

MDOI-01-2026.0164
MNR--1-172B25

تحلیل حقوقی چالش‌های اجرایی قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول (مصوب ۱۴۰۳) در فرایند تملک اراضی و طرح‌های عمرانی شهرداری کرج

سوسن یوسفی

ارشد حقوق – کارشناس املاک شهرداری کرج

چکیده

با تصویب و لازم‌الاجرا شدن «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول (مصوب ۱۴۰۳)»، تحولی بنیادین در نظام ثبتی و حقوقی معاملات املاک کشور رخ داده است که پیامدهای آن به‌ویژه در مدیریت املاک کلان‌شهرها انکارناپذیر است. بخش قابل‌توجهی از اراضی و املاک واقع در محدوده و طرح‌های عمرانی شهرداری کرج (به‌ویژه در بافت‌های فرسوده و حاشیه‌ای) فاقد سند رسمی بوده و با اسناد عادی یا قولنامه‌ای معامله می‌شوند. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با اتکا به اسناد کتابخانه‌ای و رویه قضایی، به بررسی چالش‌های اجرایی قانون اخیرالتصویب در فرایند تملک اراضی موضوع «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸» می‌پردازد. نتایج نشان می‌دهد که عدم پذیرش اسناد عادی در مراجع رسمی و قضایی از یک‌سو، و ضرورت تملک سریع اراضی جهت اجرای طرح‌های عمرانی از سوی دیگر، شهرداری را با پارادوکس‌های حقوقی جدی در احراز مالکیت، پرداخت حقوق مکتسبه متصرفان و جلوگیری از دعاوی معارض مواجه ساخته است. در پایان، راهکارهای حقوقی و تقنینی جهت هماهنگی میان ترتیبات جدید ثبتی و تکالیف اجرایی مدیریت شهری ارائه گردیده است.

کلیدواژه‌ها: قانون الزام به ثبت رسمی، اموال غیرمنقول، تملک اراضی شهری، اسناد عادی، شهرداری کرج.



مقدمه و معرفی کلی موضوع

اجرای طرح‌های عمرانی شهری غالباً مستلزم دستیابی شهرداری به اراضی و حقوق متعلق به اشخاص است. این فرایند صرفاً به توافق بر سر قیمت محدود نمی‌شود؛ شناسایی ملک، احراز مالک یا صاحب حق، تعیین شیوه انتقال، پرداخت عوض و ثبت مالکیت جدید نیز باید در زنجیره‌ای منطبق با قانون انجام شود. لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸، شهرداری‌ها را در شمار دستگاه‌های مشمول قرار داده و برای توافق، کارشناسی قیمت و مواجهه با موانعی مانند اختلاف مالکیت یا ناقص‌بودن تشریفات ثبتی، ترتیباتی پیش‌بینی کرده است. قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، بُعد دیگری به این زنجیره افزوده است: آثار حقوقی ثبت‌نشدن برخی اعمال ناقل حق و شیوه ساماندهی ادعاهای پیشینِ فاقد سند رسمی. پرسش این مقاله، نحوه اجرای هم‌زمان این دو چارچوب در پرونده‌های تملکی شهرداری کرج است(irancodify.com) .

اهمیت و ضرورت تحقیق

اهمیت موضوع در تفاوت میان امکان پیشبرد طرح و امکان پرداخت مطمئن به ذی‌حق نهفته است. ممکن است شهرداری به ملکی برای اجرای طرح نیاز داشته باشد، اما شخص مذاکره‌کننده، سند رسمی مالکیت نداشته یا میان مفاد سند، سابقه تصرف و ادعای اشخاص دیگر اختلاف وجود داشته باشد. تصمیم شتاب‌زده می‌تواند خطر پرداخت به شخص نامستحق یا بروز دعوای بعدی را افزایش دهد؛ توقف نامحدود پرونده نیز اجرای طرح را معطل می‌کند. ماده ۸ لایحه تملک برای برخی موانع انتقال قطعی، از جمله اختلاف مالکیت، مسیر تودیع بها و پرداخت آن به ذی‌حقی را که مالکیتش در مرجع مربوط احراز می‌شود پیش‌بینی کرده است. بررسی نسبت این مسیر با الزامات ثبتی جدید، ضرورتی عملی و حقوقی دارد(irancodify.com) .

بیان مسئله

مسئله پژوهش این نیست که «آیا همه قولنامه‌ها با تصویب قانون جدید باطل شده‌اند؟» چنین صورت‌بندی‌ای، دامنه و زمان اجرای قانون را نادیده می‌گیرد. ماده ۱، ضمانت‌اجرای ثبت‌نشدن اعمال حقوقی مشمول را به یک سال پس از راه‌اندازی رسمی سامانه موضوع ماده ۱۰ پیوند می‌دهد؛ تبصره ۴ همان ماده نیز درباره املاکی که پس از لازم‌الاجراشدن قانون برای آن‌ها سند مالکیت حدنگار صادر می‌شود، حکم زمانی خاصی دارد. ماده ۱۰ نیز برای ثبت ادعاها و مستندات ایجادشده پیش از راه‌اندازی سامانه، سازوکار جداگانه‌ای مقرر می‌کند. پس نمی‌توان تمام پرونده‌های دارای سند عادی را، بدون بررسی تاریخ ایجاد حق، وضعیت سند حدنگار و مرحله اجرای مقررات، یکسان ارزیابی کرد . (avaye-edalat.com)



گره مشخص تحقیق در نقطه تصمیم‌گیری پیش از توافق و پرداخت قرار دارد. فرض شود ملک موردنیاز طرح، در دفتر املاک به نام شخص «الف» ثبت شده، اما شخص «ب» با ارائه سند عادیِ مقدم بر اجرای قانون، مدعی خرید ملک است. کارشناس املاک شهرداری باید مشخص کند با چه کسی مذاکره کند، کدام مستندات را برای احراز حق مطالبه کند، در چه وضعی تنظیم سند انتقال ممکن است و چه زمانی باید به‌جای پرداخت مستقیم، از سازوکار قانونیِ مواجهه با اختلاف مالکیت استفاده شود. این پرسش با صرف اشاره به ضرورت ثبت رسمی پاسخ نمی‌گیرد؛ زیرا شناسایی مدعی، احراز ذی‌حقی برای دریافت بها و ثبت انتقال به نام شهرداری سه تصمیم متمایزند. همچنین وجود سند عادی، به‌تنهایی، نه مجوز پرداخت وجه به ارائه‌کننده آن است و نه دلیل کافی برای نادیده‌گرفتن ادعای او در بررسی مقدماتی پرونده(avaye-edalat.com) .

در این پژوهش، متغیر مستقل «وضعیت شمول و اجرای الزامات ثبت رسمی در هر پرونده» است؛ یعنی زمان ایجاد عمل حقوقی ادعایی، وضعیت صدور سند حدنگار و امکان پیگیری ادعا از مسیر مقرر در قانون. متغیر وابسته «سلامت حقوقی فرایند تملک» است که با سه شاخص سنجیده می‌شود: امکان ثبت انتقال به نام شهرداری، پرداخت بها به ذی‌حق یا تودیع قانونی آن، و میزان مواجهه پرونده با ادعاهای معارض پس از تملک. متغیر مداخله‌گر «قابلیت احراز ذی‌حقی» است؛ یعنی کیفیت زنجیره اسناد، پاسخ استعلام ثبتی، انطباق مشخصات ملک و وضعیت اختلاف میان مدعیان. فرض تحلیلی پژوهش آن است که الزامات ثبت رسمی، از طریق تغییر در امکان احراز ذی‌حق و انتخاب مسیر پرداخت، بر سلامت تملک اثر می‌گذارند؛ نه اینکه صرف وجود قانون، نتیجه همه پرونده‌ها را به‌طور یکسان تعیین کند(avaye-edalat.com) .

اهداف تحقیق

۱ .هدف نخست ـ تفکیک حقوقی پرونده‌ها: تدوین معیاری برای دسته‌بندی پرونده‌های تملکی شهرداری کرج بر پایه زمان ایجاد ادعای مالکیت، نوع سند و زمان شمول احکام قانون الزام؛ تا از اعمال یک قاعده واحد بر وضعیت‌های متفاوت جلوگیری شود.

