

A Critical Analysis of the Statutory Requirement for the Official Registration of Real Property Transactions

 Ali Parvini

Retired Justice, Supreme Court of Iran,
Tehran, Iran
parvini@chmail.ir



Abstract

One of the most critical legal challenges in Iran concerns the clarification of land and property ownership status, the legal stabilization of individual ownership over immovable assets, and the prevention of invalidation of official title deeds in disputes involving informal (non-registered) documents. Iran's system of registration governance, with a history exceeding 120 years, has yet to achieve the desired stability despite extensive efforts. This instability largely stems from fragmented and inconsistent legislation governing land allocation and registration, alongside the widespread use of informal property transactions. These deficiencies have led to significant legal uncertainty in property relations, an increase in real estate disputes, and a rise in civil and criminal litigation related to informal documentation.

Journal of Research and
Development in Public Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 2 | No. 3 | Spring and
Summer 2025
(Original Article)

<https://jrpl.illrc.ac.ir>

DOI:
<https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.726142>

Furthermore, they have facilitated various criminal activities such as money laundering, fraudulent transfers, unlawful occupation, encroachment on public and national lands, tax evasion, and avoidance of financial obligations. These issues represent only a fraction of the broader dysfunction caused by disorder within the property registration framework.

Without comprehensive reform of the registration system, Iran's national development objectives cannot be fully realized. Structural weaknesses in property ownership, combined with the increasing prevalence of informal transactions, directly and indirectly undermine policy effectiveness across all sectors. Although the registration of real property transactions has been made compulsory and the acceptance of informal documents in official and judicial settings has been legally restricted—particularly following the enactment of the Cadastral Law—the property system remains unsettled due to persistent reliance on informal instruments.


In contrast, numerous countries, including several Islamic states, have wholly or partially revoked the legal validity of informal documents related to real estate transactions to secure property rights and promote broader economic goals. This article examines the objectives and various facets of the proposal mandating official registration of immovable property transactions, identifies its shortcomings, and offers recommendations for amendment and more effective implementation.

Keywords: Property Law, Ownership Stabilization, Official Documents, Informal Documents, Real Property Transactions, Registration System.



بررسی قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول

قاضی بازنشسته دیوان عالی کشور، تهران، ایران

علی پروینی 

parvini@chmail.ir



دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۲ | شماره ۳ | بهار و تابستان ۱۴۰۴
(مقاله پژوهشی)

<https://jrpl.illrc.ac.ir>

DOI:
<https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.726142>

چکیده

یکی از مهم‌ترین مسائل کشور تعیین تکلیف «وضعیت مالکیت اراضی و املاک» از نظر حقوقی، تثبیت مالکیت اشخاص بر اموال غیر منقول تحت تملک و جلوگیری از تزلزل و ابطال اسناد رسمی در معارضه با اسناد عادی به منظور تامین امنیت این اموال است. نظام حکمرانی ثبتی در ایران سابقه‌ای ۱۲۰ ساله دارد. تلاش‌های فراوانی در این زمینه انجام شده اما این تلاش‌ها به دلایل مختلف ناکام مانده است. تصویب قوانین متعدد و متشتت در حوزه‌ی واگذاری اراضی و املاک و ثبت آن از یک‌سو و آسیب‌های ناشی از رواج معاملات عادی در خصوص اموال غیر منقول از سوی دیگر موجب شد تا نظام ثبت اسناد و املاک کشور تاکنون سامان نگیرد. تزلزل در روابط حقوقی اشخاص، افزایش اختلافات ملکی، حجم فزاینده‌ی پرونده‌های قضائی ناشی از دعاوی حقوقی و کیفری مربوط به اسناد عادی، جرایم پول‌شویی، انتقال مال غیر، تصرفات عدوانی و تعرض به اراضی ملی و دولتی، فرار مالیاتی و فرار از دین فقط پاره‌ای از مفاسد و عوارض این نابه‌سامانی است.

مادامی که نظام ثبتی سامان نیابد اهداف و برنامه‌های پیشرفت کشور نیز محقق نخواهد شد زیرا ضعف در ساختار مالکیت اشخاص و گسترش روزافزون معاملات با اسناد عادی بر اثربخشی برنامه‌ها در تمامی حوزه‌ها، مستقیم یا غیر مستقیم تأثیرگذار است. علی‌رغم اجباری شدن ثبت اسناد و املاک و ممنوعیت پذیرش اسناد عادی مربوط به معاملات اموال غیر منقول در ادارات و محاکم و تصویب و اجرای قانون کاداستر (حدنگار)، وضعیت سامان‌دهی املاک کشور به دلایل مختلف از جمله رواج معاملات با اسناد عادی تاکنون به سرانجام نرسیده است. این در حالی است که اکثر کشورها از جمله کشورهای اسلامی برای تثبیت مالکیت و سایر اهداف اقتصادی از کلیه اسناد عادی راجع به معاملات اموال غیر منقول را مطلق یا نسبی سلب اعتبار کرده‌اند. در این مقاله ضمن بیان اهداف و ابعاد مختلف طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول و اشکالات آن پیشنهادهایی برای اصلاح و ارتقای طرح و تسهیل در اجرای آن تقدیم می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حقوق ثبت، تثبیت مالکیت، اسناد رسمی، اسناد عادی، معاملات اموال غیرمنقول، نظام ثبتی.

• معرفی قانون

این طرح قانونی^۱ در ۱۵ ماده و ۲۵ تبصره با در نظر گرفتن مصلحت نظام در مورخه ۱۴۰۱/۹/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.^۲ مهم‌ترین احکام آن ناظر به ضرورت ثبت رسمی همه اراضی و املاک کشور با درج کلیه ادعاهای راجع به مالکیت این اموال در سامانه سازمان ثبت و نهایتاً صدور سند رسمی مالکیت برای همه اراضی و املاک فاقد سند حدنگار از یک‌سو (ماده‌ی ۱۰) و الزام به ثبت رسمی همه معاملات و قراردادهای راجع به این اموال از سوی دیگر است. (ماده ۱) این ابتکار مجلس در راستای سامان‌دهی ثبت املاک کشور، ارتقاء اعتبار اسناد رسمی، تثبیت مالکیت اشخاص و جلوگیری از صدور اسناد عادی اقدامی شایسته و درخور تحسین است. اهمیت این طرح در حدی است که مقام معظم رهبری (مدظله العالی) تعقیب آن را به منظور سلب اعتبار از اسناد عادی مذکور به عنوان مصلحت قطعی نظام و کشور تاکید کردند. (بیانات در دیدار با رییس و مسئولان قوه قضائیه؛ www.khameneai.ir) اشخاص آگاه به مسائل حقوقی و ثبتی به ویژه آنانی که در رسیدگی‌های قضائی یا اداری با مشکلات ناشی از صدور اسناد عادی در این حوزه ارتباط دارند به خوبی می‌دانند که صدور اسناد عادی چه خسارت‌های فراوان و بعضاً جبران‌ناپذیری را در پی دارد. تدابیری در دهه‌ی ۹۰ ضمن تصویب ماده‌ی ۶۲ قانون احکام دائمی در مجلس و ماموریت هفتم سند تحول قضائی مبنی بر حمایت از حقوق مالکیت اشخاص برای رفع این مشکل اندیشیده شد اما هیچ‌یک از آن‌ها به سرانجام نرسید. اجرای کامل قانون ثبت اسناد و املاک کشور نیز به دلیل گسترش عرفی و روز افزون صدور اسناد عادی و اشکال شرعی مواد ۲۲ و ۴۸ آن و عدم توفیق در اجرای قانون حدنگار با چالش مواجهه مواجه شد. اصلاح و تکمیل این طرح و رفع اشکالات آن تحولی بزرگ در نظام ثبتی ایجاد خواهد کرد. بی‌تردید مجمع تشخیص مصلحت نظام با ایفای نقش تاریخی خود و

۱. عنوان اولیه طرح ارتقاء اسناد رسمی بود که در ۱۳ ماده تهیه و در سال ۱۳۹۵ تقدیم هیات ریسه مجلس شد که در دی ماه همان سال اعلام وصول شد.

۲. در زمان نگارش این مقاله، متن نهایی این قانون ابلاغ نشده بود. لذا پس از اشکالات شورای نگهبان، برخی از موارد اصلاح گردید.

تصویب قانونی متقن و قابل اجرا در این زمینه سندی ارزش مند و یادگاری شایسته به نظام و کشور تقدیم خواهد کرد. هم‌چنان‌که سابقه‌ای مشابه در تصویب قانون تثبیت اسناد سجلی و جلوگیری از تزلزل آن را در کارنامه خود دارد.

۱/۱. اهداف قانون

اهداف متعددی برای این قانون ذکر شده است که مهم‌ترین آن، تثبیت مالکیت اراضی و املاک و جلوگیری از تزلزل اسناد رسمی و صدور اسناد عادی در معاملات املاک است. زیرا تحقق اهداف تعیین شده در سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های مختلف از جمله اقتصاد جز با سامان‌دهی وضعیت مالکیت اراضی و املاک کشور، اجرای کامل قانون حدنگار و تثبیت مالکیت اشخاص بر اموال غیر منقول ممکن نیست. اصلاح، تکمیل، تصویب و اجرای این قانون به عنوان مکمل قوانین ثبتی از جمله قانون ثبت اسناد و ملاک، قانون حدنگار و قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی موجب تحول در نظام ثبتی مالکیت اموال غیر منقول خواهد شد که به نوبه‌ی خود آثار و پیامدهای مثبت و مطلوبی را در سطح ملی به جای می‌گذارد. دستیابی به این اهداف زمانی میسر است که نواقص طرح برطرف شود در غیر این صورت اجرای طرح با اشکالات متعددی مواجه می‌شود که رفع آن به سادگی میسر نخواهد بود. (تفکریان، ۱۳۸۵)^۱

۲/۱. مزایای سلب اعتبار از اسناد عادی

مزایا و فواید متعددی برای ارتقای نظام ثبتی کشور و سلب اعتبار از اسناد عادی ذکر شده که پاره‌ای از آن‌ها عبارت است از: ارتقاء اعتبار و استحکام سند رسمی، تامین امنیت در حوزه مالکیت اموال غیر منقول، کاهش اختلافات و تعرضات ملکی و پرونده‌های قضائی ناشی از آن، تسریع در دادرسی عادلانه، کاهش جرائمی مانند: کلاهبرداری، تصرف، عدوانی، جعل، استفاده از سند مجعول، تحصیل مال نامشروع، فرار مالیاتی و پول‌شویی،

۱. لازم به ذکر است طرح اولیه مجلس شورای اسلامی اشکالات و نواقصی داشت که پاره‌ای از آن‌ها در کارگروه ویژه دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام رفع شد اما از آن‌جا که اصل بر عدم مداخله مجمع در مصوبات مجلس جز در حد ضرورت است اشکالات مذکور در فصل دوم این مقاله به دلیل مخالفت نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی هم‌چنان باقی ماند.

امکان رصد معاملات راجع به اموال غیر منقول توسط حاکمیت، تسریع در اجرای احکام مراجع قضائی و شبه قضائی با کنترل فرار از دین، مولدسازی سرمایه‌ها و منابع ملی، بهبود وضعیت تولید، ارتقاء شاخص‌های کسب و کار، کاهش تورم و نهایتاً توسعه و پیشرفت اقتصادی کشور.

