فصلنامه حقوق اداری

سال نهم، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۲۸

مقاله علمی پژوهشی

همگرایی حدنگار (کاداستر) و ثبت املاک در حقوق ایران و فرانسه

گودرز افتخار جهرمی[۱]؛ سعید شجاعی آرانی[۲]؛ جنت خداداد[۳]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۲۷
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۰۲

چکیده

نقش ثبت املاک در تأمین امنیت حقوقی غیرقابل‌انکار است اما، ثبت، بدون اتکاء و ارتباط با کاداستر از ایفاء کامل این نقش ذاتی باز می‌ماند. امنیت و ثبت حقوق مالکیت زمین، عنصری بنیادی برای از بین بردن فقر، تأمین بازار امن معاملات املاک و نیل به توسعه پایدار است. رشد فزاینده جمعیت، توسعه افقی و عمودی شهرها، نابرابری‌های اجتماعی و آسیب‌های زیست‌محیطی بازاندیشی در ابزارهای نظم‌بخشی گذشته در حوزه زمین و مدیریت آن را ضروری ساخته است. مدیریت مؤثر زمین، مستلزم زیرساخت اطلاعات مکانی است و تأمین هسته اصلی این اطلاعات را سیستم کاداستری (ثبت و کاداستر) یک کشور به عهده دارد. امروزه، ساماندهی مجدد سیستم‌های کاداستری و پویایی مداوم آنها برای مدیریت بهینه زمین و مقابله با پدیده‌های ذکرشده اجتناب‌ناپذیر است. کاداستر متأثر از پویایی رابطه انسان با زمین، در طول زمان از حیث مفهومی و نیز ارتباط با ثبت تکامل یافته است. تبدیل کاداستر از یک ابزار فنی به یک سیستم فنی- اجتماعی و تکامل آنها به سوی ادغام کامل نتیجه این پویایی است. بررسی این تحولات و ارتباط متقابل ثبت و کاداستر در ایران و فرانسه موضوع پژوهش حاضر است که با شیوه توصیفی- تحلیلی انجام و نشان می‌دهد ارتباط دو نهاد در کشورهای موردمطالعه، در قالب «ادغام» و «ارتباط متقابل» تحقق یافته اگرچه از حیث موفقیت در دستیابی به اهداف، دو کشور در سطح یکسانی قرار ندارند.

کلیدواژه: امنیت مالکیت زمین، ثبت املاک، کاداستر (حدنگار)، مدیریت زمین.

۱. استاد حقوق خصوصی دانشگاه شهید بهشتی، تهران؛ ایران؛ (نویسنده مسئول)، G_Eftekhar@sbu.ac.ir
۲. استادیار حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران؛ ایران. said.shojaei@gmail.com
۳. دانشجوی دکترای حقوق خصوصی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. jannatkhodadad@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

مقدمه

زمین مهمترین منبع ثروت است و ادامه حیات بشر به حفظ آن بستگی دارد. حفظ و مدیریت زمین مستلزم شناخت دقیق آن و منابع موجود در آن است و نقشه‌برداری، ابزاری است که امکان این شناخت را فراهم می‌سازد. نقشه‌ها نمایش ترسیمی بخشی از سرزمین هستند که با اهداف گوناگون تهیه می‌شوند. نقشه‌های ثبتی که از وصف استنادپذیری برخوردارند در فرایند تثبیت مالکیت کاربرد داشته و بدین نحو دانش نقشه‌برداری در خدمت نظام اراضی و املاک قرار می‌گیرد. با پیشرفت فن‌آوری، امکان تلفیق اطلاعات هندسی و داده‌های ملکی در قالب نقشه‌های کاداستری فراهم گردیده و این امر، تحول و تکامل نظام‌های ثبت املاک را در پی داشته است.[۱]

نقشه‌های بزرگ‌مقیاس کاداستر، قطعات زمین و عارضه‌های طبیعی واقع در یک منطقه را نه به‌صورت قطعات مجزا که به‌صورت یک مجموعه مرتبط با یکدیگر نمایش می‌دهد. این قابلیت، کاداستر را به یک پایگاه اصلی با توانایی توسعه از طریق الحاق سایر داده‌های مربوط به زمین تبدیل می‌کند. بااین‌حال، کاداستر فی‌نفسه و بدون ارتباط با ثبت املاک، دربردارنده حقوق وارده بر زمین نیست. زمین همواره موضوع حقوق، محدودیت‌ها و مسئولیت‌های متعدد عمومی و خصوصی بوده و نقشه‌های کاداستری می‌توانند مبنایی مناسب برای ثبت موارد مذکور علاوه بر داده‌های هندسی و مکانی باشند.

این واقعیت تلخ را باید پذیرفت که بشر در طول چهارصد سال گذشته رابطه خصمانه‌ای با طبیعت داشته است. انسان با مداخلات خود سیمای زمین را دگرگون و زیان‌های جبران‌ناپذیری به محیط‌زیست وارد کرده است. افزون بر الزامات زیست‌محیطی و معیارهای حاکم بر توسعه‌یافتگی که جایگاه انسان را از فرمانروای مطلق زمین به بهره‌بردار تغییر می‌دهد، تأمین صلح و عدالت اجتماعی و تحقق توسعه پایدار، جامعه جهانی را ناگزیر ساخته است تا برای تعادل‌بخشی در بهره‌برداری از زمین و مدیریت بهینه آن تلاش کند. برنامه جهانی «چارچوب ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار[۲]» از جمله این اقدامات است که یکی از پیش‌شرط‌های اصلی آن، ساماندهی مجدد سیستم‌های ثبت و کاداستر با رویکرد نزدیکی بیشتر دو نهاد

---

۱. این امر، ارتباط نزدیک بین توسعه سیستم‌های ثبت با ظهور و توسعه کاداستر را به‌خوبی نشان می‌دهد. برای نمونه در آلمان، ایجاد دفتر املاک به علت وجود قبلی کاداستر امکان‌پذیر شد؛ در سوئیس، قانون مدنی صریحاً ایجاد دفتر املاک را موکول به تحقق کاداستر کشور نمود و در استان‌های آلزاس–موزل فرانسه در زمان حاکمیت آلمان، تبدیل کاداستر مالیاتی موجود به کاداستر حقوقی پیش‌شرط استقرار دفتر املاک گردید. در فرانسه، ایجاد چنین سیستمی صرفاً پس از نوسازی کاداستر در ۱۹۵۵ فراهم شد.

۲. The 2030 Agenda for Sustainable Development: این دستورکار در سپتامبر ۲۰۱۵ در اجلاس تاریخی سازمان ملل تصویب و از ابتدای ۲۰۱۶ اجرایی شده است. اهداف برنامه، جهانی است و تلاش‌ها برای پایان دادن به انواع فقر، مبارزه با نابرابری‌ها و مقابله با تغییرات آب‌و هوایی را مدیریت می‌کند. ۱۷ هدف اصلی و ۱۶۹ هدف فرعی، گستردگی و بلندپروازی این برنامه جهانی را نشان می‌دهد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

مذکور است (Oosterom, 2018). پیدایش کاداسترهای جامع برآیندی از این نیازهاست که به مدد پیشرفت‌های فنآوری تحقق یافته است.

کاداستر در این مفهوم، علاوه بر ایفاء نقش‌های سنتی، کاربردهای چندگانه در مدیریت زمین و منابع طبیعی داشته و با برقراری امنیت روانی و تضمین همزیستی اجتماعی نقشی انکارناپذیر در تحقق توسعه پایدار دارد. این سیستم، تعیین دقیق موقعیت و حدود اراضی، املاک و عارضه‌های طبیعی و همچنین تشخیص مالکین و ثبت حقوق، مسئولیت‌ها و محدودیت‌های وارده بر زمین را ممکن ساخته و بدین ترتیب، علاوه بر تثبیت و تضمین حقوق مالکیت، ابزاری برای تحقق ایده حکمرانی خوب در اختیار دولت قرار می‌دهد. در این دیدگاه، کاداستر از یک‌سو، در زمره «حقوق شهروندی» و از سوی دیگر، از «تکالیف و تعهدات دولت» تلقی می‌شود.

این تکلیف معطوف به تقاضای شهروندان نبوده و ماهیت «حکم» گونه آن در قبال دولت آن را در قلمرو نظم عمومی حقوقی و اقتصادی قرار می‌دهد (حبیبی درگاه؛ حنیفی، ۱۳۹۱: ۵۳).

کشورهای پیشرفته جهت اجرای کاداستر گام‌های اساسی برداشته و بی‌گمان توسعه‌یافتگی آنان بی‌ارتباط با اینگونه طرح‌های بنیادین نیست. کشور فرانسه نیز در این رابطه پیشگام است. پیوندهای تاریخی بین نظام حقوقی فرانسه و ایران و به‌ویژه تاثیرگذاری آن بر نظام اموال و مالکیت‌ها، فرانسه را به نمونه مناسبی برای مطالعه تطبیقی تبدل می‌کند. بررسی سیستم ثبت دو کشور نوعی همگرایی در ساختار و واگرایی در آثار و اصول حاکم بر ثبت را نشان می‌دهد[۱]. بااین‌حال، اتکاء ثبت بر اطلاعات صحیح کاداستری از اصول بنیادین حاکم در هر دو نظام ثبتی است. ارتباط ثبت و کاداستر، در فرانسه با نوسازی کاداستر در ۱۹۵۵ برقرار و کاملاً نهادینه گردیده اما در ایران این ارتباط با فرازونشیب همراه بوده است. بررسی ارتباط متقابل دو نهاد مذکور در کشورهای مورد مطالعه (۲) موضوع مقاله حاضر است که پس از بیان تحولات کاداستر از حیث مفهومی و ارتباط آن با ثبت (۱) ارائه می‌گردد.

---

۱. از حیث ساختار، در حال حاضر در هر دو نظام ثبتی جمع‌آوری و ثبت اطلاعات بر اساس مشخصات ملک صورت می‌گیرد. اما از حیث آثار و اصول حاکم وحدتی بین دو نظام حداقل، در ظاهر مشاهده نمی‌شود. ثبت فرانسه اعلامی است و دلیل مالکیت تلقی نمی‌شود در حالیکه ثبت در ایران صرفنظر از ابهاماتی که در خصوص نقش اثباتی یا ثبوتی آن در فرایند ایجاد و انتقال حق مالکیت وجود دارد، مثبت مالکیت است و ثبت اولیه ملک در دفتراملاک دارای اثر ایجادی است (مواد ۲۱، ۲۲ و ۲۴ ق ث).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

۱. کاداستر و تحولات آن

در طول تاریخ، رابطه انسان با زمین پویا بوده و این پویایی تأثیر مستقیمی بر ایجاد کاداستر و تحولات بعدی آن داشته است (Ting et al., 1999). بررسی این تحولات از حیث مفهومی و از نظر ارتباط با ثبت املاک موضوع قسمت حاضر است.

۱-۱. تعریف و تحول مفهومی کاداستر

مفهوم کاداستر در طی زمان بواسطه لزوم مطابقت با نیازها و اقتضائات جامعه و نیز بکارگیری فن‌آوری‌های جدید تکامل یافته است. کاداستر که در ابتدا صرفاً ناظر به جنبه مالیاتی و یا حقوقی املاک بود امروزه، به کمک تئوری سیستم‌ها و فناوری اطلاعات کاملاً بهبود یافته و دارای کاربردهای متعدد است. مشکلات روز دنیا در زمینه‌های محیط‌زیست، توسعه پایدار و عدالت اجتماعی کاداسترهای جامع را به عنوان مبنایی برای توسعه اقتصادی و ثبات اجتماعی در کشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه مورد توجه قرار داده است. بررسی تحولات مذکور موضوع این بخش است؛ اما پیش از آن، ارائه تعریفی از کاداستر بی‌فایده نخواهد بود.