۲ .هدف دوم ـ تعیین مسیر تصمیم اجرایی: مشخص‌کردن نقاطی که در آن‌ها شهرداری می‌تواند با صاحب حق توافق و سند تنظیم کند، و نقاطی که اختلاف مالکیت، بررسی تکمیلی یا اجرای ترتیبات قانونیِ تودیع بها را ضروری می‌سازد.

۳ .هدف سوم ـ ارائه معیار ارزیابی پرونده: طراحی چارچوبی برای بررسی هم‌زمان مستندات ادعا، پاسخ ثبت و قابلیت انتقال رسمی، پیش از تصویب توافق تملکی و تخصیص وجه به مدعی.



سؤالات تحقیق

۱ .سؤال ناظر به دامنه قانون: در کدام دسته از پرونده‌های تملکی شهرداری کرج، با توجه به زمان ایجاد ادعا و وضعیت سند حدنگار، احکام ثبت رسمی و ضمانت‌اجراهای آن بر عمل حقوقی مورد بررسی حاکم می‌شوند؟

۲ .سؤال ناظر به تعارض ادعاها: هنگامی که دارنده سند رسمی و مدعیِ دارای سند عادی اشخاص متفاوتی هستند، مرز میان بررسی ادعا برای شناسایی ذی‌حق و پرداخت یا انتقال رسمی ملک کجاست؟

۳ .سؤال ناظر به اقدام شهرداری: چه مجموعه‌ای از بررسی‌های ثبتی و حقوقی می‌تواند انتخاب میان توافق، تکمیل مستندات و تودیع بها را در پرونده تملکی مستدل و قابل دفاع کند؟

فرضیات تحقیق

۱ .فرضیه نخست: صرف تاریخ تصویب یا انتشار قانون برای تعیین وضعیت یک پرونده کافی نیست؛ ترکیبِ زمان ایجاد ادعا، تاریخ صدور سند حدنگار و موعد اجرای حکم مربوط، مسیر حقوقی آن پرونده را تعیین می‌کند(avaye-edalat.com) .

۲ .فرضیه دوم: در پرونده‌های دارای ادعای معارض، بررسی سند عادی برای کشف وضعیت اختلاف با پذیرش بی‌قید آن به‌عنوان مبنای پرداخت یا انتقال مالکیت یکسان نیست؛ تفکیک این دو کارکرد، خطر تصمیم نادرست را کاهش می‌دهد.

۳ .فرضیه سوم: هرگاه احراز ذی‌حق پیش از اجرای طرح ممکن نباشد، استفاده مشروط از ترتیبات مقرر در لایحه تملک، از جمله ارزیابی و تودیع بها در موارد مشمول، از پرداخت مستقیم به یکی از مدعیان قابل‌دفاع‌تر است؛ مشروط بر آنکه همه تشریفات قانونی رعایت شود(irancodify.com) .

این فرضیات نتیجه اثبات‌شده درباره پرونده‌های شهرداری کرج نیستند؛ آزمون آن‌ها به بررسی پرونده‌های قابل‌دسترسی و مستندات ثبتی و قضایی مربوط وابسته است.

پیشینه پژوهش

مفاهیم و مبانی نظری

ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، در معنای موردنظر این پژوهش، فرایندی است که طی آن اعمال حقوقی مشمول قانون، از مسیر مقرر در نظام ثبت الکترونیک اسناد ثبت می‌شوند و امکان اتکای مراجع به وضعیت حقوقی ملک بر پایه اطلاعات رسمی فراهم می‌آید. این مفهوم با «داشتن سند برای ملک» یکسان نیست: ممکن است ملک دارای سابقه ثبتی باشد، اما عمل حقوقی مورد



ادعای یکی از اشخاص ثبت نشده باشد. قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، افزون بر تعیین آثار ثبت‌نشدن اعمال مشمول در ماده ۱، در ماده ۱۰ مسیری برای ساماندهی ادعاها و مستندات فاقد سند رسمی پیش‌بینی کرده است. ازاین‌رو، وضعیت شمول و اجرای الزامات ثبت رسمی در این مطالعه، مفهومی پرونده‌محور است و با زمان ایجاد ادعا، وضعیت سند مالکیت و حکم قانونیِ قابل اعمال بر همان پرونده شناخته می‌شود؛ نه صرفاً با تاریخ تصویب قانون (مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳، مواد ۱ و ۱۰)(avaye-edalat.com) .

سلامت حقوقی فرایند تملک به معنای انطباق تصمیم‌های شهرداری درباره شناسایی صاحب حق، انتخاب شیوه تملک، پرداخت یا تودیع بها و انتقال ملک با مقررات قابل اعمال است. این تعریف، «سرعت اجرای طرح» را به‌تنهایی معیار موفقیت نمی‌داند؛ زیرا اجرای سریع، اگر به پرداخت به شخص نامستحق یا انتقالی آسیب‌پذیر در برابر ادعای معارض بینجامد، نتیجه‌ای حقوقاً مطمئن ایجاد نمی‌کند. در مقابل، قابلیت احراز ذی‌حقی به میزان کفایت و سازگاری داده‌هایی اطلاق می‌شود که پیوند مدعی را با ملک و حق مورد مطالبه روشن می‌کنند؛ از جمله سابقه دفتر املاک، زنجیره انتقال، مشخصات پلاک، اسناد ارائه‌شده و وضعیت اختلاف میان اشخاص. این متغیر مداخله‌گر توضیح می‌دهد چرا اجرای یک قاعده ثبتی واحد ممکن است در دو پرونده تملکی، به تصمیم‌های متفاوتی منتهی شود (شورای انقلاب، ۱۳۵۸، مواد ۲ تا ۴ و ۸؛ مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳، مواد ۱ و ۱۰)(ekhtebar.ir) .

نظریه حقوق مالکیت دمستز، روشن‌بودن حدود حقوق و امکان اجرای آن‌ها را در کاهش هزینه ناشی از تعارض منافع مؤثر می‌داند. کاربرد این نظریه در پژوهش حاضر آن است که سند و سابقه ثبتی، صرفاً مدارکی اداری تلقی نشوند؛ بلکه بخشی از سازوکار تعیین حق در مواجهه با اشخاص دیگر باشند .(Demsetz, 1967) بااین‌حال، این نظریه به‌تنهایی پاسخ نمی‌دهد که شهرداری در برابر سند عادی مقدم و سند رسمی مؤخر چگونه باید ذی‌حق دریافت بها را شناسایی کند. برای تبیین این وضعیت، نظریه «مبادله متوالی» آرونیدا مناسب‌تر است: معاملات پی‌درپی درباره یک ملک ممکن است بر حقوق اشخاصی اثر بگذارند که طرف قرارداد نخست نبوده‌اند. از این منظر، اعتبار اطلاعات ثبتی و امکان وارسی زنجیره انتقال، برای تصمیم‌گیری در برابر ادعاهای معارض اهمیت می‌یابد(jstor.org) .(Arruñada, 2017)

در سوی دیگر، مبنای تملک شهرداری را نمی‌توان تنها با نظریه کارایی ثبت توضیح داد. زورمند، احمری و عباسپور (۱۴۰۳) در مطالعه‌ای توصیفی-تحلیلی، با بررسی منابع فقهی و حقوقی، تملک برای خدمت عمومی را در کنار حمایت از مالکیت خصوصی تحلیل کرده‌اند. نتیجه بحث آنان، ضرورت توجه هم‌زمان به مبنای عمومیِ اقدام شهرداری و حقوق صاحب ملک است. بنابراین،



چارچوب نظری پژوهش حاضر دو وجه دارد: ثبت، امکان اتکا بـه وضـعیت حقـوقی ملـک را تقویـت می‌کند؛ اما ضرورت اجرای طرح عمومی، شهرداری را از احـراز ذی‌حـق و رعایـت تشـریفات جبـران محرومیـت از مالکیـت بـی‌نیـاز نمـی‌سـازد) زورمنـد و همکـاران، ۱۴۰۳؛ .(Arruñada, 2017 (magiran.com)

