



## واکای خالهای حقوقی کاداستر کشور با تأکید بر قانون جامع حدنگار

سعید خردمندی\*، شیوا محمدی\*\*

### چکیده

در نظام اداری ثبتی گذشته، موقعیت املاک به واسطه آدرس‌هایی مشخص می‌شد که تعیین محدوده دقیق ملک، کاری بس دشوار بود و در امور اداری مرتبط با املاک، حقوق بسیاری از شهروندان ضایع گشته و برخی نیز به ناحق متصرفاتی داشتند. طرح جامع حدنگاری در اکثر کشورها به صورت کاملاً موفق عمل کرده است. این مسئولیت در کشور ما به سازمان ثبت و اسناد کشور، بخش اداری در قوه قضائیه، سپرده شد که پس از چندین سال، موفقیت کامل در حدنگاری املاک به دست نیامد. این پژوهش به روش تحلیلی - توصیفی درصدد بررسی ماهیت و آثار حقوقی حدنگاری در نظام اداری ثبتی کشور و شناسایی علل عدم موفقیت اجرای این طرح چالش‌ها تقنینی در قانون جامع حدنگار است. با وجود صراحت قانونی در لزوم تعیین حدود همه املاک کشور، متأسفانه تاکنون این عمل تحقق نیافته است. در سیستم اداری کشور، تمرکز اداره ثبت اسناد و املاک بر کاداستر ثبتی و حقوقی است؛ در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته تمام ابعاد مدیریت زمین و ثبت آن مورد توجه بوده و از مزایای اجرای کاداستر چندمنظوره در کلیه سازمان‌ها و ارگان‌ها بهره‌مند می‌شوند. از طرف دیگر امور حدنگاری در ایران به سازمان ثبت و اسناد که نهادی اداری تحت نظر قوه قضائیه است سپرده شده که به واسطه مدیریت تقریباً دولتی، کارایی چندانی در

---

\* استادیار، گروه حقوق خصوصی، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران. (نویسنده اول)  
Daryabari22.daryabari@gmail.com  
\*\* دانشجوی دکترا، حقوق خصوصی، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران  
Mohammadi\_sh22@yahoo.com

امور اجرایی اداری نداشته و نیاز است که براساس تجربه موفق دیگر کشورها، از بخش خصوصی توانمند در این باره کمک گرفت.

**واژگان کلیدی:** آثار کاداستر، ثبت، حدنگاری، زمین، کاداستر، نقشه‌برداری.

## مقدمه

حفظ حریم شخصی افراد یکی از ضروریات اجتماعی بوده و لزوم احترام به حقوق مردم یکی از اصول مهم در حقوق کشورها تلقی می‌گردد. شهرنشینی و رشد جمعیت ضرورت استفاده بهتر از منابع زمین جهت بهبود شرایط اقتصادی، کاهش فقر و مشکلات مربوط به مدیریت زمین را دوچندان کرده است. در تاریخ جهان تنها کشورهای با نظام کمونیستی به اشتراکی بودن اموال اعتقاد و کشورهای سرمایه‌داری به لزوم تعیین حدود مالکیت تأکید داشتند. در مورد لزوم تحدید مالکیت، بزرگان هر جامعه بدان تأکید کرده و سپس به‌عنوان یکی از پایه‌های علم حقوق تعیین شد. با پیشرفت علوم، مسئولان قضائی کشورها به فکر استفاده از فنون علمی در راستای پیشبرد امور حقوقی افتاده که پس از اطمینان کامل به آن به‌عنوان روش‌های قضائی مورد استفاده قرار گرفتند. یکی از علوم و فنی‌ها که در قرن اخیر به‌کار گرفته شد، حدنگاری<sup>۱</sup> بود. در حال حاضر، حدنگاری در نظام اداری کشور ما به‌صورت رسمی جایگاه خاصی دارد. قانون جامع حدنگاری در ۲۰ ماده در زمستان ۱۳۹۳ و در راستای اجرای اصل ۱۲۳ ق.ا در مجلس شورای اسلانی به تصویب رسید. به وجود تکلیف قانونی به دستگاه‌های اجرایی در مورد لزوم حدنگاری کلیه املاک کشور، متأسفانه این طرح به‌صورت کاملاً موفق اجرا نشده و املاک کثیری بدون تعیین موقعیت باقی مانده که زمینه برخی کلاهبرداری‌ها در معاملات ملکی را فراهم کرده است. در خصوص پیشینه این تحقیق باید تصریح نمود که شاهدی و جلالی (۱۳۹۶) تأثیر کاداستر جامع در جلوگیری از اشتباهات ثبتی را بررسی کرده و به ضرورت اجرای طرح جامع حدنگار تأکید کرده‌اند. مشهدی (۱۳۹۵) در کتاب خود، علت ضعف اجرایی را ارزیابی کرده است. مهرآسا (۱۳۹۵) در مقاله‌ای عدم تعیین متولی صحیح را علت ضعف در اجرای کاداستر دانست. عدم کارایی سیستم دولتی در امور اجرایی در پژوهش‌های متعدد به اثبات رسیده است (کرمی و گودرزی، ۱۳۹۹: ۸۱). عده‌ای بر این عقیده‌اند که با نظارت قضائی می‌توان از کج‌روی مدیریت دولتی ممانعت کرد که اشتباه بودن این عقیده به اثبات رسیده است (قنبری و دیگران، ۱۳۹۰: ۲). با توجه به موارد مزبور، به نظر می‌رسد که اجرای کاداستر در رفع تداخلات و تعارضات فی مابین املاک و اراضی و به‌عنوان ابزاری جهت احقاق حق در مراجع قضائی نقش کاربردی داشته و از دیدگاه اداری و اجرایی، تعیین متولی یا متولیان متخصص و ضمانت اجرای عملکرد سازمان‌ها و افراد به‌عنوان راهکاری در رفع مشکلات این حوزه اساسی است. این پژوهش با هدف پاسخ به این

---

1. Cadastre / Cadaster

سؤال انجام شده که نقش و تأثیر طرح کاداستر در آثار حقوقی نظام نوین ثبتی تا چه اندازه است و چالش و علل حقوقی، اجرایی و اداری عدم موفقیت طرح در کشور چه مواردی بوده و راهکارهای رفع آن چیست؟

## ۱. حدنگاری و مفهوم آن

حدنگاری معادل فارسی کلمه کاداستر است که هم‌اکنون به‌صورت عامیانه از معادل لاتین آن استفاده می‌شود. در اصطلاح حدنگاری به معنای تعیین حدود جغرافیایی برای املاک می‌باشد. این سازوکار به ثبت املاک و مستغلات اعم از مزروعی و غیرمزروعی و جمع‌آوری و ذخیره اطلاعات مربوط به اراضی و تبدیل الکترونیکی آن به نقشه‌های کاداستری تعبیر شده است. در جایی دیگر بیان شده که مجموعه‌ای از اطلاعات طبقه‌بندی شده و دقیق از املاک در یک کشور که اطلاعات حقوقی و ثبتی، ارزش آن ملک را تعیین می‌کند (برنجکار، ۱۳۷۸: ۲۲۲). حدنگاری در کشور ما سابقه چندانی نداشته و صرفاً برخی اقدامات از سوی حکومت‌های مختلف در نظم‌بخشیدن به املاک و مساحت اراضی صورت گرفته است. قدیمی‌ترین سند مربوط به ثبت املاک در شهر دونگی در کشور کلد در حدود چهار هزار سال قبل از میلاد یافت شده که نشان از سابقه طولانی ثبت املاک است (ایلاتی، ۱۳۹۲: ۷). در دیگر حکومت‌ها نیز اسنادی در مورد تلاش با هدف تعیین حدود املاک، مشاهده شده است (شهری، ۱۳۸۴: ۳). در دهه ۴۰ خورشیدی نقشه‌های هوایی تهیه شده از زمین‌های بایر و دایر و مستثنات توسط سازمان نقشه‌برداری مورد استناد آراء صادره قضات و مراجع قضائی است و این نشان‌دهنده دقت و کیفیت نقشه‌های مذکور می‌باشد (تفکریان، ۱۳۹۳: ۴۳). انتقادهای فراوانی که به سیستم فربه دولتی در ایران وجود داشته و بخش خصوصی کمتر در امور دخالت دارد، به مسئله حدنگاری نیز وارد شده و علت عدم موفقیت مورد انتظار حدنگاری در کشور را سپرده‌شدن به سازمان دولتی می‌دانند (مهرزاد، ۱۳۹۲: ۶۵). از سوی دیگر، بخش خصوصی چندان توانمندی که مرتبط با این امور باشد، در کشور وجود نداشته و نیاز به تربیت متخصصان این حوزه محسوس است. در دهه ۴۰ این سازمان قابلیت و توانایی خود را جهت تهیه نقشه‌های اراضی کرده و شایستگی خود را برای متولی این امر بودن نشان داده است و عاقلانه این است که میان این دو سازمان که در طول تاریخ نظام ثبتی ایران هرکدام مورد آزمون و خطا قرار گرفته و خود را ثابت کرده‌اند سازمانی را متولی کار نمود که به‌درستی کار و موفقیت آن در اجرای کاداستر بیشتر می‌توان اعتماد نمود (مشهدی، ۱۳۹۵: ۸۷). وجه مشترک و موضوع اساسی

در تمام انواع کاداستر به‌رغم تفاوت در محتویات داده‌های توصیفی، وجود نقشه‌هایی با داده‌های گرافیکی، خطی و رقومی است. طبقه‌بندی کاداستر به لحاظ فنی، ماهیت، هدف، دامنه و کاربرد آن می‌باشد داشته که به‌موجب قانون به آن سپرده شده است. متأسفانه سیستم اداری کشورمان در بخش کاداستر موفق نبوده و صاحب‌نظران، علت این مهم را تمرکز اداره ثبت و اسناد کشور بر یک نوع کاداستر و عدم استفاده از بخش خصوصی توانمند دانسته که در نهایت ضعف مدیریت دولتی را نشان می‌دهد. کاداستر بر مبنای هدف، دامنه، مرز به انواع زیادی تقسیم می‌گردد. آنچه در تمام کشورهای پیشرفته و در حال توسعه در حال اجرا شدن است کاداستر جامع و چندمنظوره است که تلفیقی از دو نوع کاداستر اداری و ملکی می‌باشد که علاوه‌بر اطلاعات ثبتی و مالی، اطلاعات مربوط به مسائل حقوقی، مالی، داده مکانی اطلاعاتی مربوط به کاربری، موقعیت، خاک و خاک‌شناسی، مسائل کاربردی و... جهت ارائه خدمات برای اهداف مختلف دیده می‌شود و لیکن آنچه در ایران تحت عنوان کاداستر اجرا می‌شود صرفاً کاداستر ثبتی است که یکی از علل عدم موفقیت کاداستر در ایران و از جمله مهم‌ترین ضعف در حوزه زیست محیطی و اقتصادی محسوب می‌گردد. در ادامه پژوهش علت ضعف عملکردی اداری مشخص می‌شود.

## ۲. چالش‌های فراروی اجرای کاداستر

با وجود مزایای طرح کاداستر اجرای آن در کشور با مشکلاتی مواجه بوده که می‌توان نام چالش را بر آن نهاد. با توجه به اینکه قانون جامع حدنگار از قوانین جدید و نوپا در جامعه است برای اجرای بی‌نقص آن مدیران به تجارب زیادی نیاز دارند و ابهامات و مشکلات متعددی در آن وجود دارد. هر قانونی پس از تصویب و لازم‌الاجرا شدن در صحنه جامعه به مرحله اجرا در آمده تا تمام افراد جامعه از مزایای اجرای آن بهره‌مند گردند و یا محدودیت‌هایی را ایجاد می‌کند که این محدودیت‌ها نیز به نفع جامعه و در جهت حفظ بنیان جامعه است. بررسی چالش‌های کاداستر و بیان ایرادات قانون جامع حدنگار کاری دشوار خواهد بود؛ زیرا پژوهشگر با روش تحلیلی و توصیفی و با کمک فرآورده‌های ذهنی خود به خلق مطالب پرداخته که قطعاً در این راه محقق با نظرات و مطالب نادرست روبه‌رو خواهد بود، زیرا در بیشتر موارد صرفاً با اتکاء بر دانش خویش به اظهار نظر پرداخته و موضوعات را مورد تجزیه و تحلیل و بررسی قرار داده است. قانونگذار در تصویب قوانین مختلف نیازهای حقوقی، الزام‌های حقوقی و تکالیف حقوقی را بسته به نیازهای جامعه مدنظر قرار می‌دهد. در برخی موارد قانونگذار قانونی را تصویب می‌کند که علاوه‌بر اینکه دارای نواقص زیادی است

مشکلات حقوقی و فنی بسیاری داشته که تأمین‌کننده نیازهای جامعه نخواهد بود. بنابراین طبیعی است که هر قانونی دارای نقاط ضعف و قوت و یا ارجحیت حقوقی نسبت به قوانین ماقبل و یا مابعد خود داشته باشد. در این راستا قوانین سابق و فعلی کاداستر نیز از این قاعده مستثنی نخواهد بود. در این گفتار، چالش‌های کاداستر در کشور و علل عدم موفقیت این طرح شرح داده شده است. به‌رغم نکات مثبت قانون جامع حدنگار باید به بررسی نکات انتقادپذیر آن نیز پرداخت. در حال حاضر مشکل عمده قانون حدنگار مشکلات تقنینی و اجرایی است و مطمئناً جهت سرعت پیشرفت در اجرای این طرح عظیم الزاماً می‌بایست بازنگری در قانون فوق صورت گیرد و از سوی دیگر، مادامی که مشکلات اجرایی و زیربنایی موجود حل نشود تدوین و تصویب جامع‌ترین قانون ثمری نخواهد داشت.

## ۲-۱. عدم تعیین متولی متخصص

به‌موجب ماده دوم قانون حدنگار، سازمان، متولی اجرای حدنگاری، صدور اسناد مالکیت حدنگار، ایجاد و بهره‌برداری نظام جامع و سایر تکالیف مندرج در این قانون است. (بند ۷ ماده ۱ ق.ح منظور از سازمان، سازمان ثبت اسناد و املاک). قانونگذار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را متولی پیاده‌سازی و اجرای طرح جامع کاداستر، صدور اسناد مالکیت کاداستری و ایجاد و بهره‌برداری از این نظام و تهیه نقشه‌برداری تمام اراضی کشور، الکترونیکی کردن تمام امور ثبتی و ارتباطش با سایر سازمان‌ها، مجهز کردن ادارات ثبت به تجهیزات فنی و نیروی انسانی توانمند، فراهم کردن شرایط لازم برای ایجاد دفاتر الکترونیک، ارائه کلیه خدمات ثبتی به اشخاص حقیقی و سایر سازمان‌ها به‌صورت الکترونیک قرار داده است و سایر ارگان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط نیز مکلف به همکاری و معاضدت با سازمان ثبت شده‌اند. مقتن صراحتاً سازمان ثبت را موظف به تهیه نقشه و سند کاداستر برای تمام اراضی کشور نموده است.

به‌نظر نگارنده و در مقام تحلیل باید گفت این دیدگاه قابل مناقشه است و انتخاب سازمان ثبت اسناد و املاک با ذکر دلایلی قابل انتقاد است:

۱- اینکه در اصل ۱۵۶ ق.ا.<sup>۱</sup> وظایف قوه قضائیه که سازمان ثبت اسناد و املاک نیز زیرمجموعه آن می‌باشد کاملاً مشخص شده و اجرای کاداستر به شکلی که در ماده مذکور در ق.ج.ح.

۱. اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشد به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

بیان شده از وظایف دستگاه‌های زیر مجموعه قوه مجریه است و با عنایت به اینکه کاداستر از دو مجموعه عملیات اجرایی یعنی عملیات نقشه‌برداری و نیز ایجاد بانک اطلاعاتی داده‌های مکانی تشکیل شده است از جمله امور سازمان و ارگان‌های زیر مجموعه قوه مجریه می‌باشد و طبق این اصل تهیه و تدوین داده‌های مکانی و توصیفی از وظایف ذاتی و مشخص شده قوه قضائیه نیست هر چند که می‌توان نسخه‌های به روز از کاداستر را در اختیار این قوه قرار داد تا از آن استفاده‌های لازم را ببرد. و از سوی دیگر، ثبت بخش کوچکی از عملیات کاداستر می‌باشد و در بسیاری از کشورها ثبت نوین زیر مجموعه کاداستر است و لیکن در کشور ایران کاداستر زیر مجموعه ثبت قرار گرفته و این نشان از عدم درک ضرورت اجرای کاداستر و نگاه تک‌بعدی و صرفاً ثبتی مدیران است.

۲- به موجب ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک سال ۱۳۵۱ عنوان متولی اجرای کاداستر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بوده که صرفاً مکلف به اجرای آن در حدود و موقعیت املاک واقع در محدوده شهرها بود در حالی که در ماده ۳ قانون حدنگار موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت کلیه عوارض طبیعی موجود بر روی زمین (اعم از کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه و ...) را مدنظر قرار داده است. مقنن در قانون ثبت اسناد و املاک هیچ‌گونه اشاره‌ای به سایر عوارض طبیعی و نقاط کشور که بسیار مهم هستند ننموده ولی در قانون جامع حدنگار علاوه بر شهرها و روستاها، خواستار ترسیم نقشه املاک دولتی و سایر عوارض طبیعی کشور شده است. وسعت زیاد اراضی کشور و نیاز به دقت در برداشت نقشه‌های اراضی شهری، انجام این امر خطیر و حساس را از سوی سازمان ثبت اسناد و املاک دشوار و زمان‌بر کرده است. اجرای طرح کاداستر برای سازمان ثبت در این قانون، مقید به مهلت معین شده است. این در حالی است که مسئولان سازمان ثبت معتقد بودند اجرای طرح جامع

- ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می‌کند.
- ۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.
- ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.
- ۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
- ۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.

کاداستر کشور زودتر از موعد مقرر در قانون خاتمه خواهد یافت. نکته حائز اهمیت دیگر آنکه رویه قانونگذار در قانون جامع حدنگار به سمت کاداستر رقومی است که اجرای آن نیازمند تهیه مقدمات و زیرساخت‌های متعدد و به‌روز است. لازم به ذکر است که مقنن در این ماده تأکید و توجه عامدانه‌ای به منابع طبیعی کشور مانند کوه‌ها، دریاها، جنگل‌ها و... داشته است که این مسئله در قوانین و مصوبات گذشته سابقه نداشته است و می‌توان گفت علت توجه مقنن به منابع طبیعی، سوءاستفاده‌ها و زمین‌خواری‌هایی است که در سال‌های اخیر از سوی برخی از افراد سودجو صورت گرفته است. اجرای طرح کاداستر از سوی سازمان ثبت امری غیرممکن و زمان‌بر است؛ بنابراین قانونگذار در تبصره ماده ۳ کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط را مکلف به همکاری با سازمان ثبت دانسته است.

از طرف دیگر تصدی نقشه‌برداری توسط سازمان ثبت از سوی سازمان‌های متولی نقشه‌برداری قابل قبول نبوده و این سازمان‌ها چه به‌موجب قانون حدنگار مصوب ۹۳ و چه تفاهم‌نامه‌های فی‌مابین سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و ارگان‌های مختلف از جمله نیروهای مسلح اطلاعات لازم و مدارک و مستندات خود را در اختیار اداره ثبت اسناد و املاک قرار نداده و یا اینکه فایل‌های برداشت شده سازمان‌ها با یکدیگر مغایرت و تداخل دارند. تحولی که در دو سال اخیر یعنی سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ شاهد آن هستیم انعقاد تفاهم‌نامه‌های همکاری بین سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر دستگاه‌ها مانند سازمان جهاد کشاورزی، سازمان اوقاف و امور خیریه کشور و سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور و بنیاد مسکن و وزارت دفاع و نیروهای مسلح و آموزش و پرورش در خصوص اجرای کاداستر و صدور اسناد کاداستری املاک تحت بهره‌برداری این ارگان‌ها می‌باشد. این تفاهم‌نامه‌ها نقشه راهی جهت به ثمرنشدن اهداف و آسیب‌شناسی دقیق و با هدف شفاف‌سازی و اجرای صحیح قوانین و جلوگیری از سودجویی افراد در بخش املاک و مستغلات و نیز تثبیت و جانمایی موقعیت اراضی تحت ید وقفی و یکپارچه‌سازی اراضی و باغات و همچنین جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و تهیه نقشه رقومی انفال می‌باشد. که البته در خصوص عدم همکاری سازمان‌های دولتی با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بازهم هیچ‌گونه ضمانت اجرایی مشخص نشده است. آنچه قابل تأمل است نقش کم‌رنگ اداره ثبت اسناد و املاک کشور به‌عنوان متولی اصلی اجرای کاداستر در این تفاهم‌نامه‌ها بوده زیرا طبق تحقیقات به‌عمل آمده اداره ثبت اسناد و املاک صرفاً نقش نظارتی بر مستندات و مدارک ارسالی و فایل نقشه‌های کاداستری املاک و اراضی تحت اختیار

از سوی دستگاه‌ها را داشته و در صورت عدم موانع احتمالی و کامل بودن این مدارک به صدور اسناد کاداستر اقدام نموده اما خود در تهیه نقشه‌ها وارد عمل نخواهد شد و این شاهدی بر این مدعاست که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نمی‌بایست به‌عنوان متولی اصلی اجرای کاداستر از سوی مقنن در قانون حدنگار معرفی می‌شد. به‌عنوان مثال تفاهم‌نامه میان سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، تعیین مرتع و جنگل بودن مکانی به‌عهدۀ سازمان مربوطه یعنی سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری می‌باشد و وظیفه سازمان ثبت اسناد و املاک فقط برداشت حدود اراضی معرفی شده می‌باشد و این نشان‌دهنده این است که تعیین نوع ملک و برداشت کاداستر آن ملک با همان سازمان مربوطه بوده که به‌وضوح این امر در اجرای تفاهم‌نامه‌های میان سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر ارگان‌ها آشکار است که اداره ثبت اسناد و املاک صرفاً نقش نظارتی بر کامل بودن مدارک و فایل رقومی نقشه‌های ارسالی از سوی سایر ارگان‌ها و صدور سند کاداستری را دارد اما در عمل به برداشت نقشه و اجرای کاداستر نمی‌پردازد.

۳- در ماده ۸ قانون جامع حدنگار کشور مقرر شده است که «سازمان مکلف است از توانمندی‌های سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح و سایر بخش‌های دولتی و غیردولتی به‌منظور تأمین عکس‌ها و تصاویر هوایی و زمینی و یا ماهواره‌ای و تأمین نقشه و سایر اطلاعات مکانی و توصیفی مرتبط استفاده نماید». بیان این موضوع از سوی مقنن نشان‌دهنده این است که سازمان ثبت نمی‌تواند با تکیه بر امکانات و منابع انسانی خود، عکس‌ها، تصاویر و نقشه‌های لازم را برای اجرای طرح کاداستر را به‌تنهایی تهیه نماید؛ زیرا صلاحیت ذاتی سازمان ثبت اسناد و املاک ایران صدور سند کاداستری است نه تهیه نقشه و عکس‌های هوایی و برای اجرای کاداستر به همکاری با دستگاه‌ها نیاز دارد. بنابراین در مورد توانایی و تخصص اجرای مساحت و نقشه‌برداری تمام اراضی کشور و اجرای کاداستر توسط این سازمان و کارشناسان ثبتی آن تردیدهایی وجود دارد که سازمان ثبت اسناد و املاک نمی‌تواند متولی اجرای کاداستر باشد فقط می‌تواند به صدور اسناد مالکیت تک برگ املاک و اراضی بپردازد. پاسخ به این ابهام از آن حیث حائز اهمیت است که اجرای کامل و دقیق کاداستر، برای اشخاص و افراد جامعه مزایای فراوانی در ابعاد مختلف به ارمغان خواهد آورد که تأمین‌کننده منافع ملی بوده که با صرف هزینه‌های اولیه از سایر هزینه‌های بعدی جلوگیری به‌عمل می‌آید در قانون سازمان نقشه‌برداری مصوب ۱۳۴۵ بند «د» ماده یکم سازمان

نقشه‌برداری متولی اجرای کاداستر قرار داده شده و موظف به اجرای عملیات نقشه‌برداری و تبدیل آن به نقشه کاداستر شده که به علت بالابودن کیفیت این نقشه‌ها، مورد استناد آراء صادره از محاکم قضائی بوده است. نبود سازمان مجرب و توانمند به‌عنوان متولی اجرای کاداستر از اصلی‌ترین موانع اجرای دقیق و کامل کاداستر در نظام حقوقی ایران محسوب می‌گردد و تجربه اجرای ناموفق کاداستر در ایران توسط این سازمان به‌علت عدم توانایی و مهارت لازم برای انجام این امر خطیر است و از سوی دیگر تمرکز اصلی این سازمان صرفاً بر کاداستر ثبتی و حقوقی بوده که موجب مغفول ماندن سایر انواع کاداستر و عدم بهره‌مندی سازمان‌های دیگر از مزایای کاداستر شده و شایسته است که اجرای این امر حساس و ملی را به بخش دولتی کاردان مانند سازمان نقشه‌برداری که توانایی و قابلیت خود را در دهه ۴۰ به اثبات رسانده و یا به بخش خصوصی توانمند و قابل اعتماد واگذار نماید. با توجه به اینکه بحث خصوصی سازی و تمرکززدایی در خدمات دولتی در تمام عرصه‌ها مطرح شده می‌توان آغاز و انجام طرح جامع کاداستر را به گروه مطالعاتی و نقشه‌برداری خصوصی واگذار نمود. قانونگذار در هیچ منبع حقوقی در مورد ورود بخش خصوصی در جریان کاداستر سخنی به میان نیاورده است و در وضعیت کنونی نیز شرکت‌های خصوصی توانمند این عرصه ناشناخته مانده و در سامانه واگذاری‌های دولتی موردی از مناقصات مرتبط با کاداستر به چشم نمی‌خورد. دولت نمی‌تواند به‌تنهایی تمام وظایف مندرج در اصل ۴۳ ق.ا. را به اجرا درآورد و در راستای خصوصی سازی می‌تواند برای اجرای طرح عظیم کاداستر از بخش خصوصی بهره‌بردارد. از دیدگاه مدیریتی حضور بخش خصوصی در امور ارجایی تحت شرایطی که مانع از فساد در این حوزه گردد آثار اقتصادی مناسبی برای کشور به همراه دارد. در این باره نیاز است که یا به‌واسطه تغییر در منابع حقوقی کنونی و یا با وضع آیین‌نامه اجرایی نسبت به رسمیت حضور بخش خصوصی در این حوزه اقدام شده تا موفقیت طرح افزایش یابد. از دیدگاه اداری، مدیریت دولتی همواره ضعیف ارزیابی شده و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با وجود تبعیت از خط مشی قوه قضائیه و استقلال از قوه مجریه باز هم به شیوه دولتی اداره شده که عدم کارایی این روش مدیریتی در انجام امور اجرایی در تمام جهان به اثبات رسیده است. طبیعتاً هزینه اجرای طرح کاداستر با وجود بخش خصوصی، به دلیل مدیریت بهتر و کاهش مخارج، کاهش داشته و حتی می‌توان به تسریع آن امیدوار بود و مقنن

می‌بایست زمینه حقوقی برای حضور بخش خصوصی در طرح کاداستر را فراهم داشته که این امر می‌تواند به اشتغال بیشتر نیز منتهی گردد. این تحقیق تنها به روش تحلیلی-توصیفی انجام شده که در حیطه پژوهش‌های حقوق اداری متناسب ارزیابی می‌شود اما نیاز است که به روش‌های دیگر غیر حقوقی همچون طرح پرسشنامه و تحلیل کمی، علل عدم موفقیت کاداستر در کشور را ارزیابی نمود (محمدی، خردمندی، ۱۳۹۹: ۱۳۰).

## ۲-۲. چندوجهی بودن کاداستر در نظام اداری

باتوجه به ماهیت چندوجهی نقشه کاداستر، سایر انواع کاداستر مورد غفلت و بی‌توجهی قرار گرفته است. در نتیجه تعریف ارائه شده کامل و کافی نبوده و از سوی دیگر به‌رغم تکالیف قانونی متعدد در خصوص اجرای کاداستر از سوی مقنن و با عنایت به جایگاه اجرایی و عملیاتی کاداستر (صرفاً حقوقی و شهری) در نظام حقوقی و ثبتی ایران همین کاداستر اشاره شده (کاداستر مضیق) در مواد قانونی فوق نیز به علت سوءمدیریت و عدم همکاری سازمان‌های مربوطه با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به‌عنوان متولی اصلی اجرای طرح کاداستر حقوقی و موازی کاری این سازمان‌ها در اجرای امور مربوط به زمین و مستغلات و نبود ضمانت اجرای در ق.ح برای سایر ارگان‌ها به علت عدم همکاری با سازمان ثبت اسناد و املاک و ناکارآمدی مواد قانونی تصویب شده موفق عمل نکرده و این امر باعث بروز مشکلات متعددی در حوزه ملک و معاملات مربوط به دارایی‌های غیرمنقول شده است. روان‌ترین و جامع‌ترین تعریف برای کاداستر می‌تواند این‌گونه باشد که کاداستر فهرست مرتب شده‌ای از اطلاعات حقوقی، ثبتی و فنی از اموال غیرمنقول در منطقه‌ای معین خواه داخل شهر یا خارج از شهر که براساس نقشه‌ها و عملیات کاداستری تهیه شده باشد که اطلاعات کاداستری در رایانه ثبت و نگهداری، ویرایش و به‌روزرسانی می‌شود. کاداستر نظامی است که هدف آن تعیین و مشخص کردن محدوده‌های تعریف شده به همراه اطلاعات حقوقی آن‌ها از قبیل محدوده‌های املاک، محدوده‌های جغرافیایی، طبیعی، زراعی، سیاسی و ... می‌باشد و برحسب هدف کلی در نظام کاداستر و اینکه هر نظامی هدف خاص و مشخصی را دنبال می‌کند، کاداستر به انواع مختلف و متنوعی تقسیم شده است.

در کشور ما، کاداستر علاوه بر بحث قانونگذاری، با مشکلات اجرایی و سوءمدیریت مواجه بوده که در قیاس با روند روبه‌رشد و جهانی آن، حرکتی بسیار کند و همراه با مشکلات بی‌شماری روبه‌رو کرده است عملاً با مشکلات فراوان قانونی، مدیریتی و مالی روبه‌رو بوده و دستخوش تنگناهای

قانونی و موانع دیگری شده از جمله مشکلات اساسی که اجرای کاداستر با آن مواجه بود، نبودن قانون جامع کاداستری است که در آن عملیات اجرایی کاداستر به طور کامل، دقیق، جزئی و شفاف تبیین شده باشد و عدم تبیین جریان ثبت نوین و سازوکارهای آن و مشخص نبودن متولی اصلی اجرای کاداستر جامع است.

#### ۲-۲-۱. صلاحیت اداری حقوقی کاداستر

امر تعیین کاربری و تفکیک و پیمایش زمین و نقشه برداری از نظر ماهیت کاری در صلاحیت قوه مجریه و سازمان‌های زیرمجموعه آن مانند مسکن و شهرسازی کشور، منابع طبیعی و سایر سازمان‌های مرتبط با مسئله زمین است و از این رو محول کردن اجرای کاداستر به سازمان ثبت اسناد و املاک که یک سازمان زیر نظر قوه قضائیه بوده که اطلاعات مربوط به اراضی (که در اختیار سایر سازمان‌های قوه مجریه است) را در اختیار ندارد و از سوی دیگر به دلیل فنی و تخصصی بودن بسیاری از امور مرتبط با نقشه برداری موجب شده روند اجرای کاداستر بسیار کند و ناقص و در برخی موارد با شکست مواجه می‌شود و هزینه‌های بسیاری را هم از نظر مالی و هم از نظر منابع انسانی به کشور وارد می‌نماید و در مقابل خروجی و نتیجه مطلوبی عاید دولت نخواهد شد.

#### ۲-۲-۲. بخش خصوصی توانمند در کاداستر

قانونگذار در هیچ منبع حقوقی در مورد بخش خصوصی در جریان کاداستر سخنی به میان نیاورده است. در وضعیت کنونی نیز شرکت‌های خصوصی توانمند این عرصه ناشناخته مانده و در سامانه واگذاری‌های دولتی، موردی از مناقصات مرتبط با کاداستر به چشم نمی‌خورد. در خلأ قانونی، سازمان ثبت و اسناد کشور مستقیماً به اجرای کاداستر پرداخته که موفقیت چندانی به دست نیاورده است. این در حالی است که در امور مشابه همچون اجرای پروژه‌های عمرانی، سازمان‌هایی همچون شهرداری‌ها و استانداری‌ها تنها اختیارات نظارتی داشته و به هیچ وجه حق دخالت مستقیم در پروژه را ندارند و این مهم می‌بایست با همکاری بخش خصوصی به اتمام برسد. از دیدگاه مدیریتی، حضور بخش خصوصی در امور ارجایی، تحت شرایطی که مانع از فساد در این حوزه گردد، آثار اقتصادی مناسبی برای کشور به همراه دارد. بر این اساس، از دیدگاه اجرایی و مدیریتی، می‌توان از بخش خصوصی در اجرای کاداستر کمک گرفت و با توجه به تجربه موفق دیگر کشورها، هزینه اجرای این طرح نیز به مراتب کاهش خواهد داشت، ضمن اینکه کارایی آن مورد توجه می‌باشد. در این باره نیاز است که یا به واسطه تغییر در منابع حقوقی کنونی یا با وضع آیین‌نامه اجرایی، نسبت به رسمیت حضور

بخش خصوصی در این حوزه اقدام شده تا موفقیت طرح افزایش یابد.

### ۳. فقدان ضمانت اجرا در قانون جامع حدنگار

ضمانت اجرا پشتوانه مفاد قرارداد یا قانون است و برای آنکه حقوق قادر به حصول هدف باشد اجباری بودن قواعد و مقررات آن و همراه بودن با ضمانت اجرا ضروری می‌باشد.

#### ۳-۱. ضمانت اجرا جهت متولی اجرای کاداستر

در هیچ‌یک از مواد قانون جامع حدنگار به بحث ضمانت اجرا جهت متولی اجرای کاداستر و نیز سایر سازمان‌های مرتبط با موضوع کاداستر اشاره‌ای نشده است. ماده ۳ ق.ج.ح مقرر داشته که «سازمان ثبت اسناد و املاک مکلف است ظرف مدت ۵ سال (از سال ۹۴ تا ۹۹) قانون حدنگار را به نحوی به اجرا برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزها جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور به صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد، به گونه‌ای که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و سند کاداستر نباشد». و همچنین در ماده ۳ آ.ق.ج.ح اشاره شده «سازمان مکلف است نسبت به تعیین شناسه کد (انحصاری ملک شامل) مختصات جغرافیایی (حسب رکورد شماره منطقه) زون (شماره بلوک، شماره طبقه و سمت برای کلیه املاک اقدام نماید)».

در ارتباط با مواد مرقوم، ذکر نکاتی حائز اهمیت است؛

۱- در مواد ۳ و ۱۱ و ۱۷ ق.ج.ح مقنن زمان اجرای قانون را کاملاً مشخص ننموده و سازمان ثبت اسناد و املاک را مکلف کرده تا ظرف مهلت ۵ سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه نقاط کشور را مجهز به نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نماید و جدیت مقنن جهت اجرای کاداستر در جامعه با اعلام زمان بندی مشخص و دقیق دیده می‌شود در حالی که در قوانین و آیین‌نامه‌های سابق برای عملیاتی شدن طرح کاداستر زمان مشخص و برنامه مدون و خاصی وجود نداشت و نبودن زمان شروع و فقدان الزام و تکلیف حقوقی از عمده دلایل بلا تکلیف بودن کاداستر در سنوات گذشته بوده است.

۲- احصاء نوع عوارض طبیعی در ماده ۳ از سوی قانونگذار از باب تأکید و توجه بیشتر نسبت به موضوع است نه در مقام مثال. تأکید مقنن ناشی از آن است که در حوزه املاک خصوصی

کشور، مالک یا مالکین به صورت خودجوش نسبت به صدور اسناد کاداستری اقدام می‌کنند و لیکن در حوزه املاک دولتی و اراضی ملی و منابع طبیعی به علت ضعف در قوانین گذشته و فقدان قدرت اجرایی لازم شاهد تجاوزهای متعدد به این املاک از سوی افراد سودجو و تضییع حقوق بیت‌المال هستیم و بنابراین تصویب چنین قانونی و تأکید زیاد بر املاک طبیعی و دولتی نشان از عزم جدی بر مبارزه با جرائمی چون زمین‌خواری است و تصویب بخشنامه شماره ۸۷/۹۰۴۳۱ نیز در این ارتباط و در جهت تهیه نقشه‌های منابع طبیعی و رعایت استانداردهای کاداستری می‌باشد.

۳- قانونگذار حسب مراتب یادشده، سازمان ثبت اسناد و املاک را مکلف به اجرای کاداستر و تهیه نقشه تمام اراضی و املاک کشور اعم از دولتی و غیردولتی و انفال و صدور اسناد مالکیت حدنگار جهت این اراضی نموده است و همان‌طور که در مطالب پیشین به آن اشاره شده اجرای این تکلیف قانونی به علت گسترده بودن مساحت اراضی خصوصی و دولتی و اراضی ملی و نیز تخصصی بودن بخش عظیمی از امور مربوط به نقشه‌برداری و زمین‌شناسی برای سازمان ثبت اسناد و املاک امری دشوار و با صرف هزینه‌های گزاف و باتوجه به تعیین زمان پنج‌ساله زمان‌بر است و تعیین این مدت برای اجرای طرح با این وسعت قابلیت اجرایی ندارد. افزون بر آن عدم اجرای کاداستر در مهلت قانونی ذکرشده در ماده قانونی فوق از سوی سازمان ثبت تخلف اداری محسوب شده و هنگامی در حقوق اداری مسئله تخلف اداری مطرح و صبغه حقوقی پیدا می‌کند که ضمانت اجرا داشته باشد و در این قانون برای سهل‌انگاری و تعلل متولی اجرای طرح هیچ‌گونه ضمانت اجرایی به جهت عدم انجام تکلیف قانونی ذکر نشده است مگر اینکه دلیل موجهی را برای تمدید مهلت به قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. عدم اجرا یا اجرای ناقص تکالیف مقرر در قانون تخلف محسوب شده و متخلف یا متخلفین را مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌نماید. مادامی که تکالیف متولی‌ها و ضمانت اجرای عدم انجام آن‌ها به صورت دقیق و مشخص در نص قانونی تصریح نشوند ضعف در اجرا و نظارت دیده خواهد شد.

### ۳-۲. ضمانت اجرای سایر سازمان‌ها

همان‌طور که بیان شد مقنن در قانون جامع حدنگار به موضوع ضمانت اجرا سایر سازمان‌های مرتبط با مسئله زمین و کاداستر به علت عدم همکاری با سازمان ثبت اسناد و املاک اشاره‌ای نکرده است.

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور رکن اصلی در راستای اجرای طرح کاداستر و تشکیل نظام جامع اطلاعات املاک است. ولیکن اجرای این طرح عظیم به تنهایی و توسط سازمان ثبت امکان‌پذیر نیست. بنابراین مقنن در برخی از مواد قانون جامع حدنگار برای تسریع در روند پیاده‌سازی طرح به همکاری نیروهای متخصص در سایر دستگاه‌ها و ارگان‌ها در علوم و رشته‌های مختلف (علوم جغرافیایی، علوم رایانه‌ای و حقوق ثبت) جهت کمک به سازمان ثبت اشاره کرده است. مقنن در بند ۶ ماده ۱، تبصره ماده ۳ و مواد ۹ و ۱۰ ق.ج.ح به موضوع همکاری دستگاه‌های مربوطه، با سازمان ثبت پرداخته است. همچنین به موجب مواد ۹ و ۱۰ این قانون دستگاه‌ها می‌بایست ظرف مدت دو سال کلیه مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره خود را جهت صدور اسناد مالکیت حدنگار به سازمان ثبت ارائه نمایند. در تبصره بند ح ماده ۲۱۱ قانون پنجم توسعه آمده است: «به منظور افزایش سرعت و کارایی در ارائه خدمات حقوقی و قضائی، قوه قضائیه مکلف است اقدامات زیر را برای توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات انجام دهد. تبصره؛ وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و مسکن و شهرسازی و سازمان اوقاف و امور خیریه، مکلفند در طول برنامه پنجم، ضمن شناسایی و ارائه مستندات کلیه اراضی ملکی و تحت تولید خویش، با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای تهیه نقشه املاک مذکور براساس استاندارد حدنگاری (کاداستر) همکاری نمایند» نکته قابل تأمل این است که در این تبصره وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و مسکن و شهرسازی و سازمان اوقاف و امور خیریه فقط مکلف به ارائه مستندات و مدارک املاک تحت تولید خود و تهیه نقشه کاداستری شده‌اند در حالی که برای پیشبرد برنامه کاداستر و نقشه املاک دولتی می‌بایست تمام ارگان‌ها همکاری نمایند و وجه تمایز و ارجحیت قانون حدنگار الزام تمام دستگاه‌ها جهت تحویل مدارک در مهلت دوساله است و این الزام و تعیین مدت نشان از جدیت قانونگذار جهت اجرای طرح کاداستر است. در ماده ۸ تصریح گردیده که سازمان مکلف است از توانمندی‌های سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح و سایر بخش‌های دولتی و غیردولتی به منظور تأمین عکس‌ها و تصاویر هوایی و زمینی و یا ماهواره‌ای و تأمین نقشه و سایر اطلاعات مکانی و توصیفی مرتبط استفاده نماید و نیز در ماده ۹ این قانون بیان شده «کلیه دستگاه‌ها مکلف‌اند تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره خود از جمله مشخصات ثبتی، کاربری، نام بهره‌بردار و نقشه‌های مختصات جغرافیایی املاک مذکور را با رعایت جنبه‌های امنیتی حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون تهیه نموده و جهت صدور سند مالکیت حدنگار در اختیار سازمان قرار دهند». مواد فوق جنبه تکلیفی داشته و الزام و تکلیف حقوقی

فوق نشان از اراده و همت جدی قانونگذار جهت پیشبرد طرح کاداستر و عملیاتی شدن آن در تمام نقاط کشور می‌باشد. با عنایت به توجه خاص و ویژه مقنن به امر حدنگاری بعد از گذشت ۴۰ سال از اجرای اولین کاداستر در کشور و درک اهمیت آن در تمامی برنامه‌های اقتصادی و سیاسی و اجتماعی کشور و از سویی مزایای زیاد اجرای این طرح برای تمامی سازمان‌ها و اقشار جامعه می‌بایست ضمانت اجرای شدیدی برای متخلفان از این قانون در نظر گرفته می‌شد.

به نظر نگارنده در ارتباط با مواد بیان شده ذکر چند نکته ضروری به نظر می‌رسد:

۱- تکلیف ذکر شده در خصوص ارائه مدارک و مستندات و اطلاعات نقشه برداری، مربوط به سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی مانند شهرداری‌ها، سازمان مسکن و شهرسازی، جنگل‌داری، منابع طبیعی و ... می‌شود، زیرا ارتباط سایر سازمان‌ها و دستگاه‌ها با سازمان ثبت اسناد و املاک یک ارتباط دوطرفه است و سازمان ثبت اسناد و املاک نیز می‌تواند هم از داده‌ها و مستندات آن‌ها استفاده کند و هم اطلاعات ثبتی و کاداستری خود را در اختیار آن‌ها قرار دهد و علی‌رغم اینکه مقنن در ماده ۸ ق.ج.ح ذیل سازمان‌های مکلف، بخش‌های دولتی و غیردولتی را در کنار همدیگر ذکر کرده است اما تکلیفی برای این بخش‌ها در مقایسه با سازمان‌های دولتی مقرر نشده است.

۲- مقنن در هیچ‌یک از مواد قانونی ضمانت اجرایی در صورت تخلف از تکلیف محوله مذکور برای سازمان‌های دولتی و نیز غیردولتی و حتی برای مالک یا مالکین در جهت همکاری با سازمان ثبت ذکر ننموده و ضروری می‌باشد در مقام پاسخ به ابهاماتی که از عدم صراحت قانون در اینجا ناشی می‌شود این عدم همکاری سازمان‌های دولتی را با استفاده از به‌کارگیری شورای حفظ حقوق بیت‌المال و معاونت‌های پیشگیری از وقوع جرم دادگستری‌ها و دستگاه‌های نظارتی مرتفع نمود. در خصوص صدور و تعویض اسناد مالکیت کاداستری اراضی دولتی تحت اختیار سازمان‌ها و ارگان‌های مختلف همان‌طور که ذکر شد تفاهم‌نامه‌های میان ارگان‌ها و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور منعقد شده که امید است با تشکیل کارگروه‌ها و همکاری ارگان‌ها در اجرای دقیق و کامل این مسئله ملی بیش از پیش گامی مؤثر و مثبت در راستای تحقق طرح کاداستر، حذف پدیده زمین‌خواری و کاهش اختلافات ثبتی برداشت.

### ۳-۳. ضمانت اجرا جهت مالکان املاک

در خصوص همکاری مالک یا مالکان املاک در پیاده‌سازی کاداستر در تمام املاک شخصی و خصوصی می‌توان از اعمال جریمه‌های مالی استفاده نمود. البته طبق عملکرد برخی از کشورها مانند کشور ترکیه که بعد از بسیج و آماده‌سازی نیرو و تجهیزات نسبت به اعلام یک فرصت دوساله به تمام مالکان کشور داده که هرچه سریع‌تر نسبت به اعلام موجودیت ملکی خود به سازمان مربوطه مراجعه نمایند در غیراین صورت برای برداشتن موانع اجرای کاداستر ملک به نفع دولت مصادره خواهد گردد که این راهکار خلاف قواعد و موازین شرعی می‌باشد. ماده ۱۲ ق.ج.ح مقرر کرده است «چنانچه ملک دارای سند رسمی مالکیت به نام متقاضی باشد و اطلاعات مندرج در درخواست و اسناد پیوست آن، با اطلاعات نظام جامع یکسان بوده و مغایرتی نداشته و درخواست معارضی نیز در مالکیت و یا حدود اربعه یا حقوق متعلق به ملک، از سوی غیر، واصل نشده باشد، سند مالکیت حدنگار برای آن ملک صادر می‌شود». در این ماده به سه شرط را برای صدور سند مالکیت حدنگار اشاره شده است که عبارتند از: ۱- ملک سابقاً دارای سند مالکیت رسمی به نام متقاضی سند مالکیت تک برگی باشد. ۲- اطلاعاتی که متقاضی در فرم تقاضا ارائه می‌دهد با اطلاعات در سامانه جامع اطلاعات املاک، هم‌سان باشد و هیچ مغایرتی در اندازه ملک، حدود و حقوق ارتفاقی وجود نداشته باشد. ۳- درخواست معارضی نسبت به مالکیت، حدود اربعه یا حقوق متعلق به ملک از سوی شخصی غیر از مالک و قائم مقام مشارالیه وجود نداشته باشد. با اجتماع توأمان این سه شرط برای متقاضی، سند مالکیت کاداستری صادر می‌گردد و در صورت فقدان وجود یکی از این سه شرط موضوع به مراجع ثبتی و قضائی ارجاع خواهد شد.

به موجب قانون جامع حدنگار آنچه قانونگذار برای دستیابی به اطلاعات اراضی اشخاص حقیقی و حقوقی به آن اشاره نموده در تبصره ماده ۱۱ ق.ج.ح است که بیشتر جنبه تشویق و ترغیب مالکان و بهره‌مندی از خدمات ثبتی را دارد و مقرر داشته: «سازمان مکلف است ظرف مهلت پنج‌سال پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه اسناد مالکیت دفترچه‌ای را به اسناد مالکیت حدنگار تبدیل کند. برای این منظور کلیه دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای اعم از دستگاه‌ها و اشخاص خصوصی مکلف‌اند در زمان‌بندی مشخصی که در هر منطقه به‌وسیله سازمان اعلام می‌شود سند خود را به سازمان ارائه کنند». و نیز تبصره ماده ۱۱ ق.ح بیان می‌دارد که «پس از اتمام مهلت پنج‌ساله مذکور ارائه هرگونه خدمات ثبتی به اشخاص منوط به تعویض اسناد مالکیت دفترچه‌ای می‌باشد».

در خصوص تبصره فوق می‌توان گفت که اولاً عدم ارائه خدمات ذکرشده خلاف موازین شرعی می‌باشد (الغاء حقوق مالکانه) و اینکه مالک بعد از گذشت مدت پنج‌سال از مهلت قانونی در خصوص اجرای کاداستر و عدم مراجعه وی جهت تبدیل سند دفترچه‌ای به سند کاداستر هیچ‌گونه خدماتی مانند گرفتن وام و یا فروش آن را نتواند داشته باشد و انجام آن‌ها منوط به اخذ سند تک‌برگ گردد اجحاف در حق مالک محسوب شده و کلیه حق و حقوق وی نسبت به مایملکش ساقط می‌شود و اینکه بعد از گذشت مهلت مقرر در این قانون تکلیف مالکی که مراجعه نکرده و سند کاداستر دریافت نکرده مشخص نشده است. معمولاً مالک یا به صورت اختیاری و یا قهری قصد تهیه سند تک‌برگی را می‌نماید و از آنجا که تهیه سند تک‌برگ برای مالکان مستلزم صرف هزینه‌هایی می‌باشد و برخی املاک نیز در نقاط خاص که ارزش مالی بسیار پایینی دارند به نسبت قیمت کم، صرفه اقتصادی را ندارند و متأسفانه دولت در این مورد کمکی به مالکان چنین املاکی نکرده است و ثانیاً در مواردی که میان حقوق خصوصی و حقوق عمومی تقابل پیش آید گرایش بیشتر مقنن به حفظ حقوق عمومی است که مانع ورود ضرر به بخش خصوصی نیز می‌گردد. قانونگذار باتوجه به قاعده ولایت بر ممتنع در برخی از قوانین مانند قانون مدنی و قانون تجارت مقرراتی را وضع نموده که به موجب آن ممتنع از اجرای تکالیف و وظایف قانونی، حق و سلطه خود را بر مال یا بر دیگری از دست داده و بر طبق مورد، شخص یا نهاد قضائی یا اداری، به‌عنوان جانشین ممتنع در خصوص اعمال حق گردیده است. با بررسی‌های به‌عمل آمده در مقررات مربوط به اجرای طرح‌های عمومی و در مواردی برای رفع مشکلات و موانع پیش روی اجرای این طرح‌ها مانند طرح هادی شهرداری و نیز اجرای طرح کاداستر در اراضی دولتی و غیردولتی از قاعده ولایت و قاعده لاضرر به‌عنوان ابزاری جهت تقدم و برتری دادن حقوق عمومی بر حقوق مالکانه استفاده نمود و با ایجاد محدودیت در حقوق مالکانه به نفع حقوق عمومی، ضرر را نفی نمود. مثلاً صاحب حقوق مالکانه در قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، برای نفی ضرر و تفوق حقوق عمومی به‌نوعی از دخالت در حقوق خود برای مدت مشخصی ممنوع شده است. روند رو به رشد جمعیت، کمبود منابع طبیعی و زمین اهمیت اجرای کاداستر در سطح دنیا و بحث استفاده بهینه از زمین را ضروری کرده است و با وجود طرح‌هایی مانند کاداستر و تثبیت و جانمایی مالکیت دولتی و خصوصی جلوی هرگونه دست‌یازی به منابع طبیعی را گرفته تا تضمین‌کننده و تأمین‌کننده حق دسترسی همگان به زمین باشد. همان‌طور که گفته شد امروزه پدیده‌های نوظهوری مانند زمین‌خواری، کوه‌خواری، دریاخواری و

موقوفه‌خواری و جعل اسناد تجاوزگران برای اموال عمومی از جمله دغدغه‌ها و معضلات مهم قوه قضائیه می‌باشد و اعمال فشار و زور از سوی اқشار سیاسی ذی‌نفع در این امر و ملاکینی که اجرای کاداستر را در تضاد با منافع خویش می‌دانند و آمار و نشست‌های متعدد قوه قضائیه همه مؤید اهمیت اجرای طرح کاداستر می‌باشد، چراکه کاداستر از هرگونه جریان سودجویان و فسادهای گریبان‌گیر نظام حقوقی ایران جلوگیری می‌نماید و راهی برای شفاف‌سازی بازار مسکن و زمین و موجب مدیریت بهینه زمین می‌گردد. کسب مال نامشروع از طریق زمین‌خواری و مصادیق دیگر آن به علت عدم اجرای کاداستر و یا تأخیر از موارد محدودیت ذکرشده در اصول فقهی می‌باشد. بنابراین از مجموع آنچه گفته شد می‌توان استنتاج نمود که با توجه به اهمیت و حساسیت اجرای این طرح در سطح جهانی، مقنن می‌تواند در جهت ایجاد اهرم فشاری برای اجرای طرح توسط مالکان و نیز رفع مشکلات احتمالی و پیش‌آمده در صورت عدم اجرای این طرح و حتی تأخیر در آن، به‌عنوان وسیله‌ای جهت مقدم‌داشتن حقوق عمومی بر حقوق مالکانه و حتی اعمال جریمه‌های دراین خصوص استفاده نماید. یکی از راهکارهای مؤثر برای دستیابی به این اهداف، افزایش هزینه تعویض سند به ازای هرسال تأخیر به‌عنوان جریمه پس از مهلت مذکور می‌باشد.

### نتیجه‌گیری

آنچه در این پژوهش بحث شد بررسی خلأهای کاداستر در نظام ثبتی ایران و ارزیابی چالش‌های قانون جامع حدنگار است. بابررسی کاداستر و دستاوردهای آن در نظام حقوقی ایران در این پژوهش باید گفت کاداستر به‌عنوان یک پدیده جدید و سازنده در یک کشور که می‌تواند تضمین‌کننده آینده روشن یک کشور در سطوح زیربنایی آن باشد امروزه مورد توجه اکثر ممالک دنیا مخصوصاً ممالک توسعه‌یافته و حتی آن‌هایی که قصد توسعه‌یافتگی دارند واقع شده است. اجرای کاداستر همان‌گونه که در تمام کشورهای دنیا نتیجه مطلوبی داشته و تمام ارگان‌ها از خدمات اجرای کاداستر در تمام ابعاد بهره‌مند شده‌اند. غیر جمع‌بودن یکی از اقسام و تمرکز بر آن را می‌توان علت عدم موفقیت طرح دانست. کاداستر چندمنظوره و جامع یک سامانه پایه‌ای و دربردارنده مجموعه کامل اطلاعات بوده که سایر انواع کاداستر می‌توانند به آن تکیه کرده و علاوه‌بر حوزه مالی و ملکی به سایر امور، مانند برنامه‌های اقتصادی، عمرانی، اجتماعی و... مرتبط با زمین، خدمات ارائه دهد؛ اما آنچه در سیستم اداری کشور ما دیده می‌شود، تمرکز اداره ثبت اسناد و املاک بر کاداستر ثبتی و حقوقی است و شاید به همین علت است که متولی اجرای کاداستر حقوقی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تعیین شده

است و این امر موجب بی‌توجهی به انواع دیگر کاداستر مانند کاداستر کشاورزی، کاداستر سیاسی، کاداستر اقتصادی و... شده است.

باتوجه به اینکه قانون جامع حدنگار از قوانین جدید و نوپا در جامعه است برای اجرای بی‌نقص آن مدیران به تجارب زیادی نیاز دارند و ابهامات و مشکلات متعددی در آن وجود دارد. هر قانونی پس از تصویب و لازم‌الاجرا شدن در صحنه جامعه به مرحله اجرا در آمده تا تمام افراد جامعه از مزایای اجرای آن بهره‌مند گردند و یا محدودیت‌هایی را ایجاد می‌کند که این محدودیت‌ها نیز به نفع جامعه و در جهت حفظ بنیان جامعه است. به‌رغم نکات مثبت قانون جامع حدنگار، جهت سرعت پیشرفت در اجرای این طرح عظیم الزاماً نکات انتقادپذیر آن نیز می‌بایست مورد بررسی قرار گیرد و از سوی دیگر، مادامی که مشکلات اجرایی و زیربنایی موجود حل نشود تدوین و تصویب جامع‌ترین قانون ثمری نخواهد داشت. عدم تعیین متولی توانمند و فقدان ضمانت اجرای کاداستر نه تنها اجرای کاداستر را با کندی مواجه ساخته بلکه موجب حرکت رو به عقب کاداستر، افزایش مشکلات و تأخیر در اجرای آن می‌گردد. از دیدگاه اداری، مدیریت دولتی همواره ضعیف ارزیابی شده و سازمان ثبت و اسناد کشور با وجود تبعیت از خط‌مشی قوه قضائیه و استقلال از قوه مجریه، باز هم به شیوه دولتی اداره شده که عدم کارایی این روش مدیریتی در انجام امور اجرایی در تمام جهان به اثبات رسیده است. در این باره نیاز است که از بخش خصوصی توانمندی استفاده کرد که یک نهاد دولتی تنها بر آن نظارت داشته باشد. طبیعتاً هزینه اجرای طرح کاداستر با وجود بخش خصوصی، به دلیل مدیریت بهتر و کاهش مخارج، کاهش داشته و حتی می‌توان به تسریع آن امیدوار بود. از آنجاکه به موجب قوانین فعلی، سازمان اسناد و اماک متولی اجرای طرح کاداستر است، نیاز بوده که قانونگذار زمینه حقوقی برای حضور بخش خصوصی در طرح کاداستر را فراهم داشته که این امر می‌تواند به اشتغال بیشتر نیز منتهی گردد. این تحقیق تنها به روش تحلیلی توصیفی انجام شده که در حیطه پژوهش‌های حقوق اداری متناسب ارزیابی می‌شود، اما نیاز است که به روش‌های دیگر غیرحقوقی همچون طرح پرسشنامه و تحلیل کمی، علل عدم موفقیت کاداستر در کشور را ارزیابی نمود.

## منابع

۱. ایلاتی، فرشید، (۱۳۹۲)، ضرورت ایجاد کاداستر جامع و چندمنظوره توسط دولت، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، شماره ۱۱ (۱)، صفحات ۱-۳۲.
۲. برنجکار، حمید (۱۳۷۸) ارزیابی اقتصادی طرح کاداستر در کشور، همایش نقشه‌برداری، ۲۱۹-۲۲۸.
۳. تفکریان، محمود (۱۳۹۳) حقوق ثبت، انتشارات نگاه بینه، چاپ دهم، تک جلدی.
۴. شهری، غلامرضا، (۱۳۸۴)، حقوق ثبت اسناد و املاک، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی، ج ۱، چ ۱۶.
۵. مهرزاد، مهران (۱۳۹۲)، کاداستر، انتشارات جنگل، ج ۱، چ ۱.
۶. مهدی، علی (۱۳۹۵) حقوق کاداستر (کاداستر در نظام مطالعاتی ثبت)، انتشارات خرسندی، ج ۱، چ ۱.
۷. علی اکبر، دهخدا، (۱۳۷۲)، دوره چهار جلدی لغت نامه دهخدا، تهران، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ج ۴، چ ۱.
۸. قنبری، ابوالفضل؛ صفرپور؛ کرد، قهرمان (۱۳۹۰) کاداستر نقش و چگونگی کاربرد آن در ممیزی مدیریت کاربری بهینه زمین، مجله نگاهی دیگر (۱) ص ۲.
۹. کریمی، حامد، گودرزی، مهدی. (۱۳۹۹) تحلیل حقوقی قرارداد خرید خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی با تأکید بر آراء دیوان عدالت اداری، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، شماره ۴، ص ۸۰-۱۶۳، ص ۸۱.
۱۰. محمدی، شیوا و خردمندی، سعید (۱۳۹۹) واکاوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از دیدگاه حقوق، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره پنجم، ص ۱۱۱-۱۹۵.

## قوانین

۱۱. آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت اسناد و املاک کشور
۱۲. آیین‌نامه اجرایی قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۲
۱۳. آیین‌نامه حدود و وظایف و تشکیلات تهیه نقشه املاک به‌صورت کاداستر و مقررات اجرایی آن موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۱۵
۱۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸.
۱۵. قانون ثبت اسناد و املاک کشور
۱۶. قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲
۱۷. قانون سازمان نقشه‌برداری مصوب ۱۳۴۵/۴/۵

