



قوه قضایه

نقش و کارکرد سازمان ثبت اسناد و املاک و

اختیارات آن

بر اساس طرح پژوهشی موسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران

به عارضش پژوهشگاه قوه قضایه

دکتر نسreen طباطبائی حساری

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی (موسسه حقوق تطبیقی) دانشگاه تهران

سرشناسه : طباطبائی حساری، نسرین، ۱۳۶۱ -
 عنوان و نام پدیدآور : نقش و کارکرد سازمان ثبت اسناد و املاک و اختیارات آن / مولف
 نسرین طباطبائی حساری
 مشخصات نشر : تهران: قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۶.
 مشخصات ظاهری : ۱۹۳ ص: ۱۴/۵×۲۱/۵ س.م.
 شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۴۸۰۰۰۴-۴
 وضعیت فهرست نویسی : فیبا
 موضوع : سازمان ثبت اسناد و املاک کشور -- قوانین و رویه‌ها
 موضوع : سازمان‌های دولتی -- ایران -- شرح وظایف
 موضوع : Administrative agencies -- Iran -- Job analysis
 شناسه افزوده : ایران. قوه قضائیه. مرکز مطبوعات و انتشارات
 رده بندی کنگره : ۷۲۱۳۹۶ ن ط ۵۶/۵ KMH
 رده بندی دیویی : ۳۴۶/۸۵۰۲۱۱ :
 شماره کتابشناسی ملی : ۴۱۶۸۷۳

وب سایت: www.jpri.ir کد پستی: ۱۹۸۳۸۴۶۵۱۴ تلفکس: ۰۲۱-۲۲۰۹۲۰۶۱

نشانی: بزرگراه چمران - بزرگراه یادگار امام - بعد از خروجی اوین درکه - ساختمان پژوهشگاه قوه قضائیه



مرکز معلومات و انتشارات
 قوه قضائیه

عنوان: نقش و کارکرد سازمان ثبت اسناد و املاک و اختیارات آن

مؤلف: دکتر نسرین طباطبائی حساری

ناشر: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه

قیمت: ۱۰۰۰۰۰ ریال

تیراژ و نوبت چاپ: ۱۰۰۰ نسخه - اول ۱۳۹۶

مراکز پخش:

دفتر مرکزی پخش: بزرگراه چمران، بزرگراه یادگار امام، بعد از خروجی اوین درکه، ۰۲۱-۲۲۰۹۲۰۶۱

فروشگاه و نمایشگاه دائمی: تهران، خیابان حافظ، نبش خیابان سمیه، ساختمان شماره ۳ قوه قضائیه

۰۲۱-۸۸۱۹۹۹۰۴ فکس: ۰۲۱-۸۸۱۹۹۹۱۳

انقلاب: ۱۹ - ۶۶۴۸۶۱۱۵ - ۶۶۴۸۲۸۳۰ - ۰۲۱

فهرست مطالب

مقدمه.....	۹
فصل اول: کارکردهای حقوقی مورد انتظار از سازمان ثبت اسناد و	
املاک.....	۱۵
گفتار اول: کارکرد اطلاع‌رسانی سازمان ثبت اسناد و املاک.....	۲۰
بند اول: تلمرو مفهومی کارکرد اطلاع‌رسانی.....	۲۰
بند دوم: ابعاد کارکرد اطلاع‌رسانی و سیستم‌های ثبتی مناسب برای	
اعمال آن.....	۲۸
الف: ابعاد کارکرد اطلاع‌رسانی.....	۲۸
ب: نوع نظام ثبتی و کارکرد ارائه اطلاعات.....	۳۰
۱. انواع نظام اسناد ثبتی و کارکرد اطلاع‌رسانی.....	۳۰
۲. انواع نظام‌های ثبت مالکیت صنعتی و کارکرد اطلاع‌رسانی.....	۳۹
بند سوم: اعمال کارکرد به‌عبارتی و ارائه اطلاعات توسط سازمان ثبت	
اسناد و املاک.....	۴۷
الف: مبانی قانونی کارکرد «اطلاع‌رسانی» سازمان ثبت اسناد و املاک.....	۴۷
۱. حوزه ثبت املاک.....	۴۸
۲. حوزه ثبت شرکتها.....	۵۵
۳. حوزه ثبت مالکیت‌های صنعتی.....	۵۷
ب: نقش فناوری اطلاعات در کارکرد اطلاع‌رسانی سازمان ثبت اسناد و	
املاک.....	۶۰
۱. نقش فناوری اطلاعات در کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبت	
کشورهای متعدد.....	۶۱
۲. نقش فناوری اطلاعات در کارکرد اطلاع‌رسانی سازمان ثبت اسناد و	
املاک ایران.....	۶۳
گفتار دوم: کارکرد حمایتی سازمان ثبت اسناد و املاک.....	۶۸
بند اول - نقش حمایتی سازمان ثبت در حوزه املاک.....	۶۹