۳/۱. وجود مصلحت قطعی به عنوان مبنای قانون در نظام اجتماعی

اعتبارزدایی از معاملات راجع به اموال غیر منقول به معنای نادیده گرفتن حکم شرعی مالکیت و آثار عقود و ایقاعات نیست بلکه ضرورت نظام معیشتی و مصلحت قطعی نظام حکمرانی در برقراری نظم اجتماعی ایجاب می‌کند که هیچ ملکی بدون پلاک ثبتی دارای مالک رسمی نباشد و هیچ معامله‌ای در خصوص پلاک‌های ثبتی با سند عادی انجام نشود. ضمانت اجرای این سیاست آن است که معاملات با سند عادی و ثبت نشده در نظام حقوقی و روابط میان اشخاص به رسمیت شناخته نشود و هیچ اثر حقوقی نداشته باشد^۱. بیانات راه‌گشای مقام معظم رهبری (مدظله العالی) نیز ناظر به همین موضوع است. لذا به ایرادات شرعی شورای نگهبان با تعبیر «به فرض» اشاره می‌فرمایند. به نظر استفاده از عبارت «به فرض» گویای این حقیقت است که معظم‌له سلب اعتبار از اسناد عادی در نظام حاکمیتی را خلاف شرع نمی‌داند. زیرا این سلب اعتبار در مقام اثبات است و نه ثبوت و نظام حقوقی

۱. این امر به این معنی نیست که معاملات مذکور در خارج از نظام حقوقی کشور نیز هیچ تعهد شرعی و اخلاقی ایجاد نمی‌کند. بدیهی است هم‌چنان‌که در نظام حقوقی کشور هر گناه اجتماعی جرم نیست مثلاً غیبت فقط در صورت افترا جرم است. هر معامله‌ای نیز در نظام حقوقی معتبر نیست و به رسمیت شناخته نمی‌شود هر چند در خارج از نظام حقوقی دارای آثار شرعی است. به عبارت دیگر هم‌چنان‌که جرم نبودن غیبت به معنای جواز شرعی آن نیست سلب اعتبار از سند عادی نیز به معنای سلب اثر شرعی از عقود نیست. تفکیک موضوع در اعمال فردی و اجتماعی دارای سابقه است. در این صورت فردی که با سند عادی مالی را خریده است اگر بایع آن را تسلیم نکند در واقع مال به دلیل عدم حمایت حقوقی دستگاه قضائی از دسترس مشتری خارج می‌شود و چون فروشنده حاضر به تسلیم آن نیست مال در حکم تلف است. فقط مشتری می‌تواند ثمن را مسترد کند.

تعرضی به اثر شرعی معامله ندارد هر چند نظام حقوقی از آن معامله مادام که ثبت نشده باشد حمایت قانونی نمی‌کند.^۱

۴/۱. ضرورت اصلاح قانون ثبت اسناد و املاک و اجرای آن

سیاست‌گذاری و اجرای هر تدبیر و برنامه‌ای در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی، قضائی و حتی فرهنگی موقوف به وجود نظام حقوق ثبتی مترقی و کارآمد است. کشوری که وضعیت املاک و پلاک‌های ثبتی آن روشن نیست تقریباً هیچ سیاست و تدبیری را نمی‌تواند به سرانجام برساند به نحوی که حتی بهره‌مندی از «کارت هویت ملی» برای اشخاص نیز با اشکال مواجه می‌شود چه آن که تکمیل اطلاعات کارت ملی نیاز به آدرس محل اقامت یا سکونت دارد و این محل باید دارای پلاک ثبتی باشد. تاثیر این موضوع به ویژه در مسایل اقتصادی، حقوقی و قضائی از جمله: پیش‌گیری از جرم، فرار مالیاتی و پول‌شویی از ابعاد دیگر اجرای این قانون است. مثلاً در حوزه اقتصاد یکی از شاخص‌های جهانی بهبود کسب و کار موضوع کیفیت زمین یعنی تثبیت مالکیت آن است. سرمایه‌گذار چگونه می‌تواند با اطمینان خاطر در زمینی که امکان دارد سند مالکیت آن ابطال و حکم خلع ید علیه متصرف صادر شود سرمایه‌گذاری و تجهیزات کارخانه تولیدی در آن مستقر کند. ساختار و چارچوب نظام ثبتی را قوانین و مقررات ثبتی تعیین می‌کند. بنابر اصلاح و تکمیل قانون ثبت اسناد و املاک و اصلاحات و الحاقات بعدی آن به عنوان قانون مادر در سامان‌دهی نظام ثبتی نقش بی‌بدیلی دارد. لذا ضروری است قانون مذکور پیش از تصویب اصلاح و تکمیل شود.

۵/۱. پیشینه تقنینی

با استقرار نظام مشروطه در ایران در دوره دوم قانون‌گذاری اولین قانون ثبت در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ ه. ش. در ۱۳۹ ماده به تصویب رسید. (تفکریان، ۱۳۸۵) این قانون اولین تجربه قانون‌گذاری در نظام حقوقی پس از قانون اساسی به شمار می‌رود. این امر نشان‌گر

۱. پاسخ مقام معظم رهبری به نامه رییس محترم حوزه‌ی علمیه قم، این برداشت نگارنده را از دستور معظم له تقویت کرد، زیرا در بند اول نامه صراحتاً اشاره به سلب اعتبار اثباتی دارد.

اهمیت مقررات ثبتی است. ایراد اساسی این قانون انحصار آن به مقررات مربوط به ثبت اسناد بود که در از بین بردن ریشه اختلافات ثبتی بسیار حائز اهمیت است (آدابی، ۱۳۹۳: ۹) لذا ثبت ملک مهم‌تر از ثبت سند است. از سوی دیگر ثبت سند هم اختیاری بود به همین دلیل قانون مذکور که با عنوان قانون ثبت عادی مشهور بود در سال ۱۳۰۲ نسخ و در سال‌های ۱۳۰۶ و ۱۳۰۸ قانون ثبت به شیوه‌های مختلف به تصویب رسید. (همان) مهم‌ترین اقدام تقنینی پس از آن، تصویب قانون ثبت اسناد و املاک در روزهای واپسین سال ۱۳۱۰ (ه. ش.) و اجرای آن در سال‌های بعد بود که به قانون ثبت عمومی اشتهاار یافت. این قانون در سال‌های بعد بارها حین اجرا مورد اصلاح و ترمیم قرارگرفت و موادی به آن ملحق شد.^۱

علاوه بر این در قوانین دیگری نیز مقررات ثبتی تصویب شده است از جمله بعضی از مواد قانون مدنی مانند ماده‌ی ۱۳۰۹ قانون مدنی که در مبحث ادله اثبات دعوا بر ترجیح اسناد رسمی در تعارض با شهادت شهود تاکید می‌کند.^۲ قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۲۲؛ قانون دفاتر اسناد و کانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۵۴؛ قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۸۵؛ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰؛ قانون الحاق موادی به قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه‌ی مسکن مصوب ۱۳۸۸؛ قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹ و قانون جهش تولید مسکن مصوب ۱۴۰۰.

نظر شورای نگهبان در خصوص خلاف شرع بودن سلب اعتبار از اسناد عادی راجع به معاملات اموال غیر منقول^۳ موجب شد تا جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در

۱. این قانون در تاریخ ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ تصویب و در سال‌های ۱۲، ۱۷، ۲۲، ۵۱، ۵۵، ۵۶، ۷۰، ۷۳، ۷۶ و ۸۱ مورد اصلاح یا الحاق قرار گرفته است.

۲. شورای نگهبان در نظریه ش ۲۶۵۵ مورخه ۱۳۶۷/۸/۸ قوانین مربوط به اعتبار اسناد رسمی و عدم امکان معارضه اسناد عادی با آنرا خلاف شرع اعلام کرد.

۳. به موجب ماده ۱۸ این قانون ثبت کلیه معاملات راجع به املاک و مستغلات اعم از خرید، فروش، پیش‌خرید، پیش‌فروش، رهن و اجاره مسکن در سامانه‌ی معاملات املاک و مستغلات کشور و اخذ شناسه رهگیری الزامی است.

تاریخ ۱۳/۱۰/۱۳۹۵ طرحی با عنوان اولیه‌ی «ارتقای اعتبار اسناد رسمی» با قید یک فوریت به هیات رئیسه تقدیم کنند. (برای اطلاع بیشتر از ابعاد، مزایا و اشکالات طرح اولیه قبل از اصرار و ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت ر. ک: عیسی‌زاده، ۱۳۹۹ کد خبر ۱۰۶۹) شورای نگهبان طرح مذکور را در ۴ مرحله ایراد کرد تا این که در نهایت با اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه‌ی خود، طرح به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. (برای اطلاع بیشتر از فرایند تصویب طرح ر. ک: مهاجری و شکوری، ۱۴۰۲: ۱۶-۲۰)

۱/۶. تطبیق با قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶

این طرح علی‌رغم این که به منظور تعیین تکلیف «وضعیت مالکیت اراضی و املاک کشور و معاملات راجع به آن» احکام و ضوابط مفید و موثری را پیش‌بینی کرده است لکن چون به صورت لایحه نبوده و مستقیم توسط تعدادی از نمایندگان مجلس مطرح شده است از پشتوانه کارشناسی که معمولاً در لوایح قانونی وجود دارد برخوردار نیست. هم‌چنین به لحاظ این که بارها به منظور تامین نظر شورای نگهبان و رفع ایرادات آن شورا، اصلاح یا الحاق شده است ساختار و محتوای آن از جهت فنی و تقنینی انسجام و استحکام لازم را ندارد و ارتباط آن با قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ و سایر قوانین مرتبط به خوبی روشن نیست.^۱ با این حال در صورت رفع ایرادات و اجرای کامل آن تحولی بزرگ در نظام ثبتی کشور و مالکیت اموال غیر منقول ایجاد خواهد شد. برخلاف عنوان طرح که فقط ناظر به ضرورت ثبت رسمی معاملات راجع به اموال غیر منقول است محتوای آن شامل احکامی در سایر حوزه‌های ثبت اسناد و املاک است که نقائص و کاستی‌های قانون مذکور را رفع می‌کند. (اول) در مبحث ثبت ملک، ضوابط مذکور در طرح وضعیت ثبتی کلیه اموال غیر منقول اعم از اراضی و املاک را از حیث مالکیت سامان‌دهی می‌کند. به نحوی که در طول برنامه‌ای ۵ ساله، وضعیت مالکیت هر ملکی روشن می‌شود و نظام ثبتی کشور

در ماده‌ی ۲۱ دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند املاک و مستغلات در اختیار خود را در سامانه‌ی اموال و دارایی‌های دولت (سادا) ثبت و در سامانه‌ی ملی املاک و اسکان اعلام عمومی نمایند.

۱. بخشی از اشکالات طرح ناشی از اصلاحات متعدد مجلس در مقام رفع ایرادات شورای نگهبان است.

از سامانه و دفتر املاک جامع، متقن و قابل اعتماد برخوردار خواهد شد که در آن کلیه اراضی سرزمین ایران و مستحذات آن دارای پلاک ثبتی و مالک مشخص می‌باشد. ^۱ (دوم) در خصوص ثبت سند نیز با سلب اعتبار از اسناد عادی موجبات ارتقای اسناد رسمی و جلوگیری از ابطال آن و نهایتاً امنیت اموال را فراهم می‌کند. علاوه بر این احکام خاصی را برای سازمان ثبت، سردفتران، مشاوران املاک و سایر اشخاص مرتبط پیش‌بینی کرده است. برای تطبیق این طرح با قانون ثبت اسناد و املاک کشور لازم است که هریک از مواد و تبصره‌های طرح در کنار مباحث قانون ثبت ذکر شود تا موادی که اصلاح، تکمیل یا به روزرسانی شده است روشن شود. ^۲

الف- ثبت عمومی یا اولیه‌ی املاک: ماده‌ی ۱۰ طرح و تبصره‌های آن ناظر به ^۳ مواد ۹ تا ۲۰ و مواد ۱۴۲ تا ۱۵۷ قانون ثبت اسناد و املاک.

