

فصل اول: کلیات

مقدمه

نهاد ثبت که تضمین کننده امنیت اقتصادی، حقوقی و قضایی جامعه است همواره مورد توجه جوامع بشری بوده و همین امر سبب ایجاد نظام های مختلف ثبت املاک شده که هر جامعه ای با توجه به شرایط اجتماعی خود به اقتباس از آنها می پردازد (طباطبایی حصاری، ۱۳۸۶: ۲۱۹). حقوق ثبت دارای تنوع و ابعاد گسترده ای است و در تمامی شئون جامعه اثر می گذارد. حقوق ثبت موجب پیشگیری از اختلافات می شود و از حجم پرونده های مراجع قضایی می کاهد (لطفیانی، ۱۳۹۵: ۱۱). همچنین یکی از موضوعاتی که برای تنظیم امور اجتماعی نیاز بدان بیش از پیش احساس می شود بحث تنظیم و ثبت اسناد است. در واقع به دلیل اهمیت موضوع "ثبت" است که تنظیم اسناد به صورت رسمی در غالب کشورها از اعمال حاکمیت تلقی می شود و برای ثبت آنها فرآیند و ضوابط خاص و نسبت به آثار آنها، اعتبار ویژه ای در تمام سیستم های حقوقی دنیا منظور می گردد (خادم رضوی و شفیعی، ۱۳۹۳: ۷۶). نظام ثبتی ایران با وجود آن که نظامی منسجم است و قابلیت ایجاد امنیت حقوقی را دارد با نیازها و منافع جامعه هماهنگ نیست فلذا مستلزم اصلاحاتی جهت کارایی بهتر آن می باشد تا بتواند علاوه بر تأمین منافع مالکین، باب سوءاستفاده های احتمالی را مسدود نماید و به بسیاری از اختلاف

نظرها در خصوص مقررات ثبتی که ناشی از عدم توجه به نوع نظام ثبتی ایران است، پایان دهد (نجابت خواه و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۹۹). هیات نظارت بر ثبت املاک در حقوق ایران نیازمند مقدمات و رعایت تشریفاتی است به نحوی که بدون رعایت این تشریفات هدف اصلی که تثبیت مالکیت اشخاص بر املاک، محقق نخواهد شد. در حقوق انگلستان نیز تشریفات خاصی برای هیات ثبت ملک وجود دارد که برخاسته از حقوق و رویه‌های سابق ثبتی می‌باشد. در حقوق انگلستان هدف از شوراها و هیات‌های ثبت املاک حمایت از متصرف، عدم تضییع حق او، بهره‌گیری از دو عنصر دقت و سرعت در امور، تنظیم صحیح مالیات و کاهش اختلافات و دعاوی ملکی با استفاده از تکنولوژی‌های نوین می‌باشد. در حقوق ثبت انگلستان، افراد می‌توانند ملک خود را به ثبت برسانند و تصرفات ناقل و غیر ناقل عین در آن صورت دهند. ثبت املاک در زمینه نظارت ثبتی پیشرفت‌های درخوری را در خود دیده است. به طوری که اکنون در انگلستان اسناد مالکیت به نحو الکترونیکی صادر می‌شود و سند کاغذی بنا به دلایلی مثل امنیت معاملاتی، جلوگیری از جعل و معاملات معارض، امکان پاره، سوخته و گم شدن سند کاغذی صادر نمی‌گردد. جا دارد با توجه به ظهور و گسترش وسایل نوین ارتباطی که از ویژگی‌های آن سرعت، دقت، تنوع و امنیت می‌باشد. در حقوق ایران نیز باید از حقوق خارجی و حقوق نظارت نوین بهره‌ها برد زیرا در برخی موارد مثل انتشار آگهی یا نحوه صدور سند مالکیت کشور ما پیشرفت چندانی به خود ندیده است و برخی از نظارت‌ها که در حقوق کشور ما وجود دارد عملاً نیز منسوخ است.

