

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»

کلیات

در تبصره «۷۱» از قانون برنامه دوم توسعه و مواد (۱۴۰) و (۱۳۳) قانون برنامه سوم و چهارم توسعه، وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) وظیفه داشته است طی سال‌های برنامه برای کلیه روستاهای بالای ۲۰۰ خانوار و روستاهایی که دارای شورای اسلامی هستند نقشه تفکیکی وضع موجود روستا را تهیه و به اداره ثبت اسناد و املاک ارسال کند، طرح الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن به دنبال آن است که مفاد آن مواد و به خصوص ماده (۱۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه را به شهرهای کمتر از ۲۵ هزار نفر جمعیت تسری دهد و لذا به دنبال اصلاح قانون است. اما بجای اصلاح ماده (۱۳۳) قانون برنامه چهارم که یک قانون موقتی برای مدت ۵ سال (۱۳۸۴-۱۳۸۹) بوده و ۲ ماه بیشتر از عمر آن باقی نمانده است، در صدد است مفاد آن را با اصلاحاتی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن که یک قانون دائمی است الحاق کند. این طرح دارای اشکالات اساسی متعددی است که از جمله به موارد زیر باید اشاره کرد:

۱. عمومیت صدور طرح پیشنهادی باعث تخصیص بسیاری از قوانین اصلی و مادر راجع به نحوه سند مالکیت اموال غیرمنقول خواهد شد. قوانین که هر کدام به منظور حفظ مصالحی خاص وضع شده‌اند و از منظر قانونگذاری تخصیص همه آنها بدون بررسی یک به یک آنها غیرقابل قبول بوده و بسیار خطرناک است. به این جهت لازم است در این طرح صریحاً تأکید شود که بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با رعایت کلیه قوانین و مقررات مربوط اقدام به وظایف مندرج در این قانون می‌کند.

۲. در قوانین برنامه دوم، سوم و چهارم توسعه، هدف قانونگذار از تبصره «۷۰»، ماده (۱۴۰) و ماده (۱۳۳) صدور سند برای املاک مسکونی، بوده است. حال آنکه در طرح پیشنهادی املاک به طور عام ذکر شده‌اند. این نکته از آن جهت اهمیت دارد که بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اساساً وظیفه‌ای در ارتباط با اراضی زراعی و باغات و به طور کلی اراضی خارج از بافت‌های مسکونی ندارد.

۳. اکنون قریب ۱۴ سال از اجرای قانون فوق‌الذکر می‌گذرد و بیش از ۲ میلیون نفر از متصرفین سند مالکیت را در چارچوب قوانین فوق‌الذکر و آیین‌نامه‌های اجرایی آن دریافت کرده‌اند و تنها کسانی سند دریافت نکرده‌اند که یا مراجعه برای دریافت سند نداشته‌اند یا مدارک بر مالکیت بر متصرفان را ندارند و یا معارض دارند. طرح پیشنهادی نباید زمینه را چنان فراهم کند که متصرفین که در طول سه برنامه ۵ ساله توسعه نتوانسته‌اند مالکیت خود را اثبات کنند در یک برنامه بلندمدت (دائمی) و با روشی ساده‌تر و سهل‌گیرانه‌تر مالکیت خود را تثبیت کنند.

۴. در مقدمه طرح آمده است که بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نقشه کلی و تفکیکی وضع موجود را منطبق بر وضعیت ثبتی آن تهیه و به اداره ثبت اسناد املاک محل ارسال کند. در این حکم مشکلی وجود دارد و آن اینکه بسیاری از املاک موضوع این طرح، وضعیت ثبتی مشخصی ندارند که براساس آنها بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نقشه کلی و تفکیکی تهیه کند بنابراین همان متن ماده (۱۳۳) که در پیوست گزارش آمده است مناسب‌تر است. اما از آنجا که تهیه نقشه‌های املاک شهری در طرح نظام جامع اطلاعات و املاک کشور (کاداستر) متولی از پیش تعیین شده‌ای دارد، بهتر است در صورت تعمیم مفاد ماده (۱۳۳) به شهرهای کوچک، تهیه نقشه‌های تفکیکی برعهده مجری طرح کاداستر گذاشته شود تا نقشه‌های تهیه شده حتی‌المقدور بلااشکال باشند. بدیهی است معاف کردن نقشه‌های تهیه شده توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از تأیید سایر مراجع به مفهوم چشم‌پوشی از اشکالات احتمالی است که این طرح‌ها ممکن است داشته باشند و البته چنانچه این نقشه‌ها اشکالاتی داشته باشند به مفهوم تضییع حقوق برخی از مردم به نفع برخی دیگر خواهد بود.

