



اظهار نظر کارشناسی در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی پیرامون طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۷-۱۷۴۰۳
کد موضوعی: ۲۴۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی پیرامون طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین کنندگان: مهدی عبدالملکی، محمد شکوری گرکانی

مدیر مطالعه: مهدی عبدالملکی

ناظر علمی: احمد حکیم‌جوادی

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. ثبت رسمی

۲. اموال غیرمنقول

۳. معامله



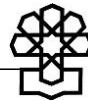
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۲۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	مقدمه
۲	مبحث اول- شرح مختصر آسیب‌های مرتبط با اسناد عادی
۲	۱. ایجاد بستر زمین‌خواری
۳	۲. تزلزل مالکیت دولت و اشخاص بر اراضی و املاک
۳	۳. عدم امکان اعمال حاکمیت و سیاستگذاری در زمینه اراضی و املاک و ناکارآمدی حکمرانی در حوزه اموال غیرمنقول
۴	۴. افزایش پرونده‌ها و دعاوی قضایی با موضوع اختلافات ملکی
۴	۵. ایجاد بستر پولشویی
۴	۶. افزایش امکان کلاهبرداری و معاملات معارض
۷	۷. عدم امکان انجام معاملات امن در حوزه معاملات اموال غیرمنقول و بالا بودن ریسک هر نوع سرمایه‌گذاری وابسته به تملک اموال غیرمنقول
۵	۸. عدم تشکیل بانک اطلاعاتی از ملک و زمین در کشور و عدم امکان شناسایی اموال غیرمنقول و فرار از ادای دین
۶	۹. تملک غیرمجاز اراضی توسط اتباع بیگانه
۶	۱۰. ابطال اسناد رهنی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری
۶	۱۱. تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی و باغی
۶	مبحث دوم- اعتبار معاملات عادی در معاملات راجع به اموال غیرمنقول موجب اختلال نظام است
۷	مبحث سوم- اهداف اصلی مصوبه مجلس در خصوص طرح الزام به تنظیم سند رسمی
۷	مبحث چهارم- شرح مختصر مصوبه مجلس در خصوص طرح الزام به تنظیم سند رسمی
۹	مبحث پنجم- تبیین اشکالات اساسی مطروحه در خصوص این طرح و پاسخ به آنها
۹	۱. بررسی و نقد اشکال اول (تزلزل و از بین بردن مالکیت اشخاصی که قبل از این قانون با معامله عادی ملکی را تملک کرده‌اند)
۱۱	۲. بررسی و نقد اشکال دوم (کثرت دعاوی واهی در خصوص اراضی فاقد سند رسمی)
۱۱	۳. بررسی و نقد اشکال سوم (تزلزل اسناد رسمی کنونی از طریق اسناد واهی معارض بارگذاری شده در سامانه)
۱۱	۴. بررسی و نقد اشکال چهارم (قربانی شدن خریداران جاهل و سوءاستفاده فروشندگان از جهل خریداران به این حکم)
۱۲	۵. بررسی و نقد اشکال پنجم (کثرت ورودی دعاوی حقوقی و کیفری و پرونده‌های اداری تقاضای سند در اثر اجرای این قانون)
۱۲	۶. بررسی و نقد اشکال ششم (عدم قابلیت اجرا به دلیل عدم زیرساخت‌های لازم و در نتیجه ایجاد سردرگمی برای مردم و بروز بن‌بست برای معاملات اموال غیرمنقول)
۱۲	۷. بررسی و نقد اشکال هفتم (عدم استقبال عمومی مردم از این طرح با توجه به دشواری اجرای آن در مقایسه با وضعیت کنونی (که معاملات به صورت عادی و بدون هیچ تشریفات قابل انجام است) یا جهل به قانون و نیز فرهنگ حقوقی حاکم بر معاملات اشخاص)
۱۴	مبحث ششم- تبیین برخی راهکارهای ارائه شده در خصوص ساماندهی اسناد عادی و نقد آنها
۱۵	۱. نقد و بررسی پیشنهاد اول (عدم الزام به ثبت و رفع موانع ثبتی)
۱۶	۲. نقد و بررسی پیشنهاد دوم (وضع ضمانت اجرای کیفری برای معاملات عادی)
۱۶	الف) افزایش فراوان تعداد پرونده‌های قضائی
۱۷	ب) افزایش بی‌رویه مجرمان و زندانیان
۱۷	ج) حل‌نشدن معضل اسناد عادی و نفوذناپذیری حقوقی معاملات
۱۷	د) عدم پیشگیری از جرائم زمین‌خواری، کلاهبرداری و پول‌شویی

- ه) تکرار تجربه غیرکارشناسی قانون پیش‌فروش ساختمان ۱۷
- و) مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی ۱۸
- ز) نادرستی قیاس عدم ثبت رسمی نکاح با معاملات اموال غیرمنقول ۱۸
- ح) بی‌معنی شدن ساماندهی اسناد عادی تنظیم شده قبل از این قانون ۱۹
۳. نقد و بررسی پیشنهاد سوم (عدم پذیرش معاملات عادی در محاکم و ادارات) ۱۹
۴. نقد و بررسی پیشنهاد چهارم (عدم قابلیت استناد معاملات عادی در مقابل شخص ثالث دارنده سند رسمی). ۲۰
۵. بررسی و نقد پیشنهاد پنجم (محدود کردن دامنه شمول این قانون به آن دسته از اموال غیرمنقول که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون یک سند رسمی جدید درخصوص آنها صادر می‌شود) ۲۱
۶. نقد و بررسی پیشنهاد ششم (صحت معاملات عادی و صرفاً افزایش هزینه دادرسی دعاوی مستند به اسناد عادی) ۲۴
۷. نقد و بررسی پیشنهادهای هفتم و هشتم (اجرای آزمایشی قانون و سپس تعمیم به کل کشور و افزایش مواعد مندرج در ماده (۱۰)) ۲۴
- مبحث هفتم- پیشنهادهای اصلاحی برای ارتقا و رفع خلأهای مصوبه مجلس ۲۵
۱. الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) به‌عنوان تبصره «۱۱» ۲۵
۲. الحاق مجدد تبصره «۱۲» ماده (۱۰) ۲۵
۳. اصلاح تبصره «۲» ماده (۳) ۲۶
۴. اصلاح تبصره «۶» ماده (۱۰) ۲۶
۵. الحاق یک ماده به‌عنوان ماده (۱۵) جهت حفظ حقوق دارندگان اسناد مالکیت ۲۶
- ضمیمه یک: جدول نقد و بررسی پیشنهادهای مطروحه درخصوص ضمانت اجرای ماده (۱) ۲۸
- ضمیمه دو: پیشنهاد جایگزین برای ماده (۱) ۲۹
- ضمیمه سه: پیشنهاد اصلاح ذیل ماده (۱۰) ۲۹
- منابع و مأخذ ۳۰



اظهار نظر کارشناسی در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی پیرامون طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول

چکیده

موضوع معاملات اموال غیرمنقول از زمان تصویب قانون ثبت اسناد و املاک در سال ۱۳۱۰ تاکنون بنا به اهمیت و نقش مهمی که در نظام حقوقی ایران ایفا می‌نماید همواره مد نظر قانونگذار بوده و از بدو تصویب قانون مزبور، مقرر شده بود که معاملات اموال غیرمنقول دارای سابقه ثبتی باید در دفاتر اسناد رسمی به طور رسمی تنظیم و ثبت شود. متعاقباً با برخی تحولات از جمله نظرات اعلامی شورای محترم نگهبان و رویه محاکم، این حکم و الزام قانونی دستخوش تغییرات و چالش‌هایی گردید که تاثیر خود را در نظام حقوقی ایران نیز تاکنون برجای گذاشته است. به منظور ساماندهی و ایجاد نظام ثبت رسمی معاملات در حوزه اراضی و املاک و نیز پیشگیری از آسیب‌های مرتبط با معاملات غیررسمی، طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول بدواً در سال ۱۳۹۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؛ لیکن پس از طرح ایراداتی از جانب شورای نگهبان و اصلاح مصوبه در مجلس، نهایتاً این طرح در سال ۱۴۰۱ برای تعیین تکلیف نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شده است. هدف این گزارش این بوده است که ایرادات و ملاحظات کلی که در خصوص طرح مزبور قابلیت طرح داشته‌اند مورد بررسی قرار گیرند و در این راستا پیشنهادهای در راستای رفع برخی ایرادات ماهوی نسبت به طرح و جبران برخی از خلأهای موجود در آن ارائه گردیده است. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه تداوم اعتبار معاملات غیررسمی با آسیب‌های فراوان مترتب بر آن موجب اختلال نظام می‌گردد، تصویب این طرح در راستای مصالح نظام می‌باشد و این گزارش از این منظر تهیه و ارائه گردیده است.

خلاصه مدیریتی

در این گزارش با توجه به لزوم تحلیل جامع طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، ابتدا به آسیب‌های ناشی از معاملات عادی که هم اکنون موجب بروز چالش‌های اساسی برای نظام حقوقی کشور شده‌اند اشاره شده است و در ادامه، ضمن ذکر اهداف مصوبه مجلس و مفاد اجمالی آن، برخی از ایرادات و نقدهایی که بر این طرح از جانب برخی از کارشناسان وارد گردیده مورد بررسی قرار گرفته است. بخش عمده‌ای از ایرادات و نقدهای وارد شده نسبت به این طرح، در صورت تدقیق در مفاد آن و نیز با توجه به سازوکارهای پیش‌بینی شده برای اجرای مصوبه، وارد به نظر نمی‌رسند و بیشتر ناشی از برداشت‌های متفاوت هستند. اما در پاره‌ای از موارد که نقدها وارد به نظر می‌رسند یا در مواردی که اساساً در مورد مصوبه خلأها و کمبودهایی حس می‌شوند، در این گزارش پیشنهادهای برای آن ارائه گردیده که به نظر می‌توانند رافع مشکل باشند.

یکی از چالش‌های اصلی در خصوص این طرح، وجود نظرات مختلف در خصوص نحوه تعیین ضمانت اجرای عدم ثبت رسمی معامله و نیز چگونگی اجرای مصوبه بوده است که در این گزارش ضمن بررسی فروض مختلف و پیشنهادات متفاوتی که در این خصوص متصور بوده است، بهترین حالت و فرض ممکن برگزیده شده و مورد پیشنهاد قرار گرفته است.

مقدمه

طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول پس از ایراد شورای محترم نگهبان و اصرار مجلس نسبت به برخی از مواد آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده است. مطابق مصوبه مزبور، پس از گذشت مهلت‌هایی که در این طرح پیش‌بینی شده است، معاملات مرتبط با اموال غیرمنقول باید به صورت رسمی ثبت شوند و در صورت عدم ثبت رسمی معاملات و انجام آنها به صورت عادی، ضمانت اجرای بطلان معامله در نظر گرفته شده است. البته ثبت رسمی معاملات تسهیل گردیده و مقرر شده است که معاملات مذکور به صورت آنی در سامانه الکترونیک سازمان ثبت اسناد و املاک به ثبت برسد و کلیه استعلامات مربوطه به صورت آنی و الکترونیک انجام شوند. همچنین در مصوبه مجلس، تسهیلاتی برای صدور سند رسمی مالکیت برای آن دسته از اراضی و املاک که فاقد سند رسمی هستند پیش‌بینی شده است.

مبحث اول - شرح مختصر آسیب‌های مرتبط با اسناد عادی

اعتبار اسناد عادی در معاملات مربوط به اموال غیرمنقول تاکنون آسیب‌های فراوانی در برداشته و به تزلزل مالکیت دولت و اشخاص بر املاک و اراضی و پرونده‌های متعدد قضایی منجر شده است. لذا وضعیت فعلی اعتبار اسناد عادی قابل تداوم نیست و معاملات املاک و اراضی باید صرفاً در قالب ثبت رسمی صورت پذیرد. **آسیب‌های اسناد عادی قابل احصا نبوده** و در فروض متعدد آسیب‌های متعددی بروز می‌کند. برخی از آسیب‌ها و ایرادهای ناشی از اسناد عادی که موجب آشفتگی در نظام حقوقی و قضایی کشور و اخلاف در معاملات گردیده است، مختصراً به شرح زیر است:

۱. ایجاد بستر زمین‌خواری

با توجه به اینکه اسناد عادی از نظر حقوقی معتبر و قانونی است، افرادی که مبادرت به تصرف اراضی دولتی، عمومی یا منابع طبیعی می‌نمایند، این امکان را دارند که اراضی متصرفی را با سند عادی به دیگران فروخته و یا پس از تغییر کاربری و ایجاد ابنیه یا غرس اشجار، اقدام به نقل و انتقال آنها به غیر نمایند. اعتبار سند عادی این اجازه را می‌دهد که تصرفات و تغییر کاربری غیرقانونی زمین‌خواران قابلیت انجام و ارزش معامله پیدا کنند.

علاوه بر این، با توجه به فقدان بانک اطلاعاتی و سابقه ثبت معاملات در معاملات غیررسمی، امکان ردیابی زمین‌خوار اصلی و اولیه بسیار دشوار و تا حدودی غیرممکن است زیرا ایادی متعددی در معامله عادی و قولنامه‌ای یک زمین وجود دارد و زمین‌خوار اولیه که با سند عادی معامله کرده، غالباً قابل شناسایی نبوده و ایادی بعدی از زمین‌خواری مطلع نیستند. حتی در صورت شناسایی زمین‌خوار اولیه، با توجه به قابلیت جعل در اسناد عادی، زمین‌خوار می‌تواند با



تنظیم سند عادی جعلی به نام افراد فوت شده یا مجهول الحال از مجازات بگریزد. این موضوع مخاطره مهمی برای اراضی ملی و منابع طبیعی محسوب می‌شود و یکی از زمینه‌ها برای بروز زمین‌خواری‌های سازمان‌یافته و ایجاد پرونده‌های کثیرالشاکی در دستگاه قضایی است.

۲. تزلزل مالکیت دولت و اشخاص بر اراضی و املاک

یکی از آثار مخرب اعتباردهی به اسناد عادی در معاملات اموال غیرمنقول، تزلزل حقوق مالکیت می‌باشد. نظر به اعتبار اسناد عادی مربوط به اموال غیرمنقول، همواره این خطر وجود دارد که افرادی با در دست داشتن سند عادی در خصوص یک ملک یا زمین، ادعایی مطرح نموده و موجب ابطال سند مالکیت و زوال مالکیت دارنده سند رسمی شوند. این خطر موجب عدم استحکام مالکیت اشخاص و دولت است؛ زیرا ادعای اشخاص ثالث نسبت به املاک و اراضی محدودیت و پایانی ندارد و در هر حال قابل طرح در محاکم است.

باید توجه داشت تزلزل حقوق مالکیت علاوه بر بی‌اعتمادی مردم نسبت به نظام و ایجاد نارضایتی عمومی، سبب فقدان امنیت سرمایه‌گذاری نیز خواهد شد؛ زیرا سرمایه‌گذار در پی یک محیط امن برای احداث کارخانه، کارگاه یا ایجاد بنا برای شرکت خود می‌باشد و امکان معارضة اشخاص ثالث و ادعای مالکیت از جانب آنها، هرگونه سرمایه‌گذاری را دچار مخاطره نموده و امکان سرمایه‌گذاری امن و سودده را از میان می‌برد. به‌ویژه در سرمایه‌گذاری‌های کلان که مستلزم خرید چند هکتار از اراضی برای احداث کارخانجات و زمین‌های کشاورزی است، سرمایه‌گذار باید از عدم امکان طرح ادعا و معارضة مطمئن شود و سپس سرمایه خود را در این مسیر قرار دهد که این امر به‌دلیل تزلزل در اعتبار مالکیت رسمی، میسر نیست.

