

تحلیل کاربردی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی

فاقد سند رسمی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۴/۰۷/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۴/۱۲/۰۳)

دکتر امید دولاح

وکیل پایه یک دادگستری استان بوشهر

چکیده

گسترش معاملات غیررسمی و انباشت املاک و اراضی فاقد سند رسمی، در دهه‌های اخیر به یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های حکمرانی زمین و تضمین امنیت حقوق مالکیت در ایران تبدیل شده است. از یک سو، بخش قابل توجهی از نقل و انتقالات در قالب اسناد عادی و توافق‌های محلی انجام شده و از سوی دیگر، نظام ثبت رسمی به دلایل تاریخی، فنی، هزینه‌ای و نهادی نتوانسته همگام با تحولات اجتماعی و توسعه شهری و روستایی حرکت کند. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی فاقد سند رسمی، با هدف کاستن از شکاف میان واقعیت اجتماعی تصرف و مالکیت با وضعیت رسمی دفاتر ثبت، سازوکاری برای رسیدگی اداری و شبه قضایی و صدور سند مالکیت فراهم کرده است. با این حال، اجرای این قانون در عمل با چالش‌هایی مانند دشواری احراز مالکیت و تصرف، تعارض با حقوق اشخاص ثالث، تداخل با اراضی ملی و منابع طبیعی، اختلافات حدود و نقشه برداری، تعدد وراثت و شرکا، و همچنین ناهماهنگی میان نهادهای متولی مواجهه است. پژوهش حاضر با رویکرد تحلیلی و کاربردی، ضمن تبیین مبانی حقوقی و ثبتی اراضی فاقد سند رسمی، سازوکارهای قانون و آثار آن را بررسی می‌کند و در نهایت، با اتکا به تجربه‌های اجرایی و ملاحظات حقوق تطبیقی در حوزه ثبت و کاداستر، راهبردهایی برای افزایش کارآمدی، شفافیت و عدالت در فرایند تعیین تکلیف ارائه می‌دهد.



نتیجه کلی نشان می‌دهد که قانون مزبور، ظرفیت مهمی برای ارتقای امنیت حقوق مالکیت و کاهش دعاوی ملکی دارد، اما موفقیت آن وابسته به تقویت ابزارهای راستی‌آزمایی، پیوند نهادی با نظام حدنگار، ارتقای کیفیت اطلاع‌رسانی عمومی، و بازطراحی برخی مفاهیم و مراحل رسیدگی به منظور پیشگیری از مشروعیت‌بخشی ناخواسته به تصرفات غیرقانونی است.

واژگان کلیدی: قانون تعیین تکلیف، اراضی فاقد سند رسمی، سند عادی، امنیت حقوق مالکیت، حکمرانی زمین، ثبت رسمی، حدنگار، تعارضات ثبتی

مقدمه

ثبت رسمی مالکیت، در نگاه کلاسیک حقوقی، ستون فقرات نظم مالکیت و مبادله در جامعه است. هرچه مرز میان دارایی خصوصی، اموال عمومی و منابع طبیعی روشن‌تر باشد و هرچه گردش اسناد و انتقالات در چارچوب قواعد شفاف‌تر انجام گیرد، هزینه‌های مبادله کاهش می‌یابد، امکان اعتبارسنجی دارایی‌ها برای نظام بانکی و سرمایه‌گذاری تقویت می‌شود و تعارضات در نطفه مهار می‌گردد. در مقابل، هنگامی که بخش بزرگی از املاک در وضعیتی میان‌دار قرار گیرد، یعنی مردم خود را مالک بدانند و در عمل تصرف کنند اما نظام رسمی ثبت نتواند یا نخواهد این وضعیت را در قالب سند رسمی بازتاب دهد، نااطمینانی حقوقی به تدریج به نااطمینانی اقتصادی و اجتماعی تبدیل می‌شود.



اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی در ایران، محصول یک علت واحد نیستند. بخشی از آن ریشه در توسعه شتابان شهرها، گسترش سکونتگاه‌های پیرامونی، تفکیک‌های غیرمجاز و معاملات قولنامه‌ای دارد. بخش دیگری از آن به ساختار مالکیت‌های مشاعی و موروثی بازمی‌گردد که در آن، انتقال سهم‌ها به صورت عادی انجام می‌شود ولی تبدیل آن به سند رسمی به دلیل هزینه، زمان، اختلاف وراثت یا پیچیدگی‌های ثبتی به تعویق می‌افتد. همچنین در برخی مناطق، تغییر کاربری‌ها، اصلاحات ارضی تاریخی، واگذاری‌های دولتی، یا نقص‌های قدیمی در تحدید حدود و نقشه‌برداری سبب شده است که زنجیره ثبت رسمی ناقص بماند. بنابراین، مسئله اراضی فاقد سند رسمی را باید هم‌زمان در سطح حقوقی، نهادی، اقتصادی و فنی تحلیل کرد.

