

پرسون گزارش می دهد؛

پافشاری مجلس برای انتقال سازمان ثبت به دولت؛ ماموریت‌های ناتمام در سایه نبود نظارت

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

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

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

جنس اجرایی تشکیلات سازمان ثبت

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

ادارات ثبت اسناد، شامل بخش‌های متفاوتی می‌شود. سردفتر نماینده قدرت عمومی است و در اغلب کشورها منتخب دولت است، نه قوه قضائیه؛ همچنین فعالیت دفاتر رسمی اسناد ماهیتاً از جنس خدمات عمومی است.

باید میان ماهیت فعالیت یک نهاد و دادگاه صالح حاکم بر آن تناسب لازم وجود داشته باشد، به همین دلیل چون دادگاه صالح ناظر بر فعالیت دفاتر اسناد رسمی، دادگاه اداری است و ماهیت فعالیت دفاتر اسناد رسمی ارائه خدمات عمومی است و نه پرداختن به امور دارای ماهیت قضائی.

دفتریار سمت نمایندگی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین معاونت دفترخانه مربوطه را برعهده دارد؛ منظور از نمایندگی، نوعی رابطه حقوقی است که به موجب آن، شخصی، مسئولیت امری از امور عمومی را قبول می‌کند و منظور از معاونت دفترخانه این است که دفتریار قادر است تشکیلاتی به نام معاونت تأسیس نماید. بنابراین از حیث وظایف دفاتر رسمی اسناد نیز نمی‌توان وابستگی معناداری میان قوه قضائیه و نهاد دفتریاری برقرار کرد.

برخی اسناد لازم‌الاجرای ثبتی تا زمانی که متکی به حکم دادگاه نمی‌گردند، لازم‌الاجرا نمی‌شوند. بنابراین برخلاف ماهیت حقوق ثبت املاک و نیز حقوق ثبت اسناد که از جنس حقوق صلح و پیش‌گیری می‌باشند، اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجرا، از جنس مرافعه و حقوق قضائی بوده و پس از بروز اختلاف، لازم‌الاجرا می‌شود. طبق اصول پذیرفته شده در کشور ما، صلاحیت رسیدگی به اسناد عادی، در صلاحیت قضاوت دادگستری و رسیدگی به حقوق اجرای اسناد رسمی لازم‌الاجرا در صلاحیت ادارات اجرای ثبت است.

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

فقدان همکاری با دستگاه‌ها در سایه نبود نظارت

از همه موارد گذشته، سازمان ثبت در انجام وظایفش هم کوتاهی می‌کند، به طور مثال با وزارت مسکن برای سامانه املاک و اسکان همکاری نمی‌کند. ابوالفضل نوروزی مدیر کل دفتر اقتصاد و مسکن دراین‌باره می‌گوید: «این دستگاه تاکنون کمترین همکاری را درخصوص سامانه املاک و اسکان داشته و به وظایف قانونی خود عمل نکرده است. عدم همکاری سازمان ثبت باعث شده وزارت راه و شهرسازی در انجام وظایف خود در حوزه سامانه املاک و

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

باوجود ارائه چنین طرحی در برنامه هفتم توسعه، موانع زیادی در مسیر وجود دارد. با ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه شورای نگهبان با جابجایی سازمان ثبت بر اساس اصل ۱۶۰ قانون اساسی مخالفت کرد. این اولین باری نیست که بحث جدایی سازمان ثبت مطرح می‌شود، بلکه قبلاً هم مطرح شده و شورای نگهبان با استناد به همین اصل بازهم مخالفت کرده بود؛ اما درحال حاضر نمایندگان مجلس بر مصوبه خود اصرار دارند و حالا مجمع تشخیص مصلحت نظام تصمیم‌گیرنده نهایی است. هنگامی که سازمان ثبت از قوه قضائیه جدا شود، نقش نظارتی قوه قضائیه پررنگ شده و این سازمان عملکرد بهتری را ارائه خواهد داد.