

## قوانین زمین و مسکن در انتظار منفک شدن سازمان ثبت اسناد و املاک از قوه قضائیه است

# «ثبت» پای کار مسکن می‌آید؟



**نیلوفر زاغ:** قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی، سازمان ثبت زیرمجموعه وزارت دادگستری بود. بعد از انقلاب با شکل‌گیری قوه قضائیه این سازمان ذیل قوه قضائیه قرار گرفت. به دلیل جنس اجرایی وظایف این نهاد، چند بار بحث انتقال این سازمان به دولت مطرح شده است. در آخرین مورد نمایندگان در برنامه هفتم رای به جدایی ثبت از دستگاه قضا دادند.

سازمان ثبت طی این سال‌ها وظایفش مانند حدنگاری راه درستی انجام نداده است که می‌توان گفت علت آن قرار گرفتن ذیل دستگاه قضا بوده که باعث شده نظارتی روی این سازمان نباشد؛ همچنین با کمال تعجب سال‌ها شاهد این بودیم که هیچ ضمانت اجرایی‌ای برای کوتاهی سازمان ثبت در انجام وظایفش وجود ندارد. با بررسی تشکیلات سازمان ثبت می‌توان این موضوع را متوجه شد که ماهیت این سازمان اجرایی است و نه قضایی و قرار گرفتن سازمان ثبت در زیرمجموعه دستگاه قضا از ابتدا هم اشتباه بوده است.

درباره ماهیت سازمان ثبت اختلاف نظر وجود دارد؛ برخی معتقدند این سازمان اجرایی است و برخی می‌گویند ماهیت قضایی دارد. در این باره حامد دهقان، پژوهشگر و حقوقدان اینگونه پاسخ می‌دهد: «عدد زیادی معتقدند ماهیت سازمان ثبت قضایی نیست، اگر چه هیات نظارت و شورای عالی ثبت و ادارات اجرای ثبت اسناد و املاک، عملیات شبه‌قضایی انجام می‌دهند اما به معنای نهاد قضات نیست و صرفاً وظایف اداری را پی می‌گیرند. اگر سازمان ثبت متولی امور قضایی بود، اصل پذیرفته شده در قانون اساسی مبنی بر تفکیک قوا ایجاب می‌کرد همچنان در بدنه قوه قضائیه باقی بماند اما چنین نیست. قابل ذکر است آنچه سازمان ثبت انجام می‌دهد حاکی از یک فرآیند فنی و اجرایی است، چرا که در این مرحله شاهد اقداماتی چون تعیین حدود اراضی، تهیه نقشه مالکیت، کاداستر و مانند آن هستیم که بیشتر برای قوه مجریه قابلیت استفاده دارد تا قوه قضائیه. از سوی دیگر حجم بالای امور قضایی در قوه قضائیه ایجاب می‌کند سازمان ثبت اسناد و املاک به وزارت دادگستری منتقل شود تا قوه قضائیه به امور مهم خود بپردازد». در ادامه مفصل‌تر به ماهیت اجرایی سازمان ثبت می‌پردازیم.

### ■ جنس اجرایی تشکیلات سازمان ثبت

یکی از بخش‌های سازمان ثبت، ادارات ثبت املاک هستند که در ساختار تفکیک قوا در ذیل قوه قضائیه نیستند. ماهیت تثبیت حقوق مالکیت از جنس حقوق صلح و پیشگیری است (صلح به منظور پیشگیری از بروز اختلاف و واکنسینه ساختن جامعه از امکان رشد عناصر مستعد در بروز اختلاف است، بنابراین پیشگیری از جرم، فاقد ماهیت قضایی است و ثبت املاک، ماهیتی غیر از پیشگیری ندارد. بنابراین از منظر حقوق حاکم بر تثبیت مالکیت، جایگاه ادارات ثبت املاک در ذیل دستگاه قضا نخواهد بود.

ادارات ثبت اسناد، شامل بخش‌های متفاوتی می‌شود. سردفتر نماینده قدرت عمومی است و در اغلب کشورها منتخب دولت است، نه قوه قضائیه؛ همچنین فعالیت دفاتر رسمی اسناد، ماهیتاً از جنس خدمات عمومی است. باید میان ماهیت فعالیت یک نهاد و دادگاه صالح حاکم بر آن تناسب لازم وجود داشته باشد، به همین دلیل چون دادگاه صالح ناظر بر فعالیت دفاتر اسناد رسمی، دادگاه اداری است و

ماهیت فعالیت دفاتر اسناد رسمی ارائه خدمات عمومی است. دفتریار سمت نمایندگی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین معاونت دفترخانه مربوط را بر عهده دارد؛ منظور از نمایندگی، نوعی رابطه حقوقی است که به موجب آن، شخصی، مسؤولیت امری از امور عمومی را قبول می‌کند و منظور از معاونت دفترخانه این است که دفتریار قادر است تشکیلاتی به نام معاونت تأسیس کند، بنابراین از حیث وظایف و نقش‌های اسناد نیز نمی‌توان وابستگی معناداری میان قوه قضائیه و نهاد دفتریار برقرار کرد.

