

تحلیل حقوقی سازمان ثبت اسناد و املاک با تاکید بر شاخص های حکمرانی مطلوب در نظام ثبتی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۲/۰۳/۱۷، تاریخ تصویب ۱۴۰۲/۰۶/۱۰)

دکتر امیرحسین سلیمان فلاح^۱

پژوهشگر برگزیده و دارنده تندیس پژوهشگر برتر از موسسه قانون یار در سال ۱۴۰۲

مبينا مهدوی پور

چکیده

حکمرانی به معنای حکومت، فرمانروایی، راهبری و حکمرانی تعریف شده است. روشی که به وسیله آن یک کشور اداره می شود یا یک شرکت و یک مؤسسه کنترل (نظارت) می گردد. مانند بسیاری از مفاهیم، حکمرانی مطلوب را می توان بر اساس عناصر و ویژگی های آن تعریف نمود. در مفهوم جدید حکمرانی (حاکمیت)، اداره عمومی و خط مشی گذاری به عنوان یکی از سطوح حاکمیت مورد پذیرش قرار گرفته است. در باز تعریف حاکمیت به بازیگران و سازمانهای دولتی به عنوان تنها سازمانها و بازیگران ذی مدخل در تخصیص مقتدرانه ارزش ها نگاه نمی کند. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان یکی از قدیمی ترین و گسترده ترین دستگاه های حاکمیتی، مأموریت تثبیت و حمایت از حقوق مالکیت مشروع و قانونی اشخاص حقیقی و حقوقی جامعه را بر عهده داشته و نقش موثری در روابط و مناسبت های اقتصادی و اجتماعی و استقرار و تثبیت مالکیت ایفا می نماید. در این راستا مأموریت و اهداف بنیادین سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری، چشم انداز چندین ساله برنامه های توسعه قوه قضائیه، مصوبات ریاست محترم قوه قضائیه و قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی مبتنی بر توسعه ثبت رسمی در کشور و تثبیت و حمایت از حقوق و مالکیت مشروع و قانونی اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور ارتقاء نظم حقوقی و کاهش دعاوی و استفاده حداکثری از فناوری های نوین جهت افزایش ارائه خدمات ثبتی به نحو غیر حضوری است. در این راستا در مقاله حاضر قصد داریم به بررسی و تحلیل حقوقی سازمان ثبت اسناد و املاک با تاکید بر شاخص های حکمرانی مطلوب در نظام ثبتی بپردازیم.

واژگان کلیدی: ثبت اسناد، حکمرانی مطلوب، اجرای عدالت، مالکیت مشروع، رعایت و حکومت قانون

بخش اول: شناخت و اهداف سازمان ثبت

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور یکی از سازمان‌های قوه قضائیه ایران است که وظیفه ثبت و صدور سند تمامی املاک، معاملات، شرکت‌ها، اختراعات، علایم تجاری و دارایی‌های شخصی اتباع ایران را به عهده دارد. این سازمان با وظایف حقوقی و ساختار عملکرد مستقل، از نهادهای وابسته به قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران است. دفاتر اسناد رسمی و دفاتر ازدواج و طلاق تحت نظارت این سازمان قرار دارند. بطور کلی طبیعت ذاتی انسانها، زندگی کردن به شکل جمعی و اجتماعی را ایجاب می‌کند و از آنجا که احتیاجات افراد مشابه است و هر فردی سعی می‌کند در تأمین و ذخیره‌سازی منابع و لوازم مورد نیاز از دیگران سبقت بگیرد، بعضاً حقوق دیگران را نادیده گرفته و به آن تجاوز می‌نماید.^۱ بطور کلی حقوق ثبت را می‌توان به مجموعه قوانین و مقررات در راستای نیل به مأموریت ثبت انواع حقوق تعریف نمود.^۲ مراد از حقوق ثبت مجموعه قوانین و مقررات مربوط به ثبت و منظور از ثبت نوشتن قراردادها و معاملات و چگونگی املاک در دفاتر دولتی (رسمی) است. بنابراین می‌توان گفت هدف سازمان ثبت و مأموریت آن تثبیت مالکیت و حقوق اشخاص حقیقی و حقوق و جلوگیری از تعرض به حقوق و مالکیت شرعی و قانونی آحاد افراد جامعه است، عملکرد صحیح سازمان ثبت از تعارضات و اختلافات اجتماعی می‌کاهد و موجب نظم و انضباط اجتماعی و اقتصادی می‌گردد. ثبت اسناد نیز هدف‌های بسیار مهم دارد از جمله آن هدفها این است که برای معاملات و اقرارها و برای امثال آنها دلیل بسیار محکم و استوار تهیه می‌شود و ما می‌دانیم که در روابط قضائی افراد تهیه دلیل چقدر کار مشکلی است تا جایی که مؤلفان حقوق وقتی که می‌خواهند بگویند «یکی از طرفین باید اقامه دلیل کند» بجای این عبارت و امثال این عبارت می‌گویند: بار اثبات دعوی بعهده او است، یعنی او باید دلیل نشان دهد، پس ارائه دلیل بار سنگین است که بر عهده مدعی است، برای اینکه انسان در اعمال قضائی که در جامعه خواه ناخواه محتاج به انجام دادن آن است. بدون دلیل نباشد و قبل از بروز دعوی و اختلاف دارای دلیل محکمه‌پسند باشد هیچ راهی بهتر از تنظیم اسناد رسمی نبوده و نیست و هر کس که دارای سند رسمی است آسوده خاطر زندگی می‌کند زیرا می‌داند در موقع بروز دعوی، سند

^۱. محمود تفکریان، پیشین، ص ۱۹

^۲. همان، ص ۲۷

رسمی خود را بعنوان دلیل به دادگاه و مراجع قانونی دیگر عرضه می‌دارد و طرف نیز بیاس وجود سند رسمی جرأت بخود نمی‌دهد که باب دعاوی پوچ و بیهوده را بگشاید، پس تنظیم سند، موجب دفع بروز دعاوی باطل می‌شود و از این راه به سهم خود در ایجاد نظم عمومی و امنیت قضائی کمک می‌کند.

بخش دوم: شناسایی حقوقی ارکان و ساختار سازمان ثبت اسناد و املاک

بنیه سازمان ثبت اسناد و املاک به چند عامل عمده زیر بستگی دارد:

الف: نیروی انسانی

ب: قوانین و مقررات

ج: بودجه

نقصان در هر یک از بخشهای فوق موجب سیر نزولی کارایی مجموعه خواهد شد که به جهت اهمیت عوامل مذکور، نسبت به توضیح هر یک به نحو اجمال به شرح ذیل اقدام می‌گردد:

الف: نیروی انسانی

هر چند نیروی انسانی در سازمانهای مختلف جهت نیل به اهداف از مهمترین منابع می‌باشد ولی با توجه به طبع خاص و نوع فعالیت دستگاه ثبت اسناد و املاک، اهمیت نیروی انسانی چند برابر است. خصوص آنکه تهیه استاندارد عملیات یکنواخت به صورتی که در دستگاههای دیگر اعمال می‌گردد، مقدور نیست و در مقابل بررسی هر مسئله و تطبیق آن با قوانین و مقررات و اتخاذ تصمیم نیاز به قوه استنباط و ابتکار عمل فرد مسئول خواهد بود. الزامات قانونی در سطح دستگاه گسترده است و پیوسته مدیران در گیر قوانین مختلف می‌باشند. اتخاذ تصمیم در هر مورد با حقوق افراد حقیقی و حقوقی مرتبط است. فشار روانی در هنگام تصمیم‌گیری سبب هراس از پیامدهای تعقیب انتظامی و کیفری و مدنی است و امنیت شغلی را به مخاطره می‌اندازد و بعضاً بر اثر ابهامات موجود در قوانین و مقررات موجب تأخیر و کندی کار می‌گردد. نتیجه آنکه نیروی انسانی لایق، کارآمد، متخصص و متعهد سرمایه اصلی سازمان است که باید حفظ و مراقبت شود. آموزش قبل از ورود به خدمت و حین خدمت به صورت درازمدت و کوتاه‌مدت، قدرت استنباط مسائل حقوقی ثبت را افزایش می‌دهد و موجب ایجاد انگیزه در نیروی انسانی می‌گردد. اهمیت آموزش تا حدی است که در سال ۱۳۱۰ قانونگذار در تبصره ۳ ماده ۶ قانون ثبت به ترتیب کادر علمی و فنی برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و دفتر اسناد رسمی توجه داشته و تشکیل کلاسهای مخصوص با تأسیس

