DOI: 10.22034/mral.2024.2019537.1565

تاریخ ارسال: ۱۴۰۲/۱۰/۱۴ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۰۳

ارتقای کارکردی قانون «تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی»[1] برای تحقق اهداف مندرج در ماده ۳ قانون جامع حدنگار

امیرمسعود فاطمیان[2]

چکیده

ماده ۳ قانون جامع حدنگار[3] از تکلیفِ سازمان ثبت اسناد و املاک در خصوص حدنگاری، تعیین موقعیت و حدود املاک و اراضی و در نهایت، صدور اسناد مالکیت تمامی نقاطِ داخل در محدوده مرزهای جغرافیایی کشور حکایت دارد. تحقق چنین هدفی مستلزم وجود ابزارهای مالی، فنی و مهندسی، نیروی انسانی و به طور ویژه، ابزارهای قانونی است.

از لوازم قانونی مورد استفاده در مبحث حدنگاری و صدور اسناد مالکیت کل کشور، اجرای قانون «تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی» است. هیئت موضوعِ این قانون، مرجعی شبه قضایی با صلاحیت‌هایِ محدود و با رویکرد صدور اسناد مالکیت غیر تضمین‌شده از طریق اجرای روش‌های ثبتی خاص است. خروجی این هیئت می‌بایست تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و املاک و صدور آرا مبنی بر تثبیت مالکیت اشخاص و صدور اسناد مالکیت باشد، اما در وضعیت فعلی به علت نارسایی‌هایی، توانِ تعیین تکلیف وضعیت مالکیت نسبت به اراضی و املاک موضوع قانون را ندارد.

ابزارهای قانونی حاکمیت در اجرای حدنگار، سیاست‌گذاری‌های مندرج در ماده ۳ قانون یادشده را تأمین نمی‌کند. از این رو، این مقاله به منظور تحقق اهداف قانون حدنگار، ضمن تشریح وضعیت فعلی اجرای قانون «تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی» و علل توجیهیِ اهمیت اصلاح ساختار و فرآیندهای رسیدگی هیئت‌ها به دنبال ارائه راهکارهایی عملی برای ارتقای کارکردی این قانون است.

واژگان کلیدی: هیئت حل اختلاف، قانون تعیین تکلیف، مراجع شبه‌قضایی، ثبت اسناد و املاک، حدنگار.

---

۱. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۰۷.

۲. دکترای حقوق خصوصی و استادیار گروه حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، Masoud.stu@gmail.com

۳. قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور، مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲.

مقدمه

ثبت عمومی با رویکردی اجباری و به استناد قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰، هدفِ تثبیت حقوق مالکیت اشخاص بر اراضی و املاک تمامی محدوده کشور را داشت، اما با وجود تلاش‌های فراوان، به عللی که محل بحث این مقاله نیست، پس از قریب به یک قرن، فعالیت ثبتی هم‌چنان در رسیدن به این هدف ناکام مانده است. اعمال مقرراتی چون اصلاحات ارضی، قوانین موضوع تشخیص و تثبیت اراضی ملی، وقوع انقلاب اسلامی و تغییر بافت جمعیتی، واگذاری کشت موقت، تشخیص اراضی موات، تزلزل معاملات رسمی و اعتباربخشی به قول‌نامه‌های عادی و عرفی، اجرای مقررات ثبت عمومی را در محدوده شهرها، روستاها و اراضی کشاورزی با چالش‌های جدی مواجه کردند. در نتیجه، تثبیت مالکیت و صدور اسناد اراضی و املاک در شرایط فعلی به علت مواجه شدن با اختلافات متعدد اشخاص، وجود تصرفات عادی، عرفی و قول‌نامه‌ای و نقص مدارک برای اقناع مرجع ثبتی به موانعی برخواهد خورد که امکان اجرای قوانین عام و جاری ثبت[1] را میسر نمی‌سازد.

پس از انقلاب، قانون‌گذار برای حل این‌گونه مشکلات در صدور اسناد مالکیت، روشِ استمداد و تصویب قوانین خاص[2] و اضطراری را رویه خود ساخت. از تصویب قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ تصویب‌شده به سال ۱۳۶۵ و اصلاحات بعدی آن‌که به اختصار، مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ نامیده می‌شود، قانون موصوف در تاریخ ۱۳۶۵/۴/۳۱ (مرحله اول)، ۱۳۶۵/۱۰/۲۰ (مرحله دوم)، شهریور ۱۳۷۰ (مرحله سوم)، ۹ تیر ۱۳۷۵ (مرحله چهارم)، ۱۳۷۸/۸/۱۸ (مرحله پنجم) با اضافه کردن اصلاحاتی تمدید گردید و برای آخرین بار در سال ۱۳۷۸ با پیشنهاد کمیسیون امور قضایی مجلس به دلیل کثرت پرونده‌های مفتوح، طرح تمدید قانون از دو سال به پنج سال افزایش یافت. بنابراین، در سال ۱۳۸۳، مدت قبول و تقاضای این ماده به پایان رسید. با توجه به تجربه‌های اجرای این مواد در سنوات متعدد، آسیب‌شناسی و رفعِ آسیب‌های اجرای قانون در سنوات قبلی، هم‌چنین با توسعه جوامع و بافت‌های شهری و روستایی و تثبیت و تعیین وضعیت اراضی داخل و خارج محدوده شهری، قانون «تعیین تکلیف وضعیت اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی» در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۰۷ به صورت قانونی دایمی تصویب گردید.

---

۱. قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۰ موسوم به ثبت عمومی.

۲. به مقرراتی که مصداق یا مصادیق معینی از املاک قابل ثبت را دربرمی‌گیرد یا به عبارتی دیگر، مقید به قیودی است که باعث محدود شدن دایره شمول مصادیق اموال غیر منقولِ قابل ثبت می‌گردد، روش یا شیوه ثبتی خاص گفته می‌شود. در واقع، مقررات خاص راجع به ثبت املاک باعث محدود شدن دایره شمول اجرای مقررات ثبت عمومی می‌گردد.

هیئت موضوع این قانون که به اختصار، «قانون تعیین تکلیف» می‌نامیم، از مراجع بارز شبه قضایی در نظام حقوقی ایران محسوب می‌شود. فلسفه وجودی هیئت‌های حل اختلاف قوانین خاص ثبتی، رفع ایرادهای ناشی از تخصص نداشتن دادگاه‌های عمومی برای حل اختلافات و کاهش مراجعان به دستگاه قضایی و سرعت بیش‌تر در رسیدگی به اختلافات است.[۱] هدف از تشکیل هیئت موضوع قانون تعیین تکلیف، رسیدگی به تقاضای صدور اسناد مالکیتِ متصرفانی است که منشأ تصرف ایشان قانونی است، اما بنا به علل و موانعی، امکان صدور سند مالکیتِ مفروزی مستند به قوانین جاری ثبتی برای آن‌ها میسر نیست. در این راستا، هیئت‌ها با بررسی مدارک و دلایل ارائه‌شده و در صورت لزوم، انجام تحقیقات لازم و جلب نظرِ کارشناس رأی می‌دهند.

با توجه به فلسفه و هدف تشکیل این مراجع شبه قضایی قاعدتاً رسیدگیِ هیئت‌ها در این قانون به درخواست از ناحیه متقاضیِ ثبت مشروط است. پس به علت تقاضامحور بودن رسیدگی‌ها، تعیین تکلیفِ اراضی و املاک واقع در محدوده جغرافیایی کشور با آن‌که هدفِ قانون جامع حدنگار کل کشور است، از اهداف قانون تعیین تکلیف خارج است و از طریق اجرای این قانون محقق نخواهد شد و در عمل منتفی است. الزامات مندرج در این قانون مبنی بر احرازِ مالکانه بودن تصرفات و وصول مستنداتی که تکافوی رسیدگی را کند، نارسایی هیئت‌ها برای بررسی کیفی و ماهویِ تقاضاهای رسیده و ناتوانی این مراجع از حل اختلافاتی که در اثنای اجرای قانون احراز می‌شود، عواملی هستند که سبب می‌شود رسیدگی به بسیاری از تقاضاها به صدور رأی منفی بیانجامد. بنابراین، ساختار و فرآیند رسیدگی‌های فعلیِ این هیئت‌ها نارسایی‌هایی دارد که بر خلاف عنوان قانون، توانِ تعیین تکلیف اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی را نخواهد داشت و از این نظر به بهبود وضعیت قضایی کشور و سیاست قضازدایی کمکی نمی‌کند.

در کنار چالش‌های یادشده گفتنی است آرای صادرشده و اسنادی که در اجرای این آرا صادر می‌شوند، مانع از مراجعه متضرر به مراجع قضایی نمی‌شوند. به عبارتی، اسنادی تضمین‌شده که عامل قضازدایی و تأمین‌کننده اهداف مندرج در سند تحولی قوه قضاییه برای کاهش پرونده‌های قضایی باشند، در عمل صادر نمی‌شود.[۲]

---

۱. مزارعی، غلام‌حسن و سجاد مردانی، «**نقد و تحلیل ماهیت و کارکرد هیئت حل اختلاف قانون خاص ثبتی**»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، تیر ۱۴۰۲، دوره پنجم، شماره ۱۵، ص ۱۹۶.

۲. نگارنده منکر لزوم نظارت قضایی بر اعمال اداری نیست و در ادامه مقاله، درباره این موضوع، مطالبی خواهد آمد.

بنابراین، با پذیرش فروض بالا، پرسش این است که برای ارتقای کارکردی قانون تعیین تکلیف در راستای تحقق اهدافِ مندرج در ماده ۳ قانون جامع حدنگار (مبنی بر تعیین تکلیف و تثبیت مالکیت تمامی اراضی و املاک داخل در محدوده جغرافیایی کشور) و صدور آرایی که عاملِ صدور اسناد مالکیت تضمین‌شده و قاعدتاً امر قضازدایی گردند، چه اصلاحاتی می‌بایست اعمال شود و چه ابزارهایی باید در اختیار هیئت‌ها قرار گیرد؟

در ادبیات حقوقی کشور، پژوهش‌هایی با محوریتِ بازبینی، اصلاح ساختار و فرآیندهای رسیدگیِ هیئت حل اختلاف موضوع قانون تعیین تکلیف مشاهده می‌شود که از آن جمله می‌توان به این مقاله‌ها اشاره کرد: «بررسی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی»،[۱] «نقد و بررسی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی»،[۲] «نقد و تحلیل ماهیت و کارکرد هیئت حل اختلاف قانون خاص ثبتی»[۳] و ایده برگزیده‌شده نگارنده در «نخستین رویداد ملی راه‌کارهای تحقق دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری».[۴] با این حال، نوآوریِ این مقاله در بیانِ مبانی توجیهی در خصوص ارتقای کارکردی قانون تعیین تکلیف و هیئت موضوع این قانون و هم‌چنین طرح پیشنهادهای کاربردی در این حوزه است.

