

تبارشناسی حقوقی و تقنینی مالکیت زمین در ایران

مسعود امانی*

هادی دهنوی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۱۷

چکیده

موضوع مالکیت بر اراضی از دیرباز جزء پیچیده‌ترین مسائل اجتماعی ایران بوده است. با تبارشناسی و تحلیل تاریخی وضعیت اراضی می‌توان سیر تطور مالکیت و روش‌های تثبیت آن در ایران و به عبارت بهتر نظام حقوقی حاکم بر آن را اصطیاد نمود. بر این اساس به نظر می‌رسد که باید بین اراضی مزروعی از یک سو و جنگل‌ها و مراتع از سوی دیگر تفاوت قائل شد. همچنین، به نظر می‌رسد که می‌توان مشروطیت و دستورگرایی را نقطه عطفی در تثبیت مالکیت بر اراضی تلقی نمود، چه آنکه مطابق ماده ۱۵ متمم قانون اساسی مشروطه، اصلاحات اساسی در نظام مالیاتی ایالات به وجود آمد و امتیازات شاهزادگان و روش تیولداری نسخ گردید و پس از آن در دوران پهلوی، با الزامی شدن ثبت املاک غیرمنقول، اصلاحات ارضی به وجود آمد و مناسبات ارضی در ایران را پس از قرن‌ها تغییر داد و پس از انقلاب اسلامی نیز اعتبار واگذاری اراضی از طریق اصلاحات ارضی مورد تأیید قرار گرفت. در مورد جنگل‌ها و مراتع نیز باید گفت که قبل از انقلاب با توجه به قراردادهای امتیاز دوران قاجار، قانون‌گذاران جنگل‌ها را جزء املاک دولتی به حساب آورده بودند ولی پس از انقلاب با توجه به احتساب مراتع به عنوان مشترکات عامه، در قوانین مختلف از جمله اصول قانون اساسی و لایحه قانونی نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران و همچنین آیین‌نامه آن، مورد تقنین واقع شده و تعیین تکلیف گردید.

واژگان کلیدی: زمین، اراضی، مالکیت، اسلام، ایران.

*استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

amani.masoud@gmail.com

**کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق خصوصی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام (نویسنده مسؤل).

hadidehnavi@gmail.com

مقدمه

تاریخ در مفهوم اعم آن عبارت از عبرت‌آموزی است و بخشی از اعتبار یک تحقیق به گردآوری تاریخچه مربوط به موضوع آن تحقیق می‌باشد و نوشتار حاضر نیز از این قاعده خارج نیست؛ چراکه افزون بر این که گستره دید را وسعت می‌بخشد، دیدگاه‌های مختلف در مورد وضعیت مالکیت اراضی در دوره‌های مختلف تاریخی را نشان می‌دهد. نظام مالکیت اراضی در ایران سابقه‌ای کهن دارد که با عمر تاریخ ایران برابری می‌کند. «زمین» همواره عامل اصلی تولید بوده و زمین‌داران بزرگ همواره از قدرت اجتماعی فراوانی برخوردار بوده‌اند.

با تتبع در تاریخ مشاهده می‌شود که در روزگاران کهن، علت وجود پایگاه قدرت و نفوذ فرمانروایان ایران غالباً به دو موضوع شامل یکی قبایلی که به آنها منسوب بوده‌اند و دیگری اراضی ملکی آنها مربوط می‌شد و در سیر تحول زمین‌داری می‌توان ضوابط و مقرراتی را در خصوص این امر جستجو کرد. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که از حدود پنج هزار سال پیش، در مراحل از تمدن‌های بین‌النهرین در غرب ایران، قواعدی در مورد استفاده از اراضی به‌طور عام اعمال می‌شده است. در قوانین حمورابی مواردی دیده می‌شود که نظام «اپلکو» را بنا نهاده که پایه تاریخی رسم «تیولداری» شناخته می‌شود و ناظر بر زمین‌هایی بود که پادشاهان برای انجام خدمات خاص به افسران ارتش واگذار می‌کردند اما فروش آنها به غیر ممنوع بود.^۱

از آنجا که موضوع مالکیت بر اراضی از دیرباز جزء پیچیده‌ترین مسائل اجتماعی ایران بوده است لذا در این نوشتار با توجه به شواهد و مدارک موجود، اراضی زراعی و جنگل‌ها و مراتع، از حیث تاریخچه مالکیت این اراضی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. نظام حقوقی مالکیت اراضی زراعی

نظام حقوقی مالکیت اراضی در ایران پدیده‌ای یکپارچه نبوده است و در طول سده‌های مختلف بنا به تغییر شرایط و حکومت‌ها تغییراتی نیز در اشکال مالکیت دیده به وجود

۱. برای مطالعه بیشتر رک: میرحیدر، حسین و شهبازی، اسماعیل؛ *از تیول تا انقلاب ارضی*، ۱۳۵۵؛ لمبتون، آن کاترین سوین فورد؛ *مالک و زارع در ایران*، ترجمه امیری منوچهر، ۱۳۳۹ و بهرامی، تقی؛ *تاریخ کشاورزی ایران*، ۱۳۳۰، به نقل از اعتمادی، ۱۳۷۳، صص ۲۳-۱۲.

آمده است، به طوری که تا پیش از اصلاحات ارضی، پنج نوع مالکیت بر زمین، یعنی اربابی، خالصه (دولتی)، املاک سلطنتی، وقف و خرده مالکی رایج بود (دانشوری و چاووشی، ۱۳۹۴، ص ۳۹).

روند تکاملی شیوه زمین داری در ایران از مالکیت سلطنتی به مالکیت اربابی، با مکانیزم و روش «تیولداری سیورغال» یا «تیولداری دولتی» انجام می گرفت. سیورغال، شرایط انتقال زمین های دولتی یا زمین های اهدایی پادشاه را به افراد فراهم ساخت. آخرین شکل زمین داری غالب در ایران یعنی ارباب رعیتی، به شیوه فئودالیسم نزدیکتر است (علمداری، ۱۳۸۳، ص ۱۴۷).

در ادامه به بررسی نظام مالکیت اراضی در ایران در دوره های مختلف تاریخی تحت عناوین وضعیت زمین داری در حکومت های پیش از اسلام، وضعیت زمین داری از دوران اسلام تا عصر مشروطیت، وضعیت زمین داری در عصر مشروطیت و پهلوی و وضعیت زمین داری بعد از انقلاب اسلامی پرداخته می شود.

۱-۱. وضعیت زمین داری در حکومت های پیش از اسلام

پیش از پیدایش اسلام چهار سلسله عمده در ایران حکومت می کردند که عبارت بودند از هخامنشیان، اشکانیان، سلوکیان و ساسانیان. البته باید به پیش از این چهار سلسله، دوره ایران باستان را نیز افزود و در این قسمت وضعیت زمین داری در دوران این حکومت ها بازخوانی می گردد.

۱-۱-۱. ایران باستان

در این دوران قبایل مهاجر در جستجوی اراضی مستعد و حاصل خیز بودند و پس از استقرار، تحت تأثیر موقعیت جغرافیایی و شرایط اقلیمی و آمیزش با اقوام بومی و در اثر نفوذ تمدن همسایگان جدید از قبیل آشوری و ایلامی ها، در شیوه اداره امور قبیله در بین آنها تحول به وجود آمد.

برای پی بردن به شالوده اولیه این شیوه باید سازمان و طبقات جوامع در زمان آریایی ها و قرون ماقبل و مابعد تاریخ را به عنوان مینا و مأخذ قرار دهیم. در این دوره طرز تقسیم بندی اراضی تابع مالکیت و بهره برداری از آنها به چهار قسمت تقسیم می شد.

۱-۱-۱-۱. زند

در این سازمان سیاسی که تحرک دسته جمعی علامت مشخص آن بود، افراد برای عشیره کار می‌کردند و عواید حاصله میان آنها تقسیم می‌شد. روابط مالکیت ناشی از اعتقادات مذهبی و سنت‌های قومی بود و به سبب پرستش یک «توتم»، خود را خویشاوند یکدیگر تصور می‌کردند. در این نوع سازمان‌ها شوون و اصول جامعه اعم از مذهب، حکومت، خانواده و اداره امور، در هم آمیخته بود و نماد مخصوصی برای تفکیک وظایف هر یک از آنان وجود نداشت. کشت و بهره‌برداری از زمین بدون امتیاز از حیث سن و جنس و میزان فعالیت، به‌طور مساوی تقسیم می‌شد.