رشته‌ای خاص در دانشکده‌ها را توصیه نموده است.^۱ برنامه‌ریزی صحیح برای تأمین نیروی انسانی و افزایش دانش شغلی در توفیق سازمان تأثیر بسزایی خواهد داشت. ماده ۲ قانون ثبت اسناد و املاک در مورد صلاحیت محلی مأمورین ثبت و سردفتران اسناد رسمی و تصریح نموده است با اینکه مأمورین مذکور و سردفتران اسناد رسمی جز در محل مأموریت خود نمی‌توانند انجام وظیفه نمایند و اقدامات آنها در خارج از محل اثر قانونی ندارد مثلاً اگر سندی توسط مأمور ثبت یا سردفتر اسناد رسمی قزوین در مشهد تنظیم گردد فاقد هر گونه اعتبار و اثر قانونی است اما اگر سردفتر اسناد رسمی یا مسؤول دفتر اسناد رسمی قزوین در حوزه خودش (قزوین) سندی را ثبت نماید که موضوع آن خارج از حوزه او است مثلاً معامله‌ای را نسبت به منزلی که در مشهد واقع است ثبت کند این سند دارای اعتبار قانونی خواهد بود. زیرا ملاک صلاحیت، تنظیم سند در حوزه مأموریت است نه وقوع مورد معامله و موضوع سند در آن حوزه و این امر به منظور رعایت حال متعاملین و تسهیل انجام و ثبت معاملات در نظر گرفته شده است. باید دانست که این کار فقط در مورد ثبت اسناد مجاز است ولی املاک منحصراً در اداره ثبت محل وقوع ملک باید ثبت شوند و ثبت آنها در غیر محل هیچگونه اثری ندارد. چون اتمام کارهایی که توسط مدیران یا کارمندان ثبت انجام می‌شود باید دارای امضاء آنان باشد برای شناسایی امضاء آنان ماده ۱۶۲ آیین‌نامه قانون ثبت املاک مقرر داشته است که مدیران ثبت و هر یک از کارمندانی که در کار ثبت املاک دخالت دارند، در بدو تصدی دو برگه نمونه از برگهای مخصوص که تهیه شده است امضاء نموده و به اداره ثبت تسلیم دارند تا یک برگ در ثبت محل باقی مانده و دیگری به اداره کل ثبت فرستاده شود.^۲

ب: قوانین و مقررات

حقوق ثبت را (شبه قانونی مدنی) نامیده‌اند و مفاد آن عموماً با احکام شرع مبین اسلام منطبق است و محتوای آن از تلفیق قوانین شکلی و ماهوی، پدیدار گردیده است. قوانین و آئین‌نامه‌های ثبت مجموعه‌ای است حجیم و از بخشهای مختلف حقوقی تشکیل یافته است. عملیات ثبتی غیر از ارتباط به مقررات خاص خود، با قوانین و مقررات حقوقی دیگر مانند: قانون مدنی، آیین دادرسی مدنی، قانون تجارت، قانون زمین شهری، قانون شهرداری‌ها،

^۱. محمود تفکریان، پیشین، ص ۲۱

^۲. شهری، غلامرضا، پیشین، ص ۱۴-۱۵

دارایی و... مرتبط می‌باشد که هنگام تصمیم‌گیری باید به این مقررات توجه شود. روش عملیات هر نوع فعالیت دستگاه بر پایه قوانین و آیین‌نامه‌ها و دستورالعملها استوار است. به هر میزان این ضوابط صریح و روشن باشد، تصمیم‌گیری به سهولت انجام می‌پذیرد. بیشترین مسئله با تغییر مقررات بروز می‌کند. منظور از تغییر مقررات عبارت است از: اصلاح و یا تصویب قوانین جدید و یا نسخ قوانین قبلی و یا الحاق به قوانین و آیین‌نامه‌ها می‌باشد که شفاف شدن آنها به وسیله صدور بخشنامه و دستورالعمل مدتی زمانی لازم دارد که در این مدت، مجری برای اتخاذ تصمیم در هراس است.^۱ بعد از پیروزی انقلاب اسلامی حجم تغییر مقررات به نحو چشمگیری افزایش یافته است. آگاهی شاغلین در مسند قضاوت از حقوق ثبت موج می‌شود تا انحراف عملیات مشخص گردد و مجریان در اجرا بیشتری مبذول دارند و قضات در امر قضاوت باید بر پایه تخصص در مسائل حقوق ثبت اتخاذ تصمیم نمایند و بر توضیحات مجریان عملیات تکیه نکنند بلکه پرونده‌ها ثبتی را شخصاً مورد مطالعه قرار داده و اشتباهات و نواقص را آشکار نمایند. ماده ۹۵ آیین قانون ثبت نحوه ارسال و تحویل پرونده ثبتی املاک و دفاتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق را به منظور مطالعه و رسیدگی مقامات صلاحیت‌دار قضایی مشخص کرده است. عملیات و نوع آن از لحاظ کمی و کیفی تناسب ندارد. پرونده‌های ثبتی املاک با قدمت هفتاد ساله هیچ‌گاه مختومه نمی‌شوند و روز به روز بر تعداد آنها افزوده می‌گردد.

۳- سازمان ثبت برای رسیدن به اهداف خود نیازمند به مجهز شدن به فن‌آوری‌های روز می‌باشد رایانه، سیستم‌های جدید نقشه‌برداری، دوربین نقشه‌برداری، تولید نرم‌افزارهای جدید متناسب با نیاز روز، وسیله نقلیه، ساختمان اداری مناسب با حجم کار و تعداد مراجعین و ملزومات اداری از عمده ابزار کار است که باید در حد مطلوب تأمین شود تا نیل به هدف مقدور گردد.

ج: بودجه: دو مؤلفه لازم و ضروری جهت موفقیت هر سازمان و ارگانی نیروی انسانی و بودجه مورد نیاز است که در این میان بودجه از اهمیت به سزائی برخوردار است در صورت تأمین بودجه تأمین نیروی انسانی متخصص و تهیه امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری امکان‌پذیر می‌گردد و در غیر این صورت دستیابی به اهداف عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود.