در حقوق انگلستان اصولاً تمام املاک متعلق به ملکه می‌باشد و این اصل ناشی از دکتترین نظارت و زمامداری ثبت اسناد و املاک می‌باشد و افراد صرفاً حقوق مالکانه خود را بر مال اجرا می‌کنند که البته در حال حاضر این حق به گونه‌ای توسعه یافته است که معادل مالکیت مطلق می‌باشد و شخص می‌تواند حقوق خود را بر ملک مورد تصرف به اجرا گذاشته و ملک را اجاره دهد یا به فروش نیز برساند. دانشگاهیان حقوقی انگلیس در پی تحلیل مبانی نظری نظارت قضایی بر صلاحیت هیات نظارت بر ثبت املاک بوده‌اند. در فقدان یک قانون اساسی واحد مکتوب، که متضمن تحدید اقتدار مقامات عمومی باشد، آنان مباحث پویایی را در خصوص منبع، مبانی توجیهی و گستره صلاحیت قضایی آغاز کرده‌اند. در صورتی که در ایران نظارت امور ثبت اسناد و املاک قسمتی بر عهده بخش خصوصی بصورت نهادهای تخصصی مدنی گذاشته شده، تعداد این دفاتر در حال حاضر ۷۵۳۹ دفتر در سراسر کشور بوده و دارای استقلال مالی بوده و به صورت خصوصی اداره اما انتخاب و گزینش سردفتران (مدیران دفاتر) توسط سازمان ثبت انجام می‌گیرد و همه فعالیت‌های آنها منطبق بر قوانین مربوطه و تحت نظارت و

مطابق با چهارچوب و سیاست‌های ابلاغی از سوی سازمان و واحدهای ثبتی انجام می‌شود و هیات نظارت و شورای عالی ثبت در مجموعه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مهم‌ترین و عالی‌ترین مراجع تصمیم‌گیری و مرجع اختلافات و اشتباهات ثبتی به شمار می‌روند. تشکیلات سازمانی مشابه با سازمان ثبت اسناد و املاک ایران در کشور انگلستان، اداره ثبت املاک و مستغلات می‌باشد، شمای کلی امور ثبت و متولی آنها در کشور انگلستان نشان می‌دهد که مشابه ایران سازمان فوق به نظارت ثبت اسناد، املاک و مالکیت معنوی پرداخته و در این حوزه‌ها هم به تقسیمات جزئی‌تر مانند ثبت اسناد مالکیت خودرو، وقایع حیاتی، املاک و... تقسیم‌بندی می‌شود، از آنجا که مشاوران حقوقی و وکلای دعاوی شکل غالب و مسلط این حرفه حقوقی را نظام‌مند نمودند، وظیفه خاص سردفتران را رسیدگی و ممیزی اسناد جهت استفاده در خارج از انگلستان تعیین کردند. همچنین در صورتی که هیات نظارت فاقد صلاحیت رسیدگی نسبت به موضوع است، شورای عالی ثبت با ورود در ماهیت امر، تصمیم ماهوی خود را اتخاذ می‌کند. گاهی نیز ممکن است هیات نظارت به صلاحیت خود توجه نکند و یا از حدود اختیارات و صلاحیت خود تجاوز کند، در این صورت شورای عالی ثبت وارد عمل می‌شود. همچنین اگر رای هیات نظارت صلاحیت کافی نداشته باشد و رای عدم صلاحیت صادر شود، تعیین تکلیف و رسیدگی برای اتخاذ تصمیم بر عهده شورای عالی ثبت می‌شود.

همچنین در حقوق انگلستان نیز از سال ۱۹۲۷ با تصویب قانون ثبت املاک ۳ آغاز شده و از آن دوران به بعد حقوق مالکانه به املاک در انگلستان و ولز از دو حالت خارج نبوده و یا به صورت «ثبتی» و یا «غیر ثبتی» بوده است (السان، ۱۳۸۵: ۸۷). با مطالعه مواد قانونی می‌توان دریافت که اصل آینه ۵ که دربرگیرنده مندرجات دقیق سند مالکیت است در هر دو کشور به طور نسبی اعمال شده است ولی در حقوق ایران اصل تضمین برخلاف حقوق انگلستان که دولت شخصاً موظف به جبران خسارت در صورت اشتباه در سند مالکیت است، وجود خارجی ندارد (سیاری، ۱۳۹۵: ۴). حال باید دید صلاحیت هیات نظارت و شوراهای عالی ثبت در حقوق دو کشور به چه صورت می‌باشد.

