تاثیرقانون جامع حد نگار(کاداستر) در تامین حقوق مالکین اراضی و املاک

دکترسیدحسین وکیلی(وکیل پایه یه دادگستری) –درج شده در مجله کانون وکلا بهار ۱۳۹۴

دربهمن ماه سال ۱۳۹۳ قانونگذار ایران مصوبه ای به نام «قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور» را به تصویب رساند که به موجب ماه ۵ آن ، سازمان ثبت اسناد واملاک کشور مکلف شده است کلیه اقدامات حقوقی و ثبتی انجام شده نسبت به املاک موضوع قانون مزبور اعم از تغییرات ' انتقالات ' تعهدات ' معاملات (شامل معاملات قطعی ' شرطی و معاملات دیگر) ' تجمیع ' افراز ' تفکیک ' اصلاحات و غیره را به طور آنی ثبت کند به نحوی که کلیه استعلامات ثبتی را به صورت آنی و الکترونیک پاسخ دهد. اما این سئوال مطرح است که آیا با اقدامات پیش بینی شده در قانون یادشده ، امکان رفع مشکلات حقوقی عدیده ای که مردم با آنها مواجه می باشند وجود دارد یاخیر؟ مقاله حاضر سعی دارد ضمن تشریح قانون یادشده و همچنین مفهوم کاداستر، به سئوال اساسی مطروحه پاسخ دهد.

مقدمه:

مطابق آمار منتشره، حدود ۴۰٪ از دعاوی مطرح شده در دادگستری شامل دعواهایی است که به نوعی با مسائل ملکی مرتبط می باشند و بخش قابل توجهی از این آمار نیز در اثر اختلاف طرفین دعوی نسبت به اصل وقوع معامله، بی خبری خریداران از وضعیت قانونی ملک در هنگام انعقاد قرارداد اولیه در آژانس املاک و بالاخره بدلیل اختلاف درحدود و ثغور املاک پدید می آید (به نحوی که یک طرف، مدعی حدود یا موقعیت مشخص زمین یا ساختمانی به نفع خود است و طرف دیگر نیز نسبت به تمامی یا بخشی از همان موقعیت ، ادعای معارض دارد) .وجود موارد یادشده ، تصمیم سازان و قانونگذاران را برآن داشته است که دست اند کاران امورثبتی وملکی را ملزم سازند تا حدود و حقوق موجود در املاک را با بهره گیری از معیار های فنی وحقوقی ، بصورت دقیق و بدون ابهام تعریف و ترسیم نمایند . خروجی چنین تعریفی تحت عنوان ضرورت ترسیم "نقشه های کاداستر" وثبت آنی در قوانین جاری کشور تعریف گردیده است که آخرین تدبیر قانونگذار، تصویب قانون جامع حدنگار(کاداستر) سال ۹۳ بوده است.

تعریف نقشه کاداستر

نقشه کاداستر (Cadastral Map) ، مطابق با تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک کشور، به مجموعه عملیات فنی ،مهندسی ، ممیزی ،ثبتی وحقوقی درمورد املاک به این جهت که محدوده و

موقعیت املاک را مشخص نماید و ارتباط جغرافیایی آنها با یکدیگر را نشان دهد ، اطلاق می گردد (شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک،۱۳۸۷،جهاد دانشگاهی دانشگاه علامه طباطبایی، ص: ۶۵).