۱. تفکریان، محمود، پیشین، ص ۲۰

بخش سوم: نگاهی به شاخصه‌های اصول حکمرانی مطلوب در نظام اداری

نظام اداری دارای کارکردهای وسیعی است که این کارکردها، در درجه نخست اهمیت و جایگاه ویژه آن را در بافت حکومتی یک کشور نشان می‌دهد. «اولین کارکرد اداره جمع-آوری اطلاعات و اطلاع‌رسانی است. اداره بایستی درباره عملکرد دستگاه‌های دولتی بیشترین اطلاعات ممکن را گردآوری و در اختیار مقامات سیاسی و مردم قرار دهد تا بر مبنای آن، تصمیماتی راجع به حال و آینده اتخاذ گردد؛ بنابراین نظام اداری حلقه ارتباط بین گذشته، حال و آینده است.»^۱ در حالی که مقامات سیاسی اغلب دل مشغول مسائل حال هستند. این نظام اداری است که باید پیش‌بینی‌های لازم را در مورد آینده انجام دهد و این به دلیل درگیر بودن اداره در امورات مهم مملکتی و تجربه و دانش و اطلاعات بالای آن است که عملاً پیش‌بینی قطعی توسط نظام اداری صورت خواهد گرفت. لذا می‌توان گفت بازوی اجرایی هر حکومتی نظام اداری آن حکومت است و بدون وجود چنین بازویی هیچ یک از ایده‌ها و تفکرات به منصفه ظهور نخواهند رسید بدین جهت است که اهمیت نظام اداری روز به روز بیشتر شده و اندیشمندان هر کشوری برای بهبود وضعیت زندگی و ایجاد رشد و توسعه پایدار تمرکز زیادی بر روی حوزه نظام اداری کرده و تحول در این زمینه را لازمه و بستر تحول در زمینه‌های دیگر می‌دانند. در واقع نظام اداری به دلیل گستردگی، پیچیدگی و اهمیت خود همواره توجه اندیشمندان حوزه‌های مختلف حقوقی، اقتصادی، جامعه‌شناسی، روانشناسی، علوم سیاسی و مدیریت را به خود جلب نموده است. این مقوله به قدری کثیرالابعاد است که بدون همفکری در حوزه‌های مختلف نمی‌توان به عملکرد مطلوبی منجر شود. بنابراین هر گونه تغییر در نظام اداری و هر گونه نظریه‌پردازی و اقدامات اجرایی بایستی دارای جامعیت کافی باشد و گرنه نتایجی ضعیف و ناامیدکننده به بار خواهد آورد. با توجه به جهانی شدن بسیاری از امور، برای تحول در هر حوزه‌ای از حوزه‌های مدیریتی و اجتماعی از جمله حوزه نظام اداری باید به تئوری‌ها و تجربیات و نظریات اندیشمندان مختلف در اقصی نقاط جهان توجه کرد و قبل از اجرا و پیاده‌سازی سیستم مدیریتی و اجرایی بایستی تمامی تحولات و نظریات مربوط به آن موضوع را مورد رصد و موشکافی قرار داد. اگر بپذیریم نظام اداری دارای اهمیت ویژه و

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری ۱، تهران: نشر میزان، چاپ ششم، پاییز ۱۳۸۸.

کارکردهای حیاتی است و اگر باور داشته باشیم تحول در نظام اداری زمینه‌ساز رشد و توسعه پایدار انسانی است مطمئناً بر این باور نیز باید ایمان داشته باشیم که تحولات دارای ویژگی‌ها و خصوصیات مخصوص به خود می‌باشد اما ارزش‌ها و اصول کلی در تمای این نظام‌ها مشابه یکدیگرند زیرا اساساً انسان‌ها دارای فطرت یکسان و عقاید و نیازهای مشترک می‌باشد. به عبارت دیگر یک نظام سیاسی مبتنی بر تئوری خاص و ایدئولوژی مخصوص به خود نمی‌تواند در دنیای به هم پیوسته امروز همه چیز را ملی و داخلی فرض نموده و خود را از تحولات جهانی بی‌نیاز بداند. دنیای امروزه مسیر تحولات زیادی را در مورد نحوه اداره کردن امور و حکمرانی به خود دیده است از دوره مبتنی بر تفکر دولت بزرگ تا اجماع دنیا بر بازگشت از آن و سیر تحولی به سوی دولت‌های کوچک و مدیریت‌های نوین تا نظریه موسوم به «حکمرانی مطلوب» بنابراین به دنبال نظامی خواهیم رفت که در آن ویژگی‌هایی چون جامعیت، عدالت، شفافیت، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، کارایی و اثربخشی، دولت الکترونیکی، کوچک‌سازی و کارآمدی دولت و... قابل تحقق باشد و همه این‌ها یعنی پذیرش گفتمان غالب دنیای امروز در حوزه حاکمیت و حکمرانی که همان نظریه «حکمرانی مطلوب» با توجه و امعان نظر ویژه به مؤلفه‌های فوق‌الذکر قانونگذار در موارد متعددی اصول و شاخصه‌هایی را نصب‌العین خود قرار داده است که می‌توان به جرأت بیان داشت، این اصول و شاخصه‌ها مبنای نظریه حکمرانی مطلوب را تشکیل می‌دهند. شاخصه‌هایی چون جامعیت به معنای تجمیع کلیه قوانین و مقررات اداری، رعایت عدالت استخدامی، رعایت حقوق مردم به عنوان مهم‌ترین رکن توسعه هر کشور، پویایی ساختار دولت، توجه به نظام شایسته‌سالاری، استفاده از فناوری‌های نوین خدمات‌رسانی یا همان دولت الکترونیکی از شفافیت در کتب لغت به «معنی وضعیتی یاد شده است که درک امری را آسان می‌سازد. اما جامع‌ترین تعریفی که از شفافیت ارایه شده است مربوط می‌شود به بانک جهانی. این نهاد بین‌المللی شفافیت را به معنی حق بر دسترسی به اطلاعات، پاسخگویی بوروکراتیک، وجود شهروندانی آزاد و دارای قدرت قانونی و همکاری میان دولت و اجتماع عنوان کرده است، روابط اجتماعی در یک جامعه بر اساس پیش‌فرض‌هایی استوار است و افراد جامعه بر اساس این پیش‌فرض‌ها می‌توانند انتظار داشته باشند که در روابط خود چه چیزی را ارائه می‌کنند در مقابل چه چیزی دریافت خواهند کرد. لذا جامعه براساس برخی پیش‌فرضهای مبتنی بر اعتماد عمل می‌کند و اعتماد در یک فضای شفاف می‌تواند به بهترین وجه شکل بگیرد. در صورت فقدان شفافیت و

وضوح، اعتماد به طور جدی خدشه‌دار می‌شود و زندگی بسیاری از مردم به شدت تحت تأثیر قرار می‌گیرد. تنها در یک محیط شفاف است که مردم می‌توانند با درک کامل از اوضاع به طور آزادانه در خصوص نحوه رفتار خود تصمیم بگیرند.^۱ یک حکمرانی شفاف، روشن می‌سازد که آنچه انجام می‌شود چگونه و چرا انجام می‌شود و شامل چه کسانی است و براساس چه استانداردهایی تصمیم‌گیری شده است. اولین موضوعی که در ارتباط با شفافیت وجود دارد قابل فهم بودن قوانین و مقررات اداری است. در صورت عدم ساده و روشن بودن قوانین، بود و نبود قانون تفاوتی نمی‌کند. چه حقوقی که در قالب قوانین معین می‌شوند و چه تکالیفی باید برای مردم قابل فهم باشد تا مردم به سادگی حقوق خود را مطالبه و تکالیف خود را انجام دهند. قانونی که برای مردم قابل فهم نیست به خاطر نقض آن نمی‌توان کسی را مؤاخذه کرد و مردم نیز نمی‌توانند حقوق خود را مطالبه نمایند. در واقع اگر قانون برای مردم کوچه و بازار نوشته شده است و این همین مردم هستند که در دادگاهها محاکمه می‌شوند یا برای مطالبه حقوق خود به آن رجوع می‌کنند، پس باید برای آنان قابل فهم باشد، نه اینکه وکلاء و قضات نیز بعضاً از تفسیر آن عاجز بمانند. قانونی روشن و شفاف می‌باشد که از جامعیت، عدم تناقض - گویی و ویژگی حقوقی بودن برخوردار باشد. در نظام حقوقی ایران هنوز عدم جامعیت، پراکندگی مقررات اداری وجود دارد.

