

نظام حقوقی حاکم بر مالکیت اراضی خالصه و اراضی مستحدثه ساحلی در ایران

مریم زورمند^۱

حسین احمدی^۲

رضا عباسپور^۳

چکیده

مالکیت اراضی و محدودیت‌های آن از موضوعات مهم و محل بحث و نظر است که در نتیجه اختلافات، دعاوی متعددی در مراجع قضایی و شبه قضایی مطرح می‌شود. همین امر، بررسی مالکیت اراضی و محدودیت‌های آن را ضروری ساخته است. این مقاله با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و منابع کتاب‌خانه‌ای می‌کوشد به این سؤال پاسخ دهد که رویکرد فقه و حقوق نسبت به مالکیت اراضی خالصه و مستحدث و محدودیت‌های ناشی از آن چیست؟

بر اساس یافته‌های این پژوهش، اراضی در سه دسته ملی، زراعی و خالصه و مستحدثات ساحلی قابل تقسیم است. از منظر فقهی، مالکیت اراضی، متعلق به ولی فقیه است و مالکیت افراد بر اراضی، نیازمند اجازه ولی فقیه و آبادانی آن زمین است. از منظر حقوقی نیز مالکیت اراضی ملی و خالصه و مستحدثات ساحلی متعلق به دولت است. پس هر گونه تغییر در مالکیت اراضی، نیازمند موافقت دولت است. ماهیت اراضی خالصه و مستحدثات ساحلی نیز عمومی و دولتی است. اراضی خالصه شامل آن اراضی است که به دولت تعلق دارند و خرید و فروش آن فقط با اجازه دولت امکان‌پذیر است.

واژگان کلیدی: اراضی، مالکیت، اراضی خالصه، اراضی مستحدثه ساحلی.

۱. دانشجوی دکترای فقه مبانی حقوق اسلامی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران، ma290zd@gmail.com

۲. دانشیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران (نویسنده مسئول)، ahmari.hosein@yahoo.com

۳. استادیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران، Abbaspor@yahoo.com

مقدمه

گاهی اشخاص ثالث و گاه دولت ممکن است به مالکیتی تعرض کنند؛ زمانی که به ادعای مصلحتی والاتر، مالکیت خصوصی افراد را نقض و اراضی آنان را تملک می‌کنند. از همین رو، موارد سلب یا محدودیت مالکیت باید مبتنی بر قوانین و با رعایت اصول باشد؛ اصولی که تعرض را ناممکن و مداخله دولت را محدود و حق مالکیت را تضمین کند. زمین در تعیین نوع نظام اقتصادی نقش بسزا دارد و از دیرباز، زندگی انسان‌ها به آن وابسته بوده است. زمین به دلیل کشف منابع طبیعی از قبیل معادن نفت، گاز و زغال سنگ و خاک حاصل خیز و آب و هوای مساعد ارزش‌گذاری شده است. مالکیت، کامل‌ترین حقی است که انسان می‌تواند بر مال داشته باشد.

زمانی که میان نیازها و منافع عمومی و منافع اشخاص تعارض پیدا شود، سلب مالکیت تحقق می‌پذیرد. بر اساس منطق منافع عمومی، سلب مالکیت به معنای تخصیص اموال غیر منقول به نیازمندی‌های عمومی در عوض پرداخت بهای عادلانه با هدف رفع نیازمندی‌های عمومی توسط ادارات دولتی یا شهرداری‌ها و هم‌چنین مؤسسات عمومی است. بر اساس ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت جمهوری اسلامی ایران، «وزارت خانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، هم‌چنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد» و در این قانون، دستگاه اجرایی نامیده شده‌اند، اختیار تملک دارند. مطابق با ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، با اصلاحات بعدی، دستگاه اجرایی تعریف شده است و طبق آن، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی نیز دستگاه اجرایی محسوب می‌شوند.^۱

سلب مالکیت خصوصی از افراد تحت عنوان طرح‌های عمرانی و منفعت عام با مجری طرح و ارائه‌دهنده منفعت عام است. طبیعی است هیچ شخص حقیقی و حقوقی قدرت سلب مالکیت افراد را ندارد و تنها قدرتی فایق بر قدرت خود با داشتن حق حاکمیت و نمایندگی از طرف مردم می‌تواند اصل مالکیت خصوصی را تغییر دهد و مالک زمین را از حق تصرف و اعمال حق مالکیت محروم کند.^۲

۱. لعلی سهراب، مسعود و همکاران، «تأملی بر مراجع صلاحیت‌دار و آیین شکلی سلب مالکیت اراضی در حقوق ایران و فرانسه»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹، ۱۴۰۰، ص ۱۶۶.

۲. طاهانی‌نژاد نوبری، سیده الهام، «بررسی مالکیت اراضی نفتی تعارض حقوق عمومی و خصوصی»، مجله قانون‌یار، دوره

شاید بتوان گفت اولین قانونی که در مورد اراضی ساحلی، تکالیفی را تبیین کرد، ماده واحده قانون تعیین حدود آب‌های ساحلی و منطقه نظارت دولت در دریاها مصوب ۱۳۱۳/۴/۲۴ بود که بر اساس آن، حدود آب‌های ساحلی و منطقه نظارت تعیین گردید. بعدها و با تصویب قانون اراضی مستحدث و ساحلی، اولین قانون جدی در این باره تصویب شد. بر این اساس، زمین‌هایی که بر اثر پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و دریاچه‌ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها ظاهر می‌شوند، اراضی مستحدث نامیده می‌شوند.^۱

اراضی خالصه یک شکل از انواع تاریخی زمین دولتی در ایران است. اگرچه نظام زمین‌داری دوره قاجار، تداوم شیوه زمین‌داری دوره‌های قبل بود، ولی تنوع و ویژگی‌های منحصر به فرد خود را نیز داشت. در دوره نادرشاه، سیاست خالصه کردن زمین به طور گسترده اعمال شد و در نتیجه، املاک خالصجات سلطانی افزایش یافت.^۲

بر اساس نظریه‌های اقتصادی و حقوقی، سیر تطور حقوق مالکیت باید بر اساس تحولات اقتصادی، نیازهای اجتماعی و اصل عدالت و استفاده کارآمد از منابع صورت بگیرد. این در حالی است که حقوق مالکیت در ایران بر مبنای سلطه حکومت و قوانین غیر کارشناسی شکل گرفته و در نهایت، منجر به فساد، بهره‌برداری ناکارآمد و رانت‌جویانه شده است. حقوق مالکیت اراضی در ایران به درستی تبیین نشده و از دید اقتصادی، نتیجه این وضعیت، دور شدن اقتصاد کشور از نقطه کارآمدی است.^۳

بررسی نحوه تحقق تکالیف متعدد در قوانین بخشی از دستگاه‌ها در سنوات مختلف و برنامه‌های توسعه حکایت از آن دارد که بخش اعظم تکالیف واگذار شده با اجراهای ضعیف یا اجرا نشدن، تخلفات قانونی توسط اشخاص مختلف، تضییع حقوق بیت‌المال، تخریب محیط زیست و اکولوژی

دوم، شماره ۶، ۱۳۹۷، ص ۳۲۶

۱. گزارش و مطالعات طرح جامع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور، تهران: سازمان بنادر و دریانوردی کشور، ۱۳۸۸.

۲. یوسفی‌فر، شهرام و معصومه یدالله‌پور عربی، «خالصه‌سازی در مازندران دوره قاجار»، پژوهش‌نامه تاریخ‌های محلی ایران، سال نهم، شماره ۱۷، ۱۳۹۹، ص ۱۸۵

۳. شکوهی، محمدرضا، «درآمدی بر آسیب‌شناسی حقوق مالکیت اراضی در ایران»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۹۳۹۵، ۱۳۸۷، ص ۸.

منطقه، زمین خواری، ساخت و ساز غیر مجاز و تغییر غیر قانونی کاربری اراضی همراه بوده است. تعدد قوانین هم‌سو و مغایر که به دستگاه‌های متعدد واگذار شده، رفتارهای متفاوتی را سبب گشته است. هم‌چنین در قوانین و مقررات موجود، موضوع مالکیت اراضی و فعالیت‌های ساحلی و دریایی مبهم و نامشخص است.^۱

بیگرد تیموری و شهرام محمدی در مقاله «چالش‌های فراروی مبانی تحولات مالکیت اراضی پس از انقلاب اسلامی»، مسائل و مشکلات مربوط به مالکیت اراضی توسط دولت را بررسی کرده و نتیجه گرفته‌اند که بعد از انقلاب اسلامی، تلاقی حقوق عمومی و خصوصی و تعارض احکام و آثار آن‌ها، مستلزم تمهید قواعدی ویژه بود که حل این مسائل بر عهده شورای انقلاب قرار گرفت. حرمت مالکیت خصوصی که تا آن زمان به عنوان قاعده‌ای دایمی از آن یاد می‌شد، دست‌خوش محدودیت‌ها و تحولاتی گردید و تمایل به یکی از رشته‌های حقوق عمومی موسوم به حقوق توسعه افزایش یافت که در آن، تملک اراضی و املاک اشخاص حقوقی و حقوقی با نادیده گرفتن حرمت مالکیت خصوصی مجاز شمرده می‌شد.

مسعود لعلی سهراب و همکاران در مقاله «تأملی بر مراجع صلاحیت‌دار و آیین شکلی سلب مالکیت اراضی در حقوق ایران و فرانسه» به بررسی فرآیند انتقال و واگذاری اراضی به دولت پرداخته و بر این عقیده‌اند که سلب مالکیت با رعایت حقوق ذی‌نفعان در مراحل رسیدگی اداری و قضایی و برخورداری از غرامت‌های عادلانه و امتیازات تبعی امکان‌پذیر است.

شهرام یوسفی‌فر و معصومه یدالله‌پور عربی در مقاله «خالصه‌سازی در مازندران دوره قاجار» به بررسی تاریخی نحوه تملک این اراضی پرداخته و نتیجه گرفته‌اند که زمین‌داری خالصه همواره تحت تأثیر تغییرات و دگرگونی‌های نظام سیاسی حاکم در کشور بود. به دلایل گوناگون، دولت، سیاست ناکارآمد خالصه‌سازی در مازندران را به تدریج کنار گذاشت و سیاست واگذاری و فروش خالصجات مازندران را در پیش گرفت.

محمد رضا شکوهی در گزارش کارشناسی با عنوان «آسیب‌شناسی حقوق مالکیت اراضی در ایران»

۱. فارسیان، محمد رضا، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح اصلاح بند (د) ماده ۲ قانون اراضی مستحدث و ساحلی»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی و حقوقی، شماره مسلسل: ۱۳۳۵۳، ص ۲۴.

معتقد است سیر تطور حقوق مالکیت باید بر اساس تحولات اقتصادی، نیازهای اقتصادی و اصل عدالت و استفاده کارآمد از منابع صورت گیرد، در حالی که در ایران، این روند بر اساس سلطه حکومت و قوانین غیر کارشناسی شکل گرفته و به فساد، بهره‌برداری ناکارآمد و رانت جویانه انجامیده است. این مقاله، تصویب قانون جامع اراضی کشور را پیشنهاد کرده است.

بر اساس این پیشینه تحقیقی، بررسی مالکیت اراضی به صورت عمومی و کلی بوده و به اراضی خالصه و مستحدثه به صورت مستقل توجه نشده است. مسئله اصلی این پژوهش، بررسی نظام حقوقی حاکم بر مالکیت اراضی خالصه و مستحدثه ساحلی است. فرضیه پژوهش نیز بر این مبنا قرار دارد که مالکیت این اراضی توسط دولت، تابع قواعد ویژه و تشریفات خاصی است. روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

مجموعه قوانین و مقررات اراضی در ایران، کلافی سردرگم و ناکارآمد است. این خصیصه به همراه نهادهای متنوع متولی تصمیم‌سازی، مسئله اراضی را به معضلی برای کشور تبدیل ساخته است، به گونه‌ای که کم‌تر کسی را می‌توان یافت که تسلط مناسبی بر مجموعه قوانین و مقررات و نهادهای تصمیم‌ساز داشته باشد. این مسئله وقتی پیچیده‌تر می‌شود که مجموعه قوانین و مقررات ثبتي را به قوانین و مقررات اراضی اضافه کنیم. این تورم قوانین و مقررات به همراه نهادهای متعدد، تصمیم‌گیر را از شناخت و احقاق حق دور می‌سازد. یکی از انواع اراضی که دولت بر آن‌ها مالکیت دارد، اراضی خالصه و مستحدثه ساحلی است که بررسی مالکیت آن‌ها از نظر حقوق عمومی و حقوق اداری اهمیت دارد.

گفتار اول. تعریف و ماهیت اراضی خالصه و مستحدثه ساحلی

بند اول. مفهوم اراضی خالصه و مستحدثه ساحلی

اراضی مستحدثه، زمین‌هایی است که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و دریاچه‌ها و جزایر یا در نتیجه رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها ظاهراً یا ایجاد می‌شوند. اراضی ساحلی، پهنه‌ای است با عرض مشخص از اراضی مجاور دریا و دریاچه‌ها یا خلیج

که حداقل از یک سو به کنار دریا یا دریاچه یا خلیج متصل باشد.^۱

املاک خالصة، مستغلات و املاک پادشاهان پیشین بود که فواید آن به خزانه دولت وارد می‌شد. وسعت این املاک و اراضی در ادوار مختلف تاریخ متفاوت بود. این اراضی به جامعه اسلامی تعلق گرفت. هم‌چنین املاکی که صاحبان آن‌ها هنگام جنگ گریخته یا کشته شده بودند، املاک خالصة اسلامی نام داشتند و اداره آن‌ها به خلیفه وقت واگذار می‌شد و خلیفه، نمایندگانی برای سرپرستی آن‌ها تعیین می‌کرد.^۲

قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی با تأکید بر اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اولین ماده از قانون، در ماده ۲، اراضی ساحلی و اراضی مستحدثه را که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد، در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران دانسته است. با این حال، در قسمت اخیر ماده، ملاک احیا و تصرفات مالکانه افراد نسبت به این قبیل اراضی را تا تاریخ لایحه قانونی نحوه احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران ذکر کرده است. به این ترتیب، به نظر می‌رسد با توجه به مؤخرالتصویب بودن قانون توزیع عادلانه آب و صراحت آن، قانون اراضی مستحدثه و ساحلی را از این نظر و نیز به لحاظ تفویض بعضی وظایف به وزارت نیرو در خصوص اراضی مورد بحث، نسخ جزئی کرده است. در تبصره ۳ ماده ۲ قانون، ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و مخزنی جز با اجازه وزارت نیرو ممنوع اعلام شده است و هم‌چنین در ماده ۴ قانون، صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو وابسته شده است.^۳ دولتی بودن و عمومی بودن، مهم‌ترین عناصر ماهیت اراضی خالصة و مستحدثه ساحلی است که در دو قسمت بررسی می‌شود.

۱. محمدیان امیری، مهدی و سید یوسف موسوی انیج‌دان، «بررسی فقهی و حقوقی مالکیت اراضی اشخاص در اثر پیشروی آب دریا»، اندیشه حقوقی معاصر، دوره دوم، شماره ۱، ۱۴۰۰، ص ۲۲.

۲. بشیری، عباس و همکاران، حقوق کاربردی املاک و اراضی، چاپ سوم، تهران: جنگل، ۱۴۰۱، ص ۱۲۵.

۳. میرجعفری، سید حسین و فاطمه ابراهیمی، «بررسی حقوقی اراضی خالصة، مستحدثه و ساحلی در نظام ثبتی ایران»، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۵، ص ۲۱۳.

بند اول. دولتی بودن

مطابق قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوب ۱۳۵۴، «کلیه اراضی مستحده ساحلی کشور متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آن‌ها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت شده باشد، آن درخواست باطل و ادارات ثبت محل مکلفند تقاضای ثبت اراضی را از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا سایر سازمان‌های دولتی که در آن، تصرفاتی دارند، با تأیید وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بپذیرند. خالصه ممکن است به صورت زمین، باغ، قلاع، مراتع و جنگل‌ها و معادن و شیلات و غیره باشد». این اراضی سابقاً از املاک پادشاه بود که به آن، «املاک شاهی» می‌گفتند و بعد از مشروطیت جزء املاک دولت شد. املاک خالصه، تابع قوانین مدنی است و مقررات حقوق خصوصی بر آن‌ها حاکم است، مگر این‌که خصوص مورد یا مواردی (کمّاً یا کیفاً) استثنا باشد، بر عکس اموال عمومی که علی‌الاصول از سیطره مقررات حقوق خصوصی خارجند. پس تقاضای ثبت زمین خالصه جایز است، اما تقاضای ثبت معابر عمومی از طرف هیچ شخص حقوقی و حقیقی جایز نیست.^۱

در سیاهه اراضی شهری نیز به زمین‌هایی برخورد می‌کنیم که حدود اختیارات دولت در مورد آن‌ها گسترش یافته و مالکیت دولتی به شدت به مالکیت خصوصی نزدیک شده است. اراضی خالصه، مصداقی از این مالکیت است که در تعریف آن گفته شده است، غیر منقولی است که دولت مانند مالک خصوصی در آن عمل می‌کند و در برابر املاکی به کار می‌رود که جزء مشترکات عمومی است. قواعد حقوق مدنی بر خالصه روان است و تقاضای ثبت خالصه رواست.