ب- آثار ثبت اولیه املاک: ذیل ماده‌ی ۱ و ماده‌ی ۱۰ طرح ناظر به مواد ۲۱ تا ۴۶ قانون ثبت.

پ- ثبت اسناد و آثار آن: صدر ماده‌ی ۱ و مواد ۲ و ۳ طرح ناظر به مواد ۴۶ تا ۷۴ قانون ثبت.

ت- تکالیف دفاتر اسناد رسمی: مواد ۲، ۳ و ۴ طرح و تبصره ۲ ماده‌ی ۳ ناظر به مواد ۸۱ تا ۹۰ قانون ثبت.

ث- تعرفه و مخارج ثبت اسناد و املاک: تبصره ۱ ماده‌ی ۳ ناظر به مواد ۱۱۸ تا ۱۳۶ قانون ثبت.

ج- تخلفات، جرایم و مجازات‌ها: مواد ۹ و ۱۱، تبصره ۱ ماده‌ی ۶، تبصره ۶ و ذیل تبصره ۹ ماده‌ی ۱۰ طرح ناظر به ماده‌ی ۷۳ و مواد ۱۰۰ تا ۱۱۷ قانون ثبت.

۱. تصویب ماده ۱۰ این طرح و تبصره‌های آن عمدتاً ناظر به این هدف است که در واقع تکمیل‌کننده قانون ثبت اسناد و املاک کشور در بخش ثبت ملک می‌باشد.

۲. هم‌چنان‌که در پیشینه طرح بیان شد قانون ثبت در طول سالیان گذشته دست‌کم ۱۰ بار مستقیم و بارها غیر مستقیم (مانند مقررات مالیاتی) مورد اصلاح و الحاق قرار گرفته است.

۳. منظور از عبارت «ناظر به» صرفاً ارتباط موضوعی طرح با مواد قانونی است و ممکن است حکم جدیدی مطرح شده باشد که تداخلی با آن مواد ندارد.

۱/۷. مراحل و اقدامات اساسی اجرای قانون (تکمیل سامانه‌های ثبت ملک و سند) تعیین تکلیف وضعیت مالکیت اراضی و املاک کشور، اعتبار زدایی از اسناد عادی و توسعه صدور اسناد رسمی با ۶ اقدام مهم به شرح زیر محقق می‌شود که عبارت است از: شناسایی مدعیان مالکیت، تشخیص مالکیت مدعیان ملکی، ثبت رسمی مالکیت اشخاصی که ادعای آن‌ها اثبات شده است، تثبیت مالکیت اشخاص بر اموال غیر منقول، ارتقاء نقش و جایگاه اسناد رسمی در معاملات و تسهیل صدور سند رسمی.

الف- شناسایی مدعیان مالکیت: اولین گام برای سامان‌دهی وضعیت املاک کشور اصلاح، تکمیل و به روزرسانی دفتر الکترونیک املاک سازمان ثبت است. برای این مهم در ماده‌ی ۱۰ طرح، لزوم شناسایی مالکین و میزان و حدود مالکیت اشخاصی که سند حدنگار ندارند پیش‌بینی شده است. این امر با ایجاد سامانه و فراخوان عمومی کلیدی مدعیان برای ثبت‌نام در سامانه‌ی طی مدت ۲ سال محقق می‌شود. با اجرای بخش اول این ماده (ثبت ادعا) کلیدی اشخاص مدعی مالکیت و اراضی مورد ادعای آن‌ها شناسایی می‌شود. زیرا با ملاحظه‌ی سامانه‌ی موضوع ماده‌ی ۱۰ روشن می‌شود که هر پلاکی چندمدعی دارد و مدعیان مالکیت هر پلاک چه کسانی هستند. در این مرحله صرفاً مدعیان مالکیت هر ملکی شناسایی می‌شود.

ب- تشخیص مالکیت مدعیان ملکی: مطابق ماده‌ی ۱۰ کلیدی مدعیان مالکیت مکلف‌اند پس از بارگذاری اسناد و مدارک مالکیت در سامانه‌ی اقدام لازم را به منظور طی فرایند قانونی صدور سند مالکیت حدنگار و دریافت سند مالکیت طی ۲ سال پس از بارگذاری اسناد و مدارک انجام دهند با اجرای بخش ۲ این ماده (پیگیری ادعا تا تعیین تکلیف نهایی) و تبصره‌ی ۴ آن (ناظر به اراضی زراعی و...) وضعیت مالکیت رسمی املاک کشور مشخص می‌شود.

پ- ثبت رسمی مالکیت اشخاصی که ادعای آن‌ها اثبات شده است: این امر پس از طی فرایند ثبت مالکیت اشخاصی که دارای سند رسمی حدنگار نیستند اعم از دارندگان سند دفترچه‌ای، مشاعی زراعی و آن‌هایی که ملکشان در جریان ثبت است محقق می‌شود. فرایند مذکور با پی‌گیری مدعیان مالکیت ثبت‌نام شده در سامانه‌ی حسب مورد از طریق

رسیدگی ثبتی یا قضائی خواهد بود. و نهایتاً اسامی اشخاصی که مالکیت آن‌ها در مراجع ذیصلاح قضائی یا ثبتی اثبات شده است به عنوان مالک در دفتر الکترونیک املاک سازمان، ثبت می‌شود. به همین منظور اعلام برخط آراء قطعی مراجع قضائی در مورد پلاک‌های ثبتی پیش‌بینی شده است.

ت- تثبیت مالکیت اشخاص بر اموال غیر منقول: از طریق ارتقاء اعتبار اسناد رسمی، جلوگیری از تزلزل مالکیت اشخاص و تعرض به اراضی و املاک دیگران، تحکیم سند رسمی مالکیت و جلوگیری از ابطال آن. با پیش‌بینی ضمانت اجرای لازم و تعیین مسئولیت برای کلیه‌ی کنش‌گران ثبتی و معاملاتی و تعیین مجازات برای متخلفان و تمهیدات کافی مانند: ایجاد شناسه یکتا برای تنظیم قرارداد پیش‌فروش ساختمان.

ث- ارتقاء نقش و جایگاه اسناد رسمی در معاملات: این امر از طریق الزام به ثبت تمامی معاملات در دفاتر اسناد رسمی (ماده‌ی ۱)، ترغیب و تشویق مردم به ثبت رسمی معاملات با گسترش اختیارات دفاتر اسناد رسمی و مشاوران املاک (مواد ۲ و ۳) و رفع موانع صدور سند رسمی و اعتبارزدایی از اسناد عادی راجع به انتقال عین یا منافع اموال غیر منقول به عنوان مهم‌ترین مانع از سوی دیگر (ماده ۱).

ج- تسهیل صدور سند رسمی: احکام متعددی در طرح به منظور تسهیل صدور سند رسمی مالکیت برای مالکین و صدور سند رسمی برای معاملات راجع اموال غیر منقول پیش‌بینی شده است مانند امکان دسترسی مشاورین املاک و اشخاص حقیقی و حقوقی به سامانه ثبت الکترونیک به منظور ثبت و تنظیم قرارداد در قالب فرم‌های یکسان، اتصال برخط دستگاه‌های اجرایی به سامانه‌ی ثبت الکترونیک برای پاسخ به استعلام‌ها، پرداخت الکترونیک عوارض و مالیات نقل و انتقال. عدم توقف ثبت اسناد به وصول پاسخ به استعلام در صورت انقضای مهلت ارسال پاسخ. الزام سازمان ثبت به صدور سند حدنگار برای اراضی کشاورزی، اراضی ملی و منابع طبیعی.

۲. ابهامات طرح

هم‌چنان که در اهداف طرح بیان شد صرف‌نظر از ایرادات شورای محترم نگهبان بر قانون مذکور و عدم رعایت اصول قانون‌گذاری در آن، (ر.ک. به: پروینی، ۱۴۰۲) این قانون دارای

ابهاماتی است که عدم رفع آن موجب اخلال در اجرا و استمرار اختلاف در رویه‌های قضائی خواهد شد. مهم‌ترین ایراد طرح، اشکالات اجرایی مواد ۱، ۳ و ۱۰ آن است. چنان‌چه این ابهامات رفع نشود طرح مذکور به سرنوشت قانون پیش فروش ساختمان دچار می‌شود زیرا اجرای آن به دلایل زیر غیر ممکن و یا دشوار است. (ر. ک: عیسی‌زاده، ۱۳۹۹)

۱/۲. اشکالات مربوط به ثبت سند معاملات (مواد ۱ و ۳)^۱

الف- ابهام در زمان ثبت معامله: در ماده‌ی یک ثبت اعمال حقوقی و یا تعهد به آن الزامی شده است اما معلوم نیست که این ثبت باید در چه زمانی انجام شود؟ هم‌زمان با انجام اعمال حقوقی و امضای آن یا پس از آن. اگر معامله به صورت شفاهی و در حضور شهود انجام شود. این معامله از زمان وقوع آن تا زمان تنظیم قرارداد و ثبت آن چه سرنوشتی دارد؟ ثبت معامله در دفتر املاک سازمان هم‌زمان با وقوع آن میسر نیست زیرا غالباً اعمال حقوقی در خارج از دفترخانه و احیاناً در اوقات غیر اداری و نزد مشاورین املاک انجام می‌شود. مهلت مراجعه طرفین به دفاتر اسناد رسمی پس از انجام معامله به منظور ثبت معامله نیز روشن نیست.^۲

ب- ابهام در ماهیت توافقات قبل از ثبت: در این ماده وضعیت حقوقی توافقات قبل از ثبت بیان نشده است. به عبارت دیگر ماهیت و اعتبار توافقی که طرفین قبل از ثبت عمل حقوقی انجام داده‌اند روشن نیست. در شرایط کنونی انجام اغلب معاملات این‌گونه است که پس از ملاحظه ملک توسط خریدار و توافق بر بهای عین یا منافع ملک و سایر شرایط، مبیعه‌نامه‌ای فی‌مابین طرفین تنظیم و به امضای هر دو نفر و شهود می‌رسد. حین مبیعه‌نامه بخشی از ثمن نقدی و بخشی دیگر زمان تحویل ملک و تتمه آن حین انتقال سند رسمی در تاریخ مشخص و دفترخانه معین پرداخت می‌شود. چنان‌چه یکی از طرفین پس

۱. ماده‌ی ۲ طرح که ناظر به ثبت رسمی قرارداد خصوصی است ابهام دارد و چنان‌چه شامل اموال غیر منقول هم باشد در واقع با ماده ۱ در تعارض خواهد بود زیرا به متعاملین اجازه می‌دهد که به صورت مطلق و بدون رعایت شرایط ماده یک هر قراردادی مانند تعهد به انجام اعمال حقوقی ماده ۱ را بدون رعایت شرایط آن ماده انجام دهند.

۲. علت این ابهام آن است که طرح با چشم‌پوشی از واقعیت جامعه و شرایط موجود، فقط ثبت آنی معاملات را در دفاتر اسناد رسمی یا در حدود تبصره‌ی ۲ ماده ۳ پیش‌بینی کرده است که درصد بسیار ناچیزی از معاملات را شامل می‌شود. برای بیش از ۹۵٪ از معاملات فرایندی و نیازمند مهلت تعیین تکلیف نشده است.