بخش چهارم: عدالت به عنوان یکی از مهمترین شاخصه‌های حکمرانی مطلوب در نظام ثبتي

با عنایت به اجتماعی بودن انسانها و ضرورت وجود نهادها و سازمانها متولی تنظیم روابط اجتماعی ایشان، مسأله تحقق عدالت میان اعضای جامعه از مهمترین وظایف اجتماعی قرار گرفته است. به واقع می‌توان گفت مبنای مشروعیت بخشی به حکومتها و لزوم وجود و حضور آنها در عرصه جامعه مسأله و موضوع عدالت می‌باشد. عدالت و اجرای آن یکی از نیازهای اساسی و فطری انسان است که همواره در طول تاریخ، وجود آن بستری مناسب جهت توسعه جوامع انسانی فراهم کرده است. از آنجا که اجرای عدالت در جامعه منوط به وجود عدالت در دستگاههای اداری است لذا رعایت عدالت، رمز بقاء و پایداری جریان توسعه و پیشرفت سازمان و کارکنان آن است.

۱. یزدانی زنوز هرمز، «بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، مجله حقوقی عمومی، ۱۳۸۵، شماره ۴، ص ۵۸.

می‌توان گفت که عدالت عامل حیات و بقای جامعه است. زیرا عدالت است که مردم را کنار یکدیگر منسجم می‌سازد. نظام اداری مطلوب و شایسته، نظامی است که مبانی ایدئولوژیکی و ساختاری آن بر عدالت‌خواهی تنظیم و تدوین گشته باشد. در چنین نظامهایی با توزیع عادلانه امکانات و منابع ملی بین شهروندان از سویی و از طرف دیگر با برقراری حقوق و منافع یکسان در بهره‌مندی از موقعیت‌ها و شرایط اداری مواجهه خواهیم بود. همین امر دغدغه اصلی و جدی مسئولان و کارگزاران اداری و سیاسی مملکت را به کاهش فاصله طبقاتی و در نتیجه فساد اداری را سبب خواهد شد. عدالت روح حاکم بر مناسبات اجتماعی است. عدالت‌جویی نظام اداری باید هم دارای ساختار داخلی (برخورد عادلانه با کارکنان) و هم اینکه این عدالت-خواهی منتج به نتیجه بیرونی (یعنی مردم) شود. و شامل همه افراد رعایت شود. در این میان آنچه در این مجال برای تبیین و بررسی انتخاب شده به فراخور موضوع، عدالت در نظام اداری و استخدامی است. «عدالت و انصاف از دیدگاه حکمرانی مطلوب بدین معنی است که همه افراد در یک جامعه مبتنی بر حکمرانی مطلوب باید از فرصت‌های برابر در تمامی سطوح اجتماعی سیاسی، اقتصادی و اداری برخوردار بوده و بدون لحاظ عوامل سطحی نظیر جنسیت، قومیت، و... از تمامی مواهب و امکانات مادی و معنوی بهره‌مند شده تا از این طریق همه گروه‌ها و افراد خصوصاً اقشار آسی‌پذیر امکان رشد و توسعه پیدا کنند.»^۱ در واقع لازمه برقراری عدالت در نظام اداری ایجاد فضای برابر با شرایط یکسان برای تمامی افراد اعم از زن و مرد است. در غیر این صورت نظام اداری به سمت تبعیض و بی‌عدالتی سوق داده می‌شود. که این امر به نوبه خود می‌تواند موجبات عدم کارایی و اثربخشی دولت شود زیرا اگر نظام استخدامی اختصاص به گروه خاصی (چه از لحاظ عقیده سیاسی، مذهبی و...) داشته باشد نتیجه آن محرومیت اداره از استعدادها و توانمندی‌های طیف وسیعی از گروه‌های اجتماعی خواهد شد که این امر می‌تواند باعث ناکارآمدی آن اداره گردد. نظر به فراگیر بودن عدالت و عدم اختصاص آن به مقطع خاصی از فرایند تکوین نظام اداری و استخدامی و لزوم برقراری این اصل مهم در تمامی مقاطع و فرایندهای قابل پیش‌بینی عدالت و انصاف در نظام استخدامی را می‌توان به دو بخش مهم تقسیم نمود:

۱. منصوریان علی ناصر، جزوه حقوق اداری (۲)، دوره کارشناسی حقوق و علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، نیمسال دوم ۸۷-۱۳۸۶، ص ۶.

۱- عدالت در ورود به خدمت دولت، منظور از اعمال این نوع عدالت این است که تمامی افراد خواهان ورود به دستگاه اداری و خدمات عمومی در شرایط مساوی دارای فرصت‌های مساوی باشند. که این مستلزم وجود سازوکارهای لازم و کافی است که از جمله مهمترین این سازوکارها برگزاری آزمون و مسابقه می‌باشد. چنانچه در یک نظام اداری افراد در فضای رقابتی و بدون هیچ گونه نابرابری برای به دست آوردن فرصت‌های استخدامی تلاش نموده و صرفاً به کمک دانش و کوشش علمی و فنی وارد دستگاههای دولتی شوند. مطمئناً عدالت استخدامی محقق شده و نظام اداری نظامی سالم و عاری از هر گونه تبعیض و فساد خواهد بود که از این طریق نظام شایسته‌سالاری نیز تضمین می‌گردد. از جمله وظایف اصلی مدیریت، حفظ و توسعه رفتارهای عادلانه در مدیران و احساس عدالت در کارکنان است. ارتقاء سلامت اداری، به ویژه در سازمان‌ها و دستگاههای دولتی یکی از اهداف اساسی به حساب می‌آید. انجام درست کارها، از عهده سازمانی بر می‌آید که مجهز به نظام اداری سالم باشد. سازمان‌های دارای نظام اداری سالم قادر به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های درست، بجا و مناسب هستند. عدالت یکی از مسائل مهم در درون سازمان‌ها است که نقش بسزایی در افزایش یا کاهش سلامت اداری در دستگاههای دولتی و افراد ایفا می‌کند. رفتار عادلانه از سوی دستگاههای اجرایی با کارکنان و مردم عموماً منجر به رفتار توأم با سلامت اداری می‌شود.

در این راستا در فصل ششم قانون مدیریت خدمات کشوری تحت عنوان ورود به خدمت ضمن تأکید بر رعایت مراتب عدالت و برابری فرصت‌ها در جذب نیروی انسانی مورد نیاز دولت، شرایط عمومی استخدام در دستگاههای اجرای نیز مطرح شده است. براساس احکام مندرج در این فصل از جمله ماده ۴۴، به کارگیری افراد در دستگاههای اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی و نیز در چارچوب امتحان یا مسابقه تخصصی (ماده ۴۴) امکان‌پذیر بوده، شرایط عمومی استخدام در دستگاههای اجرایی نیز در ماده ۴۲ بیان گردیده است. در قانون مدیریت خدمات کشوری به نحوی یکی از اشکال عدالت‌جویی نظام اداری، را بیان داشته است. و در ماده ۲۷ بیان می‌دارد «مردم در استفاده از خدمات دستگاههای اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند» بیان این ماده تحت تأثیر اصول مدرن حقوق اداری بوده است. با توجه به اصل کلی برابری شهروندان در مقابل قانون و مقامات عمومی، و از آنجایی که خدمات عمومی برای عموم افراد جامعه است، اصل برابری حکم می‌کند که همه اشخاص به طور مساوی و یکسان از منافع، مزایا و تکالیف ناشی از خدمات عمومی و

هزینه‌های عمومی که به منظور تأمین منافع عمومی ایجاد شده‌اند، برخوردار گردند و نباید ملاکهای نژادی و... مبنای برخورداری یا حق تقدم در استفاده از این خدمات شوند. نظام اداری نمی‌تواند با این بهانه میان مردم تبعیض قائل شود و اشخاصی را از خدمات محروم کند یا برای برخی امتیازهای ویژه در نظر بگیرند. اگر جامعه توانایی تأمین خدمات عمومی برای همه افراد را نداشته باشد، محرومیت از این خدمات بایستی متوجه همه اشخاص شود.