قبل از انقلاب اسلامی ، قانوگذار در ماده ۱۵۶ الحاقی به قانون ثبت اسناد و املاک کشور ، تکلیف تهیه نقشه های کاداستر را به اداره ثبت نموده است بنا براین پرواضح است که اگر تدبیرقانونی اشاره شده به خوبی اجرایی شده بود نه احتیاج به تصویب قانون سال ۹۳ وجود داشت ونه جمعیت میلیونی درگیر درمسائل واختلافات ملکی را باحجم گسترده امروزی درگیر اختلافات می کرد بلکه وضعیتی وجود داشت تا در صورت پدیدآمدن اختلاف ، به سادگی بتوان با پی بردن به حقیقت، مسئله و اختلاف ملکی آنها را حل و فصل نمود . ولی از آنجا یی که تحقق نقشه های کاداستر بصورت کامل مستلزم همکاری متخصصین ثبتی-حقوقی با متخصصین نقشه برداری و جغرافیایی می باشد، متاسفانه بعد از گذشت چند دهه از تصویب قانون اشاره شده، علیرغم اقدامات بسیار مثبت و گسترده ای که مخصوصا در سنوات اخیر از سوی مسئولان امر صورت گرفته است، هنوز این مهم بصورت کامل تحقق نیافته و کماکان ، دادگستری شاهد حجم گسترده ای از دعاوی ملکی و تعارض مالکیت ها می باشد.

تاثیر کاداستر بر دعاوی

نظام کاداستر ثبت بی شک می تواند اثرات غیر قابل انکاری را بر دعاوی دادگستری برجای بگذارد. و بدلیل گستردگی موارد آن امکان ذکر همه آنها در این مقال وجود ندارد ولی برای تنویر افکار به برخی از آنها ذیلا اشاره می شود:

۱- **کم نیستند وکلای دعاوی که در خاتمه دعوای حقوقی ، وقتی رای به نفع موکل خود اخذ می کنند و نوبت به اجرای آن می رسد ، در مقام معرفی مال از محکوم علیه ، قادر نبوده اند املاک و اموال غیر منقول از وی شناسایی و جهت احقاق حق موکل خود به اجرای احکام معرفی نمایند درحالی که نظام کاداستر این امکان را دارد تا بصورت سراسری اطلاعات همه مالکین را استخراج و در پاسخ به مقامات قضایی دراختیار آنها قرار دهد. (و همین موضوع**

جمع آوری آمار مالکین، خود یکی از دلایل مقاومت برخی ملاکین درهمکاری با کاداستر خصوصا در تعویض اسناد معامله جدید است)

۲- فراوانند وراثی که اسنادی از مورثین خود در دست دارند ولی به درستی نمی دانند محل ملکی که سند آنرا به ارث برده اند در کدام نقطقه جغرافیایی قرار دارد. در اینجا کاداستر (نقشه های کاداستری) به راحتی موقعیت ملک را بر روی نقشه های جغرافیایی محرز و به مالکین معرفی می کند. (کاری که تاقبل از اجرای کامل کاداستر مستلزم پرداخت دستمزدهای قابل توجه کارشناسی برای تعریف پلاک است)

۳- اختلاف در حدود و تداخل مرزهای ملک همسایگان بایکدیگر که عمدتا ناشی از خطای انسانی می باشد، با تعریف دقیق کاداستر که امکان خطا در آن بسیار پائین است، از بین خواهد رفت و دعاوی مربوط به این مسائل نیز کم رنگ خواهد شد.

عمده ترین مشکل چالش کاداستر: بی توجی به عرف معاملاتی مردم

در ماده ۵ قانون جامع حدنگار کشور مصوب بهمن ماه ۱۳۹۳، صرفا جمع آوری و ثبت اطلاعات مربوط به معاملات رسمی املاک مورد توجه قرار گرفته است و به این عرف مسلم مردم ایران که عموما قبل از مراجعه به محضر و ثبت رسمی معاملات، به بنگاههای معاملات املاک مراجعه و با پرداخت بخش قابل توجهی از ثمن معامله ، مبایعه نامه عادی تنظیم می کنند، توجهی نشده است. البته این قابل درک است که سازمان ثبت مایل نیست در اجرای قانون ثبت معاملات عادی را به رسمیت بشناسد. اما نادیده گرفتن عرف معاملاتی مردم، می تواند آثار جبران ناپذیری را بدنبال داشته باشد. در این خصوص جا داشت تعاملی دوطرفه بین نظام کاداستر و ثبت آنی با سامانه کدرهگیری املاک(مستقر در بنگاههای معاملات ملکی) برقرار باشد تا مردم قبل از هرگونه پرداختی بابت ثمن معامله، از آخرین وضعیت ملک در اداره ثبت آگاه باشند و اداره ثبت نیز تا قبل از ثبت رسمی یک ملک، از آخرین تعهدات عادی که یک مالک نسبت به ملک خود در آژانسهای املاک سپرده است ، مطلع و به مراجع و اشخاص ذی نفع اطلاع رسانی کند. (دقیقا همان کاری که اگر شفافیت در آن باشد، دعاوی ملکی دادگستری را به شدت کاهش خواهد داد)

