

## تبیین نقش کاداستر در پیشگیری از جرائم ثبتی

فاطمه رئوفی رادا، حسین داورزنی<sup>۲</sup>

### چکیده

از جمله جرائم پراهمیت و دارای آثار منفی عدیده در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و ... جرائم ثبتی می‌باشد. همچنین از آنجائیکه کاداستر ماهیتی چندمنظوره دارد و اطلاعات پایه‌ای در آن در اختیار سازمان و نهادهای مختلف است لازم است برای ایجاد بستر همکاری مناسب و الزام دستگاه‌های مرتبط با این مقوله، قانون به صورت شفاف و جامع دستگاه‌های ذیربط را مکلف و موظف به همکاری با کاداستر جامع (چندمنظوره) کند. البته پیش‌نیاز و لازمه چنین اصلاحی در قانون ثبت کشور نیازمند تغییر رویکرد این سازمان به مقوله کاداستر است. این رویکرد در حال حاضر کاداستر را بعنوان ابزاری برای انجام اجرائیات عادی و روزمره همچون پرینت کروکی و نقشه ملک تقلیل کارکرد داده است که این نگاه به کاداستر لازم است بعنوان مفهومی نوین در ثبت املاک یعنی ثبت الکترونیکی املاک تغییر یابد و در این سازمان همه امکانات و ظرفیت‌های قانونی موجود برای تحقق نظام ثبت الکترونیکی املاک مورد استفاده قرار گیرد. در این مقاله به بررسی جرائم ثبتی و عوامل زمینه‌ساز این جرائم می‌پردازیم. لذا در این پژوهش تلاش بر آن است تا با کاداستر، جرائم ثبتی خاص، جرائم ثبتی در حکم جعل و خیانت در امانت و کلاهبرداری انواع و ارکان هر نوع از آن و نقش کاداستر در پیشگیری از آنها آشنا گردیم.

**واژگان کلیدی:** کاداستر، جرائم ثبتی، پیشگیری جرائم ثبتی، جرم، جعل اسناد

<sup>۱</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق ثبت اسناد و املاک، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد سمنان Fatima7346@yahoo.com

<sup>۲</sup> استادیار، دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشکده الهیات دانشگاه تهران

## مقدمه

فعل یا ترک فعل مجرمانه‌ای است که در جریان عملیات ثبتی و یا پس از آن، با نقض قوانین و مقررات راجع به ثبت اسناد و املاک ارتکاب می‌یابد، تحت عنوان جرائم ثبتی قرار می‌گیرند. این جرائم، چه از نظر تعداد و چه از نظر آثاری که به بار می‌آورند، جرائم پراهمیتی به حساب می‌آیند. جرائم ثبتی بعنوان گونه‌ای از جرم‌های اقتصادی، پدیده‌ای نوظهور در سطح ملی و جهانی به شمار می‌آیند که در واقع مانع رشد و توسعه جوامع انسانی و سلامت روابط اجتماعی و قضایی می‌باشند. در جرائم ثبتی نیز، همانند هر جرم دیگری، اقدامات پیشگیرانه، موثرتر و کم‌هزینه‌تر از اقدامات سرکوب‌گرایانه و کیفری است. لذا در راستای کاهش یا ریشه‌کن نمودن این عوامل باید تدابیری اندیشیده شود که طرح جامع کاداستر از جمله این تدابیر است، در حقیقت کاداستر به نظامی اطلاق می‌شود که هدف از آن تعیین محدوده‌های مالکیتی به همراه اطلاعات حقوقی مرتبط با هر ملک می‌باشد. حال این سوال مطرح است که اجرای طرح جامع کاداستر چه تأثیری بر پیشگیری از جرائم ثبتی خواهد داشت؟ مشخصاً در ارتکاب کدام‌یک از جرائم ثبتی نقش پیشگیرانه مثبت دارد؟ در کدام اثر منفی گذارد؟ و نسبت به کدام بی‌تأثیر است؟ آیا جهت پیشگیری کامل از جرائم ثبتی اتخاذ تدابیر پیشگیرانه دیگری نیز علاوه بر اجرای طرح جامع کاداستر لازم است؟ و نهایتاً ملزومات تقنینی و اجرایی تأثیرگذاری هرچه بیشتر اجرای این طرح در پیشگیری از جرائم ثبتی چیست؟

۷۲

رسیدن به پاسخ پرسش‌های فوق ابتدائاً مستلزم تعریف دقیق و کاملی از مفهوم کاداستر، چیستی و چگونگی آن و همچنین بیان تعریف جرم ثبتی و شناخت انواع آن است و سپس نیازمند بررسی و تبیین دقیق تأثیر اجرای طرح مذکور در پیشگیری از انواع جرائم ثبتی و تطبیق نتایج حاصله از اجرای طرح با فرآیند ارتکاب مورد به مورد جرم‌های ثبتی خواهد بود بصورتی که بتوان مشخص نمود بر کدام نوع از این جرائم چه تأثیری دارد، سپس برآیند مجموع تأثیرات بایستی سنجیده شده و منفی یا مثبت بودن آن محرز گردد که در این تحقیق به آن خواهیم پرداخت. جرم‌هایی که در فرآیند ثبت اسناد و املاک اتفاق می‌افتند، تحت عنوان جرائم ثبتی قرار می‌گیرند. این جرائم، چه از نظر تعداد و چه از نظر آثاری که به بار می‌آورند، جرائم پراهمیتی محسوب می‌شوند. این جرائم از نظر آثار مستقیم یا غیرمستقیمی که بر جای می‌گذارند، توجه خاص تدبیرکنندگان سیاست‌جنایی را می‌طلبد. از این‌رو، باتوجه به اهمیت موارد مذکور، جرائم ثبتی که بعنوان گونه‌ای از جرم‌های اقتصادی، پدیده‌ای نوظهور در سطح ملی و جهانی به شمار می‌آیند، نه تنها مانع رشد و توسعه جوامع انسانی و سلامت روابط اجتماعی و قضایی است، بلکه ارتکاب بزهکاری در این عرصه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از دیگر سو، همانند هر جرم دیگری، درباره جرائم ثبتی نیز، اقدام‌های پیشگیرانه، موثرتر و کم‌هزینه‌تر از اقدامات سرکوب‌گرانه و کیفری است.

افزایش جمعیت جهانی و توسعه شهرنشینی یکی از پدیده‌هایی است که در قرون اخیر تأثیرات شگرفی در تعاملات بین افراد و انسان‌ها گذاشته است. میل به داشتن و مال‌اندوزی که میلی ذاتی در انسان است بر این امر دامن می‌زند که انسان سعی کند نسبت به دیگران بیشتر داشته و ثروت بیشتری اندوخته کند. یکی از عناصری که در افزایش ثروت و قدرت نقشی مهم ایفا می‌کند مالکیت بر زمین به معنای عام آن است. بطور کلی داشتن ملک و تملک بر اراضی، نقشی مهمی در قدرت اقتصادی مردم ایفا می‌کند. البته این مالکیت و تملک بر اراضی ممکن است به صورت ساختمان و ملک ساخته شده یا زمین بایر، زراعی، باغات و نظایر آن باشد. در سالیان اخیر افزایش جمعیت شهرها و مهاجرت بی‌رویه مردم به مناطق بیشتر توسعه‌یافته باعث شده است که ملک و زمین ارزشمندتر و گران‌تر از گذشته شود و این مقدمه‌ای شد برای سوء استفاده برخی از سودجویان که با تقلب و حيله، سعی در خرید و فروش مبیعی کنند که دارای محدودیت بوده و مانند دیگر کالاها قابلیت تولید و گسترش ندارد. در نهایت از جمله اهدافی که بر این مقاله مورد نظر است به شرح ذیل می‌باشد:

- شناخت دقیق و کامل تأثیرات اجرای طرح جامع کاداستر در حوزه جرائم ثبتی؛
  - تشخیص و تمیز جرائم ثبتی که زمینه ارتکاب آنها مشخصاً، فقط با اجرای طرح جامع کاداستر از بین خواهد رفت و جرائمی که علاوه بر اجرای طرح کاداستر نیاز به اتخاذ تدابیر پیشگیرانه دیگر دارند و نیز جرائم ۷۳ ثبتی که اجرای طرح مذکور تأثیری در زمینه ارتکاب آنها ندارد؛
  - شناخت ضعف‌ها و نواقص طرح مذکور در حوزه تقنین و اجرا به منظور کارآمدی هرچه بیشتر آن در پیشگیری از جرائم ثبتی و ارائه پیشنهادات لازم جهت اصلاح قانون و نحوه اجرا.
- سوال اصلی که برای پژوهش حاضر مدنظر است این می‌باشد که طرح جامع کاداستر چه تأثیری در پیشگیری از جرائم ثبتی دارد؟ که به روش تحلیلی به بررسی این فرض می‌پردازد که اجرای طرح جامع کاداستر با کاهش جرائم ثبتی ارتباط مستقیم دارد و می‌تواند در موضوع استعلامات ثبتی، با شفاف‌سازی نقل و انتقالات معاملات رسمی و تثبیت حدود و اطلاعات مالکیت‌ها و صدور سند مالکیت کاداستری در قالب طرح کاداستر و غیر قابل جعل بودن آن اختلافات و ارتکاب جرائم ثبتی را تا میزان زیادی کاهش دهد.

## ۱- تعریف مفاهیم

تعاریفی که تا به حال در مورد کاداستر ارائه شده معمولاً بحث فنی آن مطرح می‌شود. این نوع تعریف کاداستر به هیچ وجه اشتباه نیست، اما برای درک صحیح، ابتدا باید فلسفه وجودی کاداستر را دریابیم. براساس این گزارش برای دانستن فلسفه بوجود آمدن کاداستر اگر نگاهی به تاریخ بیاندازید خواهید دید که چه در یونان باستان و چه در فرانسه عهد ناپلئون، کاداستر جهت کسب مالیات و درآمد برای حکومت بوجود آمده است

(جلیلی، ۱۳۸۲: ۷۱). در حقیقت هدف اولیه و اصلی کاداستر، کسب درآمد برای حکومت است بنحویکه پرداخت‌های عادلانه صورت بگیرد. عدم پرداخت عادلانه مالیات، باعث ظلم بوده و این خود باعث نارضایتی مردم و سستی ارکان حکومت می‌شود. به همین جهت کاداستر بهترین وسیله برای کسب حداکثری درآمد از مردم است بنحویکه رضایت اکثریت را به دنبال داشته باشد (چهرقانی، ۱۳۹۶: ۱۷). براساس این گزارش هدف ثانویه در کاداستر، تثبیت مالکیت است. با جمع‌آوری دقیق اطلاعات املاک و ثبت و نگهداری دقیق آن در یک سیستم، مالکیت اشخاص محفوظ می‌ماند (طباطبایی حساری، ۱۳۸۹: ۶۶). این هدف در مقابل هدف اول قرار دارد یعنی در ازای کسب درآمد، حکومت، تحکیم مالکیت افراد را تضمین می‌کند (احدنژاد و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۹).

### ۱-۱- ریشه لغت کاداستر

در حقیقت کلمه یونانی *Katastichon* به معنی دفتر یادداشت است که با گذشت زمان در زبان لاتین به *Captasrum* تبدیل شده است. در حقیقت کاداستر سیستمی بوده که برای ثبت استان‌های مختلف کشور یونان جهت مقاصد مالیاتی استفاده می‌شده است. فدراسیون بین‌المللی نقشه‌برداری (FIG)، کاداستر را اینگونه تعریف نموده است: فهرست مرتب شده‌ای از اطلاعات مربوط به قطعات زمین (در داخل مرز جغرافیایی یک کشور) که شامل نقشه‌برداری و افزودن سایر مشخصه‌های زمین نظیر حقوق مالکیت، کاربری، اندازه و ارزش، به نقشه مقیاس بزرگ بوده و بطور رسمی به ثبت می‌رسد (صادقیان، ۱۳۷۶: ۱۱).

### ۱-۲- تقسیمات کاداستر

**کاداستر ملکی:** تعیین محدوده‌های ملکی است و به دو نوع «شهری» و «زراعی» تقسیم می‌شود. همانطور که مشخص است نوع شهری آن، برای تعیین محدوده‌های شهری مثل عرصه خانه‌ها بکار می‌رود و نوع زراعی آن هم به تعیین حدود زمین‌های زراعی می‌پردازد (قاسمی، ۱۳۹۴: ۵۵).

**کاداستر عمومی:** لایه‌های دیگری از اطلاعات را شامل می‌شود و همین اطلاعات است که کاداستر را به نظامی چندلایه و پیچیده تبدیل می‌کند (طباطبایی حساری، پیشین: ۶۹).

کاداستر عمومی به چند شاخه تقسیم می‌شود:

- کاداستر مالی؛

- کاداستر آبی؛

- کاداستر سیاسی؛

- کاداستر جغرافیایی؛

- کاداستر جامع.

**کاداستر مالی:** هدفش تعیین مبلغ دقیق مالیات است. اطلاعاتی در مورد ابعاد زمین و کاربری آن و هر اطلاعات دیگری که برای تعیین مقدار و نحوه اخذ مالیات لازم است وجود دارد (جنابزاده، ۱۳۸۵: ۲۸).  
**کاداستر سیاسی:** اطلاعات دقیقی در مورد تقسیم‌بندی‌های منطقه‌ای از قبیل حدود استان‌ها و بخش‌ها و شهرستان‌ها در اختیار کاربران قرار می‌دهد (چهرقانی، پیشین: ۴۴).

### ۱-۳- نقشه‌برداری در کاداستر

نقشه‌برداری در کاداستر شامل «عملیات نقشه‌برداری کاداستر» و «تهیه نقشه کاداستر» می‌شود و همانطور که اشاره کردیم ثبت جامع حد و حدود اموال غیرمنقول را در بر می‌گیرد و معمولاً شامل اطلاعاتی مربوط به مالک مکان دقیق ملک (گاهی اوقات اطلاعات GPS نوع کشت و ارزش قطعات زمین‌ها می‌شود (ضیابور و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۵)).

### ۱-۴- مزایای طرح کاداستر

مزایای این طرح از دو بعد شهروندان و دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد. سرعت و سهولت دسترسی به اطلاعات ملک، مستندسازی اطلاعات اراضی در رابطه با شهروندان، استناد قانونی و دقیق در محاکمات جهت نیل به احقاق حقوق عامه، افزایش امنیت حقوقی مالکان و آسان‌سازی معاملات ارضی از جمله مزایای این طرح در رابطه با شهروندان است. از بین بردن زمینه‌های تصرف ارضی دولتی و ملی، ایجاد توسعه پایدار و امنیت ملی و زمینه‌سازی تاسیس نظام کارآمد و منصفان برای وصول مالیات اراضی و املاک و همچنین جلوگیری از بورس‌بازی زمین در مناطق شهری نیز از جمله مزایای این طرح در رابطه با دولت است. از جمله اهداف کیفی آن می‌توان به بهره‌وری بهینه از نظام اطلاعات کاداستری در ارائه خدمات و اطلاعات کاداستری در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به سایر دستگاه‌های اجرایی و همچنین توسعه علم و فناوری کاداستر، بومی کردن و کاربردی کردن آن در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اشاره کرد (fao.org).

### ۱-۵- کاداستر چیست؟

کاداستر دارای دو معنای لغوی و اصطلاحی است. از لحاظ لغوی کاداستر از ریشه یونانی واژه کاتاستکین به معنای راه لیست و دفترچه گرفته شده است که البته بی‌ارتباط با معنای اصطلاحی آن نیست. در اصطلاح کاداستر به آن دسته از نقشه‌برداری‌های ثبتی اطلاق می‌شود که دارای ارزش حقوقی بوده، بگونه‌ای که می‌توانند ۳ امر ارزش، موقعیت و مالکیت اراضی را برای مراجع اداری و قضایی و نیز اشخاص خصوصی معین

کنند. در اصطلاح اداری، کاداستر مجموعه‌ای از اطلاعات دقیق و طبقه‌بندی شده و به روز از اراضی موجود در یک کشور است که محدوده‌های مالکیت اشخاص را به همراه اطلاعات حقوقی مرتبط با هر ملک را به ما می‌دهد. در واقع کاداستر ابزاری است که با ارائه اطلاعات دقیق و به روز در قالب کروکی‌های مشخص از عرصه و اعیان املاک به ما کمک خواهد کرد تا بتوانیم به وسیله آن قلمرو و موقعیت و نیز ارزش مالکیت افراد را مشخص کنیم.

#### ۱-۶- فواید کاداستر در حفظ حقوق افراد

اصولا اجرای کاداستر مزایا و اهدافی را تامین خواهد کرد که برای پیشرفت هر کشور در تمام زمینه‌ها لازم و ضروری است. هدف کاداستر ایجاد نظامی ساده، روان، دقیق، مطمئن و با قابلیت بروزرسانی سریع و آسان برای همه املاک و مستحدثات هر کشور است. یکی از مشکلات بسیار جدی دستگاه‌های اجرایی مرتبط با زمین و نیز محاکم قضایی، نداشتن اطلاعات به روز و دقیق از وضعیت اراضی یک کشور است، به نظر می‌رسد داشتن یک نظام کاداستر دقیق و به روز می‌تواند چند اثر مهم در حفظ حقوق مالکانه اشخاص و دولت و جلوگیری از بی‌قانونی‌ها و سواستفاده‌هایی باشد که در این زمینه گاهی شاهد هستیم.