الف: کارکرد حمایتی و تأثیر آن در اعتبار معاملات املاک ۶۹
ب: کارکرد حمایتی و تأثیر آن در تضمین و جبران خسارت ۷۸
بند دوم: نقش حمایتی سازمان ثبت در حوزه شرکتها و موسسات غیر
تجاری ۸۳

الف: اعتبار بخشی ۸۴
ب: اعتماد سازی ۹۰
بند سوم: کارکرد حمایتی سازمان ثبت در حوزه مالکیت‌های صنعتی ۹۳
الف: لزوم ارائه حمایت ۹۳

ب: تم‌های ارائه حمایت ۹۶
۱. سیستم اعلامی ثبت یا سیستم مبتنی بر معامله ۹۶
۲. سیستم ایجاد (ثبت با اعطای اثر مثبت) ۱۰۰
۳. سیستم پدید (ثبت با اثر قابلیت استناد (اثر عمومیت منفی) ... ۱۰۱

فصل دوم: ۱۰۷
جایگاه و نقش سازمان ثبت اسناد و املاک در ساختار حاکمیت و

تعیین چهارچوب صلاحیت‌ها و وظایف آن ۱۰۷

گفتار اول: جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک در ساختار حاکمیت ۱۰۹

بند اول: جایگاه نهاد و مرجع مسئول ثبت در کشورهای مختلف ۱۰۹

الف: نهاد و مرجع مسئول ثبت در فرانسه ۱۱۳

ب: نهاد و مرجع مسئول ثبت در انگلستان ۱۱۶

بند دوم: جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک در ساختار حاکمیتی ایران ۱۱۸

الف: توجه به کارکردهای حقوقی و قضایی ثبت در محرک همه امور

ثبتي در سازمان ثبت اسناد و املاک ایران و تعیین جایگاه آن ۱۱۸

ب: اختلاف نظر در خصوص وابستگی سازمان ثبت اسناد و املاک ایران

به وزارت دادگستری یا قوه قضاییه ۱۲۶

۱. دلایل طرفداران الحاق سازمان ثبت اسناد و املاک به وزارت

دادگستری ۱۲۷

۲. دلایل طرفداران وابستگی سازمان ثبت اسناد و املاک به قوه

۱۲۹	قضایه
	گفتار دوم: صلاحیت‌ها و وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک و امکان برون
۱۳۳	سپاری آن
	بند اول: اتخاذ روش کارکردگرایانه در تعیین صلاحیت‌های سازمان ثبت
۱۳۳	اسناد و املاک
۱۳۸	بند دوم: برون سپاری وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک
۱۳۹	الف. استفاده از ظرفیت‌های دفاتر اسناد رسمی در برون سپاری
۱۳۹	۱. سیر واگذاری برخی وظایف سازمان ثبت به دفاتر اسناد رسمی
۱۴۲	۲. توسعه ظرفیت واگذاری شده به دفاتر اسناد رسمی
۱۴۲	۳.۱. تمرکز بر راهبردهای انجام وظایف دولت
۱۴۶	۳.۲. مأموریت و آگهی دفاتر اسناد رسمی
۱۵۳	ب: سایر ظرفیت‌های برون سپاری
۱۵۷	نتایج و پیشنهادات
۱۷۹	فهرست منابع

الف: بیان مسأله

تلاش انسان در طول تاریخ جهت ممانعت از تزلزل و تضییع حقوق مالکیت خود و تضمین امنیت و اعتبار حقوقی معاملات و برقراری نظم حقوقی اسناد، سبب ایجاد و توسعه سیستم‌های ثبتی گردیده که متولی و مجری آن در نظام‌های حقوقی مختلف، نهاد و مرجعی مشخص می‌باشد. نگاهی جامع و نظام مند به نقش و کارکردهای مورد انتظار از نهادها و مراجع متکفل ثبت در دنیا و فلسفه وجودی آنها از جمله مائلی است که امکان نیل به آثار مورد انتظار جوامع بشری از ایجاد چنین نهادها و نتیجتاً عملکرد کارآمد این نهادها را فراهم می‌کند. امری که سبب تحول نقش نهادها و مراجع مزبور از یک نقش صرفاً اداری به نقشی حقوقی گردیده و در سیستم قضایی کشور تأثیر گذار است.