۱-۲. تعریف لغوی و اصطلاحی

کاداستر را غالباً مشتق از کلمه یونانی Katastikhon به معنای «دفتری که مطالب آن خط به خط وارد شده» و گاه «فهرست اموال غیرمنقول» می‌دانند (Bloch et von Wartburg, 1964: 97)؛ اما در ریشه‌شناسی کاداستر وحدت‌نظر وجود ندارد و برخی با رد نظریات مطرح‌شده[1] معتقدند حدنگاری از ریشه یونانی katastatos در معنای «به‌خوبی مستقرشده[2]» و «به‌صورت معتبری تصدیق‌شده[3]» است (Maurin, 2009: 12). این نظریات نشان می‌دهد کاداستر در لغت نیز از معنای اصطلاحی دور نیفتاده و به وجوه مالیاتی و حقوقی زمین توجه داشته است.

در اصطلاح، کاداستر را «فهرستی جامع، دائمی، توصیفی و حاوی ارزیابی اموال غیرمنقول اعم از قطعات زمین یا املاک ساخته‌شده» می‌دانند (AFT, Lexique topographique). در بیانی دقیق‌تر، فهرست عمومی از داده‌های مربوط به املاک واقع در یک کشور یا منطقه خاص است که بر اساس

---

۱. برخی، ریشه کاداستر را واژه‌های لاتینی «caput یا capita» و «capitastrum» در معنای «واحدهای ملکی مشمول مالیات» و «دفتر مبنای مالیات» دانسته‌اند. برخی دیگر کاداستر را معرف سنگهای مربعی می‌دانند که برای تعیین‌حدود به کار می‌رفته‌اند. در این عصر، نقشه‌های تعیین‌حدود بر روی صفحات شیت موسوم به cadettes یا cadesse ترسیم می‌شدند. این صفحات بعداً با صفحات فلزی و سپس کاغذی جایگزین اما همان نام را حفظ کرده‌اند (Hegg, 1923: 18).

2. Bien établi

3. Valablement attesté

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

نقشه‌برداری بزرگ‌مقیاس از حدود املاک مذکور تهیه و به صورتی سیستماتیک و منظم ساماندهی و بروز می‌شوند (Zevenbergen, 2004). در ایران نیز قانون جامع حدنگار (کاداستر) که منبعد به‌اختصار «قانون جامع» نامیده می‌شود، در بندهای ۱ و ۲ ماده یک، با جایگزین ساختن واژه «حدنگار» به جای «کاداستر» تعریفی مشابه ارائه می‌دهد. امروزه، با توجه به ارتباط بسیار نزدیک کاداستر و ثبت، از عبارت «سیستم کاداستری» استفاده می‌شود و منظور سیستمی مرکب از «کاداستر» با تمرکز بر داده‌های مکانی و «ثبت زمین» با تمرکز بر داده‌های ملکی و حقوقی زمین است (Silva & Stubkjær, 2002).

۱-۲-۱. تحول مفهومی کاداستر

تحول مفهومی کاداستر را می‌توان در طیفی گسترده از توجه به کارکردهای مختلف مالیاتی، حقوقی و فنی کاداستر تا رویکرد تحلیلی نسبت به آن به عنوان یک «سیستم فنی–اجتماعی» مشاهده کرد. به‌طور سنتی، سیستم‌های کاداستری را با توجه مفهوم فلسفی حق مالکیت و نقش دولت در اثبات آن به دو نوع مالیاتی و حقوقی تقسیم می‌کنند (Maurin, 1990 : 33).

کاداستر مالیاتی– از قدیمی‌ترین انواع کاداستر است که با هدف اخذ مالیات و تقسیم عادلانه مالیات ملکی ایجاد شده است. در این سیستم، قانونگذار برای دولت صلاحیت اثبات حق مالکیت به رسمیت نمی‌شناسد؛ دولت، بر مبنای این مدل، اقدام به ساماندهی یک «سیستم انتشار سند[1]» برای اطلاع‌رسانی در خصوص وضعیت حقوقی ملک می‌نماید. برای نمونه در فرانسه که به موازات «کاداستر مالیاتی»، سیستم «ثبت اعلامی» مستقر است: کادستر مجموعه‌ای از مدارک و مستندات با ماهیت اداری است که بر حسب شهر تهیه و وضعیت فیزیکی املاک ساخته‌شده و ساخته‌نشده در سراسر قلمرو سرزمینی فرانسه را همراه با ارزیابی آنها نشان می‌دهد (Cornu, 2016: 143). ثبت نیز که وظیفه عمومی‌سازی حقوق عینی و برخی حقوق شخصی وارده بر املاک را به‌عهده دارد موجد حق نبوده و دلیل اثبات آن نیز تلقی نمی‌شود. ثبت، اثر مستقیمی بر روابط طرفین ندارد اما شرط قابلیت استناد سند نسبت به اشخاص‌ثالث است. در این سیستم، تمرکز بر اشخاص‌ثالثی است که در اطلاع از وضعیت حقوقی ملک ذینفع هستند؛ ازاین‌رو، اصل دسترسی آزاد به اطلاعات ثبتی طبق ماده ۲۴۴۹ ق. م به صراحت پذیرفته شده است (Piedelievre, 2014: 26s).

کاداستر حقوقی– در این سیستم، تأمین امنیت حقوقی مورد توجه خاص قانونگذار است. ثبت ملک دلیل «وجود حق مالکیت» و کاداستر دلیل «موقعیت و مساحت ملک» است. این دو نهاد مکمل یکدیگر بوده و دولت مسئولیت صحت آن را بر عهده دارد. سیستم کاداستری سوئیس نمونه کاملی از این نوع

1. Publicité des actes

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

است[۱]. در استان‌های آلزاس- موزل فرانسه نیز که میراث‌دار سیستم ثبت و کاداستر آلمانی (با تغییراتی) هستند، مندرجات کاداستر در مورد حدودی که مورد اعتراض واقع نشده‌اند، از قدرت اثباتی برخوردار است. همچنین در ایران قانونگذار «تشخیص و تثبیت موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور[۲]» را هدف کاداستر دانسته و بدین ترتیب، ارزش اثباتی آن را تلویحاً پذیرفته است[۳].

کاداستر چندمنظوره - کاداستر در این معنا سیستمی است که ضمن تأمین اهداف سنتی (مالیاتی و حقوقی)، نیاز سایر برنامه‌های عمرانی، اجتماعی و اقتصادی کشور که داده‌های مکانی در آنها نقش اصلی دارند نیز فراهم می‌سازد. رشد فزاینده شهرها و آسیب‌های زیست‌محیطی ناشی از توسعه تعاملات انسان با زمین، سیستم‌های کاداستری که غالباً بر اساس مدل دوبعدی ساماندهی شده‌اند را با چالش جدی فنی و حقوقی مواجه نموده است. نیاز به زمین و ضرورت حمایت از منابع طبیعی، موارد همپوشانی و تداخل حقوق عمومی و خصوصی را افزایش داده و تعیین نظام حقوقی این حوزه را ضرورت بخشیده است. پیدایش کاداسترهای جامع، سه‌بعدی و چندبعدی[۴] پاسخی به این نیازهاست (Paasch & al, 2016). در ایران نیز مقررات قانون جامع، تمایل قانونگذار به استقرار کاداستر چندمنظوره را نشان می‌دهد.

کاداستر به عنوان یک سیستم فنی-اجتماعی- در مفهوم جدید، کاداستر یک موضوع تغییرات فنی و اجتماعی جامعه تلقی می‌شود. هماهنگی سیستم‌های کاداستری با فن‌آوری‌های پیشرفته روز اجتناب‌ناپذیر است اما این سیستم‌ها باید با نیازهای اجتماعی جامعه نیز سازگار باشند. اموری نظیر تأثیر افزایش جمعیت بر کاربری و مدیریت زمین یا نوع خدماتی که در دهه‌های آینده از کاداستر انتظار می‌رود باید در نوسازی سیستم‌های کاداستری مورد توجه خاص قرار گیرند. با این دیدگاه، برخی کاداستر را یک سیستم فنی- اجتماعی توصیف می‌کنند که از یک‌طرف، نمایش قطعات زمینی با استفاده از تکنولوژی است و از طرف‌دیگر، بخشی از ترتیبات ساختاری مربوط به زمین و عملکردهای مختلف آن در جامعه است. در این نگاه، علاوه بر تجهیزات فنی پیشرفته و نظام قانونی مناسب، توجه به رابطه سه‌گانه مالک، ملک و جامعه

---

۱. قانون مدنی سوئیس در مورد ثبت و کاداستر تابع سه اصل کلی است: ۱. ایجاد و انتقال حق مالکیت بر اموال غیرمنقول مستلزم ثبت در دفتر املاک است (م ۶۵۶)؛ ۲. ثبت ملک در دفتر املاک، مستلزم نقشه‌برداری از ملک است (م ۹۵۰)؛ ۳. نقشه‌برداری مستلزم تحدید حدود حقوقی ملک می‌باشد (م ۶۶۹)(Orozco and Steudler, 2017). در این سیستم دولت مسئولیت جبران خسارات ناشی از ثبت را به‌عهده دارد (م ۹۵۵).

۲. ماده ۳ قانون جامع

۳. علیرغم عدم صراحت قانون، اعتقاد به ترجیح اطلاعات کاداستری بر سایر ادله اثبات دعوی در صورت تعارض، در دکترین طرفدارانی دارد (مهرآسا، جمشید و دیگران، ۹۹: ۳۸۶-۳۹۲).

۴. با اضافه شدن ابعاد «زمان، جزئیات و مقیاس» به عناصر «طول، عرض و ارتفاع» کاداسترهای چندبعدی پدیدار شده‌اند (Oosterom, 2018).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

نیز نقشی بنیادی در موفقیت سیستم کاداستر یک کشور دارد. ازاین‌رو، چنانچه در یک جامعه، سیستم اجرایی و قضایی به درستی عمل نکند، کاداستر، حتی با فرض کامل بودن قوانین و تجهیزات فنی نیز با شکست مواجه می‌شود. کارایی مطلوب کاداستر مستلزم آن است که نه تنها سیستم مذکور، بلکه دولت نیز به‌عنوان یک کل، قابل‌اعتماد باشد (Ottens & Stubkjær, 2008).

۲-۲-۱. تحول در ارتباط کاداستر و ثبت: از جدایی تا ادغام

بررسی سیر تاریخی ثبت و کاداستر نشان می‌دهد نهادهای مذکور که یکی با انگیزه‌های حقوقی و دیگری با اهداف مالیاتی شکل گرفته‌اند ابزارهایی در اختیار قدرت حاکم اعم از فئودالی، پادشاهی و دولتی جهت اعمال حاکمیت بر قلمرو سرزمینی خود بوده‌اند. با وقوع انقلاب صنعتی و تبدیل زمین به کالایی تجاری، کاداستر با هدف تضمین مالکیت بر زمین به عنوان پشتیبان فنی ثبت املاک مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما امروزه، نگرانی‌های مشترک جهانی برای مقابله با پدیده‌هایی چون توسعه شهرها، تغییرات جمعیتی، نابرابری‌های اجتماعی و آسیب‌های زیست‌محیطی بازنگری در نظام‌های ثبت و کاداستر و نزدیکی بیشتر آنها به یکدیگر را ناگزیر ساخته است (Kalogianni et al, 2020).