۳. عدم امکان اعمال حاکمیت و سیاستگذاری در زمینه اراضی و املاک و ناکارآمدی حکمرانی در حوزه اموال غیرمنقول

در موضوعات مختلف اقتصادی، در پاره‌ای از موارد لازم است حاکمیت سیاست خاصی را نسبت به گروهی از مردم اجرا نماید و سایرین را از آن معاف دارد. به‌عنوان مثال، حاکمیت قصد داشته باشد نوع خاصی از مالیات را نسبت به سوداگری در بخش مسکن و یا نسبت به برخی از املاک به‌دلیل ارزش یا محل جغرافیایی آنها اعمال نماید. در اینجا به‌دلیل اینکه اسناد عادی در این خصوص به‌وفور وجود داشته و اعتبار قانونی دارند، امکان وضع این سیاست وجود ندارد و اسناد عادی نیز به‌دلیل قابلیت و سهولت امکان جعل در آنها، مفاد آنها قابلیت دستکاری و تغییر به سود افراد دیگر را دارند و بدین‌سان می‌توان با جعل مبیعه‌نامه به نام اشخاص مجهول الحال نسبت به فرار مالیاتی اقدام نمود؛ لذا مجالی برای اعمال حاکمیت و سیاستگذاری باقی نمی‌ماند. توضیح آنکه یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که امروزه جامعه با آن درگیر است افزایش سرسام‌آور قیمت مسکن و اجاره بهاست. اصلاح این امر مستلزم اجرای سیاست‌های مختلف اقتصادی و افزایش تولید مسکن است. تولید مسکن در صورتی رافع این مشکل است که مسکن به‌عنوان یک کالای صرفاً مصرفی مورد استفاده قرار گیرد. در صورتی که مسکن به‌عنوان یک ابزار حفظ ارزش پول و کسب سود مورد استفاده قرار گیرد هرچه مسکن جدید تولید و عرضه شود با توجه به حجم بالای نقدینگی در کشور، همچنان تقاضای بالایی برای خرید مسکن وجود خواهد داشت و این امر مانع واقعی شدن قیمت مسکن خواهد شد. به‌دیگر سخن، بخش زیادی از مسکن تولید شده به‌جای اینکه به مصرف‌کنندگان عرضه شود به سوداگران عرضه می‌شود و این موضوع مانع از تعادل عرضه

و تقاضا در این حوزه خواهد شد. از جمله سیاست‌های لازم برای جلوگیری از سوداگری در حوزه مسکن وضع مالیات در این حوزه است. تنها راه شناسایی و اعمال دقیق این مالیات عدم اعتبار اسناد عادی است والا این مالیات قابلیت اجرایی نخواهد داشت و به هدف مدنظر نمی‌رسد. همچنین است در خصوص وضع مالیات بر خانه‌های خالی.

نظر به مشکلات پیش‌گفته در حوزه مسکن، یکی از مهم‌ترین راهکارها تولید و عرضه کافی مسکن است. یکی از سهل‌ترین بسترهای حقوقی جذب سرمایه و تولید مسکن، قرارداد پیش‌فروش است. نظر به عدم اتقان حقوقی و امکان معامله معارض در این حوزه و بالا بودن خطر (ریسک) این نوع معاملات استقبال از این نوع قراردادهای به اندازه کافی نیست. حتی در مواردی که سیاستگذار قصد ارفاق به برخی از دارندگان سند عادی را دارد، این امر محکوم به شکست و موجب زمین‌خواری می‌شود؛ زیرا افراد به‌سادگی می‌توانند با ارائه یا جعل مبیعه‌نامه از مزایا و تسهیلات ارفاقی قانونگذار من‌غیرحق بهره‌مند شوند. مثال بارز این موضوع، زمین‌خواری‌های برخی افراد با توسل به اسناد عادی با سوءاستفاده از مفاد مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک است. بدین‌سان در صورت اعتبار اسناد عادی، هر نوع سیاستگذاری در حوزه اموال غیرمنقول محکوم به شکست است.

۴. افزایش پرونده‌ها و دعاوی قضایی با موضوع اختلافات ملکی

مطابق برآوردهای اعلام‌شده از سوی قوه قضائیه، بخش بسیاری از پرونده‌های قضایی اعم از حقوقی و کیفری ریشه در اختلافات ملکی داشته و ناشی از اعتبار اسناد عادی در معاملات می‌باشد. در حوزه دعاوی حقوقی نیز بخش عمده‌ای از دعاوی را موضوعات مرتبط با اراضی و املاک تشکیل می‌دهد که پرونده‌های بسیار حساس، پیچیده و با ارزش ریالی بسیار بالا هستند. موضوعات آنها نیز چه در دعاوی ثلاث (تصرف عدوانی، مزاحمت و ممانعت از حق) و چه در دعاوی الزام به ثبت سند رسمی و اثبات مالکیت، مربوط به دارایی اصلی و بعضاً یگانه دارایی یک خانوار است. لذا در عین کثرت و تعدد، این قبیل دعاوی بسیار حائز اهمیت و حیاتی نیز هستند. منشأ شکل‌گیری این قبیل پرونده‌ها در اکثر قریب به اتفاق موارد، عدم ثبت رسمی، فقدان سند مالکیت و تنظیم اسناد عادی در معاملات مربوط به آنهاست. لذا با حذف اعتبار اسناد عادی و تسهیل در صدور سند مالکیت برای این اراضی، بخش عمده‌ای از دعاوی حقوقی و کیفری دستگاه قضایی کاهش خواهد یافت.

۵. ایجاد بستر پولشویی

افراد بزهکار برای تبدیل عواید حاصل از جرم به اموال به‌ظاهر مشروع، نیازمند بستر قانونی هستند و یکی از آماده‌ترین بسترها برای این امر، تبدیل وجوه تحصیل‌شده ناشی از جرم به اموال غیرمنقول است. در حال حاضر به‌دلیل اعتبار اسناد عادی در معاملات اموال غیرمنقول، بزهکاران به‌سادگی قادر هستند با توجه به فقدان هرگونه نظارت و کنترل بر معاملات عادی، عواید مذکور را توسط مبیعه‌نامه عادی تبدیل به ملک یا زمین نمایند. در پولشویی‌های سازمان‌یافته یکی از بسترهای مهم جرم، اعتبار اسناد عادی بوده است. عدم اعتباربخشی به اسناد عادی در این حوزه می‌تواند یکی از مهم‌ترین بسترهای پولشویی را از میان بردارد.

۶. افزایش امکان کلاهبرداری و معاملات معارض

اعتبار اسناد عادی این امکان و بستر را فراهم می‌سازد تا افراد کلاهبردار با تشکیل باندهای جعل و فساد، مبادرت به انجام معاملات معارض یا کلاهبرداری نمایند. بدین توضیح که به‌دلیل عدم ثبت معامله عادی، امکان انتقال مال



غیرمنقول به افراد متعدد همواره وجود دارد و این انتقالات نیز به دلیل عادی بودن معمولاً تا مدت زمانی فاش نشده و موجبات متواری شدن فرد تبه‌کار و از بین رفتن ثروت و دارایی مالباختگان خواهد شد. کلاهبرداری به‌ویژه در خصوص پیش‌فروش ساختمان یکی از پرونده‌های کثیرالشاکه و بسیار مهم و مخرب به‌شمار می‌رود که تبعات اقتصادی و امنیتی قابل توجهی دارد. این در حالی است که در صورت ثبت رسمی به دلیل ثبت اطلاعات معامله در سامانه، امکان انتقال مال به دو یا چند نفر منتفی می‌گردد.

۷. عدم امکان انجام معاملات امن در حوزه معاملات اموال غیرمنقول و بالا بودن ریسک هرنوع سرمایه‌گذاری وابسته به تملک اموال غیرمنقول

با توجه به رواج و اعتبار معاملات غیررسمی، در حال حاضر معاملات اموال غیرمنقول بسیار در خطر و غیراطمینان‌بخش هستند؛ زیرا از یک سو، خریدار هیچ‌گاه نمی‌تواند به صورت کامل به مالکیت فروشنده واقف شود؛ چراکه ممکن است در ید ماقبل یا ایادی قبلی معارضی با سند عادی وجود داشته و یا ایرادی در معاملات عادی قبلی وجود داشته که منجر به بطلان، فسخ یا انفساخ آن شده باشد و مالکیت فعلی فروشنده از نظر حقوقی معتبر نباشد. از سوی دیگر، حتی نظام ثبتی کشور نیز نمی‌تواند هنگام معامله اطمینان صددرصدی ایجاد کند که صرفاً شخصی که نام او در دفتر املاک سازمان ثبت به‌عنوان مالک ثبت شده، مالک است و شخص دیگری در آینده ادعای مالکیت نخواهد نمود. لذا بستر ایجاد دعوی و پرونده قضایی و عدم استحکام در قراردادها به واسطه اعتبار اسناد عادی کاملاً فراهم است. مضافاً اینکه افراد سودجو می‌توانند با استفاده از سند مجعول و با تشکیل باندهای فساد در حوزه کارشناسان رسمی دادگستری هر ملکی را مورد خدشه قرار داده و با به‌کار بردن برخی ترفندها خود را از مجازات استفاده از سند مجعول نیز برهانند.

۸. عدم تشکیل بانک اطلاعاتی از ملک و زمین در کشور و عدم امکان شناسایی اموال غیرمنقول و فرار از ادای دین

بستر اصلی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دولت‌ها در هر زمینه‌ای از جمله تخصیص، یارانه‌ها و... وجود بانک اطلاعاتی و آمار دقیق از موضوعات مربوطه است. بدون وجود آمار و اطلاعات صحیح و دقیق، امکان برنامه‌ریزی و قانونگذاری صحیح در بخش مسکن از دولت سلب خواهد شد.

تشخیص میزان دقیق املاک موجود در کشور، تعداد خانوارهای ساکن در املاک، تعداد دقیق اراضی کشاورزی و مالکان آنها و تفکیک اراضی ملی و دولتی از مستثنیات، از جمله اطلاعاتی است که هر دولتی بدان نیازمند است. این بستر صرفاً زمانی مهیا خواهد شد که اطلاعات مربوطه در یک سامانه جامع تحت نظر حاکمیت شکل گیرد و فضای غیررسمی و خارج آن، امکان ظهور و بروز نداشته باشد. این در حالی است که هم‌اکنون به دلیل امکان انجام معاملات به صورت عادی و نیز تفکیک و تغییر کاربری‌های غیرقانونی در اراضی کشور، سیاستگذار کشور ما اطلاعات و آمار جامعی در حوزه املاک و اراضی در اختیار ندارد. زوال اعتبار اسناد و معاملات غیررسمی باعث ایجاد بانک اطلاعاتی دقیق و به‌روز خواهد شد که بستر برنامه‌ریزی صحیح دولت محسوب می‌شود.

علاوه بر این، عدم ثبت معاملات املاک و اراضی و اعتبار اسناد عادی موجب عدم امکان شناسایی اموال غیرمنقول محکومان مالی و بالتبع عدم امکان اجرای احکام صادره از دادگاه‌ها خواهد شد. بدیهی است که عدم اجرای احکام دادگاه‌ها و عدم استیفای دیون، سبب لطمه به اعتبار دستگاه قضایی و تضییع حقوق طلبکاران و نارضایتی مردم می‌گردد.

۹. تملک غیرمجاز اراضی توسط اتباع بیگانه

اعتبار اسناد عادی موجب می‌شود که اتباع بیگانه بدون رعایت قوانین و مقررات مربوط به مالکیت بر اراضی و املاک، اقدام به تملک اراضی در کشور نمایند. این اقدام به آنها امکان اجاره ملک به دیگران یا انتقال بعدی به سایر اتباع بیگانه را نیز خواهد داد. تملک اموال غیرمنقول توسط اتباع بیگانه بدون نظارت و دخالت حاکمیت و طی مراحل قانونی موجب به مخاطره افتادن امنیت کشور شده و زمینه را برای مداخله و ورود برخی دولت‌های متخاصم فراهم می‌سازد. لذا اعتبار سند عادی بدین جهت نیز محل خدشه است.

۱۰. ابطال اسناد رهنی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری

اعتبار سند عادی موجب می‌شود تا برخی از تبهکاران و سودجویان پس از انتقال مال غیرمنقول با سند عادی به‌غیر، مبادرت به اخذ تسهیلات از شبکه بانکی کشور نموده و بانک نیز بدون اطلاع از اینکه مال غیرمنقول قبلاً به فروش رسیده، مبادرت به تنظیم سند رهنی و قرار دادن ملک در رهن خود می‌نماید؛ لیکن بعداً با طرح دعوی از سوی خریدار، با عنایت به اعتبار اسناد عادی، دادگاه حکم بر ابطال سند رهنی صادر نموده و بانک‌ها برای وصول مطالبات خود دچار مشکل خواهند شد.

۱۱. تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی و باغی

تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تبدیل آنها به ویلا و منازل مسکونی، امنیت غذایی مردم را دچار مخاطره نموده و در دراز مدت منجر به نابودی کشاورزی و وابستگی کشور در اقلام غذایی پرمصرف و حیاتی خواهد شد. یکی از بسترهای تغییر کاربری غیرمجاز، اعتبار اسناد عادی است زیرا در صورت تفکیک و تغییر کاربری غیرمجاز، صدور سند رسمی مالکیت غیرممکن است اما اعتبار سند عادی موجب می‌شود مالکان اراضی به‌سادگی نسبت به تغییر کاربری اراضی خود و تفکیک و انتقال آن به‌غیر اقدام نمایند. در این‌گونه موارد خریدار مرتکب جرم تغییر کاربری نشده و برخورد سخت مانند تخریب نیز با این‌گونه خریداران تبعات اجتماعی و امنیتی خواهد داشت. اما با زوال اعتبار اسناد عادی، ملکی که به‌صورت عادی افزاز شده است، قابلیت معامله رسمی ندارد و با توجه به عدم اعتبار معامله عادی، عملاً ارتکاب تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی و تفکیک عادی آنها غیرممکن خواهد شد.

مبحث دوم - اعتبار معاملات عادی در معاملات راجع به اموال غیرمنقول موجب اختلال نظام است

نظر به ایرادهای پیش‌گفته اعتبار اسناد عادی در معاملات اموال غیرمنقول موجب اختلال نظام در حوزه حکمرانی اموال غیرمنقول است. به دیگر سخن التزام به حکم اولی صحت معامله عادی در حوزه معاملات اموال غیرمنقول موجب اختلال نظام است. تنها راه برون‌رفت از این اختلال نیز عدول از حکم صحت است چراکه در فرض صحت این نوع معاملات کلیه عوارض پیش‌گفته کماکان و بیش‌ازپیش وجود داشته که نتیجه قطعی آن اختلال در نظام و ناکارآمدی آن در مدیریت و حکمرانی اموال غیرمنقول خواهد بود. توضیح آنکه رفع آسیب‌های مذکور و حکمرانی مطلوب در حوزه اموال غیرمنقول صرفاً منوط به آن است که اولاً دفتر املاکی مشتمل بر احصا کلیه املاک موجود در کشور و مالکان آنها ایجاد شود و ثانیاً نتوان به استناد معامله عادی مقدم، سند رسمی تنظیم شده را ابطال نمود. تحقق این دو هدف



اساسی با حکم به صحت معامله عادی ناسازگار است. به دیگر سخن در صورت حکم به صحت معامله عادی قطعاً این دو هدف محقق نخواهد شد چراکه در فرض تشکیل دفتر املاک جامع به شرح مذکور، پس از گذشت مدتی اعتبار این دفتر کلاً مخدوش شده و می‌توان هر معامله رسمی را به استناد یک معامله عادی مقدم ابطال کرد. عدم تحقق این دو هدف نیز به‌ویژه در شرایط حکمرانی نوین به‌طور قطع موجب بروز همه عوارض و توالی فاسدهای مذکور شده که نتیجه قطعی آن اختلال نظام و بروز ناکارآمدی نظام در مدیریت اموال غیرمنقول خواهد شد. از این رو براساس طرح مذکور پیشنهاد شده است از باب رعایت مصلحت عامه و جلوگیری از اختلال در نظام از حکم صحت معامله عادی در معاملات اموال غیرمنقول عدول گردد.