نهاد و مرجع متکفل ثبت در سطحی ابران سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است. سازمان مزبور به منظور دستیابی به اهداف حقوقی که لازمه «توسعه قضایی» و «توسعه اقتصادی» کشور است از یک سو، طراحی و هدایت ابزارهای «حل و فصل تعارضات» مطرح شده میان دارندگان حقوق مختلف را برعهده دارد و از سوی دیگر وظیفه پیش گیری از این تعارضات از طریق «الاعراسانی» و اعطای آگاهی‌های درست در خصوص حقوق ثبت شده را برعهده دارد. در حقیقت، سازمان ثبت اسناد و املاک در درجه اول با تسهیل و افزایش امکان دسترسی به اطلاعات شفاف دارای نقش پیشگیری از تعارضات بوده و در درجه دوم در موارد ناکام ماندن هدف اول با ارائه ابزارهای کارآمد به ارائه راه حل تعارضات می‌پردازد و نوعی نقش حمایتی را از دارنده حق ثبت شده و صاحب سند رسمی اعمال می‌کند و دستگاه قضایی را در دسترسی به دلیل اثباتی دعوا یاری می‌کند. همین امر سبب شده است که سازمان ثبت از یک سو به عنوان «یک نهاد انتظامی با ویژگی اداری» ظاهر شود که بتواند تمرکز اطلاعات مربوط به وضعیت مدنی املاک (نقل و انتقالات، حق رهنها، آرا و تصمیمات مربوط به املاک و...)، شرکتها (ثبت، تغییرات، انحلال و...) و مالکیت‌های صنعتی (ثبت اولیه و تغییرات آنها)... را

تضمین کند و نظم عمومی را از طریق تعیین هویت دارنده حق و تعیین محدوده حق حمایت کند و سبب کاهش دعاوی این حوزه شود و از سوی دیگر به عنوان «یک نهاد حقوق مدنی» بتواند صحت اطلاعات ثبت شده را تضمین کند و با استفاده از یک سیستم ثبتی نیرومند و با استفاده از ضمانت اجرای قانونی مناسب وضعیت حقوقی اموال ثبت شده را تعیین نماید.

اما عدم شناسایی دقیق مفهوم و ابعاد این دو کارکرد اصلی سازمان ثبت اسناد و املاک و ابزارهای دستیابی به آن و عدم توجه به این کارکردها در وضع مقررات و یا تفسیر مقررات و مغفول ماندن کارکردهای حقوقی سازمان ثبت و توجه به این نهاد صرفاً به عنوان یک نهاد اداری سبب شده است که دستیابی به اهدافی که نظام حقوقی از طراحی این نهاد داشته است، ممکن نشود و حتی جایگاه آن در نظام حقوقی ضایع گردیده است.

در حالی که تعیین فلسفه مفهومی این دو کارکرد و پیش‌بینی ابزارهای لازم جهت اجرایی کردن این دو کارکرد و تمرکز بر گرفتن کارکرد حقوقی سازمان مزبور در اتخاذ سیستم‌های ثبتی مورد اطمینان در همه شاخه‌های فعالیت سازمان ثبت اسناد و املاک ضرورتی غیر قابل اجتناب به منظور فراهم نمودن زمینه‌های توسعه اقتصادی و حقوقی و حمایت قضایی مؤثر بر تضمین حقوق مالکیت و استحکام قراردادهای می‌باشد.