۱-۱-۱-۲. ویس

این سازمان نسبت به سازمان نوع اول، شکل تکامل یافته‌تری داشت و علامت مشخص آن استقرار در محل ثابت و عدم تحرک آنها بود. در این سازمان علاقه افراد به یکدیگر عامل پیوستگی آنان بود و نحوه بهره‌برداری نیز به‌طور دسته جمعی صورت می‌پذیرفت و منابع زمین به اهالی ده تعلق می‌گرفت.

۱-۱-۱-۳. نمان

در این نوع سازمان، با وجود فعالیت مشترک خانوادگی قدرت پدر به تدریج زیاد شد و سازمان خانواده‌ها به صورت پدرشاهی درآمد و پس از فوت پدر، نفوذ و قدرت به دست بزرگ‌ترین فرد ذکور خانواده افتاد و به تدریج تمرکز مالکیت صورت جدی‌تری یافت و موضوع توارث جامه عمل پوشید. گاهی افراد زورمند از بین خانواده‌ها برخاسته و با شکستن علایق و پیوند خانوادگی قسمتی از زمین‌های متعلق به خانواده خود را به زور تصرف می‌کردند و با تصرف اراضی ناکاشته و با یک قطعه جنگل و بیشه به مقدار آن می‌افزودند و حاضر نبودند که به هیچ وجه از آنها خلع ید کنند. لذا اجتماع ناگزیر شد تا برای جلوگیری از کشمکش و برخوردهای نامناسب، مالکیت آن اراضی را به عنوان حقی برای آنها منظور نماید. بدین ترتیب مالکیت خصوصی استقرار یافت.

۱-۱-۱-۴. یهو

از دیاد املاک برای افراد اعتبار اجتماعی ایجاد می‌کرد و با کسب قدرت سیاسی و در رأس هرم اجتماعات قرار گرفتن همراه بود، هرچند اختلافات طبقاتی فزونی یافت و از طرفی اختراع پول، وسیله مبادله ملک و زمین شد و ثروتمندان توانستند املاک و

اراضی بیشتری را تصاحب کنند. در اثر توسعه و گسترش بهره‌برداری از اراضی به ناچار مسئله تقسیم کار به وجود آمد. در این تقسیمات افرادی که دارای قدرت و نیروی بیشتری بودند، توانستند امتیاز بالاتری به دست آورند و بالطبع تساوی نسبت که در جوامع اولیه موجود بود از بین رفت و طبقات مختلف به وجود آمدند.

تفکر ممیزه این دوران برای بهره‌برداری از اراضی، عقاید زرتشت در تشویق مردم به کشاورزی و زراعت بود و در ستایش *هور/مزد* می‌گفت: «برای آفریننده جهان آن کس که زمین را به منتهی درجه وجود آورد کیست؟ آن کس که بیشترین مقدار گندم کشت، بهترین سبزی‌ها بکارد، بیشترین درخت بنشاند. کسی که زمین خشک را آباد کرد و در خیس را باتلاق را بخشکاند و زیر کشت برد» (وندیداد فرد کرد سوم، فقره ۲۳).

بنابر آنچه گذشت، بهره‌برداری از اراضی و حفظ و حراست آنها از فرایض دینی ایرانیان و شغل عمده آنان به شمار می‌آمد و به عقیده آنها فرشته پاسبان زمین از جایی به جای دیگر می‌رفت تا جاهای خشک و نقاط باتلاقی را به باغستان‌های سبز و خرم مبدل سازد. آباد ساختن زمین بایر و نشانیدن درخت در سراسر تاریخ ایران بین مردم کاری شایسته و قابل ستایش بوده است» (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، صص ۲۳-۲۲).

۱-۱-۲. هخامنشیان

سلسله هخامنشیان در حدود ۵۵۰ سال پیش از میلاد پدید آمد. در این دوره که حدود سه قرن به طول انجامید کشاورزی وجه عمده تولید بود. هخامنشیان با بهره‌برداری از امکانات تولیدی از جمله حفر قنات، قادر شدند که راه حلی برای کمبود آب بیابند. همین امر باعث شد که منابع آبی از یک طرف با میزان تولید محصولات کشاورزی و از طرف دیگر با دستگاه حکومتی ارتباط یابد. نظام اراضی در این دوره از بعضی روش‌های فئودالی و ملوک الطوایفی پیروی نموده است (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۵۲).

از ویژگی‌های دیگر این جامعه، عدم رشد مالکیت خصوصی بر زمین بود. لذا در این دوره، تمام زمین‌ها متعلق به شاه بود و آنها را یا به رسم بخشش و یا به عنوان تیول به رعایای خود می‌داده است (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۵۱).

۱-۱-۳. سلوکیان

سلوکیان نیز به تبعیت از هخامنشیان نظام فئودالی و ملوک الطوایفی را در پیش گرفتند و پادشاه مالک بر زمین بود. البته متأثر از تمدن یونانی تغییرات جزئی در شیوه مالکیت

به وجود آمد، بدین نحو که سرزمین‌ها را میان والیان هر منطقه تقسیم کردند و آنها را گسترش دادند. اما به هر حال آداب و سنن اصلی هخامنشی که همان نظام ملوک‌الطوایفی و رشد نکردن مالکیت خصوصی بود را ادامه دادند (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۵۱).

۱-۱-۴. اشکانیان

اصول ملوک‌الطوایفی در این دوره به درجه تکامل رسید و بزرگان و اشراف با در اختیار داشتن املاک وسیع بر قدرت خود افزودند و کسانی که املاک و زمین منبع قدرت آنان به شمار می‌آمد عبارت بودند از: ۱- تیول‌داران بزرگ ۲- تیول‌داران جزء ۳- خرده مالکان ۴- دهخدایان ۵- روستاییان (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، ص ۲۵).

۱-۱-۵. ساسانیان

این سلسله در سال ۲۲۶ میلادی بر سر کار آمد. تولیدات کشاورزی در عصر ساسانیان محور اقتصاد ایران بود و نظام زمین‌داری نیز همانند دوره‌های پیشین بر اساس ارباب رعیتی بود و کسی جز شاه حقوق ملکی نداشت. نجبای تیول‌دار نیز می‌بایست به حکومت مرکزی یا حکومت محلی و یا هر دو خراج می‌پرداختند و ناگزیر به انجام دادن خدمات نظامی بودند. در سلسله مراتب اجتماعی پس از نجبای تیول‌دار، دهقانان قرار داشتند. دهقانان طبقه بسیار مهمی را تشکیل می‌دادند، هرچند غالباً آن مقدار زمینی را که به عنوان ملک موروثی خانوادگی زراعت می‌کردند، اندک بود (لمبتون، ۱۳۶۲، ص ۵۶).

۱-۲. وضعیت زمین‌داری از دوران اسلام تا عصر مشروطیت

با سقوط حکومت متمرکز ساسانیان، حکومت متمرکز دیگری جای آن را گرفت. سرزمین‌های امپراتوری ساسانیان به دست قدرت نسبتاً متمرکز خلفای اسلامی و حکومت‌های جدید پس از آن افتاد و به جای شکل‌گیری نظام غیر متمرکز فئودالی، به همان وضع سابق و با اندکی تغییر در شیوه حکومتی و مالکیت اراضی دولتی ادامه یافت (علمداری، ۱۳۸۳، ص ۱۶۰).

در ادامه به ذکر مناسبات اراضی و تغییرات آن در این دوره خواهیم پرداخت.

۱-۲-۱. دوره اسلامی

«ورود اسلام به ایران ضرباتی بر مناسبات ارضی عهد ساسانیان وارد ساخت که در نتیجه آن مناسبات بزرگتری به مناسبات دهقانی تبدیل شد. این تحول نتیجه افزایش نسبی

تولید زراعی و توسعه زمین‌های زیر کشت و دستیابی به شیوه‌های جدیدتر آبیاری و نیز شورش‌های دهقانی بود» (خسروی، ۱۳۵۲، ص ۳۶).

در دوره اسلامی با تثبیت خلافت اسلامی به خصوص در دوره عباسیان و با تفکیک قائل شدن میان عرب و غیر عرب و اهل ذمه و اهل حرب، قوانین مربوط به امور زراعی پیچیده‌تر شد، به خصوص آنکه بخش عظیمی از زمین‌های فتح شده جزء اموال بیت‌المال به شمار آمد (دانشوری و چاووشی، ۱۳۹۴، ص ۴۵).
در این دوره اشکال دیگری از مالکیت نیز ایجاد شد که در ادامه به برخی از آنها اشاره خواهیم کرد.

۱-۲-۱. اmlak خالصه

املاک خالصه، 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 صاحبانشان هنگام جنگ گریخته یا کشته شده بودند، املاک خالصه اسلامی نام داشتند و اداره آنها به خلیفه وقت واگذار شده بود و از طرف خلیفه نمایندگان برای سرپرستی آنها تعیین می‌گردید (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، ص ۲۷).

۱-۲-۲. اقطاع

واگذاری زمین یا منافع حاصل از آن و یا محل کسب برای زمانی محدود یا نامحدود به کسی از سوی حاکم را «اقطاع» می‌گویند و از این عنوان در باب احیاء موات بحث شده است. اقطاع با تحقق شرایط آن نسبت به هر یک از سه رکن آن یعنی مُقَطَّع، مُقَطَّع‌لِهُ و قِطَاع، جایز و امری مشروع است (نجفی، ۱۳۶۷، ج ۳۸، ص ۵۴).

در جواز اقطاع برای پیامبر صلی الله علیه و آله و امامان علیهم‌السلام بحثی نیست و بر اختصاص مشروعیت اقطاع به معصومین علیهم‌السلام ادعای اجماع شده است (نجفی، ۱۳۶۷، ج ۳۸، ص ۵۵-۵۴ و سبزواری، ۱۳۸۸، ج ۲۳، ص ۲۹۶-۲۹۵)؛ لکن در این که آیا مشروعیت آن اختصاص به آن بزرگواران دارد یا این که فقیه جامع‌الشرایط نیز در عصر غیبت به نیابت از امام زمان علیه‌السلام از آن برخوردار می‌باشد، اختلاف است.

قلمرو قِطَاع عبارت است از زمین موات، معادن نا آشکار مانند معدن طلا و نقره و نیز زمین‌های خراجی که با اقطاع، بخشی از منافع آنها (خراج و مالیات زمین) به

«مُقَطَّعَ لَه» بخشیده می‌شود. چنین زمینی با اقطاع از خراجی بودن خارج نمی‌شود (بحرالعلوم طباطبایی، ۱۴۰۳ق، ج ۱، ص ۲۴۹).

اقطاع عبارت است از آنچه که احیاء آن جایز نیست و به احیاء قابلیت تملک پیدا نمی‌کند مانند مساجد، راه‌ها، بازارها و موقوفات (شیخ طوسی، ۱۳۸۴، ج ۳، صص ۲۷۴-۲۷۵؛ طوسی، ۱۴۰۸ق، ج ۱، ص ۱۳۴ و نجفی، ۱۳۶۷، ج ۳۸، صص ۸۶، ۱۰۲ و ۱۱۱).

اقطاع آنچه که به احیاء قابل تملک است مانند زمین موات و معدن نا آشکار، موجب ثبوت حق اولویت و اختصاص برای «مُقَطَّعَ لَه» است. از این رو، دیگری نمی‌تواند به احیاء، مالک آن شود (شیخ طوسی، ۱۳۸۴، ج ۳، ص ۲۷۵ و نجفی، ۱۳۶۷، ج ۳۸، صص ۵۵-۵۴)، لکن اگر «مُقَطَّعَ لَه» احیاء زمین را ترک کند، امام او را بین احیاء و رها کردن آن مخیر می‌کند و در صورت عذر، به او مهلت می‌دهد و چنانچه پس از تخییر امام، بدون عذر زمین را احیاء نکند، زمین از او گرفته می‌شود (شیخ طوسی، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۱۳۴؛ علامه حلی، ۱۳۸۷، ج ۴، ص ۴۸۶ و نجفی، ۱۳۶۷، ج ۳۸، ص ۲۶).

۱-۲-۱-۳. اراضی وقفی

وقف عبارت است از انحصار ملک یا منافعش به یک امر خیر و عام‌المنفعه به خصوص در امور مذهبی. لازم به ذکر است که در طول تاریخ حکومت اسلامی، بسیاری از املاک شخصی نیز به جهت این که از تعرض حکام در امان بمانند و نیز غیرقابل انتقال گردند توسط مالکین آنها به صورت وقف در می‌آمدند. به این ترتیب حوزه اراضی موقوفه نیز افزایش چشمگیری یافت.

۱-۲-۲-۱. مغول

سران مغول با این که خود را مالک زمین نمی‌شناختند اما زمین‌های بزرگی را در اختیار داشتند و به وسیله غلامان خود از آنها بهره‌برداری می‌کردند. مغولان به تدریج از طریق وراثت و غصب، مالکیت خود را توسعه دادند و اراضی را بر حسب موقعیت و وسعت و طرز بهره‌برداری به نام‌های یورت، اینجو، اوقاف، دیوانی و ... تقسیم نمودند.

۱-۲-۲-۱. یورت

«یورت» به سرزمین‌ها و اراضی بایر تحت تصرف «جانشین چنگیز خان مغول» اطلاق می‌شد و سران مغول در ابتدای قدرت و دوران توسعه‌طلبی هر چند خود را طبق سنن

ایلی، مالک یورت نمی‌دانستند اما در برابر رسوم زندگانی صحرانشینی، به وسیله غلامان خود بهره‌برداری می‌کردند و محصول آن را حق خود می‌دانستند (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، ص ۲۸).

۱-۲-۲-۲-۱. اینجو

«اینجو» به زمین‌هایی اطلاق می‌گردید که سابقاً جزء زمین‌های خالصه بود و پس از استیلای مغول، بین افراد خانواده سلطنتی تقسیم می‌شد. واژه مغولی «اینجو» از آغاز در سرزمین اصلی مغولستان دارای دو معنا بود؛ یکی جهیزیه‌ای که زن به خانه شوهر می‌برد و دیگری، متصرفات خاص شاهزادگان و اعضای خاندان چنگیزی. بعدها چون این واژه به ایران آمد با اصطلاح «خاص» (کلمه عربی که در مورد املاک ویژه افراد خاندان سلطنتی به کار می‌رفته است) مترادف گشت. «اینجو» و «خاص» عملاً مفهوم واحدی پیدا کردند، یعنی املاک شخصی سلطان یا دیگر اعضای خاندان خان و همچنین خوانین تابع و خدمتگزاران ایشان که در اراضی مزبور زندگی می‌کرده‌اند (پطروشفسکی، ۱۳۴۴، ج ۲، ص ۱۳).

۱-۲-۲-۳-۱. زمین‌های دیوانی

این اراضی به دیوان تعلق داشت و در آمدشان به مصرف هزینه‌های اداری می‌رسید. البته عملاً با زمین‌های اینجو تفاوت چندانی نداشت و فقط قابل انتقال به شاهزادگان بود. دولت در این مورد مالکیت عالییه بر اراضی را واجد بوده و حاکمیت در این مورد، به معنای مالکیت بر اراضی (که در مقیاس ملی متمرکز گردیده) بوده است. اما در عوض، هیچ‌گونه مالکیت شخصی بر زمین وجود نداشت، اگرچه تصرف و استفاده از زمین توسط اشخاص و یا جماعت وجود داشته است (پطروشفسکی، ۱۳۴۴، ج ۲، ص ۶).