به همین منظور، ضمن بررسی وضعیت فعلی هیئت‌ها و محدوده صلاحیت آن‌ها، ابتدا با این مرجع شبه قضایی آشنا می‌شویم. سپس ضمن تبیین مبانی توجیه‌کننده لزوم رسیدگی ماهوی و ارتقای کارکردی هیئت‌ها (برای صدور آرای قاطع)، با نگاهی منتقدانه به وضعیت فعلی، راهکارهای ارتقای کارکردی این مرجع در پرتو سند تحولی قوه قضاییه و سیاست‌های مندرج در ماده ۳ قانون جامع

۱. قاسمی قاسموند، علی‌رضا، «**بررسی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی**»، پژوهش‌های حقوقی قانون‌یار، زمستان ۱۳۹۸، دوره دوم، شماره ۸، صص ۱۰۰-۶۳.

۲. بحری، ادریس، «**نقد و بررسی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی**»، نهمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران، ۱۳۹۹، صص ۲۰-۱.

۳. مزارعی و مردانی، پیشین.

۴. فاطمیان، امیرمسعود، «هیئت نظارت موضوع ماده ۶ قانون ثبت و تطبیق با اصول دادرسی عادلانه»، در: اکبری، مینا، علی تقی‌نژاد و فاطمه افشاری، **مجموعه ایده‌های برگزیده نخستین رویداد ملی راه‌کارهای تحقق دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری**، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۴۰۰، صص ۹۱-۹۵.

حدنگار (کاداستر) کشور بیان می‌شود. بهره‌گیری از دو مجموعه «آیین دادرسی عادلانه و منصفانه»[۱] به عنوان اصولِ پذیرفته‌شده در شرع مقدس و حقوق اسلامی از جمله سند تحول قضایی[۲] و مجموعه‌ای از قواعد راهبردی در رسیدگی‌های استاندارد، در ارائه پیشنهادها راه‌گشاست.

هدف این مقاله، پس از اصلاح قانون، بازطراحی استاندارد نظامِ رسیدگی هیئت موضوع قانون تعیین تکلیف به صورتی است که ضمن تعبیه اصول ناظر بر دادرسی منصفانه در ساختار و فرآیند رسیدگی این مراجع شبه قضایی، هیئت‌ها به دایره وسیع‌تری از تقاضاها رسیدگی و نقش مؤثرتری در نظام مالکیت کشور ایفا کنند.

گفتار اول. تعریف، صلاحیت و ترکیب هیئت

در این گفتار، ابتدا تعریفی دقیق و جامع از هیئت‌ها و ویژگی‌های آن می‌آید و سپس محدوده صلاحیتِ هیئت حل اختلاف بررسی می‌شود.

بند اول. تعریف

یکی از نقاط ضعف قانون‌گذاری، نبود تعریف حقوقی نهادهای در نظر گرفته‌شده در متن قانون و صرفاً اکتفا کردن به شرح وظایف آن‌هاست. با بررسی قانون تعیین تکلیف و آیین‌نامه اجرایی آن نیز این نقیصه مشهود است. ماده یک قانون به ترکیب اعضای هیئت بسنده کرده است و تعریفی از آن ارائه نمی‌دهد. با جمع‌بندی مواد قانون و رویه اجرایی، ناظر به تحدید مفهومی مراجع اختصاصی اداری در حقوق ایران، هیئت حل اختلافِ موضوع قانون تعیین تکلیف را می‌توان مرجعی شبه قضایی دانست که نوعی دادرسی اداری اختصاصی یا رسیدگی به تقاضاهای مردم نسبت به اراضی تصرفی خود را انجام می‌دهد. بدیهی است دلیل تشکیل این هیئت را می‌توان محظورات و مشکلات قضایی مانند کمبود امکانات لازم برای رسیدگی به انبوه اختلافات و شکایات، پیدایش

---

۱. نک: دیگر مقالاتی که از اصول دادرسی عادلانه در اصلاح مراجع شبه قضایی استفاده شده است، مانند: فاطمیان، امیرمسعود، علی‌رضا حسنی و امیر خواجه‌زاده، «ارتقای عملکرد هیئت نظارت و شورای عالی ثبت در پرتو اصول دادرسی عادلانه و آیین دادرسی مدنی فراملی»، **مجله حقوق پزشکی**، جلد پانزدهم، ویژه‌نامه نوآوری حقوقی، ۱۴۰۰، صص ۸۱۵-۸۲۸.

۲. قسمت اخیر مقدمه سند تحولی قوه قضاییه: پی‌آمد نهایی تحول در قوه قضاییه، دست‌یابی به «عدالت» و «رضایت‌مندی مردم» است.

شایبه مداخله قوا در صورت دخالت قوه قضاییه (برای رعایت اصل استقلال قوا) در خصوص اراضی و املاک دولتی، پاسخ‌گو نبودن قوانین جاری ثبت به حل مشکلات، قضازدایی و کیفرزدایی و توجه به اصل تخصص به موضوعات اختصاصی دانست که در صلاحیت این مراجع است.

بند دوم. ساختار و ترکیب هیئت

به لحاظ سازمان‌دهی، هیچ گونه وابستگی و ارتباط سلسله‌مراتبی میان هیئت‌ها و دادگاه‌های دادگستری وجود ندارد. به لحاظ سامانی، این هیئت در ادارات ثبت اسناد و املاک تشکیل می‌شود و فعالیت می‌کند، اما تابع دستور و اعمال نظر سلسله‌مراتب مراتب اداری نیست و صرفاً بر اساس صلاحیت‌های اختصاصی ناشی از اجرای قانونِ مؤسس خود رسیدگی می‌کند. برابر ماده یک قانون تعیین تکلیف، هیئت یا هیئت‌های حل اختلاف از سه عضو تشکیل می‌شوند که عبارتند از: یک قاضی به انتخاب رییس قوه قضاییه، رییس اداره ثبت یا قائم‌مقام وی و حسب مورد، رییس اداره راه و شهرسازی یا رییس اداره جهاد کشاورزی یا قائم‌مقام آنان. برابر تبصره ۳ ماده یک قانون یادشده، تصمیمات هیئت در مورد املاک افراد غایب و محجور با نظر قاضی هیئت، معتبر است. وجود قاضی، وجهه حقوقی و رویکرد بی‌طرفانه به هیئت می‌دهد و با توجه به ذی‌نفع نبودن دستگاه قضایی در رسیدگی‌ها، انتخابی شایسته و بجاست. چون در تشریفات صدور سند مالکیت در اجرای قانون تعیین تکلیف، استعلام از اداره راه و شهرسازی و جهادکشاورزی صورت می‌پذیرد، شایسته بود قانون‌گذار صرفاً دعوت از نمایندگان این ادارات را بدون حق رأی در جلسات تصویب می‌کرد یا برای عضو راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی، دامنه مضیقی از حق اظهار نظر و رأی در جلسات تعریف می‌کرد.

بند سوم. صلاحیت

با جمع‌بندی موارد پیش‌گفته، هیئت موضوع قانون تعیین تکلیف، واجد صلاحیت تشخیصی به معنای رسیدگی به منظور احراز یک وضعیت است. رسیدگی در این‌جا می‌تواند طیفی از عملکردها از جمله استماع، حل اختلافات، بررسی صحت و سقم یک موضوع، تشخیص دادن، بازبینی و تصدیق یک امر و تصمیم‌گیری را در بر بگیرد.[1] مستفاد از مواد ۱ و ۲ قانون تعیین تکلیف، صلاحیت هیئت‌ها

۱. شیبانی، عادل و غلامرضا مولابیگی، «**درآمدی بر مفهوم صلاحیت‌های تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری**»، فصل‌نامه حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، سال هشتم، شماره ۳۶، ص ۱۲۱.

محدود به مواردی است که موردِ تقاضا اعم از اعیانی‌های احداث‌شده روی اراضی و هم‌چنین زمین‌های کشاورزی و نسق‌های زراعی و باغاتی اولاً در اراضی دولتی، عمومی، ملی، منابع طبیعی و موات مستقر نباشند.[۱] ثانیاً واجد سابقه ثبتی باشند.[۲] ثالثاً با آن‌که منشأ تصرفات متصرفان قانونی[۳] است، به علت موانعی هم‌چون فوت مالک رسمی و حداقل یک نفر از ورثه وی، دسترسی نداشتن به مالک رسمی و در صورت فوت وی، دسترسی نداشتن به حداقل یک نفر از ورثه وی، مفقودالاثر بودن مالک رسمی و حداقل یک نفر از ورثه وی، دسترسی نداشتن به مالکان مشاعی در مواردی که مالکیت متقاضی، مشاعی و تصرفات وی در ملک، مفروز است، امکان صدور سند مالکیت مفروزی از طریق قوانین جاری برای آن‌ها میسر نباشد.

مواد ۹ و ۱۰ قانون، ناظر به بخش دیگری از صلاحیت هیئت‌هاست. به موجب مواد موصوف، در مواردی که تمام یا بخشی از اعیان در اراضی موقوفه احداث شده باشد و هم‌چنین در مواردی که متصرفان در اراضی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تصرف کرده باشند، هیئت‌ها با رعایت مقررات و سپری کردن تشریفات رأی خواهند داد.

مفاد ماده یک حکایت از آن دارد و این موضوع در ماده ۵ قانون تعیین تکلیف نیز تصریح شده است که هر گاه راجع به مالکیت و منشأ آن اعم از تحقق معامله یا اصالت مبایعه‌نامه عادی میان طرفین و مالکین مشاع، اختلاف و معارضه‌ای باشد، هیئت‌ها توانایی تعیین تکلیف وضعیت ثبتی مورد تقاضا را ندارند و تثبیت مالکیت در این خصوص بلاتکلیف می‌ماند. این در حالی است که مهم‌ترین فرضِ مراجعه اشخاص به هیئت قانون تعیین تکلیف، امکان‌ناپذیری صدور سند مالکیت در اجرای قوانین عام ثبتی است. از طرفی، عبارت «تعیین تکلیف» نیز مفهوم «ترافع» را به یاد می‌آورد. با این حال، مفاد قانون و رویه اجرایی نیز از غیر ترافعی بودن صلاحیت هیئت یادشده حکایت دارد.

---

۱. نک: ماده ۲ قانون تعیین تکلیف.

۲. از زمان پذیرش اظهارنامه تا ختم عملیات مقدماتی ثبت، ملک را در جریان ثبت یا جاری می‌گویند و املاکی که در دفتر املاک به ثبت رسیده باشند، املاک ثبت‌شده می‌باشند. املاکی که در جریان ثبت بوده یا ثبت دفتر املاک گردیده‌اند، املاک دارای سابقه ثبتی است.

