

واکاوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از دیدگاه حقوق اداری

شیوا محمدی*

سعید خردمندی**

چکیده

در نظام اداری ثبتی گذشته، موقعیت املاک به واسطه آدرس‌هایی مشخص میشد که تعیین محدوده دقیق ملک، کاری بس دشوار بود و در امورات اداری مرتبط با املاک، حقوق بسیاری از شهروندان ضایع گشته و برخی نیز به ناحق متصرفاتی داشتند. طرح جامع حدنگاری در اکثر کشورها به صورت کاملاً موفق عمل کرده است. این مسئولیت در کشور ما به سازمان ثبت و اسناد کشور، بخش اداری در قوه قضاییه، سپرده شد که پس از چندین سال، موفقیت کامل در حدنگاری املاک به دست نیامد. این پژوهش به روش تحلیلی - توصیفی درصدد بررسی ماهیت و آثار حقوقی حدنگاری در نظام اداری ثبتی کشور و شناسایی علل عدم موفقیت اجرای این طرح است. با وجود صراحت قانونی در لزوم تعیین حدود همه املاک کشور، متأسفانه تاکنون این عمل تحقق نیافته و مبارزه با زمین‌خواری که یکی از مهم‌ترین اهداف حدنگاری است، با موفقیت کامل همراه نبوده است. در سیستم اداری کشور، تمرکز اداره ثبت اسناد و املاک بر کاداستر ثبتی و حقوقی است؛ درحالی‌که در کشورهای توسعه‌یافته تمام ابعاد مدیریت زمین و ثبت آن مورد توجه بوده و از مزایای اجرای کاداستر چندمنظوره در کلیه سازمان‌ها و ارگان‌ها بهره‌مند می‌گردند. از طرف دیگر امورات حدنگاری در ایران به سازمان ثبت و اسناد که نهادی اداری تحت نظر قوه قضاییه است سپرده شده که به واسطه مدیریت تقریباً دولتی، کارآیی چندانی در امورات اجرایی اداری نداشته و نیاز است که براساس تجربه موفق دیگر کشورها، از بخش خصوصی توانمند در این باره کمک گرفت.

کلیدواژه‌ها:

حدنگاری، حدود املاک، حقوق ملکی، قانون حدنگاری، کاداستر.

*. دانشجوی مقطع دکترا، حقوق خصوصی، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران
mohammadi_sh22@yahoo.com

** استادیار، گروه حقوق خصوصی، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران (نویسنده مسئول)
saeid.kheradmandy@gmail.com

ق.ح	قانون جامع حدنگاری مصوب ۱۳۹۳
ق.ا	آئین نامه اجرایی قانون حدنگاری، مصوب ۱۳۹۵
ق.ا.ا	قانون اساسی ایران، مصوب ۱۳۶۸
ق.م	قانون مدنی ایران مصوب ۱۳۱۱

جدول علایم اختصاری

مقدمه

حفظ حریم شخصی افراد، یکی از ضروریات اجتماعی بوده و لزوم احترام به حقوق مردم، یکی از اصول مهم در حقوق کشورها تلقی می‌گردد. با پیشرفت علوم، مسئولین اجرایی و قضایی کشورها به فکر استفاده از فنون علمی در راستای پیشبرد امورات اداری و حقوقی افتاده که پس از اطمینان کامل به آن، به‌عنوان روش‌های اداری مورداستفاده قرار گرفتند. یکی از علوم و فیزیکی که در قرن اخیر در خدمت بخش اداری حقوق‌دانان به‌کار گرفته شد، حدنگاری^۱ بود. پیش‌تر تعریف حدود مالکیت دارای ابهامات فراوانی بوده که اولاً مالکیت شخصی افراد را مورد تهدید قرار می‌داد و ثانیاً موجبات تجاوز به اموال عمومی را فراهم می‌داشت. اما با ورود این سازوکار علمی به مسئله مالکیت، حقوق‌دانان با تعریف دقیق محدوده مالکیت برای افراد، نسبت به حفظ حقوق مردم و عامه، گام‌هایی برداشتند. در حال حاضر، حدنگاری در نظام اداری کشور ما به‌صورت رسمی جایگاه خاصی دارد. قانون حدنگاری در ۲۰ ماده در زمستان ۱۳۹۳ و در راستای اجرای اصل ۱۲۳ ق.ا.ا، در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و پس از تأیید توسط شورای نگهبان در فروردین ۱۳۹۵ آیین‌نامه اجرایی آن در ۱۹ ماده تهیه و ابلاغ و به تصویب ریاست محترم قوه قضائیه رسید. با وجود تکلیف قانونی به دستگاه‌های اجرایی در مورد لزوم حدنگاری کلیه املاک کشور، متأسفانه این طرح به صورت کاملاً موفق اجرا نشده و املاک کثیری در کشور بدون تعیین موقعیت باقی مانده که زمینه برخی کلاهبرداری‌ها در معاملات ملکی را فراهم داشته است. شاهدی و جلالی (۱۳۹۶) تأثیر کاداستر جامع در جلوگیری از اشتباهات اداری را بررسی کرده و به ضرورت اجرای طرح جامع حدنگاری تأکید کردند. مشهدی (۱۳۹۵) در کتاب خود، سیستم اداری - دولتی متولی کاداستر را علت ضعف اجرای آن دانست. مهرآسا (۱۳۹۵) در مقاله‌ای نظام اداری قوه قضائیه را به مانند نظام اداری دولتی دانسته و تولی آن را علت ضعف در اجرای کاداستر دانست. عدم کارایی سیستم دولتی در امورات اجرایی در پژوهش‌های متعدد

1-Cadastre

۲. مشهدی، علی، دارایی، علی، قارلقی، صدیقه. (۱۳۹۹). شرایط استثنایی و استثنای حاکمیت قانون (مورد پژوهشی رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری) فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، شماره ۴، ص ۴۰.

به اثبات رسیده است.^۲ عده‌ای بر این عقیده‌اند که با نظارت قضائی می‌توان از کج‌روی مدیریت دولتی ممانعت کرد که اشتباه بودن این عقیده به اثبات رسیده است.^۱ با توجه به موارد فوق، به نظر می‌رسد که علت عدم موفقیت طرح کاداستر، در مسائل مرتبط با نظام اداری نهفته است و بررسی از دیدگاه حقوق اداری را می‌طلبد؛ لذا این پژوهش با هدف پاسخ به این سوال انجام شده که علل حقوقی، اداری، اجرایی عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور شامل چه مواردی بوده و راهکارهای رفع این مشکلات چیست. چنین فرض شده که تمرکز بر بخش ثبتي کاداستر علل عدم موفقیت طرح بوده است. در ادامه، ابتدا از کاداستر و اقسام آن تعاریفی ارائه شده، سپس به بحث در مورد ساختار اداری آن پرداخته شده است

گفتار اول. معرفی کاداستر و اقسام آن

لغت کاداستر یا حدنگاری در ادبیات لاتین ریشه دارد. حدنگاری واژه مصوب «فرهنگ واژه‌های مصوب فرهنگستان تهران» معادل کاداستر تعیین‌شده و در فرهنگ‌های لغت، مستقیماً نامی از آن نیامده است. کاداستر یک لغت یونانی *capitastrum* و مخفف *capitum* *Registrum* رجیستروم به معنی ثبت و کاپیتوم به معنی واحد و منطقه است و معنای هر دو کلمه با هم به معنی مناطق مشمول مالیات می‌باشد.^۳ یک واژه مبهم و ناآشنا و به معنی ثبت یادداشت^۴ می‌باشد. در فرهنگ لغت‌های جدید این واژه از لغت یونانی *katatikhon* به معنی خط به خط و زیرخط (*Line by Line & down the Line*) گرفته شده است و به مرور زمان لغت یونانی *katatikhon* به واژه لاتین *captasrum* تبدیل شده است.^۴

لفظ کاداستر یک واژه جهانی و بدون ترجمه است، زیرا هر تعریفی که از این واژه بیان شود کاربرد و حوزه آن را محدود می‌کند و هر کشوری برحسب شرایط و اوضاع و احوال اراضی کشور و استفاده‌ای که از این سامانه می‌نماید آن را تعریف می‌کند و معادل‌سازی این واژه می‌تواند به حوزه کاربری آن خدشه وارد کند. تنها می‌توان به ریشه حد اشاره کرد.

۱. کرمی، حامد، گودرزی، مهدی. (۱۳۹۹). تحلیل حقوقی قرارداد خرید خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی با تأکید بر آراء دیوان عدالت اداری فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، شماره ۴، ص ۸۱.
۲. قنبری، ابوالفضل؛ صفربور؛ کرد، قهرمان (۱۳۹۰) کاداستر نقش و چگونگی کاربرد آن در ممیزی مدیریت کاربری بهینه زمین، مجله نگاهی دیگر ۱ (۱) ۲۹.