ممکن است گفته شود در فرض عدول از حکم صحت معامله عادی اولاً تکلیف معاملات عادی که قبل از این قانون منعقد شده‌اند چه می‌شود؟ طبیعتاً حکم به بطلان آنها و یا عدم تعیین تکلیف آنها خود به‌نوع دیگری موجب اختلال نظام خواهد بود. حکم به صحت مطلق آنها نیز موجب خواهد شد که هر سند رسمی به‌استناد یک سند عادی تنظیمی قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون ابطال شود که برخلاف هدف این قانون خواهد بود. ثانیاً آیا امکان تنظیم سند رسمی به‌صورت سهل و آسان و بدون عسرو حرج برای مردم وجود دارد؟ در صورت پاسخ منفی به این سؤال حکم به عدم صحت معامله عادی موجب عسرو حرج برای برخی افراد خواهد بود. ثالثاً آیا تنها راه جلوگیری از اختلال نظام در این حوزه حکم به بطلان معامله است؟ آیا راه دیگری وجود ندارد؟ در این گزارش به پاسخ سؤال‌ها و اشکال‌های فوق خواهیم پرداخت.

مبحث سوم - اهداف اصلی مصوبه مجلس در خصوص طرح الزام به تنظیم سند رسمی

- مهم‌ترین اهداف مدنظر مصوبه مجلس در طرح الزام به تنظیم سند رسمی معاملات اموال غیرمنقول به شرح زیر است:
۱. تثبیت مالکیت دولت و اشخاص خصوصی بر اراضی و املاک و جلوگیری از تزلزل مالکیت در حوزه اموال غیرمنقول،
 ۲. به‌روزرسانی دفتر املاک سازمان ثبت مطابق واقع، به‌عنوان تنها مرجع رسمی تعیین مالکیت اموال غیرمنقول در کشور،
 ۳. عدم امکان ابطال اسناد و معاملات رسمی اشخاص به استناد معاملات عادی و غیررسمی پس از گذشت مهلت‌های مقرر در قانون،
 ۴. تسهیل تنظیم سند رسمی قراردادها راجع به اموال غیرمنقول در دفاتر اسناد رسمی،
 ۵. تسهیل صدور سند رسمی برای اراضی فاقد سند رسمی.

مبحث چهارم - شرح مختصر مصوبه مجلس در خصوص طرح الزام به تنظیم سند رسمی

جهت نیل به اهداف فوق و رفع آسیب‌های پیش‌گفته و نیز در راستای سیاست‌های کلی نظام مبنی بر لزوم ترویج و توسعه سند رسمی، طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. محورهای مهم مصوبه مجلس به شرح زیر است:

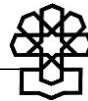
الف) فرایند دقیقی طراحی شده است که کلیه اسناد عادی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون ایجاد شده است پالایش شده و با رعایت قوانین و مقررات مربوط به سند رسمی تبدیل شوند. در این راستا کلیه موانع غیرضرور صدور سند برای اراضی فاقد سند رسمی برداشته شده است.

ب) تنظیم سند رسمی برای انتقال اموال غیرمنقول پس از گذشت مواعیدی که در این قانون مشخص شده است الزامی شده است و ضمانت اجرای عدم تنظیم سند رسمی بطلان معامله مقرر شده است. در این راستا اولاً تنظیم سند رسمی برای انتقال اموال غیرمنقول بسیار تسهیل شده و موانع آن برداشته شده است. ثانیاً امکان تنظیم سند رسمی انتقال آن دسته از اموال غیرمنقول که هنوز سند رسمی برای آنها صادر نشده لکن در سامانه‌ای که به این منظور طراحی شده درج شده و در فرایند صدور سند قرار گرفته، فراهم گردیده است.

توضیح آنکه برای نیل به این اهداف، در مصوبه مجلس، هم‌زمان با زوال اعتبار معاملات عادی، تنظیم سند رسمی معاملات اموال غیرمنقول نیز تسهیل گردیده و از هزینه‌ها، مراحل و زمان لازم برای آن کاسته شده است. همچنین تنظیم و تنسيق ارتباط بنگاه‌های معاملات املاک با دفاتر اسناد رسمی و ارائه پاسخ استعلامات لازم به‌صورت آنی و لحظه‌ای از سوی دستگاه‌های دولتی مسئول در مواد مختلف مصوبه پیش‌بینی شده تا امکان تنظیم سند رسمی معامله به‌صورت آنی و در یک روز فراهم شود.

علاوه‌براین، برای آن دسته از معاملات که تا قبل از لازم‌الاجرا شدن مصوبه به‌صورت عادی انجام شده‌اند، در ماده (۱۰) سامانه‌ای در نظر گرفته شده تا هم اشخاص ذی‌نفع طی دوران گذار بتوانند با بارگذاری اسناد و ادعاهای خود در سامانه مذکور، حقوق خود را محفوظ نگاه دارند و هم سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بتواند با اطلاع از ادعاهای موجود در خصوص هر ملک، نسبت به ارائه پاسخ صحیح در استعلامات خود به متعاملان اقدام نماید. همچنین اخذ سند مالکیت، تسهیل شده و بسیاری از موانع موجود در اخذ سند رسمی، در مصوبه مجلس برداشته شده‌اند. به‌عنوان نمونه در خصوص آن دسته از اراضی کشاورزی که به‌دلیل تفکیک و خرد شدن در سنوات گذشته، هم‌اکنون مساحت آنها پایین‌تر از حدنصاب فنی-اقتصادی بوده و امکان صدور سند مالکیت مفروز ندارند و بدین‌علت، معاملات آنها با سند عادی انجام می‌شود نیز امکان صدور سند مالکیت مفروز پیش‌بینی شده و بدین ترتیب امکان معامله رسمی اراضی کشاورزی نیز فراهم گردیده است. همچنین تنظیم رسمی قرارداد پیش‌فروش نیز در مقایسه با وضعیت کنونی بسیار تسهیل شده است. لذا بررسی‌های انجام شده حاکی از این است که در صورت تصویب نهایی و اجرای طرح، ساماندهی و تنسيق معاملات به‌نحو صحیح و اصولی انجام شده و حجم گسترده‌ای از دعاوی ملکی، جرایم و پرونده‌های قضایی کاهش خواهند یافت و این امر موجب استحکام مالکیت اشخاص و دولت می‌گردد. درواقع نقاط قوت مصوبه فوق عبارتند از:

۱. ساماندهی و تعیین تکلیف اسناد عادی موجود تا قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون،
۲. تعیین دوره گذار از معاملات عادی به معاملات رسمی،
۳. تنظیم روابط بنگاه‌های املاک با دفاتر اسناد رسمی با توجه به جایگاه قانونی آنها،
۴. الزام دستگاه‌های دولتی به ارائه پاسخ آنی به استعلامات از طریق سامانه الکترونیک،
۵. الزام مراجع قضایی و شبه‌قضایی به درج آرای مرتبط با اموال غیرمنقول در سامانه ثبت رسمی،
۶. اعلام عدم اعتبار معاملات غیررسمی پس از گذشت مهلت‌های مقرر در این قانون،



۷. تسهیل صدور سند مالکیت برای اراضی و املاک فاقد سند مالکیت رسمی،
۸. تسهیل تنظیم سند رسمی قراردادهای راجع به اموال غیرمنقول در دفاتر اسناد رسمی،
۹. ایجاد بانک جامع اطلاعات اموال غیرمنقول کشور،
۱۰. تثبیت مالکیت اشخاص بر اموال غیرمنقول و عدم امکان ابطال اسناد رسمی به استناد اسناد عادی تنظیمی قبلی پس از گذشت مواعد مندرج در طرح.

بنابراین، با توجه به نقاط قوت این مصوبه و آسیب‌های اسناد عادی در معاملات اموال غیرمنقول، ثبت رسمی معاملات، یکی از ضرورت‌های تقنینی محسوب و حفظ شاکله مصوبه مجلس خصوصاً نسبت به ماده (۱) آن امری کاملاً ضروری به‌شمار می‌رود. لذا پیشنهاد می‌شود براساس مصلحت جامعه اسلامی و جلوگیری از اختلال در نظام و در راستای ایجاد زمینه حکمرانی کارآمد نظام در حوزه اموال غیرمنقول، با حفظ شاکله فعلی مصوبه و عدم تغییر مفاد اصلی مندرج در ماده (۱) آن و تصویب نهایی مصوبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام نسبت به رفع این معضل بزرگ از نظام حقوقی و قضایی کشور و ایجاد تحول و بهداشت قضایی در راستای سیاست‌های کلی نظام گام برداشته شود.

مبحث پنجم - تبیین اشکالات اساسی مطروحه در خصوص این طرح و پاسخ به آنها

اشکالات اساسی مطروحه در خصوص این طرح به شرح زیر است:

۱. تزلزل و از بین بردن مالکیت اشخاصی که قبل از این قانون با معامله عادی ملکی را تملک کرده‌اند،
۲. کثرت دعاوی واهی در خصوص اراضی فاقد سند رسمی،
۳. تزلزل اسناد رسمی کنونی از طریق اسناد واهی معارض بارگذاری شده در سامانه،
۴. قربانی شدن خریداران جاهل و سوءاستفاده فروشندگان از جهل خریداران به این حکم (فروشنده به تعداد غیرمحدود می‌تواند معامله عادی انجام داده و این عمل او مشمول هیچ عنوان کیفری نیز نیست)،
۵. کثرت ورودی دعاوی حقوقی و کیفری و پرونده‌های اداری تقاضای سند در اثر اجرای این قانون،
۶. عدم قابلیت اجرا به دلیل عدم زیرساخت‌های لازم و در نتیجه ایجاد سردرگمی برای مردم و بروز بن‌بست برای معاملات اموال غیرمنقول،
۷. عدم استقبال عمومی مردم از این طرح با توجه به دشواری اجرای آن در مقایسه با وضعیت کنونی و فرهنگ حقوقی مردم.

۱. بررسی و نقد اشکال اول (تزلزل و از بین بردن مالکیت اشخاصی که قبل از این قانون با معامله عادی ملکی را تملک کرده‌اند):

مالکیت افراد در حال حاضر به دو صورت است: ۱. مستند به سند رسمی، ۲. مستند به سند عادی.

۱. شخصی که مستند به سند رسمی مالک است با اجرای این قانون هیچ‌گونه مشکلی ندارد و صرفاً باید از این به بعد معاملات خود را به صورت رسمی انجام دهد. در این فرض، مشاعی بودن یا مفروز بودن مال غیرمنقول مؤثر در مقام نیست. در صورت اختلاف میان مالکان، از طریق قوانین مرتبط موضوع از طریق اداره ثبت جهت افراز یا از طریق دادگاه جهت دستور فروش، پیگیری می‌شود.

۲. شخصی که مستند به سند عادی مالک است، باید در فرصت قانونی به سامانه مراجعه و با بارگذاری مستندات خود و نقشه (یو-تی-ام) ملک ادعای خود را در سامانه ثبت کند و بعد از ثبت ادعای خود، حسب مورد به مرجع قضایی (دعوی الزام به تنظیم سند رسمی، دعوی اثبات مالکیت، دعوی اثبات وقوع بیع و ...) یا مرجع اداری (وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت برای اراضی زراعی و باغی، هیئت حل اختلاف قانون تعیین تکلیف اراضی فاقد سند، هیئت حل اختلاف قانون الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن) مراجعه و تقاضای صدور سند رسمی برای ملک خود نماید. مالکیت چنین شخصی علیه کلیه اشخاص قابل استناد است. همچنین این شخص می‌تواند حقوق متصوره خود را به طور رسمی و در دفاتر اسناد رسمی به دیگران منتقل کند. اجرای این قانون هیچ مشکلی برای چنین شخصی در مقایسه با وضعیت کنونی ایجاد نمی‌کند.

فرض کنیم شخص الف مستند به سند عادی مالک واقعی یک ملک است. در صورتی که این شخص (شخص الف) ادعای خود را مطابق مقررات مربوط در سامانه ثبت نکرده یا به رغم ثبت در مهلت مقرر، اقدام قانونی لازم (حسب مورد مراجعه وی به مراجع قضایی یا اداری ذی صلاح) را انجام نداده باشد، مطابق ذیل ماده (۱۰) این مصوبه صور زیر قابل طرح است:

الف) تا زمانی که شخص ثالث دارنده سند رسمی یا شخص ثالثی که در این خصوص ادعای خود را در سامانه ثبت کرده و هنوز در خصوص آن ادعا تعیین تکلیف نشده است، در خصوص آن مال غیرمنقول وجود نداشته باشد، شخص الف مارالذکر، می‌تواند با مراجعه به - حسب مورد - مراجع اداری یا قضایی نسبت به اخذ سند مالکیت خود اقدام کند. مراد از شخص ثالث در اینجا، شخصی است که در تعاقب ایادی معامله شخصی که مستند به سند عادی مالک است (و ادعای خود را در سامانه بارگزاری نکرده و یا اقدام لازم را در مهلت قانونی انجام نداده است نباشد.

ب) چنانچه شخصی نسبت به درج ادعای واهی در سامانه اقدام و سپس حسب مورد اقدام قضایی یا اداری لازم برای اخذ سند را انجام داده باشد، اعم از اینکه اقدام او منتج به سند رسمی به نام وی شده باشد یا خیر، شخص الف می‌تواند با طرح دعوا علیه شخص مذکور نسبت به ابطال حسب مورد ادعا یا سند رسمی او و اخذ خسارات مربوط از وی اقدام نماید.

ج) چنانچه شخص ثالث با حسن نیتی به موجب سند رسمی از دارنده سند رسمی ملک مورد بحث، آن ملک را به انتقال گرفته باشد، یا شخص ثالث با حسن نیتی قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون ملک مورد ادعای آقای الف را به صورت عادی خریداری کرده و پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون ادعای خود را در سامانه ثبت کرده و اقدامات قضایی یا اداری لازم برای اخذ سند رسمی را انجام داده و هنوز تعیین تکلیف نشده است یا شخص ثالث با حسن نیتی پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به موجب سند رسمی، حقوق متصوره شخصی که در سامانه ادعای خود را ثبت کرده است به انتقال گرفته باشد و هنوز ادعای او تعیین تکلیف نشده است، شخص الف نمی‌تواند به این اشخاص رجوع نماید بلکه صرفاً می‌تواند برای جبران خسارات وارد بر خود به نرخ روز به شخصی که معامله معارض انجام داده یا به درج ادعای واهی



در سامانه اقدام کرده است یا حسب مورد ایادی ماقبل خود رجوع کند. شایان ذکر است شخص الف مارالذکر در فرایند رسیدگی به ادعای شخص ثالث برای صدور سند رسمی اعم از اینکه فرایند قضایی باشد یا اداری، به‌عنوان ثالث ذی‌نفع ورود کرده و تقاضای ابطال تقاضا را بدهد.

فلسفه مقرر کردن ترتیبات مذکور نیز آن است که اشخاص ثالث با حسن‌نیتی که پس از گذشت مهلت‌های مقرر در این قانون به‌طور رسمی اقدام به خرید ملک نموده‌اند به استناد یک سند عادی که دارنده آن به تکلیف خود عمل نکرده و شخص ثالث مذکور راهی برای علم به‌وجود مشکل در آن ملک نداشته مورد حمایت قرار گیرد، چراکه حمایت از اشخاص ثالث دارنده سند رسمی یک اصل مهم در اعتبار اسناد رسمی است.