در پاسخ به این وضعیت، قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی فاقد سند رسمی به‌عنوان یک سازوکار مداخله‌گر وارد میدان شد تا به جای آنکه افراد تنها از مسیر دعوای حقوقی و اثبات مالکیت در دادگاه به سند برسند، امکان رسیدگی در یک مسیر اداری با ویژگی‌های شبه‌قضایی فراهم شود. این قانون در ذات خود، میان دو ارزش مهم تعادل‌جویی می‌کند. از یک سو باید امنیت حقوق مالکیت و تثبیت دارایی‌های مردم را ارتقا دهد و از سوی دیگر، نباید به ابزاری برای تثبیت تصرفات غیرقانونی، تضییع حقوق اشخاص ثالث یا تداخل با اموال عمومی تبدیل شود. همین تعادل‌جویی، اجرای قانون را حساس و پرچالش می‌کند و ضرورت تحلیل کاربردی آن را دوچندان می‌سازد.

این مقاله با تمرکز بر کارکردهای عملی قانون، می‌کوشد نشان دهد که چگونه مفاهیم حقوق ثبت، قواعد مربوط به اسناد رسمی و عادی، و رویه‌های اداری و قضایی در اجرای قانون به هم



گره می‌خورند. همچنین تلاش می‌شود پیامدهای اقتصادی و اجتماعی صدور سند برای املاک فاقد سند رسمی بررسی شود و در نهایت، پیشنهادهایی برای افزایش انسجام نهادی و کاهش خطاهای اجرایی ارائه گردد.

بخش اول: مبانی حقوقی و مفهومی اراضی فاقد سند رسمی در نظام ثبت ایران

درک قانون تعیین تکلیف، بدون شناخت دوگانه سند رسمی و سند عادی و همچنین نقش ثبت در تثبیت مالکیت ممکن نیست. در نظام حقوقی ایران، سند رسمی در معنای حقوقی، سندی است که در حدود صلاحیت مقام رسمی و با رعایت تشریفات قانونی تنظیم شود. این تعریف، به سند رسمی اعتبار ویژه‌ای می‌دهد؛ اعتباری که هم در اثبات محتوا و هم در قابلیت اتکا برای اشخاص ثالث مؤثر است. سند عادی، در مقابل، هر نوشته‌ای است که این شرایط را ندارد، هرچند می‌تواند میان طرفین تعهدآور باشد. این تمایز، منشأ بسیاری از تعارضات در معاملات ملکی است، زیرا مردم در عمل، با سند عادی معامله می‌کنند اما هنگام اختلاف یا نیاز به وثیقه و انتقال رسمی، با محدودیت‌های جدی روبه‌رو می‌شوند.

مسئله اراضی فاقد سند رسمی، در سطح مفهومی به معنای فقدان هرگونه سابقه ثبتی نیست. گاهی ملک دارای پلاک و سابقه کلی است اما زنجیره انتقال رسمی کامل نشده و متصرف یا خریدار جدید، سند رسمی به نام خود ندارد. گاهی نیز ملک در محدوده‌ای قرار دارد که عملیات ثبتی آن در گذشته ناقص مانده یا تحدید حدود دقیق انجام نشده است. در مواردی، ملک به صورت عرفی میان افراد دست‌به‌دست شده، تفکیک‌های محلی صورت گرفته و حتی ساختمان ساخته شده است، اما هیچ‌گاه سازوکار رسمی ثبت به‌روز نشده است. بنابراین «فاقد



سند رسمی» طیفی از وضعیت‌ها را شامل می‌شود و قانون تعیین تکلیف نیز ناگزیر باید با این طیف متنوع مواجه شود.

از منظر حقوق ثبت، تثبیت مالکیت رسمی تنها با یک قرارداد یا توافق حاصل نمی‌شود؛ بلکه نیازمند گذر از مسیر نهادی است که در آن، شناسایی ملک، تعیین حدود، احراز هویت و اهلیت طرفین، بررسی ممنوعیت‌های قانونی، و اطلاع‌رسانی عمومی برای جلوگیری از تضییع حقوق ثالث انجام می‌گیرد. هر جا که یکی از این حلقه‌ها به شکل غیررسمی یا ناقص طی شود، احتمال تعارض بالا می‌رود. برای مثال، اگر انتقال سهم مشاع با اسناد عادی انجام شود اما افزاز یا تفکیک رسمی صورت نگیرد، در آینده هم انتقال رسمی دشوار می‌شود و هم اختلاف در حدود و حقوق ارتفاقی افزایش می‌یابد. یا اگر ملک در حریم رودخانه، مسیر طرح‌های عمومی، یا محدوده‌های دارای مقررات خاص قرار گیرد، صدور سند بدون بررسی دقیق، می‌تواند منافع عمومی را به خطر اندازد.

نکته کلیدی دیگر، نقش تصرف در اثبات مالکیت است. در بسیاری از دعاوی ملکی، تصرف طولانی‌مدت به عنوان قرینه‌ای بر مالکیت یا دست کم بر حق انتفاع مطرح می‌شود. اما تصرف به خودی خود همیشه مشروعیت‌آفرین نیست و ممکن است ناشی از غصب، تجاوز به اراضی عمومی یا بهره‌برداری غیرمجاز باشد. بنابراین قانون تعیین تکلیف، ناگزیر باید میان تصرف به عنوان واقعیت اجتماعی و تصرف به عنوان دلیل حقوقی تمایز قائل شود. اینجاست که استعلام از مراجع مختلف، بررسی سابقه واگذاری‌ها، و توجه به محدودیت‌های قانونی اهمیت پیدا می‌کند.



