

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «لایحه تعیین تکلیف وضعیت ثبتي اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی»

## مقدمه

پس از اتمام مهلت اجرای مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک در آذرماه ۱۳۸۳، مشکلاتی که به واسطه آن مشکلات، مواد یاد شده از قانون ثبت اصلاح گردید همچنان به قوت خود باقی بود و علاوه بر آن مشکلات، نحوه اصلاح مواد یاد شده خود مشکلاتی را ایجاد کرده و زمینه سوءاستفاده‌هایی را فراهم کرده بود. پس از گذشت چند سال، دولت لایحه «تعیین تکلیف وضعیت ثبتي اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی» که در جهت اصلاح ماده (۱۴۷) و تا حدودی (۱۴۸) قانون ثبت است را به مجلس شورای اسلامی ارائه داده است که پس از بررسی در کمیسیون اصلی و فرعی، گزارش کمیسیون حقوقی و قضایی جهت تصویب در صحن علنی در دستور قرار گرفته است. در این گزارش به بررسی مواد لایحه می‌پردازیم.

## بررسی کلیات

این لایحه که در حقیقت اصلاح و تمدید مهلت اجرای مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک است، از لحاظ کلیات دارای ایرادات زیر است:

۱. یکی از ایرادات کلی این لایحه، مشکلاتی است که در اجرای این مواد به وجود می‌آید که عملاً این مواد راه سوءاستفاده زمین‌خواران و غاصبان اراضی دولتی را هموار می‌کند. این‌گونه افراد با لطایف‌الحیل و با توجه به مشکلات نظارتی و اجرایی، اراضی ملی را از ملی بودن خارج و سپس بر اساس این لایحه در صورت تصویب، اقدام به واگذاری آن به افراد دیگر کرده و از این رهگذر سود نامشروع فراوانی را نصیب خود می‌کنند و مشکلات بسیاری را نصیب کشور. فلذا باید راه هر اقدامی بر آنان بسته شود و قطع ید متصرفان از هر طریقی صورت گیرد که این امر مورد تأکید مقام معظم رهبری نیز می‌باشد. یکی از این راه‌ها تصویب نشدن قوانین زمینه‌ساز در مجلس شورای اسلامی است.

۲. مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) قانون ثبت در شرایط خاص زمانی، تصویب شده است و به دلیل مشکلات عملی از قبیل موج مهاجرت در سال‌های دهه ۱۳۶۰ و زمان جنگ و همچنین این امر که بسیاری از متصرفان در اراضی و اعیان موضوع این دو ماده از طبقه محروم و مستضعف جامعه بودند قانونگذار درصدد رفع مشکلات آنان بوده و از این رو قواعد عمومی ثبت اسناد و املاک با این مواد تخصیص زده شده است.

به همین دلیل است که در این مواد مهلتی برای اجرای مقررات آن مشخص شده است و قانونگذار وضعیت استثنایی آن زمان را تا اول سال ۱۳۶۵ تشخیص داده بود که این مهلت تا آغاز سال ۱۳۷۰ تمدید شد.

از سوی دیگر هرگاه استثنایی در قواعد عمومی، به دلیل مصالح زمان ایجاد شود آن حکم استثنایی تا زمانی که مصلحت باقی است قابل تمدید می‌باشد فلذا در وضعیت فعلی و بعد از سال ۱۳۷۰ چون ثبات در اجرای قانون در کشور حاکم شده و حالت استثنایی از بین رفته و امنیت و قانونگرایی در جامعه مستقر شده است و یا به سمت استقرار پیش می‌رود فلذا استنباط می‌گردد که مصلحت موجود در تصویب این مواد دیگر وجود ندارد و قانونگذاری باید به سمتی پیش برود که قوانین در حالت عام‌الشمول و بدون استثنا و تبعیض تصویب شده و از حالت استثنایی پرهیز شود.

۳. تجربه اجرای مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) اصلاحی قانون ثبت نشان داده است که در اجرای این مواد کسانی که قوانین و مقررات راجع به املاک را نقض کرده‌اند سود بیشتری از رعایت‌کنندگان نصیبشان شده است. در این لایحه که در حقیقت تمدید مهلت اجرای آن مواد است نیز به همین منوال خواهد بود و کسانی که حتی در حیطه ملک شخصی خود قوانین را نقض می‌کنند و با توجه به حالت استثنایی این مواد، قوانین پایه‌ای و مادر را دور می‌زنند سود بیشتری از رعایت‌کنندگان قانون خواهند داشت.

۴. اجرای (۱۴۷) و (۱۴۸) اصلاحی قانون ثبت مشکلات بسیاری را برای دادگاه‌های کشور به وجود آورد و باعث افزایش حجم پرونده‌های ارجاعی شد و کسانی که از رأی هیئت حل اختلاف متضرر شده بودند به دادگاه رجوع کردند و خواهند کرد. دلیل این امر این است که ماهیت رسیدگی هیئت امری قضایی است و تخصصاً از عهده هیئت مذکور و سازمان ثبت به کلی بیرون است.