ب: ضرورت و اهداف

علی‌رغم آنکه از زمان تأسیس مرجع و نهاد متکفل ثبت در حقوق ایران به صورت نوین و امروزی، حدود یک قرن سپری می‌گردد و علی‌رغم نقشی که سازمان ثبت اسناد و املاک در «پیشگیری از تعارضات و دعاوی» و «حمایت حقوقی از دارنده حق ثبت شده» به عنوان دو کارکرد مورد انتظار از مراجع ثبتی در دنیا، می‌تواند داشته باشد، لکن مفهوم این دو کارکرد و نقش زیر بنایی و مبنایی که شناخت دقیق آنها در تعیین اختیارات و صلاحیت‌های سازمان و در بهبود عملکرد و تعیین جایگاه آن در سیستم حقوقی ایران دارد، نادیده گرفته شده و همین امر سبب شده است که سازمان ثبت اسناد و املاک علی‌رغم انسجام نتواند نقش خود را به طور کامل و در همه ابعاد حقوقی و اقتصادی ایفا کند. بنابراین

ضروری است که قلمرو مفهومی این دو نقش بنیادین سازمان ثبت اسناد و املاک در همه حوزه‌های ثبتی مشخص شود و هر پیشنهادی در خصوص وضع یا اصلاح قانون و یا تفسیر مقررات مربوط به صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری سازمان ثبت اسناد و املاک و تبیین یا اصلاح سیستم‌های ثبتی در همه حوزه‌ها، بر مبنای این دو کارکرد مورد انتظار و تأمین همه ابعاد آنها صورت گیرد.

لذا پژوهش حاضر به دنبال توسعه و درک درست از کارکردها و نقش سازمان ثبت اسناد و املاک در همه حوزه‌های ثبتی و پیشنهاد ابزارهای لازم جهت دسترسی به این کارکردها می‌باشد و سعی دارد یک مبنای فکری برای وضع و اصلاح مقررات در حوزه صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری سازمان ثبت و تعیین جایگاه آن در ساختار حاکمیت فراهم کند. در تعیین قلمرو صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری سازمان ثبت باید علاوه بر کارکردهای فوق الذکر به تاریخچه این نهاد در نظام حقوقی ایران توجه کرد.

بررسی تاریخچه سازمان ثبت اسناد و املاک در کشورمان گواه آن است که کلیه فرآیندهای ثبت اسناد و املاک در گذشته توسط دولت انجام می‌گردیده و در حال حاضر تمایل به برون سپاری فرآیندهای ثبت به بخش خصوصی و افزایش نقش مدیریتی و نظارتی دولت وجود دارد. بنابراین طرح پژوهشی فوق در صدد ایجاد الگوی مناسبی جهت تعیین نقش و کارکرد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و حدود اختیارات آن و نحوه ارتباط آن با دفاتر اسناد رسمی به عنوان بخش خصوصی ارایه‌دهنده خدمات ثبتی است.

ج: پیشینه تحقیق

در اغلب کشورهای اروپایی امروزه این رویکرد غالب است که تعیین کارکردهای مورد انتظار در جامعه از سیستم ثبتی و نهاد متکفل اداره آن پایه و مبنای تعیین وظایف نهاد و مرجع مربوط است و جایگاه این نهاد را در سیستم حقوقی و اداری کشور مشخص می‌کند. بررسی رویه عملی و قانونی بسیاری از کشورها در دنیا نیز نشان می‌دهد که این امر در تعیین جایگاه مرجع و نهاد متکفل ثبت توسط سیاست‌گذاران این حوزه و قانون‌گذار در نظر گرفته شده است البته علی‌رغم این رویکرد، این موضوع کمتر از نظر آکادمیک در این کشورها مورد

بررسی قرار گرفته است. در ایران نیز علی رغم اختلاف نظرهایی در خصوص وظایف و کارکردهای سازمان ثبت اسناد و املاک به عنوان اصلی ترین نهاد متکفل ثبت و جایگاه آن در ساختار حاکمیتی از زمان ایجاد نهاد بوده است. متأسفانه تا کنون هیچ پژوهش مستقلی در این خصوص صورت نگرفته و تنها در برخی تحقیقات صورت گرفته در خصوص حقوق ثبت و کتابهای ثبتی به بیان ساختار اداری سازمان ثبت اکتفا شده است. اگر در تحقیقاتی نیز به وظایف سازمان ثبت پرداخته شده، کارکردهای مورد انتظار در جامعه از سازمان ثبت و سیستم ثبتی به عنوان مبنا و تعیین کننده چهارچوب این وظایف در نظر گرفته نشده و بیشتر به صورت مصادیقی به ذکر این وظایف پرداخته شده است. لکن پژوهش حاضر در نظر دارد با بررسی مبانی و فلسفه حقوقی ایجاد سازمان ثبت چهارچوبی را برای تعیین تکالیف و کارکردهای سازمان ثبت و جایگاه آن در ساختار حاکمیت و مبنایی را برای قانون گذاری در این حوزه فراهم کند.