کاداستر ۲۰۱۴ بر همین مبنا، «حذف جدایی بین ثبت و نقشه» را یکی از بیانیه‌های اصلی خود قرار می‌دهد (Kaufmann & Steudler, 1998). پیشرفت فناوری اطلاعات، قابلیت ذخیره‌سازی و مدیریت اطلاعات زمین را بهبود بخشیده و ادغام داده‌ها را آسان‌تر ساخته است. ادغام ثبت و کاداستر از سه جنبه سازمانی، فنی و حقوقی مطرح و بر این‌اساس، سه سیستم معرفی می‌شود:

تا حدی ادغام‌شده[1]: ادغام صرفاً از جنبه سازمانی محقق می‌شود اما از حیث حقوقی و فنی، دو پایگاه داده وجود دارد که هیچ ارتباطی به یکدیگر نداشته و صرفاً نقشه گرافیکی ملک در پرونده ذخیره می‌گردد؛

ادغام‌شده[2]: ادغام در دو جنبه سازمانی و حقوقی محقق اما در جنبه فنی، دو پایگاه داده وجود دارد که به یکدیگر مرتبط هستند. بااین‌حال، سازگاری کامل بین داده‌های ثبتی و کاداستری به‌علت جدایی پایگاه داده‌ها وجود ندارد؛

کاملاً ادغام‌شده[3]: ثبت و کاداستر از جهات سازمانی، حقوقی و فنی ادغام و سازگاری کامل بین داده‌های ثبتی و کاداستری برقرار است (Fetai, 2015).

1. Partly merged
2. Merged
3. Fully merged

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

بسیاری از کشورها منجمله هلند، سوئد، فنلاند، نروژ، مجارستان، چک، اسکاتلند و یونان دارای کاداستر ادغام‌شده‌اند[۱] و بسیاری دیگر در این مسیر گام برمی‌دارند (Muparari, 2013).

در همین راستا، چهار سازمان اروپایی نیز در «موافقتنامه دیدگاه مشترک درباره همکاری در کاداستر و ثبت زمین[۲]» اطلاعات و خدمات این دو نهاد را برای توسعه پایدار اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در اروپا ضروری دانسته و معتقدند ادغام کاداستر و ثبت سبب بهبود داده‌ها از حیث کیفیت، به‌روز بودن، شفافیت و قابلیت دسترسی می‌گردد (Eurogeographics et al. 2012). بااین‌حال، ادغام به‌واسطه تفاوت در ماهیت و اهداف این دو نهاد، مقاومت سازمان‌های متولی و حساسیت داده‌های ثبتی و کاداستری آسان نیست. چالش اصلی، مغایرت داده‌ها از حیث مساحت و حدود ملک است. کشورهای مختلف راهکارهایی را برای رفع این تعارضات پیش‌بینی کرده‌اند. در سوئیس توصیف ملک در دفترامالاک مبتنی بر نقشه کاداستری است و این مندرجات از قدرت اثباتی برخوردارند[۳] و در مقدونیه، تعارض، با پیش‌بینی اولویت مساحت مندرج در کاداستر بر ثبت مرتفع شده است[۴].

۲. ارتباط کاداستر و ثبت در حقوق فرانسه و ایران

یکی از مشخصه‌های اصلی سیستم ثبت مطلوب، ابتناء آن بر یک کاداستر کاملاً سازمان‌یافته و دقیق است (Simler et Delebecque, 2014: 750) که به صورت ارتباط دائمی و متقابل بین ثبت و کادستر یا ادغام دو نهاد مذکور تحقق می‌یابد. بررسی این ارتباط در فرانسه و ایران که جهت درک عمیق‌تر با توصیف مختصر سیستم کاداستر دو کشور همراه می‌شود، موضوع قسمت حاضر است.

---

۱. در سوئد، نروژ و فنلاند مدیریت ثبت املاک به‌ترتیب در سال‌های ۲۰۰۸، ۲۰۰۷ و ۲۰۱۰ از دادگاه‌ها به سازمان ملی نقشه برداری و کاداستر منتقل شد. در هر سه کشور مدیریت ثبت و کاداستر به‌عهده یک سازمان دولتی است. در سوئد و نروژ یک دفتر ثبت عمومی برای درج اطلاعات حقوقی و کاداستری ملک وجود دارد اما در فنلاند به جز ثبت املاک، کاداستر نیز یک دفتر ثبت عمومی است و از گواهی کاداستر در خریدوفروش املاک استفاده می‌شود. در هر سه کشور داده‌های ملکی و گرافیکی در دو پایگاه داده مرکزی ذخیره می‌شوند اما، سوئد در مسیر ادغام کامل از طریق ادغام کلیه اطلاعات در یک پایگاه داده قرار دارد (Fetai, 2015).

2. Agreement "common vision" for cooperation on cadastr and land registrations

۳. بند یک ماده ۹۵۰ قم سوئیس ناظر به این قاعده است و بر این مبنا، بند ۲ ماده ۲۱۹ قانون تعهدات نیز جز در صورت شرط صریح مغایر، فروشنده را ضامن جبران خسارت در موردی که مساحت ملک در محل منطبق با مساحت مندرج در دفتر املاک مبتنی بر نقشه کاداستری، نباشد نمی‌داند.

۴. در مقدونیه طبق ماده ۵۷ آیین‌نامه تهیه نقشه‌های کاداستری، در صورت مغایرت، مساحت مندرج در کاداستر مبناست. در این موارد چنانچه مغایرت، کمتر ضریب خطای مقرر باشد، سازمان متولی راسا اقدام به اصلاح مساحت می‌کند اما اگر بیش از آن باشد، تغییر مساحت بدواً به اطلاع مالک می‌رسد. مالک می‌تواند در مرجع قضایی طرح دعوی نماید (Fetai, 2015).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

۱-۲. کاداستر فرانسه و ارتباط متقابل با ثبت

ایجاد یک سیستم ثبت عینی مستلزم اطلاع دقیق از کلیه املاک و اراضی واقع در یک قلمرو سرزمینی است. در فرانسه نبود یا بروز نبودن کاداستر همواره یکی از موانع فنی استقرار این سیستم تلقی و نهایتاً، پس از تجهیز کشور به کاداستر نوسازی‌شده است که قانونگذار به‌موجب مصوبه ۴ ژانویه ۱۹۵۵ راجع به اصلاح سیستم ثبت[1]، با ایجاد «پرونده املاک[2]»، ثبت شخصی فرانسه را به یک ثبت مختلط شخصی-عینی تبدیل می‌نماید. عملکرد منظم چنین سیستمی مستلزم ارتباط دائمی بین ثبت و کاداستر است. ارتباط متقابل این دو نهاد که به‌ترتیب تحت مدیریت ادارات ثبت و کاداستر که هر دو زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند، قرار دارد به‌موجب مصوبه فوق، آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۴ اکتبر ۱۹۵۵[3] و نیز مصوبه ۳۰ آوریل ۱۹۵۵ راجع به نوسازی و بروزرسانی کاداستر[4] پیش‌بینی شده است.

۱-۱-۲. کاداستر فرانسه

در این قسمت ضمن بررسی ارتباط متقابل کاداستر و ثبت، سیر تاریخی، مقررات حاکم و مستندات کاداستری این کشور به‌اختصار بیان می‌شود.

۱-۱-۱-۲. تاریخچه و مقررات

بعد از پیروزی انقلاب فرانسه مجلس موسسان متأثر از ایده‌های آزادی، برابری و برادری، جهت برقراری عدالت مالیاتی تمام مالیات‌های گذشته را نسخ و آن را به موجب قانون مصوب ۱۷۹۱ به یک مالیات واحد ملکی تبدیل کرد که با توجه به درآمد خالص املاک و بر اساس یک برابری نسبی بین مالکین تقسیم می‌شد؛ اما لازمه استقرار یک نظام مالیاتی عادلانه، شناسایی دقیق ملک، کاربری و درآمد آن بود که جز با برقراری یک سیستم کاداستر عمومی ممکن نبود (Maurin, 1990 : 33). پس از یک تجربه شکست در ۱۸۰۲، «کاداستر عمومی قطعه‌ای» که ناپلئون آن را تضمین مالکیت فردی می‌دانست، به

---

1. Décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière
لازم به توضیح است هدف انتشاری و اطلاع‌رسانی سیستم ثبت فرانسه سبب گردیده از عبارت «انتشار ملکی» برای توصیف این نظام استفاده شود و ادارات مسئول نیز «اداره انتشار ملکی Service de la publicité foncière» نامیده شوند؛ اما در مقاله حاضر جهت اختصار از عبارات مأنوس، «ثبت املاک» و «ادارات ثبت» استفاده می‌شود.
2. Fichier immobilier
3. Décret n°55-1350 du 14 octobre 1955 pour l'application du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière
4. Décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]
[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

موجب قانون مالی مصوب ۱۵ سپتامبر ۱۸۰۷ ایجاد گردید. کاداستر فرانسه به‌طور منظم تکامل یافته و دارای سه دوره متمایز است:

کاداستر ناپلئونی: به‌موجب قانون فوق ایجاد اما به‌واسطه عدم پیش‌بینی به‌روزرسانی نقشه‌های کاداستری و ارزیابی‌های مالیاتی نتوانست اهداف موردنظر قانونگذار را تأمین کند.

(JurisClasseur Notarial Répertoire, 2016, n° 4).

کاداستر نوسازی‌شده[1]: به‌موجب قانون ۱۶ آوریل ۱۹۳۰، نوسازی کاداستر در سراسر کشور مقرر و عملیات در ۱۹۷۴ تکمیل گردید. در این راستا، مقررات ثبت نیز به‌موجب مصوبه ۴ ژانویه ۱۹۵۵ اصلاح و کاداستر علاوه بر مأموریت مالیاتی، دارای یک نقش مدنی از حیث شناسایی املاک جهت ثبت معاملات غیرمنقول گردید. همچنین، مصوبه ۳۰ آوریل ۱۹۵۵ که نوسازی و بروزرسانی کاداستر را مقرر کرد، عملکرد این نهاد را از حیث ارتباط با ادارات ثبت بهبود بخشید (Siegrist, 2010 : n° 25-28).

کاداستر مجدداً بازسازی‌شده[2]: قانون ۱۸ ژوئیه ۱۹۷۴[3] در ماده ۶ خود اجازه داده است تا در کلیه مواردی که نقشه‌های کاداستری دقت و کیفیت لازم برای شناسایی دقیق املاک را ندارند، ملک مجدداً مورد نقشه‌برداری کاداستری قرار گیرد. این قانون کماکان مجری است (Siegrist, 2010: n° 48s).