با توجه به این موارد، این‌گونه نتیجه‌گیری می‌شود که این لایحه زمینه‌ای برای سوءاستفاده و بروز مشکلات خواهد بود فلذا رد کلیات آن مورد پیشنهاد است.

لکن در صورتی که نمایندگان محترم کلیات این لایحه را تصویب کنند جهت کمتر شدن مشکلات ناشی از اجرای این لایحه، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

#### ارائه پیشنهادها در مواد

۱. تبصره «۲» ماده (۲): در لایحه دولت و همچنین در مصوبات کمیسیون حقوقی، قضایی، اراضی دولتی، ملی و منابع طبیعی و موات از مضمون این قانون مستثنا شده‌اند و هیئت‌های حل اختلاف، مکلفند برای املاکی که در محدوده این اراضی واقع هستند، سند صادر نکنند، لکن در تبصره «۲» این ماده، استعمال از وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی، تنها به پرونده‌هایی که سابقه ملی و موات در اسناد سازمان ثبت را دارند، محدود شده است. از آنجایی که مشخصات تمام اراضی ملی و موات یا منابع طبیعی در اسناد سازمان ثبت موجود نیست، ممکن است در پرونده‌های بسیاری استعمال از وزارتخانه‌های مذکور صورت بگیرد و برای اراضی موضوع ماده (۲) سند به نام متصرف - که غاصب اموال عمومی است - صادر شود، فلذا باید استعمال مذکور در تمام پرونده‌هایی که در هیئت مطرح است، صورت پذیرد تا حقی از بیت‌المال ضایع نگردد و همچنین به دلیل رعایت حقوق بیت‌المال مانند ماده (۸) تا وصول پاسخ از سوی دستگاه‌ها نباید هیئت به پرونده رسیدگی کند فلذا عبارت آخر تبصره نیز باید حذف شود.

با توجه به این توضیحات، حذف عبارت «که سابقه ملی یا موات بودن را دارد» از صدر تبصره و عبارت «در صورت عدم وصول پاسخ، هیئت به رسیدگی خود ادامه می‌دهد». از آخر تبصره «۲» ماده (۲) مورد پیشنهاد است.

۲. بازگشت به ماده (۳) لایحه دولت: ماده (۳) لایحه دولت که در گزارش کمیسیون حقوقی و قضایی حذف شده است، لکن در گزارش کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی (به‌عنوان کمیسیون فرعی) وجود دارد بدین شکل تنظیم شده است:

«مهلت پذیرش درخواست‌ها توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور حداکثر دو سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون می‌باشد. سازمان و هیئت‌های مذکور مکلفند به نحوی اقدام کنند که ظرف سه سال از تاریخ پذیرش تقاضا، تمامی درخواست‌های واصل شده را به ترتیب نوبت رسیدگی و تصمیم مقتضی اتخاذ نمایند.»

این ماده در حقیقت جهت ایجاد محدودیت زمانی برای اجرای این لایحه بوده است. دو دلیل برای ضرورت وجود محدودیت زمانی وجود دارد:

الف) با محدود شدن اجرای لایحه فرصت کمتری برای سوءاستفاده و زمین‌خواری وجود خواهد داشت.

ب) مواد لایحه، استثنائی بر کلیه مقررات ثبتی می‌باشد، فلذا باید در محدوده زمانی خاصی اجرا شود تا تمام قانون ثبت اسناد و املاک و سایر قوانین مرتبط نسخ نشده و مقررات اصلی و پایه‌ای حفظ شود.

ازسوی دیگر به دلیل استثنائی بودن این مواد، فقط در موارد نیاز به این مواد باید عمل شود و با از بین رفتن حالت استثنایی عمل کردن به مواد نیز منتفی گردد. با این توضیحات باید مهلتی برای اجرای این لایحه وجود داشته باشد و در صورت رفع نشدن مشکلات، مهلت اجرا تمدید شود.

ج) در راستای اجرای این مواد که مقررات جدیدی را برای هیئت‌ها و نحوه رسیدگی آنها معین می‌کند، ممکن است مسائل و مشکلاتی به وجود آید و چون این مقررات در اجرا هم ممکن است نیازمند اصلاحاتی باشد و نقص‌های آن آشکار شود، فلذا باید مانند قوانین آزمایشی برای آن مهلتی برای اجرا در نظر گرفت و پس از اجرای آن، دستگاه‌های اجرایی مسائل را به مجلس محترم ارجاع داده و دوباره این مواد اصلاح گردد.

البته تبصره ماده (۳) لایحه به دلیل ایراد اصل هشتمادوپنجم قانون اساسی باید حذف شود.

**با توجه به این توضیحات بازگشت به ماده (۳) بدون تبصره آن در لایحه دولت مورد پیشنهاد است.**

۳. تبصره (۴) ماده (۶): در این تبصره صدور سند مالکیت برای متصرفانی که بیش از نسق زارعی یا باغی که در جریان اصلاحات ارضی یا در غیر آن دریافت کرده‌اند، را در تصرف خود دارند، در صورت نبود معارض بلامانع است.

لکن با توجه به اینکه نبود معارض در بیشتر از سهم مشاعی، دلیل بر نبود مالک برای آن ملک نیست و همچنین اثبات مالکیت در تصرف بیشتر از نسق زارعی یا باغی، محتاج به رسیدگی قضایی است و از عهده هیئت بیرون است و همچنین ممکن است موارد رجوع معترضین به دادگاه پس از صدور رأی هیئت افزایش یابد، لازم است که این تبصره از این ماده حذف شده و صدور سند برای تصرف بیشتر از نسق زارعی یا باغی به مقررات عمومی یا حکم دادگاه صالح سپرده شود. فلذا **پیشنهاد می‌شود که تبصره «۴» ماده (۶) حذف شود.**

۴. ماده (۱۳): در این ماده به نحوه صدور سند برای املاکی پرداخته می‌شود که در قسمتی از آن ملک، اظهارنامه ثبتی درباره آنها پذیرفته نشده یا تقدیم نگردیده باشد. درحقیقت این ماده با ماده اول که موضوع این مواد را مشخص می‌کند که در مورد اراضی و املاکی است که سابقه ثبتی دارند، در تعارض است و برای املاکی که سابقه ثبتی ندارد تعیین تکلیف می‌کند و این درحالی است که مقررات عمومی ثبتی راهکار این موضوع را معین کرده و درج این ماده در بین موادی که در راستای حل مشکلاتی است که از طریق قوانین عادی، حل آن میسر نیست (ماده (۱)) ضرورتی ندارد و کلیه مقررات ثبتی مفصل و دقیقی که اختصاص به این موضوع دارند را تخصیص زده یا نسخ می‌کند.

از سوی دیگر انتشار آگهی نوبتی و تحدید حدود به صورت همزمان می‌تواند از طریق ارائه لایحه‌ای برای اصلاح قانون ثبت، صورت گیرد و درج آن در اینجا ضرورتی ندارد.

**با این توضیحات حذف کل ماده (۱۳) و تبصره آن مورد پیشنهاد است.**

۵. تبصره «۲» ماده (۱۷): در این تبصره علاوه بر ۵ درصدی که در صدر ماده در هر پرونده برای هزینه‌ها اخذ می‌شود، ۵ درصد دیگر برای زیرساخت‌های لازم و حق‌الزحمه اعضا در نظر گرفته شده است. با توجه به موارد زیر حذف این تبصره مورد پیشنهاد است:

الف) تعرفه لازم برای تشکیل پرونده در صدر ماده معین شده است.

ب) اعمال سازمان ثبت اسناد و املاک و همچنین اعضای هیئت حل اختلاف جزء وظایف حاکمیتی است و برای آن نمی‌توان از مردم هزینه‌های آن را دریافت کرد و در گذشته نیز این هزینه در اجرای مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) دریافت نمی‌شد.

ج) مبالغ دریافتی به موجب این تبصره، در حساب مخصوص سازمان ثبت که با مجوز خزانه‌داری افتتاح می‌شود، واریز خواهد شد. این حکم با اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی در تعارض است. به موجب این اصل تمام دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز شده و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب باشد، لکن به موجب این تبصره دریافت مبالغ و همچنین هزینه‌کرد آن، اختصاصاً توسط سازمان مذکور انجام می‌پذیرد و در نتیجه مبالغ دریافتی به خزانه‌داری کل واریز نشده و هزینه‌کرد آن بر طبق اعتبارات مصوب نخواهد شد.

**با توجه به این موارد حذف تبصره «۲» ماده (۱۷) مورد پیشنهاد است.**

## نتیجه‌گیری

با توجه به احتمال سوءاستفاده از این مواد توسط تاراج‌گران اموال عمومی و زمین‌خواران که به لطایف‌الحیل اراضی دولتی را غارت می‌کنند و همچنین مشکلات اجرایی مواد این لایحه که در حقیقت همان مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) اصلاحی قانون ثبت است که به تشریح توضیح داده شد حذف کلیات این لایحه مورد پیشنهاد است.

لکن در صورت تصویب کلیات توسط نمایندگان محترم موارد زیر برای کاهش مشکلات پیشنهاد می‌شود:

الف) حذف عبارت « که سابقه ملی یا موات بودن را دارد» از صدر تبصره «۲» ماده (۲) و عبارت «در صورت عدم وصول پاسخ، هیئت به رسیدگی خود ادامه می‌دهد». از آخر آن تبصره «».

ب) بازگشت به ماده (۳) لایحه دولت،

ج) حذف تبصره «۴» ماده (۶)،

د) حذف کل ماده (۱۳) و تبصره آن،

ه) حذف تبصره «۲» ماده (۱۷).