۳. در حقوق ثبت، تصرفی دلیل مالکیت است که منشأ آن معلوم باشد و آن منشأ قانوناً سبب مالکیت یا انتقال مالکیت باشد. (شهری، غلامرضا، **حقوق ثبت اسناد و املاک**، تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۳، صص ۶۲-۶۳)

به همین دلیل، شایسته است قانون تعیین تکلیف و ساختار و فرآیند رسیدگی در هیئت‌ها به نحوی اصلاح گردد که هیئت‌ها توان‌مندی لازم را برای بررسی دامنه گسترده‌تری از مسائل مطرح‌شده ثبتی داشته باشند. اصلاح ساختار و اعطای ابزارهای رسیدگیِ قانونی می‌تواند هیئت را از وضعیت فعلی که صرفاً امکان رد یا پذیرش تقاضای مستدعیان ثبت را دارد، به هیئتی تبدیل کند که فارغ از تقاضاهای رسیده، راساً توانایی تعیین تکلیف مالکیتِ رسمی هر محدوده از اراضی کشور را داشته باشد.

بند چهارم. نظارت قضایی

آرا و تصمیم‌های هیئت با وجود فعالیت در داخل اداره، قابل اعتراض و نظارت قضایی است. به تعبیر صحیح‌تر، دادرسی در این هیئت، نوعی دادرسی در اداره است تا دادرسی بر اداره.[1] در این راستا، دیوان عدالت اداری، نظارت عالی قضایی بر دادگاه‌های اختصاصی اداری و مراجع شبه قضایی را به عهده دارد. با توجه به ماهیت رسیدگی‌های هیئت حل اختلاف مشعر بر رسیدگی به تقاضاهای ثبتی و صلاحیت تشخیصی این مرجع، رسیدگی فرجامی به آرای هیئت موصوف در صلاحیت دیوان عدالت اداری مستقر می‌گردد. در مواردی ممکن است به حکم قانون‌گذار، دادگاه‌های عمومی دادگستری از صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای قطعی مراجع شبه قضایی برخوردار باشند. در مورد هیئت حل اختلاف مورد پژوهش، مستند به ماده ۳ قانون، دادگاه عمومی دادگستری، صلاحیت رسیدگی به شکایت اشخاص ذی‌نفع از آرای این هیئت را دارد.

گفتار دوم. مبانی توجیه‌کننده ارتقای کارکردی هیئت

لزوم توجه به مقتضیات اداری و اجرایی و منافع عمومی، مؤلفه‌هایی چون اصل تخصص، ضرورت رسیدگی سریع، سیاست قضازدایی و محظورات قضایی نیز از مبانی موجهه تشکیل مراجع شبه قضایی قلمداد شده‌اند. این مؤلفه‌ها اقتضا می‌کنند که رسیدگی ماهوی به بخشی از تقاضاها در صلاحیت این مراجع قرار گیرند. ضمن آن‌که وظیفه هیئت‌ها در اجرای قانون تعیین تکلیف و در راستای سیاست‌گذاری‌های حاکمیت مبنی بر تثبیت صددرصدی مالکیت‌هایِ املاک و اراضی کشور (ماده ۳ قانون جامع حدنگار) ایجاب می‌کند این مراجع شبه قضایی با سرعت قابل قبول، از حالت فعلی خارج شوند و اقداماتِ مقتضی

۱. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۱۱۱.

برای تثبیت مالکیت‌ها انجام دهند. بدیهی است تحقق این مهم به توان‌مندسازی هیئت‌ها از طریق اعطای ابزارهایی وابسته است که امکان رسیدگی دقیق و ماهوی توسط این مراجع فراهم گردد. در ادامه به مبانی قانونیِ توجیه‌کننده رسیدگی ماهویِ مراجع شبه قضایی خواهیم پرداخت.

بند اول. نظریه «اعمال اداری برای تأمین خدمات عمومی»

نظریه اعمال اداری برای تأمین خدمات عمومی، معیاری است که برای تشخیص موضوعاتِ داخل در صلاحیت مراجع شبه قضایی وجود دارد. مطابق با این نظریه، مراجع اختصاصی اداری (شبه قضایی) به اختلافات و تخلفات ناشی از اعمال اداری رسیدگی می‌کنند. به عبارتی، تشکیل مراجعِ شبه قضایی با استدلال‌هایی از این دست، موجه دانسته شده است که این اقدام با هدف حقوق اداری مبنی بر توان‌مند کردن اداره برای تأمین هرچه بهتر نیازهای مردم سازگاری دارد.[1] تشکیل این مراجع به اداره اجازه می‌دهد که بتواند اختلافات خود را با شهروندان در همان اداره و با ملاحظه خط‌مشی عمومی اداره حل‌وفصل کند. «اصل دوگانگی قضایی» که در نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است، مراجع قضایی را از رسیدگی به دعاوی راجع به اعمال اداری منع کرده و آن را در صلاحیت محاکم اداری قرار داده است. به عبارت دیگر، جدایی قضاوت عمومی دادگستری از قضاوت اداری به این معناست که دستگاه اداری می‌تواند با استقلال کافی، مسائل قضایی و اختلافات مربوط به فعالیت‌های خود را راساً و بدون دخالت مستقیم و ابتدایی دستگاه رسمی قضایی حل‌وفصل کند.[2]

بند دوم. اصل سرعت

صدور رأی در مهلت و زمان معقول، یکی از مصادیق حقوق افراد درگیر در فرآیند دادرسی و از جمله شرایط دادرسی عادلانه و منصفانه است که در رسیدگی‌های قضایی به علت کثرت پرونده‌های ورودی مراجع، ناکارآمدی نظام دادگستری و تشریفاتی بودن دادرسی‌ها رعایت نمی‌شود. مفهوم معقول بودن مهلت دادرسی آن است که با صرف مدت زمانی متعارف بتوان به پرونده رسیدگی کرد و از این طریق، عدالت را برقرار ساخت.[3]

---

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه، **راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیر قضایی**، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۷، ص ۴۶.

۲. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ص ۷۳.

۳. صابر، محمود و نسرین حصاری طباطبایی، «**آثار حقوقی و اقتصادی نظام ثبت املاک**»، فصل‌نامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۰، دوره چهل و یکم، شماره ۲، ص ۴۷.

از طرفی، علل تشکیل مراجع شبه قضایی را رفع اختلافات ناشی از روابطی دانسته‌اند که به سرعت عمل و تصمیم‌گیری سریع نیازمند است و این مهم با طبع مراجع قضایی عمومی و آیین دادرسی آن سازگار نیست. به همین دلیل، مراجعی در خارج از سامانه مراجع عمومی قضایی، با عنوان‌های سازمان، هیئت و کمیسیون حل اختلاف به وجود آمده‌اند که بر اساس قوانین ماهوی و شکلی ویژه به اختلافات ناشی از اجرای قوانین خاص رسیدگی می‌کنند.[۱]

آیین رسیدگی در مراجع شبه قضایی بسیار ساده، سریع و بدون تشریفات است و از اصول و قواعد پیچیده آیین دادرسی مدنی و کیفری تبعیت نمی‌کند و از این بابت با اصل استمرار خدمات عمومی سازگارتر است. در نتیجه، همان طور که اصل «سرعت» از علل موجهه تشکیل این مراجع است، همین اصل ایجاب می‌کند مراجع شبه قضایی ضمن ورود به ماهیت اختلاف، آرایی صادر کنند که تکلیفِ نهایی مسئله را تعیین کند.

بند سوم. اصل تخصص

امروزه فعالیت‌های اجتماعی به قدری توسعه و گسترش پیدا کرده است که لزوم تخصص در جمیع شئون و فنون آشکار می‌سازد و حتی دانش حقوق و علم قضاوت و علوم مرتبط با آن نیز از این نظر بی‌بهره نمانده است. به همین دلیل، لزوم تشکیل مراجع شبه قضایی که واجد صلاحیت اختصاصی در رسیدگی به موضوعات خاص و تخصصی هستند و ترکیب اعضا آن‌ها چنان است که از افراد مجرب و متخصص در زمینه مورد اختلاف تشکیل شده‌اند، انکارناپذیر است.[۲]

دادگاه‌های عمومی به علت تخصص نداشتن در امور مسائل فنی و اداری و با توجه به این‌که نوع تربیت و آموزش دادرسان دادگستری صرفاً متکی به علومات حقوقی است، توانایی لازم و کافی برای قضاوت در مورد دعاوی پیچیده اداری را ندارند. از سوی دیگر، دادرسان قضایی از پیشرفت سریع و تحولات مستمر علوم و فنون جدید بیگانه‌اند و مثلاً از اصول و قواعد شهرسازی یا مسائل ثبتی و هم‌چنین امور اقتصادی، حسابداری، پزشکی و مالی اطلاعی ندارند. قضات دادگستری به

۱. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «**مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران**»، نشریه علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، تابستان ۱۳۸۳، شماره ۴۱، ص ۹۳.

۲. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ص ۸۷.

خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلان کشور آشنایی ندارند و در صورت قضاوت در این مباحث موجب نادرستی در تصمیم‌گیری و باعث کندی در اجرای سیاست‌های توسعه در کشور می‌شوند. به همین دلیل، حکومت‌ها مجبور شده‌اند برای توفیق در اجرای وظایف متعدد و متنوع خود، مراجع شبه قضایی در دستگاه‌های اداری تأسیس کنند. این مراجع با مقتضیات اعمال اداری و روش‌های ارائه خدمات عمومی سازگارترند؛ زیرا اولاً اعضای این مراجع معمولاً در زمینه دعاوی متنازعٌ فیه تخصص دارند. علاوه بر این، با خط‌مشی‌های کلان و سیاست‌گذاری‌های مقامات عالی اداری آشناترند و عمل آن‌ها موجب تسریع در امور جاری سازمان‌های عمومی و جلوگیری از هر گونه رکود و آسیب زدن به اجرای تصمیمات می‌گردد.

گفتار سوم. دگرگونی نظام ثبتی با اصلاحات اساسی

همان طور که بیان شد، کیفیتِ رسیدگی هیئت حل اختلاف موضوع قانون «تعیین تکلیف»، زیرساختی مؤثر برای صدور آرا و تصمیماتِ مؤثر ندارد. این کمبودها باعث شده است هیئت‌ها به جای تعیین تکلیف وضعیت مالکیتِ اراضی و املاک، با صدور آرای متعددِ منفی (نسبت به تقاضای ثبت واصله از طرف متقاضیان) بر آشفتگی وضعیت مالکیت‌ها بیافزایند. به همین منظور، نظام ثبتی به طور عام و قانون تعیین تکلیف می‌بایست چنان اصلاح شوند که انقلاب ساختاری، تغییر رویکرد و اصلاح فرآیندی در هیئت‌ها را تأمین کنند. اصلاحات اساسی ضامن تحقق صدور آرای صحیح، ماهوی، متقن و تخصصی و عامل کاهش ورودی پرونده‌های قضایی است. گام اول اصلاحات پس از اصلاح قانون، تغییر رویکرد هیئت‌ها از حالت تقاضامحور به منظور تعیین تکلیف حداکثری وضعیت مالکیت‌هاست. پس تحقق یک سازمانِ عادلانه برای این مراجع شبه قضایی مورد انتظار است.

در این گفتار برای ارتقای کارکردی این هیئت‌ها به این موردها خواهیم پرداخت: تعیین تکلیفِ مالکیتِ کلیه نقاط داخل در محدوده جغرافیایی کشور (اهداف ماده ۳ قانون جامع حدنگار)؛ صدور اسناد مالکیتی تضمین‌شده که عامل قضازدایی به معنای کاهش ورودی پرونده‌های قضایی است و تطبیق هیئت‌ها با اصول دادرسی عادلانه و اصلاح ساختاری و فرآیندِ رسیدگی این مراجع به منظور ورود به ماهیت تقاضاها و منازعات ثبتی.

بند اول. چرخش از تقاضامحور بودن رسیدگی‌ها

صرفِ نظر از آن‌که رویه ثبتی از این حکایت نمی‌کند که دولت راساً و بدون تقاضای ثبت و امضای اظهارنامه ثبتی توسط متقاضی ثبت یا ثبت تقاضانامه از ناحیه مستدعی اجرای قانون تعیین تکلیف به ثبت ملک به نام متقاضی (اشخاص) دست بزند، باید توجه داشت که اقتضای ثبت ملک نیز با چنین اقدامی از سوی دولت بدون تقاضای متصرف و مستدعی ثبت یا نماینده و یا قائم‌مقام قانونی او سازگاری ندارد. علاوه بر این، از عمومات مقررات ثبت نیز چنین نتیجه‌ای به دست نمی‌آید. از جمله می‌توان به لزوم برگرداندن اظهارنامه‌های ثبتی توسط متقاضیان ثبت یا نمایندگان آن‌ها اشاره کرد که در مواد مختلف قانون ثبت و آیین نامه آن بر آن تأکید شده است.[1]

با این حال، ماده ۳ قانون جامع حدنگار به صدور اسناد مالکیت به گونه‌ای نظر دارد که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و سند مالکیت نباشد. بنابراین، ضمن تعیین مهلت پنج‌ساله، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را مکلف کرده است قانون حدنگاری را به صورتی به انجام برساند که موقعیت و حدود همه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیر دولتی و هم‌چنین موقعیت و حدود همه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور مشخص و تثبیت شود. حقیقت آن است که تأمین هدفِ این ماده حتی پس از گذشت مهلت زمان در نظر گرفته‌شده با موانعی مواجه است. قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ به تنهایی امکان رسیدگی و تعیین تکلیف تمامی اراضی و املاک فاقد سند مالکیت سرزمینی را ندارد. قوانین دیگر از جمله قانون «تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی»، قانون «الحاق موادی به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»[2] و قانون «نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آن‌ها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند»،[3] نیز فارغ از زمان‌بر بودن رسیدگی‌ها، تقاضامحورند. این موضوع در مواد یک، ۴، ۸ و ۱۷ قانون تعیین تکلیف

---

۱. بهرامی، داریوش، **حقوق ثبت املاک در ایران**، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۲۷۴.

۲. نک: فاطمیان، امیرمسعود، علی‌رضا حسنی و امیر خواجه‌زاده، «**نقش و کارکرد هیئت رسیدگی به اختلافات در ثبت اسناد مالکیت روستایی از منظر اصول حقوقی. اخلاقی دادرسی عادلانه**»، مجله اخلاق زیستی، ویژه‌نامه تأملات اخلاقی و حقوقی، ۱۴۰۰، ص ۴۵.

۳. نک: مزارعی و مردانی، پیشین، ص ۱۹۱.

مشهود و ماده ۴ آیین‌نامه نیز به صراحت اعلام می‌دارد: «متقاضی صدور سند مالکیت... با تکمیل فرم تقاضانامه الکترونیکی و...، تصویر مصدَّق مدارک و فایل نقشه را از طریق پست به دبیرخانه هیئت ارسال می‌نماید».[1]

به نظر می‌آید باید ضمانت اجرایی برای تقاضا نکردن صدور سند مالکیت تعیین گردد تا پس از سپری شدن مواعدی مشخص، اراضی و املاکی که نسبت به آن‌ها تقاضایی واصل نگردیده است، تعیین تکلیف شوند. سابقه قانون‌گذاری در اثنای تصویب قانون ثبت اسناد و املاک حاوی نکات قابل توجهی است. ماده ۱۲ سابق قانون ثبت مصوب ۱۳۱۰ (قبل از اصلاح در سال ۱۳۲۲) اعلام می‌دارد: «هر ملکی که نسبت به آن اظهارنامه داده نشده باشد، در ضمن اعلان نوبتی مذکور در ماده ۱۱ قانون ثبت، به عنوان مجهول‌المالک اعلان خواهد شد... اگر تا انقضای ده سال مذکور در فوق، هیچ کس تقاضای ثبت ملکی را که مجهول‌المالک اعلان شده، ننماید، اداره ثبت به تقاضای مدعی‌العموم بدایتِ محل، مطابق قسمت اخیر ماده ۱۱، ملک را به اسم دولت اعلان کرده و به موجب مقررات این قانون، سند مالکیت صادر خواهد نمود».

بعدها قانون‌گذار به منظور ایجاد انگیزه همکاری و تشویق مالکان به تقاضای ثبت، ضمانت اجرای تقاضا نکردن ثبت املاک مجهول‌المالک را تعدیل کرد و ماده ۱۲ قانون ثبت در سال ۱۳۲۲ اصلاح گردید. پس از گذشت قریب به یک قرن از تصویب قانون ثبت، هم‌چنان بخشی از اراضی و املاک کشور تعیین تکلیف نگردیده است و امکان صدور سند مالکیت مفروزی برای آن‌ها میسر نیست. با توجه به شرح موصوف، شایسته است اجرای قانون تعیین تکلیف از حالت تقاضامحور بودن خارج و برای تقاضا نکردن ثبت، ضمانت اجراهای قوی‌تری تصویب گردد. حالتی که پیشنهاد می‌شود، تثبیت اولیه این املاک با حدود و مشخصات کامل به نام دولت و سپس انتقال این املاک به متصرفان است. این موضوع ضمن آن‌که موجب تثبیت تمامی قطعات می‌شود، زمینه اعتبار اسناد عادی در نقل و انتقال املاک فاقد سند را نیز از بین خواهد برد.

۱. مواد ۲، ۴، ۵، ۶، ۱۰ و ۱۲ آیین‌نامه نیز بر تقاضامحور بودن رسیدگی‌ها تأکید دارند.

بند دوم. پذیرش مرور زمان و تشکیل صندوق تأمین خسارات ثبتی

فرآیند پذیرش ثبت و تثبیت مالکیت‌ها در اجرای ثبت عمومی[۱] موجب صدور اسناد مالکیت تضمین‌شده[۲] می‌گردد؛ زیرا مستند به ماده ۲۴ قانون ثبت پس از انقضای مدت اعتراض در اثنای عملیات مقدماتی ثبت، ادعای تضییع حق تحت هیچ عنوان از کسی پذیرفته نمی‌شود. در مقابل، صدور اسناد مالکیت صادرشده در اجرای روش‌های ثبت فوق‌العاده از جمله قانون تعیین تکلیف، متزلزل و ناتضمین‌شده است؛ زیرا به موجب ماده ۳ قانون یادشده، صدور سند مالکیت، مانع از مراجعه متضرر به دادگاه نخواهد شد و پیوسته باب اقامه و استماع دعوای ابطال مفتوح است. این در حالی است که بر اساس اصول ثبتی منتج از نظریه اعتماد عمومی، نظام ثبتی می‌بایست همانند آینه‌ای فرض باشد که به درستی و به طور کامل و فراتر از هر دلیلی، همه واقعیات موجود در خصوص حقوق مربوط به املاک را منعکس می‌کند (اصل آینه).[۳] این نظام تنها منبع اطلاعاتی برای کسانی باشد که به دنبال آگاهی از وضعیت حقوقی مال غیر منقولند. در واقع، ثبت، در این تعریف همانند حایلی میان عیوب حق مالکیت ثبت‌شده و ظاهر انعکاس‌یافته از سوی دفاتر ثبتی است (اصل پرده).[۴]

حال اگر شخص ثالث با حسن نیت بر اساس اطلاعات منعکس‌شده از نظام ثبتی، زمین یا حقوق موضوع بحث را با تکیه بر اطلاعات دفاتر ثبتی تملک کند و به عنوان مالک آن ثبت شود و بعدها مشخص شود اطلاعات منعکس‌شده ثبتی به علت خطاهای انسانی، معیوب بوده و مالک واقعی، شخص دیگری است و شخص ثالث به اشتباه از دیگری تملک کرده است، در این صورت، رویکرد نظام حقوقی کشور چگونه باید باشد؟ آیا برخلاف اصول آینه و پرده باید به برگرداندن وضعیت ثبتی به حالت نخست و اعاده مالکیت مالک واقعی و جبران خسارت از خریدار با حسن نیت حکم داد؟ یا این‌که اصول موصوف را محترم شمرد و به منظور حمایت از شخص ثالث در نظام ثبت املاک و

---

۱. قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰.

2. Absolute title

۳. طباطبایی حصاری، نسرین، «**وصف تجریدی نظام ثبت املاک بر مبنای تئوری اعتماد عمومی**»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، دوره پنجم، شماره ۲، صص ۴۹۴-۴۹۰.

۴. همان، صص ۴۹۶-۴۹۴.

تأمین کارکرد «اطلاع رسانی» نظام یادشده[۱] به حفظ مالکیت شخص ثالث با حسن نیت و جبران خسارات مالک واقعی (متضرر) رأی داد؟

برخی پژوهش‌گران معتقدند در پیش گرفت رویکرد دوم علاوه بر آثار حقوقی که به دنبال دارد، اثری مهم در استقرار امنیت و رفاه اقتصادی خواهد داشت[۲] و انتظار از «کارکرد صحیح اطلاع‌رسانی» نظام ثبتی نیز حمایت از خریدار با حسن نیت است. پس «اصل تضمین»[۳] به کمک خریدار با حسن نیت می‌آید. این نظریه با اهداف و کارکردهای نظام ثبتی هم‌خوانی دارد. ما نیز معتقدیم «امنیت نقل و انتقالات ایجاب می‌کند که تحصیل حقوق در صورت وجود ظاهر درست و قانونی محل تردید نباشد».[۴]

با این حال، برای در پیش گرفتن این رویکرد نسبت به اسناد مالکیت باید قائل به تفکیک شد. برخی از املاک فاقد سابقه ثبتی که در اجرای مقررات ثبت عمومی و مستند به ماده ۱۲ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ از آن‌ها پذیرش اظهارنامه به عمل آمده است و پس از پیمودن تشریفاتِ عملیات مقدماتیِ ثبت برابر مواد ۲۱ و ۲۲ قانون ثبت در دفتر املاک ثبت گردیده‌اند، به موجب ماده ۲۴ قانون ثبت اسناد مالکیتی تضمین شده‌اند. پس عدالت و انصاف ایجاب می‌کند نسبت به این قسم از اسناد، از شخص ثالث با حسن نیت حمایت شود و صلاح بر آن است که به فکر رفع ضرر از مالک واقعی باشیم تا استرداد ملک به وی.

اگر صدور اسناد مالکیت در اجرای قوانین خاص و در چارچوب نظام‌های ثبتی فوق‌العاده از جمله قانون «تعیین تکلیف» باشد، چون رویکرد این گونه قوانین مبتنی بر سهل و ممتنع بودن پذیرش ثبت است و به اعلام صریح در متن مقرره، اسناد مالکیت صادرشده تضمین‌ناشده تلقی می‌شوند و مانع مراجعه متضرر به مراجع قضایی نمی‌گردند، در برابر این گونه اسناد باید رویکردی محتاطانه‌تر

---

۱. طباطبایی حصاری، نسرین و محمود کاظمی، «**جایگاه حمایت از اشخاص ثالث در نظام‌های ثبت املاک**»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهار و تابستان ۱۳۹۲، دوره چهارم، شماره ۱، صص ۱۵۴-۱۳۷.

۲. صابر و طباطبایی حصاری، پیشین، صص ۱۲۹-۱۱۵.

۳. اصل بیمه یا تضمین، این مفهوم را بیان می‌کند که اگر حق مالکیتی ثبت شود، به وسیله دولت مورد تضمین است.

۴. صقری، محمد، «**اعتبار صحت ظاهری در حقوق مدنی (بحثی در حقوق ایران و فرانسه)**»، فصل‌نامه پژوهش حقوق و سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۵، سال هشتم، شماره ۱۸، ص ۱۹۹.

داشت. معتقدیم نسبت به این قسم از اسناد مالکیت می‌بایست پذیرش دعوا نزد مراجع قضایی را پذیرفت. با این حال، برای امکان اقامه دعوا می‌بایست مرور زمان (پیشنهاد: دوساله) در نظر گرفت؛ زیرا منافع عمومیِ تثبیت مالکیت ایجاب می‌کند وضعیت کلی مالکیت رسمی در کشور در معرض تزلزل همیشگی نباشد.

نتیجه آن‌که هر نظام ثبتی که بخواهد حق مالکیت را به طور مؤثر تضمین کند، به یک سازوکار جبران خسارت نیازمند است. در پیش گرفتن رویکرد تأمین خسارت زیان‌دیدگان برای تضمین حقوق شهروندان[1] نیز مستلزم ایجاد صندوق تضمین خسارت است. ایجاد صندوق بیمه خسارت زیان‌دیدگان از خطاها و اشتباه ثبتی و بهره‌گیری از این صندوق برای حفظ جایگاه ماده ۲۲ قانون ثبت و حفظ خدشه‌ناپذیری و اعتبار سند رسمی و حقوق اشخاص می‌تواند تحول در نظام ثبتی ایران را رقم بزند.

بند سوم. رفع موانع اجرایی و اصلاح جامعه هدف قانون

حدنگاری کل کشور و به طور ویژه، صدور سند مالکیت مفروزی برای اراضی کشاورزی و باغی و به تبع آن، اجرای قانون تعیین تکلیف با موانع قانونی از جمله قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی مواجه است. گره زدن سیاست‌های کشور به قوانین ثبتی و ایجاد ضمانت اجرا و اهرم علیه متقاضیان، بارها در قوانین حوزه ثبت املاک و اسناد تجربه شده و متأسفانه هیچ وقت به نتایج مطلوبی نرسیده است.[2]

همگان مطلعند به دلیل اجرای قوانین اصلاحات ارضی، وضعیت مالکیت‌ها در حوزه اراضی کشاورزی عمدتاً مشاعی است و فوت عمده زارعین دهه‌های ۴۰ و ۵۰ شمسی و خرد شدن میزان مالکیت ورثه در کنار دیگر معضلاتی که خارج از موضوع این مقاله است، باعث شده است اراضی تحت تصرف مالکین مشاعی به صورت جزئی و زیر حد نصاب‌های مورد نظر حاکمیت باشد. این وضعیت فعلی

۱. تنک، آندره، **مبانی و اصول مسؤولیت مدنی از دیدگاه حقوق تطبیقی**، ترجمه: سید حسین صفایی و سید احسان حسینی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۱۸۳.

۲. نمونه بارز آن، تبدیل دفاتر اسناد رسمی به گلوگاه وصول بدهی‌های مالیاتی، عوارض و بیمه اشخاص است که در حال حاضر موجب بی‌رغبتی مردم به تنظیم رسمی اسناد و در نهایت، ایجاد آشفتگی در وضعیت مالکیت‌ها شده است.

اراضی کشاورزی است و با توجه به فقدان اسناد مالکیت مفروزی، فروش اراضی کشاورزی از طریق بهره‌گیری از اسناد عادی در حال انجام و سیاست‌های جلوگیری از خرد شدن اراضی مانع اقدامات افراد نگردیده است.

به نظر می‌آید سیاست‌گذاران بدون توجه به علل بنیادی خرد شدن اراضی کشاورزی صرفاً به دنبال ایجاد مانعند. برای مثال، در مواد ۶ و ۸ قانون تعیین تکلیف، صدور اسناد مالکیت مفروزی برای اراضی کشاورزی و باغی به رعایت حد نصاب‌های موضوع قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی مصوب ۱۳۸۵ وابسته شده است. بدیهی است تحقق موضوع به استعلام از جهاد کشاورزی و پاسخ آن مرجع در چارچوب قوانین حاکم بر حوزه اراضی زراعی و باغی بستگی دارد.

با این روش، معضلی بر معضلات پیشین افزوده شده است. حال اگر سازمان ثبت بخواهد وضعیت فعلی اراضی کشاورزی را حدنگاری کند، قوانین محدودکننده اجازه نخواهند داد. از طرفی آن قوانین نیز برای کشاورزان در جهت تجمیع اراضی تحت تصرف خود انگیزه‌ای نیافریده است. پس این توقف چگونه باید مرتفع شود؟

شایسته بود قانون‌گذار یک‌بار اجازه حدنگاری و صدور اسناد مالکیت مفروزی با وضعیت فعلی کشور را در قانون صادر می‌کرد و بعد از آن، تفکیک و افراز این گونه اسناد رسمی را با موانع قانونی مواجه می‌کرد. بدین شکل، وضعیت فعلی اراضی زارعی کشور رسماً مشخص می‌شد و اعمال سیاست‌های حاکمیتی در این حالت امکان‌پذیرتر بود.

از طرف دیگر، برابر ماده یک قانون تعیین تکلیف، اراضی غیر زراعی و غیر باغی که فاقد اعیانی باشند، از شمول این قانون خارجند. به نظر می‌آید خود قانون‌گذار ضمن توجه به نبود ابزارهای رسیدگی دقیق و ماهوی به تقاضاهای مستدعیان ثبت، کمبودهای ساختاری و فرآیندی هیئت‌ها در رسیدگی‌ها و آسیب‌های احتمالی در اجرای قانون (با وضعیت فعلی)، احداث اعیانی را از شاخص‌های اصلی وضع یدِ مالکانه شمرده است. در این راستا، برخی از اراضی را که بر اساس مشاهدات عینی استقرار یدِ مالکانه اشخاص در آن‌ها قابل تشخیص نیست، از شمول این قانون خارج دانسته است. همین موضوع باعث شده است بسیاری از اراضی کشور در خصوص صدور سند مالکیت تعیین تکلیف نشوند؛ زیرا مطابق قانون تعیین تکلیف، احداث اعیانی لازمه صدور سند مالکیت است و از

طرف مقابل، مطابق با ضوابط و مقررات شهرداری‌ها، دریافت مجوز به منظور احداث اعیانی به ارائه سند مالکیت وابسته است.

نگاه قانون‌گذار با در نظر گرفتن نقصان‌های سازمانی و فرآیندی قانون تعیین تکلیف قابل درک است، اما اگر پس از اصلاحات مورد نظر که در این مقاله به تفصیل می‌آید، هیئت حل اختلاف از چنان ابزارهای قدرتمندی برخوردار گردد که امکان یک رسیدگی کامل، دقیق و قاطع اختلاف برای آن میسر شود، می‌توان پس از اصلاح جامعه هدف قانون تعیین تکلیف، دایره شمول قانون را گسترش داد و در راستای الزامات مندرج در ماده ۳ قانون جامع حدنگار، گامی مهم در راستای تعیین تکلیف کلیه اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی در محدوده جغرافیایی کشور برداشت.

بند چهارم. اصلاح ساختار هیئت

تشکیلات سالم باید سه ویژگی تأثیر، امنیت و قابلیت واگذاری را داشته باشد.[1] اگر مرجعی شبه قضایی که قرار است برخی از وظایف نظام قضایی را یدک بکشد، چنان ساختار قانونی قدرتمندی نداشته باشد و اقداماتش مانع دوباره‌کاری مرجع قضایی نگردد، از قابلیت واگذاری بی‌بهره است. البته این موضوع به معنای نفی یا حذف نظارت قضایی نیست، بین این دو گزاره تفاوت معناداری وجود دارد. یکی آن است که رسیدگی آتی مرجع شبه قضایی به رسیدگی‌های قضایی وابسته گردد و این کاستی می‌بایست اصلاح گردد و دیگری، امکان نظارت قضایی در مواردی است که اشخاص، مدعی تخطی از مقررات توسط هیئت‌ها باشند که این مهم مورد پذیرش است.

الف. اصلاحات در راستای تحقق استقلال و بی‌طرفی هیئت

مخاطب اصلی دادرسی عادلانه و منصفانه که در سال‌های اخیر در ادبیات حقوق بین‌المللی و ملی بسیار رایج و متداول شده، دادگستری‌هاست. دادرس باید در جایگاه دادرسی نسبت به موضوع مطرح‌شده با آزادی کامل و بر مبنای واقعیت‌ها و بر پایه موازین حقوقی و بدون هر گونه دخالت، فشار یا نفوذ از جانب هر یک از بخش‌های حکومت یا جای دیگر، رسیدگی و تصمیم‌گیری کند.[2]

1. BEHIN (j.), "**Les societies civiles professionnelles notariales**", 4e rapport au 67e congress des Notaires , in Theorie et Pratique des societs civiles, Paris: Librairies techniques, 1970, p. 522.

۲. آقایی جنت‌مکان، حسین، **حقوق دادرسی عادلانه و منصفانه (دادگرانه)**، تهران: جنگل، ۱۳۸۷، صص ۷۹، ۸۰، ۱۸۰.

چون این مفاهیم و اصول به منظور تضمین حقوق اصحاب دعوا یا اختلاف و در نتیجه، اجرای عدالت وضع شده‌اند، قابل تسرّی به تمامی مراجع شبه قضایی از جمله مراجع شبه قضایی قانون ثبت اسناد و املاک کشورند. این موضوع مورد تأکید بند یک از اول سند اصول آیین دادرسی مدنی فراملی است.[1] برابر اصل بی‌طرفی، منطبق با بند سوم از اصل یکم اصول، تصمیمات قضایی و شبه قضایی باید مبتنی بر معیارهای عینی باشد و نه بر اساس تبعیض، پیش‌داوری یا ترجیح نفع یک شخص نسبت به دیگری یا دلایل نادرست از جمله رنگ پوست، دین، مذهب، عقیده و جنس.[2] بررسی استقلال، بی‌طرفی و اوصاف هیئت‌های نظارت، بدواً مستلزم شیوه وصول گزارش به هیئت‌های موصوف، کاوش در روش رسیدگی و بررسی جایگاه اداری و قضایی اعضای هیئت است.

۱. اصلاح چینش اعضای هیئت

برابر ماده یک قانون تعیین تکلیف، چینش اعضای هیئت متشکل از بالاترین مقامات اداریِ ادارات مرتبط با موضوع (رؤسای ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد رییس اداره راه و شهرسازی یا رییس اداره جهاد کشاورزی) در سطح شهرستان و یک قاضی به انتخاب رییس قوه قضاییه است. هیئت با وجود قاضی دارای ساختار کارشناس. قضایی است و این مهم، وجهه‌ای حقوقی و رویکردی بی‌طرفانه به هیئت می‌دهد. با توجه به ذی‌نفع نبودن دستگاه قضایی در رسیدگی‌ها، انتخابی شایسته و بجاست.

در این چینش، نسبت به دو مقوله غفلت شده است. یکی آن‌که علت وجود اعضایی از ادارات راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی نامعلوم است. با توجه به این‌که در بسیاری موارد، آن‌چه قرار است ثبت شود، از جمله اراضیِ مورد اختلاف بین متقاضی ثبت با نهادِ راه و شهرسازی است، وجود رییس اداره راه و شهرسازی یا قائم‌مقام وی در اعضای هیئت حل اختلاف، بی‌طرفی هیئت‌ها را در مظان اتهام قرار می‌دهد. در تشریفات صدور سند مالکیت در اجرای قانون تعیین تکلیف، استعلام‌گیری از آن اداره در نظر گرفته شده است. پس شایسته بود قانون‌گذار صرفاً دعوت از نماینده راه و شهرسازی را بدون حق رأی در جلسات هیئت تصویب می‌کرد یا آن‌که برای عضو راه و شهرسازی در هیئت،

1. Art 1.

۲. ناجی زواره، مرتضی، «**بی‌طرفی در دادرسی کیفری**»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۸۷، شماره ۵۶ و ۵۷، ص ۳۱.

دامنه مضیقی از حق اظهار نظر و رأی تعریف می‌کرد؛ زیرا این نهاد در مقام پاسخ به استعلام هیئت، هر آن‌چه را باید در نظر بگیرد (اعم از تطبیق موضوع با مقررات)، تبیین و مطابق مقررات، پاسخ استعلامِ صادرشده را ارسال می‌کند.

با این اوصاف، حضور عضوِ دایمِ عضو راه و شهرسازی با حق رأی در جلسات هیئت به معنای جمع تصمیم‌ساز با تصمیم‌گیر است و با اصول دادرسی عادلانه مطابقت ندارد؛ زیرا شایسته نیست از نهادی که خود گاهی طرف دعوای متقاضی ثبت است و در اثنای رسیدگی به پرونده، از این نهاد، قانوناً استعلام و اظهار نظر دریافت شده است، در چینش تصمیم‌گیرندگان بهره گرفته شود. این نقیصه برای عضو جهاد کشاورزی هم صدق می‌کند. به نظر می‌آید بهتر بود اعضای این دو نهاد مهم در حوزه اراضی و املاک به جلسات هیئت دعوت شوند و حق اعتراض برای ایشان در نظر گرفته شود و اعتراض‌های واصل از ناحیه ایشان در جلسات هیئت برای رسیدگی به مرجعی بالاتر ارسال شود.

فارغ از این موضوع و با فرض پذیرش عضویت نمایندگان وزارت جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی در ترکیب اعضای هیئت، مهم‌ترین نقد وارد بر صلاحیت این هیئت، روشن نبودن قلمرو صلاحیت‌ها برای اعضای هیئت است. این امر گاهی موجب تجاوز از حدود صلاحیت یا اجرا نشدن صلاحیت می‌شود.

ایراد دیگر، در مواردی است که خود اعضای هیئت اعم از قضایی یا اداری، در پرونده ذی‌نفع باشند که با توجه به در نظر نگرفتن عضو علی‌البدل و سکوت قاعده رد دادرس در قانون تعیین تکلیف، در مواردی که اعضای هیئت قرابت نسبی یا سببی با مستدعی ثبت و یکی از طرفین اختلاف داشته باشند، بی‌طرفی هیئت حل اختلاف خدشه‌دار می‌شود.

نکته دیگر آن‌که هرچند در متن قانون به صراحت قید نشده است، اما با مفهوم مخالف گرفتن از تبصره ۳ ذیل ماده ۱ قانون[1] به نظر می‌آید تصمیم‌گیری در هیئت با رأی اکثریت معتبر باشد و نه صرفاً رأی عضو قضایی. دلیل مناط اعتبار دانستن رأی اکثریت این است که اگر مقام قضایی صرفاً به عنوان یک عضو عادی حضور داشته باشد و رأی نهایی بر مبنای نظر اکثریت صادر شود، آن هیئت یک مرجع اختصاصی اداری قلمداد خواهد شد، هرچند انشای رأی نهایی توسط مقام قضایی صورت گیرد.

۱. تبصره۳. تصمیمات هیئت در مورد املاک افراد غایب و محجور با نظر قاضی هیئت معتبر است.

۲. لزوم بهره‌گیری از کارشناسان یا مؤسسات کارشناسی مستقل رسمی

در خصوص نحوه وصول گزارش‌های کارشناسی باید ابتدا چگونگی انتصاب کارشناسان هیئت حل اختلاف بررسی شود. برابر بند ۴ ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف، کارشناس، «نماینده و نقشه‌بردار و کارشناس ثبتی است که به موجب ابلاغ مدیرکل ثبت استان به عنوان کارشناس تعیین می‌گردد».

اداره ثبت اسناد و املاک در خصوص صدور اسناد مالکیتِ متقاضیان ثبت ذی‌نفع نیست، اما با توجه به عضویت رییس اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان در مقام تصمیم‌گیرندگان هیئت حل اختلاف موضوع قانون یادشده بهتر است هیئت از گزارش‌های کارشناسان مستقلِ رسمی دادگستری بهره‌مند گردد. اقدام تدوین‌کنندگان آیین‌نامه در خصوص تعیین معیارهای انتخاب اعضای کارشناس هیئت و در مجموع، تعیین شایستگی‌های فرد برای دریافت چنین پستی، گامی مثبت در راستای بی‌طرفی مرجع اختصاصی غیر قضایی تلقی می‌شود.[۱]

شایسته است هیئت حل اختلاف نیز همانند مراجع قضایی از توان فنی و نظر کارشناس مستقل در حوزه اشتباه یا دعوای مطرح‌شده استفاده و در صورت لزوم، کیفیت ماجرا را از واحد ثبتی مربوط استعلام کند. بدیهی است برای تکمیل احراز بی‌طرفی مرجع تصمیم‌گیرنده، اصلاحِ سازوکار اجرا از جمله حذف مداخلات انسانی در ارجاع و دریافت نظرهای کارشناسی و استفاده حداکثری از فناوری‌های نوین و هوش مصنوعی در این موضوع راه‌گشاست.

ب. مدلّل کردن آرای هیئت و نهادینه کردن ایراد رد دادرس

نظر به اهمیت هیئت‌ها در نظام تثبیت مالکیت و با توجه به صلاحیت تشخیصی شبه مدنی آن، آرای صادرشده از هیئت نیز باید از نظر شکلی شبیه آرای محاکم قضایی، موجه، مدلّل و مستند به

۱. در این خصوص، ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اعلام می‌دارد: «کارشناسان منتخب باید علاوه بر دارا بودن صلاحیت‌های عمومی و فقدان پیشینه سوء، واجد یکی از شرایط زیر باشند: الف. دارندگان مدارک کارشناسی و بالاتر در رشته‌های حقوق یا نقشه‌برداری با داشتن حداقل ۲ سال سابقه کار و سایر رشته‌ها با داشتن حداقل ۴ سال سابقه کار در امور تخصصی ثبتی. ب. دارندگان مدارک کاردانی در رشته حقوق با گرایش علوم ثبتی با داشتن حداقل ۵ سال سابقه کار و سایر رشته‌ها با داشتن حداقل ۷ سال سابقه کار در امور تخصصی ثبتی. ج. دارندگان مدرک دیپلم با داشتن حداقل ۱۰ سال سابقه کار در امور تخصصی ثبتی».

قانون یا مقررات مربوط باشد. استدلال و استناد اظهار نظر معلق و مشروط به نظر مراجع قضایی با توجه به وظایف و صلاحیت اختصاصی هیئت‌های یادشده، از منظر حقوقی دادرسی اداری، هم ارز با عدم اجرای صلاحیت است.

از جمله مواردی که به دلیل سکوت قانون‌گذار در هیئت‌های حل اختلاف، اصل بی‌طرفی پایمال می‌گردد، مواردی است که خود اعضای هیئت اعم از قضایی یا اداری، در پرونده، ذی‌نفع باشند. در خصوص قاعده رد دادرس در امور حقوقی، قانون ثبت ساکت است. پس در مواردی که اعضای هیئت، قرابت نسبی یا سببی با مستدعی ثبت یا یکی از طرفین اختلاف داشته باشد یا عضو هیئت، قیم یا مخدوم یکی از طرفین باشد، قانون و آیین‌نامه اجرایی در خصوص نحوه رسیدگی به موضوع ساکت است و قاعدتاً باید به عمومات آیین دادرسی مدنی رجوع کرد. در این خصوص نیز به نظر می‌آید قانون درباره خروج شخص عضو و جانشینی عضو علی‌البدل اظهار نظر نکرده و صرف حضور سه عضو در هیئت را به بی‌طرفی تعبیر کرده است.

پ. تشکیل هیئت‌های حل اختلاف تخصصی

با گسترش و توسعه زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و استقرار سامانه‌ها و نیز سامانه موسوم به ثبت آنی و مباحث فنی و حقوقی کاداستر ایجاب می‌کند که تغییری در چینش اعضای هیئت حل اختلاف ایجاد شود. تخصصی شدن فرآیندهای رسیدگی، ایجاد شعب تخصصی رسیدگی و بهره‌گیری از ظرفیت متخصصان در صدور آرا و تصمیمات متقن، از سیاست‌های سند تحول قضایی محسوب است. به همین دلیل و برای تأمین استقلال و بی‌طرفی و گسترش احاطه اعضای هیئت حل اختلاف بر مباحث طرح‌شده پیشنهاد می‌شود چینش اعضای هیئت حل اختلاف به نحوی تغییر یابد که نمایندگان تخصص‌های مختلف در آن هیئت عضویت داشته باشند.

بند پنجم. اصلاح فرآیندِ رسیدگی هیئت

عناصر مرتبط با روند و نحوه رسیدگی هیئت حل اختلاف، سرنوشت یک دادرسی قضایی یا رسیدگی شبه قضایی را به لحاظ منصفانه بودن رقم می‌زنند. این هیئت مانند بسیاری از مراجع اختصاصی اداری، آیین دادرسی مشخص و مدوّن ندارد.[1] با این حال، در برخی امور شکلی مانند: مناط اعتبار

۱. نک: فاطمیان، امیرمسعود، علی‌رضا حسنی و امیر خواجه‌زاده، «**آسیب‌شناسی ساختار و ارتقای صلاحیت‌های هیئت**

رأی هیئت (تبصره ۳ ماده ۱ قانون)، ترتیب تشکیل جلسات (ماده ۱۸ قانون و مواد ۳ و ۸ آیین‌نامه)، استفاده از کارشناس برای تشخیص واقعیت امر (مواد ۸، ۱۰ و ۱۱ آیین‌نامه)، دعوت از نمایندگان دستگاه‌ها و متقاضیان (تبصره ۱ ماده ۱ و ماده ۱۰ قانون و ماده ۹ آیین‌نامه) اصلاح اشتباه در آرای صادره (ماده ۱۶ آیین نامه) و اصل سرعت در رسیدگی (ماده ۳ قانون مواد ۵ و ۱۰ آیین‌نامه) ضمن تعیین شیوه رسیدگی به جوانبی از اصول دادرسی عادلانه اشاره کرده است. با این حال، نقض استقلال و بی‌طرفی کامل، ضعف حق رسیدگی حضوری و علنی، نابرابری در استفاده از امکانات دفاعی، نقض حق استماع طرفین دعوا، دخالت نداشتن وکیل در دادرسی و نبود آیین رسیدگی مدوّن هم‌چنان پابرجاست. در ادامه، مهم‌ترین ایرادهای وارد بر این هیئت و راهکارهای رفع آن‌ها به منظور ارتقای سطح انصاف رویه‌ای بیان می‌گردد.

الف. حق استفاده از وکیل و حق استماع

حضور وکیل در دادرسی، مانع از یک‌جانبه‌گری قضایی و بی‌توجهی به حقوق شهروندی و منافع فردی اتباع کشور از سوی کارگزاران دولتی (قضات) می‌شود.[1] حق استماع نیز به عنوان حقی که دادگاه را به استماع همه جهات حکمی، موضوعی و اثباتی مطرح‌شده از سوی طرفین مکلف می‌کند، در بندهای ۴ تا ۶ اصل پنجم و بند ۲ اصل بیست و دوم سند اصول آیین دادرسی فراملی به صراحت پذیرفته شده است. شناسایی حق داشتن وکیل، تصریح خاصی در مقررات ثبتی ندارد، اما رویه‌ای در ادارات شکل گرفته بود که به استناد دستورالعمل شماره ۳۵/۷۸۱-۱۳۷۳/۰۸/۲۳، پذیرش وکالت در واحدهای ثبتی و مراجع شبه قضایی را به ارائه وکالت‌نامه رسمی (که در دفاتر اسناد رسمی تنظیم می‌شود) از جانب وکیل وابسته می‌دانست و از این نظر وکلای دادگستری به خصوص در مقوله دفاع در مراجعی چون هیئت با مشکل مواجه بودند.

نظارت ثبت اسناد و املاک»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۴۰۱، شماره ۹۷، صص ۱۲۹-۱۴۹.

۱. افتخارجهرمی، گودرز، «حق متهمان در بهره‌مندی از وکیل در لایحه آیین دادرسی کیفری»، در: **دایره‌المعارف علوم جنایی (کتاب دوم)**، چاپ نخست، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۳۴۸؛ نیازپور، امیرحسین، «حق متهمان مبنی برداشتن وکیل در فرآیند کیفری؛ جلوه‌ای از حقوق شهروندی»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۸۶، شماره ۵۸، ص ۹۵؛ اصل ۳۵ قانون اساسی و اصل چهارم از سند اصول آیین دادرسی فراملی.

به نظر می‌آمد صدور رأی ۱۷۵-۱۳۷۵/۱۰/۱۷ دیوان عدالت اداری و اشاره آن به این موضوع که اختصاص وکالت‌نامه‌های وکلای دادگستری به مراجع قضایی، نافی اعتبار آن‌ها در مراجع غیر قضایی نیست، این مشکل را تا حدّی برطرف کرده باشد. با این حال، با توجه به نظریه‌های مشورتی متعدد صادرشده از اداره کل حقوقی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و در نتیجه، دادنامه ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۰۲۶-۱۳۹۹/۲/۲۲ هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری به شرح «چنان‌چه وکالت‌نامه وکیل دادگستری از نوع عادی باشد، صرفاً در محدوده قانون وکالت در دادگستری و سایر مراجع الزام به پذیرش آن وجود دارد و دادنامه شماره ۴۰۶ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۱ هیئت عمومی نیز مؤید همین امر است، لیکن در سایر موارد و وکالت مدنی که ارتباطی به پی‌گیری دعاوی و وظایف وکیل به موجب قانون وکالت ندارد، مانند انجام معاملات و انتقال اموال، برای مراجع ذی‌ربط، الزامی به پذیرش آن وجود ندارد»، حداقل پذیرش وکالت‌نامه‌های عادی وکلای دادگستری را در مراجع ثبتی در خصوص اعمال حقوقی نسبت به پلاک‌های ثبتی منتفی دانست.

ب. حق تجدیدنظرخواهی و رفع اشتباه

تجدیدنظرخواهی یا امکان بازبینی پرونده، آخرین فرصتی است تا منصفانه بودن یک دادرسی مورد بررسی و نقصان‌های احتمالی آن جبران شود و در نظام حقوقی ایران، قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، مواد ۳۳۰ تا ۳۶۵ را به مبحث تجدید نظر اختصاص داده است.[1] در خصوص تجدیدنظرخواهی، بازنگری آرا و رسیدگی به اعتراض‌های اشخاص نسبت به آرای صادرشده از هیئت‌های حل اختلاف موضوع قانون «تعیین تکلیف»، هیچ‌گونه مرجع شبه قضایی در نظر گرفته نشده است، بلکه برابر ماده ۳ قانون «در صورتی که اشخاص ذی‌نفع به آرای اعلام‌شده اعتراض داشته باشند، باید از تاریخ انتشار آگهی و در روستاها از تاریخ الصاق در محل تا دو ماه، اعتراض خود را به اداره ثبت محل وقوع ملک تسلیم و رسید اخذ نمایند. معترض باید ظرف یک ماه از تاریخ تسلیم اعتراض، مبادرت به تقدیم دادخواست به دادگاه عمومی محل نماید و گواهی تقدیم دادخواست را به اداره ثبت محل تحویل دهد. در این صورت، اقدامات ثبت، موکول به ارائه حکم قطعی دادگاه است. در صورتی که اعتراض در مهلت قانونی واصل نگردد یا معترض، گواهی

۱. در نظام‌های حقوقی مختلف، آیین‌های دادرسی پژوهشی نیز متنوع است. به همین منظور، بند یک اصل ۲۷ سند اصول، آیین دادرسی پژوهش‌خواهی را به قانون مقر دادگاه ارجاع داده است.

تقدیم دادخواست به دادگاه عمومی محل را ارائه نکند، اداره ثبت محل باید مبادرت به صدور سند مالکیت نماید». البته صدور سند مالکیت، مانع از مراجعه متضرر به دادگاه نیست. بنابراین، قانون تعیین تکلیف، بررسی مجدد آرا را نزد مراجع بالادستیِ شبه قضایی نپذیرفته، بلکه نظارت قضایی بر آرای هیئت حل اختلاف را به طور مستقیم به رسمیت شناخته است.

در خصوص اشتباه‌های متصور در اثنای صدور آرای هیئت و صلاحیت مرجع رسیدگی‌کننده برای رفع این اشتباه‌ها، ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی بیان می‌دارد: «چنان‌چه آرای هیئت‌ها در حین انشا دچار سهو قلم و یا اشتباه جزئی گردد و این ایراد خللی به اساس رأی وارد ننماید، هیئت تا قبل از ثبت ملک در دفتر املاک می‌تواند نسبت به تصحیح رأی اقدام نماید. در صورت ثبت ملک در دفتر املاک، مراتب در هیئت حل اختلاف مطرح و اتخاذ تصمیم خواهد شد». بنابراین، ملاک تعیین صلاحیت مرجع صالح، ثبت ملک در دفتر املاک است.

نتیجه‌گیری

در وضعیت فعلی و در موارد وقوع منازعات ثبتی یا تکافو نداشتن مدارک و مستندات ابرازی از ناحیه مستدعیِ ثبت، هیئت‌های موضوع قانون «تعیین تکلیف» رأی منفی می‌دهند. به علت تقاضامحور بودنِ رسیدگی‌ها در قانون و کمبود در ابزارهای رسیدگی، توانِ تعیین تکلیف وضعیت مالکیت اراضی و املاک را نخواهد داشت. به همین دلیل، به نظر می‌آید ابزارهای قانونی حاکمیت در اجرای حدنگار، سیاست‌گذاری‌های مندرج در ماده ۳ قانون جامع حدنگار را تأمین نمی‌کند.

هیئت‌ها برای آن‌که بتوانند به معنای حقیقی کلمه رفع اختلاف کنند، باید واجد ابزارهای لازم برای رسیدگی ماهوی به تقاضاهای واصل به منظور صدور آرای متقن باشند. این مهم با وضعیت فعلی و بدون اصلاحات اساسی میسر و متصور نخواهد شد. هیئت‌ها باید واجد آیین دادرسی مدوّنی باشند. خلاصه کردن روند رسیدگی هیئت‌ها به آیین‌نامه اجرایی مصوب و نداشتن ابزارهای کافی برای رسیدگی به ماهیت تقاضا موجب شده است هیئت‌ها از ورود به اختلاف حذر کنند و رسیدگی به اختلاف را وظیفه مراجع قضایی بدانند.

بررسی میدانی حکایت از آن دارد که در مواردی که اعتراض و شکایاتی از ناحیه اشخاص نسبت به پرونده تشکیلی مستدعی ثبت (قبل از صدور رأی) واصل می‌گردد، رویه عملی هیئت‌ها بر

آن است که رسیدگی را متوقف کنند. اصلاحات در سازمان و فرآیند رسیدگی هیئت حل اختلاف از طریق اصلاح ترکیب اعضای هیئت، اصلاح نحوه وصول گزارش، بهره‌گیری از کارشناسان یا مؤسسات کارشناسی رسمی مستقل، اتکا به داده‌ها و اطلاعات سامانه کاداستر به عنوان ادلّه اثبات دعوا، بهره‌گیری از ظرفیت صندوق جبران خسارات ناشی از اشتباه‌های ثبتی می‌تواند موجب ارتقای رسیدگی‌های هیئت حل اختلاف در راستای ورود ماهوی به مسائل ثبتی و صدور آرایِ قاطع اختلاف (قضازدایی) گردد.

برابر ماده ۳ قانون تعیین تکلیف، «... صدور سند مالکیت مانع از مراجعه متضرر به دادگاه نیست». به نظر می‌رسد بیش‌تر اعتراض‌ها به پس از ثبت ملک مربوط شود؛ زیرا ظاهر متن قانون، دادگاه‌ها و مراجع ثبتی را در مقام استنباط از مفهوم این مقررات قانونی به این اندیشه و رویکرد رسانده که مطلق اسناد مالکیت در اجرای قانون تعیین تکلیف، بدون هیچ گونه مهلت زمانی خاص یا مرور زمان معین، قابل اعتراض و ابطال است. این مقرره، مروج بی‌نظمی و بی‌ثباتی در یکی از مهم‌ترین حوزه‌های حقوقی و اجتماعی یعنی مالکیت و اموال غیر منقول می‌گردد. به همین علت، فرآیند رسیدگی به تقاضاها باید از چنان کیفیتی برخوردار باشند که آرای صادرشده، متقن، قانونی و از چنان قدرتی برخوردار شوند که نسبت به ملکی که با پیمودن تشریفات مقرر در قانون تعیین تکلیف، منتج به صدور سند مالکیت شده است، هیچ گونه ادعایی مسموع نباشد.

برابر ماده ۳ قانون جامع حدنگار کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک، مکلف به صدور اسناد مالکیت به گونه‌ای است که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد. تقاضامحور بودن قانون تعیین تکلیف و تعیین نشدن ضمانت اجرا برای تقاضا نکردن از ناحیه اشخاص، عاملی است که فرآیند تثبیت مالکیت تمامی اراضی و املاک کشور را متوقف می‌کند. باید با توسعه صلاحیت، اصلاح قانون و اصلاح ساختاری و ارتقای کارکردی هیئت‌های حل اختلاف برای رسیدگی ماهوی به تقاضاها و منازعات ثبتی ضمن تقلیل صدور آرای منفی از سوی هیئت‌ها، اهداف ماده ۳ قانون جامع حدنگار را تأمین کرد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. آقایی جنت‌مکان، حسین، **حقوق دادرسی عادلانه و منصفانه (دادگرانه)**، تهران: جنگل، ۱۳۸۷.

۲. بهرامی، داریوش، **حقوق ثبت املاک در ایران**، تهران: میزان، ۱۳۹۳.

۳. پژوهشگاه قوه قضاییه، **راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی**، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۷.

۴. تنک، آندره، **مبانی و اصول مسؤولیت مدنی از دیدگاه حقوق تطبیقی**، ترجمه: سید حسین صفایی و سید احسان حسینی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.

۵. شهری، غلامرضا، **حقوق ثبت اسناد و املاک**، تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۳.

۶. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.

ب) مقاله

۱. افتخارجهرمی، گودرز، «حق متهمان در بهره‌مندی از وکیل در لایحه آیین دادرسی کیفری»، در: **دایره‌المعارف علوم جنایی (کتاب دوم)**، چاپ نخست، تهران: میزان، ۱۳۹۲.

۲. امامی، محمد و سید نصرالله موسوی، «**مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران**»، نشریه علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، تابستان ۱۳۸۳، شماره ۴۱.

۳. بحری، ادریس، «**نقد و بررسی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی**»، نهمین همایش ملی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران، ۱۳۹۹.

۴. شیبانی، عادل و غلامرضا مولابیگی، «**درآمدی بر مفهوم صلاحیت‌های تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری**»، فصل‌نامه حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، سال هشتم، شماره ۳۶.

۵. صابر، محمود و نسرین حصاری طباطبایی، «**آثار حقوقی و اقتصادی نظام ثبت املاک**»، فصل‌نامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۰، دوره چهل و یکم، شماره ۲.

۶. صابر، محمود و حسین ناظریان، «**مهلت معقول دادرسی در دیوان کیفری بین‌المللی و آرای دادگاه اروپایی حقوق بشر**»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۹۳، دوره هجدهم، شماره ۴.

۷. صقری، محمد، «**اعتبار صحت ظاهری در حقوق مدنی (بحثی در حقوق ایران و فرانسه)**»، فصل‌نامه پژوهش حقوق و سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۵، سال هشتم، شماره ۱۸.

۸. طباطبایی حصاری، نسرین و محمود کاظمی، «**جایگاه حمایت از اشخاص ثالث در نظام‌های ثبت املاک**»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهار و تابستان ۱۳۹۲، دوره چهارم، شماره ۱.

۹. طباطبایی حصاری، نسرین، «**وصف تجریدی نظام ثبت املاک بر مبنای تئوری اعتماد عمومی**»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، دوره پنجم، شماره ۲.

۱۰. فاطمیان، امیرمسعود، «**هیئت نظارت موضوع ماده ۶ قانون ثبت و تطبیق با اصول دادرسی عادلانه**»، در: اکبری، مینا، علی تقی‌نژاد و فاطمه افشاری، مجموعه ایده‌های برگزیده نخستین رویداد ملی راه‌کارهای تحقق دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۴۰۰.

۱۱. فاطمیان، امیرمسعود، علی‌رضا حسنی و امیر خواجه‌زاده، «**نقش و کارکرد هیئت رسیدگی به اختلافات در ثبت اسناد مالکیت روستایی از منظر اصول حقوقی. اخلاقی دادرسی عادلانه**»، مجله اخلاق زیستی، ویژه‌نامه تأملات اخلاقی و حقوقی، ۱۴۰۰.

۱۲. فاطمیان، امیرمسعود، علی‌رضا حسنی و امیر خواجه‌زاده، «**ارتقای عملکرد هیئت نظارت و شورای عالی ثبت در پرتو اصول دادرسی عادلانه و آیین دادرسی مدنی فراملی**»، مجله حقوق پزشکی، جلد پانزدهم، ویژه‌نامه نوآوری حقوقی، ۱۴۰۰.

۱۳. فاطمیان، امیرمسعود، علی‌رضا حسنی و امیر خواجه‌زاده، «**آسیب‌شناسی ساختار و ارتقای صلاحیت‌های هیئت نظارت ثبت اسناد و املاک**»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۴۰۱، شماره ۹۷.

۱۴. قاسمی قاسموند، علی‌رضا، «**بررسی قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی**»، پژوهش‌های حقوقی قانون‌یار، زمستان ۱۳۹۸، دوره دوم، شماره ۸.

۱۵. مزارعی، غلام‌حسن و سجاد مردانی، «**نقد و تحلیل ماهیت و کارکرد هیئت حل اختلاف قانون خاص ثبتی**»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، تیر ۱۴۰۲، دوره پنجم، شماره ۱۵.

۱۶. ناجی زواره، مرتضی، «**بی‌طرفی در دادرسی کیفری**»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۸۷، شماره ۵۶ و ۵۷.

۱۷. نیازپور، امیرحسین، «**حق متهمان مبنی برداشتن وکیل در فرآیند کیفری؛ جلوه‌ای از حقوق شهروندی**»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۸۶، شماره ۵۸.

2. Latin Source

1. ALI / UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure, Copyright © 2006 The American Law Institute and UNIDROIT.

2. BEHIN (j.), "Les societies civiles professionnelles notariales", 4e rapport au 67e congress des Notaires , in Theorie et Pratique des societs civiles, Paris: Librairies techniques, 1970.

3. Draft rules of transnational civil procedure © UNDRIOT 2004 Study LXXVI - Doc. 12.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

Journal of Modern Research on Administrative Law
Seventh Year / 23rd Issue / Summer 2025

Functional improvement of the law "Determining the task of registration status..." in order to achieve the goals stated in Article 3 of the comprehensive law of Hadnagar

AmirMasoud Fatemian[1]

Abstract

Article 3 of Hadnagar Comprehensive Law mentions the duties of the Property and Deed Registration Organization regarding demarcation, determining the location and limits of properties and lands, and finally issuing ownership documents of all internal points within the geographical borders of the country. A goal that requires the existence of financial, technical and engineering tools, manpower and especially requires legal tools. One of the legal instruments used in the issue of demarcation and issuance of ownership documents for the entire country is the implementation of "determining the status of land and buildings without official documents". The authority subject to the law is quasi-judicial, with limited powers and by issuing unsecured ownership documents through the implementation of special registration methods. The output of the board should be to determine the status of the registration of lands and properties and to issue votes confirming the ownership of love and finally to issue ownership documents, but in the current situation, due to the inadequacies that have been addressed in this situation, it is possible to determine the status of the situation. . It will not have the ownership of the land and the subject of the said law. For this reason, it seems that the legal tools of the government in the implementation of Hadnagar do not provide the policies contained in Article 3 of the Maral-Zekar Law.

Keywords: Dispute Resolution Board, Assignment Law, quasi-judicial authorities, registration of documents and real estate, cadastre

1. Semnan branch, Semnan islamic azad university, Semnan, Iran, masoud.stu@gmail.com