



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۲۰

تاریخ: ۱۳۹۵/۰۵/۱۱



شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور

استخراج، تنقیح و تدوین:

محمد صالح عطار

بازبینی:

امین‌اله زمانی

نظارت علمی:

کاظم کوهی اصفهانی

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۵/۱۱

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	.....	مقدمه
۳	.....	طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور
۳	.....	درآمد
۵	.....	مرحله نخست
۳۷	.....	مرحله دوم
۴۵	.....	مرحله سوم
۴۸	.....	مرحله چهارم
۴۸	.....	نظر نهایی شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور

درآمد

طرح «جامع حدنگار (کاداستر) کشور»، توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در راستای حمایت از اجرای کامل حدنگاری اراضی و املاک و پیشگیری از پدیده زمین‌خواری در کشور، ابتدائاً با عنوان «طرح جامع کاداستر» تقدیم مجلس شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «بر اساس ماده (۱۵۶) قانون ثبت اسناد و املاک کشور، اجرای طرح کاداستر تنها برای هفت درصد (۷٪) از املاک کشور یعنی املاک شهری در نظر گرفته شده و از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۸۶ به املاک شهری بیست استان کشور گسترش داده شده است. عدم شمولیت این قانون برای نود و سه درصد (۹۳٪) املاک و اراضی کشور تحت عنوان کاداستر ملکی یا حقوقی، کاداستر ملکی زراعی، کاداستر مالی (مالیاتی) و کاداستر سیاسی (جغرافیایی، آبی و جامع) و همچنین نبود تکالیف قانونی و تعاملات بین سازمانی با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، موجب شده تا از یک سو عملیات اجرایی آن به صورت جزئی و همراه با تعلل انجام پذیرد و از سوی دیگر اراضی بسیاری تحت پدیده‌ی زمین‌خواری از بین برود. لذا با توجه به مباحث فوق‌الذکر طرح ذیل با قید یک فوریت ارائه می‌شود.»

این طرح در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ در دوره هشتم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد، لیکن بررسی و تصویب آن تا پایان این دوره از مجلس به نتیجه نرسید. لذا در ابتدای شکل‌گیری مجلس نهم در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۱۲، تعدادی از نمایندگان با استناد به ماده (۱۴۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، رسیدگی به این طرح معوقه را مجدداً از هیئت رئیسه مجلس تقاضا کردند. بر این اساس، این مصوبه جهت بررسی به صورت یک شوری به کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد. کمیسیون مزبور، این طرح را در تاریخ ۱۳۹۲/۹/۲۸ با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح، در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۳ در صحن علنی مجلس مطرح و با اصلاحاتی به تصویب رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۲۵/۲۳۰۳۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۸ به شورای نگهبان ارسال شد.

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۱ با تشکیل جلسه و بررسی مفاد این مصوبه، برخی از مواد آن را مغایر با اصول قانون اساسی و در برخی موارد واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۴۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۸ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایراد شورای نگهبان، در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۶/۵ اصلاحاتی را در مصوبه‌ی پیشین خویش اعمال و مصوبه‌ی اصلاحی را طی نامه‌ی شماره ۲۵/۳۹۰۰۴ مورخ ۱۳۹۳/۶/۹ برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در دستور کار جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ شورای نگهبان قرار گرفت که پس از بحث و بررسی، شورای نگهبان ایراد مغایرت با قانون اساسی را در دو مورد همچنان پابرجا دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۲۰۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. این بار مجلس برای تأمین نظر شورای نگهبان، در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۶ اصلاحاتی را در مصوبه، اعمال و آن را طی نامه‌ی شماره ۲۵/۶۴۶۲۵ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۹ جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۶ همچنان ایراد مغایرت این مصوبه با اصل (۷۵) قانون اساسی را وارد دانست و نظر خود در این خصوص را به موجب نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۰/۳۰۶۲ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. در نهایت، مجلس در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ آخرین اصلاحات لازم برای رفع ایراد شورای نگهبان را در مصوبه‌ی خویش اعمال و آن را طی نامه‌ی شماره ۲۵/۷۹۱۰۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۵ جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال کرد. در این مرحله، شورای نگهبان در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۹، پس از بررسی مواد اصلاحی، آنها را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد. لذا نظر خود مبنی بر عدم مغایرت این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۳۶۲۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۴/۳ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۴/۱۱

ماده ۲- سازمان،^(۱) متولی اجرای حدنگاری، صدور مالکیت حدنگار، ایجاد و بهره‌برداری نظام جامع و سایر تکالیف مندرج در این قانون است.

دیدگاه مغایرت

الف) اطلاق وظایف مقرر در ماده (۲) برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مشتمل بر اموری است که در صلاحیت نهادها و دستگاه‌های دولتی دیگر است؛ این در حالی است که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور صلاحیت و امکانات لازم برای ایفای وظایفی را که در این ماده بدان سپرده شده است ندارد. از سوی دیگر، اجرای وظایف مذکور مستلزم همکاری و پاسخگویی نهادهای دیگر در مقابل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است که این موضوع از مصادیق تداخل وظایف قوا و مغایر با اصل استقلال قوا، موضوع اصل (۵۷) قانون اساسی است.

ب) وظیفه حدنگاری موضوع ماده (۲)، امری اجرایی و ناظر به تشخیص نوع کاربری املاک و اراضی است که متولی آن دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط است؛ به عنوان مثال حدنگاری اراضی جنگلی و یا نظامی، در راستای وظایف سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و نهادهای نظامی است. بنابراین از آن جهت که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور جزء قوه قضائیه است، نمی‌تواند تولید این امور را بر عهده گیرد؛ ضمن اینکه در مصوبه‌ی مجلس، قلمرو حدنگاری به کل کشور توسعه یافته است و این مسئله به معنای تداخل وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با وظایف سایر دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، از جمله نهادهای نظامی و اجرایی است. بنابراین، اعطای صلاحیت اجرای حدنگاری به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از آن جهت که موجب تداخل در وظایف سایر قوا از جمله نهادهای اجرایی و همچنین نهادهای تحت نظر رهبری می‌باشد، مغایر اصل استقلال قوا، موضوع اصل (۵۷) قانون اساسی و دخالت در وظایف

۱. بر اساس بند (۷) از ماده (۱) این مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی، مقصود از «سازمان» در این مصوبه، «سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» می‌باشد.

و اختیارات فرماندهی کل قوا، موضوع اصل (۱۱۰) قانون اساسی می‌باشد.

ج) آنچه در صلاحیت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است، تنظیم و صدور سند املاک است که سازمان این وظیفه را بر اساس اطلاعات ارائه شده از سوی نهادها و اشخاص، انجام می‌دهد؛ بنابراین این سازمان نمی‌تواند اجرای حدنگاری را - که موضوعی فراتر از وظیفه‌ی صدور سند و در صلاحیت دستگاه‌های دیگر می‌باشد - بر عهده گیرد. بر این اساس، از آنجا که در این مصوبه، صلاحیتی بیش از ثبت اطلاعات و صدور سند برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در نظر گرفته شده است، مغایر با اصل (۵۷) قانون اساسی مبنی بر استقلال وظایف و صلاحیت‌های قوای سه‌گانه از یکدیگر است.

د) اجرای حدنگاری و وظایف موضوع ماده (۲)، افزایش هزینه‌ی عمومی برای دولت را در پی دارد؛ زیرا لازمه‌ی انجام این کار، تدارک امکانات و هزینه‌ی لازم برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می‌باشد که باید در این مصوبه، محل تأمین منابع آن تعیین می‌شد، حال آنکه چنین پیش‌بینی در این مصوبه انجام نشده و لذا این مصوبه، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ زیرا مطابق با اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح‌های قانونی نمایندگان چنانچه مستلزم افزایش هزینه‌ی عمومی باشد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق تأمین هزینه‌ی جدید مشخص شده باشد. بر این اساس، از آنجا که مصوبه‌ی حدنگار هم به صورت طرح قانونی از سوی نمایندگان به مجلس ارائه شده است، عدم پیش‌بینی محل تأمین هزینه‌های اجرایی آن در این مصوبه، آن را در تغایر با مفاد اصل (۷۵) قرار می‌دهد. منع مالی تعیین شده در مواد بعدی این مصوبه، از جمله در ماده (۱۵) مصوبه^(۱) نیز نمی‌تواند به عنوان منبع تأمین مالی برای این طرح قلمداد شود؛ زیرا تأمین هزینه‌ی موضوع ماده (۱۵) ناظر به زمانی است که طرح حدنگاری اجرا شده و مالک تنها تقاضای دریافت نقشه‌ها را دارد؛ لذا همچنان اصل هزینه اجرای طرح حدنگاری، در این مصوبه تأمین نشده است.

۱. ماده (۱۵) طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۴/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۵- سازمان مکلف است در صورت تقاضا، نقشه‌های حدنگار را در قبال وصول هزینه به مالک یا قائم مقام وی یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارائه کند.»

دیدگاه عدم مغایرت

الف) موضوع حدنگاری به عنوان یکی از وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در اصلاحات سال ۱۳۵۱ قانون ثبت، پیش‌بینی شده و در آن قانون مقرر شده که تشخیص حدود و موقعیت و نقشه‌ی املاک واقع در محدوده شهرها و حومه‌ی آنها، باید به صورت کاداستر تهیه شود. این قانون بعد از انقلاب نیز اجرا شده و در زمره‌ی قوانین مغایر با قانون اساسی یا شرع شناخته نشده است. بنابراین، حدنگاری موضوعی بیش از تعیین حدود و ثغور مشخصات جغرافیایی املاک و اراضی نیست و از این جهت، حدنگاری از لحاظ ماهیتی، همان وظایف کنونی سازمان است که به صورت الکترونیکی اجرا می‌شود.

ب) کاداستر که به حدنگاری ترجمه شده است، چیزی جز تعیین حدود املاک بر اساس طول و عرض جغرافیایی نیست. پیش از این، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بر اساس عوامل طبیعی به تعیین حدود و ثغور اراضی و صدور سند برای آنها اقدام می‌کرد، اما از آن جهت که عوامل طبیعی معمولاً در اثر گذشت زمان یا سایر عوامل طبیعی تغییر می‌کرد و این مسئله منشأ مشکلاتی در این خصوص بود، هم‌اکنون، حدود املاک و اراضی به طریق الکترونیکی تعیین و ثبت می‌شود که به آن حدنگاری گفته می‌شود. بنابراین، حدنگاری در صلاحیت سازمان ثبت اسناد است که به صورت الکترونیکی صورت می‌پذیرد.

ج) هرچند که فعالیت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در ارتباط با موضوع حدنگاری، ماهیت اجرایی دارد و نیازمند تجهیزات و امکانات اجرایی است، اما این امر به معنای دخالت در وظایف اجرایی قوه‌ی مجریه و نهادهای وابسته به آن نیست؛ زیرا تنها قوه‌ی مجریه نیست که انجام امور اجرایی را برعهده دارد، بلکه قوه‌ی قضائیه هم در راستای وظایف خود، اموری از سنخ اجرا را بر عهده دارد. بنابراین، اجرای حدنگاری توسط سازمان اسناد و املاک کشور، مغایرتی با اصول قانون اساسی، از جمله اصل (۵۷) قانون اساسی نخواهد داشت.

د) اجرای وظایف حدنگاری، صدور سند و ... دارای بار مالی است که محل تأمین و منابع لازم برای آن به صورت کلی، در مواد بعدی این مصوبه، از جمله در ماده (۱۷)^(۱) تعیین و مشخص شده است. همچنین مطابق با ماده (۱۵) مصوبه، سازمان در

۱. ماده (۱۷) طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۴/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۷-

قبال وصول هزینه، نقشه‌های حدنگار را به مالک یا قائم مقام وی یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارائه می‌کند که از این طریق نیز هزینه‌ی اجرای طرح حدنگار تأمین خواهد شد؛ لذا از این جهت، بار مالی این مصوبه تأمین می‌شود و بنابراین این مصوبه، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، مغایر با قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

ماده ۳- سازمان مکلف است ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلی املاک و اراضی داخل مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد، به گونه‌ای که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد. تبصره- کلیه دستگاه‌ها مکلف به همکاری با سازمان جهت اجرای حدنگاری می‌باشند.