۲- عدالت در پرداخت حقوق و مزایا: یکی از حساس‌ترین و بزرگترین کارهای مدیریت اعم از مدیریت یک کارگاه کوچک خصوصی و یا اعمال مدیریت در یک کشور بزرگ، تهیه و تدوین ضوابطی منطقی و متعادل به منظور تعیین و برقراری حقوق و مزایای عادلانه برای کارکنان است. اجرای این امر میسر نیست مگر آن که در تدوین نظام حقوق و مزایا، تمامی شرایط حاکم بر شغل و شاغل و همچنین شرایط محیط کار و سایر عوامل به درستی بررسی، شناسایی و لحاظ شوند. بسیاری از صاحب‌نظران علوم اداری و مدیریت بر این باورند که نخستین و نهایی‌ترین هدف افراد از پذیرش شغل، برخورداری مادی و به زبان رایج، دریافت حقوق و دستمزد است. شمار فراوانی کم‌کاری‌ها، عدم انگیزش و نارضایتی‌های شغلی، موارد ترک خدمت و... که در همه جان‌روی می‌دهد زائیده بی‌توجهی به انگیزه‌های مادی و نابرابری و بی‌عدالتی در پرداخت حقوق و دستمزد افراد است. از بزرگترین امتیازات این قانون دایره شمول وسیع آن نسبت به قوانین قبل خود می‌باشد که این امر خودگامی در جهت تحقق عدالت می‌باشد. مطابق ماده ۱۱۷ قانون، تمامی دستگاه‌های اجرایی مشمول مقررات این قانون از جمله مقررات مربوط به حقوق و مزایای می‌باشند و موارد استثنا شده نیز بسیار محدود بوده است. در «فصل دهم» تحت عنوان «حقوق و مزایا» قانونگذار ضمن بیان نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرایی بر مبنای ارزشیابی عوامل شغل و شاغل و ضمن سادگی و سهولت در تعیین میزان حقوق دریافتی تمامی بازنشستگان و موظفین و مستمری‌بگیران را نیز مشمول این نظام قرار داده است و در واقع نگاهی یکسان به شاغلین و بازنشستگان داشته است. همچنین در راستای پرداخت یکسان و عادلانه و عدم تبعیض بین شاغلین و بازنشستگان قانونگذار در ماده ۷۶ تعیین حداقل و حداکثر حقوق و مزایای تمامی شاغلین و بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و حتی حقوق‌بگیران سایر دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی را نیز مشمول مقررات این قانون دانسته است. و در ماده ۷۸ به صراحت کلیه مبنای پرداخت خارج از ضوابط و مقررات مندرج در فصل دهم این

قانون را لغو می‌کند. بنابراین قانون مدیریت از بعد عدالت‌جویی نسبت به قوانین قبلی خود از جمله قانون نظام هماهنگ پرداخت ۱۳۷۰ کارکنان دولت که اشخاص و شرکتهای زیادی را از شمول قانون خارج کرده بود، بهتر توانسته است موضوع را روشن کند.

بخش پنجم: جامعیت و شمولیت رکن مهم دیگر در راستای حکمرانی مطلوب در نظام ثبتی

حکمرانی مطلوب که قانونگذاران را مکلف می‌نماید که در تدوین قوانین آنچنان عملی نمایند که افراد ذینفع تحت شمول قوانین قرار گرفته و جامعیت آن نیز حفظ گردد بطوری که در پرتو اجماع تمایلات و نیازهای افراد تحت شمول، تعارضات و اختلافات به حداقل رسیده و به بستگی و تعامل مورد نظر قانونگذار برقرار گردد و فقط از این طریق است که اجرای قانون به تحقق حکمرانی مطلوب می‌انجامد زیرا حکمرانی مطلوب همواره در پی کاهش تعارضات و ایجاد علقه و وابستگی بین اعضای یک جامعه (اعم از اداری و...) برای رسیدن به تجميع منافع و نقاط اشتراک و پرهیز از تفرقه و چندگانگی است. در واقع چنانچه قانون مصوب مقنن نتواند ابعاد مختلف نیازهای جامعه متأثر را در نظر بگیرد و از طرفی افراد زیادی به دلایل و بهانه‌های مختلف از زیر چتر آن خارج شوند مسلماً به دلیل فقدان جامعیت و شمولیت لازم مبتنی بر معیارهای حکمرانی مطلوب نیست. آنچه در این قانون نقش کلیدی و اساسی دارد «خدمات کشوری» یا به عبارت دیگر «مدیریت خدمات کشوری» است. «از دیدگاه سازمان ملل متحد خدمات کشوری شامل مجموعه‌ای است به هم فشرده از نهادها و سازمانهای دولتی برای تأمین و عرضه خدمات مختلف اقتصادی، اجتماعی و معنوی شهروندان با کارکردی پایدار و منصفانه. بنابر تعریف فوق خدمات کشوری حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را در بر می‌گیرد که دارای ابعاد گوناگون و وسیعی است. بر این اساس نظام اداری علیرغم اهمیت بسیار زیادی که دارد، به تنهایی نمی‌تواند توسعه همه‌جانبه را به ارمغان آورد زیرا نظام اداری فقط جزیی از یک نظام کلی تحت عنوان نظام اجتماعی است.^۱ بنابراین زمانی تحول و دگرگونی اجتماعی رخ می‌دهد که به اجزای دیگر اجتماع نیز توجه بشود. بر این اساس می‌توان گفت قانون مدیریت خدمات کشوری بر مبنای فرضیات فوق شکل گرفته تا زمینه تحولات اجتماعی در حوزه‌های مختلف را فراهم آورد. نگاهی به سرفصل‌های این قانون

^۱. نوین سازی خدمات کشوری برای تحقق هدف‌های توسعه، گزارش پنجاه و دومین اجلاس شورای اجرایی سمینار «نوین سازی خدمات، فصلنامه تحول اداری، دوره دهم، شماره ۵۴، ص ۱۳۷.

شاهدی است بر این مدعی که: «این قانون دارای ابعاد مختلفی است و فقط ناظر بر مسائل استخدامی و حقوق و مزایا نیست بلکه گویای توجه قانونگذار به موضوعات بدیع و با اهمیتی چون مسائل مدیریتی، تأمین و عرضه خدمات عمومی مؤثر، نقش و اندازه دولت، توجه به اخلاق و آموزه‌های انسانی و...» می‌باشد. از نقطه نظر شمولیت نیز قانون فوق به گونه‌ای تنظیم شده تا قابل اعمال برای تمامی دستگاههای اجرایی باشد و مجال فرار برای مؤسسات دولتی و مستثنی شدن آنها باقی نگذارد. کلیه دستگاههای اجرایی مشمول مقررات این قانون می‌شوند و طبق ماده ۵ نیز «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند. از این نظر قانون مذکور دارای اهمیت خاصی است و شامل تمامی دستگاههای اجرایی است. حتی قانونگذار برای جلوگیری از مستثنی شدن‌های فراوان و فرار دستگاههای دولتی، موارد مستثنی شده را نیز در ضمن ماده ۱۱۷ و تبصره‌های آن مشخص نموده تا از این طریق شمولیت قانون دستخوش تغییرات گسترده نشود. بنابراین می‌توان گفت از این جهت که قانون فوق‌الذکر تمامی مستثنیات را صریحاً ذکر نموده قابل توجه و تحسین است.