ماده (۱)

این ماده عیناً مطابق بند «۱» ماده (۱۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه است. با این تفاوت که نقشه‌های تفکیکی تهیه شده در بند «۱» ماده مذکور توسط شورای اسلامی روستا و نماینده بنیاد مسکن امضا می‌شود، در حالی که در متن طرح پیشنهادی این نقشه‌ها به امضای متصرفین باید برسد. ظاهراً این امر برای جلوگیری از ادعاهای بعدی متصرفین درج شده است. اما باید دانست که متصرفین عموماً فاقد تخصص نقشه‌خوانی و هنر انطباق نقشه بر وضع موجود هستند و لذا حتی اگر صورتجلسه تفکیکی را امضا کرده باشند دلیل صحت صورت‌مجلس تفکیکی نیست. در تسری این ماده به اراضی شهری باید توجه ویژه مبذول شود زیرا بسیاری از اراضی که توسط زمین‌خواران به صورت غیرقانونی تقسیم و به متصرفین واگذار شده‌اند با تصمیم این ماده به اراضی شهری صاحب سند مالکیت می‌شوند و زمینه برای اقدامات بعدی زمین‌خواران مساعد می‌شود.

در ماده یک طرح پیشنهادی درخصوص محدوده‌هایی که قبلاً تحدید حدود شده است و نسبت به آنها اختلافی وجود نداشته است اجازه داده شده نسبت به صدور سند مالکیت برای متصرفین بدون طرح موضوع در هیئت حل اختلاف اقدام شود. در حالی که پس از اصلاحات مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) قانون ثبت حتی در مواردی که اختلافی وجود نداشته است به منظور حفظ حقوق عمومی و اشخاص ثالث ارجاع موضوع به هیئت حل اختلاف ضروری شناخته شده است.

به این علت در صورت تصویب این طرح عملاً افراد سودجو فرصتی بزرگ به دست خواهند آورد تا با تصرفات و همچنین اقدامات غیرقانونی در املاک (اعم از مسکونی و کشاورزی) واقع در روستاها و شهرهای مشمول طرح کنونی بتوانند اسناد مالکیت به دست آورده و از این طریق به سودهای کلان دست یابند و به این ترتیب برای زمین‌خواری در روستاها و شهرهای زیر ۲۵۰۰۰ نفر جمعیت به خصوص در مناطق خوش آب‌وهوا نظیر استان‌های شمالی کشور بستر قانونی فراهم خواهد شد. از این رو، برای رفع این خطرات لازم است در تمامی موارد جهت صدور سند مالکیت، موضوع در هیئت حل اختلاف مطرح شود و عبارت «... نیاز به تأیید سایر مراجع ندارد ...» حذف شود.

ماده (۲)

پاراگراف اول این ماده نیز عیناً همان پاراگراف اول ماده (۱۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه است. با این تفاوت که این ماده شامل املاکی که برای آنها درخواست ثبت نشده باشد نیز می‌شود.

به‌طور خلاصه در پاراگراف اول این ماده هیئتی متولی بررسی و اخذ تصمیم در مورد سه دسته از متصرفین مشکل‌دار به شرح زیر شده است:

دسته اول: شامل متصرفینی است که مدارک مالکیت ندارند یا با اشخاص دیگر در مالکیت اختلاف دارند.

دسته دوم: شامل متصرفینی است که ملکشان در محدوده‌ای است که تحدید حدود نشده است و یا برای آن درخواست ثبت داده نشده است.

دسته سوم: شامل متصرفین املاک دولت، سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی و اوقاف است

رسیدگی به مشکلات متصرفین دسته اول و سوم توسط هیئت سه‌نفره ماده (۱۳۳) در روستاها که مراجع قضایی وجود ندارد و ضمناً املاک فراوان است و ارزش آنها زیاد نیست ممکن است مشکل جدی به همراه نداشته باشد.

لکن با توجه به قوانین موضوعه کشور رسیدگی به متصرفین دسته اول و سوم در شهرها یک امر قضایی است و نمی‌توان براساس آرای یک هیئت که اکثریت آنها مرجعیت قضایی ندارند برای آنها تعیین تکلیف کرد. لذا لازم است این‌گونه مالکین برای دریافت اسناد مالکیت ابتدا حقانیت خود را از طریق مراجع قضایی به اثبات برسانند و آنگاه همانند مالکین مشمول ماده (۱) برایشان سند صادر شود برای دسته دوم که ملکشان در محدوده جایی است که تحدید حدود نشده است ابتدا باید تحدید حدود انجام شود و سپس یک مرجع تخصصی مانند سازمان نقشه‌برداری یا سازمان جغرافیایی ارتش نقشه تفکیکی محل را تهیه کند و سپس مانند متصرفین مذکور در ماده (۱) سند مالکیت را دریافت کنند.

در مورد اعلام آرای صادره، با توجه به اینکه هنوز فرهنگ غالب اطلاع‌رسانی به مردم از طریق روزنامه‌ها به‌درستی جا نیافتاده است، الصاق آرای صادره در محل املاک به همراه دو بار درج آگهی به فاصله ۲۰ روز در یک روزنامه محلی و یک روزنامه کثیرالانتشار (هر سه با هم) توصیه می‌شود. در عین حال باید برای جلوگیری از امحا اعلامیه‌های مذکور جرائمی نیز پیش‌بینی شود. در قسمت دوم از ماده (۲) که ناظر بر اعتراض به احکام صادره است، با توجه به اینکه مشخص نیست معترض به کدام دادگاه باید

دادخواست اعتراض تسلیم نماید، متصرف می‌تواند از هر دادگاه دیگری گواهی عدم تقدیم دادخواست دریافت کند و خود را صاحب حق جلوه دهد. بنابراین لازم است اعتراض معترضین به اداره ثبت محل ارجاع شود و اداره ثبت محل گواهی کند که اعتراضی تسلیم شده است یا نه.

در پاراگراف اول ماده (۲) عبارت «یا عرصه آن از املاک متعلق به دولت، سازمان‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی یا اوقاف باشد»، حذف گردد.

در مورد نحوه آگهی تصمیمات هیئت مذکور درخصوص اراضی واقع در محدوده شهرها عبارت «... در محل الصاق یا با انتشار آگهی در روزنامه محلی یا کثیرالانتشار ... ظرف مدت بیست روز» در پاراگراف دوم ماده (۲) این طرح به عبارت «... در دو نوبت به فاصله ۱۵ روز در روزنامه محلی و روزنامه کثیرالانتشار آگهی می‌گردد و ظرف دو ماه از تاریخ الصاق یا انتشار اولین آگهی در صورت عدم اعتراض، ادارات ثبت اسناد و املاک و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ...» اصلاح گردد.

ماده (۳)

این ماده ناظر بر هزینه‌های صدور سند است. ذکر ارقامی ثابت و بخشنامه‌ای برای هزینه‌ها در شرایطی که اوضاع و احوال اقتصادی تعیین‌کننده آنها هستند به صلاح نیست زیرا، در صورتی که ارقام اعلام شده کمتر از هزینه‌های متعارف باشد یا موجب انجام نشدن کار می‌شود و یا تأمین هزینه را به روش‌های غیر صحیح سوق می‌دهد. علی‌هذا پیشنهاد می‌شود تعیین هزینه‌های آن بخش از امور که توسط دولت باید انجام شود به عهده سازمان ثبت و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار داده شود و آن قسمت که توسط کارشناسان بخش خصوصی باید انجام شود، تابع شرایط و نرخ روز باشد.

ماده (۴)

کلیات این ماده مشکلی ندارد اما در مورد مبالغ پرداختی و هزینه‌های مربوطه ضروری است به مطالبی که ذیل ماده (۳) عنوان شد توجه ویژه شود.

ماده (۵)

ملغی‌الاثربودن همه قوانین مغایر با قانون پیشنهادی بدون توجه و آشنا شدن به آنها امر صحیحی نیست. بهتر است ابتدا قوانینی که ممکن است با این قانون مغایر باشند احصا شده و سپس این ماده پیشنهاد گردد. از جمله مواد مغایر با مفاد این قانون، می‌توان به وجود هیئت نظارت و شورای عالی ثبت در ادارات ثبت اسناد و املاک اشاره کرد که به مسئله تعارضات ملکی و حدود مالکیت اشخاص رسیدگی و صدور رأی می‌نماید و معلوم نیست با ملغی‌الاثربودن آن چه سرنوشتی برای کشور رقم زده خواهد شد. همچنین چنانچه مصوبات هیئت مذکور در ماده (۲) با طرح نظام جامع اطلاعات املاک کشور (کاداستر) مغایر باشد، مصلحت نیست مصوبات کاداستر که فنی‌تر و جامع‌تر و در هماهنگی بیشتر با نقشه سایر مناطق کشور است لغو و مصوبات هیئت مذکور جانشین آن شود.

