

چالش های حقوقی اراضی فاقد سند در برابر محدودیت های واگذاری مسکن

حمیدرضا مصحفی^۱

سید علی اکبر پیوسته^۲

امیررضا مصحفی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۵/۰۳/۲۸

چکیده

تحولات تقنینی در حوزه زمین و مالکیت در حقوق ایران، به ویژه تصویب قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱ و قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰، موجب طرح پرسش های اساسی در خصوص رابطه حقوقی این دو قانون شده است. در نگاه نخست، تفاوت در رویکرد تقنینی این دو مقرر، شائبه تعارض یا حتی نسخ ضمنی را ایجاد می کند؛ یکی با هدف صیانت از نظم عمومی شهرسازی و جلوگیری از سوداگری زمین و دیگری با رویکرد ساماندهی مالکیت های تثبیت نشده و کاهش دعاوی ملکی، این مقاله با بهره گیری از روش توصیفی-تحلیلی به بررسی عمیق مبانی نظری، فلسفه تقنینی و آثار حقوقی این دو قانون می پردازد. یافته های پژوهش نشان می دهد که تعارض واقعی تقنینی میان این دو قانون وجود ندارد و تراحم های مشاهده شده عمدتاً ناشی از ضعف اجرا و تفسیر ناهماهنگ است. مقاله پیش رو در صدد این است با ارائه راهکارهای تقنینی، قضایی و اجرایی، الگویی برای جمع حداکثری و ارتقای امنیت حقوقی در نظام حقوقی املاک ایران گردد.

واژگان کلیدی

اراضی فاقد کاربری مسکونی؛ اراضی فاقد سند رسمی؛ تراحم قوانین؛ امنیت حقوقی مالکیت

۱. کارشناس ارشد حقوق خصوصی، استاد دانشگاه جامع علمی کاربردی غرب تهران. ایمیل نویسنده مسئول:

hamidreza.moshefi@gmail.com

۲. کارشناس ارشد حقوق خصوصی، رئیس اداره حقوقی راه و شهرسازی تهران.

۳. کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی.

مقدمه

زمین و مالکیت، از بنیادی‌ترین نهادهای حقوقی هر نظام حقوقی محسوب می‌شوند و نحوه تنظیم روابط حقوقی مرتبط با آن‌ها، تأثیری مستقیم بر نظم عمومی، عدالت اجتماعی و امنیت حقوقی دارد. در حقوق ایران، پیچیدگی‌های ناشی از توسعه نامتوازن شهری، رشد سریع شهرنشینی، ضعف تاریخی نظام ثبت و گسترش معاملات مبتنی بر اسناد عادی، موجب شده است که حوزه املاک و اراضی همواره یکی از چالش برانگیزترین عرصه‌های تقنین و قضاوت باشد (صفایی، ۱۳۹۶: ۹۳).

در واکنش به این وضعیت، قانون‌گذار ایرانی در دوره‌های مختلف، با تصویب قوانین خاص، تلاش کرده است بخشی از این چالش‌ها را مدیریت کند. از جمله مهم‌ترین این مداخلات تقنینی، می‌توان به قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱ و قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰ اشاره کرد. هر یک از این قوانین، در پاسخ به یک معضل ساختاری در حوزه زمین و مالکیت تصویب شده‌اند؛ با این حال، هم‌زمانی اجرای آن‌ها، موجب بروز ابهامات و اختلاف‌نظرهای جدی در رویه قضایی و اداری شده است (عباسی، ۱۳۹۴: ۵۸).

قانون ۱۳۸۱ با رویکردی بازدارنده و مبتنی بر نظم عمومی، در پی کنترل بازار زمین، جلوگیری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز و مهار سوداگری بوده است. این قانون، آزادی قراردادی در حوزه انتقال اراضی فاقد کاربری مسکونی را به‌طور جدی محدود کرده و قواعدی آمره بر روابط خصوصی حاکم ساخته است. در مقابل، قانون ۱۳۹۰ با نگاهی واقع‌گرایانه به وضعیت‌های تثبیت‌شده اجتماعی، تلاش کرده است تکلیف حقوقی املاک فاقد سند رسمی را روشن کند و از انباشت دعاوی ملکی در محاکم جلوگیری نماید (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۳۹۱).

نکته حائز اهمیت اینکه، در مرداد ماه سال ۱۴۰۳ تمام معاملات غیر منقول باید به ثبت رسمی برسند والا در محاکم قضایی قابل استناد نیستند. حال سوالی مطرح می‌شود؛ آیا اموال غیر منقولی که قبل از تصویب این قانون با اسناد عادی معامله شده‌اند دارای ضمانت اجرا و قابل استناد در محاکم قضایی هستند؟ در ادامه مقاله به آن خواهیم پرداخت.

