

بررسی حقوقی اراضی خالصه، مستحده و ساحلی در نظام ثبتی ایران

سید حسین میرجعفری^۱، فاطمه ابراهیمی^۲

^۱ دانشجوی دکترای حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی همدان

^۲ کارشناس ارشد حقوق اسلامی و سردفتر اسناد رسمی

چکیده

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

واژه‌های کلیدی: اراضی، خالصه، مستحده، ساحلی، نظام ثبتی.

مقدمه

بر اساس نص ماده ۴۱ آئین نامه قانون ثبت، نسبت به املاکی که مالک خاصی ندارد مانند طرق و شوارع، اراضی و جبال موات و مباحه و نیز جنگلهای عمومی از افراد درخواست ثبت پذیرفته نمی شود. اگرچه آقای دکتر جعفری لنگرودی اموال عمومی را قابل ثبت دانسته است و منعی بر ثبت این قبیل اموال نمی بیند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۵۵، ج ۱، ۲۳) در مقابل آقای شهری در کتاب حقوق ثبت به ظاهر ماده مذکور اکتفا نموده و صرفاً بعضی اموال عمومی از قبیل جنگل های عمومی را قابل ثبت می داند و به همین لحاظ پیشنهاد اصلاح ماده ۴۱ آئین نامه قانون ثبت و حذف عبارت (درخواست ثبت پذیرفته نمی شود) را در ماده موصوف نموده اند و در ادامه بحث خود، اراضی موات و کوهها و میادین عمومی و پارکها را برخلاف جنگلهای عمومی قابل ثبت نمی داند.^۱

اصولاً اراضی عمومی اعم از خالصه و مستحدثه و ساحلی و غیره به حکم مقررات مصوب بعدی قابل درخواست ثبت است و ماده ۴۱ آئین نامه 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 می دهد.

همچنان که بیان شد اراضی خالصه مستحدثه و ساحلی شامل اراضی می باشد که به دولت تعلق دارند و خرید و فروش آنها فقط با اجازه دولت امکانپذیر است. در حقوق ایران اراضی خالصه از قدیم الایام رواج داشته است به طوری که این زمینها در منابع این دوره خالصات خوانده شده اند و برای اداره این املاک دیوان خالصات تشکیل گردید. خالصات نیز انواع مختلفی دارد قوانین حقوقی خالصه در ایران به این شکل می باشد که اگر سازمان دولتی برای اجرای خدمات خود از این اراضی بخواهد استفاده کند طبق قانون و قیمت روز باید مبلغ آن زمین را ارزیابی کرده و آن زمین را از مالک تملک کنند. پس با این توصیف باید رضایت دو طرف جلب شود و هم دولت هم مالک بتوانند با هم به توافق برسند.

به طور کلی شرط تملک اراضی و املاک خالصه و مستحدثه و ساحلی باید دارای رضایت دو طرف، مشروعیت جهت معامله، اهلیت طرفین، معلوم و معین بودن مورد معامله می باشد. البته این شرایط طبق قوانین حاصله دولت می باشد که باید رعایت شود. شرایط تملک اراضی خالصه و مستحدثه و ساحلی نیز به این صورت می باشد که، باید تشریفات تملک طبق قوانین انجام شود و همچنین تعیین محدوده مورد تملک باید تعیین گردد، بعد از این مرحله پرونده تملک به کمیسیون ماده ۱۲ وزارت مسکن و شهرسازی ارجاع می شود و بعد از بررسی های به عمل آمده که آیا تملک از نظر قانونی و شرعی مشکلی نداشته باشد، بعد از تأیید به ذینفع اعلام می شود که کلیه روال کاری تملک انجام شده است.

در این پژوهش بر آنیم تا نحوه تملک اراضی خالصه، مستحدثه و ساحلی را از حیث نظام حقوق ثبتی ایران مورد بررسی قرار دهیم.

تعریف اراضی

اراضی جمع ارض و در لغت به معنای زمین، مورد استفاده قرار می گیرد (اعم از اینکه مالک داشته باشد یا مالکیت خاصی برای آن متصور نباشد). در این ارتباط، اصطلاح اراضی به واژه عرصه معنای نزدیکی دارد. با این تفاوت که عرصه به زمینی اطلاق می گردد که مملوک (دارای مالک معین) باشد و معمولاً در مقابل اعیانی به کار برده می شود. بنابراین متوجه خواهیم شد که رابطه بین این دو واژه، عموم و خصوص مطلق است. به همین جهت اعتقاد بر این است که واژه اراضی، مفهوم عام تری از عرصه دارد. زیرا اراضی بلاصاحب، موات و در حکم مواتی وجود دارند که نوعاً اراضی محسوب می گردند حال آنکه به کارگیری واژه عرصه برای آنها در عالم حقوق، زیبنده نخواهد بود.^۲

^۱ شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، چاپ اول، تهران، بخش فرهنگی دفتری مرکزی جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۹

^۲ فدوی، سلیمان، شناخت انواع اراضی، ماهنامه کانون، شماره ۱۱۱، ۱۳۸۹

اراضی خالصه

بر طبق تبصره ۲ ماده ۱ قانون راجع به واگذاری زمین به تحصیل کرده‌های کشاورزی (مصوب ۱۳۳۸/۱۰/۲۲)، خالصه، نقطه مقابل مشترکات و اموال عمومی، مال غیرمنقولی است که دولت آن را مانند یک مالک خصوصی، مالک می‌گردد. سابقاً به املاک شاهی (اعم از زمین، باغ، قلاع، مراتع، جنگل‌ها و معادن و شیلات و غیره) معروف بود که پس از مشروطه، جزئی از املاک دولت محسوب شد.