در اینجا باتوجه به مشکلات حقوقی و قضایی مختلفی که مردم در مسئله اراضی و املاک دارند، باید به ۴ تاثیر مهم در این زمینه اشاره کرد. اول اینکه نظام مالیاتی منظمی از اراضی خواهیم داشت و این بالطبع به معنای عدالت مالیاتی نیز خواهد بود. در کشورهایی مثل فرانسه که ما سابقه طولانی از نظام کاداستر را مشاهده می‌کنیم، کاداستر برای همین هدف ابتدا مطرح شد. وی می‌افزاید: شارل هفتم و لویی چهاردهم و پانزدهم در جهت دستیابی به یک نظام مالیاتی منظم از املاک و اراضی تحت حکومت‌شان، نخستین کسانی بودند که به فکر طراحی نظام کاداستر در فرانسه افتادند (فلاحی و احمدیه، پیشین: ۲۲).

دومین تاثیر نظام کاداستر در حل و فصل دقیق دعاوی ملکی خواهد داشت و مراجع قضایی می‌توانند از اطلاعات آن برای حل و فصل دعاوی بهره ببرند. سومین اثر این است که دعاوی ملکی به دلیل وجود اطلاعات دقیق، کاهش خواهند داشت. چهارمین اثر و مهمترین آنها از لحاظ حقوق مردم تثبیت مالکیت‌ها، قلمرو آنها و جلوگیری از برخی کلاهبرداری‌ها است. علاوه بر این منجر به نقل و انتقال ساده املاک در حوزه خصوصی نیز خواهد شد.

## ۲- پیشینه کاداستر

### ۲-۱- وضعیت کاداستر در سایر کشورها

تجربه کشورها نیز نشان داده است که از لحاظ حقوق عمومی، نظام کاداستر مدیریت مالی، قضایی و حتی زیست‌محیطی اراضی شهری را تسهیل کرده و از لحاظ حقوق خصوصی نیز نقش مهمی در مدیریت شفاف بازار املاک و اراضی خواهد داشت (مشهدی، ۱۳۹۴: ۳۴). بررسی‌های تطبیقی نیز در اغلب کشورهای جهان نشان می‌دهند که پدیده زمین‌خواری، اساساً با نظام مالکیت زمین مرتبط است و در نظام‌هایی که دارای مالکیت دوگانه عمومی و خصوصی هستند، احتمال بروز زمین‌خواری بیشتر است. اولین گام در جهت مقابله با تصرف زمین‌های عمومی، افزایش مسئولیت دولت در بهره‌برداری مناسب از زمین و منطبق با منافع عمومی مشخص کردن دقیق نقشه‌های ثبتی و پیاده کردن کامل نظام کاداستر و اتخاذ قوانین و مقررات مناسب و جدید، علیه متصرفان زمین است. زمین و املاک به لحاظ اقتصادی، نیازمند نظم دقیق قضایی است و تاثیر بسیار مهمی در مناسبات اقتصادی یک کشور دارد تصریح می‌کند: کشورهای اروپایی و بسیاری دیگر از کشورهای توسعه یافته و حتی در حال توسعه، سال‌هاست که نظام کاداستر را به صورت منظم طراحی کرده و بکار گرفته‌اند (همان، ۳۵).

۷۷

در فرانسه در سال ۱۸۹۱ کمیسیون کاداستر با ۷۹ عضو مسئول مطالعه در این زمینه شد، امروزه در این کشور، کاداستر دارای انواع و کاربردهای گوناگونی است. کاداستر مالیاتی (بعنوان قدیمی‌ترین مدل کاداستر جهت اخذ مالیات از اراضی و املاک)؛ کاداستر حقوقی (کاداستری که بعنوان ادله حقوقی برای تعیین قلمرو مالکیت و حدود آن و حل و فصل اختلافات در دادگاه‌ها کاربرد دارد)؛ کاداستر کشاورزی اکولوژیکی (که برای تعیین قلمرو زمین‌های کشاورزی و حدود مالکیت و تقسیم این زمین‌ها توسط مقامات اداری و قضایی تهیه می‌شود)؛ کاداستر سبز (برای پیمایش و تعیین میزان فضاهای سبز و اراضی جنگلی و قلمروهای واگذاری و شخصی و دولتی از همدیگر) را می‌توان نام برد ([geshergalicia.org](http://geshergalicia.org)).

در زمینه کاداستر در آلمان تدوین اطلاعات مربوط به مساحت اراضی نیز به صورت مدرن از ۱۹۷۰ آغاز شد. البته بخش خصوصی نیز در این زمینه فعال و صدور مجوز برای فعالیت‌های بخش خصوصی در زمینه کاداستر براساس قوانین ایالتی صورت می‌پذیرد. در اتریش مشخصاً از ۱۹۶۹ کاداسترهای حقوقی جهت تعیین محدوده‌های اراضی اشخاص و حقوق مالکانه آنها رواج پیدا کردند. از سال‌های ۱۹۸۰ به بعد نیز با ورود ابزار دیجیتالی، دقت کاداسترها به لحاظ فنی در اتریش افزایش یافته و امروزه کاداسترها به صورت دیجیتالی تهیه و مورد استفاده قرار می‌گیرند. کاداستر در فنلاند که براساس مدیریت زمین، اساساً مبنی بر کاداستر و ثبت اراضی است، در حال حاضر نیز پیشرفت‌های علمی در این زمینه بر استفاده از مدل‌های جدید کاداستر تاکید

دارند. در کشور فنلاند تحت تاثیر دستورالعمل ۲۰۰۷ اتحادیه اروپا در زمینه نظام اطلاعات ماهواره‌ای، هر دو مورد اجرا می‌شود. البته در برخی از کشورها نظیر یونان نیز کاداستر به معنای حقوقی آن وجود ندارد (جناب‌زاده، پیشین: ۶۸).

تنها در این کشور مدیریت امور پیمایش زمین و کاداستر برعهده یک شرکت خصوصی به نام شرکت پیمایش و محاسبه است که با همکاری وزارت محیط زیست، طراحی و امور عام‌المنفعه یونان، به مدیریت امور کاداستر از طریق نقشه‌برداری، تصدیق نقشه‌ها، پیمایش زمین، تعیین تراکم‌ها و تدوین دقیق نقشه ثبتی مبادرت می‌کند. وضعیت کاداستر در دانمارک تا حدودی ناشی از نظام فنودالیسم در این کشور بود، بگونه‌ای که تهیه کاداستر در دانمارک به سال ۱۸۴۴ برمی‌گردد، نروژ در حال حاضر در حال مدرن کردن نظام کاداستر و زمینه‌سازی برای تصویب قانون جدیدی در این زمینه است. این کاداستر جدید شامل دو بخش مجزا، نقشه کاداستر و کاداستر ثبتی می‌شود. در این کاداستر همه عوارض از قبیل ساختمان‌ها و میراث‌های فرهنگی و طبیعی مشخص می‌شوند. این حقوقدان بر این باور است، حتی در برخی از کشورهای آسیایی نیز شاهد پیشرفت‌های حقوقی بسیار خوبی در حوزه کاداستر بوده‌ایم. در هند اجرای طرح‌های کاداستر از سال ۱۹۰۴ در هر ایالت به صورت مستقل آغاز شد که طی آن هر ایالت قوانین و مقررات خود را در این زمینه به صورت جداگانه تصویب کرد (birchsurveyors.com). وضعیت کاداستر در ترکیه در حال حاضر، «اداره کل ثبت اراضی و کاداستر» وابسته به وزارت مسکن، صلاحیت و اختیار تنظیم مقررات مربوط به کاداستر را برعهده دارد. در چین علاوه بر اجرای دقیق طرح آموزش مدیریت طرح‌های کاداستر در سطوح مختلف دانشگاهی و حرفه‌ای و فنی در کشور چین برگزار می‌شود و دانشگاه‌های متعددی دوره‌های کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری رشته‌های مدیریت کاداستر، نقشه‌برداری، برنامه‌ریزی و سامانه‌های اطلاعات جغرافیایی را تاسیس کرده‌اند. دوره‌های آموزشی تکمیلی، ضمن خدمت و آموزش‌های خاص حرفه‌ای نیز برای کارکنان بخش‌های کاداستر برگزار می‌شود (مشهدی، پیشین: ۳۶).

## ۲-۲- تاریخچه اجرای طرح کاداستر در کشور

اولین بخشنامه‌های سازمان ثبت درخصوص کاداستر به حدود پنجاه و پنج سال پیش یعنی سال ۱۳۳۴ باز می‌گردد؛ بخشنامه‌ای که صدور سند مالکیت را منوط به تهیه نقشه ثبتی کاداستر می‌دانست. هفده سال بعد در سال ۱۳۵۱، تهیه نقشه و اجرای کاداستر برای ۱۳۵۱ به موجب ماده ۱۵۶ الحاقی قانون ثبت اسناد و املاک مطرح گردید در ماده ۱۵۶ الحاقی قانون ثبت آمده است:



ماده ۱۵۶- به منظور تشخیص حدود و موقعیت املاک واقع در محدوده شهرها و حومه نقشه املاک به صورت کاداستر تهیه خواهد شد. اداره امور املاک ثبت کل علاوه بر وظایف فعلی خود عهده‌دار تهیه املاک به صورت نقشه کاداستر خواهد بود.

تبصره ۱- در مورد تقاضای تفکیک و افزاز از املاک مذکور در این ماده و تهدید حدود املاک مجاور و همچنین در دعوی مطروحه در مراجع قضایی رفع اختلاف حدودی نقشه کاداستر ملاک عمل خواهد شد.

تبصره ۲- نسبت به املاکی که نقشه رسمی کاداستر تهیه شده است صاحبان املاک مزبور می‌توانند با پرداخت یک‌هزار ریال تقاضای الصاق نقشه مزبور را به سند مالکیت خود بنمایند.

در سال ۱۳۵۱ قانون ثبت اسناد و املاک در قالب کاداستر تصویب و براساس آن مقرر شد بر مبنای نقشه‌های یک به پانصد برای نواحی مرکزی و یک به هزار برای حاشیه شهرها که توسط سازمان نقشه‌برداری تهیه می‌شد، نقشه‌های کاداستری تهیه شود (احدنژاد و دیگران، پیشین: ۲۹). شهرهای قزوین، مشهد و منطقه عباس‌آباد تهران بعنوان پروژه راهنما انتخاب شدند. عملیات تهیه نقشه‌های اولیه برای قزوین بطور کامل به اتمام رسید و در مشهد نیز حدود هشتاد درصد نقشه‌ها تهیه شد. اما در عباس‌آباد تهران عملیات تهیه نقشه به نتیجه نرسید. هفده سال بعد در سال ۱۳۶۸ ه.ش، با تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اداره کل کاداستر بعنوان زیرمجموعه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تأسیس شد. بر این مبنای کار مطالعاتی کاداستر ۷۹ با تشکیل شورای فنی در سال ۱۳۶۹ آغاز شد (قاسمی، پیشین: ۹۱). این شورا مقدمات طرح کاداستر و مطالعات اجرایی و تعیین خطوط کلی در مورد ابزارهای مورد نیاز کاداستر، هزینه‌های مربوطه و برنامه زمانبندی آن را برای عملیات کاداستر مورد بررسی قرار داده و مقرر کرد که طرح کاداستر در ایران طی یک دوره بیست و پنج ساله که شامل پنج دوره پنج ساله می‌شود، به مرحله اجرا درآید.

## ۲-۳- نقش و وضعیت کاداستر در ایران

ماده ۱۵۶- قانون ثبت اسناد و املاک کشور (۱۳۵۱/۱۰/۱۸) سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را موظف به «تهیه نقشه املاک به صورت نقشه کاداستر» کرده است. این حقوقدان می‌گوید قوه قضاییه در خصوص اجرای این ماده و با تصویب آئین‌نامه حدود، وظایف و تشکیلات تهیه نقشه املاک به صورت کاداستر و مقررات اجرایی آن، موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۷۹ اقدام به مدیریت کاداستر و تاسیس اداره کل کاداستر کشور در سازمان ثبت اسناد و املاک کرده است (مشهدی، پیشین: ۵۶). باتوجه به اینکه از زمان‌های بسیار دور داشتن بنچاق و سند مالکیت امری مرسوم بین مردم بود اما همان زمان‌ها نیز افرادی وجود داشتند که با تغییر در محتویات بنچاق‌ها جرعه‌های اولیه جرم و سندسازی را روشن کردند. با متحول شدن قوانین کشورها و توسعه آن، جرائم به دسته‌های مختلف تقسیم‌بندی شده و جرائمی

تحت عنوان جرم فروش مال غیر، جرم معامله معارض، ارائه اطلاعات خلاف واقع از ملک، فروش ملک به چند نفر در آن واحد، تسهیل در جرائم املاک بعنوان معاونت در جرم و تصرف عدوانی، دریاخواری، زمین-خواری، موقوفه‌خواری، کوه‌خواری و ... به دایره لغت دادگاه‌ها، محاکم و کتب درسی اضافه شد. جرائمی که بیان شدند همگی جرائم مربوط به ملک بودند که شاید تا یکصد سال گذشته جرائم ناملموس و ناآشنا بودند (کلانتری، ۱۳۸۰: ۷۱). با افزایش یافتن این قبیل جرائم قوه قضائیه هم نسبت به برخورد با این جرائم راهکاری علمی و قانونی را پیش گرفت که با اجرای آن می‌توانست از وقوع چنین جرائمی جلوگیری کرده و سد راه سودجویان شود. این راهکار اجرای قانون جامع حدنگار (کاداستر) بود که وظیفه آن بر دوش سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار گرفت.

### ۳- دستگاہ‌هایی که باید در اجرای این قانون همکاری کنند

در قانون سازمان‌های کلیدی همکار در اجرای قانون جامع حدنگار مشخص شده‌اند. برخی از این سازمان‌ها عبارتند از (قاسمی، پیشین: ۹۹):

- سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح به موجب ماده ۱۰ و تبصره آن؛
- وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری و ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری در سطح استان‌ها و نیز سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها در تبصره ذیل ماده ۳ و نیز ماده ۹ قانون جامع حدنگار؛
- شهرداری‌ها که در راستای اجرای طرح‌های عمرانی خود در سطح شهر مستمرا با اراضی و املاکی سروکار دارند؛
- وزارت راه و شهرسازی و ادارت کل راه و شهرسازی استان‌ها جهت جانمایی در بانک کاداستر شرکت برق منطقه‌ای استان‌ها جهت جانمایی خطوط حریم برق فشار قوی؛
- شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها جهت تعیین حریم و بستر کلیه رودخانه‌ها و انهار؛
- ادارات کل اوقاف و امور خیریه استان‌ها با تعیین نقشه utm اراضی و املاک و رقبات و موقوفات بلامعارض؛
- سازمان محیط زیست در خصوص اراضی حفاظت شده، تالاب‌ها و ...

### ۳-۱- مزایای سند مالکیت کاداستری

باتوجه به اهداف توسعه پایدار و لزوم تامین امنیت اجتماعی در راستای تحقق این توسعه، صدور سند تک برگی اقدامی مهم و موثر در تامین امنیت فردی و اجتماعی جامعه است و از این پس سند مالکیت کاداستری به جای سند منگوله‌دار و دفترچه‌ای قدیمی صادر می‌شود.

صدور سند مالکیت کاداستری در قالب طرح کاداستر و به دلیل بالا بودن ضریب امنیت این سیستم و سرعت در پاسخگویی به مراجعین ثبتی اجرا شده است. کاداستر، سیستم مدیریت الکترونیکی املاک است که با مکانیزه کردن خدمات ثبتی، ثبت سنتی را به سمت ثبت نوین هدایت می‌کند. از مشخصات این سند غیرقابل جعل بودن آن به دلیل درج برچسب هولوگرام و همچنین تعویض سند پس از هر انتقال می‌باشد. با بهره‌گیری از این نرم‌افزار امکان اشتباه به شدت کاهش می‌یابد و ۱۰ فرآیند مربوط به صدور سند حذف خواهد شد بخشی از مزایای سند کاداستری به شرح زیر می‌باشد: (رستمی بوکانی، ۱۳۸۷: ۱۰۵).

- ارتقاء امنیت و آرامش روانی؛

- کاهش اشتباهات؛

- حذف نوشتارهای دستی؛

- عدم امکان الحاق هرگونه عملیاتی به متن سند؛

- حذف فرایندهای زائد اداری؛

- کاهش سفرهای درون شهری؛

- حذف مراجعه متقاضیان؛

- صرفه‌جویی در مصرف اوراق ۳۲ برگ بهادار؛

- صرفه‌جویی در خروج ارز؛

- تحویل اسناد مالکیت به درب منازل مالکین؛

- شفاف‌سازی امور؛

- ذخیره‌سازی اطلاعات در بانک املاک؛

- اعمال شاخصه‌های سرعت، دقت و کیفیت؛

- حفظ و حمایت بهینه از مالکیت مالکین رسمی.

در شیوه جدید با یکبار مراجعه مردم به باجه مربوطه در واحدهای ثبتی و درخواست سند مالکیت و دریافت مدارک، وقت معینی به مراجعین اعلام شده و بعد از فرآیند کارشناسی و تنظیم سند، در همان وقت معین سند مربوطه از طریق پست به درب منزل آنها ارسال خواهد شد.

### ۳-۲- هدف از اصلاح فرآیندهای ثبتی در حوزه ثبت املاک

- شفاف‌سازی؛

- استاندارد کردن اطلاعات املاک؛

- تسهیل عملیات اجرایی ثبت؛

- حذف تشریفات غیر ضروری؛
- تقلیل فرایندها؛
- بسترسازی برای اجرای مکانیزاسیون املاک؛
- ارتقاء بهره‌وری سازمان؛
- پیشگیری از ارتکاب جرم؛
- پیشگیری از جعل اسناد؛
- ارتقاء ضریب امنیتی اسناد؛
- حذف اوراق بهادار دولتی؛
- شفاف‌سازی؛
- تکریم ارباب رجوع.

از اهداف عمده سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از اجرای این طرح بوده است. به منظور ارائه خدمات بهینه توأم با سرعت و دقت و کیفیت به مراجعین می‌باشد (شهری، ۱۳۸۸: ۴۴).

درج مختصات جغرافیایی و شماره جام در سند مالکیت کاداستری: در راستای ارتقاء ضریب کیفی سند جدید کاداستری ضمن اینکه نقشه ملک در سند مالکیت ترسیم می‌گردد مختصات جغرافیایی نقشه نیز در سند درج می‌شود و قابلیت جستجوی موقعیت دقیق محل وقوع ملک از طریق رایانه برای مالکین مهیا شده است. و مالکین می‌توانند با وارد کردن مختصات جغرافیایی از طریق نرم‌افزار، google earts موقعیت ملک خود را روی نقشه گوگل مشاهده نمایند (رجبی‌فر، ۱۳۹۱: ۴۵).

از سوی دیگر با پیش‌بینی شماره جام «در قالب ۲۳ رقم» اطلاعات مربوط به طول و عرض جغرافیایی و محدوده آن مطابق با نقشه جهانی به همراه شماره بلوک و طبقه و واحد درج و قابلیت بررسی موقعیت ملک برای مالکین مهیا گردیده است.

درج شماره بارکد ۱۸ رقمی: پلاک ثبتی، شماره صفحه، شماره ثبت، کد واحد ثبتی استان به منظور پیشگیری از جعل اسناد مالکیت صادره بارکد امنیتی پیش‌بینی شده که حاوی اقلام اطلاعاتی می‌باشد. بنابراین در صورتی که در هر یک از اقلام اطلاعاتی سند مالکیت تغییری ایجاد شود و یا جعلی صورت گیرد از طریق بارکد امنیتی مشخص خواهد شد.

الصاق هولوگرام امنیتی بر روی سند مالکیت: کاداستری در جهت ارتقاء بهینه ضریب امنیت سند مالکیت، هولوگرام چاپ مخصوص با رعایت ضرایب امنیتی چاپ و در اختیار واحدهای ثبتی قرار گرفته تا بعد از صدور سند مالکیت هولوگرام امنیتی بر روی سند مالکیت الصاق و به مالک تقدیم گردد و کلیه نکات امنیتی در

هولوگرام پیش‌بینی شده است. بنابراین چنانچه سند مالکیت کاداستری فاقد هولوگرام امنیتی باشد از اعتبار لازم برخوردار نخواهد بود (همان، ۴۷).

### ۳-۳- ویژگی‌های خاص سند مالکیت کاداستری

در هنگام تهیه فرمت سند جدید با ملاحظات زیبایی‌شناختی مطابق با فرهنگ غنی ایرانی و استفاده از جوهرهای مخصوص امنیتی، کاغذ مخصوص واتر مارک و تکنیک‌های چاپ امنیتی روی کاغذ، جامع و خوانا بودن اقلام اطلاعاتی، اطلاعات جدید و مورد نیاز، نظیر موارد زیر در آن درج می‌گردد.

- نشانی ملک؛

- کد پستی؛

- کد ملی؛

- تصویر نقشه کاداستر؛

- درج مختصات جغرافیایی؛

- درج موقعیت نقشه در محل؛

- درج شماره جام؛

- درج بارکد امنیتی؛

- الصاق هولوگرام امنیتی.

کاداستر به روندی گفته می‌شود که در آن اموال غیر منقول شامل ملک، زمین و آپارتمان و غیره و در برخی کشورها حتی اموال غیرمنقول شامل خودرو (مانند کاداستر کشور سوئیس) ثبت می‌شود (همان، ۴۹).

### ۴- کاهش پرونده‌های زمین‌خواری

از دیگر مشکلات ناشی از نبود سامانه شفاف اطلاعاتی بروز پدیده زمین‌خواری است. به دلیل مشخص نبودن حد و حدود املاک و وضعیت قوانین اکثر قریب به اتفاق زمین‌خواران با بهره‌گیری از روشن نبودن وضعیت مالکیت زمین‌ها، از طریق مستندسازی و پرونده‌سازی اقدام به مصادره غیرقانونی زمین‌ها می‌کنند. این شرایط در صورت وجود اطلاعات شفاف در این حوزه، برای زمین‌خواران فراهم نخواهد شد. با راه‌اندازی کاداستر بسیاری از زمین‌های دولتی و غیردولتی حفظ شده و از سوءاستفاده سوداگران در امان می‌ماند و می‌توان از بسیاری از زمین‌خواری‌های رایج در کشور جلوگیری کرد. همچنین می‌توان با ثبت سوابق مالکیتی ۱ درصد لاک و نحوه تصرف آنها بسیاری از زمین‌خواری‌های صورت گرفته در گذشته را نیز کشف کرد.

**۴-۱- کاهش پرونده‌های ورودی به قوه قضائیه**

در حال حاضر به دلیل نبود سیستم اطلاعاتی کاداستر در کشور میلیون‌ها پرونده قضایی در حوزه املاک تشکیل شده است که ایجاد شفافیت در نظام ثبت املاک و کاداستر کشور تاثیر به سزایی در کاهش اختلافات و دعاوی حقوقی خواهد داشت. برآورد می‌شود حداقل یک سوم از پرونده‌های ورودی به قوه قضائیه مربوط به حوزه زمین و مسکن است. این پرونده‌ها شامل زمین‌خواری، دعوا بر سر مالکیت و سایر دعاوی می‌شود. راه‌اندازی کاداستر جامع (چندمنظوره) موجب کاهش حجم ورودی پرونده‌های قضایی، کاهش اطاله دادرسی و مرتفع شدن بسیاری از این مشکلات شده و از تضييع حقوق مردم جلوگیری می‌کند (احدنژاد و دیگران، پیشین: ۱۱).

**۴-۲- کنترل قیمت زمین و مسکن**

بازار مسکن کشور به دلیل اجرا نشدن سیاست‌های کنترلی و نظارتی در آن با پدیده‌هایی همچون خانه‌های خالی و سوءاستفاده‌های کلان و قیمت‌گذاری‌های غیرمعتارف و بی‌ضابطه مواجه شده است و سوداگری در این بازار موجب افزایش روز به روز قیمت زمین و مسکن در کشور شده است که با اعمال سیاست‌های مالیاتی بسیاری از موارد ذکر شده قابل شناسایی و کنترل است (حبیبی درگاه و حنیفی، ۱۳۹۱: ۳۳).

۸۴

**۴-۳- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان و مدیریت شهری**

البته همه این موارد از کارکردهای حداقلی کاداستر است و در صورت تحقق کاداستر مالی و جامع (چندمنظوره) بعنوان ابزار برنامه‌ریزی کلان در اقتصاد مسکن، مدیریت شهری و آمایش سرزمین ثمرات زیادی را به همراه خواهد داشت. در اقتصاد مسکن با داشتن آمار و اطلاعات مالکین و املاک و مستاجرین می‌توان با برآورد دقیق نیاز به مسکن برای تولید آن برنامه‌ریزی کرد. همچنین بعنوان مثال، در مدیریت شهری برای احیاء بافت فرسوده شهری می‌توان با ذخیره کردن عمر بناها و ساختمان‌ها در سیستم کاداستر، نقشه زنده و پویای بافت فرسوده شهری و همچنین نحوه توزیع و پراکندگی این بافت و توسعه آتی بافت فرسوده در ۲۰ یا حتی ۳۰ سال آینده را به دست آورد و برنامه احیای بافت فرسوده و طرح‌های شهری در این محدوده را مدیریت کرد. در موضوع آمایش سرزمین با داشتن نقشه‌ها و آمار و اطلاعات جمعیتی ساکن و همچنین پراکندگی صنایع و خدمات در سطح کشور برای ایجاد خوشه‌های صنعتی، اشتغال و توسعه متوازن در کشور نیز می‌توان برنامه‌ریزی کرد (قاسمی، پیشین: ۳۱). البته این موارد و کارکردها تنها بخش کوچکی از امکاناتی است که کاداستر جامع (چندمنظوره) در اختیار مسئولان آمایش سرزمین قرار می‌دهد. تاکنون

بسیاری از برنامه‌ریزی‌های و پروژه‌ها در کشور به دلیل نبود سیستم‌های اطلاعاتی به درستی اتخاذ و مکان‌یابی نشده‌اند و این تصمیمات مورد ارزیابی نیز قرار نگرفته‌اند.

#### ۴-۴- بررسی وضعیت موجود کاداستر در ایران و تفاوت آن با وضعیت مطلوب

رویکرد موجود در کشور به کاداستر بیشتر کاداستر حقوقی بوده است و دیگر کارکردهای کاداستر همچون کاداستر مالی و کاداستر جامع (چندمنظوره) مورد غفلت واقع شده است. اگرچه در خصوص همین کاداستر حقوقی نیز به دلیل ایرادات فنی موجود، تشکیک وجود دارد که به هدف غایی متولیان اجرای کاداستر در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برسد (ضیاپور و دیگران، پیشین: ۴۵).

#### ۴-۵- مالکیت

لایه مالکیت در کاداستر مطلوب شامل کلیه سوابق مالکیتی ملک و کلیه افراز و تفکیک‌های صورت گرفته می‌شود و همچنین به دلیل اتصال این لایه به سامانه ثبت معاملات املاک تغییرات آن آنی و به‌روز است. همچنین با تعریف و طراحی در سیستم کاداستر مطلوب می‌توان به مالکین و محدوده جغرافیایی املاک و قطعات بزرگ که در سال‌های گذشته تفکیک و واگذار شده نیز دسترسی پیدا کرد که این خود می‌تواند در کشف بسیاری از زمین‌خواری‌های صورت گرفته مفید واقع شود (حبیبی درگاه و حنیفی، پیشین: ۲۸). ثبت مالکیت لایه مالکیت مهمترین رکن یک کاداستر حقوقی است. در حال حاضر به دلیل نبود ارتباط سیستمی بین فرایند معاملات و سیستم کاداستر بسیاری از مالکیت‌های ثبت شده در سیستم تغییر یافته‌اند ولی این تغییرات در سیستم کاداستر موجود نیست. در کاداستر موجود تنها آخرین مالک ملک ثبت و ذخیره شده و اطلاعات سوابق مالکیتی ملک در دسترس نیست. همچنین تاکنون فرایندی برای شناسایی و ثبت اطلاعات مالکانی که اسناد عادی (قولنامه) برای املاک خود در دست طراحی نشده است و اطلاعات مالکیت این دسته از افراد در سیستم کاداستر موجود در دسترس نیست هرچند که ثبت اطلاعات اسناد رسمی در اولویت قرار دارد، اما ضروری است فرایند مورد نیاز برای ثبت اسناد عادی در سیستم از قبل مورد طراحی قرار بگیرد (رستمی بوکانی، پیشین: ۵۵).

#### ۴-۶- قیمت

در سیستم کاداستر مطلوب قیمت جاری و معاملاتی املاک براساس قیمت منطقه‌ای قابل دسترسی است و خرید و فروش املاک لازم است در این محدوده قیمتی انجام گیرد و فروش به قیمت‌های بالاتر تخلف محسوب می‌شود اما مالیات بر املاک و مستغلات براساس قیمت منطقه‌ای املاک (دفترچه تقویم املاک)

محاسبه و اخذ می‌شود. لازم است مورد بررسی قرار گیرد که چرا قیمت روز و معاملاتی املاک که یکی از ارکان کاداستر حقوقی محسوب می‌شود در کاداستر موجود ذخیره و بروزرسانی نمی‌شود و اینکه چرا در طراحی صورت گرفته برای کاداستر فرایندی برای ثبت معاملات املاک و مستغلات در نظر گرفته نشده است (احدنژاد و دیگران، پیشین: ۴۹).

#### ۴-۷- کاربری

در کاداستر مطلوب لایه ثبت کاربری اراضی و املاک که از ارکان برنامه‌ریزی و مدیریت شهری است به صورت دقیق ثبت و کنترل می‌شود و بدین ترتیب باتوجه به نیازهای شهر در سیستم کاداستر مطلوب، پهنه‌بندی کاربری و تراکم مجاز ساخت و ساز شهری قابل کنترل است (قاسمی، پیشین: ۳۵). بدین صورت که دیگر هیچ سندی برای املاکی که برخلاف کاربری طراحی شده و تراکم مجاز تعیین شده ساخته شده‌اند، صادر نمی‌شود و این مسئله می‌تواند از تخلفات معمول در شهرداری‌ها برای تغییر غیرمجاز کاربری و یا فروش غیرمجاز تراکم جلوگیری کند. در کاداستر موجود لازم است ثبت کاربری به صورت دقیق در سیستم پیگیری شود که درحال حاضر هیچ اتصالی بین طرح تفصیلی شهرداری‌ها و کاداستر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برقرار نشده است (احدنژاد و دیگران، پیشین: ۱۹).

۸۶

#### ۴-۸- مشخصات فیزیکی

همچنین در کنار نقشه‌های با دقت بالا اطلاعات و مشخصات فیزیکی املاک همچون عمر بنا، مساحت، تعداد طبقات، ویژگی‌های فنی و سازه‌ای و دیگر مواردی از این قبیل در کاداستر مطلوب قابل دسترسی است (حبیبی درگاه و حنیفی، پیشین: ۴۱).

#### ۴-۹- دقت و صحت نقشه‌ها

در کاداستر مطلوب برای افزایش کیفیت و دقت، نقشه‌های لازم با مقیاس ۱۵۰۰ تهیه می‌شود و این نقشه‌ها با یک سری عملیاتی نقشه‌برداری زمینی تصحیح و تکمیل می‌شوند این دقت بالا در برخی کشورهای حوزه اسکاندیناوی تا ۱۲۵۰ نیز رسیده است و نشان از اهمیت بالای دقت نقشه‌های ورودی در سیستم کاداستر دارد. در کنار دقت نقشه‌ها موضوع دیگر صحت و تطبیق آن با واقعیت است یعنی در اتصال نقشه به اطلاعات و زمین مرجع کردن آن لازم است صحت و کیفیت تطابق با واقعیت مورد توجه قرار بگیرد (احدنژاد و دیگران، پیشین: ۵۲). یکی از چالش‌های آتی که سازمان ثبت اسناد و املاک به دلیل تعریف نشدن فرایند گذار تبدیل اسناد کاغذی به اسناد الکترونیکی کاداستری با آن مواجه خواهد شد عدم داشتن دقت لازم در نقشه‌های کاداستری است.



باتوجه به اینکه در برخی نقاط شهری نقشه‌های ۱۲۰۰۰ مقیاس مورد استفاده قرار گرفته این نقشه‌ها از خطای بالایی در مساحت ملک موردنظر و تطبیق آن با مترآژ درج شده در سند، خواهد داشت که به دلیل ضعف فنی و تکمیل نشدن عملیات نقشه‌برداری زمینی برای تصحیح مساحت‌های کاداستری این سازمان در صورت فراخوان عمومی برای تبدیل اسناد کاغذی به کاداستری با مشکلات بسیاری همچون طرح شدن دعاوی حقوقی جدید مواجه خواهد شد که لازم است مسئولان این سازمان در این خصوص با اصلاح نقشه‌های کاداستر و تکمیل و تبدیل نقشه‌های موجود به نقشه‌های ۱۵۰۰ از وقوع این بحران اجتماعی و حقوقی آتی جلوگیری نمایند. البته در بخش ورود اطلاعات و مشخصات فیزیکی در کاداستر موجود برخی اطلاعات به صورت ناقص موجود است.

#### ۴-۱۰- عوارض و مالیات

یکی از مواردی که برای کنترل بازار زمین و مسکن لازم است مورد توجه قرار بگیرد اجرای سیاست‌های مالیاتی در این بازار است. برای اخذ این نوع مالیات وجود سیستم‌های اطلاعاتی املاک ضروری است. در کاداستر بعنوان مهمترین سیستم اطلاعاتی املاک کلیه عوارض و مالیات‌ها در طول دوره‌های زمانی مشخص و یا وضعیت سکونتی ملک از لحاظ سکونت مالک یا مستاجر و همچنین نرخ مالیاتی انواع معاملات ملک و دیگر عوارض مربوط به ملک در حوزه خدمات شهری، در این سیستم ذخیره و به‌روزرسانی می‌شود (بهرامی، ۱۳۹۳: ۲۲).

#### ۴-۱۱- آمار و جمعیت

در کاداستر مطلوب، علاوه بر اطلاعات مربوط به عوارض و مالیات‌های مترتب بر املاک، جمعیت و آمار مربوط به آن ملک هم به صورت یک موقعیت مکانی مشخص اتصال یافته است بطوریکه کلیه اطلاعات و آمار مورد نیاز برای سرشماری افراد در سیستم کاداستر جامع و چند منظوره ثبت و به‌روزرسانی می‌شوند در حال حاضر هیچ رویکردی و برنامه‌ای برای تشکیل کاداستر جامع (چندمنظوره) در کشور وجود ندارد و لازم است در این خصوص برنامه‌ریزی‌های لازم صورت پذیرد (قاسمی، پیشین: ۶۱).

#### ۵- ضرورت ایجاد کاداستر جامع (چند منظوره) توسط دولت

باتوجه به اهمیت روزافزون برنامه‌ریزی کلان و منطقه‌ای برای پیشبرد اهداف کشور و نظر به پیچیده شدن و حجیم شدن اطلاعات لازم برای برنامه‌ریزی نیاز به استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی برای پشتیبانی از تصمیمات و سیاست‌گذاری‌ها ضروری است و در این راستا باتوجه به ابعاد گسترده، سیستم کاداستر جامع

(چندمنظوره) بهترین ابزار برنامه‌ریزی در سطوح مختلف است و تجربیات جهانی نیز نشان می‌دهد بسیاری از دولت‌ها در کشورهای پیشرفته از این سیستم بنحو شایسته بهره برده‌اند.

#### ۵-۱- جایگاه موجود کاداستر در کشور

عدم تبیین جایگاه مناسب کاداستر در کشور از کاستی‌های مهم و اصلی در کاداستر موجود است. جایگاه فعلی کاداستر در حال حاضر در قوه قضائیه و زیرمجموعه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دارد. اما بخش زیادی از اطلاعات مورد نیاز برای تشکیل و راه‌اندازی و بروزرسانی کاداستر جامع (چندمنظوره) در دستگاه‌های زیر مجموعه قوه مجریه قرار دارد و تنها موضوع ثبت مالکیت ملک در سازمان ثبت اسناد و املاک در قوه قضائیه در حال حاضر انجام می‌شود که در صورت برنامه‌ریزی برای دست یافتن به کاداستر جامع (چندمنظوره) بازنگری در جایگاه سیستم کاداستر و قوانین مورد نیاز برای بسترسازی چنین تغییری جایگاهی لازم است مورد توجه قرار بگیرد (اصغرزاده بناب، ۱۳۹۳: ۵۱). این مساله از چند جهت قابل بررسی است اول نسبت ثبت با کاداستر و دوم محتوا و ماهیت کاداستر است که در ذیل به آن اشاره می‌شود.

#### ۵-۲- نسبت کاداستر و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

۸۸ در بسیاری از کشورها بعد از شکل گرفتن مفهوم ثبت نوین و الکترونیکی در خصوص جایگاه و ساختار کاداستر تجدیدنظرهای اساسی صورت گرفته است. در حال حاضر کاداستر در ایران، بعنوان بخش کوچکی از سازمان ثبت اسناد و املاک به فعالیت مشغول است و این در حالی است که ثبت زمین تنها بخش کوچکی از عملیات کاداستر جامع و چند منظوره محسوب می‌شود (wcadastre.org).  
 باتوجه به تغییر ثبت سنتی و پیدایش مفهوم ثبت نوین، به جای آنکه کاداستر زیرمجموعه ثبت باشد ضروری است که تشکیلات ثبت زمین و املاک ذیل کاداستر قرار بگیرند که در وضع موجود این قضیه به صورت عکس جاری است. کاداستر از دو مجموعه عملیات اجرایی مستمر تشکیل شده است اول عملیات نقشه‌برداری و در مرحله دوم ایجاد بانک اطلاعاتی از داده‌های مکانی. این امورات از جنس کارهای اجرایی هستند که باتوجه به فلسفه وجودی قوه قضائیه، این قوه بستر مناسبی برای عملیات مستمر و اجرایی کاداستر نیست اگرچه می‌توان نسخه‌های به‌روزی از کاداستر را در اختیار این قوه قرار داد تا از آن استفاده‌های لازم را ببرد (قاسمی، پیشین: ۳۱).

### ۵-۳- زیرساخت ملی داده‌های مکان محور بستر تحقق کاداستر جامع (چندمنظوره) در جایگاه

#### قوه مجریه

قوه مجریه اگر جایگاه شایسته‌ای برای پیاده‌سازی کاداستر شناخته شود لازم است کاداستر باز تعریف و به ابعاد دیگر آن که مهمترین آنها را می‌توان ایجاد زیرساخت لازم برای پیاده‌سازی دولت الکترونیک دانست، توجه شود. داده‌های کاداستری درصد بالایی از اطلاعات مکان محور را به خود اختصاص داده است و ضروری است در سند ملی تدوین شده برای زیرساخت ملی داده‌های مکان محور NSDI، جایگاه کاداستر و داده‌های کاداستری مورد بازبینی قرار بگیرد و ضریب متناسب با آن داده شود. سیستم کاداستر لازم است در قالب یک زیرساخت جامع‌تر همچون زیرساخت ملی داده‌های مکان محور (NSDI) جانمایی شود و در جایگاه مدیریتی لازم و فراسازمانی طراحی و عملیاتی شود (همان، ۹۱).

زیرساخت ملی داده‌های مکان محور، طبق اسناد بالادستی تهیه شده باید توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور تشکیل و اجرا می‌شود. به دلیل در نظر نگرفتن جایگاه مدیریتی متناسب برای ایجاد این زیرساخت و همچنین مشخص نشدن و مکلف نشدن سازمان‌ها و نهادهای دیگر برای ایجاد این زیرساخت در بعد درون سازمانی و حوزه اجرایی تخصصی آن ارگان، زیرساخت ملی داده‌های مکانی، تاکنون تحقق نیافته است. در آسیب‌شناسی این طرح بدلیل نبود نگاه جامع به داده‌های مکانی علی‌الخصوص داده‌های ۸۹ کاداستری و همچنین به دلیل تمرکز صرف به وجوه و زیرساخت‌های اطلاعاتی از بعد فناوری (شبکه ملی اطلاعات)، جایگاه و ساختار مدیریتی متناسب برای ایجاد این زیرساخت ملی، مورد توجه واقع نشده است. لازم است با تجدیدنظر در این سند و طراحی و فراهم نمودن جایگاه و ساختار مدیریتی متناسب برای ایجاد و بروزرسانی این زیرساخت با حضور همه نهادها و وزارتخانه‌های مرتبط اقدام شود و با نگاهی جامع و راهبردی ایجاد این زیرساخت برای تحقق کاداستر جامع (چندمنظوره) در دستور کار قرار گیرد (طباطبایی حصاری، پیشین: ۷۶).

### ۵-۴- بررسی محتوا و ماهیت کاداستر جامع برای تعیین جایگاه مطلوب

بیش از ۸۰ درصد اطلاعات دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، اطلاعات مربوط به مکان است. حجم انبوه داده‌های مکانی و تنوع و گستردگی این اطلاعات، موضوع عرضه و تقاضای اطلاعات را در جهان به وجود آورده است و نیاز به ذخیره‌سازی، مدیریت دسترسی، تحلیل و پردازش این حجم از داده‌های مکانی را ضرورت بخشیده است. به این منظور ایجاد و توسعه بانک‌های اطلاعاتی جامع با قابلیت‌هایی همچون صحت، دقت، جامعیت و به‌روز بودن در نهادهای دولتی که با مقوله داده و اطلاعات مکانی ارتباط دارند، لازم است در دستور کار قرار گیرد. ایجاد و پیاده‌سازی سامانه اطلاعاتی همچون کاداستر جامع (چندمنظوره) برای مدیریت

داده‌های مکانی و ابزاری برای مدیریت زمین و تخصیص بهینه کاربری زمین برای مصارف مختلف اقتصادی همچون کشاورزی، صنعت و خدمات جزء اولین اقداماتی است که دولت‌ها باید انجام دهند. ادارات، سازمان‌ها، بانک‌ها و سایر نهادهای دولتی برای استعلام هویت مکانی اشخاص و وضعیت رهن سند ملک و موارد مشابه نیازمند طی شدن مراحل متعدد و زمانبر برای رسیدن به نتیجه مطلوب هستند، که با پیاده‌شدن سامانه کاداستر جامع (چندمنظوره) بسیاری از این موارد در مدت زمان کمتر و با دقت بالا قابل دسترسی است. به نظر می‌رسد با نگاه جامع‌تر دولت به مسئله زمین و تلاش برای پیاده کردن سامانه کاداستر جامع (چندمنظوره) بسیاری از نیازهای دولت در حوزه سیاست‌گذاری زمین و مسکن قابل حل خواهد بود. همچنین دولت برای تحقق دولت الکترونیک در حوزه هویت حقوقی و مکانی زمین، نیازمند ایجاد سامانه اطلاعاتی کاداستر جامع (چندمنظوره) است تا مدیریت بهینه زمین و تخصیص مناسب کاربری‌ها را در نقاط مختلف کشور انجام دهد و توسعه منطقه‌ای و متناسب با نیازها و پتانسیل‌های موجود هر منطقه، را شاهد بود.

بزرگترین استفاده کننده و بهره‌بردار از کاداستر مالی و کاداستر جامع و چندمنظوره برای برنامه‌ریزی کلان و منطقه‌ای و بخشی، قوه مجریه و دولت است و همچنین دولت باتوجه به توان اجرایی و فنی بالا و همچنین پشتیبانی مالی از اجرای کاداستر جامع و چندمنظوره که خود از آن منتفع خواهد شد، پیشرفت بهتری در این پیشبرد این طرح می‌تواند داشته باشد در کنار این موضوع باتوجه به اصل تفکیک قوا امکان اعمال سیاست‌های نظارتی بر کاداستر در قوه قضائیه میسر نیست ولیکن بحث تحقیق و تفحص و اعمال نظارت و بازرسی بر دستگاه‌های زیر مجموعه قوه مجریه برای نهادهای نظارتی همچون مجلس نیز فراهم است. بطور خلاصه می‌توان گفت کاداستر جامع و چندمنظوره از دو جنبه قابل بررسی است. اولاً از جنبه محتوایی و ثانیاً از جنبه کارکردی.

درخصوص محتوای کاداستر جامع (چندمنظوره) و اطلاعات ورودی به سیستم، لازم به ذکر است که حجم بسیاری از اطلاعات اولیه و ورودی توسط قوه مجریه تولید و منتشر می‌شود. همچنین در جنبه کارکردی نیز دولت بنا به وظایفی که قانون اساسی برای آن تعیین کرده است متولی و مجری بسیاری از امور است که کاداستر جامع و چندمنظوره، ابزاری برای تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده برای آن است.

## نتیجه‌گیری

کاداستری که خوب و بی‌نقص اجرا شود زمین و محدوده آن را مشخص و تضمین می‌کند، اختلاف اراضی را کاهش می‌دهد، مالیات بر اراضی را تقویت می‌کند، منابع زمین را حفاظت می‌کند، طرح‌های بهینه‌سازی کردن شهرها و محیط‌زیست و توسعه زیرساخت‌ها را مانیتور می‌کند. امروزه مهمترین وظیفه کاداستر حمایت از توسعه قابل‌تداوم است. کاداستر یک ضرورت فوری به جهت راهنمای سازمان‌های دولتی و غیردولتی است تا کارهایشان را به درستی انجام دهند. کاداستر را می‌توان منشوری قلمداد کرد که به بررسی اسناد چشم‌انداز و سیاست‌های شهرنشینی، کمبود غذا، تغییرات آب و هوایی، رشد اقتصادی و یا راهی برای ایجاد امنیت در تصرف قانونی زمین و توسعه مداوم می‌پردازد.

یک سیستم صحیح کاداستر و ثبت زمین و حقوق آن پایه اساسی یک درک واقعی از وضعیت ملکی و در نتیجه از طرح‌ریزی جهت اقدام برای اصلاح زمین در یک کشور است. چنین سیستمی در اجرا حتی مهمتر است. اجرای طرح‌های اصلاحی منوط به تغییر یا اصلاح حقوق فعلی زمین می‌شود مانند اسکان مجدد، مصادره، ادغام، انشعاب یا متصل کردن قطعات زمین، نقشه‌های با مقیاس بزرگ برای طرح‌ریزی و اجرای صحیح آنها جهت اسکان زمین‌های جدید ضروری هستند.

ثبت مالکیت، امکان اجرای طرح‌های عمرانی و کشاورزی را بطور صحیح برآورده می‌کند. ثبت مالکیت امنیت ۹۱ و حقوق مالک را تأمین می‌کند و در صورت غیبت مالک مشکلاتی نظیر تصرفات عدوانی به وقوع نمی‌پیوندد. ثبت مالکیت با نقشه از اختلافات و نزاع‌ها می‌کاهد و جلوی زیاده‌خواهی‌ها را نیز می‌گیرد. طرح‌های جامع و کلی جای خود را به طرح‌های نقطه به نقطه و خزنده می‌دهد. از مهاجرت‌های مخرب در بافت شهرها جلوگیری می‌کند. بانک اطلاعات کاملی ایجاد کرده و کمک موثری برای تنظیم طرح‌های مالیاتی، آبیاری، فاضلاب و کنترل سیلاب‌ها می‌باشد.

نقشه‌های با مقیاس بزرگ کمک بسیار موثری در فهرست کردن منابع طبیعی است و برای توسعه کشاورزی لازم است. چنین نقشه‌هایی برای انجام امور جزئی زمین‌شناسی، مولد کردن خاک، استفاده از زمین، فرسایش خاک، مدیریت مزارع و دیگر تحقیقات ضروری است، هر نوع بهره‌برداری از منابع جنگلی و درختی و حتی طرح‌های درختکاری و جنگل‌کاری بدون این نقشه‌ها امکان‌پذیر نیست. با نقشه‌های کاداستر تمامی کمک‌های مالی و اقلامی به کشاورزان (سوسپید، اعانه، اعتبار، توزیع بذر و کود، کنترل آفات و حشرات، حفاظت از گیاهان و ...) آسان‌تر و باصرفه‌تر انجام می‌گیرد. به روش‌های نمونه‌گیری در تحقیقات آماری کمک زیادی می‌کند.

برای طبقه‌بندی و توسعه منابع معدنی ضروری است. نقشه‌های کاداستر برای طرح‌های شهری، توسعه صنعت در روستا و توسعه سیستم‌های ارتباطاتی بسیار مهم هستند. این نقشه‌ها به مطالعات جامعه‌شناسی کمک می‌کند. با نقشه‌های کاداستر درآمد هر شهری به خود منطقه اختصاص داده می‌شود و از جذب این درآمدها به شهرهای بزرگ جلوگیری می‌شود. این نقشه‌ها برای دفاع و امنیت ملی ضروری است. این نقشه‌ها باید به‌روز باشند. بنابراین هزینه‌ای برای ثبت و نگاهداری و بروزرسانی نقشه‌های کاداستر ایجاد می‌شود که با تمامی این منافع برشمرده شده، هزینه‌ها جبران شده و به خزانه باز می‌گردند.

## فهرست منابع

- ۱- احدنژاد روشتی، محسن و دیگران (۱۳۹۰)، «ضرورت تهیه نقشه‌های کاداستر زراعی در مدیریت اراضی کشاورزی و نقش آن در توسعه روستایی»، اولین همایش ملی جغرافیا و برنامه‌ریزی توسعه روستایی، دانشگاه فردوسی مشهد، مرکز پژوهش مطالعات جغرافیایی روستاهای خراسان.
- ۲- اصغرزاده بناب، مصطفی (۱۳۹۳)، حقوق ثبت کاربردی (دعاوی و اعتراضات ثبتی، مربوط به املاک و آئین رسیدگی به آنها)، ج ۱، تهران: انتشارات مجد.
- ۳- بهرامی، داریوش (۱۳۹۳)، حقوق ثبت املاک در ایران، تهران: نشر میزان.
- ۴- جلیلی، معصومه (۱۳۸۲)، «مفهوم کاداستر در حقوق ثبت و مطالعه و بررسی تطبیقی آثار آن در برخی از کشورها»، مجله کانون، ش ۴۶.
- ۵- جناب‌زاده، رویا (۱۳۸۵)، «از نقشه‌های کاداستر تا نقشه‌های دیجیتال»، مجله مطالعات ملی کتابداری و سازماندهی اطلاعات، ش ۶۸.
- ۶- چهرقانی، صابر (۱۳۹۶)، «تهیه نقشه کاداستر ۱۲۰ هزار هکتار اراضی»، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران.
- ۷- حبیبی درگاه، بهنام و حنیفی، مهران (۱۳۹۱)، حقوق کاداستر (ثبت نوین)، ج ۱، تهران: انتشارات گنج دانش.
- ۸- رجبی فر، عباس (۱۳۹۱)، مباحث نوین در توانمندسازی جامعه با زیرساخت اطلاعات مکانی و مدیریت زمین، تهران: انتشارات سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.
- ۹- رستمی بوکانی، علی (۱۳۸۷)، حل مشکلات ثبتی، ج ۱، تهران: انتشارات ققنوس.
- ۱۰- شهری، غلامرضا (۱۳۸۸)، حقوق ثبت اسناد و املاک، ج ۲۶، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- ۱۱- صادقیان، سعید (۱۳۷۶)، «کاداستر اجزاء و انواع آن»، نشریه سازمان جغرافیایی کشور، دوره ۶، ش ۲۳.
- ۱۲- ضیاءپور، محبوبه و دیگران (۱۳۹۴)، «وضعیت کاداستر در ایران»، دومین کنفرانس ملی توسعه پایدار در علوم جغرافیا و برنامه‌ریزی معماری و شهرسازی، مرکز راهکارهای دستیابی به توسعه پایدار.

- ۱۳- طباطبایی حساری، نسرین (۱۳۸۹)، «بررسی تطبیقی نظام‌های ثبت املاک (با تأکید بر نظام ثبت املاک در ایران)»، **مجله حقوق**، ش ۲.
- ۱۴- فلاحی، غلامرضا و احمدیه، رضا (۱۳۹۰)، **سامانه‌های اطلاعات مکانی**، چ ۲، تهران: مرکز تحقیقات نقشه‌برداری سازمان نقشه‌برداری کشور.
- ۱۵- قاسمی، مهرداد (۱۳۹۴)، **کاداستر، ضرورتی فوری**، تهران: نشر دبیرخانه رصد استراتژیک.
- ۱۶- کلانتری، میترا (۱۳۸۰)، **کاداستر**، تهران: انتشارات نورپردازان.
- ۱۷- مشهدی، علی (۱۳۹۴)، **کاداستر عامل پیشگیری از زمین‌خواری**، تهران: پژوهشکده حقوقی شهر دانش.

وب سایت‌ها:

- 18- <http://wcadastre.org>.
- 19- <http://www.fao.org>.
- 20- <http://www.geshergalicia.org>.
- 21- <http://www.birchsurveyors.com>.





پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی