



مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۴۳

شماره چاپ:

۲۱۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۷/۱۰

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۳۳۶۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۹/۱۹

## به نام خدا

### اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح اصلاح ماده (۱) قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی» (طرح شورای عالی استان‌ها)

#### مقدمه

پیش از تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی در سال ۱۳۸۵، برای تنظیم سند رسمی انتقال یک ملک مراحل متعدد و ملال‌آوری در قوانین متعدد و متفرقه پیش‌بینی گردیده بود. این مراحل که شامل انجام استعلامات از دستگاه‌های مختلف، تحصیل مفاصاحساب‌های مختلف و مستلزم سپری شدن زمان طولانی بود سبب شد تا تنظیم رسمی سند انتقال ملک از رونق افتاده و اسناد عادی اعم از قولنامه، قراردادهای وکالت و پیش قرارداد بیش از پیش رایج شود. مطابق اصول حقوقی در تمامی اسناد اولویت با سند رسمی بوده و سند عادی قابل انکار، تردید و خدشه می‌باشد. افزون بر این، هرگونه اقدام حقوقی نسبت به یک سند عادی می‌بایست با مراجعه به دادگاه صورت پذیرد؛ این مسئله و افزایش تنظیم سند عادی انتقال ملک به نوبه خود سبب طرح هزاران دعوی در دادگستری گردید که کماکان با توجه به مشکلات موجود بخش قابل توجهی از آن خصوصاً در دعاوی الزام به تنظیم سند رسمی در محاکم موجود می‌باشد. لذا با عنایت به معضلات بیان شده قانونگذار در سال ۱۳۸۵ به این نتیجه رسید که این روند قابل تداوم نیست و باید تعداد مراحل لازم برای ثبت یک معامله کاهش یافته و تنظیم سند رسمی تسهیل شود. این طرح برخلاف هدف قانون مذکور در صدد اضافه کردن یک مرحله دیگر به مراحل لازم برای ثبت رسمی معاملات راجع به اموال غیرمنقول است و براساس مفاد آن برای ثبت رسمی معامله ارائه مفاصاحساب شهرداری نیز الزامی شده است. مفاد این طرح در سال ۱۳۸۷ نیز ارائه شده بود که کلیات آن در کمیسیون قضایی و حقوقی وقت رد شده بود.

#### بررسی طرح پیشنهادی

طرح ارائه شده با وجود هدف کمک به شهرداری‌ها در جهت احقاق حقوق خود به دلایل متعدد مخدوش و برخلاف مصالح به نظر می‌رسد:

الف) این طرح در سال ۱۳۸۷ با همین متن و مفاد به مجلس شورای اسلامی ارائه گردید که پس از بحث و بررسی آن با حضور کارشناسان و نماینده طراحان محترم، کلیات آن در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس هشتم رد شد و به تصویب نرسید. دلیل رد کلیات نیز مغایرت آن با اهداف قانون تسهیل و نیز عدم ضرورت اصلاح قانون ذکر گردید. وانگهی اکنون چیزی تغییر نکرده و همان استدلال‌ها برای رد این طرح وجود داشته و طرح مذکور نیز عیناً همان طرح ارائه شده در سال ۱۳۸۷ می‌باشد.

ب) همانگونه که در مقدمه گزارش ذکر شد در بحث و بررسی پیرامون یک قانون باید پیشینه، اهداف و فلسفه تصویب آن قانون مدنظر قرار گیرد. در قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی، هدف قانونگذار کاهش تعداد رویه‌ها، هزینه‌ها و مراحل تنظیم سند رسمی انتقال املاک بوده است و بدیهی است که هر طرح یا پیشنهادی که مستلزم امری برخلاف این هدف باشد نقض غرض از آن قانون بوده و اساساً اسم و عنوان قانون که «تسهیل» تنظیم سند بوده را زیر سؤال خواهد برد. طرح پیشنهادی با توجه به پیش‌بینی استعلام از شهرداری مستلزم مراجعه مردم به شهرداری‌ها و طولانی شدن روند ثبت رسمی سند انتقال ملک شده و ایجاد ناراضی عمومی و تشویق مردم به تنظیم سند عادی را به دنبال خواهد داشت که برخلاف تمام اهداف وضع این قانون می‌باشد.

ج) وظیفه ذاتی دفاتر اسناد رسمی تنظیم و ثبت اسناد مربوط به معاملات مردم است و دفترخانه اصولاً وظیفه‌ای در خصوص وصول مطالبات دستگاه‌های اجرایی از مردم ندارد و نباید به دفاتر دید ابزاری و گلوگاهی برای وصول مطالبات دولتی داشت. این خود دستگاه‌های اجرایی هستند که باید از طریق اهرم‌های قانونی مطالبات یاد شده را وصول نمایند. عدم توجه به این موضوع دفاتر را از اجرای وظایف ذاتی و اصلی خود منحرف نموده و ثبت معاملات را در بستری قرار داده است که نتیجه آن اطاله مسیر ثبت معامله، خستگی و ناامیدی ارباب رجوع و فرار از ثبت اسناد رسمی بوده که عدم امنیت اجتماعی، اقتصادی و قضایی پیامد و نتیجه آن بوده است و مردم را به سوی تنظیم اسناد عادی سوق و دعاوی مطروحه در محاکم دادگستری را افزایش داده و موجب کاهش درآمد دولت شده است.

د) رتبه جمهوری اسلامی ایران در گزارش امسال بانک جهانی در شاخص سهولت ثبت مالکیت در دنیا رتبه ۱۶۵ و در منطقه رتبه ۲۱ می‌باشد. رتبه‌ای که به هیچ عنوان در شأن جمهوری اسلامی نیست. گرچه به این گزارش از لحاظ ابعاد حقوقی ایراداتی وارد است، اما رتبه نامناسب کشور در میان کشورهای منطقه امری نگران‌کننده است که وفق سند چشم‌انداز بیست‌ساله این روند قطعاً باید ترمیم و اصلاح گردد. تصویب طرح پیشنهادی با توجه به سخت‌تر کردن تنظیم سند رسمی انتقال مالکیت قطعاً رتبه کشورمان را تنزل خواهد داد و کار را سخت‌تر خواهد نمود.

ه) آمار معاملات ملکی انجام شده در سامانه کد رهگیری اعم از خرید و فروش و اجاره در سال ۱۳۹۱ بیش از ۲ میلیون معامله ثبت گردیده است که از این تعداد صرفاً حدود ۹۵۰ هزار معامله به ثبت رسمی رسیده است. این آمار نگران‌کننده نشانگر این است که بیش از نیمی از معاملات انجام گرفته در کشور به صورت رسمی ثبت نمی‌شوند. افزون بر این مواردی نیز وجود دارد که معامله با سند عادی انجام می‌شود لکن در سامانه کد رهگیری وارد نشده است. دلیل این امر طولانی بودن و پر تعداد بودن مراحل ثبت سند رسمی برای انتقال ملک می‌باشد که مردم را ملزم به رجوع به دستگاه‌های مختلف می‌نماید. لذا اسناد در وهله نخست به صورت عادی تنظیم می‌شوند و ثمره آن هزاران پرونده در دادگستری و تضییع وقت قضات و بودجه بیت‌المال است. تصویب این طرح حداقل دو مرحله به مراحل موجود اضافه نموده و سبب تشدید وخامت وضع موجود خواهد بود.

و) آمار پرونده‌های طرح شده و مختومه در مراجع قضایی و سایر مشکلاتی که از رهگذر تنظیم سند عادی حادث می‌شود اکثراً به‌خاطر تشریفات زاید ولی ظاهراً مورد نیاز تنظیم اسناد رسمی است. اصولاً اموری که در نقل و انتقال لازم می‌شود در یک تقسیم‌بندی به مدارکی که شرط لازم واقعی انجام معاملات است و مدارکی که شرط واقعی نیستند، تقسیم می‌شوند. مطالبه مدارک دسته اول پذیرفتنی است کما اینکه اخذ فتوکپی شناسنامه جهت احراز هویت متعاملین و میزان سن ضروری است، ولی برخی مدارک ارتباطی به معامله ندارند و بعضاً به‌خاطر مصلحت خریدار ضروری تلقی شده‌اند و ضمانت اجرای برخی مقررات دیگر هستند مثل گواهی پایان کار و عدم خلاف.

ز) برای وصول مطالبات شهرداری‌ها در قوانین فعلی قوی‌ترین ضمانت اجراها پیش‌بینی گردیده و شهرداری‌ها برای وصول مطالبات خود قانوناً مواجه با مشکلی نیستند که بخواهند از رهگذر تنظیم سند رسمی آن را وصول نمایند. به‌عنوان مثال در ماده (۱۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ پیش‌بینی شده در صورت عدم پرداخت عوارض نوسازی در مهلت مقرر، برق و گاز ملک بدهکار قطع شود. بنابراین، اینکه دستگاه‌های مختلف از جمله شهرداری بخواهند با وجود ضمانت اجرای کافی قانونی برای وصول مطالبات خود دست به دامن دفاتر اسناد رسمی و پروسه ثبت سند رسمی ملک شوند امری غیرموجه و ناصواب است.

## نتیجه‌گیری

طرح ارائه شده با وجود هدف کمک به شهرداری‌ها در جهت احقاق حقوق خود به دلایل متعدد مخدوش و برخلاف مصالح است. طرح پیشنهادی با طولانی کردن مراحل ثبت رسمی انتقال ملک و الزام مردم به مراجعه به شهرداری‌ها، بیش از پیش انجام معامله ملکی با سند عادی را تشویق می‌نماید که مغایر اهداف تصویب قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی است. تنظیم سند انتقال ملک به صورت عادی سبب طرح هزاران دعوی در دادگستری - از جمله دعاوی الزام به تنظیم سند رسمی - گردیده و با تصویب این طرح تعداد این دعاوی افزایش خواهد یافت.

نگرش ابزاری به دفاتر اسناد رسمی و تلقی آنان به‌عنوان گلوگاه وصول مطالبات قانونی دستگاه‌های اجرایی امری ناموجه است و سبب بروز مشکلات متعدد حقوقی خواهد شد. هر دستگاهی از جمله شهرداری برای وصول مطالبات خویش واجد ضمانت‌های اجرایی قوی و مؤثر قانونی هستند و لزومی به تحمیل این امر بر تنظیم سند رسمی نیست. افزون بر این، رتبه نامساعد جمهوری اسلامی ایران در شاخص سهولت ثبت رسمی انتقال مالکیت در منطقه و جهان در گزارش امسال بانک جهانی با تصویب این طرح و سخت‌تر شدن ثبت رسمی معامله ملکی وخیم‌تر خواهد شد و این امری برخلاف مصالح کشور است. مضافاً اینکه رویکرد کلی برنامه پنجم توسعه حرکت به سمت ثبت آنی معاملات در دفاتر اسناد رسمی بوده است که تصویب این طرح موجب ایجاد موانع بیشتر بر سر راه تحقق این هدف خواهد بود. بنابراین عدم تصویب این طرح و رد کلیات آن پیشنهاد می‌شود.