برخی از حقوق‌دانان و مراجع اجرایی، این دو قانون را در تعارض با یکدیگر می‌دانند و حتی از نسخ ضمنی قانون ۱۳۸۱ توسط قانون ۱۳۹۰ سخن می‌گویند. این در حالی است که تحلیل دقیق اصول تفسیر قوانین، فلسفه تقنینی و جایگاه نظم عمومی نشان می‌دهد که چنین برداشت‌هایی، اغلب مبتنی بر خلط مفاهیم و عدم تفکیک میان سطوح مختلف تعارض است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۴۹).

قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱/۰۵/۰۶ مقرر می‌دارد «هرگونه واگذاری و نقل و انتقال اراضی به اشخاص حقیقی و حقوقی و شرکت‌های تعاونی مسکن برای امر مسکن در داخل محدوده (قانونی) شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید موقوف به اخذ گواهی مبنی بر نداشتن کاربری معارض و ضوابط ساخت و ساز متناسب با نیاز و هدف متقاضیان می‌باشد» از این عبارت چنین برداشت می‌شود به عبارت دیگر هرگونه نقل و انتقال واگذاری اراضی به شرکت‌های تعاونی مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی منوط به داشتن کاربری مسکونی و داخل بودن در محدوده قانونی شهرهاست والا هر نوع نقل و انتقال اعم از رسمی و عادی، تفکیکی، افزاز، صدور سند و تغییر کاربری ممنوع خواهد بود.

مسئله اصلی این پژوهش آن است، آیا میان قانون ۱۳۸۱ و قانون ۱۳۹۰ تعارض واقعی تقنینی وجود دارد، یا آنچه در عمل مشاهده می شود، صرفاً تزاخمی اجرایی و تفسیری است؟ پاسخ به این پرسش، نه تنها از حیث نظری اهمیت دارد، بلکه آثار عملی گسترده ای بر رویه قضایی، عملکرد ادارات ثبت و امنیت حقوقی شهروندان برجای می گذارد.

بر این اساس، مقاله حاضر با رویکردی تحلیلی و انتقادی، ابتدا به بررسی مستقل هر یک از دو قانون می پردازد، سپس نسبت حقوقی آن ها را در قالب تحلیل تطبیقی واکاوی می کند و در نهایت، با ارائه راهکارهای تقنینی، قضایی و اجرایی، مدلی برای جمع هماهنگ این دو مقرر پیشنهاد می دهد؛ بنابراین، فرضیه اصلی پژوهش آن است، تعارض بنیادین میان این دو قانون وجود ندارد و از طریق تفسیر هدف محور و مبتنی بر نظم عمومی، می توان به هم زیستی کارآمد آن ها در نظام حقوقی ایران دست یافت.

۱- حل تزاخم میان قوانین مالکیت و کاربری اراضی

تعارض میان قوانین ناظر بر مالکیت و کاربری اراضی، در اغلب موارد تعارضی ظاهری است که با بهره گیری از اصول تفسیری حقوقی قابل رفع است. اصولی نظیر عدم نسخ، جمع عرفی، تقدم قواعد آمره، تفکیک آثار ثبتی از آثار ماهوی و توجه به نظم عمومی، چارچوب نظری لازم برای تحلیل رابطه میان قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱ و قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰ را فراهم می سازند. در ادامه به بررسی موارد فوق خواهیم پرداخت.

۱-۱. تعارض قوانین در نظام حقوقی ایران

نظام حقوقی هر کشور مبتنی بر فرض انسجام، هماهنگی و عقلانیت تقنینی است. قانون گذار، به عنوان مرجع وضع کننده قواعد حقوقی، اصولاً با اراده ای واحد و هدفمند اقدام به قانون گذاری می کند و از وضع مقررات متعارض پرهیز دارد. با این حال، در عمل و به ویژه در حوزه هایی که با منافع متکثر اجتماعی، اقتصادی و عمومی سروکار دارند، نظیر اراضی و املاک، بروز تزاخم و تعارض ظاهری میان قوانین امری اجتناب ناپذیر به نظر می رسد. این وضعیت، ضرورت تحلیل دقیق مفهوم تعارض قوانین و ابزارهای حقوقی حل آن را دوجندان می سازد (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۵۱).

تعارض قوانین زمانی موضوعیت می یابد که دو یا چند قاعده حقوقی نسبت به یک وضعیت حقوقی واحد، آثار متفاوت یا ناسازگار ایجاد کنند؛ به گونه ای که اجرای یکی، مستلزم تعطیل یا بی اثر شدن دیگری باشد. با این حال، دکترین حقوقی ایران بر این نکته تأکید دارد که صرف تفاوت در موضوع، قلمرو یا هدف قوانین، به منزله تعارض واقعی تلقی نمی شود و باید میان تعارض واقعی و تعارض ظاهری تفکیک قائل شد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۲۲۱).

تعارض واقعی زمانی محقق می شود که دو قانون نسبت به موضوع واحد، احکام متناقض و غیرقابل جمع وضع کرده باشند و هیچ گونه تفسیر عرفی یا منطقی برای اجرای هم زمان آن ها وجود نداشته باشد. در چنین وضعیتی، ناگزیر باید یکی از قواعد به استناد اصولی نظیر نسخ یا تقدم خاص بر عام کنار گذاشته شود (امامی، ۱۳۹۰: ۱۰۴).

در مقابل، تعارض ظاهری حالتی است که در نگاه نخست، دو قانون متعارض به نظر می رسند، اما با تحلیل دقیق هدف تقنینی، قلمرو شمول و ماهیت حقوقی آن ها، امکان جمع و اجرای هم زمانشان فراهم است. بخش قابل توجهی از تعارض های ادعایی در نظام حقوقی ایران، به ویژه در حوزه اراضی، از این نوع هستند و ریشه در برداشت سطحی یا تفسیر موسع نادرست دارند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۶۹).

در مسئله نسبت میان قوانین ناظر بر تثبیت مالکیت و قوانین ناظر بر کاربری اراضی، عدم توجه به این تمایز مفهومی، منشأ بسیاری از اختلاف نظرهای حقوقی و رویه‌ای بوده است.

۱-۲. جایگاه اصل عدم نسخ در قوانین

یکی از اصول بنیادین تفسیر قوانین در حقوق ایران، اصل «عدم نسخ» است. مطابق این اصل، قانون لاحق ناسخ قانون سابق تلقی نمی‌شود، مگر آنکه نسخ به صورت صریح یا ضمنی و با احراز تعارض واقعی و غیرقابل جمع اثبات گردد. نسخ صریح مستلزم تصریح مستقیم قانون‌گذار به الغای قانون پیشین است، در حالی که نسخ ضمنی تنها در شرایطی استثنایی و با احتیاط بسیار پذیرفته می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۴۵).

دکترین حقوقی ایران و نیز رویه قضایی، همواره نسبت به پذیرش نسخ ضمنی رویکردی محدودکننده داشته‌اند؛ زیرا توسعه بی‌ضابطه این مفهوم، منجر به بی‌ثباتی حقوقی و تزلزل اصل حاکمیت قانون می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۷۳). بر این اساس، صرف لاحق بودن قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰، نمی‌تواند دلیلی بر نسخ قوانین پیشین ناظر بر کاربری اراضی تلقی شود.

۱-۳. اصل جمع عرفی قوانین

اصل جمع عرفی قوانین یکی از مهم‌ترین ابزارهای رفع تعارض در نظام حقوقی ایران است. بر اساس این اصل، مفسر قانون مکلف است حتی‌الامکان قوانین مختلف را به گونه‌ای تفسیر کند که همگی قابلیت اجرا داشته باشند و هیچ یک بلااثر نگردند. این اصل مبتنی بر فرض عقلانیت و حکمت قانون‌گذار است؛ بدین معنا که قانون‌گذار در مقام وضع‌کننده قانون، قصد تناقض‌گویی ندارد (امامی، ۱۳۹۰: ۱۱۲).

اعمال اصل جمع عرفی مستلزم توجه هم‌زمان به هدف تقنینی، قلمرو شمول و آثار عملی هر قانون است. در حوزه اراضی، این اصل ایجاب می‌کند که قوانین ثبتی در حوزه تثبیت مالکیت اجرا شوند، بدون آنکه قوانین آمره ناظر بر کاربری، نظم عمومی و برنامه‌ریزی شهری تضعیف یا بی‌اثر گردند.

۱-۴. نقش حقوق عمومی در حل تعارض قوانین

یکی از پارامترهای اساسی در تحلیل تعارض قوانین، توجه به تمایز میان قواعد حقوق خصوصی و حقوق عمومی است. قواعد حقوق عمومی عمدتاً آمره بوده و هدف آن‌ها حفظ منافع جمعی، نظم اجتماعی و سیاست‌های کلان دولت است. در صورت تزامن میان قواعد حقوق عمومی و خصوصی، اصل بر تقدم قواعد آمره و مبتنی بر نظم عمومی است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۸۷).