از منظر سیاست عمومی، اراضی فاقد سند رسمی معمولاً در نقاطی تراکم می‌یابد که حاکمیت داده‌ای و نظارت نهادی ضعیف‌تر است؛ حاشیه شهرها، روستاهای دورافتاده، بافت‌های فرسوده، اراضی کشاورزی خرد شده، یا مناطق دارای تاریخچه پیچیده مالکیت. در این مناطق، سند رسمی تنها یک سند حقوقی نیست؛ بلکه می‌تواند نقش یک ابزار تنظیم‌گری برای توسعه، مالیات، برنامه ریزی شهری و کاهش تعارضات را ایفا کند. همین کارکرد چندگانه باعث می‌شود که صدور سند، اگر با دقت انجام شود، آثار مثبت گسترده داشته باشد و اگر بدون سازوکارهای کنترل‌گر انجام شود، پیامدهای منفی و حتی غیرقابل برگشت ایجاد کند.

بخش دوم: سازوکارهای قانون تعیین تکلیف و تحلیل فرایند اداری و شبه قضایی

قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی فاقد سند رسمی، در پاسخ به نیاز عملی جامعه برای خروج از بن‌بست «قولنامه‌محوری» طراحی شده است. فلسفه قانون بر این فرض استوار است که تعداد قابل توجهی از املاک، از حیث مالکیت واقعی یا دست‌کم از حیث تصرف و گردش معاملاتی، وضعیت نسبتاً روشنی دارند، اما به دلیل موانع اداری، اختلافات جزئی، یا هزینه‌های دادرسی، صاحبان آن‌ها برای اخذ سند رسمی اقدام نکرده‌اند یا امکان اقدام نداشته‌اند. قانون با ایجاد یک مسیر رسیدگی خارج از چارچوب دادگاه، می‌کوشد این مانع را کاهش دهد و پرونده‌ها را با سرعت و هزینه کمتر به نتیجه برساند.

در فرایند عملی، نخستین گام تشکیل پرونده توسط متقاضی است. متقاضی معمولاً باید مدارکی ارائه کند که زنجیره تصرف یا انتقال را نشان دهد؛ از قولنامه‌ها و مبایعه‌نامه‌ها تا گواهی‌های محلی، گواهی انحصار وراثت در املاک موروثی، و مدارک مربوط به پرداخت عوارض یا قبوض. کیفیت این مدارک تعیین‌کننده است. در مواردی که اسناد عادی متعدد و



متعارض وجود دارد یا در طول زمان چندین انتقال غیررسمی رخ داده است، فرایند احراز دشوار می‌شود. اینجا نقش کارشناس ثبتی و ارزیابی ادله اهمیت پیدا می‌کند، زیرا تصمیم‌گیرنده باید بین سند عادی معتبر از نظر عرف، سند عادی مخدوش، و ادعای صرف، مرزبندی کند.

گام بعدی، بررسی وضعیت ثبتی ملک و انجام استعلام‌های لازم است. این مرحله از دو جهت اهمیت دارد. جهت نخست، جلوگیری از صدور سند برای املاکی است که در تعارض با اموال عمومی یا مقررات خاص قرار دارند. جهت دوم، شناسایی حقوق اشخاص ثالث است؛ کسانی که ممکن است شریک، وارث، مرتهن، یا ذی‌حق باشند اما در پرونده حاضر حضور ندارند. کیفیت استعلام‌ها و سرعت پاسخ‌دهی دستگاه‌ها، یکی از عوامل تعیین‌کننده در زمان رسیدگی است. هر جا که بانک‌های اطلاعاتی یکپارچه نباشد یا پاسخ‌ها با تأخیر برسد، پرونده‌ها انباشته می‌شود و متقاضیان نیز به مسیرهای غیررسمی بازمی‌گردند.

یکی از عناصر حساس در قانون، پیش‌بینی اطلاع‌رسانی عمومی از طریق آگهی و ایجاد فرصت اعتراض است. این سازوکار، نقش حفاظتی برای حقوق ثالث دارد و از منظر عدالت رویه‌ای اهمیت حیاتی پیدا می‌کند. اگر اطلاع‌رسانی به‌درستی انجام شود، احتمال اینکه فردی بدون اطلاع از فرایند، حق خود را از دست بدهد کاهش می‌یابد. اما در عمل، اطلاع‌رسانی عمومی همیشه به معنای اطلاع‌رسانی مؤثر نیست. بسیاری از ذی‌نفعان ممکن است به آگهی‌ها دسترسی نداشته باشند یا مفهوم حقوقی آن را درک نکنند. در مناطق روستایی یا حاشیه‌ای، این مشکل پررنگ‌تر است. بنابراین کیفیت اجرا در این مرحله، تعیین‌کننده مشروعیت اجتماعی و حقوقی خروجی قانون است.



مرحله بعدی، رسیدگی ماهوی و تصمیم‌گیری است. قانون مسیر رسیدگی را به نحوی طراحی کرده که تصمیم‌گیری صرفاً بر مبنای ادعای متقاضی نباشد و مجموعه‌ای از قرائن و استعلام‌ها بررسی شود. از منظر تحلیلی، تصمیم‌گیری در این مرحله با دو الگوی خطا مواجه است. خطای نوع نخست، رد ناحق درخواست متقاضی واجد حق است که به تداوم بلا تکلیفی و بی‌اعتمادی منجر می‌شود. خطای نوع دوم، پذیرش ناحق درخواست فرد فاقد حق است که می‌تواند به تضییع مالکیت واقعی و تولید تعارضات بزرگ‌تر بینجامد. در سیاست‌گذاری حقوقی، معمولاً خطای نوع دوم پرهزینه‌تر و مخاطره‌آمیزتر تلقی می‌شود، زیرا بازگرداندن وضعیت بسیار دشوار است و ممکن است اشخاص ثالث با حسن نیت نیز گرفتار شوند.

نقش داده‌های مکانی و نقشه‌برداری دقیق در این قانون، جنبه‌ای کاربردی و کمتر مورد توجه در تحلیل‌های صرفاً حقوقی است. بسیاری از اختلافات ثبتی، ناشی از عدم انطباق توصیف‌های سنتی حدود با واقعیت میدانی است. اگر تعیین حدود و مساحت بر پایه نقشه‌های دقیق انجام نشود، سند صادرشده به جای حل مسئله، منشأ اختلاف جدید خواهد شد. بنابراین ارتباط این قانون با نظام حدنگار و استانداردهای نقشه‌برداری، باید به عنوان یک جزء ماهوی دیده شود، نه صرفاً یک موضوع فنی حاشیه‌ای.

در نهایت، قانون برای مواجهه با اختلافات، مسیرهایی را پیش‌بینی می‌کند که می‌تواند شامل ارجاع موضوع به مراجع قضایی یا فراهم شدن امکان اعتراض باشد. اهمیت این بخش در حفظ حق دفاع و جلوگیری از تصمیمات غیرقابل اصلاح است. اما کارآمدی آن وابسته به این است که افراد واقعاً بتوانند از حق اعتراض استفاده کنند و هزینه و پیچیدگی فرایند، آنان را از



پیگیری منصرف نکند. اگر مسیر اعتراض بیش از حد دشوار باشد، تصمیم اداری در عمل قطعی می‌شود و همان نگرانی اصلی، یعنی تضییع حق ثالث، تشدید خواهد شد.

بخش سوم: چالش‌های اجرایی و تعارضات عملی در اجرای قانون

اجرای قانون تعیین تکلیف، در میدان عمل با مجموعه‌ای از چالش‌های چندلایه روبه‌روست که برخی ناشی از ابهام مفهومی، برخی ناشی از ضعف نهادی و برخی ناشی از واقعیت‌های اجتماعی و اقتصادی بازار زمین است. نخستین چالش، مسئله احراز «مالکیت» در شرایطی است که سند رسمی در دسترس نیست و متقاضی به اسناد عادی و قرائن متوسل می‌شود. اسناد عادی ممکن است از نظر عرف محلی معتبر باشند، اما از حیث حقوقی احتمال جعل، دست‌کاری یا تنظیم صوری در آن‌ها وجود دارد. در برخی موارد، افراد سودجو با بهره‌گیری از ضعف اطلاع‌رسانی یا بی‌سوادی حقوقی برخی ساکنان، اقدام به تهیه مدارک ظاهراً کامل می‌کنند و در غیاب مالک واقعی، مسیر صدور سند را طی می‌نمایند. این خطر، در مناطقی که مهاجرت زیاد است یا مالکین غایب‌اند، افزایش می‌یابد.

چالش دوم، تعارض با حقوق اشخاص ثالث است، به‌ویژه در املاک موروثی و مشاعی. در این نوع املاک، یکی از وراثت یا شرکا ممکن است بدون جلب رضایت دیگران اقدام کند و با ارائه مدارک ناقص یا صرفاً با اتکا به تصرف، درخواست صدور سند بدهد. اگر سازوکارهای شناسایی همه‌ذی‌نفعان و اطلاع‌رسانی مؤثر نباشد، حقوق دیگران به خطر می‌افتد. حتی اگر قانون امکان اعتراض را پیش‌بینی کرده باشد، بسیاری از ذی‌نفعان ممکن است به دلایل مالی یا اجتماعی وارد فرایند اعتراض نشوند و بعداً اختلافات به صورت پیچیده‌تری در دادگاه‌ها ظهور کند.



چالش سوم، تداخل با اراضی ملی، منابع طبیعی و اموال عمومی است. یکی از حساس‌ترین حوزه‌ها، جایی است که تصرفات طولانی‌مدت در مرز اراضی ملی یا حریم‌های قانونی شکل گرفته است. متقاضی ممکن است سال‌ها زمین را در اختیار داشته باشد، روی آن ساخت‌وساز کرده یا کشاورزی انجام داده باشد، اما این واقعیت اجتماعی لزوماً به معنای مشروعیت حقوقی نیست. اگر مرجع رسیدگی نتواند به داده‌های دقیق مکانی و سوابق واگذاری دسترسی سریع و معتبر داشته باشد، احتمال صدور سند در تعارض با منافع عمومی بالا می‌رود. از سوی دیگر، اگر نهادهای متولی منابع طبیعی نیز پاسخ‌های متفاوت یا متعارض ارائه دهند، تصمیم‌گیری دشوارتر می‌شود و پرونده‌ها به بن‌بست می‌رسند.