برخی اسناد لازم‌الاجرای ثبتی تا زمانی که متکی به حکم دادگاه نمی‌شود، لازم‌الاجرا نمی‌شود، بنابراین برخلاف ماهیت حقوق ثبت املاک و نیز حقوق ثبت اسناد

که از جنس حقوق صلح و پیشگیری هستند، اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجرا، از جنس مرافعه و حقوق قضایی بوده و پس از بروز اختلاف، لازم‌الاجرا می‌شود. طبق اصول پذیرفته‌شده در کشور ما، صلاحیت رسیدگی به اسناد عادی، در صلاحیت قضات دادگستری و رسیدگی به حقوق اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجرا، در صلاحیت ادارات اجرای ثبت است.

در نهایت می‌توان گفت امور مربوط به ادارات ثبت املاک و امور مربوط به ادارات ثبت اسناد از جنس امور دارای ماهیت قضایی نیستند و تمرکز قاضی در فرآیند حقوق ثبت املاک و حقوق ثبت اسناد، نه تنها به استقلال دستگاه قضا کمکی نمی‌کند، بلکه به استقلال قوه قضائیه مغایرت دارد.

### ■ فقدان همکاری با دستگاه‌ها در سا به نبود نظارت

از همه موارد گذشته، سازمان ثبت در انجام وظایفش هم کوتاهی می‌کند، به طور مثال با وزارت مسکن برای سامانه املاک و اسکان همکاری نمی‌کند. ابوالفضل نوروزی،

مدیرکل دفتر اقتصاد و مسکن وزارت راه و شهرسازی در این باره می‌گوید: «این دستگاه تاکنون کمترین همکاری را در باره سامانه املاک و اسکان داشته و به وظایف قانونی خود عمل نکرده است. عدم همکاری سازمان ثبت باعث شده وزارت راه و شهرسازی در انجام وظایف خود در حوزه سامانه املاک و اسکان و خانه‌های خالی دچار مشکل شود».

راه‌حل پیشنهادی غالب کارشناسان، بازنگری در باره جایگاه سازمان ثبت است تا شاهد بهبود عملکرد این سازمان و سبک‌سازی قوه قضائیه باشیم. این موضوع در بند الحاقی ماده ۱۱۴ برنامه هفتم توسعه هم قید شده است: «به منظور بهبود حکمرانی اراضی و تسریع و تسهیل در صدور اسناد رسمی و اجرای کامل طرح ملی حدنگار و با توجه به ماهیت اجرایی وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در سال اول اجرای برنامه این سازمان به وزارت دادگستری الحاق می‌شود».

با وجود ارائه چنین طرحی در برنامه هفتم توسعه، موانع شورای نگهبان با جایگاهی سازمان ثبت بر اساس اصل ۱۶۰ قانون اساسی مخالفت کرد. این نخستین بار نیست که بحث جدایی سازمان ثبت مطرح می‌شود، بلکه قبلاً هم مطرح شده و شورای نگهبان با استناد به همین اصل باز هم مخالفت کرده بود؛ در حال حاضر نمایندگان مجلس بر مصوبه خود اصرار دارند و حالا مجمع تشخیص مصلحت نظام تصمیم‌گیرنده قانون اساسی هنگامی که سازمان ثبت از قوه قضائیه جدا شود، نقش نظارتی قوه قضائیه پررنگ شده و این سازمان عملکرد بهتری ارائه خواهد داد.

میثم خسروی، کارشناس اقتصاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گفت‌وگو با «وطن امروز» در این باره گفت: «سازمان ثبت و مأموریت‌های آن به طور کلی اجرایی محسوب می‌شوند و جزو فرآیندهای قضایی به شمار نمی‌روند. برای نمونه پس از آنکه فرآیند احراز مالکیت در دستگاه قضایی



تراورس‌های تولید داخل است. ■ **احداث و بهره‌برداری از خط دوم اهواز - اندیمشک** پروژه ریلی ۲ خط دوم اهواز- اندیمشک حداقل ۷۰ کیلومتر به ارزش روز ۴ همت اردبیه‌بشت امسال با حضور رئیس‌جمهور و وزیر راه و شهرسازی به بهره‌برداری رسید. کل مسیر راه‌آهن اهواز - اندیمشک ۱۴۰ کیلومتر با ۱۰ ایستگاه است.

افزایش سرعت سیر قطار از ۱۲۰ به ۱۶۰ کیلومتر بر ساعت و افزایش ظرفیت سالانه بار این محور ریلی از ۱۰ میلیون تن به ۲۰ میلیون تن از جمله مزایای این پروژه محسوب می‌شود.

طی شد به سازمان ثبت انتقال داده می‌شود؛ وظایف سازمان ثبت زمانی آغاز می‌شود که فرآیند احراز مالکیت اتفاق افتاده و سازمان ثبت اقدام به صدور سند کند. سازمان ثبت متولی صدور اسنادی مانند سند ثبت ازدواج است که در دفاتر ثبت ازدواج و طلاق ذیل این سازمان صورت می‌گیرد».

خسروی در ادامه گفت: «در حوزه اطلاعات ثبتی نواقص بسیار جدی وجود دارد که حکمرانی ریل به این موضوع اشخاص حقیقی و حقوقی، همه وابسته به این اطلاعات است که در اختیار سازمان ثبت قرار دارد».

■ **فقدان سازمان ثبت در انجام وظایف** وی در ادامه به دلایل ناکارآمدی سازمان ثبت ذیل قوه قضائیه پرداخت و گفت: «زمانی که این فرآیندهای اجرایی ذیل سازمانی تعریف می‌شود که در قوه قضائیه قرار دارد، نمی‌توان به‌صورت مناسب از آن مطالبه و بر آن نظارت کرد. بالاترین سطح پیگیری و مطالبه از یک سازمان شکایت از آن سازمان و ارجاع آن به قوه قضائیه است. حال اگر

## سال ۱۴۰۲ اتفاق افتاد

### بهره‌برداری از ۵ پروژه ریلی

■ **احداث و بهره‌برداری از راه‌آهن بستان‌آباد - خاوران** مسیر ریلی ۴۴ کیلومتری بستان‌آباد - خاوران به ارزش ۶ همت به‌عنوان بخشی از پروژه راه‌آهن میانه-تبریز در خردادماه سال جاری با حضور رئیس‌جمهوری به افتتاح رسید. احداث راه‌آهن تبریز - بستان‌آباد - میانه از مهم‌ترین و قدیمی‌ترین پروژه‌های حمل‌ونقل کشور و آذربایجان شرقی است که عملیات احداث آن، برای تسهیل در رفت و آمد مردم و جبهه‌جایی حجم قابل توجهی کالا از سال ۱۳۷۹ آغاز شد و پس از ۲۲ سال وقفه در دولت سیزدهم به بهره‌برداری رسید.

با افتتاح این بخش تکمیلی از راه‌آهن میانه - تبریز، مسیر ریلی تهران تا تبریز ۱۱۴ کیلومتر کوتاه‌تر و زمان سفر کاهش می‌یابد. این مسیر ریلی صرف‌نظر از محاسن زیست محیطی، مزایای اقتصادی زیادی هم به دنبال دارد؛ درآمد سالانه این پروژه ۳۲ هزار میلیارد تومان است که از طرق مختلف ترانزیت، صرفه‌جویی در مصرف سوخت، کاهش سوانح و ... به‌دست می‌آید.

افزایش ظرفیت‌های ترانزیتی معادل ۷ میلیون تن بار و ۲ میلیون نفر مسافر در سال از دیگر مزیت‌های این پروژه ریلی است. تمام ریل به کار رفته در خط‌آهن بستان‌آباد - خاوران

عملکرد حوزه حمل‌ونقل ریلی در بخش زیرساخت‌ها نشان می‌دهد دولت سیزدهم ۵ پروژه را در این حوزه شامل همدان - سنندج، بستان‌آباد - خاوران، خط دوم اهواز - اندیمشک، بافق - زرین‌شهر و متروی شهر جدید پرند احداث کرده و به بهره‌برداری رسانده است.

دفتر آمار و پایش برنامه‌ها و معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع وزارت راه و شهرسازی گزارشی از عملکرد این وزارتخانه در حوزه حمل‌ونقل ریلی در مدت دولت سیزدهم تا اسفند ۱۴۰۲ منتشر کرده که حاکی از ۵ پروژه احداث و بهره‌برداری خطوط ریلی است.

توسعه خطوط ریلی با اهدافی از جمله افزایش ظرفیت ترانزیتی و بهره‌مندی از ظرفیت‌های موجود کریدوری کشور برای درآمدهای ترانزیتی در دولت سیزدهم و وزارت مهندسی و راه‌سازی در اولویت قرار گرفته است. به همین منظور در این مدت وزارت راه و شهرسازی همت و اراده خود را بر تکمیل خطوط ریلی احداث شده و اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام در حوزه‌های مختلف حمل‌ونقل گذاشت.

■ **احداث و بهره‌برداری از راه‌آهن همدان - سنندج** طول خط‌آهن تهران - همدان - سنندج ۲۲۰ کیلومتر است

# هزینه هاتو ذخیره کن