از انعقاد مبیعه‌نامه از انجام تعهدات استنکاف کند طرف مقابل بر اساس شرایط مقرر در مبیعه‌نامه به مرجع قضائی مراجعه می‌کند.^۱ در حالی که این ماده تکلیف توافقات قبل از انتقال نهایی ملک در دفتر اسناد رسمی را روشن نکرده است و این توافقات عمدی یا سهوی مغفول مانده است. ماده‌ی ۳ طرح نیز این توافقات را فاقد هرگونه اثر حقوقی دانسته است در حالی که اگر به امضای طرفین برسد باید لاقلاً در حد اجرای تعهد یا سند حاکی از دریافت وجه اثر داشته باشد.^۲ چنانچه این توافقات به امضای طرفین نرسد نمی‌توان بر آن نام توافق نهاد و هیچ خاصیتی بر آن مترتب نیست زیرا خریدار نمی‌تواند با صرف تعهد شفاهی فروشنده به فروش ملک اقدامی برای تهیه‌ی ثمن بکند. بائع نیز نمی‌تواند با صرف تعهد شفاهی خریدار به خرید ملک، مبیع را برای او نگه دارد. تنظیم و امضای قول‌نامه با گرفتن لاقلاً بخشی از ثمن به عنوان بیعانه که در عرف مرسوم شده بر مبنای همین واقعیت است زیرا مادامی که توافق با اقدامی ملموس عملیاتی نشود هیچ خاصیتی ندارد. مقررات مربوط به این مرحله از توافقات با عنوان مذاکرات در ماده‌ی ۱۱۱۲ نوآوری‌های قانون مدنی فرانسه مصوب ۲۰۱۶ ذکر شده و نظام حقوقی خاصی در سه مرحله (ورود به مذاکرات، ادامه مذاکرات و قطع مذاکرات) پیش‌بینی شده است. (ر.ک: پاک‌باز، ۱۳۰۴: ۹۲-۹۹)

پ- تعارض در عبارت‌های فاقد اعتبار و بلااثر: هرچند استفاده از این دو عبارت برای تاکید است اما ترکیب این دو در تفسیر حقوقی ابهام‌برانگیز و دارای اشکال خواهد بود زیرا اول «فاقد اعتبار» ناظر به سند و «بلااثر» ناظر به معامله است. در قانون نیز فاقد اعتبار برای اسناد به کار رفته است و نه معاملات. (ر.ک.: حامد، ۱۴۰۲) هرچند منظور از اعتبار معامله، اعتبار سند معامله است اما وقتی که با «بلااثر» می‌آید چنین برداشت می‌شود که

۱. علت این که توافقات کنونی در قالب مبیعه‌نامه یا قول‌نامه منشاء فساد و اختلاف است نظام‌مند نبودن و رسمی نبودن این توافقات و عدم درج آن در سامانه‌ی ثبت الکترونیک است نه عدم درج آن در دفتر اسناد رسمی و دفتر املاک سازمان. زیرا با فرض نظام‌مند شدن این توافقات، درج آن در سامانه و پیش‌بینی ضمانت اجرای سند رسمی برای آن امکان فروش مال غیر، معامله معارض، صدور اسناد فاقد اصالت یا اسناد جعلی و ... منتفی می‌شود.

۲. این حکم با حذف جمله معترضه در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب نرسید لیکن همین حکم در ماده ۱۳ آیین‌نامه موضوع این ماده مصوب معاون اول قوه قضائیه بیان شد.

منظور معامله است و نه سند کما اینکه در قانون واژه‌ی بلااثر با بطلان همراه شده است (ماده‌ی ۱۲۱۲ قانون مدنی) (همان) در حالی که سند معتبر یعنی سند دارای ارزش اثباتی اما معامله معتبر چنین مفهومی ندارد و معامله یا صحیح است (اعم از نافذ و غیر نافذ) و یا باطل^۱؛ دوم فاقد اعتبار ناظر به مقام اثبات است^۲ و قانون‌گذار آن را در ۳ مفهوم گوناگون به کار برده است.^۳ یعنی معامله‌ای که ثبت نشود دلایل وقوع آن (از جمله سندعادی) اعتبار و ارزش اثباتی ندارد. اما بلااثر مربوط به ساحت ثبوتی است یعنی معامله‌ای که ثبت نشود در عالم واقع اثری بر آن مترتب نیست.^۴ بنابراین شایسته است برای رفع ابهام و اشکال مذکور به جای «فاقد اعتبار و بلااثر» عبارت «فاقد اثر حقوقی» یا «غیر قانونی و بلااثر»^۵ آورده شود.

ت- تعارض در صدر و ذیل ماده‌ی ۱: به موجب صدر ماده‌ی ۱، ثبت معامله در «سامانه‌ی ثبت الکترونیک اسناد» دلیل مالکیت به شمار می‌آید اما در ذیل آن، ثبت نام مالک در «دفتر املاک سازمان» به عنوان مثبت مالکیت محسوب شده است. روشن نیست که آیا ملاک مالکیت، ثبت نام خریدار در سامانه‌ی ثبت الکترونیک است یا در دفتر املاک سازمان. این پاسخ که چون ثبت معامله در سامانه، آنی است و با ثبت نام خریدار در سامانه بلافاصله نام او به عنوان مالک در دفتر املاک هم ثبت می‌شود صحیح نیست زیرا اول ثبت آنی صرفاً در خصوص معاملات با سند حدنگار است و در سایر موارد ممکن نیست. دوم این

۱. در ماده ۷۲ قانون ثبت نیز که واژه «اعتبار معامله» به کار رفته است مسامحه در تعبیر است و منظور اعتبار سند معامله است و کلمه‌ی سند به قرینه حذف شده زیرا این عبارت در مبحث آثار ثبت سند و پس از موضوع اسناد ثبت شده در ماده ۷۱ آمده است.

۲. برخی از حقوق‌دانان آن را ناظر به مرحله ثبوت هم می‌دانند. ر. ک.: (کاتوزیان، ۱۳۸۲، ج ۲: ۲۸۵)

۳. شمس، ۱۳۹۸: ۹۶؛ (خلاصه نظر ایشان: اعتبار در قانون به معنای عام یعنی دارای ارزش و به معنای مقاوم در برابر انکار و تردید و به معنای قابل استناد به کار رفته است. لازم به ذکر است که واژه اعتبار در قانون بیشتر در قوانین ناظر به مالیه عمومی مانند قانون محاسبات عمومی کشور یا قوانین بودجه سالیانه کاربرد دارد. ر. ک.: (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۱۱۰-۱۰۸)

۴. مراد از بلااثر، مطلق آثار حتی اثر مادی نیست بلکه صرفاً اثر حقوقی است زیرا طبیعتاً معامله باطل هم دارای اثر مادی از باب تسبیب می‌باشد.

۵. این عبارت عیناً در تبصره‌ی ۵ ماده ۳۴ اصلاحی ۱۳۵۰/۱۰/۱۸ قانون ثبت اسناد و املاک آمده است.

دو سامانه دو محل جداگانه‌ی ثبت هستند که هرکدام از آن‌ها آثار و احکام متفاوتی به شرح آتی دارند. سوم در ماده‌ی ۳ و تبصره‌ی ۲ آن صرفاً ثبت معامله در سامانه‌ی ثبت پیش‌بینی شده است.

ث- وجود تفاوت میان «سامانه‌ی ثبت الکترونیک اسناد» و «دفتر املاک سازمان»: سامانه‌ی اول مربوط به ثبت سند معامله بوده و آثار و احکام ثبت سند معامله (مواد ۴۸ تا ۷۵ ق. ث.) بر آن مترتب است. سامانه دوم مربوط به ثبت ملک اعم از ثبت اولیه و ثبت ثانویه^۱ است و مشمول آثار و احکام ثبت ملک (مواد ۲۲ تا ۴۶ ق. ث) می‌باشد. سامانه اول تحت مدیریت دفاتر اسناد رسمی است و ادارات ثبت صرفاً بر آن نظارت دارند اما سامانه دوم خارج از مدیریت دفاتر اسناد رسمی بوده بلکه تحت کنترل ادارات ثبت اسناد و املاک است. گاهی بین مفاد و مندرجات این دو سامانه و یا دفتر املاک و سند مالکیت صادر شده تعارض رخ می‌دهد و یا در اجرا و تطبیق ملک تراحم ایجاد می‌شود هرچند با الکترونیک شدن فرایند ثبت انتظار می‌رود که این تعارض و تراحم منتفی باشد به ویژه در اسناد کاداستری که تقریباً به صفر می‌رسد اما امکان تراحم در اسناد حدی یا دفترچه‌ای کماکان به قوت خود باقی است و حل تعارض و تراحم این دو، احکام، تشریفات و ضوابط خاصی دارد.^۲

ج- عدم امکان ادغام دو سامانه: با توجه به این که آثار و احکام ثبت سند در سامانه ثبت الکترونیک با ثبت ملک در دفتر املاک سازمان متفاوت است و زمان ثبت در این دو سامانه نیز اصولاً «واحد» نیست و اولی تقدم زمانی و یا دست کم تقدم رتبی دارد^۳ لذا

۱. منظور از ثبت اولیه، ثبت نام متقاضی یا معترض ثبتی پس از اتمام عملیات مقدماتی ثبت ملک به عنوان مالک است (ماده ۲۱) که با ثبت نام او به عنوان مالک در دفتر املاک سند مالکیت مطابق آن چه در دفتر املاک ثبت شده برای او صادر می‌شود. بعد هر نوع انتقالی اعم از قهری (فوت مالک) یا قراردادی (با اعمال حقوقی مثل بیع یا صلح و...) انجام شود نام منتقل‌الیه در قسمت انتقالات دفتر املاک و سند مالکیت درج می‌شود که آن‌را ثبت ثانویه می‌گویند و ممکن است بارها رخ دهد.

۲. تأیید عبارت «ثبت با سند برابر است» توسط متعاملین در دفاتر اسناد رسمی به منظور جلوگیری از ادعای وجود تعارض میان مندرجات این دو است.

۳. حتی در ثبت آبی نیز اول مندرجات معامله در سامانه دفاتر ثبت می‌شود بعد از درج و کنترل صحت آن، بلافاصله مندرجات مذکور به دفتر املاک منتقل می‌شود.

نمی‌توان این دو سامانه را با هم ادغام کرد زیرا هریک از آن‌ها کارکرد ویژه خود را دارد چه آن‌که ثبت عمل حقوقی در سامانه مستلزم ثبت نام متعهد له در دفتر املاک نیست.^۱

چ- عدم امکان ثبت آنی معامله در دفتر املاک: ثبت آنی معامله و ثبت نام ابتدایی خریدار به عنوان مالک در دفتر املاک منوط به تحقق شرایط زیر است:

- ۱) استقرار کامل نظام حدنگار و صدور سند تک‌برگی در کشور^۲؛
- ۲) وجود دفاتر اسناد رسمی فعال در اقصی نقاط کشور به تعداد مورد نیاز^۳؛
- ۳) واگذاری نقش دلالتی به دفاتر اسناد رسمی یا استقرار مشاورین املاک در این دفاتر؛
- ۴) جمع‌آوری اسناد رسمی دفترچه‌ای؛
- ۵) حل مشکل اسناد زراعی شامل بیش از ۸۰٪ اراضی کشور^۴؛
- ۶) پیش‌بینی امکان ضبط بیعانه با سند اجرایی و بدون مراجعه به دادگاه در صورت انصراف خریدار؛

۷) تعیین تکلیف وضعیت املاک جاری (در جریان ثبت) و مجهول‌المالک؛

۸) تعیین تکلیف وضعیت اراضی ملی و منابع طبیعی.