قانون‌گذار در ماده ۷ قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ مقرر می‌دارد که «حریم منابع مندرج در ماده ۲ قابل تملک و تصرف خصوصی نیستند، ولو آن‌که متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند، ولی استفاده از حریم مزبور برای ایجاد تأسیسات ضروری دولتی که جنبه اختصاصی نداشته باشد، با رعایت مقررات آیین‌نامه اجرایی این قانون و تصویب هیئت وزیران مجاز می‌باشد». در تبصره ۲ ماده ۲ قانون نیز منابع یادشده را شامل دیگر دریاچه‌ها و تالاب‌ها اعلام کرده است. بند «د» ماده یک ۱ هم حریم را قسمتی از اراضی ساحلی یا مستحدث

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ چهارم، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۰، ص ۲۵۶.

دانسته که یک طرف آن به آب دریا یا دریاچه یا خلیج یا تالاب مرتبط است. به موجب ماده ۱۱ نیز «هر کس به قصد تصرف به اراضی مستحدث و ساحلی متعلق به دولت و حریم دریا و دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور تجاوز کند و یا اراضی مزبور را با برداشت شن، ماسه و خاک تخریب نماید، به حبس جنجه‌ای محکوم می‌شود».^۱

در نظام حقوقی ایران، عبارت اموال دولتی در اصول ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۲۶ قانون مدنی و هم‌چنین ماده ۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی آمده است. با این حال، در هیچ یک از این قوانین، اموال دولتی تعریف نشده است. در مقابل، در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، مواد ۱۰۶ به بعد، حاوی نکته‌ها و معیارهایی است که برای احراز مؤلفه‌هایی برای تعیین اموال دولتی از دیگر اموال مفید است. با مذاقه در این مواد می‌توان معیار شناسایی اموال دولتی را چنین شرح داد: اموال دولتی، اموالی است که اولاً دولت نسبت به آن‌ها تصرف مالکانه دارد. ثانیاً این اموال از طرف دولت قابل انتقال به غیر تحت نظامات عمومی است.

در مورد تعریف اموال دولتی در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲، هیئت وزیران و اصلاحیه مربوط به شماره ۱۰۸۶۳/ت/ ۱۵۰۸۱ مورخ ۱۳۷۴/۹/۵ بیان می‌دارد: «اموال دولتی، اموالی هستند که توسط وزارت خانه‌ها و مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی که خریداری می‌شود و یا به طرق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند.» این مصوبه به موجب مصوبه ۱۷۷۴۲/ت ۳۷۲ هـ مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۷ به این صورت اصلاح شد که بعد از عبارت «شرکت دولتی»، عبارت «صد درصد سهام آن متعلق به دولت است»، اضافه شود. در این مورد، اداره حقوقی قوه قضاییه، اموال دولتی را چنین تعریف کرده است: «اموال دولتی عبارت است از اموالی که از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌گردد و در اختیار قوای سه‌گانه و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شورای نگهبان قرار می‌گیرد».^۲

۱. فرخی، سعیده، «بررسی مقررات محدودکننده تصرف و مالکیت اشخاص در اراضی بستر و حریم تالاب‌ها»، دومین کنفرانس ملی حقوق، الهیات و علوم انسانی، ۱۳۹۶، ص ۵.

۲. عباسی، بیژن و مسعود معصومی، «جایگاه اموال دولتی در نظام حقوق ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸، ص ۱۵۳.

بند دوم. عمومی بودن

موضوع تشخیص اموال عمومی از خالصجات، یکی از مباحث مهمی است که از قدیم‌الایام مورد نظر علمای حقوق بوده و در زمان حاضر نیز فصولی چند از قوانین مدنی و اداری کشورهای متمدن به این مسئله اختصاص یافته است. رومی‌های قدیم، اموال عمومی را «لو کاپوبلیکا» می‌نامیدند؛ یعنی اموالی که متعلق به عموم بود و خالصجات دولتی را «رس پوبلیکا» می‌خواندند. اموال عمومی را نیز در زمان رومی‌ها به دو قسمت منقسم می‌کردند: یک قسمت که مورد استفاده عموم اهالی کشور بود، مانند رودخانه‌ها و طرق عمومی و قسمت دوم که فقط جنبه محلی داشت، مثل بناهای شهرداری. همان طوری که گفتیم، هر دو قسمت مشمول اموال عمومی بود، با این توضیح که قسمت اموال ملک تمام ملت روم فرض می‌شد، در صورتی که قسمت دوم به شهر معین تعلق داشت.^۱

اموال عمومی، اموالی است که بر خلاف اموال خصوصی، متعلق به منفعت عمومی و شخص حقوقی حقوق عمومی باشد که شامل اموال دولتی، اموال شرکت‌های دولتی و اموال عمومی به معنای خاص خواهد بود. اولین ضابطه اموال عمومی، تعلق به منفعت عمومی به معنای آمادگی و اختصاص بالقوه و بالفعل در راستای تحقق منفعت عمومی است. تعابیر مشابهی برای این مفهوم ذکر شده است. حقوق دانان از تعبیرهایی مانند آماده برای استفاده مستقیم تمام مردم یا اختصاص یافته به حفظ مصالح عمومی استفاده کرده‌اند. این تعبیرها بیش‌تر اختصاص بالفعل به خدمات عمومی را به ذهن متبادر می‌کند، در حالی که گاهی یک مال عمومی به جهت فراهم نشدن مقدمات و شرایط، هنوز آمادگی بالفعل برای ارائه خدمات به مردم را ندارد و دولت درصدد ایجاد این آمادگی است. در این حالت، طبعاً نمی‌توان این قسم را خارج از اموال عمومی دانست. در این میان، به نظر می‌رسد مفهوم تعلق از دقت بیش‌تری برخوردار است و مراد از عبارت «متعلق به منفعت عمومی»، اعم از استفاده مستقیم مردم یا اختصاص برای حفظ مصالح عمومی؛ یعنی آمادگی و اختصاص بالقوه و بالفعل در راستای تحقق منفعت عمومی است.^۲

۱. حسینی تهرانی، مرتضی، «تشخیص اموال عمومی از خالصجات»، مجله کانون وکلا، شماره ۶۸-۶۷، ۱۳۳۸.

۲. عبداللهی، حسین، «بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۳، ۱۳۹۸، ص ۸۵.

بر مبنای نظر دیگری، اگر مالی را از متعلقات اموال عمومی بدانیم، آثار مختلفی بر آن مترتب خواهد بود. شاید مهم‌ترین آن، محدودیت‌هایی باشد که در نظام‌های حقوقی برای واگذاری اموال عمومی به کار گرفته می‌شود. این محدودیت‌ها، برخی از حقوق دانان را بر آن داشت تا با ارائه معیارهای مختلف، دایره اموال عمومی را محدودتر کنند. برخی دیگر با استناد به سنت حقوق رم و گروهی دیگر با این ادعا که ماهیت این دسته از اموال با اموال خصوصی متفاوت است، اموال عمومی را اموالی دانستند که دولت و شهروندان حق ندارند آن‌ها را به مالکیت خود درآورند.^۱ بنابراین، با توجه به تعاریف و مصادیقی که در خصوص اراضی خالصه و مستحدثه بیان شد، این اموال در زمره اموال عمومی قرار می‌گیرند.

بند سوم. مبانی فقهی تملک اراضی خالصه و مستحدثه توسط دولت

از ضرورت به عنوان عذری نام برده شده است که باعث می‌شود انجام امور ممنوعه، مجاز تلقی گردد. اعمال تشریعی که مباح باشد، در چارچوب آزادی عمل دولت قرار دارد. فقها در موارد گوناگون به قواعد فقهی «الضرورات تبیح المحظورات» استناد کرده‌اند. اضطرار، ممنوعیت قانونی را که با هدف مصالح ویژه‌ای مقرر شده است. چنان‌چه مصلحت به موارد اضطرار قوی‌تر مربوط باشد. از بین می‌برد. پس از انقلاب، حکم حرمت سلطنت مالک در مواردی با تشخیص قانون‌گذار برداشته شد. برای نمونه، با نگاهی به قانون واگذاری اراضی مشهور به کشت موقت، فلسفه تصویب و هدف قانون‌گذار در ابتدای ماده واحده، در نظر گرفتن شرایط حاکم بر جامعه در تاریخ تصویب اعلام شده و به صراحت، عبارت «به حکم ضرورت» آمده است.^۲

تشریح قوانین و مقررات ثابت و متغیر در حوزه اسلام با تحولات زمان و دگرگونی مصالح جامعه اسلامی، هرچند اصول ثابت اسلام را در تمامی زمان‌ها و مکان‌ها تغییرناپذیر می‌داند، اما برای تبیین احکام متغیر لازم است. حکم حکومتی، یکی از مفاهیم مطرح در فقه سیاسی امامیه است. در اصل ۴۴ قانون اساسی، ترجیح حقوق عمومی برای رشد و توسعه اقتصادی بر مالکیت خصوصی

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد و مهدی بابایی، «نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوقی اموال عمومی»، فصل‌نامه حقوق اداری،

سال ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷، ص ۱۲.

۲. جعفری لنگرودی، پیشین، ص ۳۶۲.

بیان شده است. تملک قهری اراضی خصوصی برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی در «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» با تمسک به قاعده مصلحت چشم‌پوشی از آزادی مالک مجاز شده است.^۱

از جمله محدودیت‌های مالکیت که فقهای امامیه مطرح کرده‌اند، آن است که ولی امر می‌تواند بر اساس مصالح عمومی در شرایطی خاص، مالکیت فردی مشروع را محدود کند. امام خمینی (ره) در نامه مورخ ۱۳۶۶/۲۰/۱۶ خود به رئیس جمهوری وقت می‌نویسد: «حاکم می‌تواند مسجد یا منزلی را که در مسیر خیابان است، خراب کند و پول منزلش را به صاحبش رد کند. حاکم می‌تواند مساجد را موقع لزوم و مصلحت تعطیل کند». فقه امامیه به دلیل اعتقاد به اصل خدامالکی، حدود و حقوق مالکیت را بر محور موازین الهی قرار داده است.^۲

گفتار دوم. قلمرو و محدوده اراضی مستحدثه ساحلی

اکنون تاریخچه اراضی خالصه و اراضی مستحدثه ساحلی بررسی می‌شود.

بند اول. اراضی عمومی به غیر از اراضی جنگلی و مرتعی

قبل از سال ۱۲۹۷، اداره امور خالصجات، از وزارت خالصجات و زراعت و فلاحه، جدا و به وزارت مالیه (دارایی) الحاق گردید. در سال ۱۳۲۳، سازمان مخصوصی برای اداره امور خالصجات تأسیس شد. این سازمان که به ابتکار دکتر «میلسپو»، رئیس کل دارایی و طبق آیین‌نامه مورخ ۱۳۲۳/۱/۱۹ که نام‌برده تصویب و صادر کرده بود، تشکیل گردید، «اداره کل بهره‌برداری و خالصه و املاک واگذاری» نام گرفت. در سال ۱۳۳۳، خالصجات دولتی به وزارت کشاورزی منتقل و بنگاه خالصجات تأسیس گردید.^۳

۱. تیموری، بیگرد و شهرام محمدی، «چالش‌های فراروی مبانی تحولات مالکیت اراضی»، آموزه‌های فقه مدنی، شماره ۴۶، ۱۴۰۱، ص ۱۰۶.

۲. صابری، روشنگر و همکاران، «مالکیت خصوصی در میانه هم‌گرایی و واگرایی اندیشه‌های حقوق طبیعی و فقه امامیه»، پژوهش حقوق تطبیقی غرب و اسلام، سال هفتم، شماره ۱، ۱۳۹۹، ص ۱۲.

۳. شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ دوم، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶، صص ۲۲-۱۹ (با دخل و تصرف).

قانون تأسیس بنگاه خالصجات کشور در ۱۳۳۴/۵/۲۱ تصویب و در اجرای ماده یک آن، بنگاه خالصجات زیر نظر وزارت کشاورزی تأسیس شد. بند (الف) ماده (۲) این قانون، دارایی این بنگاه دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی را چنین برمی‌شمارد: «خالصجات اعم است از املاک مزروعی و مستغلات و مراتع و جنگل‌ها و اراضی». یکی از وظایف بنگاه یادشده، بر حسب بند (ز) تبصره (هـ) ماده (۴) همین قانون، «سعی و اهتمام در عمران خالصجات و احیای اراضی بایر و باتلاقی بدون مالک و اراضی موات» بود.

نظام حقوقی حاکم بر جنگل‌ها و مراتع از زمان ملی شدن آن‌ها در سال ۱۳۴۱ دچار تغییر بزرگی شد و مالکیت خصوصی و اربابی بر جنگل و مرتع ملغی گردید و مالکیت دولتی و عمومی بر آن‌ها اعمال گشت. نظام مالکیتی حاکم بر جنگل‌ها و مراتع کشور با تصویب قانون ملی شدن جنگل‌های کشور به وجود آمد. بر اساس این قانون، جنگل‌ها و مراتع در مالکیت بخش خصوصی و اربابی نیست، بلکه در تملک بخش عمومی و دولتی است. بر اساس نظر کارشناسان، قوانین جنگل‌ها و مراتع و ملی شدن این دو منبع توسط قوانین دیگر بخش‌های مربوط به اراضی مخدوش شده، به طوری که برخی از مبانی قوانین اصلی جنگل‌ها و مراتع چون قانون «حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» بسیار تضعیف شده است، از جمله قانون «مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن» و «ماده ۱۲ قانون زمین شهری» که اراضی ملی شده را موات تشخیص و اعلام می‌کنند.^۱

بند دوم. اراضی شهری

بخشی از اراضی خالصه را اراضی شهری تشکیل می‌دهد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، امور مربوط به اراضی خالصه بر اساس بند (۶) اساس‌نامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران که بنا بر ماده واحده مصوب ۲۰ بهمن ۱۳۵۸ شورای انقلاب شامل همه سازمان‌های عمران اراضی شهری در دیگر استان‌های کشور نیز می‌شد، به این سازمان واگذار گردید. بند (ب) ماده یادشده که مصوب جلسه ۱۲ دی ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی ایران است، چنین می‌گوید: «امور مربوط به واگذاری عرصه اعیانیه‌ای خالصه موضوع ماده (۷) قانون انحلال بنگاه خالصجات به شهرداری‌ها محول

۱. رودگرمی، پژمان و محمدتقی عموزاد مهدیرجی، «چالش‌ها و مشکلات قوانین و مقررات کشور در حفظ جنگل‌ها و مراتع»، مجله جنگل ایران، سال یازدهم، شماره ۱، ۱۳۹۸، ص ۵۲.

می‌گردد تا در هر مورد، شهرداری محل با رعایت سایر مقررات مربوط، عرصه اعیانی‌های احداثی قبل از تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری را در محدوده‌های مشخص شده در قانون انحلال بنگاه خالصجات، با دریافت قیمت منطقه‌ای به صاحب اعیانی واگذار نماید و عواید حاصل صرف نیازمندی‌های عمومی شهر شود».

با تصویب اساس‌نامه جدید قانون زمین شهری در تاریخ ۶۷/۴/۲۲، اراضی خالصه در حیطه اختیارات سازمان یادشده قرار گرفت. ماده (۵) این اساس‌نامه در مقام بیان وظایف و اختیارات سازمان زمین شهری چنین بیان می‌دارد: «اجرای قوانین و مقررات ابلاغی مسکن و شهرسازی توسط وزیر مسکن و شهرسازی. الف. قانون زمین شهری. ب. قانون اراضی خالصه». پس از این، با توجه به مصوبه شماره ۳۵۱۰.د.ش. ۷۲/۶/۱۵ شورای عالی اداری که تغییراتی در وظایف سازمان زمین شهری به وجود آورد و نام آن را به سازمان ملی زمین و مسکن تغییر داد، اراضی خالصه بر حسب بند (ب) ماده (۵) آن در حیطه وظایف و اختیارات سازمان اخیر قرار گرفت.

امروزه با توجه به توسعه روزافزون شهرها و نبود تعادل در پراکنش کاربری‌ها، سامان‌دهی کاربری اراضی شهری ساحلی اهمیت بسیار زیادی دارد. کاربری اراضی شهری و چگونگی توزیع فضایی مکانی آن‌ها یکی از مهم‌ترین کارکردها به منظور استفاده بهینه از فضای شهری است. اگر هزینه‌های تبدیل اراضی خام به اراضی شهری و هزینه‌های فرصت‌های از دست رفته و جای‌گزین محاسبه شوند، گران و بارزش بودن کالایی به نام زمین شهری به خوبی مشخص و روشن می‌شود.^۱

گفتار سوم. مالکیت اراضی خالصه و اراضی مستحدثه ساحلی

در این قسمت، مالکیت اراضی خالصه و اراضی مستحدثه ساحلی بررسی می‌شود.

بند اول. مالکیت اراضی عمومی به غیر از اراضی جنگلی و مرتعی

لایحه قانونی فروش خالصجات در ۱۳۳۴/۱۰/۶ به تصویب رسید و بر فروش خالصجات تأکید کرد. ماده یک این قانون ضمن بیان تکلیف وزارت کشاورزی مبنی بر فروش خالصجات و استثنای

۱. رازجویان، مهدی و همکاران، «سامان‌دهی کاربری‌های اراضی ساحلی به منظور توسعه گردشگری شهری (مطالعه موردی: شهر سرخرود)»، تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، سال بیستم، شماره ۵۷، ۱۳۹۹، ص ۱۲۷.

مراعات و جنگل‌های طبیعی و هم‌چنین خالصجات و ابنیه و مستغلاتی که مورد احتیاج مؤسسات دولتی است، قُرا، مزارع، اراضی، قنوات دایر و بایر، مستغلات و ابنیه‌ای را که ملک قطعی دولت باشند، از مصادیق خالصه ذکر می‌کند. آوردن کلمه «اراضی» به طور مطلق در متن ماده مرقوم بیانگر این است که اراضی خالصه از نظر ماهیت و موقعیت جغرافیایی، مقید و محدود نمی‌باشند و می‌تواند هر نوع از انواع زمین بوده، در هر جای مملکت، واقع باشند و تنها استثنای وارد بر آن‌ها، اراضی جنگلی و مرتعی است. سرانجام در تیر ۱۳۴۶، قانون انحلال بنگاه خالصجات، تصویب و بنگاه موصوف منحل گردید و بنا بر ماده (۲) آن، کلیه دهات، باغات، مزارع و اراضی مزروعی، مسلوب لمنفعه، بایر، کویری و باتلاقی متعلق به خالصه با کلیه حقوق و دعاوی بنگاه خالصه به سازمان اصلاحات ارضی کشور واگذار شد.^۱

اموال عمومی شامل مشترکات عمومی و مباحات می‌شود و مشترکات عمومی، اموالی هستند که متعلق به عموم است و مالک خاص ندارد. چون قابل تملک خصوصی نیست و استفاده انحصاری از آن وفق مقررات ممنوع است، بیم تجاوز افراد نسبت به آن‌ها و درخواست انتقال و ثبت آن به نام خود از مسائل مبتلا به روز است. زمین‌هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریاها و دریاچه‌ها و جزایر در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها ظاهر یا ایجاد می‌شوند، به موجب بند (الف) ماده یک قانون اراضی مستحدثه ساحلی، اراضی مستحدثه نام گرفته است. این تعریف، زمین‌هایی را دربرمی‌گیرد که در اثر فعل و انفعالات طبیعی ناشی از پایین رفتن تدریجی سطح آب و اثر امواج به مرور از دریا جدا می‌شوند. اراضی خالصه، مستحدثه و ساحلی نیز در زمره مشترکات عمومی است که در اختیار دولت قرار دارند و از پربارترین و پویاترین منابع اکولوژیکی و بستر فعالیت‌های عظیم اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌روند.

بند دوم. مالکیت اراضی شهری

بخشی از اراضی خالصه را اراضی شهری تشکیل می‌دهد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، امور مربوط به اراضی خالصه بر اساس بند (۶) اساس‌نامه سازمان عمران اراضی شهری استان تهران که بنا بر ماده واحده مصوب ۲۰ بهمن ۱۳۵۸ شورای انقلاب شامل همه سازمان‌های عمران اراضی شهری در

۱. شمس، پیشین، صص ۷۶-۷۷.

دیگر استان‌های کشور نیز می‌شد، به این سازمان واگذار گردید. بند (ب) ماده یادشده که مصوب جلسه ۱۲ دی ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی ایران است، چنین می‌گوید: «امور مربوط به واگذاری عرصه اعیانیه‌ای خالصه موضوع ماده (۷) قانون انحلال بنگاه خالصجات به شهرداری‌ها محول می‌گردد تا در هر مورد، شهرداری محل با رعایت سایر مقررات مربوط، عرصه اعیانی‌های احداثی قبل از تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری را در محدوده‌های مشخص شده در قانون انحلال بنگاه خالصجات، با دریافت قیمت منطقه‌ای به صاحب اعیانی واگذار نماید و عواید حاصل صرف نیازمندی‌های عمومی شهر شود».

ماده (۷) قانون انحلال بنگاه خالصجات مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۰ ناظر بر اراضی خالصه مستقر در محدوده شهرهاست که متن آن چنین است: «اراضی غیر مزروعی و عرصه اعیان احداثی از طرف اشخاص در اراضی خالصه و باغات و مستغلات خالصه و منابع آب واقع در محدوده شهرها و یا متصل به شهرها تا شعاع معینی که برای هر شهر از طرف کمیسیون متشکل از نمایندگان وزارت کشور و آبادانی و مسکن و سازمان اصلاحات اراضی کشور تعیین خواهد شد، با کلیه حقوق و دعاوی مربوط به سازمان مسکن واگذار می‌شود تا به ترتیب ذیل عمل شود...».

با تصویب اساس‌نامه جدید قانون زمین شهری در تاریخ ۶۷/۴/۲۲، اراضی خالصه در حیطه اختیارات سازمان یادشده قرار گرفت. ماده (۵) این اساس‌نامه در مقام بیان وظایف و اختیارات سازمان زمین شهری چنین بیان می‌دارد: «اجرای قوانین و مقررات ابلاغی مسکن و شهرسازی توسط وزیر مسکن و شهرسازی: الف) قانون زمین شهری؛ ب) قانون اراضی خالصه». پس از این، با توجه به مصوبه شماره ۷۲/۶/۱۵.د.ش. ۳۵۱۰ شورای عالی اداری که تغییری در وظایف سازمان زمین شهری به وجود آورد و نام آن را به سازمان ملی زمین و مسکن تغییر داد، اراضی خالصه بر حسب بند (ب) ماده (۵) آن در حیطه وظایف و اختیارات سازمان اخیر قرار گرفت.

گفتار چهارم. نظام مالکیت اراضی و مقررات حاکم بر ثبت اراضی خالصه و اراضی مستحدثه ساحلی به عنوان اراضی بدون سند رسمی

امروزه به دلیل افزایش بیش از حد بهای اموال غیر منقول و به منظور حمایت از اموال و دارایی‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و با هدف حراست از حریم مالکیت آن‌ها، شناخت مقررات حاکم بر ثبت اراضی خالصه و اراضی مستحدثه ساحلی به عنوان اراضی فاقد سند رسمی ضروری است، اما قبل از آن لازم است نظام مالکیت اراضی بررسی شود.

بند اول. نظام مالکیت و بهره‌برداری اراضی قبل از انقلاب

در ایران، بیش‌ترین نظام بهره‌برداری قبل از اجرای اصلاحات ارضی دهه ۱۳۴۰، نظام بهره‌برداری سهم‌بری بود که از بیش از ۸۰ درصد اراضی زراعی در قالب این نظام بهره‌برداری می‌شد. مفهوم نظام بهره‌برداری سهم‌بری با مفاهیم شیوه تولید تعاونی سنتی موسوم به «بنه»، شیوه تولید ارباب و رعیتی، شیوه تولید مالک و زراعی، شیوه تولید نظام بزرگ مالکی ایران، شیوه تولید استبداد شرقی و شیوه تولید آسیایی مترادف است. این نظام بهره‌برداری دارای این ویژگی‌ها بود:

۱. بیش‌تر در مناطق کم‌آب و حاشیه کوبر معمول بود؛

۲. بیش‌تر در مناطق دارای نظام مالک و رعیتی مشاهده شده است.

در دوره پهلوی دوم، تصمیم بر ترک کشاورزی دولت بود. از این رو، عمده سیاست اقتصادی مانند اصلاحات ارضی و واگذاری‌ها در میزان مالکیت این اراضی تأثیر زیاد گذاشت، به گونه‌ای که با اجرای کامل مقررات مربوط به اراضی خالصه، دولت باید تا دهه پنجاه، آن‌ها را واگذار می‌کرد و اگر مالکیتی هم باقی می‌ماند، بسیار ناچیز بود. البته این اراضی جزء اراضی مرغوب سابق نبود و باقی‌مانده آن‌ها برای منفعت جامعه واگذار نشده بودند. در این دوره به موجب قانون واگذاری خالصجات مصوب ۱۳۳۴ باید همه خالصجات به فروش می‌رسیدند. این قانون بعد از اجرای مقررات اصلاحات ارضی اجرایی شد.^۱

کارکرد این شیوه تولید در جهت تأمین بهتر و بیش‌تر منافع مالک بود، اگر چه به علت سهم‌بری زارعان

۱. افتخار جهرمی، گودرز و علی محمودیان، «اصلاحات ارضی در خالصجات»، تحقیقات حقوقی، پذیرفته‌شده آنلاین، ۱۳۹۷، ص ۱۲۰.

در درآمد آنان نیز مؤثر بود. در این شیوه، نظارت مالک یا نماینده‌اش آسان‌تر اعمال می‌شد و زارعان را بهتر کنترل می‌کردند. امکان ایجاد رقابت بین واحدهای تولید گروهی فراهم بود و مسئولیت مشترک اعضای بنه و مدیریت سربنه (متأثر از هدایت کلی مالک)، زارعان را به کار بیش‌تر و مداوم و امی داشت و در مصرف آب صرفه‌جویی می‌شد. از کشت محصولات متنوع که جنبه خودمصرفی داشتند، جلوگیری می‌گردید. به خاطر تعویض هر ساله زمین‌ها، وابستگی زارع و زمین را کم می‌کرد. از این رو، مالک همواره مدافع این شیوه بود و در نقاطی که این نوع واحد بهره‌برداری معمول بود، مالک در تقویت و تحکیم آن می‌کوشید و چه بسا با تأمین آب زراعی و زیر کشت بردن اراضی زراعی جدید، این شیوه را برمی‌گزید.

بند دوم. نظام مالکیت و بهره‌برداری اراضی پس از انقلاب

مطابق با اندیشه‌های حاکم بر مکتب اقتصاد اسلامی و مبانی فقهی و هم‌چنین تحولات اجتماعی پس از انقلاب، سه جریان عمده بعد از انقلاب اسلامی در خصوص مالکیت اراضی در ایران حادث شد که عبارتند از: یک. **تعدیل و تحدید مالکیت خصوصی**: این جریان با تصویب قوانین مختلف از جمله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵، ماده واحده مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی در خصوص حل مشکل اراضی بایر مصوب ۱۳۶۷ و اصل ۴۹ قانون اساسی بروز یافت.

دو. احیای اراضی موات و بایر و واگذاری زمین برای توسعه بخش کشاورزی.

سه. **اختلافات میان بزرگ مالکان و زارعان و کارگران کشاورزی در حوزه مالکیت**: در این خصوص، شورای انقلاب در ۱۳۵۸/۶/۲۵ به موجب ماده ۲ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، اعتبار واگذاری اراضی از طریق اصلاحات ارضی را تأیید کرد. چند سال بعد در سال ۱۳۶۳، شورای نگهبان در نامه شماره ۱۳۷۱، استمرار قانون اصلاحات ارضی را مغایر با موازین شرعی اعلام کرد. در نهایت، مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف امور باقی‌مانده اصلاحات ارضی در سال ۱۳۷۰ به این اختلافات پایان داد و اجرای مقررات اصلاحات ارضی در ایران را پس از انقلاب به رسمیت شناخت.^۱

۱. امانی، مسعود و هادی دهنوی، «تبارشناسی حقوقی و تقنینی مالکیت زمین در ایران»، فصل‌نامه قضاوت، شماره ۹۲، ۱۳۹۶، ص ۹۴.

گفتار پنجم. تحلیل و نقد قوانین حاکم بر اراضی خالصه و مستحدثات ساحلی

بند اول. تحدید مجدد اراضی خالصه و مستحدثه ساحلی

بند (ط) ماده ۱ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵، اراضی ساحلی را زمین‌هایی تعریف می‌کند «که در مجاورت حریم دریا و دریاچه و یا اراضی مستحدثه قرار دارد و بر حسب مورد در حکم یکی از انواع اراضی موات و دایر و بایر است». بر اساس ماده ۱۹ همان قانون، اراضی ساحلی در حکم موات را زمین‌هایی دانسته است که در آن‌ها هیچ احیا و اقدام عمرانی انجام نشده و به صورت طبیعی باقی مانده است. قانون‌گذار این قبیل اراضی را از آن دولت می‌داند و ادارات ثبت مکلف شده‌اند تا حریم و اراضی مستحدثه و آباد را با رعایت قانون اراضی مستحدث و ساحلی از اراضی دایر و بایر و منابع ملی تفکیک کند.^۱

بند دوم. تعیین حد بستر اراضی مستحدثه ساحلی

«حد بستر»، تعریف جدیدی برای اراضی مستحدثه ساحلی ارائه داد. با سرعت‌گیری پیشروی دریا از اوایل دهه ۱۳۶۰ و خطراتی که به میان آمد و تخریب‌هایی که در سواحل دریای خزر ایجاد شد، کوشش شد حد بالقوه پیشروی دریای خزر در آینده نیز برآورد و پیش‌بینی شود. از جمله مهم‌ترین این کوشش‌ها، آیین‌نامه اجرایی قانون اراضی مستحدث و ساحلی سال ۱۳۵۴ بود که پس از ۳۳ سال بعد در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیئت وزیران رسید. در این آیین‌نامه که عنوان دقیق آن «آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی - مصوب ۱۳۵۴» است، اراضی مستحدث با عنوان جدیدی تحت نام «حد بستر» به عنوان حداکثر پیشروی دریای خزر تلقی شد. در بند «د» ماده ۱ این آیین‌نامه در تعیین «حدود اراضی مستحدث» آمده است: «زمین‌هایی پایین‌تر از «حد بستر» که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و دریاچه‌ها (به استثنای دریاچه ارومیه) و یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها (به استثنای مرداب و برکه طبیعی) ظاهر و ایجاد شده یا خواهد شد». بنابراین، تعریف جدیدی از «حدود اراضی مستحدث» در این آیین‌نامه بیان شد که با قانون سال ۱۳۴۶ و ۱۳۵۴ تفاوت اساسی داشت. در

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق ثبت (جلد ۱)، چاپ اول، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۳، ص ۳۴.

بند «ه» همین آیین‌نامه نیز «حد بستر» چنین تعریف شد: «آخرین نقطه پیشرفتگی آب تالاب‌ها و دریاچه‌های موضوع این آیین‌نامه که در یک دوره زمانی معین (بر اساس داده‌های ثبت شده موجود) ظرف سه سال از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه توسط وزارت نیرو تعیین می‌گردد».

پس از تاریخ تصویب این آیین‌نامه و تعریف جدیدی که در آن از اراضی مستحدثه به عمل آمد، اراضی مستحدثه به همه زمین‌های کناره دریای خزر گفته شد که در زیر «حد بستر» قرار گرفته باشند. تعریف ارائه شده در آیین‌نامه چندان رسا نیست، ولی منظور این است که بر اساس داده‌ها و اطلاعات موجود، آب دریای خزر تا کجا می‌تواند به طور بالقوه پیشروی داشته باشد و این تراز بالقوه نیز توسط وزارت نیرو تعیین خواهد شد.

آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب هیئت دولت رسید و با شماره ۵۱۷۲۲/ت/۳۶۴۱۰ هـ. ۶/۴/۱۳۸۶ به همه دستگاه‌های مربوط ابلاغ شد. در ماده ۱ آیین‌نامه مناطق ساحلی، پهنه‌های ساحلی دریای خزر در استان‌های گیلان، مازندران و گلستان و پهنه‌های ساحلی خلیج فارس و دریای عمان در استان‌های خوزستان، بوشهر، هرمزگان و سیستان و بلوچستان و پهنه‌های ساحلی دیگر دریاچه‌های کشور اعلام شد. در ماده ۲ طرح جامع سامان‌دهی سواحل به صورت آرمانی تعریف و بازبینی، اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات و استقرار مدیریت یک پارچه بر اساس اقدامات مشروح در آیین‌نامه بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذارده شد که باید ظرف یک سال تهیه شود و به تأیید کارگروه موضوع ماده ۳ برسد. در بند (ب) از ماده ۲ وزارت جهاد کشاورزی موظف شد ظرف چهار ماه، معیارهای تعیین حریم دریا را (با اولویت دریای خزر) با همکاری وزارت‌های نیرو، کشور، دادگستری، مسکن و شهرسازی و راه و ترابری و سازمان‌های حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مشخص و به کارگروه موضوع ماده (۳) این آیین‌نامه ارائه کند.^۱

قانون‌گذار در قانون اراضی مستحدث ساحلی مصوب ۱۳۵۴ و قوانین متعدد دیگر و از جمله در قانون برنامه چهارم توسعه بر تعیین حریم و آزادسازی نوار ساحلی تأکید کرده است. مستثنیات و مواد قانون اراضی مستحدث ساحلی صریح و روشن است. آن چه موجب بروز مشکلات شده، ضعف

۱. انوری پور، روح‌الله و عباس علی حیاتی، «بررسی حقوقی تملک اراضی خالصه در حقوق ایران»، اولین همایش ملی وکالت، اخلاق، فقه و حقوق، میبد، ۱۳۹۳، ص ۶.

مدیریتی است و نقایص عملکردی دستگاه‌ها نمی‌تواند مستمسک و دلیل خنثی کردن و تغییر قانون قرار گیرد. در این میان، اجبار دولت و دستگاه‌های مربوط به تنظیم آیین‌نامه‌ها و عمل به تکالیف محوله اهمیت دارد که نیازمند مدیریت توانا در اعمال قانون است.

به نظر می‌رسد با توجه به پیشروی‌ها و عقب‌نشینی‌های آب دریای خزر در سال‌های گذشته و در نتیجه تغییر حریم و علامت‌گذاری‌های انجام‌شده باید نسبت به تعیین حریم جدید همت گمارد. اگر تعیین حریم جدید و آزادسازی آن را در نظر بگیریم و با توجه به این‌که در قانون مربوط به اراضی مستحدث ساحلی، متولی حفاظت و رسیدگی و اجرای قانون، سازمان جنگل‌ها و مراتع است، این سازمان باید به استناد ماده ۸ و ماده ۱۲ آن قانون و با در نظر گرفتن ابعاد اجتماعی و سیاسی آن، مکلف به تنظیم آیین‌نامه دقیق و اقدام‌های لازم گردد. هم‌چنین طبق ماده ۷ قانون یادشده، حریم منابع مندرج در ماده ۲، عرض اراضی ساحلی و عرض حریم دریا قابل تملک و تصرف خصوصی نیست، حتی اگر متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند. پس وزارت جهاد کشاورزی باید بهای معوض را بپردازد^۱.

این قانون با تعریف حریم دریا و عرض اراضی مستحدث، وزارت کشاورزی وقت را مکلف کرد تا حدود حریم و اراضی مستحدث را شناسایی، نقشه‌برداری و علامت‌گذاری کند. این قانون، همه اراضی مستحدث را متعلق به دولت و ثبت اراضی در ادارات ثبت به نام اشخاص را فقط با اجازه وزارت کشاورزی مجاز می‌داند. علاوه بر آن، این وزارت‌خانه می‌تواند املاکی را که تا سال ۱۳۴۶ به نام اشخاص به ثبت رسیده است، خریداری یا با اراضی دیگری معاوضه کند و آن دسته از املاک را نیز که بدون مجوز ساخته شده‌اند، قلع بنا کند. این قانون، اختیارات کاملی را به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت و وزارت جهاد کشاورزی فعلی داده، اما تنظیم آیین‌نامه اجرایی آن در هاله‌ای از ابهام مانده است.

نخستین بار، ۲۲ سال بعد از انقلاب اسلامی، در فصل دوازدهم قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و در بخش «سیاست‌های زیست‌محیطی» به حریم دریای خزر اشاره شد. طبق بند «د» ماده ۱۰۴ این قانون: «به منظور

۱. فارسیان، محمدرضا، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک تبصره به قانون اراضی مستحدث ساحلی»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل: ۷۴۱۱، ۱۳۸۴، ص ۱۰.

جلوگیری از آلودگی و سامان‌دهی ساحل دریای خزر، دولت موظف است نسبت به آزادسازی حریم دریا اقدام نماید». این قانون زمانی به تصویب رسید که چهار سال از توقف پیشروی دریای خزر می‌گذشت و این دریا به آرامی در حال عقب‌نشینی بود. در این قانون به حریم ۶۰ متر اشاره‌ای نشده و تنها گفته شده که دولت موظف است به آزادسازی حریم دریای خزر اقدام کند. گویا پیش‌فرض این قانون آن بود که در قوانین سال ۱۳۴۶ و ۱۳۵۴، عرض حریم به لحاظ قانونی تعیین شده و امر مکلف در قانون مشخص است. با این حال، به اتکای این بند از قانون برنامه سوم، اقدام مهمی در مورد حریم دریای خزر به ویژه آزادسازی آن انجام نشد و دولت نیز گزارشی نداد.

سازمان بنادر و کشتیرانی وقت (سازمان بنادر و دریانوردی کنونی) برای تحقق همین اشاره قانون در برنامه پنج‌ساله سوم، طرح «مدیریت یک‌پارچه مناطق ساحلی» موسوم به ICZM را در دستور کار قرار داد، اما این طرح نیز تنها از سال ۱۳۸۳ به طور عملی در دستور کار قرار گرفت. هم‌چنین برای نخستین بار در قانون برنامه چهارم از «مدیریت یک‌پارچه سواحل» در قوانین و مصوبه‌های قانونی در ایران سخن به میان آمد.

بر اساس تبصره موجود: «دولت موظف است کلیه وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی را به شکلی سامان‌دهی نماید که تا پایان برنامه چهارم [۱۳۸۸]، عقب‌نشینی شصت (۶۰) متر حریم دریا صد درصد (۱۰۰) انجام پذیرد. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت‌خانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور، جهاد کشاورزی، راه و ترابری، نیرو و عندالزوم سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

در قانون اراضی مستحدث و ساحلی، مبنای حریم دریای خزر با رقوم سطح این دریای در سال ۱۳۴۲ تعیین شد که سال اجرای قانون اصلاحات ارضی نیز بود و در آن، حریم دریاها و دریاچه‌ها در بند «د» ماده ۱ این قانون مصوب (سال ۱۳۵۴) با تأیید و تأکید بر قانون اراضی ساحلی ۱۳۴۶ چنین تعریف شده بود: «حریم، قسمتی از اراضی ساحلی یا مستحدث است که یک طرف آن متصل به آب دریا یا دریاچه یا خلیج یا تالاب باشد». در بند «د» ماده ۲ همین قانون نیز در خصوص عرض حریم دریای خزر آمده بود: «عرض حریم دریای خزر، ۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۴۲ و عرض حریم دریاچه رضاییه، شصت متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۵۳ و عرض حریم خلیج فارس و دریای عمان، شصت متر از آخرین نقطه مد می‌باشد».

نتیجه‌گیری

املاک خالصة، منبع مهم اقتصادی و مالی کشور است و در آمد حاصل از آن صرف تأمین هزینه‌های مملکت می‌گردد. با این حال، ضرورت ایجاب می‌کرد که نظارت و اداره و تعیین تکلیف املاک یادشده در نهایت دقت و احساس مسئولیت کافی انجام پذیرد. بررسی سوابق امر نشان می‌دهد دستگاه‌هایی که مسئول مستقیم ثبت و ضبط اموال و املاک مورد بحث و مسئول پی‌گیری و وصول درآمد این املاک بودند، چندان توجه و حساسیتی به این امر نداشتند، به طوری که در هر استان، واحد بسیار کوچکی، مسئول اداره املاک خالصجات بود. مسلماً چنین واحدی نمی‌توانست در مورد حفظ حقوق دولت و قطع ایادی متجاوزین به املاک و اراضی یادشده و تعقیب کیفری آنان از طریق مراجع قضایی و وصول درآمدها اقدام مؤثری انجام بدهد. البته در زمان سلطنت رضا شاه با تصویب قوانینی و تصویب تشکیلات خالصجات تا حدودی نظارت و کنترل و اداره املاک خالصجات وضع بهتری پیدا کرد و تا حدی نظم و نسقی به املاک خالصجات داده شد.

سوابق امر حاکی از این است که تجاوز به املاک خالصة دولتی به خصوص در مناطق عشایری ایلاتی که دولت نظارت و نفوذ کم‌تری داشت، توسط اشخاص از طریق تقاضای ثبت آن‌ها به نام خود هم‌چنان ادامه داشت و به دلیل اعتراض نکردن در موعد مقرر قانونی از طرف مسئولان مربوط، این املاک به نام اشخاص ثبت می‌گردید. به این ترتیب، هزاران ملک خالصة در اجرای ثبت عمومی و اجباری املاک از طرف اشخاص در خواست ثبت گردید.

طبق ماده ۲۲ قانون ثبت: «دولت، کسی را مالک می‌شناسد که ملک در دفتر املاک به نام اشخاص ثبت گردیده و به او منتقل گردیده و از طریق ارث به او رسیده و آن هم ثبت دفتر املاک رسیده، آن شخص مالک می‌باشد». به دلیل مسامحه و تبانی متصدیان امر، بسیاری از املاک خالصة از طریق به ثبت رساندن اشخاص از مالکیت دولت خارج شد و به مالکیت اشخاص در آمد. متصدیان املاک خالصة مکلف بودند خودشان برای املاک خالصة تقاضای ثبت کنند و به نام دولت، سند مالکیت بگیرند که نه تنها به این وظیفه قانونی عمل نکردند، بلکه به تقاضای این اشخاص نیز اعتراض نکردند.

اصولاً اراضی عمومی اعم از خالصة و مستحدثه و ساحلی به حکم مقررات مصوب بعدی قابل درخواست ثبت است و ماده ۴۱ آیین‌نامه قانون ثبت مطرود است. مطابق قواعد مربوط به خرید

و تملک اراضی، پس از وجود شرایط ابتدایی و مقدماتی، سلسله ترتیبات قانونی برای تملک اراضی وجود دارد که مراحل مختلف تملک اراضی را تشکیل می‌دهد. اراضی خالصه مستحدثه و ساحلی شامل زمین‌هایی است که به دولت تعلق دارند و خرید و فروش آن‌ها فقط با اجازه دولت امکان‌پذیر است. در حقوق ایران، اراضی خالصه از قدیم‌الایام رواج داشت، به طوری که این زمین‌ها در منابع این دوره، خالصات خوانده می‌شد و برای اداره این املاک، دیوان خالصات تشکیل گردید.

به دلیل برخی نقایص و مشکلاتی که در نظام حقوقی ایران در مسیر ثبت اراضی خالصه و مستحدثه ساحلی وجود دارد، بسیاری از املاک بدون ثبت باقی مانده یا عملیات ثبت آن‌ها نیمه‌کاره رها شده است. در مبحث مالکیت اراضی و سلسله قوانین مرتبط با آن که در قوانین موضوعه کشور از دیرباز تاکنون مباحث گسترده‌ای را به خود اختصاص داده است، موضوع اراضی خالصه از آن دسته از مقولاتی است که با توجه به شرایط حاکم بر این اراضی، در قوانین ماسبق به خصوص در قوانین مصوب دهه‌های ۳۰ تا ۴۰ از جمله قانون فروش خالصجات مصوب سال ۱۳۳۴ از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بود. نحوه ارزش‌گذاری اراضی خالصه و مستحدثه ساحلی از منظر حقوقی به صورتی است که هر ارگان یا سازمانی طبق این قوانین می‌توانند به تملک اراضی بپردازند. در غیر این صورت، مالک می‌تواند مابه‌التفاوت مبلغ تعیین‌شده از طرف قانون و مبلغ فروخته‌شده را از آن سازمان توسط مقنن بگیرد. هم‌چنین قانون‌گذار، محدودیت‌های قانونی در فروش اراضی خالصه مورد نیاز دولت و دستگاه‌های دولتی را در نظر داشته است. بایر بودن اراضی خالصه از منظر قانون‌گذار می‌تواند از شرایط واگذاری این زمین‌ها باشد. بایر بودن و غیر قابل استفاده بودن، یکی از محدودیت‌های فروش این زمین‌هاست.

قانون‌گذار در خصوص اراضی ساحلی با یک تبصره پیشنهادی، همه شهرهای ساحلی را که ساحل آن‌ها سامان‌دهی شده و نیز اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها را مستثنا کرده است تا از سردرگمی مردم در مراجعه به شهرداری‌ها (برای دریافت پروانه ساختمانی) بکاهد و از اعمال سلیقه مجریان قانون در شهرداری‌ها جلوگیری کند. اعمال نشدن تکلیف قانون وزارت جهاد کشاورزی، سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی در تعیین حریم و علامت‌گذاری‌های مربوط از دیگر مواردی است که قانون‌گذار به عنوان منشأ بروز مشکلات در مناطق ساحلی به آن اشاره کرده است.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. بشیری، عباس و همکاران، حقوق کاربردی املاک و اراضی، چاپ سوم، تهران: جنگل، ۱۴۰۱.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ چهارم، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۰.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق ثبت (جلد ۱)، چاپ اول، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۳.
۴. شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ دوم، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶.
۵. گزارش و مطالعات طرح جامع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور، تهران: سازمان بنادر و دریانوردی کشور، ۱۳۸۸.

۲. مقاله

۱. افتخار جهرمی، گودرز و علی محمودیان، «اصلاحات ارضی در خالصجات»، تحقیقات حقوقی، پذیرفته شده آنلاین، ۱۳۹۷.
۲. امانی، مسعود و هادی دهنوی، «تبارشناسی حقوقی و تقنینی مالکیت زمین در ایران»، فصل نامه قضاوت، شماره ۹۲، ۱۳۹۶.
۳. انوری پور، روح الله و عباس علی حیاتی، «بررسی حقوقی تملک اراضی خالصه در حقوق ایران»، اولین همایش ملی وکالت، اخلاق، فقه و حقوق، میبد، ۱۳۹۳.
۴. تیموری، بیگرد و شهرام محمدی، «چالش های فراروی مبانی تحولات مالکیت اراضی»، آموزه های فقه مدنی، شماره ۴۶، ۱۴۰۱.
۵. حسینی تهرانی، مرتضی، «تشخیص اموال عمومی از خالصجات»، مجله کانون وکلا، شماره ۶۸-۶۷، ۱۳۳۸.
۶. رازجویان، مهدی و همکاران، «سامان دهی کاربری های اراضی ساحلی به منظور توسعه گردشگری شهری (مطالعه موردی: شهر سرخرود)»، تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، سال بیستم، شماره ۵۷، ۱۳۹۹.
۷. رضایی زاده، محمدجواد و مهدی بابایی، «نظریه های مربوط به ماهیت حقوقی اموال عمومی»، فصل نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۶، ۱۳۹۷.

۸. رودگرمی، پژمان و محمدتقی عموزاد مهدیرجی، «چالش‌ها و مشکلات قوانین و مقررات کشور در حفظ جنگل‌ها و مراتع»، مجله جنگل ایران، سال یازدهم، شماره ۱، ۱۳۹۸.
۹. شکوهی، محمدرضا، «درآمدی بر آسیب‌شناسی حقوق مالکیت اراضی در ایران»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۹۳۹۵، ۱۳۸۷.
۱۰. صابری، روشنک و همکاران، «مالکیت خصوصی در میانه هم‌گرایی و واگرایی اندیشه‌های حقوق طبیعی و فقه امامیه»، پژوهش حقوق تطبیقی غرب و اسلام، سال هفتم، شماره ۱، ۱۳۹۹.
۱۱. طاهانی‌نژاد نوبری، سیده الهام، «بررسی مالکیت اراضی نفتی تعارض حقوق عمومی و خصوصی»، مجله قانون‌یار، دوره دوم، شماره ۶، ۱۳۹۷.
۱۲. عباسی، بیژن و مسعود معصومی، «جایگاه اموال دولتی در نظام حقوق ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸.
۱۳. عبداللهی، حسین، «بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۳، ۱۳۹۸.
۱۴. فارسیان، محمدرضا، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح اصلاح بند (د) ماده ۲ قانون اراضی مستحدث و ساحلی»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی و حقوقی، شماره مسلسل: ۱۳۳۵۳.
۱۵. فارسیان، محمدرضا، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح الحاق یک تبصره به قانون اراضی مستحدث ساحلی»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل: ۷۴۱۱، ۱۳۸۴.
۱۶. فرخی، سعیده، «بررسی مقررات محدودکننده تصرف و مالکیت اشخاص در اراضی بستر و حریم تالاب‌ها»، دومین کنفرانس ملی حقوق، الهیات و علوم انسانی، ۱۳۹۶.
۱۷. لعلی سهراب، مسعود و همکاران، «تأملی بر مراجع صلاحیت‌دار و آیین شکلی سلب مالکیت اراضی در حقوق ایران و فرانسه»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹، ۱۴۰۰.
۱۸. محمدیان امیری، مهدی و سید یوسف موسوی انیج‌دان، «بررسی فقهی و حقوقی مالکیت اراضی اشخاص در اثر پیشروی آب دریا»، اندیشه حقوقی معاصر، دوره دوم، شماره ۱، ۱۴۰۰.

۱۹. میرجعفری، سید حسین و فاطمه ابراهیمی، «بررسی حقوقی اراضی خالصه، مستحدثه و ساحلی در نظام ثبتی ایران»، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۵.
۲۰. یوسفی فر، شهرام و معصومه یدالله‌پور عربی، «خالصه‌سازی در مازندران دوره قاجار»، پژوهش‌نامه تاریخ‌های محلی ایران، سال نهم، شماره ۱۷، ۱۳۹۹.



The legal system governing the ownership of Khalsa lands and newly developed coastal lands in Iran

Maryam Zurmand¹

Hossein Ahmari²

Reza AbbasPur³

Abstract

Land ownership and its limitations are important issues and the subject of debate, as a result of disputes, transitional claims are raised in judicial and quasi-judicial authorities. This has made the examination of land ownership and its limitations a necessity. In this article, an attempt has been made to investigate the question of what is the approach of jurisprudence and law towards land ownership and the restrictions resulting from it? The present article is descriptive and analytical and has investigated the mentioned question by using the library method. The findings indicate that land can be divided into three categories: national lands, agricultural lands, pure lands, and coastal developments. From the point of view of jurisprudence, land ownership belongs to the legal guardian, and the ownership of land by individuals requires the permission of the legal guardian and development of that land. From a legal point of view, the ownership of national lands and Khalsa lands and coastal properties belongs to the government. Any change in land ownership requires the approval of the government. The nature of Khalsa lands and coastal properties is also public and governmental, and Khalsa lands include lands that belong to the government and its purchase and sale is possible only with the permission of the government.

Keywords: Lands, ownership, pure lands, newly acquired coastal lands

1. Ph.D. student of fundamentals of Islamic law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran, ma290zd@gmail.com

2. PhD student in criminal law and criminology, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran, ahmari.1hosein@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Fiqh and Fundamentals of Islamic Law, Mashhad Branch, Islamic Azad University, Mashhad, Iran, abbaspor@yahoo.com