

چالش‌های عدم اعتبار مطلق اسناد رسمی در معاملات اموال غیرمنقول در نظام حقوقی ایران با تأکید بر حکمرانی مطلوب

سیدسعید هاشمی*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، مفاهیم اسلامی در مقام قانونگذاری در نظام حقوقی ایران تبلور یافت. ازجمله این مفاهیم، عدم تأثیر ثبت معاملات در مقام صحت آن معاملات است؛ اما با گذشت زمان حکمرانان متوجه شدند که نیازهای جامعه اقتضا دارد ثبت معاملات اموال غیرمنقول الزامی باشد؛ از این رو گام‌هایی تقنینی در مقام حل تعارض میان احکام اولیه فقه اسلامی و نیازهای روز جامعه برداشتند که آخرین تلاش آن‌ها در قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول نقش بست. این پژوهش با استفاده از شیوه توصیفی - تحلیلی چالش‌های اعتبار سند عادی را در معاملات اموال غیرمنقول، در چهار عرصه اقتصادی، حقوقی قضایی، حکمرانی و اجتماعی تبیین می‌کند و آثار منفی آن را آشکار می‌سازد. بدین منظور ابتدا مبانی حمایت از سند رسمی روشن، و مفهوم حکمرانی مطلوب بیان، و معیارهای هشت‌گانه آن تبیین می‌شود و سپس «قانون تسهیل تنظیم اسناد رسمی»، «ماده ۶۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و «قانون الزام به ثبت رسمی اموال غیرمنقول» به‌عنوان گام‌های تقنینی ارزیابی می‌شوند. درنهایت روشن می‌شود که با توجه به جمیع مقدمات بیان‌شده، الزام به ثبت رسمی معاملات ضروری است و معاملات باید با سند عادی یا باطل یا غیرقابل استناد در برابر ثالث باشد.

واژگان کلیدی

اموال غیرمنقول، حکمرانی مطلوب، سند رسمی، سند عادی.

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

Hashemi@isu.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۱۷

مقدمه

پس از انقلاب اسلامی ایران و حاکمیت فقه امامیه بر نظام حقوقی ایران تحولات مختلفی در این عرصه اتفاق افتاد. از مهم‌ترین موضوعات در خصوص نظام حقوقی، می‌توان به نظام ثبتی کشور اشاره کرد. پس از نسخ ماده ۱۳۰۹ «قانون مدنی» در سال ۱۳۶۷ که بیان می‌داشت: «در مقابل سند رسمی یا سندی که اعتبار آن در محکمه معزز شده دعوی که مخالف با مفاد یا مندرجات آن باشد به شهادت اثبات نمی‌گردد»، غلبه سند رسمی در کشور از میان رفت و مطابق با مشهور فقه امامیه سند عادی نیز در مقابل سند رسمی قابلیت استناد داشت و در مراجع قضایی پذیرفته شد. حال این وضعیت در کشور شرایطی را به وجود آورده است که بسیاری از حقوق‌دانان و قضات و متولیان امر حاکمیت از آن انتقاد می‌کنند. در این باره با گذر زمان حکمرانان ایرانی متوجه شدند که اعتبار اسناد عادی مشکلاتی را در وضعیت فعلی به وجود آورده است و با اقتضائات روز جامعه سازگار نیست و در هیچ‌یک از کشورهای دنیا نیز از چنین روشی بهره‌گیری نشده است. در حال حاضر در تمامی نظام‌های حقوقی ضرورت ثبت اموال غیرمنقول امری بدیهی است؛ اما با توجه به نظام حقوقی خود شیوه‌ها و ضمانت‌اجراهای متفاوتی را اخذ می‌کنند که از ضمانت اجرای ابطال تا عدم قابلیت در برابر شخص ثالث می‌توان نام برد؛ برای مثال ماده ۲۱۶ قانون سوییس عدم ثبت معامله اموال غیرمنقول را موجب بی‌اعتباری می‌داند. در قانون آلمان و لهستان در ضمانت‌اجرائی، ثبت موجب انعقاد قرارداد نیست، بلکه شرط انتقال به خریدار، ثبت معامله است. در فرانسه نیز عدم ثبت معامله باعث می‌شود معامله در برابر ثالث با حسن نیت قابل استناد نباشد (امینی، و خدادادی، ۱۴۰۰).

با گذر زمان مفاهیم جدیدی همچون حکمرانی مطلوب در ادبیات حقوقی جهان تأثیرگذار بوده، که ادبیات حقوقی ایران نیز از این مفهوم بی‌بهره نبوده است؛ از این رو ضروری است مشکلات ایجاد شده به سبب اعتبار سند عادی تبیین شود و با یک طبقه‌بندی جدید ارائه شود و مفهوم حکمرانی و معیارهای آن تبیین شود. قانونگذار ایرانی به‌طور کلی سه گام تقنینی را پشت سر گذاشته است: نخستین گام، «قانون تسهیل تنظیم اسناد رسمی»؛ گام دوم، ماده ۶۲: «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»؛ و گام سوم، «طرح قانونی الزام به ثبت رسمی اموال غیرمنقول». در این پژوهش با شیوه توصیفی - تحلیلی ابتدا اشکالات اعتبار سند عادی بررسی، و مبانی حمایت از سند رسمی از منظر فرد و جامعه تدقیق می‌شود. همچنین مفهوم نو حکمرانی مطلوب بیان، و گام‌های تقنین تجزیه و تحلیل می‌شود تا در نهایت با بررسی این مفاهیم بتوان با تأکید بر حکمرانی مطلوب الگوی تقنینی متناسب با نظام

حقوقی ایران ارائه شود.

۱. معضلات اعتبار معامله با سند عادی و عدم اعتبار مطلق سند رسمی

با توجه به اعتبار معامله با سند عادی در خصوص اموال غیرمنقول نگارنده قصد دارد به طور کلی ایرادات و مضرات اعتبار سند عادی در معاملات اموال غیرمنقول را بررسی کند تا برای خواننده روشن شود که رواج چنین معاملاتی در خصوص اموال غیرمنقول چه تبعاتی در ایران داشته است تا بتوان در انتها در خصوص وجود یا عدم وجود چنین معاملاتی تصمیم‌گیری کرد. در این خصوص می‌توان مضرات و معضلات موجود را در چهار دسته طبقه‌بندی کرد: ۱. معضلات اقتصادی، ۲. معضلات قضایی و حقوقی، ۳. معضلات حکمرانی و ۴. معضلات اجتماعی، که در ادامه هر کدام بررسی می‌شوند.

۱-۱. معضلات اقتصادی

به عبارت دیگر اعتباردهی به اسناد عادی در معاملات اموال غیرمنقول به عدم ثبات حقوق مالکیت و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی منجر می‌شود. این امر باعث ناپایداری حقوق مالکیت افراد و دولت می‌شود؛ زیرا ادعاهای افراد ثالث دربارهٔ املاک و اراضی می‌تواند بی‌پایان باشد و همیشه قابل طرح در دادگاه‌ها است. ناپایداری حقوق مالکیت، امنیت سرمایه‌گذاری را تضمین نمی‌کند؛ بنابراین، سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری خود به محیطی امن نیاز دارند. سلب اعتبار از اسناد عادی می‌تواند به تقویت مالکیت و قراردادهای کمک کند و همچنین رونق سرمایه‌گذاری و ارتقای جایگاه کشور در رتبه‌بندی به سهولت انجام کسب و کار جهانی منجر شود (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۱۹).

به نظر می‌رسد از جمله مهم‌ترین اشکالات وجود چنین معاملاتی افزایش بی‌رویه و کنترل‌ناپذیر قیمت مسکن به عنوان مهم‌ترین عامل رفاه در جامعهٔ ایرانی است؛ علت این اتفاق این است که در شرایطی که نظارتی بر فروش اموال غیرمنقول نباشد و افراد صرفاً با یک مبادعه‌نامهٔ ساده بتوانند املاک را خرید و فروش کنند و مبنایی برای اخذ مالیات وجود نداشته باشد، در این عرصه، هم بنگاهداری رواج پیدا می‌کند و هم باعث می‌شود که افراد متمول جامعه و بنگاه‌های بزرگ و بانک‌ها به سادگی در این عرصه سرمایه‌گذاری کنند که این امر به طور طبیعی باعث افزایش روزبه‌روز مسکن می‌شود؛ از جمله موارد دیگر این است که امکان ورشکستگی به تقلب در شرکت‌های تجاری و تجارت است. امکان دارد برخی اموال شرکت‌های تجاری و تجارت از طریق سند عادی خریداری شده باشد که در این شرایط قابل شناسایی نیست و در برخی شرایط ممکن است شرکت (یا تاجر) حتی به ورشکستگی برسد؛

درحالی که این اموال را مخفی کرده است و آثار منفی چنین اتفاقی به روشنی مشخص و انکارناپذیر است. همچنین اگر مالیات واقعی از شرکت‌ها و تجار اخذ نشود، علاوه بر کاهش سطح رفاه مادی جامعه و جلوگیری از پیشرفت و توسعه کشور ممکن است رقابت غیرمنصفانه میان تجار و شرکت‌های تجاری ایجاد شود که اثر سوء این موضوع نیز بر اقتصاد کشور روشن و واضح است.

به علاوه ممکن است عدم تثبیت مالکیت املاک و روشن نبودن وضعیت اراضی در ایران مانع از سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی شود و همچنین به علت امکان تخلف و فروش معارض املاک، بسیاری از افراد از پیش خرید املاک منصرف شوند و مانع از توسعه اقتصادی این موضوع در کشور شود. درحالی که در بسیاری از کشورها، افراد با خیال راحت در زمینه املاک سرمایه‌گذاری می‌کنند که این موضوع در ایران بسیار محدود است و همین موضوع عامل افزایش قیمت مسکن در ایران است. در صورتی که افراد بتوانند با خیال راحت به پیش‌خرید مسکن بپردازند و از سرمایه‌های خرد خود استفاده کنند، موجب کاهش سرعت تورم قیمت مسکن می‌شود.

۲-۱. معضلات قضایی و حقوقی

نخستین اثر منفی حقوقی و قضایی رواج معاملات با سند عادی در خصوص اموال غیرمنقول تزلزل و عدم تثبیت نظام مالکیت افراد است؛ باینکه بیشتر افراد جامعه ایرانی از این موضوع بی‌اطلاع هستند، ممکن است شخصی سالیان سال خود را براساس سند رسمی مالک ملک بداند، اما ممکن است شخص دیگری با سند عادی دیگری مالکیت این شخص را از میان بردارد و همین موضوع موجب عدم تثبیت نظام مالکیت افراد بر دارایی‌های خود است.

از دیگر اشکالات قضایی و حقوقی رواج این معاملات افزایش فزاینده پرونده‌های قضایی است که از جمله مشکلات جدی قوه قضائیه ایران است. بخش زیادی از پرونده‌های قضایی، چه حقوقی و چه کیفری، به اختلافات مالکیت مربوط می‌شود که ناشی از اعتبار اسناد عادی در معاملات است. دعاوی حقوقی در حوزه املاک و اراضی سهم عمده‌ای از پرونده‌های قضایی را تشکیل می‌دهند و عدم ثبت رسمی و استفاده از اسناد عادی در معاملات، علت اصلی بروز این اختلافات است. از سوی دیگر، به دلیل رواج معاملات غیررسمی، امنیت سرمایه‌گذاری در اموال غیرمنقول کاهش می‌یابد. این مشکلات زمانی شدت می‌یابد که طرفین معامله به دلیل عدم آگاهی از موازین حقوقی، در معامله دچار بی‌احتیاطی می‌شوند و قراردادهای قانونی مبهم یا باطل حقوقی منعقد می‌کنند که به دعاوی قضایی منجر خواهد شد.

از جمله موارد دیگر ایجاد پرونده‌های زمین‌خواری است. زمین‌خواری به سه شکل انجام می‌شود: تصرف غیرمجاز در زمین‌های دولتی و عمومی؛ تغییر کاربری غیرمجاز زمین‌ها؛ و تفکیک بدون مجوز قانونی زمین‌ها. افراد می‌توانند با استفاده از اسناد عادی، اراضی دولتی یا عمومی را به مردم بفروشند یا پس از تغییر کاربری غیرقانونی، آن‌ها را به دیگران منتقل کنند. فقدان بانک اطلاعاتی و ثبت سابقه در معاملات غیررسمی، ردیابی زمین‌خواران را دشوار می‌کند و این وضعیت تهدید جدی برای اراضی ملی و منابع طبیعی است؛ زیرا می‌تواند زمینه‌ای برای زمین‌خواری‌های سازمان‌یافته فراهم کند.

رواج پول‌شویی از دیگر آثار اعتبار سند عادی است؛ افزایش موارد پول‌شویی توسط مجرمان برای پنهان کردن درآمدهای نامشروع به‌عنوان دارایی‌های به‌نظر مشروع، نیازمند چهارچوبی قانونی است، و یکی از مسیرهای آماده‌تر برای این کار تبدیل عواید ناشی از جرم به دارایی‌های غیرمتحرک است. در حال حاضر، به دلیل اعتبار اسناد عادی در معاملات اموال غیرمتحرک، مجرمان به راحتی می‌توانند این درآمدها را از طریق قراردادهای عادی به دارایی یا زمین تبدیل کنند، با توجه به عدم نظارت یا کنترلی بر معاملات عادی. در فعالیت‌های سازمان‌یافته پول‌شویی، یکی از مهم‌ترین بسترها، اعتبار اسناد عادی است. عدم اعتبار قسمتی از اسناد عادی در این زمینه می‌تواند یکی از مهم‌ترین راهکارهای پول‌شویی را از بین ببرد.

از دیگر آثار رواج چنین معاملاتی ایجاد پرونده‌های معاملات معارض و کلاهبرداری است. در برخی مواقع، افراد ممکن است یک ملک را به دو نفر مختلف بفروشند که این اقدام باعث تضاد در معاملات می‌شود. در چنین حالتی، طبق قوانین، فردی که ابتدا ملک را خریداری کرده است، مالک شرعی و قانونی معتبر محسوب می‌شود و افرادی که بعداً ملک را خریداری کرده‌اند، با وجود پرداخت هزینه، حقوق مالکیتی نخواهند داشت. تحقیقات نشان می‌دهد که معاملات متعارض معمولاً همزمان انجام نمی‌شوند؛ اما در تاریخ‌های نزدیک به یکدیگر اتفاق می‌افتند. این نوع معاملات تحت ماده ۱۱۷ قانون ثبت اسناد و املاک مجازات‌پذیر است. رواج اسناد عادی در معاملات می‌تواند باعث انتقال مال به دیگران به‌طور غیرمجاز شود که این اقدام باعث کلاهبرداری محسوب می‌شود. طبق ماده ۱ قانون مجازات راجع به انتقال مال غیر مصوب ۱۳۰۸، این عمل تحت مجازات کلاهبرداری قرار می‌گیرد (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۱۶-۲۰).

ممکن است در این شرایط اجرای احکام مدنی به معنای واقعی آن رخ ندهد و به‌عبارت دیگر اجرای واقعی احکام مدنی اتفاق نیفتد. توضیح آنکه در این شرایط ممکن است محکوم‌علیه دارای املاکی باشد که از طریق سند عادی خریداری کرده باشد، ولی محکوم‌له

نمی‌تواند این اموال را شناسایی کند و مبلغ محکوم‌به را دریافت کند. همچنین معامله به قصد فرار از دین نیز از دیگر آثار رواج این معاملات است.

۱-۳. معضلات حکمرانی

با توجه به اینکه مالکان واقعی املاک و میزان دارایی افراد روشن نیست، امکان سیاست‌گذاری در عرصه‌های مختلف از حاکمیت فراهم نیست؛ در برخی موارد اقتصادی، حاکمیت باید سیاستی خاص را دربارهٔ یک گروه از افراد اجرا کند، درحالی‌که دیگران از این سیاست معاف باشند؛ برای مثال، اگر حاکمیت تصمیم بگیرد به دلیل ارزش یا موقعیت جغرافیایی برخی از املاک، مالیات خاصی را بر آن‌ها اعمال کند، ممکن است اسناد عادی که در این زمینه استفاده می‌شوند، قابلیت جعل داشته باشند و افراد بتوانند با جعل مبیعه‌نامه‌ها به نام افراد مجهول‌الحال، از پرداخت مالیات خودداری کنند. وجود اسناد قابل‌دستکاری و تغییر، باعث می‌شود که حاکمیت نتواند سیاست‌های خود را اجرا کند و این مسئله باعث می‌شود که مجالی برای اعمال سیاست‌ها و سیاست‌گذاری باقی نماند. حتی اگر سیاست‌گذار قصد داشته باشد تسهیلاتی در اختیار برخی از دارندگان اسناد عادی قرار دهد، این تلاش ممکن است ناکام بماند و به زمین‌خواری منجر شود؛ زیرا افراد به راحتی می‌توانند با ارائه یا جعل مبیعه‌نامه، از مزایا و تسهیلات ارائه‌شدهٔ قانونگذار بهره‌مند شوند. یکی از مثال‌های روشن این امر، زمین‌خواری‌های برخی افراد با بهره‌گیری از اسناد عادی و سوءاستفاده از مفاد مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک است.

بانک اطلاعاتی و آمار دقیق از مسائل مرتبط، بستر اساسی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دولت‌ها در هر زمینه‌ای است، به‌ویژه در بخش مسکن. بدون دسترسی به اطلاعات دقیق و صحیح، قابلیت برنامه‌ریزی و قانونگذاری مناسب در این زمینه کاهش می‌یابد. شناخت دقیق میزان املاک موجود، تعداد خانوارهای ساکن در این املاک، وضعیت اراضی کشاورزی و مالکان آن‌ها، و تمایز بین اراضی ملی و دولتی از ضروریاتی است که هر دولتی نیازمند آن است. این بستر فقط زمانی فراهم خواهد شد که اطلاعات مربوط، در یک سامانهٔ جامع و زیرنظر حاکمیت جمع‌آوری و ثبت شوند و فضای غیررسمی و خارج از این سامانه، قادر به ظهور و تأثیرگذاری نباشد. در حال حاضر، به دلیل امکان انجام معاملات عادی و همچنین تغییرات غیرقانونی در اراضی، سیاست‌گذاران در کشور ما به اطلاعات و آمار جامعی در زمینهٔ مسکن دسترسی ندارند. از بابت افزایش اعتبار اسناد و معاملات غیررسمی، ایجاد بانک اطلاعاتی دقیق و به‌روز امکان‌پذیر خواهد بود که بتواند بستری مؤثر برای

برنامه‌ریزی دقیق دولت باشد (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۱۸).

۴-۱. معضلات اجتماعی

رفع یکی از عوارض جانبی از جریان بی‌رویه اسناد عادی، بروز آسیب‌های اجتماعی متعدد و سلب آرامش از خانواده‌های آسیب‌دیده در این حوزه است. مهم‌ترین و اصلی‌ترین سرمایه بسیاری از خانواده‌های ایرانی ملک مسکونی آن‌ها است که در آن ساکن هستند. مالکیت خانواده‌ها بر ملک مسکونی خود همواره در معرض خطر، و متزلزل است؛ زیرا هر لحظه ممکن است با ادعای شخصی ثالث مواجه شوند. برای نمونه، خانواده‌ای ممکن است ملکی را جهت سکونت با سند عادی خریداری کند و بعداً متوجه شود که فرد ثالثی ادعا می‌کند که این ملک قبلاً به او منتقل شده است. این ادعا می‌تواند به ناراحتی و بروز نگرانی‌های بیشتر در خانواده منجر شود، و در صورت از دست دادن ملک، ممکن است این خانواده دچار مشکلات مالی جدی شود، به‌ویژه به سبب ضعف نظام مسئولیت مدنی در کشور. همچنین ممکن است در برخی شرایط موجب دامن‌زدن به اختلافات خانوادگی در میان افراد شود (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۱۹).

۲. مبانی حمایت از سند رسمی و نظام ثبت اسناد و املاک

با توجه به علقه روزافزون جوامع بشری به حمایت از مالکیت املاک خود، به نظام ثبت املاک توجه شد. نظام ثبت املاک و معاملات آن، احساس امنیت و اطمینان خاطر افراد آن جامعه را به روابط حقوقی املاک ایجاد کرد و نهایتاً شکل‌گرایی درخصوص اعمال حقوقی افراد درخصوص املاک شکل گرفت (طباطبایی حصار، ۱۳۹۳: ۱۱-۱۲؛ گرجی، قانعی، و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۵). در این مبحث، دو مبنای اصلی حمایت از نظام ثبت اسناد و املاک بررسی می‌شوند: مبانی حمایت از اشخاص، مبانی حمایت از منافع عمومی و جامعه.

۲-۱. حمایت از اشخاص

هنگامی که اشخاص حقوقی و حقیقی در جامعه اعمال حقوقی وضع شده را درخصوص اموال غیرمنقول انجام می‌دهند، ممکن است خطری متوجه خودشان یا حتی اشخاص ثالث شود؛ از این رو جوامع مختلف با گذر زمان به این مهم دست یافته‌اند که از فرم‌ها و شکل‌هایی برای انجام چنین اعمال حقوقی استفاده کنند که خطرهای کمتری متوجه افراد دخیل در آن عمل حقوقی و افراد ثالث شود (گرجی، قانعی، و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۹). حمایت‌های شکلی مذکور گاه مرتبط با انجام‌دهنده عمل حقوقی است و گاه مرتبط با اشخاص ثالث.

برخی بیان داشته‌اند که حمایت از فاعل عمل حقوقی گاه حمایتی است در برابر اراده خود او و گاه نیز حمایتی است در برابر اراده شخص و طرف مقابل. درخصوص حمایت از اراده فاعل عمل حقوقی چنین برمی‌آید که شخص با توجه به آثار و نوع شکل و فرم حقوقی معین و سازوکار نقل و انتقال باعث می‌شود که به نتیجه عمل خود بیندیشد و بهتر تصمیم‌گیری کند (طباطبایی حصارى، ۱۳۹۳: ۳۰). به عبارت دیگر به‌خصوص درباره اعمال حقوقی اموال غیرمنقول، وجود شکل خاص و تشریفات آن برای انعقاد و طولانی شدن آن، همچون مشورت با سردفتران و دیگر مأموران رسمی و وکلا و مشاوران باعث می‌شود فرد برای چنین معامله‌ای تأمل بیشتری داشته باشد و به صرف قصد و رضا عمل حقوقی انجام ندهد؛ بنابراین در این حالت فاعل عمل حقوقی از انجام معاملات اشتباه و زیان‌آور خود به‌نحوی حمایت و محافظت می‌کند. همچنین وجود شکل‌گرایی در انجام اعمال حقوقی همچون الزام به تنظیم سند رسمی از طرف دیگر معامله نیز در برابر ناآگاهی و همچنین فریب و خدعه طرف اول قرارداد حمایت می‌کند و سبب اطلاع‌رسانی می‌شود که خود از شمار معاملات اکرایی و فضولی می‌کاهد (قاسمی، ۱۳۸۸: ۳۳۵-۳۳۷). در اینجا با وجود مأمور رسمی (سردفتران) درخصوص تنظیم سند رسمی درباره اعمال حقوقی اموال غیرمنقول در احراز هویت هر دو طرف و اختیارات و سمت آن‌ها با دقت عمل می‌کند و امکان اشتباه بسیار پایین خواهد بود و امکان انعقاد معاملات فضولی تا حدودی ناممکن می‌شود. با این کار امکان جلوگیری از اشتباه و غبن اکراره و تدلیس هم بسیار زیاد می‌شود و آزادی واقعی اراده‌ها به‌طور ملموس تضمین می‌شود (قاسمی، ۱۳۸۸: ۲۳۸).

در صورتی که اعمال حقوقی اموال غیرمنقول به‌صورت رضایی و بدون طی تشریفات انجام شود، دو گروه را با خطر مواجه می‌کند: گروه اول خانواده انجام‌دهنده و فاعل عمل حقوقی است؛ چراکه ممکن است فرد بدون داشتن صلاحیت و اهلیت جهت معاملاتی همچون هبه و بعضاً حتی برخی عقود معاوضی ضررهایی را به خانواده خود تحمیل کند. از همه مهم‌تر ضرری است که معاملات رضایی راجع به اموال غیرمنقول به افراد جامعه به‌عنوان اشخاص ثالث وارد می‌کند. مطابق با این دیدگاه اگر معاملات راجع به اموال غیرمنقول در یک جامعه به ثبت نرسند، نتیجتاً عموم مردم از آن معامله آگاه نیستند که این امر سبب انجام معاملات معارض با معاملات قبلی است. با رعایت حقوق شکل‌گرایی و تشریفات در انجام معاملات اموال غیرمنقول، شخص ثالث با اطمینان خاطر می‌تواند درباره انجام معامله و آزاد بودن ملک معامله کند (قاسمی، ۱۳۸۸: ۳۳۸-۳۳۹). همین فلسفه در نظام حقوق ثبت املاک انگلستان رعایت شده است و سابقه ثبتی املاک به‌گونه‌ای روشن و واضح است که افراد مطمئن هستند

که ملک مورد معامله، بطلان‌ناپذیر و חדشه‌ناپذیر است و وضعیت حقوقی ملک به صورت شفاف قابل تعیین است (Gray & Francis, 2005: 159).

۲-۲. حمایت از منافع عمومی و جامعه

در بسیاری از مواقع ممکن است منافع شخصی افراد جامعه با منافع عمومی جامعه در تضاد باشد؛ مثلاً شاید عدم‌ثبت معاملات ملک (عدم توجه به تشریفات و شکل‌گرایی) به نفع یک فرد باشد؛ اما این امر سبب شود جامعه دچار ضرر شود. بسیار پیش می‌آید که افراد با وجود صرف قصد و رضا و بدون هیچ تشریفاتی منافع بیشتری را به دست می‌آورند؛ درحالی‌که جامعه به علت عدم توجه به شکل‌گرایی از منافع آن معامله منتفع نشده است. حمایت از اقتصاد، ایجاد برقراری نظم در ابعاد مختلف و همچنین جلوگیری از تضییع حقوق عموم جامعه ایجاب می‌کند که شکل‌گرایی در اعمال حقوقی راجع به ملک رعایت شود (گرچی، قانعی، و رضایی، ۱۳۹۶: ۲۳-۲۴). دولت‌ها وضعیت حقوقی نقل و انتقال املاک را عنصر مهمی برای نظم عمومی در نظر می‌گیرند؛ از این رو دولت‌ها جهت کنترل ملیت و تابعیت مالک و اتخاذ سیاست‌گذاری در این مهم به دنبال این هستند که اطلاعات دقیق هویتی مالکان احراز شود (طباطبایی حصار، ۱۳۹۳: ۲۳۷). منفعت عمومی جامعه اقتضا می‌کند تا خارجیان بدون سیاست‌گذاری نتوانند در کشور صاحب املاک شوند و به این مهم نیز در قانون مدنی ایران اشاره شده است و این در حالی است که با وجود قولنامه این موضوع بسیار مهم از میان خواهد رفت (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۲۸۵). همچنین عدم ثبت معاملات املاک و زمین موجب از بین رفتن منابع ملی و فروش حاشیه رودخانه‌ها و جنگل‌ها در کشور می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۲۸۷).

به‌طور کلی می‌توان چنین نتیجه گرفت که وجود شکل‌گرایی و تشریفات در ثبت معاملات املاک، اولاً به نفع افراد جامعه و اطمینان خاطر در خصوص صحیح بودن معاملات و اهلیت طرف مقابل است؛ ثانیاً موجب حمایت از منافع عمومی و سیاست‌گذاری‌های صحیح و کمک به مؤلفه‌های اقتصادی در آن جامعه است. جهت تبیین و تبلور اهداف عالیه فوق‌الذکر در نظام حقوقی ایران، خواندن گزارش علی‌اکبرخان داور، وزیر وقت عدلیه در خصوص نحوه و چون‌وچرای تصویب مقررات ثبت اسناد و املاک خالی از لطف نخواهد بود:

« ... ثالثاً در قوانین جدید، وسایل جلوگیری از ایجاد دعاوی و نیز تهیه موجبات تسهیل کار محاکم که بتوانند به موجب اسناد صحیح، حق را از باطل تمیز دهند، پیش‌بینی شده، و به موجب قانون، ثبت املاک اجباری است. به این ترتیب از طرفی معاملات غیرمنقول در نتیجه

ثبت اسناد چنان اعتباری خواهند یافت که تاکنون در ایران سابقه نداشته است؛ زیرا همین که سند ملکی به ثبت رسید، هیچ ادعایی از طرف هیچ کس نسبت به آن ملک پذیرفته نخواهد شد. از طرف دیگر به واسطه ایجاد دفاتر تحریرات رسمی، مانند دفاتر ثبت اسناد رسمی، استیفای حقوق انواع قراردادها و معاملات ثبت شده در این دفترخانه‌ها بدون مراجعه به محکمه به عمل آید...» (تفکریان، ۱۳۹۴: ۱۹).

۳. حکمرانی مطلوب و معیارهای آن

در این قسمت ابتدا مفهوم حکمرانی، برخی از معیارهای مفهوم حکمرانی و همچنین حکمرانی خوب بررسی می‌شود. پس از تبیین مفهوم حکمرانی، مصادیق اعمال حکمرانی در خصوص اموال غیرمنقول به عنوان مهم‌ترین دارایی افراد جامعه ایرانی بررسی می‌شود. دانشمندان سیاسی به مدت طولانی حکومت را برای رفاه شهروندان کشور مهم می‌پنداشتند. با این حال، حکومت به طور سنتی با دولت و رهبران سیاسی مرتبط بود. این مفهوم در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم به ندرت استفاده می‌شد؛ اما در دهه ۱۹۸۰ م، در معنای جدیدی که گسترده‌تر از معنای دولت بود، ظاهر شد. حکومت در زمینه‌های مختلفی مانند اقتصاد و جغرافیای فرهنگی و سیاست استفاده می‌شد. یک جست‌وجوی ساده در فهرست علوم اجتماعی نشان می‌دهد که در طول دوازده سال (۱۹۸۶-۱۹۹۸)، ۱۷۷۴ مقاله درباره حکومت منتشر شده است. در طول پنج سال (۱۹۹۹-۲۰۰۴)، این فهرست به ۱۸۵۵ مقاله افزایش یافت. به عبارت دیگر، درباره حکومت در پنج سال گذشته بیش از دوازده سال گذشته، مقاله نوشته شده است. علاوه بر این، این مقالات در دسته وسیعی از مجلات منتشر شده‌اند (Kjaer, 2010: 1)؛ بدین ترتیب، مفهوم حکومت در بسیاری از زمینه‌ها و با معانی مختلف به کار گرفته می‌شود. یک تئوری یکپارچه از حکومت وجود ندارد و به دست آوردن تصویر واضحی از آن دشوار است.

از سال ۱۹۵۵، سازمان ملل متحد به تقویت نهادها و ساختارهای حکومتی کشورهای در حال توسعه پرداخته، و رویکرد حق بنیان خود را با ارائه کمک‌های حقوقی به این کشورها تجسم بخشیده است. این سازمان از آن زمان، بر اجرای استانداردهای حقوق بشر در کشورهای عضو خود تأکید داشت. کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل در ۱۹۹۷ م، مسئولیت فراهم آوردن راهنما را برای هدایت چنین رویکردی در زمینه حقوق بشر، زیرپوشش برنامه توسعه سازمان ملل به انجام رساند. این دیدگاه حقوق بشری به تلفیق و هماهنگی هنجارها، استانداردها، و اصول حقوق بشر بین‌المللی با برنامه‌ها، سیاست‌ها، و فرآیندهای توسعه در

کشورهای عضو می‌پردازد. این هنجارها و استانداردها، که در کنوانسیون‌ها و اعلامیه‌های بین‌المللی به خوبی بازتاب یافته‌اند، شامل مشارکت پاسخگویی، عدم تبعیض، توجه به آسیب‌پذیری، توانمندسازی نهادها و شهروندان، و رعایت معیارها و استانداردهای حقوق بشر بین‌المللی هستند (باغسنگانی، ۱۳۹۵: ۷).

جهت حکمرانی حق‌بنیاد، هر یک از این اصول و استانداردها نقش اساسی و مؤثری در توسعه ایفا می‌کنند. برای حمایت و تضمین حقوق بشر، کمیسیون حقوق بشر تلاش بسیاری کرده است تا کشورهای داوطلب را تشویق کند و سازمان‌های ملی مستقل حقوق بشری را ایجاد یا تقویت کند؛ از این رو در تاریخ ۱۱ سپتامبر، کمیته مشاوره‌ای سازمان ملل در خصوص برنامه خود، جدولی از معیارها و شاخص‌های سیاسی را برای همکاری با سازمان ملل تعیین کرده است. این معیارها و سیاست‌ها شامل مواردی چون مردم‌سالاری، مشارکت، عدالت، مدیریت و حفاظت از محیط زیست، حقوق بشر، حاکمیت قانون، مدیریت ارائه خدمات عمومی، و شفافیت می‌شوند (باغسنگانی، ۱۳۹۵: ۷).

درخصوص مفهوم حکمرانی تعاریف مختلفی آمده است که به برخی از آنها اشاره می‌شود. ابتدا به مفهوم لغوی آن می‌پردازیم سپس مفهوم اصطلاحی آن تبیین می‌شود. از نظر واژگان، حکمرانی^۱ از واژه یونانی "Kuberman" اخذ شده، که از معنای اداره کردن یا هدایت کردن گرفته شده است و افلاطون آن را روشی برای طراحی نظام حکومت^۲ به کار گرفته است. این اصطلاح یونانی که دارای ریشه‌ای لاتینی "Gubemare" در قرون نوزایی (وسطی) است، به معنای هدایت و کنترل کردن با استفاده از قانونگذاری است. در فرهنگ آکسفورد حکمرانی چنین تعریف شده است: «عمل حکومت کردن بر یک کشور یا مدیریت یک شرکت یا یک سازمان یا به عبارت دیگر، شیوه‌ای که در یک کشور حکومت می‌شود یا یک شرکت یا سازمان مدیریت می‌شود»^۳. حکمرانی بدین معنا است که با استفاده از توانایی و اختیار حکومت یا کنترل صورت پذیرد (Kjaer, 2010؛ باغسنگانی، ۱۳۹۵: ۴). تعاریف زیر نمونه‌ای از تعاریف حکمرانی هستند:

حکومت به شبکه‌های خودسازمان یافته و بین‌سازمانی اشاره دارد که با وابستگی، تبادل منابع، قوانین بازی و استقلال معنادار از دولت مشخص می‌شود (Rhodes, 1997: 15; Kjaer, 2010). حکومت مفهومی در نظر گرفته می‌شود که شامل نظام‌های حاکمیت در

1. Governance

2. System of Rule

3. the activity of governing a country or controlling a company or an organization; the way in which a country is governed or a company or institution is controlled.

available at: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance>

تمام سطوح فعالیت انسان از خانواده تا سازمان بین‌المللی است که پیگیری اهداف از طریق استفاده از کنترل عواقب دربرخی موارد به صورت فراملی صورت می‌پذیرد (Rosenau, 1995: 13; Kjaer, 2010). حکومت به مدیریت قوانین سیاسی رسمی و غیررسمی اشاره دارد. حکومت به اقداماتی اطلاق می‌شود که شامل تعیین قوانین برای استفاده از قدرت و حل اختلافات این قوانین است (Kjaer, 2010; Hyden, 1999: 185).

برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد در تعریف حکمرانی چنین آورده است: «سیستم ارزش ها، سیاست‌ها و نهادهایی است که یک جامعه از طریق تعاملات داخلی و بین دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی، امور اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خود را مدیریت می‌کند» (United Nations Development Programme, 24 December 2023). کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه طی گزارشی حکمرانی را چنین تعریف کرده است: «حکمرانی به معنی فرآیند تصمیم‌گیری و روند اجرای تصمیمات (یا عدم اجرا)، است. حکمرانی می‌تواند در زمینه‌های مختلفی مانند حکمرانی شرکتی، حکمرانی بین‌المللی، حکمرانی ملی و حکمرانی محلی استفاده کند» (Sheng, 2009: 1). عوامل دیگر درگیر در حکومت بسته به سطح دولت مورد بحث، متغیر است. در مناطق روستایی، برای مثال، عوامل دیگر ممکن است شامل کدخدایان، انجمن‌های کشاورزان روستایی، تعاونی‌ها، سازمان‌های غیردولتی، مؤسسات تحقیقاتی، رهبران دینی، مؤسسات مالی، احزاب سیاسی، نظامی و غیره باشند. وضعیت در مناطق شهری بسیار پیچیده‌تر است. در سطح ملی، علاوه بر عوامل فوق، رسانه، لابی‌ها، شرکت‌های چندملیتی و غیره نیز ممکن است در تصمیم‌گیری یا تأثیرگذاری بر فرآیند تصمیم‌گیری نقش داشته باشند. تمام عوامل به‌استثنای دولت و بخش نظامی آن کشور به‌عنوان بخشی از «جامعه مدنی» گروه‌بندی می‌شوند. در برخی از کشورها علاوه بر جامعه مدنی، گروه‌های جرائم سازمان‌یافته نیز در تصمیم‌گیری تأثیرگذار هستند، به خصوص در سطح شهری و سطح ملی. به‌این‌ترتیب، ساختارهای رسمی دولتی یکی از تصمیم‌گیری و اجرا می‌شود و عوامل دیگری نیز در موضوع حکمرانی دخالت دارند. همان‌طور که در بالا ذکر شد، همه این تعاریف به چیزی گسترده‌تر از دولت اشاره دارند. تمامی این تعاریف، تا حدی، بر روی نقش شبکه‌ها در پیگیری اهداف مشترک تمرکز دارند. این شبکه‌ها می‌توانند بین دولتی یا بین سازمانی باشند. ممکن است فراتر از ملی باشند یا ممکن است شبکه‌های اعتماد و تبادل در تقسیم میان دولت و جامعه باشند (Kjaer, 2010).

1. UNDP defines governance as “the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector.”

به‌طور کلی می‌توان حکمرانی را فرآیند تصمیم‌گیری از طریق قانونگذاری و روند اجرای این تصمیمات (قانون) توسط حکومت در نظر گرفت که می‌تواند در سطح خردی همچون حکمرانی در یک شرکت، یا حکمرانی ملی در عرصهٔ کشوری یا حکمرانی در عرصهٔ بین‌المللی و سازمان‌های تصمیم‌ساز بین‌المللی باشد. نکتهٔ بعدی در این عرصه بحث حکمرانی خوب یا مطلوب است که از آن به عبارت Good Governance تعبیر شده است که از دههٔ ۱۹۹۰ به بعد در مقالات سیاسی انگلیسی‌زبان و چینی‌زبان به تعداد زیادی یافت می‌شود (Keping, 2018: 2). در برخی تعاریف حکمرانی خوب یا مطلوب چنین بیان شده است که حکمرانی خوب به‌نوعی پاسخگوی منابع موجود یک سرزمین و مدیریت همراه با شفافیت به منظور تضمین پیشرفت‌های اجتماعی و اقتصادی که بایستی به صورت عدالت محور و با ثبات صورت گیرد (Hams-Otto, 2002: 123 به نقل از باغسنگانی، ۱۳۹۵: ۵).

در تعریف دیگر، کوفی عنان^۱ دبیر کل اسبق سازمان ملل متحد این چنین بیان می‌کند: «حکمرانی خوب به‌معنای تضمین احترام به حقوق بشر و قواعد قانون و تقویت دموکراسی و ترویج شفافیت و افزایش ظرفیت مدیریت دولتی است» (Weiss, 2012: 797). جهت تبیین بهتر این تعریف لازم است معیارهای تشخیص حکمرانی خوب و مطلوب تعیین شود تا براساس این معیارها بتوانیم تشخیص دهیم حکمرانی حاکم بر یک کشور، شرکت یا یک سازمان بین‌المللی که همهٔ اینها با توجه به توضیحات قبلی می‌توانند عرصهٔ حکمرانی باشند، به‌خوبی و مطلوب انجام می‌شود یا خیر. البته بیشتر مقالات و کتاب‌ها در این زمینه معیارهای تشخیص حکمرانی مطلوب را تقریباً به‌طور یکسان ذکر کرده‌اند. کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه هشت معیار اصلی را در گزارش خود که قبلاً به آن اشاره کردیم، برشمرده است:

۱. «مشارکت»^۲: که برخی از آن به‌عنوان «مشروعیت»^۳ نام برده‌اند (Keping, 2018: 4)؛ بدین معنا که زنان و مردان به‌طور مساوی بتوانند در حکمرانی با توجه به صلاحیت‌های خود مشارکت داشته باشند. این مشارکت هم می‌تواند به‌طور مستقیم باشد؛ بدین معنا که افراد خود در حکمرانی دخیل باشند و هم می‌تواند به‌طور غیرمستقیم باشد؛ بدین معنا که در نحوهٔ انتخاب حکمرانان خود تأثیر داشته باشند.

۲. «حاکمیت قانون»^۴: بدین معنا که چهارچوب‌های عادلانهٔ حقوقی در آن حکومت وجود

1. Kofi Annan
2. Participation
3. Legitimacy
4. Rule of Law

داشته باشند و بالاخص از حقوق بشر حمایت شود که لازمه چنین موضوعی سیستم قضایی مستقل است.

۳. «شفافیت»^۱: بدین معنا که تصمیم‌های حاکمیت براساس قوانین و مقررات اتخاذ شود، همچنین اطلاعات باید به صورت رایگان و مستقیم در دسترس افرادی که تحت تأثیر این تصمیم‌ها هستند، قرار گیرد.

۴. «عکس‌العمل بموقع»: حکمرانان باید در یک بازه زمانی مناسب به افراد آن جامعه خدمات متناسبی ارائه دهند.

۵. «اجماع محور»^۲ بودن: با توجه به وجود سلاقی و دیدگاه‌های مختلف در یک جامعه، حاکمیت باید بتواند در جایگاه یک میانجی، وحدت کلمه را در جامعه با توجه به بهترین نفع آن‌ها فراهم کند.

۶. «برابری و فراگیری»^۳: افراد یک جامعه هنگامی به طور هماهنگ و مشترک به سمت پیشرفت، توسعه و آبادی آن جامعه حرکت می‌کنند که اطمینان حاصل کنند که همه اعضای آن جامعه سهمی دارند و احساس سرخوردگی و طردشدگی، چه به صورت واقعی و چه به صورت کاذب، وجود نداشته باشد و افراد آن جامعه باید احساس کنند هرچند کم، در آن جامعه سهم و نقش دارند.

۷. «اثربخشی و کارایی»^۴: بدین معنا که تصمیم‌ها به نحوی اخذ شود که با بهترین استفاده از منابع موجود، مهم‌ترین نیازهای افراد آن جامعه تأمین شود. از مصادیق بسیار مهم آن نیز حفظ محیط زیست در آن جامعه است.

۸. «پاسخگویی»^۵: بدین معنا که همه بخش‌های حاکمیتی، چه به صورت عمومی و چه به صورت خصوصی، درباره رفع نیازها و مشکلات افراد جامعه خود پاسخگو باشند (باغسنگانی، ۱۳۹۵: ۱۰-۱۲؛ Sheng, 2009: 2-3).

حال با توجه به موارد فوق می‌توان چنین برداشت کرد که اعمال و تصمیم‌های حاکمیتی در خصوص اداره آن جامعه هنگامی مطلوب است که این معیارهای مادی در آن رعایت شود. البته موارد بیان شده در بالا صرفاً موارد مادی لازم جهت سعادت جامعه است.

در پی تحولات سریع زندگی اجتماعی و پیشرفت مداوم، مفاهیم و عملکردهای حقوق اداری تحت تأثیر قرار گرفته، و تغییراتی بزرگ در تمامی ساختارهای این رشته اتفاق افتاده

1. Transparency
2. Consensus oriented
3. Equity and inclusiveness
4. Effectiveness and efficiency
5. accountability

است. «اصول حقوق اداری» از مهم‌ترین واژگان این حوزه است که به‌عنوان مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها و معیارهای تأثیرگذار در حوزه حقوق اداری مطرح می‌شود. این اصول توانایی ارائه راه‌حل‌های مطلوب برای توازن بین قدرت عمومی و نیازهای اداری را دارا هستند و همچنین به‌عنوان ضامن آزادی افراد نیز عمل می‌کنند. این اصول پایه‌های اصلی حکمرانی مطلوب شناخته می‌شوند. ازجمله این اصول می‌توان به شفافیت، بی‌طرفی، مشارکت، پاسخگویی، تداوم، معقولیت، دسترسی به رویه‌های دادگاه‌های قضایی و غیرقضایی اشاره کرد. به‌علاوه، بهره‌گیری از ثبت اسناد به‌عنوان ابزاری برای دفاع از حقوق شهروندان و کنترل خودسری مقامات عمومی و اداری، به‌ویژه در زمینه صلاحیت‌های تخریری، از مهم‌ترین کارکردهای اصول حقوق اداری است. این اصول نقشی اساسی در تأسیس و تنظیم قوانینی دارند که صلاحیت‌های تکلیفی مقامات اداری را مشخص می‌کنند. به‌عبارت‌دیگر، تدوین‌کنندگان قوانین اداری نیز ملزم به رعایت این اصول در اجرای قوانین خود هستند (عبدالملکی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۶۴).

۴. گام‌های نظام تقنینی ایران در خصوص اعتباربخشی به سند رسمی پس از انقلاب اسلامی

پس از بازگشت اعتبار سند عادی و قدرت اثباتی برابر آن با سند رسمی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اشکالات ازپیش بیان‌شده، برای حکمرانان و قانونگذاران ایرانی به اثبات رسید. قانونگذار جهت بازگشت اعتبار سند رسمی، گام‌های تقنینی برداشته است که سه گام اصلی و اساسی را در سه قانون می‌توان دید: گام نخست، قانون تسهیل تنظیم اسناد رسمی مصوب؛ گام دوم، ماده ۶۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور؛ و گام سوم، قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، که در ادامه به‌طور مختصر به تحلیل هر یک می‌پردازیم.

۴-۱. قانون تسهیل تنظیم اسناد رسمی

دولت با همکاری سازمان ثبت و کانون سردفتران، لایحه «تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی» را که برای اصلاح مقررات تنظیم و ثبت اسناد در دفاتر اسناد رسمی و توسعه بیش از پیش بهره‌گیری از اسناد رسمی به‌جای اسناد عادی در اموال غیرمنقول اهمیت داشت، در ۱۳۸۳/۱۱/۰۱، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. این لایحه پس از اصلاحات مختلف نهایتاً در جلسه علنی روز سه‌شنبه بیست‌و‌چهارم مرداد سال ۱۳۸۵ با اصلاحات به تصویب و تأیید شورای نگهبان رسید و با هشت ماده و یک تبصره به قانون تبدیل شد (نایی، ۱۳۸۷: ۷).^۱ مطابق این قانون تنها استعمال سازمان ثبت، گواهی پایان‌ساخت شهرداری، نظریه کتبی جهاد

کشاورزی در خصوص املاک خارج از محدوده شهرداری و مفاصا حساب مالیاتی باید به دفتر اسناد رسمی تحویل داده شود (پیروفر، ۱۳۸۵: ۴۵-۴۶). هدف اصلی تصویب این قانون حذف کردن استعلامات اضافی در دفاتر اسناد رسمی در تنظیم سند، کم کردن تکالیف زیاد دفاتر اسناد رسمی، تنظیم روابط میان مردم، دولت و دفاتر اسناد رسمی، واگذار کردن وصول مطالبات هر نهاد به نهاد مربوطه، و نهایتاً ترغیب افراد جامعه ایران به تنظیم سند رسمی برای اموال غیرمنقول خویش در دفاتر اسناد رسمی است. در یک کلام می‌توان قصد اصلی این قانون را ایجاد سهولت در تنظیم اسناد رسمی در خصوص اموال غیرمنقول بیان کرد (عظیمیان، ۱۳۸۷: ۱۶). به عبارت دیگر جامعه حقوقی و متولیان اداره امور حاکمیتی کشور، وضعیت فعلی ثبت اسناد رسمی در خصوص معاملات اموال غیرمنقول را مطلوب نمی‌دانستند؛ به همین علت به دنبال راهکاری جهت استفاده بیشتر افراد جامعه ایران از اسناد رسمی در معاملات اموال غیرمنقول بودند. راهکاری که به ذهن دست‌اندرکاران آن دوران رسید، تسهیل در صدور اسناد بود.

این ماده به شرایط و چگونگی مستندات موردنیاز برای تنظیم سند رسمی در خصوص انتقال دادن عین اموال غیرمنقول پرداخته است و بیان می‌دارد جهت تنظیم اسناد، استعلام از نهادهای ذی‌ربط لزومی ندارد و صرفاً در موارد مصرح باید استعلام شود که در صورت عدم پاسخگویی به موقع نهاد ذی‌ربط نیز مطابق ماده ۲ این قانون، سردفتر باید طرفین را مطلع سازد که عواقب ثبت چنین معامله‌ای چیست و پس از پذیرش طرفین امکان تنظیم سند رسمی بدون پاسخ استعلامات از مراجع ذی‌ربط امکان‌پذیر است (عباسی داکانی، ۱۳۸۸: ۱۸-۱۹).

به اعتقاد بسیاری، تصویب این قانون می‌توانست تأثیر بسیار خوبی جهت تسهیل و تسریع در صدور اسناد رسمی داشته باشد؛ اما با تصویب بسیاری از قوانین، این قانون به نحوی بی‌فایده و بی‌ثمر شد (نایبی، ۱۳۸۷: ۸). امروزه با اینکه این قانون نسخ نشده، به تاریخ حقوق ایران تبدیل شده است. از جمله قوانین متعارض با قانون تسهیل تنظیم اسناد رسمی می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- قانون اجباری کردن مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در قبال اشخاص ثالث
- قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی
- مواد ۴ و ۹ قانون تسهیل تنظیم اسناد
- آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری

- بخش‌نامه ریاست سازمان ثبت اسناد و املاک در خصوص تخصیص عوارض سالیانه به معاملات بلاعوض، آن هم به نفع دولت و شهرداری به هر ترتیب هدف اصلی این قانون از بین بردن برخی موانع ثبت اسناد از جمله مفاصا حساب شهرداری و مفاصا حساب سازمان تأمین اجتماعی است که هر دو موضوع نیز روند طولانی دارند؛ به همین دلیل قانونگذار به قصد رفع این مشکل سعی داشت تا چنین موانعی را برطرف کند؛ اما با وجود تصویب این قانون با وجود قوانین فوق‌الذکر این هدف محقق نشد.

۴-۲. ماده ۶۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۱

قانونگذار به دلیل اختلافات موجود در رویه قضایی و نیز آثار استفاده از سند عادی، ماده ۶۲ را در دهم بهمن ماه ۱۳۹۵ به تصویب رساند. این ماده را می‌توان تلفیقی از مواد ۲۲، ۴۶ و ۴۷ اساسی شمرد. به عبارت دیگر همچون مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک کشور، قانونگذار ثبت معاملات اموال غیرمنقول را الزامی دانسته، سپس برای عدم ثبت این معاملات راهکاری را در نظر گرفته است. با توجه به رفت و برگشت‌های صورت گرفته با شورای نگهبان، ضمانت اجرای نهایی عدم ثبت معاملات راجع به اموال غیر منقول در این ماده قانونی متفاوت بود. مطابق این قانون در صورت عدم ثبت معاملات راجع به اموال غیر منقول در برابر ثالث قابلیت استناد نداشت. هر چند اگر دادگاه سند عادی راجع به این معاملات را از نظر شرعی صحیح بداند آن معامله نیز در برابر ثالث دارای اعتبار است. به نظر می‌رسد این ماده قلمرو شمول گسترده‌ای داشته باشد که شامل انواع معاملات در خصوص اموال غیرمنقول از قبیل بیع، رهن، اجاره و صلح است (سادات اخوی و طباطبائی، ۱۳۹۸: ۱۴۵). در خصوص ضمانت اجرای قراردادی سند رسمی در برابر سند عادی، سه حالت تصور می‌شود: مورد حق، مثبت حق، غیر قابل استناد؛ که در اینجا شیوه غیر قابل استناد بودن در برابر ثالث برگزیده شده است. از جمله نکته‌های مبهم و سؤال برانگیز در ماده مذکور عبارت صحیح بودن از نظر شرعی است، که هیچ مقرره حدود و ثغور آن را مشخص نکرده است؛ بنابراین در نهایت شاید بتوان با استناد به اصل ۱۶۷ به خود شرع و فقه مراجعه کرد که مطابق نظر بیشتر فقها به اعتبار سند عادی تصریح کرده‌اند، و فقط امام خمینی و صاحب جواهر، سند را تنها در صورتی که

۱. ماده ۶۲: «کلیه معاملات راجع به اموال غیرمنقول ثبت شده مانند بیع، صلح، اجاره رهن و نیز وعده یا تعهد به انجام اینگونه معاملات باید به‌طور رسمی در دفاتر اسناد رسمی تنظیم شود. اسناد عادی که در خصوص معاملات راجع به اموال غیرمنقول تنظیم شوند، مگر اسنادی که براساس تشخیص دادگاه دارای اعتبار شرعی است برابر اشخاص ثالث غیر قابل استناد بوده و قابلیت مبارزه با اسناد رسمی را ندارند.»

منجر به علم شود، دارای اعتبار دانسته‌اند (کیانی، ۱۳۹۸: ۱۳۵).

این ماده تنها دربارهٔ وضعیت قراردادی این معاملات در مقام اثبات صحبت کرده است و مطلبی دربارهٔ مالکیت مال غیرمنقول ندارد. به عبارت دیگر در چنین معاملاتی نتیجهٔ معامله با سند عادی روشن نیست. معمولاً هدف از قانونگذاری ارائه راهکار جدید برای مشکلات پیش‌رو و از همه مهم‌تر تکمیل نقص قوانین گذشته است؛ لکن مادهٔ ۶۲ این قانون در واقع تکرار همان مفاد مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت بوده است.

۴-۳. قانون الزام به ثبت رسمی اموال غیرمنقول

برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ۱۳/۱۰/۱۳۹۵ طرح اولیه‌ای را با عنوان «ارتقای اعتبار اسناد رسمی» به صورت قید تک فوریت به مجلس تحویل دادند. عنوان این طرح بعدها تغییر یافت و در نهایت پس از سال‌ها تلاش در ۳۱/۰۲/۱۳۹۱، در صحن علنی مجلس به تصویب رسید؛ اما شورای نگهبان ایرادهای متعددی بر این طرح وارد کرد. مجلس طی اصلاحات بعدی در تاریخ‌های ۰۶/۰۴/۱۴۰۰، ۲۶/۰۸/۱۴۰۰ و ۰۹/۰۶/۱۴۰۱، مصوبهٔ خود را به شورای نگهبان تقدیم کرد؛ اما هربار شورای نگهبان این مصوبه را خلاف قانون اساسی و شرع دانست (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۱۲-۱۴). نهایتاً با اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبهٔ خود، این مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد و در تاریخ ۲۶/۰۲/۱۴۰۳ به تأیید این مجمع رسید و در ۱۳/۰۳/۱۴۰۳، سرپرست ریاست جمهوری آن را ابلاغ کرد.^۱

در این سال‌ها این طرح مسیرهای مختلفی را طی کرده، و ضمانت اجرای مختلفی را انتخاب کرده است؛ اما چون مجلس از طرفی همچون عدم پذیرش سند غیررسمی در محاکم نتوانست شورای نگهبان را راضی کند، چنین مقرر شد: «در غیر این صورت دعاوی راجع به اعمال حقوقی مذکور که ثبت نشده باشد و ادلهٔ راجع به آن‌ها، در بخشی که مفید موارد مذکور است، نزد مراجع قضائی، شبه قضائی و داوری قابل استماع نبوده و فاقد اعتبار است».

در این قانون مقرر شده است تمامی عقود و معاملات املاک و اراضی که سابقهٔ ثبتی دارند، باید به موجب سند رسمی باشند و هرگونه معامله با اسناد عادی راجع به این اراضی در صورتی که ثبت نشود، در مراجع قضایی قابل استماع نیست و نهایتاً این قانون عدم قابلیت استناد این معاملات نزد مراجع قضایی را می‌پذیرد. وکالت در فروش یا انتقال مالکیت هم شامل معاملاتی است که لازم است ثبت شود؛ چراکه مطابق مادهٔ یک نتیجه چنین معاملاتی انتقال مالکیت عین یا منافع یا حقوق ارتفاقی است؛ همچنین «میزان مالیات، حق‌الثبت و

1. <https://www.isna.ir/news/1403022619616>

حق‌التحریر بر تنظیم وکالت بلاعزل انتقال مالکیت در خصوص اموال غیرمنقول موضوع این ماده در دفاتر اسناد رسمی معادل تنظیم سند رسمی انتقال ملک است و چنانچه ظرف نه‌ماه از تاریخ تنظیم وکالت‌نامه، اموال مذکور منتقل شود، سند رسمی انتقال بدون نیاز به پرداخت مجدد مالیات نقل و انتقال ملک و حق‌الثبت تنظیم می‌شود».

مقرر شد تمام استعلامات و کسر حقوق دولت، مالیات و حق‌التحریر به صورت الکترونیکی وصول شود و تمام دستگاه‌های اجرایی که نقل و انتقال ملک منوط به استعلام از آن‌ها است، به سامانه ثبت الکترونیک اسناد سازمان ثبت متصل شوند و به صورت الکترونیکی و برخط پاسخ استعلامات را بدهند. این امر مانع سرگردانی اصحاب دعوا و مواجهه چهره‌به‌چهره مراجعان با کارکنان دستگاه می‌شود و ضمن اینکه از مفاسد اداری جلوگیری می‌کند، ثبت معاملات و صدور سند را سرعت می‌بخشد و مراجع قضایی و تمام شوراها و کمیسیون‌ها ملزم می‌شوند هرگونه تصمیم درباره املاک ثبت شده را به سازمان ثبت منعکس کنند.

به این قانون ایرادهای مختلفی وارد شده است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم. تا پیش از اصلاحات ثانویه در طرح تکلیف چنین معاملاتی روشن نبود و صرفاً بیان شده بود که این معاملات در محاکم پذیرفته نمی‌شود؛ به عبارت دیگر، ماده اول این طرح نتوانسته بود ابهام مواد قانون ثبت را از نظر نقشی که رسمی بودن سند در معامله انتقال مالکیت اموال غیرمنقول ایفا می‌کند را روشن کند. به عبارتی با ماده‌ای که در ابتدا بوده است، هنوز روشن نیست این ماده معاملات اموال غیرمنقول رضایی است یا تشریفاتی. همچنین مطابق ماده ۱۳ این طرح از اشخاص ثالث حمایت نشده است. این ماده امکان باطل کردن معامله رسمی را میسر دانسته، و به هیچ‌عنوان به موضوع حسن نیت یا سوءنیت توجه نکرده است و تنها با ایجاد بیمه ساده به دنبال حمایت از شخصی است که ضرر کرده است (امینی، خدادادی، ۱۴۰۰، ۱۸۸-۱۸۷).

از دیگر اشکالات این طرح این است که برای اراضی و مناطق مسکونی مشکلات عدیده‌ای به وجود می‌آید. بسیاری از زمین‌های کشاورزی و مناطق روستایی مسکونی دارای سند رسمی نیستند. با وجود این طرح، به نظر می‌رسد دولت به هیچ‌عنوان از مالکیت آن‌ها حمایت نمی‌کند و نادرست بودن این موضوع پرواضح است. در پاسخ به این ایراد چنین مقرر شده است که بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران به همراه وزارت جهاد کشاورزی ملزم هستند تا برای سنددار کردن تمامی مناطق روستایی و همچنین زمین‌های کشاورزی اقدام کنند. ایراد دیگر این است که وجود چنین قانونی موجب می‌شود در نظام و سبک معاملات

رایج مردم اخلال و ناهماهنگی ایجاد شود. برای جلوگیری از این مشکل سازمان‌ها مکلف شده‌اند تا در اسرع وقت نتیجه استعلامات را اعلام کنند تا درخصوص ثبت معاملات اموال غیرمنقول مشکلی پیش نیاید. همچنین پیش‌بینی شده است که مالیات به‌طور آنلاین در دفترخانه محاسبه، و از طرفین اخذ شود.

مشکل دیگر، اشتغال بنگاهداران املاک است. با تصویب چنین قوانینی ممکن است عده زیادی از افراد جامعه بیکار شوند. قانونگذار باید به اشتغال تک‌تک افراد توجه داشته باشد و باعث نشود که با تصویب قانونی، شخصی شغل خود را از دست بدهد؛ هرچند از میان رفتن حرفه‌های مختلف در طول زمان امری بدیهی و روشن است. با این حال این قانون در نظر گرفته است که مقدمات تنظیم معامله ابتدا در بنگاه املاک تنظیم، و سپس به دفترخانه ارجاع شود تا این مشکل نیز به وجود نیاید. تصویب این طرح موجب شفافیت فعالیت بنگاهداران نیز می‌شود و مانع تخلفات و فرار مالیاتی آن‌ها می‌شود و با روشن کردن میزان تعرفه آن‌ها مانع از افزایش قیمت املاک به‌طور غیرمستقیم می‌شود. معمولاً بنگاهداران با توجه به دریافت درصدی از مبلغ مورد معامله، ترغیب می‌شوند تا قیمت معامله را بالا ببرند (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۳۹-۴۲).

علاوه بر راهکارهای فوق که در موضوعات مختلف به فراخور بیان شد، دو راهکار دیگر جهت الزام به ثبت رسمی اموال غیرمنقول و ترویج آن میان مردم پیشنهاد شده است. پیشنهاد اول جهت ترغیب کردن، و پیشنهاد دوم با مجازات در نظر گرفته شده، به سمت این هدف حرکت کرده است:

الف - راهکار تشویقی پیشنهاد دکتر محمود تفکریان است که بیان می‌کند هزینه‌های ثبت باید به‌شدت کاهش یابد تا افراد برای ثبت معاملات خود ترغیب شوند (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۴۲). در پاسخ به این پیشنهاد بیان شده است که این موضوع برخلاف اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی موجب کاهش درآمد عمومی و سردفتران می‌شود که مغایر با قانون اساسی است؛ همچنین پرواضح است که هزینه‌های ثبت در مقایسه با هزینه‌هایی که بنگاه‌های املاک اخذ می‌کنند، آن‌چنان ناچیز است که به چشم نمی‌آید و علت اصلی عدم رغبت برخی افراد نسبت به ثبت معاملات خود، بخاطر عوامل مالی نیست. افرادی که معاملات خود را ثبت نمی‌کنند، افراد عام جامعه ایرانی نیستند، بلکه دلالتی هستند که موضوعاتی همچون میزان حق‌الثبت برای آنان از کوچک‌ترین ارزشی برخوردار نیست.

ب - راهکار بعدی ایجاد ضمانت اجرای کیفری است. به جای بطلان یا عدم قابلیت استناد چنین معاملاتی، در صورت عدم ثبت رسمی همچون ثبت رسمی ازدواج، مجازات و کیفر در

نظر گرفته می‌شود که این مجازات می‌تواند مجازات‌های نقدی سبک یا سنگین تا مجازات‌های دیگری همچون حبس باشد.

اشتباه بودن چنین ضمانت اجرایی پرواضح است و سابقه تقنینی در هیچ کجای جهان ندارد. برخی با استناد به شباهت آن با ثبت رسمی ازدواج و مجازات در نظر گرفته شده در این زمینه سعی دارند تا نظر خود را به کرسی بنشانند؛ اما روشن است که علت موفقیت در خصوص ثبت ازدواج به هیچ عنوان موضوع کیفر در نظر گرفته شده نیست؛ چرا که نه تنها عوام جامعه از چنین مجازاتی مطلع نیستند، بلکه بسیاری از حقوق دانان و حقوق خوانان نیز از چنین ضمانت اجرایی آگاه نیستند. اینکه اکثریت افراد جامعه ایران ازدواج خود را ثبت می‌کنند، ریشه در مسائل فرهنگی و اجتماعی دارد و مقایسه آن با ثبت معاملات راجع به اموال غیرمنقول بسیار اشتباه است و عدم توفیق چنین ضمانت اجرایی همچون روز روشن است و تنها موجب اتلاف وقت و عقب افتادن بیش از پیش می‌شود. چه مجازات حبس و چه جزای نقدی این موضوع را حل نخواهد کرد. بر فرض یافتن ضمانت اجرای کیفری متناسب باز هم چنین معامله‌ای صحیح است و حقوق اشخاص ثالث را تأمین نخواهد کرد (مهاجری، و شکوری، ۱۴۰۱: ۴۲-۴۶)؛ چرا که در اینجا ممکن است با محاسبه سود و زیان افراد چرتکه اندازند و حبس و جزای نقدی را به جان بخرند؛ اما در مقابل سود مادی فراوان کسب کنند. در مقابل نیز زیان وارد شده به شخص ثالث با حسن نیت جبران نخواهد شد. به هر روی تا اینجای کار و تا زمان قانونگذاری مجلس شورای اسلامی به نظر می‌رسد قانون فعلی در مقایسه با قوانین دیگر در خصوص الزام به ثبت معاملات اموال غیرمنقول از موفقیت بیشتری برخوردار باشد و به کشورهای توسعه یافته نزدیک تر باشد.

نتیجه گیری

در این پژوهش معضلات اقتصادی، قضایی حقوقی، حکمرانی و اجتماعی اعتبار معامله درباره اموال غیرمنقول با سند عادی روشن شد و نهایتاً این نتیجه حاصل شد که اعتبار سند عادی مشکلات عدیده و جدی در عرصه جامعه ایران به وجود آورده است و باید صرفاً سند رسمی معتبر باشد. همچنین در قسمت بعدی با مبانی حمایت از سند رسمی آشنا شدیم که هم در عرصه فردی موجب حفظ حقوق آحاد جامعه می‌شود و هم در بعد عمومی موجب حمایت از حقوق جامعه و نظم عمومی می‌شود. همچنین در قسمت بعدی مفهوم حکمرانی مطلوب روشن شد و با معیارهای ارائه شده در کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحده برای آسیا و اقیانوسیه آشنا شدیم. در انتها نیز روند اعتباربخشی به سند رسمی و سلب اعتبار از سند

عادی در بستر قانونگذاری پس از انقلاب اسلامی تبیین گردید. به طور کلی در این راستا سه قانون به تصویب رسید که به ترتیب عبارت‌اند از: قانون تسهیل تنظیم اسناد رسمی، ماده ۶۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، و نهایتاً قانون الزام به ثبت رسمی اموال غیرمنقول که هر یک معایب و مزایایی داشتند که بیان شد.

حال پس از تبیین موضوع و مفاهیم و اهمیت استفاده از سند رسمی و ایجاد عدم اعتبار در سند عادی و فهم دقیق اهمیت آن و بررسی راهکارهای مختلف، موارد ذیل به عنوان پیشنهادهایی برای استفاده از آن‌ها در قانونگذاری مطرح می‌شود که باید برای ایجاد حکمرانی مطلوب با معیارهای از پیش گفته مطابقت داشته باشد:

- الزامی کردن معاملات راجع به اموال غیرمنقول به طور مطلق، که این موضوع موجب ایجاد شفافیت، اطلاع‌رسانی دقیق معاملات، کارایی، حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی در نظام حقوقی ایران می‌شود.
- استفاده از نهادهای مختلف همچون جهاد کشاورزی برای ارائه اسناد رسمی زمین‌های کشاورزی و زمین‌های روستایی که بسیاری از آن‌ها دارای سند نیستند، این موضوع در ایجاد برابری و فراگیری قانون و جلوگیری از عدم اجرای قانون نقش بسزایی دارد.
- بطلان معاملات غیر رسمی راجع به اموال غیر منقول که به طور رسمی ثبت نشده باشد. هر چند عدم قابلیت این معاملات در برابر ثالث نیز تا حدودی قابل قبول است. این موضوع جهت ایجاد معیار شفافیت و اخذ مالیات عادلانه و فراگیر توصیه می‌شود.
- ایجاد شرایطی که پیش‌نویس معاملات از طریق بنگاهداران به دفاتر اسناد رسمی منتقل شود تا از تضییع حقوق افراد جلوگیری شود تا تصویب این قانون اجماع محور و فراگیر و اثر بخش باشد.
- استفاده از فناوری‌های نوین و تبیین راهکاری برای اینکه امضا به صورت غیر حضوری و الکترونیک انجام شود و اسناد به صورت الکترونیک و با شناسه «تیزینه» این موضوع نیز به اثربخشی، مشارکت و فراگیری در شهرها و به خصوص روستاهایی که دفاتر اسناد رسمی وجود ندارد کمک و افری نموده و همچنین از جعل اسناد جلوگیری می‌نماید.
- سازوکار اطلاع‌رسانی دقیق و به موقع تا دستیابی به معیارهای فراگیری، مشارکت در جامعه و جلوگیری از تضییع حقوق افراد جامعه فراهم گردد.
- اخذ استعلام صدور تنظیم سند تسهیل به صورت برخط و ایجاد بستر الکترونیک برای

ثبت آنی تا معیارهای فراگیری و مشارکت تحقق یابد.
- وضع قوانین کیفری جهت نظارت بر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و دفاتر اسناد رسمی؛ این موضوع نیز در تحقق معیار پاسخ‌گویی نقش دارد.

کتابنامه

- امینی، منصور؛ و خدادادی، جنت (۱۴۰۰). ارزیابی طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول با رویکرد تطبیقی. *مجله پژوهش‌های حقوق ثبت*، شماره ۱.
- باغسنگانی، سید محسن (بهار ۱۳۹۵). آشنایی با حقوق عمومی بررسی مفهوم «حکمرانی خوب». تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
- پیروزر، اکبر (۱۳۸۵). تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی. *مجله کانون سردفتران*، شماره ۷۸.
- تفکریان، محمود (۱۳۹۴). *حقوق ثبت املاک*. تهران: نگاه بینه.
- سادات اخوی، سید محسن؛ و طباطبائی، سید مرتضی (۱۳۹۸). تحلیل اعتبار مطلق اسناد رسمی در پرتو قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه. *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۱۰۸.
- طباطبایی حصاری، نسرين (۱۳۹۳). *مبانی و آثار نظام ثبت املاک*. تهران: سهامی انتشار.
- عباسی داکانی، خسرو (۱۳۸۸). شرحی بر قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی و آیین‌نامه اجرایی آن. *مجله کانون سردفتران*، شماره ۹۱.
- (عبدالملکی، محمد، سید محمد هاشمی، علی اکبر گرجی از ندریانی (۱۴۰۰)، نقش ثبت اسناد در ارائه خدمات عمومی و صیانت از حقوق شهروندی. *مجله حقوق پزشکی*، شماره ۱۵.
- عظیمیان، محمد (۱۳۸۷). به بهانه اصلاح ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی. *مجله کانون سردفتران*، شماره ۸۹.
- قاسمی، محسن (۱۳۸۸). *شکل‌گرایی در حقوق مدنی*. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴). *سیاست قضایی و دفاتر اسناد رسمی*. فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶۸.
- کیانی، حسین (۱۳۹۸). تحلیل فقهی حقوقی ماده ۶۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در خصوص تعارض اسناد عادی و رسمی با تأکید بر رویه قضایی (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.
- گرجی، علی اکبر؛ قانعی، علی؛ و رضایی، مصطفی (۱۳۹۶). ثبت املاک و سند رسمی در رویه شورای نگهبان. *مجله کانون وکلای دادگستری مرکز*، سال ۶۹، شماره ۲۳۷.

مهاجری، مریم؛ محمد شکوری (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی نظام معاملات اموال غیرمتقول و ارائه الگوی مطلوب ثبت رسمی معاملات در نظام حقوقی ایران. تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه. نایبی، ناصر (۱۳۸۷). تسهیل یا تضییق در تنظیم اسناد رسمی. مجله کانون سردفتران، شماره

۸۶

- Gray, Kevin & Susan Francis (2005). *Elements of Land Law*. Oxford.
- Hams-Otto (2002). *Human Right and Good Governance*. Mrtimus Nijhoff, Publishers, Hague.
- Hyden, Goran (1999). *Governance and the reconstitution of political order. State, conflict and democracy in Africa*. Lynne Rienner Publishers.
- Keping, Y. (2018). Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11, 1-8. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40647-017-0197-4>
- Kjaer, Anne Mette (2010). *Governance. Key Concepts*, Polity Press, Cambridge.
- Oxford Learner's Dictionaries (24 December 2023). Definition of governance noun from the Oxford Advanced Learner's Dictionary, available at: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance>
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- Sheng, Yap Kioe (July 2009). *what is Good Governance?* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Rosenau, James N. (1995). *Global Governance 1, Understanding Global Cooperation*.
- Weiss, Thomas, G. (2012). Governance, good governance, and global governance: conceptual and actual challenges. *Thinking about global governance*. Routledge, Vol 21, No 5, 795-814.
- United Nations Development Programme (24 December 2023). available at: <https://www.undp.org/eurasia/our-focus/governance>