

نقش فناوری اطلاعات در کارکرد اطلاع‌رسانی سازمان ثبت اسناد و املاک نسرین طباطبائی حساری^۱

تاریخ دریافت: ۹۶/۹/۲۶، تاریخ تایید: ۹۷/۲/۶

چکیده

ضرورت تأمین «کارکرد اطلاع‌رسانی» به‌عنوان یکی از کارکردهای حقوقی سیستم‌های ثبتی در دنیا از یک سو، و تمایل به ایجاد دولت الکترونیک برای ارائه خدمات عمومی بهتر و تسريع و تسهيل اطلاع‌رسانی از سوی دیگر، سبب توجه کشورها به بحث فناوری اطلاعات در سیستم‌های ثبتی گردیده و این مسئله را مطرح می‌سازد که چگونه فناوری اطلاعات بر بهبود کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم‌های ثبتی تأثیر گذاشته و تا چه میزان خلأهای حقوقی این سیستم‌ها را پر می‌کند؟ پژوهش حاضر، با دیدگاهی تحلیلی و تطبیقی به این نتیجه دست یافته است که فناوری اطلاعات صرفاً بر تسهيل و تسريع بُعد دوم کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبتی یعنی «دستیابی به اطلاعات» مؤثر بوده، لکن در تضمین صحت اطلاعات ثبت شده که مرتبط با نوع سیستم ثبتی اتخاذی توسط کشورها می‌باشد و در اصل «حق دسترسی به اطلاعات» فاقد تأثیر است و لذا اتخاذ سیاستی حیاتی است که برای شهروندان امکان دسترسی به همه اطلاعات لازم برای کاهش ریسک معاملاتی در خصوص اموال و وضعیت‌های حقوقی ثبت شده در لحظه انعقاد معامله را فراهم کند و علاوه بر آن قابلیت اطمینان و صحت و دقت در اطلاعات ثبتی را تضمین کند.

واژگان کلیدی: حقوق ثبت، حقوق فناوری اطلاعات، سیستم‌های ثبتی، کارکرد حقوقی جمع‌آوری اطلاعات.

۱ عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی (مؤسسه حقوق تطبیقی) دانشگاه تهران
(nasrintaba@ut.ac.ir)

مقدمه

بررسی تطبیقی مقررات ثبتی کشورهایمانند انگلستان، فرانسه، آمریکا و... و عملکرد نهادهای متکفل ثبت در این کشورها از یک سو و توجه به نیازهای جامعه در برخورداری از امنیت معاملات از طریق دستیابی به اطلاعات صحیح و شفاف از سوی دیگر، نشان می‌دهد، «اطلاع‌رسانی در خصوص دارایی‌ها و وضعیت‌های حقوقی ثبت‌شده» و در نتیجه، پیشگیری از تعارضات و دعاوی ناشی از عدم دسترسی به اطلاعات (Palmer, 1998, p. 90-91) از جمله کارکردهای حقوقی مورد انتظار از نهادهایی است که وظیفه ثبت را در هر جامعه‌ای برعهده دارند. (Dagot et Frémont, 2003, p. 15) با توجه به این کارکرد، نهاد و مرجع متکفل ثبت «یک نهاد انتظامی با ویژگی اداری»^۱ می‌باشد که اطلاعات مربوط به وضعیت مدنی اموال و وضعیت‌های حقوقی مورد ثبت و تغییرات آنها (نقل و انتقالات املاک و مالکیت‌های صنعتی، حق رهن‌ها و وثائق عینی، آراء و تصمیمات مربوط به اثر باستانی بودن مال غیر منقول، ثبت شرکت‌ها و تغییرات آنها و مجوزهای بهره‌برداری مالکیت‌های صنعتی...) را باید تعیین و تضمین کند و نه تنها از این طریق از تعارضات میان اشخاص ممانعت و جلوگیری نموده، بلکه نظم عمومی را از طریق تعیین هویت دارنده حق، ماهیت حق و فراهم کردن یک نظام اطلاعاتی متمرکز در خصوص دارایی‌ها و وضعیت‌های حقوقی ثبت‌شده، نیز حمایت کند. این کارکرد نهادهای ثبتی که «تمرکز همه اطلاعات»^۲ به‌طور صحیح و تا حد امکان به‌صورت غیر قابل نقض و امکان دسترسی و دامنه دسترسی به آن را (Raynaud et Aubert, 1999, p. 4) مورد توجه قرار می‌دهد، در همه سیستم‌های ثبتی مورد توجه قانون‌گذاران می‌باشد.

توجه به ضرورت وجود «کارکرد اطلاع‌رسانی» به‌عنوان اولین کارکرد مورد انتظار از سیستم‌های ثبت در دنیا از یک سو، و تمایل به ایجاد دولت الکترونیک به‌عنوان ابزاری قدرتمند برای ارائه خدمات عمومی بهتر و تسهیل و تسریع اطلاع‌رسانی و کاهش زمان انتظار و... (مقیمی و اعلائی اردکانی، ۱۳۹۰: ۱۷۱) از سوی دیگر، سبب توجه به بحث فناوری اطلاعات و استفاده از کامپیوتر و اینترنت و فراهم کردن امکان مراجعه از راه دور و به‌صورت آن لاین به بانک‌های اطلاعاتی مراجع ثبت رسمی و انجام معاملات رسمی از طریق الکترونیکی در اکثر

1 Institution de police`a caractère administratif

2 Centralization de renseignements

کشورها شده است و این مسئله را مطرح می‌سازد که چه‌طور فناوری اطلاعات به بهبود اجرای کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم‌های ثبتی کمک می‌کند و تا چه میزان خلاهای حقوقی موجود در سیستم‌های ثبتی را پر می‌کند؟ به‌منظور پاسخ به این سؤال پژوهش حاضر، با دیدگاهی تحلیلی و تطبیقی در مرحلهٔ اول، به بررسی مفهوم و ابعاد کارکرد اطلاع‌رسانی سازمان ثبت می‌پردازد و سپس تأثیر فناوری اطلاعات را بر دستیابی به کارکرد حقوقی مزبور تحلیل می‌کند.