۲-۱-۱-۲. مدارک و مستندات کاداستر

مستندات کاداستری فرانسه مبتنی بر قطعه[4] است و به‌صورت مستمر به‌روزرسانی شده و شامل دو بخش گرافیکی و نوشتاری است (JurisClasseur Notarial Répertoire, 2016 : n° 14s):

نخست. مدارک گرافیکی: طبق ماده ۱۱ مصوبه ۳۰ آوریل ۱۹۵۵ هر شهر مکلف به تحدیدحدود قلمرو تحت‌صلاحیت خود است[5]. نقشه‌های کاداستری یک شهر شامل یک تابلو موزائیک[6] است که

---

1. Cadastre Rénové
2. Cadastre Remanié
3. Loi n°74-645 du 18 juillet 1974

۴. قطعه، واحد پایه کاداستر است. آن بخشی یکپارچه از زمین است که به یک مالک (مفروز یا مشاعی/عمومی یا خصوصی) تعلق داشته و در یک ناحیه، بخش و شهر واحد واقع است. شناسایی یک قطعه بر اساس شناسه کاداستری شامل حرف یا حروفِ معرف بخش محل وقوع قطعه، و شماره‌ای است که بر اساس بخش مربوطه به آن اختصاص می‌یابد (BOI-CAD-DIFF-10-20191105, 5 nov. 2019, n 90). هر قطعه با توجه به استفاده متفاوتی که از قسمت‌های مختلف آن می‌شود، به زیربخش‌های مالیاتی تقسیم می‌گردد که با حروف کوچک الفبا نمایش داده می‌شوند (Maurin, 2009:31-32).

۵. قابل توجه آنکه در فرانسه، املاک عمومی فاقد درآمد، صرفاً تحدیدحدود می‌شوند اما به دلیل نداشتن درآمد و عدم شمول مالیات شماره‌گذاری نمی‌شوند. تحدیدحدود املاک عمومی اعم از طبیعی نظیر دریایی، رودخانه‌ای، یا مصنوعی شامل جاده‌ای، فرودگاهی و نظامی توسط مقام اداری متولی ملک مذکور و به صورت یکطرفه انجام می‌شود اما اشخاص ذینفع می‌توانند به عملیات اعتراض کنند و رسیدگی به اعتراض در صلاحیت قاضی اداری است (Maurin, 2009: 53).

6. Tableau d’assemblag

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

عموماً در مقیاس ۱/۱۰۰۰۰ تهیه و قلمرو شهر را با انعکاس بخش‌های کاداستری، راه‌های ارتباطی، آبراهه‌ها، وضعیت تراکم‌ها و نیز اسامی شهرهای مجاور نمایش می‌دهد[۱]. جهت تسهیل مدیریت کاداستر، حوزه یک شهر با هماهنگی شهردار و با لحاظ رسوم و مناسبات محلی به دو یا چند بخش با حدود غالباً طبیعی تقسیم و برای هر بخش[۲]، یک نقشه کاداستری موسوم به «اوراق قطعه‌ای[۳]» تهیه می‌شود. یک بخش می‌تواند شامل دو یا چند ناحیه[۴] باشد. ناحیه، مجموع قطعات واقع در یک محل است که بر حسب عرف‌وعادت محلی دارای نام خاص است. برای ناحیه، نقشه جداگانه تهیه نمی‌شود اما حدود و موقعیت آن بر روی نقشه بخش مربوطه منعکس می‌گردد (BOI-CAD-DIFF-10-20191105, 05 nov. 2019, n 20, 120; Maurin, 2009: 30). نقشه قطعات کاداستری مناطق شهری با تراکم بالا در مقیاس ۱/۵۰۰ و بعضاً ۱/۱۰۰ و برای مناطق غیرشهری در مقیاس ۱/۲۰۰۰ تهیه می‌شود[۵].

در حال حاضر، کلیه داده‌های گرافیکی، رایانه‌ای شده و از طریق نرم‌افزار «نقشه کاداستری رایانه‌ای» مدیریت می‌شوند[۶]. نقشه‌های کاداستری از سال ۲۰۰۸ به‌صورت رایگان از طریق اینترنت در دسترس عموم است.

دوم. مدارک نوشتاری: مدارک حاوی اطلاعات مالیاتی و ملکی شامل فیش‌های استاندارد ملکی[۱]، ماتریس کاداستری[۲]، فیش مشخصات راه‌ها[۳] و مجموعه مدارک مربوط به ارزیابی املاک[۴] است. کلیه

---

۱. این تابلو معمولاً یک صفحه است اما برای شهرهای بزرگ شامل چندین صفحه می‌شود. در این‌صورت یک نقشه کلی (Mappe d'ensemble) نیز برای انعکاس تمام قلمرو شهر تهیه می‌گردد.

۲. بخش‌ها بر حسب نوع کاداستر مربوطه با حروف بزرگ الفبا نامگذاری می‌شوند. بخش‌هایی که در آنها کاداستر مورد نوسازی قرار نگرفته با تک حروف A الی Z و بخش‌هایی که دارای کاداستر نوسازی‌شده‌اند، با دو حرف، به صورت AA الی AZ و یا BA الی BZ الی آخر نامیده می‌شوند. بر این‌اساس، شناسه یک بخش کاداستری شامل حرف یا حروف الفبای معرف بخش و یک شماره که بیانگر شماره صفحه نقشه می‌باشد مثلاً B1 که B نام بخش کاداستری است که مورد نوسازی قرار نگرفته و 1 که شماره صفحه نقشه است.

3. Feuilles parcellaires

4. Lieudit

۵. مقیاس بر اساس ضریب قطعه‌بندی (M) یعنی نسبت بین تعداد قطعات و مساحت در هکتار تعیین می‌گردد: اگر ضریب قطعه‌بندی در هکتار بیش از ۱۶ باشد، مقیاس تهیه نقشه ۱/۵۰۰، اگر کمتر از ۱۶ و بیش از ۴ باشد، مقیاس ۱/۱۰۰۰ و اگر کمتر از ۴ و بیش از ۶ دهم باشد مقیاس تهیه نقشه ۱/۲۰۰۰ است (BOI-CAD-REM-10-10-20120912, 12 sept. 2012).

۶. در راستای تخصص‌گرایی و نیز هماهنگی با سیاست اتحادیه اروپا جهت ایجاد زیرساخت واحد داده‌های جغرافیایی، انتقال مأموریت «تهیه و بروزرسانی نقشه‌های کاداستری» از اداره کل مالیه عمومی (DGFiP) به موسسه اطلاعات جغرافیایی و جنگلی (IGN) توسط دیوان محاسبات پیشنهاد شده است. نک:

Cour des comptes, Rapport public thématique, 20 juin 2018, «La DGFiP, dix ans après la fusion – Une transformation à accélérer», https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-dgfip-dix-ans-apres-la-fusion, p. 57

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

مدارک مذکور رایانه‌ای شده و از طریق نرم‌افزار «به‌روزرسانی اطلاعات کاداستری» مدیریت می‌شوند. این داده‌ها که به‌صورت منظم به‌روز می‌شوند امکان دسترسی به اطلاعات آخرین تغییرات شناخته‌شده در املاک را فراهم می‌سازند (BOI-CAD-DIFF-10-20191105, 2019 : n° 180).

سوم. ارزش حقوقی مستندات: مندرجات کاداستر فرانسه از ارزش اثباتی برخوردار نبوده و صرفاً یک قرینه تلقی می‌شوند. ثبت این اطلاعات در «پرونده املاک» نیز بر ارزش آنها نمی‌افزاید. اداره کاداستر صلاحیت رفع اشتباهات کاداستری که می‌تواند بر حق مالکیت طرف‌ها اثرگذار باشد را نداشته و صرفاً اطلاعات ثبتی راجع به املاک را در مستندات کاداستری آن‌ها منعکس و در صورت وقوع اشتباه در ثبت داده‌ها، نسبت به اصلاح آن مطابق با اطلاعات ثبتی ملک اقدام می‌کند. خارج از این مورد، مندرجات کاداستر صرفاً بر اساس توافق مالکین یا رأی قضایی و پس از ثبت آنها در «پرونده املاک» می‌توانند مورد اصلاح قرار گیرند (JurisClasseur Notarial Répertoire, 2016 : n° 101-105).

۲-۱-۲. ارتباط متقابل کاداستر و ثبت

پس از «نوسازی کاداستر» و «ایجاد پرونده املاک» هماهنگی و ارتباط متقابل این دو نهاد به موجب مقررات متعدد تضمین شده است[۵]. این تعامل تا آنجا پیش می‌رود که برخی ادغام کامل ثبت و کاداستر را پیشنهاد می‌دهند. این ارتباط متقابل در دو حالت نهادینه گردیده: تغییر در مشخصات کاداستری ملک، تغییر در وضعیت حقوقی آن (Piedelievre, 2014: 41-44).

---

۱. Fichiers fonciers standards: مجموعه فیش‌های حاوی مشخصات مالکین، املاک ساخته‌شده و نشده، املاک تقسیم‌شده، قطعات تفکیکی جدید و ملک اولیه قبل از تفکیک است (BOI-CAD-DIFF-10-20191105, 5 nov.2019, n 190-330).

۲. Matrice cadastral ماتریس کاداستری پرونده‌ای است که برای هر مالک یا بدهکار مالیاتی تهیه و کلیه املاک ساخته‌شده و ساخته‌نشده‌ای که او در آن شهر مالک است و یا در اختیار دارد را همراه با خلاصه وضعیت ملک، نشانی، مساحت، ارزیابی آنها و نرخ مالیات ملکی منعکس کرده و مرتباً بروز می‌شود (BOI-CAD-DIFF-10-20191105, 5 nov.2019, n 340-370).

۳. Fichier des voies (FANTOIR): یک پرونده ملی است و در آن برای هر شهر، مشخصات دقیق خیابان‌ها، مجموعه‌های ملکی که راه‌های داخلی آن نامگذاری نشده‌اند، نواحی و راه‌های بن‌بست بزرگ‌راه‌ها و کانال‌ها که برای آدرس دهی ضروری‌اند را احصاء کرده و هر ماه به‌روز می‌شود (BOI-CAD-DIFF-10-20191105, 5 nov.2019, n 400-410).

۴. این مدارک شامل اظهارنامه‌های مالکین و مستندات مربوط به تقویم ارزش اجاری املاک است (BOI-CAD-DIFF-10-20191105, 5 nov.2019, n 420-490).

۵. جزییات ارتباط بین ثبت و کاداستر به موجب مواد ۱۷ الی ۳۱ مصوبه ۱۴ اکتبر ۱۹۵۵ تشریح شده است. بعلاوه ماده ۱۴۰۲ ق ع مالیات‌ها نیز بر این قاعده تاکید می‌کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

۱-۲-۱-۲. تغییر در مشخصات کاداستری ملک

اداره کاداستر طبق مقررات مکلف است سالانه، هر نوع تغییر در مشخصات املاک که بر وضعیت حقوقی آنها اثرگذار نیست منجمله تغییر در مشخصات خیابان‌ها، شماره املاک، ساخت‌وساز یا تخریب املاک ثبت‌شده و نیز اصلاحات ناشی از تصمیمات اداری یا حوادث طبیعی را راسا تأیید و در مستندات کاداستری منعکس کند[۱]. این تغییرات باید توسط اداره مذکور در قالب صورت‌مجلسی که نمونه و شرایط تنظیم آن توسط اداره کل مالیه عمومی تعیین می‌شود، به اداره ثبت محل وقوع ملک ارسال شود[۲] اداره ثبت بمنظور اطلاع‌رسانی به کاربران، این اطلاعات را در پرونده املاک منعکس می‌کند. چنانچه از عدم رعایت تکالیف مذکور زیانی به اشخاص وارد شود دولت طبق قانون مسئول جبران خسارت وارده خواهد بود[۳].