3-Capita

۴. پورکمال، میترا (ترجمه‌شده از لارسن، گرهارد) (۱۳۷۶) سیستم‌های کاداستر و ثبت زمین، تهران، انتشارات مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ج ۱، ص ۲۶.

حد در لغت به معنای اندازه^۱ حائل میان دو چی^۲، کرانه زمین^۳، مرز^۴ و فاصله^۵ آمده است؛ لذا حدنگاری را می‌توان معادل تعیین حدود حق افراد در املاک نامید.

وجه مشترک و موضوع اساسی در تمام انواع کاداستر علی‌رغم تفاوت در محتویات داده‌های توصیفی، وجود نقشه‌هایی با داده‌های گرافیکی، خطی و رقومی است.^۶ طبقه‌بندی کاداستر به لحاظ فنی، ماهیت، هدف، دامنه و کاربرد آن می‌باشد.^۷

نکته‌ای که می‌بایست به آن توجه کرد اینکه تمام تحقیقات و مطالعات مربوط به کاداستر و نقشه‌های کاداستری و ابعاد و اهداف آنچه در عرصه داخلی و چه در عرصه بین‌المللی توسط دانشمندان و محققان رشته جغرافیا و علمای علوم زمینی انجام گرفته است.^۸ به همین علت ابعاد ثبتی و حقوقی آن در قیاس با ابعاد جغرافیایی و ثبتی و حقوقی آن کمتر مورد توجه قرار گرفته است. آثار و کتبی که در تمامی کنگره‌های راجع به کاداستر به رشته تحریر درآمده است توسط مجامع غیرحقوقی مانند فدراسیون جهانی نقشه‌برداری و در خصوص ابعاد فنی و جغرافیایی کاداستر می‌باشد و این در حالیست که ابعاد حقوقی کاداستر و نتایج مثبتی که از آن به دست می‌آید بسیار بااهمیت و شایسته توجه می‌باشد و تصویب «ق.ج.» و «ق.آ.ح.» از سوی مقنن نشان‌دهنده اهمیت، حساسیت و جدیت مدیران در اجرای کاداستر در کشور می‌باشد. طبیعتاً از دیدگاه حقوقی، اجرای اموری که منفعت عده‌ای در آن نهفته است، می‌بایست به فرد یا نهادی بی‌طرف سپرده شود. بر این اساس نمی‌توان تعیین موقعیت املاک را به خود مالکین سپرد، بلکه یک سازمان اداری مستقل که وابستگی به نهادی خصوصی نداشته باشد، می‌بایست براساس اصل بی‌طرفی، مسئول اجرای کاداستر شود. در کشور ما سه قوه مستقل (مجریه، مقننه و قضاییه) وجود داشته که سازمان اسناد و املاک که نهادی اداری تحت نظارت قوه قضاییه می‌باشد، مسئولیت اجرای حدنگاری را

۱. فرهنگ لغت عمید.

۲. فرهنگ لغت دهخدا.

۳. فرهنگ لغت معین.

۴. فرهنگ واژه‌های سره.

۵. فرهنگ لغت عربی - فارسی.

۶. حسنی، محمد؛ دلاور، محمودرضا (۱۳۸۰) کاداستر مالی و کاربرد آن در نظام مالیاتی، همایش ژئوماتیک، ص ۱۸۰.

۷. همان. ۱۸۵.

8-Polat, Z. A. (2019). Evolution and future trends in global research on cadastre: a bibliometric analysis.

داشته که به موجب قانون به آن سپرده شده است. متأسفانه سیستم اداری کشورمان در بخش کاداستر موفق نبوده و صاحب‌نظران، علت این مهم را تمرکز اداره ثبت و اسناد کشور بر یک نوع کاداستر و عدم استفاده از بخش خصوصی توانمند دانسته که در نهایت ضعف مدیریت دولتی را نشان می‌دهد. در این قسمت اشاره‌ای به چند نوع کاداستر پرکاربرد شده، تا در ادامه علت ضعف عملکردی اداری مشخص شود.

بند اول. کاداستر ملکی

در تبصره بند ۲ ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه و در ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک و در مواد ۱ و ۲ آیین‌نامه اجرایی آن به کاداستر ملکی^۱ که طبق طبقه‌بندی انواع کاداستر نوعی کاداستر ماهیتی ست اشاره شده است. در حال حاضر نظام اداری - ثبتی کشور ما بیشتر بر این نوع کاداستر تمرکز داشته و نگاه تک‌بعدی به کاداستر، می‌تواند علت عدم موفقیت سیستم اداری باشد. سازمان ثبت و اسناد کشور با وجود تعلق به قوه قضاییه، اما به‌مانند یک نهاد اجرایی رفتار کرده که تملک دولتی آن، مانند دیگر سازمان دولتی، کارایی آن در بخش کاداستر را تحت تأثیر قرار داده است.

کاداستر ملکی، از زیرمجموعه‌های کاداستر حقوقی می‌باشد که سابقه آن به سال ۱۸۰۷ و فرمان ناپلئون در فرانسه برمی‌گردد. این نوع کاداستر هرچند مکمل سایر کاداسترهای دیگر است اما امروزه به‌صورت مستقل و منفرد در برخی از کشورها و در موارد استثنایی استفاده می‌شود.^۲ کاداستر ملکی به معنای ثبت ابعاد هندسی و امور توصیفی در خصوص اعیان اموال غیرمنقول می‌باشد به همین علت آن را زیرمجموعه کاداستر حقوقی می‌دانند. در این نوع کاداستر موقعیت ملک با سایر املاک مجاور تعیین می‌شود که از بروز اختلافات حقوقی مانند اختلافات در اصل یا حقوق مربوط به مالکیت و دعاوی تصرف و ... جلوگیری می‌نماید.^۳

رتبه‌بندی مالکیت‌های دولتی، تعاونی، وقفی و خصوصی و... در هر استان و کشور طبق نام مالک به شکلی سهل و در زمان کم امکان‌پذیر می‌باشد. یکی از مزایای کاداستر ملکی توزیع دارایی‌های پراکنده غیرمنقول اشخاص در مناطق مختلف کشور است و مالیات

1-PROPERTY CADASTRE

۲. پورکمال، میترا (ترجمه‌شده از لارسن، گرهارد) (۱۳۷۶)، همان، ص ۱۱۱.

۳. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، **حقوق کاداستر (ثبت نوین)**، تهران، انتشارات گنج دانش، ج ۱، ص ۲، ص ۳۲۱.

همه املاک یک فرد، تحت یک نام و کد رتبه‌بندی می‌شود. با توجه به ماهیت اموال غیرمنقول و املاک، کاداستر ملکی به دو نوع کاداستر ملکی شهری و کاداستر ملکی زراعی تقسیم می‌گردد:

الف. کاداستر ملکی شهری

در کاداستر شهری^۱ همان‌طور که از عنوان آن مشخص است هدف تعیین موقعیت و ثبت محدوده‌های شهری، منازل، خیابان‌ها، کوچه‌ها و معابر موجود و جمع‌آوری اطلاعات مناسب و ضروری دیگر و ارائه آن است و با توجه به اهمیت و تراکم املاک و مستغلات شهری و قیمت و ارزش آنها در قیاس با اراضی زراعی روش‌های دقیق‌تری برای تهیه نقشه قطعات و جمع‌آوری و نگهداری و ارائه اطلاعات در آن به‌کار می‌رود.^۲

کاداستر شهری از زیرمجموعه‌های جی‌آی‌اس^۳ در مدیریت املاک شهرها می‌باشد. توضیح اینکه کاداستر شهری موجب مدیریت اصولی زمین و اطمینان در معاملات و شفافیت سازی اطلاعاتی می‌گردد. در کاداستر شهری می‌بایست حقوق و قوانینی متعدد و پیچیده‌ای در کنار هم و برای تحقق یک هدف واحد در زمینه ثبت زمین و مدیریت املاک مدنظر قرار گیرند.^۴

ب. کاداستر ملکی زراعی (روستایی)

همان‌طور که از اسم آن برمی‌آید کاداستر زراعی^۵ برای تحدید حدود املاک در روستاها قابلیت اجرایی دارد. هدف از کاداستر زراعی، تعیین مرزهای مزارع و جمع‌آوری اطلاعات توصیفی مربوط به محیط و کاربردهای آن می‌باشد که در قیاس با کاداستر شهری از دقت کمتری در تهیه قطعات برخوردار است.^۶ مالکیت دقیق و فراهم کردن زمینه‌های فرآیند

1-URBAN CADASTRE

۲. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، همان، ص ۲۳۲

3-Geographic Information System (GIS)

4-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, p 200.

5-RURAL CADASTRE

۶. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، حقوق کاداستر (ثبت نوین)، تهران، انتشارات گنج دانش، ج ۱، چ ۲، ص

توسعه پایدار در مناطق روستایی از چالش‌های پیش روی کاداستر روستایی ست که با اجرای درست و کامل آن می‌توان شرایط مناسبی جهت شکوفایی جامعه و زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی فراهم نمود^۱ و با اجرای صحیح کاداستر روستایی تا حد زیادی می‌توان مشکلات حاکم بر این مناطق را رفع و شرایط را برای اجرای برنامه‌های توسعه شهری و روستایی فراهم نمود و به کاهش تعارضات حقوقی و حقیقی و کاهش رانت‌خواری و سوءاستفاده از املاک و خاتمه دادن به تشکیلات سنتی و صرفه‌جویی در زمان و هزینه پرداخت. کاداستر روستایی تهیه‌شده با جی‌آی‌اس و نقشه‌های بزرگ‌مقیاس، کاربردهای متعددی دارند؛ از جمله برنامه‌ریزی عمران روستایی، توسعه کشاورزی، اصلاحات اراضی، یکپارچه‌سازی اراضی^۲ کاداستر روستایی نیز می‌تواند به دو نوع کاداستر زراعی و کاداستر زراعی - مالی تقسیم شود.^۳

بند دوم. کاداستر اداری - حقوقی

شروع کاداستر در هر کشوری با حدنگاری اداری - حقوقی می‌باشد؛ به این معنی که کارشناسان به تهیه اطلاعات و داده‌های ضروری برای انتقال زمین پرداخته و قطعات زمین را از هم مجزا نموده که این اطلاعات حاوی تمام حقوق و ادعای ملکی است.

کاداستر اداری - حقوقی دو معنی کاداستر مثبت و منفی داشته و معنای کاداستر منفی به این صورت می‌باشد که تمام تغییرات در مورد دارایی‌های غیرمنقول و ثبت معاملات آنها در نظر گرفته شود و صرفاً در آن به ثبت سند می‌پردازند نه ثبت اصل ملک. در صورتی که قبلاً این اتفاقات کاملاً برعکس صورت می‌گرفت؛ یعنی اصل ملک مورد ثبت رسمی قرار گرفته و تغییرات بعدی و عقود و معاملات متوجه اصل ملک بود. از سوی دیگر، انعقاد تمام قراردادهای خصوصی با سند عادی، می‌بایست مورد تصدیق طرفین و گواهی در دفترخانه ثبت‌اسناد و املاک قرار گیرد.

۱. رابط، علیرضا؛ احدنژاد؛ محسن (۱۳۸۹) **ضرورت تهیه نقشه کاداستر در حوزه‌های روستایی کشور و نقش آن در تسریع روند توسعه روستایی**، همایش ملی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر. ص ۲۱۱.

۲. صادقی شقاقی اسفستانی، فاطمه؛ پرویز، حسابی؛ اسدی، جواد؛ آئین مقدم، فاطمه (۱۳۹۱) بررسی نقش سامانه

۳. عیوضی، هوشنگ؛ احمدیه، رضا؛ بکتاش، پیمان (۱۳۸۴) **مدل توسعه‌ای جزء به جزء برای کاداستر زراعی-مالی - در توسعه پایدار GIS همایش سیستم‌های اطلاعات مکانی سازمان نقشه‌برداری**. ص ۴۳۲. اطلاعات جغرافیایی کشاورزی استان آذربایجان شرقی با تاکید بر تهیه نقشه‌های کاداستر زراعی و انجام یکپارچه سازی، پنجمین کنگره بین المللی جغرافیدانان اسلام، تبریز، دانشگاه تبریز. ص ۱۲۱

در کاداستر مثبت، به ثبت حقوق مربوط به اموال غیرمنقول مانند اصل ملک و زمین و معاملات مربوط به آن پرداخته می‌شود و برای شناسایی اموال پایگاه قانونی ایجاد شده و دولت از مالک یا مالکین خواه مالک خصوصی، عمومی و دولتی حمایت می‌کند.^۱

در تقسیم‌بندی کاداستر به دو نوع کاداستر مثبت و منفی، خوبی و بدی، قدرت و ضعف، برتری و غالب بودن یکی بر دیگری مدنظر نبوده بلکه آنچه در آن مورد بحث است نحوه ثبت نهایی و برخورد دولت‌ها و محاکم قضایی با این دو نوع کاداستر می‌باشد. در کاداستر منفی آنچه ثبت می‌گردد تغییرات ملک است نه اصل ملک و دولت نیز از این‌گونه سیستم حمایت یا آن را ضمانت نمی‌کند. برخلاف سیستم کاداستر مثبت که اصل ملک به‌عنوان یک پایگاه قانونی از حقوق هر قطعه زمین ثبت و دولت نیز از چنین زمینی که رسماً ثبت شده و قطعاً دارای یک نقشه‌برداری رسمی می‌شود، تضمین به عمل می‌آورد. نظام‌های ثبت در کشورهایی مانند استرالیا، نیوزیلند و برخی از ایالات کشور آمریکا و کانادا به کار می‌رود.^۲

کاداستر حقوقی تقسیم‌بندی قطعات زمین توسط نقشه‌های تهیه‌شده از راه توپوگرافی و ثبت در دفاتر ثبت می‌باشند. برخی معتقدند که نفس اقدام به اعمال فوق، جهت ثبت زمین، خود کاداستر حقوقی است. مجموعه عملیات گردآوری اطلاعات مربوط به زمین و ترسیم نقشه در سیستم واحد و یکپارچه و تعیین حدود و مشخصات دقیق املاک را کاداستر حقوقی می‌دانند. استفاده از این اطلاعات دقیق و به‌روز می‌توان موقعیت، مالکیت املاک و مستغلات و حتی ارزش آن را برای مراجع مختلف و اشخاص حقیقی و حقوقی تعیین نمود. کاداستر حقوقی به دو نوع کاداستر مضیق (محدود) و کاداستر موسع (گسترده) تقسیم‌شده و این تقسیم‌بندی در سایر کشورها نیز آمده که به تبیین آنها پرداخته شده است.

الف. کاداستر مضیق

کاداستر مضیق، کاداستریست که صرفاً ملکی و حقوقی بوده و جدا از سایر انواع کاداستر، مانند کاداستر مالی، کاداستر سیاسی، کاداستر زراعی، کاداستر صنعتی، کاداستر بهداشتی و... هست. ماده ۱ آیین‌نامه حدود وظایف و تشکیلات نقشه املاک مصوب ۱۵ دی ۱۳۷۹ نیز به تعریف آن اشاره کرده است: «به مجموعه عملیات فنی، مهندسی، ممیزی، ثبتی و حقوقی در مورد املاکی اطلاق می‌شود که جریان ثبتی 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

۱. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، همان، ص

۲. پورکمال، میترا (ترجمه شده از لارسن، گرهارد) (۱۳۷۶)، همان، ص ۱۳۴

جغرافیایی آنها را با یکدیگر نشان دهد و به‌منظور تثبیت مالکیت و تسهیل در حل و فصل دعاوی ملکی و ثبت املاک و سایر موارد مربوط به املاک اجرا می‌گردد». همان‌طور که مشاهده می‌شود، در ماده فوق‌الذکر و در مفاد ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و تبصره‌های آن و نیز بند ۲ ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه نیز قانون‌گذار صرفاً به املاک و دارایی‌های غیرمنقول توجه کرده و به سایر انواع کاداستر اشاره‌ای نکرده و در واقع معنای کاداستر مضیق مدنظر مقرر شده است.^۱ و از انواع کاداستر کاداستر ملکی مدنظر بوده که هدف آن تثبیت مالکیت و تسهیل در رفع اختلافات ملکی می‌باشد.^۲

ب. کاداستر موسع (گسترده)

کاداستر و نقشه کاداستر در معنای موسع خود به کاداستر جامع و چندمنظوره می‌پردازد. در کاداستر جامع افزون بر اطلاعات حقوقی و ملکی کاداستر، به سایر اطلاعات مربوط به داده مکانی اشاره می‌گردد. در کاداستر موسع تمام نقاط کشور دارای سند دیجیتالی و سند با نقشه کاداستری می‌باشند و این امر می‌تواند دولت‌مردان را در جهت حکمرانی خوب و تحقق تمام اهداف عمرانی و اقتصادی و مدیریتی و... یاری نماید و با کمک این اطلاعات پایه‌ای و مکانی می‌توان به بهبود مدیریت زمین پرداخت؛ زیرا در آن تمامی املاک، جنگل‌ها، مراتع، جاده‌ها و اراضی و... دارای نقشه کاداستری بوده و اطلاعات حقوقی و ثبتی و نقشه‌برداری هر کدام از آنها در سیستم رایانه‌ای پردازش و ذخیره و به‌روزرسانی می‌شوند و تمام منافع قطعات زمین از قبیل حقوق زمین، محدودیت‌ها و انحصارها را مورد توجه قرار می‌دهد که طبق این توضیحات وسعت کاداستر مدنظر می‌باشد.^۳ افزایش ارزش املاک در شهرها و مزارع و توسعه حوزه‌های شهری و روستایی موجب اهمیت یافتن فونونی مانند نقشه‌برداری شده است. در نقشه‌برداری ثبتی یا کاداستر املاک با نقشه‌های بزرگ‌مقیاس و با دقت بالایی تهیه می‌گردند.

بند سوم. کاداستر جامع یا چندمنظوره

کاداستر جامع و چندمنظوره^۴ تلفیقی از دو نوع کاداستر اداری و ملکی می‌باشد که علاوه بر اطلاعات حقوقی و مالی، اطلاعات مربوط به مسائل حقوقی، مالی، داده مکانی و

۱. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، همان، ص ۱۲۴

۲. مشهدی، علی (۱۳۹۵)، حقوق کاداستر (کاداستر در نظام اطلاعاتی ثبت)، انتشارات خرسندی، ج ۱، ص ۱۸۷.

۳. پورکمال، میترا (ترجمه شده از لارسن، گرهارد) (۱۳۷۶)، همان، ص ۱۲۲.

اطلاعاتی مربوط به کاربری، موقعیت، خاک و خاک‌شناسی، مسائل کاربردی و... جهت ارائه خدمات برای اهداف مختلف دیده می‌شود. برخی کاداستر چندمنظوره را زیرمجموعه کاداستر سه‌بعدی می‌دانند.

در کاداستر جامع اطلاعات حقوقی، مالکیتی و مالی ملک، اطلاعاتی در خصوص مالک یا مالکین (جمعیت، جنس، سن و دیگر اطلاعات آماری) به نقشه اضافه‌شده و هر اطلاعات مرتبط با یک داده مکانی خاص ذخیره و پردازش، نگهداری و به‌روزرسانی می‌گردد.^۱ کاداستر چندمنظوره به‌عنوان یک سیستم اداری در اموری مانند تصرف اراضی، ارزش، کاربری و توسعه و تمرکز بر مدیریت پایدار زمین محسوب می‌گردد.^۲ کاداستر چندمنظوره علاوه بر ثبت و ذخیره اطلاعاتی درباره زمین و ارزیابی زمین، طیف گسترده‌ای از اطلاعات مربوط به زمین را ارائه می‌نماید و اطلاعات جامع و کاملی را در اختیار عموم و سازمان‌های اداری جهت غلبه بر مشکلات سنتی مربوط به سیستم‌های مدیریت زمین قرار می‌دهد.^۳

الف. کاربرد کاداستر جامع

این نوع کاداستر علاوه بر حوزه مالی و ملکی به سایر امور مانند برنامه‌های اقتصادی، عمرانی، اجتماعی و... در ارتباط با زمین می‌تواند خدمات ارائه نماید. کاداستر چندمنظوره یک سامانه مبنایی است که سایر انواع کاداستر می‌توانند به آن تکیه کنند و هدف، تأمین خدمات در جهت استفاده بهینه از اراضی می‌باشد.^۴ مجموعه منظمی از داده‌های هر قطعه زمین که مورد استفاده افراد و سازمان‌های مختلف و برای شروع و تکمیل پروژه‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد. ضرورت پرداختن و تشکیل کاداستر چندمنظوره به حدیست که بدون آن هر نوع برنامه‌ریزی در جهت طرح‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی در مقیاس‌های مختلف شهری، منطقه‌ای یا ملی به نتایج مطلوب و مورد انتظار نخواهند رسید.^۵

1-Enemark, S. (2012, May). From cadastre to land governance. In FIG Working Week (pp. 7).

۲. همان. ۱۵.

۳. اخوان، مهدی (۱۳۹۴) کاداستر چندمنظوره (جامع)، جزء درسی حقوق کاداستر، دوره کارشناسی ارشد حقوق ثبت..

پروفسور فارابی دانشگاه تهران، ص ۳۲

۴. امیدوار، کمال (۱۳۹۶) مقدمه‌ای بر حدنگاری، یزد، دانشگاه یزد، ج ۱، ص ۱۲.

5-Khalaj, M., & Lashkari, E. (2010). Multipurpose cadastre, essential for Urban development plans in Iran.

International journal of humanities and social sciences, 4(6), P825.

کاداستر چندمنظوره ابزاری برای مدیریت زمین بوده و موجب بهبود توسعه شهری در ایران، شفافیت در تصمیم‌گیری، تضمین حقوق فردی کاهش زمان آماده‌سازی و تصویب برنامه‌های و افزایش مشارکت عمومی و عدالت اجتماعی می‌شود.

در کشورهای اروپای شرقی تمایل برای برنامه‌ریزی تولید، برنامه‌ریزی‌های ناحیه‌ای و حفاظت از محیط‌زیست در استفاده از سیستم‌های جامع و چندمنظوره کاداستر زیاد است. آنچه در کشورهای اروپای شرقی دیده می‌شود این‌که کاداستر پیش از جنگ بوده و اکنون با توجه به فراهم بودن زمین‌های توسعه تمرکز و توجه آن‌ها بر منابع محیطی و زراعی است و تلاش آن‌ها در جهت تأسیس یک سیستم اطلاعاتی زمین‌بر مبنای اکولوژی^۱ - اقتصادی بوده و رکوردها بر مبنای عوامل طبیعی و تکنیکی مانند اکولوژی، کاربری زمین، آب‌وهوا و تأمین آب انتخاب می‌شوند.^۲

ب. تحقیقات کاداستر جامع

کشور استرالیا در تحقیقات و مطالعات نقشه‌های پیشرفته جغرافیایی و کاداستر جامع چندمنظوره پیشگام بوده است و با سامانه تورنز^۳ (تورنس) توسط رابرت تورنز برای جنوب کشور استرالیا و فقط برای اراضی و مالکیت‌های خصوصی در سال ۱۹۷۰ تحقیقات خود را آغاز کرد.^۴ در این سیستم برای یک قطعه زمین دو سند تهیه‌شده سند اول که «سند اصلی» می‌باشد در اختیار همگان و سند دوم که «سند رونوشت» است به همراه نقشه زمین به مالک داده خواهد شد. در سیستم تورنز که یک سیستم ثبت املاک است ضمانت‌های قانونی نشان داده می‌شود که یک مدرک انحصاری می‌باشد که اشخاص نامبرده در اسناد به‌عنوان مالک قانونی زمین شناخته می‌شوند. سیستم کاداستر در کشور استرالیا بر اساس ثبت معاملات زمین توسط بازار زمین استوار بوده که به حمایت از ثبت حقوق، ثبت زمین برای داشتن حق مالکیت قانونی، محدودیت و مسئولیت مربوط به زمین با روش‌های دقیق نقشه‌برداری می‌پرداخت.^۵

۱. بوم‌شناسی

۲. پورکمال، میترا (ترجمه شده از لارسن، گرهارد) (۱۳۷۶)، همان، ص

3-Torrens

۴. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، همان، ص ۱۳۲

۵. طایفه رستمی، آرش (۱۳۹۶) جزء درسی بررسی سیستم کاداستر در استرالیا، دانشگاه پیام نور بم. ص ۱۱۱

با واگذاری سند به دیگری مشخصات مالک جدید در ظهر سند اصلی و رونوشت با ذکر شماره سند منتقل و معامله ثبت شده ظهرنویسی می‌شود. اداره مالکیت‌ها اسم مالک جدید ثبت شده را با شماره‌های دفتر املاک و دفتر پرونده در یک اندکس مخصوص وارد می‌کند و اگر قسمتی از ملک فروخته شود با کروکی ساده مرزها و ابعاد بخش‌ها با شماره ثبت شده مشخص می‌شود و ضمیمه سند واگذاری اصلی و در ظهر سند پشت‌نویسی می‌شود. ثبت واگذاری‌های قبل از روی کار آمدن سیستم تورنز اختیاری بوده و املاک منتقل شده بعد از اجرایی شدن تورنز ثبت می‌شود. سیستم تورنز صرفاً به تهیه نقشه در مالکیت‌های خصوصی می‌پردازد و تهیه نقشه‌های بزرگ‌مقیاس و کاداستری در اراضی حکومتی جزء وظایف آن نیست.^۱

بند چهارم. وضعیت فعلی حدنگاری در کشور

در حال حاضر، در خلاء قانون فنی کاداستر، اداره ثبت و اسناد کشور به موجب مسئولیت حقوقی که به وی سپرده شده است، به حدنگاری املاک می‌پردازد. این عمل در زمانی صورت گرفته که معمولاً مالک یا به صورت اختیاری یا قهری قصد تهیه سند تک‌برگی داشته باشد. از آنجاکه تهیه سند تک‌برگی برای مالکان مستلزم صرف هزینه‌هایی می‌باشد، برخی املاک در نقاط خاص که ارزش مالی بسیار پایینی دارند، به نسبت قیمت کم، صرفه اقتصادی تهیه سند تک‌برگی را ندارند. متأسفانه دولت در این مورد کمکی به مالکین چنین املاکی نکرده و از طرف دیگر، اجبار و ضمانتی برای تهیه سند تک‌برگی وجود ندارد. معمولاً نقاط خارج از شهری که ارزش ملکی چندانی ندارند، به صورت قولنامه‌ای معامله شده و هیچ اجبار قانونی برای کاداستر آن وجود ندارد. در واقع می‌توان چنین نتیجه گرفت که سازمان اسناد و املاک تنها بر حدنگاری املاکی متمرکز شده که برای دریافت سند تک‌برگی اقدام کرده و در محدوده مناسب شهری قرار دارند. از دیدگاه فنی کاداستر تنها نوع ملکی و ثبتی، آن هم به صورت ناقص اجراء شده که به همین جهت، زمینه برخی زمین‌خواری‌ها و فروش املاک به چندین نفر به واسطه عدم ثبت دقیق املاک وجود دارد. در اکثر کشورهای جهان، کاداستر نه به درخواست مالک، بلکه به صورت جامع در سراسر کشور انجام شده است.^۲ از طرف دیگر، باتوجه به مسئولیت قوه قضاییه در نظارت بر امورات اجرایی، به نظر

۱. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، همان، ص ۲۱۱

2-Wehrmann, B., & Germany, B. W. (2006). Cadastre in itself won't solve the problem: the role of institutional change and psychological motivations in land conflicts—cases from Africa.P 54

می‌رسد که سپردن یک امر اجرایی به نهادی غیراجرایی چندان مناسب به نظر نرسد. تا اینجا بخشی از فرضیه تحقیق تبیین شده که انتخاب نوع مناسب کاداستر در کشور و سپردن آن به نهادی نظارتی، به عنوان بخشی از علل عدم موفقیت طرح شناخته شد.

گفتار دوم. تحولات تقنینی کاداستر در بخش اداری کشور

قانونگذار از مدت‌ها پیش از شناسایی کاداستر، به فکر تبیین مسئولیت‌های حقوقی مرتبط با محدوده املاک بوده است؛ اما، اگر به تمامی منابع حقوقی نگریسته شود، مسئولیت اجرای حدنگاری در حال حاضر تنها به اداره ثبت و اسناد کشور سپرده شده، در صورتی که این اداره، تنها یکی از استفاده‌کنندگان از مزایای کاداستر است. سازمان نقشه‌برداری کشور به موجب قانون نقشه‌برداری مصوب سال ۱۳۴۵، تکلیف اجرای کاداستر را بر عهده داشته است. 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 ق.ح 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 ق.ح در ماده ۱ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است.

در آیین‌نامه «تعیین وظایف، مقررات و اعضای شورای عالی نقشه‌برداری کشور مصوب ۱۳۸۱» شورای عالی نقشه‌برداری نیز در کنار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به امر تهیه نقشه و نظارت بر تولید اطلاعات مکانی کشور و ایجاد هماهنگی و سیاست‌گذاری 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 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 مساحت و نقشه‌برداری اراضی مشغول هستند.

به موجب ماده ۱۵ آیین‌نامه حدنگاری مصوب ۱۳۷۹ در مقابل دریافت تعرفه قانونی مالک یا قائم‌مقام وی یا مراجع دولتی و شهرداری‌ها می‌توانند از سازمان ثبت نقشه‌های

کاداستری را خریدده که این امر در حقوق فرانسه در سال ۲۰۰۸ از طریق اختصاص پایگاه اینترنتی و دسترسی افراد به اطلاعات کاداستری صورت می‌گیرد.

سازمان ثبت اسناد و املاک براساس ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی ق.ح، بعد از اتمام تکالیف گفته‌شده برای این سازمان، ظرف مهلت قانونی پنج‌ساله مکلف به صدور اسناد مالکیت کاداستری به جای اسناد دفترچه‌ای می‌باشد.

در ماده ۹ ق.ح بیان‌شده: «تمامی دستگاه‌ها مکلف هستند که با سازمان ثبت اسناد و املاک همکاری نمایند» به این معنی که اگر ارگان‌های دولتی دیگر مدارک و اطلاعاتی در خصوص زمین و اطلاعات نقشه‌برداری داشته جهت پیشرفت روند اجرای کاداستر ظرف ۲ سال در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک قرار دهند. تکلیف ذکرشده در این ماده مربوط به سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی مانند شهرداری‌ها، سازمان مسکن و شهرسازی، جنگل‌داری، مراتع طبیعی و... می‌شود و افزون بر آن در این ماده هیچ‌گونه ضمانت‌اجرائی در صورت تخلف از این تکالیف از سوی سازمان‌ها و دستگاه‌های مربوطه ذکر نشده و این موضوع از نقایص و ایرادات وارده بر این قانون می‌باشد. وجود ضمانت‌اجرا می‌تواند اهرم فشاری برای انجام تکالیف گفته‌شده برای سایر سازمان‌ها در جهت همکاری با اداره ثبت است که انجام آن روند پیشرفت اجرای کاداستر را افزایش می‌دهد. عدم همکاری سایر دستگاه‌ها و ارگان‌های متولی با سازمان ثبت اسناد و املاک را با استفاده از به‌کارگیری شورای حفظ حقوق بیت‌المال و معاونت‌های پیشگیری از وقوع جرم دادگستری‌ها و دستگاه‌های نظارتی مرتفع نمود.

علی‌رغم اینکه مقنن در ماده ۸ ق.ح ذیل سازمان‌های مکلف بخش‌های دولتی و غیردولتی 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 اسناد و املاک نیز می‌تواند هم از داده‌ها و مستندات آنها استفاده کند و هم اطلاعات ثبتی و کاداستری خود را در اختیار آنها قرار دهد و از سویی دیگر با توجه به غیردولتی بودن این بخش‌ها و در پاسخ به عدم همکاری آنها نتوان از ضمانت‌اجراهای مالی و کیفری علیه اقدامات آنها در ارائه نکردن اطلاعات و نتایج فعالیت خود اعمال نماید.

بند اول. مسئولیت‌های اداری مالکین

عدم ارائه مطالب و مستنداتی در مورد اراضی از سوی مالک یا مالکین نیز بدون ذکر تکلیف بودن آن و بدون قید ضمانت‌اجرای عدم انجام آن بوده اما در تبصره ماده ۱۱ ق.ج. آمده که «پس از اتمام مهلت پنج‌ساله مذکور از ارائه هرگونه خدمات مثبتی به اشخاص منوط به تعویض اسناد مالکیت دفترچه‌ای می‌باشد.» مثلاً در صورت نداشتن سند کاداستری و تک‌برگ امکان بازداشت ملک در شعب سازمان ثبت 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 مثبتی متوسل شده است.

به‌موجب تبصره ۳ ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ق.آ.ج، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای نیل به هدف دسترسی به اطلاعات تخصصی و نقشه‌برداری از نقشه‌برداران متخصص در این زمینه استفاده نماید «سازمان با ایجاد تمهیدات لازم زمینه برون‌سپاری تهیه نقشه‌های مربوط به درخواست ثبت، افزاز، تجمیع، اصلاح و تعیین باقیمانده به نقشه‌برداران ذی‌صلاح را فراهم خواهد نمود».

تعداد زیادی از کشورهای جهان به اجرای کاداستر در نظام حقوقی خود پرداخته‌اند؛ بدین‌صورت که کاداستر در کشورهای اروپایی (اروپای غربی، اروپای شرقی، اروپای شمالی، اروپا جنوبی)، در کشورهای غیراروپایی (ایالات‌متحده آمریکا، استرالیا، روسیه)، کشورهای آسیایی (کشور ترکیه، ژاپن، چین، مغولستان، افغانستان، نپال، هندوستان، اندونزی، کویت) و کشورهای آفریقایی (کشور مالی، آنگولا، الجزایر) و کشورهای حوزه آمریکای لاتین (کشور آرژانتین) به اجرا درآمده است. در کشورهای سراسر دنیا، سازمان‌ها و ارگان‌های مختلفی به‌عنوان متصدیان اجرای کاداستر و ثبت زمین مشغول به فعالیت می‌باشند.

بند دوم. صلاحیت حقوقی اداره ثبت و اسناد کشور

سازمان اسناد و املاک کشور به موجب قانون ثبت اسناد و املاک در سال ۱۳۱۰ تأسیس شد که در باب اول لزوم تشکیل اداره ثبت در حیطه مسائل قضایی تبیین شد و با توجه به

عدم تغییر این قانون یا عدم تصویب قانونی مرتبط در طی چند دهه، این منبع حقوقی هنوز هم اعتبار تقنینی لازم را دارد. پس از انقلاب اسلامی ایران بحث تفکیک قوا به صراحت در ق.ا.ا منعکس گردید و قوه قضاییه مستقل، مسئول نظارت بر اجرای صحیح قانون تعیین گردید؛ لذا سازمان ثبت و اسناد کشور، مسئولیت ثبت موقوف ملک کشور را عهده‌دار بوده که به گونه‌ای نظارت بر وضعیت مالکیت می‌باشد. از آنجا که کاداستر یک اقدام اجرایی محسوب می‌شود، می‌توان به قانون حدنگاری که مسئولیت این اقدام را به نهادی نظارتی سپرده انتقاد داشت. ممکن است برخی حقوق‌دانان این عقیده را به پیش کشیده که به احتمال بروز فساد در این عرصه، اختیار اجرایی کاداستر به قوه مجریه سپرده نشده است. اما در پاسخ می‌توان چنین عنوان کرد که حتی در صورت اجرای کاداستر توسط قوه مجریه می‌توان مسئولیت نظارتی را به سازمان اسناد و املاک واگذار نمود. براساس اختیارات نظارتی، اگر همچون دیگر ادارات دولتی، مسئولیت اجرای آن به بخش خصوصی واگذار می‌شد، باز هم اختیارات نظارتی سازمان ثبت و اسناد کافی بود. در حال حاضر نهادهای دولتی برای برخی امورات اجرایی همچون اجرای پروژه‌ها به هیچ وجه مجاز به اقدام مستقیم اجرایی نبوده و تنها با نظارت بر بخش خصوصی، نسبت به حسن عمل، اطمینان دارند. با توجه به اینکه وضعیت بخش خصوصی در قوانین تعیین نشده، سازمان ثبت اسناد و املاک راسا موظف به اجرای امور بوده که به نظر با توجه به ساختار اداری - قضایی آن، عملی سخت محسوب می‌شود.

بند سوم. انتقادات به نظام اداری کاداستر کشور

تهیه و تدوین نظام جامع حدنگاری یعنی اطلاعات نقشه‌ها، اطلاعات حقوقی و توصیفی و ثبتی از سوی سازمان ثبت اسناد و املاک طبق ماده ۴ ق.ج و ماده ۲ ق.آ.ح از تکالیف مقرر شده از سوی قانونگذار برای این سازمان است و نیز موظف است اطلاعات و داده‌های کاداستر را گردآوری کرده و در جهت تسریع در پاسخ استعلامات و جلوگیری از هدر رفتن وقت و هزینه و فراهم نمودن شرایط ثبت آنی و ثبت الکترونیک قدم بردارد؛ به گونه‌ای که بعد از پایان مهلت پنج‌ساله از سوی مقنن تمام خدمات ارائه شده به اشخاص حقیقی، حقوقی، دولتی و غیردولتی با دقت و سرعت و به صورت الکترونیک و آنی باشد.

از موانع جدی اجرای کاداستر در ایران، عدم وجود تجهیزات رایانه‌ای و نقشه‌برداری روزآمد و عدم وجود نیروهای مجرب، متبحر و آموزش‌دیده می‌باشد و این امور، نه تنها

اجرای کاداستر را با کندی مواجه می‌سازد، بلکه موجب حرکت رو به عقب کاداستر، افزایش مشکلات و تأخیر در اجرای آن می‌گردد.

در قوانین گذشته در خصوص اجرای کاداستر مانند سال ۶۸ سازمان ثبت اسناد و املاک موظف به اجرای کاداستر طی یک دوره زمانی مشخص و تعیین شده از سوی قانون‌گذار بوده اما تا به امروز به صورت جدی و کامل اجرا نشده است.

انتقاد به منابع حقوق اداری در این خصوص را می‌توان وضع تکالیفی دانست که ضمانتی برای اجرا ندارند. مثلاً لزوم همکاری سازمان‌های مختلف با سازمان اسناد و املاک کشور در ق.ح توصیه شده، اما ضمانتی برای آن عنوان نگردیده است. در قانون نیز از لزوم استفاده از تجهیزات فنی بروز سخن گفته شده که باز هم ضمانتی برای آن ذکر نگردیده و همچنین جزئیات فنی آن نیز بیان نشده است. تعیین مهلت برای سازمان اسناد و املاک کشور بدون هیچ ضمانتی نیز دیگر انتقاد به قوانین اداری این بخش است. نیاز است که در مورد استفاده از بخش خصوصی در بحث کاداستری، آیین‌نامه اجرایی مصوب گردد.

گفتار سوم. خلاهای حقوقی نظام اداری کاداستری کشور

عدم وجود قانون جامع کاداستر، عدم تبیین جریان ثبت نوین، روش‌های عملیاتی کردن آن و مشخص نبودن متولی اصلی اجرای کاداستر جامع موجب حرکت کند اجرای آن شده است. قوه قضاییه می‌بایست برای پایان مشکلات اجرای کاداستر چندمنظوره در گام اول، طرح جامع نظام اداری کاداستری را پیش‌بینی و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید که در آن علاوه بر تعریف کاملی از کاداستر چندمنظوره، متولی یا متولیان دیگری برای اجرای دقیق و کامل تمام ابعاد کاداستر در کشور تعیین نماید. بی‌تردید سازمانی فراتر از تمام سازمان‌های مرتبط با زمین و مطلع نسبت به مسائل فنی نقشه‌برداری، زمین، مسائل ثبتی، حقوقی، اجرایی، اقتصادی و متشکل از متخصصان علوم مختلف، سازمانی که به تمامی اطلاعات مربوط به امر اجرای کاداستر و اطلاعات به‌روز ثبت زمین، دسترسی داشته باشد، می‌تواند امر اجرای کاداستر را به عهده گیرد. همکاری ارگان‌های مختلف مانند سازمان نقشه‌برداری، وزارت مسکن و شهرسازی، منابع طبیعی و... جهت ارائه اطلاعات فنی، حقوقی و داده‌های مکانی، به این علت که افزون بر اطلاعات حقوقی به عملیات فنی و جغرافیایی جهت اجرای کاداستر چندمنظوره نیازمند بوده، امری ضروری به نظر می‌رسد

یا این مسئله خطیر را به بخش خصوصی توانمند و قابل اعتماد و بخش دولتی متبحر مانند پیمانکاران خارجی یا سازمان نقشه‌برداری واگذار نمود.

بند اول. عدم توجه به تخصص اداری کارمندان

تمام تحقیقات و مطالعات مربوط به ابعاد و اهداف کاداستر در عرصه داخلی و بین‌المللی توسط دانشمندان و پژوهشگران رشته جغرافیا و علوم زمینی انجام‌گرفته و آثار و کتب منتشرشده با مضامین کاداستر از سوی مجامع غیرحقوقی مانند فدراسیون جهانی نقشه‌برداری و در خصوص ابعاد فنی و جغرافیایی به رشته تحریر درآمده و همین امر موجب شده علی‌رغم اهمیت بعد حقوقی کاداستر، ابعاد جغرافیایی کاداستر در مقایسه با ابعاد ثبتي و حقوقی آن پررنگ‌تر گردد؛ بنابراین ضروریست که برای حرکت هم‌زمان بعد حقوقی و جغرافیایی کاداستر، پژوهشگران حوزه حقوق و ثبت نیز به انتشار آثار خود در حوزه حقوقی کاداستر در داخل و خارج کشور اهتمام ورزیده و سازمان‌های ذی‌ربط نیز به برگزاری همایش‌ها و کنگره‌هایی در سراسر کشور و در سطح بین‌المللی جهت تبادل اطلاعات و رفع مشکلات و ابهامات ایجادشده پردازند. اجرای کاداستر جهانی به نیروهای مجرب، متبحر و آموزش‌دیده در حوزه نقشه‌برداری و مدیریت زمین نیازمند بوده که در ابتدای امر برای ارتقاء این علوم باید به آموزش و ترویج آنها در مراکز علمی و دانشگاهی سراسر کشور و نیز به همکاری علمی با نهادهای مختلف در دنیا در حوزه کاداستر پرداخت. اختصاص تمام عواید دریافتی حاصل از اجرای کاداستر یا افزایش سهم درصدی برای متولی اجرای آن از محل درآمدها می‌تواند در سرعت بخشیدن این طرح عظیم و مساحت کل اراضی کشور تأثیرگذار باشد؛ زیرا اجرای کاداستر چندمنظوره، منافع متعددی را برای سازمان‌های مختلف با اهداف گوناگون به همراه داشته و از سویی باعث افزایش درآمد دولت خواهد شد و کشور و مردم را از مزایای اجرای کاداستر بهره‌مند می‌نماید. در غیر این صورت مانع جدی بر سر راه اجرای صحیح، سریع، کامل و به‌موقع کاداستر چندمنظوره و جامع در ایران وجود خواهد داشت.

بند دوم. چندوجهی بودن کاداستر در نظام اداری

با توجه به ماهیت چندوجهی نقشه کاداستر، سایر انواع کاداستر مورد غفلت و بی‌توجهی قرار گرفته است. در نتیجه تعریف ارائه‌شده کامل و کافی نبوده و از سوی دیگر علی‌رغم تکالیف قانونی متعدد در خصوص اجرای کاداستر از سوی مقنن و با عنایت به جایگاه اجرایی

و عملیاتی کاداستر (صرفاً حقوقی و شهری) در نظام حقوقی و ثبتی ایران همین کاداستر اشاره شده (کاداستر مضیق) در مواد قانونی فوق نیز به علت سوءمدیریت و عدم همکاری سازمان‌های مربوطه با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان متولی اصلی اجرای طرح کاداستر حقوقی و موازی کاری این سازمان‌ها در اجرای امورات مربوط به زمین و مستغلات و نبود ضمانت اجرای در ق.ج برای سایر ارگان‌ها به علت عدم همکاری با سازمان ثبت اسناد و املاک و ناکارآمدی مواد قانونی تصویب شده موفق عمل نکرده و این امر باعث بروز مشکلات متعددی در حوزه ملک و معاملات مربوط به دارایی‌های غیرمنقول شده است. روان‌ترین و جامع‌ترین تعریف برای کاداستر می‌تواند این‌گونه باشد که کاداستر فهرست مرتب‌شده‌ای از اطلاعات حقوقی، ثبتی و فنی از اموال غیرمنقول در منطقه‌ای معین خواه داخل شهر یا خارج از شهر که براساس نقشه‌ها و عملیات کاداستری تهیه شده باشد که اطلاعات کاداستری در رایانه ثبت و نگهداری، ویرایش و به‌روزرسانی می‌شود. کاداستر نظامی ست که هدف آن تعیین و مشخص کردن محدوده‌های تعریف شده به همراه اطلاعات حقوقی آنها از قبیل محدوده‌های املاک، محدوده‌های جغرافیایی، طبیعی، زراعی، سیاسی و... می‌باشد و برحسب هدف کلی در نظام کاداستر و اینکه هر نظامی هدف خاص و مشخصی را دنبال می‌کند، کاداستر به انواع مختلف و متنوعی تقسیم شده است.

در کشور ما، کاداستر علاوه بر بحث قانون‌گذاری، با مشکلات اجرایی و سوءمدیریت مواجه بوده که در قیاس با روند روبه‌رشد و جهانی آن، حرکتی بسیار کند و همراه با مشکلات بی‌شماری روبه‌رو کرده است. عملاً با مشکلات فراوان قانونی، مدیریتی و مالی روبه‌رو بوده و دستخوش تنگناهای قانونی و موانع دیگری شده از جمله مشکلات اساسی که اجرای کاداستر با آن مواجه بود عدم وجود قانون جامع کاداستری ست که در آن عملیات اجرایی کاداستر به‌طور کامل، دقیق، جزئی و شفاف تبیین شده باشد و عدم تبیین جریان ثبت نوین و سازوکارهای آن و مشخص نبودن متولی اصلی اجرای کاداستر جامع است.

بند سوم. صلاحیت اداری - حقوقی کاداستر

امر تعیین کاربری و تفکیک و پیمایش زمین و نقشه‌برداری 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 از این‌رو محول کردن اجرای کاداستر به سازمان ثبت اسناد و املاک که یک سازمان زیر نظر قوه قضاییه بوده که اطلاعات

مربوط به اراضی (که در اختیار سایر سازمان‌های قوه مجریه می‌باشد) را در اختیار ندارد و از سوی دیگر به دلیل فنی و تخصصی بودن بسیاری از امور مرتبط با نقشه‌برداری موجب شده روند اجرای کاداستر بسیار کند و ناقص و در برخی موارد با شکست مواجه می‌شود و هزینه‌های بسیاری را هم از نظر مالی و هم از نظر منابع انسانی به کشور وارد می‌نماید و در مقابل خروجی و نتیجه مطلوبی عاید دولت نخواهد شد.

بند چهارم. بخش خصوصی توانمند در کاداستر

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

گفتار چهارم. نقش دولت در نظام اداری کاداستری

همان‌طور که پیشتر اشاره شد، یکی از دلایل عدم تمایل مالکین به تهیه سند تک‌برگی که کاداستر نیز به واسطه آن انجام می‌شود، ارزش اندک ملک آنها بوده که برای این کار صرفه اقتصادی وجود ندارد. در این باره یک مثال حقوقی عنوان شده است.

در سال ۱۳۹۷ در یکی از محله‌های گلشهر کرج، آقای ا.م. ملک خود دارای دو باب مغازه و دو طبقه منزل را که همگی دارای یک سند بود، از بخش مغازه‌ها فروختس اما، باتوجه به یکی بودن سند مالکیت، برای مغازه نخست، کدرهگیری فروش دریافت کرد که در فروش مغازه دوم دچار مشکل شده و قولنامه بدون کدرهگیری شد. فروشنده خواهان فسخ معامله به دلیل مشخص نبودن وضعیت ملکی بود، اما آقای ا.م. حاضر به پس دادن پول خریدار نبود. ضمن بازگشایی پرونده در دادگاه شهرستان کرج، قاضی دستور بازپرداخت پول به خریدار منصرف شده را صادر کرد و خیار معامله را به دلیل مشخص نبودن وضعیت ملک، صحیح دانست. آقای ا.م. در دادگاه چنین اظهار داشت که هزینه تفکیک سند باهدف فروش املاک سنددار، تقریباً با ارزش فروش ملک برابر است و برای این اقدام صرفه مالی وجود ندارد. دادگاه این اظهارات را نپذیرفت و معامله را فسخ شده اعلام نمود.^۱ در این باره چند نکته قابل تأمل است. اولاً صدور اسناد مالکیت جدید، مستلزم تهیه نقشه‌های کاداستری بوده که باتوجه به شمول مالیات‌های متعدد، هزینه‌هایی برای تفکیک یا صدور سند در پی دارد. در برخی محله‌ها، ارزش ملک آن چنان پائین بوده که چنین عملیاتی صرفه اقتصادی ندارد. باتوجه به کم بودن ارزش برخی املاک، نیاز است که دولت و قوه قضاییه از دریافت هزینه‌های متعدد در قالب عوارض و مالیات خودداری نمایند. شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی نیز در این باره نقش مهمی دارد. طبیعتاً تا زمان به صرفه نبودن صدور اسناد مالکیت برای چنین املاکی، وضعیت نامشخص معاملات باقی خواهد ماند. ثانیاً عدم صدور کدرهگیری به واسطه مادر بودن یک سند که مغازه‌ای دیگر از آن به فروش رفته است، در اینجا یک نقطه قوت برای سازوکار کدرهگیری است که یکسان بودن کدپستی، موقعیت کاداستری و شماره سند برای یک مجموعه را علتی بر عدم صدور کدرهگیری مجدد برای معاملات می‌داند.

یافته‌ها

آنچه در این پژوهش بحث شد در جهت پاسخ‌دهی به این پرسش بوده که علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور ما چه بوده است. با تعاریفی که از اقسام کاداستر بیان شد، می‌توان انتخاب غیر صحیح نوع کاداستر را یکی از علل عدم موفقیت این طرح در سیستم اداری دانست. بنا به آنچه که بیان شد، در اکثر کشورها کاداستر جامع با موفقیت همراه بوده و بنا به تعریفی که از دیگر اقسام کاداستر به عمل آمد، غیر جمع بودن یکی از اقسام

۱. مصاحبه: حسینی، رضا، ۱۳۹۹/۷/۲۱، وکیل پایه یک دادگستری با بیست سال سابقه کار، دکترای حقوق بین‌الملل از

ایالات متحده آمریکا

و تمرکز بر آن را می‌توان علت عدم موفقیت طرح دانست. کاداستر چندمنظوره و جامع یک سامانه پایه‌ای و دربردارنده مجموعه کامل اطلاعات بوده که سایر انواع کاداستر می‌توانند به آن تکیه کرده و علاوه بر حوزه مالی و ملکی به سایر امور، مانند برنامه‌های اقتصادی، عمرانی، اجتماعی و... مرتبط با زمین، خدمات ارائه دهد. اما آنچه در سیستم اداری کشور ما دیده می‌شود، تمرکز اداره ثبت اسناد و املاک بر کاداستر ثبتی و حقوقی است و شاید به همین علت است که متولی اجرای کاداستر حقوقی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تعیین شده است و این امر موجب بی‌توجهی به انواع دیگر کاداستر مانند کاداستر کشاورزی، کاداستر سیاسی، کاداستر اقتصادی و... شده است.

از موانع جدی اجرای کاداستر در ایران، عدم وجود تجهیزات رایانه‌ای و نقشه‌برداری روزآمد و عدم وجود نیروهای مجرب، متبحر و آموزش‌دیده می‌باشد و این امور نه تنها اجرای کاداستر را با کندی مواجه می‌سازد، بلکه موجب حرکت رو به عقب کاداستر، افزایش مشکلات و تأخیر در اجرای آن می‌گردد.

از دیدگاه اداری، مدیریت دولتی همواره ضعیف ارزیابی شده و سازمان ثبت و اسناد کشور باوجود تبعیت از خط‌مشی قوه قضاییه و استقلال از قوه مجریه، باز هم به شیوه دولتی اداره شده که عدم کارآیی این روش مدیریتی در انجام امورات اجرایی در تمام جهان به اثبات رسیده است. در این باره نیاز است که از بخش خصوصی توانمندی استفاده کرد که یک نهاد دولتی تنها بر آن نظارت داشته باشد. طبیعتاً هزینه اجرای طرح کاداستر با وجود بخش خصوصی، به دلیل مدیریت بهتر و کاهش مخارج، کاهش داشته و حتی می‌توان به تسریع آن امیدوار بود. از آنجاکه به موجب قوانین فعلی، سازمان اسناد و املاک متولی اجرای طرح کاداستر است، نیاز بوده که قانون‌گذار زمینه حقوقی برای حضور بخش خصوصی در طرح کاداستر را فراهم داشته که این امر می‌تواند به اشتغال بیشتر نیز منتهی گردد. این تحقیق تنها به روش تحلیلی - توصیفی انجام شده که در حیطه پژوهش‌های حقوق اداری متناسب ارزیابی می‌شود، اما نیاز است که به روش‌های دیگر غیرحقوقی همچون طرح پرسشنامه و تحلیل کمی، علل عدم موفقیت کاداستر در کشور را ارزیابی نمود.

فهرست منابع منابع فارسی الف. کتاب‌ها

۱. امیدوار، کمال (۱۳۹۶)، *مقدمه ای بر حدنگاری*، یزد، دانشگاه یزد، ج ۱، چ ۱.
۲. پورکمال، میترا (ترجمه شده از لارسن، گرهارد) (۱۳۷۶)، *سیستم‌های کاداستر و ثبت زمین*، تهران، انتشارات مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ج ۱، چ ۱.
۳. حنیفی، مهران؛ حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۳)، *حقوق کاداستر (ثبت نوین)*، تهران، انتشارات گنج دانش، ج ۱، چ ۲.
۴. مشهدی، علی (۱۳۹۵)، *حقوق کاداستر (کاداستر در نظام اطلاعاتی ثبت)*، انتشارات خرسندی، ج ۱، چ ۱.
۵. مهرزاد، مهران (۱۳۹۲)، *کاداستر*، انتشارات جنگل، ج ۱، چ ۱.

ب. مقاله‌ها

۶. حسنی، محمد؛ دلاور، محمودرضا (۱۳۸۰)، *کاداستر مالی و کاربرد آن در نظام مالیاتی*، همایش ژئوماتیک.
۷. رابط، علیرضا؛ احدنژاد؛ محسن (۱۳۸۹)، *ضرورت تهیه نقشه کاداستر در حوزه‌های روستایی کشور و نقش آن در تسریع روند توسعه روستایی*، همایش ملی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر.
۸. صادقی شقاقی اسفستانی، فاطمه؛ پرویز، حسایی؛ اسدی، جواد؛ آئین مقدم، فاطمه (۱۳۹۱)، *بررسی نقش سامانه اطلاعات جغرافیایی GIS در توسعه پایدار کشاورزی استان آذربایجان شرقی با تأکید بر تهیه نقشه‌های کاداستر زراعی و انجام یکپارچه سازی*، پنجمین کنگره بین‌المللی جغرافیدانان اسلام، تبریز، دانشگاه تبریز.
۹. عیوضی، هوشنگ؛ احمدیه، رضا؛ بکتاش، پیمان (۱۳۸۴)، *مدل توسعه‌ای جزءبه‌جزء برای کاداستر زراعی-مالی-همایش سیستم‌های اطلاعات مکانی سازمان نقشه برداری*.
۱۰. کرمی، حامد؛ گودرزی، مهدی (۱۳۹۹)، *تحلیل حقوقی قرارداد خرید خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی با تأکید بر آراء دیوان عدالت اداری*، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری ۴ (۲) ۸۰-۱۰۶.
۱۱. مشهدی، علی؛ دارابی، علی؛ قارلقی، صدیقه (۱۳۹۹)، *شرایط استثنایی و استثنای*

حاکمیت قانون (مورد پژوهشی رویکرد خبرگان قانون اساسی به وضعیت‌های اضطراری)، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری ۲ (۴) ۳۹-۵۶.

ج. قوانین

۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر، ۱۹۴۸ میلادی.
۲. آیین‌نامه اجرایی قانون ثبت اسناد و املاک کشور، ۱۳۱۷ هجری شمسی.
۳. آیین‌نامه اجرایی قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور، ۱۳۹۵ هجری شمسی.
۴. آیین‌نامه حدود و وظایف و تشکیلات تهیه نقشه املاک به‌صورت کاداستر و مقررات اجرایی آن موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک، ۱۳۷۹ هجری شمسی.
۵. قانون اساسی ایران، مصوب ۱۳۵۸، بازنگری شده در سال ۱۳۶۸.
۶. قانون برنامه پنجم پنجساله توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۰-۱۳۹۴.
۷. قانون ثبت اسناد و املاک کشور، ۱۳۱۰ هجری شمسی.
۸. قانون جامع حدنگار (کاداستر)، ۱۳۹۳ هجری شمسی.
۹. قانون سازمان نقشه‌برداری، ۱۳۴۵ هجری شمسی.
۱۰. قانون مدنی ایران، مصوب ۱۳۱۱ هجری شمسی.

د. پایان‌نامه‌ها و جزء‌های درسی

۱. اخوان، مهدی (۱۳۹۴) کاداستر چندمنظوره (جامع)، جزء درسی حقوق کاداستر، دوره کارشناسی ارشد حقوق ثبت، پردیس فارابی دانشگاه تهران.
۲. صادقیان، سعید (۱۳۸۶) جزء درسی کاداستر، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تفرش.
۳. طایفه رستمی، آرش (۱۳۹۶) جزء درسی بررسی سیستم کاداستر در استرالیا، دانشگاه پیام نور بم.
۴. عبدالرزاقی، الهام (۱۳۹۴) مطالعه بر روی بهبود سیستم کاداستر در مغولستان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق ثبت، پردیس فارابی دانشگاه تهران.

منابع لاتین

مقاله‌ها

- 1-Enemark, S. (2012, May). From cadastre to land governance. In FIG Working Week ((pp. 4-10
- 2-Khalaj, M., & Lashkari, E. (2010). Multipurpose cadastre, essential for Urban development plans in Iran. International journal of humanities and social sciences, 4(6), 824-828



- 3-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
- 4-Polat, Z. A. (2019). Evolution and future trends in global research on cadastre: a bibliometric analysis. *GeoJournal*, 84(4), 1121-1134
- 5-Wehrmann, B., & Germany, B. W. (2006). Cadastre in itself won't solve the problem: the role of institutional change and psychological motivations in land conflicts—cases from Africa

Analysis of the reasons for the failure of the cadastral plan in the country from the perspective of administrative law

Shiva Mohammadi*

Saeed Kheradmandi**

Abstract: In the old registry office, the location of real estate was determined by addresses, which made it very difficult to determine the exact boundaries of the property, and in property-related administrative matters, the rights of many citizens were lost and some were unjustly occupied. The master plan has been quite successful in most countries. In our country, this responsibility was entrusted to the State Registration and Documents Organization, the administrative part of the judiciary, which, after several years, did not achieve complete success in real estate surveying. This descriptive-analytical study seeks to investigate the nature and legal effects of surveying in the country's registered administrative system and to identify the reasons for the failure of this project. Despite the legal explicitness of the need to determine the boundaries of all property in the country, unfortunately, this practice has not yet been achieved and the fight against land grabbing, which is one of the most important goals of the survey, has not been completely successful. In the administrative system of the country, the focus of the Registry of Deeds and Real Estate is on the registration and legal cadastre; While in developed countries, all aspects of land management and registration are considered and they benefit from the benefits of multi-purpose cadastre implementation in all organizations and organs. On the other hand, demarcation affairs in Iran are entrusted to the Registry and Documents Organization, which is an administrative body under the jurisdiction of the judiciary, which due to its almost governmental management, is not very efficient in administrative affairs and needs to be empowered by the private sector based on successful experience of other countries. He got help in this regard.

Keywords: demarcation, property boundaries, property rights, demarcation law, cadastre.

*PhD Student, Private Law, Kermanshah Branch, Islamic Azad University, Kermanshah, Iran

mohammadi_sh22@yahoo.com

**Assistant Professor, Department of Private Law, Kermanshah Branch, Islamic Azad University, Kermanshah, Iran (Corresponding Author)

saeid.kheradmandy@gmail.com