مفهوم و ابعاد کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم‌های ثبت اسناد و املاک

یکی از مهم‌ترین وظایف و کارکردهای مورد انتظار از سیستم‌های ثبتی، «جمع‌آوری اطلاعات صحیح و قابل اتکا و بروزرسانی‌شده» و فراهم‌نمودن امکان «دستیابی اشخاص ذینفع و سازمان‌ها و نهادهای عمومی به این اطلاعات» می‌باشد (Tabatabai Hesari, 2016, p11). معمولاً در فرایند انجام یک معامله اقتصادی، متعاملین با ارائهٔ اطلاعات ناقص و ناتمام و گاهی تقلب در ارائهٔ اطلاعات واقعی و صحیح، در جهت دستیابی به منافع بیشتر در قرارداد نسبت به طرف دیگر پیش می‌روند. رفتار فرصت‌طلبانهٔ عاملان اقتصادی همراه با عدم تقارن و تناسب اطلاعات طرفین معامله، «هزینه‌های معامله» را در معاملات اقتصادی مانند بیع املاک، سرمایه‌گذاری‌ها، انتقال و اجازهٔ بهره‌برداری از مالکیت‌های صنعتی (حق اختراع، طرح صنعتی و علامت تجاری)، کسب اعتبار و استقراض مبتنی بر ملک یا مالکیت‌های صنعتی، معامله با شرکت‌ها و اطمینان از صاحب امضاء بودن امضاءکنندهٔ اسناد و... افزایش می‌دهد. به‌عنوان مثال در اخذ وام از سیستم بانکی، قرض‌دهنده بایستی منابع بیشتری را برای کنترل رفتارهای فرصت‌طلبانه قرض‌گیرنده‌ها و اخذ اطلاعات برای تشخیص میان اعتبار خوب و بد... اختصاص دهد (Byamugisha, 1999, p. 3-4). بنابراین یکی از عمده‌ترین «هزینه‌های معاملاتی» در چرخهٔ اقتصادی معاملات، «هزینهٔ کسب اطلاعات قابل اعتماد و ایمن» می‌باشد و از این حقیقت ناشی می‌شود که اطلاعات ناقص هستند و به‌طور نامناسبی توزیع شده‌اند و به‌دست آوردن آنها پرهزینه است. نقصان اطلاعات از ویژگی‌های اموالی (اعم از مادی یا غیرمادی) هستند که نوعاً قیمتی به‌حساب می‌آیند. اطلاعات نامتقارن از این حقیقت ناشی می‌شود که مشابه اطلاعات، در دسترس طرف دیگر نیست. برای مثال، هنگامی که یک وام‌دهندهٔ رسمی

مانند بانک) پولی را برای حمایت از یک پروژه قرض می‌دهد، معمولاً اطلاعات کمتری در مقایسه با وام‌گیرنده در خصوص پروژه و توانایی بازپرداخت وام دارد. در نتیجه، قرض‌دهنده تلاش‌هایی را جهت کاهش این شکاف اطلاعاتی انجام می‌دهد. این عدم تناسب و نامتقارن بودن اطلاعات، به مشکلاتی منجر شده و هزینه‌های معاملات مربوط به رفتارهای فرصت‌طلبانه افراد در جامعه را افزایش می‌دهد. در مثال مربوط به اخذ وام، مشکلات موجود (اطلاعات نامتقارن، انتخاب اشتباه میان اعتبار خوب و ریسک بالا و...) منجر به نیاز سیستم بانکداری به وثیقه گردیده است (Byamugisha, 1999, p. 3-4). این نقصان اطلاعات گاهی در تعیین هویت طرف معامله است مثلاً جایی که طرف معامله، شرکت (شخصیت حقوقی) می‌باشد. اطمینان از واقعی بودن طرف معامله و صاحب امضاء بودن نمایندگان آن در جایی که طرف معامله شرکت (اعم از تجاری یا غیر تجاری) می‌باشد، میزان مسئولیت شرکا و میزان سرمایه شرکت نیز در اصل انعقاد یا عدم انعقاد معامله و میزان هزینه‌های مبادلاتی تأثیر بسزایی دارد. گاهی این نقصان اطلاعات در تشخیص صاحب حق بودن طرف معامله و میزان حق او مانند اطمینان از مالک بودن دارنده علامت تجاری، دارنده حق اختراع و طرح صنعتی و اطمینان از واگذاری یا عدم واگذاری حق بهره‌برداری از حق مزبور یا علامت به دیگری، اطمینان از مالکیت مالک ملک و حدود آن مطرح می‌گردد.

وجود نظام ثبتی که اطلاعات جامع و صحیحی را در خصوص دارایی‌های ثبت شده در خود جمع کرده باشد و امکان دستیابی به این اطلاعات را به اشخاص ذی نفع فراهم کند، می‌تواند در کاهش اطلاعات نامتقارن نقش جامعی را ایفا می‌کند و هر دو طرف معامله را قادر می‌سازد که به اطلاعات مشابه، متقارن و همگن دسترسی داشته باشند. همین امر سبب کاهش هزینه‌های معامله و دستیابی به اطلاعات می‌گردد و سبب ورود اموال و دارایی‌های ثبت شده به چرخه اقتصادی و توسعه مالی و رشد اقتصادی می‌شود (Byamugisha, 1999, p. 3-4)؛ زیرا وجود این اطلاعات جامع در خصوص اموال ثبت شده و ارائه آن به متعاملین، سبب اطمینان از وضعیت حقوقی مال مورد معامله و امنیت روابط حقوقی می‌گردد و ریسک وجود معامله معارض و یا حق معارض را از بین می‌برد.

در واقع یکی از اهداف نظام‌های ثبتی، فراهم کردن امنیت معاملات به وسیله کاهش اطلاعات غیرمتقارن میان متعاقدين و «اطلاع‌رسانی» صحیح در خصوص وضعیت حقوقی اموال

و دارایی‌های ثبت‌شده (املاک و حق اختراع و طرح صنعتی و...) و تبدیل آنها به سرمایه‌ای قابل اعتماد (طباطبائی حصارى، ۱۳۹۴: ۳۲۳) و اطلاع‌رسانی در خصوص وضعیت حقوقی شرکت‌هاست که اعمال آن در ایران به عهده سازمان ثبت اسناد و املاک است.

بنابراین، نهاد و مرجع متکفل ثبت برای دستیابی به هدف «تشخیص وضعیت حقوقی» در حوزه اموال و دارایی‌ها باید دارای سیستم اطلاعاتی باشد که موضوع و میزان حق، ماهیت حق و دارنده حق را تعیین کند و در حوزه تعیین هویت شرکت‌ها و مؤسسات، مرجع مزبور باید دارای سیستم اطلاعاتی متمرکز بر نوع شرکت یا مؤسسه، میزان سرمایه، صاحبان امضاء مجاز و... باشد. اطلاعاتی که در کاهش و مدیریت ریسک معاملاتی مؤثر است.

توجه به کارکرد اطلاع‌رسانی در نظام‌های حقوقی، سبب ایجاد نظام‌های ثبتی متفاوتی شده است، به‌عنوان مثال بر اساس اطلاعات مبنای ثبت در سیستم‌های ثبت املاک، دو سیستم «ثبت شخصی» و «ثبت عینی» در دنیا مطرح می‌باشند. که در سیستم ثبت شخصی اطلاعات مربوط به اشخاص و اسناد معاملاتی آنها مبنای ثبت است و در سیستم ثبت عینی اطلاعات مربوط به ملک و حق مالکیت مبنای ثبت قرار می‌گیرد (طباطبائی حصارى، ۱۳۹۶: الف، ۲۶۵) یا به‌عنوان مثال در حوزه مالکیت‌های صنعتی بر مبنای بررسی صحت و درستی اطلاعات مورد تقاضای ثبت، سیستم‌های ثبتی به دو سیستم «ثبت تحقیقی یا پیش‌آزمایشی» و «ثبت اعلامی» تقسیم می‌شوند که در سیستم اول، به صرف ادعای متقاضی ثبت و بدون هیچ رسیدگی قبلی به صرف عدم وجود سابقه ثبت نسبت به ثبت حق مالکیت صنعتی مورد تقاضا اقدام می‌کنند. البته اطلاعات مندرج در این سیستم، قابل اعتماد نخواهند بود و صحت آنها تضمین نمی‌شود. لکن در سیستم دوم، قبل از ثبت صحت ادعای متقاضی از نظر ماهوی و رعایت شرایط قانونی مورد بررسی قرار می‌گیرد (طباطبائی حصارى، ۱۳۹۶: ب، ۲۹۲).

باید توجه داشت که کارکرد اطلاع‌رسانی مرجع و یا نهاد مسئول ثبت در همه سیستم‌های ثبتی صرف نظر از نوع آن، دارای دو بُعد «جمع‌آوری حقایق و اطلاعات» و «دسترسی به اطلاعات ثبت‌شده» می‌باشد و مدیریت ریسک زمانی کامل می‌شود که اطلاعات ثبت‌شده به‌سرعت کافی قابل دسترسی و بازبازی باشند. معاملات در بازار اغلب در یک دوره زمانی حساس صورت می‌گیرند. شخصی از قبیل خریدار ملک یا منتقل‌الیه و مجوزگیرنده حق اختراع یا طرح صنعتی و یا علامت تجاری یا وام‌دهنده، برای تصمیم‌گیری در یک دوره زمانی مشخص،

مایل به اطمینان از ادعای مالکیت فروشنده یا وثیقه‌گذار یا انتقال‌دهنده و مجوزدهنده نسبت به مال یا علامت تجاری، طرح صنعتی یا حق اختراع می‌باشد.

اگر اطلاعات نتواند به سرعت کافی از دفاتر و سیستم ثبتی بازیافت و در دسترس قرار گیرد، معاملاتی که بالقوه برای گردش اقتصادی جامعه مفید است، ممکن است منعقد نشوند. امروزه در دنیا این امر مورد توجه قرار گرفته است که علاوه بر اتخاذ یک سیستم ثبتی مناسب که قابلیت دسترسی به اطلاعات برای اشخاص ذی نفع در آن پیش‌بینی شده باشد، «استفاده از تکنولوژی کامپیوتر و فناوری‌های جدید» بازیابی و دسترسی به اطلاعات را آسان‌تر می‌کند (Palmer, 1995, 90-91) و دستیابی به کارکرد اطلاع‌رسانی نهاد و مرجع ثبتی در بعد دوم (یعنی بازیابی و دستیابی به اطلاعات) بدون آن ممکن نیست.

استفاده از فناوری اطلاعات در دسترسی به اطلاعات ثبت‌شده

دسترسی به اطلاعات اموال و وضعیت‌های حقوقی ثبت‌شده از راه دور و با استفاده از اینترنت مستلزم آن است که دفاتر ثبتی، که عموماً به‌طور کاغذی نگهداری می‌شوند، تبدیل به نسخه‌های کامپیوتری شوند. علاوه بر آن، برای سهولت دسترسی به اطلاعات، از اینترنت برای انتقال اسناد مربوط به وضعیت‌های حقوقی ثبت‌شده می‌توان استفاده کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مسئله تکنیک‌های الکترونیکی و استفاده از آن در سیستم‌های ثبتی از اواخر جنگ جهانی دوم مورد توجه قرار گرفت؛ زیرا نحوه نگهداری دفاتر ثبتی بر وضوح و درک روشن از ثبت‌های صورت‌گرفته که بسیار متعدد هستند و مسئله آرشیکردن اطلاعات اثر دارد (Stoll, 1984: 10).

نقش فناوری اطلاعات در کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبت کشورهای مختلف

مطابق آمار ارائه‌شده در سال ۲۰۰۲، حدود ۱۵ درصد از ثبت‌های عمومی حقوق املاک در ایالات متحده آمریکا از طریق اینترنت قابل دستیابی توسط همگان است. این آمار، بدون احتساب آمار مربوط به میزان انتشار اطلاعات ثبتی در شبکه‌های منطقه‌ای به‌جای اینترنت است. در آمریکا، جورجیا و ویرجینیا تنها ایالاتی هستند که همه دفاتر ثبتی‌شان از طریق اینترنت قابل دستیابی است، این شیوه تا حد زیادی در ایالت فلوریدا و به میزان کمتری در ایالات ماساچوست، کالیفرنیا و اوهایو دنبال می‌گردد. کسب اطلاعات در خصوص نقل و انتقال

املاک در وبسایت این ایالات بدون دریافت هزینه و بدون نیاز به ثبت‌نام قبلی در پایگاه اطلاعاتی توسط همه اشخاص مقدور می‌باشد. البته برخی ایالات حق دسترسی به دفاتر ثبتی‌شان را برای کسانی حفظ کرده‌اند که در سایت ابتدا ثبت نام نموده و «کد» دریافت می‌نمایند. معیارهای جستجو در بانک اطلاعاتی مراجع ثبتی در ایالات مختلف متفاوت است، اما یکی از اساسی‌ترین معیارها نام‌های طرفین معامله، آدرس املاک، هویت املاک (شماره قطعه، شماره شناسایی و...) شماره ثبتی و... است. علاوه بر ارائه لیستی از حق مالکیت‌های مربوطه، سایت برخی مراجع مسئول ثبت میکروفیلم استفاده شده برای آرشیو اسناد را هم به‌صورت دیجیتالی ارائه می‌دهد. در سال‌های اخیر، در اکثر مناطق شمالی آمریکا، دفاتر ثبتی تبدیل به فایل‌های کامپیوتری و دیجیتالی شده‌اند و از طریق اینترنت و از راه دور قابل مراجعه و دسترسی هستند. نکته قابل توجه آن است که استفاده از اینترنت در ایالات آمریکا در نوع سیستم ثبتی این کشور که سیستم ثبت شخصی می‌باشد و در اعتبار و قابلیت استناد اسناد ثبت شده در این سیستم هیچ تغییری را ایجاد نکرده و صرفاً دسترسی به اطلاعات و بررسی آن را ساده‌تر نموده و همین منجر به سرعت معاملات در بازار اقتصادی شده است. استفاده از اینترنت در آمریکا در واقع، فاصله میان سیستم ثبت شخصی و عینی را از لحاظ قابلیت و سرعت دسترسی به اطلاعات از بین برده است، اما نقص اصلی سیستم ثبت شخصی که هیچ تضمینی در خصوص اعتبار اطلاعات و اسناد موجود در این سیستم ارائه نمی‌دهد را رفع نمی‌کند؛ زیرا همچنان نیز صحت و سقم اطلاعات به‌دست‌آمده از سیستم ثبتی توسط طرفین معامله قابل اعتماد و اتکا نیست و این اطلاعات باید «قبل از معامله» توسط یک متخصص حقوقی بررسی شود و علاوه بر آن، با لحاظ آنکه حتی بعد از بررسی این اطلاعات نمی‌توان از صحت آنها به‌طور کامل مطمئن بود و هیچ اصل و قاعده‌ای برای تضمین صحت این اطلاعات وجود ندارد، لذا شرکت‌های خصوصی تحت عنوان شرکت «بیمه مالکیت» نیز در این کشور نسبت به بیمه‌نمودن حق مالکیت اقدام می‌کنند. به‌همین دلیل است که بسیاری از سایت‌های مراجع ثبتی آمریکا نسخه‌ای را مبنی بر عدم مسئولیت مأمور ثبت و اداره ثبت در برابر خسارات ناشی از اشتباه یا حذف اطلاعات منتشر شده در اینترنت را برای استفاده‌کننده از اطلاعات ثبتی ارسال می‌کنند. (Brochu, 2003, p. 1-18) کامپیوتری‌کردن سیستم ثبتی در اتریش، به‌موجب قانون فدرال مورخ ۲۷ نوامبر ۱۹۸۰ درباره انفورماتیک پیش‌بینی شد. امروزه در

سیستم ثبتی این کشور، عملیات ثبت در همه حوزه‌های ثبتی کاملاً کامپیوتری شده است و اطلاعات در خصوص مال ثبت‌شده، مالک، رهن‌ها و... در بانک داده‌ها به صورت متمرکز جمع‌آوری شده است. این بانک اطلاعاتی نزد «اداره فدرال محاسبات»^۱ قرار دارد. ادارات ثبت با این بانک داده‌ها مرتبط هستند و می‌توانند اطلاعات قابل مشاهده را پرینت بگیرند. از سال ۱۹۸۴ به بعد، برخی مشاغل مانند وکلا و سردفتران و مراکز بانکی می‌توانند مستقیماً به این بانک اطلاعات دسترسی داشته باشند (Stoll, 1984, p. 11).

در انگلستان، اطلاعات شرکت‌های ثبت‌شده در مرجع و نهاد ثبتی به صورت الکترونیکی در سامانه اختصاصی قابل دسترسی است؛ به گونه‌ای که دستیابی به اطلاعات کلی مانند نام شرکت و آدرس، نام مدیران و شماره ثبت شرکت و اطلاعات ورشکستگی و تصفیه به صورت رایگان است، ولی دریافت اطلاعات جزئی شرکت نظیر حساب‌های شرکت، گزارش سالانه، بازده سالانه و اخذ کپی از اسناد و مدارک موجود در مرجع و نهاد ثبت شرکت‌ها، مستلزم ثبت نام در سامانه اختصاصی و پرداخت هزینه‌های مربوطه است. سامانه اطلاع‌رسانی طراحی شده در نهاد مزبور، امکان دستیابی عمومی را به اطلاعات شرکت‌های ثبت‌شده فراهم کرده است. اطلاعات کلی که ممیزات شرکت هستند به صورت رایگان قابل دسترسی است، ولی سایر اطلاعات جزئی مورد نیاز متقاضی و اخذ کپی از اسناد و مدارک شرکت که در سامانه بارگذاری شده، از طریق ورود به سامانه مرجع و نهاد مسئول ثبت شرکت‌ها و ثبت نام و ایجاد حساب کاربری^۲ و پرداخت هزینه‌های مربوطه امکان‌پذیر است (www.gov.uk).

اداره ثبت شرکت‌ها در فرانسه، امکان جستجوی اشخاص برای دسترسی به اطلاعات شرکت‌های ثبت‌شده از جمله صورت جلسات مجامع عمومی، ترازنامه‌ها، اعمال جمعی و دیگر اطلاعات را از طریق درخواست از اداره مزبور فراهم می‌کند. به علاوه، اطلاع از هرگونه تغییراتی که در سرمایه، هیئت مدیره، شرکا و... صورت بگیرد ممکن خواهد بود (www.bridgewest.eu).

بررسی مقررات کشورهای مزبور نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات در شیوه و سرعت دستیابی به اطلاعات ثبتی مؤثر بوده و در نتیجه، دستیابی به بُعد دوم کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم‌های ثبتی یعنی «دستیابی به اطلاعات» را تسهیل می‌کند، اما تضمین صحت اطلاعات

1 Office Fédéral de Comptes

2 WebCheck service

مزبور به نوع سیستم ثبتی بستگی دارد و اگر در سیستم ثبتی مورد اعمال، صحت اطلاعات در بدو عملیات ثبتی بررسی نمی‌شود و صرفاً جنبه اعلامی (سیستمی که در آن اطلاعات به صرف اعلام متقاضی ثبت، به ثبت می‌رسد و صحت و سقم آن بررسی نمی‌شود) دارد، نه تحقیقی (سیستمی که صحت اطلاعات اعلام‌شده توسط متقاضی بررسی و سپس ثبت می‌شود)، الکترونیکی نمودن این اطلاعات و استفاده از فناوری اطلاعات در نوع سیستم ثبتی و تبدیل آن از حالت اعلامی به تحقیقی فاقد اثر است. علاوه بر آن، فناوری اطلاعات در اصل، امکان دستیابی به اطلاعات ثبت‌شده نیز بی‌اثر است. بنابراین اگر در سیستم حقوقی امکان و حق دسترسی به اطلاعات شناسایی شده باشد، با استفاده از فناوری اطلاعات اعمال این حق تسریع و تسهیل خواهد شد، ولی در صورت عدم شناسایی این حق، «فناوری اطلاعات» هیچ تأثیری در کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبتی نخواهد داشت.

نقش فناوری اطلاعات در کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبت اسناد و املاک

ایران

با شکل‌گیری مفهوم دولت الکترونیک، مدل ارائه خدمات عمومی که یکی از شعون دولت الکترونیک است، دگرگون شد. دولت ایران نیز با درک اهمیت این مدل ارائه خدمات، سعی کرد خود را با آن هماهنگ نموده و ضمن پذیرش اصل آن، قوانینی را برای قانونمند کردن روابط ناشی از آن وضع کند (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۳۹). در راستای تحقق اهداف دولت الکترونیک در سازمان ثبت، بند ب ماده ۱۳۱ قانون برنامه چهارم توسعه، مقرر می‌دارد: «به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود اقدامات و ارائه خدمات را در قسمت‌های مختلف به‌صورت رایانه‌ای انجام دهد. اصل کتابت در تنظیم اظهارنامه، صورتمجلس تحدید حدود و دفتر املاک و اسناد رسمی باید رعایت گردد». علاوه بر قانون مزبور، مقنن در قوانین متعدد دیگری استفاده از فناوری اطلاعات را به‌ویژه در ایجاد و توسعه بانک‌های اطلاعاتی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک مد نظر قرار داده است. بند (و) و (ز) ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه، گسترش «سامانه الکترونیکی امن معاملات املاک و مستغلات» و الکترونیکی نمودن همه مراحل نقل و انتقال، ثبت اسناد رسمی و املاک به‌منظور توسعه سامانه یکپارچه ثبتی را پیش‌بینی نموده است. مورد اخیر در بند م ماده ۲۱۱ همان قانون با امکان پاسخ آنی و

الکترونیکی به استعلامات ثبتی و ثبت آنی معاملات با به‌کارگیری امضای الکترونیکی پیش‌بینی شده است. بخش پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ نیز به بحث فناوری اطلاعات و خدمات اداری اختصاص داده شده است و ماده ۳۷ آن، همه دستگاه‌های اجرایی را مکلف به ارائه خدمات به صورت الکترونیکی و لزوم حذف مراجعه حضوری و ارائه فرم‌های مورد نیاز جهت انجام خدمات از طریق ابزار الکترونیکی نموده است که با توجه به مفهوم دستگاه‌های اجرایی مقرر در ماده ۵ این قانون، سازمان ثبت اسناد و املاک نیز از جمله دستگاه‌های اجرایی محسوب گردیده و مکلف به ارائه خدمات به صورت الکترونیکی می‌باشد، اما مقنن به این حد اکتفا ننموده و در ماده ۷ قانون جامع حدنگار (کاداستر) سازمان ثبت را مکلف نموده است که دفاتر موضوع قانون ثبت اسناد و املاک و قانون دفاتر اسناد رسمی و مقررات مرتبط با آنها را به صورت الکترونیک و به نحوی که صحت، تمامیت، اعتبار و انکارناپذیری آن تأمین شده باشد، در زیرمجموعه مرکز داده‌ها، نظام جامع و سامانه‌های مرتبط، سازماندهی و ایجاد کند. به این ترتیب، مقنن به دنبال تضمین صحت و اعتبار اطلاعات ثبت‌شده در دفاتر ثبتی و هم‌زمان الکترونیکی نمودن دفاتر مزبور به منظور تأمین حق دسترسی به اطلاعات مراجعین به سیستم ثبتی بوده است. همچنین در مقرر فوق، سازمان ثبت مکلف شده است امکان اتصال دفاتر اسناد رسمی به سامانه‌های مرتبط مذکور و بهره‌برداری از آنها را به نحوی که امکان ثبت برخط (آنلاین) اسناد و معاملات و پاسخ آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی ایجاد شود، فراهم کند. این قانون پیش‌بینی نموده است که با ایجاد دفاتر الکترونیک مذکور، ثبت در دفاتر دست‌نویس منتفی و دفاتر الکترونیک جایگزین دفاتر موجود شود.

استفاده از اینترنت و رایانه و چاپگر و سایر ابزار پیشرفته در اکثر کشورهای جهان در راستای تحقق دولت الکترونیک، ضمن جلوگیری از تردهای مردمی در نقاط دور و نزدیک سرزمینی و استفاده بهینه افراد از زمان و اوقات خود در پیشگیری و مقابله با فساد اداری مؤثر بوده (محمدزاده، ۱۳۹۲: ۹۰-۹۱) و با تغییر در ساختار اداری و ایجاد دولت الکترونیک منجر به کاهش هزینه‌ها، شفافیت در ارائه خدمات دولتی بدون تبعیض شده و به اعتقاد برخی زمینه حکمرانی خوب دولت‌ها می‌شود. (بخشی، ۱۳۸۹: ۲)، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد نتایج حقوقی قابلیت دسترسی به دفاتر ثبتی و حقوق مالکیت و اطلاعات ثبت‌شده به شیوه الکترونیکی و از طریق اینترنت، ضرورتاً در همه‌جا یکسان نیست؛ زیرا کارایی فناوری اطلاعات در حوزه

وضعیت‌های حقوقی ثبت‌شده، ارتباط مستقیم با نوع سیستم ثبتی اتخاذ شده و شناسایی حق دسترسی به اطلاعات ثبت‌شده در سیستم حقوقی دارد. اساساً دولت الکترونیک ارائه خدمات را به شهروندان آسان‌تر و افزون‌تر می‌کند و دسترسی آنان به اطلاعات را تسهیل می‌نماید (اشتریان، ۱۳۸۴: ۵۶) و عملکرد سیستم‌های ثبتی را بهبود می‌بخشد، اما این امر در صورتی مفید است که اصل دسترسی به اطلاعات صرف‌نظر از شیوه و ساختار دسترسی (اعم از شیوه الکترونیکی یا سنتی) ممکن باشد و باید توجه داشت دسترسی به فناوری و تغییر ساختار و شیوه ارائه اطلاعات، آن قدر حیاتی نیست که سیاستی حیاتی است که تغییراتی را ایجاد کند که برای شهروندان اصل دسترسی به اطلاعات ضروری و قابلیت اطمینان و صحت و دقت در اطلاعات ثبتی را تضمین کند. در غیر این صورت، نتایج فناوری اطلاعات بر ساختارها و فرایندهای اداری مؤثر خواهد بود. به‌عنوان مثال، فناوری اطلاعات و اینترنت می‌تواند تغییراتی عمیق در اعمال حقوق مالکیت ایجاد کند به شرط آنکه اطلاعات موجود در سیستم ثبتی در لحظه انعقاد عقد برای متعاملین قابل دستیابی باشد که متأسفانه در سیستم حقوقی ایران، این امر در بسیاری از حوزه‌ها از جمله حوزه املاک مقدور نیست و همین امر، به‌عنوان یکی از ایرادات سیستم ثبت املاک در ایران مطرح می‌باشد. علاوه بر آن اطلاعات الکترونیکی مزبور باید قابلیت اثباتی از نظر حقوقی داشته باشد. خوشبختانه این امر (اعتبار و انکارناپذیری دفاتر ثبتی الکترونیکی) در ماده ۷ قانون جامع حدنگار (کاداستر) پیش‌بینی شده است.

جمع‌آوری اطلاعات جامع در راستای کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبت شرکت‌ها، در قسمت سوم بند (و) ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه، پیش‌بینی شده است که سازمان ثبت را نسبت به تکمیل پایگاه داده اطلاعات شرکت‌ها و مؤسسات ثبت شده... و با ذکر مشخصات سهامداران، اعضای هیأت‌مدیره و شماره کد ملی آنها و نیز شناسه «یکتا» مکلف نموده است. نکته قابل توجه در مقرر مزبور و امتیاز آن نسبت به سایر حوزه‌های مورد عمل توسط سازمان ثبت، آن است که مقنن پس از توجه به جنبه «جمع‌آوری اطلاعات» در خصوص شرکت‌های ثبت‌شده «حق دسترسی به اطلاعات» را به‌عنوان جنبه دیگر کارکرد اطلاع‌رسانی مورد توجه قرار داده و سازمان ثبت را صراحتاً مکلف نموده است که «قابلیت جستجو و دسترسی همگان» به اطلاعات مزبور را فراهم کند که گام مؤثری در تکمیل کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبت شرکت‌هاست. در حال حاضر، به‌موجب بخشنامه ۹۳/۱۳۸۷۴۶ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲ رئیس سازمان ثبت اسناد و

املاک کشور در اجرای بند «ب» ماده ۱۲ قانون ارتقای سلامت نظام اداری مصوب ۱۳۹۰ و مقابله با فساد و مواد ۳۶، ۳۷ و ۳۸ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۴۸ قانون برنامه پنجم توسعه، هرگونه ثبت تأسیس و تغییرات شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری به صورت ثبت الکترونیکی انجام می‌گیرد.

با راه‌اندازی سامانه شناسه ملی در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در حال حاضر امکان دسترسی اشخاص ثالث بدون ارائه هیچ مدرک مثبت سمت و یا مؤید ذینفعی امکان‌پذیر است. در این سامانه، با وارد کردن نام یا شناسه ملی یا شماره ثبت شخص حقوقی، وضعیت آن از نظر نوع شخص حقوقی و معتبر بودن و مرجع ثبت‌کننده و نیز محل اقامت قانونی و کدپستی و تاریخ تأسیس و تاریخ آخرین بروزرسانی ارائه می‌شود، ولی اطلاعات جزئی‌تر مانند نام مدیران و بازرسان و یا حوزه فعالیت و موضوعاتی که شرکت در آن حوزه مشغول فعالیت باشد، بیان نمی‌شود. بنابراین این سامانه در شناسایی مدیران شرکت و میزان سرمایه و اعتبار حقوقی اشخاص حقوقی تغییرات بعدی اساسنامه و شرکت‌نامه که برای اشخاص ثالث در انتخاب طرف معاملات بسیار اساسی و حیاتی است، کارایی لازم را ندارد. در مورد اشخاص حقوقی که در حال انحلال یا تصفیه هستند نیز اطلاعاتی به کاربر نمی‌دهد. در انتخاب شخص حقوقی برای جستجو نیز درج کلیدواژه، به‌تنهایی کافی نیست و میزان هوشمندی سیستم برای یافتن نام‌های مشابه خیلی پیشرفته نیست، ولی ورود از طریق شناسه ملی یا شماره ثبت شخص حقوقی راحت‌تر است، اما این ایراد را دارد که کمتر کسی شماره ثبت اشخاص حقوقی را به‌خاطر می‌سپارد و این دسترسی را سخت می‌نماید. بنابراین اطلاعات در دسترس در سیستم مزبور فقط کلیات مربوط به شرکت‌های ثبت‌شده را به جستجوگر می‌دهد و اطلاعات مورد نیاز برای اشخاصی که قصد انجام معامله با شرکت مورد نظر را داشته باشند، قابل دسترسی نیست. به‌علاوه میزان سرمایه و مدیران و هرگونه تغییرات بعدی در اساسنامه و یا شرکت‌نامه اشخاص حقوقی در این سامانه، قابل رؤیت نیست. درحالی‌که هرچه‌قدر مردم به‌عنوان ذی‌نفعان از اطلاعات بیشتری نسبت به قوانین و مقررات ثبتی شرکت‌ها و اطلاعات شرکت‌های ثبت‌شده برخوردار باشند، امنیت مالکیت و توسعه اقتصادی سهل‌الوصول‌تر خواهد بود. بنابراین، متأسفانه استفاده از فناوری اطلاعات در حوزه ثبت شرکت‌ها هم نتوانسته است به ایفای کارکرد

اطلاع‌رسانی سیستم ثبتی کمک چندانی نماید؛ زیرا اطلاعات ضروری برای کاهش یا حذف ریسک معاملاتی از طریق سامانه الکترونیکی قابل دستیابی نیست.

نتیجه‌گیری

بررسی‌ها نشان می‌دهد؛ نتایج حقوقی قابلیت دسترسی به دفاتر ثبتی و اطلاعات در خصوص دارایی‌ها و وضعیت‌های حقوقی ثبت‌شده از طریق اینترنت ضرورتاً در همه‌جا یکسان نیست. وجود سیستم‌های ثبت الکترونیک که خدمات‌دهی از طریق بهره‌گیری از ابزارهای مبتنی بر فناوری اطلاعات را فراهم می‌کند و محیطی دیجیتال برای ارائه اطلاعات و خدمات ایجاد می‌کند، باعث می‌شود از یک‌سو، شهروندان و مخاطبان این سازمان بدون محدودیت زمانی و مکانی به اطلاعات و خدمات این سازمان دسترسی داشته باشند و از سوی دیگر، نگهداری الکترونیکی و دیجیتالی از اطلاعات ثبت‌شده و دفاتر ثبتی بر وضوح و درک روشن از ثبت‌های صورت‌گرفته - که بسیار متعدد هستند و مسئله آرشيوکردن اطلاعات اثر دارد، اما این امر، هرچند اجرای کارکرد دسترسی به اطلاعات ثبت‌شده - که یکی از کارکردهای حقوقی مؤثر سازمان ثبت در کاهش دعاوی حقوقی است و بررسی این اطلاعات را می‌تواند تسهیل نماید - در نوع سیستم ثبتی تغییری نمی‌دهد. بنابراین الکترونیک کردن سیستم ثبتی، در صورتی مفید خواهد بود که از یک‌سو قانون اصل «دسترسی به اطلاعات» - که برای کاهش ریسک معاملاتی ضروری‌اند - را ممکن بداند و از سوی دیگر، صحت و درستی اطلاعات قابل دستیابی را تضمین کند. بررسی و تحلیل مقررات نظام حقوقی ایران در این خصوص، نشان داد علی‌رغم آنکه در حقوق ایران در راستای سیاست کلی ایجاد دولت الکترونیک، قوانین و مقررات متعددی، سازمان ثبت را مکلف به ارائه خدمات به صورت الکترونیکی نموده‌اند، ولی دسترسی به اطلاعات ثبت‌شده در حوزه املاک در لحظه انعقاد معامله برای متعاقدين ممکن نیست و یا در حوزه شرکت‌های ثبت‌شده، بسیاری از اطلاعات ضروری برای کاهش ریسک معاملاتی مانند نام مدیران و بازرسان و یا حوزه فعالیت و موضوعاتی که شرکت در آن حوزه مشغول فعالیت هستند، ورشکستگی یا انحلال آنها بیان نمی‌شود. بنابراین این سامانه، در شناسایی مدیران شرکت و میزان سرمایه و اعتبار حقوقی اشخاص حقوقی که برای اشخاص ثالث در انتخاب

طرف معامله بسیار اساسی و حیاتی است، کارایی لازم را ندارد. در مورد اشخاص حقوقی که در حال انحلال یا تصفیه هستند نیز اطلاعاتی به کاربر نمی‌دهد.

بنابراین به نظر می‌رسد ما انتظارات زیادی از اینترنت و فناوری تکنولوژی جدید اطلاعات داریم. کامپیوتری کردن داده‌های سیستم‌های ثبتي و الکترونیکی نمودن آن، اغلب و از نظر تئوری به‌عنوان یک اکسیر ارائه شده است، درحالی‌که مزیت مهم کامپیوتری شدن، تسهیل دسترسی به اطلاعات و سرعت ثبت و بروزرسانی داده‌هاست، ولی باید توجه داشت که دسترسی به فناوری آن قدر حیاتی نیست که سیاستی، حیاتی است که تغییراتی را ایجاد کند که برای شهروندان امکان دسترسی به همه اطلاعات لازم برای کاهش ریسک معاملاتی در خصوص اموال و وضعیت‌های حقوقی ثبت شده در لحظه انعقاد معامله را فراهم کند و علاوه بر آن، قابلیت اطمینان و صحت و دقت در اطلاعات ثبتی را صرف نظر از شیوه دستیابی به آن (الکترونیکی یا کاغذی) تضمین کند که این امر از طریق تأثیر ثبت در انعقاد معاملات اموال ثبت شده و ضمانت اجرای مؤثر برای عدم ثبت این معاملات، ممکن است.

اینترنت می‌تواند تغییراتی عمیق در اعمال حقوق مالکیت ایجاد کند؛ به شرط آنکه صرفاً معاملات و اطلاعات موجود در سیستم ثبتی (صرف نظر از نحوه دسترسی به آن به‌طور سنتی یا اینترنتی) قابلیت اثباتی از نظر حقوقی داشته باشند. خوشبختانه این امر (اعتبار و انکارناپذیری دفاتر ثبتی الکترونیکی) در ماده ۷ قانون جامع حدنگار (کاداستر) پیش‌بینی شده است.

منابع

- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۴)، «آسیب‌شناسی دولت الکترونیک: تحول غیر دموکراتیک در سیاستگذاری عمومی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۹.
- بخشی، پرویز (۱۳۸۹)، «نقش حقوق اداری در تغییر ساختاری نظام اداری ایران»، پایان نامه جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی
- رضائی زاده، محمد جواد و زرشکیان، سهرورد (۱۳۹۰)، «مدخلی بر خدمات عمومی الکترونیک در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوق خصوصی، دوره هشتم، شماره دوم.
- طباطبائی حساری، نسرین (۱۳۹۶ آلف)، مبانی و آثار نظام ثبت املاک، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
- طباطبائی حساری، نسرین (۱۳۹۴)، «کارکردهای اقتصادی ثبت رسمی املاک در پرتو آموزه کارایی اقتصادی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۲، ص ۳۲۳
- طباطبائی حساری، نسرین (۱۳۹۶ ب)، «نقش ثبت در فرایند انتقال حقوق مالکیت صنعتی: تحلیل سیستم‌های ثبت انتقال حقوق مالکیت صنعتی در دنیا»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۷، شماره ۲، صفحات ۳۰۸ - ۲۸۹.
- محمدزاده، محمود (۱۳۹۲)، «بررسی دستوالعمل نحوه استفاده دفاتر اسناد رسمی از سامانه ثبت الکترونیک اسناد (ثبت آنی)»، ماهنامه «کانون» شماره ۱۴۳ و ۱۴۴.
- مقیمی، سید محمد و اعلائی اردکانی، مصطفی (۱۳۹۰)، «سنجش شاخص‌های حکمرانی خوب و نقش دولت الکترونیک در ارتقای آن»، مدیریت فناوری اطلاعات، دوره ۳، شماره ۸.
- Brochu, François, (2003), "The Internet's Effect on the Practice of Real Property Law: A North American Perspective", Journal of Information, Law and Technology, no. 2, p. 1 - 18.
- Byamugisha, Frank F. k (1999), How Land Registration Affects Financial Development and Economic Growth in Thailand, World Bank Publications.
- Dagot, Michel et Frémont, Paul (2003), Publicité foncière (généralités), Juris - Classeur (Civil Annexes - fasc 30), Groupe LexisNexis.
- Palmer, David (1998), "Security, Risk and Registration", Land Use Policy, Vol. 15 (1), Elsevier.
- Raynaud, Pierre et Aubert, Jean - Luc (éditeurs) (1999), Encyclopédie juridique, (répertoire de droit civil, tome VIII), 2em édition, Dalloz, Paris.

- Stoll, H and Hofmeister (1984), *Publicité foncière (Europe Occidentale)*, Juris – Classeur (Civil Annexes – fasc 20), Groupe LexisNexis
- Tabatabai Hesari (2016),” The Effect of Iranian Land Administration System in Transactions Real Properties’ Security: In the Light of Public Confidence Theory”, *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences*, Vol. 5, No. 4.
- [www. bridgewest. eu](http://www.bridgewest.eu)
- www. gov. uk