





Enforcement Guarantee in Law and Public Policy: A Case Study of Article (1) of the "Act on the Mandatory Registration of Real Estate Transactions" (enacted in 2024)

-  **Amirkia Ameri Sani** | PhD in Criminal Law and Criminology, Tehran University, Faculty of Law & Political Science, Tehran, Iran. (Corresponding author) Email: Amirkia.ameri@ut.ac.ir
-  **Amirhosein Hajizadeh** | LLM from Farabi branch of Tehran University, Tehran, Iran. A.haji1370@gmail.com
-  **SeyedMohammad Sahebkar Khorasani** | Assistant professor at Technology Studies Institute, Tehran, Iran. Email: sahebkar@tsi.ir
-  **Seyed Ali Sajadi** | LLM Student in International Commercial and Economic law at Tehran University, Tehran, Iran. seyedal.sajadi@ut.ac.ir



Abstract

One of the most significant distinctions between the legal approach and the public policy approach to problem-solving lies in their respective perspectives on the design of enforcement guarantee. In this article, we aim to answer the question of what distinctions exist between the legal and public policy approaches to enforcement guarantee and which approach has been adopted in the design of the enforcement guarantee outlined in Article 1 of the "Act on the Mandatory Registration of Real Estate Transactions" (Enacted in 2024). This study, employing a qualitative legal methodology in the analysis of statutory text, and through using a public policy approach, examines the conceptual differences between law and public policy in the design of enforcement frameworks. Based on the policy-making process of the "Act on the Mandatory Registration of Real Estate Transactions" (Enacted in 2024), The findings demonstrate that

Journal of Research and
Development in Private Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 2 | No. 4 | Fall 2025 Winter
2026 (Original Article)

www.jpl.illrc.ac.ir

DOI:
10.22034/jpl.2025.2060263.1209

exclusive reliance on traditional legal sanctions proves insufficient in addressing legal and judicial problems and may in fact result in secondary harms. The problem of the validity of informal (non-registered) documents constitutes one of the fundamental challenges within Iran's legal and judicial system, with its detrimental effects extending across various levels and areas of public policy. The analysis of the "Act on the Mandatory Registration of Real Estate Transactions" (Enacted in 2024) as the case study of this research highlights the adoption of a public policy perspective in the design of the enforcement mechanism stipulated in Article 1 of the Act, which diverges from the conventional reliance on criminal sanctions a pattern extensively observed in Iran's public policy processes. In this case, the design of the enforcement guarantee reflects a shift from traditional criminalization toward a policy-based sanction, namely inadmissibility of claims. Since the issuance of inadmissibility orders has not been explicitly stipulated in previous Iranian legislation and has largely been developed through judicial practice, the enforcement guarantee introduced in Article 1 constitutes the first explicit legislative recognition of the inadmissibility of a specific claim. The findings of this study indicate that addressing public issues within the legal and judicial domain such as the validity of ordinary documents requires moving beyond traditional legal frameworks and adopting interdisciplinary approaches, particularly legal policy-making as a branch of public policy. An approach that utilizes the principles and techniques of public policy to enhance both the quality of the policy-making process in legal and judicial affairs, as well as improve the quality of its outputs in the form of overarching documents, laws, and regulations.

KeyWords Policy formulation, Legal policy-making, Public policy, Ordinary documents, Enforcement guarantee,



ضمانت اجرا در حقوق و سیاست گذاری عمومی؛ مطالعه موردی ماده نخست «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» مصوب ۱۴۰۳

دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران،
تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Amirkia.ameri@ut.ac.ir

امیرکیا عامری ثانی 

فارغ التحصیل کارشناسی ارشد حقوق ثبت اسناد و املاک دانشکده گان فارابی دانشگاه
تهران، تهران، ایران

A.haji1370@gmail.com

امیرحسین حاجی زاده 

استادیار پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران

sahebkar@tsi.ir

سیدمحمدصاحبکار خراسانی 

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق تجاری و اقتصادی بین الملل دانشگاه تهران، تهران،
ایران

seyedalij.sajjadi@ut.ac.ir

سیدعلی سجادی 

چکیده

یکی از مهم‌ترین وجوه افتراق میان رویکرد حقوق و سیاست‌گذاری عمومی در حل مسئله، نوع رویکرد در طراحی ضمانت اجراست. در این مقاله به دنبال پاسخ به این پرسش هستیم که چه تفاوت‌هایی میان رویکرد حقوق و سیاست‌گذاری عمومی به ضمانت اجرا وجود دارد و در طراحی ضمانت اجرای مندرج در ماده نخست قانون «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» مصوب ۱۴۰۳ کدام رویکرد دنبال شده است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش کیفی حقوقی برای تحلیل متن قانون و مبتنی بر رویکرد سیاست‌گذاری عمومی، به توصیف و تحلیل تفاوت نگاه دانش حقوق و سیاست‌گذاری عمومی در طراحی ضمانت اجرا می‌پردازد و با تمرکز بر فرایند تصویب قانون «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» مصوب ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که اتکای صرف به ضمانت اجرای سنتی حقوقی، در مواجهه با مسائل حقوقی و قضایی ناکافی است و به آسیب‌های جدید منتهی می‌شود.

مسئله اعتبار اسناد عادی از چالش‌های بنیادین نظام حقوقی و قضایی ایران است که آثار مخرب آن در حوزه‌های مختلف سیاست عمومی، مشهود است. تحلیل ماده نخست قانون «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» مصوب ۱۴۰۳ به‌عنوان موضوع این مورد پژوهی، بیانگر آن است که هرچند از ضمانت اجرای کیفری در فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران به طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما ورود رویکرد سیاست‌گذاری عمومی در طراحی ضمانت اجرای سیاست موضوع ماده نخست این قانون موجب فاصله‌گیری از الگوی سنتی استفاده از ضمانت اجرای کیفری (جرمانگاری) و طراحی ضمانت اجرای سیاستی (عدم استماع) شده است. از آنجایی که موارد صدور قرار عدم استماع در قوانین موضوعه مورد تصریح قرار نگرفته است و مصادیق صدور آن توسط رویه قضایی تعیین می‌شود، ضمانت اجرای عدم استماع در ماده نخست قانون مذکور را باید اولین مورد از تصریح قانون‌گذار به عدم امکان استماع یک دعوی مشخص دانست. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که حل مسائل عمومی در حوزه حقوقی و قضایی نظیر اعتبار اسناد عادی، مستلزم عبور از چهارچوب‌های حقوقی و به‌کارگیری رویکردهای میان‌رشته‌ای و به طور خاص سیاست‌گذاری حقوقی به‌عنوان شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی است؛ رویکردی که می‌تواند با بهره‌گیری از اصول و فنون دانش سیاست‌گذاری عمومی به بهبود کیفیت فرایند سیاست‌گذاری در امور حقوقی و قضایی و همچنین بهبود کیفیت خروجی این فرایند در قالب اسناد بالادستی، قوانین و مقررات منتهی شود.

کلیدواژه‌ها: تدوین سیاست، سند عادی، سیاست‌گذاری حقوقی، سیاست‌گذاری عمومی، ضمانت اجرا، عدم استماع دعوا

مقدمه

هدف غایی هر دانش، فهم و حل یک مسئله است. دانش حقوق نیز در موضوعات و شاخه‌های مختلف خود به دنبال حل مسئله است. بسیاری از راهکارهایی که در قالب سیاست‌های رسمی از نتایج تحقیقات و تضارب آرای حقوقی ناشی می‌شوند در قالب‌های گوناگون از جمله قوانین مصوب مجلس و مقررات الزام‌آور به مرحله اجرا می‌رسند، در مرحله اجرا موفق به نیل به اهداف خود نمی‌شوند. شکست در اجرای سیاست، ممکن است ریشه در مرحله اجرای سیاست یا مراحل پیش از اجرا از جمله تدوین سیاست داشته باشد. از قانونی که به رغم لازم‌الاجرا بودن توسط مجری اجرا نمی‌شود با عنوان «قانون متروک» یاد می‌شود؛ عدم اجرای قانون توسط دولت، گاه به دلیل عدم قدرت بر اجرا و گاه به دلیل عدم انگیزه است (میرزایی، ۱۳۹۰: ۹۹). در مواردی نیز دولت با علم به غیرقابل اجرا بودن و صرفاً به منظور اعلام موضع در قبال یک مسئله، نسبت به قانون‌گذاری نمادین اقدام می‌کند، با این پیش فرض که قصد اجرای قانون را ندارد (ایروانیان، ۱۳۹۲: ۱۷۷-۱۷۸). با این حال، قوانین اصولاً جنبه نمادین نداشته و با علم به تبدیل شدن به قانون متروک به تصویب نمی‌رسد، بلکه هدف از تصویب آنها پاسخ به یک مسئله است. بسیاری از قوانین و مقررات، به رغم پیروی شکلی از اصول و قواعد حقوقی، در محتوا به کلی مستقل بوده و موضوع آن به مسئله‌ای خارج از دانش حقوق مرتبط است و برخلاف احکام قوانینی از جمله قوانین مادر مدنی و کیفری، محتوای این قوانین، موضوع علم حقوق نیست، به عنوان نمونه در وضع قوانین حوزه مالیات، اصول و قواعد حقوقی در خصوص محتوا و فرایند تصویب آن - که برخی الزامات قانونی مانند اصول قانون اساسی و برخی اصول و دکترین حقوقی هستند - رعایت می‌شوند، در حالی که محتوای قانون ملهم از علوم غیرحقوقی و به طور خاص اقتصاد است. بر این مبنا، حل بسیاری از مسائل، موضوعاً خارج از دانش حقوق بوده و نیازمند به کارگیری علوم غیرحقوقی است. بسیاری از مسائل درون نظام حقوقی و نظام قضایی نیز هرچند عادتاً توسط حقوق دانان مدیریت و حل و فصل می‌شوند، اما در صورتی که از ظاهر مسئله فراتر رویم، این حقیقت آشکار می‌شود که مسئله تنها ظاهر حقوقی دارد و حل آن نیازمند به کارگیری علوم غیرحقوقی است. بر این

مبنا، بسیاری از مسائل کلان نظام حقوقی و قضایی بیش از آنکه با به کارگیری دانش حقوق قابل حل باشد، نیازمند دانش‌های میان رشته‌ای به ویژه سیاست‌گذاری عمومی و مدیریت^۱ است.

«سیاست‌گذاری عمومی»^۲ نگاهی غیرمتعصبانه به مسائل عمومی دارد و خود ذی‌نفع حفظ یا حل مسائل نیست. سیاست‌گذاری عمومی مدافع دخالت دانش‌های مختلف در مسائلی است که به طور سنتی در سیطره علم یا صاحبان علمی خاص بوده است. دانش سیاست‌گذاری عمومی به طور خلاصه، دانش حل مسئله است و به همین جهت آنرا «علم دولت در عمل» خوانده‌اند (مولر، ۱۳۷۸: ۱۱). سیاست‌گذاری حقوقی نیز شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی است که با استفاده از ابزارها و اصول سیاست‌گذاری عمومی، حل مسائل حقوقی و قضایی را دنبال می‌کند. پرداختن به سیاست‌گذاری عمومی و جزئیات آن خارج از حوصله این نوشتار است، اما به منظور تبیین مقدماتی تفاوت نگاه دانش حقوق و سیاست‌گذاری عمومی و ضرورت به کارگیری سیاست‌گذاری عمومی در حل مسائل نظام حقوقی و قضایی، در این مقاله به یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های این دو دانش که عبارت است از تمایز در رویکرد در طراحی «ضمانت اجرا»، پرداخته می‌شود. تبیین این تفاوت از رهگذر بررسی یکی از مسائل اساسی در نظام حقوقی و قضایی کشور یعنی «اعتبار اسناد عادی» دنبال خواهد شد.

یکی از تکالیف قوه قضائیه در کنار رسیدگی به دعاوی، وظایف در صلاحیت سازمان ثبت اسناد املاک است. به طور کلی نظام ثبت املاک، علاوه بر ابعاد حقوقی، به عنوان یکی از بانک‌های داده حیاتی در نظام حکمرانی (میرشکاری و زرگری، ۱۴۰۳: ۲۰۸)، دارای آثار مهمی در سایر حوزه‌های کلان سیاست عمومی از جمله اقتصاد است (صابر و طباطبایی، ۱۳۹۰) و حوزه‌های مشخص تری مانند کشاورزی و امنیت غذایی است (خروشی، ۱۴۰۳: ۵۰). به لحاظ ابعاد و آثار، بدون تردید یکی از مهم‌ترین مسائل نظام حقوقی و نظام قضایی کشور، «مسئله اعتبار اسناد عادی» است. این مسئله که در خصوص وجود و اهمیت آن،

¹ Management

² Public Policy

اتفاق نظر نسبی میان حقوق دانان و سیاستگذاران وجود دارد، به حدی دارای آثار مخرب برای نظام حقوقی و قضایی ایران به طور مستقیم و برای سایر سطوح سیاست گذاری از جمله حوزه سیاست گذاری اقتصادی، به طور غیرمستقیم بوده است که برخی آسیب‌های ناشی از اعتبار اسناد عادی بر وضعیت «حقوق مالکیت» در ایران را موجب «تحقیر ملی و سرشکستگی» دانسته‌اند.^۱ تصویب «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» که در سال ۱۴۰۳ لازم الاجرا شد، مهم‌ترین تلاش برای حل مسئله اعتبار اسناد عادی بود. در خصوص اهمیت و ابعاد مسئله اعتبار اسناد عادی باید بیان داشت که مطابق ماده (۱۲۸۷) قانون مدنی: «اسنادی که در اداره ثبت اسناد و املاک یا دفاتر اسناد رسمی یا در نزد سایر مأمورین رسمی در حدود صلاحیت آن‌ها بر طبق مقررات قانونی تنظیم شده باشند رسمی است». بنابراین، مفهوم مخالف این ماده آن است که اسنادی که در اداره ثبت اسناد و املاک یا دفاتر اسناد رسمی یا نزد سایر مأمورین رسمی در حدود صلاحیت بر طبق قانون ثبت نشده است، «سند عادی» است. اسناد عادی به دلایل متعددی از جمله سهولت تنظیم، ارزان بودن، سریع و بدون تشریفات بودن، عدم اطلاع دولت برای اخذ مالیات نقل و انتقال و دلایلی از این قبیل، از محبوبیت بسیاری در ایران برخوردار هستند و رواج آن محدود به اموال غیرمنقول نیست و در کلیه معاملات و تعاملات روزمره، به طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد. به رغم فقدان آمار رسمی، طبق برخی آمارهای ارائه شده توسط مقامات رسمی، حدود ۲۰ میلیون مال غیرمنقول با سند عادی وجود دارد که فاقد سند رسمی است^۲، و از سوی دیگر، حدود ۶۰ درصد از پرونده‌های ورودی به دادگستری به اسناد عادی مربوط است.^۳ البته آماری قابل اتکاء از اسناد عادی و پرونده‌های مرتبط با آن وجود ندارد و برخی مقامات مدعی کاهش آن پس از نیمه دهه ۹۰

^۱ در این رابطه بنگرید به نشست تحلیل مسئله اسناد عادی با حضور حجت‌الاسلام مجید انصاری؛ عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز سید صادق سعادتیان؛ معاون امور اسناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بنگرید به:

<https://www.tasnimnews.com/fa/news/1402/08/10/2980450>

^۲ در این رابطه بنگرید به سخنان رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در دسترس به آدرس: <https://www.asriran.com/fa/news/996862>

^۳ در این رابطه بنگرید به سخنان رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در دسترس به آدرس: <https://www.iribnews.ir/fa/news/4329206>

از طریق افزایش صدور اسناد تک برگ مبتنی بر طرح حدنگار شده‌اند.^۱ حجم بالای پرونده‌های ورودی به قوه قضائیه به دلیل اختلافات ناشی از اسناد عادی، به تنهایی برای مسئله دانستن «اعتبار سند عادی» و ضرورت حل مسئله یا کاهش دامنه آسیب کافی است. با این حال، علاوه بر این آسیب، کاهش امنیت حقوقی شهروندان و افزایش خطر (ریسک) سرمایه‌گذاری با ابطال اسناد رسمی به استناد سند عادی^۲، تشتت آراء^۳، افزایش پرونده‌های قضایی، اطاله دادرسی ناشی از تراکم پرونده‌ها، افزایش جرایم به ویژه «معامله معارض» و «انتقال مال غیر» و همچنین «کلاهبرداری» از دیگر آسیب‌های اعتبار اسناد عادی به طور کلی و به طور خاص در معاملات اموال غیرمنقول است (عبدالملکی و شکوری گرکانی، ۱۴۰۱: ۲-۶). همچنین عدم ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول موجب تضييع حقوق محکوم له به دلیل عدم امکان شناسایی اموال غیرمنقول ثبت نشده محکوم علیه جهت توقیف مطابق مواد (۹۹) تا (۱۰۴) قانون اجرای احکام مدنی خواهد شد و از سوی دیگر، نظام حکمرانی در شناسایی اموال اشخاص به منظور سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و مالی به ویژه در حوزه مالیات و سایر سیاست‌هایی که اجرای آن نیازمند سنجش تمکن مالی اشخاص است از جمله اعطای یارانه یا سایر تسهیلات مالی، با مشکلات اساسی مواجه خواهد شد. کشورهای مختلف از رویکردهای متفاوتی متناسب با شرایط کشور خود در تنظیم امور نظام ثبت املاک استفاده می‌کنند (طباطبایی، ۱۳۸۹: ۲۳۶). که تاثیر آن بر کیفیت حفاظت از حقوق مالکیت یکسان نیست. برخی از مهم‌ترین شاخص‌های بین‌المللی در حوزه حقوق «مالکیت» از جمله «شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت» یا «IPRI»^۴ نشان از وضعیت نامطلوب ایران دارد.

^۱ در این رابطه بنگرید به سخنان معاون سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در دسترس به آدرس:

<https://www.javanonline.ir/fa/news/1199385>

^۲ بنگرید به: شهنوش فروشانی، محمد عبدالصالح، ابطال سند رسمی مالکیت به استناد سند عادی بیع با تاریخ مقدم (نقد رأی دادگاه تجدیدنظر استان تهران)، فصلنامه رای، دوره ۵، شماره ۱۴، پیاپی، ۱۳۹۵.

^۳ به عنوان نمونه ر.ک دادنامه شماره ۱۲۴۸۰۱۲۲۱۳۰۲۲۱۳۰۹۹۷۰۹۳۰ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴ صادر از شعبه ۴ دادگاه عمومی حقوقی تهران که مقایسه آن آرا صادره مبنی بر امکان ابطال سند رسمی به استناد سند عادی، نشان از تشتت در تفاسیر قضایی در خصوص ابطال اسناد رسمی توسط اسناد عادی دارد.

^۴ International Property Rights Index (IPRI)

شواهد زیادی مبنی بر همبستگی^۱ شدید میان وضعیت حقوق مالکیت و بسیاری از بایسته‌های توسعه از جمله «کارآفرینی»^۲ وجود دارد (Levy-Carciente, 2024: 48). ایران در میان ۱۲۵ کشور بررسی شده جایگاه ۱۱۳ را به خود اختصاص داده است (همان: ۱۳). این توضیحات، اهمیت مسئله اعتبار اسناد عادی به ویژه در حوزه معاملات املاک غیرمنقول و تأثیر آن در حوزه های غیرحقوقی و قضایی را آشکار می‌سازد.

۱. خداداد، جنت؛ امینی، منصور (۱۴۰۱)، ارزیابی طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول با رویکرد تطبیقی، نشریه پژوهش‌های حقوق ثبت، ۱ (۱)، ۱۸۱-۲۱۴.

۲. علیجانی، محسن؛ جواهرکلام، محمد هادی (۱۴۰۳)، تحلیل حقوقی و اقتصادی مفاد ماده یک قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، دانشنامه حقوق اقتصادی، ۳۱ (۲۶)، ۱۶۲-۱۸۴.

فرایند سیاست‌گذاری حقوقی برای حل مسئله اسناد عادی، موضوع پژوهش‌های متنوع حقوقی و سیاستی می‌تواند قرار گیرد. این در حالی است که اغلب مطالعات انجام شده در خصوص «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» مصوب ۱۴۰۳ بر ابعاد حقوقی این قانون متمرکز است (خداداد و امینی، ۱۴۰۱) و در موارد نادری نیز در کنار ابعاد حقوقی، ابعاد اقتصادی قانون مورد تحلیل قرار گرفته است (علیجانی و جواهرکلام، ۱۴۰۳). با این وجود، تاکنون در موضوع تفاوت ضمانت اجرا در حقوق و سیاست‌گذاری عمومی، پژوهش به فارسی و انگلیسی صورت نگرفته و در منابع فارسی نیز قانون مورد بحث از منظر سیاستی (سیاست‌گذاری عمومی) مورد مطالعه قرار نگرفته است؛ پرداختن به این موضوع، وجه تمایز و نوآوری مقاله حاضر در مقایسه با مطالعات انجام شده است. همان‌گونه که در این نوشتار به دنبال تشریح ظرایف دانش سیاست‌گذاری عمومی نیستیم، بررسی تفصیلی مسئله اعتبار اسناد عادی و آسیب‌های آن نیز از حوصله این مقاله خارج است. در ادامه به منظور پاسخ به این پرسش‌ها که: «رویکرد حقوق و سیاست‌گذاری حقوقی به مفهوم ضمانت اجرا چه تفاوت‌هایی دارند؟» و «تفاوت در رویکرد حقوق و

¹ Correlation

² Entrepreneurship

سیاست‌گذاری حقوقی در طراحی ضمانت اجرا، چه آثاری بر سیاست‌گذاری حقوقی درباره مسئله اعتبار اسناد عادی در ایران داشته است؟»، ابتدا به تشریح تفاوت نگاه حقوق و سیاست‌گذاری عمومی به مفهوم ضمانت اجرا پرداخته می‌شود و سپس ضمن تبیین اجمالی آثار اعتبار اسناد عادی، ضمانت اجرای ماده نخست «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» مصوب ۱۴۰۱/۹/۶ در مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۴۰۳/۲/۲۶ به تایید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید مورد تحلیل قرار می‌گیرد؛ علت آنکه، اختلاف اصلی میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در مسیر تصویب قانون مذکور، نوع ضمانت اجرا بود.

پیش از ورود به بحث، ذکر نکاتی چند در خصوص روش «کیفی» این پژوهش به عنوان یک «مورد پژوهی»، ضروری است؛ نخست آنکه این مقاله در صدد تحلیل حقوقی تفصیلی ماده (۱) قانون مذکور نیست و هدف، تبیین تفاوت رویکرد حقوق و سیاست‌گذاری عمومی به ضمانت اجراست و از این ماده به عنوان مصداقی برای تبیین این تفاوت استفاده شده است. در نتیجه ضمن به‌کارگیری روش حقوقی در تحلیل کیفی متن قانون، رویکرد توصیفی در پاسخ به سوالات این تحقیق دنبال می‌شود. دوم اینکه، نظر به محدودیت منابع و عدم دسترسی به داده‌های رسمی از یک سو، و اهمیت سخنان مقامات رسمی در مطالعات سیاست‌گذاری حقوقی و قضایی (گارلند، ۱۳۹۷: ۵۶)، تلاش شده است که خلاء موجود در منابع علمی و رسمی، با استناد به سخنان مقامات رسمی و برخی از اسناد رسمی در دسترس از قبیل اسناد پیوست قانون رفع شود. در همین راستا، در ادامه ابتدا به تبیین ظرفیت‌های سیاست‌گذاری عمومی در حل مسائل حقوقی و ضرورت حرکت از حقوق به سیاست‌گذاری عمومی پرداخته می‌شود. سپس انواع ضمانت اجرا در حقوق سیاست‌گذاری عمومی تشریح شده و وجوه تمایز آنها مورد اشاره قرار می‌گیرد. در نهایت با ذکر تاریخچه مختصر مسئله «اسناد عادی»، به تحلیل ماده نخست قانون «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» مصوب ۱۴۰۳ از منظر نوع ضمانت اجرا خواهیم پرداخت.

۲- از حقوق تا سیاست گذاری حقوقی^۱

موضوع اصلی علم حقوق، قواعد و احکام حقوقی است. دانش حقوق به دنبال تحلیل این قواعد حقوقی و سیر تحول آنها است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۴). از همین رو، بخش قابل توجه از تحقیقات در علم حقوق به تحلیل احکام حقوقی از ابعاد گوناگون اختصاص دارد. از سوی دیگر، دانش سیاست گذاری عمومی، فارغ از موضوع، به دنبال حل مسئله است و این مسئله ممکن است در نظام حقوقی و قضایی وجود داشته باشد. به یک تعبیر، هر رشته دارای جایگاه سیاست گذاری خود نیز هست؛ چنانکه مهندسان سنتی امروزه متخصصان سیاست گذاری شهری و حسابداران متخصص سیاست گذاری مالی شده‌اند. (شافریتز و بریک، ۱۳۹۰: ۱۰۲). بر این اساس، در علم حقوق نیز با کاربرست مؤلفه‌های سیاست گذاری عمومی، سیاست گذاری حقوقی متولد می‌شود، بدین صورت که با در نظر داشتن مبانی و ملاحظات حقوقی، از ابزارها و رویکردهای دانش سیاست گذاری عمومی برای حل مسئله استفاده می‌شود؛ ابزارها و رویکردهایی چند رشته‌ای که علم حقوق فاقد آن است.^۲ مطابق یک تعریف کلی از سیاست گذاری حقوقی: «سیاست گذاری حقوقی

^۱ همانطور که در ادامه تشریح شده است، سیاست‌گذاری حقوقی شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی است و از اصول آن تبعیت می‌کند. به همین علت، در مقاله حاضر این دو عبارت در مواردی به جای یکدیگر مورد استفاده قرار می‌گیرد.

^۲ مسئله «تخصص گرایی»^۲ و «انحصار تخصص»^۲ از سالیان دور موضوع مطالعات مختلفی بوده است.^۲ به طور طبیعی، متخصصان به دنبال حفظ سیطره خود بر دانش تخصصی خویش و محیط سیاست‌گذاری مرتبط با آن هستند، با این حال تحقیقات متعددی، در معرض قضاوت و تحلیل اشتباه بودن متخصصان را به اثبات رسانده است (Neal, 2022: 99). یکی از مهم‌ترین «سوگیری‌های شناختی»^۲ که مداخله متخصصان علوم مختلف در یک مسئله را ضروری می‌سازد، سوگیری «مصونیت تخصص»^۲ است؛ بدین معنا که هرچند باور عمومی بر آن است که متخصصان دچار سوگیری شناختی نشده و به دلیل دانش و تجربه قادر هستند تصمیمات صحیح اتخاذ نمایند، اما نتایج برخی تحقیقات ناقض این ادعا است و دلالت بر آن دارند که حتی ممکن است متخصصان بیش از افراد عادی در معرض برخی سوگیری‌های شناختی بوده و قضاوت‌های اشتباه متخصصان که ناشی از این سوگیری‌های شناختی است اغلب بدون آگاهی و اراده آنها رخ می‌دهد و ناشی از سوء نیت یا عدم صداقت نیست (Dror, 2020: 7998). این اعتقاد که حل مسائل حقوقی باید توسط حقوقدانان انجام شود، بدون در نظر گرفتن سوءگیری‌هایی که حقوقدانان نیز در

تصمیم‌گیری، اقدام و برنامه‌ریزی دولت در زمینه مسائل حقوقی است» (نیازپور، ۱۳۹۹: ۷۹۳). سیاست‌گذاری حقوقی شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی است که با کاربری اصول و مبانی این دانش و در قالب فرایند سیاست‌گذاری عمومی است به دنبال حل مسائل نظام حقوقی است (بهره‌مند و دیگران، ۱۴۰۲: ۷۶). در واقع، یکی از مهم‌ترین مشخصه‌های سیاست‌گذاری حقوقی، توجه به فرایند سیاست‌گذاری است که به همین جهت از حقوق و همچنین «سیاست حقوقی» که مفهومی ماهوی است قابل تمیز است (عامری ثانی، ۱۴۰۳: ۵۸). در بخشی از تحلیل‌های سیاست‌گذاری حقوقی، با اقتباس از مدل‌های مرحله‌ای در سیاست‌گذاری عمومی، تمرکز بر فرایند سیاست‌گذاری است و نه خروجی یک فرایند که همان «سیاست» است.

در رویکردهای «مرحله‌ای»، فرایند سیاست‌گذاری به صورت گام‌های متوالی مورد تحلیل قرار می‌گیرد (پارسونز، ۱۳۹۹: ۷۰). «چرخه سیاست‌گذاری»^۱ یکی از مشهورترین مدل‌های مرحله‌ای تحلیل سیاست‌گذاری عمومی است. مدل چرخه سیاست‌گذاری از مراحل دستور کارگذاری^۲، تدوین سیاست^۳، پیاده‌سازی (اجرای) سیاست^۴، ارزیابی^۵، تغییر^۶ و پایان سیاست^۷ تشکیل شده است که پایان سیاست به دستور کاری جدید در

موضوعات حقوقی در معرض ابتلاء به آن هستند منتهی به تمایل به حفظ انحصار تولید حل مسائل حقوقی به حقوق‌دانان می‌شود. رن نومن استاد فلسفه اخلاق حقوق بیان داشته است، تمایل حقوق‌دانان به حفظ انحصار در خصوص حرفه خود با هیچ حرفه و صنعتی قابل قیاس نیست (Knake, 2018: 1293) و البته محدود به خدمات حقوقی نیست و حکمرانی نظام حقوقی را نیز شامل می‌شود (Kay, 2004: 8).^۲

^۱ Policy cycle

^۲ Agenda setting

^۳ Policy formulation

^۴ Policy implementation

^۵ Policy evaluation

^۶ Policy Change

^۷ Policy termination

خصوص مسئله منتهی می‌شود (ملک محمدی، ۱۳۹۹: ۹). با وجود برخی ایرادات مانند مکانیکی بودن و ساده‌سازی فرایندهای پیچیده، مدل چرخه سیاست‌گذاری ضمن توجه به جزئیات فرایند، فهمی کلی و مطلوب از فرایند سیاست‌گذاری ارائه می‌دهد (همان: ۸)، به همین علت، برخی از منتقدان این مدل، آن را بهترین مسیر شناخته شده برای پژوهش در حوزه سیاست‌گذاری دانسته‌اند (Cairney, 2020: 41). در رویکرد مرحله‌ای به سیاست‌گذاری حقوقی نیز، مسئله در مسیر فرایند سیاست‌گذاری مورد توجه قرار می‌گیرد.

آنچه که در این مقاله نقطه تمرکز است، مرحله «تدوین سیاست» است؛ زیرا ضمانت اجرای سیاست و تفاوت نگاه حقوقی و سیاست‌گذارانه (نگاه سیاستی) به آن، در این مرحله آشکار می‌شود. هرچند که طراحی ضمانت اجرا در مرحله تدوین سیاست صورت می‌گیرد، آثار ضمانت اجرا در مرحله «اجرای سیاست» هویدا می‌شوند. در تحلیل مرحله اجرای سیاست نیز از روش‌ها و رویکردهای متنوعی استفاده می‌شود (Howlett, 2023: 171-233). به عبارت دیگر، شناسایی اقدامات لازم از جمله طراحی ضمانت اجرا برای اجرای سیاست کافی نیست و باید مشخص شود که سیاست طراحی شده با چه مدلی باید اجرا شود (اشتریان، ۱۳۹۷: ۴۹). زمان طراحی مدل اجرا، الزاماً بعد از تدوین سیاست و لازم الاجرا شدن آن نیست، بلکه در مرحله تدوین سیاست نیز باید به شیوه اجرا نظر داشت تا ضمانت اجرای مناسب طراحی شود؛ بخشی از چالش طراحی مدل اجرا، طراحی سازوکار مناسب برای اجرای مطلوب ضمانت اجراست. نظر به موضوع و اهداف این پژوهش، مرحله تدوین سیاست از منظر «انواع ضمانت اجرای سیاست» در حقوق و سیاست‌گذاری حقوقی (سیاست‌گذاری عمومی) تشریح و تحلیل خواهد شد تا از رهگذر تبیین تفاوت رویکرد این دو دانش نسبت به مفهوم و عملکرد ضمانت اجرا، اثر این تفاوت در سیاست دنبال شده در «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول» آشکار شود. چنانکه در ادامه می‌آید، اختلاف اصلی میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در مسیر تصویب قانون مذکور، نوع ضمانت اجرا بود. بر همین اساس، در ادامه به تبیین گونه‌های مختلف

ضمانت اجرای سیاست پرداخت شده و سپس تحلیل «قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول» از منظر ضمانت اجرا به عنوان یک مطالعه موردی ارائه می‌شود.

۳. گونه‌های ضمانت اجرای سیاست

از جمله مهم‌ترین وجوه تمایز دانش حقوق و سیاست‌گذاری عمومی، رویکرد متفاوت به ضمانت اجرای سیاست است. بر همین اساس، سیاست‌گذاری حقوقی نیز به عنوان شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی، رویکردی متفاوت به مفهوم و کاربرد ضمانت اجرا دارد. تصور کنید که با یک «مسئله سیاستی»^۱ مواجه هستیم، مانند ترافیک سنگین در یک چهارراه فاقد علائم و چراغ راهنمایی. در صورتی که در حل این مسئله صرفاً از دانش حقوق استفاده شود، وضع قواعد عبور و مرور، اعلان عمومی این قواعد و وضع جریمه برای متخلفان، بدیهی‌ترین، متعارف‌ترین و البته محتمل‌ترین راهکار پیشنهادی خواهد بود. این نگاه به نصب چراغ راهنمایی، وضع مقررات رانندگی و حضور افسر پلیس به صورت حضوری یا کنترل هوشمند برای اعمال ضمانت اجرای سیاست که «جریمه» است، منتهی خواهد شد. اما اگر به دنبال حل همین مسئله با نگاه سیاستی (سیاست‌گذاری حقوقی و سیاست‌گذاری عمومی) باشیم، حل مسئله مذکور، صرفاً از طریق وضع قواعد و ضمانت اجرای تخلف از قواعد محقق نمی‌شود، بلکه در نگاه سیاست‌گذاری عمومی، یک پیشنهاد جدی، ایجاد تقاطع غیرهمسطح به صورت پل یا زیرگذر خواهد بود تا اساساً امکان عدم اجرای سیاست وجود نداشته باشد.

در مثال فوق، تفاوت نگاه به ضمانت اجرا به خوبی قابل درک است. ضمانت اجرای حقوقی که مهم‌ترین ابزار و پیشنهاد علم حقوق برای اجرای یک سیاست است، در عمل، ضمانت «عدم» اجراست و با هدف ایجاد بازدارندگی طراحی شده و در فرض «عدم» اجرا محقق می‌شود یا دست کم، فرض عدم اجرای آن قابل تصور و محتمل است. با این حال، حذف کامل بستر عدم اجرای سیاست واقع‌بینانه نیست و در رویکرد سیاستی به ضمانت اجرا نیز

¹ Policy Issue/ Problem

ضمانت اجراهای قهری مانند وضع جریمه قابل استفاده است، اما آنچه که در این نگاه از اهمیت برخوردار است، تناسب کامل ضمانت اجرا با هر سیاست و فراتر رفتن از ضمانت اجراهای سنتی حقوقی است. این گونه می توان بیان داشت که در حقوق، با مسامحه، ضمانت اجرا به معنای ضمانت «عدم» اجراست و در سیاست گذاری عمومی به معنای وضع قاعده به شکلی است که حتی المقدور، امکان تخطی از قاعده وجود نداشته باشد. همان طور که کاتوزیان اشاره داشته اند، ضمانت اجرا (به تعبیر ایشان ضمانت اجرای حق) در ابتدایی ترین تقسیم بندی به روش «پیشگیری از تجاوز به حق» و «اجبار مدیون به اجرای حق و جبران خسارت صاحب حق» تفکیک می شود (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۳۲۰-۳۲۱)؛ روش نخست به روش سیاست گذاری (سیاستی) و روش دوم به روش حقوق نزدیک است. در حقیقت، چنانکه در تعریف حقوقی ضمانت اجرا آمده است، ضمانت اجرای حقوقی یک عکس العمل (واکنش) است به نقض قانون (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۸۵)، در حالی که ضمانت اجرای سیاستی ماهیت کنشی دارد. با این حال، هیچ یک از این دو نگاه مطلق نیست و در مسائل گوناگون باید از ترکیبی از ضمانت اجراها بهره جست، اما تکیه بر ضمانت اجراهای صرفاً حقوقی به ویژه در حوزه سیاست گذاری حقوقی و قضایی، اجرای سیاست را در عمل با مشکل مواجه خواهد ساخت و تضمین اجرای سیاست به نحو مطلوب نخواهد بود. چنانکه وضع قواعد متعدد برای رانندگی در چهارراه ها و حضور افسر پلیس و دوربین، به طور مطلق ضامن عدم عبور از چراغ قرمز و فرار از اعمال جریمه با روش های مختلف، نیست.^۱ با ذکر این مثال، در ادامه به طور اجمالی به معرفی و تشریح ضمانت اجراهای مختلف در حقوق و سیاست گذاری حقوقی - از این پس «ضمانت اجرای سیاستی» - پرداخته می شود.

^۱ به عنوان نمونه طبق گزارش رئیس پلیس راهور، در تهران تنها در ۱۵ روز، ۳۵ هزار موتور سیکلت به دلیل عبور از چراغ قرمز اعمال قانون شده اند! در این رابطه ر.ک. به: <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1403/10/16/323265>

۱.۳. ضمانت اجرا در حقوق

«ضمانت اجرا» در تعریف حقوقی، به معنای «برقرار کردن قانون و اقامه قانون» است (جعفری لنگرودی، ۱۳۴۶: ۴۲۴). طبق تعریف آمده در فرهنگ لغت حقوقی بلک^۱، «ضمانت اجرا»^۲ عبارت است از اقدامی قهری که به دلیل عدم اجرای قانون، قاعده یا دستور اعمال می‌شود (Garner, 1999: 1341). ضمانت اجراها یا وسایل اجبار قواعد، به اشکال مختلف از جمله کیفر، اجرای مستقیم قاعده، بطلان اعمال حقوقی و مسئولیت مدنی جلوه می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۵۶). گونه‌های دیگری از ضمانت اجرا از جمله ضمانت اجرای اداری نیز وجود دارد که با ضمانت اجراها در حقوق به ویژه ضمانت اجرای کیفری شباهت زیادی دارد (درویشی وزینالی اقدم، ۱۳۹۳: ۴۵). در یک دسته‌بندی کلی، ضمانت اجراها در حقوق را می‌توان به ضمانت اجراهای مدنی و کیفری تفکیک نمود. منظور از ضمانت اجرای مدنی، ضمانت اجراهایی است که اصولاً در دعوی مربوط به دادگاه‌های حقوقی - در برابر دادگاه‌های کیفری - مطرح می‌شود. مهم‌ترین مصادیق ضمانت اجراهای مدنی عبارت هستند از بطلان، عدم نفوذ، فسخ، اجرای حق به طور مستقیم، فشار بر مدیون برای اجرای حق و الزام به جبران خسارت (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۳۲۴-۳۲۱). هرچند ضمانت اجراهای مدنی نیز به مانند ضمانت اجراهای کیفری از ویژگی قهری بودن برخوردار هستند و در صورت عدم تبعیت، قهراً اجرا خواهند شد، اما معمولاً ضمانت اجرای مدنی نقطه مقابل ضمانت اجرای کیفری دانسته می‌شود. از سوی دیگر، ضمانت اجرای کیفری، مجازات را به ذهن متبادر می‌سازد. می‌توان «ضمانت اجرای کیفری»^۳ را با مسامحه به واکنش به «جرم» تعریف کرد، اما در گستره فرهنگ واژگان حقوقی و جرم‌شناختی، هیچ واژه‌ای به پیچیدگی جرم وجود ندارد (نجفی ابرندآبادی و هاشم بیکی، ۱۳۹۷: ۷۹)، و البته واکنش‌های به جرم نیز محدود به ضمانت اجرای کیفری

¹ Black's Law Dictionary

² Sanction

³ Criminal sanction

در معنای خاص نیست و این تنوع تا جایی پیش رفته است که امروزه به جای ضمانت اجرای کیفری از «پاسخ‌های کیفری» استفاده می‌شود (غلامی، ۱۳۹۶:۴۲)، که طیف گسترده‌ای از مجازات‌های سنتی تا اقدامات درمانی و تربیتی را دربر می‌گیرد. امروزه ضمانت اجرای کیفری از تنوع بسیار بالایی برخوردار هستند که جلوه‌هایی از آن در قالب مجازات‌های «تبعی»^۱، «تکمیلی»^۲ و «جایگزین حبس»^۳ به طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد و شکل سنتی مجازات را دگرگون ساخته است. در این مقاله مقصود از ضمانت اجرای کیفری، معنای متداول آن یعنی مجازات به شیوه سنتی مانند زندان است. از منظر برخی حقوق دانان و متخصصان قانون‌نویسی، اصولاً ضمانت اجرای کیفری بهترین ابزار اجرای سیاست است، به ویژه از طریق ایجاد بازدارندگی در برابر اشخاص خصوصی (رینرسون، ۱۳۹۹: ۴۴). با این حال، در بسیاری از مسائل حقوقی و قضایی و مسائل سایر حوزه‌های سیاست عمومی، ضمانت اجرای کیفری، بهترین گزینه برای اجرای سیاست و نیل به اهداف نیست و با کاستی‌هایی همراه است که قطعیت اجرای یک سیاست را تضمین نمی‌کند و حتی ممکن است به تشدید آسیب‌های مسئله منتهی شود. با هدف رفع این قبیل کاستی‌ها که محدود به ضمانت اجرای کیفری نیست و در کلیه ضمانت اجرای متداول در حقوق وجود دارد، سیاست‌گذاری حقوقی به پیروی از سیاست‌گذاری عمومی، رویکردی متفاوت را در طراحی ضمانت اجرا دنبال می‌کند.

۲.۳. ضمانت اجرا در سیاست‌گذاری عمومی (ضمانت اجرای سیاستی)

اصولاً، هر سیاست پس از طی مراحل دستورکار و تدوین سیاست، در قالب «قانون» یا «مقرره»، لازم‌الاجرا می‌گردد. بر همین مبنا، ضمانت اجرای سیاستی نیز نوعی ضمانت

^۱ مجازات‌های موضوع ماده (۲۵) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲

^۲ مجازات‌های موضوع ماده (۲۳) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲

^۳ مجازات‌های موضوع ماده (۶۴) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲

اجرای حقوقی هستند؛ زیرا به رغم تفاوت در رویکرد در طراحی ضمانت اجرا، در نهایت به مانند سایر ضمانت اجرای‌های حقوقی با الزام قانونی همراه خواهند بود و در این معنا تمامی ضمانت اجراهای سیاستی نوعی ضمانت اجرای حقوقی هستند. در سیاست‌گذاری عمومی علاوه بر واژه «ضمانت اجرا» از واژه «سازوکارهای / مکانسیم‌های»^۱ سیاست‌گذاری نیز استفاده می‌شود (ماژرزاک، ۱۳۹۸: ۳۲). تنوع ضمانت اجراها یا سازوکارهای سیاستی به حدی است که گسترده آن، از خبررسانی و شفافیت اطلاعات آغاز شده و تا حکومت نظامی ادامه دارد؛ افزایش آگاهی پیرامون یک مسئله، طراحی برنامه درسی، تبلیغ، مالیات، کمک دولتی، مشوق‌های مالی، حسابرسی، اعطای مجوز، سهمیه‌بندی و ده‌ها سازوکار دیگر از جمله ضمانت اجراهای سیاستی هستند (همان: ۳۲-۳۵)، البته ضمانت اجرای مدنی و کیفری نیز بخشی از این طیف گسترده و متنوع است. بدین ترتیب، ضمانت اجراهای سیاستی الزاماً قابل تقسیم‌بندی نیستند و البته تفکیک آن در این نوشتار خالی از فایده است. زیرا، آنچه که ضمانت اجرای سیاستی را از ضمانت اجراها در حقوق متمایز می‌سازد، تنوع ضمانت اجراهای سیاستی نیست، بلکه نوع نگاه و رویکرد سیاست‌گذاری عمومی به چگونگی طراحی یا انتخاب یک ضمانت اجراست. در حقیقت، ضمانت اجراهای سیاستی یا سازوکارهای سیاستی، در یک معنایی انتهای هستند، چرا که در هر مسئله، علاوه بر به کارگیری سازوکارهای موجود، طراحی ضمانت اجرایی ویژه برای آن مسئله و راهکار به طور خاص مقدور است. هدف از مقایسه ضمانت اجراها در حقوق و سیاست‌گذاری نیز بیان تفاوت در تنوع و تعداد نیست، بلکه هدف معرفی رویکرد سیاست‌گذاری عمومی به طراحی ضمانت اجرا و اهمیت عبور از استفاده از ضمانت اجراهای متداول در حقوق و فراتر از رفتن از چهارچوب‌های آن است. برای نمونه، ضمانت اجرای «بطلان» که یک ضمانت اجرای مدنی است، نوعی ضمانت اجرای سیاستی نیز محسوب می‌شود؛ در صورتی که قانون‌گذار برای جلوگیری از ارتکاب یک رفتار مشخص،

¹ Mechanism

بدون انجام تحلیل سیاستی، بلادرتنگ به سراغ جرم‌انگاری و ضمانت اجرای کیفری رود، به نگاه حقوقی صرف دچار بوده است و در صورتی که به جای جرم‌انگاری با وضع ضمانت اجرای «بطلان» به حل مسئله پرداخته و به جای رویکرد واکنشی به صورت کنشی مانع از تحقق آسیب یا موفق به حل مسئله شود (به مانند ایجاد تقاطع غیرهمسطح به جای نصب چراغ راهنمایی در چهارراه و وضع جریمه)، از رویکرد سیاست‌گذاری عمومی در طراحی و انتخاب ضمانت اجرا استفاده شده است.

هرچند هر دو ضمانت اجرای جرم‌انگاری و بطلان، ضمانت اجراهای مرسوم در حقوق هستند؛ اختلاف در انتخاب میان این دو نوع ضمانت اجرا، مهم‌ترین عامل عدم توافق مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان پیرامون راهکار مسئله اعتبار اسناد عادی نیز بود که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد. پیش از ورود به مسئله اعتبار اسناد عادی، در خصوص ضمانت اجراهای حقوقی و سیاستی باید تاکید داشت که تفاوت این دو بیش از آنکه در اسامی باشد در نوع رویکرد به حل مسئله و طراحی ضمانت اجرای مناسب است؛ در واقع، در صورتی که به لحاظ سیاستی، ضمانت اجرای کیفری مناسب‌ترین گزینه باشد، همین ضمانت اجرا یک ضمانت اجرای سیاستی محسوب می‌شود که در طراحی یا انتخاب آن ملاحظات سیاست‌گذاری لحاظ شده است. اما چالش اساسی، فراتر رفتن از سطح تحلیل حقوقی صرف و نگاه به مسائل حقوقی و قضایی از منظر سیاستی در فضای سیاست‌گذاری حقوقی در ایران است که نگاه حقوقی به مسائل در آن غلبه دارد.

۴. سیر گذار مسئله «اعتبار اسناد عادی» از حقوق به سیاست‌گذاری عمومی

تلاش‌هایی برای حل مسئله اعتبار اسناد عادی پیش از انقلاب اسلامی از طریق مواد (۲۲) و (۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ انجام شد، تا سال ۱۳۹۵ که نهایتاً اطلاق اعتبار اسناد رسمی و عدم امکان استناد به اسناد عادی در برابر اموال غیرمنقول دارای سند رسمی، توسط شورای نگهبان مغایر با شرع اعلام شد، مسئله تنها در میان حقوق دانان مطرح بود و جز با ورود نگاه‌های غیرحقوقی که منتهی به طراحی «طرح ارتقای اسناد رسمی» در سال ۱۳۹۵ شد، ورود جدی به حل مسئله صورت نگرفت. تنوع بازیگران درگیر

در فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در حوزه مسئله اسناد عادی، شاهدهی است بر این مدعی.^۱ چنانکه در اسناد پیوست «طرح ارتقای اسناد رسمی» آمده است، کمیسیون اصلی متولی «کمیسیون حقوقی و قضایی» مجلس شورای اسلامی بوده است، اما کمیسیون‌های «اقتصادی»، «امنیت ملی و سیاست خارجی»، «شوراها و امور داخلی»، «صنایع و معادن»، «عمران»، «فرهنگی»، «کشاورزی، آب و منابع طبیعی» نیز به عنوان کمیسیون‌های فرعی در حل مسئله مداخله داشته‌اند.^۲ علاوه بر این، مطابق مقدمه توجیهی «طرح ارتقای اسناد رسمی»، تدوین این طرح در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام بوده است و به عنوان دلایل ضرورت حل مسئله اعتبار اسناد عادی، به سیاست‌های کلی در امور «قضایی»، «مسکن»، «شهرسازی»، «محیط زیست» و سیاست‌های کلی نظام «در دوره چشم انداز» اشاره شده است. به تصریح مقدمه توجیهی طرح مذکور، معتبر بودن اسناد عادی موجب اخلاف در اجرای سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز به منظور «توسعه نظم و امنیت عمومی»، «توسعه قانون‌گرایی و تقویت انضباط اجتماعی»، «لزوم ایجاد فضای مناسب، امن و اطمینان بخش برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با تکیه بر احترام به حقوق مالکیت دارایی‌های مادی» شده است. اشاره مقدمه توجیهی به بسیاری از حوزه‌های غیرحقوقی و قضایی از جمله مالیات، مسکن و محیط زیست، دلالت بر این واقعیت دارد که تا زمان ورود بازیگران غیرحقوقی و غیرقضایی، مسئله اعتبار اسناد عادی به عنوان یک بحران چند بعدی که نیازمند اقدام فوری است مطرح نبود و حل آن در دستورکار قرار نگرفت و در طول قریب به یک قرن، تنها موضوع مباحث حقوقی و ابتکارات متشدد رویه قضایی در خصوص اعتبار سند رسمی در برابر سند عادی بود. همان‌طور که در مقدمه مطرح شد، به رغم وجود آسیب‌های متعدد ناشی از اعتبار اسناد عادی در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری

^۱ شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۶۶۴/۱۰۲/۹۵ مورخ ۴/۸/۹۵ با اعلام خلاف شرع بودن و بطلان اطلاق مفاد مواد ۲۲ و ۴۸ قانون ثبت، اسناد عادی را اصولاً بی‌اعتبار دانسته است، مگر آنکه قرائن و ادله قانونی یا شرعی معتبر بر صحت مفاد دلالت داشته باشد.

^۲ برگرفته از متن طرح و اسناد پیوست در دسترس تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به آدرس:

https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1003117

عمومی، مهم‌ترین آسیب، متوجه «امنیت حقوقی» و «امنیت قضایی»^۱ شهروندان در حوزه «حقوق مالکیت» است.^۲

نخستین تلاش‌ها برای حل مسئله اسناد عادی، به تصویب قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ و مواد «۲۲»^۳ و «۴۸»^۴ این قانون باز می‌گردد. پس از گذشت چند دهه از فهم اهمیت حرکت به سمت ثبت رسمی اموال به ویژه اموال غیرمنقول و فراز و نشیب‌های بسیار، در تاریخ ۱۳۹۵/۰۸/۱۲ فقهای شورای نگهبان «اطلاق مواد «۲۲» و «۴۸» قانون ثبت را در بی اعتبار دانستن اسناد عادی غیررسمی که قرائن و ادله قانونی یا شرعی معتبر

^۱ مطابق تعریف «سند امنیت قضایی» مصوب ۱۳۹۹: «امنیت قضایی حالتی است که در آن، حیثیت جان، مال و کلیه امور مادی و معنوی اشخاص در حمایت قانون و مصون از تعرض باشد و تأمین چنین امنیت عادلانه‌ای برای همه بر عهده قوه قضاییه قرار گرفته است».

^۲ در خصوص معنای امنیت حقوقی و تمایز آن از امنیت قضایی نیز گفته شده است که: «اصل امنیت حقوقی به تبیین وضعیت حقوقی شهروندان می‌پردازد، به این معنا که هر شهروند به صرف تعلق به جامعه باید از وضعیت حقوقی معین و مشخصی برخوردار باشد و خود نیز از این وضعیت حقوقی آگاه باشد. کارکرد و مفهوم اصل امنیت حقوقی از امنیت قضایی و امنیت انسانی متمایز است، چراکه امنیت قضایی، امنیت خاطر و اطمینانی است که به هر شخص حقیقی و حقوق می‌دهد که بدون دلیل و خودسرانه تحت تعقیب قضایی و انتظامی قرار نمی‌گیرد و چنانکه به هر دلیلی در مقام مدعی و شاکی و یا مدعی علیه و یا مشتکی عنه و... در روند دادرسی‌ها یا تصمیم‌گیری‌های ترافیعی وارد شود، حقوق او تضمین می‌شود و احساس امنیت و آرامش دارد» (پروین، فرامرزی و پاشایی امیری، ۱۳۹۹: ۹۹).

^۳ ماده (۲۲): «همینکه ملکی مطابق قانون در دفتر املاک به ثبت رسید دولت فقط کسی را که ملک به اسم او ثبت شده و یا کسی را که ملک مزبور به او منتقل گردیده و این انتقال نیز در دفتر املاک به ثبت رسیده یا اینکه ملک مزبور از مالک رسمی ارث به او رسیده باشد مالک خواهد شناخت. در مورد ارث هم ملک وقتی در دفتر املاک به اسم وراث ثبت می‌شود که وراثت و انحصار آنها محرز و در سهم‌الارث بین آنها توافق بوده و یا در صورت اختلاف حکم نهائی در آن باب صادر شده باشد. تبصره- حکم نهائی عبارت از حکمی است که بواسطه طی مراحل قانونی و یا بواسطه انقضای مدت اعتراض و استیناف و تمیز دعوائی که حکم در آن موضوع صادر شده از دعاوی مختومه محسوب شود.»

^۴ ماده (۴۸): «سندی که مطابق مواد فوق باید به ثبت برسد و به ثبت نرسیده در هیچ یک از ادارات و محاکم پذیرفته نخواهد شد.»

بر صحت مفاد آنها باشد» مغایر شرع دانستند.^۱ متعاقب این نظر، تشتت آرای قضایی در خصوص اینکه آیا اسناد عادی مربوط به اموال غیرمنقول در دادگاه قابل استناد است یا خیر، در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۱ به تصویب ماده (۶۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» منجر شد. مطابق با این ماده: «کلیه معاملات راجع به اموال غیرمنقول ثبت شده مانند بیع، صلح، اجاره، رهن و نیز وعده یا تعهد به انجام این گونه معاملات باید به طور 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 در برابر اشخاص ثالث غیرقابل استناد بوده و قابلیت معارضه با اسناد رسمی را ندارند». با وجود قید «مگر اسنادی که بر اساس تشخیص دادگاه دارای اعتبار شرعی است»، حکم اخیر نیز موجب شد تا کلیه ابهامات موجود در خصوص تعارض اسناد رسمی با اسناد عادی حفظ و بر شدت آن افزوده شود.

پس از این تحولات،^۲ «طرح ارتقای اعتبار اسناد رسمی» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و در کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۶ به تصویب رسید و در سال ۱۳۹۹ این طرح با عنوان جدید «طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» در مجلس شورای اسلامی تصویب و به شورای نگهبان ارسال شد. مطابق ماده نخست این طرح: «کلیه عقود و معاملات راجع به حقوق، عین و منافع اموال غیرمنقول ثبت شده از قبیل انتقال مالکیت، رهن و اجاره برای مدت بیش از دو سال، پیش فروش ساختمان اعم از اینکه به صورت سهمی از کل عرصه و اعیان باشد و تعهد به انجام کلیه موارد مذکور باید در دفاتر اسناد ثبتی به ثبت برسد عقود و معاملاتی که به ثبت نرسیده در هیچ یک از ادارات و محاکم، پذیرفته نخواهد شد و فقط کسی مالک خواهد بود که دفتر املاک سازمان ثبت و اسناد و املاک کشور که از این پس در این قانون سازمان نامیده می

^۱ مطابق نظریه مورخ ۱۳۹۵/۸/۴ شورای نگهبان در مقام نظارت شرعی در خصوص مواد ۲۲، ۴۶، ۴۷، ۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ اسناد و املاک.

^۲ در رابطه با فرایند تصویب قانون «الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول» و اسناد پیوست طرح مذکور بنگرید به تارنمای مجلس شورای اسلامی به آدرس: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1599924

شود ملک به نام او ثبت رسیده یا ملک مذکور به صورت رسمی به او منتقل شده یا از مالک رسمی به ارث برده باشد). در خرداد ۱۳۹۹ شورای نگهبان ضمن اعلام ایراد و ابهام به مواد دیگر طرح، اعلام نمود که پذیرفته نشدن عقود، معاملات و مالکیت به ثبت رسیده در محاکم، خلاف موازین شرع است و همچنین اطلاق پذیرفته نشدن عقود، معاملات و مالکیت به ثبت رسیده در ادارات نیز خلاف موازین شرع شناخته است.^۱ مجلس شورای اسلامی در فروردین سال ۱۴۰۰ طرح اصلاحی را تصویب کرد، اما شورای نگهبان در مردادماه همان سال، بطلان معاملات به ثبت رسیده را خلاف شرع اعلام نمود. مجلس شورای اسلامی در آبان ماه ۱۴۰۰ برای مرتبه دوم طرح را اصلاح کرد، اما شورای نگهبان بیان داشت که ایرادات مذکور در ماده (۱) کماکان به قوت خود باقی است.^۲ در شهریور ۱۴۰۱ مجلس شورای اسلامی برای مرتبه سوم طرح را اصلاح کرد و ابهامات مطرح در مواد دیگر را تصحیح نمود، اما ایراد اساسی یعنی ماده اول، همچنان پابرجا بود و به همین علت شورای نگهبان بیان داشت که با وجود تغییر به عمل آمده، ایرادات سابق مذکور در نظر شورا کماکان به قوت خود باقی است.^۳

در نهایت مجلس شورای اسلامی برای مرتبه چهارم در آذرماه ۱۴۰۱ طرح اصلاحی را به شورای نگهبان ارسال کرد که مجدداً با رد آن از سوی شورای نگهبان مواجه شد، اما این بار این مصوبه با اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع شد و پس از فراز و نشیب‌های بسیار در تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۲۶ به تصویب رسید و تحت عنوان « قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول » از تاریخ ۱۴۰۳/۴/۳ لازم الاجرا شد. این قانون ۱۴ ماده دارد، اما اختلافی که منجر به طولانی شدن فرایند سیاست‌گذاری حقوقی شد و در نهایت پس از حدود یک دهه رفت و آمد میان سیاست‌گذاران، در نهایت از باب مصلحت به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید، ماده یک قانون و آن هم بر سر انتخاب نوع ضمانت

^۱ نامه دبیر شورای نگهبان به رئیس مجلس وقت، طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول به شماره نامه ۱۳۹۹/۰۳/۲۶ در تاریخ ۹۹/۱۰/۲۱/۱۸۳۶۸

^۲ نامه دبیر شورای نگهبان به رئیس مجلس وقت به شماره نامه ۱۰۲/۲۸۸۲۹ در تاریخ ۱۴۰۰/۰۹/۲۷

^۳ نامه دبیر شورای نگهبان به رئیس مجلس وقت به شماره نامه ۱۰۲/۳۳۱۸۹ در تاریخ ۱۴۰۱/۰۷/۱۰

اجرای سیاست در ماده نخست بود، اختلاف در خصوص انتخاب ضمانت اجرای حقوقی سنتی (جرم‌نگاری) یا سیاستی (بطلان یا عدم اعتبار).

۵. ضمانت اجرای ماده (۱) قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول

مسئله اعتبار اسناد عادی یک مسئله «ساختارنیافته» است و طراحی راهکار مناسب برای آن از پیچیدگی بسیاری برخوردار است. در مسائل ساختارنیافته، بازیگران بر دانش و ارزش اجماع ندارند، در حالی که در مسائل ساختاریافته به دلیل وجود اجماع در خصوص دانش و ارزش، حل مسئله با استفاده از روش‌های صرفاً «فن‌سالارانه»^۱ میسر است (انسرینک و دیگران، ۱۴۰۱: ۲۹). در خصوص مسئله اسناد عادی نیز سلیقه‌های بسیار متفاوتی در فرایند حل مسئله وجود داشته است که انتخاب ضمانت اجرای نهایی رادشوار ساخته بود. با وجود این چالش‌ها، راهکار نهایی قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول برای مسئله اعتبار اسناد عادی، «**جلوگیری از انجام معاملات اموال غیرمنقول به صورت غیررسمی (عادی)**» است که ضمانت اجرای این راهکار محل اختلاف جدی میان بازیگران مختلف بوده است. هرچند مهم‌ترین اختلاف سیاستی در فرایند سیاست‌گذاری حقوقی برای حل مسئله اعتبار اسناد عادی، ضمانت اجرای ماده نخست بود، اما برای سایر احکام این قانون نیز از ضمانت اجرای مختلفی استفاده شده است. همان‌طور که در جدول شماره (۱) مشخص شده است، به جز ضمانت اجرای موضوع ماده نخست که به تحلیل ماهیت آن پرداخته می‌شود، بخش قابل توجه (شش مورد) از ضمانت اجرای استفاده شده در قانون، ضمانت اجرای کیفری است و در دو مورد به جز ماده نخست نیز از ضمانت اجرای سیاستی در معنای خاص استفاده شده است.

¹ Technocratic

ضمانت اجرای مدنی	ضمانت اجرای کیفری	ضمانت اجرای سیاستی در معنای خاص ^۱
مسئولیت بر اساس ضمان قهری (تبصره ماده ۸)	دریافت حق الزحمه و حق التحریر در سامانه ثبت اسناد (تبصره ۱ ماده ۳)	عدم استماع (ماده ۱)
در حکم تلف قلمداد شدن (تبصره ۱ ماده ۱)	عدم ثبت اطلاعات املاک در سامانه ثبت اسناد (ماده ۸)	-
-	امتناع از اجرای احکام موضوع ماده یک (ماده ۹)	-
-	ثبت غیرمجاز اطلاعات در سامانه املاک (تبصره ۵ ماده ۱۰)	-
-	عدم ثبت اطلاعات مربوط به ادعاها و مدارک در خصوص اموال عمومی و دولتی (تبصره ۸ ماده ۱۰)	-
-	تنظیم سند عادی توسط دلان معاملات املاک (ماده ۱۱)	-

جدول شماره (۱) - انواع ضمانت اجرا در قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال

غیرمنقول

بر همین اساس، از میان ضمانت اجرای مختلف استفاده شده در این قانون، در ادامه ضمانت اجرای سیاست در ماده نخست مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ضمانت اجرای عدم رعایت حکم ماده نخست قانون، «فاقد اعتبار بودن» و «غیرقابل استماع بودن» کلیه دعاوی مرتبط با معاملات اموال غیرمنقول جز دعاوی استرداد

^۱ ضمانت اجرای سیاستی در این قانون محدود به عدم استماع در ماده نخست نیست و مواردی همچون معافیت مالیاتی (تبصره ۲ ماده ۱) و وضع قاعده پیش فرض «تایید» در صورت عدم پاسخ استعلام (تبصره ۲ ماده ۴، ماده ۵، ماده ۶، بند ۴ تبصره ۱۰ ماده ۱۰)، هم اجرای سیاستی هستند.

عوضین، در «مراجع قضائی، شبه قضائی و داوری» است. در متن اولیه طرح، ضمانت اجرای مذکور تنها ناظر به «عقود و معاملات» بود و «تعهدات» مشمول آن نبود، اما در نهایت تعهدات نیز به دایره شمول این ضمانت اجرا اضافه شد (جنت و منصور، ۱۴۰۱: ۱۹۶). مفاد ماده یک قانون و به ویژه ضمانت اجرای نوظهور آن، زمینه‌ساز تفاسیر حقوقی گوناگونی شده است (علیجانی و جواهر کلام، ۱۴۰۳: ۱۱-۱۳)، که بررسی حقوقی تفصیلی آن خارج از موضوع این مقاله است. با این حال به طور اجمالی باید بیان داشت که هر چند نخست این گونه به نظر می‌رسد که عدم رعایت حکم ماده نخست قانون، صدور قرار «عدم استماع» موضوع بند (ب) ماده (۳۳۲) قانون آیین دادرسی مدنی را به دنبال خواهد داشت و ظاهراً به همین علت این ضمانت اجرا یک ضمانت اجرای مدنی به شکل سنتی در حقوق است، اما باید آن را یک ضمانت اجرای سیاستی در معنای خاص دانست. علت آنکه، در فرایند تصویب قانون، برخی بر آن بودند که به دلیل مغایرت اعلام بطلان معاملات عادی با شرع، باید معامله عادی اموال غیرمنقول جرم‌انگاری شود (عبدالملکی و شکوری، ۱۴۰۱: ۱۶)، و رفتاری مباح مستوجب ضمانت اجرای کیفری باشد. در حقیقت، اختلاف بر سر نوع ضمانت اجرا و اصرار برخی بازیگران بر ضرورت بی‌اعتباری معامله عادی اموال غیرمنقول -فارغ از اینکه معامله باطل باشد یا غیرقابل استماع- به عنوان ضمانت اجرای اصلی، دلالت بر اتخاذ رویکرد سیاستی در انتخاب ضمانت اجرا دارد و ضمانت اجرای عدم استماع بیش از آنکه یک ضمانت اجرای حقوقی سنتی باشد یک ضمانت اجرای سیاستی است؛ زیرا همان‌گونه که بیان شد، وجه تمایز ضمانت اجرا در حقوق و سیاست‌گذاری حقوقی (عمومی)، اسم و جنس ضمانت اجراها نیست، بلکه در توجه به تناسب ضمانت اجرا با راهکار سیاستی است.

