

تحلیل حقوقی - اقتصادی نقش کاداستر در نظام ثبتی ایران

یاسر مومن^۱

کارشناسی ارشد، حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد صفادشت

چکیده

کاداستر در لغت به معنای «سرانه»، «دفتر یادداشت» و «خط به خط» آمده است. نظام کاداستر بر پایه اصول مهندسی و جغرافیایی و ترکیب آن با حقوق ثبت بنا نهاده شده است؛ و هدف عمده و اصلی آن تعیین حدود املاک و تشخیص مالکین و حقوق آنها می‌باشد؛ به نحوی که درصد اشتباه را به نحو چشم‌گیری کاهش می‌دهد. با توجه به استفاده از ابزارها و فن‌آوری‌های جدید در کاداستر و تحول در سامانه‌های ذخیره‌سازی و انتقال اطلاعات باید گفت عنوان ثبت نوین برآزنده کاداستر می‌باشد. اجرای کاداستر هزینه‌های زیادی را بر دولت بار می‌کند. بنابراین دولت باید مطمئن شود که با اجرای کاداستر منافع بیشتری حاصل خواهد شد. یک دید کلی نشان خواهد داد که اجرای کاداستر می‌تواند به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر کاهش هزینه‌های دولت نقش داشته باشد. بنابراین کاداستر نیز مانند سایر پروژه‌های بلندمدت در ابتدا پرهزینه به نظر می‌رسد ولی بعدها با آثار پیشگیرانه و بنیادین نقش به‌سزایی در کاهش هزینه‌های دولت خواهد داشت. یکی از زمینه‌های تأثیر کاداستر، کاهش دعاوی دادگستری است. تحلیل‌های اقتصادی و اجتماعی نشان می‌دهد که اجرای کاداستر بر مؤلفه‌هایی تأثیر می‌گذارد که باعث کاهش دعاوی دادگستری است. در زمینه املاک وقتی حدود و مالکیت با درجه امنیت بالایی مشخص می‌باشد، انگیزه افراد برای طرح دعاوی موهوم کاهش می‌یابد. همچنین با بالا بردن احتمال کشف جرائم مربوط به املاک، افراد هزینه ارتکاب جرم را بیشتر از منفعت آن خواهند یافت و در نتیجه دست به ارتکاب جرائم نخواهند زد.

واژگان کلیدی: کاداستر، ثبت املاک، ثبت نوین، کاهش دعاوی

^۱ نویسنده مسئول: samira.1378@yahoo.com

هدف اولیه کاداستر در بسیاری از کشورهای اروپایی اخذ مالیات بوده، ولی در زمان کنونی، هدف نهایی تنها گردآوری مالیات نیست و ثبت حقوقی نیز مد نظر است. موقعیت کاداستر به عنوان ثبت سیستماتیک، امروزه این امکان را به ما می‌دهد که در کاداستر، ثبت حقوقی، مالی و دیگر مسائل اداری و اهداف طراحی را در نظر بگیریم. وابستگی بین ثبت حقوقی و کاداستر باعث شده که واژه کاداستر به صورت‌های مبهمی به کار رود و در تمام پردازش‌های کاداستر و مسائل حقوقی و امور مربوط به زمین مورد استفاده واقع شود. این لغت اغلب گیج‌کننده است و حتی ارتباط بین کاداستر که مساحت و موقعیت را بیان می‌کند و ثبت حقوقی که تملک (مال چه کسی بودن) و چگونگی این تملک را بیان می‌دارد مبهم و تیره است. در اروپا کاداستر به معنای یک ارزیابی و طبقه‌بندی سیستماتیک از زمین، تحت کنترل یک دولت مرکزی به وسیله نقشه‌هایی از قطعات زمین می‌باشد که بر مبنای نقشه برداری‌های توپوگرافی طراحی شده و بر طبق قطعات زمین در دفاتر ثبت، رکورد شده‌اند. بنابراین، کاداستر به عنوان نوع خاصی از ذخیره اطلاعات زمین معنا می‌شود که توسط نقشه‌ها پشتیبانی می‌گردد و نه تنها شامل منطقه و نوع کاربری زمین برای هر قطعه می‌شود، بلکه اطلاعاتی از قبیل اطلاعات مالکیت و ارزش زمین را نیز در برمی‌گیرد.

انواع کاداستر: سه گونه اساسی برای کاداستر متصور است: کاداستر حقوقی، کاداستر مالی و کاداستر چند منظوره که در هر کدام از انواع فوق، متناسب با هدفی که دنبال می‌کنند، دقت معینی را برآورده می‌سازند. از نقطه نظر حقوقی، کاداستر در پی مشخص کردن چهار مشخصه اساسی راجع به اموال غیرمنقول است. این مشخصه‌ها عبارت است از: مالک ملک، شیوه و اسباب انتقال مالکیت ملک، موقعیت جغرافیایی و حدود اربعه ملک بر مبنای شماره‌های اصلی و فرعی ثبتی و کمیت و اندازه املاک. با مشخص شدن این موارد و ثبت آن در اسناد تک‌برگ کاداستری و نیز ثبت در سامانه ثبت آنی، زمینه ارتکاب جرائم ثبتی محدود شده و در نتیجه دعاوی ناشی از جرائم کاهش می‌یابد. توسعه کاداستر از زمان آغاز تا عصر حاضر نشان‌دهنده افزایش نقش اطلاعات در به‌روزرسانی اطلاعات مربوط به زمین است. امروزه اطلاعات کاداستری نقش مهمی در توسعه اقتصادی ایفا می‌کند. ایجاد سیستم ثبت املاک و زمین در کشور امروزه دارای اهمیتی دو چندان است زیرا این سیستم در توسعه پایدار یاری‌رسان حکومت مرکزی است، امنیت حقوق تصدی و تملیک مستغلات را فراهم می‌آورد، سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات و معاملات آن را تسهیل می‌کند، ارزیابی مؤثر و شفاف ملک را تضمین می‌کند و در نهایت برنامه‌ریزی برای بهره‌برداری از زمین و توسعه پایدار زمین را ممکن می‌سازد. چندان بی‌فایده نیست اگر روی این واقعیت تأکید کنیم که توسعه اقتصادی و صنعتی کشور مجموعه چالش‌های جدیدی در برابر سیستم کاداستر و ثبت مالکیت زمین و در برابر مقامات مسئول قرار می‌دهد زیرا این افراد مجبورند مراقب تقاضا محور و پویا شدن توسعه کاداستر در آینده باشند. در نتیجه، توسعه کاداستر باید به طور مستمر مورد بررسی قرار گیرد و انطباق آن به‌منظور حمایت از اتخاذ تصمیمات درست و اداره زمین، مدیریت بهتر و کاهش اثرات و عواقب منفی تغییرات و نیز تطابق آن با نیاز امروز و فردا مورد ارزیابی مداوم قرار گیرد. توسعه مداوم سیستم‌های اطلاعات کاداستری و قابلیت همکاری آن با دیگر سیستم‌های اطلاعات ملی به‌منظور اطمینان از پاسخگویی به همه نیازهای بخش‌های مختلف اقتصادی و قابل اعتماد کردن و به‌روزرسانی اطلاعات املاک و مستغلات از اهمیت بسیاری برخوردار است. از سوی دیگر با توجه به مشکلات حقوقی و قضایی مختلفی که در مسئله اراضی و املاک در کشور وجود دارد، کاداستر می‌تواند دارای چهار تاثیر مهم در این زمینه باشد. اول اینکه نظام مالیاتی منظمی از اراضی در دست خواهد بود و این طبعاً به معنای عدالت مالیاتی نیز هست. دومین تاثیر نظام کاداستر در حل و فصل دقیق دعاوی ملکی خواهد بود و مراجع قضایی می‌توانند از اطلاعات آن برای حل و فصل دعاوی بهره ببرند. سومین اثر این است که دعاوی ملکی طبعاً به دلیل وجود اطلاعات دقیق کاهش خواهند یافت. در زمینه چهارمین اثر و مهمترین اثر از لحاظ حقوق مردم، باید گفت که کاداستر موجب تثبیت مالکیت‌ها، قلمرو آنها و جلوگیری از برخی کلاهبرداری‌ها است. علاوه بر این منجر به نقل و انتقال

ساده املاک در حوزه خصوصی نیز خواهد شد. به طور مثال در ماده ۹۹ قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ در مبحث هشتم که مربوط به توقیف اموال غیرمنقول است بیان می‌دارد: قسمت اجرا توقیف مال غیرمنقول را با ذکر شماره و پلاک و مشخصات ملک به طرفین و اداره ثبت محل اعلام می‌کند. با توجه به این ماده محکوم‌له برای توقیف اموال غیرمحکوم‌علیه باید پلاک ثبتی ملک مورد نظر را به واحد اجرای احکام معرفی کند تا این واحد دستور توقیف ملک را به اداره ثبت اسناد و املاک بدهد. البته در صورتی که جزء مستثنیات دین نباشد. در بیشتر موارد محکوم‌له اطلاعی از اموال محکوم‌علیه ندارد. اگر اطلاعی هم داشته باشد در مورد پلاک ثبتی اطلاعاتی نخواهد داشت.

مبانی تحقیق

مفهوم کاداستر، کارکرد و انواع آن (بهنام حبیبی درگاه، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹): پژوهشگر در تحقیق بیان می‌دارد که کاداستر، در مقام مهندسی هدفمند اطلاعات با رویکرد ثبات و امنیت حقوقی بر مبنای واحد زمین استوار شده و کارکرد تکنولوژی آن از نوع اطلاعاتی و خدماتی است. بازده اجتماعی، فایده اقتصادی، آثار حقوقی و نشانه‌گیری‌های سیاسی دارد. کارآمدی و به روزرسانی این سیستم پویا می‌تواند آثار مستقیم و غیرمستقیمی در کارکرد دیگر سیستم‌ها ایجاد نماید. کاداستر، الگوی مدیریتی و ثبتی نوین محسوب می‌شود. امنیت و شفافیت معاملات زمین در پرتو همین چهارچوب فکری قابل توجه است. تکنولوژی اطلاعاتی کاداستر، بر مبنای تولید و مصرف بهینه اطلاعات تاکید دارد. اجرای کامل کاداستر چندمنظوره (جامع) می‌تواند منافع دولت و مردم را به‌عنوان یک هدف ملی برآورده سازد. بهبود دسترسی به اطلاعات و کاربرد بهتر داده‌های مکانی و زمانی در سطحی وسیع‌تر سبب تغییر رویکردها و اصلاح کارکردها از طریق سیستم کاداستری است. کاداستر چند منظوره و بهره‌برداری پایدار از حقوق زمین در حال تغییر ماهیت و پیش‌بینی احتمالات است. ایجاد امکانات جدید برای برنامه‌ریزان با هدف کاهش اختلافات و استانداردسازی تصمیمات را دنبال می‌کند. بنابراین، بازدهی اطلاعات کاداستری در مدیریت منابع و کسب منافع حداکثری است. استانداردهای کیفیت، بهره‌برداری معقول، ایجاد امنیت حقوقی، افزایش ضریب اعتماد به سرمایه‌گذاری، حداکثر مطلوب بهره‌برداری، حداکثر برداشت اقتصادی، توازن زیست محیطی و تحقیقات عملیاتی در این سیستم، جایگاه مخصوصی دارند.