۲-۲-۱-۲. تغییر در وضعیت حقوقی ملک

طبق قاعده کلی مندرج در ماده ۲ مصوبه ۴ ژانویه ۱۹۵۵ هیچ تغییری در وضعیت حقوقی ملک نمی‌تواند منجر به اصلاح مندرجات کاداستری ملک شود مگر آنکه سند یا رأی قضایی موید این تغییر قبلاً در پرونده املاک منعکس شده باشد. از طرف دیگر، به موجب ماده ۷ مصوبه فوق در هر سند یا رأی قضایی مشمول ثبت باید اطلاعات راجع به نوع، محل وقوع، مساحت و مشخصات کاداستری ملک موضوع آن قید گردد.

این الزام در مورد اسناد یا آرایی که موجد، ناقل یا اعلام‌کننده یک حق عینی غیرمنقول هستند، از طریق اخذ و انضمام یک خلاصه کاداستری حاوی مشخصات کامل ملک اجرا می‌شود. عدم پیوست خلاصه مذکور منجر به رد درخواست ثبت سند از طرف اداره ثبت می‌گردد. در اینصورت، با توجه به اینکه تاریخ تسلیم مدارک به اداره ثبت، تعیین‌کننده ترتیب و تاریخ ثبت سند و قابلیت‌استناد آن نسبت به اشخاص‌ثالث است، عدم ارسال می‌تواند منجر به مسئولیت مدنی مأمور تنظیم‌کننده سند گردد. در صورت انطباق سند از حیث مشخصات طرفین و ملک موضوع معامله با سوابق، تشریفات ثبت انجام و یک نسخه خلاصه کاداستری که مراتب ثبت سند بر روی آن منعکس گردیده به اداره کاداستر اعاده و بدین‌ترتیب، بانک اطلاعاتی کاداستر تکمیل و بروز می‌شود.

---

۱. این الزام در ماده ۳۳ مصوبه ۳۰ آوریل ۱۹۵۵ مقرر و در مواد ۳۶ مصوبه ۴ ژانویه ۱۹۵۵ و بند یک ماده ۱۵۱۷ قانون عمومی مالیات‌ها تاکید شده است.

۲. ماده ۲۶ مصوبه ۱۴ اکتبر ۱۹۵۵

۳. ماده ۳۶ مصوبه ۴ ژانویه ۱۹۵۵ و ماده ۲۴۵۰ ق.م

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

به‌علاوه، طبق ماده ۲۵ مصوبه ۳۰ آوریل ۱۹۵۵ هر تغییری در حدود یک ملک اعم از تقسیم[1] یا تفکیک[2] نیز باید به موجب نقشه‌ای که به هزینه و درخواست طرفین توسط نقشه‌بردار مجاز تهیه می‌شود، تأیید گردد. نقشه مذکور قبل از آنکه مبنای تنظیم سند قرار گیرد، جهت تأیید و شماره‌گذاری قطعات جدید به اداره کاداستر ارسال می‌شود. در این موارد، در سند تنظیمی علاوه بر حدود و مشخصات ملک اولیه، مشخصات هر یک از قطعات تفکیکی جدید نیز قید و همراه با نقشه به اداره ثبت ارسال می‌گردد[3]. در حال‌حاضر، با رایانه‌ای شدن ثبت، کاداستر و دفاتر اسناد رسمی، ارتباط متقابل نهادهای مذکور بصورت تبادل الکترونیک اطلاعات است[4].

۲-۲. کاداستر ایران و ادغام ناقص با ثبت

در ایران، با توجه به اهداف حقوقی ثبت، ارتباط این نهاد با کاداستر امری اجتناب‌ناپذیر است. طبق قانون ثبت، «تحدیدحدود» یکی از مراحل ثبت ملک و از وظایف اصلی ادارات ثبت اسناد و املاک کشور است. این عملیات در طول زمان و بر حسب امکانات موجود، به روش توصیفی، تهیه کروکی، نقشه‌برداری ثبتی و نهایتاً تهیه نقشه کاداستری املاک محقق شده است. بااین‌حال، ساماندهی دیرهنگام کاداستر مدرن در ایران، بهره‌مندی ثبت از این نهاد را با مشکل همراه ساخته است. تردیدی نیست که استقرار یک سیستم کاداستر مطلوب و متناسب با نیازهای جامعه می‌تواند با تضمین صحت، دقت و سرعت در ارائه اطلاعات ثبتی و مکانی املاک و عارضه‌های طبیعی، علاوه بر بهبود کارایی اقتصادی، زمینه‌ای فراهم کند تا افراد از حقوق مساوی برای دسترسی بر زمین برخوردار گردند. چنین سیستمی با تأمین امنیت مالکیت، توزیع مناسب و عادلانه فضاهای شهری و روستایی و حمایت از محیط زیست، تحقق عدالت اجتماعی و توسعه پایدار را ممکن می‌سازد (حبیبی: ۱۳۹۹: ۲۴۴-۲۴۹ و مشهدی، ۱۳۹۵: ۵۰-۶۹)؛ اما توصیف مختصر کاداستر ایران و بررسی ارتباط آن با ثبت، استقرار قریب چنین سیستمی را در کشور نوید نمی‌دهد.

---

1. Division
2. Lotissement

۳. قسمت آخر ماده ۷ مصوبه ۴ ژانویه ۱۹۵۵. ایجاد حق انتفاع، حق اعیانی یا اجاره موجد حق عینی، نسبت به قسمتی از یک ملک نیز به منزله تغییر حدود تلقی و این مقررات باید رعایت شود.

۴. مکانیزاسیون تدریجی ادارات ثبت از اواخر دهه ۹۰، شروع و منجر به تهیه برنامه رایانه‌ای «پرونده الکترونیک داده‌های حقوقی مربوط به اموال غیرمنقول- FIDJI» گردید. این برنامه، بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳ در کلیه ادارات مستقر و اجرایی گردیده و پروژه تله‌اکت (Télé @ ctes) نیز امکان ارسال الکترونیک داده‌های حقوقی، کاداستری و مالی بین دفاتر اسناد رسمی و ادارات ثبت، کاداستر و سایر شرکای حرفه‌ای را فراهم ساخته است (Suque-Cozic, 2014: 43).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

۱-۲-۲. کاداستر ایران

کاداستر در ایران برخلاف فرانسه، یک نهاد مستقل نبوده و همواره در ارتباط با ثبت املاک قابل توصیف بوده است. در این بخش ضمن بیان تاریخچه و حقوق موضوعه کاداستر، تکالیف دولت در این حوزه بیان می‌گردد.

۱-۱-۲-۲. تاریخچه و مقررات

در ایران، پیشینه ممیزی املاک برای تعیین مبنای مالیات به دوران هخامنشی بازمی‌گردد[۱]. این ممیزی در حکومت‌های بعد نیز کم‌وبیش ادامه می‌یابد؛ اما در اینکه ایرانیان از مساحی اراضی و املاک برای تأیید مالکیت نیز استفاده می‌کرده‌اند مستندی یافت نشد. بااین‌حال، در زمان ناصرالدین شاه کاداستر ملکی برای اولین‌بار مورد توجه قرار گرفت اگرچه هیچگاه به مرحله اجرا نرسید (احمدزاده، ۱۳۹۶: ۲۵).

پس از انقلاب مشروطه، قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۰۲ «تعیین حدود املاک با کمک نقشه‌کش» را مقرر نمود[۲]. الزام فوق در قوانین بعدی تکرار نشد و فقط آیین‌نامه ق ث ۱۳۱۷ تهیه نقشه برای ثبت برخی املاک را استثنائا مقرر ساخت. این استثناء ۳۰ سال بعد با اصلاح ماده ۷۵ آیین‌نامه، به کلیه املاک عمومیت یافت بااین‌حال، سطح اجرای آن در ادارات مختلف متأثر از کمبود نیروی نقشه‌بردار یکسان نبوده است[۳].

بیش از چهار دهه بعد از تصویب قانون ثبت، «نقشه‌برداری بزرگ مقیاس طرح‌های ثبتی املاک»، به‌موجب قانون سازمان نقشه‌برداری مصوب ۱۳۴۵ مقرر و از وظایف سازمان مذکور دانسته شد؛ اما لزوم پشتیبانی کاداستر از دفتراملاک قانونگذار را برآن داشت تا با به‌موجب ماده ۱۵۶ ق. ث الحاقی ۱۳۵۱ تهیه نقشه کاداستری املاک شهری را به سازمان ثبت محول نماید. دراین‌راستا، در قانون برنامه عمرانی پنجم توسعه اصلاحی ۱۳۵۴ نقشه‌برداری کاداستری شهرها و املاک مزروعی بر اساس اولویت، مقرر و

---

۱. در زمان داریوش اول، برای تعیین مالیات، ممیزی کامل اراضی زراعی و منابع کشاورزی در سراسر کشور و متصرفات به عمل آمد. به گفته هرودت، داریوش دستور می‌دهد جمهوری‌های یونانی واقع در آسیای صغیر نیز برای تعیین میزان مالیات آنها مساحی کنند (Maurin, 1990: 10).

۲. مواد ۴۲-۴۵ قانون. با توجه به ماده ۴۷، این الزام در مورد ابنیه و املاک کوچک که دارای حدود کاملاً معین و مشخص بودند اعمال نمی‌شد.

۳. طبق گزارش بهینه‌سازی طرح کاداستر کشور در فروردین ۸۴، پاسخ‌های دریافتی از ۲۹ اداره کل ثبت استان نشان می‌دهد در ٪۷۵ موارد نقشه‌ای در پرونده‌های ثبتی موجود نیست یا حداکثر یک کروکی ساده از ملک وجود دارد و حدود ٪۹۳ پاسخ‌ها بیانگر عدم وجود نقشه‌های کاداستری در این استان‌ها است (مرکز آموزش سازمان ثبت).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

کاداستر در شهرهای قزوین، مشهد و بخش‌هایی از تهران به اجرا درآمد اما با پیروزی انقلاب عملیات متوقف ماند[۱].

بعد از انقلاب، با تأمین مالی «طرح مقدماتی کاداستر» در قانون بودجه ۱۳۶۸ عملیات اجرایی کاداستر پس از شش سال، از ابتدای برنامه دوم توسعه در ۱۳۷۴ از مناطق جنگ‌زده خرمشهر و قصرشیرین، جزیره قشم و منطقه جنوب تهران آغاز گردید؛ اجرای این طرح نیز با مشکلات و محدودیت مواجه و با نتیجه مقصود همراه نشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶). از این‌رو، بعد از بیش از ۲۰ سال، قانونگذار طی قانون برنامه پنجم توسعه با تعیین محدودیت زمانی برای اجرای عملیات، سازمان ثبت را مکلف به تکمیل حدنگاری تا پایان برنامه ساخت[۲]. سازمان، در اجرای کامل این تکلیف قانونی نیز بازماند.

