

بسمه تعالی



**"ضرورت انتقال سازمان ثبت اسناد و املاک به وزارت دادگستری"**

مرکز مطالعات تکنولوژی

دانشگاه علم و صنعت ایران



سازمان ثبت اسناد و املاک کشور یکی از سازمان هایی است که در حال حاضر ذیل قوه قضائیه قرار دارد. فعالیت های این سازمان با جایگاه فعلی این سازمان در قوه قضائیه تطابق ندارد و لازم است در خصوص جایگاه فعلی سازمان ثبت تجدید نظر گردد.

در این خصوص در سال ۸۸ طرح "نحوه اجرای اصل ۱۶۰ قانون اساسی و تبیین وظایف و اختیارات وزارت دادگستری" در دستور کار کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس قرار گرفت. سازمان ثبت اسناد و املاک یکی از سازمان هایی است که پیشنهاد شده است به وزارت دادگستری منتقل شود. این طرح با نظر مثبت مرکز پژوهش های مجلس تایید شده است و لازم است توسط وزیر محترم دادگستری پیگیری شود تا به نتیجه برسد. کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی با پیگیری طرح افزایش اختیارات وزیر دادگستری به دنبال جدا کردن سازمان های اجرایی همچون سازمان ثبت اسناد و املاک از قوه قضائیه و انتقال آن به وزارت دادگستری بوده است. در ذیل به طرح مشکلات وضع موجود جایگاه فعلی سازمان ثبت پرداخته شده است و پیشنهاد انتقال این سازمان به وزارت دادگستری ارایه شده است.

## تاریخچه

نگاهی به تاریخچه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نشان می دهد در قبل از انقلاب تا سال ۱۳۶۸ این سازمان ذیل وزارت دادگستری قرار داشته است ولی بعد از بازنگری قانون اساسی و انحلال شورای عالی قضایی کشور و تشکیل قوه قضائیه این سازمان به قوه قضائیه منتقل شده است.

## وضعیت فعالیت های سازمان ثبت اسناد و املاک و تناسب آن با قوه مجریه

نگاهی به کارکردها و مأموریت های سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان یکی از زیرمجموعه ای این قوه مویید این نکته است که این سازمان با تعریف قانون اساسی نسبتی با جایگاه و ساختار قوه قضائیه ندارد.

در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ۶ نوع فعالیت اصلی وجود دارد:

#### ۱- ثبت املاک و مستغلات

ثبت املاک و صدور اسناد مالکیتی یک عملیات اجرایی و فنی دقیق است با توجه به مأموریت جدید سازمان ثبت در خصوص تکمیل کاداستر و تهیه نقشه های مالکیتی املاک لازم نسبت به جایگاه این سازمان در ذیل قوه قضائیه تجدید نظر گردد چرا که این سازمان چه از لحاظ نیروی انسانی و دانش فنی و چه از لحاظ ساختار فعلی حاکم بر ثبت ظرف مناسبی برای عملیات فنی و مهندسی نقشه برداری کاداستر نیست.

بسیاری از اطلاعات ورودی کاداستر در قوه مجریه است و خروجی آن هم بیشتر برای قوه مجریه مورد استفاده قرار می گیرد و لازم است این بخش از عملیات سازمان ثبت نیز در دولت و قوه مجریه پیگیری شود.

#### ۲- ثبت اسناد رسمی (اعم از معاملات، اسناد و غیره)

در تنظیم اسناد رسمی نیاز به استعلام های بسیاری از مراجع دولتی است که این فرایند می تواند در قالب دولت الکترونیک تحقق یابد و بسیاری از امور جاری در دفاتر ثبت با صدور امضا و گواهی دیجیتال برای افراد و اشخاص حقیقی و حقوقی و ثبت نوین و دیجیتالی در قالب دولت الکترونیک در قوه مجریه پیگیری شود.