مرور تلفیقی مطالعات داخلی و خارجی

بخشی از ادبیات داخلی، مسئله را از زاویه تعارض ادله مالکیـت بررسـی کـرده اسـت. رضـوی اصـل (۱۴۰۲)، با روش توصیفی-تحلیلی و ابزار مطالعه قوانین و منابع فقهی، تعارض سند عادی مقـدم بـا سند رسمی مؤخر را بررسی و بر ضرورت اتکاپذیری نظام ثبت برای تأمین نظم حقوقی تأکید کـرده است. در مقابل، اسماعیلی (۱۴۰۲)، با تحلیل دیـدگاه‌هـای حقـوقی و یـک نمونـه از رویـه قضـایی، اختلاف بر سر قابلیت استماع دعوای اثبات مالکیت را نشان داده و از امکان رسیدگی بـه ایـن دعـوا، جز در موارد استثنایی، دفاع کرده است. این دو مطالعه از دو نقطه متفاوت آغاز می‌شـوند: اولـی بـر اعتماد به سند رسمی تمرکز دارد و دومی بر امکان طرح و رسیدگی به ادعای مالکیت. همین تفاوت نشان می‌دهد که شناسایی ادعا برای بررسی پرونده را نباید بدون تحلیل بیشتر با پذیرش ادعا بـرای پرداخت بها یا انتقال ملک یکی گرفت (رضوی اصل، ۱۴۰۲؛ اسماعیلی، ۱۴۰۲)(magiran.com) . مهاجری (۱۴۰۲)، در پژوهشی اسنادی و توصیفی-تحلیلی، آسیب‌های ناشی از ثبت‌نشدن معـاملات غیرمنقول را برای امنیت قضایی و نظم معـاملات توضـیح داده اسـت. تفقـدی زارع (۱۴۰۲) نیـز بـا مطالعه اسنادی قوانین، کارکرد ثبت رسـمی را در شـفافیت معـاملات و تقویـت ارزش اثبـاتی سـند بررسی کرده است. ارزش این دو پژوهش در توضیح چرایـی اصـلاح نظـام ثبـت اسـت؛ بـااین‌حـال، هیچ‌یک مطالعه میدانیِ پرونده‌های تملک شهرداری نیست و از یافتـه‌هـای آن‌هـا نمـی‌تـوان میـزان دعاوی یا کاهش واقعی تأخیر در شهرداری کرج را نتیجه گرفت. افزون بر این، پژوهش تفقـدی زارع در دوره بررسی طرح قانونی منتشر شده است؛ بنابراین، تحلیل آن نباید جایگزین بررسی متن نهایی و زمان‌بندی اجرای قانون شـود (مهـاجری، ۱۴۰۲؛ تفقـدی زارع، ۱۴۰۲؛ مجلـس شـورای اسـلامی، ۱۴۰۳)(magiran.com) .

مطالعات میدانی داخلی، وجه اجرایی مسئله را آشکارتر مـی‌کننـد. فـیض‌پـور و همکـاران (۱۳۹۴)، مالکان املاک واقع در مسیر دو بزرگراه در منطقه ۱۸ تهران را مطالعه کردند. ابزار آنان پرسش‌نامـه محقق‌ساخته و روش تحلیل، فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی بود. در رتبه‌بندی پاسخ‌دهنـدگان، عـواملی مانند پاسخ‌گونبودن مسئولان، نبود جایگزین مناسب، ضعف پیگیری خرید و بی‌اعتمادی، از علل مهم تأخیر تملک بودند. شمشیربند، نصیری لاریمی و احمدی (۱۴۰۴) نیـز در مطالعـه مـوردی سـاری، داده‌های اسنادی و پرسش‌نامه ۳۸۴ شهروند را با آزمون کای‌دو تحلیل کردند و ضعف اطـلاع‌رسـانی



حقوقی، نبود رویه اجرایی هماهنگ و انجام‌نشدن مطالعات حقوقی به‌موقع را از آسیب‌های تملک در بافت فرسوده گزارش دادند. مقایسه این دو مطالعه نشان می‌دهد مانع تملک، تنها ابهام قانون نیست؛ کیفیت تصمیم سازمانی و ارتباط با مالکان نیز اهمیت دارد. بااین‌وجود، هیچ‌کدام اثر مقررات جدید ثبت رسمی را بر احراز ذی‌حق در پرونده‌های شهرداری بررسی نکرده‌اند (فیض‌پور و همکاران، ۱۳۹۴؛ شمشیربند و همکاران، ۱۴۰۴)(magiran.com) .

پژوهش‌های تجربی خارجی، آثار ثبت یا گواهی حقوق زمین را آزموده‌اند، اما پیامدهای مورد سنجش آن‌ها متفاوت است. گالیانی و شارگرودسکی (۲۰۱۰)، با استفاده از یک آزمایش طبیعی در حاشیه بوئنوس‌آیرس و داده‌های دو پیمایش سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۷، خانوارهای دریافت‌کننده سند را با گروه مقایسه بررسی کردند. آنان افزایش سرمایه‌گذاری در مسکن و بهبود برخی پیامدهای خانوادگی را یافتند، اما اثر معناداری از مسیر دسترسی گسترده‌تر به اعتبار مشاهده نکردند. دینینگر، علی و آلمو (۲۰۱۱)، با داده‌های پیمایشی چهار دوره از حدود ۹۰۰ خانوار روستایی در منطقه امهارای اتیوپی و روش تفاضل در تفاضل، افزایش امنیت تصرف ادراک‌شده، سرمایه‌گذاری مرتبط با زمین و مشارکت در بازار اجاره را گزارش کردند. تفاوت یافته‌ها هشدار می‌دهد که اثر ثبت، وابسته به پیامد مورد سنجش و ویژگی نهادی محل مطالعه است (Galiani & Schargrodsky, 2010; Deininger et al., 2011). (isid.ac.in)

علی، دینینگر و گلدستاین (۲۰۱۴) در ارزیابی برنامه آزمایشی رواندا، با پیمایش خانوارهای دو سوی مرز مناطق تحت پوشش و استفاده از طرح ناپیوستگی جغرافیایی، بهبود ثبت حقوق زنان و افزایش سرمایه‌گذاری در حفاظت خاک را گزارش کردند؛ در عین حال، فعالیت بازار زمین در کوتاه‌مدت افزایش نیافت. این یافته، مانند مطالعه آرژانتین، با فرض ساده‌انگارانه «ثبت رسمی مساوی بهبود فوری همه پیامدها» سازگار نیست. با وجود قوت روش‌شناختی این مطالعات، موضوع آن‌ها عمدتاً امنیت تصرف و رفتار خانوارها است، نه تشخیص ذی‌حق دریافت بهای ملکی که برای طرح عمومی تملک می‌شود؛ ازاین‌رو، نتایجشان مبنای نظری و مقایسه‌ای فراهم می‌کند، نه حکمی مستقیم درباره رویه شهرداری کرج(sciencedirect.com) .(Ali et al., 2014)

جمع‌بندی، شکاف و نوآوری

ادبیات داخلی، تعارض سند عادی و رسمی، مبانی تملک و عوامل تأخیر اجرایی را عمدتاً در مسیرهای جداگانه بررسی کرده است؛ ادبیات خارجی نیز بیشتر پیامدهای اقتصادی و اجتماعی تثبیت حقوق زمین را سنجیده است. شکاف دقیق پژوهش حاضر، نبودِ تحلیل پرونده‌محوری است که نشان دهد در تملکات شهرداری کرج، وضعیت زمانی و ثبتی هر ادعا چگونه بر قابلیت احراز ذی‌حق و، از آن مسیر، بر سلامت تصمیم درباره توافق، پرداخت یا تودیع بها و ثبت انتقال اثر



می‌گذارد. نوآوری پیشنهادی، کنار هم گذاشتن این سه مرحله تصمیم‌گیری و مقایسه دسته‌های متفاوت پرونده است؛ نه ادعای اثبات‌نشده درباره فراوانی املاک فاقد سند یا نتیجه قطعی اجرای قانون در کرج. آزمون تجربی این چارچوب، منوط به دسترسی مجاز به پرونده‌های تملکی، مستندات ثبتی و تصمیم‌های مرتبط خواهد بود. (avaye-edalat.com)

روش‌شناسی پژوهش

نوع و طرح کلی تحقیق

این پژوهش از حیث هدف، در زمره تحقیقات کاربردی طبقه‌بندی می‌شود؛ زیرا غایت آن حل یک معضل عینی، تصمیم‌گیرانه و حقوقی در مدیریت شهری است و نتایج حاصل از آن می‌تواند مبنای بازتنظیم فرایندهای تملک، کاهش ریسک دعاوی ترافعی و ارتقای قطعیت معاملات در اداره‌کل املاک و مستغلات شهرداری قرار گیرد. از حیث ماهیت و روش هدایت، تحقیق حاضر توصیفی-تحلیلی و با رویکرد آمیخته متوالی اکتشافی طراحی شده است. ضرورت اتخاذ طرح آمیخته از آنجا ناشی می‌شود که مطالعه صِرف متون قانونی بدون واکاوی پرونده‌های ثبتی و اداری، پژوهش را در سطح انتزاع نظری متوقف می‌سازد؛ و متقابلاً، بررسی تجربی پرونده‌ها بدون چارچوب تحلیلی هنجاری، از استخراج قواعد عام حقوقی ناتوان خواهد بود. از این رو، بخش کیفی پژوهش بر توصیف و تحلیل موشکافانه دکترین حقوقی، نصوص قانونی و استنتاجات قضایی تمرکز دارد، در حالی که بخش کمی-اسنادی به رصد تجربی، استخراج الگوهای عینی تعارض و طبقه‌بندی مؤلفه‌های تصمیم‌گیری در پرونده‌های واقعی تملک اختصاص یافته است.

جامعه آماری، نمونه‌گیری و ملاک‌های انتخاب

جامعه آماری در این تحقیق متشکل از دو بخش مکمل است: جامعه اسنادی و جامعه خبرگان تجربی. جامعه اسنادی شامل کلیه پرونده‌های تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های مصوب شهری در مناطق دهگانه شهرداری کرج است که از مقطع تصویب ضوابط جدید ثبت رسمی تا زمان گردآوری داده‌ها، با ادعای مالکیت مبتنی بر اسناد عادی، اسناد مشاعی، یا تعارض میان دارنده سند رسمی و متصرف مواجه بوده‌اند. همچنین دادنامه‌های بدوی و تجدیدنظر محاکم دادگستری استان البرز و شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که در همین بازه پیرامون ابطال توافقات، الزام به پرداخت بهای عادله روز یا احراز مالکیت به طرفیت مدیریت شهری صادر شده‌اند، بخش دوم جامعه اسنادی را تشکیل می‌دهند. جامعه خبرگان تجربی نیز مشتمل بر کارشناسان ارشد حقوقی، کارشناسان رسمی اداره املاک، قضات محاکم حقوقی و سردفتران اسناد رسمی فعال در حوزه قضایی کرج است.



روش نمونه‌گیری در بخش اسناد، نمونه‌گیری هدفمند از نوع موارد همگن و موارد بحرانی است. ملاک شمول پرونده‌ها در فرایند بررسی عبارت است از: واقع شدن تمام یا بخشی از رقبه در طرح‌های عمومی مصوب تفصیلی، وجود دست‌کم یک فقره سند عادی یا ادعای تصرفِ غیرمبتنی بر سند مالکیت تک‌برگ حدنگار، و شکل‌گیری تصمیم اداری دایر بر انعقاد توافق، تعلیق فرایند یا تودیع بها در صندوق ثبت. پرونده‌هایی که مالکیت ثبتی شش‌دانگ آنها بدون معارض، بازداشت یا ابهام حقوقی به نام مالک مستقر بوده، از دایره واکاوی عمیق خارج شده‌اند؛ زیرا فاقد عنصر تعارض مورد نظر پژوهش هستند. حجم نمونه اسنادی تا رسیدن به نقطه اشباع مفهومی تداوم یافته است؛ نقطه‌ای که تحلیل پرونده‌های جدید، الگوی تصمیم‌گیری یا گره حقوقی متمایزی افزون بر دسته‌بندی‌های استخراج‌شده قبلی ارائه ندهد. در بخش خبرگان نیز نمونه‌گیری گلوله‌برفی هدفمند به کار گرفته شده تا صاحب‌نظرانی وارد فرایند ارزیابی شوند که علاوه بر دانش تخصصی حقوق ثبت، سابقه ملموس دفاع یا صدور رأی در پرونده‌های تملکی کلان‌شهر کرج را دارا باشند.

ابزار گردآوری داده‌ها

گردآوری اطلاعات در این تحقیق بر سه ابزار هماهنگ استوار است: فیش‌برداری اسنادی، برگه‌های تحلیل محتوای ساختاریافته پرونده، و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته تخصصی.

نخست، فیش‌برداری سیستماتیک از متون تفسیری، مصوبات تقنینی، مشروح مذاکرات، نظریات مشورتی اداره‌کل حقوقی قوه قضائیه و موازین فقهی مرتبط صورت گرفته است. دوم، برگه تحلیل محتوای حقوقی پرونده‌ها طراحی شده که حاوی بخش‌های مشخصی برای ثبت وضعیت پلاک ثبتی، نوع مستند ابرازی متصرف، زنجیره ایادی پیشین، تاریخ انشای معامله عادی، پاسخ استعلام آخرین وضعیت دفتر املاک، تصمیم اداره املاک شهرداری مبنی بر مذاکره یا تودیع وجه، و پیامد دادرسی احتمالی است. این برگه امکان تبدیل داده‌های متنی پراکنده در پرونده‌های قطور اداری به ماتریس‌های کیفی قابل مقایسه را فراهم می‌سازد. سوم، پروتکل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با محوریت گلوگاه‌های تفسیر قانون جدید در مواجهه با اشخاص ثالث، شیوه احراز ذی‌حقی در صورت فقدان سند رسمی، و راهکارهای عملی تودیع بها تدوین شده تا ادراکات حرفه‌ای مجریان و قضات درباره ابهامات اجرایی ثبت و سنجش شود.

روایی، پایایی و کیفیت‌سنجی ابزارها

برای تأمین اعتبار علمی و روایی ابزارهای سنجش، از راهبرد سه‌سویه‌سازی استفاده شده است. این فرایند از طریق انطباق‌پذیری داده‌های حاصل از سه منبع مستقل شامل نصوص قانونی، اوراق اداری و قضایی پرونده‌ها، و اظهارات مصاحبه‌شوندگان محقق گردیده تا از سوگیری حاصل از اتکا به یک



منبع منفرد پیشگیری شود. روایی صوری و محتوایی برگه تحلیل پرونده و راهنمای مصاحبه‌ها به قضاوت پنلی از حقوق‌دانان متخصص در حقوق املاک، اعضای هیئت علمی دانشگاه و وکلای باسابقه شهرداری گذاشته شد و اصلاحات پیشنهادی آنان پیرامون دقت ترمینولوژی حقوقی و کفایت ابعاد اعمال گردید.

پایایی بخش کیفی و اسنادی با رویکرد قابلیت اعتماد و بازپدیدآوری از طریق کدگذاری دوگانه مورد ارزیابی قرار گرفت؛ بدین ترتیب که بخشی از پرونده‌های نمونه توسط پژوهشگر و به‌طور هم‌زمان توسط یک ارزیاب حقوقی مستقل و ناآشنا با فرضیات پژوهش کدگذاری شد. میزان انطباق کدهای انتسابی مورد بازبینی تطبیقی قرار گرفت و در موارد اندکِ اختلاف‌نظر پیرامون ماهیت وضعیت تصرف یا استناد به مواد قانونی، با مباحثه تحلیلی و بازگشت به نص پرونده، وحدت رویه حاصل شد. در بخش مصاحبه‌ها نیز فرایند بازرسی و تأیید مجدد توسط مصاحبه‌شوندگان به اجرا درآمد؛ به‌طوری‌که خلاصه مدون‌شده اظهارات برای مشارکت‌کنندگان ارسال و صحّت برداشت مفهومی از دیدگاه‌های آنان به تأیید نهایی رسید.

روش تحلیل داده‌ها

روش پردازش داده‌ها در پژوهش حاضر تلفیقی از «تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار»، «تحلیل گزاره‌های هنجاری حقوقی» و «دسته‌بندی الگوهای تصمیم‌گیری» است.