ناکامی اجرای کاداستر را ناشی از عوامل مختلف دانسته‌اند. ضعف مدیریتی، ساختاری و بودجه‌ای سازمان ثبت، عملکرد جزیره‌ای سازمان‌های مختلف، عدم رعایت استانداردهای ملی در تهیه نقشه‌های کاداستری، ضعف نظارتی بر دستگاه‌ها، نبود یا ضعف زیرساخت‌های لازم از لحاظ فنی، محدودیت قلمرو قانون به کاداستر شهری از آن جمله‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۸۶: ۹۲-۹۰). این موارد، پیش‌بینی طرحی جامع برای کاداستری کردن تمام قلمرو کشور و تعیین یک نهاد متولی را ضروری ساخت. «طرح جامع حدنگار (کاداستر)» نهایتاً در اسفند ۱۳۹۳ به تصویب مجلس رسید. در حال‌حاضر، قانون مذکور و آیین‌نامه‌های اجرایی آن مصوب ۲۳ فروردین ۱۳۹۵ و ۱۳ شهریور ۱۳۹۸ نظام حقوقی کاداستر کشور را شکل می‌دهند. شرح مذاکرات شورای نگهبان در رسیدگی به قانون فوق، پیشرفت اجرای کاداستر تا تاریخ مذکور را فقط یک درصد دانسته است[۳]. این قانون، در رفع بسیاری از ابهامات و نواقص موفق بوده است؛ اما به دور از اشکالات اساسی نیست.

---

۱. نک: پورکمال، محمد (۱۳۷۷)، مقدمه‌ای بر شناخت کاداستر و کاربردهای آن، صص ۸۵-۸۹

۲. بند یک قسمت واو ماده ۴۶. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری مصوب ۹۰ نیز در حکمی مشابه سازمان را مکلف به اجرای وظیفه مذکور ظرف دو سال کرد.

۳. نک:

http://nazarat.shorarc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=iyfPhhJwgpI=&TN=l7tLyhyOobj0SooAFUE3m48X1tALBzn9U9v1nJ4BAGpwN4hH7CRU1w==&MN=csaqpt/F9Oo=&id=XA/YnCZcadA=&tablename02=l7tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

۲-۱-۲-۲. تکالیف دولت در اجرای کاداستر در قانون جدید

قانون جامع، با هدف تعمیم کاداستر به سراسر کشور ضمن تعیین سازمان ثبت اسناد و املاک به عنوان متولی، تکالیفی را برای سازمان و سایر دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها به شرح زیر تعیین کرده است:

نخست. گسترش حوزه اجرای کاداستر به تمام قلمرو سرزمینی. قانون، اجرای عملیات حدنگاری را به سراسر کشور توسعه داده به نحوی که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نماند؛ بنابراین، علاوه بر املاک خصوصی و املاک اختصاصی دولت، کلیه املاک عمومی نیز مشمول کاداستر گردیده و سازمان مکلف شده است پس از حدنگاری با تعیین شناسه انحصاری نسبت به ثبت و صدور سند مالکیت برای آنها اقدام کند[۱]. بدین‌ترتیب، موضوعات کاداستری جایگزین قطعات ملکی شده است؛

دوم. ایجاد شبکه جامع تحدیدحدود املاک. اجرای صحیح کاداستر مستلزم تحدیدحدود و تثبیت موقعیت املاک به‌صورت یکپارچه و براساس مختصات جهانی است. امری که عدم رعایت آن از دلایل اصلی ناکارآمدی کاداستر ایران است، مقررات فوق در اقدامی شایسته این الزام را مقرر کرده است[۲]؛

سوم. ایجاد نظام جامع اطلاعات املاک و حدنگار. منظور ایجاد سامانه اطلاعات رایانه‌ای مکان‌محوری است که علاوه بر اطلاعات نقشه‌ها و اسناد مالکیت حدنگار، کلیه اطلاعات ثبتی، حقوقی و توصیفی املاک و عارضه‌های طبیعی کشور را دربردارد[۳]. با این مقرره، امکان ادغام ثبت و کاداستر از حیث فنی و حقوقی (ذخیره اطلاعات ثبتی و کاداستری در یک پایگاه داده) نیز فراهم شده است؛

چهارم. بروزرسانی نظام جامع اطلاعات املاک و حدنگار. سازمان مکلف گردیده تا کلیه اقدامات حقوقی و ثبتی انجام شده بر املاک موضوع این قانون اعم از معاملات قطعی و شرطی، تجمیع، افراز، تفکیک و اصلاحات که به صورت رسمی انجام می‌شوند را در نظام جامع به‌طور آنی ثبت کند[۴]؛

پنجم. ایجاد دفاتر املاک و اسناد الکترونیک و تبدیل کلیه اسناد مالکیت دفترچه‌ای به اسناد مالکیت کاداستری. انجام این تکلیف توسط سازمان تکمیل سامانه جامع اطلاعات را ممکن می‌سازد. از این‌رو، قانونگذار عدم اقدام دارندگان اسناد مالکیت برای تعویض سند ظرف مدت مقرر را سبب محرومیت آنها از دریافت خدمات ثبتی دانسته است؛

ششم. همکاری کلیه دستگاه‌های اجرایی با سازمان. طبق قانون دستگاه‌ها مکلفند تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره خود و نقشه‌های مختصات جغرافیایی املاک

---

۱. ماده ۳ قانون،

۲. مواد ۲-۴ آیین‌نامه‌اجرایی قانون مصوب ۱۳۹۵.

۳. ماده ۴ و بند ۳ ماده ۱ قانون.

۴. ماده ۵ قانون

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

مذکور را حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ اجرای قانون تهیه و جهت صدور سند مالکیت حدنگار در اختیار سازمان قرار دهند[۱]؛

هفتم. تهیه نقشه‌های موردنیاز سازمان توسط سازمان نقشه‌برداری و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح. قانون این سازمان‌ها را مکلف به تهیه نقشه‌های مورد نیاز سازمان کرده است[۲].

در اجرای قانون، سازمان در اقدامی شایسته نسبت به تهیه برنامه‌ای موسوم به «برنامه‌ریزی عملیاتی در راستای اجرای قانون جامع حدنگار» اقدام و فعالیت‌های اصلی، زمان، هزینه، الزامات و چگونگی انجام آنها را پیش‌بینی کرده است. در این برنامه، اجرای کاداستر مستلزم آرشیو الکترونیکی ۲۸ میلیون پرونده ثبتی و بررسی و تضمین صحت تثبیت عرصه ۱۱ میلیون پلاک ثبتی دانسته شده و دارای چندین گام عملیاتی شامل: «حدنگاری پلاک‌های ثبتی»، «داده‌آمایی جریان ثبتی مکان‌محور[۳]» «تدقیق مرز واحدهای ثبتی بر اساس حدنگاری پلاک‌های ثبتی»، «تهیه و جانمایی نقشه کاداستری[۴]» و در نهایت، «تثبیت[۵]» جهت انطباق دقیق داده‌های ثبتی و کاداستری با واقعیت محل می‌باشد (سازمان ثبت، ۱۳۹۷).

با این‌حال، بررسی برنامه‌های عملیاتی سازمان در سال‌های ۹۷- ۹۸ و برنامه چهارساله ۱۳۹۹-۱۴۰۲ نشان می‌دهد علیرغم تلاش و برنامه‌ریزی‌های انجام‌شده، سازمان نتوانسته است به دلایل مختلف

---

۱. ماده ۹ و تبصره م ۳ قانون

۲. ماده ۱۰ قانون.

۳. در این فعالیت، کلیه اطلاعات هندسی مربوط به اقدامات ثبتی و قانونی که از ابتدای ایجاد یک پلاک ثبتی نسبت به آن اعمال گردیده، باید به ترتیب و با تأیید تاریخ در نظام جامع وارد شود. با توجه باینکه تحدیدحدود اکثر پلاک‌های ثبتی تا دهه ۵۰، بدون نقشه‌برداری و به صورت توصیفی انجام و بسیاری از تغییرات فیزیکی و حقوقی وارده بر اراضی و املاک در پرونده ثبتی منعکس نگردیده، وضعیت ثبتی ملک و نقشه‌های موجود در سوابق، با وضعیت موجود محل منطبق نیست به نحوی تعیین میزان مالکیت اشخاص در برخی املاک به یک چالش برای ادارات ثبت در پاسخ به استعلامات بدل گردیده، از این‌رو، انجام این فعالیت اجتناب‌ناپذیر است.

۴. تهیه و جانمایی نقشه، فعالیت اصلی در تکمیل نظام جامع است و کلیه املاک شهری، روستایی، زراعی، دولتی و عمومی را شامل می‌شود. در برنامه، صرفاً تهیه و جانمایی نقشه املاک شهری و حومه، وظیفه سازمان تلقی گردیده و انجام این فعالیت نسبت به سایر مناطق، حسب مورد، به عهده بنیاد مسکن، سازمان امور اراضی و سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری دانسته شده است (سازمان ثبت، ۱۳۹۷، ۸۰-۱۰۷).

۵. این فعالیت بسیار مهم و ضامن صحت و کامل بودن اطلاعات نظام جامع است و منظور مطابقت، موزاییک، رفع گپ و تداخل احتمالی محدوده هندسی ملک با محدوده‌های هندسی موجود در سایر لایه‌های نظام جامع و مطابقت وضع موجود آن با سوابق ثبتی است به نحوی که در هنگام تثبیت ملک حق کسی ضایع نشود و اطلاعات هندسی و توصیفی ملک به صورت دقیق و بدون هیچ گونه تعارضی در موقعیت واقعی خود قرار گیرد (سازمان ثبت، برنامه‌ریزی عملیاتی).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

به‌ویژه عدم اختصاص بودجه و عدم همکاری مناسب دستگاههای موضوع ماده ۹، ظرف ۵ سال مقرر در قانون اهداف تعیین‌شده را بطور کامل محقق سازد[۱].

۲-۲-۲. ادغام ناقص ثبت و کاداستر

در ایران با توجه به نقش حقوقی ثبت، قانونگذار، ثبت املاک بر مبنای «تحدیدحدود عمومی[۲]» را مقرر و جز در موارد استثناء تحدیدحدود اختصاصی را اجازه نداده است. این امر قصد مقنن برای تسهیل تشخیص ارتباط فیزیکی املاک با یکدیگر را با توجه به نقش آن در تثبیت مالکیتها نشان می‌دهد اما نبود امکانات نقشه‌برداری در دهه‌های اول بعد از تصویب قانون، این عملیات را به یک تحدیدحدود توصیفی محدود ساخت. تهیه نقشه ثبتی برای ثبت ملک و تغییرات آن، از دهه ۵۰ برای کلیه املاک الزامی گردید. اثرگذاری نقشه‌های ثبتی در تعیین موقعیت و حدود املاک قابل‌انکار نیست اما نقشه‌های مذکور به دلیل جزیی‌نگر بودن و عدم نمایش کامل محیط پیرامونی از کارایی نقشه‌های کاداستری در تثبیت حدود و مالکیت برخوردار نبودند. ارزش و اهمیت املاک واقع در شهرها واگذاری تکلیف کاداستر شهری در ۱۳۵۱ به سازمان ثبت را درپی داشت اما این واگذاری نیز به دلیل عدم اجرای صحیح قانون، تحولی اساسی در وضعیت ثبت و کاداستر ایجاد نکرد. نهایتاً، قانونگذار با هدف رفع نواقص و موانع موجود، با تصویب قانون جامع در ۱۳۹۳ ضمن تجویز ادغام کامل ثبت و کاداستر از جنبه‌های سازمانی، حقوقی و فنی، سازمان ثبت را متولی حدنگاری در سراسر کشور قرار داد؛ اما سیستم کاداستر ایران (ثبت و کاداستر) به دلایل زیر کماکان ناقص و سازگاری کامل بین داده‌های دو نهاد با یکدیگر و با واقعیت برقرار نیست:

نخست. نظام جامع، منعکس‌کننده آخرین وضعیت فیزیکی و حقوقی املاک و عارضه‌های طبیعی نیست؛ زیرا: اولاً قانونگذار صرفاً آن دسته از تغییرات که به صورت رسمی انجام می‌شوند نظیر تفکیک، تجمیع و افراز را قابل ثبت در سامانه می‌داند[۳] و در خصوص ضبط و ذخیره اطلاعات مربوط به تغییرات فیزیکی املاک که به صورت رسمی انجام نشده یا ناشی از حوادث طبیعی یا ساخت‌وساز، تخریب و تغییر

---

۱. برای نمونه، در مورد فعالیت تکمیل و بروزرسانی نقشه مناطق شهری با مساحت کل ۱/۳۵۰/۰۰۰ هکتار، تا پایان سال ۹۸ که سال پایانی اجرای قانون است، اقدامی صورت نگرفته و فعالیت تثبیت نیز صرفاً نسبت به ۵۴۰/۰۰۰ هکتار از آن انجام شده است. همین وضعیت در مورد تهیه و جانمایی نقشه زمین‌های کشاورزی که باید توسط سازمان امور اراضی با نظارت سازمان انجام شود جاری است. در این مورد، از مجموع ۱۶/۴۷۶/۶۰۸ هکتار اراضی زراعی، فعالیت مذکور صرفاً نسبت به ۸۸۲/۸۸۲ هکتار تا پایان سال ۹۸ انجام شده است. در مورد تثبیت این اراضی، وضعیت بمراتب بدتر است و فقط نسبت به تثبیت ۵۴۰/۲۵۲ هکتار اقدام گردیده است. در مورد اراضی و املاک تحت‌تولیت سازمان جنگلها، مراتع نیز برای مثال در استان تهران تا پایان سال ۹۸ از مجموع ۴۱۵۸ قطعه جانمایی‌شده به مساحت ۱، ۱۳۶، ۰۹۵ هکتار، صرفاً ۱۹۰ قطعه با مساحت ۳۸، ۸۹۷ هکتار تثبیت شده است (سازمان ثبت، گزارش عملیاتی ۱۳۹۹-۱۴۰۲ و مردادماه ۹۹).

۲. مواد ۱۴ به بعد ق ث ۱۳۱۰

۳. ماده ۵ قانون جامع و ماده ۹ آیین‌نامه‌اجرایی آن

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

کاربری آنهاست، هیچگونه مقرره‌ای ندارد؛ ثانیاً در مورد تغییر در وضعیت حقوقی ملک نیز با توجه به قانون حاکم[۱] و رویه قضایی مستقر که اسناد عادی املاک را می‌پذیرد، بسیاری از انتقالات به صورت عادی انجام شده و اساساً در دفتراملاک منعکس نمی‌شوند. ممنوعیت معاملات رسمی نسبت به املاک مجهول‌المالک[۲] نیز بر حجم معاملات عادی املاک می‌افزاید.

در واقع، ثبت ایران اگرچه با توجه به اصول اساسی حاکم بر آن[۳] نظامی پویاست که در آن ثبت ملک و حقوق عینی وارده بر آن و به‌روزرسانی مندرجات دفتراملاک (حقوقی و فیزیکی) مورد توجه قانونگذار بوده است (طباطبایی حصاری، ۸۹: ۲۳۲)؛ بااین‌حال، با توجه به اینکه طبق مقررات جاری، صرفاً آن دسته از تغییرات فیزیکی املاک که به‌صورت رسمی انجام می‌شوند در دفتراملاک به ثبت می‌رسند و سایر موارد از جمله تغییرات غیررسمی، تخریب، ساخت‌وساز و غیره انعکاسی در دفتراملاک ندارند، ثبت ایران از حیث اطلاعات مذکور به یک ثبت ایستا نزدیک شده است. همین وضعیت، با توجه به انتقالات ارثی ثبت‌نشده[۴] و نیز انتقالاتی که به‌صورت غیررسمی منعقد و در دفتراملاک به ثبت نمی‌رسند، با شدت کمتری در مورد تغییر در وضعیت حقوقی املاک جاری است.

دوم. تکلیف مقرر در قانون برای حدنگاری سراسر کشور به دلایل مختلف تاکنون بطور کامل اجرا نشده از این‌رو، اطلاعات نظام جامع راجع به املاک و موضوعات کاداستری ناقص است؛

سوم. به‌روزرسانی نقشه‌ها و مستندات کاداستری پیش‌بینی نشده است. قانون در تعریف کاداستر، به‌روزسانی آن را اشاره می‌کند اما هیچ مقرره‌ای در قانون، بهنگام‌سازی دوره‌ای نقشه‌ها و اطلاعات کاداستری و چگونگی آن را تعیین نکرده است. در برنامه عملیاتی، به‌روزسانی کاداستر شهری به میزان سالیانه ۱۰ درصد مقرر گردیده اما بررسی برنامه چهارساله عملیاتی نشان می‌دهد حداقل تا پایان ۹۸ اقدامی در این خصوص انجام نشده است. این امر، ایستایی کادستر و عدم انطباق نقشه‌ها و مستندات با وضعیت واقعی ملک را سبب می‌گردد؛

چهارم. سازگاری کامل بین داده‌های ثبتی و کاداستری وجود ندارد. با توجه به تحدیدحدود توصیفی اکثر پلاک‌های ثبتی در دهه‌های ابتدایی بعد از تصویب قانون، اجرای دقیق کاداستر رقومی، ناسازگاری بین داده‌های کاداستری و داده‌های توصیفی مندرج در دفتراملاک و پرونده‌های ثبتی را در حجم زیادی

---

۱. ماده ۶۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

۲. منظور ملکی است که ظرف مهلت مقرر (شصت روز از تاریخ انتشار آگهی مقدماتی موضوع ماده ۱۰ ق ث) به وسیله اظهارنامه درخواست ثبت آن نشده یا اظهارنامه آن در مهلت قانونی به اداره ثبت صالح اعاده نگردیده است حتی اگرچه دارای مالک معلوم باشد.

۳. موضوع مواد ۲۲ الی ۲۶ – ۴۶ الی ۴۸ – ۷۲ و ۸۹ ق ث

۴. قانون ثبت در خصوص مهلت وراث برای ثبت انتقالات ارثی ساکت است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

آشکار ساخته است. پیش‌بینی افزایش تعداد هیات‌های نظارت برای رسیدگی به این موارد در قانون، توجه قانونگذار به این موضوع را نشان می‌دهد[۱]. تعیین هیات نظارت برای رسیدگی به اختلافات حاصل از اجرای کاداستر یکی از نقاط قوت قانون است بااین‌حال، چون هیات امکان داوری و حصول سازش بین طرفین را ندارد پیش‌بینی نهاد داوری یا اعطاء چنین اختیاری به هیات می‌توانست قطعیت و شفافیت اطلاعات ثبت را تأمین و رجوع به مراجع قضایی را بکاهد[۲].

پنجم. در قانون، قاعده حل تعارض در صورت ناسازگاری بین داده‌های کاداستری و ثبتی پیش‌بینی نگردیده است. در فرایند ادغام، ناسازگاری بین داده‌ها امری طبیعی است اما آنچه اهمیت دارد میزان ناسازگاری و طریق حل آن است. برخی کشورها نظیر سوئیس، آلمان، کرواسی و مقدونیه، برای حل تعارض، ترجیح داده‌های کاداستری از حیث مساحت و حدود بر داده‌های ثبتی را پیش‌بینی کرده‌اند (Papakiriakou, 2005)؛ اما در ایران، قانونگذار راه‌حل رفع تعارض بین داده‌های کاداستری و ثبتی را در مواردی که مغایرت ناشی از اشتباهات ثبتی باشد، طرح در هیات نظارت و در غیر اینصورت اقامه دعوی در مرجع قضایی دانسته است[۳]. این امر، جدای از عدم شفافیت و قطعیت داده‌های نظام جامع، هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی رسیدگی قضایی نیز به شهروندان و دولت تحمیل می‌کند.

نتیجه

کاداستر محصول رابطه پویای انسان با زمین است. سیر تحول کاداسترهای تک‌بعدی به کاداسترهای جامع نقش روزافزون این نهاد در زندگی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه را نشان می‌دهد. کاداستر جامع ابزار کنترلی است که در قدرت و منافع ایجاد تعادل کرده و با تضمین حق انسان بر زمین در زمره «حقوق شهروندی» قرار می‌گیرد. کاداستر درعین‌حال، از «تکالیف دولت» است. دولت موظف است حقوق عینی و دارایی‌های غیرمنقول شهروندان را مورد شناسایی و حمایت قرار دهد و همزمان از حقوق عمومی وارده بر زمین حمایت کند. جمع و تأمین این منافع گاه معارض، ارتباط و تلفیق اطلاعات حقوقی

---

۱. تبصره دو ماده ۱۳ قانون

۲. برای نمونه در آلزاس–موزل فرانسه بموجب مواد ۱۶ و ۱۷ قانون کاداستر ۲۳ مارس ۱۸۸۴، نهاد داوری برای رفع اختلاف حدود املاک مجاور مقرر گردیده. طبق این مواد، در صورت عدم توافق طرفین حد قدیمی مندرج در کاداستر یا حدی که داور راسا با توجه به اطلاعاتی که در اختیار دارد تعیین می‌کند، به عنوان حد موقتی تعیین و بصورت خط تیره، نقطه روی نقشه نشان داده می‌شود. با تعیین حد موقت، طرفین دو سال مهلت دارند تا نسبت به حد مذکور و یا حدی متفاوت توافق کنند. در اینصورت، حد موردتوافق در روی نقشه به صورت قطعی منعکس می‌شود (Siegrist, 2010: n° 66_67). در پایان مهلت دو سال، در صورت عدم اعلام توافق طرفین یا عدم اقامه دعوی، حد موقت تعیینی داور، طبق ماده ۲۴ قانون که به موجب قانون ۶ مارس ۲۰۱۷ اعتبار مجدد یافته است، قطعی تلقی می‌گردد.

۳. ماده ۱۳ قانون

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

زمین و داده‌های کاداستری را ضروری می‌سازد. پیشرفت‌های فن‌آوری، ادغام این دو نهاد را تسهیل و با ورود نقشه‌برداری رقومی، کاداستر به مبنایی برای سیستم‌های مدیریت زمین تبدیل می‌شود.

ایران و فرانسه بی‌تأثیر از این تحولات نبوده‌اند. در فرانسه، قانونگذار پس از نوسازی کاداستر، ضمن اصلاح رژیم ثبت در ۱۹۵۵ به کاداستر اساساً مالیاتی این کشور، یک نقش مدنی به عنوان پشتیبان فنی سیستم ثبت اعطاء کرده است بدون اینکه این ارتباط به ادغام کامل آنها منجر شود. این اصلاح، گرچه کاداستر فرانسه را از قدرت اثباتی برخوردار نکرد اما شناسایی فیزیکی ملک را با دقت و صحت بالا ممکن ساخته است. همگرایی دو نهاد مذکور در قالب ارتباط متقابل، توانسته است «امنیت مالیاتی» و «امنیت حقوقی» را از طریق تأمین و تبادل اطلاعات صحیح، کامل و به‌روز در خصوص هویت مالکین و مشخصات املاک تضمین نماید. بعلاوه، با توجه به به‌روزرسانی منظم کاداستر و الحاق دیگر لایه‌های اطلاعاتی به آن، امروزه، استفاده از کاداستر به امور مالیاتی یا پشتیبانی ثبت محدود نمانده و به‌عنوان یک پایگاه داده‌های مکانی در زمینه آمایش سرزمینی، مدیریت منابع طبیعی، حمایت از محیط‌زیست و تحلیل آماری دارای کاربرد اساسی است.