#### ۳- ثبت اسناد ازدواج و طلاق

در کشور سازمان ثبت احوال مسوولیت ثبت تولد و وفات افراد و صدور شناسه ملی برای افراد حقیقی را بر عهده دارد می توان ثبت ازدواج و طلاق افراد را نیز به این سازمان محول نمود و در قالب شناسنامه هوشمند ملی وضعیت تاهل و مجرد افراد را در این شناسنامه که در ماههای آینده به بهره برداری خواهد رسید قرار داد.

#### ۴- ثبت اسناد مالکیت صنعتی (علامات و اختراعات)،

ثبت شرکت های و علائم تجاری و مالکیت فکری و معنوی را می توان همزمان با صدور مجوز های فعالیت برای اشخاص حقیقی و حقوقی ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت در قالب پنجره واحد خدمات قرار داد.

## ۵- ثبت شرکت ها و موسسات غیر تجاری

فرایند ثبت شرکت ها نیز لازم است با اتصال به دولت الکترونیک و به خصوص در ذیل وزارت اقتصاد و دارایی برای کسب اطلاعات دقیق مالی شرکت ها برای اخذ مالیات های مربوطه می تواند توسط قوه مجریه پیگیری شود.

## ۶- اجرای احکام قضایی و دادگاهی

یکی دیگر از وظایف سازمان ثبت، اجرای احکام قضایی و دادگاهی است. در حال حاضر بانک مرکزی و بانک های عامل ذیل قوه مجریه وظیفه بازداشت و ضبط سپرده ها و دارایی های نقدی محکومین را بر عهده دارند و احکام قضایی را اجرا می کنند این وظیفه تعریف شده یعنی ضبط دارایی های غیر منقول همچون املاک و مستغلات در سازمان ثبت اسناد و املاک در ذیل قوه مجریه نیز قابل اجرا خواهد بود.

فعالیت های این سازمان نشان از اجرایی و عملیاتی بودن اغلب این امور دارد که طبق قانون اساسی تناسبی با وظایف تعریف شده برای قوه قضاییه ندارد.

بررسی دقیق تر فعالیت های سازمان ثبت نشان می دهد که بسیاری از امور اجرایی در این سازمان هم پوشانی زیادی با فعالیت های قوه مجریه دارد. فعالیت هایی همچون نقشه برداری، صدور و ثبت جواز تاسیس و تغییرات شرکتها، ثبت اختراعات و مالکیت فکری از اموراتی است که به نحوی تداخل و تشابه و تناسب مشهودی با فعالیت های قوه مجریه دارد و کارشناسان معتقدند که بسیاری از این امور به عنوان حلقه اول زنجیره بسیاری از فعالیت هایی است که در قوه مجریه جاری است و همچنین توان اجرایی قوه مجریه نیز برای انجام این امور بالاتر و تخصصی تر از قوه قضاییه است.

ثبت املاک	ثبت اسناد	ثبت ازدواج و طلاق	ثبت اختراعات و مالکیت صنعتی	ثبت شرکت ها و موسسات	اجرای احکام قضایی
نقشه برداری و کاداستر	لزوم اتصال به دولت	جزو وظایف ثبت احوال و ذیل وزارت کشور	وزارت صنعت، معدن و تجارت	لزوم اتصال به دولت الکترونیک	به فراخور دستور قضایی در هر جایگاه قابل اجراست

## وضعیت ثبت الکترونیکی و ثبت املاک (کاداستر) در سالهای گذشته

از لحاظ شاخص های توسعه فناوری اطلاعات سازمان ثبت اسناد تا اواسط سال گذشته رتبه پایینی داشته است و جزو سازمان هایی بود که بسیاری از همچنان امور به صورت دستی و کاغذی در جریان و چرخه کاری قرار داشت این که این سازمان بعد از گذشت بیش از ۱۵ سال از ابلاغ طرح دولت الکترونیک ساده ترین و ابتدایی ترین امور را همچنان با روش های سنتی پیگیری می کرده است جای سوال دارد و نشان از ضعف مدیریتی و تشکیلاتی در این سازمان دارد. بررسی وضعیت کاداستر در طی ۲۰ سال گذشته نیز موید این موضوع است چرا که تا کنون این طرح به سر انجام نرسیده است و سرویس قابل اتکایی برای سازمان های دیگر ارائه نکرده است.

## استعداد فساد خیزی در ساختار و جایگاه فعلی سازمان ثبت اسناد و املاک

در جایگاه فعلی سازمان ثبت در قوه قضاییه قاضی، ناظر و مجری در یک قوه قرار دارند و بسیاری از پرونده های فساد همچون زمین خواری در سطح کشور به دلیل وجود استعداد و بستر فساد ساختاری و سیستمی در سازمان ثبت اسناد و املاک شکل گرفته است و لازم است نهاد مجری از نهاد قضاوت جدا گردد.

## نظارت پذیری و حسن انجام کار

عدم وجود نظارت از سوی مجلس بر سازمان ثبت اسناد و املاک از دیگر مواردی است که این سازمان را آماده و مستعد بسیاری از فسادها قرار کرده است چرا که این سازمان در مقابل مجلس پاسخگو نیست و تنها در مقابل قوه قضاییه خود را مسوول می داند که این موضوع نیز به نوعی این سازمان را در معرض فساد سیستماتیک و غیرقابل نظارت قرار داده است در صورت قرار گرفتن این سازمان ذیل وزارت دادگستری مجلس می تواند نظارت موثر و مستمری داشته باشد.

انتقال برخی سازمان هایی اجرایی همچون سازمان ثبت اسناد و املاک از قوه قضاییه به وزارت دادگستری در حالی که ارتباط خاصی که لزوم وجود این سازمان ها در قوه قضاییه را توجیه کند، وجود ندارد. از این رو به سبک شدن کار قوه قضاییه و فارغ شدن این قوه از امور اجرایی و پرداختن به امور قضایی به نحو احسن می شود.

## بودجه و ضرورت نظارت بیشتر مجلس بر فعالیت های سازمان ثبت

اخیرا در بررسی طرح کاداستر در مجلس مقرر شد که ۵۰ درصد از درآمد ناشی از صدور و تعویض اسناد مالکیت کاداستری در اختیار سازمان ثبت قرار بگیرد با توجه به رقم بالای ۳۰ میلیون<sup>۱</sup> پرونده ثبتی در کشور لازم است مجلس بر نحوه هزینه کرد این درآمد نظارت و حساسیت لازم را داشته باشد و گزارش عملکرد این سازمان را در دوره های مشخص زمانی کنترل نماید.

مقایسه بودجه سازمان ثبت اسناد و املاک وزارت دادگستری نشان می دهد که منابع قابل توجهی در ازای صدور اسناد مالکیت کاداستری به دست خواهد آورد و بودجه آن ۱۰۰ درصد افزایش می یابد.

بودجه سالیانه مصوب ۹۳ منابع پیش بینی شده حاصل از  
صدور و تعویض ۲۳ میلیون  
سند مالکیت کاداستری

سازمان ثبت اسناد و املاک	۱۱۰ میلیارد تومان	۵۷۵ میلیارد تومان
وزارت دادگستری	۱۲۰ میلیارد تومان	-----

منابع حاصل از صدور و تعویض اسناد مالکیت کاداستری برای ۲۳ میلیون سند باقی مانده از ۳۰ میلیون دفترچه مالکیت قدیمی و احتساب هزینه ۵۰ هزار تومان برای صدور اسناد جدید کاداستری و تعلق گرفتن ۵۰ درصد این درآمد حاصله برای سازمان ثبت این رقم معادل ۵۷۵ میلیارد تومان می شود که در صورت طول کشیدن این برنامه به مدت ۵ سال این رقم به طور متوسط سالانه ۱۱۵ میلیارد تومان از منبع درآمدی جدید عاید سازمان ثبت می گردد یعنی اینکه بودجه این سازمان دو برابر خواهد شد که لازم است تغییر ساختار مدیریتی متناسب و همچنین افزایش نظارت مستمر و موثر برای جلوگیری از انحراف در هزینه کرد این منابع جدید در سازمان ثبت لحاظ گردد.

## مغایرت امور اجرایی در قوه قضاییه با قانون اساسی

<sup>۱</sup> محمد حسین بکائیان - معاون سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در گفت و گو با خبرنگار اجتماعی ایرنا

با توجه به اصل تفکیک قوا و عدم تداخل وظایف قوا در کشور با توجه به تعریف قانون اساسی نیز قرار گرفتن سازمان ثبت در قوه قضائیه مغایر با قانون اساسی است. مطابق اصل ۱۵۶ قانون اساسی وظیفه قوه قضائیه به شرح ذیل آمده است:

اصل یکصد و پنجاه و ششم: قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و سئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است:

- ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع صومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می کند.
- ۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع.
- ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.
- ۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
- ۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.

با توجه به وظایف روشنی که قانون گذار برای قوه قضائیه ترسیم نموده است، وظیفه یی اجرایی و عملیاتی برای قوه قضائیه تعریف نشده است.

## نظر شورای نگهبان قانون اساسی

البته ممکن است در اینجا شبهه مغایرت این امر با اصل (۱۶۰) قانون اساسی مطرح شود. به این صورت که وظایف وزارت دادگستری منحصر در اصل ۱۶۰ قانون اساسی است و نمی توان امر دیگری را به آن محول نمود. در مورد اینکه آیا وظایف وزیر دادگستری منحصر در اصل (۱۶۰) قانون اساسی یا اینکه می توان چیزی جز آن را نیز در زمره وظایف و اختیارات وی قرار داد از شورای نگهبان نظری صادر شده است.<sup>۲</sup>

توضیح اینکه در نظریه اخیر شورای نگهبان برای وزیر دادگستری سه نوع وظیفه را قائل شده است. الف) وظایف مذکور در اصل ۱۶۰ قانونی اساسی ب) وظایف وزارتی ج) وظایفی که هیئت وزیران به عهده او قرار می دهد. از این نظریه می توان برداشت نمود که وظایف و اختیارات وزیر دادگستری منحصر در موارد مذکور در اصل ۱۶۰

---

۲. نظر شورای نگهبان در مورد مغایرت طرح اداره سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ( ) ( ) قانون اساسی



قانون اساسی نیست. با توجه به مؤخر بودن نظر اخیر، به نظر می رسد باید آن را مبنای عمل قرار داد و البته به نظر می رسد که نظر اخیر شورا به صواب نزدیک تر است.

افزودن اختیارات در صورتی خلاف قانون اساسی است که اختیار و صلاحیت افزوده شده در "قانون اساسی" بر عهده نهاد دیگری نهاده شده است و حال اگر بخواهیم آن را از نهاد مزبور گرفته و به نهاد دیگری واگذار نماییم. ولی اگر اختیار و صلاحیتی در قانون عادی به عهده نهادی گذارده شده است و یا امری است که سابقه ای ندارد. می توان آن را به نهادی که بر اساس قانون اساسی تشکیل شده است واگذار کرد. لذا تنها در صورتی می توان افزایش اختیارات مقرر در قانون اساسی توسط قانون عادی را مغایر قانون اساسی دانست که آن اختیار در قانون اساسی به نهاد دیگری سپرده شده باشد. مثلاً اگر اختیارات سازمان بازرسی به دیوان عدالت اداری یا وزارت دادگستری سپرده شود مطمئناً با قانون اساسی مغایر است. بنابراین برای سپردن این اختیار به نهاد دیگری جز سازمان بازرسی باید قانون اساسی را اصلاح نمود و نمی توان از طریق قانون عادی وارد شد.

با توجه به این مطلب برخی از امور اجرایی همچون عملیات سازمان ثبت اسناد و املاک که نمی توان آنها را در زمره وظایف قوه قضاییه مذکور در اصل ۱۵۶ قانون اساسی گنجانند را می تواند از قوه قضاییه منفک و به وزارت دادگستری سپرده شود.