→

به منظور اجرای تکالیف مقرر در این قانون، شامل ایجاد واحدهای ثبتی و تجهیز آنها به فناوری نظام جامع، ایجاد زیرساخت‌های لازم، صدور اسناد مالکیت حدنگار، ماشین‌بندی کردن (مکانیزاسیون) خدمات ثبتی، توسعه نظام جامع، داده‌آمایی و بایگانی (آرشیو) الکترونیک سوابق ثبتی و تکمیل بانک اطلاعاتی مرتبط، تکمیل مرکز ملی داده‌های ثبتی، پاسخ‌آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی و ثبت‌آنی معاملات و ساخت، توسعه، تجهیز و تعمیر واحدهای اداری و آموزش، تأمین و ترغیب نیروی انسانی مورد نیاز، کلیه درآمدهای خدمات ثبتی سازمان به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و همه‌ساله پنجاه درصد (۵۰٪) آن ذیل ردیف مستقل در بودجه سنواری کشور پیش‌بینی می‌شود و به سازمان تخصیص می‌یابد.»

دیدگاه مغایرت

الف) تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به اینکه ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این مصوبه، حدنگاری را به نحوی خاص به انجام برساند، متضمن بار مالی و هزینه‌ی اجرایی بسیاری برای این سازمان و به تبع، برای دولت است. بنابراین، از آنجا که اولاً این مصوبه، به موجب طرح قانونی نمایندگان به مجلس تقدیم شده است؛ ثانیاً در این مصوبه، طریق تأمین هزینه‌های اجرایی انجام این تکلیف برای سازمان ثبت مشخص نشده است، ماده (۳)، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است که شرایط مزبور را برای امکان تصویب طرح قانونی نمایندگان در مجلس لازم می‌شمارد.

ب) سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، صلاحیت اعمال بخشی از وظایفی را که در ماده (۳) مصوبه برای این سازمان در زمینه‌ی حدنگاری مشخص شده است ندارد؛ زیرا اعمال این وظیفه در خصوص دستگاه‌های واجد صلاحیت در دیگر قوا، موجب نقض اصل استقلال دستگاه‌ها در قوای سه‌گانه از یکدیگر می‌شود. به عنوان مثال، این سازمان صلاحیت ورود و اتخاذ تصمیم در خصوص پادگان‌ها، مراتع، جنگل‌ها و بسیاری موارد متعلق به سایر مراجع و نهادهای مرتبط از جمله سازمان نیروهای مسلح و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور را ندارد. به همین دلیل سایر نهادها و دستگاه‌های مرتبط، اساساً تکلیفی به پاسخگویی و یا همکاری با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در خصوص حدنگاری ندارند و می‌توانند در باب صدور جواز و فراهم نمودن شرایط حدنگاری در حدود مورد تصرف و اقتدار خودشان از همکاری با سازمان ثبت امتناع ورزند. در نتیجه صلاحیت الزامی اعطا شده به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین الزام سایر نهادها به پاسخگویی به درخواست‌های سازمان ثبت که در تبصره ماده (۳) اشاره شده است، مغایر با اصل استقلال قوا موضوع اصل (۵۷) قانون اساسی است.

ج) این استدلال که «مفاد ماده (۱۷) مصوبه، بار مالی این طرح را تأمین کرده است» نیز قابل پذیرش نیست؛ زیرا منابع مالی پیش‌بینی شده در ماده (۱۷)، نه تنها هزینه‌های اجرایی این مصوبه را کفایت نمی‌کند، بلکه خود، مستلزم ایجاد هزینه‌های جدید است.^(۱)

۱. برای توضیح بیشتر در خصوص این استدلال، بنگرید به: استدلال‌های مطرح شده در بخش «دیدگاه مغایرت»، ذیل ماده (۱۷) همین مصوبه.

نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشند.

* * *

ماده ۴- سازمان مکلف است ظرف مدت مذکور در ماده (۳)، نظام جامع را به نحوی ایجاد کند و مورد بهره‌برداری قرار دهد که علاوه بر اطلاعات نقشه‌ها و اسناد مالکیت حدنگار، در برگ‌گیرنده اطلاعات مربوط به پلاک و بخش ثبتی ملک، آدرس دقیق پستی آن، کد انحصاری ملک، مشخصات کامل مالک یا مالکان و کد ملی یا شناسه ملی و آدرس دقیق پستی اقامتگاه و یا محل سکونت آنها و مشخصات فردی انتقال‌دهندگان و انتقال‌گیرندگان ملک و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های آن باشد.

دیدگاه مغایرت

مطابق با اصل (۱۵) قانون اساسی، کلیه‌ی مدارک و اسناد رسمی باید بر اساس زبان فارسی تنظیم و نگارش شوند. بر این اساس، استعمال واژه‌ی غیرفارسی «کد» در ماده (۴)، مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی بوده و لازم است که مجلس جهت رفع مغایرت، معادل فارسی آن را ذکر نماید.

دیدگاه عدم مغایرت

در ماده (۴)، واژه‌ی «شناسه» در کنار واژه‌ی «کد» در عبارت «کد ملی یا شناسه ملی»، به عنوان عبارت هم‌معنای آن ذکر شده است که از این جهت، مغایرت این مصوبه با اصل (۱۵) قانون اساسی را برطرف می‌کند. بنابراین، تنها کافی است که واژه‌ی «کد» داخل پرانتز قرار داده شود.

نظر شورای نگهبان

تذکر: در ماده (۴)، واژه «کد» با توجه به اصل (۱۵) قانون اساسی باید اصلاح شود.

ماده ۵- سازمان مکلف است کلیه اقدامات حقوقی و ثبتی انجام شده بر املاک موضوع این قانون اعم از تغییرات، انتقالات، تعهدات، معاملات، اعم از قطعی، شرطی و معاملات دیگر، تجمیع، افراز، تفکیک، اصلاحات و غیره را که به صورت رسمی انجام می‌شوند در نظام جامع به طور آنی ثبت کند و پس از تکمیل بهره‌برداری از نظام جامع، کلیه استعلامات ثبتی را به صورت آنی و الکترونیک پاسخ دهد.

دیدگاه مغایرت

الف) تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ثبت کلیه اقدامات حقوقی و ثبتی انجام شده بر املاک موضوع این مصوبه، متضمن بار مالی و هزینه‌ی اجرایی برای این سازمان و به تبع، برای دولت است. بنابراین، از آنجا که از یک سو این مصوبه، به موجب طرح قانونی نمایندگان به مجلس تقدیم شده است و از سوی دیگر، در این مصوبه طریق تأمین هزینه‌های اجرایی تکلیف مذکور در ماده (۵)، مشخص نشده است، ماده (۵) مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است که شرایط مزبور را برای امکان تصویب طرح قانونی نمایندگان در مجلس لازم می‌شمارد.

ب) این استدلال که «مفاد ماده (۱۷) مصوبه، بار مالی این طرح را تأمین کرده است» نیز قابل پذیرش نیست؛ زیرا منابع مالی پیش‌بینی شده در ماده (۱۷)، نه تنها هزینه‌های اجرایی این مصوبه را کفایت نمی‌کند، بلکه خود، مستلزم ایجاد هزینه‌های جدید است.^(۱)

نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.

۱. برای توضیح بیشتر در خصوص این استدلال، بنگرید به: استدلال‌های مطرح شده در بخش «دیدگاه مغایرت»، ذیل ماده (۱۷) همین مصوبه.

ماده ۶- سازمان مکلف به تجهیز کلیه ادارات ثبت کشور به نرم افزارهای مورد استفاده در نظام جامع و افزایش قابلیت های آنها با رعایت معیارها و استانداردهای فنی لازم است.

دیدگاه مغایرت

در ماده (۶)، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف شده است که کلیه ادارات ثبت کشور را به نرم افزارهای مورد استفاده در نظام جامع و افزایش قابلیت های آنها، با رعایت معیارها و استانداردهای فنی لازم تجهیز نماید. با توجه به اینکه انجام این تکلیف برای سازمان و به تبع آن برای دولت، متضمن بار مالی و هزینه های اجرایی است که محل تأمین منابع آن در این مصوبه، معلوم نشده است و با عنایت به اینکه این مصوبه، به صورت طرح قانونی از سوی نمایندگان در مجلس مطرح شده و بدین لحاظ باید مطابق مفاد اصل (۷۵) قانون اساسی، طریق تأمین هزینه های اجرایی آن مشخص می شد؛ از این رو ماده (۶) به جهت عدم پیش بینی محل تأمین هزینه های اجرایی آن، در تغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی می باشد.

دیدگاه عدم مغایرت

تجهیز ادارات ثبت کشور به نرم افزارهای مورد استفاده در نظام جامع و افزایش قابلیت های آنها، کاری است که بخشی از آن قبلاً در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور انجام شده و بخشی نیز در حال انجام است؛ لذا این مورد، هزینه ای را به سازمان تحمیل نخواهد کرد تا این ماده، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی باشد.

نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می گردند و طریق پیش بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه های مذکور را نمی نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می باشند.

ماده ۷- سازمان مکلف است دفاتر موضوع قانون ثبت اسناد و املاک و قانون دفاتر اسناد رسمی و مقررات مرتبط با آنها را به

صورت الکترونیک و به نحوی که صحت، تمامیت، اعتبار و انکارناپذیری آن تأمین شده باشد، در زیرمجموعه مرکز داده‌ها، نظام جامع و سامانه‌های مرتبط، ساماندهی و ایجاد کند. همچنین سازمان مکلف است امکان اتصال دفاتر اسناد رسمی به سامانه‌های مرتبط مذکور و بهره‌برداری از آنها به نحوی که امکان ثبت برخط (آن‌لاین) اسناد و معاملات و پاسخ آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی ایجاد شود، فراهم کند. با ایجاد دفاتر الکترونیک مذکور، ثبت در دفاتر فیزیکی منتفی و دفاتر الکترونیک جایگزین دفاتر موجود می‌شود.

تبصره ۱- سازمان مکلف است در راستای الکترونیک کردن دفتر ثبت اسناد رسمی، به نحوی برنامه‌ریزی کند که دفاتر اسناد رسمی، نسخه الکترونیک پشتیبان و غیرقابل تغییر کلیه اسنادی را که به وسیله سردفتر از طریق سامانه الکترونیک سازمان تنظیم می‌شود، بایگانی کنند. همچنین دفاتر اسناد رسمی مکلفند از کلیه اسنادی که در سامانه الکترونیک سازمان تنظیم می‌شود نسخه‌ای چاپی با امضای شخص یا اشخاص ذی‌ربط به عنوان پشتیبان تهیه و بایگانی کنند.

تبصره ۲- ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند نسخه چاپ شده اسناد مالکیت حدنگار صادر شده را به عنوان پشتیبان نگهداری نمایند.

دیدگاه مغایرت

در صدر ماده (۷)، تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به ساماندهی و ایجاد نسخه الکترونیک دفاتر موضوع قانون ثبت اسناد و املاک، قانون دفاتر اسناد رسمی و مقررات مرتبط با آنها در زیرمجموعه مرکز داده‌ها، نظام جامع و سامانه‌های مرتبط و همین‌طور تکلیف مقرر در تبصره (۱) ماده (۷)، در باب برنامه‌ریزی، جهت تهیه و بایگانی نسخه الکترونیک پشتیبان، متضمن بار مالی برای این سازمان و به تبع، ایجاد هزینه‌های جدید برای دولت خواهد بود. بر این اساس، از آنجا که محل تأمین منابع برای این هزینه‌ها در این مصوبه، پیش‌بینی نشده است، و با عنایت به اینکه این مصوبه، به صورت طرح قانونی از سوی نمایندگان به مجلس تقدیم شده است، این ماده مغایر با مفاد اصل (۷۵) قانون اساسی است که تصویب طرح‌های دارای بار مالی را به تعیین طریق تأمین هزینه‌ها مشروط می‌کند.

نظر شورای نگهبان

- نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.

- تذکر: در ماده (۷)، عبارت «دفاتر فیزیکی» به اصلاح عبارتی نیاز دارد.

* * *

ماده ۹- کلیه دستگاه‌ها مکلفند تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره خود از جمله مشخصات ثبتی، کاربری، نام بهره‌بردار و نقشه‌های مختصات جغرافیایی املاک مذکور را حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون تهیه نموده و جهت صدور سند مالکیت حدنگار در اختیار سازمان قرار دهند.

دیدگاه مغایرت

الف) عموم عبارت «کلیه دستگاه‌ها مکلفند» در صدر ماده (۹) مصوبه، مشتمل بر ارائه اسناد و اطلاعات از سوی کلیه دستگاه‌ها، از جمله نهادهای نظامی و امنیتی به سازمان ثبت اسناد و املاک است. بدین جهت، عموم این تکلیف برای نهادهای مذکور از آنجا که این نهادها تحت فرماندهی و اختیارات مقام معظم رهبری هستند، مغایر با اصل (۱۱۰) قانون اساسی در خصوص اختیارات و صلاحیت‌های مقام رهبری و فرماندهی کل قوا است و به همین لحاظ، به دلیل دخالت در صلاحیت‌های ولی فقیه، مغایر با موازین شرع است.