۱-۲-۲-۴-۱. زمین‌های خالصه

پیش از *غازان‌خان* دهات خالصه در اختیار حکام و فرمانروایان محلی قرار گرفتند و در اثر بی‌توجهی آنها به کلی ویران شدند و عواید آنها حیف و میل گردید. *غازان* که به عواقب و عوارض نا امنی در مسئله زمین‌داری پی برده بود، برای ایجاد امنیت سعی کرد تا حقوق مالک و زارع نسبت به زمین تثبیت و مستمر گردد و برای از بین بردن ریشه اختلافات اراضی، طبق قانون «یاسای چنگیز» دستور داد که دعوای اراضی در صورتی که تا سی سال اقامه و مطرح نگردد، باطل تلقی شود.

مفهوم اصطلاح عربی-فارسی خالصه (که جمع آن خالصات یا خالصه‌جات است) همان زمین پاکیزه است، یعنی زمینی عاری و پاک از مالیات دولت. اراضی خالصات جزء املاک خاصه یا اینجوی خاص بوده است (پتروشفسکی، ۱۳۴۴، ج ۲، ص ۲۳).

غازان خان برخی از مواضع خراجی را که در معرض تخریب قرار گرفته بودند از مالیات معاف کرد و بعضی را به متصرفان و برزگران داد که در مقابل، سهمی از حاصل آن را به عنوان خراج بپردازند (وصاف الحضرة، ۱۳۸۸، ص ۴۴۵).

به موجب دستور غازان خان، اراضی خراب و بایر اعم از دیوانی یا اینجو و ملکی، ممکن بود به تصرف مشروط زمین‌داران داده شود و در این مورد ایشان تعهد می‌کردند که اراضی مزبور را مشروب ساخته و کشت و زرع کنند، مشروط بر آن که در عوض، در پرداخت خراج از تسهیلات برخوردار گردند. این‌گونه اراضی تحت نظر دیوان خالصات قرار داشت و دیوان مزبور حق داشت درباره انتقال اراضی بایر بر سبیل تصرف و ملکیت مشروط با اشخاص مختلف قرارداد منعقد کند.

از مطالب یاد شده می‌توان این استنتاج را به عمل آورد که دیوان خالصات ناظر و مدیر اراضی بایر و غیر مسکونی بوده که بر اثر غلبه فاتحان و تضییقات ایشان مخروبه گشته و قبلاً به دولت و اینجو و مالکان خصوصی تعلق داشته و این اراضی را خالصات می‌نامیده‌اند و گروه خاصی از املاک خاصه پادشاه را تشکیل می‌داده است (پتروشفسکی، ۱۳۴۴، ج ۲، صص ۲۴-۲۵).

۱-۲-۳. صفویه

مردم در دوران صفویه، شاه را مالک تمامی اراضی می‌دانستند و پادشاه نیز به اتکای این عقیده عموم، به دلخواه خود به هر نحو که می‌خواست راجع به اراضی و املاک رفتار می‌نمود و تصمیم می‌گرفت و حتی از غصب اراضی دیگران نیز باکی نداشت.^۱

۱. شاردن سیاح بزرگ فرانسوی که سیاحت‌نامه او یکی از بزرگترین منابع تاریخ اجتماعی صفوی است، می‌گوید: «کلیه اراضی ایران متعلق به شاه است و او هرگاه اراده کند می‌تواند آن را به صورت خالصه در آورد و املاکی که در دست مردم است ۹۹ ساله به آنها تعلق دارد» (شاردن، ۱۳۴۵، ج ۸، ص ۲۶۷)؛ همچنین برای ملاحظه دیدگاه کسانی که بر همین نظر تأکید نموده‌اند رک: مینورسکی، ۱۳۳۴، ص ۲۵۴ و فلسفی، ۱۳۴۷، ج ۳، ص ۲۷۰.

در این دوره در تمایز با دوره‌های دیگر، برخی از انواع زمین رایج بوده است که در ادامه به ذکر آنها خواهیم پرداخت.

۱-۳-۲-۱. تیول

این نوع اراضی بر دو قسم بوده‌اند؛ نخست اراضی که ضمیمه شغل معینی بودند و دوم، اراضی که اختصاصاً در موارد خاص به عنوان موجب به کسی واگذار می‌شد(شاردن، ۱۳۴۵، ص ۷۷).

رسم تیول‌داری در دوره صفوی مرسوم و متداول بود، بدین نحو که اراضی وسیعی که در اختیار حکومت بودند جهت تأمین مواجب نظامیان به نام سرکردگان سپاه برات می‌نوشتند تا مواجب ایشان از محل عواید مالیاتی پرداخت شود. سپس برواتی را که بر عهده آنها بود به تیول دادند و سرانجام تیول‌داران بر آن شدند یا دست کم این تمایل در آنان پدید آمد که تیول‌ها را از طریق غضب بالفعل مالک شوند(دانشوری و چاووشی، ۱۳۹۴، ص ۴۹).

۱-۳-۲-۲. سیورغال

نوع دیگری از مالکیت زمان صفوی «سیورغال» بود و به تقلید از دوران‌های قدیم عبارت بود از آنکه املاک خاصه ایشان را در بعضی نقاط به اشخاص و خانواده‌هایی می‌بخشیدند و این ملک در خانواده مالک تا سال‌ها و حتی نسل‌ها باقی می‌ماند و در واقع سیورغال تقریباً نوعی موقوفه ارثی بود که شاه به کسی می‌بخشید(باستانی پاریزی، ۱۳۹۲، ص ۱۵۴). از اختصاصات و مزایای دوران شاه عباس این مورد است که سیورغالات بسیار به سادات داده می‌شد(ترکمان، ۱۳۵۰، ص ۴۴).

۱-۴-۲-۱. قاجار

در قرن نوزدهم میلادی، حکومت در اختیار قاجاریان قرار گرفت. در نیمه اول این قرن روابط اراضی سابق و بهره‌کشی فئودالی قوی‌تر از سابق شد و سبب تسلط کامل فئودال‌ها بر اراضی و روستاییان گردید. همچنین، رسم تیول نیز در این نیمه از قرن نوزدهم رواج کامل و فراوانی داشت(فشاهی، ۱۳۷۶، صص ۱۹۵ و ۱۹۶).

از دهه پنجم قرن نوزدهم میلادی به بعد مناسبات ارضی در ایران دچار تحولات بسیار شد. در این دوره سه دسته زمین شناخته می‌شد که عبارت بودند از خالصجات،

اوقاف و زمین‌های تحت مالکیت فئودال‌ها. ضعف حکومت مرکزی در این سال‌ها به خوانین اجازه داد که زمین‌های غیر مزروعی دولتی را ضبط نمایند و بدین ترتیب رفته رفته از مقدار خالصجات کاسته شد و به زمین‌های فئودال‌ها اضافه گردید. در اواسط قرن نوزدهم، دربار که احتیاج فراوانی به پول داشت، شروع به فروش خالصجات نمود و بدین ترتیب در حدود نیمی از اراضی شمال به تصرف خوانین در آمد و بر املاک اشراف و ملاکان افزوده شد (فشاهی، ۱۳۷۶، ص ۱۹۷).

برخی نویسندگان در برخورد با وضعیت اقتصادی و زندگی مردم در این دوران چنین نوشته‌اند: «روستاییان به علت ظلم فراوان مأموران دولتی و بهره‌کشی ظالمانه خان‌های محلی، روستاها را به‌طور دسته جمعی ترک می‌کنند و این مهاجرت‌ها همواره پنهانی و شب‌هنگام صورت می‌گیرد و آنان به کوهستان‌ها می‌گریزند و از مأموران دولتی که به تعقیب آنها پرداخته‌اند، راحت می‌شوند» (دوگوبینو، بی‌تا، ص ۴۶).

۱-۳. وضعیت زمین‌داری در دوره‌های مشروطیت و پهلوی

در این دوره برای نخستین بار با تشکیل مجلس شورای ملی و نوشتن قانون اساسی، مناسبات جدیدی در حوزه مالکیت و زمین‌داری در ایران ایجاد شد. مالکیت خصوصی که تا پیش از این معنای خاصی برای عوام نداشت در این دوره رنگ و بویی تازه به خود گرفت. همچنین، در این دوره بحث ثبت رسمی و در واقع تثبیت مالکیت اشخاص بر زمین مطرح گردید. در ادامه به بررسی روابط اشخاص و زمین و تغییرات آن در این دوران می‌پردازیم.

۱-۳-۱. عصر مشروطیت

برقراری نظام مشروطیت نشانه دوران تازه‌ای از تاریخ روابط میان طبقات مختلف اعم از مالک و متصرف زمین است. به موجب ماده ۱۵ متمم قانون اساسی مشروطه، مالکیت افراد بر ملک خویش محترم شمرده شد. همچنین، مجلس شورای ملی در روزهای آغازین کار خود، کمیسیونی را برای مطالعه در مسئله اصلاحات اقتصادی تعیین نمود. از جمله اقداماتی که در نتیجه کار این کمیسیون صورت پذیرفت می‌توان به ۱- لغو قسمت اعظم و در بعضی موارد تمام مستمری‌ها و امتیازات شاهزادگان، ۲- انجام اصلاحات در نظام مالیاتی ایالات و ۳- لغو روش تیول‌داری اشاره کرد (دانشوری و چاووشی، ۱۳۹۴، صص ۵۲-۵۱).

۱-۳-۲. دوره پهلوی

در دوران پهلوی بر ایران نیز اتفاقات عمده و مهمی در نظام حاکم بر مالکیت اراضی رخ داد. یکی از آن اتفاقات عبارت بود از الزامی شدن ثبت املاک غیر منقول. ناگفته نماند که اگرچه بعد از استقرار مشروطیت و قبل از رسیدن رضاخان به سلطنت، به موجب قانون ثبت اسناد مصوب ۱۲۹۰/۲/۲۱ اداره ثبت اسناد زیر نظر وزارت عدلیه تشکیل شده و متعاقب آن قوانین دیگری نیز در حوزه ثبت اسناد و املاک به تصویب رسیده بود، لکن در دوره سلطنت رضاشاه سلسله قوانین دیگری در این رابطه به تصویب رسید و ثبت املاک غیر منقول الزامی گردید. از جمله پیامدهای این امر تثبیت مالکیت‌های بزرگ بود، تا آنجا که برخی از افراد با نفوذ اقدام به ثبت اراضی حد فاصل میان دو کوه به نام خود نمودند (دانشوری و چاووشی، ۱۳۹۴، ص ۵۴).

از اتفاقات دیگر این دوران می‌توان به مجبور نمودن محمدرضا پهلوی به واگذاری اراضی وسیع و حاصلخیز (که به نام رضاشاه مخلوع بود) به مالکین قدیمی این اراضی اشاره نمود. البته تلاش برخی از مالکین بی‌نتیجه ماند و املاک در تصرف و تملک محمدرضا شاه باقی ماند (ترکمان، ۱۳۷۴، صص ۱۱۱-۱۰۱).

اتفاق اساسی و مهم عصر پهلوی، جریان اصلاحات ارضی بود که مناسبات ارضی در ایران را پس از قرن‌ها تغییر داد. به‌طور خلاصه می‌توان بیان داشت که با اجرای مقررات اصلاحات ارضی، روابط ارباب-رعیتی از میان رفت و این سبب شد که سازمان‌های تولید جمعی از جمله بنه، صحرا و ... که از تأسیسات نظام اربابی بودند نیز محو گردند و واحدهای کوچک غیر اقتصادی به وجود آید. در جریان اصلاحات ارضی، زارعان بر اساس نسق خویش و متناسب با آن مالک اراضی تحت کشت خویش شدند. این اصلاحات از جهت این که مالکیت خصوصی بر زمین در مقیاس بزرگی به رسمیت شناخته شد، مناسب بود اما با توجه به این که سازمان‌های تولید جمعی را نابود کرد و در عمل سبب کاهش تولید و در نتیجه، وابستگی کشاورزی به خارج گردید مساعد به حال کشور نبود. عقیده معمول این است که برنامه اصلاحات ارضی دهه چهل باعث فقیر شدن دهقانان شد و آنها را به مهاجرت به مناطق شهری وادار کرد و این یکی از علل جنبی بروز انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ به حساب می‌آید (اشرف، ۱۳۶۱، ص ۲۰۸).

۱-۴. وضعیت زمین‌داری بعد از انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ فعالیت‌هایی در مورد مسئله مالکیت از همان ماه‌های نخست انقلاب آغاز شد و در این خصوص سه طرز تفکر مطرح گردید که عبارت بودند از نخست تفکرات مکتب شرق، دوم طرفداران سرمایه‌داری به حمایت از بلوک غرب و سوم، مالکیت مشروع و محدود اسلامی که مورد توجه دولت بود. در همان سال‌های اولیه انقلاب، دیدگاه‌های فوق در کشور دستخوش جریاناتی شد و در نهایت دیدگاه اسلامی بود که تفوق یافت (مهدوی، ۱۳۸۷، ص ۴۲).

مطابق با اندیشه‌های حاکم بر مکتب اقتصاد اسلامی و نیز مبانی فقهی و همچنین تحولات اجتماعی پس از انقلاب، به‌طور کلی سه جریان عمده بعد از انقلاب اسلامی در خصوص مالکیت اراضی در ایران حادث شد که عبارتند از:

۱- تعدیل و تحدید مالکیت خصوصی: این جریان با تصویب قوانین مختلف از جمله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸/۴/۵، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰، ماده واحده مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی در خصوص حل مشکل اراضی بایر مصوب ۱۳۶۷/۵/۲۵ و اصل چهل و نهم قانون اساسی (که مصادره اراضی و املاکی که از طریق نامشروع به تصرف و تملک افراد درآمده بود را مقرر داشته است)، بروز یافت.

۲- احیاء اراضی موات و بایر و واگذاری زمین جهت توسعه بخش کشاورزی.

۳- اختلافات میان بزرگ مالکان و زارعان و کارگران کشاورزی در حوزه مالکیت: این جریان سه واکنش را با خود به دنبال داشت. نخستین واکنش عبارت بود از این که گروهی از اربابان سابق به بهانه محترم بودن مالکیت در اسلام، خواهان ملغی شدن اصلاحات ارضی رژیم سابق شدند و در مواردی هرچند محدود، به باز پس گرفتن اراضی تقسیم شده توفیق یافتند. واکنش دوم، واکنش سریع نیروهای در حال گسترش چپ بود که بلافاصله مسئله اراضی را در رأس برنامه کار خود قرار داده بودند و حتی در مناطقی که زمینه مساعد بود، با قیام مسلحانه اراضی را تقسیم کردند و به مسئله دامن زدند و سومین واکنش، واکنش فقهی بود که بر مبنای مشروعیت مالکیت قرار داشت (دانشوری و چاووشی، ۱۳۹۴، صص ۵۷-۵۶).

در نهایت شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۵ به موجب ماده ۲ قانون نحوه واگذاری

و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، اعتبار واگذاری اراضی از طریق اصلاحات ارضی را تأیید نمود. اما چند سال بعد در تاریخ ۱۳۶۳/۴/۲۱ شورای نگهبان طی نامه شماره ۱۳۷۱، استمرار قانون اصلاحات ارضی را مغایر با موازین شرعی اعلام نمود و این امر باعث توقف و خلل در اقدامات اجرایی مطابق مقررات اصلاحات ارضی گردید. اما سرانجام، مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف امور باقیمانده اصلاحات ارضی در تاریخ ۱۳۷۰/۳/۲ به این اختلافات پایان داد و اجرای مقررات اصلاحات ارضی در ایران را پس از انقلاب نیز به رسمیت شناخت.

۲. جنگل‌ها و مراتع پس از قانون گذاری

پس از گذشت بیش از پنجاه سال که از تصویب قانون و دخالت دولت در امور راجع به جنگل و منابع طبیعی سپری می‌شود، نتیجه حاصله از این امر در فاصله نیم قرن از یکدیگر تفاوتی نکرده است. به عبارت دیگر، با فروپاشی تدریجی نظام سنتی و حاکم بر رابطه انسان و منابع طبیعی و به‌طور اخص جنگل و مرتع، هنوز قواعد و چهارچوب‌های مستحکم و مفیدی جایگزین نشده است که بتوانند مسائل و معضلات ریشه‌دار و موجود را در این زمینه از میان بردارند و حفاظت از منابع طبیعی را در عمل نمایان سازند. تخریب جنگل‌ها و مراتع دستاورد نقض و شکستن قواعد و نظامات گذشته است که از آغاز سده چهاردهم خورشیدی شروع شده است و پس از پیمودن مسیر پر فراز و نشیب هنوز نیز ادامه دارد. اوج این رویکرد تاریخی، تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و منتفی شدن مالکیت خصوصی این منابع در سال ۱۳۴۱ می‌باشد که به موجب ماده ۱ آن آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع، بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی جزو اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت می‌باشد».

این امر دولت‌ها را از صحنه حاکمیت دور می‌ساخت و سیطره طبقات جدید را استحکام و دوام می‌بخشید، اما پیامد آن گسستن روابط کهن و ایجاد آشوب در استفاده از مراتع و منابع طبیعی بود (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، صص ۳۸-۳۹). در ادامه به بررسی دگرگونی‌های وضع اراضی منابع طبیعی با تصویب قوانین مختلف و متعدد در دو دوره پیش و پس از انقلاب اسلامی خواهیم پرداخت.

۲-۱. پیش از پیروزی انقلاب اسلامی

اعطای امتیاز بهره‌برداری از جنگل‌های ایران به *بارون جولپوس* رویتر در سال ۱۲۸۹ق توسط *ناصرالدین شاه قاجار* و یا واگذار نمودن امتیاز چوب‌بری گیلان برای دو سال به روسی‌ها در سال ۱۳۰۴ق و همچنین، روند تخریب و نابودی جنگل‌های ایران سبب توجه متولیان امور مملکتی به حفظ «جنگل» شد و بر این اساس در سال ۱۲۸۴ خورشیدی یکی از ادارات وزارت فوائد عامه به «اداره شوسه و راه آهن و جنگل‌ها» نامگذاری شد.

همچنین، در دوره قانون‌گذاری در سال ۱۲۸۶ خورشیدی قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام به تصویب رسید که در بعضی از مواد آن به جنگل و بالأخص جنگل‌های دولتی توجه خاصی شد.

در ادامه این روند، در سال ۱۳۰۳ خورشیدی هیأت وزیران وقت مصوبه‌ای را تدوین نمود که به موجب آن «کلیه جنگل‌ها متعلق به دولت شناخته شده مگر اینکه تعلق آنها به مالکین خصوصی به موجب اسناد و مدارک معتبر ثابت شده باشد. حفظ و حراست جنگل‌ها اعم از دولتی، اربابی و نظارت در قطع درختان بعهدده وزارت فلاحت محول شد». در خرداد ۱۳۰۴ نیز مصوبه‌ای از سوی هیأت وزیران صادر شد که ماده اول آن تصریح می‌کرد: «جنگل‌هایی که مالک خصوصی ندارد، ملک دولت محسوب می‌شود».

جدی‌ترین و در واقع نخستین قانون خاص جنگل‌ها و مراتع کشور در سال ۱۳۲۱ خورشیدی تدوین شد که ظاهراً علت اصلی تصویب آن، قطع بی‌رویه درختان جنگلی و صدور چوب توسط اشخاص سودجو بود. در این قانون، موضوع حفظ و حراست از منابع طبیعی، نقش دولت در استفاده از چوب‌های جنگلی، وضعیت تأمین ذغال و سوخت برای مردم، مجازات مأموران در صورت عدم اجرای قانون و نظارت کلی و فنی دولت مطرح نظر بوده است. این قانون به دلیل این که جریمه و مجازات چندانی برای متخلفان در نظر نگرفته بود و همچنین به علت نقص دستگاه قضایی کشور، نتوانست موجبات حراست و نگهداری این منابع را فراهم سازد و بلااجرا ماند و پس از ۱۳ سال، ۱۲ هزار پرونده تخلف به محاکم مربوطه ارجاع شد (سبزواری، ۳۴-۱۳۳۳، ص ۱۶).

در سال ۱۳۳۸ لایحه قانونی جنگل‌ها و مراتع کشور به تصویب رسید. از ویژگی‌های این قانون ذکر نام «مراتع» به‌طور روشن در آن است. قانون مذکور افزون بر آنچه که گفته شد، بهره‌برداری علمی و فنی طرح‌های جنگل‌داری، احیای جنگل، حفاظت محیط

زیست و کویر زدایی را مد نظر قرار داد و در خصوص اجرای قانون و مجازات‌ها و همچنین شرایط ضابطین دادگستری و تخلف جنگلبانان صراحت بیشتری دارد (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، ص ۴۱).

در مورد جنگل‌ها و مراتع کشور، تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱ و همچنین تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۶، نقاط عطفی در سیر تحول اجتماعی و حقوقی به شمار می‌آید و می‌توان گفت که این قانون، آنچه را که در انقلاب مشروطیت و در متمم قانون اساسی باید انجام می‌شد، پس از چند دهه تأخیر انجام داد. در این مرحله، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بی‌شبه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی و متعلق به دولت اعلام گردید و تصرفات و اسناد مالکیت افراد بی‌اعتبار تلقی شد (شمس، ۱۳۹۴، ص ۲۱).

به نظر می‌رسد که اقدام به تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع برای سر و سامان دادن به اوضاع درهم ریخته‌ای بوده است که پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع حادث شده بود. به همین جهت، هم از حیث نحوه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و هم از نظر چگونگی اجرا و سازمان‌ها و دستگاه‌های مربوطه گام‌های عملی‌تری برداشته شد. در سال‌های ۱۳۴۷ و ۱۳۴۹ خورشیدی اصلاحاتی در قانون مذکور به عمل آمد که مواردی مانند اختیارات و حیطه عمل وزارت منابع طبیعی، صدور پروانه چرای دام، فروش اراضی جنگلی، وظایف مأموران دولت در صورت و اعمال نظر جنگل‌دار در تبصره‌های ماده ۵۶ را شامل می‌شود. همچنین در این اصلاحات، اعضای شورای عالی جنگل‌ها و مراتع شامل وزیر منابع طبیعی با عنوان رئیس، معاونت فنی وزارت منابع طبیعی، رئیس دانشکده جنگل‌داری و دو نفر از کارشناسان جنگل و مرتع معین شدند (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، صص ۴۳-۴۲).

در اردیبهشت سال ۱۳۴۸ بار دیگر قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ دستخوش اصلاح شد و با اصلاح ماده ۳۱ قانون فوق‌الذکر، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز به اجاره دادن اراضی جنگلی و مراتع غیر مشجر گردید. همچنین، تبصره ۲ ماده ۵۵ قانون مذکور (که به موجب ماده واحده اصلاح تبصره ماده ۵۵ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۵۴ الحاق شد) مقرر داشت که مستثنیات مالکین باید فقط برای تعلیف دام مورد استفاده قرار گیرد. بر اساس قانون مصوب سال ۱۳۴۶، تبدیل این قبیل مراتع به منظور استفاده دیگر منحصراً

بر اساس طرحی که به تصویب وزارت کشاورزی و منابع طبیعی می‌رسید، مجاز شمرده شد و افزون بر آن، ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، چگونگی رفع تجاوز نسبت به منابع ملی و استفاده از گارد جنگلی و مأموران وزارت کشاورزی و منابع طبیعی را بیان می‌دارد (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، ص ۴۳).

بنابراین، ملاحظه می‌شود که تا این مقطع تاریخی، سیر قانون‌گذاری در خصوص منابع طبیعی کشور به تدریج به سوی تمدید مالکیت‌های سنتی و غیر دولتی پیشین، اضمحلال و زیر سیطره گرفتن آنها و تثبیت مالکیت‌های دولتی و استقرار حاکمیت دولت بر اراضی جنگلی و مرتعی است. دولت برای انجام این منظور سازمان‌ها، تشکیلات و ابزارهای اجرایی مورد نظر را برای تحقق اهداف مطروحه به وجود آورد و با وضع و تغییر قوانین و مقررات سعی داشته است تا زمینه و بسترهای لازم را برای این کار فراهم آورد.

۲-۲. پس از پیروزی انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی، تفکر و اندیشه نوین مبتنی بر اصول و قواعد فقهی و موازین شرعی، اموال و مشترکات عمومی را فرا گرفت و موقعیت جنگل‌ها و مراتع و سایر عرصه‌ها و منابع طبیعی از محدوده تصویب‌نامه ملی کردن آنها به جایگاه قانون اساسی ارتقاء یافت و برای نخستین بار چند اصل از اصول قانون اساسی به منابع طبیعی اختصاص پیدا کرد و به عبارت دیگر، مفهوم قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع به نحو کامل‌تر و مطمئن‌تری، از قلمرو یک قانون عادی به قانون اساسی وارد شد و این امر منشأ تصمیمات و وضع مقررات جدیدی گردید که از اصل ۴۵ قانون مزبور اقتباس و اتخاذ می‌شود (شمس، ۱۳۹۴، صص ۲۳-۲۴). همچنین، در اصول دیگر این قانون از جمله اصول ۴۸ و ۵۰ به صورتی عام، اصول کلی حاکم بر مالکیت، بهره‌برداری و حفاظت از منابع طبیعی مورد توجه قرار گرفته است.

در اردیبهشت سال ۱۳۵۹ «لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران» مورد تصویب شورای انقلاب قرار گرفت که متضمن ضوابط و مقرراتی درباره چگونگی واگذاری اراضی ملی و مراتع کشور است. مفاد ماده ۲ این قانون تصریح می‌کند که اراضی موات و مراتع در اختیار حکومت اسلامی است و حکومت موظف است با رعایت مصالح جامعه و حدود نیاز و توانایی اشخاص

بهره‌برداری از آنها را به افراد یا شرکت‌ها واگذار کند و در مواردی که مصلحت جامعه ایجاد کند، به کارهای عام‌المنفعه اختصاص دهد. آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی مذکور مشتمل بر ۳۳ ماده در اردیبهشت همان سال به تصویب رسید و مواد ۳۱ و ۳۲ آن از مهم‌ترین مواد این آیین‌نامه می‌باشند که در حال حاضر نیز اکثر واگذاری‌های مراتع و اراضی در وزارت جهاد کشاورزی به استناد آنها صورت می‌گیرد (بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، ص ۴۶).

در آذر سال ۱۳۶۵ به موجب «ماده واحد قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن» مقرر گردید که کلیه اسناد رسمی و غیر رسمی مربوط به مالکین اراضی موات خارج از محدوده شهرها که تا تاریخ ۲۲ بهمن ماه ۱۳۵۷ احیاء نشده باشد باطل و این قبیل اراضی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد تا به منظور تولید محصولات کشاورزی صنعتی، ایجاد اشتغال و مصارف عام‌المنفعه و برطرف ساختن نیاز دستگاه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی، بر اساس مقررات مربوطه اقدام نماید. در دوم اسفند ۱۳۶۶ اصلاحیه طرح تعیین تکلیف اراضی اختلافی ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مطرح شد و پس از اظهار نظر شورای نگهبان به تصویب رسید. به موجب این قانون کلیه پرونده‌های موجود مربوط به ماده ۵۶ را بایستی به کمیسیون موضوع این قانون ارجاع دهند. از مهمترین موضوعات مورد بحث نمایندگان درباره قانون مذکور، زمین‌های ملی متعلق به کشاورزان و زارعین و تفکیک این قبیل بهره‌برداران زمین از مالکینی که به نوعی زمین‌ها را در اختیار گرفته‌اند، بوده است.

از اهداف قانون برنامه پنج‌ساله دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی از طرق گوناگون از جمله از طریق حفاظت، احیاء و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع می‌باشد. همچنین در همین برنامه، حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور با تأکید بر حفظ، احیاء توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی، تدوین ضوابط و استانداردها، معیارها و شاخص‌های لازم زیست‌محیطی و اصلاح چارچوب حقوقی و قانونی موجود در کلیه زمینه‌ها به بهره‌گیری از آخرین یافته‌های علمی و هماهنگ با شرایط و امکانات کشور و حفاظت و احیاء منابع طبیعی تجدید شونده، حفظ گونه‌های گیاهی کمیاب، جلوگیری از بیابان‌زایی و کوشش در جهت کویر زدایی، جلوگیری از فرسایشی و آلودگی خاک، آلودگی هوا، آلودگی آب‌های سطحی و

زیرزمینی، محیط زیست دریایی، جلوگیری از تخریب و انهدام زیستگاه‌های حیات وحش کشور، مطمح نظر بوده است (ر.ک: موسی‌پور، ۱۳۷۱).
 افزون بر آن، در تبصره ۸۱ قانون مذکور مقرر شده است: «به منظور حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی، دولت مکلف است اقدامات زیر را بعمل آورد:
 الف) تأمین سوخت مورد نیاز عشایر در شعاع پنج کیلومتری با قیمت‌های رسمی کشور.

ب) الزام بهره‌برداران از منابع ملی نسبت به بازسازی آن.

ج) ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها و تجمیع جنگل نشینان.

د) گماردن بخشی از نیروی انتظامی به منظور حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور و آموزشی و تجهیز آنها».

ماده ۶۷۵ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ نیز اشعار داشته است که «هر کس عمداً ... جنگل یا خرمن یا هر نوع محصول زراعی یا اشجار یا مزارع یا باغ‌های متعلق به دیگری را آتش بزند به حبس از دو تا پنج سال محکوم می‌شود» و در تبصره این ماده تصریح شده است که «اعمال فوق در این فصل در صورتی که به قصد مقابله با حکومت اسلامی باشد مجازات محارب را خواهد داشت». افزون بر آن، به موجب ذیل ماده ۶۹۰ این قانون نیز تجاوز و تصرف عدوانی، ایجاد مزاحمت و ممانعت از حق در جنگل‌ها و مراتع ملی شده و عملیاتی که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی گردد جرم محسوب شده و برای آن مجازات تعیین شده است (ر.ک: بشیری و میرزایی، ۱۳۹۳، صص ۴۸ تا ۳۸).

نتیجه

زمین و اراضی به عنوان مهد تمدن بشری با توجه به اهمیت و ارزش افزوده آن از دیرباز مورد توجه بشر قرار داشته و از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است. این اهمیت بعضاً موجب تعارض و تضادهایی بر سر مالکیت و تثبیت آن نیز بوده و از این رهگذر، مجال ورود علم حقوق خصوصاً در جهت فصل خصومت و تمشیت امور و عموماً با هدف مقررات‌گذاری و تشکیل یک نظام حقوقی مدون در جهت تثبیت مالکیت اراضی گشوده شده است. با تبارشناسی و تحلیل تاریخی وضعیت اراضی در ایران می‌توان سیر تطور مالکیت و روش‌های تثبیت آن و به عبارت بهتر نظام حقوقی حاکم بر آن در ایران را اصطیاد نمود. بر این اساس به نظر می‌رسد که باید بین اراضی مزروعی از یک سو و جنگل‌ها و مراتع از سوی دیگر تفاوت قائل شد.

در حکومت‌های پیش از اسلام در ایران که رعیت به دنبال زمین‌های حاصلخیز و مستعد زراعت بوده‌اند در ابتدا زمین‌ها به‌طور مساوی و بدون رجحان تقسیم می‌شدند اما پس از استقرار و یکجانشینی، زمین‌ها مشترک بین اهل ده بوده است و بهره‌برداری نیز دسته جمعی گردید. در دوران نمان برای نخستین بار مالکیت خصوصی استقرار یافت و بعد از آن با ایجاد طبقات مختلف جامعه، ارباب قدرت دارای سهم بیشتری می‌گردیدند. در دوران هخامنشیان با رواج حکومت ملوک الطوایفی، تیولداری به وجود آمد و تا زمان اسلام ادامه یافت. با ورود اسلام به ایران عناوین جدیدی همچون خالصجات، اقطاع و اراضی وقفی مطرح شد ولی دیری نپایید که با حمله مغولان، به تدریج از طریق وراثت و غصب، مالکیت خود را توسعه دادند و اراضی را بر حسب موقعیت و وسعت و طرز بهره‌برداری به نام‌های یورت، اینجو، اوقاف، دیوانی و ... تقسیم نمودند. در زمان حکومت‌های صفوی و قاجار نیز مجدداً بهره‌کشی فئودالی و تیولداری رسم گردید.

به نظر می‌رسد که می‌توان مشروطیت و دستورگرایی را نقطه عطفی در تثبیت مالکیت بر اراضی تلقی نمود؛ چه آنکه مطابق ماده ۱۵ متمم قانون اساسی مشروطه، اصلاحات اساسی در نظام مالیاتی ایالات به وجود آمده و امتیازات شاهزادگان و روش تیولداری نسخ گردید و پس از آن در دوران پهلوی، با الزامی شدن ثبت املاک غیر منقول، اصلاحات ارضی به وجود آمد که مناسبات ارضی در ایران را پس از قرن‌ها تغییر داد و پس از انقلاب اسلامی نیز اعتبار واگذاری اراضی از طریق اصلاحات ارضی مورد

تأیید قرار گرفت.

در مورد جنگل‌ها و مراتع نیز باید گفت که قبل از انقلاب با توجه به قراردادهای امتیاز دوران قاجار، قانون‌گذاران جنگل‌ها را جزء املاک دولتی به حساب آورده و بر تخریب آن مجازات وضع نموده بودند و پس از انقلاب با توجه به احتساب مراتع به عنوان مشترکات عامه که در اصول ۴۸ و ۵۰ قانون اساسی مورد تصریح واقع شد، مطابق آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹، لایحه ابطال اسناد اراضی موات خارج از محدوده شهرها مصوب ۱۳۶۴ و قوانین برنامه پنجساله دوم و سوم توسعه، تعیین تکلیف گردید.



فهرست منابع

۱. اشرف، احمد؛ مسائل اراضی و دهقانی، مؤسسه انتشارات آگاه، تهران، ۱۳۶۱.
۲. اعتمادی، سیدیوسف؛ جامعیت اداری و تمرکز سازمانی، فصلنامه جنگل و مرتع، شماره ۲۵، زمستان ۱۳۷۳.
۳. باستانی پاریزی، محمدابراهیم؛ سیاست و اقتصاد عصر صفوی، انتشارات علم، تهران، ۱۳۹۲.
۴. بحر العلوم طباطبایی، سیدمحمد؛ بلغة الفقہیة، جلد ۱، انتشارات مکتبة الصادق، تهران، ۱۴۰۳ق.
۵. بشیری، عباس و میرزایی، امیرحسین؛ حقوق کاربردی اراضی در ایران، انتشارات جنگل، جاودانه، تهران، ۱۳۹۳.
۶. پطروشفسکی، ایلیا ولویچ؛ کشاورزی و مناسبات ارضی در ایران (عهد مغول)، جلد ۲، ترجمه کریم کشاورز، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، تهران، ۱۳۴۴.
۷. ترکمان، اسکندربیگ؛ عالم آرای عباسی، انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۵۰.
۸. ترکمان، محمد؛ نگاهی به اموال منقول و غیرمنقول رضاشاه، مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی، تهران، ۱۳۷۴.
۹. حلی (علامه حلی)، حسن بن یوسف؛ تحریر الأحکام الشرعیة علی مذهب الإمامیة، جلد ۴، مؤسسه امام صادق علیه السلام، قم، ۱۳۸۷.
۱۰. خسروی، خسرو؛ نظام‌های بهره‌برداری زمین در ایران (از ساسانیان تا سلجوقیان)، انتشارات پیام، تهران، ۱۳۵۲.
۱۱. دانشوری، حسین و چاووشی، محمدصادق؛ جایگاه اراضی مشمول مقررات اصلاحات ارضی در نظام حقوقی ایران، انتشارات دادگستر، تهران، ۱۳۹۴.
۱۲. دوگوبینو، کنت؛ سه سال در دربار ایران، ترجمه ذبیح‌الله منصور، انتشارات فرخی، تهران، بی‌تا.
۱۳. سبزواری، سیدعبدالأعلی؛ مذهب الاحکام فی بیان حلال و الحرام، جلد ۲۳، انتشارات دارالتفسیر، قم، ۱۳۸۸.
۱۴. سبزواری، نصرالله؛ بحث درباره قانون راجع به جنگل‌ها (پایان‌نامه)، دانشگاه تهران، ۱۳۳۳-۳۴.

۱۵. شاردن، ژان؛ *سفرنامه شاردن*، جلد ۸، ترجمه محمد عباسی، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۴۵.
۱۶. شمس، احمد؛ *نظام حقوقی اراضی ملی* شده، انتشارات دادگستر، تهران، ۱۳۹۴.
۱۷. طوسی، ابن حمزه؛ *الوسيلة إلى نیل الفضيلة*، جلد ۱، انتشارات مکتبه آیه‌الله المرعشی النجفی، قم، ۱۴۰۸ق.
۱۸. طوسی، محمدبن حسن؛ *المبسوط فی فقه الامامیه*، جلد ۳، مکتبه مرتضویه، قم، ۱۳۸۴.
۱۹. علمداری، کاظم؛ *چرا ایران عقب ماند و غرب پیش رفت؟!،* نشر توسعه، تهران، ۱۳۸۳.
۲۰. فشاهی، محمدرضا؛ *تحولات فکری و اجتماعی در جامعه فئودالی ایران*، انتشارات گوتنبرگ، تهران، ۱۳۷۶.
۲۱. فلسفی، نصرالله؛ *زندگانی شاه عباس اول*، جلد ۳، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۷.
۲۲. لمبتون، آ.ک.س؛ *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیری، مرکز انتشارات علمی و فرهنگی، تهران، ۱۳۶۲.
۲۳. مهدوی، مسعود؛ *مقدمه‌ای بر جغرافیای روستایی ایران*، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۸۷.
۲۴. مهرپور، حسین؛ *مجموعه نظرات شورای نگهبان در اول تیر ماه ۱۳۵۹ تا تیر ماه ۱۳۶۵*، جلد سوم، مؤسسه کیهان، تهران، ۱۳۷۱.
۲۵. موسی‌پور؛ *مجموعه تقریرات در تحقیقات کارشناسی سد لار*، سازمان جهاد کشاورزی، تهران، ۱۳۷۱.
۲۶. مینورسکی، ولادیمیر؛ *سازمان اداری حکومت صفوی*، ترجمه مسعود رجب‌نیا، انتشارات انجمن کتاب، تهران، ۱۳۴۴.
۲۷. نجفی، محمدحسن؛ *جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام*، جلد ۳۸، انتشارات دارالکتب الاسلامیه، تهران، ۱۳۶۷.
۲۸. وصاف الحضرة، عبدالله بن فضل‌الله؛ *تاریخ وصاف: تجزیه الامصار و تجزیه الاعصار*، انتشارات طلائی، تهران، ۱۳۸۸.

Legal and Regulatory Genealogy of Land Ownership in Iran

Masoud Amani*

Hadi Dehnavi**

Received: 08/12/2017

Accepted: 17/03/2018

Abstract

The subject of ownership of land has long been one of the most complex social issues in Iran. With the genealogy and the analysis of the history of land status in Iran, the evolution of ownership and its consolidation methods, in other words, the legal system governing it in Iran, can be traced. Apparently, it should be distinguished between arable lands on the one hand and forests and pastures on the other hand. It seems that constructivism and agenda can be regarded as a turning point in the consolidation of land ownership. However, in accordance with Article 15 of the Amendment to the Constitutional Law, fundamental reforms were introduced in the tax system of the states, and the privileges of the princes and the method of secularization were re-issued, and then, in the Pahlavi period, the land reform was created by requiring the registration of immovable property, therefore, land terms changed in Iran after centuries. After the revolution, the credibility of land allocations was also confirmed through land reform. In the case of forests and pastures, it should be noted that, before the revolution, according to Qajar period privilege agreements, legislators considered forests as state owned properties but after the revolution, taking into account the rangelands as common commons, in various laws, including the principles of the Constitution and the Bill on the Transfer and Restoration of Land in the Islamic State of Iran, as well as its rules, were determined and assigned.

Key words: land, Property, Islam, Iran.

*Assistant Professor at Faculty of Islamic Sciences and Law of Imam Sadiq University.
amani.masoud@gmail.com

**MA in Islamic Sciences and Private Law of Imam Sadiq University.
hadidehnavi@gmail.com