به نظر می‌رسد «غیر قابل استماع بودن» یک دعوا، برای نخستین بار است که مورد تصریح قانون‌گذار قرار می‌گیرد. در واقع، موارد صدور قرار عدم استماع در قانون آیین دادرسی

مدنی مشخص نشده است و در مواردی از جمله ماده (۱۶۳) قانون آیین دادرسی مدنی و ماده (۶۵۴) قانون مدنی صادر می‌شود (شمس، ۱۳۸۹: ۲۴۳)، که از این پس موارد مشمول ماده نخست قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول نیز به صدور قرار عدم استماع منتهی خواهد شد. در واقع، تعیین مصادیق و موارد صدور قرار عدم استماع توسط رویه قضایی تعیین شده است و در قانون مذکور برای اولین بار است که قانون‌گذار طرح یک دعوا را قابل استماع ندانسته است. هر چند دسترسی به جزئیات فرایند تصویب و مذاکرات بازیگران فراهم نیست، طبق مفاد برخی گزارش‌های داخلی قوه قضائیه این طور می‌توان استنباط نمود که ضمانت اجرای عدم استماع با آگاهی و از میان بسیاری از ضمانت‌اجراهایی برگزیده شده است که به لحاظ آثار، در ظاهر با عدم استماع مشابه هستند. مطابق بخشی از گزارش داخلی قوه قضائیه، بی‌اعتبارسازی معاملات عادی به هفت صورت قابل تحقق است که عبارت هستند از: «۱) پذیرفته نشدن معاملات عادی در محاکم و ادارات، ۲) رسیدگی نکردن به پرونده‌های با موضوع عمل حقوقی ثبت نشده یا اخذ هزینه دادرسی (یا مالیات) سنگین از دادخواهان، ۳) صرفاً مالک دانستن شخصی که نامش در دفتر املاک ثبت شده، ۴) جرم‌انگاری انجام عمل حقوقی ثبت نشده، ۵) قابل استناد ندانستن عمل حقوقی ثبت نشده نسبت به شخص ثالث، ۶) مملکت ندانستن عمل حقوقی ثبت نشده، ۷) باطل دانستن عمل حقوقی ثبت نشده» (معاونت راهبردی قوه قضائیه، ۱۴۰۱: ۲-۷). در نهایت، ضمانت اجرای عدم استماع به عنوان راهکاری خارج از هفت مورد ذکر شده به تصویب رسید و باید آن را جمع میان «بطلان» و «عدم امکان استناد نسبت به شخص ثالث» دانست، زیرا هر یک از دو مورد اخیر در معرض نقدهای حقوقی و فقهی بوده است.

به نظر می‌رسد که بطلان اسناد عادی - دست کم طبق نظر فقهای شورای نگهبان - خلاف شرع بوده و از سوی دیگر، عدم امکان استناد نسبت به شخص ثالث موجب حفظ اعتبار سند عادی و همچنین موجب ایجاد تشتت رویه در محاکم به دلیل تفاسیر مختلف قضایی از مقصود قانون‌گذار می‌شود؛ در حالی که ضمانت اجرای عدم استماع، هر چند که مانند بطلان خلاف شرع بوده است و نیازمند تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام، اما فاقد نقاط ضعف ضمانت اجرای عدم امکان استناد است. ضمانت اجرای عدم استماع، دارای

آثار بطلان است، اما آسیب‌هایی که متوجه سایر ضمانت اجراها (بنگرید به جدول شماره ۲) است در خصوص این ضمانت اجرا صادق نیست. همچنین به نظر می‌رسد، تغییر «بطلان» به «عدم استماع» در مصوبه نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام، صرفاً به منظور اجتناب از به کارگیری واژه «بطلان» بوده است، چرا که ضمانت اجرای عدم استماع تا پیش از ارجاع موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح نبوده است و با وجود تفاوت‌هایی از منظر قواعد آیین دادرسی از جمله عدم اعتبار امر مختومه، آثاری بسیار شبیه به بطلان دارد، همان آثاری که موجب خلاف موازین شرع اعلام شدن آن توسط شورای نگهبان در چند نوبت شد.

شماره	نوع ضمانت اجرا	نقد
۱	پذیرفته نشدن معاملات عادی در محاکم و ادارات	(۱) خلاف موازین شرع شناخته شد، (۲) تشتت تفاسیر قضایی
۲	رسیدگی نکردن به پرونده‌های با موضوع عمل حقوقی ثبت نشده یا اخذ هزینه دادرسی (یا مالیات) سنگین از دادخواهان	(۱) خلاف موازین شرع، (۲) مغایر قانون اساسی (اصل تظلم خواهی)
۳	صرفاً مالک دانستن شخصی که نامش در دفتر املاک ثبت شده	(۱) مشابهت با ماده (۲۲) قانون ثبت مصوب ۱۳۱۰ و حفظ وضع موجود (معتبر ماندن اسناد عادی)
۴	جرم‌انگاری انجام عمل حقوقی ثبت نشده	(۱) حفظ وضع موجود (معتبر ماندن اسناد عادی)، (۲) صدور رای منع تعقیب یا حکم برائت به دلیل نبود سوء نیت (۳) جرم‌انگاری امری رایج در میان مردم

۵	قابل استناد ندانستن عمل حقوقی ثبت نشده نسبت به شخص ثالث	(۱) خلاف موازین شرع، (۲) اعتبار معامله عادی در فرض فقدان معامله رسمی معارض (۳) پیچیدگی مفهومی و چالش در اجرا در محاکم، (۴) عدم امکان ایجاد پایگاه داده مالکیت
۶	مملک ندانستن عمل حقوقی ثبت نشده	(۱) حفظ اعتبار سند عادی و امکان ابطال سند رسمی به استناد آن، (۲) عدم امکان ایجاد پایگاه داده مالکیت
۷	باطل دانستن عمل حقوقی ثبت نشده	فاقد نقدهای ضمانت اجراهای فوق و معرفی به عنوان بهترین ضمانت اجرا

جدول شماره (۲) - انواع ضمانت اجراهای مطرح شده در فرایند حل مسئله اعتبار اسناد عادی (معاونت راهبردی قوه قضائیه، ۱۴۰۱: ۲-۷)

هر چند در مصوبات مجلس شورای اسلامی، هیچگاه جرم‌انگاری معاملات با سند عادی انجام نشد، اما همواره به عنوان یکی از ضمانت اجرای جدی مورد پیشنهاد برخی بازیگران بوده است. در صورتی معاملات اموال غیرمنقول به صورت عادی بی اعتبار نباشد و صرفاً این رفتار با هدف «بازدارندگی عام»^۱ جرم‌انگاری شود، مسئله تغییر نخواهد کرد. زیرا، در شرایط فعلی، اعتبار سند عادی زمینه‌ساز ارتکاب جرایمی همچون کلاهبرداری، معامله معارض و انتقال مال غیر است که در این موارد مجازات‌های نسبتاً شدید -به ترتیب تا هفت سال حبس،^۲ تا هفت سال حبس^۳ و سه تا ده سال حبس^۴ - وجود دارد، اما طبق

^۱ General deterrence

^۲ ماده (۱) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری

^۳ ماده (۱) قانون مجازات راجع به انتقال مال غیر

^۴ ماده (۱۱۷) قانون ثبت اسناد و املاک

اظهار نظر برخی مقامات رسمی قضائی بسیاری از پرونده‌های ورودی به دادگستری مربوط به جرائم مرتبط با سند عادی است.^۱ با جرم‌انگاری معامله با سند عادی و حتی وضع مجازات شدید، آسیب‌های وضع موجود رفع نخواهد شد، زیرا چنانکه در نظریه عقلانیت بزهکاری در مطالعات جرم‌شناختی استدلال می‌شود، مادامی که احتمال کشف جرم زیاد نباشد (قطعیت)، مجازات به هر اندازه هم که شدید باشد (شدت) موجب کاهش انگیزه مجرمانه نخواهد داشت (آشوری و صبوری پور، ۱۳۹۴: ۲) و مادامی که سود حاصل از ارتکاب جرایم به واسطه اعتبار اسناد عادی نسبت به احتمال کشف و اثبات جرم بیشتر باشد، بازدارندگی لازم ایجاد نخواهد شد. به علاوه، جرم‌انگاری معامله امول غیرمنقول به صورت غیررسمی به جرم‌انگاری بی‌رویه و افزایش جمعیت کیفری و پرونده‌های قضایی منتهی خواهد شد (عبدالملکی و شکوری گرکانی، ۱۴۰۱: ۱۶-۱۷). این در حالی است که تعداد بالای پرونده‌های قضایی و جرائم ارتكابی یکی از آسیب‌های اصلی اعتبار اسناد عادی در شرایط کنونی است. همچنین ضمانت اجرای کیفری، مسئله شفافیت مالکیت اموال غیرمنقول برای شهروندان طرف معامله و همچنین نظام حکمرانی را رفع نمی‌کند. بر این اساس، تنها ضمانت اجرای مناسب برای رفع آسیب‌های ناشی از اعتبار اسناد عادی، بی‌اعتباری آنها یا وضعیت در حکم بی‌اعتباری است، چرا که در این صورت شهروندان عادی از معامله‌ای که نزد هیچ مرجعی قابل اثبات نیست خودداری خواهند کرد و همچنین با افزایش ثبت رسمی و شفافیت مالکیت و معاملات اموال غیرمنقول، امکان کلاهبرداری و انتقال مال غیر به صور مختلف به شدت کاهش خواهد یافت. همچنین امنیت حقوقی شهروندانی که با سند رسمی نسبت به معامله مال غیرمنقول اقدام کرده‌اند

^۱ در این رابطه بنگرید به سخنان معاون پیشگیری از وقوع جرم دادگستری استان قزوین در دسترس به آدرس: <https://borna.news/fa/news/2130580/50> و همچنین بنگرید به سخنان معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم دادگستری همدان در دسترس به آدرس: <https://www.mehrnews.com/news/4416570>

تأمین شده و نگرانی از جهت طرح دعاوی ابطال سند رسمی به استناد سند عادی وجود نخواهد داشت.

تاریخ مصوبه	نوع ضمانت اجرای پیشنهاد شده توسط مجلس	نظر شورای نگهبان
۱۳۹۹/۰۲/۳۱	پذیرفته نشدن عقود و معاملات به ثبت نرسیده در هیچ یک از ادارات و محاکم	خلاف موازین شرع شناخته شد
۱۴۰۰/۴/۱۲	معاملاتی که به ثبت نرسیده، باطل است و در هیچ یک از ادارات و محاکم	خلاف موازین شرع شناخته شد.
۱۴۰۰/۹/۶	اصرار بر مصوبه قبل	خلاف موازین شرع شناخته شد.
۱۴۰۱/۶/۲۸	اصرار بر مصوبه قبل	خلاف موازین شرع شناخته شد.
۱۴۰۱/۹/۶	اصرار بر مصوبه قبل	خلاف موازین شرع شناخته شد.

جدول شماره (۳) - انواع ضمانت اجرای پیشنهاد شده توسط مجلس شورای اسلامی و نظر شورای نگهبان^۱

به کارگیری ضمانت اجرای کیفری در مواردی متناسب و بلکه ضروری است. با این حال، اصرار برخی بازیگران بر لزوم عدم استفاده از ضمانت اجرای کیفری در مسئله اعتبار اسناد عادی در حالی صورت گرفته است که در فرایند سیاست‌گذاری حقوقی در ایران، ضمانت اجرای کیفری به طور گسترده به عنوان بهترین ضمانت اجرای مفروض در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد، تا جایی که پس از ابلاغ

^۱ برگرفته از اطلاعات سامانه جامع نظرات شورای نگهبان در خصوص "طرح الزام به ثبت رسنی معاملات اموال غیر منقول" در دسترس به آدرس: <http://nazarat.shora.ac.ir>

سیاست‌های کلی امنیت قضایی که مطابق بند (۱۴) آن «کاهش عناوین مجرمانه» یک سیاست جنایی کلان برای سیاست‌گذاری عمومی در ایران بوده است، بیش از ۸۰۰ عنوان مجرمانه جدید به سياهه جرائم اضافه شده است (عامری ثانی، ۱۴۰۳: ۱۳۵)، در حال حاضر در نظام حقوقی ایران حدود ۲۵۵۰ عنوان مجرمانه وجود دارد (احمدزاده و مشایخی، ۱۴۰۱: ۲۵۲). نظر به استفاده گسترده از ضمانت اجرای کیفری به عنوان ضمانت اجرای اصلی سیاست در فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، مخالفت با این رویه در فرایند تصویب قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، نشان از فهم مسئله و درک ضرورت اتخاذ رویکرد سیاستی به جای رویکرد حقوقی صرف دارد؛ هرچند جرم‌انگاری‌های متعددی نیز در این قانون صورت گرفته است. بدین ترتیب، می‌توان اختلاف نظر سیاست‌گذاران دخیل در فرایند تصویب قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول را مصداقی روشن از تفاوت و تقابل رویکرد حقوق و سیاست‌گذاری عمومی به ضمانت اجرا دانست. تحلیل مسئله از منظر سیاست‌گذاری عمومی که حاصل مداخله نگاه‌های غیرحقوقی و ترکیب آن با ملاحظات حقوقی که در مقدمه توجیهی و اسناد پیوست طرح قانونی اولیه نیز منعکس شده است را باید یکی از عوامل مهم اصرار بر حفظ ضمانت اجرای سیاستی به جای ضمانت حقوقی کیفری دانست. در نهایت نیز، هرچند در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام از عبارات «فاقد اعتبار» و «غیر قابل استماع» بودن استفاده شده، اثر آن مشابه «بطالان» است و همچنین از جرم‌انگاری نقل و انتقال اموال غیرمنقول به صورت عادی پرهیز شده است، که این امر دلالت بر غلبه نگاه سیاستی بر نگاه حقوقی صرف در خروجی (سیاست) فرایند سیاست‌گذاری حقوقی برای حل مسئله اعتبار اسناد عادی دارد. چنانکه از شواهد (مصوبات مجلس شورای اسلامی، گزارش‌های داخلی قوه قضائیه و گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) بر می‌آید، قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی حامی ضمانت اجرای سیاستی (بطالان) بوده‌اند.

در پایان، لازم به اشاره است که هرچند در انتخاب ضمانت اجرا، ملاحظات سیاست‌گذاری در مرحله «تدوین سیاست» رعایت شده است، برخی کاستی‌های متن ماده (۱)، ممکن است سیاست را در «مرحله اجرا» با چالش‌هایی همراه سازد؛ زیرا طراحی ضمانت اجرای سیاستی به تنهایی کافی نیست و رعایت الزاماتی دیگر به منظور اجرای مطلوب سیاست ضروری است. حتی در صورتی که مسئله به بهترین شکل فهم شده و بهترین راهکار و ضمانت اجرای ممکن توسط سیاستگذاران و کارشناسان طراحی شود، اجرای سیاست با مجریانی است که اغلب در مرحله طراحی سیاست حضور نداشته و از آنها با عنوان «دیوان سالاران خیابان»^۱ یاد می‌شود (Rinfret, 2024: 4). سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران، به دلیل حضور مستمر در فرایند حل مسئله و سیاست‌گذاری، درک روشنی از منظور سیاست که در قالب قوانین و مقررات لازم‌الاجرا می‌شود خواهند داشت، اما مجریان فهمی با واسطه از سیاست به دست می‌آورند که از طریق متن قانون یا مقرر حاصل شده است. به منظور انتقال هرچه بهتر هدف قانون به مجریان، رعایت برخی از اصول قانون‌گذاری که خود بخشی از اصول سیاست‌گذاری در مرحله «تدوین سیاست» است، از اهمیت بسیار برخوردار است. به عبارت روشن‌تر، علاوه بر لزوم طراحی راهکار و ضمانت اجرای متقن و شفاف در مرحله تدوین سیاست، در مرحله تبدیل «متن سیاستی»^۲ به «متن قانون»، نگارش قانون به نحوی که اهداف سیاست به بهترین نحو به متن حقوقی تبدیل شود ضروری است (عامری ثانی، ۱۴۰۳: ۷۴). یکی از مهم‌ترین این اصول، شفافیت قانون است تا مخاطبان و مجریان بدانند که دقیقاً از چه چیز باید تبعیت کنند و به همین جهت برخی قانون‌مبهم را معادل نبود قانون دانسته‌اند (زانتاکی، ۱۴۰۰: ۱۱۰-۱۱۱). شفافیت قانون اثر مستقیم بر «اجرای سیاست» دارد و ابهام در قانون مجریان قانون اعم از

¹ street-level bureaucrats

² Policy paper

شهروندان و مأمورین رسمی را در اجرای سیاست ناتوان ساخته و منجر به شکست سیاست در مرحله اجرا خواهد شد. در خصوص قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول و به طور خاص ماده نخست آن، عدم رعایت اصول نگارشی و ابهام در متن قانون در خصوص ضمانت اجرای عدم استماع و بی‌اعتباری، بی‌تردید مجریان را با چالش‌هایی مواجه خواهد ساخت که به اخلاف در اجرای سیاست منتهی خواهد شد. متن ماده نخست به شدت پیچیده، طولانی و فاقد اصول نگارشی قانون‌نویسی است. رعایت اختصار، استفاده از پاراگراف‌ها و عبارات کوتاه از جمله فنون ساده‌سازی و شفاف‌سازی قانون است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۴۰۰: ۷۳)، که در ماده یک قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول مورد غفلت واقع شده است.

نتیجه‌گیری

مسئله اعتبار اسناد عادی، علاوه بر آن که معضلی گسترده در نظام حقوقی و قضایی ایران است، پیامدهایی عمیق در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری عمومی از جمله اقتصاد به دنبال داشته است. با استفاده ابزارها و ضمانت‌اجراهایی که حاصل رویکردهای صرفاً حقوقی است، از جمله ضمانت‌اجراهای مدنی و کیفری سنتی، حل مسئله اعتبار اسناد عادی مقدور نبوده و به‌کارگیری علوم غیرحقوقی به ویژه مبتنی بر بینش‌های سیاست‌گذاری عمومی یک ضرورت اساسی است. چگونگی انتخاب و طراحی ضمانت اجرا برای راهکار سیاستی یک مسئله، یکی از وجوه تمایز در رویکرد حقوق و سیاست‌گذاری حقوقی (عمومی) است که آثار آن در مرحله اجرای سیاست هویدا می‌شود. قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول که پس از سال‌ها بحث و بررسی و اصلاحات متعدد در سال ۱۴۰۳ به تایید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و لازم‌الاجرا شد، از چهارچوب‌های حقوقی متداول در انتخاب ضمانت اجرا در ایران که اصولاً متکی بر جرم‌انگاری عدم رعایت یک قاعده است، فراتر رفت و با به‌کارگیری رویکرد سیاست‌گذاری عمومی، ضمانت اجرای سیاستی متناسب با راهکار سیاست را طراحی نمود. ضمانت‌اجراهای حقوقی متداول، از جمله ضمانت اجرای مدنی (مانند الزام به جبران خسارت، بطلان یا فسخ) و ضمانت اجرای کیفری، عموماً ماهیتی واکنشی دارند؛ به این معنا که زمانی اعمال می‌شوند که قاعده نقض شود. در مقابل، ضمانت‌اجراهای سیاستی، اصولاً با ماهیتی پیشگیرانه و کنشی، به دنبال از بین بردن زمینه نقض قاعده هستند به نحوی که نوبت به نقض قانون و اعمال ضمانت اجرای حقوقی نرسد؛ هرچند در مواردی به‌کارگیری ضمانت اجرای حقوقی به صورت مدنی یا کیفری به عنوان تنها ضمانت اجرا یا به عنوان مکمل ضمانت اجرای سیاستی، لازم است.

ضمانت اجرای «عدم استماع» و «بی اعتبار دانستن» معاملات غیررسمی که در ماده نخست این قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول استفاده شد، نمونه‌ای از یک ضمانت اجرای سیاستی و جلوه‌ای از فراتر رفتن از رویکرد حقوقی محض به مسئله و توجه به رویکرد سیاست‌گذاری حقوقی (عمومی) در حل مسائل نظام حقوقی است. در حالی که برای احکام مختلف قانون که هر کدام به طور مستقل برای حل مسئله اعتبار اسناد عادی اهمیت دارند، از طیف متنوعی از ضمانت‌اجراهای مدنی و کیفری استفاده شده است، برای مهم‌ترین راهکار قانون که جلوگیری از انجام معاملات اموال غیرمنقول به صورت رسمی بوده است، ضمانت اجرای سیاستی متناسب با راهکار طراحی شده است. به رغم ایراداتی که به لحاظ اصول قانون‌نویسی به متن قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول و به ویژه ماده نخست آن وارد است و پیش‌بینی می‌شود که به بروز چالش‌هایی برای مجریان منتهی گردد، از نظر محتوا باید این قانون را یکی از جلوه‌ها و نتایج موفق دخالت بینش سیاست‌گذاری عمومی در سیاست‌گذاری‌های حقوقی دانست؛ زیرا فارغ از کیفیت اجرای قانون که در آینده مشخص خواهد شد، راهکار سیاست و ضمانت اجرای سیاست با رعایت اصول مرحله «ندوین سیاست» همراه بود؛ در حالی که برخی بازیگران متمایل به به‌کارگیری راهکارها و ضمانت‌اجراهای حقوقی سنتی به ویژه جرم‌انگاری معاملات غیررسمی اموال غیرمنقول بودند. تجربه فرایند سیاست‌گذاری حقوقی برای حل مسئله اعتبار اسناد عادی، آموزه‌های زیادی برای حل سایر مسائل بنیادی نظام حقوقی و قضایی و حتی مسائل سایر حوزه‌های سیاست عمومی دارد که مبتنی بر تفکیک مراحل چرخه سیاست‌گذاری - از دستور کار تا تغییر سیاست - می‌تواند موضوع تحقیقات سیاستی آتی قرار گیرد.

فهرست منابع

منابع فارسی

۱. احمدزاده، رسول، مشایخی، زهرا (۱۴۰۱)، عناوین مجرمانه، چاپ سوم، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۲. اشتریان، کیومرث (۱۳۹۷)، راهنمای برنامه‌ریزی دولتی و سیاست‌گذاری عمومی، تهران: چاپ اول، شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۳. ایروانیان، امیر (۱۳۹۲)، نظریه عمومی سیاست‌گذاری جنایی، چاپ اول، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۴. انسرینک، برت؛ هرمانس، لئون؛ کواکل، یان؛ تیسن، ویل؛ کوپنیان، یوپ، باتس، پیتر (۱۴۰۱)، تحلیل سیاست در سیستم‌های چند کنشگر، ترجمه: رضا حسان، بهزاد بهدانی و لیلیا نامداریان، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت. در متن «و دیگران» ندارد.
۵. پارسونز، واین (۱۳۹۹)، مبانی سیاست‌گذاری عمومی تحلیل سیاست‌ها، جلد دوم، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۴۶)، ترمینولوژی حقوق، تهران: ابن سینا.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، مقدمه علم حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
۸. رینرسون، آرتور. جی (۱۳۹۹)، قانون نویسی گام به گام. ترجمه: آزاده عبداله‌زاده شهربابکی، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت و پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی و مجلس شورای اسلامی.
۹. زانتاکی، هلن (۱۴۰۰)، فناوری قانون‌نویسی: هنر، فناوری و قواعد تنظیم‌گری. ترجمه: حسن وکیلان، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۱۰. شافریتز، جی ام؛ بریک، کریستوفر (۱۳۹۰)، سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران: نشر دانشگاه امام صادق (ع).
۱۱. شمس، عبدا (۱۳۸۹)...، آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته)، جلد اول، چاپ بیست و چهارم، تهران: دراک، ۱۳۸۹.
۱۲. عامری ثانی، امیرکیا (۱۴۰۳)، سیاست‌گذاری جنایی مساله‌محور، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۱۳. غلامی، حسین، کیف‌شناسی (۱۳۹۶)، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
۱۴. عبداله‌زاده شهربابکی، آزاده (۱۴۰۰)، درآمدی بر کیفیت قانون، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، مقدمه علم حقوق، چاپ هشتاد و هشتم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۶. گارلند، دیوید (۱۳۹۷)، فرهنگ کنترل (جرم و نظم اجتماعی در جامعه معاصر)، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۱۷. ماژرزاک، آن (۱۳۹۸)، پژوهش و سیاست‌گذاری، ترجمه: هوشنگ ناییبی، چاپ دوم، تهران: نشر نی.
۱۸. ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۹۹)، سیاست‌گذاری مقابله با جرم و فساد، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۱۹. مولر، پیر (۱۳۷۸)، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
۲۰. نجفی ابرندآبادی، علی حسین؛ هاشم بیکی، حمید (۱۳۹۷)، دانشنامه جرم‌شناسی، چاپ پنجم، تهران: انتشارات گنج دانش.
۲۱. نیازپور، امیرحسین، (۱۳۹۹)، کنشگران دولتی سیاست‌گذاری حقوقی در: دانشنامه سیاست‌گذاری حقوقی، به کوشش: لعیا جنیدی و امیرحسین نیازپور، چاپ نخست، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین مقررات ریاست جمهوری.
۲۲. آشوری، محمد و صبوری پور، مهدی، (۱۳۹۴)، «مقایسه اثر شدت و قطعیت حبس بر بازدارندگی آن»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، ۲ (۲ و ۳)، ۱-۱۷.
۲۳. بهره‌مند؛ حمید، عامری ثانی؛ امیرکیا، فرهنگ؛ آذر، حاجی زاده؛ امیرحسین، (۱۴۰۲)، «سیاست‌گذاری حقوقی و پیشگیری از تشنیت آراء: کاهش دامنه تفسیرپذیری قوانین از طریق یادداشت توضیحی و آزمایشگاه قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، ۸۷ (۱۲۵)، ۷۱-۱۰۷.
۲۴. پروین، خیرالله؛ فرامزی، رضا؛ پاشایی امیری، امین (۱۳۹۹)، «تنقیح قوانین و مقررات گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۹ (۳۰)، ۹۵-۱۱۶. خداداد، جنت؛ امینی، منصور (۱۴۰۱)، «ارزیابی طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول با رویکرد تطبیقی»، نشریه پژوهش‌های حقوق ثبت، ۱ (۱)، ۲۱۴-۱۸۱.
۲۵. خروشی، عبدالعظیم، (۱۴۰۳)، «حق تقدم راهکاری جهت حفظ زمین‌های کشاورزی؛ مطالعه تطبیقی با اتحادیه اروپا»، فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۷ (۲۵)، ۴۶-۷۵. doi: 10.22034/law.2024.2038115.1441
۲۶. درویشی، بابک؛ زینالی اقدم، امیرعلی (۱۳۹۳)، «ماهیت ضمانت اجرای اداری در نظام حقوقی ایران»، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، (۲۵)، ۳۶-۵۸.