به عبارت دیگر خالصه در ایران به زمینها و مراتع و املاک دولتی و حکومتی گفته می‌شد که با توجه به سیاستهای متخذه حکومتی در راستای اصلاحات اراضی و احیاء اراضی مد نظر قانونگذار قرار داشته اند. با توجه به وسعت بالای این اراضی اعم از قراء و مزارع و باغها و قنوات دائر و بائر و مستغلات و ابنیه که ملک دولتی و متعلق به شاهان، حکمرانان و والیان مناطق مختلف کشور محسوب شده و پس از قانون اصلاحات اراضی می بایست به غیر و اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار می‌شده، در قانون خالصه به تفصیل به شرح تقسیم و فروش املاک خالصه پرداخته شده است.^۳

تفاوت املاک خالصه و املاک عمومی (نظیر خیابان‌ها، پارک‌ها و میدان‌های عمومی) در شمول قانون بر آنها است. بر خالصه، حقوق خصوصی و قانون مدنی حاکم است؛ حال آن‌که بر املاک عمومی قانون مدنی حاکم نیست. به همین دلیل، نمی‌توان نسبت به املاک عمومی، تقاضای ثبت داد. در صورتی که پذیرش تقاضای ثبت املاک خالصه از دید ایشان، بلا اشکال است. نقطه نظر ایشان خالی از بحث و مناقشه نمی‌باشد، به ویژه آن‌که خود در هنگام بیان خالصه دریایی به طور تلویحی به آن اشاره دارند.^۴

انواع اراضی خالصه

املاک خالصه املاکی بود که مالکیت آن در اختیار دولت قرار داشت. مبدأ پیدایش آن در ایران به زمان تشکیل دولتها (دولتهای منطقه ای و مرکزی) بر می‌گردد و این املاک به شرح زیر قابل تقسیم است:

۱- خالصجات تیولی: این نوع خالصجات از طرف حکومت (پادشاه) به استانداران، فرمانداران، حکام نظامی و سایر اشخاص خاص در مقابل دریافت وجوهی به عنوان مالیات و تهیه سرباز برای مدتی معین یا تمام عمر و گاهی به صورت موروثی واگذار می‌شده است.

۲- خالصجات انتقالی: خالصجات انتقالی املاکی بود که اکثراً از طرف دیوان با حق انتقال به اشخاص واگذار می‌گردید.

۳- خالصجات دیوانی: خالصجاتی بود که در تصرف کامل دیوان قرار داشت و در سالهای اول مشروطیت بعضی از این خالصه‌ها به اشخاص فروخته شد و این امر بیشتر در کرمان که اراضی خالصه وسیعی در آن وجود داشت صورت گرفته، علاوه بر کرمان نواحی مهمی که در آنها املاک خالصه وجود داشت عبارت بودند از سیستان و بلوچستان و خوزستان و بعضی از نواحی مرزی آذربایجان.^۵

پیشینه تقنینی اراضی خالصه

اراضی خالصه املاکی است که متعلق به دولت یا خاندان سلطنتی می‌باشد. در سال ۱۳۳۴ لایحه قانونی فروش خالصجات به تصویب رسید و وزارت کشاورزی رأساً بر طبق مقررات موظف به فروش کلیه خالصجات اعم از قراء و مزارع از املاک قطعی دولت شد. البته جنگل‌ها و مراتع طبیعی از این حکم مستثنی شدند. برای مراقبت و حفظ و احیا و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع، لایحه قانونی جنگل‌ها و مراتع کشور در سال ۱۳۳۸ تصویب شد و در بند ب ماده ۶ آن کلیه جنگل‌ها و مراتع دولتی

^۳ کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی اموال و مالکیت، چاپ جهلم، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۳

^۴ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق ثبت، ج ۱، چاپ اول، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۳، ص ۲۵۶

^۵ اصلاحی و همکاران، حسین، مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات ارضی، مدیریت حفظ کاربری و امور زمین، ۱۳۸۱، ص ۱۲.

جزء دارایی سازمان جنگل ها و مراتع قلمداد شد. در فصل سوم قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۳۹ در خصوص اراضی قابل تقسیم و مقررات مربوط به آن مستند به ماده ۷ همین قانون که مقرر می دارد «زمینهایی که بنا به مقررات این قانون تقسیم می شود عبارت است از: الف) زمینهایی که در اجرای مواد ۲ و ۳ این قانون مازاد بر حد نصاب باقی می ماند اعم از اینکه از طرف مالک یا مالکین نسبت به آن تقاضای ثبت شده یا نشده باشد؛ ب) زمینهای موات؛ پ) کلیه اراضی موات و بایر که در نتیجه اقدامات عمرانی دولت قابل کشت می شوند.» طبق تبصره همین ماده به این شرح که «نسبت به اراضی خالصه طبق قانون تقسیم و فروش خالصجات رفتار خواهد شد» این اراضی را موضوعاً از اراضی اصلاحات ارضی جدا نمود مؤید این نظر نیز در تبصره ماده ۳ قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ است که بعضی از انواع دیگر اراضی از جمله مراتع ... را از فروش مستثنی کرد. مقنن با توجه به مالکیت خصوصی جنگل ها و مراتع و احیاء این منابع را در خطر جدی می دید. با تصویب قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع (۱۳۴۱) کلیه عرصه و اعیانی جنگل ها و مراتع را ... جزء اموال عمومی محسوب نمود و در اختیار دولت قرار داد. (حفظ و توسعه و احیاء آن را به عهده سازمان جنگلبانی محول نمود.) اطلاق و عام الشمول بودن این قانون موضوع شامل جنگل ها و مراتع خالصه نیز می گردد. مؤید این مطلب قانون انحلال بنگاه خالصجات (۱۳۴۶) که در تعیین تکلیف خالصجات نامی از جنگل و مرتع خالصه نبرده است و علت آن هم ملی شدن این منابع در سال ۱۳۴۱ می باشد. نکته مهم دیگر در قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع، رئیس سازمان جنگلبانی مسئول حفظ حقوق مالکیت مربوط به عرصه و اعیانی جنگل ها و مراتع که از آن ملت و دولت بوده یا قانوناً به تملک دولت درآمده است، می داند. پس با این اوصاف مقنن برای حفظ و احیاء جنگل ها و مراتع (اموال عمومی) تا زمان حاضر از هیچ کوششی فروگذاری نمی نماید. بعد از انقلاب اسلامی با عنایت به بند ۱۰ ماده ۱ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی ... اراضی خالصه در زمره اراضی دولتی (در اختیار دولت) محسوب گردید و در قسمت «ب» در ارتباط با همین اراضی چنین بیان می دارد: «اراضی که به نحوی از انحاء به دولت منتقل شده است اعم از طریق اصلاحات ارضی و خالصه ...» و همچنین در مورد واگذاری اینگونه اراضی ماده ۲ آیین نامه موصوف چنین مقرر می دارد: «کلیه اراضی که در اختیار دولت است و نیز اراضی منابع طبیعی با رعایت کلیه ضوابط مربوطه قابل واگذاری به اشخاص واجد شرایط می باشد» البته باید خاطر نشان ساخت که جنگل ها صراحتاً از حکم ماده مزبور استثناء شده است. با توجه به تفکیک وظایف وزارتخانه های جهاد سازندگی و کشاورزی در امر واگذاری اراضی بررسی طرح ها و فعالیتهای مختلف واگذاری اراضی ملی و دولتی (مرتع) جهت کشت به وزارت کشاورزی، از طریق هیأت های ۷ نفره واگذاری اراضی برای فعالیتهای کشاورزی (غیر از زراعت) همچون دامداری، زنبورداری، پرورش کرم ابریشم و ... همچنین فعالیتهای غیرکشاورزی (تولیدی، صنعتی) به وزارت جهاد محول گردید. پس می توان گفت، اگر اراضی خالصه ای که مستعد کشت و زراعت نباشند برای اجرای طرح ها و فعالیتهای موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه واگذاری به وسیله وزارت جهاد به اشخاص واجد شرایط واگذار می شود و در صورتی که اراضی مزبور قابلیت کشت و زرع را داشته باشند در اختیار هیئتهای ۷ نفره قرار می گیرد تا با رعایت مقررات به اشخاص واجد شرایط واگذار شود.