چالش چهارم، مسئله حدود، نقشه‌برداری و تعارض پلاک‌هاست. در بسیاری از املاک قدیمی، توصیف حدود به شیوه سنتی و با ارجاع به همسایه‌ها یا عوارض طبیعی انجام شده است. با تغییر مالکیت همسایه‌ها، تغییر مسیر آبراهه‌ها، توسعه شهری و تغییر کاربری، این توصیف‌ها دقت خود را از دست داده‌اند. وقتی قرار است سند رسمی صادر شود، باید این توصیف‌ها به داده‌های دقیق تبدیل شوند. هرگونه خطا در این تبدیل، می‌تواند سند متعارض تولید کند یا زمینه دعوای مرزی را فراهم آورد. از این رو، مشکل تنها یک مسئله فنی نیست؛ بلکه موضوعی است که مستقیماً به اعتبار سند رسمی و اعتماد عمومی به سازمان ثبت گره می‌خورد.

چالش پنجم، ناهماهنگی نهادی و تفاوت رویه‌هاست. قانون در سطح ملی واحد است، اما اجرای آن در واحدهای ثبتی مختلف ممکن است تحت تأثیر ظرفیت انسانی، تجربه کارشناسان، حجم پرونده‌ها، و حتی فرهنگ سازمانی تفاوت‌های جدی داشته باشد. همین



تفاوت رویه، باعث می شود متقاضیان برداشت کنند که نتیجه پرونده نه به حقانیت ادعا، بلکه به محل رسیدگی وابسته است. این برداشت، ولو نادرست، برای مشروعیت هر سازوکار تعیین تکلیف زیان بار است و می تواند انگیزه دور زدن قانون و بازگشت به معاملات غیررسمی را تقویت کند.

چالش ششم، مسئله زمان بر شدن فرایند و هزینه های پنهان است. قانون با هدف تسهیل طراحی شده، اما اگر استعلام ها طولانی شود، کارشناس کافی نباشد، یا پرونده ها به دلیل نقص مدارک بارها برگشت بخورند، عملاً مزیت زمانی و هزینه ای از بین می رود. در چنین شرایطی، برخی متقاضیان ممکن است به روش های غیررسمی برای تسریع کار متوسل شوند و این خود خطر فساد اداری را افزایش می دهد. از منظر سیاست گذاری، هر سازوکار تسهیلی که به یک فرایند کند و فرسایشی تبدیل شود، نه تنها هدف قانون را محقق نمی کند بلکه به تولید بی اعتمادی نهادی می انجامد.

برای روشن شدن ابعاد عملی، می توان به یک نمونه رایج اشاره کرد. ملکی در حاشیه شهر، طی بیست سال چند بار با قولنامه منتقل شده و اکنون متقاضی قصد دریافت سند دارد. در ظاهر، زنجیره قولنامه ها کامل است و همسایگان نیز تصرف را تأیید می کنند. اما در مرحله نقشه برداری مشخص می شود که بخشی از زمین در مسیر طرح تعریض معبر یا در حریم یک مسیر قرار گرفته است. اگر مرجع رسیدگی صرفاً بر اساس اسناد عادی و شهادت محلی تصمیم بگیرد، سندی صادر می شود که در آینده با طرح عمومی یا مقررات حریم تعارض پیدا می کند. اگر هم پرونده متوقف شود و متقاضی به دادگاه ارجاع داده شود، مزیت تسهیلی قانون از بین می رود. راه حل در چنین مواردی، نه ساده سازی افراطی است و نه سخت گیری مطلق،



بلکه طراحی قواعد روشن برای تفکیک بخش قابل صدور سند از بخش ممنوع، و ایجاد هماهنگی داده‌ای میان دستگاه‌های ذی‌ربط است.

بخش چهارم: ارزیابی آثار و پیامدهای حقوقی، اقتصادی و اجتماعی

از منظر حقوقی، مهم‌ترین اثر مثبت قانون تعیین تکلیف، افزایش امنیت حقوق مالکیت و کاهش بلا تکلیفی است. هنگامی که ملکی سند رسمی می‌گیرد، امکان نقل و انتقال رسمی، وثیقه‌گذاری، تنظیم روابط حقوقی با دولت و شهرداری، و پیگیری حقوقی در صورت تعرض، ساده‌تر و کم‌هزینه‌تر می‌شود. همچنین بسیاری از دعاوی مربوط به الزام به تنظیم سند رسمی، اثبات مالکیت، یا اختلافات ناشی از اسناد عادی، می‌تواند کاهش یابد یا دست‌کم از پیچیدگی آن کاسته شود. این اثر، نه تنها برای فرد مالک، بلکه برای نظام قضایی نیز اهمیت دارد، زیرا کاهش پرونده‌های تکراری و مشابه، ظرفیت دادگاه‌ها را برای رسیدگی به دعاوی مهم‌تر آزاد می‌کند. از منظر اقتصادی، رسمی‌سازی مالکیت می‌تواند دارایی را از حالت «غیرقابل استفاده در نظام اعتبار رسمی» به دارایی قابل وثیقه تبدیل کند. این موضوع در عمل، بر دسترسی خانوارها و کسب و کارهای کوچک به تسهیلات، امکان‌نوسازی بافت‌های فرسوده، و افزایش سرمایه‌گذاری در املاک اثرگذار است. همچنین شفاف‌شدن مالکیت، امکان سیاست‌گذاری دقیق‌تر در حوزه مالیات‌های محلی، عوارض شهری و برنامه‌ریزی فضایی را تقویت می‌کند. به بیان دیگر، سند رسمی صرفاً ابزار مالکیت نیست، بلکه ابزاری برای خواناتر کردن اقتصاد زمین است؛ اقتصادی که اگر پنهان و غیرشفاف بماند، بستر مناسبی برای سوداگری، فساد و نزاع فراهم می‌کند.



از منظر اجتماعی، صدور سند می‌تواند به احساس تعلق و ثبات در سکونتگاه‌ها کمک کند و در برخی مناطق، مانع از تخریب سرمایه اجتماعی ناشی از نزاع‌های ملکی شود. خانوارهایی که سال‌ها در یک محل سکونت دارند اما از بیم دعوا یا عدم پذیرش رسمی، احساس ناامنی می‌کنند، با دریافت سند رسمی بخشی از این نگرانی را کنار می‌گذارند. این اثر به‌ویژه در سکونتگاه‌های کم‌برخوردار و بافت‌های غیررسمی اهمیت دارد، زیرا ناامنی حقوقی در این مناطق غالباً با ناامنی اقتصادی و اجتماعی همراه است.

با این حال، پیامدهای منفی بالقوه نیز وجود دارد که باید صریح و واقع‌بینانه دیده شود. نخستین مخاطره، امکان مشروعیت بخشی ناخواسته به تصرفات غیرقانونی است. اگر معیارهای احراز حق به اندازه کافی دقیق نباشد یا استعلام‌ها و داده‌های مکانی ناقص باشد، ممکن است فردی که به شکل غیرقانونی تصرف کرده، با گذر از فرایند تعیین تکلیف سند رسمی بگیرد. چنین رخدادی، نه تنها حقوق مالک واقعی یا منافع عمومی را نقض می‌کند، بلکه پیام خطرناکی به جامعه می‌دهد؛ اینکه تصرف و تثبیت غیررسمی می‌تواند نهایتاً به سند رسمی منجر شود. این پیام، اگر در مقیاس وسیع شکل بگیرد، انگیزه تخلف را افزایش می‌دهد و بنیان‌های حکمرانی زمین را سست می‌کند.

مخاطره دوم، تشدید نابرابری در صورت نبود حمایت‌های حقوقی و اطلاع‌رسانی برای گروه‌های آسیب‌پذیر است. افراد کم‌سواد یا کم‌درآمد ممکن است نتوانند مسیر اداری را طی کنند، هزینه‌های کارشناسی و رفت‌وآمد را بپردازند، یا حتی از حق اعتراض و دفاع خود استفاده کنند. در مقابل، افراد برخوردارتر یا دارای ارتباطات محلی، ممکن است سریع‌تر و مؤثرتر عمل کنند. نتیجه چنین وضعی می‌تواند این باشد که رسمی‌سازی به جای عدالت، به



بازتوزیع ناعادلانه فرصت‌ها منجر شود. این مخاطره با طراحی ابزارهای حمایتی، شفافیت فرایند و نظارت مؤثر قابل کنترل است، اما نادیده گرفتن آن هزینه‌های اجتماعی ایجاد می‌کند.

مخاطره سوم، تولید تعارضات ثبتی جدید در صورت عدم پیوند با نظام حدنگار است. اگر سندهای جدید بر مبنای داده‌های نقشه‌ای ناسازگار صادر شوند، ممکن است در آینده با اجرای طرح‌های کاداستری یا با صدور اسناد جدید برای املاک مجاور تعارض پیدا کنند. در این حالت، سند رسمی که باید ابزار اطمینان باشد، به ابزار نزاع تبدیل می‌شود. بنابراین، ارزیابی اثر قانون بدون توجه به کیفیت داده‌های مکانی و استانداردهای نقشه‌برداری، ارزیابی ناقصی خواهد بود.

با جمع‌بندی این آثار، می‌توان گفت قانون تعیین تکلیف، یک ابزار ضروری در گذار از اقتصاد قولنامه‌ای به اقتصاد ثبت رسمی است، اما این گذار همواره با خطرات همراه است. تجربه‌های جهانی نیز نشان می‌دهد که رسمی‌سازی مالکیت وقتی موفق است که هم‌زمان سه عنصر را تقویت کند؛ شفافیت نهادی، دقت فنی در شناسایی ملک، و عدالت رویه‌ای برای حفاظت از حقوق غایبان و گروه‌های آسیب‌پذیر. در غیر این صورت، رسمی‌سازی ممکن است به جای حل مسئله، مسئله را به سطحی پیچیده‌تر منتقل کند.

بخش پنجم: پیشنهاد‌های اصلاحی و راهبردهای بهبود حکمرانی ثبتی

نخستین پیشنهاد، تقویت راستی‌آزمایی و استانداردسازی معیارهای احراز حق است. لازم است ضابطه‌های روشن‌تری برای ارزیابی اسناد عادی، سابقه تصرف، شهادت محلی و سایر قرائن تدوین و به صورت یکنواخت اجرا شود. هرچه معیارها روشن‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر باشد، هم



احتمال خطا کاهش می‌یابد و هم امکان نظارت مؤثر فراهم می‌شود. در این چارچوب، نقش آموزش مستمر کارشناسان و تصمیم‌گیرندگان اهمیت ویژه دارد، زیرا بخش مهمی از خطاها ناشی از برداشت‌های متفاوت یا فقدان مهارت در تحلیل ادله است.

پیشنهاد دوم، پیوند نهادی و فنی فرایند تعیین تکلیف با نظام حدنگار و داده‌های مکانی معتبر است. صدور سند بدون نقشه دقیق و بدون کنترل تداخلات مکانی، ریسک تولید تعارض را بالا می‌برد. ایجاد یک مسیر یکپارچه که در آن، هر پرونده تعیین تکلیف به صورت پیش‌فرض با کنترل‌های مکانی و تطبیق با لایه‌های اطلاعاتی مرتبط با منابع طبیعی، حریم‌ها و طرح‌های شهری همراه باشد، می‌تواند بسیاری از اختلافات آینده را پیشگیری کند. این کار نیازمند همکاری نهادی و دسترسی سریع و برخط به داده‌های مرتبط است.

پیشنهاد سوم، اصلاح و تقویت اطلاع‌رسانی عمومی به گونه‌ای است که «فرصت اعتراض واقعی» فراهم شود، نه صرفاً یک تشریفات. اطلاع‌رسانی باید به زبان ساده، در دسترس و چندکاناله باشد و در مناطق خاص، از ظرفیت شوراهای محلی، دهیاری‌ها و نهادهای اجتماعی برای رساندن پیام استفاده شود. همچنین لازم است امکان دسترسی آسان به اطلاعات پرونده برای ذی‌نفعان فراهم باشد تا فردی که احتمالاً ذی‌حق است، بتواند بدون هزینه سنگین از وضعیت مطلع شود.

پیشنهاد چهارم، طراحی سازوکارهای حمایتی برای گروه‌های کم‌برخوردار است. اگر هدف، ساماندهی و کاهش بلا تکلیفی است، باید ابزارهایی برای کاهش هزینه‌های کارشناسی، تسهیل تهیه مدارک، یا ارائه مشاوره حقوقی عمومی پیش‌بینی شود. در غیر این صورت، قانون در عمل به نفع کسانی عمل می‌کند که توان عبور از پیچیدگی‌های اداری را دارند. چنین



حمایت‌هایی می‌تواند در قالب معاضدت حقوقی، خدمات مشاوره‌ای در ادارات ثبت، یا کاهش هزینه‌ها برای اقشار خاص طراحی شود.

پیشنهاد پنجم، تقویت نظارت و شفافیت برای کاهش خطر فساد و نفوذپذیری فرایند است. هر فرایند اداری که با دارایی‌های ارزشمند سروکار دارد، مستعد فشارهای محلی و رانت است. شفاف کردن مراحل، ثبت دیجیتال همه اقدامات، امکان ردیابی تصمیمات و مستندسازی علت پذیرش یا رد، از ابزارهای مهم کنترل است. همچنین ایجاد سازوکارهای گزارش‌دهی و رسیدگی به شکایات، می‌تواند اعتماد عمومی را افزایش دهد.

پیشنهاد ششم، بازنگری در نسبت میان مسیر اداری و مسیر قضایی است. اگر اعتراض‌ها به گونه‌ای طراحی شود که افراد عملاً نتوانند آن را پیگیری کنند، تصمیم اداری قطعی می‌شود و خطر تضییع حق افزایش می‌یابد. از سوی دیگر، اگر هر اختلاف کوچک به دادگاه ارجاع شود، مزیت تسهیلی قانون از بین می‌رود. راهبرد میانی می‌تواند تقویت سازوکارهای حل اختلاف تخصصی و میانجی‌گرانه در درون فرایند باشد، به‌ویژه در اختلافات مرزی یا اختلافات وراثتی که قابلیت سازش دارند.

پیشنهاد هفتم، نگاه بلندمدت به این قانون به عنوان بخشی از یک بسته اصلاحی بزرگ‌تر است. مسئله اراضی فاقد سند رسمی، صرفاً با یک قانون مقطعی حل نمی‌شود. اگر هزینه‌های ثبت رسمی همچنان بالا باشد، اگر فرایندهای تفکیک و افراز پیچیده بماند، و اگر مردم احساس کنند سند رسمی به سختی قابل دسترس است، چرخه تولید املاک فاقد سند رسمی ادامه می‌یابد. بنابراین، اصلاح ساختار هزینه‌ها، تسهیل ثبت انتقالات، و تقویت فرهنگ حقوقی عمومی، باید هم‌زمان با اجرای قانون دنبال شود تا ورودی جدید به مسئله کاهش یابد.



