

## ساماندهی یا بی سامانی معاملات

عطاءالله روشن قنبری<sup>۱</sup>

مقدمه

اخیراً لایحه‌ای به صورت ماده واحده تحت عنوان «لایحه ساماندهی عقود و معاملات غیررسمی راجع به اموال غیرمنقول» در هیأت محترم وزیران به تصویب رسید. گفته‌ها و شنیده‌ها از ناحیه طرفداران این لایحه در رسانه‌ها زوایای تاریک آن را چندان آشکار نمی‌سازد اما نتایج این لایحه در صورت تصویب نهایی قابل پیش‌بینی می‌باشد. هنگامی که سخن روز مسئولین محترم قوه قضائیه بهداشت حقوقی و قضایی می‌باشد، جای بسی شگفتی و پرسش است که لایحه مذکور چگونه می‌تواند ضمن تضمین بهداشت حقوقی و قضایی باری از دوش قوه قضائیه بردارد؟ یا اینکه برعکس مثل سایر مصوبات بدون کارشناسی موجب بیشتر شدن ورودی پرونده‌ها در دستگاه قضایی شده و گره‌ای دیگر بر کلاف سردرگم دادرسی‌ها خواهد افزود؟ ظواهر امر حکایت از آن دارد که باز هم طرف‌های اصلی قضایا یعنی سازمان محترم ثبت اسناد و املاک کشور و دفاتر اسناد رسمی یعنی

متولیان نظم و نسق اسناد و معاملات مردم در حاشیه قرار گرفته‌اند و یا به پیشنهاد‌های آنان کمترین توجهی نشده است. در این نوشتار به اختصار ابهامات و معایب طرح بررسی می‌گردد.

پیشینه چند ده ساله قانون ثبت و قدمت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و دفاتر اسناد رسمی در ایران نیازی به بازگویی و تکرار مکررات ندارد اما حق مطلب آن است که به فراموشی سپردن اهداف و کارکردهای نهادهای مذکور در واقع چیزی جز تضعیف پیکره قانون ثبت نمی‌باشد و این امر موجب بازگشت به زمانی است که در کشور ما نه قانون ثبتی وجود داشت و نه سازمان ثبت. مواد ۲۲ و ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت چهارچوب کلی و اساسی معاملات اموال غیر منقول را بدون هیچ‌گونه شک و شبهه‌ای مشخص می‌نمایند. ضمانت اجرای تخلف و نادیده گرفتن این مواد در مواد دیگر قانون ثبت مشخص گردیده و ضمانت اجراهای مدنی، انتظامی و کیفری اهداف قانونگذار حکیم را در وضع قانون ثبت اعلام می‌دارد. به جرأت می‌توان گفت تا آخرین سال‌های پیش از انقلاب اسلامی نیز محاکم دادگستری قوانین ثبتی را نصب‌العین قرار داده و چهارچوب‌های کلی آن را مراعات می‌کردند اما رفته رفته با تصویب لوایح و قوانین عادی و خصوصاً برداشتی که از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بین دادرسان محترم شیوع یافت، باعث شد محاکم در مقام رفع و قلع ماده نزاع بین متخاصمین به استناد منابع فقهی متمایل به تفسیری سنتی از عقود و معاملات راجع به اموال غیرمنقول گردند. تصویب و وضع قوانین راجع به املاک و اراضی که اکثراً به طور اضطراری و با توجه به وضعیت اقتصادی کشور به تصویب می‌رسید، شک محاکم را بدل به یقین نمود به طوری که استثناً مبدل به قاعده گردید و قانون ثبت در انتهای رسیدگی‌ها و تنها به عنوان آخرین حربه و راه علاج مورد استناد قرار گرفت. به عبارت دیگر حاشیه بر متن مستولی گردید؛ قوانینی که واگذاری املاک و اراضی به مردم از سوی دولت را به صرف اسناد عادی رسمیت و اعتبار بخشید و به استناد آن انتقال گیرنده می‌تواند از تسهیلات بانکی نیز استفاده نماید (همچون لایحه