در ایران، قانون جامع، ادغام کامل این دو نهاد از جهات سازمانی، حقوقی و فنی را اجازه داده است. بااین‌حال، عدم اجرای کامل کاداستر و نیز کاستی‌های قانون نظیر ابهام در ارزش اثباتی مندرجات کاداستر[۱]، ناسازگاری بین داده‌های ثبتی و کاداستری، عدم پیش‌بینی قاعده حل تعارض، شکست نسبی طرح را سبب می‌شود. کاداستر ایران بر خلاف فرانسه، منعکس‌کننده وضعیت فیزیکی روز املاک و موضوعات کاداستری نیست و عدم پیش‌بینی به‌روزرسانی دوره‌ای آن به ناکارآمدی آن در آینده‌ای نزدیک می‌انجامد.

نتیجه آنکه کاداستر اساساً مالیاتی فرانسه علیرغم نداشتن ارزش اثباتی توانسته است در نتیجه به‌روزرسانی منظم و ارتباط سیستماتیک با ثبت، در تأمین امنیت حقوقی بازار املاک مشارکت فعال داشته باشد. در حالی‌که در ایران، کاداستر با وجود ادغام دو نهاد دفتراملاک و کاداستر حقوقی، در دستیابی به این هدف ناتوان بوده است.

کارآمدی کاداستر ایران به‌عنوان ابزاری جهت تأمین امنیت حقوقی و توسعه پایدار مستلزم آن است که:

نخست. اراده عمومی لازم در سطح حاکمیت برای اجرای صحیح و اصولی کاداستر ایجاد شود و اولین گام در این مسیر، تخصیص بودجه، اختیارات و امکانات لازم به نهاد متولی همراه با تعیین

---

۱. پیش از این، در تبصره یک ماده ۱۵۶ ق. ث به صراحت اعتبار نقشه کاداستری در دعاوی قضایی پذیرفته شده بود اما قانون جامع در مورد ارزش اثباتی مندرجات کاداستری ساکت است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

ضمانت‌اجرای مؤثر برای عدم همکاری سایر دستگاه‌ها در اجرای قانون است؛ امری که متاسفانه تاکنون به خوبی محقق نشده است[۱].

دوم. با بهره‌گیری و بومی‌سازی دستاورد دیگر کشورها در زمینه کاداستر از جهات فنی و حقوقی، نسبت به رفع نواقص نظام کاداستر که بخشی از آن مورد اشاره قرار گرفت، اقدام شود؛

سوم. با توجه به هدف اصلی قانون که ایجاد یک زیرساخت اطلاعات مکانی با قابلیت الحاق لایه‌های مختلف به آن است و راه‌اندازی سامانه کاداستر بین سازمان و حدود ده هزار دستگاه دولتی نیز با این هدف صورت گرفته[۲]، لازم است در فرایند ادغام داده‌های مختلف، مفهوم «ادغام داده‌های مشترک[۳]» مورد توجه قرار گیرد. در این صورت نظامی شفاف، ساده، منعطف و استاندارد برای زیرساخت داده‌های مکانی فراهم گردیده و از تعارض منافع بین دستگاه‌های مختلف جلوگیری خواهد شد.

---

۱. تردید در توانایی سازمان ثبت بعنوان یک نهاد زیرمجموعه قوه قضاییه در اجرای کاداستر، در حالی‌که بسیاری از اطلاعات مورد نیاز در اختیار دستگاه‌های قوه مجریه قرار دارد (مشهدی، ۱۳۹۵، ۹۶) می‌تواند از دلایل احتمالی باشد. پیشنهاد تشکیل شورای راهبری حدنگاری متشکل از نمایندگان کلیه دستگاههای ذیربط (حبیبی، ۱۳۹۹، ۲۵۱) نیز در این راستا قابل تفسیر است.

۲. سازمان ۳۴۰ لایه اطلاعاتی با توجه به دستگاه‌های دولتی ذیربط پیش‌بینی نموده که ۲۸ لایه آن مربوط به خود سازمان و اداره کل کاداستر است (سازمان ثبت، لیست لایه‌های کاداستری).

۳. اجرای این ایده مستلزم رعایت چهار اصل: احترام به استقلال سازمانی نهادها؛ استفاده از لایه‌های اطلاعاتی موضوعی همراه با تعریف مشخص ذینفعان و مسئولیت‌ها و جریان داده‌ها؛ استفاده از یک مرجع ژئودزیک مشترک؛ تعیین موقعیت جغرافیایی به‌عنوان تنها رابط بین لایه‌های مختلف اطلاعاتی است (Orozco and Steudler, 2017).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

فهرست منابع

فارسی

احمدزاده، محمد امیر (۱۳۹۶)، «مراحل سه‌گانه تحول دولت در ایران دوره ناصرالدین شاه قاجار»، فصلنامه علمی- پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهرا، ش ۳۵

افتخارجهرمی، گودرز (۱۳۶۶)، جزوه درسی حقوق ثبت تطبیقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

پورکمال، محمد (۱۳۷۷)، مقدمه‌ای بر شناخت حدنگاری و کاربردهای آن، تهران: انتشارات مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران

حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۹)، «مفهوم حدنگاری، کارکرد و آثار آن»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ش ۳

حبیبی درگاه، بهنام؛ حنیفی، مهران (۱۳۹۱)، حقوق حدنگاری (ثبت نوین)، تهران: انتشارات گنج دانش

طباطبایی حصاری، نسرین (۱۳۸۹)، «بررسی تطبیقی نظام ثبت املاک با تاکید بر نظام ثبت املاک در ایران»، فصلنامه حقوق دانشگاه تهران، دوره ۴۰، ش ۲.

مشهدی، علی (۱۳۹۵)، حقوق کادستر، چاپ اول، تهران: خرسندی

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، گزارش بررسی وضعیت طرح جامع حدنگاری کشور، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه مسکن و شهرسازی)، ش ۸۸۰۸، انتشار ۸۶/۱۱/۰۷؛ گزارش بررسی فنی حدنگاری، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، ش ۱۲۲۳۷، انتشار ۹۰/۱۱/۲۵؛ گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره طرح جامع حدنگاری، دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق خصوصی)، ش ۱۳۲۵۶، انتشار ۹۲/۰۷/۲۸.

مهرآسا، جمشید؛ حسنی، علیرضا؛ روحانی‌مقدم، محمد (۱۳۹۹)، «بازپژوهی در مفهوم «حدنگاری» و نقش آن در اثبات دعاوی ملکی»، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ش ۱۱

غیرفارسی

انگلیسی

Eurogeographics, PCC, ELRA, and EULIS. (2012). «2013 cadastre and land registry vision, an agreement "common vision" for cooperation on cadastre and land registry issues», Retrieved 03/03/2021 from: https://www.clge.eu/wpcontent/uploads/2019/06/13_10_23_Common_Vision_Paper_CLGE_ELRA_Eulis_EuroGeographics_PCC.pdf

FETAI, B. (2015), «ANALYSING THE EFFECTS OF MERGING LAND REGISTRATION AND cadastre», Retrieved 20/12/ 2020 from: http://essay.utwente.nl/84001/1/fetai.pdf

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

Kalogianni E.; Oosterom, P. V.; Dimopoulou, E.; Lemmen, Ch., (2020), «3D Land Administration: A Review and a Future Vision in the Context of the Spatial Development Lifecycle», Retrieved 15/01/2021 from: https://www.mdpi.com/2220-9964/9/2/107?type=check_update&version=6

Kaufmann J., Steudler D. (1998), «Cadastre 2014, A Vision for A Future Cadastral System», Retrieved 13/01/2021 from: https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastre2014/presentation/2002-05-kaufmann-granada-cad2014-paper.pdf

Krigsholm. P., Riekkinen. K., Stahle. P., (2020), «Pathways for a future cadastral system: A socio-technical approach», Retrieved 04/01/2021 from: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837719318460

Muparari, T. N. (2013), «Evaluation of mergers of cadastral system: A corporate cultural perspective», Retrieved 05/01/2021 from: https://webapps.itc.utwente.nl/librarywww/papers_2013/msc/la/muparari.pdf

Oosterom, P. V. (2018), «BEST PRACTICES 3D CADASTRES, FIG publication», Retrieved 23/12/2020 from: http://www.gdmc.nl/3Dcadastres/FIG_3DCad.pdf

OROZCO, Carmen Vega ; STEUDLER, Daniel (2017), Report of Joint Workshop WPLA-CLRKEN, "LAND ADMINISTRATION AND LAND MANAGE- MENT IN THE INFORMATION AGE", Retrieved 15/01/2020 from: https://unece.org/land-administration-and-management

Ottens, M. & Stubkjær, E. (2008), «A socio-technical analysis of cadastral systems», Retrieved 06/01/2021: https://scholar.google.com/scholar?q=A+sociotechnical+analysis+of+cadastral+systems&hl=fa&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholat

Silva, M. A. & Stubkjær, E. (2002). «A review of methodologies used in research on cadastral development», Retrieved 09/01/2021 from: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S019897150200011X?via%3Dihub

Ting, L., Williamson, I.P. (1999), «Cadastral trends: a synthesis», Retrieved 11/01/2021 from: https://people.utm.my/tlchoon/files/2016/02/Cadastral-Trends-A-Synthesis.pdf

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]

فرانسوی

Bloch, O. et Wartburg, V. (1964), Dictionnaire étymologique de langue française, Paris, PUF.

Cornu, G. (2016), Vocabulaire juridique, 11e éd, Paris : PUF.

HEGG, L. (1923), Étude sur le cadastre, Thèse de doctorat, Université de Lausanne.

JurisClasseur Notarial Répertoire (2014), «TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES– cadastre», Fasc. 1255-10

MAURIN, A. (2009), Guide pratique du cadastre, Paris: Edilaix

MAURIN, A. (1990), Le cadastre en France, Paris : Éditions du CNRS.

PAPAKIRIAKOU, M. (2005), «La publicité foncière et notaire», Union Internationale du Notariat Latin (UINL), Commission des affaires de l'Union Européenne (CAUE).

PIEDELIEVRE, J. (2014), La publicité foncière, Paris : Defrenois.

SIEGRIST, J.P. (2010), «Le cadastre ALSACIEN-MOSELLAN», JurisClasseur Alsace-Moselle ،Fasc. 450

SIMLER, Ph. et DELEBECQUE, PH. (2014), Les suretés, la publicité foncière, Paris : Dalloz.

SUQUET-COZIC, M. (2014), Publicité foncière, Paris :Francis Lefebvre

Websites

Association francophone de topographie, Lexique topographique, Retrieved 09/01/2021 from: https://www.aftopo.org/FR/LEXIQUE/cadastre-7-47

Bulletin officiel des finances publiques – Impôts, Retrieved 16/04/2021 from: https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5105-PGP.html

https://cadastre.ssaa.ir/uploads/47_66_1582718783369_PLAN9711_981205.pdf, Retrieved 01/02/1400

https://cadastre.ssaa.ir/uploads/۹۹عملیاتی_برنامه.pdf, Retrieved 30/01/1400

https:// cadastre. ssaa.ir/index.jsp? fkeyid=&siteid=47&pageid=1122, Retrieved 26/12/1399

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-26]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.9]