



ارزیابی حقوقی کاداستر در قانون جامع حدنگار مصوب ۱۳۹۳

شیوا محمدی

دکتری حقوق خصوصی دانشگاه آزاد، واحد کرمانشاه، ایران

Email: mohammadi_sh22@yahoo.com

ندا محمدی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه آزاد، واحد کرمانشاه، ایران

Neda92.mohammadi@gmail.com

چکیده

عامل اصلی افزایش دعاوی ثبتی و ملکی و فراوانی روزافزون پرونده های ملکی وجود ابهام و خلأ در هویت دارایی های غیرمنقول و نبودن فرهنگ حقوقی میان شهروندان است. کاداستر رقومی برپایه نقشه های بزرگ مقیاس زمین مرجع فضایی را ایجاد می کند که با استفاده از تصویب قوانین استاندارد و وجود اسناد مالکیت کاداستری امکان بروز اختلافات در اصل مالکیت و زمینه پیدایش آن را از بین برده که موجب امنیت قضایی، اجرایی و درونی کردن هزینه ها می گردد و فضایی را به وجود می آورد که با استفاده از قوانین استاندارد و وجود اسناد مالکیت کاداستری امکان بروز اختلافات در اصل مالکیت و زمینه پیدایش آن را از بین برده و باعث ایجاد امنیت قضایی، اجرایی و درونی شدن هزینه ها می گردد. با توجه به جهانی شدن اقتصاد کاربری زمین و اهمیت روزافزون برنامه ریزی های کلان برای پیشبرد اهداف کشور و رشد سریع جمعیت دنیا و پیچیده و حجیم شدن اطلاعات؛ سیستم های ثبت زمین در زمینه حقوق ملک و زمین امن نبوده و نیاز به استفاده از سیستم های اطلاعاتی جدید ضروری به نظر می رسد. وجود ابهامات در مباحث قانونی و مشکلات فنی، بودجه ای و کمبود نیروی کار متخصص موجب شده ایران هیچ وقت توان اجرای کامل کاداستر را نداشته باشد. از سوی دیگر، نگهداری و به هنگام کردن منظم ثبت رکوردها بسیار حائز اهمیت است به گونه ای که در اختیار نبودن اطلاعات واقعی، کامل، به روز و فاصله داشتن آن ها با واقعیت های موجود به دلیل تغییرات طبیعی، حقوقی و تغییرات زمانی در دارایی های غیرمنقول مشکلات زیادی در زمینه تغییر کاربری املاک و مستغلات به وجود آورده که خود زمینه سوءاستفاده از آن را فراهم کرده است. تصویب قانون جامع و پرهیز از هرگونه کلی گویی در آن و رفع موانع اقتصادی جهت اجرایی کردن کاداستر از سوی سازمان های مرتبط با زمین و املاک برای اثربخشی این اقدام کلان ملی ضروری به نظر می رسد.

کلیدواژه: کاداستر، سازمان ثبت، ثبت، حدنگاری، قانون جامع، نقشه برداری



مقدمه

تحقیق حاضر به تحلیل جایگاه و آثار حقوقی طرح کاداستر در نظام نوین ثبتی می پردازد. با توجه به بحث ضرورت تأمین امنیت اجتماعی و تحقق اهداف توسعه پایدار اجرای کاداستر اقدامی مؤثر و مهم است که موجب افزایش تضمین امنیت در ثبت املاک و سرعت در پیاسخگویی به شهروندان می گردد. با توجه به جهانی شدن اقتصاد کاربری زمین و اهمیت روزافزون برنامه ریزی های کلان برای پیشبرد اهداف کشور، رشد سریع جمعیت دنیا، پیچیده و حجیم شدن اطلاعات؛ سیستم های ثبت زمین در زمینه حقوق ملک و زمین امن نبوده و نیاز به استفاده از سیستم های اطلاعاتی جدید ضروری به نظر می رسد. بهترین ابزاری که می تواند ما را برای رسیدن به این اهداف یاری نماید کاداستر و در رأس آن کاداستر چندمنظوره می باشد. در ایران اجرای طرح کاداستر به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور محول شده است و در واقع این سازمان به عنوان اصلی ترین نهاد جهت اجرای کاداستر نقش غیرقابل انکاری را در جهت توسعه پایدار قضایی، قضازدایی، سلامت جامعه، رضایت مندی ارباب رجوع و کاهش ورودی پرونده هایی با موضوع اختلاف در حدود و ثغور املاک به مراجع قضایی دارا می باشد. زمین و مدیریت ساختار آن یک مسئله اساسی است که همواره مورد توجه دولتمردان و حاکمان بوده و کاداستر ابزاری برای تحقق تمامی اهداف مذکور بوده و عدم اجرای صحیح و کامل آن موجب نابسامانی هایی در زمینه ثبتی، مالیاتی و اقتصادی و بروز پدیده زمین خواری خواهد شد. روند رو به رشد جمعیت و کمبود منابع طبیعی و نیاز بیش از پیش نسل آینده به زمین اهمیت اجرای کاداستر و بحث استفاده بهینه از زمین را دو چندان می کند (Kitsakis, D. (2019) p 206). کشور ایران جزء معدود کشورهایی است که صرفاً کاداستر حقوقی در آن اجرا شده که فقط اطلاعات مربوط به مالکیت املاک و حقوق آن ثبت می شود و دیگر کارکردهای کاداستر مورد غفلت قرار گرفته و اجرا نشدن کاداستر چند منظوره و نادید گرفتن تجربیات کشورهای دیگر در بعد تقنینی، مدیریتی و اجرایی و استفاده از فناوری های مورد نیاز موجب بروز مشکلات و اختلافات متعددی در محدوده املاک و مستغلات گردیده است. اجرای کاداستر به شکلی که در حال حاضر دیده می شود ناقص بوده و در سایر ابعاد سیاسی، ملی و اقتصادی، زراعی، بهداشتی و ... قابلیت استفاده نداشته پس ضروری ست برای تحقق هدف حکمرانی خوب به ابزار قدرتمندی به نام کاداستر جامع و چندمنظوره مسلح شد. اجرایی کردن کاداستر آثار حقوقی متعددی را در بر خواهد داشت و در قدم بالاتر اجرایی نمودن کاداستر چند منظوره - آنچه که امروزه در تمام کشورهای پیشرفته بکار گرفته شده است - افزون بر آثار ثبتی و حقوقی منافع زیادی را متوجه سایر سازمان ها و دستگاهها در زمینه های مختلف از جمله سیاسی، بهداشتی، مالی و زراعی و ... خواهد کرد و تحول مثبتی در نظام حقوقی ایران ایجاد خواهد کرد.