د: سوال های تحقیق

۱. کارکردهای مورد انتظار سازمان ثبت اسناد و املاک کدامند؟
۲. گام اول در تعیین جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک در ساختار حاکمیت و صلاحیت های آن چیست؟

ه: فرضیه ها

۱. کارکرد «جمع آوری اطلاعات راجع به حقوق ثبت شده و ارائه این اطلاعات به صورت شفاف و سریع به اشخاص ذی نفع» و کارکرد «رفع تعارض و حمایت از دارنده حق ثبت شده» دو کارکرد بنیادین مورد انتظار از سازمان ثبت اسناد و املاک است که منجر به نقش این سازمان در ارائه حمایت حقوقی و قضایی مؤثر در تضمین حقوق مالکیت و تأمین امنیت معاملات می گردد.
۲. تعیین چهارچوب مفهومی کارکردهای مورد انتظار از سازمان ثبت و توجه به همه ابعاد آن، اولین گام در وضع و اصلاح اختیارات تکلیفی و اختیاری سازمان ثبت اسناد و املاک و تبیین جایگاه آن در ساختار حاکمیت می باشد.

و: روش تحقیق

روش جمع‌آوری اطلاعات در پژوهش حاضر مبتنی بر روش کتابخانه‌ای و میدانی است. زیرا بخشی از مطالب به خصوص در بخش مطالعه تطبیقی از طریق جستجو در منابع فارسی، انگلیسی و فرانسوی موجود در کتابخانه‌ها و منابع اینترنتی و توجه به گزارش‌ها و اسناد بین‌المللی این حوزه به دست آمده و بخش دیگر آن «توجه به کاربردها و نیازهای عملی و مشکلاتی که در عمل اشخاص در حوزه تضمین امنیت حقوق ثبت شده خود و تضمین معاملات این حقوق با آن مواجه هستند و روش‌هایی که محاکم قضایی در رسیدگی به دعوای این حوزه با آن مواجه می‌شوند» تجربه عملی اشخاصی که جزء بدنه سازمان ثبت محسوب می‌گردند، تحصیل شده است.

سپس در مرحله تحریک و تحلیل اطلاعات از روش توصیفی - تحلیلی با رویکرد تطبیقی، منطقی و استقارری استفاده شده و تلاش شده است که ضمن تعیین قلمرو مفهومی کارکردهای مورد انتظار از سازمان ثبت با نگاهی جامع به قوانین مرتبط با این حوزه توجه گردیده و ضمن تقویت ظرفیت‌های قانونی موجود جهت تأمین این دو کارکرد، در موارد نقص یا ضعف یا فقدان قانون پیشنهادی اصلاحی با رویکرد تأمین کارکردهای حقوقی سازمان ثبت ارائه شود.

ی: سازماندهی تحقیق

نوشتار حاضر شامل دو بخش است که در بخش اول عنوان «کارکردهای حقوقی مورد انتظار از سازمان ثبت اسناد و املاک» قلمرو مفهومی و واحد دو کارکرد بنیادین مورد انتظار از سازمان ثبت اسناد و املاک مورد بررسی قرار گرفته است. در این بررسی‌ها به تفکیک سه حوزه ثبت املاک، ثبت شرکتها و ثبت مالکیت‌های صنعتی مورد توجه قرار گرفته و سپس ضمن بررسی اقسام سیستم‌های ثبتی در هر یک از حوزه‌ها، این امر که اتخاذ کدام سیستم توسط مرجع و نهاد متکفل ثبت بهتر می‌تواند کارکردهای مورد انتظار از آن را تأمین کند، تحلیل شده است. در بخش دوم با عنوان «جایگاه و نقش سازمان ثبت اسناد و املاک در ساختار حاکمیت و صلاحیت‌ها و وظایف آن» با توجه به مبانی استخراج

شده از فصل اول و با دقت در رویه کشورهای مورد مطالعه در تعیین جایگاه نهاد و مرجع مسوول ثبت، مبانی حقوقی جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک بررسی شده است و سپس، چهارچوب کلی صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری سازمان ثبت و مبانی برون سپاری برخی از فعالیت‌های آن با توجه به چهارچوب مزبور، ارائه شده است.

www.ketab.ir