قوانین ناظر بر کاربری اراضی، جلوگیری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز و تنظیم توسعه شهری، به‌طور مستقیم با نظم عمومی مرتبط‌اند. ازاین‌رو، حتی شناسایی مالکیت خصوصی یا صدور سند رسمی، نمی‌تواند مجوز نادیده گرفتن این قواعد آمره تلقی شود. این تحلیل، نقش تعیین‌کننده نظم عمومی را در ارزیابی نسبت میان قوانین ۱۳۸۱ و ۱۳۹۰ برجسته می‌سازد (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۱۰۱).

۱-۵. قاعده خاص و عام و تقدم مقررات ویژه کاربری اراضی

قاعده «خاص مقدم بر عام» از دیگر اصول پذیرفته‌شده در حقوق ایران برای حل تعارض قوانین است. مطابق این قاعده، هرگاه دو قانون نسبت به موضوعی واحد وجود داشته باشند که یکی عام و دیگری خاص باشد، قانون خاص در قلمرو خود بر قانون عام مقدم می‌شود، بدون آنکه قانون عام به‌طور کلی منسوخ گردد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۲۳۳).

قوانین مربوط به کاربری اراضی، به دلیل موضوع خاص، هدف معین و ارتباط مستقیم با نظم عمومی، غالباً واجد وصف خاص و آمره هستند. این ویژگی، آن‌ها را در برابر قوانین عام‌تر ثبتی در موقعیت تقدم قرار می‌دهد و مانع از تفسیر موسع مقررات ثبتی به زیان سیاست‌های کاربری زمین می‌شود.

۱-۶. تفکیک آثار ثبتی از آثار ماهوی حقوق مالکانه

یکی از مبانی نظری کلیدی در تحلیل تعارض قوانین اراضی، تفکیک میان آثار ثبتی و آثار ماهوی حقوق مالکانه است. سند رسمی مالکیت در نظام حقوق ثبت، نقشی اثباتی و اعلامی دارد و وسیله‌ای برای تثبیت وضعیت حقوقی مالک در برابر اشخاص ثالث است. با این حال، صدور سند رسمی به خودی خود مشروعیت ماهوی تصرف یا بهره‌برداری از ملک را تضمین نمی‌کند (امامی، ۱۳۹۰: ۲۴۱).

دکترین حقوق ثبت تصریح دارد که قوانین ثبتی نمی‌توانند ناسخ یا بی‌اثرکننده قوانین آمره ناظر بر کاربری اراضی و مقررات شهرسازی باشند. عدم تفکیک این دو حوزه، موجب خلط مفاهیم و تفسیر نادرست قوانین می‌شود و می‌تواند زمینه ساز مشروعیت‌بخشی غیرمستقیم به تخلفات قانونی گردد (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۲۸).

۱-۷. نقش رویه قضایی در تفسیر تعارض قوانین اراضی

هرچند رویه قضایی در نظام حقوقی ایران منبع رسمی حقوق محسوب نمی‌شود، اما نقش مهمی در تفسیر قوانین و رفع ابهامات تقنینی ایفا می‌کند. بررسی آرای محاکم نشان می‌دهد که دادگاه‌ها غالباً میان اثبات مالکیت و مشروعیت بهره‌برداری، تفکیک قائل شده و از پذیرش نسخ ضمنی قوانین کاربری به استناد مقررات ثبتی پرهیز کرده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۴۸).

این رویکرد قضایی، مؤید امکان اجرای هم‌زمان قوانین ناظر بر تثبیت مالکیت و قوانین آمره کاربری اراضی است و تعارض ادعایی میان آن‌ها را به سطح تعارض ظاهری تقلیل می‌دهد.

۱-۸. تحلیل اقتصادی حقوق و اجرای هماهنگ قوانین

از منظر تحلیل اقتصادی حقوق، قوانین کاربری اراضی نقش مهمی در جلوگیری از سوداگری زمین، افزایش هزینه‌های اجتماعی و توسعه نامتوازن شهری دارند. در مقابل، قوانین ثبتی با کاهش عدم قطعیت حقوقی، هزینه‌های مبادله را کاهش می‌دهند. اجرای هماهنگ این دو دسته قوانین، امکان تحقق هم‌زمان امنیت حقوقی و کارایی اقتصادی را فراهم می‌سازد (امامی، ۱۳۹۰: ۲۵۹).