اراضی عمومی خالصه

در سیاهه اراضی شهری نیز به زمینهایی برخورد می کنیم که حدود اختیارات دولت در مورد آنها گسترش یافته است 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 غیرمنقولی است که دولت مانند مالک خصوصی در آن عمل می کند و در برابر املاکی به کار می رود که جزء مشترکات عمومی است. قواعد حقوق مدنی بر خالصه روان است و تقاضای ثبت خالصه رواست. موضوع تشخیص اموال عمومی از خالصجات یکی از مباحث مهمی است که از قدیم الایام مورد نظر علمای حقوق بوده و در زمان حاضر نیز فصولی چند از قوانین مدنی و اداری کشورهای متمدن به این مسئله اختصاص داده شده است. رومی های قدیم اموال عمومی را لوکاپوبلیکا می نامیدند. یعنی اموالی که متعلق به عموم بوده و خالصجات دولتی را «رس پوبلیکا» می خواندند. اموال عمومی را نیز در زمان رومی ها به دو قسمت منقسم می کردند: یک قسمت که مورد استفاده عموم اهالی کشور بود

مانند رودخانه ها و طرق عمومی و قسمت دوم که فقط حنبه محلی داشت مثل بناهای شهرداری، همانطوری که گفتیم هر دو قسمت مشمول اموال عمومی بود با این توضیح که قسمت اموال ملک تمام ملت روم فرض می شد در صورتی که قسمت دوم تعلق به شهر معین داشت. در دوره اسلامی رودخانه های بزرگ، طرق و شوارع، سواحل دریاها و به طور کلی عموم اموالی که طبیعتاً و عرفاً مورد استفاده عموم مسلمین بود قابل خرید و فروش و تملک خصوصی نبوده و در عداد اموال عمومی به شمار می رفت. موقوفات بر مصارف بریه و منافع عامه را (که در زمان خلفای اسلامی تاکنون در میان مسلمانان معمول است) نیز باید جزء اموال عمومی دانست زیرا منظور و مفهوم این قبیل موقوفات اختصاص عین یا منافع مال معین به امور مال المنفعه است و کاملاً تطبیق با «لوکاپوبلیکا» رومی های قدیم می کند (قوانین اسلامی راجع به اموال عمومی یا جزئی تصرفات صوری و توضیحات عیناً وارد قانون مدنی ایران گردیده است). قانونگذاران ایران تعریف جامع و مانعی از اموال عمومی نکرده و در قوانین مختلف به شمارش بعضی از انواع آن با توصیف پاره مشخصات اکتفا کرده اند. مثلاً فصل سوم قانون مدنی تحت عنوان «اموالی که مالک خاص ندارد» ضمن ذکر اراضی موات و اموال مجهول المالک در مواد ۲۴ و ۲۵ و ۲۶ راجع به اموال عمومی به شرح زیر مقرر می دارد:

ماده ۲۴: «هیچ کس نمی تواند طرق و شوارع عامه و کوچه هایی را که آخر آنها مسدود نیست تملک نماید.»

ماده ۲۵: «هیچکس نمی تواند اموالی را که مورد استفاده عمومیت و مالک خاصی ندارد از قبیل پل ها و کاروانسراها و آب انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدانگاه های عمومی تملک نماید و همچنین است قنوات و چاه هایی که مورد استفاده عموم است.»

ماده ۲۶: «اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی مثل استحکامات و قلاع و خندق ها و خاکریزهای نظامی قورخانه ها و اسلحه و ذخیره و سفاین جنگی و همچنین اثاثیه و ابنیه سلطینتی و عمارات دولتی و سیم های تلگرافی دولتی و موزه ها و کتابخانه های عمومی و آثار تاریخی و امثال آنها بالجمله آنچه که از اموال منقوله و غیرمنقوله که دولتی به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد قابل تملک خصوصی نیست و همچنین است اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد. بعضی دیگر از اموال عمومی در قوانین و آیین نامه های مخصوص ذکر گردیده از قبیل قانون اوقاف (موقوفات عامه) مصوب دیماه ۱۳۱۳ شمسی و قانون حفظ آثار عتیقه مورخ ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ شمسی - تصویب نامه شماره ۱۶۷۹ مورخ ۱۳۱۱/۳/۱۸ شمسی راجع به مناطق سرحدی و اراضی مستحده ساحلی و آیین نامه های بندرهای ایران و خالصجات دریافتی که در جلسه مورخ ۲۴ دیماه ۱۳۱۷ طبق پیشنهاد شماره ۸۷۵۸ مورخ ۱۳۱۷/۱۰/۱۴ به تصویب هیأت وزیران رسیده و طی شماره ۱۴۴۷۳ مورخ ۱۳۱۷/۱۱/۲ از طرف وزارت را برای اجراء ابلاغ گردیده است. مقررات قوانین و آیین نامه های فوق الذکر با یکدیگر تطبیق نمی کند و حتی بین بعضی از آنها تعارض بین دیده می شود مثلاً ماده اول تصویب نامه شماره ۱۶۷۹ مورخ ۱۳۱۱/۳/۱۸ می گوید: «دولت موظف است از تملک اراضی مستحده ساحلی صرف نظر نماید» در صورتی که آیین نامه بندرهای ایران اراضی ساحلی را جزء خالصجات دریایی می داند بر اثر همین تناقض و ابهام عده ای از اهالی بندر پهلوی و گرگان اراضی مستحده ساحلی بحر خزر را (به عنوان اینکه دولت حق تملک ندارد) متصرف شده و ادارات و وزارت خانه های مربوطه، با وجود مذاکرات و ممانعتات متعددی که تا بین آنها رد و بدل شده نتوانسته نتیجه مثبتی راجع به این موضوع بدست آورند (رجوع شود به نامه های شماره ۱۰۹۷۴-۱۳۱۹/۹/۳۰ و شماره ۱۹۱۶۴-۱۳۲۱/۳/۱۷ نخست وزیر به عنوان وزارت دارایی و نامه شماره ۱۹۰۶۲ - ۱۳۲۱/۸/۲۱ بنگاه کل بهره برداری به عنوان وزارت دارایی و نامه شماره ۴۱۵-۱۳۲۲/۵/۲۶ اداره امتیازات و معادن به بنگاه کل بهره برداری) به علاوه عدم تشخیص اموال عمومی از خالصجات و خودداری از ذکر صفات ممیزه و مشخصات هر یک از آنها سبب گردیده که مقررات و آیین نامه متناقض در این خصوص مانند اراضی مستحده وضع گردیده است من باب مثال جزء ۲۲ ماده اول آیین نامه بندر ایران در اینجا ذکر می کنیم: «حفظ انتظامات مناطق خالصه دریایی به عهده اداره بندر می باشد و خالصه دریافتی عبارتست از رودهای بزرگ قابل کشتیرانی و کرجی رانی، جزیره نماها، بندرها، موج شکن ها، دماغه ها، کانال ها، پیش بندرها، مرداب ها، برآمدگی های میان مرداب ها و شط ها و خشکی هایی که در اثر فرونشستن آب در منطقه بندر پیدا و به کناره ملحق می شود.» به طوری

که ملاحظه می شود بنادر و رودخانه ها، پیش بندرها، کانال ها، مرداب ها که کلیه ملل متمدنه آنها را جزء اموال عمومی می دانند به موجب مقررات نامبرده در بالا در ردیف خالصجات ذکر گردیده است. تعریف اموال عمومی و خالصجات و تشخیص آنها از یکدیگر فقط از جنبه صوری و ظاهری نیست بلکه از نظر آثار عملی و معنوی است که بعضی از آنها (اراضی مستحدثه ساحلی) که قبلاً گفته شد.^۶

اراضی ساحلی

اراضی ساحلی زمینهایی هستند که در مجاورت حریم دریا و دریاچه و یا اراضی مستحدثه قرار دارد. به عبارت دیگر «به زمین های متصل به خط فاصل بین آب دریا و خشکی که از طرف خشکی به اراضی آباد شده محدود است، اراضی ساحلی گفته می شود که نمونه روشن اراضی موات می باشد.^۷ که دربرگیرنده اراضی مجاور ساحلی و اراضی مستحدث ساحلی می باشد.

اراضی مجاور ساحلی

به زمین هایی که در مجاورت دریا و دریاچه و یا در مجاورت اراضی مستحدثه قرار داشته باشند، اراضی مجاور ساحلی گفته می شود و در هنگام قبول تقاضای ثبت چنین اراضی، بند ۲۷۱ مجموعه بخشنامه های ثبتی دعوت از نماینده وزارت کشاورزی و حضور وی را الزامی می دانست. شاید یکی از علت های اصلی حضور نماینده مذکور، تفکیک اراضی مجاور ساحلی از اراضی مستحدثه ساحلی بوده است.^۸

اراضی مستحدثه ساحلی

اراضی مستحدثه اراضی است که در نتیجه خشک افتادن آب دریاها، دریاچه ها و تغییر بستر رودخانه ها یا خشک شدن تالاب ایجاد شده باشد.

به عبارت دیگر زمین هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه های دریاها و دریاچه ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالابها ظاهر و یا ایجاد می شوند، به موجب بند الف ماده ۱ قانون اراضی مستحدثه ساحلی، اراضی مستحدثه نام گرفته است. این تعریف، زمین هایی را در بر می گیرد که در اثر فعل و انفعالات طبیعی ناشی از پایین رفتن تدریجی سطح آب و اثر امواج و غیره به مرور از دریا جدا می شوند. حال آن که انسان نیز می تواند از دریا تحصیل اراضی کند، یا مرداب ها و تالاب های سواحل را خشک کند. بنابراین دست انسان هم در پدیدآوردن اراضی و گرفتن زمین از دریا دخیل است؛ لیکن در تعریف دیده نمی شود. بند د ماده مذکور حریم را قسمتی از اراضی ساحلی یا مستحدث می داند؛ لیکن حریم دریا لزوماً همیشه قسمتی از اراضی مستحدث نیست، بلکه اگر دریا در بالاترین مد طبیعی خود، برخی از زمین هایی را که قبلاً می پوشاند، نپوشاند و زمین مذکور همیشه از سطح آب دریا بالاتر قرار گیرد، مستحدث نامیده خواهد شد و اگر دریا دارای سابقه عقب نشینی در منطقه ای از ساحل را نبوده و یا اصولاً جزر و مد نداشته باشد، حریم را اراضی ساحلی تشکیل خواهد داد نه اراضی مستحدث. به بیان دیگر هر دریایی ساحل و حریم و اراضی ساحلی دارد، ولی لازم است یکی از عوامل مندرج در بند الف ماده ۱ این قانون به مرور، موجب ظاهر شدن تدریجی اراضی مستحدث در برخی از نقاط ساحلی شود.^۹

^۶ حسینی تهرانی، مرتضی، تشخیص اموال عمومی از خالصجات، مجله کانون و کلا، شماره ۶۸-۶۷، ۱۳۳۸.