۲. بررسی و نقد اشکال دوم (کثرت دعاوی واهی در خصوص اراضی فاقد سند رسمی)

در خصوص ثبت ادعای واهی نسبت به اراضی فاقد سند رسمی، لازم به ذکر است که اولاً، صرف ادعا بدون داشتن مستندات لازم قابلیت معارضه با اسناد عادی یا رسمی را ندارد. در صورت بارگذاری مدارک و اسناد واهی نیز، واهی بودن و جعلی بودن آنها قابل اثبات خواهد بود. ثانیاً، ثبت ادعای واهی در سامانه مطابق تبصره «۷» ماده (۱۰) مصوبه مجلس، جرم‌انگاری شده و مجازات آن جزای نقدی به میزان ۲۰ درصد قیمت روز ملک تعیین شده است. البته این میزان جزای نقدی قابلیت تقویت و افزایش دارد؛ لیکن به‌هرحال طبق تبصره مذکور هر جرمی که در راستای طرح ادعای واهی صورت گرفته باشد، مجازات مستقل مربوط به خود را نیز خواهد داشت. ثالثاً، در ماده (۱۰) مصوبه مجلس تصریح گردیده که پس از انقضای مهلت قانونی، در صورتی ادعای مدعیان علیه اشخاص ثالث قابل استناد نیست که واهی بودن ادعای ثبت شده در سامانه، اثبات نشده باشد یعنی واهی بودن ادعا در هر حال در مراجع قضایی قابل اثبات و ترتیب اثر خواهد بود.

۳. بررسی و نقد اشکال سوم (تزلزل اسناد رسمی کنونی از طریق اسناد واهی معارض بارگذاری شده در سامانه)

این اشکال به‌نوعی مشابه اشکال قبلی است. توضیح اینکه، به‌دلیل اعتبار کنونی اسناد عادی، هم‌اکنون نیز در اراضی ثبت شده و دارای سند رسمی، هر دارنده سند عادی امکان معارضه با سند رسمی را دارد و می‌تواند علیه مالک رسمی ملک ادعای خود را در مراجع قضایی و اداری مطرح نماید. لذا فرایند پیش‌بینی شده در این مصوبه، موضوع جدیدی نیست و هم‌اینک نیز در محاکم پیگیری می‌شود و صرفاً به جهت لزوم تعیین تکلیف ادعاهای پراکنده موجود، گردآوری و ثبت یکجای آنها مدنظر طرح بوده است. بنابراین، پاسخ‌هایی که به اشکال قبلی داده شد در اینجا نیز قابل تکرار است.

۴. بررسی و نقد اشکال چهارم (قربانی شدن خریداران جاهل و سوءاستفاده فروشندگان از جهل خریداران)

به این حکم)

با توجه به تعیین ضمانت اجرای بطلان برای انجام معاملات عادی، ممکن است عده‌ای از سودجویان مبادرت به انجام معاملات عادی نموده و وجوهی را از معامله‌شوندگان به‌طور نامشروع دریافت کنند. باید توجه داشت که با توجه به اطلاع‌رسانی‌های انجام شده و شوکی که به‌هرحال با تصویب این قانون در معاملات عادی ایجاد می‌شود تا حدود زیادی از این واقعه پیشگیری خواهد شد؛ خصوصاً وقتی توجه کنیم که این عمل تحصیل مال از طریق نامشروع بوده و مشمول ماده (۲) قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری نیز است. با وجود این، یک تبصره جهت جرم‌انگاری رفتار سودجویانی که از بطلان معاملات عادی و جهل طرف مقابل سوءاستفاده کرده و وجوهی را از این

بابت تحصیل می‌نمایند در مصوبه در نظر گرفته شده بود که با توجه به ابهامات مدنظر شورای نگهبان طی مراحل تصویب حذف گردید. هم‌اکنون می‌توان تبصره مزبور را با رفع ابهامات مربوطه به مصوبه اضافه نمود که در این باب پیشنهادی نیز در این گزارش ارائه شده است. با تصویب این پیشنهاد این اشکال مرتفع خواهد شد. توضیح آنکه به موجب این پیشنهاد اخذ هرگونه مال در عوض معامله عادی جرم‌انگاری شده است و این جرم نیز به‌صورت قابل گذشت طراحی شده است. خریدار مجنی‌علیه با اقامه شکایت کیفری علیه فروشنده می‌تواند او را مجبور به جبران خسارات وارده یا تنظیم سند رسمی کند.

۵. بررسی و نقد اشکال پنجم (کثرت ورودی دعاوی حقوقی و کیفری و پرونده‌های اداری تقاضای سند در اثر اجرای این قانون)

پرونده‌های مربوط به اختلافات ملکی اعم از حقوقی، کیفری و اداری هم‌اکنون نیز به‌دلیل اعتبار معاملات عادی، وجود داشته و در جریان هستند و اتفاقاً یکی از نقاط قوت مصوبه مجلس این است که با رسمی شدن معاملات، از بین رفتن اعتبار اسناد عادی و تعیین تکلیف ادعاها و اسناد عادی موجود، در میان‌مدت و بلندمدت، پرونده‌های قضایی به‌نحو بسیار چشمگیری کاهش خواهد یافت. اما در کوتاه‌مدت با توجه به اینکه تعیین تکلیف اسناد عادی موجود به جهت طی دوران گذار از معاملات عادی به‌رسمی ضرورت دارد، ممکن است پرونده‌ها تا حدودی افزایش داشته باشند که نتیجه آن تحکیم مالکیت‌ها و کاهش دعاوی در آینده است. لذا از نظر هزینه-فایده نیز این امر مثبت قلمداد می‌شود. حداقل امتیاز این مقرره آن است که حجم پرونده‌های حقوقی و اداری مطرح شده در این حوزه مشخص شده و قابلیت برنامه‌ریزی برای حل‌وفصل همیشگی آنها فراهم می‌شود. لذا در بلندمدت موجب کاهش چشمگیر پرونده‌های قضایی خواهد شد.

۶. بررسی و نقد اشکال ششم (عدم قابلیت اجرا به دلیل عدم زیرساخت‌های لازم و در نتیجه ایجاد سردرگمی برای مردم و بروز بن‌بست برای معاملات اموال غیرمنقول)

برای ایجاد زیرساخت‌های مدنظر این مصوبه، مواعیدی تعیین شده است و این زیرساخت‌ها نیز عمدتاً در قالب سامانه و نرم‌افزار تحقق می‌یابند. لازم به ذکر است که طراحی نحوه اجرای ماده (۱) قانون به‌گونه‌ای صورت گرفته است که عملاً زمان آغاز اجرای قانون در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دارد. بدین توضیح که طراحی و اجرای سامانه موضوع ماده (۱۰) مصوبه برعهده سازمان مزبور گذاشته شده است و مقرر شده که شش ماه پس از راه‌اندازی این سامانه، مفاد ماده (۱) مبنی بر ممنوعیت انجام معامله به‌صورت عادی محقق شود. لذا سازمان ثبت می‌تواند پس از فراهم شدن زیرساخت‌های لازم و آماده شدن سامانه موضوع ماده (۱۰) آغاز صحیح و کم‌نقص مصوبه مجلس را رقم بزند. به‌عبارت‌دیگر تا زیرساخت‌های لازم تهیه و ایجاد نشود و شش‌ماه از اجرای آزمایشی این زیرساخت‌ها نگذرد این قانون اجرایی نمی‌شود. از این‌رو هیچ بن‌بستی پدید نخواهد آمد.

توضیح آنکه برای اجرای این قانون:

اولاً باید دفاتر اسناد رسمی چه به‌لحاظ تعداد و چه به‌لحاظ ساعات کاری توسعه پیدا کنند؛ این موضوع محقق است و تا زمان اجرایی شدن این قانون تعداد دفاتر اسناد رسمی (در اجرای قانون تسهیل مجوزهای کسب‌وکار) به میزان چشمگیری افزایش پیدا خواهد کرد و در این طرح مقرر شده ساعات کاری آنها افزایش پیدا کند.



ثانیاً سامانه ماده (۱۰) باید به نحو مطلوب و کارآمد طراحی و اجرا شود. در این خصوص نیز می توان گفت سازمان ثبت در بهره گیری از سامانه های الکترونیکی جزء سازمان های پیشرو در کشور بود و در حال حاضر نیز از ظرفیت خوبی برخوردار است. همچنین اجرای این قانون منوط به راه اندازی این سامانه و گذشت شش ماه از آن است. بدیهی است مشکلات اجرایی احتمالی آن نیز در این مهلت قابل رفع خواهد بود.

ثالثاً امکان ثبت آنی معاملات فراهم باشد. این امکان برای دارندگان اسناد رسمی تک برگ در حال حاضر نیز وجود دارد. به افراد دارای سند دفترچه ای نیز دو سال دیگر مهلت تعویض اسناد خود به اسناد تک برگ داده شده و پس از آن، این قانون اجرایی می شود. دارندگان اسناد عادی نیز با بارگذاری اسناد خود در سامانه موضوع ماده (۱۰) امکان ثبت آنی معاملات خود را خواهند داشت.

درعین حال از باب احتیاط پیشنهاد می شود در این قانون مقرر شود درآمدهای ناشی از اجرای این قانون به سازمان ثبت اختصاص یابد تا بهتر نسبت به اتخاذ تمهیدات اجرایی اقدام نماید.

۷. بررسی و نقد اشکال هفتم (عدم استقبال عمومی مردم از این طرح با توجه به دشواری اجرای آن در مقایسه با وضعیت کنونی (که معاملات به صورت عادی و بدون هیچ تشریفات قابل انجام است) یا جهل به قانون و نیز فرهنگ حقوقی حاکم بر معاملات اشخاص)

مهم ترین نقدی که در خصوص این طرح مطرح شده آن است که به موجب این طرح ثبت کلیه معاملات اموال غیرمنقول الزامی شده و ضمانت اجرای عدم ثبت بطلان معامله در نظر گرفته شده است. نظر به موانع ثبت معاملات که در حال حاضر وجود دارد، نظر به ناکارآمدی هایی که در سازمان ثبت و دستگاه های اداری کشور وجود دارد، نظر به عدم امکان ثبت معاملات اموال غیرمنقولی که در حال حاضر سند رسمی ندارند و با توجه به فرهنگ غالب حقوقی مبنی بر تنظیم عادی معاملات که در حال حاضر بین مردم رواج دارد، به احتمال زیاد اغلب مردم یا بخش قابل توجهی از آنان از این طرح استقبال نکرده و کماکان معاملات خود را به صورت عادی انجام خواهند داد. چنانچه حاکمیت بخواهد حکم بطلان را بر این معاملات بار کند و آنها را به رسمیت نشناسد موجب بروز انبوه پرونده قضایی، تشدید نارضایتی و حتی بحران اجتماعی خواهد شد. امری که به ویژه در شرایط کنونی باید از آن اجتناب کنیم. مضافاً اینکه ضمانت اجرای بطلان خلاف احکام اولی شرعی بوده و ممکن است با واکنش برخی علما و مراجع عظام مواجه شود.

۱. اولین مبنای طرح این اشکال آن است که در حال حاضر با توجه به موانع مختلفی که وجود دارد امکان تنظیم سند انتقال برای بسیاری از املاک وجود ندارد. لذا این طرح قابل اجرا نیست. لذا دامنه شمول این قانون صرفاً باید مواردی باشد که امکان تنظیم آنی سند انتقال برای آنها فراهم باشد. این امکان صرفاً برای آن دسته از املاک فراهم است که پس از لازم الاجرا شدن این قانون سند رسمی جدیدی برای آنها صادر شده باشد. توضیح آنکه تنظیم سند به صورت آنی در دفتر اسناد رسمی صرفاً برای آن دسته از اسنادی امکان پذیر است که به صورت سند کاداستری تک برگ شیمی صادر شده باشند لذا این حکم باید به این نوع از اسناد محدود شود. این گزاره از هر دو جهت طرح آن محل خدشه است. اولاً طبق این طرح و با احکامی که در آن پیش بینی شده است عمده موانع تنظیم سند رسمی مرتفع شده است و امکان تنظیم آنی سند انتقال برای همه املاک از جمله دارندگان اسناد عادی نیز فراهم شده است. توضیح آنکه مالکان اموال غیرمنقول یا سند عادی دارند یا سند رسمی غیرکاداستری و یا سند رسمی کاداستری شیمی. به جز

دسته اخیر که مشکلی ندارند دو دسته دیگر تا قبل از اجرایی شدن این قانون (دو سال پس از تصویب) فرصت دارند حسب مورد با ثبت سند خود در سامانه ثبت اسناد موضوع ماده (۱۰) این قانون یا تبدیل سند خود به سند کاداستری تک برگ جدید موانع ثبت آنی معامله خود را بردارند و پس از مهلت مذکور این قانون لازم‌الاجرا می‌شود. ثالثاً، موانعی که برای انتقال رسمی برخی اموال غیرمنقول ممکن است وجود داشته باشد درخصوص اسناد رسمی که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نیز صادر می‌شوند قابل طرح است (مانند عدم تغییر کاربری).

۲. دومین مبنای این اشکال آن بوده است که بسیاری از مردم به دلیل عدم آگاهی‌های لازم حقوقی یا کاهلی نسبت به قوانین و مقررات، ممکن است به‌رغم وضع این قانون و به‌رغم فراهم شدن زمینه‌های تنظیم سند رسمی برای کلیه معاملات، کماکان طبق عادت گذشته نسبت به تنظیم عادی قراردادهای خود اقدام کنند. لذا اگر همه این معاملات را باطل اعلام کنیم با نارضایتی عمومی مواجه خواهیم شد. در پاسخ به این اشکال باید گفت این اشکال درخصوص هر پیشنهاد دیگری که مطرح شود قابل طرح است. همچنین با توجه به اینکه پیش‌بینی لازم برای اطلاع‌رسانی درخصوص این قانون صورت گرفته بسیار بعید است تعداد قابل‌توجهی از مردم از این حکم خصوصاً با توجه به اهمیت موضوع با خبر نشوند. مضافاً اینکه با توجه به ممنوعیتی که برای دفاتر املاک پیش‌بینی شده است این دفاتر نمی‌توانند سند عادی تنظیم کنند و اسناد تنظیمی خارج از دفاتر املاک نیز بسیار کم است لذا این اشکال آنقدر که موجب عدول از طرح به این مهمی باشد نیست. مضافاً اینکه برای اندک خریداران به‌صورت عادی تمهیداتی اندیشیده شده که موجب جبران خسارات اکثر آنان خواهد بود. اندک باقی‌مانده متضررین احتمالی از عدم اجرای این قانون نیز مستنداً به قاعده اقدام نمی‌تواند مانع اجرای این قانون مهم باشند.

مبحث ششم - تبیین برخی راهکارهای ارائه شده درخصوص ساماندهی اسناد عادی و نقد آنها

همچنانکه گفته شد درخصوص ایرادها و اشکال‌های رواج اسناد عادی و لزوم چاره‌اندیشی برای آن تقریباً بین همه صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران اجماع وجود دارد. لکن درخصوص راهکار رفع این اشکال‌ها پیشنهادهای دیگری در عرض مصوبه کمیسیون مطرح شده است. همه این پیشنهادها در فرایند رسیدگی به این طرح در مرکز پژوهش‌های مجلس، پژوهشگاه قوه قضائیه، کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس و کمیته تشکیل شده ذیل کمیسیون مذکور مفصلاً مورد نقد و بررسی قرار گرفته و نهایتاً به انتخاب آن روشی منجر شد که در مصوبه کمیسیون آمده است. راهکارهای مذکور به‌شرح زیر است:

۱. الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول وجود نداشته باشد و اعتبار اسناد عادی کماکان به‌قوت خود باقی باشد، لکن نهادهای اداری موانع ثبتی را برداشته و ثبت معاملات را تسهیل کنند تا مردم خود به‌سوی ثبت معاملات سوق پیدا کنند.