جمع‌بندی

از مجموعه مطالب فوق می‌توان نتیجه گرفت که اولاً دستیابی به مقاصد پیشنهاددهندگان طرح با اصلاح ماده (۱۳۳) برنامه چهارم و تسری آن به شهرهای کوچک در برنامه پنجم توسعه شدنی است و الحاق آن به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن ضرورتی ندارد. لذا عدم تصویب طرح فوق قویاً توصیه می‌شود. ثانیاً در صورت اصرار بر تصویب طرح لازم است پیشنهادات لازم می‌تواند به شرح زیر ارائه شود که در صورت الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن قابل ارائه است:

طرح الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

ماده واحده: مواد زیر به عنوان مواد (۲۴) الی (۲۸) به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن الحاق و شماره ماده (۲۴) آن قانون به ماده (۲۹) اصلاح می‌شود:

ماده (۲۴)

به منظور صدور سند مالکیت املاک واقع در محدوده روستاهای بالای بیست خانوار و شهرهای زیر بیست و پنج هزار نفر جمعیت، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف است به نمایندگی از طرف اشخاصی که تصرفات مالکانه دارند، برای روستاها با رعایت قوانین راجع به اراضی کشاورزی و باغات و نیز برای شهرهای مذکور با رعایت قوانین راجع به اراضی شهری و شهرداری، نقشه کلی و تفکیکی وضع موجود را منطبق با وضعیت ثبتی آن تهیه و به اداره ثبت اسناد و املاک محل ارسال نماید. نقشه‌های مزبور که برای املاک واقع در محدوده روستاها و شهرها تهیه شده و ادارات ثبت اسناد و املاک براساس آن به شرح زیر اقدام می‌نمایند. محدوده شهر و روستا براساس قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ تعیین می‌گردد.

ماده (۲۵)

در صورتی که محدوده مورد عمل قبلاً تحدید حدود شده باشد، پس از کنترل نقشه و تطبیق آن با محل با توجه به مدارک متصرفین، صورت جلسه تفکیکی حاوی حدود قطعات و مشخصات متصرفین توسط نماینده و نقشه بردار ثبت تنظیم و به امضای آنان و نماینده بنیاد مسکن می‌رسد تا براساس آن به نام متصرفین که دارای مدارک دال بر مالکیت می‌باشند، سند مالکیت صادر و تسلیم گردد.

ماده (۲۶)

در صورتی که متصرف نتواند مدارک دال بر مالکیت ارائه کند یا در مالکیت و تصرف اشخاص اختلاف باشد، همچنین در صورتی که محدوده مورد عمل، تحدید حدود یا درخواست ثبت نشده باشد، موضوع در هیئتی مرکب از رئیس اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان و مدیر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان و یکی از قضات دادگستری محل با انتصاب قوه قضائیه مطرح و رأی مقتضی صادر می‌گردد. هیئت می‌تواند برای رسیدگی به موضوع از خبرگان ثبتی استفاده و یا مستنداً به تحقیقات و شهادت شهود رأی خود را صادر نماید و آرای صادره جهت املاک واقع در روستاها توسط واحد ثبتی در محل، الصاق و آرای صادره برای شهرهای مذکور در دو نوبت به فاصله ۱۵ روز در روزنامه محلی و روزنامه کثیرالانتشار آگهی می‌گردد و ظرف دو ماه از تاریخ الصاق یا انتشار اولین آگهی در صورت عدم اعتراض، ادارات ثبت اسناد و املاک و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، حسب مورد مکلف به اجرای آن می‌باشند. در صورت وصول اعتراض، معترض باید ظرف مدت یک ماه از تاریخ تسلیم اعتراض به مرجع ثبتی، دادخواست خود را به مرجع ذیصلاح قضایی تقدیم و گواهی مربوطه را به اداره ثبت تسلیم نماید. در غیر این صورت متصرف یا نماینده قانونی وی می‌تواند به دادگاه مربوطه مراجعه و گواهی عدم تقدیم دادخواست را دریافت و به اداره ثبت تحویل نماید. در این صورت اداره ثبت عملیات ثبتی را با رعایت مقررات ادامه می‌دهد. رسیدگی به این اعتراضات در دادگاه خارج از نوبت خواهد بود.

ماده (۲۷)

کلیه هزینه‌های ثبتی مشمولین این قانون برای اولین مرحله صدور سند طی آیین‌نامه‌ای با پیشنهاد مشترک وزارت دادگستری و وزارت مسکن و شهرسازی تعیین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. هزینه کارشناسی و حوالزحمه هیئت‌ها، هزینه تهیه نقشه‌های تفکیکی در شهرها و روستاها و سایر هزینه‌های مرتبط به شرح ذیل تعیین و حسب مورد توسط سازمان ثبت اسناد و املاک و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از متقاضیان دریافت و افزایش آن در سال‌های آتی متناسب با نرخ رسمی تورم اعلامی بانک مرکزی توسط مجریان قابل اعمال می‌باشد.

ماده (۲۸)

نحوه تشکیل جلسات و اختیارات هیئت‌ها و نحوه انتخاب کارشناسان و خبرگان ثبتی و چگونگی تهیه نقشه تفکیکی و نحوه پرداخت مبالغ و نحوه هزینه آن موضوع مواد (۲۴) الی (۲۷) مطابق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی حداکثر ظرف مدت دو ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.