تفسیر قوانین به گونه‌ای که یکی به زیان دیگری بی‌اثر شود، نه تنها از منظر حقوقی، بلکه از منظر اقتصادی نیز ناموجه است و می‌تواند پیامدهای منفی گسترده‌ای به همراه داشته باشد.

۲- تحلیل حقوقی و انتقادی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱

در قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت های تعاونی مسکن، ایراد اساسی وارد است. چرا که طراحان طرح های تفصیلی بدون توجه به اینکه اراضی به اشخاص حقیقی یا حقوقی یا نهادهای حاکمیتی تعلق دارد، حسب نیاز شهرها مبادرت به تعیین کاربری های مختلف از جمله کاربری آموزشی، درمانی و سبز می نمایند و بدین وسیله مالکیت اشخاص را محدود می کنند.

این درحالی است، املاک مجاوری که کاربری های فوق بر روی آن ها بارگذاری نشده است، از تمامی حقوق مالکانه از جمله تفکیکی و احداث مسکن برخوردار هستند. همچنین طبق ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

مصوب ۱۳۵۱ تغییرات کاربری را در صلاحیت این کمیسیون میداند. درحالی که قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱ حتی اجازه تغییر کاربری را توسط کمیسیون مزبور منتفی می داند.

پیش از تصویب قانون ۱۳۸۱، بازار زمین در ایران با پدیده‌هایی نظیر رشد سریع شهرنشینی، افزایش تقاضای مسکن، سوداگری زمین و ضعف نظارت نهادی مواجه بود. این شرایط باعث شد که تغییر کاربری های غیرقانونی، تفکیک های غیرمجاز و معاملات مبتنی بر اسناد عادی گسترش یابد و نظم شهری و امنیت حقوقی مالکین به خطر افتد (عباسی، ۱۳۹۴: ۷۱؛ صفایی، ۱۳۹۶: ۱۰۷).

تحلیل حقوقی و اقتصادی نشان می‌دهد که این وضعیت، خلای قانونی ایجاد کرده بود که بسیاری از معاملات غیرقانونی به تدریج مشروعیت نسبی می‌یافت و باعث تضعیف کارایی مقررات آمره می گردید. قانون فوق پاسخی تقنینی به این بحران بود و ابزارهای قانونی پیشگیرانه‌ای برای جلوگیری از تبدیل تخلف به حق مکتسبه فراهم کرد (شمس، ۱۳۹۳: ۱۸۹).

همچنین قانون‌گذار، اراضی فاقد کاربری مسکونی را بدون ارائه تعریف صریح، به ضوابط شهرسازی، طرح جامع و مصوبات کمیسیون‌های ذیصلاح ارجاع داده است. هرگونه تفسیر محدود یا موسع که با این چارچوب تعارض داشته باشد، فلسفه تقنینی قانون را مخدوش می‌کند (صفایی، ۱۳۹۶: ۱۰۳).

تحلیل حقوقی نشان می‌دهد که قانون ۱۳۸۱ با تعامل با قوانین مرتبط، نه تنها خلأهای قانونی را پوشش می‌دهد، بلکه امکان گریز از قانون را به حداقل می‌رساند.

مورد قابل دفاع اینکه، ممنوعیت مقرر در قانون ۱۳۸۱ واجد ماهیت آمره و مبتنی بر نظم عمومی است. قواعد آمره تا زمانی که موضوع آن‌ها وجود دارد، معتبر باقی می‌مانند و هرگونه معامله برخلاف آن، حتی با رضایت طرفین، فاقد اثر حقوقی است (شمس، ۱۳۹۳: ۱۸۷).

قانون‌گذار با محدود کردن آزادی قراردادی، تضمین کرده است که معاملات غیرمجاز نتوانند منجر به مشروعیت حقوقی تخلفات شوند. این ویژگی، قانون ۱۳۸۱ را از قواعد صرفاً شکلی یا موقتی متمایز می‌کند و آن را به ابزاری اساسی برای تحقق سیاست‌های شهری و زمین تبدیل می‌کند.

همچنین، در نظام های حقوقی فرانسه، ترکیه و برخی کشورهای منطقه، محدودیت‌های مشابه بر انتقال اراضی فاقد کاربری مجاز اعمال می‌شود. معاملات غیرقانونی، حتی در صورت ثبت رسمی، فاقد اثر حقوقی هستند و قوانین عمومی بازار زمین با هدف پیشگیری از سوداگری و حفظ توسعه پایدار، معتبر می‌مانند (عباسی، ۱۳۹۴: ۹۰).