اهمیت ثبت ملک

ثبت ملک و نحوه و تشریفات آن یکی از مسائل مهم روز می‌باشد که سابقه طولانی دارد. ثبت ملک باعث ایجاد امنیت فردی و اجتماعی در جامعه گشته و نتیجه قهری آن تثبیت نظم، استقرار امنیت، کاهش تعداد دعاوی در دادگاه‌ها و عدم اتلاف زمان و هزینه برای مردم است. با

توجه به اهمیت ثبت املاک در تنظیم امنیت اجتماعی و بسترسازی آن برای تثبیت معاملات و متعاقباً تأثیر آن بر اقتصاد کشور و قدیمی بودن قوانین ثبتی ایران در مقایسه با کشورهای هم‌اند انگلیس که از نظر سیستم ثبتی پیشگام هستند مطالعه سیستم ثبتی انگلیس می‌تواند در ارائه راه حل‌ها و بهبود سیستم عملکرد و رفع خلاهای قانونی در کشور ما موثر باشد. همچنین در ارتباط با حقوق ثبت و املاک مطالعات زیادی در ایران و خارج از کشور صورت گرفته است. همچنین در باب جنبه‌ها و ابعاد حقوقی در موضوعات مختلف به مقایسه حقوق ایران با سایر کشورها مطالعات خوبی انجام شده است. اما در کتاب حاضر مبحث صلاحیت هیات نظارت و شورای عالی ثبت موضوع جدید بوده و علاوه بر آن مقایسه آن با حقوق کشور انگلستان نوآوری مطالعه حاضر را دو چندان کرده است. بدین منظور در کتاب حاضر به بررسی صلاحیت هیات نظارت و شورای عالی ثبت در حقوق ثبت ایران با کشور انگلستان پرداخته شده و نکات اشتراک و افتراق و مزایا و معایب دو سیستم ثبتی بیان خواهد شد و به اهداف قانون ثبت و تأثیرات آن بر نظم و امنیت اجتماعی و صلاحیت ثبتی املاک پرداخته شده و نحوه صدور سند و مزایای مطالعه تطبیقی در ارتباط با موضوعات ثبتی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

مطالعات انجام شده در در باب حقوق ثبت و شورای عالی ثبت

احمدی (۱۳۹۶)، در مطالعه‌ای وظایف و صلاحیت‌های هیات نظارت در پرتو اصل دادرسی منصفانه را مورد بررسی قرار داده و نشان می‌دهد که نظارت موثر بر آن و نهایتاً حصول شاخصه‌هایی چون شفافیت عملکردی، رضایت‌مندی، اثربخشی و کارآمدی این هیأت مستلزم همراهی متناسب مقررات، ضوابط و از همه مهم‌تر رویه حاکم بر هیأت مزبور، با اصول دادرسی و حقوق منصفانه است.

سیاری (۱۳۹۵)، به بررسی تطبیقی تشریفات ثبت ملک در حقوق ایران و انگلیس پرداخته و نشان می‌دهد که در حقوق هر دو کشور قوانین و حقوق ثبت پراهمیت بوده و اهداف قانون ثبت در حقوق ایران و انگلیس را بازگو می‌کند. همچنین بر نقش این حقوق در ایجاد نظم و امنیت در جامعه تأکید دارد.

زمانی سلیمی (۱۳۸۵)، در مقاله‌ای حقوق ثبت و دعاوی حقوقی و کیفری در ایران را مورد بررسی قرار داده و بیان می‌دارد که پرونده‌های ثبتی در حقوق ایران بسیار زیاد و پر اهمیت بوده و بر تلاش فراگیر هیات نظارت بر این دعاوی لازم و پررنگ‌تر باید باشد.

السان (۱۳۸۵)، وضعیت ثبت املاک در حقوق انگلیس را مورد بررسی قرار داده است. در این مطالعه ابتدا تاریخچه شکل‌گیری ثبت اسناد در انگلیس در طول دوره‌های زمانی خاص شرح داده شده و شرایط و انواع املاک و حقوق مربوط به هر کدام را مورد تحلیل قرار داده است. تفکریان (۱۳۸۱)، در مطالعه‌ای با عنوان نقش هیات نظارت و شورای عالی ثبت، تمامی قوانین مربوط به به هیات نظارت و شورای عالی ثبت در ایران را بررسی کرده و زیر مجموعه این آن‌ها را مشخص کرده و مراحل انجام هر یک را توضیح داده است.

در ارتباط با پیشینه قانون ثبت املاک باید اشاره کرد که این قانون در انگلستان در آثار آندرسون شکل گرفت:

سایلس (۲۰۱۳)، در کتاب خود عنوان می‌کند که در انگلستان در طی عصر آنگلوساکسون‌ها، ثبت ملک برای هدف اخذ مالیات باقی ماند. گسترده‌ترین ثبت ملکی که برای اهداف مالیاتی در انگلیس وضع شده بود در کتاب مساحی انگلستان که در سال ۱۰۸۶ میلادی به دستور ویلیام فاتح نگاشته شد و حاوی فهرستی از کلیه زمین‌داران و مقدار و ارزش زمین‌های آنها بود ثبت شده است. تاریخ ثبت ملک به دوران رومی بازمی‌گردد و در عصر سیاه تحت حاکمیت پادشاهان ساکسون قوانین منابع اصلی ثروت اجتماعی بودند. حقوق ثبت ملک انگلیس در قرن ۱۹ و از طریق انقلاب صنعتی دگرگون شد.

سیمپسون (۱۹۷۶)، در کتاب خود در ارتباط با قوانین ثبت اسناد و املاک در انگلستان اشاره می‌کند که از آنجا که زمین می‌توانست برای بسیاری از مردم مورد استفاده قرار بگیرد، سیستم ثبت اسناد در آغاز قرن بیستم در انگلستان ضروری بود. از قانون ثبت زمین در سال ۱۸۶۲ که بدنه اصلی نظارت را به وجود آورد، مردم می‌توانستند به طور داوطلبانه ثبت کنند. در نهایت به یک سیستم ثبت نام اجباری با قانون ثبت زمین در سال ۱۹۲۵ منجر شد.

آندرسون (۱۹۹۸)، در گزارشی اشاره کرد که در انگلیس ثبت املاک در قرن بیستم شروع شده و تصویب قانون ثبت املاک در ۱۹۲۵ موجب جدایی ماهوی حقوق املاک در این کشور با سایر کشورهای تابع حقوق آنگلوساکسون شد. به گونه‌ای که تنها ولز و ایرلند شمالی در این مورد با انگلستان دیدگاه حقوقی مشترکی داشتند.

زونبرگن (۲۰۰۴)، در مطالعه‌ای به بررسی حق مالکیت و ثبتی در اروپا پرداخته و بیان می‌دارد که حق مالکیتی و ثبتی ارائه‌کننده یک رابطه حقوقی مشخص می‌باشد که به سوال چگونه پاسخ می‌دهد. و نهادهای ثبتی با یکدیگر مرتبط هستند و نوع ارتباط فرد با زمین را نشان می‌دهند.

جاکوئیس (۲۰۰۸)، در مطالعه‌ای به بررسی قانون ثبت در کشور هلند می‌پردازد و بیان می‌دارد که در این کشور هر فرد می‌تواند از طریق مراجع ثبتی این کشور مانند ادارات ثبت، از وضعیت ملک مانند حقوق متعلقه به آن اطلاعات کافی کسب نماید و بدلیل استفاده تشخیص منحصر به اسناد، اسناد معاملات به راحتی قابل تهیه می‌باشند. در این کشور هنگام انجام معاملات، نهایتاً معامله آخر قبل از انجام معامله مزبور نسبت به ملک توسط مأمور ثبت مورد بررسی قرار می‌گیرد تا صحت انجام معامله مزبور توسط وی احراز گردد و از بروز مشکلات بعدی جهت سوءاستفاده برخی افراد جلوگیری گردد.

چارلین (۲۰۱۲)، در مطالعه‌ای به بررسی ثبت سند رسمی الکترونیکی پرداخته و نشان می‌دهد که سند رسمی الکترونیکی از اول فوریه سال ۲۰۰۶، وجاهت قانونی پیدا می‌کند و موجبات حقوقی آن به موجب حکم اخیر فراهم می‌شود. و جهت صدور سند رسمی الکترونیکی مقدماتی لازم است؛ گام اول مجهز شدن دفاتر اسناد رسمی به یک سرور ملی ایمن است که امکان گردش اطلاعات و تبادل داده‌ها را میان دفاتر اسناد رسمی فراهم آورد.