بخش ششم: پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری رکن مهم دیگر به عنوان شاخص حکمرانی مطلوب در نظام ثبتي کشور

پاسخگویی یکی از شاخصه‌های اساسی حکمرانی مطلوب محسوب می‌شود و بدین معنی است که تمامی افراد باید در قبال ذینفعان پاسخگو باشند. در نظام اداری کارکنان دولت باید در قبال مراجعه‌کنندگان و مقامات فوق پاسخگو باشند. «پاسخگویی یک امر حیاتی برای مسأله حکمرانی مطلوب می‌باشد. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمانهای جامعه مدنی نیز باید نسبت به کسانی که در ارتباط مستقیم با تصمیمات آنها قرار دارند، پاسخگو باشند. طبیعتاً همراه با پاسخگویی، مسئولیت نیز باید باشد. هر اندازه در دولتی قدرت بیشتر و پاسخگویی و مسئولیت کمتر باشد، پاسخگویی یکی از ابزارهای اصلی مبارزه با فساد به حساب می‌آید. پاسخگویی با توجه به نتایج درخشانی که برای جامعه به ارمغان می‌آورد نظیر افزایش اثربخشی اقدامات کسب رضایت ارباب رجوع از دستگاه اجرایی، تصحیح اشتباهات و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی می‌گردد باید توجه داشت پاسخگویی دارای مبانی و

پیش-فرض‌هایی است که بدون وجود آنها نمی‌توان آن را محقق کرد. اولین و مهمترین مبنا و پیش‌زمینه پاسخگویی «نظارت» است. به گونه‌ای که بدون وجود نظارت، پاسخگویی معنا پیدا نمی‌کند. به عبارتی تا نظارتی نباشد نمی‌توان افراد و نهادها را به پاسخگویی فرا خواند. در این راستا قانون ضمن مواد ۹۰ الی ۹۲ کارمندان دستگاههای اجرایی را موظف به پاسخگویی در مقابل مردم نموده است. بموجب ماده ۹۰ ق.م.خ کشوری «کارمندان دستگاههای اجرایی موظف می‌باشند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین بطور یکسان و دستگاه ذی‌ربط پاسخگو باشند. هر گونه بی‌اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع می‌باشد. ارباب رجوع می‌توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در انجام وظایف به دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند.» بموجب تبصره ۱ ماده ۹۱ دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند هم به طور مستقیم و از طریق مدیران و هم بطور غیرمستقیم از طریق بازرسان معتمد و متخصص در اجرای مفاد قانون و از جمله رعایت مراتب پاسخگویی اقدام نمایند.» در ماده ۹۲ هم «مدیران و سرپرستان بلافصل مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می‌باشند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخگو باشند و...»

دومین مبنا پاسخگویی شفافیت است که در مورد این مؤلفه در بحث قبلی به تفصیل به آن پرداخته شد. صرفاً به این نکته بسنده می‌شود که شفافیت همیشه رابطه نزدیکی با پاسخگویی دارد و بدون وجود شفافیت در کلیه امور پاسخگویی نمی‌تواند منشاء آثار و نتایج مثبت باشد. سومین مبنا پاسخگویی، رسیدگی به شکایات است. در واقع باید نظام پاسخگویی به شکایات ارباب رجوع را برای و حفظ کرامت مردم در نظام اداری دانست.

«کارمندان دستگاههای اجرایی موظف می‌باشند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به طور یکسان و دستگاه ذی‌ربط پاسخگو باشند. هر گونه بی‌اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع می‌باشد. ارباب رجوع می‌توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در انجام وظایف به دستگاه اجرایی ذی‌ربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند.»

همچنین به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۳ هیأت وزیران دستگاههای اجرایی موظف شده- اند در استخدام کارمندان خود پس از طی مراحل گزینش و در بدو ورود افراد به دستگاه اجرایی، تمهیدات لازم را برای ادای سوگند و امضای منشور اخلاقی و اداری فراهم نمایند. یکی از اصول اساسی این منشور که کارمندان موظف به امضا و متعهد به رعایت آن می‌شوند اصل پاسخگویی است به موجب این اصل سازمانهای دولتی برای مردم ایجاد شده‌اند و باید در برابر آن پاسخگو باشند. کارمندان مسئولیت تصمیمات و اقدامات خود را به عهده گرفته و در مورد آنها به مردم و مراجع ذی‌صلاح پاسخگو هستند. در آئین‌نامه موسوم به «آئین‌نامه ارزیابی عملکرد دستگاههای اجرایی» مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۸ هیأت وزیران که به استناد فصل یازدهم تحت عنوان ارزیابی عملکرد به تصویب رسیده نیز به مقوله ارتقای پاسخگویی و شفافیت در دستگاههای اجرایی تأکید شده است. در راستای تقویت نظام پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در سال ۱۳۸۹ قانون ارتقاء سلامت اداری بتصویب رسید که به جهت تکمیل قانون مدیریت به مقوله پاسخگویی اشاره داشته است آنجا که در ماده ۲۵ قانون آمده است «دستگاههای مذکور در بندهای الف و ب و ج ماده ۲ این قانون موظفند به بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخگویی به شکایات و مکانیزه نمودن آن به نحوی اقدام نمایند که دریافت شکایت به طور غیرحضوری توسط واحدهایی که مسئولیت پاسخگویی و رسیدگی به شکایات مردم را دارند به واحد مربوطه در دستگاه منعکس گردد. واحد مذکور موظف است براساس برنامه زمان-بندی تعیین شده به ارائه پاسخ به متقاضی یا شاکی اقدام نماید و در صورت عدم پاسخگویی در مهلت معین، موضوع در سلسله مراتب اداری تا بالاترین مقام دستگاه منعکس شود. واحدهای مزبور موظفند در صورت وارد نبودن شکایت، موضوع را بصورت مکتوب و با ذکر علت به شاکی اعلام نماید. و در کلیه مراحل فوق باید حداکثر ظرف مدت ۱ ماه از تاریخ وصول شکایت خاتمه یابد. عدم رسیدگی به شکایت یا عدم انعکاس موضوع به مراجع ذی-صلاح یا عدم پاسخ مکتوب به شاکی در مهلت مذکور تخلف محسوس و با مرتکبین طبق قوانین مربوطه برخورد می‌شود.» سازمان بازرسی کل کشور مسئول حسن اجرای این ماده است. همانگونه که از ماده فوق بر می‌آید امر پاسخگویی در قبال وظایف محوله به ارباب رجوع، در قانون فوق بسیار مهم تلقی شده و بایستی پاسخگویی، گویا و مستند و در مهلت تعیین شده ارائه گردد در غیر اینصورت تخلف محسوب می‌شود.

بخش هفتم: تبعات ناشی از عدم تطابق موازین و ساختار سازمان ثبت با اصول حکمرانی مطلوب

بند اول: دلال بازی و واسطه گری

عدم شفافیت فرایندها و مراحل انجام کار در واحدهای ثبتی که شامل امور مختلفی منجمله تقاضای ثبت املاک مجهول المالک، تفکیک، افراز، اجرای ماده ۴۵ (اصلاح مورد مسیر)، اجرای مفاد اسناد رسمی ثبت شرکت‌ها و... می‌باشد از یک طرف و زمان‌بر بودن انجام عملیاتی ثبتی از طرف دیگر و همچنین پیچیدگی قوانین ثبتی که موجب عدم آشنایی عامه مردم از مقررات ثبتی گردیده موجب بروز پدیده شوم بازار گرم کار چاق‌کن‌ها و واسطه‌گرها در واحدهای ثبتی گردیده است.

بند دوم: جعل اسناد

جعل در لغت به معنای ساختن، گردانیدن، قراردادن، رفع کردن، خلق کردن، منقلب کردن آمد است و در معنای دیگر شامل ساختن سند یا نوشته دیگر برخلاف حقیقت می‌باشد.^۱ جعل در اصطلاح به معنای ساختن متقلبانه یک سند یا نوشته یا چیز دیگر به نحوی که منطبق با واقع نباشد و به قصد اضرار به دیگری صورت گرفته باشد آمده است.^۲ به طور کلی هدف و رسالت سازمان ثبت را می‌توان تثبیت مالکیت مشروع اشخاص، تنظیم روابط اقتصادی، حقوقی، اجتماعی آنان، اعتبار بخشیدن به معاملات، تعهدات، قرارها، اقرارها به منظور پیشگیری از اختلافات و طرح دعاوی تعریف نمود.^۳ لذا وجود جرم جعل اسناد مالکیت و اسناد رسمی در جامعه حکایت از عدم کارایی و اثربخش موازین ثبتی دارد که بعد از گذشت حدود یک قرن از فعالیت خود نتوانسته به هدف اصلی که همان تثبیت مالکیت و حقوق مشروع اشخاص می‌باشد دست یابد.

بند سوم: نارضایتی مراجعین

یک سازمان یا نظام و سیستم مجموعه‌ای هدفمند از عناصری است که با هم در جهت تحقق به هدف مشترکی با هم تعامل دارند، تحقق هدف سازمانی منوط به عملکرد بایسته تمامی عناصری می‌باشد عناصر سازمانی از سیستم‌های فرعی تشکیل شده‌اند که تحقق اهداف سیستم

^۱ احمدی، مهدی، جعل اسناد رسمی و کلاهبرداری، تهران، دانشور ۱۳۹۰، ص ۳۸.

^۲ همانجا.

^۳ تفکریان محمود، حقوق ثبت املاک ۱، تهران، نگاه بینه ۱۳۹۱، ص ۱۹.

اصلی را پی گیری می کنند^۱ اگر بین عناصر تشکیل دهنده سازمان از قبیل مجموعه انسانی، موازین و مقررات، ساختار، روشهای انجام کار تأسیسات و تجهیزات تناسب بایسته و تعامل و انسجام کافی وجود نداشته باشد قطعاً سازمان در دستیابی به اهداف خود موفق نخواهد بود سازمان ثبت که یکی از سازمانهای حاکمیتی کشور است وظیفه خدمت رسانی به عموم مردم را به عهده دارد بعلت عدم تناسب عناصر تشکیل دهند سیستم آن نتوانسته رضایت مراجعین را بدست آورد وجود اشتباهات ثبتی تأثیر در انجام کار، عدم اجرای عدالت بین مراجعین، سستی بودن روشهای انجام کار، کمبود بودجه، عدم تناسب نیروی انسانی با حجم فعالیت، عدم اصلاح قوانین و مقررات جاری و تصویب قوانین متناسب با وضعیت فعلی جامعه موجب بروز نارضایتی در بین مراجعین به واحدهای ثبتی گردیده است.

بند چهارم: اشتباهات ثبتی

ماده ۶ قانون ثبت وظیفه هیأت نظارت را رسیدگی به کلیه اختلافها و اشتباهات ثبتی معرفی نموده است این هیأت در مقرر هر استان مرکب از مدیر کل ثبت و دو نفر از قضات دادگاه تجدیدنظر تشکیل می گردد و حوزه عمل هیأت نظارت در ماده ۲۵ اصلاحی قانون ثبت در ۸ بند تعیین گردیده است شورا عالی ثبت مرجع تجدید نظر بعضی از آراء هیأت نظارت می باشد، پیش بینی هیأت های مذکور هنگام تصویب قانون جهت رسیدگی به اشتباهات ثبتی حکایت از دقت نظر و فراست و دوربینی قانون گذار دارد اما آنچه در این بین حائز اهمیت است افزایش اشتباهات ثبتی در دهه اخیر ناشی از عدم کارائی و اثربخشی موازین و ساختار سازمان ثبت است، در اشتباهات مختلف که در اجرای عملیات ثبتی رخ می دهد مهمترین آنها صدور سند مالکیت معارض می باشد.

بند پنجم: فساد اداری

فساد پدیده ای است که به علت وجود عوامل متعددی رخ می دهد شناسائی این عوامل مستلزم کار بنیادی برای دستیابی به علل بوجود آمدن فساد می باشد، ظهور فساد در سطح بین المللی، ملی و سازمانی (نهادی) قابل بررسی است اما عواملی که در سطح سازمانی است شامل تحولات سریع اقتصادی و اجتماعی، ارتباطات قومی و قبیله ای، تسامح سیاسی، فقر فراگیر، نابرابری های اجتماعی، جهل و ناآگاهی در مورد حقوق فردی، روابط خانوادگی، حرص و

۱. وزین کریمیان، محمد، مقاله «بررسی نقش نظام ثبتی در توسعه بهداشت حقوقی»، مقالات یکصدمین سال تأسیس

طمع شفاف نبودن قوانین و مقررات، سوءاستفاده از قدرت، ساختار تشکیلاتی ناقص، پایین بودن سطح اخلاق و تقوی، فقدان روش‌ها و فرایندهای جامع و مانع عملیات اداری و انجام کار، عدم تناسب حجم کار با نیروی انسانی، مکانیزه نبودن امور، عدم مسئولیت‌پذیری کارکنان، پاسخگو نبودن سیستم، کافی نبودن سیستم‌های نظارتی، موازین و مقررات و بخشنامه‌های متعدد پیچیده و مبهم، نام برد.

نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پایانی مقاله حاضر باید گفت بدون شک یکی از آرزوهای انسان از دیرباز اجرای عدالت بوده است و همیشه در راه بدست آوردن آن تلاش نموده و نسل اندر نسل بلکه پیش از پیش در راه یافتن گم کرده خویش بوده است. عدالت و اجرای عدالت منوط به داشتن یک سیستم غنی و قوی است که با روش‌ها و شیوه‌های علمی و عملی به نیازهای انسان امروز و پیچیدگی‌های مسایل مبتلا به آن اعم از حقوقی و قضایی پاسخ گوید. مبرهن است که داشتن یک سیستم دادرسی دقیق و همه‌جانبه، داشتن قوانین مدون و تقویت این امور تنها رسیدن به سیستم مطلوب و ایده‌آل است. در راستای توسعه خدمات قضایی و عدالت در ارائه خدمات که در دوران تحول و تعالی مورد تاکید ریاست قوه قضائیه است. پیش‌نیاز یک جامعه توسعه‌یافته و مرفعی برخوردار از سازمان‌های توسعه‌یافته است سازمان‌ها به منزله نقطه اتکا و چشم‌امید ملت‌ها در تسهیل و پیشبرد فرایند توسعه همه‌جانبه فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌روند و سازمان‌های توسعه‌یافته نیز قدرت و اقتدار واقعی خود را از موازین و مقررات پویا و جامع، نیروی انسانی متعهد و متخصص، و بودجه امکانات مالی لازم به منظور بکارگیری از فن‌آوری‌های روز بدست می‌آورند اما بهترین و جدیدترین الگوی توسعه و تحول سازمان‌ها در زمینه موازین و مقررات، ساختار و نیروی انسانی الگوی حکمرانی مطلوب و بکارگیری شاخص‌های آن از قبیل: حاکمیت قانون، شفافیت موازین و مقررات، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، کارائی و اثربخش، عدالت‌محوری و مشارکت در تحول سازمان است. سازمان ثبت اسناد و املاک به عنوان یکی از قدیمی‌ترین و گسترده‌ترین سازمان‌های کشور که وظیفه مهم تثبیت حقوق و مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی و نظم بخشیدن به معاملات، قراردادهای و تعهدات افراد را به عهده دارد و عملکرد آن

در حفظ نظم و انضباط اجتماعی و اقتصادی و جلوگیری از اختلافات و تعارضات حائز اهمیت است ضروری است که ساختار و موازین و مقررات آن مطابق به اصول و شاخص‌های حکمرانی مطلوب اصلاح و متحول گردد تا شاهد سازمانی قانون‌مدار عدالت‌محور، پاسخگو و مسئولیت‌پذیر و کارا و اثربخش با بهره‌مندی از حدکثر رضایت‌مندی مراجعین از آن باشیم. در نهایت باید اذعان داشت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور وظیفه تثبیت و حفظ حقوق و مالکیت شروع افراد از طریق صدور اسناد مالکیت - ثبت شرکت‌های تجاری و مؤسسات غیرتجاری ثبت رسمی معاملات و وقایع ازدواج و طلاق - ثبت علائم و اقدامات و حقوق مالکیت معنوی و نیز اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا را بر عهده دارد بی‌شک این وظایف نقش مهمی در نظم حقوقی - اقتصادی و اجتماعی و امنیت روانی جامعه و در کاهش دعاوی و شکل‌پرونده در محاکم قضایی دارد.

منابع و مآخذ

الف: کتاب ها

- ۱- آبراهامیان یراوند، ایران بین دو انقلاب، ترجمه گل محمدی احمد و فتاحی محمد ابراهیم، تهران: نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۹۷.
- ۲- آبر کلاسی نیکلاس و دیگران، فرهنگ جامعه‌شناسی، ترجمه پویان حسن، تهران: انتشارات چاپخش، چاپ سوم، ۱۳۹۶.
- ۳- امامی محمد و استوارسنگری کورش، حقوق اداری ج ۱، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم، پائیز ۱۳۸۹.
- ۴- بیتهام دیوید، دموکراسی چیست؟ ترجمه نقش تبریزی شهرام، تهران: نشر ققنوس، چاپ سوم، ۱۴۰۰.
- ۵- حبیبی نادر، فساد اداری، عوامل مؤثر و روشهای مبارزه، تهران: انتشارات وثقی، چاپ دوم، ۱۳۷۵.
- ۶- ذاکر صالحی غلامرضا، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، تهران: انتشارات جنگل (جاودانه)، چاپ دوم، ۱۳۹۹.
- ۷- راسخ محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک، چاپ اول، ۱۳۸۸.
- ۸- راسخ محمد، بنیاد نظری، اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- ۹- ربیعی علی، زنده باد فساد، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ سوم، ۱۳۸۳.
- ۱۰- رحمانی جعفر، علل تخلفات اداری و شیوه‌های پیشگیری از آن، ارتقاء سلامت نظام اداری، تهران: انتشارات مرکز مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۷۹.
- ۱۱- باطبایی مومتمنی منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چاپ یازدهم، ۱۳۸۴.
- ۱۲- قاضی شریعت پناهی ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ سی و هشتم، ۱۳۸۸.
- ۱۳- کلی جان، تاریخ مختصر حقوقی در غرب، ترجمه راسخ محمد، تهران: انتشارات طرح نو، چاپ سوم، ۱۴۰۱.

۱۴- کوئن بروس، مبانی جامعه‌شناسی، ترجمه توسلی غلامعباس و فاضل رضا، تهران: انتشارات سمت، چاپ بیست و دوم، ۱۳۸۸.

۱۵- گاراندو میکائیل، لیبرالیزم، ترجمه باقری عباس، تهران نشر نی، چاپ اول، ۱۳۸۳.

۱۶- گرجی ازندریانی علی اکبر، مبانی حقوق عمومی، تهران: انتشارات جنگل (جاودانه)، چاپ اول، ۱۳۸۸.

۱۷- محمودی جواد، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۰.

۱۸- مرکز مالگیری احمد، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشتها، تهران: انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس، چاپ اول، ۱۳۸۵.

۱۹- موسی زاده رضا، حقوق اداری، کلیات و ایران، تهران: نشر میزان، چاپ دهم، ۱۳۸۷.

۲۰- میدری احمد و خیرخواهان جعفر، حکمرانی مطلوب، بنیان توسعه، تهران: انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس، چاپ اول، ۱۳۸۳.

ب: مقالات

۱- اخوان کاظمی بهرام، «پاسخگویی و کارآمدی»، نشریه حکومت اسلامی، ۱۳۸۳، شماره ۳۴.

۲- دلیرپور پرویز، «دولت الکترونیک و مبارزه با فساد»، فصلنامه دانش ارزیابی، زمستان ۱۳۸۸، شماره ۲.

۳- زارع مقدم احمد، «قانون مدیریت، فرصت‌ها و چالشها» فصلنامه مشاور مدیریت، تابستان ۸۷، شماره ۴.

۴- زارعی محمد حسین، «حکمرانی مطلوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، پائیز و زمستان ۱۳۸۳، شماره ۴۰.

۵- زارعی محمد حسین، «حاکمیت قانون در اندیشه سیاسی و حقوقی»، نامه مفید، تابستان ۱۳۸۰، شماره ۲۶.

۶- زارعی محمد حسین، «فرآیند مردمی شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، بهار و تابستان ۱۳۸۰، شماره ۹.

۷- شریف‌زاده فتاح و قلی‌پور رحمت‌اله، «حکمرانی مطلوب و نقش توسعه»، فصلنامه فرهنگ مدیریت، پائیز و زمستان ۱۳۸۲، شماره ۴.

۸- طباطبایی موتمنی منوچهر، «مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های اداری (۱)»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی تهران، اسفند ۱۳۵۸، دوره ۲۶.

۹- فروزنده لطف‌الله، «نظارت و کنترل در مدیریت اسلامی، فصلنامه مجلس و پژوهش، زمستان ۱۳۸۵، شماره ۵۳.

۱۰- فرهادی نژاد محسن، «دولت الکترونیک و حکومت‌داری خوب، ماهنامه تدبیر، سال ۱۳۸۵، شماره ۱۶۹.

۱۱- قلی‌پور رحمت‌اله، «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی مطلوب و فساد اداری»، فصلنامه فرهنگ مدیریت، پاییز ۱۳۸۴، شماره ۱۰.

۱۲- قلی‌پور رحمت‌اله و نیک‌رفتار طیب، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، فصلنامه مجلس و پژوهش، پاییز و زمستان ۱۳۸۷، شماره ۵۳.

۱۳- هداوند مهدی، «معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری»، ویژه‌نامه مجله تحقیقات حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۱۰.

۱۴- هداوند مهدی، «حکمرانی مطلوب چیست؟»، ویژه‌نامه مجله تحقیقات حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۸، شماره ۱.

ب: پایان‌نامه‌ها

۱- نقیبی مفرد حسام، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، پایان‌نامه جهت دریافت کارشناسی ارشد، رشته حقوق بشر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی (ره) تهران، استاد راهنما: شریفی طراز کوهی، زمستان ۱۳۸۷.

۲- یزدانی زنوز هرمز، بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، پایان‌نامه جهت دریافت کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (ره) تهران، استاد راهنما: اردشیر امیر ارجمند ۱۳۸۴.