بازپژوهی در مفهوم کاداستر و نقش آن در اثبات دعاوی ملکی (جمشید مهرآسا، علیرضا حسینی، نشریه مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ۱۳۹۹): محقق در این پژوهش بیان می‌دارد که کاداستر که در نظام حقوقی ایران از آن با عنوان «حدنگار» یاد می‌شود، نوعی از نقشه‌برداری ثبتی است که دارای ارزش حقوقی بوده و وضعیت املاک کشور را از پنج جهت ارزش، موقعیت، مالکیت، مساحت و نوع کاربری مشخص می‌سازد. به‌رغم اهمیت و جایگاه این نهاد در حقوق نوین ثبتی، در نظام حقوقی ایران برخی از مسایل مربوط به آن همچنان مورد غفلت واقع شده است. مهم‌ترین سوالی که در خصوص کاداستر مطرح می‌گردد آن است که «آیا کاداستر توانایی تعارض با سایر ادله اثبات دعوا را دارد؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ این سوال، اطلاعات کاداستر کدام یک از ادله مذکور را نقض نموده و توانایی مقابله با کدام یک از این ادله را ندارد؟». در پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، به بررسی ارزش اسناد به نقشه‌های کاداستر در دعاوی ملکی پرداخته شده و روشن گردیده است که با توجه به طریقت ادله اثبات دعوا و نقش آنها در دستیابی به فلسفه و هدف اصلی دادرسی یا همان کشف واقعیت، و با عنایت به میزان اعتبار و قابلیت اتکا به اطلاعات کاداستر، این اطلاعات توان مقابله با سایر ادله اثبات دعوا و نقض آنها را دارا می‌باشد.

روش تحقیق

این مطالعه با توجه به اهداف از نوع نظری و با توجه به ماهیت از نوع روش تحقیق توصیفی و تحلیلی می‌باشد. به این معنی که در مرحله اول کتاب‌ها و مقالات و دیگر منابع مرتبط با موضوع جمع‌آوری و مطالعه شده و سپس با تحلیل و استنتاج در قوانین به مجموعه‌ای منسجم از راهکارها دست می‌یابیم. همچنین روش کتابخانه‌ای در تمام تحقیقات علمی مورد استفاده قرار می‌گیرد و در بعضی از آنها موضوع تحقیق از نظر روش، از آغاز تا انتها متکی بر یافته‌های تحقیق کتابخانه‌ای و استنادی است. در تحقیقاتی که ماهیت کتابخانه‌ای دارند نیز محققان ناگزیر از کاربرد روش کتابخانه‌ای در تحقیق خود هستند، بنابراین در تحقیق حاضر با توجه به ماهیت آن از روش کتابخانه‌ای بهره‌برداری می‌شود.

مفهوم کاداستر

در مورد معنا و ریشه لغت کاداستر اتفاق نظر وجود ندارد. برخی معتقدند که کاداستر از لغت یونانی کاپیتاستروم^۲ گرفته شده است. این لغت مخفف عبارت *Capitum Registrum* می‌باشد، که خود از لغت *Capita* مشتق شده است و معنای لغوی آن "سرانه" یا "دفتر یادداشت" است و مفهوم کلی آن واحدهای مشمول مالیات می‌باشد. برخی دیگر معتقدند ریشه کلمه کاداستر از لغت یونانی *Katatikhon* گرفته شده است و معنای لغوی آن "خط به خط" و مفهوم آن ثبات مالیات است تعاریف متعددی از کاداستر ارائه شده است. هسن در تعریف کاداستر می‌گوید: «کاداستر به معنای یک ارزیابی و طبقه‌بندی سیستماتیک از زمین، تحت کنترل یک دولت مرکزی به وسیله نقشه‌هایی از قطعات زمینی است که بر مبنای نقشه‌بردارهای توپوگرافی طراحی شده و بر طبق قطعات زمین در دفاتر ثبت رکورد شده‌اند».^۴

در یک تعریف ساده‌تر اداره کل کاداستر بیان می‌دارد: «کاداستر به نظامی اطلاق می‌شود که هدف از آن تعیین محدوده‌های مالکیتی به همراه اطلاعات حقوقی مرتبط به هر ملک می‌باشد.» همچنین در تعریف دیگر بیان می‌دارد: «کاداستر سیستمی است که در آن اطلاعات فنی و اطلاعات حقوقی ضمن تلفیق با یکدیگر، نگهداری و مدیریت می‌گردد تا جهت تعیین موقعیت جغرافیایی و هندسی، املاک (تثبیت املاک) و عملیات ثبتی نظیر تحدید حدود، تفکیک، تجمیع، افزا و... و نیز رفع اختلافات ملکی در دعوی حقوقی مورد استفاده قرار گیرد.» در این تعریف بیشتر به فواید و آثار کاداستر اشاره شده و تفاوت چندانی با تعریف قبل ندارد.^۵

فرهنگستان زبان و ادب پارسی واژه حدنگاری را به جای کاداستر پیشنهاد کرده است. در قوانین نیز از واژه‌های متفاوتی استفاده شده است.^۶ در ماده ۱۵۶ قانون ثبت و همچنین در آیین نامه اجرایی تبصره ۳ آن، که در سال ۱۳۸۹ تصویب شده است، از عبارت کاداستر استفاده شده است. ولی در قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹، در تبصره بند ۲ قسمت ح از ماده ۲۱۱، عبارت حدنگاری استفاده شده است؛ که به نظر می‌رسد از واژه پیشنهادی فرهنگستان

^۲ Capitastrum

^۳ Simpson, S.R., "land law and registration", Cambridge University press, 1976

^۴ including the cadastre Hensen, J.L.G. "The requirements and significance of a land registration system and land records". FIG Congress, Wiesbaden.

^۵ معرفی کاداستر، تهیه شده در بخش تحقیقات و برنامه‌ریزی اداره کل کاداستر تهران، قابل دسترسی در:

http://www.irancadastre.ir/data/sites/1/introduction_to_cadastre.pdf

^۶ سایت فرهنگستان زبان و ادب فارسی، قابل دسترسی در:

<http://www.persianauacademy.ir/fa/wordspdf.aspx>

زبان و ادب فارسی نشأت گرفته است. البته به دلیل جا نیفتادن این کلمه و عدم رواج آن در داخل پیرانتز به لغت کاداستر نیز اشاره شده است.^۷

فدراسیون بین‌المللی نقشه‌برداری (FIG) (Federation International Geometry) نیز کاداستر را این چنین تعریف کرده است: «کاداستر عبارت است از فهرست مرتب شده‌ای از اطلاعات مربوط به قطعات زمین (در داخل مرز جغرافیایی یک کشور) که شامل نقشه‌برداری و افزودن سایر مشخصه‌های زمین نظیر حقوق مالکیت، کاربری، اندازه و ارزش، در قالب نقشه با مقیاس بزرگ بوده و به ثبت رسمی می‌رسد». در تعریف کاداستر توسط کارشناسان سازمان ملل آمده است: «کاداستر معمولاً یک سیستم اطلاعات زمین LIS قطعه‌گرا و به‌هنگام و در برگیرنده کلیه رکوردهای منافع هر قطعه زمین (مانند حقوق زمین، انحصارها، محدودیت‌ها و مسئولیت‌ها) است که معمولاً مشتمل بر شرح و رسم هندسی قطعات زمین بوده و با اطلاعات و رکوردهای دیگر مانند شرح و توصیف ماهیت، بهره‌برداری‌ها و مالکیت‌ها کامل می‌شوند و اغلب شامل حدود ارزش آن قطعه و تغییرات بعدی آن نیز می‌گردد.^۸ البته تعاریف دیگری نیز وجود داشت که از ارائه آنها برای رعایت اختصار در کلام خودداری می‌شود. همان‌طور که در تعاریف بالا دیده می‌شود، کاداستر تلفیقی از دو مفهوم فنی و حقوقی می‌باشد و نمی‌توان این دو خصیصه را از یکدیگر جدا کرد. زیرا اگر صرفاً از جنبه فنی به موضوع نگریسته شود، تنها نقشه‌هایی با مقیاس بزرگ و دقت بالا جلب توجه می‌کند و صرف نقشه نمی‌تواند مفهوم کاداستر را عرضه کند. از طرف دیگر اگر فقط به جنبه حقوقی آن نگاه شود، صرف اطلاعات ثبتی و حقوقی بدون داشتن نقشه‌های بزرگ مقیاس و تدون سیستم‌های فن آوری اطلاعات از مفهوم کاداستر به ویژه کاداستررقومی دور خواهد بود.^۹

باید گفت که اطلاعات فنی و هندسی برای مشخص کردن موقعیت جغرافیایی ملک و به تبع آن وسعت و مساحت ملک می‌باشد. به عبارت دیگر این اطلاعات در پاسخ به پرسش‌های کجا؟ و به چه مقدار؟ حاصل می‌شوند. اما اطلاعات حقوقی و توصیفی برای مشخص کردن مالک ملک و نحوه نقل و انتقال آن می‌باشد. به عبارت دیگر این اطلاعات در پاسخ به پرسش‌های چه کسی؟ و چگونه؟ حاصل می‌شوند. با مطالعه قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه در ایران شاید این نکته به ذهن متبادر شود که قانون‌گذار ایران تنها به کاداستر ملکی توجه داشته و به سایر انواع کاداستر توجهی نداشته است. زیرا هم در قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، وظیفه تهیه کاداستر را به سازمان ثبت اسناد و املاک محول کرده است و هم ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک^{۱۰} اداره امور املاک را مأمور تهیه کاداستر کرده است. این برداشت از آیین‌نامه تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۸۹ نیز قابل حصول است. به موجب ماده یک این آیین‌نامه تعریف نقشه کاداستر عبارت است از «مجموعه عملیات فنی، مهندسی، ممیزی، ثبتی و حقوقی در مورد املاکی اطلاق می‌شود که جریان ثبتی آن خاتمه یافته اعم از اینکه دفتر املاک ثبت شده یا نشده باشد. به جهت آنکه محدوده و موقعیت املاک را مشخص نماید و ارتباط جغرافیایی آنها 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 گردد.» همان‌طور که بیان شد در این مقررات تنها به امور املاک اشاره شده و به اموری همچون کاداستر مالی، کاداستر سیاسی و صنعتی اشاره‌ای نشده

^۷ در این تبصره آمده است: «وزارت خانه‌های جهاد کشاورزی و مسکن و شهرسازی و سازمان اوقاف و امور خیریه، مکلفند در طول برنامه پنجم، ضمن شناسایی و ارایه 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.

^۸ آذری، علیرضا، پایگاه اطلاعات جغرافیایی کاداستر، فصلنامه شهرنگار، شماره ۵۸، اردیبهشت ۸۸، ص ۱

^۹ یکی از انواع کاداستر، کاداستر خطی می‌باشد که با عباراتی همچون شمالاً به فلان، شرقاً به فلان و... می‌آید. سیستم ثبت سنتی به این کاداستر شباهت دارد. حتی استاد پورکمال بیان میدارند که این سیستم چیزی جز کاداستر نمی‌باشد. ولی منظور ما کاداستر رقومی است که با استفاده از سیستم‌های فن-آوری اطلاعات و نقشه‌های بزرگ مقیاس تهیه شده‌اند. به همین علت بیان شد که به ویژه از مفهوم کاداستر رقومی دور خواهیم شد.

^{۱۰} ماده ۱۵۶- به منظور تشخیص حدود و موقعیت املاک واقع در محدوده شهرها و حومه نقشه املاک به صورت کاداستر تهیه خواهد شد.

است. ولی به نظر می‌رسد که اشاره به امور ملکی از باب غلبه و اهمیت موضوع املاک می‌باشد. همچنین اگر قرار باشد نهادی را به عنوان مأمور اجرای کاداستر معرفی کنیم، باید در قانون مربوطه و در چارچوب وظایف و اهداف آن نهاد، این مأموریت را بگنجانیم.

اجرای کاداستر در حوزه‌های مختلف، نه از لحاظ منطقی و اقتصادی صحیح است و نه از لحاظ کارایی و به وجود آوردن سیستم اطلاعات زمین. اجرای اولیه سیستم کاداستر و به وجود آمدن بانک اطلاعات مکانی توسط سازمان ثبت و در خصوص املاک می‌باشد ولی استفاده از این اطلاعات و لایه‌های کاداستر برای مقاصد مختلف اعم از مالیاتی، سیاسی و برنامه‌ریزی شهری می‌باشد. به همین دلیل است که ماده ۳ آیین‌نامه تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک بیان می‌دارد: «در کاداستر رقومی اطلاعات مختلف نظیر نقشه‌های هندسی، طول ابعاد و مساحت ملک و مشخصات ملک و مالکین و سوابق ثبتی در رایانه ضبط و اطلاعات مورد لزوم برای استفاده‌های گوناگون با یکدیگر تلفیق می‌شود. این اطلاعات را لایه‌های کاداستر می‌گویند که در یک سیستم بانک اطلاعاتی سرزمین ذخیره می‌گردد». به همین دلیل است که دیگر انواع کاداستر در یک کشور اجرا نمی‌شود و رایج‌ترین نوع کاداستر، کاداستر چندمنظوره می‌باشد. این نوع کاداستر همان مفهوم عام آن می‌باشد که در آن تمامی اراضی، املاک، جنگل‌ها، مراتع، جاده‌ها و صنایع و... کدگذاری شده و اطلاعات فنی و حقوقی هر یک از آنها از طریق سامانه الکترونیکی و پایگاه داده‌های مکانی، به طور مداوم به روز می‌شوند.^{۱۲}

عوامل تشکیل دهنده کاداستر

منظور از عوامل تشکیل دهنده کاداستر، مؤلفه‌هایی هستند که جزئی از کاداستر محسوب می‌شوند و بدون وجود آنها سیستم کاداستر یا وجود نخواهد داشت یا ناقص خواهد بود که به ترتیب شامل نقشه‌های کاداستر، لایه‌های کاداستر و عملیات کاداستر می‌باشند.

نقشه و جایگاه نقشه‌های کاداستر در انواع آن

نقشه عبارت است از تصویری از اورتو گونال (اشعه تصویر موازی و قائم) از منطقه‌ای از زمین که به اندازه معینی کوچک شده (مقیاس) و بر یک سطح افقی نشان داده شده است. اگر مقیاس نقشه آنقدر کوچک باشد که نتوان عوارض سطح زمین را نشان داد آنها را با علائم قراردادی نشان می‌دهند.^{۱۳} نقشه‌ها انواع بسیار متعددی دارند به طوری که کارشناسان برای مطالعه بهتر آنها با در نظر گرفتن معیارهایی، آنها را دسته‌بندی کرده‌اند. در یکی از این دسته‌بندی‌ها نقشه‌ها را به چهار گروه تقسیم کرده‌اند:

۱- نقشه‌هایی که برای برنامه‌ریزی‌های کلان کشور استفاده می‌شوند. نقشه‌های نظامی، نقشه‌های منابع ملی، خاک‌شناسی، آب-شناسی و ... در این گروه قرار می‌گیرند این گروه از نقشه‌ها ویژگی‌هایی دارند که به بعضی از آنها اشاره می‌کنیم: از لحاظ مقیاس جزء نقشه‌های بزرگ مقیاس هستند. شماره (تیراژ) آنها محدود به استفاده‌های فنی و برنامه‌ریزی است. بر حسب سفارش تهیه نمی‌شوند.

۲- نقشه‌های کاداستر که موضوع بحث‌ها می‌باشند. در اینجا صرفاً به بیان چند ویژگی این نقشه‌ها بسنده می‌کنیم، زیرا هدف تبیین جایگاه نقشه کاداستر در میان سایر نقشه‌هاست. این نقشه‌ها از لحاظ مقیاس بسیار بزرگ می‌باشند زیرا جزئیات نقش

¹ Multi purpose 1

¹ Larson, Gerhard , " land registration and cadastral systems : tools for land information and management " Stockholm , p.13

^{۱۲} پورکمال، محمد، مقدمه‌ای بر شناخت کاداستر و کاربردهای آن ، مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران ، چاپ اول، تابستان ۱۳۷۷، ص ۳۷

بسیاری در آنها دارد. سیستم تصویر در تمام نقشه‌های کشور واحد است. زیرا این سیستم برای تأمین اهداف خود باید یکپارچه باشد. شمار این نقشه در هر منطقه محدود است زیرا باید در اختیار نهادهای دولتی قرار گیرد. مشخصات فنی آنها باید دقت زیادی داشته باشند. به همین جهت از مختصات واقعی استفاده می‌شود. ویژگی مهم دیگر رسمیت و سندیت قانونی این نقشه‌ها است.

۳- نقشه‌های فنی - مهندسی برای پروژه‌ها این نقشه‌ها در موارد خاص و در اجرای پروژه‌ها کاربرد دارند. در نتیجه طبعاً بزرگ مقیاس هستند. شمار آن محدود است به همان پروژه و از دقت بسیار بالایی برخوردار هستند.

۴- نقشه‌های انتشاراتی و تألیفی منظور آن دسته از نقشه‌هایی است که برای شناخت و استفاده عموم منتشر می‌شوند. در نتیجه مقیاس آنها کوچک یا بسیار کوچک است و شمار آنها فراوان می‌باشد. سیستم تصویر نیز تنوع زیادی دارد. دقت هندسی بالایی ندارند و بسیار متنوع می‌باشند.^{۱۴}

در مورد مقیاس نقشه‌های کاداستر ماده ۴ آیین‌نامه موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک بیان می‌دارد که: «نقشه‌های کاداستر با مقیاس‌های مختلف با توجه به نوع ملک و وسعت آنها جهت اقدامات ثبتی و استفاده مالکین و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی در صورت اعلام نیاز تهیه می‌گردد». با توجه به این ماده در نقشه‌های کاداستر تهیه شده در مناطق مسکونی، به دلیل نیاز بالا به دقت نقشه‌ها، از مقیاس استفاده می‌شود. اما در مناطق غیر شهری و در مورد کاداستر زراعتی، به دلیل عدم نیاز به دقت بالا و بزرگ بودن عوارض طبیعی از مقیاس استفاده می‌شود.

لایه‌های کاداستر

ماده ۳ آیین‌نامه تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک در تعریف لایه‌های کاداستر بیان می‌دارد: «در کاداستر رقومی اطلاعات مختلف نظیر نقشه‌های هندسی، طول ابعاد و مساحت ملک و مالکین و سوابق ثبتی در رایانه ضبط و اطلاعات مورد لزوم برای استفاده‌های گوناگون با یکدیگر تلفیق می‌شود. این اطلاعات را لایه‌های کاداستر می‌گویند که در یک سیستم بانک اطلاعاتی در «سرزمین» ذخیره می‌گردد». اولین سؤالی که به ذهن می‌رسد این است که منظور از لایه‌های کاداستر چیست؟ و چرا باید اطلاعات به شکل لایه‌ای ذخیره گردد. همان‌طور که از تعریف بر می‌آید منظور از لایه‌ها کاداستر دسته‌های مختلف کاداستر می‌باشد که طبقه‌بندی شده است. برای جلوگیری از اختلاط اطلاعات هر دسته از اطلاعات را در لایه‌ای متفاوت ذخیره کرده‌اند. به عنوان مثال در لایه اول اطلاعات مربوط به موقعیت ملک، در لایه بعدی اطلاعات مربوط به مالکیت و... ولی در مورد این سؤال که چرا باید اطلاعات به صورت لایه‌ای ذخیره گردد می‌توان گفت دلیل این امر این است که اگر به موجب تصویب قانونی جدید موضوعات جدیدی ایجاد شود، به آسانی می‌توان اطلاعات مترادف با آن را به سیستم اضافه کرد. همچنین اگر قانونی منسوخ شود لایه اطلاعاتی مربوط به آن نیز حذف می‌شود؛ بدون اینکه مجبور باشیم سیستم را مجدداً ساماندهی کنیم.^{۱۵} در مورد لایه‌های اطلاعاتی کاداستر باید به این نکته اشاره کرد که جمع‌آوری کلیه اطلاعات بسیار هزینه بر می‌باشد و ممکن است بعضی از آنها به کار نیاید. بنابراین با توجه به هدف کاداستر باید دید چه اطلاعاتی مورد نیاز است و سپس اقدام به جمع‌آوری آنها کرد.

^{۱۴} پورکمال، محمد، پیشین.

^۱ Kaufmann, J. (2000). Future Cadastres: The Bookkeeping Systems for Land Administration supporting Sustainable Development. Paper presented at the 1st International Seminar on Cadastral system, Land Administration and Sustainable Development in Bogotá, Colombia, 3-5 May

به نقل از استودلر، دانیل، "کاداستر ۲۰۱۴ و روندهای موجود در اداره زمین"، نشریه علمی آموزشی اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ویژه‌نامه مدیریت بازار زمین و مستغلات، شماره ۵۱، سال نهم، اردیبهشت ۱۳۸۸ ص ۶۵

عملیات کاداستر

عملیات کاداستر بیشتر مربوط به رشته‌های مهندسی می‌باشد؛ ولی در اینجا به صورت مختصر بیان می‌شود که مراحل اجرای عملیات کاداستر چگونه می‌باشد.

ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک در مورد اجرای کاداستر بیان می‌دارد که «عملیات کاداستر به صورت خلاصه شامل عکس‌برداری هوایی، تبدیل رقومی عکس‌ها، عملیات زمینی نقشه‌برداری، ویرایش، تکمیل زمینی، اضافه کردن اطلاعات ثبتی، ترسیم نقشه، کنترل نهایی، راه‌اندازی سیستم بانک اطلاعات «سرزمین» می‌باشد». بنابراین می‌توان عملیات کاداستر را در موارد زیر بیان کرد.

- عکس‌برداری هوایی
- عملیات اندازه‌گیری نقاط کنترل زمینی
- تبدیل عکس به نقشه و تهیه نقشه فتوگرامتری
- تهیه نقشه زمینی و عملیات تکمیل زمین
- استخراج اطلاعات ماهیتی و حقوقی املاک
- ورود اطلاعات مزبور در کامپیوتر
- پلاک‌گذاری ثبتی
- ایجاد لایه عرصه و نهایتاً تهیه نقشه کاداستر.^{۱۶}

نکته‌ای در پایان این قسمت باید به آن اشاره کرد این است که تصمیم‌گیری در مورد نحوه انجام عملیات کاداستر طبق دستورالعمل شورای فنی کاداستر با تصویب رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور خواهد بود.

ماهیت کاداستر

در این قسمت در بند نخست به این موضوع پرداخته خواهد شد که آیا کاداستر جز یکی از سیستم‌های ثبتی مختلف مثل سیستم ثبت ایستا و پویا و سیستم ثبت شخصی و عینی می‌باشد یا تنها ابزاری است که این سیستم‌ها برای تحقق اهداف خود آن را به کار می‌بندند.

موقعیت کاداستر در بین سیستم‌های ثبت

نظام ثبت را می‌توان از یک منظر به ایستا و پویا تقسیم‌بندی کرد. نظام ایستای ثبت زمین متمرکز بر توصیف مجموعه‌ای از اطلاعات در خصوص هر قطعه زمین می‌باشد؛ در واقع به این سؤال پاسخ می‌دهد که چه کسی، کدام قطعه زمین را به چه مقدار حقدار است؟ هر کدام از این سه سؤال با یکی از اهداف، موضوعات اصلی ثبت زمین - مالک، حق مالکیت، قطعه زمین (موضوع مالکیت) - مرتبط می‌باشد. این موضوعات و اهداف به شدت با یکدیگر مرتبط هستند و در واقع به خاطر وجود همین ارتباطات است که ما می‌توانیم از وجود یک نظام سخن بگوییم.^{۱۷}

مشکل بزرگ این نظام به روز نشدن اطلاعات آن می‌باشد به نحوی که پس از مدتی دیگر حتی مطابقتی با واقعیت ندارند و ارزش خود را از دست می‌دهند. ولی در نظام پویا علاوه بر جمع‌آوری حقایق اولیه در خصوص وضعیت زمین به هنگام ثبت آن، به انتقالات و تغییرات بعدی نیز توجه می‌گردد که عمده‌ترین تفاوت این نظام با نظام ایستا می‌باشد. پرواضح است که نظام

¹ Larson, Gerhard, "land registration in developing countries", World Catography xi, United Nations, 1971, p108

¹ Kaufmann, J. and Steudler D. (1998). Cadastre 2014, pp37,38

کاداستر را - اگر یک نظام بدانیم - در زمره نظامهای پویا می‌باشد زیرا اطلاعات آن اعم از اطلاعات هندسی به وسیله عکس- برداری ها متعدد و اطلاعات توصیفی به روز می‌شوند. اطلاعات توصیفی به این دلیل به روز می‌شوند که کلیه انتقالات و تغییرات حقوقی تا زمانی که در سیستم کاداستر ثبت نشوند غیرمعتبر تلقی خواهند شد. در یک دسته‌بندی دیگر نظام‌های ثبتی به شخصی و عینی تقسیم می‌شوند. در نظام شخصی مبنا و موضوع اصلی ثبت، مالک است و ثبت براساس نام مالکان انجام می‌شود. از لحاظ قانونی: در صورتی که طرفین معامله، اقدام به ثبت آن نکنند و انتقال دهنده آن حق را مجدداً به دیگری منتقل کند، اسناد غیر رسمی و ثبت نشده معامله اول در مقابل منتقل‌الیه با حسن نیت بعدی که اقدام به ثبت حق مورد معامله کرده است؛ غیر مؤثر خواهند بود. این نظام دارای دو ضعف اصلیاست. چون ثبت تغییرات و انتقالات بر حسب نام شخص است و در ملک نمی‌باشد، بنابراین به ترتیب و به راحتی نمی‌توان به اطلاعات مربوط به ملک دست یافت. ثبت در این نظام قدرت اثباتی ندارد زیرا توسط مأمور ثبت کنترلی جهت صحت انجام نمی‌شود و به همان نحو ثبت می‌شود. در نظام عینی موضوع و عنصر اصلی، مال غیرمنقول و به عبارتی ملک می‌باشد نه مالک. برخلاف نظام ثبتی شخصی که برای اطمینان از مالکیت واقعی یک فرد نیاز به احراز زنجیره مالکان اموال داریم، در نظام عینی از آنجا که هر معامله راجع ملکی الزاماً باید در ذیل ثبت آن ملک ثبت شود، اثبات مالکیت به طور قطعی امکان‌پذیر است، این موضوع را اصل آینه نام نهاده‌اند. به این معنا که سند ثبتی ملک باید آینه تمام نمای حقوق و تعهداتی باشد که بر ملک ثبت شده، تعلق گرفته است.^{۱۸} علاوه بر آن، قطعیت حق مالکیت ثبت شده به وسیله دولت حمایت می‌شود، اگر ثبت اشکالی داشته، مالکیت را به درستی منعکس نکند، طرف خسارت دیده غرامت خود را از دولت می‌گیرد که به اصل بیمه^{۱۹} تعبیر شده است. در نظام عینی فرایند انتقال و معاملات زمین ساده‌تر و کم هزینه‌تر می‌باشد و به علت قابلیت اطمینانی که ایجاد می‌کند، بازار زمین از وضعیت بهتر برخوردار خواهد بود و یک سیستم ملی از اطلاعات زمین در این نظام ایجاد می‌شود که امکان برنامه‌ریزی برای منافع و ترقی فعالیت‌های اقتصادی را فراهم می‌کند. سیستم کاداستر تمامی خصلت‌ها و ویژگی‌های نظام ثبت عینی را خواهد داشت، در صورتی که یک شرط را رعایت کند و آن شرط چیزی نیست به جز این که تغییرات بعدی اطلاعات ثبت شده نیز حتماً باید در سیستم ثبت شود. در غیر این صورت اطلاعات سیستم به هیچ وجه قابل اطمینان نخواهد بود.^{۲۱}

کاداستر نظام یا ابزار

یکی از پژوهشگران حقوق با شک و تردید، اظهار نظر کرده است که یاد کردن از کاداستر به عنوان یک نظام جامع ثبت زمین و یا مدیریت آن چندان صحیح نیست. چه آن که کاداستر صرفاً یکی از ابزارهایی است که در نظام ثبت عینی، برای رسیدن به اهدافش کاربرد دارد و براساس چهارچوب‌های کاداستر، از نظام مزبور انتظار می‌رود تا بتواند اختلافات مرتبط به مرزها با حدود قطعه زمین را کاهش داده و حتی رفع کند. این ادعا باید مورد بررسی قرار بگیرد. برای بررسی این ادعا باید دید که آیا کاداستر تمامی شرایط و ویژگی‌های یک سیستم یا نظام ثبتی را دارد یا خیر؟ برخی دیگر از محققان^{۲۰} آذر تعریف سیستم بیان کرده‌اند که: «سیستم مجموعه‌ای است از عناصر و قطعات دارای ارتباط متقابل، که هدفی را برآورده می‌سازند» و خصوصیات

^{۱۸} السان، مصطفی وضعیت ثبتی املاک در حقوق انگلیسی، مجله کانون سردفتران سال ۱۴۸ دوره دوم، شماره ۶۳

^۱ Guarantes Principle

9

^{۲۰} روحی، افسر، بازار زمین و ثبت زمین، نشر شهر ۱۳۸۰

² McEwen, Dr. Alec, "The Significance of land Title Registration: a Global Perspective", available at :<http://www.Ucalgary. Ca / amcewen / slitr . PDF>

^{۲۲} طباطبایی حصار، نسرين، بررسی تطبیقی نظام‌های ثبت املاک فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۹، ص ۱۲

^{۲۳} کلانتری، میترا، جزوه درسی کاداستر، ص ۸ (۱) قابل دسترسی در:

سیستم را وجود عناصر (زیرسیستم‌ها) و ارتباط بین عناصر دانسته است و در نهایت در طبقه‌بندی سیستم‌ها، سیستم کاداستر را جز سیستم‌های مهندسی، بزرگ، پویا و باز قرار داده است. اگر شرایط سیستم را همین موارد بدانیم مسلماً کاداستر جزء نظام‌ها یا سیستم‌های ثبتی عینی می‌باشد. همان طور که برخی محققین اشاره کرده‌اند کاداستر و ثبت زمین با هم ترکیب شده‌اند و سبب ایجاد یک نظام جدید ثبت املاک شده‌اند که این نظام جامع را نظام کاداستر نام نهاده‌اند.^۴ بنابراین کاداستر و نظام ثبت عینی چیزی جدا از هم نمی‌باشند تا یکی وسیله دیگری تلقی شود بلکه ترکیب این دو باعث به وجود آمدن نظام کاداستر می‌شود که در تمامی منابع و مراجع تحت همین نام شناخته می‌شود. بنابراین حداقل برای جلوگیری از اختلاط مباحث به نظر می‌رسد که استفاده از عبارت نظام کاداستر، لازم باشد.

ماهیت دولتی یا خصوصی

با توجه به ویژگی‌های که کاداستر باید داشته باشد، به نظر می‌رسد که ماهیتی جز ماهیت دولتی نمی‌تواند داشته باشد. برای ایجاد یک کاداستر جامع باید یک نهاد، اجرای کاداستر را به عهده بگیرد تا از پراکنده بودن اطلاعات جلوگیری شود. همچنین برای اینکه اطلاعات کاداستر از ضریب امنیت لازم برخوردار باشد اجرای کاداستر باید به صورت اجباری و خارج از اراده مردم و مالکین باشد. بنابراین دولت، به عنوان حاکم باید وظیفه اجرای کاداستر را به عهده بگیرد. اما با توجه به رویه کوچک کردن دولت و عدم تصدی‌گری مستقیم، دولت‌ها می‌توانند اجرای کاداستر را به بخش خصوصی واگذار کنند. البته برای اجرای صحیح کاداستر و داشتن شرایط لازم، دولت باید نظارت کافی بر بخش خصوصی داشته باشد. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که کدام یک از زیرمجموعه‌های دولت باید مسئولیت اجرای کاداستر را داشته باشد. منظور از دولت در اینجا دولت به معنای اعم یا حاکمیت است که شامل قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه می‌باشد. حال باید دید کدامیک از این سه قوه باید مسئول اجرای کاداستر باشد. در کشور ما با توجه ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۵۱، ۱۰، ۱۸ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، و اداره امور املاک ثبت کل، مسئول اجرای کاداستر معرفی شده‌اند. دلیل این امر این است که در ایران بیشترین توجه در مورد کاداستر املاک می‌باشد. بنابراین در قانون ثبت اسناد و املاک، مسئول تهیه کاداستر مشخص شده است. ولی اگر دید کلی‌تری داشته باشیم و پس از اجرای کاداستر در سایر حوزه‌ها مانند مالیات و سیاست نیز بخواهیم از آن استفاده کنیم، باید کاداستر را توسط نهادها و سازمان‌های اجرایی متخصص اجرا کنیم. زیرا مرحله اجرای کاداستر و بهره‌برداری از آن متفاوت می‌باشد. به نحوی که یک سازمان اجرایی می‌تواند کاداستر را اجرا کند و بقیه نهادها از مزایای آن استفاده کنند. با توجه به این که سازمان‌های نقشه‌برداری و وزارت مسکن و شهرسازی از تخصص بیشتری در زمینه اجرای کاداستر برخوردارند و با توجه به این که طبق اصل تفکیک قوا امور اجرایی در کشور بر عهده قوه مجریه است، به نظر می‌رسد که نهادهای مزبور صلاحیت بیشتری برای اجرای کاداستر داشته باشند.

انواع کاداستر

کاداستر را می‌توان با معیارهای مختلفی دسته‌بندی کرد. به عنوان مثال براساس اصول فنی، ماهیت، دامنه، مقیاس، کاربرد و... می‌توان به تقسیم‌بندی کاداستر پرداخت ولی در اینجا تنها به انواعی از کاداستر اشاره خواهد شد که در تبیین کاداستر و معرفی بهتر آن مؤثر واقع شود. بنابراین برای رعایت اختصار، صرفاً به تقسیم‌بندی کاداستر بر مبنای هدف و روش پرداخته خواهد شد و در پایان نیز به کاداستر چند منظوره که بیشترین پوشش را در بر می‌گیرد، پرداخته خواهد شد.

² Zevenbergen, Jaap, (2004), "A Systems Approach to land Registration and cadastre", Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Vol 1, available at : <http://mts.fg.fi/njsr/issues/2004/njsrv1n12004-Zevenbergen.pdf>, p12

تقسیم‌بندی بر مبنای هدف

این طبقه‌بندی که ریشه تاریخی نیز دارد بر مبنای منظور و هدفی است که از اجرای کاداستر دنبال می‌شود. اولین بار حاکمان و فرمانروایان برای کنترل بهتر اراضی تحت سیطره خود اقدام به اجرای کاداستر کردند، تا هم تسلط بیشتری بر سرزمین‌های خود داشته باشند تا در مقابل دول دیگر آمادگی دفاع داشته باشند و هم با دقت بیشتری به جمع‌آوری مالیات از رعیت خود بپردازند.

- کاداستر مالی

کاداستر مالی یا مالیاتی^۵ از قدیمی‌ترین انواع کاداستر می‌باشد که در تعریف آن آمده است: «عبارت است از ترسیم نقشه‌های اراضی و املاک به منظور تحصیل اطلاعات در خصوص میزان اراضی و املاک، میزان محصولات، بهره‌دهی زمین‌ها می‌باشد که غایت آنها اخذ مالیات می‌باشد»^۴ این گونه کاداستر نه به منظور تأیید مالکیت و تحکیم آن بلکه بیشتر به منظور تأمین فصل مهم در آمد خزانه‌های دولتی و حکومتی بوده است.

- کاداستر حقوقی

کاداستر حقوقی یا قضایی^۷ به منظور تحکیم مالکیت و سندیت و حقوق صاحبان اموال غیر منقول به وجود آمده است. در واقع از لحاظ زمانی باید گفت با تغییر حکومت‌ها از امپراطوری و دیکتاتوری به دموکراسی حقوق مردم نیز از درجه اهمیت بیشتری نسبت به حقوق حکومت برخوردار می‌باشد. بنابراین حفظ حقوق مالکیت خصوصی بر عهده دولت و قانون است.^{۲۸}

- کاداستر دارایی‌های غیرمنقول

کاداستر دارایی‌های غیرمنقول به ندرت به صورت مستقل کاربرد دارد و بیشتر به عنوان مکمل کاداسترهای حقوقی به کار می‌رود. در واقع یکی از کاربردهای کاداستر برای اخذ صحیح مالیات این است که دارایی‌های غیرمنقول افراد اعم از حقیقی یا حقوقی به صورت کلی در نظر گرفته شود. زیرا اگر یک سیستم کاداستر جامع مجموع دارایی‌های غیرمنقول را در نظر نگیرد و هر ملک را جداگانه محسوب کند، فردی که دارای املاک غیرمنقول متعددی است هرگز به عنوان یک ملاک عمده شناسایی نخواهد شد. ولی اگر مجموع دارایی‌هایی محاسبه شود همان فرد با توجه به تصاعدی بودن مالیات‌ها باید مالیات بسیار بیشتری پرداخت کند. به عنوان مثال اگر قانون مالیات به این نحو باشد که املاک زیر ۲۰۰ متر از مالیات معاف هستند ولی املاک بالای ۲۰۰ متر به ازای هر ۱۰۰ متر اضافه باید درصد بیشتری مالیات بپردازند. اگر فردی دارای ۱۰ ملک ۱۰۰ متری باشد املاک وی به صورت جداگانه محسوب شود هیچ مالیاتی نخواهد پرداخت ولی اگر مجموع املاک وی محسوب شود مالیات هنگفتی خواهد پرداخت.

تقسیم‌بندی بر مبنای روش

این طبقه‌بندی بر مبنای روش ابزاری است که برای اجرای کاداستر به کار می‌رود. در گذشته به دلیل عدم وجود فن‌آوری‌های ارتباطی همچون رایانه و اینترنت تنها راه ثبت و ضبط داده‌های ثبتی کاغذ و بایگانی کردن آن بوده است. ولی با پیشرفت علم این اعمال به وسیله سیستم‌های رایانه‌ای بسیار آسان‌تر، سریع‌تر و مطمئن‌تر انجام می‌شود. در این قسمت به ترتیب در مورد کاداستر خطی و کاداستررقومی توضیح داده خواهد شد.

- کاداستر خطی

² Fiscal 5

² Larson, Gerhard, " land registration and cadastral systems : tools for land information and management " , Stockholm 1920,p34

² Legal 7

ثبت دستی املاک و استفاده از کاغذ برای ثبت آن نیز خود نوعی کاداستر محسوب می‌شود که به آن کاداستر خطی می‌گویند. ماده ۲ آیین نامه تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک در تعریف کاداستر خطی می‌گوید: «... در صورتی که تهیه کاداستر به صورت نقشه‌های خطی دارای اطلاعات توصیفی، ثبتی، تهیه شود، کاداستر خطی است». در سندهایی که مشهور به سند منگوله‌دار هستند، تحدید حدود و تعیین موقعیت املاک به صورت توصیفی و با استفاده از جملات می‌باشد و از نقشه استفاده‌ای نمی‌شود. به همین دلیل است که در این نوع کاداستر نقشه با ثبت مجزا می‌باشند. عدم مطابقت اطلاعات با واقعیت و به روز نشدن اطلاعات از عمده‌ترین نواقص این سیستم است.^{۲۹}

- کاداستر رقومی (دیجیتال)^{۳۰}

برخلاف کاداستر خطی، کاداستر رقومی مفهومی نوین و مبتنی بر فناوری اطلاعات می‌باشد. ماده ۲ آیین نامه تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک در تعریف کاداستر رقومی بیان می‌دارد که «در صورتی که مجموعه اطلاعات کاداستر در رایانه ضبط و گوشه‌ای املاک به صورت نقاط دارای مختصات نمایانده شود، کاداستر رقومی است». در کاداستر رقومی از سیستم‌های تعیین موقعیت (GPS) استفاده شود. زیرا هر نقطه از زمین دارای طول و عرض جغرافیایی خاص خود می‌باشد و هیچ دو نقطه‌ای وجود ندارند که مختصات آنها با هم یکی باشد. بنابراین تنها با ارقام مربوط به مختصات جغرافیایی می‌توان موقعیت ملک را معین کرد. به همین دلیل است که این نوع کاداستر را رقومی نامیده‌اند. در این نوع کاداستر به دلیل استفاده از رایانه می‌توان در همان نقشه ملک، اطلاعات حقوقی را نیز مشاهده کرد و فاصله بین نقشه و ثبت وجود ندارد.

کاداستر چند منظوره

اجرای کاداستر تنها برای یک یا دو هدف، از لحاظ اقتصادی مقرون به صرفه نیست. بنابراین دولت‌ها برای استفاده در قسمت‌های مختلف اقدام به اجرای کاداستر و ایجاد بانک اطلاعات سرزمین می‌کنند تا از اطلاعات آن در زمینه‌های لازم استفاده کنند. برای این منظور لایه‌های مختلف کاداستر را ضمن یک سیستم کاداستر به وجود می‌آورند. این نوع کاداستر که پرتفردارترین و پرکاربردترین کاداستر می‌باشد همان کاداستر چندمنظوره یا Multi purpos می‌باشد.

تحلیل اقتصادی - اجتماعی کاداستر

حقوق صرفاً مباحثی فنی و اجتماعی نیست؛ بلکه قواعد حقوقی ابزارهایی است برای رسیدن به اهداف مهم اجتماعی. بنابراین به بررسی تأثیر کاداستر بر طرح دعاوی حقوقی می‌پردازیم و خواهیم دید که کاداستر چگونه بر کاهش این دعاوی تأثیر می‌گذارد. در ادامه بر روی ارتکاب جرائم تمرکز خواهیم کرد. البته مراد ما در اینجا جرائم مرتبط با املاک می‌باشد که کاداستر بر روی آنها مؤثر است.

- طرح دعاوی حقوقی

برای طرح دعاوی حقوقی باید قواعد شکلی را رعایت کرد. این قواعد شکلی به عنوان ابزارهایی برای قواعد ماهوی هستند. استفاده از قواعد شکلی هزینه‌هایی دارد که به آنها «هزینه‌های اداری» می‌گوییم.^{۳۱} استفاده از همین ابزارها گاهی سبب اشتباهاتی در اعمال قواعد ماهوی می‌گردد. به عنوان مثال، یک طرف ممکن است به اشتباه، مسئول شناخته و یا برای میزان اشتباهی، مسئول شناخته شود. اشتباهات سبب انحراف انگیزه‌ها و تحمیل هزینه‌های مختلف بر جامعه می‌گردند. ساده‌ترین

^{۲۹} پورکمال، محمد، منبع پیشین، ص ۱۲۹

^۳ Digital cadastre

^{۳۱} کوتر، رابرت و یولن، تامس، حقوق و اقتصاد، ترجمه: یداله دادگر و حامده اخوان هزاوه، انتشارات نورعلم، چاپ ششم، ۱۳۹۱ ص ۱۳

مقیاس هزینه اجتماعی، ترکیبی از هزینه اداری و هزینه اشتباهات است.^{۳۲} باید گفت سه عامل در میزان ثبت دادخواست‌های حقوقی مؤثر است:

- ۱- خسارتی که اختلافات را بر می‌انگیزانند: که هرچه این خسارت بیشتر باشد انگیزه برای ثبت دادخواست بیشتر خواهد بود
- ۲- هزینه دادخواست: هرچه میزان این هزینه بیشتر باشد، انگیزه ثبت دادخواست کمتر می‌شود.
- ۳- میزان مورد انتظار از ادعا: که مانند مورد اول، افزایش آن موجب افزایش انگیزه طرح دعوی می‌باشد.^{۳۳} نکته قابل توجه این است که اجرای کاداستر در عوامل اول و سوم مؤثر است. زیرا با مشخص شدن دقیق مالکیت و مورد آن میزان خسارت وارد شده به افراد کاسته می‌شود.

- ارتکاب جرائم

در خصوص املاک، جرائم متعددی وجود دارد. به عنوان مثال قانون راجع به انتقال مال غیر (مصوب، ۱۳۰۸) قانون مجازات اشخاصی که مال غیر را به عوض مال خود معرفی می‌نمایند (مصوب، ۱۳۰۸) و انجام معامله معارض.^{۳۴} بنابراین تحلیل اقتصادی جرائم و تأثیر کاداستر بر آنها باید بررسی شود. به عنوان یکی از تحلیل‌های معروف به «جرم عقلانی» باید گفت مجرم از یک طرف مجازات تعیین شده برای جرم را در نظر می‌گیرد و از طرف دیگر منافع حاصل از جرم را می‌سنجد. اگر ارتکاب جرم منافع بیشتری داشته باشد وی دست به انجام آن خواهد زد و در غیر این صورت از آن صرف نظر خواهد کرد.^{۳۵} البته همانطور که اشاره شده است مجازات مورد انتظار برابر است با احتمال مجازات ضرب در میزان مجازات. یعنی علاوه بر میزان مجازات، احتمال کشف جرم نیز در ارتکاب آن مؤثر است. به عنوان مثال اگر مجازات جرمی زیاد باشد ولی فرد احتمال کشف جرم و دستگیری را پایین ببیند، مرتکب جرم خواهد شد. در مورد جرائم مربوط به مالکیت کاداستر در این عامل مؤثر است. زیرا با اجرای کاداستر احتمال کشف جرائم مرتبط با مالکیت بسیار افزایش پیدا می‌کند. بنابراین انگیزه افراد برای ارتکاب این جرائم کاهش پیدا می‌کند. جرم هزینه‌های مختلفی را بر جامعه تحمیل می‌نماید، که ما دو نوع اساسی از آنها را مورد بحث قرار می‌دهیم. اول، مجرمین چیزی به دست می‌آورند و قربانیان متحمل آسیبی به جان یا مال خود می‌شوند. به این نوع هزینه ضرر خالص گفته می‌شود. هزینه دوم آن است که دولت و قربانیان بالقوه برای حفاظت در مقابل جرم منابعی را صرف می‌نمایند. به عنوان مثال مالکان خانه روی پنجره‌هایشان میله نصب می‌کنند. هدف حقوق کیفری کاستن هر دو هزینه مزبور می‌باشد.^{۳۶} کاداستر می‌تواند در زمینه هزینه دوم مؤثر باشد. زیرا با اجرای آن در مقابل جرائم مربوط به مالکیت از اموال مردم محافظت می‌شود. درست است که اجرای کاداستر خود هزینه بر است ولی در نهایت کاهش آمار جرائم می‌تواند این هزینه‌ها را جبران کند. زیرا همان‌طور که گفته شده است جرم نتیجه یک سری از فاکتورهای پیچیده اجتماعی اقتصادی یا احتمالاً فاکتورهای زیست‌شناختی می‌باشد. روش مناسب برای به حداقل رساندن هزینه‌های اجتماعی جرم، برخورد با اسباب بنیادین آن می‌باشد.^{۳۷}

^{۳۲} هزینه‌های اداری هزینه‌هایی هستند که یک نظام حقوقی متحمل می‌شود. مثل هزینه‌های وکلاء، قضات و سایر مقامات درگیر حل اختلافات حقوقی کوتر، رابرت، منبع پیشین ص ۴۵۶

^{۳۳} کوتر، رابرت، منبع پیشین، صص ۵۱۹-۵۲۸

^{۳۴} ماده اول - کسی که مال غیر را با علم به اینکه مال غیر است به نحوی از انحاء عیناً یا منفعتاً بدون مجوز قانونی به دیگری منتقل کند کلاهبردار محسوب و مطابق ماده ۲۳۸ قانون عمومی محکوم می‌شود و همچنین است انتقال گیرنده که در حین معامله عالم به عدم مالکیت انتقال دهنده باشد.

^{۳۵} این تحلیل معروف به هزینه منفعت می‌باشد. برای مطالعه تفصیلی در این باره رجوع کنید به کوتر، رابرت، منبع پیشین، صص ۶۰۰-۶۰۶

^{۳۶} منبع پیشین، ص ۶۲۲

^{۳۷} منبع پیشین، ص ۶۳۸

آثار کاداستر؛ تأثیر مستقیم بر کاهش دعاوی

منظور از آثار کاداستر، پیامدهای بلاواسطه‌ای است که با اجرای کاداستر حاصل می‌شود. دولت‌ها در انتخاب این پیامدها تأثیری ندارند و اجرای کاداستر و این پیامدها لازم و ملزوم هم می‌باشند. به دلیل اینکه کاداستر حقوقی - که برای تعیین حدود املاک و تشخیص مالک و حقوق موجود بر ملک به کار می‌رود - از اهمیت بالایی برخوردار است، ابتدا از آثار مثبتی اجرای کاداستر

سخن خواهیم گفت. شاهد این مطلب هم این است که قانون مربوط به کاداستر در قانون ثبت اسناد و املاک آمده است. پس از آن در مورد آثار حقوقی کاداستر به بحث می‌پردازیم تا مشخص شود که اجرای کاداستر علاوه بر حقوق ثبت بر خود حقوق، اعم از مسائل شکلی، اداری و ماهوی تأثیر دارد.

- آثار مثبتی

یکی از مهم‌ترین اهداف اجرای کاداستر ایجاد نظم و امنیت در امور مربوط به املاک می‌باشد. زیرا در صد بسیاری از دعاوی دادگاه‌ها مربوط به املاک می‌باشد. مشهورترین این دعاوی دعوی التزام به تنظیم سند رسمی است که ناشی از پذیرش انتقال املاک به موجب سند عادی می‌باشد. یعنی دادگاه با پذیرش این دعوی، صرف‌نظر از حکم صادره، این مطلب را می‌پذیرد که اینگونه انتقال صحیح بوده است. حال باید دید طرفین تکلیف خود را برای تنظیم سند رسمی، انجام داده‌اند یا خیر؟

بالا بردن ضریب امنیت املاک

یکی از مهم‌ترین آثار اجرای کاداستر بالا بردن ضریب امنیت املاک است. شاید بتوان گفت اولین انگیزه‌ای که در ایران موجب شکل‌گیری طرح کاداستر و گنجاندن آن در قانون شده است، همین افزایش ضریب امنیت املاک است. اصولاً هدف از ثبت املاک اعم از ثبت سنتی (کاغذی) و ثبت نوین (کاداستر) مشخص کردن وضعیت املاک از نظر موقعیت جغرافیایی و همچنین از نظر مالکیت می‌باشد. اگر به تاریخی که قانون ثبت اسناد و املاک (۱۳۱۰) در آن تصویب شده است توجه کنیم، به راحتی متوجه می‌شویم که قانون ثبت هدفی جز ایجاد نظم و ترتیب در مورد املاک و بالا بردن ضریب امنیت آنها نداشته است. قانون ثبت اسناد و املاک تا حدودی در اهداف خویش موفق بوده است و تقریباً اکثر اراضی و املاک کشور به ثبت رسیده‌اند ولی متأسفانه به دلایل متعددی این قانون به طور کامل به هدف خود نرسیده است. از جمله این دلایل عدم صراحت کامل در مورد پذیرفتن انتقالات به موجب سند عادی می‌باشد. به نحوی که می‌توان از مواد ۲۲ و ۴۶ و ۴۸ قانون ثبت استنباط کرد که معامله اموال غیرمنقول به صورت غیررسمی صحیح است و می‌توان بعد از انتقال هم اقدام به تنظیم سند رسمی کرد. مواد ۱۹۱ و ۳۳۹ قانون مدنی که ریشه در فقه دارد نیز این تفسیر را یاری می‌کنند. ذهنیت فقهی و عدم آشنایی قضات با قانون ثبت نیز مزید بر علت شده است.^{۳۸} طرح کاداستر نیز به دنبال بالا بردن ضریب امنیت املاک است، زیرا نقشه‌های دقیق و برزگ مقیاس موقعیت املاک را مشخص می‌کنند تا اختلافی در این مورد بروز نکند. همچنین با مشخص کردن مالک از بروز دعاوی مالکیت جلوگیری می‌کند. برای اینکه سیستم کاداستر به این هدف خود برسد مسلماً باید تمامی تغییرات ایجاد شده در سیستم ثبت شود و تغییرات خارج از سیستم بی‌اعتبار تلقی شود. متأسفانه قوانین ایران که بسیار محدود می‌باشند، هیچ اشاره‌ای به این مسئله نکرده‌اند و تا زمانی که با صراحت انتقالات عادی و خارج از سیستم باطل اعلام نشوند، نمی‌توان بالا رفتن ضریب امنیت املاک را تضمین کرد.

^{۳۸} برای مشاهده سایر علل مراجعه کنید به مقاله دکتر میرزا نژاد، جوئیاری، "بررسی انتقادی-تحلیلی نقش سند رسمی در ماهیت حقوقی بیع املاک ثبت شده" قابل دسترسی در:

افزایش ضریب امنیت املاک فواید بسیاری دارد. مهمترین آنها کاهش دعاوی ملکی می‌باشد یکی دیگر از مزایای بالارفتن ضریب امنیت املاک کم شدن احتمال جعل اسناد می‌باشد. زیرا با ثبت سیستم‌ها در رایانه و داشتن شماره قطعه دیگر جعل اسناد موجود هم فایده‌ای برای جاعل نخواهد داشت. اگر سیستم‌های کاداستر این امکان را داشته باشد که بلافاصله با وارد کردن

قطعه، مالک مشخص شود و این دسترسی برای افراد عادی و عموم مردم نیز به راحتی امکان‌پذیر باشد. دیگر جاعلین اسناد رسمی، طرفی از جعل اسناد نخواهند بست و انگیزه آنها برای ارتکاب جرم کاهش خواهد یافت که این امر نیز نقش به‌سزایی در کاهش دعاوی دارد. یکی دیگر از مزایای افزایش ضریب امنیت املاک جلوگیری از بورس بازی و رانت خواری در مورد املاک است. زیرا با شفاف‌سازی اطلاعات مربوط به ملک، مالکیت املاک مشخص است و دیگر از خرید و فروش‌های صوری خبری نخواهد بود.

تحدید حدود

برای تعیین حدود ملک صورت‌مجلس تنظیم می‌شود و این صورت‌مجلس برابر مواد ۷۲، ۷۳، ۷۴ و ۷۵ آیین‌نامه قانون ثبت باید مشتمل بر مطالب زیر باشد و به امضا نماینده ثبت و کلیه حاضرین برسد و اگر بعضی از حاضرین نخواهند امضاء کنند این نکته در صورت‌مجلس قید می‌شود و اگر حاضرین یا بعضی از آنان امضاء نداشته باشند علامت انگشت خواهند گذاشت:

- تعیین روز و ماه یا روزهایی که عملیات تعیین حدود در آن واقع شده است.
- اسم و مشخصات و محل اقامت اشخاصی که حضور داشته‌اند.
- حدود و مشخصات ملک با ذکر طول ابعاد و مساحت آن.
- اسم و مشخصات اشخاصی که اعتراض نموده‌اند.
- ذکر حقوقی که دیگران در آن ملک دارند به طور صریح.
- ذکر علامات و تعداد و فواصل آنها.
- تذکر دادن به معترضین که دادخواست اعتراض خود را تنظیم و به اداره ثبت محل تسلیم نمایند.
- نام و مشخصات نماینده و نقشه‌بردار ثبت.

برابر مواد ۷۰ و ۷۵ اصلاحی آیین‌نامه نقشه کامل ملک نیز باید وسیله نقشه‌بردار ثبت ترسیم شود و اگر قبلاً بدون نقشه کامل تحدید شده باشد باید قبل از ثبت ملک در دفتر املاک نقشه آن طبق صورت‌مجلس تحدید حدود ترسیم یا تکمیل شود. با ایجاد نقشه‌های کاداستر رقومی به نظر می‌رسد تحولی بزرگ در تحدید حدود املاک باید صورت گیرد، زیرا همان‌طور که ماده ۲ آیین‌نامه تبصره ۳ ماده ۶۱۵ قانون ثبت اسناد و املاک تصریح می‌کند «در صورتی کاداستر رقومی می‌باشد که مجموعه اطلاعات کاداستر در رایانه ضبط و رئوس املاک به صورت نقاط دارای مختصات نمایانده شود.» این مختصات به صورت منحصر به فرد می‌باشند و هیچ دو نقطه‌ای یافت نمی‌شود که دارای مختصات یکسان باشند. به این ترتیب با داشتن مختصات تمامی رئوس یک ملک، می‌توان موقعیت جغرافیایی آن را مشخص کرد. بنابراین نیازی به حضور کارشناس برای تحدید حدود در محل ملک احساس نمی‌شود.

آثار قضایی

آثار قضایی به معنای اعم خود تأثیر کاداستر تم بر حقوق ماهوی و هم بر امور اداری را بیان می‌دارد. منظور از آثار اداری این است که کاداستر چه تغییراتی را در بین ادارات و نهادهایی که در اجرا و یا استفاده از آن تأثیر دارند، به وجود می‌آورد. یکی از این تغییرات ایجاد ادبیات حقوقی مشترک است که نمونه بارز آن در تفاهم‌نامه مشترکی که بین شهرداری تهران و سازمان ثبت اسناد و املاک به امضا رسیده است، قابل رؤیت است. همچنین باید دید در امور اداری دادگستری اجرای کاداستر چه نقشی دارد.

- آثار اداری

در این بند در باره ادبیات حقوقی مشترک که عاملی برای جلوگیری از سوء تفاهم و برداشت‌های نامناسب استت سخن خواهیم گفت. همچنین درباره الکترونیکی شدن خدمات و ارتباطات دادگستری و تأثیر آن در بهبود ارائه خدمات قضایی مطالبی بیان خواهیم کرد.

ایجاد ادبیات حقوقی مشترک

تفسیرهای متفاوت از یک متن می‌تواند باعث بروز اختلافات و دعاوی شود. خواه این متن قانون باشد یا قرارداد. به همین دلیل است که تفسیر قانون یا قرارداد در بعضی مواقع می‌تواند بسیار مهم باشد. یکی از راهکارهای جلوگیری از تفسیرهای متفاوت و بروز دعاوی، تبیین روشن و دقیق عبارات و مفاهیم ارائه شده در قانون یا قرارداد می‌باشد. در راستای همین امر تفاهم‌نامه مشترکی بین شهرداری تهران و اداره ثبت اسناد و املاک به امضا رسیده است. در این تفاهم‌نامه برای ایجاد هماهنگی بین مراجع قضایی، ادارات ثبت و شهرداری، واژگان مربوط تبیین شده‌اند. علاوه بر آن شیوه همکاری در تهیه نقشه‌های کاداستر نیز توضیح داده شده است.

در این تفاهم‌نامه آمده است «به منظور تسهیل و تسریع در امور شهروندان، حذف مراحل زائد بوروکراسی، شفاف‌سازی قوانین و مقررات، جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی از ضوابط هر دو مجموعه، شکل‌گیری نظام جامع سازوکارهای دولت الکترونیک، تکمیل سامانه‌های اطلاعات جغرافیایی شهری و کاداستر، ایجاد و تکمیل بایگانی الکترونیکی، یکسان‌سازی نقشه‌های ساختمانی و تملیکی، ایجاد وحدت رویه و شکل‌گیری ادبیات مشترک در خصوص "ایجاد ادبیات مشترک و حذف بازدیدهای موازی تفاهم‌نامه حاضر، بین معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران و اداره کل ثبت اسناد و املاک استان تهران تصدیق امضاء و مبادله می‌گردد». پس از اجرای کاداستر درک واحدی که در تعابیر گفته شده خواهد شد، احتمال بروز دعاوی مربوط با مفاهیم گفته شده کمتر خواهد شد. البته همه چیز در گرو این است که هم اجرای کاداستر به درستی صورت گیرد و هم مفاهیم تبیین شده لحاظ شود.

دادگستری الکترونیکی

اجرای کاداستر می‌تواند یکی از گام‌های بزرگ در راستای ایجاد دولت الکترونیک باشد. مزایای استفاده از دولت الکترونیک در کاهش سفرهای شهری، آلودگی هوا و ... واضح و مبرهن است. یکی از آثار کاداستر این است که نقش کاغذ را در ادارات کاهش می‌دهد. ثبت اطلاعات بر روی کاغذ این خطر را به همراه دارد که با از بین رفتن کاغذ اطلاعات موجود نیز از بین برود.^{۳۹} از طرفی وجود اطلاعات در سیستم‌های رایانه‌ای امکان دستیابی بسیار سریع و گسترده را فراهم می‌آورد. در یک سیستم کاداستر با وارد کردن کد ملک که می‌تواند همان شماره پلاک ثبتی باشد به سرعت نقشه ملک، مالک و حقوق موجود بر آن را مشاهده کرد.

یکی از مهم‌ترین آثار اجرای کاداستر نسبت به دعاوی دادگستری، کاهش اطاله دادرسی و بهبود کیفیت ارائه خدمات قضایی می‌باشد. در یک وضعیت آرمانی اگر سیستم‌های کاداستر را قابل اجرا بر روی اینترنت بدانیم، می‌توان برای قضات نیز کد عبور در نظر گرفت تا با وارد شدن در سیستم و ثبت اطلاعات مربوط به ملک مورد دعوی، تمامی نقشه‌ها و اطلاعات موجود را مشاهده کند. ولی این روش ممکن است آسیب‌ها و سوء استفاده‌هایی را به همراه داشته باشد. به عنوان مثال کد عبور اگر در اختیار افراد متفرقه قرار بگیرد امکان سوء استفاده زیاد است. راه حل دیگر این است که قاضی پرونده به وسیله ابزارهای

^{۳۹} شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، انتشارات جهاددانشگاهی، ۱۳۸۷، ص ۳۸

الکترونیکی از مسئول کاداستر استعلام لازم را انجام دهد و مسئول مربوط نیز در همان قالب پاسخ استعلام را بدهد. این امر موجب افزایش سرعت روند اداری دادرسی می‌شود. با کاهش زمان دادرسی کیفیت خدمات قضایی افزایش می‌یابد. به این ترتیب در جهت رسیدن به یکی از مولفه‌های دادرسی عادلانه که همان زمان معقول و متعارف است، گامی مؤثر برداشته می‌شود. در بند یک ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر این چنین آمده است که دادرسی باید در «یک زمان معقول متعارف» انجام شود. اهمیت دادن به زمان دادرسی نه تنها در رضایت خاطر اصحاب دعوی مؤثر است، بلکه موجب می‌شود از لحاظ سیاسی مردم به قوای حاکمه اعتماد بیشتری کنند و با طیب نفس رأی آنها را بپذیرند که در واقع این امر موجب مشروعیت قضایی می‌گردد؛ چرا که مشروعیت او در گرو شناسایی عمومی نتایج به دست آمده است. یکی از عواملی که باعث افزایش کیفیت خدمات قضایی توسط کاداستر می‌باشد، بالا رفتن ضریب امنیت اطلاعات است. زیرا با تکیه بر این اطلاعات درصد بالایی از آراء صادره منطبق با واقعیت خواهد بود و از آراء نامناسب و ظنی که مبتنی بر دلیل قطعی نیست کاسته خواهد شد.^{۴۱}

آثار حقوقی ماهوی

در مورد آثار حقوقی ماهوی مطالب را در سه بند بیان می‌کنیم:

۱- در مورد افراز املاک مشاع قانون افراز و فروش املاک مشاع مصوب ۱۳۵۷،۰۸،۲۲ وجود دارد. ماده یک این قانون بیان می‌دارد که: «افراز املاک مشاع که جریان ثبتی آنها خاتمه یافته، اعم از اینکه در دفتر املاک ثبت شده یا نشده باشد، در صورتی که مورد تقاضای یک یا چند شریک باشد، با واحد ثبتی محلی خواهد بود که ملک مذکور در حوزه آن واقع است. واحد ثبتی با رعایت کلیه قوانین و مقررات ملک مورد تقاضا را افراز می‌نماید». با اجرای کاداستر این سؤال پیش می‌آید که آیا تغییری در مترد افراز املاک مشاع به وجود می‌آید یا خیر؟ در تبصره ۱ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک چنین آمده است «در مورد تقاضای تفکیک و افراز املاک مذکور در این ماده و تحدید حدود املاک مجاور و همچنین در دعاوی مطروحه در مراجع قضایی رفع اختلاف حدودی، نقشه کاداستر ملاک عمل خواهد بود.» ماده ۱۹ آیین‌نامه موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت نیز مطلب تبصره ۲ را تکرار می‌کند. به نظر می‌رسد که در مورد املاکی که جریان ثبتی آنها خاتمه یافته است همان واحد ثبتی مرجع حل اختلاف باشد و اجرای کاداستر تغییری در مرجع مزبور ایجاد نمی‌کند، ولی مرجع ثبتی در رسیدگی موضوع و صدور حکم باید نقشه‌های کاداستر را ملاک عمل قرار دهد. در صورت اعتراض به رأی واحد ثبتی به دادگاه شهرستان (ماده ۲ قانون افراز، فروش املاک مشاع) دادگاه مزبور نیز باید نقشه‌های کاداستر را ملاک عمل خویش قرار دهند. واضح است که با بودن نقشه‌های کاداستر واحد ثبتی مشکل چندانی در حل و فصل دعوی افراز نخواهد داشت و به راحتی می‌تواند حکم معقولی صادر کند. محکوم‌علیه نیز با توجه به اینکه دادگاه نیز براساس نقشه کاداستر رأی خواهد داد، انگیزه‌ای برای تجدیدنظرخواهی در دادگاه شهرستان نخواهد داشت و این امر موجب کاهش دعاوی دادگستری خواهد شد.

۲- بر طبق ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی نقشه‌های کاداستر جزء اسناد رسمی می‌باشند. این ماده بیان می‌دارد که: «اسنادی که در اداره ثبت اسناد و املاک و یا دفاتر اسناد رسمی یا در نزد سایر مأمورین رسمی در حدود صلاحیت آنها و بر طبق مقررات قانونی، تنظیم شده باشند، رسمی است.» بنابراین نقشه کاداستر سه شرط لازم برای رسمی بودن را دارد. شرط اول این است که مأمور رسمی باید اقدام به تنظیم سند کرده باشد. مأمورین اجرای کاداستر نیز جز مأمورین رسمی می‌باشند و در خدمت دولت هستند. شرط دوم مربوط به صلاحیت مأمور رسمی است که مأمورین سازمان ثبت به موجب قانون تکلیف به اجرای کاداستر دارند. شرط سوم نیز رعایت مقررات قانونی است که در مورد کاداستر تمامی عملیات اجرای طرح کاداستر به موجب قانون و

^{۴۱} محسنی، حسن، عدالت آیینی: پژوهشی پیرامون نظریه‌های دادرسی عادلانه مدنی، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۱، بهار ۱۳۸۷، ص ۱۷

⁴ Barthelemy, Mercadal, 2000, La legitimite Du Juge, Revue International du droit compare, n2pp278et282

آیین‌نامه انجام شده است. ممکن است در مورد نقشه‌های کاداستر ادعا شود این نقشه‌ها اصلاً سند نیستند زیرا شرط ذاتی سند نوشته بودن بر روی کاغذ است. صرف نظر از درستی یا نادرستی این نظر می‌توان گفت با پرینت گرفتن از نقشه‌های کاداستر این مشکل به راحتی حل می‌شود.

۳- ماده ۲۰ آیین‌نامه موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک در این باره بیان می‌دارد که «رسیدگی به اشتباهات اعتراضات و اختلافات طبق ماده ۲۵ اصلاحی قانون ثبت، در هیأت نظارت به عمل می‌آید و تعیین تکلیف می‌شود. تبصره - آراء هیأت نظارت راجع به اختلافات و اعتراضات در حدود مقررات قابل رسیدگی در شورای عالی ثبت است.» بنابراین به صلاحیت‌های هیأت نظارت باید اختلافات و اشتباهات مربوط به کاداستر را اضافه کرد. در مورد تبصره ماده ۲۰ آیین‌نامه باید به این نکته اشاره کرد که آیین‌نامه نمی‌تواند فراتر از قانون برود و صرفاً باید توضیح قانون یا ارائه راهکار برای اجرای آن باشد در غیر این صورت می‌توان ابطال آن را از دیوان عدالت اداری درخواست کرد. همچنین عبارت در حدود مقررات موید این مطلب است. برای اینکه مقررات آیین‌نامه از قانون فراتر نرود باید به ماده ۲۵ قانون ثبت و تبصره ۴ آن مراجعه کنیم «آراء هیأت نظارت فقط در مورد بندهای یک و پنج و هفت این ماده بر اثر شکایت ذینفع قابل تجدیدنظر در شورای عالی ثبت خواهد بود». بنابراین در تفسیر ماده ۲۰ آیین‌نامه باید به نحوی عمل کنیم که در قالب یکی از بندهای یک، پنج یا هفت بگنجد. بند ۱ ماده ۲۰ مربوط به جریان ثبتی است و ارتباطی با کاداستر ندارد.^{۴۲} زیرا کاداستر در مورد املاکی اجرا می‌شود که جریان ثبتی آنها خاتمه یافته است. ولی بندهای پنج و هفت این قابلیت را دارند که در مورد کاداستر نیز اجرا شوند. بنابراین ماده ۲۰ آیین‌نامه باید در غالب یکی از بندهای پنج یا هفت ماده ۲۵ اصلاحی قانون ثبت در بیاید تا قابل شکایت در شورای عالی ثبت شود.^{۴۳}

کارکردهای کاداستر؛ تأثیر غیرمستقیم بر کاهش دعاوی

منظور از کارکردهای کاداستر استفاده‌هایی است که می‌توان با استفاده از کاداستر در مدیریت انجام داد. به عبارت دیگر کاداستر قابلیت‌هایی را ایجاد می‌کند که با استفاده از آن می‌توان اقداماتی انجام داد و در شاخه‌های مختلف حقوقی، اقتصادی و سیاسی کیفیت مدیریت را افزایش داد. به عنوان مثال کاداستر می‌تواند در مدیریت اخذ مالیات نقش مهمی داشته باشد و باعث نظم در این حوزه شود. همچنین در حوزه حقوقی قضایی نیز نقش به سزایی می‌تواند داشته باشد. این گونه کارکردها مانند آثار کاداستر که در مبحث قبلی به آن پرداختیم، به طور مستقیم در کاهش دعاوی تأثیر ندارند. بلکه با فراهم آوردن شرایط مطلوب و رعایت انصاف و برقراری نظم دلخواه شرایط را به نحوی محیی می‌کنند که نارضایتی در بین مردم کمتر شده در نتیجه انگیزه کمتری برای ارتکاب جرائم و یا طرح دعاوی حقوقی داشته باشند.

^{۴۲} بند-۱ هرگاه در اجرای مقررات ماده یازده از جهت پذیرفتن تقاضای ثبت اختلافی بین اشخاص و اداره ثبت واقع شود و یا اشتباهی تولید گردد یا در تصرف اشخاص تراحم و تعارض باشد رفع اختلاف و تعیین تکلیف و یا ابطال وی اصلاح درخواست ثبت با هیأت نظارت است.

^{۴۳} بند ۵- رسیدگی به تعارض در اسناد مالکیت کلاً یا بعضاً خواه نسبت به اصل ملک خواه نسبت به حدود و حقوق ارتفاقی آن با هیأت نظارت است.

بند ۷- هرگاه در طرز تنظیم اسناد و تطبیق نهاد آنها با قوانین اشکال یا اشتباهی پیش آید رفع اشکال و اشتباه و صدور دستور لازم با هیأت نظارت خواهد بود.

کارکردهای حقوقی

در این گفتار به کارکردهای حقوقی و قضایی که کاداستر می‌تواند داشته باشد می‌پردازیم. این کارکردها صرفاً قابلیت‌هایی هستند که کاداستر ایجاد می‌کند و دولت‌ها (به معنی اعم) اگر استفاده از این کارکردها را به صلاح ندانند، الزامی برای استفاده از آن ندارند.

توقیف اموال

ماده ۹۹ قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ در مبحث هشتم که مربوط به توقیف اموال غیرمنقول است بیان می‌دارد «قسمت اجرا توقیف مال غیرمنقول را با ذکر شماره و پلاک و مشخصات ملک به طرفین و اداره ثبت محل اعلام می‌کند». با توجه به این ماده محکوم‌له برای توقیف اموال غیرمحکوم‌علیه باید پلاک ثبتی ملک مورد نظر را به واحد اجرای احکام معرفی کند تا این واحد دستور توقیف ملک را به اداره ثبت اسناد و املاک بدهد. البته در صورتی که جزء مستثنیات دین نباشد. در بیشتر موارد محکوم‌له اطلاعی از اموال محکوم علیه ندارد. اگر اطلاعی هم داشته باشد در مورد پلاک ثبتی اطلاعاتی نخواهد داشت. سیستم کاداستر این امکان را فراهم می‌کند که محکوم‌علیه با دستور واحد اجرای احکام به اداره ثبت مراجعه کند و صرفاً با ارائه نام محکوم‌علیه اموالی که به نام وی در سیستم وجود دارد را توقیف کند. این کارکرد کاداستر مزیت‌های فراوانی دارد زیرا باعث کاهش انگیزه افراد به کلاهبرداری و تعرض به اموال می‌شود. افراد با این طرز تفکر که حتی اگر محکوم شوند نیز محکوم‌له توان اجرای حکم را ندارد اقدام به کلاهبرداری و تصرف اموال دیگران می‌کنند. ولی اگر سیستم کاداستر چنین شرایطی را ایجاد کند فرد اموال خود را در خطر توقیف و فروش می‌بیند و دیگر گرایش به سمت کلاهبرداری و تصرف اموال دیگران نخواهد داشت. مشاهده می‌شود که کاداستر دقیق و کامل می‌تواند با بهبود شرایط و ایجاد امنیت حقوقی، گرایش به سمت جرائم و یا سایر مسائل حقوقی را که منجر به طرح دعوی می‌شود کاهش می‌دهد و موجبات کاهش حجم دعاوی را فراهم می‌آورد. متأسفانه در ایران در مناطقی که کاداستر اجرا شده است، چنین امکانی وجود ندارد و برای توقیف املاک مطابق گذشته باید پلاک ثبتی ملک مورد نظر ارائه شود طبق اطلاعاتی که از یکی ادارات ثبت اسناد و اموال کشور به دست آمده است. در ابتدا امکان وجود داشته است که با وارد کردن نام یک شخص کلیه اموال وی مشخص می‌شدند و امکان توقیف آن وجود داشته ولی متأسفانه بنا به دلایل مختلفی که مهم‌ترین آنها می‌تواند مربوط به زمین‌خواری و ترس از شفاف‌سازی اطلاعات می‌باشد دستور داده شده است که دیگر از این قابلیت کاداستر استفاده نشود.

مرجع تعیین ارزش اراضی و املاک

تعیین ارزش اراضی و املاک در موارد متعددی کاربرد دارد. اگر در مورد بهای اموال غیر منقول اختلاف پیش آید و دادگاه برای تعیین قیمت مال غیرمنقول، تعیین قیمت ملک را به کارشناس بسپارد در این صورت نقشه‌های کاداستر می‌تواند مرجع مناسبی برای تعیین قیمت اموال غیرمنقول باشد. همچنین در موارد دیگر مانند لایحه قانونی نحوه خرید و کمک اراضی و خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، ۱۱، ۱۷ شورای انقلاب، ارجاع امر تعیین قیمت اموال غیرمنقول به کارشناس پیش‌بینی شده است. ماده ۴ این قانون بیان می‌دارد که: «هر گاه نسبت به تعیین بهای عادلانه اراضی و ابنیه و تأسیسات، حقوق و خسارات واراده بین دستگاه اجرایی و مالک توافق حاصل نشود، بهای عادلانه، توسط هیأتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌گردد». در این موارد و موارد دیگر که نیاز به دخالت کارشناس برای تعیین قیمت وجود دارد، نقشه‌های کاداستر می‌تواند مرجع قابل اطمینان و مناسبی باشد. زیرا کارشناسی که در کاداستر اقدام به تعیین قیمت می‌کند کاملاً بی‌طرف می‌باشد و منصفانه به تعیین قیمت می‌پردازد ولی اگر ارجاع به کارشناسی موردی و در همان پرونده باشد طرفین سعی خواهند کرد تا به نحوی در تصمیم کارشناس تأثیر بگذارند و باعث شوند کارشناس به نفع آنان اقدام به تعیین قیمت ملک بکنند. در بسیاری موارد به دلیل همین دلایل و عدم مطابقت

نظر کارشناسی به نظر وی اعتراض می‌شود که هم موجب اطاله دادرسی و هم موجب افزایش هزینه‌ها می‌شود. بنابراین اگر کاداستر به طور دقیق و منصفانه اجرا شود می‌تواند مرجع مناسبی برای تعیین ارزش اراضی و املاک باشد و از بروز اختلافات و اعتراضات جلوگیری کند.

نتیجه‌گیری

با توجه به منافع، کاربردها و توجیهاتی که برای کاداستر برشمردیم، اجرای صحیح و دقیق کاداستر اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. عدم اجرای کاداستر دولت را از منافع زیادی محروم می‌کند. منافعی که قابل چشم‌پوشی نیستند ولی باید این نکته را در نظر گرفت که اجرای ناقص کاداستر، هزینه‌ها را دوچندان می‌کند؛ زیرا از طرفی هزینه‌های زیادی صرف اجرای کاداستر می‌شود ولی به دلیل ناقص بودن آن خروجی و نتیجه‌ای عاید دولت نمی‌شود. به عنوان مثال اگر در جریان اخذ سند رسمی املاک، شیوه اخذ سند تغییری پیدا نکند و متقاضی علاوه بر طی مراحل قبلی، می‌بایست تأیید اداره کاداستر را هم باید بگیرد؛ دیگر اجرای کاداستر مزیت نیست بلکه هزینه‌های اداری را هم افزایش می‌دهد. در پاسخ سؤال مهمی که آیا اجرای کاداستر بر کاهش دعاوی تأثیر می‌گذارد؟ باید گفت که کاداستر با تأثیر بر مؤلفه‌های فردی- مثل تحلیل هزینه-منفعت که باعث کاهش گرایش به تعدی به حقوق دیگران می‌شود- و مؤلفه‌های اجتماعی- مثل طرح تجمیع که باعث منظم شدن حدود املاک می‌شود- منجر به کاهش دعاوی اعم از دادگستری و غیردادگستری خواهد شد. کاداستر خود مفهوم پیچیده‌ای نیست ولی اجرای آن بسیار پیچیده است. متأسفانه در کشور ما قانون جامعی در خصوص کاداستر وجود ندارد. تعیین اداره کل املاک سازمان ثبت به‌عنوان متصدی اجرای کاداستر به نظر صحیح نمی‌رسد؛ زیرا که این سازمان زیر نظر قوه قضائیه می‌باشد و اجرای این پروژه در حد توان آن نمی‌باشد. بهتر است اجرای کاداستر به یک نهاد مستقل اجرایی سپرده شود، تا با همکاری سایر دستگاه‌ها آن را به دقت اجرا کند. مطالب گفته شده منوط به تصویب یک قانون جامع، دقیق و کارشناسی شده می‌باشد. امید است که قانون‌گذاران با درک اهمیت آن، اقدام به تصویب این قانون حیاتی کنند.

پیشنهادات

اصولاً اگر سیاست‌های زمین در اقتصاد یک کشور به‌درستی طراحی و اجرا نشود کل اقتصاد از این ناحیه دچار آسیب و انحراف می‌شود و هزینه‌های تولید در تمام بخش‌ها اعم از مسکن، کشاورزی، صنعت و خدمات افزایش می‌یابد. در نتیجه نرخ بازگشت سرمایه‌گذاری در سوداگری زمین، از تولید کالا و خدمات فراتر رفته و سرمایه‌گذاری در تولید کالا و خدمات فاقد توجیه اقتصادی می‌شود. از این رو زمین را می‌توان منحصربه‌فردترین نهاد تولید دانست. بازار زمین در مسکن و دیگر بخش‌های تولیدی و خدماتی حائز اهمیت است. قیمت زمین سهم تعیین‌کننده‌ای در قیمت مسکن دارد که به طور میانگین بین ۵۰ تا بیش از ۸۰ درصد از قیمت تمام شده مسکن را هزینه زمین تشکیل می‌دهد، از این رو برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای کنترل قیمت زمین و اعمال سیاست‌های مالیاتی بر آن توسط سیستم‌های اطلاعاتی نقش بسزایی در ایجاد ثبات در بازار مسکن دارد. کنترل بازار زمین از یک سو می‌تواند هزینه‌های تولید را کاهش داده و منجر به رشد و توسعه در بخش تولید و خدمات شده و از سوی دیگر سبب کاهش سهم زمین از قیمت مسکن و به تبع آن کاهش هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار شود که این موضوع تأثیر بسزایی در افزایش رشد اقتصادی و کنترل تورم عمومی کشور دارد. در این میان نقش سیستم‌های اطلاعات زمین به عنوان ابزار اصلی اعمال سیاست‌های مدیریت زمین اهمیت دوچندانی می‌یابد چرا که در صورت نبود چنین سیستم‌های اطلاعاتی، داده‌های مورد نیاز برای مدیریت منابع زمین و برنامه‌ریزی برای توسعه زمین امکان‌پذیر نخواهد بود. شفافیت اطلاعات از ملزومات اصلی برنامه‌ریزی اصولی و کارآمد در بخش‌های مختلف به شمار می‌آید. نبود اطلاعات صحیح در بازار

زمین و مسکن از دلایل اصلی برنامه‌ریزی غیراصولی و ناکارآمد در این حوزه، از سوی برنامه‌ریزان و مسئولان این بخش بوده است. علاوه بر آن وجود جریان صحیح اطلاعات در بازارها و امکان رصد وضعیت بازار، برنامه‌ریزان را در اجرا و نظارت بر چگونگی اجرای سیاست‌ها و تصمیمات یاری می‌رساند.

منابع

- آدابی، حمیدرضا، حقوق ثبت تخصصی، جنگل جاودانه، چاپ سوم ۱۳۸۹
- پورکمال، محمد، "مقدمه‌ای بر شناخت کاداستر و کاربردهای آن"، مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، چاپ اول، تابستان ۱۳۷۷
- سایت فرهنگستان زبان و ادب فارسی قابل دسترسی در: <http://www.persianuacademy.ir/fa/wordspdf.aspx>
- شهری، غلامرضا، "حقوق ثبت اسناد و املاک"، انتشارات جهاددانشگاهی، ۱۳۸۷
- کوثر، رابرت و یولن، تامس، ترجمه: یداله دادگر و حامده اخوان هزاوه، انتشارات نورعلم، چاپ ششم ۱۳۹۱
- لارسن، گرهارد، ترجمه: پورکمال، میترا، "سیستم‌های کاداستر و ثبت زمین"، مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، چاپ اول، سال ۱۳۸۶
- السان، مصطفی، "وضعیت ثبتی املاک در حقوق انگلیس"، مجله کانون سردفتران و دفتریاران، سال ۴۸، دوره دوم، شماره ۶۳، طباطبایی حصار، نسرين، "بررسی تطبیقی نظام‌های ثبت املاک فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی"، دوره ۴۰، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۹
- کلانتری، میترا، جزوه درسی کاداستر (۱) قابل دسترسی در: <http://a-kiani.persianguig.com/document/kadastr/KADASTRE.pdf>
- Burrough, P. A , " principles of geographical information systems for land resources assessment " , Clarendon press , Oxford.
- Coas,Ronald .H," the problem of social costs " Journal of law and economics , Vol.3 & Dahlman , Carl . J " the problem of externality " , Journal of law and economic, Vol22.
- Hensen,J.L.G."The requirements and signficiance of a land registration system including the cadastre and laud records". FIG Gongress,Wiesbaden.
- Larson ,Gerhard , " land registration in developing countries " , World Catography xi , United Nations, 1971. 111
- Larson, Gerhard , " land registration and cadastral systems : tools for land information and management " Stockholm.