۲. الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول وجود داشته باشد، لکن ضمانت اجرای آن حکم وضعی درخصوص معامله نباشد، بلکه ضمانت اجرای کیفری برای متعاملین یا انتقال‌دهنده وضع کنیم.



۳. الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول وجود داشته باشد، لکن ضمانت اجرای آن عدم پذیرش این نوع معاملات در محاکم و ادارات باشد.

۴. الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول وجود داشته باشد، لکن ضمانت اجرای آن بطلان نسبی و عدم قابلیت استناد در مقابل اشخاص ثالث باشد.

۵. الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول وجود داشته باشد و ضمانت اجرای آن بطلان باشد، لکن دامنه شمول موارد الزام به ثبت صرفاً محدود به آن دسته اراضی شود که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون برای آنها سند تک برگ کاداستری صادر می‌شود و معاملات عادی در مواردی که ملک سند رسمی ندارد یا آخرین سند رسمی آن ملک قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون صادر شده باشد کماکان صحیح باشد. پیشنهاددهندگان این گزینه معتقدند با توجه به اینکه امکان ثبت آنی معامله در خصوص آن دسته از املاکی که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون برای آنها سند صادر شده است وجود دارد لکن در خصوص سایر اراضی و املاک عملاً در حال حاضر این امکان دست‌کم در بسیاری موارد وجود ندارد لذا این پیشنهاد موجب نارضایتی نخواهد شد. به این ترتیب و با توجه به اینکه سالیانه حدود سه میلیون سند جدید صادر می‌شود به مرور و ظرف چند سال کلیه اراضی کشور یا اکثر قریب به اتفاق آن، مشمول این حکم قرار گرفته بدون آنکه با واکنش شدید جامعه مواجه شویم. از این پیشنهاد به عنوان تدریجی شدن فرایند الزام به ثبت یاد شده است.

۶. عدم ابطال معاملات عادی و بالا بردن هزینه دادرسی دعاوی مستند به اسناد عادی

۷. اجرای آزمایشی در برخی استان‌ها و سپس تعمیم به کل کشور

۸. افزایش مواعد مندرج در ماده (۱۰)

همه پیشنهادهای مذکور در فرایند رسیدگی به این طرح در مرکز پژوهش‌های مجلس، پژوهشگاه قوه قضائیه، کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس و کمیته تشکیل شده ذیل کمیسیون مذکور مفصلاً مورد نقد و بررسی قرار گرفته و نهایتاً به انتخاب آن روشی منجر شد که در مصوبه کمیسیون آمده است. تفصیل این پیشنهادها و نقد و ارزیابی آنها در کتابی که اخیراً پژوهشگاه قوه قضائیه منتشر کرده آمده است و تبیین آنها در این نوشته نمی‌گنجد. اما به اجمال می‌توان گفت این پیشنهادها یا وافی به مقصود نبوده و یا خود دارای اشکال‌های اساسی بوده‌اند. در ادامه پیشنهادهای مذکور مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد:

۱. نقد و بررسی پیشنهاد اول (عدم الزام به ثبت و رفع موانع ثبتی)

رفع موانع ثبت رسمی و تسهیل در اخذ سند مالکیت، یکی از مهم‌ترین مفاد طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول است که در مواد (۲)، (۴)، (۵)، (۶) و (۱۰) مصوبه مجلس نمود یافته است. در این راستا مقرر شده که با در نظر گرفتن تمهیداتی، کلیه استعلامات و امور اداری مرتبط با تنظیم سند رسمی و ثبت معامله در دفاتر اسناد رسمی به صورت آنی انجام شده و دفاتر اسناد رسمی به عنوان یگانه مرجع در این خصوص و بدون نیاز به مراجعه مردم به سایر ادارات و سازمان‌ها اقدامات لازم را در همان روز مراجعه انجام و معامله را به ثبت برسانند. همچنین پاره‌ای از موانع موجود در راه اخذ سند مالکیت از قبیل ساختمان‌های فاقد گواهی پایان کار به دلیل محکومیت در کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، اراضی روستایی و اراضی زراعی و باغی دارای مساحت کمتر از حدنصاب فنی-اقتصادی در این مصوبه

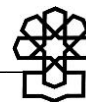
برداشته شده و اخذ سند مالکیت برای آنها بسیار تسهیل شده است. اما نکته مهم اینجاست که صرف تسهیل ثبت رسمی و رفع موانع آن برای تحقق هدف مصوبه و اجرای سیاست‌های کلی نظام مبنی بر استحکام مالکیت و پیشگیری از جرم کفایت نمی‌کند زیرا برای تحقق این امر اصطلاحاً هم باید مقتضی موجود باشد و هم مانع مفقود باشد. در این مورد، مقتضی تزلزل مالکیت‌ها و زمین‌خواری و کلاهبرداری و ... که همان وجود و اعتبار اسناد عادی است، کماکان برقرار و باقی خواهد ماند و اعطای سند مالکیت به اراضی و املاک مانع از ابطال بعدی آنها توسط اسناد عادی مقدم نخواهد بود. به بیان دیگر، به دلیل آشفتگی و اختلافات فراوان ملکی که ناشی از معاملات عادی در حوزه املاک و اراضی است، تسهیل در ثبت رسمی بدون تعیین تکلیف معاملات عادی، اصل آسیب‌ها و ایرادهای فوق‌الذکر را مرتفع نمی‌کند؛ بلکه در درازمدت ممکن است بهبود اندکی در آمارهای ناشی از آن آسیب‌ها حاصل شود.

۲. نقد و بررسی پیشنهاد دوم (وضع ضمانت اجرای کیفری برای معاملات عادی)

مطابق این پیشنهاد، چنانچه افراد از ثبت رسمی معاملات مربوط به اموال غیرمنقول امتناع نمایند، به دلیل اجرا نشدن امر قانونگذار، مجرم و مستوجب مجازات بوده و کیفر عمل خود را خواهند دید. قاعداً مجازات مدنظر پیشنهاددهندگان، باید یکی از دو مجازات حبس یا جزای نقدی باشد؛ زیرا سایر مجازات‌ها یا تناسبی با عمل ارتكابی ندارند و یا فاقد بازدارندگی کافی به‌شمار می‌روند. باید توجه داشت که جرم‌انگاری عدم ثبت رسمی معامله، علی‌الاصول به حبس مرتکب منتهی خواهد شد؛ زیرا یا حبس به‌عنوان کیفر اصلی تعیین می‌شود و یا عدم پرداخت جزای نقدی، منجر به حبس محکوم‌علیه می‌گردد. نکته‌ای که در این خصوص بسیار حائز اهمیت است، این است که به‌هرحال مطابق اصل صحت معاملات، معامله انجام‌شده از نظر حقوقی محکوم به صحت است و جرم بودن آن خللی به ارکان معامله غیررسمی وارد نمی‌سازد. تعیین ضمانت اجرای کیفری و جرم تلقی نمودن عدم ثبت معاملات اموال غیرمنقول، به دلایل ذیل قابل‌پذیرش نیست؛ ضمن اینکه اساساً نه‌تنها در خصوص معاملات واقع‌شده مشکلی را حل نمی‌کند، بلکه مشکلات دیگری را نیز بر آن خواهد افزود:

الف) افزایش فراوان تعداد پرونده‌های قضایی

با توجه به اینکه هم‌اکنون غالب معاملات در کشور به‌صورت عادی انجام می‌شود، در صورت تداوم اعتبار این‌گونه معاملات، بسیاری از مردم کماکان ترجیح خواهند داد تا معاملات خود را به‌صورت غیررسمی ادامه دهند؛ وانگهی، با جرم‌انگاری انجام این معاملات حجم کثیری از پرونده‌های کیفری بلاجهت و بدون دلیل منطقی روانه دستگاه قضایی خواهد شد. این در حالی است که یکی از اهداف اصلی طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، کاهش حجم بسیار زیاد پرونده‌های قضایی مرتبط با اراضی و املاک در دادگستری از طریق بهداشت قضایی و از بین بردن زمینه اختلافات بوده است. در این پیشنهاد، ایجادکننده زمینه اختلافات باقی بوده و پرونده‌های کیفری نیز به آنها اضافه خواهد شد. امری که به‌سرعت آثار خود را نشان داده و دستگاه قضایی کشور را زمین‌گیر خواهد کرد. لذا آثار مخرب چنین پیشنهادی - حتی اگر جرم به‌صورت قابل‌گذشت در نظر گرفته شود - قابل‌کتمان نیست.



ب) افزایش بی‌رویه مجرمان و زندانیان

تعیین مجازات برای انجام معامله غیررسمی با توجه به کثرت و اعتبار این‌گونه معاملات در این پیشنهاد، موجب افزایش آمار جرم و تعداد مجرمان می‌شود و همان‌گونه که در مقدمه این گزارش نیز به آن اشاره شد، قطعاً منجر به حبس و زندانی شدن افراد بسیار زیادی خواهد شد؛ زیرا یا مجازات حبس به‌عنوان کیفر اصلی تعیین می‌شود یا حبس در نتیجه عدم پرداخت جزای نقدی محقق خواهد شد که در هر دو صورت علاوه بر حل‌نشدن مسئله اصلی که همان تنسيق و نظام‌بخشی به معاملات و حفظ استحکام مالکیت اشخاص است، زندانی نمودن تعداد زیادی از مردم نیز به مشکلات سابق اضافه خواهد شد. بدیهی است که این امر غیرمعقول است؛ زیرا جرم‌انگاری زمانی موفق خواهد شد که اکثر مردم رفتاری را ناپسند و مغایر با هنجارها بدانند؛ که با توجه به رویه نیم‌قرن اخیر، عدم ثبت رسمی یک معامله از جانب عموم مردم رفتاری مذموم و نکوهیده به‌شمار نمی‌رود؛ لذا جرم‌انگاری آن موفقیتی کسب نمی‌نماید.

ج) حل‌نشدن معضل اسناد عادی و نفوذناپذیری حقوقی معاملات

جرم‌انگاری و تعیین ضمانت اجرای کیفری نمی‌تواند تأثیری بر صحت معامله انجام شده داشته باشد و این امر مورد اتفاق حقوق‌دانان است. همان‌گونه که عدم ثبت واقعه نکاح اثر سوئی بر صحت عقد نکاح نخواهد داشت. بنابراین اصل بر صحت معاملات است و جرم تلقی کردن عدم ثبت معامله موجب بی‌اعتباری آن نمی‌شود. این امر به‌نوبه خود موجب تداوم وضعیت ناهنجار فعلی خواهد شد؛ زیرا کماکان تمام اختلافات ملکی ناشی از اسناد عادی و جرائم و معاملات معارض به‌قوت خود باقی بوده و مالکیت اشخاص بر املاک و اراضی استحکام و اطمینانی ندارد و سند مالکیت هر ملک کماکان در معرض ابطال از سوی محاکم قضایی متعاقب ادعای اشخاص ثالث است. لذا در این پیشنهاد مشکلی از مشکلات فعلی نظام حقوقی کشور رفع نخواهد شد.

د) عدم پیشگیری از جرائم زمین‌خواری، کلاهبرداری و پول‌شویی

پرواضح است که مجرمان یقه‌سفید که مبادرت به زمین‌خواری، پول‌شویی و کلاهبرداری می‌نمایند، واهمه‌ای از تعیین مجازات جدید ندارند؛ زیرا این افراد در حال ارتکاب جرم بوده و اینکه جرم دیگری به جرائم آنها اضافه شود، فاقد وصف بازدارندگی برای آنهاست. مگر اینکه در هزینه فایده جرم، ارتکاب آن به‌صرفه نباشد که این امر صرفاً در صورت تعیین ضمانت اجرای مدنی میسر است؛ زیرا تا زمانی که اسناد عادی اعتبار قانونی دارند و مردم آن را معتبر و واجد اثر می‌دانند؛ مجرمان فوق‌قادر به ارتکاب جرم و کلاهبرداری یا فروش اراضی ملی و دولتی به مردم هستند؛ لیکن زمانی که معاملات عادی باطل و فاقد اعتبار باشند، عمل این افراد با شکست مواجه شده و امکان زمین‌خواری و کلاهبرداری و پول‌شویی از آنها سلب خواهد شد.

ه) تکرار تجربه غیرکارشناسی قانون پیش‌فروش ساختمان

در ماده (۲۳) قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹ عیناً همین پیشنهاد مقرر و به تصویب رسید که مطابق آن پیش‌فروشندگانی که با سند عادی مبادرت به پیش‌فروش ساختمان نمایند، مجرم و مستوجب مجازات شناخته شدند. لیکن تجربه این قانون نشان داد که با توجه به اعتبار و صحت معاملات پیش‌فروش عادی ساختمان، جرم‌انگاری چنین معاملاتی هیچ کمکی به ثبت رسمی آنها ننموده و هم‌اکنون اکثریت قریب به اتفاق پیش‌فروش ساختمان با اسناد عادی

انجام می‌شود. لذا بازگشت به یک تجربه ناموفق و شکست‌خورده در عرصه قانونگذاری به‌دور از منطق سلیم و فاقد وجهت است.

و) مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی

بند «۱۴» سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی ابلاغی مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸ مقام معظم رهبری، «بازنگری در قوانین در جهت کاهش عناوین جرائم و کاهش استفاده از مجازات زندان» را به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی نظام برشمرده و به آن تصریح نموده است. تعیین ضمانت اجرای کیفری برای عدم ثبت رسمی معاملات مغایر این بند از سیاست‌های کلی نظام است؛ زیرا اولاً موجب افزایش عناوین جرائم می‌شود و ثانیاً به افزایش استفاده از مجازات زندان منجر خواهد شد. مطابق سیاست‌های کلی نظام در بخش قضایی، باید نقشه راه کشور کاهش جرم‌انگاری و کاهش تعیین مجازات حبس باشد که در این پیشنهاد دقیقاً عکس آن عمل شده است.

ز) نادرستی قیاس عدم ثبت رسمی نکاح با معاملات اموال غیرمنقول

یکی از ادله طرفداران تعیین ضمانت اجرای کیفری برای عدم ثبت معاملات به‌جای ضمانت اجرای مدنی، این است که همان‌گونه که در نکاح، عدم ثبت آن به بی‌اعتباری عقد منجر نمی‌شود و صرفاً واجد وصف مجرمانه است، در اینجا نیز باید چنین عملی انجام شود. به‌معنای دیگر، پیشنهاددهندگان متوسل به قیاس شده‌اند. در پاسخ باید گفت مقایسه نکاح و معاملات اموال غیرمنقول، قیاس مع‌الفارق است؛ زیرا اولاً ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول از حدود ۱۰۰ سال قبل الزامی گردیده و در مواد (۲۲) و (۴۸) قانون ثبت مقرر گردیده بود که دولت فقط کسی را مالک می‌شناسد که نام او در دفتر املاک به‌عنوان مالک ثبت شده و سند عادی در این زمینه در هیچ‌یک از محاکم و ادارات پذیرفته نخواهد شد. لیکن در خصوص عقد نکاح در هیچ‌یک از قوانین، اشاره‌ای به عدم پذیرش نکاح غیررسمی در محاکم و ادارات نبوده است و از همان بدو امر یعنی قانون راجع به ازدواج مصوب ۱۳۱۰ ضمانت اجرای کیفری برای آن در نظر گرفته شد و ضمانت اجرای کیفری نیز منحصر به عاقد و زوج بوده و زوجه از این امر مبرا بوده است. حال آنکه الزام مدنی متوجه هر دو طرف معامله است.

ثانیاً اکثریت قریب‌به‌اتفاق ازدواج‌های واقع‌شده در کشور ثبت می‌شود و تاکنون مشکلی از بابت عدم ثبت ازدواج (به‌جز ازدواج با اتباع بیگانه که موضوع جداگانه‌ای است) در کشور مطرح و موضوع پرونده‌های قضایی چندانی نبوده است؛ برخلاف موضوع معاملات اموال غیرمنقول که منشأ ایجاد درصد زیادی از پرونده‌های قضایی، عدم ثبت رسمی معامله و اختلافات و جرائم ناشی از آن بوده و به‌عنوان یکی از معضلات نظام قضایی کشور است.

ثالثاً، با توجه به سهولت امر و عرف و رویه حاکم بر کشور، غالب مردم از همان بدو امر دغدغه ثبت رسمی ازدواج خود را داشته و از آن رویگردان نیستند. برخلاف انجام معاملات مربوط به املاک که اصولاً در ابتدا به‌صورت عادی انجام می‌شوند. رابعاً، نکاح دایم در حال حاضر با توجه به شرایط فرهنگی کشور غالباً به‌صورت رسمی انجام می‌شود. این در حالی است که در معاملات، قولنامه‌های عادی تنظیمی در عرف مردم واجد اعتبار است و مردم در معاملات خود کاملاً آن را پذیرفته و منشأ اثر می‌دانند. نشانه تشخیص این امر نیز معاملات متوالی متکی به اسناد عادی و قولنامه‌ای است که کاملاً در جامعه رایج است. این نوع نگاه مردم ناشی از وضعیت اعتبار معاملات غیررسمی در قانون و رویه محاکم ما و نیازمند اصلاح است. امری که صرفاً با وضع ضمانت اجرای مدنی میسر خواهد بود.



ح) بی‌معنی شدن ساماندهی اسناد عادی تنظیم شده قبل از این قانون

از آنجا که یکی از فلسفه‌های مهم این طرح ساماندهی اسناد عادی تنظیم شده قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون است، در صورت حکم به صحت معاملات عادی، ساماندهی معاملات عادی قبلی و ضمانت اجرای مقرر در ماده (۱۰) بی‌معنی خواهد بود.

۳. نقد و بررسی پیشنهاد سوم (عدم پذیرش معاملات عادی در محاکم و ادارات)

این پیشنهاد هم‌اکنون در ماده (۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک منعکس شده که مقرر می‌دارد «سندی که مطابق مواد فوق باید به ثبت برسد و به ثبت نرسیده در هیچ‌یک از ادارات و محاکم پذیرفته نخواهد شد».

درواقع این نظر بیانگر ضمانت اجرای شکلی به‌جای ضمانت اجرای ماهوی است و مطابق آن صرفاً اسناد عادی در محاکم و ادارات دولتی پذیرفته نمی‌شوند اما این امر خللی به صحت معامله وارد نکرده و معامله کماکان صحیح است.^۱ بنابراین متعاملین می‌توانند کماکان معامله عادی خود را با سایر ادله اثبات قانونی به اثبات برسانند. این برداشت بدین جهت نیز تقویت می‌شود که ماده (۱۳۰۹) قانون مدنی که شهادت شهود را در مقابل مفاد سند رسمی معتبر نمی‌داند توسط شورای نگهبان به استناد اصل (۴) قانون اساسی مغایر با موازین شرع اعلام و ابطال گردید. لذا مطابق این پیشنهاد، صرفاً سند عادی معامله از عداد دلایل طرف خارج می‌شود ولی به دلیل اینکه معامله عادی اصولاً معتبر و صحیح است، ذی‌نفع می‌تواند به کمک سایر ادله اثبات دعوی از قبیل شهادت شهود یا اقرار یا علم قاضی دعوای خود را ثابت و سند عادی وی در محکمه مورد پذیرش قرار گیرد. همان‌گونه که طی دهه‌های اخیر همواره چنین بوده و به‌رغم وجود ماده (۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک، محاکم و ادارات، معاملات عادی را منشأ اثر می‌دانسته‌اند و دعوای مانند تنفیذ بیع و اثبات بیع مورد پذیرش قرار گرفته است. به‌رحال حکم به صحت معاملات عادی نیز با کلیه توالی فاسدهای مربوط به اعتبار اسناد عادی مواجه خواهد شد.

باید توجه داشت که به‌رحال حکومت اسلامی نمی‌تواند درخصوص ماهیت یک قرارداد و عمل حقوقی سکوت اختیار نموده و صرفاً آن را از منظر شکلی مورد حکم قرار دهد زیرا به‌رحال صحت و بطلان معاملات مردم منشأ آثار شرعی و قانونی است و چنانچه یک معامله صحیح باشد شخص شرعاً و قانوناً مالک است و عبادات و معاملات وی در آن نیز محکوم به صحت می‌شوند. اما در موردی که معامله‌ای باطل باشد، عبادات وی از قبیل نماز به دلیل اقامه در محل غصبی، محکوم به بطلان خواهند بود. همین حکم در مورد معاملات بعدی وی نیز صدق می‌کند. لذا حکومت اسلامی نمی‌تواند نسبت به ماهیت معاملات، حکمی نداشته باشد و به‌صرف عدم رسیدگی محاکم بسنده نماید. به‌نظر می‌رسد چنین حکمی بیشتر با حکومت‌های سکولار تناسب دارد.

شایان ذکر است که عدم پذیرش سند در محاکم و ادارات از منظر شرعی نیز به تشخیص شورای نگهبان محل ایراد و خدشه است و این پیشنهاد در مصوبه اولیه مجلس منعکس شده بود که با ایراد شرعی و مغایرت با قانون اساسی از سور شورای محترم نگهبان مواجه گردید. همچنین این شورا در سال (۱۳۹۵) اطلاق مواد (۴۸) و (۲۲) قانون ثبت را خلاف موازین شرعی اعلام کرده است.

۱. ر.ک: شهیدی، مهدی، «فروش مال غیرمنقول بدون تنظیم سند رسمی»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، ش ۱۱ و ۱۲، ۱۳۷۱، ص ۲۵.

۴. نقد و بررسی پیشنهاد چهارم (عدم قابلیت استناد معاملات عادی در مقابل شخص ثالث دارنده سند رسمی):

این پیشنهاد که در متن اولیه ماده (۶۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز ذکر شده بود، به نوعی مبین بطلان نسبی اسناد عادی است؛ به نحوی که اسناد عادی میان طرفین معتبر است، اما در برابر اشخاص ثالثی که سند رسمی معارض آن را دارند، نمی‌توان به سند عادی استناد نمود. شورای نگهبان به دلیل سلب نسبی اعتبار از اسناد عادی، ماده مزبور را بدو مغایر موازین شرعی دانست. متعاقباً با اصلاحات مجلس شورای اسلامی و افزودن قید «مگر اسنادی که براساس تشخیص دادگاه دارای اعتبار شرعی است» به مصوبه قبلی این ماده مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته و تبدیل به قانون شد. این قید موجب رسمیت دادن هرچه بیشتر به اسناد عادی گردیده و آن را در غالب موارد قابل معارضه با اسناد رسمی اعلام کرد.

ایرادهایی نظریه عدم قابلیت استناد که برگرفته از حقوق فرانسه است، به شرح زیر است:

اولاً، «غیرقابل استناد بودن در مقابل اشخاص ثالث» نیز با احکام اولیه فقهی مغایرت دارد؛ لذا از این حیث نسبت به پیشنهاد بطلان معاملات عادی، اولویت و رجحانی ندارد.

ثانیاً، ضمانت اجرای مورد بحث در نظام حقوقی ایران، جایگاه مستحکمی ندارد. توضیح آنکه برخی محققان سعی داشته‌اند تبیین کنند که این ضمانت اجرا در قانون مدنی موجود است و حال آنکه توفیق خاصی نداشته و در نیل به هدف ناموفق بوده‌اند. حقیقت آن است که قانون مدنی به رغم آنکه از سایر نظامات حقوقی بهره زیادی برده، لیکن حداقل در زمینه معاملات، اقتباس موفقی از فقه امامیه داشته است. در فقه امامیه نیز، ضمانت اجرایی تحت عنوان «غیرقابل استناد در مقابل اشخاص ثالث» یا عناوینی مشابه و نزدیک، نداریم. البته در قانون تجارت چنین ضمانت اجرایی وجود دارد که از آن در چندین ماده استفاده شده است. پذیرش این ضمانت اجرا، موجب از بین رفتن انسجام حقوقی خواهد شد؛ یعنی چیزی را خواهیم پذیرفت که در قانون عام (قانون مدنی) نپذیرفته‌ایم.

ثالثاً، این نظریه صرفاً در خصوص یکی از آسیب‌ها و مشکلات اسناد عادی تحت عنوان «معاملات معارض با اسناد رسمی» مؤثر است و در خصوص سایر آسیب‌ها اثری ندارد؛ زیرا در مواردی که پای شخص ثالثی که با سند رسمی ملکی را خریده است در میان نباشد، اصولاً سند عادی را معتبر تلقی نموده است. لذا کماکان حیات حقوقی اسناد عادی استمرار داشته و کلیه توالی فاسدهای مترتب بر آن (به جز معامله معارض با سند رسمی) ادامه خواهد داشت از جمله ایرادهایی نظیر کثرت دعوای الزام به تنظیم سند رسمی، ایجاد معامله معارض به وسیله سند عادی، فروش مال غیر با سند عادی، فروش مال مرهونه و ممنوع‌المعامله و توقیف شده با سند عادی، کلاهبرداری با سند عادی، بستر زمین‌خواری، پول‌شویی، معاملات اراضی توسط اتباع بیگانه و تغییر کاربری، تفکیک و تقسیم غیرقانونی اراضی و مخفی کردن اموال به وسیله سند عادی به قوت خود باقی خواهند ماند.

رابعاً، باب معامله با اسناد عادی همچنان مفتوح می‌ماند و همچنان پرونده‌های قضایی متعددی با خواسته الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول مطرح می‌گردد. در صورت بروز معامله معارض نیز دعوای متعددی برای جبران زیان‌های وارده مطرح خواهد شد.



خامساً، غیرقابل استناد بودن، برخلاف بطلان، موجب استمرار حیات حقوقی اسناد عادی خواهد شد. برکسی پوشیده نیست که این نوع اسناد برای نظام اجتماعی آسیب‌های متعددی داشته و بستر مناسبی برای ارتکاب برخی جرائم مهم است. در واقع هدف مجلس شورای اسلامی از تصویب این طرح، تحقق نخواهد یافت.

سادساً، به دلیل فقدان این نظریه در حقوق ایران، قطعاً در صورت تصویب به دلیل نامأنوس بودن این مفهوم در رویه قضایی ایران، تشتت آرا و اختلافات شدید در تفسیر آن، بین محاکم ایجاد خواهد شد.

۵. بررسی و نقد پیشنهاد پنجم (محدود کردن دامنه شمول این قانون به آن دسته از اموال غیرمنقول که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون یک سند رسمی جدید در خصوص آنها صادر می‌شود)

همچنانکه گفته شد براساس این پیشنهاد «حکم مندرج در ماده (۱) معطوف به تعیین ضمانت اجرای حقوقی بطلان برای عدم ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول صرفاً محدود به آن دسته از اموال غیرمنقول شود که یک سال پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون، برای آنها سند مالکیت حدنگار صادر شده باشد». اصلی‌ترین دلیل پیشنهاددهندگان برای لزوم اصلاح ماده (۱) و محدود کردن حکم آن، ادعای ایجاد مشکل و بحران اجتماعی در کشور ناظر به ابطال اسناد عادی معاملات در مواردی است که امکان اخذ سند رسمی مالکیت و بالطبع امکان ثبت رسمی معامله وجود ندارد. این پیشنهاد نیز از جهات مختلف محل اشکال است که به شرح زیر به استحضار می‌رسد:

۱. اولین مبنای طرح این پیشنهاد آن است که در حال حاضر با توجه به موانع مختلفی که وجود دارد امکان تنظیم سند انتقال برای بسیاری از املاک وجود ندارد. لذا این طرح قابل اجرا نیست و دامنه شمول این قانون صرفاً باید مواردی باشد که امکان تنظیم آنی سند انتقال برای آنها فراهم باشد. این امکان صرفاً برای آن دسته از املاک فراهم است که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون سند رسمی جدیدی برای آنها صادر شده باشد. این گزاره از هر دو جهت طرح آن محل خدشه است: اولاً طبق این طرح و با احکامی که در آن پیش‌بینی شده است عمده موانع تنظیم سند رسمی مرتفع شده است و امکان تنظیم آنی سند انتقال برای کلیه املاک فراهم شده است از جمله اینکه امکان تنظیم سند رسمی انتقال برای دارندگان اسناد عادی نیز فراهم شده است، ثانیاً موانعی که برای انتقال رسمی برخی اموال غیرمنقول ممکن است وجود داشته باشد در خصوص اسناد رسمی که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نیز صادر می‌شوند قابل طرح است (مانند عدم تغییر کاربری).

۲. دومین مبنای این پیشنهاد آن بوده است که بسیاری از مردم به دلیل عدم آگاهی‌های لازم حقوقی یا کاهلی نسبت به قوانین و مقررات، ممکن است به‌رغم وضع این قانون و فراهم شدن زمینه‌های تنظیم سند رسمی برای کلیه معاملات، کماکان طبق عادت گذشته نسبت به تنظیم عادی قراردادهای خود اقدام کنند. لذا اگر همه این معاملات را باطل اعلام کنیم با نارضایتی عمومی مواجه خواهیم شد. درحالی‌که باید گفت این اشکال در خصوص پیشنهاد مطرح شده نیز با شدت بیشتری وجود دارد، چراکه اگر به‌نحو کافی و وافی به مردم اطلاع‌رسانی شود که سند عادی باطل است برای مردم بسیار قابل فهم‌تر خواهد بود تا اینکه به آنها اعلام شود برخی از معاملات عادی معتبر و برخی دیگر غیرمعتبر است. این نحو از قانونگذاری بیشتر موجب سردرگمی خواهد بود.

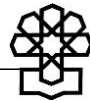
۳. اساسی‌ترین اشکال این پیشنهاد آن است که با هدف این قانون که همانا از بین بردن اسناد عادی است در تعارض بوده و به اعتبار اسناد عادی کماکان ادامه می‌دهد. مضافاً اینکه بسیاری از موارد پیش‌بینی شده در طرح را بلاموضوع

می‌کند. به‌عنوان نمونه در ماده (۱۰) سامانه‌ای طراحی شده تا کلیه اسناد عادی را یکبار احصا و پالایش نماییم. لکن با این تغییر مجدداً زمینه تولید انبوهی از اسناد عادی جدید فراهم می‌شود. بدیهی است در این صورت فلسفه وجودی ماده (۱۰) از بین خواهد رفت.

۴. یکی از فلسفه‌های مهم این طرح (و به‌طور کلی فلسفه ثبت اسناد اموال غیرمنقول)، عدم قابلیت ابطال اسناد رسمی تنظیمی به استناد اسناد عادی است. براساس این پیشنهاد هیچ سند رسمی غیرقابل خدشه به‌وسیله سند عادی، وجود نخواهد داشت. توضیح آنکه با توجه به اینکه براساس این پیشنهاد تا قبل از صدور اولین سند رسمی برای یک ملک بعد از لازم‌الاجرا شدن این قانون، معاملات عادی اعتبار دارند، می‌توان به‌استناد این نوع معاملات الی‌الابد اسناد رسمی تنظیمی را ابطال کرد، امری که خلاف فلسفه این قانون و به‌طور کلی خلاف فلسفه قانون ثبت است. اگر گفته شود این اسناد مشمول ماده (۱۰) خواهند بود در پاسخ باید گفت سامانه موضوع ماده (۱۰) صرفاً برای ساماندهی اسناد و ادعاهایی است که قبل از راه‌اندازی این سامانه تولید شده‌اند و اسناد عادی شش ماه پس از راه‌اندازی سامانه مشمول ماده (۱) خواهند بود و نه ماده (۱۰). اگر ماده (۱) این اسناد تولیدی جدید را صحیح بدانند، بدیهی است که این صحت ادامه خواهد داشت و به‌استناد آن هر سند رسمی بعدی قابل ابطال خواهد بود و اگر ماده (۱) آنها را در مقابل سند رسمی معارض غیر قابل استناد بدانند که به‌همان متن مصوبه نزدیک بوده و مناقشه‌ای باقی نخواهد ماند.

۵. **تشویق مردم به عدم اخذ سند مالکیت و عدم ثبت رسمی معاملات:** یکی از آسیب‌های مهم پیشنهاد مطروحه این است که موجب تشویق مردم به عدم اقدام برای دریافت سند رسمی مالکیت و بالطبع عدم ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول خواهد شد زیرا در این مصوبه پیش‌بینی شده است که صرفاً آن دسته از معاملات غیررسمی باطل هستند که سند مالکیت مربوط به آنها یک‌سال پس از لازم‌الاجرا شدن قانون صادر شده باشد. بدیهی است که با توجه به امکان انجام معامله به‌صورت عادی و غیررسمی برای سایر اموال غیرمنقول و ابطال معاملات اموال دارای سند رسمی مالکیت، این ماده عملاً نوعی ضد تبلیغ برای دریافت سند رسمی است و متعاملین ترجیح خواهند داد تا با توجه به اعتبار قانون سند عادی، معاملات خود را کماکان به‌صورت عادی ادامه داده و از دریافت سند رسمی مالکیت پرهیز کنند؛ زیرا این اقدام منجر به ابطال معامله عادی بعدی از سوی آنان می‌گردد. پرواضح است که چنین مقرره‌ای این پیام را به مردم به‌ویژه افراد فاقد سند رسمی و همچنین برخی از سودجویان انتقال می‌دهد که از پیگیری دریافت سند مالکیت و نیز از ثبت رسمی معامله اجتناب نموده و معاملات عادی را ادامه دهند. این امر در تضاد آشکار با هدف تدوین و تصویب این طرح بوده و قابل قبول نیست.

۶. **ایجاد مشکل و سردرگمی برای مردم در معاملات:** به‌رغم ادعای پیشنهاددهندگان محترم مبنی بر حل مشکلات مردم در این پیشنهاد، در صورت تصویب آن، به‌دلیل تفکیک بلاجهت حکم معاملات در خصوص دو نوع از اسناد مالکیت، دو نظام حقوقی به‌صورت هم‌زمان و موازی در کشور ایجاد می‌شود و به‌موجب آن به‌صورت هم‌زمان هم ثبت رسمی الزامی و عدم ثبت رسمی موجب بطلان معامله است و هم عدم ثبت رسمی و انجام معامله عادی جایز و معتبر است. درنهایت تفاوت این دو در زمان صدور سند مالکیت مال غیرمنقول می‌باشد. بدین معنا که متعاملین در هر معامله باید بررسی کنند که آیا سند مالکیت ملک مورد نظر یک سال پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون صادر شده است یا خیر. با توجه به وجود نظام دوگانه اعتبار معاملات و نیز عدم توجه به مندرجات سند و بی‌مبالاتی برخی از



مردم در معاملات خود، قطعاً در عمل متعاملین را دچار سردرگمی و مشکلات و تبعات بعدی ناشی از بطلان معامله خواهد نمود. لذا نه تنها مشکل مردم در انجام معامله حل نمی‌شود بلکه حیرت و سردرگمی ناشی از اعتبار یا عدم اعتبار اسناد به‌ویژه در روستاها و شهرهای کوچک بحران اجتماعی ایجاد خواهد نمود.

۷. **سوءاستفاده کلاهبرداران، زمین‌خواران و پول‌شویان:** این پیشنهاد قطعاً به‌سوءاستفاده بزهکاران یقه‌سفید اعم از افرادی که مبادرت به کلاهبرداری، زمین‌خواری و پول‌شویی می‌نمایند منجر خواهد شد؛ زیرا این افراد با آگاهی نسبت به استمرار اعتبار معاملات عادی در اموال غیرمنقول و بطلان آن نسبت به اسناد مالکیت جدید، ضمن پرهیز از ثبت رسمی و دریافت سند مالکیت، انجام معاملات عادی را ادامه داده و با فریب افراد ناآگاه اقدام به انجام معامله معارض یا فروش مال غیر، تصرف و فروش املاک دولتی و عمومی با اسناد عادی به مردم و نیز پول‌شویی عواید ناشی از جرم با انجام معاملات عادی خواهند نمود. این امر برخلاف هدف تصویب طرح است؛ چه، هدف از تصویب آن، جلوگیری از ایجاد پرونده‌های اختلاف ملکی و جرائمی از قبیل زمین‌خواری و کلاهبرداری بود که با این پیشنهاد اساساً از آن جلوگیری نخواهد شد. مضافاً اینکه هر فروشنده‌ای که سند رسمی جدید اخذ کرده است می‌تواند با کتمان سند رسمی، ملک را به‌صورت عادی مورد انتقال قرار داده و باطل دانستن این معامله نیز خسارت محض برای خریداری است که نمی‌تواند علم پیدا کند ملک دارای سند رسمی جدیدالصدور است یا خیر؟ به دیگر سخن مخاطب این حکم، خریدارانی هستند که حتی اگر به حکم ماده (۱) علم کامل داشته باشند، باز هم راهی برای علم به وجود یا عدم وجود سند رسمی جدیدالصدور در خصوص ملک مورد معامله خود ندارند.

۸. **تداوم طرح پرونده‌های قضایی اختلافات ملکی:** در صورت تصویب نهایی پیشنهاد فوق در خصوص ماده (۱)، با توجه به عدم اعتبارزدایی از معاملات غیررسمی، کماکان اختلافات ملکی مردم پابرجا بوده و اکثریت قریب به اتفاق پرونده‌های قضایی ناشی از عدم الزام به تنظیم سند رسمی و سایر اختلافات ملکی کماکان در دادگاه‌ها طرح خواهد شد و تحولی در این حوزه رخ نخواهد داد. این در حالی است که یکی از اهداف الزام به ثبت رسمی معاملات، کاهش پرونده‌های قضایی و استحکام مالکیت مردم و دولت بر املاک و اراضی بود که با تصویب این پیشنهاد، چنین هدفی محقق نخواهد شد. البته پیشنهاددهندگان عقیده دارند که با گذشت زمان و به‌صورت تدریجی تمام معاملات به‌صورت رسمی انجام خواهند شد؛ لیکن با توجه به تشویق ضمنی مردم به عدم ثبت رسمی معامله در این پیشنهاد و روند بسیار کند آن حتی در صورت اقدام مردم، این اعتقاد نادرست به‌نظر می‌رسد.

۹. **عدم موضوعیت سامان‌دهی و تعیین تکلیف اسناد عادی موجود:** در مصوبه فعلی مجلس در خصوص طرح الزام به ثبت رسمی معاملات، مقطعی چهارساله به‌عنوان دوره گذار از سند عادی به ثبت رسمی در ماده (۱۰) طرح در نظر گرفته شده است. با توجه به اینکه در ماده (۱) طرح، انجام معاملات بدون ثبت رسمی آنها منجر به بطلان معامله می‌شود، برای حفظ حقوق مالکان غیررسمی موجود، سامانه‌ای برای درج ادعاها و اسناد عادی موجود پیش‌بینی شد که در دو مقطع دوساله افراد با مراجعه به سامانه مبادرت به درج ادعاهای خود نمایند. نظر به اینکه مطابق پیشنهاد تدریجی‌سازی اجرای ماده (۱)، اصولاً معاملات عادی افراد معتبر است مگر در موارد بسیار محدود، ساماندهی اسناد عادی موجود بلاموضوع و غیرضروری است و لذا ماده (۱۰) طرح دیگر توجیهی ندارد؛ لذا ساماندهی و تعیین تکلیف اسناد عادی و ادعای مالکیت صورت نخواهد گرفت، زیرا حتی بر فرض ابقای ماده (۱۰) فعلی به‌دلیل سالبه به‌انتقای

موضوع شدن آن، اساساً شخصی به سامانه مراجعه نخواهد کرد. چه، مطابق پیشنهاد تدریجی‌سازی، ضمانت اجرای بطلان صرفاً محدود به اراضی دارای سند مالکیتی است که یک سال بعد صادر می‌شوند. بنابراین تمام ادعاها و اسناد عادی فعلی محفوظ بوده و استحکام معاملات و اسناد مالکیت اشخاص و دولت را منتفی می‌سازد.

۱۰. عدم توازن هزینه فایده تصویب مصوبه با توجه به تضییق شدید مصادیق: با توجه به اینکه تعیین ضمانت اجرای حقوقی بطلان برای عدم ثبت رسمی معاملات به تشخیص شورای نگهبان مغایر با احکام اولیه شرعی است، باید مراحل تصویب آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام پیگیری شود. بنابراین تصویب نهایی آن مستلزم صرف زمان و کار کارشناسی مفصل‌تری خواهد بود. منطق اقتضا می‌کند که این میزان از صرف هزینه و وقت در مواردی انجام شود که خروجی کار، جراحی در نظام حقوقی کشور و انجام اصلاحات بنیادین باشد. براساس پیشنهاد تدریجی‌سازی، الزام به ثبت رسمی معاملات صرفاً ناظر به بخش بسیار اندک و محدودی از معاملات جاری خواهد شد که این میزان از صرف وقت و هزینه و مخالفت با احکام اولیه شرعی در مجمع تشخیص مصلحت توازنی با آن ندارد؛ زیرا بر فرض تصویب نهایی آن در مجمع مذکور، مشکل به‌نحو اساسی حل نشده و تحول عمیقی رخ نخواهد داد. طراحان پیشنهاد نیز به‌روند بسیار کند همگانی شدن ثبت رسمی اذعان نموده‌اند؛ لذا اثبات ضرورت و لزوم مخالفت با موازین شرعی در چنین فرضی بسیار دشوار و به‌دور از منطق سلیم است. ارجاع امر به مجمع زمانی منطقی است که هدف از تصویب یک قانون، ایجاد یک تحول و حل معضل نظام باشد و این امر صرفاً در صورت تصویب نهایی طرح فعلی موجه است.

۶. نقد و بررسی پیشنهاد ششم (صحت معاملات عادی و صرفاً افزایش هزینه دادرسی دعاوی مستند به اسناد عادی)
این پیشنهاد نیز عملاً ادامه وضع موجود بوده و تأثیری در رفع مشکلات کنونی ندارد.

۷. نقد و بررسی پیشنهادهای هفتم و هشتم (اجرای آزمایشی قانون و سپس تعمیم به کل کشور و افزایش مواعد مندرج در ماده (۱۰))

به موجب این پیشنهاد اعمال ضمانت اجرای بطلان معاملات عادی ابتدا در یک یا چند استان که از نظر اسناد رسمی وضعیت بهتری دارند اجرایی شده و سپس به کل کشور تعمیم داده می‌شود. به‌نظر می‌رسد اجرای این پیشنهاد موجب بروز ابهام برای محاکم و مردم خواهد شد، چراکه ایجاد رژیم حقوقی دوگانه برای اجرای حکم ماهوی معاملات اموال غیرمنقول خود استبعاد داشته و موجب ابهام خواهد شد و اطلاع‌رسانی آن نیز با اشکال مواجه خواهد شد. مثلاً اگر دو شخص ساکن تهران در تهران ملک موجود در شهرستانی که مشمول اجرای آزمایشی این قانون شده است را معامله کنند، حکم آن معامله چه خواهد بود؟ قاعدتاً اطلاع‌رسانی کامل به کل کشور درخصوص یک استان مشکل بوده و مردم چندان توجهی نخواهند کرد.

همچنین چنانچه سامانه موضوع ماده (۱۰) راه‌اندازی شود به‌نظر می‌رسد مشکل اجرایی خاصی وجود نخواهد داشت که نیاز به اجرای آزمایشی وجود داشته باشد. توضیح آنکه دارندگان اسناد رسمی که با تصویب این قانون مشکلی نداشته و امکان تنظیم سند رسمی معاملات خود را دارند. اشخاصی نیز که سند رسمی دفترچه‌ای خود را به سند تک‌برگ تبدیل نکرده‌اند دو سال فرصت این کار را دارند و پس از آن این قانون لازم‌الاجرا خواهد شد. دارندگان سند عادی نیز با بارگذاری سند خود در سامانه موضوع ماده (۱۰) امکان تنظیم سند رسمی را خواهند داشت و اجرای این



قانون نیز منوط به گذشتن شش ماه از راه‌اندازی آن سامانه خواهد بود. لذا مشکل اجرایی خاصی که نیاز به اجرای آزمایشی قانون باشد ملاحظه نمی‌گردد.

در خصوص افزایش مواعد مندرج در ماده (۱۰) به‌نظر می‌رسد مهلت‌های کافی در این ماده پیش‌بینی شده است لکن از باب احتیاط می‌تواند این مهلت‌ها را یک سال افزایش داد.

مبحث هفتم - پیشنهادهای اصلاحی برای ارتقا و رفع خلأهای مصوبه مجلس

جهت افزایش غنای مصوبه مجلس و رفع برخی از نقایص آن که در مراحل تصویب نمود یافته است، پیشنهادهای اصلاحی به‌شرح زیر تقدیم می‌شود:

۱. الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) به‌عنوان تبصره «۱۱»

توضیح اینکه، این تبصره با هدف جریان معاملات و عدم ایجاد بن‌بست در معاملاتی که قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون با اسناد عادی انجام شده و در مرحله گذار در فرایند ساماندهی قرار دارند، در نظر گرفته شده بود؛ لیکن به‌دلیل اعلام ابهام از سوی شورای محترم نگهبان مبنی بر اعتبار یا عدم اعتبار مستندات مدعیان، توسط مجلس حذف گردید. لیکن حذف آن موجب توقف معاملات در دوره گذار خواهد شد و بدیهی است که در مرحله ساماندهی معاملات قبلی و گذار از سند عادی به رسمی، تفکیک میان مستندات معتبر و غیرمعتبر صرفاً پس از ساماندهی و حکم دادگاه میسر است نه قبل از آن؛ زیرا بدیهی است که پس از خاتمه فرایند، دعوی خاتمه یافته و سند رسمی صادر می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود تبصره «۳» ماده (۱۰) مجدداً به شرح زیر الحاق گردد:

«تبصره «۱۱» - چنانچه در خصوص یک مال غیرمنقول ادعایی در سامانه موضوع این ماده درج شده باشد، سازمان مکلف است، در صورت انجام اقدامات مذکور در این ماده توسط مدعی (شخصی که مستندات و ادعای خود را در سامانه موضوع این ماده درج نموده است) در مهلت مقرر، تا زمان تعیین تکلیف ادعا، امکان انتقال رسمی حقوق متصوره را برای مدعی فراهم سازد. سردفتر مکلف است، حسب مورد، وجود ادعا یا سند معارض و امکان ابطال سند رسمی انتقال را به انتقال‌گیرنده قرارداد تفهیم و در سند انتقال درج نماید.»

۲. الحاق مجدد تبصره «۱۲» ماده (۱۰)

توضیح اینکه، برخی از سودجویان ممکن است از فضای ایجاد شده مبنی بر بطلان معاملات عادی پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، سوءاستفاده نموده و اموال خود را با سند عادی به دیگران منتقل و پس از دریافت وجوه مقتضی، از تنظیم سند رسمی امتناع نمایند. لذا برای این دسته از افراد، ضمانت اجرای کیفری در مصوبه مجلس پیش‌بینی شده بود که به‌دلیل بروز برخی ابهامات از سوی شورای نگهبان، نهایتاً این تبصره در مجلس حذف شد. لیکن اکنون با رفع ابهامات، به‌شرح زیر مجدداً پیشنهاد می‌شود:

«تبصره «۱۲» - هر شخصی که عالماً، عامداً برخلاف مفاد ماده (۱) این قانون معامله‌ای انجام دهد و براساس آن معامله وجه، مال یا هر نوع امتیازی دریافت نماید، علاوه بر استرداد وجه یا مال دریافت شده،

به جزای نقدی معادل دو تا چهار برابر میزان دریافتی یا یک‌چهارم تا سه‌چهارم قیمت روز ملک هرکدام بیشتر باشد، محکوم می‌شود. مگر آنکه اثبات نماید که طرف مقابل عالم به حکم ماده (۱) این قانون بوده است. جرم موضوع این تبصره، قابل گذشت است.»

۳. اصلاح تبصره «۲» ماده (۳)

در تبصره «۲» ماده (۳) مصوبه مجلس، با هدف توسعه و تسهیل ثبت رسمی معاملات، امکان دسترسی دلالت معاملات املاک و عموم مردم به سامانه ثبت رسمی معاملات پیش‌بینی شده است. لیکن مصوبه کنونی از این حیث دچار نقایص و ایرادهایی است که لازم است اصلاح شود. بدین توضیح که کنترل موارد قانونی و شرایط هر معامله باید نهایتاً توسط سردفتر اسناد رسمی به‌عنوان نماینده حاکمیت در مرحله نهایی کنترل و چک شود. لذا مراجعه به دفتر اسناد رسمی در پایان فرایند امری اجتناب‌ناپذیر است. بنابراین متن اصلاحی به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

«تبصره «۲»- سازمان مکلف است ظرف یک سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، امکان احراز هویت و دسترسی امن دلالت معاملات املاک و عموم مردم به سامانه ثبت الکترونیک اسناد را به‌منظور انجام استعلامات مربوطه و ثبت انتقال مالکیت عین و منافع اموال غیرمنقول و قرارداد پیش‌فروش و اقاله آنها فقط در قالب قراردادهای یکسان و نمونه (بدون امکان کاهش یا افزایش شروط قراردادی توسط متعاملین یا دلالت معاملات املاک) صرفاً در مورد املاک دارای سند رسمی مالکیت حدنگار به نام انتقال‌دهنده فراهم کند. در صورتی که طرفین بخواهند شرطی در قرارداد اضافه یا کم کنند باید برای تنظیم قرارداد به دفتر اسناد رسمی مراجعه نمایند. سند تنظیمی مطابق این تبصره در حکم سند رسمی است و مراتب در استعلامات بعدی قید می‌شود؛ لیکن طرفین باید پس ثبت قرارداد نمونه در سامانه، برای تنظیم سند رسمی انتقال و پرداخت مالیات نقل و انتقال و سایر وجوه قانونی به دفتر اسناد رسمی مراجعه نمایند و صدور سند مالکیت حدنگار و تنظیم سند اعمال حقوقی موضوع ماده (۱) این قانون به‌وسیله منتقل‌آلیه منوط به تنظیم سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی است.»

۴. اصلاح تبصره «۶» ماده (۱۰)

با عنایت به ایجاد سامانه موضوع ماده (۱۰) برای ساماندهی و پالایش اسناد عادی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون تنظیم شده‌اند، ممکن است برخی افراد با سوءاستفاده از این امکان نسبت به درج اسناد واهی در سامانه اقدام نمایند. در راستای جلوگیری از این اقدام در تبصره «۶» ماده (۱۰) این موضوع جرم‌انگاری شده است. لازم است در راستای تقویت این ضمانت اجرا متن زیر به تبصره مذکور الحاق شود:

«... چنانچه این اقدام منجر به ابطال سند رسمی یا صدور سند مالکیت به‌وسیله سازمان ثبت شود

مرتکب علاوه بر جبران خسارت، به جزای نقدی معادل دو برابر قیمت روز ملک محکوم خواهد شد.»

۵. الحاق یک ماده به‌عنوان ماده (۱۵) جهت حفظ حقوق دارندگان اسناد مالکیت

به موجب برخی از قوانین کشور نظیر قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک، قانون الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه

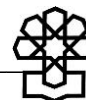


مسکن و برخی از قوانین پنج‌ساله برنامه توسعه، برای برخی از اشخاصی که با وجود تصرف و ادعای مالکیت در اراضی و املاک، فاقد سند رسمی مالکیت بوده‌اند این امکان ایجاد شد که با مراجعه به مراجع پیش‌بینی شده در قانون نسبت به تقاضای سند مالکیت اقدام و پس از طی فرایندهای لازم، سند مالکیت برای آنها صادر شود. اما در حال امکان مراجعه متضرر در هر زمانی به دادگاه در نظر گرفته شد. این امر موجب عدم استحکام مالکیت اشخاص دارنده سند رسمی گردیده و حتی حقوق اشخاص ثالثی که این املاک متعاقباً به آنها انتقال یافته را در معرض مخاطره قرار می‌دهد. امری که با هدف مصوبه مجلس ناسازگار است. لذا پیشنهاد می‌شود مهلت مراجعه مدعیان تضرر از صدور سند مالکیت در این اراضی به دادگاه محدود شده و در صورت اثبات ادعای آنان، چنانچه عین مال در مالکیت گیرنده سند رسمی باقی بود، به متضرر مسترد و در غیر این صورت به جهت حفظ حقوق اشخاص ثالث، قیمت اراضی به نرخ روز قابل مطالبه باشد. بر این اساس، متن ماده الحاقی به شرح زیر تقدیم می‌شود:

«ماده (۱۵) - اشخاص دارای سند رسمی که ظرف مهلت دو سال از تصویب این قانون نسبت به تبدیل سند مالکیت دفترچه‌ای خود به سند مالکیت حدنگار موضوع ماده (۱۱) قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳ اقدام نکرده‌اند و از صدور اسناد مالکیت اموال غیرمنقول موضوع مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور، قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰، قانون الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۸، تبصره «۷۱» قانون برنامه دوم توسعه، ماده (۱۴۰) قانون برنامه سوم توسعه و ماده (۱۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه متضرر گردیده‌اند مکلفند برای احقاق حقوق خود حداکثر ظرف مدت سه سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون یا صدور سند اولیه به موجب قوانین مذکور هر کدام بیشتر باشد نسبت به مراجعه به دادگاه صلاحیتدار اقدام نمایند. پس از انقضای مهلت مذکور، چنانچه مال مزبور به شخص ثالثی منتقل شده باشد، متضرر صرفاً می‌تواند علیه شخصی که در اجرای قوانین فوق مبادرت به اخذ سند مالکیت نموده، برای جبران خسارت به میزان قیمت روز کارشناسی مال غیرمنقول اقامه دعوا کند. حکم این ماده در خصوص متضرر در مواردی که شخصی من غیر حق با طرح دعوا در دادگستری نسبت به اخذ سند مالکیت اقدام کرده است نیز مجرا است.»

ضمیمه یک: جدول نقد و بررسی پیشنهادهای مطروحه در خصوص ضمانت اجرای ماده (۱)

ردیف	عنوان پیشنهاد	بررسی آثار
۱	عدم قابلیت استناد	<p>۱. استمرار حیات حقوقی اسناد عادی</p> <p>۲. امکان انجام معامله معارض به صورت عادی (چرا که این تئوری فقط معامله رسمی معارض را حل می‌کند و مانع معامله عادی معارض نیست)</p> <p>۳. فروش مال غیر به صورت عادی</p> <p>۴. فروش مال توقیف شده به صورت عادی</p> <p>۵. فروش مال مرهونه به صورت عادی</p> <p>۶. دعوی الزام به تنظیم سند رسمی</p> <p>۷. انعقاد قراردادهایی با مفاد و شروط مبهم به صورت عادی</p> <p>۸. افراز عادی املاک مشاع و تغییر کاربری</p> <p>۹. مخفی کردن اموال و عدم امکان شناسایی اموال محکوم‌علیه</p> <p>۱۰. کلاهبرداری به وسیله اسناد عادی</p> <p>۱۱. زمین‌خواری</p> <p>۱۲. تملک اتباع بیگانه</p> <p>۱۳. زمینه‌ساز برداشت‌های مختلف به وسیله قضات به دلیل روشن نبودن این مفهوم در نظام حقوقی ایران</p> <p>۱۴. مغایرت با شرع</p>
۲	عدم پذیرش اسناد عادی در محاکم و ادارات	<p>۱. این نظر در ماده (۴۸) قانون ثبت مصوب ۱۳۱۰ نیز آمده بود. نظام حقوقی کشور با تفاسیر مختلف به نحوی این حکم را دور زده است مانند دادخواست تنفیذ بیع و دادخواست اثبات بیع با سایر ادله اثبات دعوا مانند شهادت و اقرار و... در صورت اثبات بیع در دادگاه کلیه توالی فاسدهای اسناد عادی مترتب خواهد شد.</p> <p>۲. این ضمانت اجرا بیانگر ضمانت اجرای شکلی صرف است و حکم ماهوی بیع عادی را مشخص نمی‌کند لذا معامله کماکان صحیح است.</p> <p>۳. اگر به لحاظ ماهوی حکم بیع صحت باشد عدم پذیرش این معامله در محاکم نیز خلاف شرع و قانون اساسی خواهد بود.</p> <p>۴. چنین ضمانت اجرایی بیشتر متناسب با نظام‌های سکولار است که حاکمیت بدون درگیر کردن خود با حکم ماهوی فقط برخورد شکلی با موضوع می‌کند.</p>
۳	ضمانت اجرای کیفری	<p>استمرار حیات حقوقی معاملات و اسناد عادی</p> <p>برخورد کیفری با امری که نزد عموم مردم قبیح نبوده و متداول است با شکست مواجه خواهد شد اگر این جرم عمومی باشد آیا دادستان‌ها انگیزه و توان کافی برای برخورد با مجرمین موضوع این حکم را دارند چراکه ممکن است بسیاری از افراد مورد احترام در جامعه بیع عادی انجام دهند</p> <p>اگر جرم قابل گذشت باشد مجرم کیست؟ مجنی علیه کیست؟</p> <p>افزایش فراوان پرونده‌های کیفری ناشی از انجام معامله عادی</p> <p>عدم پیشگیری از جرایمی مانند زمین‌خواری، کلاهبرداری، پول‌شویی، فروش مال غیر، فروش مال ممنوع‌المعامله (به دلیل اعتبار معامله و سند عادی)</p> <p>افزایش بی‌رویه زندانیان چون مجازات یا حبس است یا جزای نقدی که اغلب تبدیل به حبس می‌شود)</p> <p>تکرار تجربه شکست‌خورده قانون پیش‌فروش ساختمان</p> <p>مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در بخش قضایی</p> <p>مغایرت با سیاست‌های قضازدایی و جرم‌زدایی</p>
۴	محدود کردن دامنه شمول ماده (۱) به آن دسته از املاکی که یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون یک سند رسمی در خصوص آنها صادر می‌شود	<p>۱. بر اساس این پیشنهاد پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تا زمانی که در خصوص یک ملک سند رسمی تنظیم نشده باشد معاملات عادی در خصوص آن ملک صحیح است. حکم به صحت این دسته از معاملات عادی به این معناست که هر معامله رسمی و عادی در خصوص یک ملک به استناد معامله عادی انجام شده در خصوص آن ملک قبل از صدور اولین سند رسمی قابل ابطال است و این برخلاف هدف از قانون است اگر گفته شود با وجود اولین سند رسمی معاملات عادی قبلی خودبه‌خود ابطال</p>



ردیف	عنوان پیشنهاد	بررسی آثار
		<p>می‌شود که این حکم به معنی عدم قابلیت استناد معاملات عادی است و نه صحت آنها. لذا با ایرادات تئوری غیرقابل استناد بودن مواجه خواهد بود.</p> <p>۲. سردرگمی مردم با توجه به وجود دو رژیم حقوقی در خصوص حکم معاملات اموال غیرمنقول</p> <p>۳. کلاهبرداری و سوءاستفاده از خریداران با کتمان سند رسمی ملک به وسیله فروشنده و انجام معامله عادی باطل در مواردی که مشمول حکم شده است</p> <p>۴. استمرار حیات سند عادی و بروز کلیه توالی فاسدهای ناشی از آن</p> <p>۵. تشویق مردم به عدم اخذ سند رسمی</p> <p>۶. بی‌معنا بودن حکم ماده (۱۰) در خصوص ساماندهی اسناد عادی تنظیم شده قبل از این قانون با توجه به امکان تولید انبوه اسناد عادی پس از این قانون و نظر به اینکه ماده (۱۰) صرفاً برای ساماندهی اسناد قبلی است</p>

ضمیمه دو: پیشنهاد جایگزین برای ماده (۱)

در ماده (۱) عبارت «و اجاره به شرط تملیک» قبل از عبارت «و هر نوع پیش‌فروش ساختمان» اضافه می‌شود و عبارت «در صورت عدم ثبت معاملات موضوع این ماده، هیچ دعوا یا تقاضایی در خصوص آن معامله و اسناد مربوط به آن در ادارات و محاکم از جمله دعوای اثبات یا تنفیذ معامله، الزام به تنظیم سند رسمی، خلع ید، تخلیه ید و الزام به اجرای تعهدات مندرج در آن معامله پذیرفته نخواهد شد و صرفاً دعوای استرداد عوضین حسب مورد قابل پذیرش در محاکم خواهد بود.» جایگزین عبارت «معاملاتی که به ثبت نرسد باطل است و در هیچ یک از محاکم و ادارات پذیرفته نخواهد شد» می‌شود.

ضمیمه سه: پیشنهاد اصلاح ذیل ماده (۱۰)

در ماده (۱۰) عبارت «در صورت انقضای مواعد فوق‌الذکر و عدم اقدام مدعیان مذکور مطابق این ماده ادعاهای مذکور علیه اشخاص زیر قابل استناد، استماع و معارضه نیست:

الف) اراضی عمومی و دولتی از جمله اراضی ملی، موات، خالصه، مستحدث و ساحلی،

ب) اشخاص ثالث با حسن نیتی که سند رسمی ملک را دریافت کرده‌اند،

ج) اشخاص ثالث با حسن نیتی که حقوق متصوره ناشی از ادعای ثبت شده در سامانه رسماً به آنها

منتقل شده تا زمانی که این ادعا رد نشده باشد،

د) اشخاص ثالث با حسن نیتی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون به صورت عادی ملک به آنها منتقل شده

و مطابق این ماده ادعای خود را در سامانه ثبت و اقدامات لازم را انجام داده‌اند تا زمانی که این ادعا رد نشده باشد

با این وجود مدعی مذکور می‌تواند برای جبران خسارت خود به نرخ روز حسب مورد به اشخاص ثالثی

که نسبت به بارگذاری ادعاها و اسناد جعلی یا واهی در سامانه اقدام کرده‌اند، یا عالمناً نسبت معامله معارض

با حق وی اقدام کرده‌اند یا ید ماقبل خود رجوع کند.»

جایگزین عبارت «در صورت انقضای مواعد فوق‌الذکر و عدم اقدام مدعیان مذکور، ادعاهای مزبور

علیه قابل استناد، استماع و معارضه نیست.» می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مورخ ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری.
۲. سیاست‌های کلی نظام درباره امنیت قضایی ابلاغی مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸ مقام معظم رهبری.
۳. قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰.
۴. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
۵. قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹.
۶. نظرات شورای نگهبان مندرج در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>.
۷. شهیدی، مهدی، «فروش مال غیرمنقول بدون تنظیم سند رسمی»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، ش ۱۱ و ۱۲، ۱۳۷۱.