ب) اطلاق عبارت ماده‌ی (۹) در خصوص تکلیف کلیه دستگاه‌ها به ارائه «تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره خود»، شامل مصادیق مختلف اطلاعات، از جمله اطلاعات محرمانه و دارای طبقه‌بندی نهادها و دستگاه‌های امنیتی، نظامی و اطلاعاتی می‌شود. بر این اساس، از آنجا که این الزام به معنای تجویز ارائه و انتشار اسناد و اطلاعات دارای طبقه‌بندی به غیر است و این امر، مغایر با مصالح کشور و

نظام جمهوری اسلامی ایران است، اطلاق این ماده خلاف موازین شرع است.

ج) هر چند که نیروهای مسلح، هم بر اساس بند (۶) ماده (۱) مصوبه - که دستگاه‌های مشمول را «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های موضوع مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور» معرفی می‌نماید- و هم بر اساس تبصره‌ی ذیل ماده (۱۰) مصوبه - که انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی را منوط به موافقت مراجع ذی‌ربط می‌داند- از شمول عبارت «کلیه دستگاه‌ها» در ماده (۹) خارج شده‌اند، لیکن ایراد مغایرتِ اطلاق عبارت «مستندات و اطلاعات» در صدر این ماده با موازین شرع، از جهت شمول آن بر انواع مصادیق اطلاعات طبقه‌بندی شده‌ی سایر نهادها و دستگاه‌ها، همچنان باقی است؛ چه آنکه انتشار و افشای اطلاعات طبقه‌بندی شده‌ی این دستگاه‌ها نیز می‌تواند موجبات تضعیف کیان نظام جمهوری اسلامی و تقویت دشمنان و بیگانگان و یا تسلط ایشان بر مسلمانان را فراهم آورد. از این جهت، ماده (۹) مغایر با موازین شرع است

دیدگاه عدم مغایرت

الف) تکلیف دستگاه‌ها به ارائه مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره‌ی خود، تنها شامل برخی اطلاعات نظیر مشخصات ثبتی، نوع کاربری، نام بهره‌بردار و نقشه‌های مختصات جغرافیایی است که این قبیل اطلاعات، مستلزم افشای داده‌های دارای طبقه‌بندی نیست؛ لذا ماده (۹)، مغایرتی با موازین شرعی از جهت فراهم آوردن موجبات تضعیف نظام جمهوری اسلامی نخواهد داشت.

ب) نهادها و دستگاه‌های مشمول حکم ماده (۹)، در بند (۶) ماده (۱) تعیین شده‌اند که عبارتند از «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های موضوع مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور». بر این اساس، دستگاه‌های مشمول، منصرف از دستگاه‌های نظامی و امنیتی هستند که احیاناً اطلاعات آنها در بخش املاک نیز دارای طبقه‌بندی حفاظتی است؛ ضمن اینکه تبصره‌ی ذیل ماده (۱۰) مصوبه، انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی را منوط به موافقت مراجع ذی‌ربط می‌داند؛ از این رو، حکم مندرج در ماده (۹) مغایرتی با اصول قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

ج) تهیه نمودن اطلاعات مرتبط با مراکز نظامی و ارائه‌ی آن به سازمان ثبت اسناد و

املاک، نه تنها مغایر قانون اساسی و شرع نیست، بلکه عدم اجرای این مهم، مستلزم نقض حقوق سایر اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله حقوق همسایگان این مراکز خواهد بود؛ لذا الزام به تهیه و ارائه‌ی اطلاعات مطرح در این ماده، مغایر قانون اساسی و شرع نیست، بلکه از جهت حفظ حقوق مالکیت افراد، موافق با موازین شرع و قانون اساسی است.

نظر شورای نگهبان

- عموم ماده (۹)، مبنی بر مکلف نمودن دستگاه‌ها نسبت به اینکه تمام خصوصیات املاک متعلق به خود را اعلام نمایند، در مواردی که موضوع دارای جنبه امنیتی باشد، اشکال شرعی دارد.

- تذکر: در سطر دوم ماده (۹)، بعد از واژه «کاربری»، ویرگول ذکر شود.

* * *

ماده ۱۰- سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح مکلفند به موجب درخواست سازمان، نسبت به عکس‌برداری و تهیه نقشه مورد نیاز بر اساس مقیاس‌ها و استانداردهای لازم اقدام کنند.

تبصره- سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح مکلف است عکس‌ها و نقشه‌های املاک و اماکن نیروهای مسلح و مناطق مرزی را با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه نماید. انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی بدون موافقت مراجع ذی‌ربط ممنوع است.

دیدگاه مغایرت

الف) بر اساس بند (۴) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، مقام رهبری، وظیفه فرماندهی کل نیروهای مسلح را بر عهده دارد. سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح نیز جزء نیروهای مسلح و تحت نظر رهبری تلقی می‌شود. بنابراین، الزام سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح به عکس‌برداری و تهیه نقشه در صورت درخواست سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، بدون کسب اذن و تأمین نظر مقام رهبری مغایر، اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

ب) مطابق با اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح و یا پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان

مجلس در خصوص لوایح که منجر به کاهش درآمد و یا افزایش هزینه‌ی عمومی دولت می‌شود، در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین هزینه‌های مزبور و یا جبران تقلیل درآمد مشخص و معلوم باشد. با این وصف، مکلف کردن سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح به عکس‌برداری و تهیه نقشه در صورت درخواست سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در صدر ماده (۲۰)، از دو فرض خارج نیست: یا این تکلیف از طریق انعقاد قرارداد و پرداخت هزینه این کار توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور محقق می‌گردد و یا اینکه سازمان‌های مذکور خود باید اقدام به عکس‌برداری و تهیه نقشه نمایند. این امر در هر دو حالت مزبور، برای سازمان ثبت و یا برای سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، مستلزم هزینه و در نتیجه متضمن بار مالی برای دولت است. لذا ماده‌ی مزبور از آن جهت که طریق تأمین این هزینه‌ها را در این طرح مصوب، مشخص نکرده است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ج) اطلاق عکس‌برداری و تهیه‌ی نقشه توسط سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح در ماده (۱۰)، شامل مناطق نظامی، امنیتی و یا مناطقی که بر اساس مصالح نظام جمهوری اسلامی نباید از آنها عکس‌برداری و یا نقشه‌برداری کرد نیز می‌شود. بنابراین از آنجا که این امر می‌تواند منجر به تضعیف کیان جمهوری اسلامی ایران و یا زمینه‌ساز تضعیف بنیه‌ی نظامی و امنیتی کشور و در نتیجه تقویت دشمنان و بیگانگان در مواجهه با جمهوری اسلامی ایران شود، مغایر با موازین شرع است.

د) تبصره‌ی ذیل ماده (۱۰)، انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی را بدون موافقت مراجع ذی‌ربط ممنوع کرده است، لیکن این ممنوعیت تنها به انتشار نقشه‌های ثبتی محدود شده و نسبت به نگهداری اصل نقشه‌ها ممنوعیتی مقرر نشده است. این در حالی است که در مواردی نگهداری نقشه‌های نظامی و امنیتی نیز مغایر با مصالح نظامی و امنیتی کشور است. بنابراین، اطلاق نگهداری نقشه‌ها توسط سازمان ثبت و اسناد، نسبت به نقشه‌های امنیتی و اطلاعاتی در مواردی که نگه‌داشتن آنها مغایر با مصالح امنیتی نظام است، از آن جهت که زمینه‌ی تضعیف کیان اسلامی و تقویت دشمنان را فراهم می‌آورد، مغایر با موازین شرع است و بر این اساس لازم است که

نگهداری آنها نیز منوط به موافقت مراجع ذی ربط باشد.

ه) مطابق با اصل (۱۴۷) قانون اساسی، دولت باید در زمان صلح از افراد و تجهیزات فنی ارتش در کارهای امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی با رعایت کامل موازین عدل اسلامی استفاده کند تا حدی که به آمادگی رزمی ارتش آسیبی وارد نیاید. با این وصف، اطلاق حکم مقرر در صدر ماده (۱۰) مبنی بر الزام سازمان نقشه برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح به عکس برداری و تهیه نقشه در صورت درخواست سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، از آن جهت که ممکن است به آمادگی رزمی ارتش آسیب وارد کند، مغایر با اصل (۱۴۷) قانون اساسی است. بنابراین باید اطلاق ماده‌ی مزبور در خصوص تهیه عکس برداری و نقشه توسط نیروهای مسلح، مقید به ذیل اصل (۱۴۷) قانون اساسی شود تا به آمادگی رزمی ارتش آسیبی وارد نشود.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، زیرمجموعه و وابسته‌ی به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح است و از این حیث، از نهادهای اجرایی کشور ذیل قوه‌ی مجریه محسوب می‌شود. بنابراین، این سازمان از دامنه‌ی نهادهای تحت نظر فرماندهی کل قوا محسوب نمی‌شود تا وضع تکلیف برای آن بدون کسب نظر مقام رهبری، مغایر با اصل (۱۱۰) قانون اساسی قلمداد شود.

ب) در تبصره‌ی ذیل ماده (۱۰) مقرر شده که انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی بدون موافقت مراجع ذی ربط ممنوع است. بر این اساس، این احتمال که عکس برداری و نقشه برداری منجر به تضعیف بنیه‌ی نظامی و در نتیجه تقویت دشمنان جمهوری اسلامی ایران و بیگانگان شود، وجود ندارد. لذا این ماده از این جهت، مغایرتی با موازین شرع ندارد.

ج) یکی از وظایف سازمان نقشه برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، عکس برداری و تهیه نقشه برای سازمان‌ها و نهادهای دیگر است که این موضوع نیز در صورت درخواست سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، به عنوان یک وظیفه و به صورت مجانی انجام می‌شود. بنابراین اجرای موضوع ماده (۱۰)، متضمن بار مالی برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نخواهد بود تا این مصوبه مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی باشد.

د) ممنوعیت انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی بدون موافقت مراجع ذی‌ربط که در ماده (۱۰) آمده است، فاقد ابهام است؛ زیرا این ممنوعیت یا در قوانین مربوطه جرم‌انگاری شده و مجازات آن نیز تعیین و تصریح شده است و یا در صورتی که این ممنوعیت جرم‌انگاری نشده باشد، بر اساس اصول کلی و عموماً مربوط به قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، به عنوان یک تخلف اداری و انتظامی در استتکاف از انجام وظیفه قابل رسیدگی است. بنابراین ماده‌ی مزبور از این جهت، ابهامی ندارد که زمینه‌ی تضييع حقوق افراد را فراهم کند.

دیدگاه ابهام

با توجه به اینکه مشخص نیست «ممنوعیت» انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی بدون موافقت مراجع ذی‌ربط، مفید در معنای جرم‌انگاری است یا نوعی تخلف اداری و انتظامی محسوب می‌شود، این مصوبه دارای ابهام است. در هر صورت، باید مجازات و ضمانت اجرای آن به صراحت در این مصوبه تعیین شود تا زمینه‌ی تضييع حقوق و آزادی‌های مردم به جهت نامشخص بودن نوع و میزان ضمانت اجرای نقض این حکم فراهم نشود. ضمن اینکه ممنوعیت ماده (۱۰)، مشمول ضمانت اجرای ماده (۵۰۱) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵^(۱) نخواهد بود؛ زیرا ماده (۵۰۱) ناظر به افشا و انتشار اسناد محرمانه و سرّی دولتی است و نه انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی که موضوع ماده (۱۰) این مصوبه است.

نظر شورای نگهبان

– ماده (۱۰)، باید به قسمت اخیر اصل (۱۴۷) قانون اساسی مقید گردد و آلا مغایر اصل مذکور می‌باشد. همچنین اطلاق تجویز گرفتن عکس و نقشه، در مواردی که خلاف مسائل امنیتی و نظامی باشد، اشکال دارد.

– نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و

۱. ماده (۵۰۱) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۰۱- هر کس نقشه‌ها یا اسرار یا اسناد و تصمیمات راجع به سیاست داخلی یا خارجی کشور را علماً و عامداً در اختیار افرادی که صلاحیت دسترسی به آنها را ندارند قرار دهد یا از مفاد آن مطلع کند، به نحوی که متضمن نوعی جاسوسی باشد، نظر به کیفیات و مراتب جرم به یک تا ده سال حبس محکوم می‌شود.»

(۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.

* * *

ماده ۱۱- سازمان مکلف است ظرف مهلت پنج سال پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه اسناد مالکیت دفترچه‌ای را به اسناد مالکیت حدنگار تبدیل کند. برای این منظور کلیه دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای اعم از دستگاه‌ها و اشخاص خصوصی مکلفند در زمان‌بندی مشخصی که در هر منطقه به وسیله سازمان اعلام می‌شود، سند خود را به سازمان ارائه کنند.

تبصره- پس از اتمام مهلت پنج ساله مذکور و در صورت عدم مراجعه، دستگاه‌ها مجاز به ارائه خدمات مرتبط به اسناد مالکیت، به دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای نمی‌باشند.

دیدگاه مغایرت

الف) در این ماده، تکلیف مقرر برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در خصوص تبدیل کلیه اسناد مالکیت دفترچه‌ای به اسناد مالکیت حدنگار، متضمن بار مالی برای سازمان ثبت اسناد و املاک و به تبع ایجاد هزینه‌های جدید برای دولت است؛ این در حالی است که محل تأمین منابع این هزینه‌ها در این مصوبه - که به صورت طرح از سوی نمایندگان مجلس ارائه شده- پیش‌بینی نشده است و در هیچ جای این مصوبه نیز مقرر نشده است که ارائه‌ی این خدمات در قبال اخذ هزینه و تأمین مالی از سوی دستگاه‌ها و اشخاص ذی‌حق صورت گیرد؛ ضمن اینکه، اصل در ارائه‌ی خدمات از سوی نهادها و سازمان‌های دولتی بر «مجانی بودن» است. بنابراین، ماده (۱۱) به جهت عدم تعیین منابع مالی برای تأمین هزینه‌های اجرای آن، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است که مقرر می‌دارد طرح‌های قانونی نمایندگان که مستلزم ایجاد هزینه‌های جدید برای دولت است، تنها در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین این هزینه‌ها مشخص شده باشد.

ب) منابع و درآمدهای پیش‌بینی شده در دیگر مواد این مصوبه، از جمله ماده (۱۵)^(۱) نیز ایراد مغایرت ماده (۱۱) با اصل (۷۵) قانون اساسی را برطرف نمی‌کند؛ زیرا هزینه‌های دریافتی موضوع ماده (۱۵) این مصوبه، پس از اجرای حکم مقرر در این ماده مبنی بر تبدیل کلیه اسناد مالکیت دفترچه‌ای به اسناد مالکیت حدنگار و صرفاً در قبال ارائه‌ی نقشه‌های حدنگار به متقاضیان پیش‌بینی شده است و لذا تأمین‌کننده هزینه‌های تبدیل اسناد مالکیت دفترچه‌ای به اسناد مالکیت حدنگار نیست.

ج) اطلاق حکم به «عدم ارائه خدمات مرتبط به اسناد مالکیت» به دستگاه‌ها و اشخاصی که در مهلت پنج سال برای تبدیل اسناد مالکیت دفترچه‌ای به اسناد مالکیت حدنگار به سازمان ثبت مراجعه نکرده‌اند، چون ممکن است در برخی موارد مانع استیفای حقوق مالکانه‌ی مشروع اشخاص (مانند حق فروش، ساخت و ...) یا سلب‌کننده‌ی اسباب و زمینه‌های لازم به منظور تصرفات مالکانه‌ی مشروع از مالکان املاک شود، مغایر با موازین شرع است.

د) هر چند که به نظر می‌رسد منظور از عدم ارائه‌ی خدمات نسبت به دستگاه‌ها و اشخاصی که در مهلت مقرر برای تبدیل اسناد مالکیت رجوع نکرده‌اند، خدمات دولتی و حاکمیتی به صاحبان این اسناد، نظیر حق ساخت یا تغییر کاربری، حق فروش دفترخانه‌ای یا رهن یا اخذ وام بانکی است، نه اینکه کلیه‌ی حقوق مالکانه آنها - از جمله حق فروش به صورت شخصی و غیررسمی - را از آنها سلب کند، اما به هر حال، همین سلب جزئی حق و ایجاد مانع برای استیفای تام از حقوق مالکانه‌ی اشخاص نیز مغایر با موازین شرعی است.

ه) در تبصره‌ی ماده (۱۱)، عدم ارائه خدمات به اسناد مالکیت دفترچه‌ای پس از اتمام مهلت پنج‌ساله، به معنای الغای اعتبار مالکانه از سند رسمی دفترچه‌ای است که این امر موجبات اضرار به صاحبان اسناد مذکور را فراهم می‌آورد. از این جهت، با توجه به ممنوعیت اضرار به غیر در موازین شریعت، تبصره‌ی مذکور مغایر با موازین شرع است.

۱. ماده (۱۵) طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۴/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۵- سازمان مکلف است در صورت تقاضا، نقشه‌های حدنگار را در قبال وصول هزینه به مالک یا قائم مقام وی یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارائه کند.»

و) تبصره‌ی ماده (۱۱) با تحقق دو شرط، ارائه خدمات به دستگاه‌ها و اشخاص را مجاز نمی‌داند: اول گذشت پنج سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون و دوم اینکه دستگاه‌ها و اشخاص در طول مدت پنج سال، برای تبدیل اسناد خود به سازمان ثبت اسناد و املاک مراجعه نکنند. بنابراین، عطفِ واژه‌ی «در صورت عدم مراجعه» پس از عبارت «پس از اتمام مهلت پنج‌ساله مذکور»، بدین معنا نیست که اشخاص پس از مهلت پنج‌ساله، در صورتی که به سازمان مراجعه کنند، می‌توانند از خدمات دستگاه‌ها بهره‌مند شوند؛ زیرا در این صورت، ذکر مهلت در تبصره‌ی مذکور، لغو و بیهوده خواهد بود و میان مالکینی که قبل از مهلت پنج‌ساله برای تبدیل اسناد به سازمان مراجعه می‌کنند و اشخاصی که بعد از مهلت مذکور مراجعه کرده‌اند، تفاوتی وجود نخواهد داشت. بنابراین، مطابق ظاهر تبصره‌ی ماده (۱۱)، دستگاه‌ها و اشخاصی که در مهلت پنج سال، برای تبدیل اسناد به سازمان مراجعه نکرده‌اند، از کلیه‌ی خدمات مرتبط با سند مالکیت محروم خواهند شد و برای ایشان اسناد مالکیت حدنگار صادر نخواهد شد، که این موضوع خلاف موازین شرعی است.

ز) اطلاق واژه‌ی «دستگاه‌ها» در تبصره‌ی ماده (۱۱)، شامل دادگاه‌های صالح دادگستری نیز می‌شود که در نتیجه به موجب این اطلاق، دادگاه‌ها نیز پس از مهلت پنج سال، مجاز به ارائه خدمات به اسناد مالکیت دفترچه‌ای - از جمله اعتبارِ دلالت این اسناد بر مالکیت - نخواهند بود. این رویکرد، با توجه به اینکه مستلزم نقض حقوق مالکانه‌ی مشروع افراد است، با موازین شرعی مغایرت دارد.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) هر چند که مکلف نمودن سازمان ثبت به تبدیل اسناد مالکیت دفترچه‌ای به اسناد مالکیت حدنگار متضمن هزینه و بار مالی برای این سازمان است، لیکن سازمان می‌تواند این هزینه را از محل خدماتی که در همین خصوص به دستگاه‌ها و اشخاص ارائه می‌نماید، تأمین نماید؛ زیرا اولاً در این مصوبه مقرر نشده است که این وظیفه توسط سازمان به صورت مجانی انجام پذیرد؛ ثانیاً در ماده (۱۵) این مصوبه مقرر شده که سازمان ثبت در قبال ارائه‌ی این خدمات، هزینه‌ی آن را از متقاضیان وصول کند. بنابراین، ماده‌ی مزبور از این جهت مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

ب) عدم ارائه‌ی خدمات مرتبط با اسناد مالکیت در تبصره‌ی ماده (۱۱)، ناظر بر

خدمات جزئی دولتی و حاکمیتی، نظیر حق فروش دفترخانه‌ای یا رهن یا اخذ وام بانکی و ... است و صاحبان این اسناد می‌توانند سایر حقوق مالکانه‌ی خود، نظیر فروش ملک به صورت شخصی را استیفا نمایند. بنابراین، از این جهت که استیفای حقوق مالکانه پس از مهلت پنج‌سال برای دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای، به صورت کلی منتفی نیست، این مصوبه مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

ج) تبصره‌ی این ماده که مقرر می‌دارد پس از اتمام مهلت پنج‌ساله، در صورت عدم مراجعه‌ی دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای به منظور تبدیل این اسناد به اسناد مالکیت حدنگار، دستگاه‌ها مجاز به ارائه‌ی خدمات مرتبط با اسناد مالکیت به دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای نمی‌باشند، به این معنا است که بعد از اتمام مهلت پنج‌ساله، چنانچه مالکین اسناد دفترچه‌ای قصد بهره‌مندی از خدمات دولتی و حاکمیتی مرتبط با مایملک خود، نظیر استیفای حق ساخت یا تغییر کاربری، حق فروش دفترخانه‌ای یا رهن یا اخذ وام بانکی را داشته باشند، ابتدا باید مبادرت به تهیه‌ی اسناد مالکیت حدنگار نموده و سپس از حق استیفای حقوق مالکانه‌ی خود بهره‌مند گردند. به عبارت دیگر، حق استیفای حقوق مالکانه قبل از اتمام مهلت پنج‌ساله، مطلق و بدون شرط است، لیکن بعد از انقضای مهلت پنج‌ساله، مشروط به مراجعه به سازمان و تهیه‌ی اسناد مالکیت حدنگار خواهد بود؛ لذا مشروط نمودن حق استیفای کامل مالکان املاک مزبور، مغایرتی با موازین شرع ندارد.

د) هر چند که در تبصره‌ی ماده (۱۱)، واژه‌ی «دستگاه‌ها» به صورت مطلق استعمال شده است، اما این اطلاق به موجب بند (۶) ماده (۱) فصل اول مصوبه - که دستگاه‌ها را تعریف می‌نماید - تخصیص خورده است؛ بدین معنا که به موجب بند مذکور، منظور از «دستگاه‌ها» کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های موضوع مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور است. بر این اساس، «دادگاه‌ها» از شمول این اطلاق خارج هستند و به موجب تبصره‌ی مذکور، اسناد مالکیت دفترچه‌ای بعد از مهلت پنج سال همچنان دارای اعتبار در دادگاه‌ها خواهند بود و تنها از شمول خدمات دولتی و حاکمیتی، مانند فروش دفترخانه‌ای، رهن و اخذ وام بانکی و ... خارج هستند.

دیدگاه ابهام

الف) تبصره‌ی ماده (۱۱) نسبت به فرآیندی که بعد از اتمام مهلت پنج‌ساله برای

مالکان دارای سند دفترچه‌ای اتخاذ خواهد شد، ساکت است. به عبارت دیگر، این مصوبه مشخص نمی‌کند که چه سرنوشتی در انتظار مالکانی است که در مدت پنج - سال نسبت به تبدیل سند دفترچه‌ای املاک خود به سند حدنگار به سازمان ثبت مراجعه ننموده‌اند؛ آیا این عدم مراجعه، موجب محرومیت آنها از خدمات دستگاه‌های دولتی است یا اینکه باید جریمه بدهند یا اینکه مجدداً به منظور تبدیل سند خود به سازمان ثبت مراجعه کنند یا اینکه وضعیت دیگری دارند. از این حیث، این مصوبه دارای ابهام است و نمی‌توان نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی اظهار نظر کرد.

ب) در تبصره‌ی ماده (۱۱)، عطف عبارت «در صورت عدم مراجعه»، بعد از عبارت «پس از اتمام مهلت پنج‌ساله»، در دو معنا می‌تواند ظهور داشته باشد: اول اینکه مهلت پنج‌ساله، غایت و حد نهایی زمان مراجعه برای تبدیل اسناد مالکیت دفترچه‌ای به اسناد مالکیت حدنگار است و پس از آن، دستگاه‌ها به دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای هیچ‌گونه خدماتی ارائه نخواهند کرد که این موضوع از جهت اینکه فرد را از حقوق مالکانه محروم می‌کند، مغایر با موازین شرع است؛ معنای دوم عبارت، ظهور در این دارد که پس از مهلت پنج‌ساله، به دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای تنها در صورتی خدمات ارائه می‌شود که برای تبدیل اسناد، به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مراجعه کنند که در این صورت، این مصوبه مغایرتی با موازین شرعی ندارد. با این وصف، از آنجا که به سبب نوع نگارش عبارت، این مصوبه مبهم است، امکان اظهار نظر نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی وجود ندارد.

نظر شورای نگهبان

- نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه‌ی عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.

- در تبصره ماده (۱۱)، مقصود از «عدم مراجعه» روشن گردد تا اظهار نظر ممکن شود. علاوه بر این، الغای حقوق مالکانه اشخاص به عللی که در ماده و تبصره آمده، خلاف موازین شرع شناخته شد.

* * *

ماده ۱۳- در مواردی که اسناد مالکیت موجود با اطلاعات و نقشه‌های حدنگار مغایرت داشته و این امر ناشی از اشتباهات ثبتی باشد و خللی به حقوق هم‌جواران وارد نکند، هیئت نظارت ثبت استان (موضوع ماده (۶) قانون ثبت اسناد و املاک^(۱)) با رعایت موازین قانونی و با اخذ توضیح از ذی‌نفع و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و مجری طرح حدنگار (کاداستر) در شهرستان مربوط، نسبت به موضوع رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید. رأی صادرشده قطعی است.

تبصره ۱- در صورتی که مغایرت مذکور در این ماده موجب کاهش حقوق صاحب سند شود و وی اعتراض نداشته باشد، مطابق ماده (۱۲)^(۲) عمل می‌شود.

تبصره ۲- در استان‌هایی که ایجاد شعبه یا شعب دیگر از هیئت نظارت ثبت استان ضرورت داشته باشد رئیس سازمان، آن شعبه یا شعب را با همان ترکیب اعضاء و اختیارات تأسیس می‌کند. همچنین در صورت ضرورت با پیشنهاد رئیس سازمان و تصویب رئیس قوه قضائیه شعبه یا شعب دیگری از شورای عالی ثبت با همان ترکیب اعضاء و اختیارات ایجاد می‌شود و یکی از مدیران

۱. ماده (۶) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۵۱: «ماده ۶- برای رسیدگی به کلیه اختلافات و اشتباهات مربوط به امور ثبت اسناد و املاک در مقرر دادگاه استان، هیئتی بنام نظارت مرکب از رئیس ثبت استان یا قائم مقام او و دو نفر از قضات دادگاه استان به انتخاب وزیر دادگستری تشکیل می‌شود. هیئت مزبور به کلیه اختلافات و اشتباهات مربوط به امور ثبتی در حوزه قضایی استان رسیدگی می‌نماید. برای این هیئت یک عضو علی‌البدل از قضات دادگستری یا کارمندان ثبت مرکز استان از طرف وزیر دادگستری تعیین خواهد شد.»

۲. ماده (۱۲) طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۴/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۲- چنانچه ملک دارای سند رسمی مالکیت به نام متقاضی باشد و اطلاعات مندرج در درخواست و اسناد پیوست آن، با اطلاعات نظام جامع یکسان بوده و مغایرتی نداشته و درخواست معارضی نیز در مالکیت و یا حدود اربعه یا حقوق متعلق به ملک، از سوی غیر، واصل نشده باشد سند مالکیت حدنگار برای آن ملک صادر می‌شود.»

کل مسلط به امور ثبتی با حکم رئیس سازمان جایگزین معاون
املاک یا اسناد سازمان در شعب جدید آن شورا می‌گردد.

دیدگاه مغایرت

الف) مطابق با اصل (۱۳۹) قانون اساسی، صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیئت وزیران است. تبصره (۱) ماده (۱۳) مقرر می‌دارد: «در صورتی که مغایرت مذکور در این ماده موجب کاهش حقوق صاحب سند شود و وی اعتراض نداشته باشد، مطابق ماده (۱۲) عمل می‌شود». صاحب سند می‌تواند شخص غیر دولتی و یا دولتی باشد. در خصوص رضایت شخص غیر دولتی به کاهش حقوق اشکالی وارد نیست، لیکن در مواردی که صاحب سند، دولت باشد، دستگاه ذی‌ربط صلاحیت ندارد که بدون طی تشریفات مقرر در اصل (۱۳۹) قانون اساسی به کاهش حقوق خود که حقوق دولت و عموم جامعه است رضایت دهد و مصالحه کند. بنابراین از آنجا که در این تبصره، شرط ارجاع مسئله به هیئت وزیران در خصوص صلح املاک دولتی رعایت نشده است، مغایر با اصل (۱۳۹) قانون اساسی است. لازم به ذکر است که تبصره‌ی مزبور اطلاق داشته و موارد دیگر علاوه بر اشتباه ثبتی نظیر صلح اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری را نیز در بر می‌گیرد.

ب) سیاق تبصره (۱) ماده (۱۳) در برخی از مواردی، حتی نسبت به اشخاص غیر دولتی نیز واجد ایراد شرعی است. توضیح آنکه در برخی موارد صاحب سند غیر از مالک واقعی ملک است. در این گونه موارد، مطابق این تبصره، در صورتی که صاحب سند به کاهش حقوق رضایت دهد، به نام او سند حدنگار صادر می‌شود، با اینکه ممکن است مالک حقیقی نسبت به کاهش حقوق راضی نباشد. بنابراین با صدور سند جدید، حق موجود و مفروض مالک حقیقی، توسط کسی که سند در اختیار اوست، ساقط شده است؛ ضمن اینکه برای فردی غیر از مالک حقیقی نیز سند حدنگار صادر شده است.

ج) مطابق با بند (۱) اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند»، از وظایف

قوهی قضائیه است که انجام این وظایف نیز مطابق با اصل (۱۵۷) قانون اساسی، از مسئولیت‌های انحصاری رئیس قوه قضائیه است. رسیدگی به اختلافات ثبتی و حل و فصل آنها نیز از مصادیق وظایف مقرر برای قوهی قضائیه است که مسئولیت قضایی و اداری و اجرایی آن بر عهدهی رئیس قوه قضائیه است. بر این اساس، تبصره (۲) ماده (۱۳) که تشکیل شعبه یا شعب دیگری از شورای عالی ثبت را به پیشنهاد رئیس سازمان ثبت منوط دانسته است، از آن جهت که وظیفهی رئیس قوه قضائیه را به رئیس سازمان ثبت تفویض کرده، مغایر با اصل (۱۵۷) و بند (۱) اصل (۱۵۶) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) منظور از «کاهش حقوق» در تبصره (۱) ماده (۱۳)، مواردی است که میان اسناد مالکیت موجود با اطلاعات و نقشه‌های حدنگار، مغایرت وجود داشته باشد و مطابق صریح ماده (۱۳)، این امر ناشی از اشتباهات ثبتی باشد؛ بدین معنا که نتایج حاصله از روش سنتی و دستی در خصوص یک ملک - مثلاً مقدار مساحت، طول و عرض جغرافیایی، حق ارتفاق و... - تطابق نداشته و این واقعیت کاشف از این است که نتیجه روش سنتی، اشتباه (اشتباه ثبتی) بوده است و از اساس حقی در آن مورد برای صاحب سند وجود نداشته است. به همین خاطر در ادامه‌ی ماده به این نکته اشاره می‌کند که این مغایرت و عدم تطابق‌های ناشی از اشتباه ثبتی، خللی به حقوق هم‌جواران وارد نمی‌کند. بنابراین اشتباهات مزبور و کاهش حقوق ناشی از آن در این ماده و تبصره‌ی آن، به معنای تضییع حقوق صاحب سند و در نتیجه مصالحه نسبت به آنها نیست تا بخواهیم در خصوص اسناد دولتی شروط مندرج در اصل (۱۳۹) قانون اساسی را اعمال کنیم. از این رو، با توجه به اینکه تبصره‌ی مزبور در مقام صلح، ارجاع به داوری و یا طرح دعوا نسبت به املاک دولتی نیست، مغایرتی با اصل (۱۳۹) قانون اساسی ندارد.

ب) در تبصره (۱) ماده (۱۳)، در فرضی که صاحب سند به کاهش حقوق، در حالی رضایت می‌دهد که صاحب واقعی ملک نیست و در این حال، برای او سند حدنگار صادر می‌شود، ایراد مغایرت با شرع وجود ندارد؛ زیرا صدور سند برای صاحب سند به معنای نادیده‌گرفتن حقوق مالک حقیقی نیست و در هر شرایطی مالک

حقیقی می‌تواند جهت برخورداری از حقوق مالکانه‌ی خود در محاکم صالح، طرح دعوی کند و هرگاه این امکان برای او فراهم شد و مالکیت خود را به اثبات رساند، سند جدید به نام او صادر می‌شود و می‌تواند از حقوق مالکانه خود بهره‌برداری کند. از سوی دیگر، صدور سند جدید حدنگار به معنای تصدیق مالکیت صاحب سند و یا ایجاد مالکیت نیست، بلکه صرفاً تبدیل سند مالکیت دفترچه‌ای به سند مالکیت حدنگار، با جزئیات و اطلاعات مشابه می‌باشد. لذا از آنجا که اصل سند فی حد ذاته، موجود، مثبت یا مؤید حق مالکیت نیست، تبدیل سند نیز به طریق اولی، فاقد این خصایص بوده و بنابراین، مفاد تبصره (۱) ماده (۱۳) از جهت عدم قابلیت لغو مالکیت مالک حقیقی، مغایر با موازین شرع نیست.

ج) اگرچه مستند به بند (۱) اصل ۱۵۶ و اصل (۱۵۷) قانون اساسی، رئیس قوه‌ی قضائیه مسئولیت وظایف مقرر برای قوه‌ی قضائیه از جمله «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند» را دارد، لیکن اولاً امور مرتبط با شورای عالی ثبت، در قانون اساسی به صراحت و به طور مشخص به رئیس قوه‌ی قضائیه واگذار نشده است؛ ثانیاً به طور کلی تشکیل شعب عالی ثبت، ماهیتی اداری داشته و طبیعت آن قضایی نیست؛ ثالثاً پیشنهاد تشکیل شعب توسط رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از جهت ارتباط موضوعی با وظایف رئیس سازمان ثبت، امری منطقی بوده و ماهیتی اداری و شکلی دارد و همچنان مسئولیت ماهیتی و تصمیم‌گیری در این زمینه بر عهده‌ی رئیس قوه‌ی قضائیه خواهد بود. بنابراین، پیش‌بینی پیشنهاد تشکیل شعب شورای عالی ثبت از سوی رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک در این مصوبه، مغایرتی با اصول (۱۵۶) و (۱۵۷) قانون اساسی ندارد و منافی اختیارات رئیس قوه‌ی قضائیه نیست.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۴- هرگاه بین مالکان مجاور در مورد مساحت، حدود و حقوق املاک مندرج در سند اختلاف باشد، در صورتی که با یکدیگر به صورت رسمی مصالحه کنند، می‌توانند درخواست خود را به اداره ثبت اسناد و املاک محل تسلیم نمایند. اداره مذکور پس از تنظیم صورت مجلس اصلاحی مکلف به ثبت اصلاحات در نظام جامع و صدور اسناد جدید است.

تبصره ۱- در مواردی که بین مالکان، محجور یا ورشکسته‌ای باشد تنظیم صورت مجلس اصلاحی، ثبت در نظام جامع و صدور سند جدید منوط به صدور حکم قطعی از دادگاه است.

تبصره ۲- در صورتی که ملک ثبت شده در بازداشت یا رهن بوده یا ممنوع‌المعامله باشد، اجرای حکم این ماده منوط به موافقت رسمی ذی‌نفع است.

تبصره ۳- در مواردی که برای ملک، معارضی وجود داشته یا بین مالکان مجاور در مورد مساحت، حدود و حقوق املاک اختلاف باشد و با یکدیگر به توافق نرسند، صدور سند مالکیت حدنگار تا وصول حکم قطعی مرجع صالح، متوقف می‌شود.

دیدگاه مغایرت

ماده (۱۴) مقرر می‌دارد «هرگاه بین مالکان مجاور ... اختلاف باشد، در صورتی که با یکدیگر به صورت رسمی مصالحه کنند، می‌توانند درخواست خود را به اداره ثبت اسناد و املاک محل تسلیم نمایند». در این ماده، اطلاق واژه‌ی «مالکان» شامل مواردی که مالک، دولتی است نیز می‌شود. بدین لحاظ، در فرضی که طرف مصالح یا متصالح، دستگاه دولتی است، باید شرط موافقت و تصویب هیئت وزیران نسبت به این مصالحه مطابق با صدر اصل (۱۳۹) قانون اساسی رعایت شود. بر این اساس، عدم ذکر شرط مذکور در ماده (۱۴)، مغایر با اصل (۱۳۹) قانون اساسی است که مقرر می‌دارد: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی... در هر مورد موکول به تصویب هیئت وزیران است».

دیدگاه عدم مغایرت

قید «رسمی» در عبارت «در صورتی که با یکدیگر به صورت رسمی مصالحه کنند»،

به طور ضمنی تأمین‌کننده‌ی شرط تصویب هیئت وزیران - مفاد اصل (۱۳۹) قانون اساسی - در موارد صلح اموال عمومی و دولتی است؛ زیرا سند در صورتی رسمی محسوب می‌شود که نزد مرجع قانونی و مطابق با قانون تنظیم شده باشد. بنابراین مصالحه‌ی رسمی منوط به ثبت در دفاتر اسناد رسمی است و این دفاتر نیز در خصوص اموال عمومی و دولتی، باید بر اساس مصوبه‌ی قانونی هیئت وزیران به ثبت مصالحه مبادرت کنند و در صورت فقدان این مصوبه از سوی هیئت وزیران، اقدام به ثبت رسمی اسناد دولتی نخواهند کرد؛ چه آنکه در غیر این صورت، از آنجا که ثبت آنها مطابق قانون نبوده است، سند رسمی تلقی نخواهد شد. در نتیجه عبارت «به صورت رسمی» در این ماده، ناظر بر رعایت شرایط قانونی از جمله شرط مندرج در اصل (۱۳۹) قانون اساسی است و از این جهت، ماده‌ی مزبور مغایرتی با اصل مذکور ندارد.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱۴) مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۵- سازمان مکلف است در صورت تقاضا، نقشه‌های حدنگار را در قبال وصول هزینه به مالک یا قائم‌مقام وی یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارائه کند.

دیدگاه مغایرت

در ماده (۱۵)، میزان، شرایط و ضوابط دریافت هزینه از مالکان املاک متقاضی نقشه‌های حدنگار مشخص نشده و صرفاً به اخذ هزینه در قبال ارائه‌ی نقشه‌های حدنگار اشاره شده است؛ حال آنکه موضوع وصول هزینه در این ماده، مستلزم تعیین میزان هزینه بر اساس ضوابط مشخص است. تعیین ضوابط دریافت این هزینه‌ها و نیز تعیین مرجع برای تنظیم آیین‌نامه‌ی اجرایی بر طبق این ضوابط مقرر، موضوعی تقنینی و از مصادیق قانون‌گذاری است که طبق اصل (۸۵) قانون اساسی در اختیار مجلس شورای اسلامی و غیر قابل واگذاری به غیر است. بنابراین عدم تعیین ضابطه و همچنین عدم تعیین مرجع صالح وضع آیین‌نامه برای وصول هزینه‌ها در این مصوبه،

مغایر با مفاد اصل (۸۵) قانون اساسی است که مجلس را قانون‌گذار و مرجع تعیین ضابطه معرفی می‌کند.

نظر شورای نگهبان

در ماده (۱۵)، از آنجا که ضابطه تعیین هزینه یا مقدار آن معین نشده است، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

* * *

ماده ۱۶- سازمان مکلف است در راستای اجرای وظایف محوله در این قانون، اقدام به اصلاح ساختار و جذب نیروی انسانی مورد نیاز در چهارچوب قوانین نماید و کلیه ادارات ثبت را به فناوری نظام جامع مجهز کند.

دیدگاه مغایرت

اصلاح ساختار، جذب نیروی انسانی و تجهیز ادارات ثبت به فناوری نظام جامع، نیازمند صرف هزینه‌های مالی و تدارک امکانات لازم برای سازمان ثبت اسناد و املاک است که این امر به معنای افزایش هزینه‌های عمومی برای دولت می‌باشد. بر این اساس، با توجه به مفاد اصل (۷۵) قانون اساسی، چون این مصوبه به صورت طرح قانونی از سوی نمایندگان به مجلس ارائه شده، لازم بود که نمایندگان مجلس، طریق تأمین بار مالی و هزینه‌های اجرایی این مصوبه را مشخص می‌کردند؛ حال آنکه در این مصوبه، چنین امری پیش‌بینی نشده است. از این رو، ماده (۱۶) مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

در ماده (۱۶)، مقرر شده است که اصلاح ساختار سازمان ثبت اسناد و املاک، جذب نیروی انسانی و تجهیز ادارات این سازمان به فناوری نظام جامع، «در چهارچوب قوانین» انجام می‌شود. بر این اساس، به تبع، تأمین هزینه‌ها و امکانات مورد نیاز برای این امور نیز در چهارچوب قوانین تأمین خواهد شد. بنابراین، این ماده مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.

* * *

ماده ۱۷- به منظور اجرای تکالیف مقرر در این قانون، شامل ایجاد واحدهای ثبتی و تجهیز آنها به فناوری نظام جامع، ایجاد زیرساخت‌های لازم، صدور اسناد مالکیت حدنگار، ماشینی کردن (مکانیزاسیون) خدمات ثبتی، توسعه نظام جامع، داده‌آمایی و بایگانی (آرشیو) الکترونیک سوابق ثبتی و تکمیل بانک اطلاعاتی مرتبط، تکمیل مرکز ملی داده‌های ثبتی، پاسخ‌آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی و ثبت‌آنی معاملات و ساخت، توسعه، تجهیز و تعمیر واحدهای اداری و آموزش، تأمین و ترغیب نیروی انسانی مورد نیاز، کلیه درآمدهای خدمات ثبتی سازمان به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و همه‌ساله پنجاه درصد (۵۰٪) آن ذیل ردیف مستقل در بودجه سنواتی کشور پیش‌بینی می‌شود و به سازمان تخصیص می‌یابد.

دیدگاه مغایرت

الف) مطابق با اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح‌های نمایندگان که منجر به افزایش هزینه‌های عمومی دولت می‌شود در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین هزینه‌های جدید مشخص و معلوم باشد. ماده‌ی مزبور از دو جهت مغایر اصل مذکور است: اول اینکه تکالیف مقرر در این ماده، در خصوص اجرای نظام جامع حدنگاری و وظایف مرتبط با آن، مستلزم هزینه‌های جدید برای دولت است و از آن جهت که محل و منبع تأمین این هزینه‌ها در این طرح مصوب، تعیین و مشخص نشده است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ دوم اینکه محل تعیین‌شده برای تأمین

هزینه‌های اجرای این قانون، یعنی پنجاه درصد (۵۰٪) درآمد ناشی از ارائه‌ی خدمات ثبتی، از آن جهت که مطابق با ماده (۵۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰^(۱) به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و هر سال به موجب

۱. ماده (۵۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰: «ماده ۵۱- بندهای زیر به عنوان بندهای (ص)، (ق)، (ر)، (ش) و (ت) به ماده (۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ الحاق می‌شوند:

ص- تعرفه ثبت اسناد رسمی قطعی از قبیل اسناد بیع، صلح، هبه و وکالت برای فروش به استثنای معاملات با حق استرداد انواع خودروهای سبک و سنگین اعم از سواری و غیر سواری و ماشین‌آلات راهسازی و کشاورزی و موتورسیکلت ساخت و مونتاژ داخل و ساخت خارج از نصاب‌های مذکور در بند (الف) ماده (۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ به مأخذ ده در هزار برای خودروها و موتورسیکلت‌های ساخت داخل و مونتاژ داخل و بیست در هزار برای خودروها و موتورسیکلت‌های ساخت خارج بر اساس جداول تعیین‌شده وزارت امور اقتصادی و دارایی که هر ساله به تجویز تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۹) قانون اجازه وصول مالیات غیرمستقیم از برخی کالاها و خدمات مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۶، ملاک وصول مالیات نقل و انتقال خودروها و موتورسیکلت‌های مذکور قرار می‌گیرد، تغییر می‌یابد. در صورتی که به هر علت بهای فروش یا ارزش سیف (C.I.F) ماشین‌آلات مذکور در جداول فوق‌الذکر قید نشده باشد، تعیین بهای آن برای وصول حق‌الثبت با وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

ق- به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود بهای اوراق و دفاتر مصرفی سازمان مذکور را به میزان قیمت تمام‌شده آنها وصول و به خزانه‌داری کل واریز نماید. همچنین بهای اوراق مصرفی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور که چاپ آنها بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است بر اساس قیمت‌های تمام‌شده آنها توسط هیئت متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا نمایندگان آنها تعیین و پس از وصول به خزانه‌داری کل واریز می‌گردد.

ر- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است جریمه نقدی مقرر در بند (۲) ماده (۳۸) قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵ در خصوص سردفتران و دفترباران دفاتر اسناد رسمی و همچنین جریمه نقدی مربوط به تخلفات سردفتران ازدواج و طلاق را بر اساس تعرفه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد وصول و به حساب درآمد عمومی واریز نماید.

ش- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است درآمد حاصل از فروش اطلاعات نقشه‌برداری ثبتی (کاداستر) را بر اساس تعرفه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد وصول و به حساب درآمد عمومی واریز نماید. اعتبار مورد نیاز جهت تدارک و تجهیز و توسعه طرح نقشه‌برداری ثبتی (کاداستر)، در لویح بودجه کل کشور پیش‌بینی و بر اساس آیین‌نامه اجرایی که توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، قابل هزینه خواهد بود.

قانون بودجه، محل مصرف آن مشخص شده است، نمی‌تواند به عنوان طریق جدید و مکفی برای تأمین واقعی هزینه‌های جدید سازمان محسوب شود. لذا از این جهت که در ماده‌ی مزبور، محل واقعی برای تأمین هزینه‌های جدید مشخص و معین نشده است، این مصوبه مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ب) آن قسمت از ماده (۱۷) که اشعار می‌دارد: «همه ساله پنجاه درصد (۵۰٪) از درآمدهای ناشی از خدمات ثبتی، ذیل ردیف مستقل در بودجه سنواتی کشور پیش‌بینی ... و به سازمان تخصیص می‌یابد»، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این اصل، تهیه و تنظیم بودجه‌ی سالانه‌ی کشور در صلاحیت دولت است که برای رسیدگی و تصویب به مجلس تسلیم می‌شود؛ در حالی که مجلس در این ماده، دولت را موظف کرده است که سالانه معادل پنجاه درصد (۵۰٪) درآمد ناشی از خدمات ثبتی را به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اختصاص دهد. این حکم مجلس، علاوه بر اینکه ماهیت بودجه‌ریزی داشته و جزء اختیارات دولت است، ابتکار عمل در نحوه‌ی ارائه‌ی لایحه بودجه را که وفق قانون اساسی در اختیار دولت است، از دولت سلب می‌کند یا حداقل آن را تضییق می‌کند. از این جهت، این ماده مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است.

نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.



ت- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است تقاضای اشتغال به شغل مشاورین املاک و خودرو را بررسی و نسبت به تطبیق وضع آنها که تا تاریخ تصویب این قانون به شغل مذکور اشتغال دارند، طبق مقررات اقدام و در قبال صدور یا تمدید پروانه اشتغال، بر اساس تعرفه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مبالغی وصول و به حساب درآمد عمومی (نزد خزانه‌داری کل) واریز نماید.»

ماده ۱۸- سازمان موظف است سالانه گزارش عملکرد خود را در اجرای این قانون به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

دیدگاه مغایرت

بر اساس اصل (۵۷) قانون اساسی، قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران مستقل از یکدیگر صلاحیت خویش را اعمال می‌کنند. با توجه به اینکه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، زیرمجموعه‌ی قوه‌ی قضائیه است، تکلیف مقرر در این ماده برای این سازمان مبنی بر ارائه‌ی گزارش سالانه‌ی عملکرد خود در راستای اجرای این مصوبه به مجلس شورای اسلامی، بدون تقیید این تکلیف به اجازه‌ی رئیس قوه قضائیه، مغایر اصل استقلال قوا به نحو مقرر در اصل (۵۷) قانون اساسی است. به علاوه، اگرچه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بر اساس قانون عادی - و نه قانون اساسی - زیرمجموعه‌ی قوه‌ی قضائیه قرار داده شده است و علی‌الاصول می‌توان با توسل به قانون عادی، وظیفی را برای این سازمان در رابطه با سایر قوا تعیین کرد، لیکن قانون عادی نیز باید این وظایف را با رعایت اصول قانون اساسی از جمله در خصوص رعایت اصل استقلال قوا در دستگاه‌های زیرمجموعه‌ی قوا تعیین کند. بنابراین قانون عادی نمی‌تواند حقوق، تکالیف و یا ایجاد یک صلاحیت اضافی برای دستگاه‌های زیرمجموعه‌ی یک قوه را قطع نظر از اصل استقلال قوا و سایر اصول قانون اساسی مقرر کند. بر این اساس، تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ارائه‌ی گزارش به مجلس شورای اسلامی در این ماده، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی است. در این خصوص، رویه‌ی شورای نگهبان نیز مؤید این استدلال است؛ مثلاً شورا در یکی از نظرات خود الزام ارائه‌ی گزارش از سوی سازمان بازرسی کل کشور به مجلس را مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی تشخیص داد.^(۱)

دیدگاه عدم مغایرت

الف) کارکرد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قضایی نیست، بلکه اداری و اجرایی است؛ لذا این سازمان هر چند هم‌اینک طبق قانون عادی، به قوه‌ی قضائیه

۱. بند (۳) نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۳/۵ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح مواد از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳/۲/۳۱.