کاداستر؛ چیستی و چرایی

لفظ کاداستر یک واژه جهانی و بدون ترجمه است زیرا هر تعریفی که از این واژه بیان شود کاربرد و حوزه آن را محدود می کند و هر کشوری بر حسب شرایط و اوضاع و احوال اراضی کشور و استفاده ای که از این سامانه می نماید آن را تعریف می کند و معادل سازی این واژه می تواند به حوزه ی کاربری آن خدشه وارد کند. (مهرزاد، ۱۳۹۵). کاداستر با پیشینه ای چندصد ساله در هر کشوری بر طبق موقعیت و شرایط اقلیمی و برای جمع آوری مالیات بر املاک ایجاد شده است (Konieczna, J., & Trystuła, A. (2013)). و هر چند کاربرد و وسعت عملی آن در هر کشوری متفاوت است اما در لغت یکسان هستند (عیوضی، ۱۳۹۵). معنی لغوی کاداستر اهمیت چندانی ندارد و مفهوم آن مهم است. واژه کاداستر صرفاً در میان خواص ثبتی و حقوقی رایج بوده و در فرهنگ واژه های مصوب انگلستان واژه غریب و غیرفارسی کاداستر را معادل " حدنگاری " می دانند و برای نخستین بار در تبصره بند ۲ ماده ۲۲ برنامه پنجم پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ عبارت " حدنگاری " را در کنار واژه کاداستر استعمال نموده توضیح بیشتر اینکه، حد به معنی حائل بین دوشی، مرز، مقدار و مقیاس و ... معنا شده است. سرانجام قانون گذار در سال ۱۳۹۳ با



تصویب قانون حدنگاری به طور رسمی عبارت حدنگاری را معادل واژه کاداستر قرار داده است. از کاداستر تعاریف مختلفی مطرح شده است اما ساده ترین تعریف کاداستر در فرهنگ امروز به این شکل است که کاداستر تلفیقی از دو نوع اطلاعات مکانی و توصیفی است. اطلاعات مکانی در قالب نقشه های دقیق و با مقیاس متناسب و اطلاعات توصیفی در قالب بانک اطلاعاتی از قبیل قیمت، کاربری، مشخصات فیزیکی ملک در یک سیستم واحد و یکپارچه جمع آوری و به روز رسانی می شود (ایلاتی، ۱۳۹۲). قانون گذار در قانون ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۱۰ تعریفی از کاداستر ارائه نکرده است و اولین تعریف از واژه کاداستر در مواد ۱۷، ۱۹، ۱۲۱ آیین نامه حدود و وظایف و تشکیلات نقشه املاک و تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک کشور ارائه شده و در بند ۱ ماده ۱ قانون جامع کاداستر مصوب ۱۳۹۳ نیز چنین تعریف شده است "حد نگار (کاداستر): فهرست مرتب شده اطلاعات مربوط به قطعات زمین است که مشخصه های زمین مانند اندازه، کاربری، مشخصات رقوم، ثبتی و یا حقوقی به نقشه بزرگ مقیاس اضافه شده است". تعریف ارائه شده در ماده ۱ قانون جامع حد نگار در قیاس با تعریف آیین نامه حدود وظایف و تشکیلات نقشه املاک بهتر و پویاتر است گرچه اشاره ای به تمام ابعاد کاداستر نمی کند اما ابهامی که تعریف کاداستر در آیین نامه وجود دارد در قانون جامع کاداستر مصوب ۹۳ دیده نمی شود. جامع ترین تعریف برای کاداستر می تواند این گونه باشد که کاداستر فهرست مرتب شده ای از اطلاعات حقوقی، ثبتی و فنی از اموال غیر منقول در منطقه ای معین خواه داخل شهر یا خارج از شهر که بر اساس نقشه ها و عملیات کاداستری تهیه شده باشد که اطلاعات کاداستری در رایانه ثبت و نگهداری، ویرایش و به روز رسانی می شود و همان طور که در منابع مختلف نیز اشاره شده است کاداستر در پی پاسخگویی به چهار سؤال اساسی در زمینه ی دارایی های غیر منقول هست. این سؤالات عبارت اند از؛ چون چه مقدار از کجا؟ به عبارتی دیگر لفظ کجا فقط به مرکز یک قطعه زمین اشاره ندارد و مختصات تمام گوشه های املاک در سیستم مختصاتی که منشاء ریاضی دارد پاسخی به سوال کجا می باشد و با این مختصات گوشه ها شکل املاک تولید و ترسیم و مساحت آن محاسبه می شود.

پاسخ به سوالات کی و چه کسی را شاید بتوان با تکیه بر سیستم سنتی ادارات ثبت اسناد و املاک تعیین و مشخص نمود بدین معنی که در دفاتر املاک کی و چه کسی تعیین می گردد هر چند قانونگذار با نگرشی به آینده با بکارگیری نقشه بردار در ثبت سنتی تا حدودی به پرسش کجا پاسخ داده است و از بدو تاسیس جمع آوری اطلاعات مکانی و توصیفی را در دستور کار خود قرار داده است (نماینده و نقشه بردار) و نمونه آن درج و تعیین نقاط ثابت همانند رودخانه، نهر، خطالراس، تپه، جاده و... در نقشه های تهیه شده است که به علت داشتن ماهیت طبیعی و تغییر پذیر بودن آن در گذشت زمان و تبدیل قطعات بزرگتر به قطعات کوچکتر در فرآیندهای ثبتی از قبیل تفکیک و افراز و... کارایی خود را از دست داده و عمدتاً از بین رفته اند و باعث بروز اختلافاتی بین اشخاص در تشخیص محدوده مالکیت ها شده است و اشکال بعدی جزیره ای بودن نقشه های تهیه شده و عدم بهره گیری از سیستم مختصات یکپارچه و واحدی است که باعث شده است نقشه های تهیه شده از املاک مجاور گاهاً در مرزهای مشترک منطبق نبوده و دارای همپوشانی و یا فاصله باشند.

اطلاعات مکانی یا مکان محور ستون فقرات بانک های اطلاعاتی املاک را تشکیل می دهد و دشوارترین بخش تکمیل و بروز رسانی اطلاعات مکانی است که باعث کندی سازمان می گردد. مشخصات هندسی در نقشه های ثبتی شامل طول و ابعاد و مساحت قطعات مورد ثبت است که بدون شک توسط همکاران ادارات با دقت و صحت جمع آوری و ضبط شده است. اما نکته مهم مشخصه هندسی مطلق یا مکان مطلق ملک می باشد که با بکارگیری ابزار نوین در حال حاضر به راحتی قابل انجام است و اضافه شده آن به بانک های اطلاعاتی از تراحمات و تعارضات احتمالی در آینده پیشگیری می نماید. و یکی از راهکارهای بهینه جمع آوری همزمان داده های مشخصات هندسی نسبی و مطلق یک ملک استفاده از سیستم های تعیین موقعیت جهانی می باشد.



نهمین همایش ملی پژوهش های مدیریت و علوم انسانی در ایران

محل برگزاری: تهران

۲۱ اسفند ۱۳۹۹

بنابراین تهیه نقشه ای بزرگ مقیاس زمین مرجع بوده و نقاط در آن دارای صفات ریاضی و قابل احیاء و پیاده کردن مجدد بر روی زمین باشد از ضروریات اجرای کاداستر در کشور می باشد که راه اندازی شبکه ای از نقاط ثابت در استانها تحت عنوان ایستگاههای دائم نقشه برداری و ایجاد زیرساخت های متناسب با موضوع و سرویس دهی به کاربران تعیین موقعیت گوشه های املاک در یک شبکه و سیستم مختصات واحد که باختصار شمیم (شبکه موقعیت یابی یکپارچه املاک) نامیده می شود مبتنی بر سیستم های تعیین موقعیت جهانی می باشد گامی در جهت پاسخ به پرسش کجا است.

این سامانه که در حال حاضر از ماهواره های تعیین موقعیت جی.پی.اس، گلوناس، بیدو و گالیله برای تعیین مختصات گوشه های املاک بهره می گیرد در سال ۱۳۹۵ با نصب ۱۴۴ ایستگاه دائم که به صورت شبانه روز از ماهواره های فوق الذکر اطلاعات دریافت و پردازش و به کاربران سرویس دهی می نماید توسط سازمان ثبت اسناد و املاک به بهره برداری رسید. شمیم همانطوریکه اشاره گردید ترکیبی است از ایستگاههای دائمی، نقشه برداران واحدهای ثبتي، گیرنده های متحرک، زیرساخت های سخت افزاری، نرم افزارهای نظارتی و پشتیبانی و مدیریت کاربران که برای تعیین مختصات گوشه های املاک و صدور سند مالکیت کاداستری می باشد. مهمترین مزیت سامانه مذکور جلوگیری هوشمند از ورود قطعاتی است که از نظر فنی به صورت صحیح برداشت نشده اند و هدف آن اصلاح موقعیت مکانی املاک در یک سیستم یکپارچه است.

این شبکه باعث گردیده که موقعیت هر نقطه با دقتی بهتر از ۵ سانتی متر به صورت مطلق تعیین گردد. در این سامانه ماهواره های تعیین موقعیت که در مدار زمین واقع می باشند به عنوان نقاط ثابت فرض و با ارسال امواج و دریافت آن توسط گیرنده های متحرک در اختیار کاربران و استفاده از روابط ریاضی علاوه بر تعیین موقعیت مطلق و نسبی نقاط قابلیت احیاء مجدد نقاط مشخص و معین شده وجود دارد.

کاداستر حقوقی

شروع کاداستر در هر کشوری با کاداستر حقوقی می باشد و کارشناسان به تهیه اطلاعات و داده های ضروری برای انتقال زمین پرداخته و قطعات زمین را از هم مجزا می کنند که این اطلاعات حاوی تمام حقوق و ادعای ملکی است (یوسفی، ۱۳۸۰). بنابراین آنچه برای ما مهم و اساسی است تعریف حقوقی و قانونی از کاداستر است زیرا هدف اصلی ما کاهش و پایان دادن به اختلافات ثبتي و ملکی بوده و با تمام تعارضاتی که ممکن است در تعاریف ارائه شده از سوی دکترین و برخی مواد قانونی وجود داشته باشد کاداستر حقوقی می تواند اکثر اختلافات را تا حدودی خاتمه دهد. در کاداستر حقوقی سندیت، تحکیم مالکیت، حقوق صاحبان املاک و دارایی های غیرمنقول حائز اهمیت است (امیدوار، ۱۳۹۶). کاداستر حقوقی به دو نوع کاداستر مضیق (محدود) و کاداستر موسع (گسترده) تقسیم شده است. کاداستر مضیق کاداستری است که صرفاً ملکی و حقوقی بوده و جدا از سایر انواع کاداستر مانند کاداستر مالی، کاداستر سیاسی، کاداستر زراعی، کاداستر صنعتی، کاداستر بهداشتی و... قرار دارد. ماده ۱ آیین نامه حدود وظایف و تشکیلات نقشه املاک مصوب ۱۵ دی ماه ۱۳۷۹ نیز به تعریف آن اشاره کرده است: «به مجموعه عملیات فنی، مهندسی، ممیزی، ثبتي و حقوقی در مورد املاکی اطلاق می شود که جریان ثبتي آن خاتمه یافته اعم از اینکه در دفتر املاک ثبت شده یا نشده باشد به جهت آنکه محدوده و موقعیت املاک را مشخص نماید و ارتباط جغرافیایی آن ها را با یکدیگر نشان دهد و به منظور تثبیت مالکیت و تسهیل در حل و فصل دعاوی ملکی و ثبت املاک و سایر موارد مربوط به املاک اجرا می گردد». همان طور که دیده می شود در ماده فوق الذکر و در مفاد ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک و تبصره های آن و نیز بند ۲ ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم پنج ساله توسعه نیز قانون گذار صرفاً به املاک و دارایی های غیرمنقول توجه کرده و به سایر انواع کاداستر اشاره ای نکرده است و در واقع معنای



کاداستر مضیق مدنظر مقنن بوده است (حنیفی و حبیبی، ۱۳۹۳) و از انواع کاداستر کاداستر ملکی مدنظر بوده که هدف آن تثبیت مالکیت و تسهیل در رفع اختلافات ملکی ست (مشهدی، ۱۳۹۵). کاداستر در معنای موسع خود به کاداستر جامع و چندمنظوره می پردازد و افزون بر اطلاعات حقوقی و ملکی کاداستر، به سایر اطلاعات مربوط به داده مکانی اشاره می کند. در این نوع کاداستر تمام نقاط کشور دارای سند دیجیتالی و سند با نقشه کاداستری می باشند و این امر می تواند دولتمردان را در جهت حکمرانی خوب و تحقق تمام اهداف عمرانی و اقتصادی و مدیریتی و ... یاری نماید و با کمک این اطلاعات پایه ای و مکانی می توان به بهبود مدیریت زمین پرداخت زیرا در آن تمامی املاک، جنگل ها، مراتع، جاده ها و اراضی و ... دارای نقشه کاداستری بوده و اطلاعات حقوقی و ثبتی و نقشه برداری هر کدام از آن ها در سیستم رایانه ای پردازش، ذخیره و به روزرسانی می شوند و تمام منافع قطعات زمین از قبیل حقوق زمین، محدودیت ها و انحصارها را مورد توجه قرار می دهد که طبق این توضیحات وسعت کاداستر مدنظر هست (پورکمال، ۱۳۷۷).

همان طور که قبلاً اشاره شد آنچه در ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک کشور و در بند ۱ ماده ۱ قانون حد نگار مصوب ۹۳ و ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم پنج ساله توسعه به عنوان کاداستر آمده است کاداستر صرفاً ملکی و حقوقی می باشد که هدف آن ارائه اطلاعات حقوقی و ملکی راجع به ملک، موقعیت، اندازه، کاربری ملک و مالک یا مالکین آن می باشد و با توجه به ماهیت چندوجهی نقشه کاداستر سایر انواع کاداستر مورد غفلت و بی توجهی قرار گرفته است و در نتیجه تعریف ارائه شده کامل و کافی نبوده و از سوی دیگر علی رغم 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 سوء مدیریت و عدم همکاری سازمان های مربوطه با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان متولی اصلی اجرای طرح کاداستر و موازی کاری این سازمان ها در اجرای امورات مربوط به زمین و مستغلات و نبود ضمانت اجرای در قانون حد نگار مصوب ۱۳۹۳ برای سایر ارگان ها به علت عدم همکاری با سازمان ثبت اسناد و املاک و ناکارآمدی مواد قانونی تصویب شده موفق عمل نکرده است و همین امر باعث بروز مشکلات متعددی در حوزه ملک و معاملات مربوط به دارایی های غیرمنقول شده است.

در کاداستر ایران صرفاً به امور حقوقی و ثبتی پرداخته می شود. علت اصلی که متولی اجرای کاداستر در نظام حقوقی ایران سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می باشد این است که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به امور ثبتی که بیشتر مربوط به وظایف آن مرجع می باشد توجه نشان داده و از طرفی هم طبق اظهار نظر کارشناسان امور کاداستر هدف اصلی اجرای کاداستر در کشور ایران کاهش دعاوی ملکی و ثبتی مطروحه در مراجع قضایی می باشد و همین امر موجب شده سایر ابعاد غیر حقوقی کاداستر مورد بی توجهی قرار گیرد.

مبنای کاداستر

برای پذیرش منطقی یک موضوع علمی می بایست مبنای آن توضیح داده شود زیرا موجب مشروعیت آن امر و قبول مستدل و موجه آن و در نتیجه پذیرش اینکه تمرکز، تحقیق و هزینه کردن بر روی موضوع مورد نظر بیهوده نبوده می گردد. بنابراین لازم است که فلسفه وجودی پدیده نوظهور و البته مبهم کاداستر نیز مورد کاوش قرار گیرد. در بحث مبنای کاداستر صحبت از این است که چرا می بایست حقوق کاداستر خواه در ایران خواه سایر کشورها اجرا گردد و هدف از نظام حقوقی کاداستر چیست؟ و بر چه اساس و قاعده ای کاداستر باید اجرا شود؟

مبنای فایده گرایی در طرح کاداستر ترکیب داده های اقتصادی و تأمین لذت و سود می باشد زیرا اجرای طرح کاداستر موجب درونی کردن هزینه ها و از سویی کارآمد بودن آن شده که از نظر عقلایی و بهینه بودن در اقتصاد مورد توجه است (حنیفی و حبیبی، ۱۳۹۳). سیستم کاداستر از آنجایی که موجب تسهیل بازار کارآمد مستغلات و حمایت از کارایی موثر زمین می گردد مانند ستون فقرات در



جامعه عمل کرده و مورد تأیید اکثر کشورها است. رفاه عمومی ناشی از اجرای صحیح کاداستر و رونق بیشتر در زمینه املاک به دلیل وجود نظم در حقوق مالکیت و امنیت در بازار زمین می باشد. (Enemark, S. (2012, May)). اجرای کاداستر می تواند موجب افزایش ضریب امنیت، کاهش پدیده زمین خواری، کاهش دعاوی ملکی، افزایش سرمایه گذاری در بازار زمین، مدیریت بهینه از زمین و مدیریت بازار مسکن، تضمین حقوق شهروندان، افزایش درآمدهای مالیاتی و سرعت در پاسخگویی به مردم شود که همه حکایت از سود و منفعت اجرای کاداستر در جامعه گردد (مشهدی، ۱۳۹۵). نقشه کاداستری از نظر اقتصادی کاملاً قابل توجیه است از این جهت که اولاً به علت وجود اطلاعات کامل از ایجاد اختلافاتی ثبتي جلوگیری می کند و ثانیاً موجب درونی کردن هزینه ها و سوددهی اقتصادی می گردد و این موضوع کاملاً در راستای بند ۲ قسمت ح ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم پنج ساله توسعه که غنای فرهنگ حقوقی و کاهش پرونده های مربوط به املاک و اسناد در محاکم قضایی می باشد گام برمی دارد. به موجب ماده ۷ قانون حدنگاری مصوب ۹۳ منظور از حدنگاری و کاداستر، ارائه خدمات از سوی سازمان ثبت اسناد و املاک به مراجعین و سایر مراجع و ارگان ها به ویژه مراجع قضایی به صورت الکترونیکی بوده و همین امر موجب کاهش استفاده از اسناد کاغذی و کاهش هزینه گزاف نگهداری از نسخ اسناد مالکیت و اسناد دیگر و هزینه های بعدی می شود.

از منظر اقتصادی، نیازهای افراد و محدودیت های منابع ترجیح دارند و بهبود وضعیت اقتصادی جامعه و کاهش هزینه ها و فقر در جامعه موجب کار آیی و کارآمد بودن موضوعی در علم می گردد و برای تحقق این امر می بایست از ابزار و تکنیک های اقتصادی پویا و بهینه استفاده کرد (دادگر، ۱۳۸۶، ۱۰۴). اجرای طرح کاداستر چند منظوره از آنجایی که موجب شفاف سازی اطلاعاتی و توسعه پایدار و افزایش سرعت و دقت در نظام حقوقی می گردد می تواند نمادی از تخصیص قواعد بهینه حقوقی باشد که در افزایش کار آیی نظام ثبتي و قضایی نقش چشمگیری داشته باشد. با اجرای کاداستر علاوه بر برقراری عدالت و نظم در نظام حقوقی و ثبتي، کارآمدی حقوق نیز محقق می گردد (Bittner, S., Wolff, A. V., & Frank, A. U. (2000)).

مبانی غیر فایده گرایی به مبانی حقوق بشر در حق دسترسی به زمین و حق تساوی در بهره مندی از منافع زمین اشاره می کند که در جهت حمایت از حقوق بشر برابر فساد در زمین و بازار زمین برآمده است (Kitsakis, D (2019)) و همین امر موجب تحقق عدالت اجتماعی در استفاده از زمین می گردد که یکی از دغدغه های نهادهای حقوق بشری است و با افزایش جمعیت در سطح دنیا و کمبود منابع زمین اهمیت بیش از پیش یافته است (Enemark, S. (2012, May)). با اجرای کاداستر جامع منافع متعددی متوجه دولت و آحاد مردم می شود و آنچه از منظر حقوق بشر با زمین مرتبط است با اجرای کاداستر بهتر محقق می گردد (مشهدی، ۱۳۹۵).

در بیست و چهارمین کنگره بین المللی فدراسیون جهانی نقشه برداری در آوریل سال ۲۰۱۰ و در سیدنی استرالیا با همکاری هیئت علمی اطلاعات مکانی دانشگاه و بانک جهانی و سازمان ملل متحد الگویی بانام "مدل اجتماعی تصدی ملک" باهدف "حق دسترسی به زمین به ویژه برای محرومین" برگزار شد که به دنبال شفاف سازی اطلاعات زمین و کلیه تغییرات آن و ایجاد امنیت بیشتر تصدی زمین برای افراد عادی و آسیب پذیر جامعه می باشد. اجرای اجباری طرح کاداستر در دنیا از جمله راهکارهای تضمین چنین اهدافی می باشد و از جمله تکالیف دولتمردان در جهت حق دسترسی آحاد مردم به حقوق زمین التزام آن ها به اجرای طرح کاداستر می باشد. (حنیفی و حبیبی، ۶۵) بسیاری از مشکلات مربوط به آب و هوا و خطرات زیست محیطی و مشکلات اجتماعی و شهرنشینی به دلیل عدم وجود حقوق زمین و عدم امنیت می باشد (meek ' c' k, ۱۹۴۶). به گفته فدراسیون جهانی نقشه برداری ۳۰ درصد زمین ها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ثبت نشده اند و همین امر موجب فقر و افزایش زاغه نشینی و سوء استفاده از منابع طبیعی شده است در حالی که کاداستر رقومی به خاطر وجود اطلاعات دقیقی در رابطه با زمین و منابع آن در جهت توسعه



بهینه از زمین نقش بسیار مهمی می تواند ایفاء نماید. رابطه کاداستر و توسعه پایدار و توسعه بهینه زمین مستقیم و بی واسطه است. (Gonzales 'a', ۱۹۸۰)

یکی از راهکارهای برقراری توسعه بهینه زمین توسعه ی زیرساخت های حقوق زمین و برنامه ریزی در جهت اجرای کاداستر رقومی می باشد. بی توجهی و غفلت از اجرای کامل کاداستر موجب عدم شفافیت در بازار زمین و سوء مدیریت در موضوع زمین و مسکن و نبودن تکالیف قاطع و جدی قانونی برای افراد و سازمان ها عاملی برای فساد در زمین و به طبع ایجاد مشکلات عدیده ی در جامعه شده است (West, ۱۹۶۹)

در اصل ۴۳ قانون اساسی مقنن به موضوع محرومیت زدایی و مبارزه با فقر و توجه به حق مسکن و در اصل ۴۸ قانون اساسی نیز به عدم تبعیض در استفاده از منابع زمینی و منابع طبیعی و در اصل ۴۹ و ۵۰ قانون اساسی به ممنوعیت تخریب منابع طبیعی و زمینی و ممنوعیت سوء استفاده از مباحات و موات اشاره کرده است. از جمله دغدغه ها و معضلات مهم در قوه قضاییه دعاوی مختلف در رابطه با زمین خواری است و آمارها و نشست های متعدد قوه قضاییه نیز مؤید اهمیت طرح کاداستر می باشد. یکی از راهکارهای عمل به تکالیف گفته شده در قانون اساسی طراحی و اجرای طرح کاداستر رقومی است که دولت تا امروز دلگرم کننده و موفق عمل نکرده است.

مفهوم عدالت و هدف برقراری آن همواره در طول تاریخ مطرح بوده و اختصاص برخی مواد قانونی مانند ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ نیز نشان دهنده ارزش و اهمیت دادن جامعه بشری به این موضوع است. سلامت و سعادت جامعه نیز در سایه برقراری عدالت اجتماعی محقق می گردد (کاتوزیان، ۱۳۸۷). اجرای طرح کاداستر عاملی جهت تحقق عدالت اقتصادی و عدالت اجتماعی و عدالت حقوقی - قضایی می باشد و در واقع با استفاده از کاداستر چند منظوره الکترونیکی، مقدمات شکل گیری عدالت اجتماعی، توزیع عادلانه زمین و مسکن و مدرن کردن حقوق زمین فراهم خواهد شد. برقراری عدالت اجتماعی در سایه اجرای طرح کاداستر موجب افزایش فعالیت های اقتصادی، افزایش سرمایه گذاری به علت بالا رفتن ضریب امنیت و کاهش زمینه های اقتصادی و کاهش تورم و کاهش فقر خواهد شد (demstz' h, ۱۹۶۷). بنابراین می بایست به این مهم توجه شود که اجرای طرح کاداستر در جهت تحقق عدالت اقتصادی (حق داشتن مسکن)، عدالت اجتماعی (حق دسترسی به زمین) و عدالت حقوقی - قضایی (امنیت زمین و نظام عادلانه مالیاتی) نقش بسیار مؤثری را ایفا خواهد کرد.

جایگاه کاداستر

پشتوانه اجرای طرح های بزرگ ملی مانند کاداستر قانون جامع، کارا، شفاف و نزدیک شدن به تجربه جهانی در خصوص اجرای آن و بهره مندی از مزایای ارزشمند اجرای تمام انواع کاداستر می باشد. برای اجرای موفق این طرح کلان و ملی در نظام حقوقی ایران نیز وجود چنین قانونی احساس می شود. اولین بخشنامه های سازمان ثبت در خصوص موضوع کاداستر به سال ۱۳۳۴ برمی گردد که در آن صدور سند را منوط به تهیه نقشه ثبتی کاداستری دانسته هر چند این بخشنامه اجرا نشد و متروک و مغفول باقی ماند (مجاهد، ۱۳۹۴، ۳). هفده سال بعد در سال ۱۳۵۱ قانون ثبت اسناد و املاک در قالب کاداستر تصویب و بر اساس آن مقرر شد بر مبنای نقشه یک به پانصد برای نواحی مرکزی و یک به هزار برای حاشیه شهرها که توسط سازمان نقشه برداری تهیه می شد نقشه های کاداستری تهیه شود که در برخی نواحی مانند عباس آباد تهران به دلیل فقدان نیروی انسانی لازم در سازمان ثبت اسناد و املاک و عدم اراده و حمایت کافی در این خصوص هیچگاه عملیات تهیه نقشه به نتیجه نرسید. مقنن در این قانون در ماده ۱۵۶ به کاداستر اشاره کرده که "به منظور تشخیص حدود و موقعیت املاک واقع در محدوده شهرها و حومه نقشه املاک به صورت کاداستر تهیه خواهد شد. اداره امور املاک ثبت کل علاوه بر وظایف فعلی خود عهده دار تهیه املاک به صورت نقشه کاداستر خواهد بود." در



این ماده قانون‌گذار اداره ثبت‌اسناد و املاک را متصدی اجرای کاداستر معرفی کرده و بدون هیچ‌گونه تکلیف قانونی برای اجرای کاداستر صرفاً به لغت کاداستر آن‌هم کاداستر شهری اشاره کرده است و سایر انواع کاداستر مانند کاداستر زراعی، سیاسی، جغرافیایی و ... مورد بی‌توجهی قرار گرفته است و این نشان‌دهنده عدم درک کامل و جامع مقنن به کاداستر جامع و بی‌توجهی به مزایای آن و عدم توجه عالمانه و آگاهانه به بحث کاداستر چندمنظوره می‌باشد. از طرفی از آنجایی که موضوع کاداستر یک علم بین‌رشته‌ای است و نیازمند همکاری سازمان‌های مختلف در کنار سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور مانند سازمان نقشه‌برداری وزارت مسکن و شهرسازی، منابع طبیعی و ... جهت ارائه داده‌های فنی، حقوقی و داده‌های مکانی ست قانون‌گذار مطالعه در امر کاداستر را در همان ابتدای کار به سازمان ثبت‌اسناد و املاک محول کرده درحالی‌که نقشه‌های کاداستری علاوه بر داده‌های حقوقی نیازمند یک عملیات کاملاً فنی و جغرافیایی است (حنیفی و حبیبی، ۱۳۹۳). در ماده ۱۵۷ آیین‌نامه حدود وظایف و تشکیلات مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۱۵ و در قسمت ح بند ۲ در ماده ۲۱۱ در فصل هشتم قانون برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۱۴ به بحث کاداستر اشاره شده است. آنچه قابل توجه است پی بردن قانون‌گذار به اهمیت اجرای کاداستر و ضرورت تهیه نقشه کاداستر در اسناد چاپی می‌باشد و اینکه کاداستر و نقشه‌های کاداستری ملاکی برای کاهش اختلافات ملکی و اشتباهات ثبتی و در مواقع بروز آن ملاکی برای رفع اختلافات و شاخصی برای پاسخگویی به استعلامات می‌باشد. با دقت نظر در قوانین و مواد تصویب‌شده در بندهای فوق در خصوص کاداستر آنچه به ذهن می‌رسد افزایش آگاهی و شناخت دولتمردان، قانون‌گذاران از نقشه کاداستر و اهمیت اجرای آن در مقایسه با قوانین مصوب سابق می‌باشد. با وجود تمام مقررات پراکنده و تنگناهای قانونی و عدم پیش‌بینی قانون مناسب و شفاف در ارتباط با طرح جامع نقشه ثبتی کاداستر، قانون‌گذاری در زمینه طرح کاداستر امری اساسی و ضروری بوده که در نهایت منجر به تصویب قانون جامع حدنگاری (کاداستر) در سال ۱۳۹۳ توسط نمایندگان مجلس و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۹۵ شد.

تحلیلی بر قانون حدنگار مصوب ۹۳

به موجب ماده ۳ قانون جامع حدنگار مصوب سال ۱۳۹۳ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف شد که ظرف مدت پنج سال پس از لازم الاجرا شدن این قانون (از سال ۹۴ تا ۹۹) حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها و مراتع و جنگل‌ها و دریاها و ... 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 اسناد مالکیت حدنگار نباشد. شایان ذکر است که تاریخ اجرایی شدن این قانون ۱۳۹۴/۰۱/۰۱ بوده است که بنا به تکلیف مقرر در ماده مذکور پایان این مهلت نزدیک می‌باشد اما اجرای این عملیات در پهنه‌های خارج از محدوده شهری مستلزم صرف نیرو و توان زیادی است که تاکنون پیشرفت چندانی نداشته و تمام قوا بر محدوده هفت درصدی شهری متمرکز است و نیز در ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون جامع حدنگار بیان شده " سازمان مکلف است نسبت به تعیین شناسه (کد) انحصاری ملک شامل (مختصات جغرافیایی)، شماره منطقه (زون)، شماره بلوک، شماره طبقه و سمت برای کلیه املاک اقدام نماید." با توجه به صراحت در لحن مقنن، سازمان ثبت موظف است نقشه و سند کاداستر برای تمام اراضی کشور را تهیه کند و سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا سازمان ثبت اسناد و کارشناسان ثبتی توانایی و تخصص اجرای مساحی و نقشه‌برداری تمام اراضی کشور را دارند یا خیر؟ در صورت به کارگیری نقشه‌برداران متخصص و آموزش دیده در جهت تهیه نقشه‌های با مقیاس بزرگ و دقیق و به خدمت گرفتن شرکت‌های غیردولتی که در زمینه تهیه نقشه در حد قابل قبولی عمل می‌کنند و همکاری سازمان‌های دولتی مربوطه و به کارگیری



به روزترین و آخرین تجهیزات عکس برداری زمینی، ماهواره‌ای و دریایی و استفاده از تجارب ارزشمند کشورهای موفق در خصوص این موضوع می‌توانند درخشان ظاهر شوند از سویی دیگر، با توجه به اینکه مساحت کلیه اراضی کشور در مهلت داده شده از سوی مقنن به سازمان ثبت اسناد و املاک نیازمند صرف هزینه‌های بسیار بالا می‌باشد ضروری است که بودجه قابل توجهی به این امر اختصاص پیدا کند و از طرف دیگر تمام عوایدی دریافتی در سازمان ثبت اسناد و املاک در سراسر کشور به طور صد در صد برای به سرانجام رساندن این طرح عظیم و مساحتی کل اراضی کشور هزینه گردد. در حالی که درصد بسیار بالایی از درآمدهای حاصله در این سازمان به سایر سازمان‌ها مانند هلال احمر داده می‌شود که مانع اجرای صحیح، سریع، کامل و به موقع کاداستر در ایران می‌باشد. اختصاص تمام درآمدهای حاصل در این سازمان و یا افزایش سهم درصدی برای سازمان از محل درآمدها می‌تواند در تسریع اجرای کاداستر در سراسر کشور تأثیرگذار باشد چرا که اجرای کاداستر منافع مادی بسیاری به همراه داشته و باعث افزایش درآمد دولت خواهد شد و کشور و مردم را از مزایای اجرای کاداستر بهره مند می‌کند.

برخلاف سرعت گرفتن انجام این طرح در کشور هنوز اکثر دستگاه‌ها از ارائه نیرو و مستندات و توانایی‌های خود برای کمک به موضوع سرباز می‌زنند و حتی در بیشتر موارد و پرونده‌های مربوط به املاک با موازی کاری سازمان‌ها روبرو بوده و آنچه که از سوی قانون‌گذار به عنوان ضمانت اجرای عدم همکاری برای سایر سازمان‌ها و ادارات و شهروندان تعیین شده عدم ارائه خدمات به اسناد دفترچه‌ای پس از پایان مهلت مقرر در قانون است. در ماده ۹ قانون جامع حدنگاری بیان شده: "تمامی دستگاه‌ها مکلف هستند که با سازمان ثبت همکاری نمایند" به این معنی که اگر ارگان‌های دولتی دیگر مدارک و اطلاعاتی در خصوص زمین و اطلاعات نقشه برداری داشته جهت پیشرفت روند اجرای کاداستر ظرف ۲ سال در اختیار سازمان ثبت قرار دهند. تکلیف ذکر شده در این ماده مربوط به سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی مانند شهرداری‌ها، سازمان مسکن و شهرسازی، جنگل داری، مراتع طبیعی و ... می‌شود. علاوه بر این، آیا تکلیف اشاره شده در این ماده شامل بخش خصوصی، شرکت‌ها و بخش‌های غیردولتی، مالک یا مالکین و اشخاص خصوصی نیز می‌شود یا خیر؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، آیا ضمانت اجرایی برای انجام این تکلیف وجود دارد یا خیر؟ (ضمانت اجرایی آن عدم ارائه خدمات به اسناد دفترچه‌ای پس از پایان مهلت مقرر در قانون است)

در واقع اگر یک شرکت خصوصی که موضوع فعالیت آن نقشه برداری باشد آیا ملزم به همکاری با سازمان ثبت و ارائه نتایج فعالیت‌های شرکت خود می‌باشد؟ در ماده ۸ قانون جامع حدنگاری آمده است که "سازمان مکلف است از توانمندی‌های سازمان نقشه برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح و سایر بخش‌های دولتی و غیر دولتی به منظور تأمین عکس‌ها و تصاویر هوایی و زمینی و یا ماهواره‌ای و تأمین نقشه و سایر اطلاعات مکانی و توصیفی مرتبط استفاده نماید." علی‌رغم اینکه مقنن در ماده ۸ قانون جامع حدنگاری ذیل سازمان‌های مکلف بخش‌های دولتی و غیر دولتی را در کنار هم آورده است اما تکلیفی برای این بخش‌ها در مقایسه با سازمان‌های دولتی مقرر نشده است زیرا ارتباط سایر سازمان‌ها و دستگاه‌ها با سازمان ثبت اسناد و املاک رابطه دوطرفه است و سازمان ثبت نیز می‌تواند هم از داده‌ها و مستندات آن‌ها استفاده کند و هم اطلاعات ثبتی و کاداستری خود را در اختیار آنها قرار دهد و از سویی دیگر با توجه به غیردولتی بودن این بخش‌ها و در پاسخ به عدم همکاری آن‌ها نتوان از ضمانت اجرای مالی و کیفری علیه اقدامات آنها در ارائه نکردن اطلاعات و نتایج فعالیت خود اعمال نماید. عدم ارائه مطالب و مستندات در مورد اراضی از سوی مالک یا مالکین نیز بدون ذکر تکلیف بودن آن و بدون قید ضمانت اجرای عدم انجام آن بوده اما در تبصره ماده ۱۱ قانون جامع حدنگاری آمده که "پس از اتمام مهلت پنج‌ساله مذکور از ارائه هرگونه خدمات ثبتی به اشخاص منوط به تعویض اسناد مالکیت دفترچه‌ای می‌باشد." مثلاً در صورت نداشتن سند کاداستری و تک برگ امکان بازداشت ملک در شعب سازمان ثبت اسناد و املاک وجود ندارد و در واقع مقنن برای رسیدن به هدف خود یعنی دستیابی به مستندات و اطلاعات املاک و اراضی



اشخاص خصوصی و حقیقی و حقوقی به تشویق و ترغیب آن‌ها به بهره‌مندی از خدمات ثبتی متوسل شده است. به موجب تبصره ۳ ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون جامع حدنگاری مصوب ۱۳۹۵ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می‌تواند برای نیل به هدف دسترسی به اطلاعات تخصصی و نقشه برداری از نقشه برداران متخصص در این زمینه استفاده نماید. "سازمان با ایجاد تمهیدات لازم زمینه برون سپاری تهیه نقشه‌های مربوط به درخواست ثبت، افراز، تجمیع، اصلاح و تعیین باقیمانده به نقشه برداران ذیصلاح را فراهم خواهد نمود".

اجرای طرح کاداستر برای کشورهایی که در رویای تحقق توسعه پایدار به ویژه در مسئله مدیریت اراضی هستند امری ضروری و حیاتی به نظر می‌رسد. وظیفه تهیه نقشه املاک به صورت نقشه کاداستر در ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک کشور با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است. در حال حاضر در ماده ۲ قانون جامع حدنگار مصوب ۱۳۹۳ به صراحت این امر را به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سپرده است و بیان می‌دارد که: "سازمان، متولی اجرای حدنگاری... منظور از سازمان در این ماده طبق تعریف قانون جامع حدنگار در ماده ۱ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است. در آیین‌نامه "تعیین وظایف، مقررات و اعضای شورای عالی نقشه برداری کشور مصوب ۱۳۸۱" شورای عالی نقشه برداری نیز در کنار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به امر تهیه نقشه و نظارت بر تولید اطلاعات مکانی کشور و ایجاد هماهنگی و سیاست گذاری در ارتباط با تهیه نقشه می‌پردازد. بر مبنای جزء الف از بند ۲ ماده ۳ قانون "تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳" "تهیه طرح جامع برای هریک از شهرها با توجه به ضوابط و استانداردهای مصوب و تعیین ضوابط و استانداردها برای تهیه نقشه‌های هادی و اعلام آن به وزارت کشور" از جمله وظایف وزارت مسکن و شهرسازی مقرر شده است. سازمان‌های دیگری مانند سازمان مراتع و آبخیزداری کشور، سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح و سازمان جنگل‌ها نیز به امر مساحی و نقشه برداری اراضی مشغول هستند.

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 می‌باشد و محول کردن اجرای کاداستر به سازمان ثبت اسناد و املاک که یک سازمان زیر نظر قوه قضاییه می‌باشد و در اختیار نداشتن اطلاعات مربوط به اراضی (که در اختیار سایر سازمان‌های قوه مجریه می‌باشد) و از سوی دیگر به دلیل فنی و تخصصی بودن بسیاری از امور مرتبط با نقشه برداری 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. آنچه که به نام کاداستر در سایر کشورهای جهان در حال اجرا شدن می‌باشد یک کاداستر جامع و چندمنظوره است اما در سیستم کاداستر ایران تمرکز سازمان ثبت اسناد و املاک بر کاداستر ثبتی و حقوقی است و علت اصلی تعیین این سازمان به عنوان متولی اجرای کاداستر توجه صرف به امور ثبتی جهت کاهش دعاوی ملکی است و این امر موجب بی‌توجهی به انواع دیگر کاداستر مانند کاداستر کشاورزی، کاداستر سیاسی، کاداستر اقتصادی و ... و محروم ماندن از مزایای آن‌ها شده است. بعد از توسعه و شناخته شدن مزایای کاداستر چندمنظوره بسیاری از کشورهای پرجمعیت اروپا و در کانادا و مکزیک و چندین ایالت آمریکا و بسیاری از جوامع در حال توسعه به تهیه نقشه‌های دقیق کاداستری و تصویب قوانین مرتبط پرداختند. شایسته است که وظیفه تهیه و تدوین نقشه‌های کاداستری مورد نیاز تمام سازمان‌ها به علت تخصصی و فنی بودن کار بر عهده سازمان نقشه برداری کشور قرار داده شود و نیز مسئولیت اجرای کاداستر و مدیریت زمین را به سازمانی فراتر از تمام سازمان‌های مرتبط با زمین که به مسائل فنی نقشه برداری و زمین و مسائل ثبتی و حقوقی و اجرایی، اقتصادی آشنا بوده و متشکل از متخصصان علوم مختلف داده شود سازمانی که به کلیه اطلاعات مربوط به امر اجرای کاداستر و اطلاعات به روز ثبت زمین دسترسی داشته و بتواند آن‌ها را در اختیار سایر سازمان‌ها قرار دهد. قطعاً سازمانی فراتر از تمام



سازمان های مرتبط با زمین و مطلع نسبت به مسائل فنی نقشه برداری و زمین و مسائل ثبتی و حقوقی و اجرایی، اقتصادی و متشکل از متخصصان علوم مختلف که به تمامی اطلاعات مربوط به امر اجرای کاداستر و اطلاعات به روز ثبت زمین دسترسی داشته باشد میتواند امر اجرای کاداستر را به عهده گیرد. سازمان های نقشه برداری، وزارت مسکن و شهرسازی، منابع طبیعی و وزارت جهاد کشاورزی نزدیک ترین دستگاه های داخلی به موضوع کاداستر هستند که امید است نسبت به اجرای تفاهم نامه ها و قوانین موضوعه برای کمک هر چه بیشتر به اجرای قانون اقدام نمایند و با بسیج تمامی دستگاه ها و متخصصین داخلی و خارجی گام های باقیمانده برای اثربخشی آن به واقعیت برداشته شود.

کاداستر از دو قسمت اصلی نقشه یکی اطلاعات گرافیکی و هندسی و دیگری اطلاعات توصیفی (کاداستر حقوقی) تشکیل شده است و نزدیک به هفتاد درصد مراحل اجرای کاداستر مربوط به طراحی، سازماندهی و توسعه اطلاعات سیستم است و مشکلات اصلی بیشتر مربوط به نگهداری و به هنگام کردن منظم ثبت رکوردها می باشد لذا باید توجه کافی نمود تا این قسمت طرح اطلاعات جامع توصیفی مورد توجه قرار گیرد و کوشش شود تا اطلاعات جمع آوری شده از دفاتر املاک جامع و کامل باشند تا این سیستم کارآمدتر شود و از دوباره کاری جلوگیری به عمل آید. در ضمن جمع آوری اطلاعات مربوط به کاداستر باید مطابق گزارش تخصصی کاداستر اساساً به صورت متمرکز در چند منطقه خاص انجام گیرد و به صورت کامل آزمایش شود تا در مراحل بعدی طرح اطلاعات سازماندهی و توسعه یافته و مورد بهره برداری قرار گیرند.

11

در کنار تهیه نقشه های کاداستر بهنگام سازی اطلاعات حقوقی و ایجاد ارتباط از طریق بانک های اطلاعاتی در سازمان مربوطه در حال اجرا است اما شدیدترین مشکلات در حوزه تهیه نقشه های کاداستر است که به نظر با عملیات صرف نقشه برداری زمینی قابل رفع نمی باشد. با بررسی محرز است که برای سرعت بخشیدن به این امر نیز می بایست با استفاده از فناوری های جدید و استفاده از نقشه های دقیق ماهواره ای نسبت به تکمیل این فواصل هر چه سریع تر اقدام صورت پذیرد و در کنار این عملیات فراخوانی اطلاعات مالکیتی و بازبینی آن ها و همچنین الزام سایر دستگاه های مرتبط به استفاده از توانایی های خود لازمه ی نیل به اهداف اولیه اجرای کاداستر در ایران است.

از ابهامات و مشکلات موجود در اجرای کاداستر می توان به این موضوع اشاره نمود که تا هنگامی که شخصی برای صدور سند اولیه تعویض اسناد قدیمی خود به سازمان ثبت مراجعه نکند مشمول اجرای قوانین و درج مشخصات فنی و هندسی و حقوقی در سامانه کاداستر نخواهد شد یعنی کاداستر منوط به تقاضای اشخاص در کشور است و تا زمانی که تک تک افراد به حساسیت موضوع پی نبرند کاداستر در کشور به انجام نخواهد رسید این به معنای یک شیوه لاک پشتی و نادرست است در حالی که در برخی کشورهای مجاور مانند ترکیه در یک ضرب الاجل پس از بسیج و آماده سازی نیرو و تجهیزات نسبت به اعلام یک فرصت دو ساله به تمام مالکین کشور ترکیه اقدام شد که هر چه سریع تر نسبت به اعلام موجودیت ملکی خود به سازمان مربوطه مراجعه نمایند که در این پروسه ضمن غربالگری های حقوقی و ثبتی مشمول اجرای کاداستر یکپارچه نیز بشوند. در خصوص تعارضات نیز به اشخاصی که نسبت به مالکیت های دیگری دارای ادعای تعارض و تراحم منافع می باشند پنج سال فرصت داده شد که نسبت به تعیین تکلیف ادعای ملکی خود در مراجع قضایی ترکیه اقدام نموده در غیر این صورت ملک به نفع دولت مصادره خواهد شد که مانع از اجرای کاداستر در کشور نگردد. تمامی این اقدامات با سرعت فراوان کشور ترکیه را به مرز ۹۷ درصدی اجرای کاداستر رسانده و از نتایج آن بهره مند ساخته است. افزون بر این موارد در مباحث فنی و بودجه ای و قیاس نیروی کار متخصص نیز کاداستر در ایران با مشکلاتی روبرو است. به جرات می توان گفت کشور ایران با توجه به شیوه ای که در اجرای کاداستر در پیش گرفته است هیچ وقت توان اجرای کاداستر را نخواهد داشت.



نتیجه

عدم وجود سیستم جامع و کامل پیش بینی و نظارت و اجرا در بازار مسکن کشور موجب شده ایران یکی از بی ضابطه ترین بازارهای اقتصادی دنیا در زمینه مسکن را داشته و بیش از ۵۰ درصد تقاضاهای زمین و مسکن از سوی سوداگران و باهدف ایجاد تشنج و نابسامانی در بازار زمین و سود بردن به علت عدم شفافیت در بازار صورت میگیرد. تصویب قانون جامع حدنگار در سال ۱۳۹۳ در خصوص کاداستر و اجرای آن از بعد قانونگذاری و اجرایی تحول ارزشمندی در حقوق ثبت ایران محسوب می شود. در ثبت نوین زمین هرگونه تغییر و تحول در سریع ترین زمان ممکن به صورت الکترونیکی در بانک جامع اطلاعات اعمال شده و راه هرگونه تقلب و سوءاستفاده از اسناد و اراضی و حقوق مالک یا ثالث بسته خواهد شد. از جمله موانع جدی اجرای کاداستر در ایران عدم تصویب قانون جامع و شفاف در حوزه کاداستر، عدم وجود تجهیزات رایانه ای کافی، نقشه برداری روزآمد و عدم وجود نیروهای مجرب و آموزش دیده می باشد و این امور نه تنها اجرای کاداستر را با کندی مواجه می سازد بلکه موجب حرکت رو به عقب کاداستر، افزایش مشکلات و تأخیر در اجرای آن می گردد. قوه قضاییه در گام اول می بایست طرح جامع نظام کاداستری را پیش بینی کرده که در آن علاوه بر تبیین کامل مراحل اجرایی کاداستر، متولی یا متولیان دیگری برای اجرای دقیق و در تمام ابعاد کاداستر در کشور تعیین نماید زیرا برای اجرای صد در صدی کاداستر بی تردید سازمانی فراتر از تمام سازمان های مرتبط با زمین و مطلع نسبت به مسائل فنی نقشه برداری و مسائل ثبتی و حقوقی و اجرایی، اقتصادی که به تمامی اطلاعات مربوط به امر اجرای کاداستر دسترسی داشته باشد میتواند امر اجرای کاداستر را به عهده گیرد. افزون بر آن نقشه ها و رکوردهای اطلاعات جامع توصیفی و حقوقی طرح کاداستر برای بهره برداری کامل می بایست به طور منظم نگهداری و به روزرسانی و تجدید گردند در غیر اینصورت بی اعتبار می گردند.

12

منابع

۱. امیدوار-کمال-۱۳۹۶- چاپ اول- مقدمه ای بر حدنگاری- دانشگاه یزد
۲. ایلاتی- فرشید-۱۳۹۲- ضرورت ایجاد کاداستر جامع و چندمنظوره توسط دولت- مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران- شماره ۳۰
۳. پورکمال-محمد-۱۳۷۷- مقدمه ای بر شناخت کاداستر و کاربردهای آن- نشر مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران- چاپ اول
۴. دادگر-یدالله-۱۳۸۶- مروری بر تحولات مقوله کار آبی در ادبیات اقتصادی (نظریه ها و کاربردها)، مجله پژوهشی حقوق و سیاست - دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی- سال نهم، شماره ۴۲
۵. حنیفی-مهران و حبیبی درگاه، بهنام- ۱۳۹۳- حقوق کاداستر (ثبت نوین)- انتشارات گنج دانش - چاپ دوم
۶. کاتوزیان- ناصر- ۱۳۸۷- مجموعه مقالات گامی به سوی عدالت- انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران- جلد اول- چاپ اول
۷. مشهدی-علی- ۱۳۹۵- حقوق کاداستر (کاداستر در نظام اطلاعاتی ثبت)- انتشارات خرسندی- چاپ اول
۸. مجاهد- افشین- ۱۳۹۴- تحولات کاداستر قبل از انقلاب تا بعد از انقلاب و تأثیرات آن در بهداشت حقوقی پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه آزاد واحد تفت
۹. مهرزاد-مهران- ۱۳۹۳- کاداستر کلید توسعه پایدار در سیستم مدیریت زمین- فصلنامه مهندس مشاور- همایش ملی ژئوماتیک - دانشگاه آزاد اسلامی - دوره ۲۱ شماره ۱۳
۱۰. یوسفی-رامین- کاداستر رقومی- ۱۳۸۰- سازمان نقشه برداری کشور- چاپ اول



منابع لاتین

11. Kitsakis, D., Kalantari, M., Rajabifard, A., Atazadeh, B., & Dimopoulou, E. (2019). Exploring the 3rd dimension within public law restrictions: A case study of Victoria, Australia. *Land Use Policy*, 85, 195-206.P
12. Enemark, S. (2012, May). From cadastre to land governance. In *FIG Working Week* (pp. 4-10).p^۴
13. demstz' h” toward a theory of property rights” ‘ America economic review ‘ november ‘1967’ p 98
14. gonzales ‘ a’ “modern technology in cadastral operations in developing countries “” Canadian surveyors’ 1980’p 34
15. west ‘ how”” the role of land registration in developing countries “” chartered surveyor’ nowember 1969 ‘ p 11
16. meek ‘ c’ k “ land law custom in the colonies “” oxford university press ‘ 1946’ p 211
17. Bittner, S., Wolff, A. V., & Frank, A. U. (2000). The structure of reality in a cadaster. *Rationality and Irrationality*, 88-96.p 89