استرود (۲۰۱۳)، در گزارشی که به دولت انگلستان در باب قانون ثبت داده اشاره می‌کند شد که در سال ۱۹۲۵ قوانین مهمی در رابطه با اراضی تصویب شد که عبارت بودند از قانون اموال، قانون تعهدات ملک که اکنون قانون سال ۱۹۷۲ جایگزین آن شده و قانون ثبت ۱۹۲۵ که هدف آن اصلاح سیستم ثبتی کشور بود که مفاد آن عبارت از هویت شناسی مالک زمین، نحوه داشتن حقوق اشخاص ثالث در ملک، حمایت از حقوق خریدار با ثبت دقیق ملک، ثبت املاک ثبت نشده، صدور سند مالکیت و تسهیل معاملات املاک و نسخ روش‌ها و رویه‌های قدیمی بود.

استفان (۲۰۱۵)، در مقاله‌ای به بررسی سیستم ثبتی در اروپا با تاکید بر اسکاتلند پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد در این کشور انجام تشریفات ثبت به دو صورت پیش بینی شده است که عبارتند از: ثبت داوطلبانه و ثبت اجباری به گونه ای که مالکان املاک می‌توانند با انجام داوطلبانه تشریفات ثبت، از برخی امتیازات ویژه در خصوص ثبت املاک خود بهره مند گردند. اما در صورتی که نسبت به انجام چنین امری اقدام ننمایند اموال آنها توسط ادارات ثبت اسناد و املاک شناسایی گردیده و این اداره رأساً نسبت به چنین اعمالی بدون وجود هیچ گونه امتیازاتی اقدام خواهد نمود.

تعریف واژه‌ها و اصطلاحات

حقوق ثبت: مجموعه‌ی اعمال اداری - حقوقی است که طی آن، رسماً ایجاد، تغییر، زوال و انتقال حقی را در دفاتر ویژه، اوراق و فهرست‌هایی یادداشت و اعلام می‌کنند و بدین ترتیب حقوق ثبت، مجموعه‌ی قواعدی است که اعمال فوق را تحت نظم درآورده و بر آنها حاکم است و دانش حقوق ثبت، آگاهی بر آن قواعد و بررسی و تحلیل و تبیین آنهاست. مراد از حقوق ثبت اسناد و املاک، مجموع قوانین و مقررات مربوط به ثبت اسناد و املاک است و منظور از ثبت، نوشتن قراردادهای و معاملات و چگونگی ثبت املاک در دفاتر دولتی (رسمی) است.

هیات نظارت: یکی از مراجع اداری مهم که به اختلافات و اشتباهات ثبتی رسیدگی می‌نماید هیات نظارت است و هیات مزبور در ماده ۶ اصلاحی قانون ثبت به شرح زیر پیش‌بینی شده است: ((برای رسیدگی به کلیه اختلافات و اشتباهات مربوط به امور ثبت اسناد و املاک در مقرر هر دادگاه استان (در حال حاضر اداره کل ثبت استان) هیات‌ای به نام هیات نظارت مرکب از رئیس ثبت استان یا قائم مقام او دو نفر از قضات دادگاه استان (در حال حاضر قضات دادگاه تجدیدنظر) به انتخاب وزیر دادگستری (در حال حاضر به انتخاب رییس قوه قضاییه) تشکیل می‌شود. هیات مزبور به کلیه اختلافات و اشتباهات مربوط به امور ثبتی در حوزه قضایی استان رسیدگی می‌نماید.

شورای عالی ثبت: زمانی که میان سازمان ثبت و اشخاص اختلاف نظر وجود دارد، به منظور تجدیدنظر به آراء هیات‌های نظارت، شورای عالی ثبت مسئولیت رسیدگی به اختلافات را بر عهده می‌گیرد. شورای عالی ثبت در مورد تعارض در اسناد مالکیت نسبت به اصل ملک یا حدود یا حقوق ارتقایی صادر شده، بر آراء هیات‌های نظارت رسیدگی می‌کند. همچنین در صورت اشتباه یا اشکال، برای رفع ایرادات و تنظیم مجدد مطابق با قوانین صادر شده در موضوع بند ۷ ماده ۲۵ اصلاحی قانون ثبت، شورای عالی ثبت اقدامات لازم را بر عهده می‌گیرد.