وابسته است اما به صورت ذاتی، جزء قوه‌ی قضائیه تلقی نمی‌شود و از نظر اداری مستقل از قوه‌ی قضائیه عمل می‌کند. این استقلال اداری سازمان، مفید این معناست که مشمول احکام و وضعیت مرتبط با استقلال قوا به نحو مقرر در قانون اساسی نباشد. بنابراین، الزام این سازمان به ارائه‌ی گزارش سالانه‌ی عملکرد خویش به مجلس، نیازی به کسب اجازه از رئیس قوه‌ی قضائیه ندارد و اخلاقی به استقلال قوه‌ی قضائیه وارد نمی‌آورد.

ب) قانون اساسی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را زیرمجموعه‌ی قوه‌ی قضائیه قلمداد نکرده است، بلکه این سازمان بر اساس قانون عادی زیرمجموعه‌ی قوه‌ی قضائیه قرار گرفته است. بدین لحاظ با توسل به همین قانون عادی نیز می‌توان وظایفی را برای این سازمان در رابطه با سایر قوا تعیین نمود. بنابراین، تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ارائه‌ی گزارش عملکرد خود به مجلس شورای اسلامی به موجب قانون عادی، مغایر با اصل استقلال قوا موضوع اصل (۵۷) قانون اساسی نیست. همچنین قیاس سازمان بازرسی کل کشور و تسری ایراد شورای نگهبان در ارتباط با مغایرت ارائه‌ی گزارش این سازمان به مجلس با اصل (۵۷) قانون اساسی، به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قابل پذیرش نیست؛ زیرا این دو سازمان از این جهت که سازمان بازرسی کل کشور به موجب اصل (۱۷۴) قانون اساسی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به موجب قانون عادی، زیر نظر قوه‌ی قضائیه هستند، احکام متفاوتی دارند. بدین جهت ارائه‌ی گزارش از سوی سازمان بازرسی کل کشور به مجلس شورای اسلامی، از آنجا که این سازمان به صراحت قانون اساسی زیر نظر قوه‌ی قضائیه است، مغایر استقلال قوه‌ی قضائیه نسبت به قوه‌ی مقننه است و حال آنکه این حکم نسبت به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، به جهت عدم چنین تصریحی در قانون اساسی فاقد اشکال است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱۸)، مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۶/۵ (مرحله دوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۶/۱۹

ماده ۴- سازمان مکلف است ظرف مدت مذکور در ماده (۳)، نظام جامع را به نحوی ایجاد کند و مورد بهره‌برداری قرار دهد که علاوه بر اطلاعات نقشه‌ها و اسناد مالکیت حدنگار، در برگیرنده اطلاعات مربوط به پلاک و بخش ثبتی ملک، آدرس دقیق پستی آن، کد انحصاری ملک، مشخصات کامل مالک یا مالکان و شناسه (کد) ملی یا شناسه ملی و آدرس دقیق پستی اقامتگاه و یا محل سکونت آنها و مشخصات فردی انتقال‌دهندگان و انتقال‌گیرندگان ملک و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های آن باشد.

دیدگاه عدم مغایرت

مجلس شورای اسلامی در این ماده‌ی اصلاحی، کلمه «شناسه» را جایگزین واژه‌ی غیر فارسی «کد» کرده است. بدین ترتیب، ایراد سابق شورای نگهبان، مبنی بر مغایرت ماده (۴) با اصل (۱۵) قانون اساسی از جهت استعمال واژه‌ی غیر فارسی در متون و اسناد رسمی، برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۵- سازمان مکلف است کلیه اقدامات حقوقی و ثبتی انجام شده بر املاک موضوع این قانون اعم از تغییرات، انتقالات، تعهدات، معاملات، اعم از قطعی، شرطی و معاملات دیگر، تجمیع، افزای، تفکیک، اصلاحات و غیره را که به صورت رسمی انجام می‌شوند در نظام جامع به طور آنی ثبت کند و پس از تکمیل بهره‌برداری از نظام جامع، کلیه استعلامات ثبتی را به صورت آنی و الکترونیک پاسخ دهد.

دیدگاه مغایرت

ایراد سابق شورای نگهبان نسبت به ماده (۵) این بود که تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به انجام اقدامات مقرر در این ماده، متضمن هزینه و بار مالی برای این سازمان است که محل و منبعی برای تأمین این هزینه‌ها مشخص نشده است. در این مصوبه‌ی اصلاحی، مجلس شورای اسلامی بدون اینکه این ایراد را نسبت به این ماده برطرف کند، محل تأمین این هزینه‌ها را همچنان به موجب ماده (۱۷) اصلاحی تعیین کرده است که محل مزبور نیز به دلایل پیش‌گفته در ماده (۱۷)، نمی‌تواند طریق تأمین هزینه‌های اجرایی این قانون محسوب شود. لذا این ماده همچنان با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایر است.

نظر شورای نگهبان

اشکال بند (۵) این شورا^(۱) در خصوص پنجاه درصد (۵۰٪) مذکور در ماده (۱۷) کماکان به قوت خود باقی است. علاوه بر این در ماده (۵)، درآمدی پیش‌بینی نشده است تا بار مالی مربوط را تأمین کند. بنابراین اشکال سابق این شورا به طور کامل رفع نشده است.

* * *

ماده ۹- کلیه دستگاه‌ها مکلفند تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره خود از جمله مشخصات ثبتی، کاربری، نام بهره‌بردار و نقشه‌های مختصات جغرافیایی املاک مذکور را با رعایت جنبه‌های امنیتی، حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون تهیه نموده و جهت صدور سند

۱. بند (۵) نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۱۴۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۸ شورای نگهبان در خصوص طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۴/۳: «۵- نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.»

مالکیت حدنگار در اختیار سازمان قرار دهند.

تبصره - آیین‌نامه اجرایی مربوط به مصادیق جنبه‌های امنیتی
ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط
وزارتخانه‌های اطلاعات، کشور، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح،
دادگستری و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه می‌شود و به
تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

دیدگاه مغایرت

اطلاق موضوع ماده‌ی مزبور مبنی بر تکلیف دستگاه‌ها به ارائه‌ی تمامی مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود، شامل املاک نهادهایی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند نیز می‌شود. از این جهت، تکلیف این نهادها به ارائه‌ی اطلاعات املاک خود، مغایر با موازین شرع است. ضمن اینکه در تهیه‌ی آیین‌نامه اجرایی این ماده، نامی از نماینده رهبری به عنوان یکی از اعضای تهیه‌کننده‌ی آیین‌نامه نیامده است. بنابراین، املاک نهادهایی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، از جهت رعایت امور امنیتی باید از شمول این ماده مستثنی شوند.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) منظور از اماکن و املاک امنیتی، مواردی است که مخفی بوده و افشای مشخصات جغرافیایی آنها محل امنیت نظام جمهوری اسلامی ایران است. این در حالی است که دفتر مقام معظم رهبری و همچنین نهادهای تحت امر ایشان مخفی نبوده و محل آنها نیز مشخص و معلوم است. بدین جهت این موارد از شمول مصادیق اماکن و املاک امنیتی خارج خواهند شد. همچنین مطابق با تبصره‌ی این ماده، آیین‌نامه‌ی مربوط به مصادیق جنبه‌های امنیتی توسط وزارتخانه‌های اطلاعات، کشور، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، دادگستری و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه می‌شود. بدین ترتیب، آن دسته از املاک نهادهایی که تحت نظارت مقام معظم رهبری اداره می‌شوند در صورتی که جزء مصادیق امنیتی باشند، توسط نهادهای مزبور در آیین‌نامه اجرایی لحاظ خواهند شد؛ ضمن اینکه بسیاری از این املاک توسط نیروهای مسلح و به ویژه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی حفاظت می‌شوند. بنابراین، این ماده ناظر به رعایت مسائل امنیتی در خصوص املاک و ساختمان‌های تحت اداره مقام

معظم رهبری و حتی املاک سایر نهادها و سازمان‌ها نیز خواهد بود و از این جهت مغایرتی با موازین شرع ندارد.

ب) مجلس در مصوبه‌ی اصلاحی خود، عبارت «با رعایت جنبه‌های امنیتی» را به ماده (۹) اضافه کرده است. همچنین به موجب تبصره‌ی الحاقی به این ماده، تهیه‌ی آیین‌نامه اجرایی در خصوص مصادیق جنبه‌های امنیتی را تصریح کرده است. بدین ترتیب، ایراد پیشین شورای نگهبان، مبنی بر مغایر شرع بودن عموم ماده (۹) سابق، در خصوص تکلیف کلیه‌ی دستگاه‌ها به ارائه‌ی مستندات و اطلاعات توصیفی املاک خود در مواردی که ارائه‌ی این مستندات و اطلاعات دارای جنبه امنیتی بوده و موجب تضعیف نظام جمهوری اسلامی ایران در مقابل دشمنان می‌شود، برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.



ماده ۱۰- سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح مکلفند حسب مورد با رعایت مصالح امنیتی و نظامی در حدی که به آمادگی رزمی نیروهای مسلح وارد نکند به درخواست سازمان، نقشه‌های مورد نیاز را تهیه و تحویل نمایند.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) مجلس شورای اسلامی در اصلاح این ماده، عبارت «در حدی که به آمادگی رزمی نیروهای مسلح آسیب وارد نکند» را به ماده‌ی مزبور اضافه کرده است و بدین ترتیب ایراد پیشین شورای نگهبان در خصوص مغایرت اطلاق ماده‌ی سابق با اصل (۱۴۷) قانون اساسی را برطرف کرده است. بنابراین، با تقیید این ماده به شرط مندرج در اصل (۱۴۷) قانون اساسی، ماده‌ی مزبور مغایرتی با اصل مذکور ندارد.

ب) مجلس شورای اسلامی در این ماده‌ی اصلاحی، با اضافه کردن عبارت «با رعایت مصالح امنیتی و نظامی»، سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح را

مكلف به ارائه‌ی نقشه‌های مورد نیاز سازمان ثبت اسناد و املاک کشور کرده است. لذا با تقیید این ماده به «رعایت مصالح امنیتی و نظامی»، ایراد سابق شورای نگهبان مبنی بر مغایرت اطلاق ماده‌ی سابق با شرع از جهت شمول آن بر اماکن امنیتی و نظامی که افشای اطلاعات آنها موجب تضعیف نظام جمهوری اسلامی می‌شود، برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱۰)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۱- سازمان مكلف است ظرف مهلت پنج سال پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، کلیه اسناد مالکیت دفترچه‌ای را به اسناد مالکیت حدنگار تبدیل کند. برای این منظور کلیه دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای اعم از دستگاه‌ها و اشخاص خصوصی مکلفند در زمان‌بندی مشخصی که در هر منطقه به وسیله سازمان اعلام می‌شود، سند خود را به سازمان ارائه کنند.

تبصره- پس از اتمام مهلت پنج‌ساله مذکور، ارائه هرگونه خدمات ثبتی به اشخاص منوط به تعویض اسناد مالکیت دفترچه‌ای می‌باشد.

دیدگاه عدم مغایرت

ایراد و ابهام پیشین شورای نگهبان نسبت به این ماده، از آن جهت بود که مشخص نبود در صورت عدم مراجعه‌ی دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای پس از گذشت مهلت پنج‌سال، حقوق مالکانه‌ی این افراد چه می‌شود؟ مجلس برای برطرف کردن این ابهام، با اصلاح تبصره‌ی ماده (۱۱)، بیان کرده که ارائه‌ی هر گونه خدمات ثبتی به اشخاص پس از این مهلت پنج‌ساله، منوط به تعویض اسناد مالکیت دفترچه‌ای است. از این رو، ابهام مستفاد از ماده‌ی سابق که می‌توانست مُفهِم الغای کامل حقوق مالکانه افراد و در نتیجه مغایرت آن با موازین شرع باشد، برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۱۵- سازمان مکلف است در صورت تقاضا، نقشه‌های حدنگار را در قبال وصول هزینه مطابق تعرفه قانونی به مالک یا قائم مقام وی یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ارائه کند.

دیدگاه عدم مغایرت

شورای نگهبان در ایراد سابق خود، از آن جهت که تعیین ضوابط و میزان هزینه‌های دریافتی از متقاضیان نقشه‌های حدنگار را مشخص نکرده بود، ماده (۱۵) را مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی تشخیص داد. مجلس در راستای رفع این مغایرت، در ماده (۱۵) اصلاحی، عبارت «مطابق تعرفه قانونی» را به این ماده اضافه کرده است و به این طریق با قید «قانونی بودن» بر لزوم تعیین این تعرفه‌ها توسط مقامات صلاحیتدار قانونی تأکید کرده است. بنابراین، این ماده‌ی اصلاحی، از این جهت مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۱۷- به منظور اجرای تکالیف مقرر در این قانون، شامل ایجاد واحدهای ثبتی و تجهیز آنها به فناوری نظام جامع، ایجاد زیرساخت‌های لازم، صدور اسناد مالکیت حدنگار، ماشینی کردن (مکانیزاسیون) خدمات ثبتی، توسعه نظام جامع، داده‌آمایی و بایگانی (آرشیو) الکترونیک سوابق ثبتی و تکمیل بانک اطلاعاتی مرتبط، تکمیل مرکز ملی داده‌های ثبتی، پاسخ‌آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی و ثبت‌آنی معاملات و ساخت، توسعه، تجهیز و تعمیر واحدهای اداری و آموزش، تأمین و ترغیب نیروی انسانی مورد نیاز، کلیه درآمدهای خدمات ثبتی سازمان به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و همه‌ساله پنجاه درصد (۵۰٪) آن ذیل

ردیف مستقل در بودجه سنواتی کشور پیش‌بینی می‌شود و به سازمان تخصیص می‌یابد.