نتیجه گیری

قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی فاقد سند رسمی، پاسخی حقوقی به یک واقعیت گسترده اجتماعی و اقتصادی است؛ واقعیتی که در آن، معاملات و تصرفات گسترده، از مسیر ثبت رسمی فاصله گرفته و پیامدهای آن در قالب نااطمینانی حقوقی، افزایش دعاوی و اختلال در بازار زمین آشکار شده است. این قانون با ایجاد مسیر رسیدگی اداری و شبه قضایی، ظرفیت مهمی برای کاهش هزینه های مردم، کاهش بار دادگستری، و افزایش امنیت حقوق مالکیت دارد. با این حال، اجرای آن در عمل نشان می دهد که موفقیت قانون به شدت وابسته به کیفیت احراز حق، کارآمدی اعلام ها، دقت نقشه برداری و پیوند با نظام حدنگار، و همچنین عدالت رویه ای در حفاظت از حقوق اشخاص ثالث است.

تحلیل کاربردی نشان می دهد که مهم ترین خطر قانون، نه اصل ایده رسمی سازی، بلکه امکان خطا در تشخیص و مشروعیت بخشی ناخواسته به تصرفات غیرقانونی یا تضییع حقوق غایبان است. برای مهار این خطر، باید معیارهای روشن تر و استانداردتر برای ارزیابی ادله فراهم شود، داده های مکانی و نهادی یکپارچه گردد، اطلاع رسانی عمومی واقعی تر شود و حمایت های لازم برای گروه های آسیب پذیر در نظر گرفته شود. در نهایت، این قانون زمانی به هدف خود نزدیک می شود که در چارچوب یک سیاست جامع حکمرانی زمین قرار گیرد؛ سیاستی که هم خروجی پرونده های موجود را سامان دهد و هم ورودی جدید املاک فاقد سند رسمی را با کاهش هزینه ها و پیچیدگی های ثبت رسمی محدود کند.



منابع و مآخذ

الف) منابع فارسی

۱. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، مصوب مجلس شورای اسلامی، تهران، روزنامه رسمی کشور.
۲. آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، تصویب‌نامه هیأت وزیران، تهران، روزنامه رسمی کشور.
۳. قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب و اصلاحات بعدی، تهران، روزنامه رسمی کشور.
۴. آیین‌نامه قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب و اصلاحات بعدی، تهران، روزنامه رسمی کشور.
۵. قانون مدنی، مصوب و اصلاحات بعدی، تهران، روزنامه رسمی کشور.
۶. قانون افراز و فروش املاک مشاع، مصوب و اصلاحات بعدی، تهران، روزنامه رسمی کشور.
۷. قانون جامع حدنگار کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی، تهران، روزنامه رسمی کشور.
۸. شمس، عبدالله. آیین دادرسی مدنی. تهران، انتشارات دراک.
۹. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق. تهران، انتشارات گنج دانش.
۱۰. کاتوزیان، ناصر. اموال و مالکیت. تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۱. کاتوزیان، ناصر. قواعد عمومی قراردادها. تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۲. امامی، سیدحسن. حقوق مدنی. تهران، کتابفروشی اسلامیة.



۱۳. شهیدی، سیدحسین. حقوق مدنی، اعمال حقوقی و قراردادها. تهران، انتشارات مجد.

۱۴. صفایی، سیدحسین. حقوق خانواده. تهران، انتشارات میزان.

۱۵. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور. مجموعه قوانین و مقررات ثبتی. تهران، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.

۱۶. سازمان نقشه‌برداری کشور. مبانی نقشه‌برداری و استانداردهای اطلاعات مکانی مرتبط با املاک. تهران، سازمان نقشه‌برداری کشور.

ب) منابع انگلیسی

۱. De Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, Basic Books.
۲. Williamson, Ian P., Enemark, Stig, Wallace, Jude, and Rajabifard, Abbas. *Land Administration for Sustainable Development*. Redlands, ESRI Press.
۳. Zevenbergen, Jaap. *Systems of Land Registration: Aspects and Effects*. Delft, Netherlands Geodetic Commission.
۴. Simpson, S. Rowton. *Land Law and Registration*. Cambridge, Cambridge University Press.
۵. Dale, Peter F., and McLaughlin, John D. *Land Information Management: An Introduction with Special Reference to Cadastral Problems in Third World Countries*. Oxford, Oxford University Press.
۶. Enemark, Stig. *Land Administration Systems: Managing Rights, Restrictions and Responsibilities in Land*. Aalborg, Aalborg University Press.
۷. United Nations. *Guidelines on Real Property Units and Identifiers*. New York, United Nations Publications.



۸. World Bank. *Land Governance Assessment Framework: Implementation Manual*. Washington, DC, World Bank Publications.
۹. FAO. *Good Governance in Land Tenure and Administration*. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
۱۰. UN-Habitat. *Secure Land Rights for All*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.
۱۱. Bruce, John W., and Migot-Adholla, Shem E. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Washington, DC, World Bank Publications.
۱۲. Payne, Geoffrey. *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*. London, ITDG Publishing.