



امکان سنجی ثبت رسمی تمام معاملات غیررسمی در مقام اجرا

خیلی دور، خیلی نزدیک!

فرهنگستان مدت‌هاست زرمه‌هایی از پایان عصر فسادانگیز میلیون‌ها معامله غیررسمی و آغاز دوران طلایی ثبت رسمی «تمام» معاملات اموال غیرمنقول، طی سال‌های آینده شنیده می‌شود؛ اقدامی که در صورت تحقق آن، یکی از رویاهای ۴۵ ساله حکمرانی در ایران بعد از انقلاب را به واقعیت تبدیل می‌کند. با این حال علی‌رغم اتفاق نظر مسئولان و کارشناسان درباره لزوم اعتبارزدایی از اسناد عادی و تاثیر مثبت آن بر کاهش فساد و پرونده‌های قضایی به ویژه دعاوی ملکی، اجرای موفق طرح مجلس که قرار است به قانون تبدیل شود، همچنان با ابهاماتی مواجه است؛ ابهاماتی که در صورت مرتفع نشدن آنها، تجربیات ناموفقی همچون قانون مالیات بر خانه‌های خالی و قانون پیش فروش مسکن را تکرار خواهد کرد.

۱۱۰۰ روز: از عادی به رسمی

وقتی نمایندگان مجلس دهم، ۳۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ در آخرین روز کاری، طرح «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» را به معنای کشیدن خط بطلان بر اسناد عادی تصویب کردند، شاید تصور نمی‌کردند این طرح بعد از سه سال بررسی، ایراد، اصلاح و ارجاع، همچنان منتظر تعیین تکلیف بماند و به اواخر عمر مجلس یازدهم برسد. با وجود این با گذشت بیش از ۱۱۰۰ روز و با وجود فواید ناشی از ثبت معاملات غیررسمی در کشور، هنوز «الزامات» اجرائی و «قابلیت» اجرا در حوزه «ثبت تمام معاملات رسمی» و «بطلان تمام معاملات غیررسمی» با چالش مواجه است. خوب بودن نفس قانون یا نیت خیر قانونگذاران، لزوماً به معنای موفقیت آن نیست. از این رو بررسی این ابهامات و الزامات، چراغ راه گذشته، حال و آینده در زمینه اعتبارزدایی از اسناد عادی در معاملات و جایگزینی اسناد رسمی است.

با وجود سابقه ۹۰ ساله قانون ثبت اسناد و املاک و تاکید بر ثبت رسمی معاملات در دفاتر اسناد رسمی، به دلیل تفسیرهای صورت گرفته از قانون، این اتفاق در دهه‌های گذشته بعد از انقلاب رخ نداد، بنابراین اسناد عادی که به معنای توافق مکتوب طرفین با تایید و امضا بدون ثبت رسمی است، به شدت رواج پیدا کرد. این موضوع منشأ بسیاری از فسادها، کلاهبرداری‌ها، پولشویی‌ها، تهدید امنیت مالکان، مخاطره در سرمایه‌گذاری، تعدد پرونده‌های حقوقی، اطاله دادرسی و اتلاف وقت و هزینه شد.

وضعیت حال معاملات غیر رسمی

مرور وضعیت فعلی معاملات رسمی و غیررسمی، از دریچه آمار و ارقام، طبق اظهارات مسئولان در سال‌های اخیر نشان می‌دهد:
- مالکیت حدود ۷ میلیون املاک و اراضی، از طریق سند عادی است. (البته با لحاظ کردن شاخص‌های مختلف مانند روستاها، حاشیه شهرها و... این عدد، بسیار بالاتر و بیش از ۱۰ تا ۱۱ میلیون ذکر شده است.)
- ریشه ۵۰ تا ۶۰ درصد پرونده‌های حقوقی، اعتبار معاملات عادی و اختلافات مالی مرتبط با آن است.
- یک سوم پرونده‌های قضایی به دعاوی ملکی، شامل اسناد رسمی و غیررسمی برمی‌گردد.
- سالانه ۲۰۰ هزار پرونده زمین‌خواری در کشور تشکیل می‌شود. (اظهارات مسئولان قضایی در سال ۱۳۹۵)
- حدود ۲ میلیون خانه روستایی سند رسمی ندارد.
- حدود ۶۵ درصد زمین‌های کشاورزی (۱۱٫۵ میلیون از ۱۷٫۵ میلیون هکتار)، هنوز دارای سند عادی یا غیررسمی هستند.

اجرای قانون: سه ابهام

هرچند درباره اصل موضوع یعنی الزامی شدن ثبت رسمی معاملات غیرمنقول مانند ملک و اعتبارزدایی از اسناد عادی تردیدی وجود ندارد اما در زمینه موفقیت اجرای این طرح بعد از تبدیل شدن به قانون، ابهامات و تردیدهایی مطرح است:
۱- آیا تمام زیرساخت‌های لازم فراتر از سامانه‌ها و قابلیت‌های آن لحاظ شده‌اند؟ این زیرساخت‌ها، تسریع و تسهیل دسترسی و امکان ثبت رسمی سند، نحوه پراکندگی دفاتر اسناد رسمی خصوصاً در مناطق محروم، هزینه‌های ثبت سند، فرهنگ سنتی برخی مناطق خصوصاً روستاها و حاشیه شهرها درباره عدم اعتقاد به ثبت رسمی و... را شامل می‌شود؛ به ویژه آنکه بالاترین درصد اسناد عادی در کشور، متعلق به اراضی کشاورزی و حاشیه شهرهاست.
۲- با حجم بالای معاملات غیررسمی که تا زمان تصویب و تایید نهایی قانون، همچنان ادامه دارد، چنانچه مردم طی موعدهای مقرر، نسبت به تبدیل سند عادی به رسمی اقدام نکنند، چه اتفاقی می‌افتد؟ هرچند اعلام شده، عدم توجه به مهلت‌های قانونی، باعث غیرمعتبر بودن سند عادی مالک و معتبر شدن سند رسمی شخص ثالث می‌شود اما اگر حجم بالایی از افراد، از اجرای قانون استنکاف کنند، این مجازات یعنی واگذاری ملک یا زمین یک فرد (با سند عادی) به دیگری (با سند رسمی) یا تصرف آن، با توجه به حساسیت و ارزش موضوع، اساساً چقدر قابل اجرائت؟ و آیا منجر به دعاوهای حقوقی و تشکیل پرونده‌های جدیدتر نخواهد شد؟
۳- اگر پاسخ سوال قبلی و پیش‌فرض قانونگذاران این باشد که مردم به خاطر ارزش بالای اموال غیرمنقول و الزامات قانونی، به این موضوع تن می‌دهند، استدلال‌های دقیقی نیست. در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که چرا تجربیات مرتبط قبلی مانند قانون مالیات بر خانه‌های خالی و قانون پیش فروش مسکن با وجود الزامات قانونی، در عمل ناکام مانده است؟

ترسیم آینده معاملات رسمی

برای حل این معضلات، طبق ماده یک طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، مصوبه ۳۱ اردیبهشت ۱۳۹۹ مجلس مقرر شده کلیه معاملات اموال غیرمنقول مانند انتقال مالکیت، رهن و اجاره، در دفاتر اسناد رسمی ثبت شوند و معاملات که به ثبت نرسند، در هیچ کدام از ادارات و محاکم پذیرفته نشوند. بر همین اساس بنگاه‌ها و مشاوران املاک موظف شده‌اند معاملات ملکی را در سامانه‌ای که ظرف مدت ۶ ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون راه‌اندازی می‌شود، ثبت و پیش‌نویس را برای تنظیم سند رسمی به دفاتر اسناد رسمی منعکس کنند. دستگاه‌های اجرائی مرتبط نیز ملزم شده‌اند یک سال پس از اجرائی شدن این قانون به سامانه ثبت الکترونیک اسناد متصل شوند و به استعلام‌ها به صورت برخط (آنلاین) پاسخ دهند.
البته قانونگذار با توجه به حجم بالای اسناد عادی در کشور و لزوم ایجاد زیرساخت برای اجرای قانون، در ماده ۱۰ بر ایجاد سامانه مربوطه و تعیین مهلت قانونی برای تبدیل اسناد عادی به رسمی تاکید کرده است. برای درک ملموس‌تر و ساده‌تر، این ماده در چهار بخش زیر، طبق‌بندی شده است:
۱- سازمان ثبت اسناد و املاک موظف است طی یک سال پس از اجرائی شدن این قانون، نسبت به ایجاد سامانه برای ثبت این قراردادها و معاملات اقدام کند.
۲- دارندگان اسناد عادی موظفند یک سال پس از راه‌اندازی سامانه، اسناد خود را در آن ثبت کنند.
۳- مالکان (اسناد عادی) باید طی پنج سال از تاریخ ثبت در سامانه، نسبت به تنظیم سند رسمی یا دعاوی الزام به تنظیم در مراجع قضایی اقدام کنند.
۴- در صورت عدم اقدام در مهلت‌های یادشده، در زمینه ثبت اسناد در سامانه و عدم تبدیل معاملات غیررسمی به رسمی، بعد از اتمام زمان مقرر، اسناد عادی آنها در برابر کسانی که سند رسمی دارند، غیرقابل استناد است.

تجربیات ناکام: پیشرفت ۵ تا ۲۰ درصدی!

نگاهی به شرایط فعلی دو مصوبه قانونی در حوزه مسکن نشان می‌دهد با وجود جرایم لحاظ‌شده، اجرای قوانین، ناکام مانده است:
قانون مالیات بر خانه‌های خالی: با وجود تصویب این قانون در آذرماه ۱۳۹۹، طی ۱٫۵ سال بعد از آن، تنها ۵ میلیون از ۲۶ میلیون مالک خانه خالی، یعنی در مجموع ۲۰ درصد مشمولان این قانون، در سامانه ملی املاک و اسکان کشور ثبت‌نام کرده‌اند. با اینکه طبق جرایم لحاظ‌شده، در صورت عدم ثبت در سامانه، مالک عملاً بعد از ۸ سال باید به اندازه قیمت ملک، به سازمان امور مالیاتی پرداختی داشته باشد اما هنوز ۸۰ درصد افراد، توجهی به آن نکرده‌اند.
دلایل ناکامی: عدم استقبال از سامانه املاک و اسکان به دلیل فقدان اطلاع‌رسانی مناسب، نقش اشخاص حقوقی سرمایه‌گذار و مقاومت آنها، عدم هماهنگی دستگاه‌ها و نهادها مانند وزارت راه‌وشهرسازی و سازمان امور مالیاتی، کم‌کاری دستگاه‌های اجرائی و بی‌اعتمادی به سامانه‌های دولتی.
قانون پیش‌فروش مسکن: هرچند براساس این قانون که مصوب بهمن‌ماه ۱۳۸۹ است، تمام قراردادهای پیش‌فروش ساختمان باید به‌طور رسمی، در دفاتر اسناد رسمی ثبت شود اما با گذشت ۱۰ سال پس از تصویب قانون، آمار قراردادهای پیش‌فروش ثبت رسمی، کمتر از ۲۰۰۰ قرارداد یا فقط ۵ درصد قراردادهای پیش‌فروش سالانه است.
دلایل ناکامی: شرایط دشوار و پیچیده ثبت رسمی و بی‌توجهی به عرف معاملاتی خریدوفروش ساختمان.

حرکت به طرف ارائه اسناد رسمی خدشه‌ناپذیر؛ تنها راهکار

واکاوی گذشته و حال معاملات غیررسمی اموال غیرمنقول با تاکید بر قراردادهای ملک و زمین نشان می‌دهد هرچند اعتبارزدایی از اسناد عادی به دلیل منشأ فساد بودن و دلیل اختلافات و تشکیل پرونده‌های قضایی یک الزام است اما باید توجه داشت قانون‌نویسی تنها بیان اهداف و آرزوهای صرفاً مثبت نبوده و ایجاد امکان و زیر نیل به این اهداف را لازم می‌کند. با توجه به شکست تجربیات یادشده در حوزه مسکن، به نظر می‌رسد از آنجا که اجرائی شدن ثبت رسمی اسناد عادی در حوزه اموال غیرمنقول، به مشارکت و همراهی مردم نیاز دارد، به جای تهدید در زمینه تصرف اموال یا واگذاری آن به دیگران در صورت عدم ثبت‌نام در سامانه و عدم ثبت رسمی ملک، سازوکارهای اجرائی باید به سمت راهکارهای حل تدریجی سوق یابد.
بر این اساس با ابطال تدریجی اسناد غیررسمی، آن دسته از املاک که به‌تازگی برای آنها سند رسمی صادر شده و ادعای دیگری مبنی بر مالکیت آن نیست، اسناد عادی مربوط به آن باطل می‌شود و این افراد از این پس حق معامله غیررسمی ندارند و در صورت انجام آن، معامله ابطال و متخلفان با پیگرد قانونی مواجه خواهند شد. با این شیوه تمرکز بر افرادی است که اسناد غیررسمی را ثبت رسمی کرده‌اند و در عمل نگاه تهدیدآمیز و چالش‌برانگیز نسبت به افرادی ایجاد نمی‌شود که هنوز سند رسمی برای ملک خود ندارند. از این رو به نظر می‌رسد لازم باشد روند ابطال معاملات با روندی چندساله و ابتدائاً نسبت به معاملات عادی روی اسناد رسمی جدیدالصدر شکل بگیرد و به تدریج اسناد رسمی در انواع کاربری‌ها در پهنه کشور، در مقابل معاملات عادی معارض خدشه‌ناپذیر شوند.
قانون خوب و اجرای خوب مکمل همدیگرند، حتی اگر قانون خوب باشد اما بد اجرا شود، نه‌تنها از اسناد عادی اعتبارزدایی نمی‌شود، بلکه اعتبار قانون را می‌زداید، به تعبیر دیگر قانونی که قابلیت اجرا نداشته باشد یا بخش عمده مردم از آن تمکین نکنند، قانون نیست، یعنی ایراد از فرستنده یا قانونگذار است، به گیرنده نباید دست زد!

روند تبدیل اسناد فعلی به اسناد رسمی خدشه‌ناپذیر



وضعیت کنونی	پس از راه‌اندازی سامانه	پس از راه‌اندازی ۲ سال سامانه	پس از راه‌اندازی ۴ سال سامانه	پس از راه‌اندازی ۶ سال سامانه	پس از راه‌اندازی ۸ سال سامانه	پس از راه‌اندازی ۱۰ سال سامانه
سابقه ثبت املاک در کشور						
املاک دارای سابقه ثبتی			املاک بدون سابقه ثبتی			
۲۷ میلیون ملک دارای سند رسمی (معاملات بعدی تعداد زیادی از این املاک قولنامه‌ای است)			۳/۵ میلیون اراضی کشاورزی		۲ میلیون خانه‌های حاشیه شهر	
			۲/۵ میلیون خانه‌های روستایی		سایر	