بروکراسی نامناسب و کاهش کارآمدی کاداستر

درحال حاضر برای اسنادی که با سیستم کاداستر صادر می شوند،خریدار باید بعد از تنظیم سند معامله جهت صدور سند جدید به اداره ثبت مربوطه مراجعه نماید (که برای به روز کردن اطلاعات ضروری هم می باشد) و با گذشت زمانی بالغ بر یک ماه معطلی ، سند جدید دریافت کند . این امر با روح قانون کاداستر که هماناسرعت و دقت در انجام کار و ارتقاء سطح کارآمدی اداره ثبت می باشد ، منافات دارد. در این خصوص جا دارد که اد اره ثبت نظامی را تعریف نماید تا صدور اسناد نیز توسط همان محضر تنظیم کننده سند به نمایندگی اداره ثبت صادر و فورا بعد از ثبت معامله تحویل خریدار شود زیرا با آنی شدن ثبت و اتصال دفترخانه ها به سیستم سراسری ثبت اسناد، انتظار می رود بروکراسی قدیمی درمراجعه به ادارات ثبت متحول و به سمت تسهیل امور مردم گام برداشته شود.

۱-زیرساخت های مورد نیاز برای تهیه نقشه های کاداستر

برای تهیه نقشه های کاداستر ، حداقل به سه دسته از زیرساخت های اساسی به شرح زیر احتیاج خواهد بود:

۱/۱- زیرساخت فنی و جغرافیایی

هر نقطه از کره زمین، محل عبور خطوطی می باشد که مطابق با تعاریف بین المللی ، به صورت فرضی وبه شکل افقی و عمودی ترسیم گردیده اند بنابراین، هریک از موقعیت های ارضی، از محل تلاقی طول و عرض جغرافیایی(خطوط افقی و عمودی)، دا رای کدهایی هستند که این کدها برای املاک دیگر حتی اگر همجوارشان باشند، قابل تکرار نخواهند بود . باتوجه به معیار فوق چنانچه ملک هریک از مالکین کشور، در هنگام به ثبت رسیدن ،با موازین فنی و جغرافیایی یادشده تعریف شده باشند، اصولا مسئله تعارض در مالکیت ها منتفی می گردد.

۱/۲- زیرساخت ثبتی واداری

از دهه ۱۳۱۰ که باتصویب قانون ثبت اسناد و املاک ، به ثبت رساندن همه املاک در کشور ایران اجباری شده است، اداراتی تحت عنوان ثبت اسناد و املاک کشور، اقدام به جمع آوری اطلاعاتی از

هویت اشخاص مدعی مالکیت در هر نقطه، مشخصات ملکی این اشخاص و همچنین نقل و انتقالاتی که اشخاص یادشده نسبت به ملک خود انجام داده اند را جمع آوری و در قالب سه مستند مهم شامل:دفاتر املاک، پرونده های ثبتی و اسناد مالکیت به آنها دسترسی دارند و در صورتی که اطلاعات جغرافیایی مذکور در بند قبل، فاقد اطلاعات برگرفته از این سوابق ذی قیمت باشند، نمی توانند از کارآمدی لازم برخوردار شوند.

پرواضح است چنانچه اطلاعات جغرافیایی بخواهد بدون مد نظرقراردادن این سوابق وضعیت مالکیت مالکین را محرز نماید، دچار اشتباهات فاحشی خواهد شد و ممکن است به حقوق اشخاصی که نسبت به املاک حقوق مکتسبه دارند ، آسیب جدی وارد سازد.

۱/۳ – زیرساخت حقوقی

با توجه به اینکه اشخاص می توانند نسبت به یک ملک، حقوق مختلفی داشته باشند که گاه همه این حقوق در اختیار یک نفر واحد و گاهی نیز هر کدام از آنها بصورت مستقل در اختیاراشخاص متعدد قرار دارد، بنا بر این جا دارد با استفاده از تخصص حقوقی، اولاً کلیه حقوق متصوره در یک ملک مد نظر قرار داده شده و ثانیاً در خصوص این نکته که حقوق متصوره مزبور به چه شخص یا اشخاصی تعلق دارد، مطابق با ضوابط قانونی برای حد نگاران و متصدیان امور ثبتی اظهارنظر تا تصمیم گیری لازم بعمل آمده و نقشه های کاداستر و همچنین اسناد مالکیت را برطبق حقوق قانونی تعریف شده صادرنمایند.

۲- عناصر پدید آورنده نقشه های کاداستر

نقشه های کاداستر ، عمدتاً حاصل ترکیب دو عنصر نقشه ثبتی و نقشه جغرافیایی به شرح زیر می باشند:

۱/۲ – نقشه های ثبتی

نقشه های ثبتی عمدتاً نقشه هایی حاوی حدود اربعه یک ملک بدون توجه به محل استقرار آن ملک برروی زمین می باشند به نحوی که دارنده چنین نقشه ای، بدون کمک گرفتن از متخصصین امر، قادر نخواهد بود محل استقرار ملکی را که نقشه آنرا در دست دارد، بیابد و در آن مستقر شود. این گونه نقشه ها عمدتاً به مثابه توصیف کننده چهار ضلع اصلی املاک بصورت منتزع و جداگانه ، به حساب

می آیند و محتوای آنها به هیچ وجه قادر نیستند مشخصات عوارض زمین، ویژگی های جغرافیایی ، نام معابر و موقعیت آنها در پلان کلی را ارائه دهند.

۲/۲ – نقشه های جغرافیایی

این دسته از نقشه هابرخلاف دسته اول، به تناسب تعریف و انواعی که دارند می توانند تمامی ویژگی های جغرافیایی را به تصویر کشیده و عوارض گوناگون را نیز بیان کنند ولی نقطه مشترک تمام آنها، خالی بودنشان از اطلاعات ملکی و چگونگی مالکیت اشخاص است. البته استثنائا گاهی که حدود مالکیت اشخاص به وسیله عوارض همچون دیوار، درخت ، جوی یاامثال آن ، شکل فیزیکی به خود گرفته باشد، ممکن است بتوان حدود املاک را نیز در این گونه نقشه ها مشاهده کرد ولی در این فرض هم امکان دستیابی به اطلاعات هویتی مالک ، شماره پلاک ثبتی، سابقه ثبتی(شماره پلاک اصلی که املاک فرعی از آنها جداشده اند) وجود نخواهد داشت و دارنده نقشه جغرافیایی قادر نخواهد بود ویژگی های ملکی و مالکیتی مورد نیاز در مسائل ثبتی را همزمان از آن استخراج نماید.

با توضیحات بالا، روشن می گردد که دو نقشه ثبتی و جغرافیایی نیاز به تلفیق دارند تا هرکدام بتوانند نواقص دیگری را رفع کنند. به عبارت دیگر می توان گفت که اگر نقشه ثبتی بر روی نقشه جغرافیایی منطبق گردد، این امکان برای دارنده اش فراهم خواهد شد که همزمان هم از حدود مالکیت و ویژگی های ثبتی مطلع شود و هم موقعیت ملک بر روی زمین را بیابد و حدود آنرا با محیط تطبیق دهد.

۳- چالش ها و خلاء های موجود

برای تلفیق نقشه های ثبتی با نقشه های جغرافیایی(ترسیم نقشه های کاداستر) چالش ها و خلاء هایی به شرح زیر قابل احصاء می باشند:

۳/۱ – عدم اشراف نقشه برداران کاداستر نسبت به مسائل حقوقی

نقشه برداران کاداستر نوعا فارغ التحصیلان فنی می باشند که در دوران تحصیل ، ارتباط خاصی با مسائل حقوقی نداشته و ملزم به گذراندن دروس حقوقی نیز نبوده اند. بعنوان مثال ، کارشناسان

مرتبط با نقشه های کاداسترکه عمدتا دارای تحصیلات نقشه برداری می باشند، دروسی که حاوی حقوق مدنی یا ملکی باشد، جزو واحدهای درسی خود ملاحظه نکرده و طی نمی نمایند.

۳/۲ - منسجم نبودن سوابق ثبتی

با توجه به اینکه نقشه های کاداستر به هنگام پیاده شدن ، نیازمند دریافت اطلاعات ادارات ثبت اسناد و املاک می باشند و بدون اطلاعات موجود در بایگانی و دفتر املاک اداره ثبت، امکان حدنگاری وجود ندارد. ولی واقعیت آن است که در حال حاضر ادارات ثبت بدلایل مختلفی صرفا قادر به دادن اطلاعات نسبی در این خصوص می باشند و امکان ارائه اطلاعات کامل مورد نیاز نقشه برداران را ندارند، لذا باوضع موجود، امکان واگذاری تمامی اطلاعات مورد نیاز متخصصان کاداستر بصوت کامل فراهم نبوده و به تبع آن ، قادر به حد نگاری صحیح نخواهند بود.

۳/۳ – به روز نبودن سوابق ثبتی و دفاتر املاک

صرفنظر از اقدام شایسته ای که اخیرا در ثبت معاملات املاک رخ داده است(یعنی ثبت آنی ملک که به محض نقل و انتقال هر ملک ، به صورت الکترونیکی سابقه آن انتقال، از محضرها به اداره ثبت منتقل می گردد)، متاسفانه در خصوص املاکی که مالکان آنها قصد معامله ندارند و به هیچ محضری نیز مراجعه نمی کنند، روزآمدی قابل اطمنیانی ملاحظه نمی گردد تا جایی که بعضا مراجع وادارات ثبت، در پاسخ به مراجع قضایی ، هرگاه سوابق یک ملک را ذکر می کنند، معمولا در خاتمه به مرجع استعلام کننده توصیه می کنند برای اطلاع از هویت آخرین مالک ، به مندرجات سند مالکیت نیز توجه شود. این امر حکایت دارد که نسبت به سوابق گذشته ممکن است اطلاعات غیر دقیق و غیر روزآمدی وجود داشته باشد و بر همین اساس نقشه های ثبتی را از اتقان و اطمنیان مورد نیاز خارج نماید.

از آنچه بیان شد ، می توان چنین نتیجه گرفت که اصولا طرح کاداستر(حدنگار) علی الخصوص با پشتوانه قانونی که اخیرا قانونگذار برای آن ایجاد کرده است، طرحی موثر ودر جهت حمایت از حقوق ملکی می باشد ولی شرط تحقق این تاثیر آن است که اولا به عرف معاملاتی مردم توجه شود ثانیا ظرایف و زیرساختهای ذکر شده در ادارات و سازمانها مربوطه بااین طرح هماهنگ گردد و بالاخره نسبت به اطلاع رسانی و فرهنگ سازی بیشتر برای مالکین و متصرفین اراضی و املاک هماهنگ با فعالیت های اداری اقدام اهتمام ورزیده شود.