^۷ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق ثبت، ج ۱، چاپ اول، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۳، ص ۲۵۶

^۸ فدوی، سلیمان، شناخت انواع اراضی، ماهنامه کانون، شماره ۱۱۱، ۱۳۸۹

^۹ فنایی، محمدامین، بررسی قانونی اراضی مستحدثه ساحلی، مجله پیام دریا، شماره ۱۰۱، ۱۳۸۰

پیشینه تقنینی اراضی مستحدثه ساحلی

الف) پیش از انقلاب

شاید اولین قانون که در مورد اراضی مستحدث ساحلی، مقرراتی را بنا گزارد ماده واحده قانون اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب ۴ خرداد ۱۳۳۹ بود که بر اساس آن، سازمان بنادر و کشتیرانی تحت نظارت وزارت گمرکات و انحصارات به وجود آمد (بعدها تشکیلات این سازمان در ۱۳۴۰ به وزارت بازرگانی و در ۱۳۴۱ به وزارت اقتصاد، و در ۱۳۴۵ به وزارت دارایی و بالاخره در سال ۱۳۵۲ به وزارت راه و ترابری انتقال یافت). مطابق قانون مذکور: توسعه، تکمیل، اداره و نظارت بر امور بنادر و توسعه کشتیرانی، در تمام بنادر، لنگرگاه‌ها، ترعه‌ها، دریاچه‌ها، رودخانه‌های قابل کشتیرانی و آب‌های ساحلی کشور و همچنین تنظیم و اجرای مقررات مربوط که به تبع شامل آباد کردن اراضی مستحدثه و حریم در ارتباط بنادر نیز بوده، بر عهده این سازمان قرار گرفت چنانکه مطابق بند های ۲۱ و ۲۲ فهرست ضمیمه این قانون (وظایف سازمان) صدور اجازه تأسیس اسکله و سایر تأسیسات و تجهیزات ضمن تصویب طرح مربوط با داشتن حق نظارت در اجراء و بهره‌برداری و همچنین صدور اجازه تأسیس دفتر، خانه ملوانان، رستوران و انبار و سایر تأسیسات لازم به درخواست متقاضیان صلاحیت‌دار، بر عهده سازمان مزبور قرار گرفت. سازمان اختیار دار شد با توجه به امکانات خود در بنادر، زمین برای تأسیسات مزبور از طریق اجاره واگذار نماید.

بعدها و با تصویب قانون اراضی مستحدثات ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ اولین قانون جدی در این باره تصویب شد. در ماده ۱ قانون اصطلاح "اراضی مستحدث" به زمینهایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه های دریا و دریاچه ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفت آب یا خشک شدن تالابها ظاهر و یا ایجاد می شود. اطلاق می گردد و "اراضی ساحلی": پهنه ای با عرض مشخص از اراضی مجاور دریا و دریاچه ها یا خلیج که حداقل از یک سو به کنار دریا یا دریاچه یا خلیج متصل باشد. تعریف می شود. و "تالاب"، اعم از اراضی مرداب، باتلاق یا آب بندان طبیعی که سطح آن در حداکثر ارتفاع آب از پنج هکتار کمتر نباشد. و "حریم"، قسمتی از اراضی ساحلی یا مستحدث است که یک طرف آن متصل به آب دریا یا دریاچه یا خلیج یا تالاب باشد، توصیف می شود. مطابق مواد ۳ و ۴ قانون مذکور کلیه اراضی مستحدث کشور (علی‌الاطلاق) و نیز اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه رضاییه (که تا تاریخ تصویب قانون به نام اشخاص در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد) متعلق به دولت اعلام شده است و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور از ناحیه اشخاص تقاضای ثبت شده باشد، در مورد اراضی مستحدث مطلقاً و در مورد اراضی ساحلی هرگاه منجر به ثبت ملک به نام متقاضی در دفتر املاک نشده باشد، درخواست ثبت داده شده باطل می شود، و ادارات ثبت مکلفند تقاضای ثبت این قبیل اراضی را صرفاً از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی (فعلاً وزارت جهاد کشاورزی) و نیرو و یا سایر سازمانهای دولتی متصرف با تأیید وزارت مذکور بپذیرند و ماده ۷ قانون موصوف، حریم منابع مذکور ولو آنکه متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند. را در زمره مشترکات عمومی محسوب نموده که از ناحیه اشخاص خصوصی قابل تملک و تصرف نمی باشد. ولی استفاده از حریم مزبور برای ایجاد تأسیسات ضروری دولتی که جنبه اختصاصی نداشته باشد با رعایت مقررات آیین نامه اجرایی این قانون و تصویب هیات وزیران مجاز دانسته شده است.

در بند ۲۷۱ مجموعه بخشنامه های ثبتی تا اول سال ۱۳۶۵ می خوانیم: "طبق ماده ۱ قانون اراضی ساحلی، اراضی که از پائین رفتن سطح دریای خزر و دریاچه ها و خشک شدن مردابها و باتلاقها حاصل می شود مستحدثه ساحلی محسوب و متعلق به دولت است و به هیچ وجه اشخاص حق تقاضای ثبت آنها ندارند و ..."

تنها استثنائاتی که قبل از پیروزی انقلاب نسبت به احکام مذکور دیده شده و مطابق تبصره ۲ ماده ۴ قانون تشخیص مستثنیات آن به عهده سازمان جنگلها و مراتع کشور بود و نظریه سازمان موصوف نیز در این باره قطعی بود، موارد زیر است:

۱- تبصره ۱ ذیل ماده ۳ قانون تصریح دارد اراضی مستحدث دریای خزر که از طرف اشخاص تقاضای ثبت شده و تا تاریخ ۱۳۴۲/۷/۱۳ ملک بنام آنها در دفتر املاک ثبت ثبت رسیده و یا حکم قطعی مالکیت به نفع اشخاص تا تاریخ مذکور صادر شده باشد، مستثنی می باشد.

۲- آن قسمت از اراضی ماسه ای ساحلی دریای خزر که تا ۳۰۰ متری از حریم دریا قرار داشته مشروط بر اینکه از جاده ساحلی تجاوز نکند (تبصره ۱ ذیل ماده ۳ قانون اراضی ساحلی ناظر بر تبصره بند ۹ ماده یک قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع).

۳- بر اساس ماده ۴ قانون، مالکیت و حقوق اشخاص نسبت به اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه رضائیه که تا تاریخ تصویب قانون (۱۳۵۴/۴/۲۹) در دفتر املاک به نام آنان ثبت شده، محترم تلقی گردیده است.