به علاوه دولت مکلف است نسبت به اجرای تکالیف مقرر در مواد (۳)، (۵)، (۶)، (۷)، (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) این قانون با توجه به بند (و) ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه^(۱) اقدام نماید. بار مالی اضافه اجرای این قانون از محل درآمدهای مواد (۵) و (۱۵) این قانون تأمین می‌شود.

دیدگاه مغایرت

در ماده (۱۷) اصلاحی، مجلس شورای اسلامی برای برطرف کردن ایراد مغایرت این مصوبه با اصل (۷۵) قانون اساسی و تأمین هزینه‌های اجرایی تکالیف مندرج در مواد (۳)، (۵)، (۶)، (۷)، (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) این طرح، با اضافه کردن پاراگرافی به ذیل این ماده، محل تأمین این هزینه‌ها را مواد (۵) و (۱۵) این قانون ذکر کرده است. این در حالی است که ماده (۵) خود ماده‌ای هزینه‌ای و متضمن بار مالی برای دولت است و لذا درآمدی از آن حاصل نمی‌شود که به عنوان محل تأمین هزینه‌های جدید اجرای این قانون تلقی شود. از سوی دیگر، ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به خود ماده (۱۷) نیز کماکان به قوت خود باقی است؛ زیرا متن ماده (۱۷) در خصوص

۱. بند (و) ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵: «ماده ۴۶- به منظور بسط خدمات دولت الکترونیک، صنعت فناوری اطلاعات، سواد اطلاعاتی و افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اقدامات زیر انجام می‌شود:
الف- ...

و- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است:

- ۱- با همکاری و هماهنگی سازمان نقشه‌برداری کشور و همکاری سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تا پایان برنامه نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک و تکمیل طرح حدنگاری (کاداستر) اقدام نماید.
- ۲- در راستای توسعه سامانه یکپارچه ثبت اسناد رسمی و املاک، نسبت به الکترونیکی نمودن کلیه مراحل نقل و انتقالات، ثبت اسناد رسمی و املاک تا پایان سال دوم برنامه اقدام نماید.
- ۳- نسبت به تکمیل پایگاه داده اطلاعات شرکت‌ها و مؤسسات ثبت‌شده و بر اساس الگو و استانداردهای اعلام‌شده توسط معاونت با ذکر مشخصات سهامداران، اعضاء هیئت مدیره و شماره کد ملی آنها و نیز شناسه یکتا و با قابلیت جست‌وجو و دسترسی همگانی تا پایان سال اول برنامه اقدام نماید.»

اختصاص پنجاه درصد از درآمدهای ناشی از خدمات ثبتی برای اجرای این طرح، در این ماده‌ی اصلاحی نیز همچنان بدون تغییر تکرار شده است. توضیح اینکه ایراد پیشین شورا در این خصوص، از آن جهت بود که درآمدهای ناشی از خدمات ثبتی، بر اساس ماده (۵۱) قانون تنظیم مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، کلاً به خزانه‌داری کل واریز می‌شود و هر ساله و به موجب قانون بودجه، محل مصرف آن مشخص و معین می‌شود. از این جهت، پیش‌بینی این منبع درآمدی، نمی‌تواند محل واقعی و مکفی برای تأمین هزینه‌های جدید باشد. بنابراین، با توجه به اینکه از این جهت اصلاحی در ماده (۱۷) انجام نشده است، همچنان این ماده به دلیل عدم تأمین هزینه‌های اجرای این قانون به طور واقعی، با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد و اضافه شدن پاراگراف انتهایی به این ماده نیز، به دلیل پیش‌گفته، رافع این ایراد نیست.

نظر شورای نگهبان

اشکال بند (۵) این شورا^(۱) در خصوص پنجاه درصد (۵۰٪) مذکور در ماده (۱۷) کماکان به قوت خود باقی است. علاوه بر این در ماده (۵)، درآمدی پیش‌بینی نشده است تا بار مالی مربوطه را تأمین کند. بنابراین اشکال سابق به طور کامل رفع نشده است.

۱. بند (۵) نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۱۴۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۸ شورای نگهبان در خصوص طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۴/۳: «۵- نظر به اینکه مواد (۳)، (۵)، (۶)، ماده (۷) و تبصره یک آن، مواد (۱۰)، (۱۱) و (۱۶) موجب افزایش هزینه عمومی می‌گردند و طریق پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) علاوه بر اینکه جبران هزینه‌های مذکور را نمی‌نماید، خود دارای بار مالی است، فلذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌باشند.»

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۹/۱۶ (مرحله سوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۹/۲۶

ماده ۱۷- در اجرای ماده (۱۲) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام^(۱) از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، همه‌ساله صد درصد درآمدهای مازاد بر درآمدهای وصولی سازمان در سال ۱۳۹۳ جهت تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای تکالیف مقرر در این قانون با ایجاد ردیف اعتباری خاص به سازمان اختصاص می‌یابد.

دیدگاه مغایرت

الف) مجلس برای برطرف کردن ایراد پیشین شورای نگهبان مبنی بر مغایرت ماده (۱۷) با اصل (۷۵) قانون اساسی، در این مصوبه‌ی اصلاحی با استناد به ماده (۱۲) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری، محل تأمین هزینه‌های اجرای این قانون را صد درصد درآمدهای مازاد بر درآمدهای وصولی سازمان ثبت در سال ۱۳۹۳ تعیین کرده است. با وجود این باید گفت که اولاً محل مذکور که درآمد سازمان ثبت اسناد و املاک

۱. ماده (۱۲) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱۲- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است:

الف- ظرف دو سال نسبت به تکمیل و اجرای طرح حدنگاری (کاداستر) و سایر ترتیبات قانونی لازم اقدام و اطلاعات لازم را در پایگاه اطلاعاتی مربوط وارد نماید. حدود دسترسی اشخاص به این پایگاه را آیین‌نامه اجرایی مشخص می‌کند.

آیین‌نامه اجرایی توسط وزارت دادگستری و با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و وزارتخانه‌های اطلاعات و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.

ب- ظرف یک سال پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی را ایجاد نماید.

تبصره ۱- ورود اطلاعات پایگاه اطلاعاتی مذکور در بند (ب) راجع به آن دسته از اشخاص حقوقی که در سایر مراجع به ثبت رسیده یا می‌رسند حسب مورد بر عهده دستگاه ثبت‌کننده است.

تبصره ۲- آیین‌نامه اجرایی بند (ب) و تبصره (۱) آن توسط وزارت دادگستری و با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و وزارت کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ج- ظرف یک سال شبکه و پایگاه اطلاعاتی مشترک بین دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور راه‌اندازی نماید، به نحوی که ثبت و تبادل کلیه وقایع دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق نظام متمرکز مذکور تسهیل گردد.»

کشور محسوب می‌شود، منبع درآمدی جدیدی برای این سازمان نیست؛ چه آنکه قبلاً محل مصرف این درآمدها یا حداقل بخشی از آنها به موجب قوانین، مشخص و معین شده است. مجلس باید برای تأمین هزینه‌های جدیدی که به واسطه‌ی اجرایی شدن طرح جامع حدنگار کشور برای سازمان ایجاد می‌شود، منبع جدیدی را که محل مصرفی برای آن پیش‌بینی نشده است، مشخص و معین کند که چنین نکرده است. ثانیاً ماده (۱۲) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، منبع درآمدی محسوب نمی‌شود تا بخواهیم آن را به عنوان منبع تأمین هزینه‌های جدید تعیین کنیم. ثالثاً تعیین درآمد مازاد بر درآمدهای وصولی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به دلیل نوسانات احتمالی درآمدی، نمی‌تواند یک منبع مشخص، معلوم و مکفی برای تأمین هزینه‌های اجرای این قانون باشد. رابعاً در خصوص هزینه‌های سال جاری نیز منبع و محل تأمین مشخصی برای اجرای این طرح پیش‌بینی نشده است. بنابراین، ماده‌ی مزبور، از آن جهت که محل تأمین هزینه‌های جدید اجرای این قانون را مشخص و معین نکرده است، همچنان مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ب) مطابق با اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه‌ی کل کشور به صورت سالانه توسط دولت تنظیم و تهیه می‌شود و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. بر این اساس، مطابق این اصل از قانون اساسی، ابتکار تهیه و تنظیم بودجه بر عهده‌ی دولت است. با وجود این، ماده‌ی (۱۷) اصلاحی دولت را ملزم کرده است که هر ساله ردیفی خاص را در بودجه به عنوان ردیف درآمدهای تأمین‌کننده موضوع هزینه‌های ناشی از اجرای این قانون تعیین کند و معادل صد درصد مازاد درآمد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در سال ۱۳۹۳ را در آن پیش‌بینی کند. بر این اساس، الزام مقرر در این ماده اصلاحی برای دولت به تعیین ردیفی خاص و دائمی در قانون بودجه‌ی کل کشور، از آن جهت که صلاحیت دولت را در تهیه و تنظیم بودجه‌ی سالانه کل کشور محدود می‌کند، مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

ماده (۱۷) اصلاحی، محل تأمین هزینه‌های اجرای این قانون را صد درصد درآمدهای مازاد بر درآمدهای وصولی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در سال ۱۳۹۳ تعیین کرده است که در ردیف جداگانه در بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی

می‌شود. به عبارت دیگر، در این ماده مقرر شده که پس از اینکه هزینه‌ی محل‌های تعیین‌شده از درآمدهای وصولی سازمان ثبت‌بدها تخصیص پیدا کرد، مازاد بر آن هزینه‌ها که هیچ‌گونه محل مصرفی ندارد، به عنوان منبع تأمین هزینه‌های اجرایی این قانون اختصاص یابد. از سوی دیگر، اختصاص بخشی از منابع موجود در بودجه‌ی سالانه به هزینه‌های جدید، ضرورتاً به معنای تقلیل درآمد بودجه در ردیف‌های از پیش مقرر شده نیست؛ زیرا ممکن است این درآمدها بیش از هزینه‌های از قبل مقرر شده باشد و لذا پیش‌بینی مازاد آن به عنوان درآمد جدید در راستای تأمین هزینه‌های جدید، می‌تواند طریق تأمین هزینه‌ی جدید تلقی شود. بر این اساس، ماده (۱۷) اصلاحی، ایراد مغایرت این مصوبه با اصل (۷۵) قانون اساسی را برطرف کرده است.

نظر شورای نگهبان

- اطلاق ماده (۱۷)، که شامل غیر از درآمدهای ایجاد شده توسط این قانون نیز می‌گردد، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد. همچنین در خصوص هزینه‌های مربوط به سال جاری نیز تکلیف امر روشن نگردیده است.

- ظاهراً به تذکرات این شورا توجه نشده است.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ (مرحله چهارم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۱۱/۲۹

ماده ۱۷- این قانون از تاریخ ۱۳۹۴/۱/۱ لازم‌الاجراء است و صد درصد (۱۰۰٪) درآمد ناشی از اجرای آن جهت تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای تکالیف مقرر در قانون با ایجاد ردیف خاص به سازمان اختصاص می‌یابد.

دیدگاه عدم مغایرت

ماده (۱۷) اصلاحی، منبع تأمین هزینه‌های اجرای این قانون را از محل درآمدهای ناشی از اجرای این قانون دانسته است. از این رو، با توجه به اینکه محل درآمدی پیش‌بینی شده برای تأمین هزینه‌های اجرای این قانون، منبعی جدید محسوب می‌شود، ایراد پیشین شورای نگهبان در خصوص مغایرت این مصوبه با اصل (۷۵) قانون اساسی از جهت عدم تأمین واقعی هزینه‌های اجرایی این قانون، برطرف شده است. همچنین با تعیین تاریخ اجرای این قانون از سال آینده، ایراد مربوط به عدم تعیین تکلیف وضعیت هزینه‌های سال جاری این مصوبه نیز برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۱۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر نهایی شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مجلس در خصوص طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۳۶۲۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۹ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا فو تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشگده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir