



نقد و تحلیل ماهیت و کارکرد هیئت حل اختلاف قانون خاص ثبتی

غلامحسین مزارعی*

سجاد مردانی**

چکیده

این نوشتار به بررسی و نقد ساختار، شیوه رسیدگی و صلاحیت هیئت حل اختلاف این قانون می‌پردازد: «نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند». این پژوهش از منظر دادرسی اداری به ویژه از دیدگاه تحقق دادرسی منصفانه به این موضوع پرداخته است که هیئت حل اختلاف قانون یادشده، صلاحیت‌های ترافیعی و تشخیصی دارد. در واقع، علاوه بر این که این هیئت، یک دادگاه اختصاصی اداری ثبتی است، به عنوان یک مرجع اداری نیز برخی صلاحیت‌های تشخیصی دارد. در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و رویکرد کیفی و متکی بر مطالعات کتابخانه‌ای، ماهیت حقوقی و کارکرد این هیئت را بررسی و آسیب‌شناسی می‌کنیم تا سازوکارهایی برای اصلاح ساختار، صلاحیت و نظارت قضایی بر این مرجع بیان شود. در این تحقیق، ضرورت داشتن یا نداشتن وجود و استمرار فعالیت این هیئت در ساختار مراجع ثبتی کشور را بررسی می‌کنیم که نتیجه این بررسی‌ها، بیانگر ضرورت استمرار فعالیت این هیئت با اعمال اصلاحاتی است.

کلیدواژه‌ها: دادگاه اختصاصی اداری، صلاحیت ترافیعی، صلاحیت تشخیصی، مرجع اداری، هیئت حل اختلاف ثبتی.

*. دکترای تخصصی حقوق عمومی، عضو هیئت علمی دانشگاه شهید چمران اهواز، ایران.

hasan.mazarei@gmail.com

** کارشناسی ارشد، دانش‌آموخته حقوق دادرسی اداری، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، (نویسنده مسئول)

mardanisajjad1363@gmail.com

مقدمه

جوامع بشری همواره به نهاد ثبت به عنوان اساسی‌ترین نهاد تضمین‌کننده امنیت اقتصادی، حقوقی و قضایی جامعه توجه کرده‌اند. این امر سبب شده است هر جامعه‌ای با توجه به شرایط اجتماعی خود و اقتباس از یکی از نظام‌های ثبت املاک^۱ برای دستیابی به این امنیت تلاش کند.

برای جلوگیری از تعدیات و درگیری‌ها و به منظور تثبیت مالکیت و حفاظت از دارایی مردم، ثبت املاک و اسناد معاملاتی آن انجام می‌گیرد تا هر گاه حقوق موضوع ثبت از حالت ثبات و استقرار خارج شد و موضوع اختلاف و دعوا قرار گرفت، ثبت با آثار اثباتی مترتب بر آن به کار آید و در خدمت انتظام جامعه قرار گیرد.^۲ در مقررات ثبتی، در خصوص املاک ثبت‌شده به مراجع غیر قضایی یا شبه‌قضایی مراجعه می‌کنیم که وظیفه رسیدگی به اختلافات راجع به املاک ثبت‌شده را بر عهده دارند و در کنار دستگاه قضایی به حل و فصل اختلافات مشغولند. با وجود اهمیت این مراجع در عرصه نظم حقوقی و انتشار آثار برخی نویسندگان در این زمینه، به موضوع مورد پژوهش حاضر در ادبیات این آثار توجه نشده است. مهدی امیری در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود به موضوع جایگاه هیئت نظارت در نظام ثبتی^۳ پرداخته و ضمن بررسی جایگاه این هیئت به دنبال یافتن پاسخ این سؤال بوده که هیئت نظارت ثبت از مراجع اداری یا قضایی است؟ البته وی پیش‌تر به مبحث صلاحیت‌های قانونی این مرجع در زمینه رسیدگی به اختلافات و اشتباه‌های ثبتی و اجرایی پرداخته است.

جواد سلمان دریس نیز در پایان‌نامه‌ای با عنوان «صلاحیت و آیین دادرسی مراجع حل اختلاف ثبتی» ضمن برشمردن مهم‌ترین مراجع حل اختلاف ثبتی از جمله هیئت مورد مطالعه حاضر، آیین رسیدگی شکلی در این مراجع را از منظر دادرسی مدنی و اکاوی کرده است. بر اساس نتیجه‌گیری این اثر، در قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های مراجع حل اختلاف ثبتی، اصول دادرسی عادلانه به صورت ناقص و ناکارآمد پیش‌بینی شده است.

فاطمیان و همکارانش در مقاله «نقش و کارکرد هیئت رسیدگی به اختلافات در ثبت اسناد مالکیت روستایی از منظر اصول حقوقی - اخلاقی دادرسی عادلانه» با بررسی آیین

۱. برای آشنایی با انواع نظام‌های ثبت نک: طباطبایی حصار، نسرین، «بررسی تطبیقی نظام‌های ثبت املاک (با تأکید بر نظام ثبت املاک در ایران)»، فصل‌نامه حقوق، تابستان ۱۳۸۹، دوره چهارم، شماره ۲، صص ۲۳۷-۲۱۹.

۲. طباطبایی حصار، نسرین، مبنای و آثار نظام ثبت املاک، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۱، صص ۴۴-۱۱.

۳. سامانه گنج ایران‌داک: www.ganj.irandoc.ac.ir .

دادرسی مثبتی هیئت‌های موضوع قانون الحاق موادی به قانون سامان‌دهی در پرتو اصول دادرسی عادلانه، میزان کارآیی و اثربخشی این مرجع اداری اختصاصی و موارد نقصان آن را برای اصلاح تبیین کرده است.

تجربه هیئت حل اختلاف موضوع قانون خاص مثبتی تا کنون مستندسازی نشده و مطالعه دقیقی درباره ساختار و صلاحیت آن با رویکرد تحلیل و نقد انجام نپذیرفته است.^۱ در پژوهش حاضر با مطالعه منابع کتاب‌خانه‌ای و با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، ماهیت، کارکرد و آسیب‌شناسی حقوقی این مرجع به ویژه از منظر اصول دادرسی منصفانه بررسی شده است. ابتدا دادگاه‌های اختصاصی اداری تعریف و سپس برخی ویژگی‌ها و معیار صلاحیت در این مراجع بررسی می‌شود. با فرض این‌که هیئت مورد مطالعه، به طور هم‌زمان، صلاحیت ترافیعی و صلاحیت تشخیصی دارد، سازوکار آن تحلیل و نقد می‌گردد. در پایان نیز پیشنهادهایی برای اصلاح قوانین مرتبط با آن از نظر صلاحیت‌ها، ترکیب اعضا، تعیبه اصول ناظر بر دادرسی منصفانه دربرگیرنده حقوق شهروندی در قانون و مقررات مربوط به آن، نظارت قضایی بر صلاحیت‌های ترافیعی و تشخیصی آن و نیز ضرورت بود یا نبود و استمرار این هیئت با توجه به رویکرد توسعه‌ای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بیان می‌شود.

گفتار اول: مراجع اختصاصی اداری: مفهوم و صلاحیت‌ها

امروزه کم‌تر عرصه‌ای را می‌توان شناخت که دولت و سازمان‌های اداری به تنظیم، تمشیت و مقررات‌گذاری آن نپرداخته باشند. سازمان‌های اداری تا جایی گسترش یافته‌اند که تقریباً وظایف و کارویژه‌های قوای حکومتی را در خود جمع کرده و به تعبیری، «قوه چهارم» را ساخته‌اند.^۲ این سازمان‌ها علاوه بر اجرای قوانین که وظیفه آن‌هاست، از طریق دادگاه‌های اداری، اختلافات گروه‌های مختلف اجتماعی را در حوزه‌های املاک، مالیات و کار حل و فصل می‌کنند.

قانون‌گذار عادی در قوانین مختلف، این‌گونه نهادها را در کنار محاکم دادگستری تشکیل داده است که از آن‌ها در متون رسمی و ادبیات حقوقی به مرجع غیر قضایی، مرجع اختصاصی غیر قضایی، مرجع اختصاصی اداری، مرجع استثنایی اداری، دادگاه اختصاصی اداری و مرجع شبه‌قضایی^۳

۱. در تأیید این مدعا می‌توان به مطالعه پژوهشی اشاره کرد که در گروه حقوق اداری پژوهشگاه قوه قضاییه صورت پذیرفته است. در آن جا با وجود احصا شدن ۷۹ مرجع اختصاصی غیر قضایی، به هیئت مورد مطالعه این پژوهش هیچ اشاره‌ای نکرده است. عبداللهیان، امید و محمدرضا رفیعی، **راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیر قضایی**، تهران: انتشارات مطبوعات قوه قضاییه، ۱۳۹۶.

۲. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه**، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۱۶.

۳. پتفت، آرین و محمدرضا رفیعی، **«مطالعات تطبیقی: ساختار مراجع اختصاصی شبه‌قضایی (دیوان‌های اداری)»**، تحقیقات قضایی، شماره ۱۴، ص ۱۷۲.

تعبیر می‌شود. تنوع این مراجع، اختیارات و صلاحیت‌های آن‌ها و از دیگر سو، بررسی حقوقی ماهیت هیئت حل اختلاف مورد مطالعه، ضرورت بازشناسی و مذاقه در مفهوم این مراجع و صلاحیت‌ها آن‌ها را ناگزیر می‌سازد. اساس این ضرورت بر ابهام در ماهیت و کارکرد هیئت حل اختلاف خاص ثبتی در بین مراجع اختصاصی اداری برمی‌گردد؛ تشویشی که بر بنیان اصل تفکیک قوا و اندیشه متأثر از آن در حقوق اداری تحت مفهوم اصل صلاحیت استوار است.

بند اول. تحدید مفهومی مراجع اختصاصی اداری

در بین اندیشمندان حقوق اداری ایران، تعریف واحدی از مراجع اختصاصی اداری وجود ندارد. برخی حقوق دانان اعتقاد دارند که «دادگاه‌های اداری و کمیسیون‌ها و هیئت‌های مزبور، مراجعی هستند که به موجب قوانین خاصی در خارج از سازمان قضایی کشور، ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت، در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند و وظایف آن‌ها، رسیدگی به اختلافات و شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند: قانون شهرداری‌ها، قانون کار، قانون مالیات بر درآمد، قانون اراضی شهری، قانون بازرسی کل کشور، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون استخدام کشوری، بین دولت و افراد به وجود می‌آید»^۱. بعضی از نویسندگان، این مراجع را دادگاه‌های اختصاصی اداری می‌دانند و اعتقاد دارند که «این دادگاه‌ها، مراجعی اداری با صلاحیت‌های ترافیکی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل، ولی مرتبط به اداره عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل: دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشند که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی و افراد به وجود می‌آید و مطرح می‌گردد»^۲.

عده ای دیگر، استعمال لفظ «دادگاه» را برای آن‌ها مناسب نمی‌دانند و معتقدند که «اولاً لفظ «دادگاه» برای مراجع قوه قضاییه استعمال می‌شود، در حالی که اکثریت قریب به اتفاق این دیوان‌ها درون قوه مجریه هستند. ثانیاً به کار بردن لفظ «دادگاه»، وجود خصوصیتی هم‌چون مصونیت قضایی و استقلال کامل از قوه مجریه را به ذهن متبادر می‌کند، در حالی که در این نهادها، استقلال وجود ندارد یا بسیار ناقص است. ثالثاً در برخی موارد، از دیوان‌های اداری با لفظ «دادگاه» یاد شده است که باید نحوه عملکرد و نوع رسیدگی آن‌ها

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: توس، ۱۳۷۰، صص ۴۷۳-۴۷۲؛ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر،

حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۵، صص ۴۵۲-۴۵۳.

۲. هداوند و آقای طوق، پیشین، ص ۳۸.

را جهت تمایز از دادگاه‌های عمومی در تعریف آن‌ها به کار ببریم»^۱.
با جمع‌بندی این موارد و فارغ از مناقشات لفظی می‌توان مراجع اداری یادشده را بر اساس ماهیت عملی که انجام می‌دهند، به مراجع ترافیعی (دادگاه‌های اداری) و مراجع تشخیصی تقسیم کرد. آنچه موجب شباهت مراجع ترافیعی و تشخیصی می‌شود، اشتغال آن‌ها به امر رسیدگی است. رسیدگی در این جا می‌تواند طیفی از عملکردها از جمله دادرسی، استماع، حل اختلافات ترافیعی، بررسی صحت و سقم یک موضوع، تشخیص دادن، بازبینی و تصدیق یک امر و تصمیم‌گیری را دربرگیرد.^۲

بند دوم. صلاحیت مراجع اختصاصی اداری

صلاحیت در حقوق اداری، دربرگیرنده مجموع اختیارات مقام عمومی است^۳ و از آن جا که بنیان صلاحیت در قلمرو حقوق عمومی ایجاد می‌شود و قانونی بودن از مبانی مهم آن است، مفاهیم تکلیف قانونی یا توانایی قانونی برای اقدام یا تصمیم‌گیری با این مفهوم سازگاری بیش‌تری دارد و با منطبق و هدف صلاحیت نیز هم‌سوست.^۴ صلاحیت، الزام یا تجویز قانونی است که بر اساس آن، اقدامات مقامات عمومی و جاهت می‌یابد و اقتدارشان در چارچوب حاکمیت قانون پذیرفتنی می‌گردد.^۵ صلاحیت در اصطلاح آیین دادرسی نیز اختیار، توانایی و الزامی است که مرجع اداری یا قضایی به موجب قانون برای رسیدگی به دعوای معین پیدا می‌کند تا برابر مفاد قوانین به تظلمات و شکایات، رسیدگی و نسبت به حل و فصل اختلافات و احقاق حقوق تضییع‌شده اشخاص یا جامعه اقدام کند.^۶

در تعیین صلاحیت مراجع اختصاصی اداری این پرسش پیش می‌آید که نظام حقوقی ایران در این زمینه از چه معیاری تبعیت می‌کند: ماهوی یا ارگانیک؟ در حوزه نظریه‌پردازی،

۱. فتحی، یونس، جعفر شفیعی سردشت و مریم وهیبی فخر، «نظام مطلوب دادرسی در ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، سال اول، شماره ۱، ص ۷۶.

۲. شیبانی، عادل و غلام‌رضا مولاییگی، «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.

۳. مشهدی، علی، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، ص ۲۱.

۴. قطبی، میلاد، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی (صلاحیت)»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ص ۵.

۵. شیبانی و مولاییگی، پیشین، ص ۱۱۴.

۶. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، تهران: دراک، ۱۳۹۵، صص ۱۳-۶۲؛ صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: صفا، ۱۳۷۲، ص ۹۵.

با وجود اهمیت مسئله، مطالب چندانی نگاشته نشده و بیش‌تر تألیفات مربوط به دیوان عدالت اداری یا ناظر بر اصول کلی حاکم بر آن بوده یا در مقام پرداختن به صلاحیت‌ها، بسیاری از مسائل نادیده گرفته شده است.^۱ دادگاه‌های اداری، ضامن رعایت اصل حاکمیت قانون در دستگاه‌های اجرایی است.^۲ بر مبنای این آموزه، معیار صلاحیت دادرسی اداری باید در قوانین مشخص شود. با این حال، گاه قانون به تنهایی نمی‌تواند ملاک تشخیص را ارائه دهد. در چنین مواردی باید با توجه به مبانی و اقتضائات نظام حقوقی، معیار یا معیارهای تشخیص این صلاحیت را تعیین کرد.^۳

بعد از بیان این مقدمات واجب، با بررسی قانون مؤسس هیئت مورد مطالعه و آیین‌نامه اجرایی آن و نیز واکاوی رویه قضایی و هیئت موصوف به معرفی، تحلیل و نقد حقوقی ساختار و صلاحیت این هیئت می‌پردازیم.

گفتار دوم. ماهیت حقوقی مرجع حل اختلاف ثبتی قانون خاص

فلسفه وجودی هیئت‌های حل اختلاف ثبتی، رفع ایرادهای ناشی از بی‌بهره بودن دادگاه‌های عمومی از تخصص کافی برای حل اختلافات و کاهش مراجعان به دستگاه قضایی و سرعت بیش‌تر در رسیدگی به اختلافات به ویژه هنگام بروز حوادث غیر مترقبه مانند سیل، آتش‌سوزی، زلزله و جنگ است.

در این گونه حوادث، کاهش دردهای مردم در سریع‌ترین زمان ممکن از طریق اطمینان‌بخشی به صاحبان املاک از نظر امنیت اقتصادی و حقوق ناشی از آن‌ها ضرورت دارد. چون قوانین جاری، راهکار این مسئله را بیان نکرده‌اند، تشکیل هیئت قانون خاص ثبتی موجه جلوه می‌کند. با بررسی وظایف هیئت یادشده و با توجه به عناصر تشکیل‌دهنده تعریف ارائه‌شده از مفهوم دادگاه‌های اختصاصی اداری،^۴ به نظر می‌رسد که هیئت یادشده، یک دادگاه اختصاصی اداری باشد. در این باره باید توضیح بیش‌تر داد که در ادامه می‌آید.

۱. واعظی، سید مجتبی، «مطالعه تطبیقی معیارهای صلاحیت دادرسی اداری در ایران و فرانسه»، نامه مفید، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۹۷، صص ۲۵-۴۶.

۲. موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، «مطالعات تطبیقی: قلمرو صلاحیت دادگاه‌های اداری (ایران، فرانسه، آلمان و لبنان)»، در: www.jri.ac.ir.

۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مرجان اسکندری، «معیارهای تعیین صلاحیت دادرسی اداری در نظام حقوقی آلمان»، فصل‌نامه حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، سال هفتم، شماره ۲۲، ص ۲۲۲.

۴. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ص ۳۸.

بند اول. صلاحیت ترافیعی اختصاصی

مراجع اداری ترافیعی، همان دادگاه‌های اداری هستند که در خصوص اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری صلاحیت رسیدگی دارند.^۱ این گونه مراجع، کارکرد فصل خصومت و رسیدگی به اختلافات را دارند و این کارکرد یک صلاحیت تکلیفی است. در حقوق اداری، صلاحیت وقتی تکلیفی است که قانون در برابر اوضاع و احوال معینی، پیشاپیش نوع عمل و تصمیمی را معین کرده است که مأمور باید انجام دهد و بگیرد.^۲ در واقع، اداره در چارچوب هنجارهای امری قرار دارد.^۳

هم‌چنین گفته شده است که ترافیعی بودن دعوا، بیان مفهوم فرانسوی اصل تناظر (Principe de la Contradiction) است. برخی نیز اصطلاحات دیگری از قبیل تدافعی بودن، تعارضی بودن و تقابل را در همین معنا پیشنهاد کرده‌اند.^۴ لازمه چنین صلاحیتی، وجود اختلاف در حق میان حداقل دو طرف دعواست.^۵ اگر طرح دعوا را به معنای حق درخواست جبران (خسارت) یا بازگرداندن حق بدانیم،^۶ شخص یا اشخاصی که حق و نفع مشروع و قانونی آن‌ها نقض و پای‌مال شود، حق دارند به دادگاه - در محل بحث ما، هیئت - مراجعه کنند.

فرض‌های مختلفی برای مراجعه اشخاص به این هیئت در بحث املاک وجود دارد. در بدیهی‌ترین حالت ممکن است مالکان، اسناد مالکیت خود را بر اثر جنگ و حوادث غیر مترقبه از دست بدهند. «در صورتی که مدارک و مستندات متقاضی مشعر بر ثبت ملک در دفتر املاک باشد^۷ یا مسئول بازسازی محل بر اساس پرونده‌های موجود که عیناً به ثبت محل تحویل می‌نماید، گواهی کند و یا معتمدین و گواهان محلی، شهادت بر مالکیت متقاضی بدهند و معارضی هم نباشد، اداره ثبت بلافاصله با تشکیل پرونده و تهیه نقشه و ثبت ملک در دفتر املاک، سند مالکیت متقاضی را صادر می‌کند».^۸

۱. شیبانی و مولایی، پیشین، ص ۱۲۱.

۲. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۱۰.

۳. مشهدی، پیشین، ص ۳۱.

۴. حیدری، سیروس، «اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دادرسی دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، تابستان ۱۳۹۶، دوره نهم، شماره ۲، ص ۸۵.

۵. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ص ۳۹.

۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۱، ص ۲۹۰.

۷. در نظام ثبتی ایران به امنیت قانونی دارایی‌های ثبت‌شده، تلویحاً در ماده ۲۲ و صراحتاً در ماده ۲۴ قانون ثبت اشاره شده است. پس از ثبت ملک، دولت، کسی را مالک می‌شناسد که نام وی به عنوان مالک در دفتر املاک ثبت شده باشد و اثر سلبی و تلویحی این مقرر آن است که ثبت ملک به نام یک نفر از اغیار سلب مالکیت می‌کند. به نقل از: میرشکاری، عباس و جمشید زرگری، «اصل تضمین در نظام ثبت زمین انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۱، سال چهارم، شماره ۱۰، ص ۲۲۴.

۸. ماده ۳ قانون خاص ثبتی.

اگر مدارک و مستندات متقاضی کافی نباشد، موضوع تقاضا برای تشخیص مالکیت شخص در هیئت مطرح می‌شود.^۱ همچنین اگر شخص یا اشخاصی نسبت به تقاضای واصل شده برای تشخیص مالکیت و حقوق ناشی از آن معترض باشند، رسیدگی به این اعتراض نیز در صلاحیت هیئت خواهد بود.^۲ گاهی نیز نسبت به ملک واحد، دو یا چند شخص، مدعی مالکیت می‌شود یا آن که مجاورین یا صاحبان حقوق انتفاعی نسبت به در معرض تضییع قرار گرفتن این حقوق شاکی می‌شوند که در این موارد نیز رسیدگی در صلاحیت هیئت حل اختلاف است.

در تقویت ادعای ترافعی بودن صلاحیت هیئت یادشده می‌توان به ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی همین قانون استناد کرد، آن جا که بیان می‌دارد: «اشخاصی که نسبت به اصل مالکیت یا حدود و حقوق ارتفاقی اعتراضی داشته باشند، می‌توانند اعتراض خود را به ثبت محل تسلیم دارند و رسید دریافت نمایند. ثبت محل مکلف است اعتراضات واصل شده را ظرف ۴۸ ساعت جهت رسیدگی و اتخاذ تصمیم به هیئت حل اختلاف ارجاع دهند.» یا آن که در تبصره ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی این قانون به شیوه دعوت از متقاضیان و شاکیان و معترضان تصریح شده است. ماده ۱۸ همین مقرر به ترتیب تشکیل جلسه و صدور رأی و مناسبات اعتبار رأی تصریح کرده است.

۱. دیوان عالی کشور در مقام رفع اختلاف در صلاحیت بین دادگاه عمومی کرج و اداره ثبت محل وقوع ملک طی دادنامه شماره ۰۹۰۰۰۷۰۹۸۲۶۴۰۹۳۰۹۳۰۹۰۹/۱۳۹۴/۰۹/۰۹ که خلاصه آن به قرار ذیل است، بر صلاحیت هیئت حل اختلاف مورد مطالعه تأکید داشته است. رأی خلاصه جریان پرونده: «خانم الف.ن.م. در دادخواستی به طرفیت اداره ثبت اسناد و املاک ش. و دیگران، الزام اداره خوانده به ثبت مالکیت (صدور سند) خود به دلیل از بین رفتن اسناد در جریان آتش‌سوزی دفتر ۲۱۱ تهران را خواستار شده است. شعبه ۲۱ دادگاه عمومی کرج به موجب دادنامه شماره ۰۰۳۷۳ - ۶/۵/۹۴ رسیدگی به موضوع را در صلاحیت هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۵ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد آن‌ها در حوادث از بین رفته‌اند، دانسته، با نفی صلاحیت از خود، پرونده را در اجرای ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی به دیوان عالی کشور فرستاده است. متن قرار دادگاه در هنگام شور قرائت خواهد شد. هیئت شعبه در تاریخ بالا تشکیل گردید. پس از قرائت گزارش، آقای محمدرضا خسروی، عضو ممیز و ملاحظه اوراق پرونده در خصوص تعیین صلاحیت مشاوره نمود. همچنین رأی می‌دهد: اعلام عدم صلاحیت دادگاه عمومی کرج به اعتبار صلاحیت هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۱۵ (آیین‌نامه) قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آن‌ها در اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند، با عنایت به محتوای پرونده و عنوان خواسته و مستنداً به ماده ۱۵ به بعد قانون یادشده صائب است، با توجه به ماده ۲۸ ق.آ.د.م به تأیید قرار موصوف اعلام نظر می‌شود. شعبه ۳۷ دیوان عالی کشور». برگرفته از سامانه ملی آرای قضایی: www.ara.jri.ac.ir/Judge/Attribute/27546

۲. ماده ۵ قانون خاص ثبتی: «وظیفه این هیئت، بررسی شکایات و اعتراضات و ارجاعات ثبت و انجام تحقیقات به منظور تشخیص مالکیت متقاضی و میزان آن و مشخصات ملک یا رد تقاضا می‌باشد».

نکته مهم آن است که قانون‌گذار در قانون خاص ثبتی و به شرح ماده ۴ گفته است: «به جز موارد مذکور در ماده ۳ و همچنین مواردی که بین اشخاص در تصرف یا مالکیت اختلاف باشد، موضوع جهت رسیدگی به هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۵ این قانون ارجاع می‌شود.» این ماده قانونی که ابتدا به نظر می‌رسید، در مقام بیان استثنائات صلاحیت‌های رسیدگی هیئت است، از نظر نگارشی ابهام دارد. پرسش این است که «و» وجود در این مقرر قانونی، «و» ربط است یا معیت یا عطف؟

قسمت ابتدایی این ماده «به جز موارد مذکور در ماده ۳ و همچنین مواردی که بین اشخاص در تصرف یا مالکیت اختلاف باشد»، استثنائات بر صلاحیت هیئت را بیان می‌دارد. به دیگر سخن، حسب ماده ۴ قانون به جز در موارد موضوع ماده ۳ و مواردی که بین اشخاص در تصرف یا مالکیت اختلاف باشد، موضوع نباید در هیئت مطرح شود؛ چون هیئت عضو قضایی ندارد و نمی‌تواند فصل خصومت کند. اگر به این برداشت از ماده قانونی قائل باشیم، هیئت یادشده صلاحیت ترافعی ندارد و صرفاً صلاحیت تشخیصی دارد. این در حالی است که وجود قرینه کلمه «هم‌چنین» بعد از «و» در متن این ماده، نشانه معیت بودن «و» است. در پایان جمله «هم‌چنین در مواردی که بین اشخاص در تصرف یا مالکیت اختلاف باشد»، نشانه سجاوندی هم‌چون درنگ‌ما (ویرگول) به کار نرفته است. در تقویت این ادعا می‌توان به صلاحیت اختصاصی این هیئت توجه کرد که بررسی شکایات و اعتراضات و انجام تحقیقات برای تشخیص مالکیت و حدود و ثغور آن است.

از طرفی، مفاد ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی این قانون و فلسفه وجودی این هیئت حل اختلاف که ناظر به تسریع در رسیدگی به ادعاهای مالکیت و تشخیص و تثبیت مالکیت اشخاص بوده، دلیل دیگری بر این مدعاست. حضور نداشتن عضو قضایی در این هیئت اصولاً نمی‌تواند نافی رسیدگی این هیئت به اختلافات اشخاص در تصرف یا مالکیت باشد. در تقویت این استدلال، توجه به مواد ۱۹، ۲۰ و ۲۸ آیین‌نامه اجرایی قانون در زمینه نحوه دعوت از معترضان، استفاده از ظرفیت کارشناسان رسمی یا خبره در تشخیص صحیح موضوع و نیز اعلام نظر هیئت به این اعتراض‌ها و شکایات و ارجاعات به ثبت محل وافی به نظر می‌رسد؛ چون آرای اصرداری این هیئت بدون تقید به قید زمانی خاص قابلیت طرح و اعتراض در محاکم عمومی (بازنگری قضایی) را دارد.^۱

به عبارت دیگر، دادگاه در چنین حالتی، تصمیم اداری را تا کامل‌ترین حد امکان کنترل و بازبینی می‌کند. همین معیار یعنی نحوه نظارت قضایی و شدت و ضعف آن توسط مرجع بازنگری، بهترین سنج‌های است که با استناد به آن می‌توان به تفکیک مراجع اداری از نظر ترافعی یا تشخیصی بودن باور داشت.^۲

۱. ناظر بر اصل برابری و تساوی سلاح‌ها به منظور نیل به یک دادرسی منصفانه.

۲. شبانی و مولابیگی، پیشین، ص ۱۲۷.

بند دوم. توسط قانون ایجاد شده است

با وقوع جنگ تحمیلی و به تبع، آثار ناشی از آن مانند از بین رفتن اسناد و سوابق ثبتی و به دلیل ضرورت پیش آمده، کمیسیون تدوین قوانین دادستانی کشور، لایحه « نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آن‌ها در اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند» را با هدف رفع خلأ قانونی و احیای حقوق افرادی که اسناد مالکیت خود را در مناطق جنگ‌زده از دست داده‌اند، در ۸ ماده و ۵ تبصره تهیه کرد. این لایحه بنا به پیشنهاد وزارت دادگستری در جلسه ۶۹/۳/۲۰ هیئت وزیران با قید یک فوریت تصویب و در تاریخ ۶۹/۴/۵ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد.

بعد از بررسی‌های صورت گرفته در مجلس شورای اسلامی و تغییرات اساسی در لایحه تقدیمی دولت^۱، این قانون خاص ثبتی در ۱۸ ماده در ۶۹/۱۲/۲۸ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. به دلیل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، این مصوبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح و پس از اصلاحاتی در ۷۰/۲/۱۷ موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد. آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز با ۲۳ ماده در ۱۷ مهر ۱۳۷۰ به تصویب هیئت وزیران رسید. مواد ۴ تا ۹ قانون و مواد ۱۵، ۱۸ و ۲۰ تا ۲۵ آیین‌نامه اجرایی آن، وظیفه این هیئت را در دو بخش املاک و اسناد بیان کرده است.

بند سوم. منفک از سازمان قضایی و استقلال نسبی

اصولاً دادگاه‌های اختصاصی اداری به لحاظ سازمانی، ساختاری، تشکیلات، نحوه فعالیت، ترکیب اعضا، آیین و روش رسیدگی به دعاوی و اهدافی که از تشکیل و تأسیس آن‌ها پی‌گیری و دنبال می‌شود، از محاکم دادگستری و سازمان رسمی قضایی متفاوت و متمایز هستند و به لحاظ ارگانیک، هیچ‌گونه وابستگی و ارتباط سلسله‌مراتبی میان آن‌ها و دادگاه‌های دادگستری وجود ندارد.^۲ در مورد هیئت موضوع ماده ۵ قانون خاص ثبتی نیز باید گفت که به لحاظ سازمانی، این هیئت در ادارات ثبت اسناد و املاک به عنوان بخش اداری و اجرایی

۱. در لایحه تقدیمی دولت، «کمیسیون بدوی تشخیص» و «کمیسیون تجدید نظر» با الهام از هیئت‌های نظارت و شورای عالی ثبت با ترکیب اعضای متفاوت از هیئت مورد مطالعه پیش‌بینی شده بود. به نظر نویسندگان، سازوکار پیش‌بینی شده در این کمیسیون‌ها از منظر حقوق دادرسی اداری و رویه‌های حقوق ثبت، قوی‌تر و بهتر از هیئت حاضر است. برای دیدن لایحه تقدیمی دولت: سامانه جامع نظرات شورای نگهبان:

www.nazarat.shorarc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id

۲. هداوند و آقای طوق، پیشین، ص ۴۹.

وابسته به قوه قضائیه تشکیل می‌شود و فعالیت می‌کند.^۱ با این حال، این وابستگی به معنا و مفهوم تبعیت و پیوستگی سازمانی با محاکم دادگستری نیست. این هیئت با توجه به وجود صلاحیت اختصاصی ترفعی به اختلافات ناشی از اجرای قانون مؤسس خود، رسیدگی و آن‌ها را حل و فصل می‌کند.

شاید این ابهام به ذهن خواننده برسد که این دادگاه اختصاصی اداری، وابسته به قوه مجریه نیست و وجود دبیرخانه آن در اداره ثبت و تعیین دبیر آن از جانب مدیرکل ثبت استان نافی استقلال آن است. برای رفع این ایراد گفته شده است که باید تمام دادگاه اختصاصی اداری را مرتبط با مفهومی عام و عبارتی جامع به نام «اداره» یا «اداره عمومی» دانست و محل تلاقی و نقطه اشتراک آن‌ها را در وابستگی آن‌ها به اداره عمومی بدانیم.

در حقیقت، عناصر سازنده مفهوم اداره، ناظر است بر عنصر سازمانی، عنصر هدف و عنصر روش و ابزار. در بُعد سازمانی، تمرکز اصلی بر لایه غیر سیاسی قوه مجریه و همکاران آن است. در بُعد هدف، عنصر نفع عمومی تعیین‌کننده است و به لحاظ روش و ابزار، روش اجرای روزمره، موردی و ابتکاری قانون محوریت دارد و به لحاظ ابزار، اداره اصولاً بر ابزار اقتداری متکی است.^۲ در خصوص وجود استقلال این مراجع صرف نظر از اختلاف دیدگاه بین اندیشمندان حقوق اداری باید قائل به استقلال نسبی آن از اداره ثبت بود. با این توضیح که هر چند برخی از اعضای این هیئت از جمله رئیس اداره ثبت (یا کفیل اداره) و دبیر هیئت منصوب از طرف مقامات اداری سازمان ثبت اسناد و املاک هستند، اما دیگر اعضا از سوی مقامات خارج از اداره ثبت، عضو این هیئتند و هنگام فعالیت و تصمیم‌گیری تابع دستور و اعمال نظر سلسله مراتب اداری نیستند.^۳ از همین رو، آرا و تصمیم‌های این هیئت با وجود فعالیت در داخل اداره، قابل اعتراض‌پذیری و نظارت قضایی هستند. به تعبیر صحیح‌تر، دادرسی در این هیئت، نوعی دادرسی در اداره است تا دادرسی بر اداره.^۴ با این حال، به نظر می‌رسد که این دلایل و تدبیرها، استقلال و بی‌طرفی لازم را برای این دادگاه‌های اختصاصی اداری به قدر کافی فراهم نمی‌کند.^۵

۱. هیئت مورد مطالعه با ترکیبی از مسئول بازسازی، رئیس ثبت، دو نفر معتمد با معرفی نماینده یا نمایندگان محل در مجلس شورای اسلامی و شهردار محل در خصوص شهر و بخشدار محل در مورد خارج شهر تشکیل می‌شود. هیئت حل اختلاف دارای دبیرخانه‌ای است که به وسیله واحد ثبتی محل اداره و دبیر آن توسط مدیر کل ثبت منصوب می‌گردد.

۲. هداوند و آقای طوق، پیشین.

۳. واعظی، سید مجتبی، «مفهوم تحلیلی اداره و مدل‌های آن»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، ۱۳۹۹، دوره چهارم، شماره ۵، ص ۳۲.

۴. هداوند و آقای طوق، پیشین، ص ۱۱۱.

۵. استوارسنگری، کورش، «چیستی دادرسی اداری در ایران؛ دادرسی در اداره یا دادرسی بر اداره؟»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۴، صص ۱۵۵-۱۵۶.

در حقیقت، هیئت یادشده همانند یک مرجع شبه‌حقوقی با استماع دلایل طرفین و حتی استفاده از نظریه کارشناسان فنی و منتخب خود، به موضوع اختلاف رسیدگی و رأی صادر می‌کند.^۱

گفتار سوم. صلاحیت‌های تشخیصی

صلاحیت تشخیصی را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «تکلیف اداره در رسیدگی به امور فنی و تخصصی که داوری در خصوص آن‌ها بنا بر مقتضیات ارائه خدمات عمومی، شئون فنی یا تخصصی و ضرورت‌های ناشی از سیاست‌های کلان توسعه به مقامات یا مراجع اختصاصی اداری واگذار شده است. به دیگر سخن، عنصر اصلی صلاحیت تشخیصی، عمل رسیدگی به منظور احراز یک وضعیت است. این رسیدگی بر خلاف رسیدگی مراجع شبه‌قضایی، ناظر به ارزیابی و تأیید اوضاع و احوال دارای شئون فنی و تخصصی توسط یک مرجع اداری است».^۲ رسیدگی در این دسته مراجع اختصاصی مستلزم طرح دعوا، تنازع و ترافع نیست. بر خلاف شباهت کارکردی که به دادگاه‌های اداری دارند، نوع کارکردشان متفاوت و در حقیقت، مأموریتشان، تشخیص موضوعات تخصصی و فنی است.

در قانون خاص ثبتی، هنگامی که به علت جنگ یا حوادث غیر مترقبه دیگر، آثار اعیان املاک یا اسناد و مدارک ثبتی از بین رفته باشد، به سازمان ثبت اجازه داده شده است که در دفاتر و سوابق ثبتی املاک و همچنین اسناد و املاک مربوط به اجرای ثبت و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق، ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی و اختراعات پرونده تشکیل دهد. به موجب ماده ۱۲ قانون، این هیئت، صلاحیت احراز (تشخیص) وجود حقوق مالی از جمله رهن، وثیقه یا بازداشت بودن ملک یا وجود حقوق عینی نسبت به ملک مانند حق کسب و پیشه را دارد. به موجب ماده ۱۳ همین قانون و ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی آن، هیئت یادشده، صلاحیت تشخیصی و غیر ترافیعی دارد.

اگر سوابق دفتر ثبت اسناد رسمی یا ازدواج یا طلاق بر اثر حوادث گفته‌شده از بین برود و اشخاص ذی‌نفع با ارائه مدارک و مستندات معتبر، درخواست صدور اجراییه کنند، رئیس ثبت پس از بررسی و اظهار نظر، تقاضانامه و ضمیمه آن را به هیئت ارجاع خواهد داد.

۱. به عنوان نمونه‌های دیگر از دادگاه اختصاصی اداری ثبتی با صلاحیت ترافیعی می‌توان به هیئت پیش‌بینی‌شده در قانون الحاق موادی به قانون سامان‌دهی اشاره کرد. نک: فاطمیان، مسعود، 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. هیئت حل اختلاف موضوع مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ ق.ث. نک: صباحی، علی، «تحلیل مواد ۱۴۸ و ۱۴۷ قانون ثبت و

آثار اجرایی آن»، تاریخ بازدید ۱۴۰۱/۰۲/۰۹: www.portal.notary.ir/node/524

۲. شبیانی و مولایی، پیشین، ص ۱۱۹.

هیئت پس از بررسی موضوع، در صورت نبودن اعتراض^۱، رأی خود را مبنی بر صدور اجراییه صادر و به ثبت محل ارسال می‌کند. ثبت محل مکلف است با استفاده از اوراق مخصوص، اجراییه را صادر و طبق آیین‌نامه اجرایی، مفاد اسناد رسمی را اجرا کند. هم‌چنین اشخاص حقوقی که دفاتر ثبت شرکت‌های آنان از بین رفته است، برای تشکیل پرونده باید مدارک و صورت‌جلسه مجمع عمومی را به ثبت محل تسلیم کنند. ثبت محل، مراتب را یک نوبت در روزنامه کثیرالانتشار آگهی می‌کند. آن گاه پس از انقضای ۱۰ روز از تاریخ انتشار، در صورت عدم وصول اعتراض، طبق مقررات، شرکت را در دفاتر مربوط ثبت می‌کند و به امضای صاحبان سهام می‌رساند. در صورت وصول اعتراض، مراتب به هیئت حل اختلاف ارجاع می‌شود.

یکی دیگر از مهم‌ترین صلاحیت‌های تشخیصی هیئت، صدور گواهی مالکیت برای اراضی واقع در طرح‌های عمرانی یا توسعه معابر و فضاهای آموزشی یا سبز یا املاک مورد نیاز برای تأسیسات عمومی در محدوده طرح جامع شهری است. به موجب ماده ۱۱ قانون خاص و ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی آن به دولت اجازه داده شده است که نسبت به تملک قهری املاک مورد نیاز برای بازسازی و عمران شهری اقدام کند. قانون‌گذار، جبران خسارت این املاک را به ارائه اسناد و مدارک معتبر یا رأی هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۵ وابسته دانسته است. در حقیقت، این هیئت، مالکیت اشخاصی را شناسایی می‌کند که املاک آن‌ها در طرح‌های عمرانی قرار گرفته است. ماده ۱۱ قانون یادشده به عنوان ضرورت و برای پنج سال به تأیید رسید.^۲

گفتار چهارم. آسیب‌شناسی

مطالعه و تحلیل ساختار، صلاحیت و آیین دادرسی در هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۵ قانون ثبتی نشان می‌دهد که ایرادهای متعددی در آن وجود دارد و اصول دادرسی منصفانه در این دادگاه اختصاصی اداری به درستی اجرا نمی‌شود.

۱. در فرض اعتراض، رسیدگی به این اعتراض و صدور رأی با هیئت حل اختلاف خواهد بود (صلاحیت توافقی هیئت در امور اسناد).

۲. نامه شماره: ۴۰۴۶ در تاریخ: ۱۳۷۰/۳/۱۸: «قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آن‌ها در اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند که در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۲۸ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۹/۱۲/۱۸ با عنایت به تصویب ماده ۱۱ آن به عنوان ضرورت ۵ ساله در شورای نگهبان تأیید و تبصره ماده ۶ آن نیز در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب گردید. مراتب در نامه شماره ۲۲۰۲/ق-۱۳۷۰/۳/۷۰ مجلس شورای اسلامی واصل شده، به پیوست جهت اجرا ابلاغ می‌گردد». برگرفته از پایگاه اطلاع رسانی شورای نگهبان: www.shora-gc.ir.

بند اول. بررسی و نقد ساختار هیئت

در مواد ۵ قانون و ۱۷ آیین‌نامه اجرایی آن، ترکیب اعضای هیئت حل اختلاف پیش‌بینی شده است. این ترکیب اعضا به صورت ترکیبی از اعضای کارشناس و غیر کارشناس است. این هیئت در مهم‌ترین صلاحیت خویش به تشخیص مالکیت یا حقوق ناشی از آن اعم از مالکیت عین، مالکیت منفعت، حق ارتفاق و حقوق انتفاعی، ادخال حق و حقوق عینی مانند حق کسب و پیشه و رهن و وثیقه می‌پردازد. همه این کارها از امور تخصصی در زمینه مسائل ثبتی به طور خاص و حقوقی به طور عام هستند. دو تن از اعضای این هیئت که در بسیاری از موارد، آرای آن‌ها در تصمیم نهایی هیئت تأثیر بسزایی دارد، صرفاً به عنوان معتمد از طرف نماینده مردم محل در مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند.

با توجه به صلاحیت‌های ترافیعی و خاص هیئت پیشنهاد می‌شود ترکیب اعضا به صورت کارشناس - قضایی اصلاح شود. برای معتمدین معرفی شده توسط نماینده باید حداقل‌هایی از لحاظ تحصیلات، حسن اعتماد، امین بودن و آشنایی با امور حقوقی و ثبتی در نظر گرفت. همچنین با توجه به رسیدگی به حقوق مالکانه و آثار مترتب بر آن، عضویت یک قاضی یا حقوق‌دان در ترکیب این هیئت به رعایت موازین حقوقی در تصمیمات باری می‌رساند. البته باید قید شود که تصمیم‌گیری باید با رأی اکثریت معتبر باشد، نه صرفاً رأی عضو قضایی. دلیل منطقی اعتبار دانستن رأی اکثریت این است که اگر مقام قضایی صرفاً به عنوان یک عضو عادی حضور داشته باشد و رأی نهایی بر منای نظر اکثریت صادر شود، آن هیئت یا کمیسیون یک مرجع اختصاصی اداری قلمداد خواهد شد، هر چند انشای رأی نهایی توسط مقام قضایی صورت گیرد. همچنین حتی اگر رأی صادر شده، مورد نظر قاضی عضو نیز باشد، اما مقام قضایی، مقام تصمیم‌گیرنده نهایی قلمداد شود و نظر دیگر اعضا صرفاً نظر کارشناسی به شمار آید، به گونه‌ای که رأی صادر شده را بتوان رأی مقام قضایی قلمداد کرد، با وجود قابل انتقاد بودن این دیدگاه، مرجع یادشده در این صورت، مرجعی قضایی قلمداد شده است.^۱

بند دوم. بررسی و نقد صلاحیت هیئت

صلاحیت‌های هیئت حل اختلاف مورد مطالعه در مواد ۴-۶ و ۱۱-۱۳ قانون و مواد مشابه در آیین‌نامه اجرایی آن ذکر شده است که خلاصه این صلاحیت‌ها در بندهای قبلی بیان گردید. مهم‌ترین نقد وارد بر صلاحیت این هیئت، روشن نبودن قلمرو صلاحیت‌ها برای اعضای هیئت است. این امر گاهی ناشی از بی‌دقتی اعضا در رعایت صلاحیت‌های تعیین شده است که موجب تجاوز از حدود صلاحیت یا اجرا نشدن صلاحیت می‌شود. این

۱. نجات‌خواه و همکاران، پیشین، ص ۲۱۴.

تجاوز از صلاحیت ناشی از اشتباه اعضا در فهم قانون در محدوده صلاحیت خود می‌گردد و با تفسیر اشتباه از صلاحیت خود، تجاوز از حدود صلاحیت رخ می‌دهد.

برای نمونه، اعضای هیئت حل اختلاف قانون ثبتی مستقر در اداره ثبت خرمشهر به موجب تصمیم این هیئت به شماره ۱۳۸۹/۱/۸-۱۷۶۵۳ در دعاوی که بین مستدعی و معترض ثبت رخ داده است، بدون رسیدگی و ورود در ماهیت اعتراض، صدور سند مالکیت را به صدور حکم از طرف مراجع قضایی محل موکول کرده‌اند. هیئت باید مطابق صلاحیت خود به موضوع رسیدگی و اظهار نظر قطعی می‌کرد؛ چون قانون‌گذار به موجب مواد ۵ قانون و ۱۵ آیین‌نامه اجرای آن، صلاحیت رسیدگی به این ترافع و اعتراض را برای این هیئت پیش‌بینی کرده است. در ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون موصوف، قید «رسیدگی» در اداره ثبت می‌تواند ناظر بر این باشد که «بعد از تأیید اصالت اسناد و مدارک از سوی دادگاه، هیئت حل اختلاف وارد رسیدگی و بررسی مالکیت، حدود و مشخصات ملک و تطبیق اسناد با ملک مورد ادعای طرفین و شماره پلاک‌های ثبتی قدیم و جدید و تشخیص مالکیت و میزان و حدود و ثغور آن و النهایه، صدور سند توسط اداره ثبت می‌شود»^۱.

نظر به همین صلاحیت ترافعی شبه‌مدنی هیئت، آرای صادرشده از هیئت نیز باید از نظر شکلی شبیه آرای محاکم قضایی، موجه، مدلل و مستند به قانون یا مقررات مربوط باشد. استدلال و استناد اظهار نظر معلق و مشروط به نظر مرجع قضایی با توجه به وظایف و صلاحیت اختصاصی هیئت یادشده، حسب ماده ۵ قانون خاص، از منظر حقوقی دادرسی اداری، عدم اجرای صلاحیت است.

وظیفه موازی و تشریفاتی دادگاه عمومی محل به موجب تبصره ذیل ماده یک قانون خاص ثبتی، دال بر تحصیل اصالت اسناد مالکیتی توسط مالکانی که در خارج از موعد مقرر شش ماهه در قانون یادشده به اداره ثبت مراجعه می‌کنند، از دیگر نواقص صلاحیت‌های این هیئت است. در توضیح باید گفت که بر اساس ماده یک قانون خاص، مدعیان مالکیت باید در موعد مقرر شش ماهه با مراجعه به اداره ثبت نسبت به تشکیل پرونده و تحصیل قبض رسید اقدام کنند. در فرض مراجعه نکردن در این مهلت قانونی و به موجب تبصره ذیل ماده یک قانون، مدعیان مالکیت باید با مراجعه به دادگاه عمومی حقوقی محل به تحصیل اصالت اسناد خویش اقدام کنند. در بیش‌تر موارد، دادگاه محل با عنایت به عدم ترافعی بودن این گونه دعاوی و نیز قائل شدن اعتبار برای اسناد مالکیت قبل از جنگ، از رسیدگی به این گونه

۱. دادنامه شماره ۲۶۹۱-۱۳۸۶/۱۱/۱۰-شعبه اول دادگستری خرمشهر.

دعاوی سر باز می‌زند و متقاضیان را به اداره ثبت ارجاع می‌دهد.^۱ در خوش‌بینانه‌ترین حالت، ابتدا از اداره ثبت بررسی و تأیید اصالت سند ابرازی را درخواست می‌کند. در نهایت، برای رفع تکلیف قانونی تنها به رسیدگی‌های شکلی بسنده می‌کند. از این رو، قانون‌گذار می‌تواند به گسترش صلاحیت هیئت از طریق حذف تبصره ذیل ماده یک به عنوان یک راه حل پیشنهادی توجه کند.

تقیّد زمانی صدور گواهی مالکیت برای اشخاصی که املاک آن‌ها در طرح‌های عمرانی قرار گرفته است، از دیگر ایرادهای وارد بر این هیئت است، با این توضیح که با منقضی شدن پنج سال، در عمل، مشکلات عدیده‌ای برای صیانت و حمایت از حقوق مالکیت اشخاص رخ می‌دهد. فرض کنید (در عمل هم بسیار اتفاق افتاده است)^۲ که مالکان املاک بنا به هر دلیلی، خارج از مهلت مقرر شش ماه و پنج سال مراجعه می‌کنند که در مواد ۱ و ۱۱ قانون خاص ثبتی آمده است و املاکشان هم در طرح‌های عمرانی قرار گرفته و دولت نیز به تملک قهری آن به معنای عام کلمه دست زده باشد. این افراد برای جبران خسارت خویش، در فرض مراجعه به دیوان عدالت اداری یا دادگاه عمومی با ابهام و ایراد در زمینه اثبات مالکیت خویش مواجه می‌شوند که ضمن اتلاف وقت و هزینه، حقوق مالکانه این گونه افراد که مطابق اصل ۲۲ ق.ا.باید از هر گونه تعرض مصون باشد، تهدید و تضییع می‌شود.

۱. نظریه شماره ۱۳۸۷/۲/۹-۵۶۲/۷. سؤال:

۱. اسناد رسمی و مالکیت نیاز به تأیید دادگاه دارد یا خیر؟^۲ منظور از تأیید اصالت در تبصره ماده ۱ قانون مذکور چیست؟

نظریه اداره کل حقوقی قوه قضاییه:

۱. با عنایت به مواد ۲۲ و ۷۰ تا ۷۴ قانون ثبت و اسناد و املاک، تا زمانی که مجموعیت سند مالکیت ثابت نشده است، محتویات و مندرجات سند مالکیت معتبر است. بنابراین، در صورتی که سند مالکیت یا سند رسمی راجع به انتقال ملک وجود داشته باشد و سوابق آن در دفاتر اسناد رسمی موجود باشد، این گونه اسناد معتبر است و مستلزم تأیید دادگاه نیست؛ زیرا قسمت اخیر تبصره ماده ۱ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آن‌ها در اثر جنگ یا حوادث غیر مترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند، مصوب ۱۳۶۹ مجلس و ۱۳۷۰ مجمع تشخیص، منصرف از اسناد رسمی است.

۲. منظور از تأیید اصالت در تبصره مذکور، رسیدگی به جعلیت اسناد رسمی نیست، بلکه بررسی صحت و اصالت اسناد و مدارک دیگری است که دلالت بر مالکیت متقاضی دارد و دادگاه برای کشف حقیقت و احراز اصالت اسناد و مدارک متقاضی می‌تواند هر اقدامی را که لازم تشخیص دهد، به عمل آورد. همان طور که در ماده ۲ در خصوص جمع‌آوری مدارک و اطلاعات و در ماده ۳ تحقیق از معتمدین و گواهان محل و شهادت شهود مقرر گردیده است.

منتشر شده در مجموعه‌های روزنامه رسمی کشور، تهران، ۱۳۸۷.

۲. تجربه اداری نویسنده مسؤل.

بند سوم. هیئت و اصول دادرسی اداری منصفانه

ماهیت دعوای مطرح‌شده در مراجع ترافیعی اداری به گونه‌ای است که لزوم توجه به مواردی مانند «حقوق شهروندی» و «نفع عمومی» و البته تعادل میان این دو را ایجاب می‌کند. بنابراین، با تدوین یک آیین دادرسی مخصوص مراجع اختصاصی اداری به مثابه حقوق تضمین‌کننده می‌توان سطح انصاف رویه‌ای را در این مراجع بالا برد.^۱

این هیئت مانند بسیاری از مراجع اختصاصی اداری، آیین دادرسی مشخص و مدون ندارد. در آیین‌نامه اجرایی قانون مؤسس این هیئت نیز تنها به برخی امور شکلی مانند: مناط اعتبار رأی هیئت (تبصره یک ماده ۱۸ آیین‌نامه)، تعداد تشکیل جلسات هیئت (تبصره ۲ ماده مرقوم)، ضرورت ثبت آرای این هیئت در دفتر مخصوص به ترتیب تاریخ صدور (تبصره ۳ همین ماده)، استفاده از کارشناس برای تشخیص واقعیت امر (ماده ۲۸ آیین‌نامه)، دعوت کتبی از متقاضیان و شاکیان و معترضان (تبصره ماده ۱۹ آیین‌نامه) اشاره شده است. با این حال، از اصولی مثل شفافیت در دادرسی، مستند و مستدل بودن رسیدگی‌های این هیئت و ارائه اطلاعات مهم مربوط به شیوه رسیدگی به عنوان اصول اولیه دادرسی منصفانه در رسیدگی‌های این هیئت غفلت شده است. در ادامه، مهم‌ترین ایرادهای وارد بر این هیئت و راهکارهای رفع آن‌ها را با نگاهی به اصول دادرسی‌های منصفانه بیان می‌کنیم.

۱. یکی از ایرادهای اصلی بر شیوه رسیدگی‌های هیئت، سکوت قانون در زمینه شیوه امکان اصلاح آرا و تصمیمات این هیئت است. با وجود تصریح به نظارت دادگاه عمومی بر آرا و تصمیم‌های این هیئت، قانون خاص ثبتی و آیین‌نامه اجرایی آن از نظر امکان اصلاح رأی توسط خود هیئت ساکت است. این سکوت در عمل باعث شده است اعضای هیئت با تمسک به این سکوت، زمینه‌ساز خروج خود از صلاحیت و تجاوز از صلاحیت‌های قانونی هیئت شوند.

۲. ارائه نشدن استدلال و استناد قانونی برای آرای اصداری این هیئت، یکی دیگر از ایرادهای وارد بر این هیئت از منظر دادرسی منصفانه و عدالت رویه‌ای است.

۳. دسترسی نداشتن به مدارک و اسناد موجود در پرونده‌های تشکیلی در دبیرخانه این هیئت نیز ایراد بعدی ناظر بر عدم تساوی سلاح‌ها به عنوان عنصر اساسی رسیدگی‌های منصفانه است.

۴. نبود ترتیبات و سازوکار مشخص برای شیوه ابلاغ دعوت‌نامه حضور معترض یا ابلاغ رأی و نیز ارجاع موضوع و تعیین کارشناس از طرف این هیئت از دیگر موارد شکلی ناقض اصول دادرسی منصفانه در رسیدگی‌های این هیئت است. برای رفع این ایرادها که ناظر بر

۱. نجابت‌خواه و همکاران، پیشین، ص ۲۲۰.

حقوق شکلی هستند، تعیین یک آیین دادرسی مشخص یا حداقل، تبیین اصول دادرسی منصفانه مشترکی اهمیت دارد که باید در مراجع اختصاصی اداری اعمال شوند، مانند آنچه در ماده ۱۷ پیش‌نویس لایحه قانون اصول و آیین‌های تصمیم‌گیری اداری (قانون اداری که به ابتکار کمیسیون حقوق عمومی مرکز توسعه قضایی قوه قضاییه تنظیم شد) ارائه شده است. تعیین دقیق این موضوع نیز مهم است که آیا اصول حاکم بر آیین دادرسی مدنی و کیفری در مراجع شبه‌حقوقی و شبه‌کیفری نیز قابل اعمال هستند یا خیر؟^۱

۵. عمده ارجاع پرونده‌های هیئت به کارشناسان منتخب از بین کارمندان اداره ثبت بوده که این عمل، این هیئت را از بی‌طرفی و شفافیت در رسیدگی خارج می‌کند. ارجاع امر به کارشناسان رسمی در امور ثبتی در راستای سیر این هیئت به سمت استقلال بیش‌تر برای تضمین حداقل‌های عدالت رویه‌ای لازم است.

۶. معضل دیگری که به دلیل نبود آیین دادرسی اداری عام یا آیین دادرسی ویژه این دادگاه اختصاصی اداری وجود دارد و در عمل، نافی فلسفه وجودی این هیئت می‌شود، نبود ضمانت اجرا برای غیبت اعضا یا سهل‌انگاری ایشان در حضور در جلسات این هیئت است. به موجب تبصره ۴ ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون تکلیف شده است که اگر ظرف ده روز پس از دعوت اعضا، امکان تشکیل جلسه به هر علت فراهم نشود، رئیس ثبت موظف است که مراتب را با قید فوریت و پس از رعایت سلسله مراتب اداری به اطلاع سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برساند تا از آن طریق، چاره‌اندیشی شود. این راهکار با توجه به بوروکراسی حاکم بر ساختار اداری کشور در عمل جواب‌گو نیست. تعیین مؤلفه‌های ناظر بر سرعت در رسیدگی‌ها و تعبیه ضمانت اجرای غیبت اعضا از موارد مهم و ضروری است.

۷. با توجه به امکان رخ دادن اشتباه‌های ثبتی در نتیجه آرای اصداری هیئت مورد بحث و صلاحیت‌های ویژه هیئت‌های نظارت و شورای عالی ثبت در رسیدگی به این اشتباه‌ها و رفع آن‌ها، درست است که اعتراض به آرای این هیئت در دادگاه صالح امکان‌پذیر است. با این حال، در عمل، محاکم عمومی در این گونه پرونده‌ها و در مواردی که ناظر بر صلاحیت‌های هیئت نظارت باشد، از خود نفی صلاحیت می‌کنند. از طرف دیگر، هیئت نظارت نیز با توجه به نبود مقرر قانونی در خصوص صلاحیت رسیدگی به این گونه اشتباهات از رسیدگی خودداری می‌کنند. پس ایجاد امکان قانونی صلاحیت برای هیئت نظارت موضوع مواد ۶ و ۲۵ قانون ثبت و ماده ۱۳ قانون حدنگار در راستای رفع اشتباه‌های ثبتی پیشنهاد می‌گردد.

۸. چگونگی استفاده از وکیل در رسیدگی‌های این هیئت نیز محل سؤال است. قانون و آیین‌نامه اجرایی هیئت در این زمینه ساکت است. به دلیل سکوت قوانین و مقررات این

هیئت در خصوص وکالت در این مرجع با توجه به حکم آمره و مطلق ماده ۳۳ قانون آیین دادرسی مدنی، شرایط وکالت در این هیئت مشمول حکم مقرر در ماده یادشده خواهد بود. ۹. نبود دوره‌ها و برنامه‌های آموزشی برای اعضا با توجه به متغیر بودن برخی اعضا در بازه‌های زمانی تصدی برخی مشاغل به ویژه معتمدین نماینده که با برگزاری هر دوره از انتخابات مجلس شورای اسلامی و انتخاب نماینده تغییر می‌کنند، دیگر ایراد وارد بر این هیئت است. معمولاً اعضای جدید یا هیچ اطلاع یا حداقل، از مفاد قانون و آیین‌نامه اجرایی آن یا وظایف و صلاحیت‌های این هیئت اطلاع دقیقی ندارند. پیش‌بینی و اجرای برنامه‌های نوآموزی و بازآموزی و تألیف کتابچه‌ها و بروشورهای آموزشی برای اعضای این دادگاه اختصاصی اداری ضرورت دارد.

گفتار پنجم. مرجع قضایی ناظر بر هیئت و ضرورت داشتن یا نداشتن وجود آن

بند اول. نظارت قضایی بر هیئت

نظارت قضایی درصدد تحقق حاکمیت قانون در همه سطوح حکومت و در هر سه سطح قانون‌گذاری، اجرای قواعد حقوقی و حل اختلافات ناشی از اجرای قاعده است.^۱ از این رو، نظارت قضایی بر تصمیم‌ها و آرای مراجع اختصاصی اداری نیز جریان دارد تا با بررسی آرای این مراجع که با حقوق مردم پیوند مستقیم دارد، بر رعایت اصول دادرسی منصفانه و قانون‌مداری در رسیدگی نظارت می‌کند.

پرسش این است که مرجع قضایی ناظر بر مراجع اختصاصی اداری کدام نهاد است؟ به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مرجع رسیدگی به اعتراض و شکایت از آرا و تصمیم‌های قطعی مراجع اختصاصی اداری از نظر نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها دیوان عدالت اداری است. با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ و هم‌چنین قسمت ذیل ماده ۶۴ همین قانون، در حال حاضر، صلاحیت دیوان از نظر نوع رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع اختصاصی افزایش یافته است و به صراحت، علاوه بر رسیدگی شکلی شامل رسیدگی ماهوی نیز می‌شود.^۲

در مواردی ممکن است به حکم قانون‌گذار یا به تبع، خواهان، دادگاه‌های عمومی دادگستری از صلاحیت فرجام‌خواهی یا تجدیدنظرخواهی از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری

۱. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی و تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقای نظارت قضایی)»، مجله حقوق اساسی، ۱۳۸۷، شماره ۹، ص ۱۶.

۲. مولایی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیش‌گیری دیوان عدالت اداری و جنگل جاودانه، ۱۳۹۴، ص ۷.

برخوردار باشند.^۱ در مورد هیئت حل اختلاف مورد پژوهش، مستند به ماده ۶ قانون خاص ثبتی و تبصره ذیل ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی آن، دادگاه عمومی دادگستری، صلاحیت رسیدگی به شکایت اشخاص ذی‌نفع از آرای این هیئت را دارد.^۲

نکته بسیار مهم در خصوص وجه تشخیصی بودن صلاحیت هیئت حل اختلاف قانون خاص ثبتی، نوع نظارت بر تصمیم‌های این هیئت است. با مراجعه به سند مؤسس این هیئت و مقررات مربوط در خصوص بعد نظارت قضایی بر صلاحیت تشخیصی هیئت با سکوت مواجه می‌شویم. با این حال، بایسته‌های نظارت قضایی بر مراجع اداری، ما را به نوعی نظارت قضایی شدید و مشابه با صلاحیت‌های تکلیفی رهنمون می‌سازد؛ چون تصمیم‌گیری بر اساس صلاحیت تشخیصی باید مقید به هنجارهایی با جنبه آمرانه باشد که قدرت انتخاب مقام عمومی را در این چارچوب، در ساحت نرم‌هایی با مآخذ قانونی قرار می‌دهد. از این نظر، این نوع صلاحیت، خصلتی چون صلاحیت‌های تکلیفی پیدا می‌کند.^۳ بر همین مبنا می‌توان ادعا کرد که بر اساس ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری، تصمیم‌گیری‌های تشخیصی هیئت مورد مطالعه، قابلیت نظارت قضایی در دیوان عدالت اداری را دارند. فقر دکترین و نداشتن شناخت کافی به ماهیت مراجع تشخیصی و کارکرد آن‌ها و نیز ناتوانی در رسیدگی دیوان با وجود سازوکار پیش‌بینی شده در آن ماده، همگی مانع مغفول ماندن این نوع نظارت قضایی شده‌اند.^۴

بند دوم. ضرورت داشتن یا نداشتن وجود و استمرار فعالیت هیئت

ضرورت داشتن یا نداشتن وجود و استمرار فعالیت این دادگاه اختصاصی اداری در ساختار اداری کشور، نیازمند بررسی آسیب‌شناسانه دقیقی است. در همین راستا و به طور موجز می‌توان گفت که با توجه به برنامه تحولی قوه قضاییه^۵ و به موجب بند پنجم فصل سوم این سند که ناظر بر چرخش‌های تحول‌آفرین بوده و درصدد است از نگرش قدیمی، غیر پاسخ‌گو و ناشفاف به نگرش هوشمند، پاسخ‌گو و شفاف برسد، ضرورت استمرار وجود

۱. افشاری، فاطمه، آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت هیئت انتظامی رسیدگی به تخلفات پزشکان، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۹، ص ۵۵.

۲. نمونه مشابه: رسیدگی به شکایات اشخاص ذی‌نفع از آرای هیئت حل اختلاف موضوع مواد ۱۴۸ و ۱۴۷ ق.ت و آرای هیئت قانون الحاق موادی به قانون سامان‌دهی و نیز آرای هیئت حل اختلاف سازمان ثبت احوال نیز در دادگاه‌های عمومی انجام می‌شود.

۳. شبانی و مولایی، پیشین، ص ۱۲۶.

۴. همان، ص ۱۲۴.

۵. منتشرشده در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات (۱/۰۳/۱۴۰): www.dotic.ir/news/8175.

این هیئت، محل سوال جدی است. در راستای مأموریت‌های سازمان ثبت در این سند به حکایت مأموریت شماره ۷ با عنوان «حمایت از حقوق مالکیت اشخاص» باید اشاره کرد که سازمان ثبت را موظف کرده است برای رسیدن به اهداف این سند و مأموریت ارجاعی نسبت به الکترونیکی کردن اسناد مالکیت از طریق راهکار ایجاد نسخه الکترونیک اسناد کاغذی اقدام کند. با توجه به جریان گذر ثبت اسناد و املاک از ثبت سنتی به سمت ثبت نوین^۱ هنوز مشکل وجود دارد.

به نظر نویسندگان، به دلایل زیر، اصلاح ساختار و وظایف و صلاحیت‌های این هیئت ضرورت دارد:

۱. ظرفیت‌های قانونی ایجادشده در قانون برای تسریع در صدور اسناد مالکیت املاکی که بر اثر حوادث غیر مترقبه از بین می‌روند؛
۲. اجتناب‌ناپذیر بودن وقوع این حوادث در کشور (نمونه‌هایی از این حوادث در سالیان اخیر رخ داده است)
۳. تا پوشش کامل کاداستر در کشور و به ثمر رسیدن الکترونیک‌سازی تمامی آرشیوهای کاغذی ادارات ثبت اسناد و املاک و به تبع آن، دفاتر اسناد رسمی زمانی مانده است؛
۴. فلسفه ایجاد این هیئت، رسیدگی سریع و غیر تشریفاتی و دقیق و ارزان به اختلافات، اعتراض‌ها و تعارض‌های ناشی از ایجاد شرایط خاص در کشور و تشفی آلام مردم و اطمینان‌دهی به ایشان از نظر صیانت و حمایت از حقوق مالکیت مردم است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. در نظام ثبت نوین، سند رسمی الکترونیک، جای‌گزین سند رسمی سنتی شده است و سند رسمی الکترونیک، عبارت است از: داده پیام مطمئن که از طریق مرکز ملی داده‌ها و سامانه ثبت، در بایگانی الکترونیک مرکزی، کارسازی و ذخیره می‌شود و با امضای الکترونیک سردفتر رسمی یا مأموران رسمی، وفق مقررات، در حد صلاحیت، تنظیم و امضا می‌گردد. در نظام ثبت الکترونیک، سند چون از جنس پیام و داده است و منشأ وجودی آن، الکترون و مغناطیس است، به آن، سند الکترونیک می‌گویند. وصالی ناصح، مرتضی، «سند رسمی الکترونیک»، دانش‌نامه حقوق و سیاست، پاییز ۱۳۹۴، شماره ۲۵.

نتیجه گیری

پس از تأمل و بررسی در خصوص هیئت حل اختلاف قانون خاص ثبتی مشخص شد که:

۱. از منظر حقوق دادرسی اداری، این هیئت، صلاحیت‌های ترافعی و تشخیصی دارد. در واقع، علاوه بر این که یک دادگاه اختصاصی اداری ثبتی است، به عنوان یک مرجع اداری نیز برخی صلاحیت‌های تشخیصی دارد.

۲. مستفاد از تعریف اختیارشده از مراجع اداری ترافعی که در واقع، این مراجع را همان دادگاه‌های اداری دانسته و با توجه به ماده ۳ قانون مؤسس هیئت و مواد ۱۵ - ۲۰ و ۲۸ آیین‌نامه اجرایی قانون خاص ثبتی، صلاحیت ترافعی این هیئت قابل شناسایی است. در حقیقت، هیئت یادشده همانند یک مرجع شبه‌حقوقی با استماع دلایل طرفین و حتی استفاده از نظریه کارشناسان فنی و منتخب خود در زمینه مورد اختلاف به رسیدگی و صدور رأی اقدام می‌کند.

۳. صلاحیت تشخیصی، عمل رسیدگی به منظور احراز یک وضعیت و ناظر به ارزیابی و تأیید اوضاع و احوال دارای شئون فنی و تخصصی توسط یک مرجع اداری است. با مراجعه به قانون خاص ثبتی و آیین‌نامه اجرایی آن و حسب مواد ۱۲ و ۱۳ این قانون و ماده ۲۳ آیین‌نامه می‌توان به صلاحیت تشخیصی هیئت قائل بود.

۴. در مواد ۵ قانون و ۱۷ آیین‌نامه اجرایی آن، ترکیب اعضای هیئت حل اختلاف پیش‌بینی شده است که شامل حضور اعضای کارشناس و غیر کارشناس است. از این نظر که هیئت در مهم‌ترین صلاحیت خویش به تشخیص مالکیت یا حقوق ناشی از آن دست می‌زند، این ترکیب ایراد دارد. دو تن از اعضای این هیئت که در بسیاری از موارد، آرایشان در تصمیم‌نهایی هیئت تأثیری بسزا دارد، صرفاً به عنوان معتمد از طرف نماینده مردم محل در مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند. در همین راستا، اصلاح ساختار ترکیب اعضای این هیئت به صورت کارشناس - قضایی با توجه به صلاحیت‌های ترافعی و خاص هیئت پیشنهاد می‌شود.

۵. مهم‌ترین نقد وارد بر صلاحیت این هیئت، روشن نبودن قلمرو صلاحیت‌ها برای اعضای هیئت است. در مواردی نیز این امر ناشی از بی‌دقتی اعضا در رعایت صلاحیت‌های تعیین‌شده است که موجب تجاوز از حدود صلاحیت یا اجرا نشدن صلاحیت می‌شود. این تجاوز از صلاحیت ناشی از اشتباه اعضا در فهم قانون از محدوده صلاحیت خود می‌گردد و با تفسیر اشتباه از صلاحیت خویش، تجاوز از حدود صلاحیت رخ می‌دهد. هم‌چنین وظیفه موازی و تشریفاتی دادگاه عمومی محل به موجب تبصره ذیل ماده یک قانون خاص ثبتی و نیز تقید زمانی صدور گواهی مالکیت برای اشخاصی که املاکشان در طرح‌های عمرانی قرار

گرفته، از دیگر ایرادهای وارد بر صلاحیت این هیئت است.

۶. از منظر اصول دادرسی اداری منصفانه، این هیئت، قانون مدون برای آیین دادرسی ندارد. سکوت قانون در زمینه شیوه امکان اصلاح آرا و تصمیم‌های این هیئت، ارائه نشدن استدلال و استناد قانونی برای آرای اصداری، دسترسی نداشتن به مدارک و اسناد موجود در پرونده‌های تشکیل شده، نبود ترتیبات و سازوکار مشخص برای شیوه ابلاغ دعوت‌نامه حضور معترض یا ابلاغ رأی و ارجاع موضوع و تعیین کارشناس از طرف این هیئت و نبود ضمانت اجرای غیبت اعضا یا سهل‌انگاری برای حضور در جلسات این هیئت از دیگر موارد شکلی ناقض اصول دادرسی منصفانه در رسیدگی‌های این هیئت است.

۷. در مورد هیئت حل اختلاف مورد پژوهش مستند به ماده ۶ قانون خاص ثبتی و تبصره ذیل ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی آن، دادگاه عمومی دادگستری، صلاحیت رسیدگی به شکایت اشخاص ذی‌نفع از آرای این هیئت را دارد. بایسته‌های نظارت قضایی بر مراجع اداری، ما را به نوعی نظارت قضایی شدید و مشابه با صلاحیت‌های تکلیفی در زمینه صلاحیت‌های تشخیصی هیئت رهنمون می‌سازد. بر همین مبنای می‌توان ادعا کرد که بر اساس ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری، تصمیم‌های تشخیصی این هیئت قابلیت نظارت قضایی در دیوان عدالت اداری را دارد.

۸. با توجه به ظرفیت‌های ایجادشده در قانون برای تسریع در صدور اسناد مالکیت املاکی که بر اثر حوادث غیر مترقبه از بین می‌روند و از طرفی، اجتناب‌ناپذیر بودن وقوع این حوادث در کشور، باقی ماندن زمان برای پوشش کامل کاداستر در کشور و مهلت الکترونیک‌سازی آرشیوهای کاغذی ادارات ثبت اسناد و املاک و به تبع آن، دفاتر اسناد رسمی و فلسفه ایجاد این هیئت، استمرار فعالیت‌های آن با اصلاح ساختار، وظایف و صلاحیت‌های آن به شرحی که بیان شد، ضرورت دارد.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: توس، ۱۳۷۰.
۲. افشاری، فاطمه، آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت هیئت انتظامی رسیدگی به تخلفات پزشکان، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۹.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۱.
۴. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، تهران: دراک، ۱۳۹۵.
۵. صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: صفا، ۱۳۷۲.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۵.
۷. طباطبایی حساری، نسرین، مبانی و آثار نظام ثبت املاک، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۱.
۸. عبداللهیان، امید و محمدرضا رفیعی، راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیر قضایی، تهران: انتشارات مطبوعات قوه قضاییه، ۱۳۹۶.
۹. مشهدی، علی، حقوق کاداستر (کاداستر در نظام اطلاعات ثبت)، تهران: خرسندی، ۱۳۹۵.
۱۰. مشهدی، علی، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱.
۱۱. مولایی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیش‌گیری دیوان عدالت اداری و جنگل جاودانه، ۱۳۹۴.
۱۲. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

۲. مقاله

۱. استوارسنگری، کورش، «چیستی دادرسی اداری در ایران؛ دادرسی در اداره یا دادرسی بر اداره؟»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۴.
۲. پتفت، آرین و محمدرضا رفیعی، «مطالعات تطبیقی: ساختار مراجع اختصاصی شبه قضایی (دیوان‌های اداری)»، تحقیقات قضایی، شماره ۱۴.

۳. شیبانی، عادل و غلامرضا مولایی، «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.
۴. حیدری، سیروس، «اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دادرسی دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، تابستان ۱۳۹۶، دوره نهم، شماره ۲.
۵. حبیبی درگاه، بهنام، «مفهوم کاداستر؛ کارکرد و آثار آن»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۳.
۶. فتحی، یونس، جعفر شفیعی سردشت و مریم وهیبی فخر، «نظام مطلوب دادرسی در ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، سال اول، شماره ۱.
۷. فاطمیان، مسعود، 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.
۸. فرامرزیور، قادر، «آثار اجرایی شدن کاداستر بر روابط حقوقی اشخاص»، ماه‌نامه کانون سردفتران، ۱۳۸۹، شماره ۱۰۷، صص ۳۶-۳۵.
۹. قطبی، میلاد، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی (صلاحیت)»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.
۱۰. طباطبایی حصار، نسرين، «بررسی تطبیقی نظام‌های ثبت املاک (با تأکید بر نظام ثبت املاک در ایران)»، فصل‌نامه حقوق، تابستان ۱۳۸۹، دوره چهارم، شماره ۲، صص ۲۳۷-۲۱۹.
۱۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و مرجان اسکندری، «معیارهای تعیین صلاحیت دادرسی اداری در نظام حقوقی آلمان»، فصل‌نامه حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، سال هفتم، شماره ۲۲.
۱۲. موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، «مطالعات تطبیقی: قلمرو صلاحیت دادگاه‌های اداری (ایران، فرانسه، آلمان و لبنان)»، در: www.jri.ac.ir.
۱۳. میرشکاری، عباس و جمشید زرگری، «اصل تضمین در نظام ثبت زمین انگلستان و ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۱، سال چهارم، شماره ۱۰.
۱۴. محمدی، شیوا و سعید خردمندی، «واکاوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از دیدگاه حقوق اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۵.

۱۵. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، صص ۱۹۹-۲۲۴.
۱۶. واعظی، سید مجتبی، «مطالعه تطبیقی معیارهای صلاحیت دادرسی اداری در ایران و فرانسه»، نامه مفید، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۹۷، صص ۲۵-۴۶.
۱۷. واعظی، سید مجتبی، «مفهوم تحلیلی اداره و مدل‌های آن»، پژوهش‌نامه حقوق تطبیقی، ۱۳۹۹، دوره چهارم، شماره ۵.
۱۸. وصالی ناصح، مرتضی، «سند رسمی الکترونیک»، دانش‌نامه حقوق و سیاست، پاییز ۱۳۹۴، شماره ۲۵.
۱۹. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی و تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقای نظارت قضایی)»، مجله حقوق اساسی، ۱۳۸۷، شماره ۹.
۲۰. صباحی، علی، «تحلیل مواد ۱۴۸ و ۱۴۷ قانون ثبت و آثار اجرایی آن»، تاریخ بازدید ۱۴۰۱/۰۳/۰۹: www.portal.notary.ir/node/524.

۳. پایگاه اینترنتی

۱. سند تحول قضایی، در: پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات:

www.dotic.ir

www.shora-gc.ir

www.nazarat.shorarc.ir

www.ara.jri.ac.ir/Judge

www.ganj.irandoc.ac.ir

۲. پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان:

۳. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان:

۴. سامانه ملی آرای قضایی:

۵. سامانه گنج ایران‌داک:

Critique and analysis of nature and role the registration dispute resolution board law”How to issue property ownership documents whose documents have been destroyed due to war and emergencies such as earthquakes, floods and fires.”

Gholam Hasan Mazarei*
Sajjad Mardani**

Abstract:

Review and critique of the structure, procedure and competence of the Dispute Resolution Board “How to issue property ownership documents whose registration documents have been destroyed by war or unforeseen events such as earthquakes, floods and fires.” From the point of view of administrative proceedings, especially from the perspective of fair trial, it is an issue that has been addressed in this research.

The main idea of the research is that this board has jurisdiction and discretionary power compulsory and in fact, in addition to being a special Administrative Tribunal of registration, it also has some diagnostic competencies as an administrative institution. Using a descriptive-analytical method with a qualitative and dependent approach Library studies in this study, while answering the main question about the nature of The registration dispute resolution board, its pathology in order to improve the structure and competence of this reference and mechanisms have been presented. He also spoke about the necessity or non-necessity of the existence and continuation of the activities of this board in the structure of the country’s registration authorities, and the results of these studies indicate the necessity of the continuation of the activities of this board, of course, with amendments.

Keywords: Administrative Tribunal, Adversarial trial, discretionary power compulsory, Administrative institution, Registration Dispute Resolution Board.

*. PhD in , Public Law, Faculty Member of Shahi Chamran University of Ahvaz.

mehryar1381@yahoo.com

** . M.A” in Administrative Procedure Law, University of Judicial Sciences & Administrative Services, Tehran, Iran (Corresponding Author) mardanisajjad1363@gmail.com