قانونی راجع به واگذاری اراضی تملک شده به مستضعفین مصوب ۵۸/۹/۴ شورای انقلاب جمهوری اسلامی و نیز قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۶۲/۶/۸، بدون اینکه تکلیف سند رسمی در این بخش روشن گردد. در مواردی دیگر قانونگذار پا را از این نیز فراتر نهاده و در روابط متعاملین بدون لحاظ قانون ثبت دخالت و با نسخ ضمنی آن خصوصاً مواد ۴۶ و ۴۷ و ۴۸ افراد را تشویق به تنظیم اسناد عادی نمود که نمونه بارز آن قانون روابط موجر و مستأجر سال ۱۳۷۶ می‌باشد. لایحه مورد بحث نیز از همین دست است و اولین و آخرین آن هم نخواهد بود اما انتقادات اصلی وارد بر لایحه به شرح زیر می‌باشد.

**گسترش بی‌مورد صلاحیت بنگاه‌های املاک و موازی کاری:** معلوم نیست به کدامین مصلحت یا ضروریات در این لایحه صرفاً به دلیل کدگذاری (بخوانیم کد رهگیری) کلیه معاملات غیررسمی اعیان و منافع و حقوق اموال غیرمنقول که برابر قانون ثبت، بایستی رسمی و در دفاتر اسناد رسمی تنظیم گردد واجد وجاهت قانونی گردیده و محاکم بایستی برخلاف قانون ثبت به آن توجه نموده، و مورد رسیدگی قضایی قرار دهند معاملات مذکور اعم از املاکی است که ثبت شده یا در جریان ثبت باشد و املاکی که اصولاً فاقد سابقه ثبتی می‌باشد. از این جنبه به طور غیرمستقیم استنباط می‌گردد که تنظیم سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی و ثبت آن در دفتر املاک کاری زاید و تشریفاتی می‌باشد و بدین طریق بسیاری از مواد قانون ثبت مفهوماً و منطوقاً نسخ می‌گردد زیرا خود لایحه دو نوع سند غیررسمی را تحت عنوان معاملات و عقود و تعهد به انجام معاملات بیان می‌کند که در صورت انجام آنها با کد رهگیری از حمایت قضایی برخوردار می‌گردد، حال که تنظیم اسناد به طور رسمی در دفاتر اسناد رسمی به دلیل همان حمایت قانونی مراجع قضایی از آنها می‌باشد و به طوری که ماده ۴۸ قانون ثبت مقرر می‌دارد؛ سندی که مطابق مواد فوق باید به ثبت برسد و به ثبت نرسیده در هیچ یک از ادارات و محاکم پذیرفته نخواهد شد، لایحه مورد بحث مقرر داشته اگر کد رهگیری نداشته باشد قابل طرح در

دادگاه‌ها نمی‌باشد، البته این نکته قابل ذکر است که منظور ماده ۴۸ قانون ثبت آن است که از حیث ادله اثبات دعوی سندیت ندارد و از لحاظ سایر ادله با توجه به اینکه دادگستری مرجع رسمی تظلمات می‌باشد اشکالی به نظر نمی‌رسد و دادگاه فارغ از سند (از حیث سندیت آن) به سایر ادله توجه می‌نماید، ولی در لایحه ساماندهی طرح دعوی پذیرفته شده، یعنی به صرف اینکه سند عادی دارای کد مخصوص باشد خودش موضوعاً و فی‌الذات سندیت دارد فلذا این موجود جدید حقوقی در حیطة حقوق شکلی و ادله اثبات دعوی بایستی طبقه بندی گردد. پرسشی که در همین جا به ذهن می‌رسد این که چگونه دفاتر اسناد رسمی حق تسجیل اسناد عادی را ندارند و تنظیم چنین سندی و تسجیل آن توسط دفاتر اسناد رسمی چون خارج از حدود مسئولیت‌ها و قوانین است قابل امان نظر در محاکم نمی‌باشد اما همین سند عادی اگر در بنگاه‌های معاملات ملکی مزین به کد رهگیری گردد جزو ادله اثبات دعوی محسوب می‌شود و لابد مطابق ماده ۱۲۹۱ قانون مدنی پس از احراز اینکه فی‌الواقع از سوی طرفین امضاء یا مهر شده (فرض لایحه و ظاهر آن چنین حکم می‌کند) اعتبار سند رسمی را می‌یابد پس آن قسمت از ماده ۴۸ قانون ثبت از نظر عدم پذیرش سند عادی در محاکم پس از تصویب لایحه را باید نسخ شده محسوب کرد و این در حالی است که فلسفه تأسیس ماده مرقوم سوق دادن مردم به تنظیم اسناد رسمی است، کد رهگیری هرچه بیشتر مشوق تنظیم اسناد عادی می‌باشد و متعاملین پس از تنظیم این گونه اسناد به صرف اینکه در سامانه ملی معامله آنها به ثبت رسیده بی‌نیاز از هرگونه اقدام دیگر با خاطری آسوده هر یک به سراغ کار خویش می‌رود و حقوق دولتی و دیوانی تا مدت‌ها حتی سال‌ها معطل مانده و لاوصول باقی می‌ماند همان حقوقی که دفاتر اسناد رسمی بدون دریافت دیناری دستمزد از بابت وصول آن اگر عمداً یا سهواً آن را دریافت نکنند مستوجب شدیدترین مجازات‌های انتظامی قرار می‌گیرند.

**تحمیل بار هزینه‌ای بر بودجه عمومی:** نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد

این است که چه مرجع و مرکزی چه طور و چگونه این سامانه اطلاعات را جمع‌آوری و به

روز می‌نمایند زیرا کاداستر هنوز در کشور ما با اهداف خویش فاصله زیادی دارد. دفاتر املاک ثبت اسناد نیز با کمبود پرسنل خصوصاً پرسنل مجرب روبرو هستند اگر این لایحه درصدد است که از ادارات ثبت و پرسنل آن نیز (که در بعضی ادارات ثبت انصافاً فوق طاقت خود به انجام امور محوله مشغولند) کمک بگیرد با وضعیت فعلی امری محال است. پرسش دیگر آنکه هزینه این طرح از کجا تأمین می‌شود؟ چون طرح مذکور خود به خود و همان‌طور که گفتیم باعث شیوع و تشویق مردم به تنظیم اسناد عادی می‌گردد و با رکود اقتصادی در وضع فعلی و معطل ماندن وصول حقوق دولتی افزایش هزینه عمومی و تقلیل درآمد عمومی را به دنبال خواهد داشت و به نظر با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در تضاد می‌باشد که البته تصمیم نهایی پس از جری تشریفات قانونگذاری به عهده اعضای محترم شورای نگهبان قانون اساسی می‌باشد، از طرفی سرمایه‌گذاری دولت در این بخش خلاف سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه توسعه است و اگر بگوئیم که ناچار در ازای این خدمت یعنی کد رهگیری هزینه‌ای از متعاملین اخذ می‌شود و از این طریق جبران هزینه‌های طرح می‌شود (علی‌رغم اینکه همکاران گرامی وضعیت فعلی ماده ۵۸ اصلاح شده آیین‌نامه دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۱۷ و تفسیر منتج بر این اصلاحیه را استحضار دارند) چگونه است که در این افزایش احتمالی هزینه که در عرف کنونی مشاورین املاک چندین برابر دستمزد دفاتر اسناد رسمی است، باری بر دوش اصحاب سند متصور نیست و به قشرهای آسیب‌پذیر آسیبی وارد نمی‌شود اما چند وقت پیش حقوق حقه و مسلم سران محترم دفاتر اسناد رسمی بار تورمی به دنبال داشته و آسیب به قشر کم درآمد تلقی می‌شد؟!

#### **افزایش ورودی پرونده‌ها و تراکم کار دستگاه قضایی: هم‌اکنون طبق**

مصاحبه‌های رسانه‌ای مسئولین محترم قوه قضائیه سالیانه ۸ الی ۹ میلیون پرونده جدید وارد سیستم قضایی می‌شود. با اجرای این لایحه علی‌رغم توجیه خلاف این امر بایستی انتظار انباشت و افزایش ورودی پرونده‌ها به طرز سرسام‌آور به دادگستری را داشته باشیم. تضعیف

قانون ثبت رواج اسناد عادی را به دنبال خواهد داشت از طرفی موارد مندرج در لایحه از نوعی بی‌دقتی در مراحل تدوین آن حکایت دارد مثلاً در جایی عنوان شده: «تعهد به انجام این گونه معاملات باید در سامانه ملی معاملات غیرمنقول با کد مخصوص ثبت گردد» برای نمونه تعهد به بیع که خود اصولاً عنوان خاصی در قوانین ندارد و شاید مقصود همان قولنامه باشد که در صورت وجود ضمانت اجرای تخلف از مفاد آن ممکن است در نهایت به شکل پرداخت وجه التزام یا جبران خسارات متجلی گردد اما خود تعهد به بیع ماهیتاً حکایتی از ایجاب و قبول ندارد چون در غیر این صورت عنوان بیع‌نامه صحیح است نه قولنامه. در لایحه مورد بحث طرز تلقی چنان است که تعهد به بیع در صورت تخلف متعهد در نهایت منجر به صدور حکم به الزام به تنظیم سند رسمی می‌گردد در حالی که تعهد به بیع هرگز منجر به چنین امری نمی‌شود و شروط ابتدایی لازم‌الوفاء نمی‌باشند. از جمیع مواد قانونی مدنی استنباط می‌گردد که منشاء تعهدات در حقوق ایران عقود است نه ایقاعات (بگذریم از ایقاع طلاق که امری استثنایی محسوب می‌شود) و اگر بگوئیم که تعهد به بیع در ضمن عقد غیرمعین طبق ماده ۱۰ قانون مدنی منعقد می‌شود نیز مسأله قابل توجیه نیست چون اگر دادگاه طرفین را ملزم به ایجاب و قبول نماید و در نهایت حکم به الزام تنظیم سند رسمی صادر گردد در واقع تعهدات را در زمره عقود شمرده است. هدف لایحه نیز آن است که دادگاه تعهد به بیع را جزء معاملات به حساب آورد یعنی همان عقد معین بیع، منتها اشکال اینجاست که اگر نتیجه عقدی مورد قبول باشد خود عقد نیز بایستی در اراده متعاملین منعکس گردد و اثر از مؤثر قابل تفکیک نیست و کسی نمی‌تواند نتیجه بیع را بخواهد اما خود آن را طالب نباشد. این تناقض ماهیتی در لایحه وجود دارد، اما فی الواقع تعهد به بیع هرگز بیع محسوب نمی‌شود و منجر به آن نیز نمی‌گردد مگر طرفین بعداً ایجاب و قبول را واقع سازند یا قایل باشیم دادگاه آنها را مجبور به چنین اقدامی می‌نماید که در واقع عنوان همان بیع می‌شود نه تعهد به آن. طراحان لایحه علی‌رغم این ابهام و ابهام و تناقض، تعهد به بیع را با کد مخصوص قابل ثبت در سامانه ملی می‌دانند و متعهد

حق انجام معامله نسبت به متعهد به را با غیر ندارد و لاجرم بنا به شنیده‌ها از این تعهد مالیاتی نیز اخذ می‌گردد، یعنی از معامله‌ای محتمل‌الوقوع.

### تکالیف دفاتر اسناد رسمی:

تبصره یک ماده واحده مذکور مقرر می‌دارد؛ دفاتر اسناد رسمی قبل از اقدام ملزم به استعلام از سامانه ملی معاملات غیرمنقول می‌باشند؛ منظور از واژه «اقدام» مشخص نیست؟ آیا قبل از اخذ استعلامات یا بعد از آن یا پس از تکمیل سند و قبل از امضاء و یا پس از وارد کردن سند در دفتر؟ اگر کلیه استعلامات انجام و سند در دفتر ثبت گردید، اما ارتباط با سامانه ملی در روزی که متعاملین می‌خواهند سند را امضاء نمایند مقدور نباشد و یا پس از برقراری ارتباط پاسخ مرجع، مذکور مبهم و یا دارای اشکال باشد تکلیف چیست؟ تفهیم این موارد به اصحاب سند کاری شاق است و تمامی این اشکالات را در نهایت از ناحیه دفاتر اسناد رسمی خواهند دید در حالی که دفاتر اسناد رسمی در تنظیم این لایحه کوچک‌ترین نقشی نداشته‌اند! حال اگر معاملات مذکور که قبلاً در سامانه ملی درج گردیده فسخ یا اقاله شود چه انعکاسی در سامانه مذکور خواهد داشت؟ خود لایحه چنین مواردی را به سکوت برگزار کرده و شاید این ضعف‌ها بعداً در آیین‌نامه اجرایی جبران شود که این امر نیز فراتر از خود لایحه و خلاف شیوه قانونگذاری می‌باشد. از سوی دیگر ماده یک قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی از تطبیق سند با دفتر املاک و در نتیجه اطمینان از نام آخرین مالک سخن می‌گوید که البته فعلاً ادارات ثبت در پاسخ استعلام دفترخانه به این تکلیف عمل نمی‌کنند حال اگر در پاسخ استعلام دفترخانه مالکیت دارند، سند مالکیت احراز گردد اما در سامانه ملی خلاف آن باشد تکلیف چیست؟ کدام یک از دو قانون ارجحیت دارد و یا اینکه این قسمت از ماده یک قانون تسهیل را بایستی نسخ شده بدانیم؟

### نتیجه

پرسش‌های بی‌شماری بدون پاسخ مانده اما اینکه طرفداران لایحه جلوگیری از

معاملات معارض را یکی از اهداف لایحه عنوان می‌کنند؛ می‌گوییم چنانچه اسناد عادی فاقد سابقه ثبتی مورد معامله قرار گیرد و سپس اشخاص دیگری همان ملک را مورد معامله قرار دهند، چگونه از معامله معارض جلوگیری می‌شود؟ ملک فاقد پلاک ثبتی و سابقه ثبتی چگونه کنترل و شناسایی می‌شود؟ اینکه گفته شده هدف، جلوگیری از سوداگری در معاملات املاک است باید پرسید مگر تصدی و تسهیل معاملات ملکی و دلالتی مطابق شق ۳ ماده ۲ قانون تجارت عمل تجاری و سوداگری محسوب نمی‌شود؟ و شاید سوداگری معنای دیگری در فرهنگ فارسی پیدا کرده؟ اینکه گفته شده لایحه موجب شفاف‌سازی در اخذ مالیات می‌شود، مگر از معاملات فعلی براساس قیمت منطقه‌ای مالیات اخذ نمی‌شود؟

کد رهگیری چه تغییری در طرز تلقی مسئولان مالیاتی کشور ایجاد می‌نماید؟

واقعیت آن است که لایحه مذکور را بایستی در حد قانون - وسیله تلقی کرد و نه قانون - هدف لایحه فعلی بسترسازی برای اهداف بعدی محسوب می‌گردد که چه میزان معاملات صورت می‌گیرد و حجم نقدینگی و گردش پول در معاملات ملکی چه میزان است؟ اگر این لایحه دارای مزایای مورد ادعا می‌باشد چرا در خصوص اموال منقول (اتومبیل) کارایی ندارد؟ مگر در این مورد معامله معارض یا جرائم کلاهبرداری صورت نمی‌گیرد که این چنین مغفول مانده و چرا دفاتر اسناد رسمی صلاحیت تنظیم اسناد عادی در خصوص املاک ثبت نشده را ندارند اما بنگاه‌های معاملات ملکی دارای صلاحیت می‌باشند و چراهای دیگر....