۴- اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در تاریخ تصویب قانون که خارج از حریم است و همچنین عرصه اعیان احداث شده و اراضی مزروعی و آیش و باغات و نخلستانها و قلمستانها (مشروط بر اینکه تا تاریخ تصویب قانون احداث شده و میزان آیش آن طبق عرف محل و به هر صورت از دو برابر زمین تحت کشت تجاوز نکند) و محاط ساختمانهای واقع در این اراضی حداکثر تا بیست برابر سطح زیربنای آن مشروط بر آنکه مساحت آن از ۳۰۰۰ متر مربع بیشتر نبوده و هیچ یک از صور گفته شده در حریم دریا واقع نباشد.

در ماده ۶ قانون به منظور حفظ حقوق اشخاصی که تا تاریخ ۴۶/۵/۳۰ اعیان و محوطه های ساختمانی (با اوصاف آمده در تبصره ۲ ماده) در اراضی مستحدث دریای خزر ایجاد و احداث کرده به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی اجازه داده است تا ظرف ضرب الاجلی که تعیین و ابلاغ یا آگهی می شود و از سه ماه کمتر و از یک سال بیشتر نخواهد بود، عرصه های مذکور را به صاحبان آنها اجازه دهد و یا بفروشد. در صورتی که صاحبان اعیان حاضر به خرید یا اجازه عرصه نشوند، اعیان موجود در اراضی مزبور با سپردن بهای آن به صندوق ثبت متعلق به دولت خواهد ماند و سند مالکیت عرصه و اعیان به نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی صادر و به درخواست وزارت مذکور و با دستور دادستان محل توسط گارد جنگل و منابع طبیعی با مأمورین انتظامی از متصرف خلع ید خواهد شد.

علاوه بر آن ماده ۲ قانون اراضی مستحدثات ساحلی، عرض اراضی ساحلی و مستحدثات و نیز حریم دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان و دریاچه رضائیه را مشخص نموده است و تبصره ۲ ذیل آن، تعیین عرض حریم و حدود اراضی مسحدث سایر دریاچه ها و تالابهای کشور را با پیشنهاد وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بر عهده هیات وزیران قرار داده است که با توجه به مقررات فعلی، در حال حاضر تصدی اراضی مورد بحث با وزارت جهاد کشاورزی می باشد. و چون شناسایی و نقشه برداری و نصب علائم حریم اراضی فوق الذکر بر عهده وزارت مذکور است. لذا ادارات ثبت اسناد و املاک مکلف به تبعیت از نظر وزارت جهاد کشاورزی بوده و قسمت اخیر بند ۲۷۱ مجموعه بخشنامه های ثبتی تا اول سال ۱۳۶۵ ادارات ثبت را مکلف ساخته است تا در موقع تقاضای قبول ثبت اراضی مجاور اراضی ساحلی، نماینده وزارت کشاورزی (فعلاً جهاد کشاورزی) و نیرو را دعوت و با اطلاع و تأیید مامور و نماینده وزارت مزبور اقدام لازم را معمول دارند.

ب) پس از انقلاب

پس از پیروزی انقلاب، با تصویب اصل ۴۵ ق.ا.ج.ا.ا، انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات و رها شده، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آب های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگل ها، نیزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، و ... در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفت تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. و تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک بر عهده قانون عادی قرار گرفت و با تصویب و اجرای مقررات زیر مواجه هستیم:

الف) بند "ط" ماده ۱ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵، اراضی ساحلی را زمینهایی تعریف می کند: «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 اراضی دانسته است که در آنها هیچ احیاء و اقدام عمرانی انجام نشده و به صورت طبیعی باقیمانده است. این قبیل اراضی را قانونگذار از آن دولت می داند و ادارات ثبت مکلف شده اند 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.

همچنین ماده ۱۹ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت... مالکین و متقاضیان ثبت یا اشخاصی که اراضی بایر ساحلی را در اختیار داشته ولی مالکیت اراضی رسماً به آنها منتقل نشده بود را مکلف نموده تا ظرف سه سال از تاریخ تصویب قانون نسبت به عمران و بهره‌برداری متناسب از آن اقدام کنند، در غیر این صورت اراضی احیاء نشده موجود مطابق ماده ۹ قانون در اختیار وزارت کشاورزی و عمران روستایی قرار می‌گرفت تا با تصویب هیأت وزیران برای استفاده عمومی اختصاص داده شود.

همچنین ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۹ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۸/۹/۲۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، صاحبان اراضی ساحلی که در آنها اقدامات عمرانی انجام نیافته است را مکلف کرده بود تا از طریق ادارات ثبت اسناد و املاک نسبت به تفکیک و تعیین حدود اراضی مورد مالکیت خود اقدام کنند. و بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند در موقع تفکیک اراضی ساحلی متعلق به اشخاص به منظور حفظ منافع دولت در اراضی مستحدث و ساحلی و منابع ملی شده و اراضی مشمول مقررات اصلاحات ارضی قوانین مربوط به اراضی مستحدث و ساحلی و ملی شدن جنگلها و مراتع کشور و اصلاحات ارضی را مورد توجه قرار دهند. و بالاخره ماده ۳ همان آیین‌نامه ضابطه عمران و بهره‌برداری متناسب از اراضی انتقال یافته به اشخاص در مورد انواع زراعت باغبانی دامداری و دامپروری و پرورش طیور و آب‌زیان و ساختمانی و غیره را موقوف به تشخیص کمیسیون مندرج در ماده ۱۲ قانون دانسته و کمیسیون باید تشخیص دهد که پیشرفت عملیات انجام یافته در جهت عمران و بهره‌برداری طوری است که تا قبل از پایان سه سال و در شرایط عادی نتایج مطلوب متناسب با وضع زمین تأمین شود یا خیر؟

ب) 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 که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مردابها و باتلاقی‌ها پدید آمده باشد. را در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران دانسته است لیکن در قسمت اخیر ماده ملاک احیاء و تصرفات مالکانه افراد نسبت به این قبیل اراضی را تا تاریخ تصویب لایحه قانونی نحوه احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی (۱۳۵۹/۲/۲۶) ذکر کرده است که بدین ترتیب به نظر می‌رسد با توجه به مؤخرالتصویب بودن قانون توزیع عادلانه آب و صراحت آن، قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ از این نظر (تنفیذ تصرفات مالکانه و شرعی افراد در فاصله ۵۴ و ۵۹ و قبل از سال ۵۴) 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 یا 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 منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو شده است.

پ) همچنین با تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات و تصویب قوانین بعدی و نیز تصویب آیین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۸۴/۱۱/۱۲ به وسیله شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران (با توجه به اختیارات تفویضی هیأت وزیران)، مطابق مواد ۴ الی ۷ و ۱۵ و ۱۶ این آیین‌نامه اراضی در اختیار سازمان مناطق آزاد در حکم اموال دولتی تلقی و سازمان به نمایندگی از طرف دولت همان اختیارات و وظایف و حقوق وزارتخانه‌های ذیربط را داراست. چنان که مطابق ماده ۵ کلیه حقوق مربوط به اراضی مشمول قانون زمین شهری و قانون ملی شدن جنگلها و مراتع کشور و نیز قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع کشور و قانون اراضی مستحدثات و ساحلی، واقع در محدوده هر منطقه از طریق سازمان مناطق آزاد اعمال می‌شود. وحسب ماده ۶ ادارات ثبت اسناد و املاک مربوط، در دفتر املاک، اراضی دولتی را به نام دولت و به نمایندگی سازمان منطقه آزاد مربوط تنفیذ و اخبار می‌نماید و اسناد صادره قبلی را بر این اساس اصلاح خواهد نمود. و همچنین کلیه اختیاراتی که در رابطه با تجاوز و تصرف و تخریب اراضی دولتی و ملی و اراضی ساحلی و حریم آن براساس قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع کشور مصوب سال ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن و قانون اراضی مستحدثات و ساحلی مصوب سال ۱۳۵۴ به وزارتخانه‌های مسئول محول شده و غیره و نیز اختیارات خاصی که در این مورد به سایر

نهادهای دولتی محول گردیده است، از تاریخ تصویب آیین نامه در محدوده مناطق آزاد به سازمان تفویض می شود. (ماده ۱۵) و واگذاری بهره برداری از منابع ملی به اشخاص حقیقی و حقوقی با رعایت کلیه قوانین موضوعه در این مورد، در اختیار این سازمان می باشد. (ماده ۱۶)

ت) و بالاخره ناکارآمدی قوانین مصوب و اجرا نکردن همین میزان مقررات ناقص که باعث تصرفات غیر مجاز و مخربانه و ساخت و سازهای غیراصولی خصوصی و عمومی در سواحل کشور (خاصه دریای خزر) گردید به نحوی که به نظر می رسد دیگر در شمال کشورمان ساحلی برای مردم و گردشگران معمولی باقی نماند، از این رو قانونگذار وادار شد تا به منظور آزادسازی حریم دریای خزر بدو به تصویب بند ه- ماده ۱۰۴ برنامه سوم توسعه مبادرت ورزد. سپس و جدی تر ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ تصویب گردید. در قانون اخیرالتصویب با تأکید بر لزوم اعمال مدیریت یکپارچه سواحل و رعایت ضوابط و استانداردهای زیست محیطی و لزوم بررسی و بازبینی حریم دولت موظف گردید تا پایان سال اول برنامه چهارم، به منظور ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل را که متضمن اقدام های ضروری همچون تعیین و آزادسازی حریم، استقرار یکپارچه، مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط و استانداردهای زیست محیطی و دریانوردی، صیادی و آبی پروری بازبینی و اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات را همراه با تعیین مسئولیت دستگاه های ذیربط در زمینه سیاست گذاری اجرا و نظارت تدوین کند. و همچنین تبصره ذیل ماده بالا دولت را موظف کرد تا کلیه وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی را به شکلی ساماندهی کند که تا پایان برنامه چهارم، عقب نشینی ۶۰ متر حریم دریا صد درصد انجام شود.

آیین نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب هیأت دولت رسیده و طی شماره ۵۱۷۲۲/ت/۳۶۴۱۰ هـ - ۱۳۸۶/۴/۶ به همه دستگاه های ذیربط ابلاغ شده است. در ماده ۱ آیین نامه مناطق ساحلی مشمول، شامل پهنه های ساحلی دریای خزر در استانهای گیلان، مازندران و گلستان و پهنه های ساحلی خلیج فارس و دریای عمان در استانهای خوزستان، بوشهر، هرمزگان و سیستان و بلوچستان و پهنه های ساحلی سایر دریاچه های کشور اعلام شده است. و در ماده ۲ طرح جامع ساماندهی سواحل به صورت آرمانی تعریف و بازبینی، اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات و استقرار مدیریت یکپارچه بر اساس اقدامات مشروح در آیین نامه بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذارده شده که باید ظرف یکسال تهیه و به تأیید کارگروه موضوع ماده ۳ برسد. در بند ب از ماده ۲ وزارت جهاد کشاورزی موظف شده است ظرف چهار ماه معیارهای تعیین حریم دریا را (با اولویت دریای خزر)، با همکاری وزارتخانه های نیرو، کشور، دادگستری، مسکن و شهرسازی و راه و ترابری و سازمانهای حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه ریزی کشور مشخص و به کار گروه موضوع ماده (۳) این آیین نامه ارائه نماید.

نتیجه گیری

نتایج به دست آمده از این پژوهش به شرح ذیل است:

۱- علیرغم اینکه املاک خالصه منبع مهم اقتصادی و مالی کشور بوده و درآمد حاصل از املاک مذکور صرف تأمین هزینه های مملکت می گردید ضرورت ایجاد می کرد که نظارت و اداره و تعیین تکلیف املاک مذکور در نهایت دقت و احساس مسئولیت کافی انجام پذیرد. ولی مطالعه و بررسی سوابق امر نشان می دهد دستگاه هایی که مسئول مستقیم ثبت و ضبط اموال و املاک مورد بحث و مسئول پیگیری و وصول درآمد املاک مذکور بوده چندان توجه و حساسیتی به این امر نداشتند. به طوریکه در هر استان، واحد بسیار کوچکی مسئول اداره املاک خالصه جات بوده که مسلماً چنین واحدی نمی توانسته در مورد حفظ حقوق دولت و قطع ایادی متجاوزین به املاک و اراضی مذکور و تعقیب کیفری آنان از طریق مراجع قضائی و وصول درآمدها اقدام موثری انجام بدهد گرچه در زمان سلطنت رضا شاه با تصویب قوانینی و تصویب تشکیلات خالصه جات تا حدودی نظارت و کنترل و اداره املاک خالصه جات وضع بهتری پیدا کرد و تا حدی نظم و نسقی به املاک خالصه جات داده شد. ولی سوابق امر حاکی از این است که تجاوز به املاک خالصه 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 داشته و به جهت عدم اعتراض در موعد مقرر قانونی از طرف مسئولان مربوطه املاک مزبور به نام اشخاص ثبت می گردید و هزاران ملک خالصه در اجرای ثبت عمومی و اجباری املاک از طرف اشخاص درخواست ثبت گردید و مسئولین مربوطه در امور خالصه نسبت به تقاضای ثبت املاک دولتی هیچگونه توجهی نکرده و در موعد مقرر اعتراض ننموده و املاک موصوف به نام اشخاص ثبت گردید. و به عنایت به اینکه طبق ماده ۲۲ ق.ث. که قانونگذار مقرر می دارد: «دولت کسی را مالک می شناسد که ملک در دفتر املاک به نام اشخاص ثبت گردیده و به او منتقل گردیده و از طریق ارث به او رسیده و آنه م ثبت دفتر املاک رسیده آن شخص مالک می باشد.» لذا به دلیل مسامحه و تبنانی متصدیان امر خیلی از املاک خالصه از طریق به ثبت رسانیدن اشخاص از مالکیت دولت و به مالکیت اشخاص در آمد. در صورتی که متصدیان املاک خالصه مکلف بودند املاک خالصه را خود تقاضای ثبت کرده و به نام دولت سند مالکیت اخذ بنمایند که نه تنها به این وظیفه قانونی عمل نکرده بلکه نسبت به تقاضای اشخاص نیز اعتراض ننموده اند. در حال حاضر قوانین خالصجات اکثراً منسوخ شده زیرا زمینهای که متعلق به دولت و شاهان بوده طی قوانین و آیین نامه های که موخر به تصویب رسیده از قبیل اصلاحات ارضی و قوانین منابع طبیعی و تغییر کاربری آنان خالصه ای وجود نداشته و زمینهای که در حال حاضر در اختیار دولت می باشد مانند: اراضی ملی و منابع ملی و مشترکات عمومی و غیره را نمی توان خالصه نامید. غیر از اراضی مزروعی، ابنیه و بناهای باقیمانده از حکومتهای گذشته نیز جزء خالصه محسوب می شوند که شامل بناهای تاریخی، کاخهای سلطنتی، آثار باستانی، کاروانسراهای شاه عباسی و آب انبارهای عمومی هستند و اینک توسط «سازمان میراث فرهنگی» نگهداری می شوند.

۲- به دلیل برخی نقایص و مشکلاتی که در نظام حقوقی ایران در مسیر ثبت اراضی خالصه و مستحدثه و ساحلی وجود دارد، بسیاری از املاک بدون ثبت باقی مانده و یا عملیات ثبت آنها نیمه کاره رها شده است؛ در مبحث مالکیت اراضی و سلسله قوانین مرتبط با آن که در قوانین موضوعه کشور از دیرباز تاکنون مباحث گسترده ای 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 دهه های ۳۰ تا ۴۰ از جمله قانون فروش خالصجات مصوب سال ۱۳۳۴ از جایگاه ویژه ای برخوردار بوده است.

۳- نحوه ارزش گذاری اراضی خالصه و مستحدثه و ساحلی از منظر حقوقی به صورتی است که هر ارگان یا سازمانی طبق این قوانین می توانند به تملک اراضی بپردازند در غیر این صورت مالک می تواند مابه التفاوت مبلغ تعیین شده از طرف قانون و مبلغ فروخته شده را از آن سازمان توسط مقنن بگیرد. همچنین قانونگذار محدودیت های قانونی در فروش اراضی خالصه ای که مورد نیاز دولت و دستگاه های دولتی است را مد نظر داشته است.

۴- بایر بودن اراضی خالصه از منظر قانونگذار می تواند از شرایط واگذاری این زمین ها باشد. بایر بودن و غیرقابل استفاده بودن خود یکی از محدودیت های فروش این زمین ها می تواند باشد. چون زمینی که بایر بوده و محصولی ندهد و مورد استفاده قرار نگیرد می توان آن را با رضایت دو طرف معامله تملک شود.

۵- در خصوص اراضی ساحلی با مستثنا قراردادن کلیه شهرهای ساحلی که ساحل آنها ساماندهی شده و نیز اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در رفع سردرگمی مردم در مراجعه به شهرداریها (جهت اخذ پروانه ساختمانی) و جلوگیری از اعمال سلیقه مجریان قانون در شهرداریها، وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل ها و منابع طبیعی) اقدام به تعیین حریم و علامت گذاریها نموده است.

منابع

۱. اصلاحی و همکاران، حسین، مجموعه قوانین ومقررات اصلاحات ارضی، جزوه آموزشی مدیریت حفظ کاربری و امور زمین، انتشارات وزارت جهاد کشاورزی سازمان امور اراضی، ۱۳۸۱.
۲. بشیری، عباس، مقررات اراضی خارج از محدوده شهری، چاپ دوم، تهران: نشر جاودانه، ۱۳۹۴.

۳. بشیری، عباس، حقوق کاربردی تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی، املاک و ساختمان های فاقد سند رسمی بر اساس قانون جدید و رویه قضایی (مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی ثبت)، چاپ دوم، تهران: نشر جاودانه، ۱۳۹۳.
۴. بهرامی، داریوش، حقوق ثبت املاک در ایران، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق ثبت، ج ۱، چاپ اول، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۳.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مجموعه محشای قانون مدنی، چاپ دوم، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۲.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ چهارم، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۰.
۸. حجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای ثبتی، چاپ ششم، تهران: نشر جاودانه، ۱۳۹۴.
۹. حجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای بازرگانی و تجاری، چاپ اول، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۲.
۱۰. حسینی تهرانی، مرتضی، تشخیص اموال عمومی از خالصجات، مجله کانون وکلا، شماره ۶۸-۶۷، ۱۳۳۸.
۱۱. شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، چاپ اول، تهران، بخش فرهنگی دفتری مرکزی جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۹.
۱۲. فدوی، سلیمان، شناخت انواع اراضی، ماهنامه کانون، شماره ۱۱۱، ۱۳۸۹.
۱۳. فنایی، محمدامین، بررسی قانونی اراضی مستحدثه ساحلی، مجله پیام دریا، شماره ۱۰۱، ۱۳۸۰.
۱۴. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی اموال و مالکیت، چاپ چهارم، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۳.
۱۵. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم کنونی، چاپ سی و هفتم، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۳.