ح- عدم انطباق با وضعیت کنونی کشور: قانون باید متناسب با شرایط و مقتضیات جامعه و با ملاحظه عرف و آیین موجود تدوین شود. نظام حقوقی کشور باید پشتوانه‌ی اجرایی نظام عرفی باشد و به اصلاح و استحکام این نظام کمک کند نه آنکه بدون جهت درصدد نابود کردن عرف موجود برآید، عرفی که در طول سالیان متمادی برگرفته از تعالیم

۱. تعهد به انتقال مال غیر منقول قابل ثبت در سامانه ثبت الکترونیک اسناد است اما تنها زمانی نام متعهدله در دفتر املاک ثبت می‌شود که این تعهد به وسیله متعهدله اجرا شود بنابراین اگر متعهد به هر دلیل از اجرای تعهد استنکاف کند باید انتقال مالکیت حسب مورد از طریق صدور اجرائیه یا حکم قطعی دادگاه انجام شود.

۲. اجرای کامل سند حدنگار در سیلست‌های کلی برنامه ۵ ساله هفتم آمده است و تا شرایط دیگر محقق نشود. امکان تحقق کامل آن منتفی است.

۳. به وجود بالغ بر ۱۰۰ هزار دفاتر اسناد رسمی (حد اقل ۲۰٪ مشاورین و دلالان املاک) در اقصی نقاط کشور نیاز است. درحالی‌که ۱۰٪ این تعداد نیز وجود ندارد.

۴. رییس سازمان ثبت در این خصوص گزارش می‌دهد که ۱۶٪ از اراضی کشاورزی حدنگاری شده است. وی در بیان علت کندی اجرای قانون حدنگار می‌گوید تثبیت مالکیت و حدنگاری حوزه اراضی کشاورزی به علت تقاضا محور بودن پیچیدگی‌های خاص خود را دارد. نقل از سند، نشریه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، ۱۴۰۱

دینی و تجربه بشری شکل گرفته است.^۱ سابقه‌ی تقنینی حاکی از این واقعیت است که قوانین مخالف و معارض با عرف جامعه متروک و سپس منسوخ شده‌اند. ضرورت «قابل اجرا بودن قانون» مذکور در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری ناظر به همین واقعیت است. مقنن نباید در فضای رویایی و بدون ملاحظه شرایط اجتماعی قانون‌گذاری کند. زیرساخت‌های ثبتي به نحوی که پاسخ‌گوی نیاز جامعه باشد فراهم نیست. زیرا میلیون‌ها سند عادی راجع به اموال غیر منقول نزد مردم است و روزانه ده‌ها هزار معاملات راجع به اموال غیر منقول با سند عادی انجام می‌شود. ارتباط لازم میان سامانه‌های دستگاه‌های ذی‌ربط برقرار نشده بنیاد مسکن تقاضای استثناء شدن از قانون را کرده مشاورین املاک به دلیل تعارض منافع با دفاتر ثبت اسناد اعتراض خود را اعلام کرده‌اند سازمان ثبت نیز کتبا تقاضای حذف تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۳ را داشته و تمایلی به اجرای این تبصره ندارد. دفاتر اسناد رسمی نیز ملاحظات خود را به انحاء مختلف منتقل کرده‌اند. ثبت آنی صرف‌نظر از این‌که مبتنی بر اجرای کامل کاداستر و جمع‌آوری میلیون‌ها قول‌نامه‌ی عادی و دفترچه‌ی اسناد رسمی است. اصولاً به صورت یک مرحله‌ای قابل اجرا نیست. حتی در مورد اسناد حدنگار نیز که ادعای امکان ثبت آنی می‌شود. مردم به صورت ۲ مرحله‌ای معامله می‌کنند و آن‌گونه نیست که از همان ابتدا با مراجعه به دفترخانه اسناد رسمی بیع محقق شود. اکثریت قریب به اتفاق این معاملات به صورت فرایندی و در چند مرحله انجام می‌شود. ابتدا در ۱ یا چند جلسه گفتگوی مقدماتی انجام می‌شود سپس با تنظیم مبیعه‌نامه بخشی از ثمن پرداخت می‌شود و بر اساس آن خریدار بقیه ثمن را آماده، ملک را تحویل و نهایتاً با مراجعه به دفترخانه در تاریخ معین سند انتقال تنظیم می‌شود.

خ- عدم انطباق با نظام حقوقی کشور: سلب اعتبار از اسناد عادی امری پسندیده است اما نه با روشی که در طرح آمده است زیرا در این روش فقط راه معامله را منحصر در

۱. اهمیت توجه به عرف در حدی است که دین مبین اسلام بر بسیاری از آیین‌های موجود میان مردم مانند حرمت جنگ در ماه‌های حرام با احکام امضایی مهر تأیید گذاشت و در مواردی که تغییر رفتار عرفی ضرورت داشت. احکام شرعی به تدریج جایگزین رفتارهای سنتی می‌شد و باورهای عرفی را تغییر می‌داد.

ثبت آنی کرده و هیچ مقدمه یا راهی برای ثبت آنی پیش‌بینی نکرده است بلکه اعمال حقوقی مذکور را تشریفاتی کرده است:

۱- در نظام حقوقی ایران اغلب اعمال حقوقی تشریفاتی نیست و با ایجاب و قبول یا ایقاع محقق می‌شود و دارای آثار حقوقی است. تخصیص معاملات اموال غیر منقول و تعیین شرط کتبی بودن معامله و ثبت رسمی آن نه تنها خلاف شرع بلکه خلاف اصول و قواعد نظام حقوقی است و باید حتی‌المقدور از این تخصیص اجتناب کرد.

۲- سلب اعتبار از اسناد عادی به صورت مطلق و بدون استثناء با نظام موجود در ادله‌ی اثبات دعوا سازگار نیست زیرا قانون‌گذار با لحاظ احکام شرعی و شرایط عرفی جامعه دلایلی را به صورت عمومی برای اثبات دعاوی تعیین کرده است که یکی از این دلایل سند کتبی اعم از رسمی و عادی است.^۱

۳- گاهی قانون‌گذار اسناد عادی را هم‌تراز با اسناد رسمی شمرده و برای آن اعتبار نسبی منظور کرده است. به موجب مواد زیر قانونی سند عادی با وجود شرایطی دارای اعتبار خواهد بود.

۱- ماده‌ی ۱۲۹۱ قانون مدنی: اسناد عادی در دو مورد اعتبار اسناد رسمی را داشته درباره طرفین و وراثت و قائم‌مقام قانونی آن‌ها معتبر است: (۱) اگر طرفی که سند بر او اقامه شده است صدور آن را از منتسب‌الیه تصدیق نماید. (۲) هرگاه در محکمه ثابت شود که سند مزبور را طرفی که آن را تکذیب یا تردید کرده فی الواقع امضاء یا مهر کرده است.

۲- ماده‌ی قانون مدنی ۱۲۹۲: در مقابل اسناد رسمی یا اسنادی که اعتبار اسناد رسمی را دارد انکار و تردید مسموع نیست...

۳- ماده‌ی ۱۳۰۹ قانون مدنی: اعتبار اسناد عادی پیش‌بینی شده است. هرچند شورای نگهبان آن را از جهت ترجیح سند به شهادت شهود خلاف شرع اعلام کرده است. اما نظام حقوقی به موجب این ماده نیز سند عادی را در صورت احراز اعتبار آن در محکمه معادل سند رسمی شمرده است.

۱. ماده ۱۲۵۸ قانون مدنی: دلایل اثبات دعوا از قرار زیر است: ۱- اقرار ۲- اسناد کتبی ۳- شهادت ۴- امارات ۵- قسم. این دلایل در فصل دهم قانون آیین دادرسی مدنی نیز از جمله ماده ۱۹۵ آن تأکید کرده است.

۴- ماده‌ی ۶۲ قانون احکام دائمی مورد نیاز برنامه‌های توسعه کشور که استثناء ذیل ماده‌ی مذکور مؤید این مطلب است.

۵- ذیل ماده‌ی ۱۳۰۵ قانون مدنی: در اسناد عادی تاریخ فقط درباره‌ی اشخاصی که شرکت در تنظیم آن‌ها داشته و ورثه آنان و کسی که به نفع او وصیت شده معتبر است.

د- عدم انطباق با نظام حقوقی کشورهای توسعه‌یافته: تنوع در نظام ثبتی کشورها پیرامون اثر ثبت بر انتقالات قراردادی، مستقیم مرهون تنوع نظام مالکیت کشورهاست (صفی‌زاده، ۱۴۰۱: ۲۰۶) با این حال در برخی از کشورهای توسعه‌یافته نیز معاملات با اسناد عادی اعتبار نسبی دارد:

۱- ماده‌ی ۱۳۷۲ قانون مدنی فرانسه: سند عادی که توسط طرفی که سند علیه او اقامه شده معتبر شناخته شده یا قانوناً نسبت به او معتبر باشد بین کسانی که آن را امضاء کرده‌اند و نسبت به وراثت و قائم‌مقامان آن‌ها معتبر است.

۲- قانون مدنی ایتالیا: ماده‌ی ۲۶۴۴: اسناد مندرج در ماده‌ی قبل نسبت به اشخاص ثالثی که بر اساس اسنادی که پیشتر ثبت شده حقوقی را کسب کرده‌اند تأثیری ندارد. یعنی بین طرفین و قائم‌مقام قانونی آن‌ها موثر است.

۳- ماده‌ی ۱۹۴۹ قانون مدنی اسپانیا: در برابر مالکیت ثبت شده در دفتر املاک یا حقوق عینی مرتبط با آن به ضرر شخص ثالث امکان‌پذیر نیست. یعنی صرفاً بین طرفین و قائم‌مقام آنان اعتبار دارد.

۴- ماده‌ی ۲ قانون اموال و دارایی: انگلستان مصوب ۱۹۲۵ در مورد املاکی که به ثبت نرسیده ابتدا قرارداد مربوط به تعهد انتقال منعقد می‌شود. سپس قرارداد تکمیل شده و مالکیت قانونی به خریدار انتقال می‌یابد. قرارداد انتقال در دفتر تعهدات ثبت می‌شود و نه دفتر ملک. این قرارداد مانند سند رسمی است لکن افاده انتقال نمی‌کند. (السان، بی‌تا) به موجب ماده‌ی ۲۴ قانون ثبت املاک مصوب ۲۰۰۲ مالک شخصی است که نامش در دفتر املاک ثبت شده یا حق ثبت نام در دفتر املاک را به عنوان مالک دارد. این حق به موجب قرارداد عادی مبنی بر تعهد انتقال ایجاد می‌شود. البته این تعهد انتقال مادامی که اجرایی نشود و نام منتقل‌الیه در دفتر املاک ثبت نشود خود به خود اثر انتقالی ندارد.

۵- نظام حقوقی سوئیس: در حقوق سوئیس انتقال مالکیت در دو مرحله‌ی انتقال قرارداد پایه و ثبت در دفتر املاک است. به همین دلیل به سیستم دونالیسم نیز مشهور است بنا به نص بند ۱ ماده‌ی ۲۱۶ قانون تعهدات سوئیس قرارداد انتقال مالکیت اموال غیر منقول باید به موجب سند رسمی باشد با این حال این قرارداد اثر انتقال مالکیت ندارد و بر اساس ماده‌ی ۶۶۵ قانون مدنی حق منتقل الیه به مثابه متعهدله‌ای است که می‌تواند طرف مقابل را مکلف به انتقال مالکیت نماید. (صفی‌زاده، ۱۴۰۱: ۹)

ذ) تعارض ماده‌ی ۳ و تبصره‌ی ۲ آن: وجود تعارض بارها توسط کارگزاران ثبتی و معاملاتی اعم از سازمان ثبت، دفاتر اسناد رسمی و مشاوران املاک بیان شده است.

۱- در ماده‌ی ۳ امکان دسترسی مشاوران املاک به سامانه را به صورت مطلق و در مورد کلیه املاک فراهم می‌کند اما در تبصره صرفاً در مورد املاک دارای سند.

۲- در ماده‌ی ۳ دسترسی به سامانه صرفاً برای دلالتان تجویز شده است اما در تبصره‌ی دسترسی برای عموم مردم.

۳- در ماده‌ی ۳ هدف از دسترسی را صرفاً درج پیش‌نویس^۱ اعلام اما در تبصره استعلام و ثبت قرارداد تعیین کرده است.^۲

ر) عدم تعیین مهلت و کیفیت تنظیم سند در دفاتر اسناد رسمی: در ماده‌ی ۳ مهلتی برای تنظیم سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی مطابق پیش‌نویس قرارداد پس از انعکاس آن به دفاتر مذکور و نحوه‌ی تنظیم سند در این دفاتر تعیین نشده است. آیا مراجعه

۱. در ظاهر پیش‌نویس باید بدون امضای طرفین باشد زیرا فقط در این صورت آثار حقوقی ندارد و لذا اقدام مشاوران املاک لغو و بیهوده خواهد بود.

۲. چنانچه گفته شود رابطه این دو عموم و خصوص من وجه است زیرا ماده ۳ دسترسی صرفاً برای درج پیش‌نویس را تجویز می‌کند که باید برای همه املاک باشد اما تبصره‌ی دسترسی برای استعلام و ثبت عمل حقوقی در قالب قرارداد یکسان را تکلیف کرده است که ناظر به املاک دارای سند رسمی است. از طرفی ماده‌ی ۳ فقط برای مشاورین است اما تبصره برای همه مردم و در آیین‌نامه این تعارضات رفع می‌شود. پاسخ آن است که: اول) این تفسیر رافع ابهام نیست و ممکن است سازمان ثبت را در مقام اجرا با معذوریت مواجه کند که این که سازمان مذکور به موجب نامهی رسمی وجود تعارض را اعلام کرده و کارشناسان آن سازمان بارها در جلسات بر این موضوع تأکید کرده‌اند. دوم) امکان تفکیک دسترسی دشوار است. سوم) ارجاع بیان حقوق و تکالیف کارگزاران به صورت مطلق به آیین‌نامه‌ی خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است. به همین جهت گاهی برای رفع ابهام قانونی، استفساریه از مقتن ضرورت پیدا می‌کند.

طرفین به دفاتر ضرورت دارد و یا پیش‌نویس تبدیل به سند شده و به مشاوران املاک جهت امضا عودت می‌شود.^۱

ز) فقدان ضمانت اجرای تخلف طرفین از توافق منعکس در پیش‌نویس: در ماده‌ی ۳ مشاوران املاک مکلف شده‌اند پیش‌نویس قرارداد را که حکایت از توافق طرفین دارد در سامانه درج و آن را برای تنظیم سند رسمی به دفاتر اسناد رسمی منعکس نمایند:

- ۱- روشن نیست که پیش‌نویس به امضای طرفین می‌رسد یا خیر^۲؛
- ۲- اگر بعد از تنظیم پیش‌نویس یکی از طرفین به دفاتر اسناد رسمی مراجعه نکرد و یا در مراجعه تاخیر کرد چه مسئولیتی دارد؛
- ۳- اگر مشاوران املاک پیش‌نویس را ارسال نکردند و یا در ارسال آن تاخیر کردند و یا سردفتران در تنظیم سند رسمی مسامحه و تاخیر کردند چه مسئولیتی دارند^۳. این ماده صراحتاً برای پیش‌نویس هیچ اثر حقوقی تعیین نکرده است بنابراین در آیین‌نامه نمی‌توان تکلیفی خلاف قانون تعیین کرد.

س) اشکال تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۳: این تبصره که در خصوص تعیین تعرفه دلالتان معاملات املاک است هرچند ضوابط دقیقی را برای تعیین تعرفه در آیین‌نامه بیان کرده است اما اول) در خصوص نحوه و زمان دریافت تعرفه و امکان استرداد آن در صورت عدم تنظیم پیش‌نویس و یا تخلف یکی از طرفین پس از تنظیم ساکت بوده و به آیین‌نامه نیز تفویض نشده است دوم) بند ۲ آن که میزان تعرفه را بر مبنای حجم پیش‌نویس و پلکانی نزولی تعیین کرده است ابهام دارد.^۴ در حالی که قانون‌گذار در خصوص حق‌الثبت و تعرفه

۱. ارجاع این موضوعات به آیین‌نامه زمانی ممکن است که صراحتاً در متن قانون کلیات این موضوعات بیان شود و الا خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲. پیش‌نویس توافق‌نامه یا قرارداد زمانی حکایت از پذیرش طرفین دارد که به تأیید و امضای آن‌ها برسد و الا ممکن است طرفین یا یکی از آن‌ها هنگام مراجعه به دفاتر اسناد رسمی برای تنظیم سند رسمی، بخش‌هایی از محتوای پیش‌نویس را انکار کنند.

۳. ارجاع این امور به آیین‌نامه بدون تعیین تکلیف برای طرفین و سردفتران اسناد رسمی در قانون خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۴. چون مراد از حجم پیش‌نویس روشن نیست که از نظر تعداد است یا مبلغ و یا هر دو. برخی معتقدند که این بند مخالف با سیاست‌های ناظر به رونق کسب و کار و فعالیت‌های تجاری است. چون حجم پیش‌نویس ناظر به تعداد نیز

حق التحریر دفاتر اسناد رسمی ضوابط دقیقی را در مواد ۱۱ تا ۱۳۶ قانون ثبت و مواد ۵۰ تا ۵۴ قانون دفاتر اسناد رسمی بیان کرده است.^۱

۲/۲. اشکالات مربوط به ثبت ملک

الف- عدم توجه به فرایند قانونی ثبت ملک:

ثبت ملک در کل دو مرحله دارد:

مرحله ی اول) ثبت اولیه ملک به نام مدعی مالکیت: این امر در ابتدای تشکیل ادارت ثبت و انتشار آگهی ثبت عمومی موضوع ماده ی ۹ قانون ثبت و ماده ی ۵ آیین نامه آن انجام می شود. پس از اعلام عمومی ثبت و انتشار آگهی های مقدماتی (ماده ی ۱۰) و نوبتی (ماده ی ۱۱) اشخاص مدعی مالکیت مکلف اند به موجب اظهارنامه تقاضای ثبت ملک کنند و معترضین به اظهارنامه ی ثبتی نیز می توانند ظرف مهلت قانونی به ثبت ملک اعتراض کنند. سپس آگهی تحدید حدود انجام و بر مبنای آن پس از اتمام فرایند ثبتی یا قضائی حسب مورد ملک به نام مستدعی ثبت و یا معترض آن در دفتر املاک، ثبت و سند مالکیت برای مالک صادر می شود. در این فرایند دفاتر اسناد رسمی نقشی ندارند و ادارات ثبت رأساً اقدام می کنند.

مرحله دوم) ثبت ملک به نام منتقل الیه: در این مرحله نام منتقل الیه پس از انجام معامله و یا انتقال قهری و ارأئه ی مدارک لازم در دفتر املاک به عنوان مالک ثبت می شود. این اقدام از طریق دفاتر اسناد رسمی انجام می شود. در تدوین ماده ی ۱۰ توجهی به این فرایند نشده است.

می باشد و این موضوع باعث کاهش انگیزه ی فعالیت دلان می شود. اظهار نظر در این خصوص در صلاحیت کارشناسان اقتصادی است.

۱. در ماده ی ۵۴ قانون دفاتر رسمی و... پیش بینی شده که هر ۴ سال یک بار در میزان تعرفه تجدیدنظر شود و ۲۰٪ از حق التحریر به دفتریار اول پرداخت شود. به موجب ماده ۱۳۳ قانون ثبت مخارج ثبتی بر عهده ی متقاضی ثبت است مگر این که بین متعاملین ترتیب دیگری مقرر شده باشد.

۲. آگهی های نوبتی حسب ماده ی ۱۱ قانون ثبت به تدریج و در طول سال با رعایت ماده ی ۵۹ قانون مذکور منتشر می شود درخواست های ثبت قبول شده در ۳ ماهه فصل بهار هر سال نوبت اول در ۱ مرداد و نوبت دوم در ۳۱ مرداد همان سال... (آدابی، ۱۳۹۳: ۲۰)

ب- ادغام مراحل ثبت سند و ثبت ملک: اشکالی که در ماده‌ی ۱ بیان شد در این ماده نیز تکرار شده و ثبت سند معامله در ردیف ثبت ملک ذکر شده و یا ثبت منافع ملک به منزله ثبت ملک تلقی شده است در حالی که برای حقوق عینی و ارتفافی ملک سند ملکی جداگانه صادر نمی‌شود بلکه این حقوق در ذیل سند ملکی عین مال غیر منقول ذکر می‌شود و صدور سند معامله مانند اجاره‌نامه غیر از سند ملکی است و ضوابط ثبت ملک با ثبت معامله متفاوت است و نباید آن‌ها را مضمول یک حکم قرار داد.

پ- تعارض با ماده‌ی ۲۶ قانون ثبت: به موجب این ماده، اول ثبت انتقال منافع بیش از سه سال در دفتر املاک ضرورت دارد و نه منافع بیش از ۲ سال، دوم کیفیت خاصی در خصوص نحوه‌ی ثبت پیش‌بینی شده که در ماده‌ی ۱۰ به آن توجهی نشده است.

ت- ابهام در کیفیت ثبت ادعا: قانون‌گذار برای ثبت ادعای مالکیت هیچ شرطی قرار نداده است و این موضوع ضوابط و چارچوب خاصی ندارد. فقط برای ثبت ادعای واهی مجازات تعیین کرده است بدون آن که ادعای واهی تعریف شده باشد که این امر مخالف اصل حداقلی مداخله کیفری است^۱ و رفع ابهام از اجرای حکم نمی‌کند در حالی که ثبت ادعا در واقع جایگزین اظهارنامه‌ی ثبتی موضوع ماده‌ی ۱۱ اصلاحی ۱۳۱۷/۷/۱۰ قانون ثبت اسناد و املاک شده است. لذا این ادعا باید توسط اظهارنامه انجام و با تایید مرجع پذیرش شود. مندرجات اظهارنامه و مستندات آن در آیین‌نامه این قانون ذکر شده است.

ث- ابهام در کیفیت پذیرش ادعا: نحوه‌ی پذیرش ادعا و رسیدگی به آن نیز توضیح داده نشده و صرفاً به مدعی مالکیت تکلیف شده است که ادعای خود را ظرف ۲ سال پی‌گیری کند. در حالی که هر ادعایی نباید پذیرفته شود به موجب تبصره‌ی الحاقی ۱۳۱۷/۷/۱۰ ماده‌ی ۱۱ اصلاحی ۱۳۱۷/۷/۱۰ قانون ثبت اسناد و املاک، درخواست ثبت ادعا و پذیرش آن ضوابطی دارد و برای پذیرش ادعا شرایطی در این ماده و

۱. به موجب ماده ۳۸ قانون احکام دائمی مورد نیاز برنامه‌های توسعه کشور باید حتی المقدور از تعیین مجازات کیفری اجتناب شود.

تبصره الحاقی آن به صراحت ذکر شده است.^۱ در این ماده نیز باید یا به مقررات قانون ثبت در خصوص اظهارنامه ثبتی ارجاع داده شود و یا شرایط خاصی تعیین شود. بر اساس مقررات موجود ناظر به ثبت ملک متقاضی ثبت ملک باید متصرف ملک باشد و اگر در تصرف وی تردید بود و یا معارضی وجود داشت مأمور ثبت اقدام به رسیدگی اداری برای احراز تصرف قانونی می‌کند و نتیجه این رسیدگی در صورت جلسه‌ای با عنوان برگ احراز تصرف قانونی تنظیم می‌شود که باید به تایید رییس اداره ثبت محل نیز برسد به موجب حکم شماره ۴۱۰۷ مورخه ۱۳۲۶ دادگاه انتظامی و حکم تمییزی شماره‌ی ۱۰۰۷ مورخه ۱۳۲۶/۶/۳ «قبول تقاضای ثبت از طرف اداره ثبت دلیل بر تصرف متقاضی ثبت از نظر اداره ثبت است». ولی این امر دادگاه را از رسیدگی به دعوای خلاف آن بی‌نیاز نمی‌کند. (ر.ک.: جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۶۷۱) بنابراین لازم است برای ثبت ادعا شرایطی تعیین شود مثلاً ثبت ادعا باید از طرف متصرف باشد و او تصرفاتش را تامین دلیل کند و یا ادعایش مستند به سند عادی به تایید علما یا معتمدین باشد.

ج- ابهام در کیفیت انتقال حقوق متصوره: برای انتقال حقوق متصوره ناشی از ثبت ادعا، پیش‌نویس قانون سازمان ثبت را مکلف به تدوین آیین‌نامه و فراهم ساختن زمینه انتقال کرده است اما در خصوص مقصود از حقوق متصوره، ماهیت انتقال و کیفیت آن و نحوه‌ی جلوگیری از تشکیل «بنگاه‌های انتقال حقوق متصوره» چاره‌اندیشی نشده است.^۲ این راه حل ناشی از عدم پیش‌بینی معاملات دو مرحله‌ای و برای خروج از بن‌بست عدم امکان ثبت آنی معاملات است.

چ- اشکالات ناشی از ثبت ادعای ثابت نشده: امکان ثبت و نقل و انتقال ادعای ثابت نشده با عنوان انتقال حقوق متصوره صرف‌نظر از ابهام در ماهیت و کیفیت انتقال این

۱. تبصره‌ی ماده‌ی ۱۱: در مورد اراضی و املاکی که آثار تصرف مالکانه فعلی کسی نسبت به آن‌ها موجود نباشد درخواست ثبت از کسی پذیرفته می‌شود که بر مالکیت یا بر تصرف سابق خود به عنوان مالکیت یا بر تصرف خود به عنوان تلقی از مالک یا قائم‌مقام قانونی مدارکی داشته باشد... پذیرش مدارک توسط مقام پذیرش اظهارنامه انجام می‌شد و نه سامانه که ممکن است هر مدرکی را بپذیرد.

۲. موضوع استعلام با پیشنهاد نگارنده به تبصره‌ی ۳ الحاقی ماده‌ی ۱۰ طرح اضافه شد اما وافی به مقصود نیست.

حقوق^۱ هر چند به ظاهر امکان ثبت رسمی معاملات اراضی و املاک فاقد سند را فراهم می‌کند اما عوارض و اشکالات احتمالی آن از این قرار است: رواج معاملات جدید با عنوان معامله حقوق متصوره به جای مبیعه‌نامه‌ی عادی، افزایش کلاه‌برداری از طریق فروش ملک با سند رسمی، امکان تعرض به مالکین و تضییع حقوق آنان، تزلزل اسناد مالکیت با امکان درج ادعا علیه آن، افزایش پرونده‌های قضائی با عنوان رسیدگی به ادعای اثبات مالکیت و دعوای ابطال ادعای مالکیت. امکان تفسیرهای متفاوت از نحوه‌ی رسیدگی به دعوای ناشی از این معاملات. فراهم شدن زمینه سوء استفاده افراد سودجو.^۲

ح- فقدان ضمانت اجرای موثر عدم ثبت ملک: برای عدم ثبت ملک نه در قانون ثبت اسناد و نه در این طرح ضمانت اجرای موثر تعیین نشده است. به موجب مواد ۱۲ و ۱۳۹ قانون ثبت اسناد عدم تنظیم اظهارنامه‌ی ثبتی و یا عدم عودت آن موجب می‌شود تا ملک مجهول‌المالک تلقی و صرفاً ۲۵٪ حق الثبت بیشتر از مالکین اخذ می‌شود. این امر باعث می‌شود که هیچ‌گاه دفتر املاک سامان‌دهی نشود هم‌چنین املاک مجهول‌المالک در معرض زمین‌خواری و تعدی و تجاوز قرار گیرند به‌ویژه آن‌که با دسترسی عمومی به سامانه‌ی امکان ارتکاب اعمال مجرمانه‌ی بیشتر خواهد شد حتی پیش‌بینی جهات امنیتی و اعمال نظارت شدید ثبتی مانع این اعمال نخواهد شد.

۱. به نظر که انتقال صرفاً در قالب صلح این حقوق امکان‌پذیر است و نه عقدی دیگر. شایسته است ماهیت انتقال در قانون ذکر شود و به آیین‌نامه موکول نشود.

۲. افرادی که عرفاً و اصطلاحاً به «شرخر» در نظام قضائی معروف هستند.

نتیجه گیری

۱- دو مرحله‌ای کردن ثبت معامله: فرایند تحقق معامله و ثبت آن باید هم‌چنان که در طول سالیان متمادی و از زمان پیدایش خط و سند مرسوم بوده است دست کم در دو مرحله انجام شود ابتدا نوشتن توافق انجام شده در قالب قرارداد، قول نامه یا مبایعه‌نامه و درج آن در سامانه‌ی ثبت الکترونیک زیر نظارت دفاتر اسناد رسمی و سپس ثبت قرارداد توسط دفاتر اسناد رسمی در دفتر املاک.^۱ در پاره‌ای از کشورها مانند: سوئیس و انگلستان نیز مطابق بررسی‌های انجام شده این معاملات دست کم در پاره‌ای از موارد، دو مرحله‌ای است. مزایای این پیشنهاد آن است که:

(۱) اجرای آن بسیار سهل و آسان است زیرا متعاملین می‌توانند شخصا با مراجعه به سامانه، قراردادشان را امضا و ثبت کنند چنان‌چه موانعی در معامله وجود داشته باشد فوراً خریدار مطلع شده و پس از رفع مانع قرارداد امضاء و ثبت می‌شود.

(۲) موجب سامان‌دهی فعالیت دلالت و مشاوران املاک می‌شود چنان‌چه آنان طرفین را هدایت کرده باشند که غالباً چنین است قرارداد با راهنمایی و توسط آنان ثبت می‌شود و صرفاً بر اساس تعرفه حق‌العمل دریافت می‌کنند و تحت نظارت قرار می‌گیرند.

(۳) با امکان ثبت آنی قرارداد در سامانه، اکثر اشکالات ناشی از معاملات با سند عادی منتفی می‌شود. از جمله امکان جعل مفاد قرارداد یا تاریخ آن، انکار اصالت قرارداد یا تردید در آنان، انجام معاملات متعدد و معارض راجع به یک ملک، فروش مال غیر^۲ و معامله معارض با سند رسمی و مقدم بر آن، فرار مالیاتی، پول‌شویی، فرار از دین و...

۱. در حقوق انگلستان انجام معامله و ثبت آن در چند مرحله است اول گفتگوی طرفین در مورد وضعیت و بهای ملک و سایر مسائل. دوم توضیحات و بررسی‌های مشاور املاک. سوم انجام استعلامات، ممیزی و کارهای مالیاتی چهارم تنظیم قرارداد مربوط به انتقال و مبادله آن. تا قبل از مرحله ۴ اقدامی انجام نشده است و پس از آن نیز زمانی انتقال ملک انجام می‌شود که پس از ملاحظه دفتر ملک و دفتر تعهدات، قرارداد تکمیل و حسب مورد ملک در یکی از این دو دفتر به نام خریدار منتقل می‌شود.

۲. هرچند منتفی شدن کامل فروش مال غیر منوط به اجرای کامل سند حدنگار و استعلامات لازم است اما اطلاعات موجود در سامانه نیز این نوع معاملات را در حد قابل توجهی کاهش می‌دهد.

۴) موانع موجود در ثبت نهایی و آنی قرارداد در دفتر املاک منتفی است. مانند عدم امکان ثبت آنی قرارداد به لحاظ مهلت‌دار بودن پاسخ به استعلامات؛
۵) موجب تشبیت دفتر املاک و کاهش تغییرات ناشی از بطلان، فسخ و اقاله در آن می‌شود.

۶) با عرف موجود سازگار است زیرا اکنون ثبت در دفتر املاک فقط زمانی انجام می‌شود که معامله با پرداخت کل ثمن از حالت معامله خیاری یا شرطی خارج شده باشد. به همین منظور در اکثر قریب به اتفاقات معاملات میان مردم تاریخی برای حضور در دفترخانه و ثبت رسمی معامله قرار می‌دهند در این مهلت خریدار یا منتقل‌الیه مابقی ثمن معامله را احیاناً با اخذ وام از بانک تامین می‌کند.

۷) اشکال شرعی شورای نگهبان تا حدودی مرتفع می‌شود چون سند عادی با شرطی سهل اما ضروری در حکم سند رسمی خواهد بود. شرایط ثبت موقت:
اول) قابلیت سامانه برای پیش‌بینی این امر و کنترل و سپس انتقال سند به دفتر املاک.
دوم) تعیین مهلت برای مراجعه به دفاتر اسناد رسمی.
سوم) محدودیت نقل و انتقال ملک قبل از ثبت نهایی ملک.

۲- اصلاح ماده‌ی ۱:

۱) اختصاص ماده به ضرورت ثبت هم‌زمان اعمال حقوقی راجع به اموال غیر منقول در سامانه‌ی ثبت الکترونیک اسناد با حذف ذیل ماده‌ی ناظر به ضرورت ثبت ملک در دفتر الکترونیک املاک.

۲) منع قانونی انجام اعمال حقوقی مذکور بدون ثبت آن. با این منع قانونی ثبت هم‌زمان معامله الزامی می‌شود زیرا انجام معامله بدون ثبت آن ممنوع خواهد بود. فایده این کار آن است که تصور جواز قانونی معامله بدون ثبت منتفی خواهد بود.

۳) تعیین ضمانت اجرای فقدان اثر حقوقی معامله ثبت نشده به دلیل منع قانونی آن.

۱. با توجه به ماده‌ی ۶ طرح به ویژه تبصره‌ی ۲ آن، امکان پاسخ آنی به استعلامات حداکثر تا چند سال پس از اجرای طرح منتفی است. در حالی که ثبت یک مرحله‌ای و آنی بدون وصول پاسخ‌ها ممکن نیست.

۴) تصریح به این که قانون چنین معامله‌ای را به رسمیت نمی‌شناسد و ارزش و اعتباری برای ادعای وقوع آن قائل نیست. زیرا چنین معامله‌ای به دلیل عدم رعایت تشریفات قانونی یعنی ثبت معامله، ممنوع و غیر قانونی بوده لذا دعوای مربوط به اثبات یا تنفیذ یا وقوع آن و نیز دعوای الزام به تنظیم سند رسمی در خصوص آن مسموع نیست مگر آن که در سامانه ثبت شده باشد.

دلیل عدم استماع دعوا: طبق ماده‌ی ۲ قانون آیین دادرسی مدنی که به تایید شورای محترم نگهبان رسیده است دعوا باید با تشریفات قانونی مطرح شود و عدم رعایت تشریفات قانونی موجب عدم استماع دعوا می‌شود. به موجب این قانون یکی از تشریفات دعوای مربوط به معاملات اموال غیر منقول ثبت معامله است.

۳- الحاق یک تبصره به ماده‌ی ۱: اسناد عادی معاملاتی که وقوع آن در تاریخ معین به تایید ۲ نفر از علمای مورد تایید حوزه‌های علمیه یا ۴ نفر از معتمدین مورد تایید ائمه جمعه یا قوه قضائیه (شوراهای حل اختلاف) رسیده باشد از شمول این ماده خارج هستند مشروط بر آن که دارندگان این اسناد ظرف حداکثر ۱ هفته پس از صدور سند مذکور یا اجرای این قانون نسبت به بارگذاری سند در سامانه یا طرح درخواست در مرجع ثبتی یا دعوا در مرجع قضائی اقدام کنند (با توجه به ماده‌ی ۶ طرح بویژه تبصره دو آن، امکان پاسخ آنی به استعلامات حد اکثر تا چند سال پس از اجرای طرح منتفی است. در حالیکه ثبت یک مرحله ای و آنی بدون وصول پاسخ‌ها ممکن نیست). انجام معاملات بعدی تا زمان درج در سامانه ممنوع و پس از آن مشمول صلح حقوق متصوره خواهد بود. شرایط، ضوابط و نحوه اعتبارسنجی شهود موضوع این ماده و مدت اعتبار آن، هم‌چنین شرایط و نحوه درج این اسناد در سامانه یا طرح درخواست یا دعوای مربوط به آن در مرجع صالح به موجب آیین‌نامه ای است که توسط سازمان ثبت تهیه و به تصویب رییس قوه قضائیه می‌رسد.^۱

۱. باید برای این استثناء ضوابط دقیقی تعیین شود از جمله: شرایط سند عادی، شرایط شهود، نحوه اعتبارسنجی شهود، ضوابط صدور و مهلت اعتبار گواهی تاییدیه علماء و معتمدین، نحوه درج سند در سامانه و اعتراض به آن، نحوه رسیدگی به اعتراض در مرجع ثبتی و ضوابط طرح دعوای مرتبط با سند مذکور در مرجع قضائی.

۴- اصلاح ماده‌ی ۳ و تبصره‌ی ۲ آن مطابق طرح جدید: لازم است بر اساس تجویز دو مرحله‌ای شدن ثبت رسمی معاملات و به منظور رفع ابهام و تعارض تبصره‌ی ۲ و ماده‌ی ۳ هر دو متن اصلاح و در یک‌دیگر ادغام شوند.

۵- اصلاح ماده‌ی ۱۰: این ماده‌ی ثبت اولیه و ثبت ثانویه و ثبت ادعای راجع به عین و منافع را با یک‌دیگر ادغام کرده است. در حالی که گاهی ثبت ادعا ناظر به ثبت اولیه است یعنی ثبت ادعا به منظور تکمیل عملیات مقدماتی ثبت موضوع ماده‌ی ۲۱ قانون ثبت و گاهی ناظر به ثبت ثانویه است یعنی ثبت ادعای مربوط به انتقال عین یا منافع ملک که احیاناً مستند به سند رسمی است باید این دو از یک‌دیگر تفکیک شود زیرا مثلاً در مورد مالکیت حقوق ارتفاقی یا منافع سند مالکیت جداگانه صادر نمی‌شود.^۱

۶- اصلاح تبصره الحاقی به ماده‌ی ۱۰: این تبصره توسط کارگروه ثبت تبصره‌ی ۳ به ماده‌ی ۱۰ الحاق شد. هدف از آن امکان خرید و فروش املاک فاقد سند با درج ادعا در سامانه‌ی این ماده‌ی زیر عنوان انتقال رسمی حقوق متصوره بود که مورد انتقاد برخی از کارشناسان ثبتی و سردفتران قرارگرفت زیرا امکان ایجاد بازار و بنگاه‌های جدیدی با عنوان بازار و بنگاه‌های انتقال حقوق متصوره وجود خواهد داشت. هر چند با پیش‌بینی ثبت دو مرحله‌ای نیاز به این تبصره کاهش می‌یابد مع الوصف برای موارد ضروری^۲. این تبصره با شرایطی حفظ شود (اول) استعلامات لازم روشن شود که از چه مراجعی باید استعلام شود. (دوم) چون انتقال حقوق متصوره یک امر استثنایی و اضطراری است نباید به یک رفتار رایج و متداول تبدیل شود و جای ثبت رسمی را بگیرد لذا باید دفعات این انتقال محدود شود.

۷- الحاق یک تبصره به ماده‌ی ۱۰: برای تثبیت مالکیت اشخاص، سامان‌دهی دفتر املاک و فراهم ساختن زمینه اجرای کامل قانون حدنگار (کاداستر) به عنوان پیش‌نیاز ثبت

۱. مثلاً در مورد حقوق ارتفاقی به موجب آیین‌نامه‌ی ثبتی اگر ملکی حقوق عینی در املاک مجاور دارد یا املاک مجاور حقوقی مشابه در این ملک دارند. حقوق مذکور در اظهارنامه و نهایتاً سند مالکیت همین ملک قید می‌شود (بند ۵ ماده‌ی ۲۲ آیین‌نامه قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۷)

۲. مواردی که با ثبت دو مرحله مشکل انتقال ملک مرتفع نمی‌شود مانند ادعاهای راجع به املاک جاری ثبتی

آنی و سلب اعتبار از اسناد عادی لازم است وضعیت اموال مجهول‌المالک و در جریان ثبت روشن شود. **تبصره پیشنهادی:** پس از انقضای مهلت‌های مقرر در این ماده اراضی و املاک مجهول‌المالک یا جاری ثبتی^۱ با ارسال اظهارنامه (مبنی بر اخطار اعراض مالک) برای ذی‌نفعان یا ورثه‌ی آنان جزء اموال مجهول‌المالک موضوع ماده‌ی ۲۸ قانون مدنی تلقی می‌شود. آیین‌نامه‌ی نحوه‌ی اجرای این تبصره مشتمل بر ضوابط مربوط به مصادیق، صدور اظهارنامه، صدور تصمیم و اعتراض به آن توسط سازمان ثبت تهیه و به تصویب رییس قوه قضائیه می‌رسد.^۲

۸- رفع ابهامات موجود در قانون: با توجه به ابهاماتی که در قانون وجود دارد لازم است:

اول) اصلاحات مذکور انجام و نظام حقوقی مذاکرات قبل از معامله تدوین شود.
دوم) از آن جا که اصلاحات انجام شده در مجلس برای رفع ایرادات شورای نگهبان و در مجمع برای تکمیل طرح موجب ابهام در متن قانون شده است. ابهامات جمع‌آوری و از طریق آیین‌نامه یا تفسیر قانون مرتفع شود.^۳

۱. املاکی که عملیات ثبتی آن خاتمه نیافته است.

۲. تصویب این تبصره آثار و پیامدهای بسیار مثبتی دارد از جمله: سامان‌دهی دفتر املاک، اجرای ۱۰۰٪ کاداستر، جلوگیری از زمین‌خواری و تعدی به این اراضی توسط سودجویان به ویژه با دسترسی به سامانه‌ی ثبت الکترونیک، مولدسازی این سرمایه‌ها و هزینه‌ی آن برای فقرا، کاهش فقر و فاصله‌ی طبقاتی و کمک به شکوفایی اقتصاد کشور.

۳. در یکی از جلسات کارگروه مصوب شد که متن ویرایش و عبارت‌ها یکسان‌سازی شود به ویژه در مورد سامانه‌ها اما موضوع به لحاظ طرح مسائل دیگر پی‌گیری نشد. انتظار می‌رود مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری (مد ظله) پیش قدم شود و متن قانونی مصوب این نهاد الگویی برای مجلس شورای اسلامی باشد.

فهرست منابع

(۱) منابع فارسی

- آدابی، حمیدرضا (۱۳۹۳). حقوق ثبت تخصصی. تهران: انتشارات جنگل. چاپ ششم.
- السان، مصطفی. ثبت املاک در انگلستان. مجله کانون وکلا.
- بیگزاده، صفر (۱۳۹۱). فرهنگ تعاریف قانونی. تهران: کلک صبا.
- پاکباز، سیامک (۱۳۰۴). شرح قانون مدنی فرانسه. بی جا: بنیاد حقوقی میزان، چاپ اول.
- پروینی، علی (۱۴۰۲). اشکالات طرح الزام به ثبت معاملات اموال غیر منقول. یادداشت ارائه شده به کارگروه ویژه ی ثبت و نیز نگارنده؛ جدول تطبیق طرح با سیاست‌های قانون‌گذاری ارائه شده به کمیسیون حقوقی و قضایی مجمع تشخیص مصلحت نظام. شهریور و مهر.
- تفکریان، محمد (۱۳۸۵). حقوق ثبت، شناخت دفاتر رسمی. بی جا: بینه. چاپ دوم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۵). دانش‌نامه حقوقی. تهران: امیر کبیر. جلد دوم.
- حامد، هادی (۱۴۰۲). پژوهشی پیرامون کاربرد واژه‌های «بطلان» و «فاقد اعتبار» در قوانین ایران. ارائه شده به کارگروه ثبت کمیسیون حقوقی قضائی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام. مرداد ماه.
- شمس، عبدالله (۱۳۹۸). ادله اثبات دعوی. دراک، چاپ بیست و نهم سال.
- صفی‌زاده، سروش (۱۴۰۱). جایگاه ثبت در انتقال قراردادی اموال غیر منقول در ایران. مطالعه تطبیقی با حقوق انگلستان، سوییس و فرانسه. مجله حقوقی دادگستری. شاپا ۴۳۵۸-۱۷۳۵. ۸۶. ۱۱۸: ۲۰۶.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲). اثبات و دلیل اثبات. نشر میزان، چاپ دوم، جلد دوم.
- مهاجری مریم و شکوری محمد (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی نظام معاملات اموال غیر منقول و ارائه الگوی مطلوب ثبت رسمی معاملات در نظام حقوقی ایران. بی جا: پژوهشگاه قوه قضاییه، ویراست دوم.
- میرزایی، علی‌رضا (۱۳۹۲). قوانین و مقررات اراضی در نظم حقوقی کنونی. تهران: انتشارات بهنامی. جلد یک.

۲) منابع آنلاین

- خامنه‌ای، سید علی. بیانات در دیدار با رییس و مسئولان قوه قضائیه. www.khamenei.ir
- سند نشریه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور. تهران: زمستان ۱۴۰۱، شماره ۱۷۴. سایت اینترنتی: WWW.SSAA.IR
- عیسی‌زاده، بشیر (۱۳۹۹). بررسی طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول. درگاه الکترونیکی پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام: scr.ir، مهر کد خبر ۱۰۶۹.