۲۷. شاهنوش فروشانی، محمدعبدالصالح، (۱۳۹۷)، «ابطال سند رسمی مالکیت به استناد سند عادی بیع با تاریخ مقدم» (نقد رأی دادگاه تجدیدنظر استان تهران، فصلنامه رأی (مطالعات آرای قضایی)، ۵ (۱۴)، ۱۲۵-۱۴۴.
۲۸. صابر، محمود؛ طباطبائی حصارى، نسرین، (۱۳۹۰)، «آثار حقوقی و اقتصادی نظام ثبت املاک»، مطالعات حقوق خصوصی، ۴۱ (۲)، ۱۱۵-۱۲۹.
۲۹. علیجانی، محسن؛ جواهرکلام، محمد هادی (۱۴۰۳)، «تحلیل حقوقی و اقتصادی مفاد ماده یک قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول»، دانشنامه حقوق اقتصادی، ۳۱ (۲۶)، ۱۸۴-۱۶۲.
۳۰. عمروانی، رحمان (۱۳۸۷)، «بررسی تعارض سند رسمی با سند عادی»، ماهنامه کانون، ۱۳۸۷، (۸۱ و ۸۲)، ۵۱-۶۵.
۳۱. طباطبائی حصارى، نسرین (۱۳۸۹)، «بررسی تطبیقی نظام‌های ثبت املاک» (با تأکید بر نظام ثبت املاک در ایران)، مطالعات حقوق خصوصی، ۴۰ (۲)، ۲۱۹-۲۳۷.
۳۲. میرشکاری، عباس؛ زرگری، جمشید، (۱۴۰۳)، «اصل آینه در نظام ثبت زمین انگلستان و ایران»، فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۷ (۲۴)، ۲۰۴-۲۳۸. doi: 10.22034/law.2024.2026792.1328.
۳۳. میرزایی، اقبال علی، (۱۳۹۰)، «قانون متروک: مبانی، مفهوم و مصادیق» & مجله حقوقی دادگستری، ۷۵ (۷۴)، ۶۹-۱۰۲، DOI: 10.22106/jlj.2011.11084.
۳۴. عبدالملکی، مهدی، شکوری گرکانی (۱۴۰۱)، محمد، اظهارنظر کارشناسی در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی پیرامون طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول. دفتر مطالعات حقوقی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۵. معاونت راهبردی قوه قضائیه (۱۴۰۱)، بررسی نظریه‌های پیشنهادی برای بی اعتبار سازی معاملات عادی (طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول)، گزارش کارشناسی، تهران.

منابع انگلیسی

1. Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
2. Cairney, Paul. (2020). *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (Vol. 2). London: Bloomsbury Publishing.

3. Dror, I.E. (2020). Cognitive and human factors in expert decision making : Six fallacies and the eight sources of bias. *Analytical Chemistry*, 92(12), 7998-8004.
4. Garner, B. A. (1999). *Black's Law Dictionary* (7th ed.). New York : St. Paul Minn.
5. Howlett, Michael. (Ed.). (2023). *The Routledge Handbook of Policy Tools*. Abingdon : Routledge.
6. Kay, F. M. (2004). Professionalism and exclusionary practices : Shifting the terrain of privilege and professional monopoly. *International Journal of the Legal Profession*, 11(1-2), 11-20.
7. Knake, R.N. (2018). The Legal Monopoly. *Washington Law Review*, 93 (3), 1293-1337.
8. Levy-Carciente, Sary Montanari, & Lorenzo. (2024). *International Property Rights Index 2024 (Full Report)*. Property Rights Alliance.
9. Neal, T., Lienert, P., Denne, E., & Singh, J.P. (2022). A general model of cognitive bias in human judgment and systematic review specific to forensic mental health. *Law and Human Behavior*, 46(2), 99-120.
10. Rinfret, S. R. (Ed.). (2024). *Street-Level Public Servants: Case Studies for a New Generation of Public Administration* (1st ed.). London : Routledge.
11. Shamir, R. (1993). Professionalism and Monopoly of Expertise: Lawyers and Administrative Law, 1933-1937. *Law & Society Review*, 27(2), 361-397.

References

1. Abdolmaleki, M. Shakouri Gorkani, M. (2022). Report on the Parliament's Plan to Obligate the Official Registration of Real Estate Transactions. Tehran : Legal Studies Office of the Parliamentary Research Center. [In Persian].
2. Abdollah Zadeh Shahreabaki, Azadeh. (2021). An Introduction to the Quality of Law. Tehran : Public Shareholding Company. [In Persian].
3. Ahmadzadeh, Rasoul. Mashayekhi, Zahra. (2022). Criminal Titles with a New

4. Alijani, Mohsen. Javaherkalam, Mohammad Hadi. (2024). Economical and legal analysis of article 1 of the mandatory formal registration of immovable propertie. Tehran : Encyclopedia of Economic Law Journal. Doi : 10.22067/economlaw.2024.89080.1386 [In Persian].
5. Classification. Tehran : Judicial System Press and Publications Center. [In Persian].
6. Ameri Sani, Amirkia. (2024). Problem-oriented Criminal Policy in the Islamic Republic of Iran. Tehran : Mizan. [In Persian].
7. Ashoori, Mohammad. Sabouri Pour, Mehdi. (2015). Comparison of the impact of severity and certainty of imprisonment on its deterrent effect. Criminal Law and Criminology Studies, 2(2-3), 1-17. Doi : JQCLCS-201508-1045. [In Persian].
8. Ashtarian, Kioomars. (2018). Guideline for Policy Making. Tehran : Bazargani Publication. [In Persian].
9. Bahremand, Hamid. Ameri Sani, Amirkia. Farahmand, Azar. Hajizadeh, Amirhosein. (2023). Legal policy making and prevention of dispersed judicial decisions : reducing the range of interpretations for rules by using explanatory notes and a judicial laboratory. Legal Journal of Judiciary. 87 (125). 71-107. [In Persian].
10. Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy, 76(2), 169-217. <http://www.jstor.org/stable/1830482>
11. Cairney, Paul. (2020). Understanding Public Policy: Theories and Issues (Vol. 2). London: Bloomsbury Publishing.
12. Darvishi, Bank. Zeynali Aghdam, Amirali. (2014). The nature of administrative sanctions in the legal system of Iran. Comparative Legal Research in Iran and International Law, 25, 36-58. [In Persian].
13. Dror, I.E. (2020). Cognitive and human factors in expert decision making : Six fallacies and the eight sources of bias. Analytical Chemistry, 92(12), 7998-8004.

14. Enserink, Bert, Hermans, Leon, Kwakl, Jan, Tison, Wil, Koupinian, Joop, & Bats, Peter. (2022). Policy Analysis in Multi-Actor Systems (R. Hassan, B. Behdani & L. Namdarian, Trans.). Tehran: Samt Publishing. [In Persian].
15. Garland, David. (2018). The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society (H. R. Malek Mohammadi, Trans.). Tehran: Mizan Publishing. [In Persian].
16. Garner, B. A. (1999). Black's Law Dictionary (7th ed.). New York: St. Paul Minn.
17. Gholami, Hossein. (2017). Penology. Tehran: Mizan Publishing. [In Persian].
18. Howlett, Michael. (Ed.). (2023). The Routledge Handbook of Policy Tools. Abingdon: Routledge.
19. Irvanian, Amir. (2012). General Theory of Criminal Policy. Tehran: Shahredanesh. [In Persian].
20. Jafarilangrudi, Mohammad Jafar. (1967). Legal Terminology. Tehran: Ibne Sina Publication. [In Persian].
21. Jafarilangrudi, Mohammad Jafar. (2008). General Introduction in Law. Tehran: Ganjedanesh Publication. [In Persian].
22. Katouzian, Nasser. (2013). Introduction to the Science of Law and Study of the Legal System of Iran. Tehran: Public Shareholding Company. [In Persian].
23. Kay, F. M. (2004). Professionalism and exclusionary practices: Shifting the terrain of privilege and professional monopoly. *International Journal of the Legal Profession*, 11(1-2), 11-20. Doi: <https://doi.org/10.1080/0969595042000317398>
24. Khodadad, Janat. Amini, Mansoor. (2022). Evaluation of the "Obligation to Officially Register Real Estate Transactions" Plan with a Comparative Approach. *Journal of Registration Law Research*, 1, 181-214. Doi: 10.22106/rlr.2021.523591.1022. [In Persian].

25. Khoroushi, Abdolazim. (2024). Pre-emption Right as a Strategy to Preserve Agricultural Lands: A Comparative Study with the European Union. *Comparative Law Research and Development Quarterly*, 7(25), 46-75.
<https://doi.org/10.22034/law.2024.2038115.1441>. [In Persian].
26. Knake, R.N. (2018). The Legal Monopoly. *Washington Law Review*, 93, 1293.
27. Levy-Carciente, Sary Montanari, & Lorenzo. (2024). International Property Rights Index 2024 (Full Report). Property Rights Alliance.
28. Majchrzak, Ann. (2019). *Methods for policy research* (H. Nayebi, Trans.). Tehran: Ney Publishing. [In Persian].
29. Malekmohammadi, Hamidreza. (2020). *Policies to Tackle Crime and Corruption* (2nd ed.). Tehran: Samt Publication. [In Persian].
30. Mirshkari, Abbas. Zargari, Jamshid. (2024). The Mirror Principle in the Land Registration System of England and Iran. *Comparative Law Research and Development Quarterly*, 7(24), 204-238. <https://doi.org/10.22034/law.2024.2026792.1328>. [In Persian].
31. Mirzaei, Eghbal Ali. (2011). Abandoned law: Foundations, concepts, and examples. *The legal Journal of judiciary*, 75(74), 69-102. [In Persian].
32. Muller, Pierre. (1999). *Public Policy* (H. R. Malek Mohammadi, Trans.). Tehran: Dadgostar Publishing. [In Persian].
33. Najafi Abrand Abadi, Ali Hossein. Hashem Beiki, Hamid. (2018). *Encyclopedia of Criminology*. Tehran: Ganj Danesh Publishing. [In Persian].
34. Neal, T., Lienert, P., Denne, E., & Singh, J.P. (2022). A general model of cognitive bias in human judgment and systematic review specific to forensic mental health. *Law and Human Behavior*, 46(2), 99.

35. Niazpour, Amirhosein, (2020), State Actors in Legal Policy-Making in: Encyclopedia of Legal Policy-Making, Editors : Laya Joneydi & Amirhosein Niazpour, First Edition, Tehran, Codification Deputy of Presidency.
36. Omravani, Rahman. (2008). Examining the conflict of official documents with ordinary documents. Kanoon Journal, 81-82, 51-65. [In Persian].
37. Parsons, Wayne. (2021). An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis (H. R. Malekmohammadi, Trans.). Tehran: Strategic Studies Research Center. [In Persian].
38. Parvini, Kheyrollah, Faramarazi, Reza, Pashayi Amiri, Amin. (2020). Codification of laws and regulations: A step in ensuring the principle of legal security. Public Law Knowledge Quarterly, 30, 95-116. Doi:10.22034/qjplk.2020.212. [In Persian].
39. Reinerson, Arthur G. (2020). Legislative Drafting, Step-by-Step (A. Abdollahi Zadeh Shahrehabaki, Trans.). Tehran: Samt Publishing. [In Persian].
40. Rinfret, S. R. (Ed.). (2024). Street-Level Public Servants: Case Studies for a New Generation of Public Administration (1st ed.). London: Routledge.
41. Saber, M. Tabatabaee Hesaree, Nasrin. (2011). THE LEGAL AND ECONOMIC EFFECTS OF THE SYSTEM OF REGISTRATION REAL PROPERTIES. Law Quarterly, 41(2), 115-129. [In Persian].
42. Shafritz, Jay M., & Brick, Christopher. (2011). Public Policy in the United States (H. R. Malek Mohammadi, Trans.). Tehran: Imam Sadiq University Publishing. [In Persian].
43. Shahnoosh Foroshani, Mohammad Abdol Saleh. (2016). Cancellation of official ownership document based on ordinary sale document with prior date (Critique of the judgment of the Tehran Court of Appeals). Judicial verdict Journal (Quarterly), 5(14). [In Persian].
44. Shams, Abdollah. (2010). Civil Procedure (Volume One) (Advanced Course). Tehran: Derak. [In Persian]

45. Shamir, R. (1993). Professionalism and Monopoly of Expertise: Lawyers and Administrative Law, 1933-1937. *Law & Society Review*, 27(2), 361-397. Doi:10.2307/3053942.
46. Strategic planning deputy of the Iranian Judiciary. (2023). Examining the proposed theories to invalidate informal transaction. Report, 2-7. [In Persian].
47. Tabatabaee Hesaree, Nasrin. (2010). COMPARATIVE CONSIDERATION OF LAND REGISTRATION SYSTEMS WITH EMPHASIS ON IRANIAN LAND REGISTRATION SYSTEM. *Law Quarterly*, 40(2), 219-237. [In Persian].
48. Xanthaki, Helen. (2021). *Legislative Technology: Art, Technology, and Regulatory Rules* (H. Vakilian, Trans.). Tehran: Samt Publishing. [In Persian].