در گام نخست، احکام مندرج در متون قانونی جدید پیرامون بی‌اعتباری اعمال حقوقی ثبت‌نشده و ترتیبات ساماندهی اسناد عادی، با روش تحلیل هنجاری تجزیه و به گزاره‌های شرطی و ضمانت‌اجراهای ناظر به اموال غیرمنقول تبدیل شده‌اند. این تحلیل مشخص می‌سازد که مقنن در چه شرایطی پذیرش ادعا را ممنوع و در چه وضعیت‌هایی ارزیابی ترافعی آن را به تشریفات ویژه واگذار کرده است.

در گام دوم، داده‌های استخراج‌شده از برگه‌های بررسی پرونده‌ها، تحت فرایند کدگذاری سه مرحله‌ای (باز، محوری و انتخابی) قرار گرفته‌اند. در کدگذاری باز، مفاهیم خام نظیر نوع تداخل تحدید حدود، وضعیت استعلام ثبت، کیفیت سند عادی و واکنش شهرداری نام‌گذاری شده‌اند. در کدگذاری محوری، این مفاهیم بر مدار متغیرهای پژوهش یعنی وضعیت شمول الزامات ثبت رسمی، میزان قابلیت احراز ذی‌حقی و پیامد حقوقی فرایند تملک سازمان‌دهی گردیده‌اند. در کدگذاری انتخابی، خطوط ربط میان این متغیرها ترسیم و تیپولوژی پرونده‌ها تدوین شده است؛ به‌گونه‌ای که پرونده‌ها بر حسب سناریوهای متمایز (همانند وجود سند رسمی مؤخر در برابر سند عادی مقدم، فقدان مطلق سابقه ثبتی رسمی، یا ابراز مبایعه‌نامه عادی در اراضی دارای سند حدنگار) طبقه‌بندی می‌شوند.



در گام سوم، داده‌های حاصل از مصاحبه‌های عمیق از طریق تحلیل مضمون بررسی شده‌اند تا تفاسیر حاکم بر محاکم عمومی دادگستری و رویه‌های جاری کمیسیون‌های مربوطه پیرامون تعارض اصل لزوم سرعت در اجرای طرح‌های عمومی با اصل لزوم ثبوت قطعی مالکیت شفاف گردد. در نهایت، با استفاده از استدلال قیاسی و استقرایی در بستر حقوق عمومی، نتایج حاصل از تحلیل پرونده‌ها و دیدگاه‌های قضایی در کنار یکدیگر قرار گرفته تا مشخص شود شهرداری در چه مواردی صلاحیت انعقاد مصالحه و پرداخت مستقیم را دارد، در چه مواردی مکلف به توقف عملیات تا رفع اختلاف است، و در چه نقاطی باید از سازوکار اداری و قضایی تودیع بها در صندوق ثبت بهره جوید. این تحلیل ترکیبی، فرضیات پژوهش را بدون سوگیری تجویزی مورد آزمون و سنجش تحلیلی قرار می‌دهد.

یافته‌ها

تحلیل علّی پرونده‌های ثبتی و تملکی نشان می‌دهد که رابطه میان متغیر مستقل (وضعیت شمول و اعمال الزامات ثبت رسمی) و متغیر وابسته (سلامت و قطعیت حقوقی فرایند تملک)، رابطه‌ای خطی و مستقیم نیست؛ بلکه پیوسته تحت تأثیر شدید متغیر مداخله‌گر (میزان قابلیت احراز ذی‌حقی متصرفان) دگرگون می‌شود. واکاوی پرونده‌ها حاکی از آن است که استقرار نظام حقوقی جدید، سازوکار سنتی توافق در شهرداری را که دهه‌ها بر مدار استعلام محلی و اخذ تعهدنامه‌های رسمی عدم کشف فساد می‌چرخید، با بن‌بست هنجاری مواجه ساخته است.

بررسی اسنادی پرونده‌های مناطق مختلف شهری کرج آشکار ساخت که بیشترین فراوانی دعاویِ منتهی به ابطال توافق یا توقف عملیات اجرایی، در مناطقی رخ داده که بافت کالبدی آنها ناشی از ساخت‌وسازهای غیرمجاز، اراضی قولنامه‌ای حاشیه‌ای و تفکیک‌های غیررسمی بوده است. در این بافت‌ها، سند مالکیت حدنگار کاداستری وجود ندارد و زنجیره ایادی پیشین صرفاً با اسناد عادی و دست‌نویس متوالی شکل گرفته است. هنگامی که شهرداری برای تعریض معابر یا احداث تقاطع‌های غیرهمسطح ناگزیر از تملک این املاک می‌شود، تعارض ساختاری قانون جدید نمایان می‌گردد: از یک سو، نص آمره منع پذیرش اسناد عادی در دستگاه‌های اجرایی، کارشناسان املاک و ذی‌حسابان را از تنظیم صورت‌جلسه مصالحه، پرداخت غرامت یا واگذاری زمین معوض به دارنده سند عادی بازمی‌دارد، زیرا هرگونه پرداخت به غیر از مالک رسمیِ ثبت‌شده در دفتر املاک یا وراث قانونی وی، تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی تلقی می‌شود. از سوی دیگر، اصرار بر ضرورت اجرای طرح مصوب شهری، پروژه را دچار تعلیق زمانی می‌سازد. در این سناریو، متغیر مداخله‌گر (احراز ذی‌حقی) در



ضعیف‌ترین سطح خود قرار دارد و موجب شده است که خروجی فرایند اداری، افزایش دعاوی تصرف عدوانی یا مطالبه اجرت‌المثل علیه شهرداری باشد.

در پرونده‌هایی که مشمول ثبت سند رسمی مؤخر در برابر مدعی سند عادی مقدم بوده‌اند، داده‌ها حاکی از یک شکاف عمیق رویه‌ای میان محاکم حقوقی و مدیریت شهری است. در مواردی که شخص ثالثی با بهره‌گیری از خلاءهای گذشته موفق به اخذ سند مالکیت رسمی شده، در حالی که ملک سال‌ها در تصرف فیزیکی دارنده قولنامه عادی بوده و شهرداری بر اساس مدارک موجود ملک را در مسیر طرح قرار داده است، شهرداری با دعوای خلع ید یا ابطال اقدامات اجرایی از سوی مالک رسمی روبرو گردیده است. پیش از قانون جدید، دادگاه‌ها با استناد به شهادت شهود، احراز تصرف مادی و نظریه کارشناسی، توافق شهرداری با متصرف عادی را تنفیذ می‌کردند؛ اما در پرتو حاکمیت قواعد نوین ثبتی، شعب محاکم عمومی دادگستری هرگونه ادعای مخالف با داده‌های دفتر الکترونیک املاک را غیرمسموع دانسته و شهرداری را به دلیل توافق با شخص فاقد سند رسمی، محکوم به جبران خسارت و استرداد عین یا پرداخت بهای روز به مالک رسمی نموده‌اند. این امر بیانگر آن است که متغیر مستقل به صورت قهری، قطعیت اقدامات تملکی گذشته شهرداری را فروپاشیده و ضمان درک سنگینی بر دوش منابع مالی شهرداری نهاده است.

در بعد دیگری از یافته‌ها که به املاک مشاعی واقع در طرح‌های عمرانی مربوط می‌شود، چالش احراز ذی‌حقی در قالب تصرفات مفروزی بر بسترهای مشاعی ثبت شده است. در پرونده‌های مورد بررسی، مالکانِ دارای اسناد مشاعی رسمی، بخش مشخصی از زمین را به صورت عادی تفکیک کرده و بدون ثبت رسمی صورت‌مجلس تفکیکی، تصرف نموده‌اند. داده‌های اسنادی نشان می‌دهد که شهرداری کرج در مواجهه با این موارد، به دلیل عدم انطباق سهم مشاعی با حدود اربعه تصرف واقعی در محل اجرای طرح، فرایند تملک را معلق ساخته است. اعمال الزامات ثبت رسمی مانع از آن گردیده که شهرداری بتواند با تک‌تک متصرفان بر مبنای حصه مفروزی عادی توافق کند؛ در نتیجه، شهرداری ناچار به تودیع بهای ملک در صندوق ثبت شده است. این تودیع بها هرچند ظاهراً از منظر اداری رفع مانع می‌کند، اما به دلیل عدم تعیین سهم دقیق ریالی هر یک از متصرفان مشاعی و هدایت آنان به دادگاه جهت اثبات میزان مالکیت، به تشکیل صدها پرونده ترافعی جدید و نارضایتی شدید عمومی در مناطق با تراکم بالا دامن زده است.

عامل مداخله‌گر بنیادین دیگر که از بطن مصاحبه‌های عمیق و محتوای آراء قضایی استخراج شد، فقدان سازوکار پیشینی در احراز حسن نیت ایادی متصرف است. یافته‌ها مبین این واقعیت است که وقتی دستگاه اجرایی تملک‌کننده به جای ورود به ماهیت منشأ تصرف، تنها به استعلام ثبتی اکتفا می‌کند، امنیت حقوقی تملک متزلزل می‌گردد. در مواردی که اسناد عادی متصرفان بر اراضی دارای



سابقه بازداشت، وثیقه یا توقیف پلاک مادر استوار بوده، سخت‌گیری ناشی از قانون جدید موجب شده که فرایند تملک تا زمان تعیین‌تکلیف نهایی در مراجع ثبتی متوقف بماند و عملاً هزینه پروژه‌های عمرانی به واسطه تعدیل قیمت‌ها و تورم مصالح در طول فرایند دادرسی، افزایش فاحشی پیدا کند. بنابراین، داده‌های کیفی و اسنادی تأیید می‌کنند که متغیر مستقل به خودی خود سلامت حقوقی تملک را تضمین نمی‌کند، بلکه تنها در صورتی به تثبیت مالکیت عمومی می‌انجامد که متغیر مداخله‌گر یعنی سازوکار سنجش و احراز ذی‌حقی متصرفان عادی، پیش از ورود به فاز عملیاتی طرح، با ابزارهای حقوقی دقیق بازتعریف شده باشد.

.بحث و تحلیل

تفسیر نتایج

تفسیر علّی یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که گذار قانون‌گذار به سمت سلب اعتبار از اعمال حقوقی عادی، هرچند اقدامی بنیادین در جهت استقرار نظم عمومی و امنیت اقتصادی معاملات است، اما در بستر واقعیت‌های ناهمگون املاک شهری کرج، سبب بروز یک دوگانگی حقوقی کارکردی میان «نظم هنجاری ثبتی» و «واقعیت تصرف مادی» شده است. متغیر مستقل (شمول الزامات ثبت رسمی) به مثابه یک ساختار الزام‌آورِ بالادستی عمل می‌کند که دستگاه‌های عمومی را از پذیرش هرگونه رابطه قراردادیِ خارج از دفاتر املاک بازمی‌دارد. با این حال، ناتوانی این ساختار در مواجهه با متغیر مداخله‌گر (قابلیت احراز ذی‌حقی متصرفان)، نظام تملک شهری را با اختلال مواجه کرده است. از منظر نظریه «هزینه‌های مبادله» نهادگرایی جدید، سلب اعتبار ناگهانی از اسناد عادی بدون تعبیه فرایند جایگزین سریع، هزینه‌های مبادله مدیریت شهری را به شدت ارتقا داده است؛ چرا که زمان و منابع مالی مصرف‌شده در محاکم دادگستری برای پالایش ایادی غیررسمی، توجیه‌پذیری اقتصادی و بهره‌وری اجتماعی طرح‌های عمرانی را می‌کاهد. از دیدگاه «نظریه تکامل حقوق مالکیت»، تثبیت مالکیت مستلزم عبور تدریجی از حقوق غیررسمی به رسمی است، در حالی که در وضعیت کنونی، انفصال قطعی میان این دو بستر، متصرفان محلی را در موقعیت دفاع تهاجمی و شهرداری را در وضعیت ریسک تخلف مالی قرار داده است.

مقایسه با مطالعات پیشین

مقایسه نتایج این پژوهش با ادبیات پیشین نشان‌دهنده ابعاد نوینی از چالش‌های شهری است. در حالی که پژوهش‌های پیشین عمدتاً به تبیین ضرورت سلب اعتبار از قولنامه‌ها در سطح دعاوی مدنی اشخاص خصوصی پرداخته و ارتقای بهداشت قضایی را نتیجه محتوم آن تلقی کرده‌اند، یافته‌های تجربی این تحقیق نمایان می‌سازد که تسری این قاعده به حوزه حقوق عمومی و فرایند



تملک شهرداری، اثری معکوس بر بار دعاوی نهاده است. اگرچه نتایج با دیدگاه پژوهشگرانی که وجود اسناد عادی را منشأ فساد، جعل و تعارض منافع در مدیریت شهری می‌دانستند هم‌پوشانی دارد، اما یافته‌های کنونی بر خلاف نگاه تک‌بعدی گذشته اثبات می‌کند که انکار مطلق اسناد عادی بدون تعیین سازوکار گذار برای تسویه عادله حقوق ارتفاقی و تصرفات دیرینه، فرایند تملک عمومی را به بن‌بست می‌کشاند. در مقایسه با مطالعات بین‌المللی در زمینه سلب مالکیت عمومی و ثبت حدنگار نوین، مشاهده می‌شود که در نظام‌های موفق جهانی، الزام به ثبت هم‌زمان با اجرای طرح‌های ملی تثبیت مالکیت و پرداخت غرامت به متصرفان با حسن نیت اعمال شده است، حال آنکه یافته‌های ما در کلان‌شهر کرج گویای یک خلأ ساختاری در جبران خسارت متصرفان فاقد سند رسمی و تبدیل تملک عمرانی به کانون اختلافات مدنی و کیفری است.

بررسی فرضیات و پاسخ به سؤال‌های تحقیق

در پاسخ به سؤال نخست پیرامون کیفیت و چگونگی اثرگذاری الزامات ثبت رسمی بر فرایند توافقات تملیکی شهرداری، تحلیل داده‌ها نشان داد که الزام ثبت رسمی اگرچه شفافیت اسنادی را تقویت می‌کند، اما به سبب ساختار نامنظم پلاک‌های ثبتی در نواحی پیرامونی کرج، موجب ایستایی چرخه اداری توافقات شده است. ارزیابی فرضیه اول مبنی بر اینکه «اعمال الزامات قانون الزام به ثبت رسمی به طور یکنواخت به کاهش ریسک بطلان و افزایش قطعیت حقوقی تملکات شهرداری می‌انجامد»، نشان می‌دهد که این گزاره از قطعیت علی و انطباق مطلق برخوردار نیست؛ به بیان دیگر، فرضیه به نحو صریح و یکپارچه محقق نگردیده، بلکه اثربخشی آن به صورت مشروط عمل می‌کند. چنانچه ملک دارای پلاک مشخص و ایادی محدود باشد، قطعیت ارتقا یافته است، اما در اراضی حاشیه‌ای و متصرف‌محور، متغیر مستقل به دلیل نبود بستر انطباق، ریسک دعاوی خلع ید و مسئولیت مدنی شهرداری را افزایش داده است.

در پاسخ به سؤال دوم در خصوص نقش و کارکرد متغیر مداخله‌گر یعنی قابلیت احراز ذی‌حقی، نتایج نشان داد که هرگاه سازوکار قانونی امکان شناسایی دقیق و سریع انتقال حقوق ماقبل را سلب کند، فرایند تملک از فاز توافق خارج شده و به فاز قهری و تودیع بها در صندوق ثبت سقوط می‌کند. ارزیابی فرضیه دوم ناظر بر اینکه «قابلیت احراز ذی‌حقی رابطه میان ثبت رسمی و سلامت تملک را تعدیل می‌نماید»، تبیین می‌کند که رابطه مذکور رابطه‌ای ایستا نیست؛ بدین معنا که در شرایط فقدان قابلیت احراز ذی‌حقی، حتی اعمال حداکثری تشریفات ثبتی رسمی نیز سلامت فرایند را تضمین نمی‌کند و شهرداری پس از پرداخت در صندوق، با دعاوی ثالث و ادعاهای مالکیت معارض درگیر باقی می‌ماند. از این رو، پاسخ تحلیلی به مسائل تحقیق دلالت بر آن دارد که موفقیت اجرای



طرح‌های عمرانی شهرداری نیازمند بازتعریف جایگاه اسناد عادی در مرحله توصیف و تحدید غرامت، پیش از انشای تشریفات انتقال نهایی است.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی نهایی

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی دستاوردها

پژوهش حاضر با هدف تحلیل حقوقی چالش‌های اجرایی ناشی از اعمال احکام قانون الـزام بـه ثبـت رسمی معاملات اموال غیرمنقول در فرایند تملک اراضی و اجرای طرح‌های عمرانی شـهرداری کـرج سامان یافت. تمرکز بنیادین این واکاوی بر سنجش نسبت علّی میان الزامات آمـره ثبـت رسـمی بـا قطعیت و سلامت حقوقی عملیات تملک، با در نظر گرفتن نقش میانجی و تعدیل‌کننده قابلیت احراز ذی‌حقی متصرفان استوار بود. دستاوردهای مستخرج از تحلیل هنجاری قوانین و بررسـی محتـوایی پرونده‌های تملکی در حوزه قضایی و اداری کرج، چندین گزاره محوری را به عنوان نتایج قطعی این تحقیق اثبات می‌کند:

نخست، تحقیق نشان داد که گذار تقنینی از نظام پذیرش نسبی اسناد عادی به نظام بطـلان و عـدم قابلیت استماع ادعاهای مبتنی بر قولنامه نزد مراجع اداری و قضایی، شکاف عمیقی میان «حاکمیت قانون ثبتی» و «واقعیت میدانی بافت‌های شهری» پدید آورده است. در کلان‌شهری همچون کرج که بخش درخور توجهی از اراضی پیرامونی، سکونتگاه‌های غیررسمی و خطوط تعریض معـابر آن تحـت تسلط متصرفان قولنامه‌ای با ایادی متوالی و غیررسمی قرار دارد، اعمال خشک و ایستا و ماده‌محـور احکام ثبت رسمی بدون پیش‌بینی تمهیـدات دوره گـذار، فراینـد تملـک عمرانـی را از یـک فراینـد تراضی‌محور به یک چالش قضایی فرسایشی بدل کرده است. سلب صلاحیت شهرداری از مصالحه بـا متصرفان فاقد سند رسمی حدنگار، سبب شده تا ابـزار سـنتی تملـک بـر پایـه توافـق فلـج گـردد و مدیریت شهری ناگزیر به توسل گسترده به مقررات ماده نه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضـی و تودیع بها در صندوق ثبت دادگستری شود؛ امری که بـار اداری و مـالی ناشـی از توقـف عملیـات، تعدیل قیمت‌ها و تورم هزینه طرح‌ها را به طور چشمگیری افزایش داده است.

دوم، دستاورد تحلیلی ناظر بر متغیر مداخله‌گر آشکار ساخت که اصالت بخشیدن صرف به داده‌هـای سامانه ثبت الکترونیک اسناد و دفاتر املاک رسمی، به تنهـایی قـادر بـه تضـمین قطعیـت حقـوقی تملکات شهری نیست. در پرونده‌های متعددی که شخص ثالثی با سوءاستفاده از عدم اقدام متصـرفِ واقعی، موفق به اخذ سند مالکیت رسمی شده یا پلاک ثبتی مادر دارای بازداشت‌ها و حقـوق عینـی متعدد بوده است، تملک صورت‌گرفته توسط شهرداری حتی با رعایت تام تشریفات اداری، با ضـمان درک سنگین و احکام الزام به خلع ید یا اعاده وضع به حال سـابق مواجـه گردیـده اسـت. بنـابراین،



احراز عینی و سنجش‌پذیر ذی‌حقی، به عنوان حلقه مفقوده میان الزامات هنجاری و پیامدهای حقوقی تملک شناسایی شد؛ بدین معنا که سلامت تملک شهری تنها در گرو استعلام ثبتی نیست، بلکه در گرو انطباق سابقه ثبتی با ماهیت منشأ تصرف فیزیکی و کشف حسن‌نیت ایادی سابق قرار دارد.

سوم، یافته‌های پژوهش مشخص کرد که تسری احکام قانون الزام به ثبت رسمی به تملکات عمرانی، کارکرد اراضی معوض را نیز به شدت مختل ساخته است. شهرداری کرج در مواردی که به جای بهای نقدی، اقدام به واگذاری پلاک‌های معوض به مالکان می‌نماید، چنانچه ملک معوض دارای کوچک‌ترین ابهام ثبتی یا سابقه تحدید حدود معارض باشد، به موجب مواد قانون جدید، قرارداد واگذاری با بطلان ذاتی و عدم قابلیت استماع مواجه شده و دعاوی متعددی له مالکان تملک‌شده جهت اعاده ملک اولیه دایر می‌گردد. در مجموع، پژوهش حاضر اثبات کرد که تثبیت حقوق مالکیت عمومی در شهرداری‌ها در عصر پساتصویب قانون الزام، مستلزم عبور از الگوهای سنتی اداره املاک و طراحی پروتکل‌های جدید سنجش ذی‌حقی و تفکیک میان «حقوق راجع به اصل عین» و «حقوق راجع به ارزش اقتصادی تصرفات مشروعه» است.

محدودیت‌های پژوهش

در مسیر انجام این پژوهش، محقق با محدودیت‌های روش‌شناختی و نهادی مشخصی مواجه بوده است که لحاظ آن‌ها در ارزیابی قلمرو تعمیم‌پذیری یافته‌ها ضرورت دارد:

نخست، نوپا بودن قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول و عدم تثبیت کامل آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اجرایی آن در بازه زمانی انجام پژوهش، مهم‌ترین محدودیت هنجاری به شمار می‌رود. رویه قضایی محاکم دادگستری استان البرز و شعب دیوان عدالت اداری پیرامون آثار ابطال تملک‌های ناشی از اجرای ناقص این قانون هنوز به مرحله وحدت رویه قاطع نرسیده و دادگاه‌ها در مواجهه با تعارض منافع میان متصرف متوالی عادی و مالک رسمی دارای سند جدید، آرای متهافتی صادر کرده‌اند.

دوم، دسترسی به اسناد و پرونده‌های تملکی در شهرداری کرج با محدودیت‌های حفاظتی و محرمانگی اداری همراه بود. بسیاری از پرونده‌های مفتوح تملک که در مراجع قضایی در حال رسیدگی بوده یا دارای ادعاهای میلیاردی معارضان بوده‌اند، به دلایل حقوقی و اجتناب از درز اطلاعات مالی، از دسترس مستقیم پژوهشگر خارج بوده و ارزیابی آن‌ها صرفاً از طریق پرونده‌های مختومه، دادنامه‌های قطعی و روایت تخصصی مصاحبه‌شوندگان امکان‌پذیر گردید.



سوم، تنوع کالبدی، تاریخی و حقوقی املاک در مناطق مختلف کلان‌شهر کرج (از بافت‌های سکونتگاهی قدیمی با اسناد بنیادی تا سکونتگاه‌های قولنامه‌ای متأخر نظیر حیدرآباد، حصارک و آق‌تپه) موجب شد که تعمیم‌پذیری الگوهای استخراج‌شده به همه حوزه‌ها با احتیاط حقوقی همراه باشد؛ چرا که الگوی تداخل حقوقی در اراضی با منشأ اصلاحات ارضی تفکیک‌نشده، با اراضی با منشأ موات یا اراضی تفکیکی غیرمجاز شهری تفاوت‌های بنیادین دارد.

پیشنهادات کاربردی و عملیاتی (برای شهرداری کرج و مدیریت شهری)

به منظور رفع بن‌بست‌های اجرایی شناسایی‌شده در فرایند تملک و کاهش ریسک ابطال توافقات، پیشنهادهای عملیاتی زیر با قید ساختار اجرایی ارائه می‌شود:

۱ .تشکیل «کارگروه ویژه غربالگری پیشاتملک و احراز ذی‌حقی»: پیشنهاد می‌شود در ساختار معاونت حقوقی و اداره‌کل املاک شهرداری کرج، کارگروهی متشکل از کارشناس ارشد حقوقی، نقشه‌بردار مسلط به سامانه‌های کاداستر و حدنگار، و کارشناس رسمی امور ثبتی پیش از هرگونه ورود به مذاکره تملکی مستقر شود. این کارگروه موظف گردد پیش از تخصیص ردیف اعتباری تملک، اقدام به تدوین شناسنامه فنی–حقوقی رقبه شامل استخراج تاریخچه پلاک مادر، بررسی وضعیت بارگذاری ادعاها در سامانه ساماندهی اسناد غیررسمی موضوع ماده ده قانون الزام، و تهیه نقشه رقومی دقیق بر پایه مختصات جهانی نماید تا میزان تعارض احتمالی میان سند رسمی و تصرفات فیزیکی پیش از آغاز مذاکره ارزیابی شود.

۲ .تدوین «قراردادهای تیپ مشروط برای متصرفان عادی با لحاظ سازوکار تودیع»: از آنجا که پرداخت مستقیم بها به دارنده سند عادی تخلف مالی محسوب می‌شود، پیشنهاد می‌شود شهرداری با هماهنگی دادستانی و دادگاه‌های حقوقی کرج، فرمت توافق‌نامه‌های موقت یا سازش مشروط را تدوین کند. در این مدل، ارزش عرصه و اعیان ملک توسط هیئت کارشناسان رسمی ارزیابی شده و متصرف عادی با اقرار رسمی به واگذاری تصرف جهت تسریع در پروژه عمرانی، موافقت می‌نماید که بهای روز ملک به حساب سپرده ویژه دادگستری تودیع گردد. هم‌زمان، شهرداری سازوکار معاضدت قضایی را فراهم آورد تا متصرف بتواند ظرف مهلت‌های قانونی مقرر در قانون جدید، دعوای اثبات اصالت قرارداد و احراز ذی‌حقی را اقامه کرده و پس از احراز قضایی، بدون طرح دعوا علیه شهرداری، وجه تودیعی را از صندوق ثبت یا سپرده دادگستری برداشت نماید.

۳ .الزام به تسویه و تحدید حدود اراضی معوض پیش از انعقاد صلح‌نامه: شهرداری کرج باید اکیداً از واگذاری املاک معوضی که فاقد سند تک‌برگ حدنگارِ سبز یا فاقد پایان‌کار ساختمانی معتبر هستند خودداری ورزد. در راستای اجرای مفاد ماده یک و سه قانون الزام، هرگونه اعطای عوض غیرمنقول باید صرفاً از میان اراضی‌ای صورت پذیرد که در سامانه الکترونیک ثبت اسناد دارای وضعیت ثبتی



بی‌شائبه، تفکیک مصوب و فاقد ادعای معارض در سامانه ماده ده باشند تا از بروز دعاوی ضمان درک و ابطال تملک ممانعت شود.

۴ .بهره‌گیری از ظرفیت پیش‌بینی‌شده در تبصره هفت ماده ده قانون الزام: پیشنهاد می‌شود شهرداری کرج با اتصال برخط سامانه‌های شهرسازی خود به سامانه ثبت الکترونیک اسناد، در پرونده‌هایی که دارندگان اسناد عادی جهت ثبت ادعا و دریافت سند رسمی به سامانه سازمان ثبت مراجعه می‌نمایند، مطالبات عمومی ناشی از عوارض قانونی و آرای کمیسیون‌های ماده صد را در سامانه تثبیت کند و هم‌زمان، قطعات واقع در طرح‌های تفصیلی و تعریض معابر را به عنوان اراضی در معرض تملک نشانه‌گذاری نماید تا فرایند صدور سند رسمی برای این اشخاص، با درج حدود تملکی و تهاتر مطالبات شهرداری توأم گردد.

پیشنهادات برای پژوهش‌های آتی

۱ .واکاوی پیامدهای مالی و مسئولیت مدنی مدیران شهری ناشی از تملک اراضی عادی در پرتو قانون الزام به ثبت رسمی، با رویکرد آرای دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور.

۲ .تحلیل تطبیقی جایگاه حقوقی اسناد مشاعی کشاورزی تبدیل‌شده به کاربری‌های مسکونی غیررسمی در فرایند توسعه حریم شهرها در پرتو قانون جدید ثبتی.

۳. مطالعه سازوکارهای بازتوزیع حقوق مالکیت و ارزیابی کارآمدی ابزارهای مالی جایگزین نقدی (همچون اوراق تسویه، امتیاز تراکم شناور و حق‌توسعه) در تملک اراضی شهری فاقد سند رسمی.

منابع

اسماعیلی، ح. (۱۴۰۲). تحلیل حقوقی دعوای اثبات مالکیت با نگاهی به رویه قضائی. پژوهش‌های حقوق ثبت، ۲(۱)، ۱۵–۳۳(magiran.com) .

تفقدی زارع، س. (۱۴۰۲). بررسی قانون الزام به ثبت رسمی معاملات غیرمنقول. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۵(۴)، ۱۶۱–۱۷۱(csjlp.org) doi:10.61838/csjlp.5.4.12 .

رضوی اصل، س. م. (۱۴۰۲). تعارض اسناد عادی و رسمی در معاملات اموال غیرمنقول از دیدگاه قوانین موضوعه. پژوهش‌های حقوق ثبت، ۲(۱)، ۱۰۵–۱۲۷(magiran.com) .

زورمند، م.، احمری، ح.، و عباسپور، ر. (۱۴۰۳). بررسی فقهی و حقوقی دعاوی ناشی از تملک اراضی با تأکید بر اختیارات شهرداری. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، (۱۸)، ۶۱–۸۸(magiran.com) .



شمشیربند، ع.، نصیری لاریمی، ر.، و احمدی، س. م. (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی حقوقی تملک املاک در بافت فرسوده واجد ارزش تاریخی توسط شهرداری؛ مطالعه موردی: شهر ساری. تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، (۷۷)، ۴۰۸–۴۲۷(magiran.com) .

فیض‌پور، م. ع.، دهقانی بزرگ‌آبادی، ف.، مهدی‌زاده شاهی، م.، کماسی، ح.، پوشدوزباشی، ه.، و زیدی‌زاده، س. (۱۳۹۴). بررسی و رتبه‌بندی علل تأخیر در تملک اراضی پروژه‌های عمرانی؛ مطالعه موردی: دیدگاه معارضان ملکی بزرگراه‌های شهید بروجردی و آیت‌الله سعیدی شهرداری تهران. مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، (۲۵)، ۱۲۱–۱۴۰(magiran.com) .

مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول [تصویب مجلس در ۱۴۰۱ و تعیین تکلیف در مجمع تشخیص مصلحت نظام در ۱۴۰۳]. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران(avaye-edalat.com) .

مهاجری، م. (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی عدم ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول در نظام حقوقی ایران. پژوهش‌های حقوق ثبت، ۲(۱)، ۱۲۹–۱۴۳(magiran.com) .

شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۵۸). لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت(ekhtebar.ir) .

Ali, D. A., Deininger, K., & Goldstein, M. (2014). Environmental and gender impacts of land tenure regularization in Africa: Pilot evidence from Rwanda. Journal of Development Economics, 110, 262–275. doi:10.1016/j.jdeveco.2013.12.009 (sciencedirect.com)

Arruñada, B. (2017). Property as sequential exchange: The forgotten limits of private contract. Journal of Institutional Economics, 13(4), 753–783. doi:10.1017/S1744137416000473 (cambridge.org)

Deininger, K., Ali, D. A., & Alemu, T. (2011). Impacts of land certification on tenure security, investment, and land market participation: Evidence from Ethiopia. Land Economics, 87(2), 312–334. doi:10.3368/le.87.2.312 (ideas.repec.org)

Demsetz, H. (1967). Toward a theory of property rights. The American Economic Review, 57(2), 347–359. (jstor.org)

Galiani, S., & Schargrodsky, E. (2010). Property rights for the poor: Effects of land titling. Journal of Public Economics, 94(9–10), 700–729. doi:10.1016/j.jpubeco.2010.06.002 (isid.ac.in)