۳- تحلیل حقوقی و انتقادی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰

قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی یک قانون ارفاقی در خصوص رسمی شدن اسناد املاک فاقد سند رسمی می باشد که شرط استفاده از مقررات این قانون داشتن بنای ساختمانی در املاک و صدور پروانه ساخت از سوی شهرداری می باشد. در این راستا ماده ۲۲ قانون ثبت مقرر داشته «دولت فقط کسی را که ملک به اسم او به ثبت رسیده یا اینکه از طریق ارث به او رسیده باشد مالک می شناسد» بنابراین، اگر سندی به ثبت نرسیده باشد در هیچ یک از ادارات و محاکم پذیرفته نمی شود و شهرداری ها در این شرایط نیز مجاز به صدور پروانه ساختمانی

برای چنین املاکی نمی باشد. مگر معامله عادی صورت گرفته باشد و در مراجع قانونی مورد تایید قرار گیرد؛ که به استناد رای وحدت رویه شماره ۶ مورخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری، شهرداری باید مبادرت به صدور پروانه ساختمانی برای مالکین اراضی نماید. در ادامه به بررسی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰ و انتقادات وارد بر آن می پردازیم.

۱-۳. مزایا تصویب قانون تعیین تکلیف ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰

قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰، در بستری از انباشت دعاوی ملکی، گسترش معاملات مبتنی بر اسناد عادی و ناکارآمدی نظام ثبت رسمی شکل گرفت.

پیش از تصویب این قانون، حجم قابل توجهی از املاک کشور خارج از چرخه ثبت رسمی قرار داشتند؛ امری که نه تنها امنیت حقوقی اشخاص را تهدید می کرد، بلکه موجب تراکم پرونده ها در محاکم و تزلزل اعتماد عمومی به نظام ثبت می شد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۴۷؛ شمس، ۱۳۹۳: ۲۳۱).

برخی بررسی ها نشان می دهد که بخش قابل توجهی از دعاوی الزام به تنظیم سند رسمی، اثبات مالکیت و تنفیذ معاملات، ریشه در فقدان سازوکار مؤثر برای تعیین تکلیف حقوقی املاک فاقد سند داشته است (صفایی، ۱۳۹۶: ۱۲۱). در چنین شرایطی، قانون گذار ناگزیر به مداخله ای ساختاری شد تا از یک سو وضعیت حقوقی این املاک را شفاف کند و از سوی دیگر، فشار وارده بر دستگاه قضایی را کاهش دهد.

بنابراین، برخلاف برخی برداشت های ساده انگارانه، قانون ۱۳۹۰ صرفاً با هدف «سنددار کردن املاک» تصویب نشده است؛ بلکه هدف اصلی آن، سامان دهی روابط حقوقی ناشی از اسناد عادی و ایجاد تعادل میان واقعیت های اجتماعی و الزامات حقوق ثبت است. قانون گذار با پذیرش محدود اسناد عادی، تلاش کرده است شکاف میان واقعیت عرفی معاملات و ساختار رسمی ثبت را ترمیم کند (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۳۹۸).

در واقع، قانون ۱۳۹۰ نمونه ای از «مداخله ترمیمی قانون گذار» است؛ یعنی مداخله ای که نه برای تشویق بی نظمی حقوقی، بلکه برای جلوگیری از تداوم وضعیت های بلاتکلیف و پرخطر انجام شده است (عباسی، ۱۳۹۴: ۱۰۲). این رویکرد، نشان دهنده نوعی واقع گرایی حقوقی است که در عین پایبندی به اصول ثبت رسمی، از انکار واقعیت های اجتماعی پرهیز می کند.

همچنین، مفهوم «فاقد سند رسمی» در قانون ۱۳۹۰، مفهومی موسع و چندلایه است که شامل املاکی می شود که یا اساساً در دفتر املاک ثبت نشده اند یا ثبت آن ها به دلایل مختلف ناقص یا معلق باقی مانده است. تحلیل این مفهوم نشان می دهد که قانون گذار به دنبال پوشش حداکثری وضعیت های بلاتکلیف بوده است، نه محدودسازی شمول قانون (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۵۳).

با این حال، شمول گسترده قانون ۱۳۹۰، همواره با این نگرانی همراه بوده است که مبدا موجب مشروعیت بخشی غیرمستقیم به معاملات غیرقانونی شود. از همین رو، قانون گذار شرایط و قیود متعددی را برای پذیرش تقاضای صدور سند پیش بینی کرده است تا میان حمایت از مالک واقعی و حفظ نظم عمومی تعادل برقرار شود (صفایی، ۱۳۹۶: ۱۲۵).

۲-۳. جایگاه هیأت های حل اختلاف در قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی

این قانون مربوط به آن دسته از اراضی است که برای آنها امکان صدور سند مالکیت وجود نداشته و هیات یا هیات های حل اختلاف که دارای یک قاضی، رئیس اداره ثبت یا قائم مقام وی و حسب مورد رئیس اداره راه و شهرسازی یا رئیس

اداره جهاد کشاورزی است با احراز شرایط لازم^۱ برای آن‌ها رای بر صدور سند مالکیت می‌دهند؛ به عبارت دیگر، یکی از نوآوری‌های اساسی قانون ۱۳۹۰، پیش‌بینی هیأت‌های حل اختلاف برای رسیدگی به درخواست‌های صدور سند است. این هیأت‌ها، اگرچه از حیث ساختار اداری هستند، اما تصمیمات آن‌ها واجد آثار حقوقی عمیق و بعضاً شبه‌قضایی است. همین امر، مناقشات نظری گسترده‌ای در خصوص ماهیت حقوقی این تصمیمات ایجاد کرده است (شمس، ۱۳۹۳: ۲۴۲).

برخی نویسندگان، تصمیمات این هیأت‌ها را اداری دانسته‌اند و معتقدند قابلیت نظارت قضایی بر آن‌ها از طریق دیوان عدالت اداری وجود دارد؛ در حالی که گروهی دیگر، این تصمیمات را واجد ماهیت قضایی می‌دانند و آن‌ها را قابل اعتراض در محاکم عمومی تلقی می‌کنند (عباسی، ۱۳۹۴: ۱۰۹). این اختلاف نظر، نشان‌دهنده اهمیت و حساسیت جایگاه این هیأت‌ها در نظام حقوقی است.

۳-۳. رابطه قانون ۱۳۹۰ با اصول حقوق ثبت

یکی از مباحث بنیادین در تحلیل قانون ۱۳۹۰، نسبت آن با اصول کلاسیک حقوق ثبت است؛ به‌ویژه اصل اعتبار ثبت رسمی و اصل عدم قابلیت استناد اسناد عادی در برابر اشخاص ثالث. قانون ۱۳۹۰ با ایجاد استثناهایی محدود، این اصول را به‌طور مطلق نقض نکرده، بلکه آن‌ها را تعدیل کرده است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۴۰۵). تحلیل دکترین نشان می‌دهد که این تعدیل، نه تنها با منطق حقوق ثبت تعارض ندارد، بلکه در راستای کارآمدسازی آن انجام شده است. پذیرش محدود اسناد عادی، به‌منزله نفی اصل ثبت نیست، بلکه ابزاری برای انتقال تدریجی واقعیت‌های عرفی به چارچوب رسمی حقوق ثبت است (صفایی، ۱۳۹۶: ۱۳۲).

۳-۴. آثار حقوقی اجرای قانون ۱۳۹۰ در دعاوی ملکی

اجرای قانون ۱۳۹۰ تأثیرات عمیقی بر دعاوی ملکی داشته است. بسیاری از دعاوی اثبات مالکیت، الزام به تنظیم سند رسمی و تنفیذ معاملات، پس از تصویب این قانون، مسیر جدیدی پیدا کرده‌اند. دادگاه‌ها در موارد متعددی، اشخاص را به استفاده از سازوکارهای مقرر در قانون ۱۳۹۰ هدایت کرده‌اند و از رسیدگی ماهوی مستقیم خودداری نموده‌اند. این تغییر رویکرد، نشان‌دهنده آن است که قانون ۱۳۹۰ توانسته است نقش مکملی در کنار نظام قضایی ایفا کند و از بار دعاوی بکاهد؛ هرچند چالش‌هایی نیز در مقام اجرا وجود دارد.

۳-۵. ایرادات وارد بر قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰

مهم‌ترین نقد وارد بر قانون ۱۳۹۰، احتمال تشویق غیرمستقیم به معاملات عادی و بی‌اعتنایی به ثبت رسمی است. منتقدان معتقدند که پذیرش اسناد عادی، حتی به‌صورت محدود، می‌تواند انگیزه ثبت رسمی را تضعیف کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۶۱).

در مرداد ماه سال ۱۴۰۳ مقرر گردید تمام معاملات غیر منقول باید به ثبت رسمی در دفاتر املاک و اسناد برسند. والا در محاکم قضایی دارای اعتبار نخواهند بود؛ اما این قانون جدید سبب بی‌اعتباری اسناد عادی که قبل سال ۱۴۰۳ اخذ گردیده نمی‌شود.

^۱ فوت مالک رسمی یا عدم دسترسی به مالک رسمی یا مفقود الاثر بودن مالک

بنابراین می توان گفت، قانون ۱۳۹۰ نه تنها اسناد عادی را به طور مطلق معتبر نمی داند، بلکه آن ها را صرفاً به عنوان گزینه ای برای احراز مالکیت واقعی می پذیرد. این تمایز ظریف، نشان دهنده تلاش قانون گذار برای جلوگیری از تضعیف اصول ثبت رسمی است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۴۱۲).

همچنین، قانون ۱۳۹۰ با تأکید بر حفظ حقوق اشخاص ثالث، تلاش کرده است تعادلی میان تعیین تکلیف مالکیت و جلوگیری از تضییع حقوق دیگران برقرار کند. الزام به انتشار آگهی، رسیدگی دقیق به اعتراضات و پیش بینی امکان اعتراض قضایی، همگی در راستای صیانت از نظم عمومی و حقوق اشخاص ثالث است (عباسی، ۱۳۹۴: ۱۱۵). این ویژگی، قانون ۱۳۹۰ را از یک قاعده صرفاً تسهیل گر متمایز می کند و آن را در زمره قوانین تنظیم گر قرار می دهد، قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰ نشان می دهد که این قانون تلاشی هوشمندانه برای برقراری تعادل میان واقعیت های اجتماعی و اصول حقوق ثبت است. این قانون، نه به دنبال مشروعیت بخشی به بی نظمی حقوقی، بلکه در پی مدیریت آن و هدایت تدریجی وضعیت های بلا تکلیف به چارچوب رسمی است.

نتیجه گیری

بررسی هم زمان قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی مصوب ۱۳۸۱ و قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰ نشان می دهد که چالش اصلی در اجرای این دو قانون، نه تعارض تقنینی، بلکه فقدان یک چارچوب تفسیری منسجم و الزام آور است. نبود چنین چارچوبی موجب شده است مراجع اداری و قضایی، با برداشت های متفاوت و گاه متعارض، به اعمال این قوانین بپردازند و در نتیجه، اصل بنیادین امنیت حقوقی با خدشه مواجه شود تحلیل انجام شده نشان می دهد که امکان جمع حداکثری میان این دو قانون وجود دارد، مشروط بر آنکه صدور سند رسمی در چارچوب قانون ۱۳۹۰ به عنوان فرآیندی صرفاً ثبتی تلقی شود و نه ابزاری برای مشروعیت بخشی به تخلف از مقررات کاربری و نظم عمومی شهرسازی. در این راستا، شفاف سازی تقنینی، تثبیت رویه قضایی منسجم و الزام مراجع اجرایی به رعایت ضوابط شهرسازی، نقش تعیین کننده ای در کاهش تراحم های عملی دارد. از منظر قضایی نیز، صدور آراء وحدت ساز و تأکید بر تقدم نظم عمومی، می تواند به کاهش تعارض آراء و افزایش پیش بینی پذیری حقوقی منجر شود. همچنین، در سطح اجرایی، ارتقای دانش حقوقی نهادهای ذی ربط و استفاده از ابزارهای مکمل نظیر سامانه های یکپارچه اطلاعات زمین، از عوامل اساسی در تحقق امنیت حقوقی به شمار می روند. در نهایت، این پژوهش نشان می دهد که حل چالش های ناشی از اجرای هم زمان قوانین زمین، مستلزم رویکردی تلفیقی است که تقنین، قضا و اجرا را به صورت هماهنگ در برگیرد. چنین رویکردی، ضمن حفظ فلسفه تقنینی هر دو قانون، زمینه تحقق نظم عمومی، کاهش دعاوی ملکی و ارتقای اعتماد عمومی به نظام حقوقی را فراهم می سازد.

منابع و مآخذ

- ۱- امامی، سید حسن. حقوق مدنی، جلد اول، تهران: اسلامیه، ۱۳۹۰.
- ۲- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. دانشنامه حقوقی، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۱.
- ۳- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۸.
- ۴- شمس، عبدالله. آیین دادرسی مدنی و تحلیل رویه قضایی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳.
- ۵- صفایی، سیدحسین. حقوق مدنی (املاک و مالکیت)، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۹۶.

- ۶-عباسی، محمدرضا. حقوق عمومی زمین و شهرسازی، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۴.
- ۷-کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲.
- ۸-کاتوزیان، ناصر. حقوق مدنی: قواعد عمومی قراردادها، جلد اول، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۰.
- ۹-کاتوزیان، ناصر. حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲.