



آسیب شناسی عدم ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول در نظام حقوقی ایران

مریم مهاجری⁻

چکیده

مطابق احکام اولیه فقهی و قواعد عمومی حاکم بر قراردادها، ثبت هیچ معامله‌ای از ارکان آن محسوب نمی‌شود و در صحت آن تأثیرگذار نیست، بلکه صرفاً جنبه اثباتی دارد. با این وجود، نیازهای نوین جامعه اقتضا دارد که معاملات راجع به اموال غیر منقول، به طور رسمی ثبت شوند. نگارنده در پژوهش پیش رو، با روشی توصیفی - تحلیلی و جمع آوری داده‌ها به شیوه کتابخانه‌ای، درصدد بررسی و تبیین مهم ترین آسیب هایی هستند که الزامی نبودن ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول برای نظام حقوقی ما به دنبال دارد. مطالعات انجام شده در این پژوهش، بیانگر آن است که معاملات راجع به اموال غیر منقول در صورتی که به صورت رسمی ثبت نشوند، آسیب های متعددی را به دنبال دارند؛ به گونه ای که هم اکنون نیز باعث شکل گیری مشکلات عدیده ای در نظام اجتماعی شده است. تداوم این وضعیت، علاوه بر تکریر فساد، نوعی تهدید برای نظام اقتصادی و قضائی محسوب می شود و در پاره ای از موارد، عدالت قضائی را مخدوش می کند.

واژگان کلیدی: ثبت رسمی، سند، اموال غیر منقول، معامله معارض، الزام به تنظیم سند.

مقدمه

مطابق احکام اولیه فقهی و قواعد عمومی قراردادها، قرارداد با ایجاب و قبول واقع می‌شود و به رکن دیگری نیاز ندارد؛ به جز در عقود عینی که علاوه بر ایجاب و قبول، به قبض نیز نیاز دارد؛ از همین رو اشخاص می‌توانند پس از توافق در مورد شرایط معامله، با ایجاب و قبول آن را واقع سازند؛ لذا قرارداد ممکن است شفاهی باشد و مکتوب نمودن آن صرفاً جنبه اثباتی داشته باشد تا در صورت اختلاف بتوان به آن استناد نمود. با این وجود، در اثر تحولات اجتماعی، مکتوب نمودن و تنظیم سند به نحو عادی، آسیب‌هایی را به دنبال داشت؛ به همین دلیل در بسیاری از کشورهای پیشرفته مانند فرانسه، آلمان و انگلیس، ثبت برخی از معاملات به صورت رسمی الزامی است. در نظام حقوقی ایران نیز به موجب قانون ثبت اسناد و املاک مصوب (۱۳۱۰)، ثبت معاملات اموال غیر منقول به نحوی الزامی شد، اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به دنبال صدور یک نظریه از سوی شورای نگهبان، به نوعی این الزام برداشته شد؛ بنابراین در حال حاضر، شهروندان در اغلب معاملات غیر منقول، بدون تنظیم سند رسمی اقدام نموده که منشأ آسیب‌های متعددی است. به همین دلیل سال‌هاست که جامعه حقوقی، الزامی کردن ثبت معامله اموال غیر منقول را به عنوان یک ضرورت برای حفظ نظم اجتماعی مطرح می‌کنند؛ به این معنا که شهروندان باید کلیه معاملات راجع به اموال غیر منقول را به صورت رسمی ثبت کنند و در غیر این صورت، معامله محکوم به بطلان است.

آنچه اسناد رسمی را از اسناد عادی متمایز می‌سازد، تشریفات ناظر به ثبت و آثار ثبت اسناد رسمی است و از آنجا که تنظیم و ثبت اسناد رسمی از پشتوانه قانونی برخوردار است، کمتر در معرض آسیب‌پذیری قرار می‌گیرد. همین مزیت منجر به تلاش‌هایی از سوی مجامع حقوقی و غیر حقوقی جهت ترویج استفاده از اسناد رسمی به جای اسناد عادی گردیده است. در همین راستا، ماده (۶۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در مجلس شورای اسلامی در سال (۱۳۹۵) به تصویب رسید، که شورای نگهبان ابتدا آن را مغایر شرع اعلام نمود. اما پس از آنکه مجلس، نظر شورای نگهبان را مبنی بر اینکه اسناد عادی نیز دارای اعتبار هستند، به تأیید شورای نگهبان رسید.

در سال (۱۳۹۹) طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول در صحن علنی مجلس به تصویب رسید، اما به رغم چندبار اصلاح، با مخالفت شورای نگهبان مواجه شده است. مهم‌ترین ایراد شورای نگهبان در این خصوص ایراد مغایرت با شرع در خصوص پیش‌بینی ضمانت اجرای حقوقی برای عدم ثبت رسمی معاملات است. این موضوع که ستون فقرات این طرح و تنها راهکار برون‌رفت از چالش‌های ایجاد شده ناشی از اسناد عادی است قابل رفع نبوده و تنها راه اصرار بر آن

و حل و فصل موضوع از مسیر مجمع تشخیص مصلحت نظام است. پژوهش پیش رو با روشی توصیفی - تحلیلی و با جمع آوری داده ها به شیوه کنابخانه ای، برای پاسخگویی به این سؤال اصلی سامان یافته که رواج معاملات اموال غیر منقول بدون ثبت رسمی، چه آسیب هایی را به دنبال دارد؟ در راستای نیل به این مهم، پیشینه تقنینی الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول نیز تبیین می گردد.

۱. مفهوم سند

سند واژه ای عربی است و اهل لغت آن را چنین معنا کرده اند: «آن قسمت از کوه که مقابل شخص قرار گیرد و از دامنه کوه بلندتر باشد، بالش، تکیه گاه... هر تعهد قانونی که بر قراردادی مشترک متکی باشد، تعهدنامه» (جر، ۱۳۶۵: ۲، ۱۲۱۸). این واژه از عربی به زبان فارسی سرایت کرده و لغتنامه های فارسی معانی مشابهی همچون تکیه گاه، بالش، تکیه، مسند (دهخدا، ۱۳۷۳: ۸، ۱۱۰۵) و آنچه بدان اعتماد کنند (معین، ۱۳۸۶: ۴۵۰) برای آن ذکر شده است. این واژه به دو معنای عام و خاص می رود. در معنای عام، سند عبارت از هر تکیه گاه و راهنمای مورد اعتماد است که بتواند اعتماد دیگران را به درستی جلب کند، خواه نوشته باشد، گفته، یا اماره یا اقرار. سند در معنای خاص، نوشته ای است که در مقام اثبات دعوی یا دفاع از آن، می توان راه وصول به واقعی باشد (عباسی اتویی و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۹۰-۱۹۱). بند دوم ماده ۱۲۵۸ ق.م که اسناد کتبی را در زمره ادله اثبات دعوی آورده است، اشاره به همین معنای خاص است (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۲، ۲۷۵). اسناد از جهات متعددی قابل تقسیم بندی هستند و از حیث نحوه ثبت، به دو دسته اسناد رسمی و عادی تقسیم می شوند. طبق ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی، اسناد رسمی اسنادی هستند که در اداره ثبت اسناد و املاک یا دفاتر اسناد رسمی یا در نزد سایر مأمورین رسمی در حدود صلاحیت آن ها بر طبق مقررات قانونی تنظیم شده باشد؛ مانند شناسنامه، اسناد مالکیت خودرو و منزل، گواهینامه رانندگی و... در قانون مدنی از سند عادی تعریف خاصی به میان نیامده است، اما بر اساس تعریفی که از اسناد رسمی ذکر شد، می توان نتیجه گرفت که هرگونه سندی که در تعریف سند رسمی نگنجد، سند عادی است (اتویی و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۹۰-۱۹۱). در قوانین کنونی آثار و احکام متعددی در زمینه این دو نوع سند دیده می شود که ذکر آن در این مجال نمیگنجد و ربط مستقیمی نیز با رسالت پژوهش پیش رو ندارد؛ لذا از بیان آن اجتناب می شود.

۲. پیشینه تقنینی الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول

برای نخستین بار، به موجب ماده (۴۷) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب (۱۳۱۰)^۱ ثبت معاملات اموال غیرمنقول الزامی شد. ماده (۴۸) همین قانون^۲ نیز به ذکر ضمانت اجرای آن پرداخته بود. ماده (۲۲) قانون ثبت^۳ بیان می داشت که دولت باید کسی را مالک ملک بداند که ملک به نام او در دفتر املاک ثبت شده است. ماده (۱۳۰۹) قانون مدنی^۴ نیز بر عدم اعتبار اسناد عادی در صورت تعارض با اسناد رسمی تصریح نمود. اما با وجود این، شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۶۵۵ مورخ ۱۳۶۷/۸/۸ ماده (۱۳۰۹) را مغایر با شرع مقدس اسلام شناخت.^۵ همین موضوع سبب شد که اسناد رسمی در حال حاضر در نظام حقوقی ایران، به دلیل رواج و اعتبار بخشی به اسناد عادی، وضعیت مطلوبی نداشته باشد.

اکنون دادگاه‌ها و سایر مراجع قضائی و شبه قضائی به دلیل مغایر شرع اعلام شدن ماده (۱۳۰۹) قانون مدنی، نسبت به اسناد عادی که برخلاف مندرجات سند رسمی تنظیم شده‌اند رسیدگی و صدور رأی می نمایند و در موارد متعددی به استناد مندرجات سند عادی تنظیمی، سند رسمی املاک و اراضی را که با تأیید دستگاه‌های حکومتی تنظیم شده است، ابطال می کنند. از سوی دیگر

۱. ماده ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک: «در نقاطی که اداره ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی موجود بوده و وزارت عدلیه مقتضی بداند، ثبت اسناد ذیل اجباری است:
- کلیه عقود و معاملات راجعه به عین یا منافع اموال غیرمنقوله که در دفاتر املاک ثبت نشده؛
- صلح نامه و هبه نامه و شرکتنامه».

۲. ماده ۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک: «سندی که مطابق مواد فوق باید به ثبت برسد و به ثبت نرسیده، در هیچ یک از ادارات و محاکم پذیرفته نخواهد شد».

۳. ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک: «همین که ملکی مطابق قانون در دفتر املاک به ثبت رسید، دولت فقط کسی را که ملک به اسم او ثبت شده و یا کسی که ملک مزبور به او منتقل گردیده و این انتقال نیز در دفتر املاک به ثبت رسیده یا اینکه ملک مزبور از مالک رسمی ارثاً به او رسیده باشد مالک خواهد شناخت».

۴. ماده (۱۳۰۹) قانون مدنی: «در مقابل سند رسمی یا سندی که اعتبار آن در محکمه محرز شده دعوا که مخالف با مفاد یا مندرجات آن باشد به شهادت اثبات نمی گردد».

۵. متن نظریه شورای نگهبان بدین نحو است:

پیرو سؤالی که در مورد مشروعیت ماده ۱۳۰۹ قانون مدنی از شورای نگهبان شده بود، موضوع در جلسه شورای نگهبان مطرح و مورد بحث و بررسی قرار گرفت، نظر فقهای شورای نگهبان با استفاده از اصل ۴ قانون اساسی به شرح ذیل اعلام می گردد: «ماده ۱۳۰۹ قانون مدنی از این نظر که شهادت بینة شرعیه را در برابر اسناد معتبر فاقد ارزش دانسته خلاف موازین شرع و بدین وسیله ابطال می گردد». قائم مقام دبیر شورای نگهبان

مواد (۴۸) و (۲۲) قانون ثبت اسناد نیز متروک شده است و متعاقب آن سالانه هزاران پرونده مرتبط با سند عادی از جمله پرونده‌های الزام به تنظیم سند رسمی در دادگستری مفتوح می‌شود که سبب اتلاف وقت مردم و قضات، اطاله دادرسی، به هدر رفتن بیت‌المال و نارضایتی عمومی گردیده است. این امر موجب شد که جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۳ طرحی با عنوان اولیه «ارتقای اعتبار اسناد رسمی» با قید یک فوریت به هیئت رئیسه مجلس ارائه دهند. این طرح به کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. این کمیسیون نیز در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۶ آن را با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رساند و بالأخره در مورخ ۱۳۹۹/۲/۳۱ در صحن علنی مجلس، پس از برخی اصلاحات، تحت عنوان «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول» به تصویب رسید. مصوبه مذکور در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۱۳ از سوی شورای نگهبان استمهال گردید و بالأخره در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۲۶ شورای نگهبان ایرادات متعددی را بر مواد (۱)، (۳)، (۸)، (۹)، (۱۰)، (۱۱) و (۱۳) مصوبه وارد دانست و اعلام کرد که این مصوبه با شریعت مقدس اسلام، اصول (۷۵)^۱، (۸۵)^۲ و (۱۳۸)^۳ قانون اساسی مغایرت دارد.

۱. اصل ۷۵ قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

۲. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیاتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم یا شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

۳. اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات

مجلس شورای اسلامی مجدداً با اعمال برخی تغییرات، آن را در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۶ مجدداً تصویب و شورای نگهبان در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۲۳ استمهال نمود و سپس در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۴ به دلیل اشکالاتی که بر مواد (۱)، (۳)، (۹)، (۱۰) و (۱۳) وارد بود، مصوبه را مغایر شرع مقدس، اصول (۳)، (۱۵۸)^۱ و (۱۳۸) قانون اساسی دانست. در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۲۶، مجلس شورای اسلامی قسمت‌هایی از طرح را اصلاح نمود به نحوی که تا حد زیادی از اشکالات کاسته شد. شورای نگهبان پس از استمهال در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۱۷ در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۲۷ همچنان اشکالات محدودی را بر مواد (۱)، (۳)، (۹)، (۱۰)، (۱۴) وارد می‌دانست که اکثراً به دلیل ابهام برخی از الفاظ به کاررفته در مواد مورد اشاره بود. با وجود این، شورای نگهبان همچنان مصوبه را با شریعت اسلامی و اصل (۱۳۸) قانون اساسی مغایر دانست.

برای چهارمین و آخرین بار، در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۹ مجلس شورای اسلامی تغییراتی را در مصوبه اعمال نمود و ریاست مجلس، آن را در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۲۸ برای شورای نگهبان ارسال نمود. اما برخی از اشکالات شورای نگهبان همچنان مرتفع نشده بود و لذا در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۱۰ اشکالاتی را بر مواد (۱)، (۲)، (۹) و (۱۰) وارد دانسته و مصوبه مجلس را تأیید نکرد. (<https://gcr.ac.ir>)

بررسی سیر تحولات این مصوبه حکایت از آن دارد که مجلس شورای اسلامی سعی در تأمین نظرت شورای نگهبان داشته و به همین دلیل بارها مصوبه را اصلاح نموده است؛ به نحوی که شورای نگهبان در اولین اظهارنظر خود، مصوبه را با سه مورد از اصول قانون اساسی مغایر می‌دانست و در آخرین اظهارنظر، آن را تنها با یکی از اصول، مغایر اعلام نموده است.

هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد».

۱. اصل ۱۵۸ قانون اساسی: «وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است:

۱. ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم.

۲. تهیه لوایح قضائی متناسب با جمهوری اسلامی.

۳. استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند این‌ها از امور اداری، طبق قانون».

شایان ذکر است که پیش از این، در سال (۱۳۹۳) قانونی تحت عنوان «قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور» تصویب شده و به موجب ماده (۳) آن قرار بود که ظرف مدت پنج سال، حدنگاری کلیه اراضی موجود در کشور توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور انجام شود و برابر مواد (۴) و (۵) قانون مزبور مقرر گردیده بود که نظام جامع ثبتی ایجاد شده و علاوه بر اطلاعات نقشه ها و اسناد مالکیت حدنگار، دربرگیرنده اطلاعات مربوط به پلاک و بخش ثبتی ملک، آدرس دقیق پستی آن، شناسه (کد) انحصاری ملک، مشخصات کامل مالک یا مالکان و کد ملی یا شناسه ملی و آدرس دقیق پستی اقامتگاه و یا محل سکونت آنها و مشخصات فردی انتقال دهندگان و انتقال گیرندگان ملک و محدودیت ها و ممنوعیت های آن به همراه تغییرات بعدی درج شود. لیکن متأسفانه تا زمان نگارش مقاله حاضر، کماکان قانون مذکور به صورت کامل اجرا نشده است. اجرای کامل حدنگاری در کشور و استقرار سامانه جامع ثبتی بر مبنای حدنگاری انجام شده، زیرساخت مطمئن و قابل اتکایی را برای ثبت رسمی کشور ایجاد نموده و شرط اساسی برای الزام به ثبت رسمی معاملات حوزه زمین و مسکن است. لذا باید به صورت جدی به آن توجه شود.

۳. آسیب های ناشی از اعتبار بخشی به اسناد غیر رسمی

رواج اسناد عادی در نظام اقتصادی خصوصاً در سطح کلان، آسیب های متعددی را به دنبال دارد که در این قسمت به مهم ترین این آسیب ها و معایب پرداخته می شود:

۳-۱. ایجاد بستر زمین خواری در کشور

زمین خواری مجموعه اقدامات غیرقانونی نسبت به اراضی ملی و دولتی است که در نهایت منجر به تصاحب غیرقانونی و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی مذکور می گردد (میر محمدصادقی و رجبعلی، ۱۳۹۶: ۵۵).

این پدیده، در معنای عام به سه اقدام اطلاق می شود:

الف- تصرف غیرمجاز در اراضی دولتی و عمومی؛

ب- تغییر کاربری غیرمجاز اراضی؛

ج- تفکیک غیرمجاز اراضی.

باتوجه به این که اسناد عادی از نظر حقوقی معتبر و قانونی است، افرادی که مبادرت به تصرف اراضی دولتی، عمومی یا منابع طبیعی می نمایند، این امکان را دارند که اراضی متصرفی را با سند عادی به مردم 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 زمین خواران قابلیت انجام و ارزش معامله پیدا کنند. علاوه بر این، باتوجه به فقدان بانک اطلاعاتی جامع و مناسب که همه معاملات اموال غیر منقول را شامل شود، و عدم سابقه ثبت معاملات در معاملات غیررسمی، امکان ردیابی زمین خوار اصلی و اولیه بسیار دشوار و تا حدودی غیر ممکن است. زیرا ایادی متعددی در معامله عادی و قولنامه‌ای یک زمین وجود دارد و زمین خوار اولیه که با سند عادی معامله نموده، غالباً قابل شناسایی نبوده و ایادی بعدی از زمین‌خواری مطلع نیستند. حتی در صورت شناسایی زمین خوار اولیه، باتوجه به اینکه اسناد عادی قابلیت و سهولت بیشتری برای جعل دارند، زمین خوار 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 سازمان یافته و ایجاد پرونده‌های کثیرالشاکی در دستگاه قضائی است.

۳-۲. تولید فزاینده پرونده‌های قضائی

امروزه افزایش دعاوی مطروحه در دادگاه‌ها، دستگاه قضا را با معضلات و مشکلاتی جدی مواجه کرده؛ از جمله این که سرعت دادرسی بسیار کاهش یافته است؛ به گونه‌ای که گاهی رسیدگی و صدور حکم برخی دعاوی نسبتاً ساده نیز چندین سال طول می‌کشد و از این رو کیفیت دادرسی کاهش می‌یابد (مهاجری، ۱۴۰۰: ۱۲).

بخش قابل توجهی از پرونده‌های قضائی 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 قضائی کاهش خواهند یافت.

علاوه بر این، باتوجه به رواج و اعتبار معاملات غیررسمی، در حال حاضر معاملات اموال غیرمنقول بسیار در خطر و غیر اطمینان بخش هستند؛ زیرا از یک سو، خریدار هیچ گاه نمی تواند به صورت کامل به مالکیت فروشنده واقف شود؛ چرا که 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 نمی تواند هنگام معامله اطمینان صددرصدی ایجاد کند که صرفاً شخصی که نام او در دفتر املاک سازمان ثبت به عنوان مالک ثبت شده، مالک است و شخص دیگری در آینده ادعای مالکیت نخواهد نمود. لذا بستر ایجاد دعوی و پرونده قضائی و عدم استحکام در قراردادها به واسطه اعتبار اسناد عادی کاملاً فراهم است.

این مشکل در جایی مضاعف می شود که متعاملین به دلیل عدم آگاهی از مشکلات مزبور و آشنانیدن با موازین حقوقی، دچار بی احتیاطی یا بی مبالاتی در معامله نیز شده و شرطی برای حفظ حقوق خود در قرارداد درج نمی نمایند. حتی چنانچه بخواهند از ظرفیت شروط ضمن عقد نیز استفاده کنند، غالباً به دلیل انجام معامله عادی و مراجعه به مشاوران املاک و باتوجه به اشراف نداشتن این افراد به مبانی حقوقی، از الفاظ، عبارات یا شروط مبهم، تفسیر پذیر و یا باطل حقوقی استفاده می شود که به خودی خود باعث ایجاد دعوی و تولید پرونده قضائی در آینده خواهد شد.

۳-۳. تزلزل حقوق مالکیت

یکی از آثار مخرب اعتباردهی به اسناد عادی در معاملات اموال غیرمنقول، تزلزل حقوق مالکیت و تضعیف امکان سرمایه گذاری از جانب سرمایه گذار داخلی و خارجی می باشد. همان گونه که پیش از این ذکر شد، 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 تزلزل حقوق مالکیت اشخاص و دولت است؛ زیرا ادعای اشخاص ثالث نسبت به املاک و اراضی پایانی ندارد و در هر حال قابل طرح در محاکم است.

باید توجه داشت تزلزل حقوق مالکیت علاوه بر بی اعتمادی مردم نسبت به نظام و ایجاد نارضایتی عمومی، سبب فقدان امنیت سرمایه گذاری نیز خواهد شد؛ زیرا سرمایه گذار در پی یک محیط امن برای احداث کارخانه، کارگاه یا ایجاد بنا برای شرکت خود می باشد و امکان معارضه

اشخاص ثالث و ادعای مالکیت از جانب آنها، هرگونه سرمایه‌گذاری را دچار مخاطره نموده و امکان سرمایه‌گذاری امن و سودده را از میان می‌برد. به ویژه 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 معارضه مطمئن شود و سپس سرمایه خود را در این مسیر قرار دهد. باتوجه به این‌که جایگاه کشور ما در سهولت انجام کسب‌وکار و به‌ویژه در شاخص حقوق مالکیت، جایگاه مناسبی نبوده و مستلزم ارتقا می‌باشد، سلب اعتبار از اسناد عادی می‌تواند علاوه بر استحکام مالکیت و قراردادها، موجب رونق سرمایه‌گذاری و ارتقای جایگاه کشور در رتبه‌بندی سهولت انجام کسب و کار جهانی نیز شود (مهاجری و شکوری، ۱۴۰۱: ۱۸).

۳-۴- ایجاد زمینه کلاهبرداری و معاملات معارض

گاهی مالک، ملک خود را به شخصی می‌فروشد و همزمان همان ملک را به شخص دیگری نیز می‌فروشد که این دو معامله با هم تعارض دارند. در صورت وقوع معاملات معارض، قانوناً شخصی که ملک را زودتر خریداری کرده، مالک شرعی و قانونی شناخته می‌شود و اشخاصی که بعد از او اقدام به خرید ملک می‌کنند، به‌رغم پرداخت ثمن معامله، هیچ حقی بر مبیع ندارند. بررسی پرونده‌های مطروحه در محاکم، حاکی از آن است که این نوع معاملات معارض معمولاً هم‌زمان و در یک تاریخ نیست ولی با تاریخ‌های نزدیک به هم انجام می‌پذیرد.

برخی از حقوقدانان، معامله معارض را چنین تعرف نموده‌اند: «اگر مال مورد معامله با کسی مجدداً با شخص ثالث مورد معامله قرار گیرد، به طوری که اجتماع حقوق دو متعامل مقدور نباشد، معامله اخیر، معارض است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵، ج ۳، ص ۳۲۹)

ماده (۱۱۷) قانون ثبت اسناد و املاک، انجام معامله معارض را جرم تلقی و برای آن مجازات تعیین نموده است. یکی از آسیب‌های مهم رواج اسناد عادی در معاملات، بروز معاملات معارض است. آسیب مهم دیگر اسناد عادی، کلاهبرداری از طریق انتقال مال غیر منقول متعلق به غیر (اعم از دولت یا مردم) به دیگری می‌باشد. به موجب ماده (۱) قانون مجازات راجع به انتقال مال غیر مصوب (۱۳۰۸)، کسی که مال غیر را با علم به اینکه مال غیر است، به نحوی از انحاء عیناً یا منفعتاً بدون مجوز قانونی به دیگری منتقل کند، کلاهبردار محسوب می‌شود. با توجه به قانون مزبور و رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور، مجازات انتقال مالی غیر تابع مجازات مصرح در ماده (۱) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری است؛ اما سایر آثار جرم کلاهبرداری به آن تسری نمی‌یابد. (امینی و همکاران، ۱۴۰۰، ص ۱۶۵)

۳-۵. ایجاد بستر پولشویی

پولشویی مجموعه عملیاتی است که جلوه‌های مشروع و قانونی به اموال نامشروع و غیرقانونی می‌دهد. این پدیده یکی از جرائم سازمان یافته فراملی است که دارای آثار زیانباری در سطح بینالمللی و داخلی در زمینه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و امنیتی است. به همین دلیل بسیاری از کنوانسیونهای بینالمللی از جمله کنوانسیون وین و پالرمو بر جرم‌انگاری و مبارزه با آن تأکید کرده‌اند. در حقوق داخلی هم قانون مبارزه با پولشویی مصوب سال ۱۳۹۷ آن را به عنوان عملی مجرمانه شناخته است (هاشمی و بلندنظر، ۱۳۹۹: ۶۰). افراد بزهکار برای تبدیل عواید حاصل از جرم به اموال به ظاهر مشروع، نیازمند بستر قانونی هستند و یکی از آماده‌ترین بسترها برای این امر، تبدیل وجوه تحصیل شده ناشی از جرم به اموال غیر منقول می‌باشد. در حال حاضر به دلیل اعتبار اسناد عادی در معاملات اموال غیر منقول، بزهکاران به سادگی قادر هستند با توجه به فقدان هرگونه نظارت و کنترل بر معاملات عادی، عواید مذکور را توسط مبادعه‌نامه عادی تبدیل به ملک یا زمین نمایند. در پولشویی‌های سازمان یافته یکی از بسترهای مهم جرم، اعتبار اسناد عادی بوده است. عدم اعتبار بخشی به اسناد عادی در این حوزه می‌تواند یکی از مهم‌ترین بسترهای پولشویی را از میان بردارد.

۳-۶. عدم امکان شناسایی اموال

در دعاوی مالی، یکی از مهم‌ترین مراحل، توقیف اموال محکوم علیه است. وقتی محکوم علیه حکم دادگاه را مبنی بر تأدیه محکوم به اجرا نکند، اموال وی به درخواست محکوم له توقیف می‌شود. بدین منظور، ابتدا بایستی اموال محکوم علیه شناسایی گردد تا پس از آن امکان توقیف فراهم شود. اجرای احکام مراجع قضایی و احقاق حقوق طلبکاران صرفاً از مجرای شناسایی اموال بدهکاران یا بزهکاران میسر است. این امر نیز در صورتی امکان پذیر خواهد بود که اموال غیر منقول به عنوان مهم‌ترین دارایی هر شخص، به صورت رسمی و ثبت شده برای مجریان قانون قابل شناسایی باشند. در شرایط فعلی به دلیل اعتبار اسناد عادی، دارایی اشخاص در حوزه اموال غیر منقول از طریق معاملات عادی ساماندهی شده و امکان شناسایی و توقیف آنها توسط مراجع قضایی ناممکن می‌گردد.

۳-۷. نبود زیرساخت اعمال حاکمیت و سیاست گذاری در اموال غیر منقول

به جرئت می‌توان ادعا نمود ایجاد یک نظام ثبت املاک و اموال جامع، فراگیر و دقیق، مهم‌ترین ابزار اعمال حکمرانی اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران است؛ لیکن با توجه به عدم ثبت اسناد عادی معاملات نزد حاکمیت، همواره امکان جعل و تغییر مندرجات آنها وجود دارد، لذا به دلیل

شکل‌گیری معاملات در فضای غیررسمی و عدم احاطه حاکمیت به معاملات و مالکیت افراد باتوجه به اعتبار و رواج اسناد عادی، امکان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در این حوزه از حاکمیت سلب می‌شود. این آسیب به‌طور خاص در دو مورد بروز می‌یابد:

۳-۷-۱. از بین رفتن امکان سیاست‌گذاری 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 بدارد. 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 به‌نام اشخاص مجهول الحال نسبت به فرار مالیاتی اقدام نمود؛ لذا مجالی برای اعمال حاکمیت و سیاست‌گذاری باقی نمی‌ماند. (مهاجری و شکوری، ۱۴۰۱: ۲۲)

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 به سادگی می‌توانند با ارائه یا جعل مبیعه‌نامه از مزایا و تسهیلات ارفاقی قانونگذار من‌غیرحق بهره‌مند شوند.

۳-۷-۲. فقدان بانک اطلاعاتی به‌روز و جامع از اراضی و املاک کشور

بستر اصلی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دولت‌ها در هر زمینه‌ای، 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 تحت‌نظر حاکمیت شکل گیرد و فضای غیررسمی و خارج آن، امکان ظهور و بروز نداشته باشد. این در حالی است که هم‌اکنون به‌دلیل امکان انجام معاملات به‌صورت 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 به روز خواهد شد که بستر برنامه ریزی صحیح دولت محسوب می شود (مهاجری و شکوری، ۱۴۰۱: ۲۳).

۳-۸. بروز آسیب های اجتماعی

یکی از عوارض جانبی رواج اسناد عادی بروز آسیب های اجتماعی متعدد و سلب آرامش از خانواده های آسیب دیده در این حوزه است. توضیح آنکه مهم ترین و اصلی ترین سرمایه اغلب خانواده های ایرانی ملک مسکونی است که در آن ساکن هستند. مالکیت خانواده ها بر ملک مسکونی خود همواره در معرض خطر بوده و متزلزل است چرا که هر لحظه ممکن است با یک ادعا از سوی اشخاص ثالث مواجه شود. به عنوان نمونه خانواده ای، ملکی جهت سکونت با سند عادی خریداری نموده بعداً ثالثی مدعی می شود که این ملک قبلاً به او منتقل شده است. در این فرض که بسیار محتمل است آرامش این خانواده کلاً مختل می شود و اگر در این مسیر ملک خود را از دست بدهد به احتمال زیاد دیگر قادر به جبران خسارات وارده نخواهد بود. علاوه بر این، اختلافات ملکی و دعاوی مربوط به املاک موروثی و وصیتی که منشأ آنها سند عادی بوده است؛ موجب بروز اختلافات خانوادگی گردیده و بنیاد خانواده ها و آرامش روانی آنها را دچار مخاطره جدی می نماید و سرمنشأ برخی از پرونده های خانوادگی و بعضی موارد طلاق ها، اختلافات میان اعضای خانواده در خصوص معاملات عادی مال غیرمنقول ورثه ای می باشد.

نتیجه گیری

بررسی پیشینه تقنینی ثبت رسمی اموال غیرمنقول در نظام حقوقی ایران، حکایت از آن دارد که در کشور ما به موجب ماده (۱۳۰۹) قانون مدنی و مواد (۴۷)، (۴۸) و (۲۲) قانون ثبت، قانونگذار در تلاش بوده که معاملات راجع به اموال غیرمنقول، به صورت رسمی ثبت شوند. با این وجود، پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۶۵۵، ماده (۱۳۰۹) قانون مدنی را مغایر با شرع اعلام نمود. پس از آن نیز تلاش هایی در راستای الزامی شدن ثبت رسمی اموال غیرمنقول صورت گرفته، لیکن نتیجه خاصی به دنبال نداشته است. آخرین و مهمترین تلاشی که در این زمینه صورت گرفته، تصویب طرحی تحت عنوان «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» در مجلس شورای اسلامی می باشد که شورای نگهبان آن را مغایر با شرع و قانون اساسی دانسته است.

برخی از مهمترین آسیب‌هایی که بر عدم ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول مترتب است، عبارتند از: عدم امکان شناسایی اموال غیرمنقول و کاهش امکان سیاست‌گذاری در این حوزه، تزلزل حقوق مالکیت، ایجاد بستر مناسب برای پولشویی، ایجاد بستر مناسب برای زمین‌خواری و کلاهبرداری و تولید فزاینده پرونده‌های قضائی. در مقابل، ثبت رسمی اموال غیرمنقول، نه تنها به میزان زیادی جلوی این آسیب‌ها را می‌گیرد، بلکه فرصت‌هایی را نیز پیش روی نظام اجتماعی قرار می‌دهد؛ لذا این امر به‌عنوان یک ضرورت مطرح است.



منابع

۱. عباسی اتویی، محمد، بابایی مهر، علی و قاسی، داوود (۱۴۰۱). جایگاه اسناد رسمی در امنیت مالی شهروندان در فقه امامیه و حقوق موضوعه، پژوهشنامه حقوق تطبیقی، شماره ۱.
۲. امینی، خلیل، بزرگمهر، امیرعباس و حسن زاده، حیدر (۱۴۰۰). «تأثیر طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول در کاهش جرم جعل و کلاهبرداری»، فصلنامه علمی کارآگاه، تهران: پلیس آگاهی ناجا، شماره ۵۷.
۳. دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۳). لغتنامه، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۴. جر، خلیل (۱۳۶۵). فرهنگ عربی_فارسی (ترجمه کتاب المعجم العربی الحدیث)، تهران: امیرکبیر.
۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۵). دانشنامه حقوقی، تهران: امیرکبیر.
۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۷). اعمال حقوقی، قرارداد ابقاع، تهران: گنج دانش.
۷. کاتوزیان، امیر (۱۳۸۱). اثبات و دلیل اثبات، تهران: میزان، چاپ دوم.
۸. معین، محمد (۱۳۸۶). فرهنگ فارسی، تهران: بهزاد.
۹. مهاجری، مریم (۱۴۰۰). دادرسی الکترونیک به مثابه تهدیدی علیه عدالت قضائی، فصلنامه حقوق و فناوری اطلاعات، شماره ۲.
۱۰. مهاجری، مریم و شکوری، محمد (۱۴۰۱). آسیب شناسی نظام معاملات اموال غیرمنقول و ارائه الگوی مطلوب ثبت رسمی معاملات در نظام حقوقی ایران، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه، چاپ اول.
۱۱. میرمحمدصادقی، حسین و رجبعلی، اسلام (۱۳۹۶). تحلیل جرم زمین خواری از منظر حقوق کیفری ایران، نشریه حقوقی دادگستری، شماره ۹۷.
۱۲. هاشمی، محمد و بلند نظر، احمد (۱۳۹۹). پولشویی، فقه و حقوق نوین، شماره ۲.