

سیر مالکیت در ایران و چگونگی ثبت اسناد و املاک (۱۶)

سید جلیل محمدی *



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

املاک خالصه

در سلسله مقالات قبل راجع به املاک خالصه در هر دوره از تاریخ کشورمان مطالبی نوشتیم. اکنون با مرور اجمالی آن و وضع خالصه در حکومت پهلوی و قانون انحلال بنگاه خالصجات به این بخش پایان می‌دهیم.

خالصه و چگونگی آن

در لغت نامه‌ها، خالصه، چیز ویژه؛ ملکی که متعلق به دولت یا خاندان سلطنتی باشد^۱ و یا ملک دولتی^۲ تعریف شده است.

آقای مسعود کیهان در جغرافیای اقتصادی کیهان چاپ سال ۱۳۱۱ درباره خالصه می‌نویسد: خالصجات عبارتند از دهات یا مراتع و اراضی که از زمان سلطنت نادرشاه به دولت تعلق یافته و به وسیله مأمورین دولتی اداره می‌شوند. قسمتی از خالصجات سابقاً به اشخاص متفرقه منتقل و فروخته شده و امروز این قبیل ده‌ها به اسم خالصجات انتقالی در دفاتر مالیه نام برده می‌شود. تا این اواخر وضعیت این قبیل دهات غیر معلوم و مالکین به واسطه سنگینی منال^۳ دیوانی در صدد آبادی برنیامده بودند.

... اساساً خالصجات دولت با اینکه از املاک مرغوبی است نسبت به املاک اربابی و خرده مالک، خرابتر و عایداتش کمتر و همه ساله به طور کلی و به میزان معینی به اجاره واگذار شده و مستأجرین مقدار زیادی از عواید دولت را به عنوان آفت یا مخارج از بین می‌برند.

۲. لغت نامه دهخدا.

۱. فرهنگ عمید.

۳. مالیات جنسی. (فرهنگ معین)

قرائی که به اسم خالصه دولت ثبت شده، بیش از ۱۳۴۵ پارچه نمی‌باشد که از این عده ۱۷۵ پارچه در ایالت تهران و وسعت آنها هفده فرسخ مربع است. به تناسب این مقیاس وسعت کل اراضی خالصه را می‌توان به یکصد و ده فرسخ مربع تخمین نمود. این برآورد راجع به کلیه خالصجات نیست، بلکه فقط آن قسمتی از اراضی است که داخل حدود دهات می‌باشد. مثلاً در خوزستان، بنادر جنوب، قم، محلات، استرآباد، گیلان و سمنان دولت دارای اراضی وسیعی است که مربوط به خالصجات نمی‌باشد.

استاد دکتر جعفری لنگرودی در «ترمینولوژی حقوق» در خصوص خالصه چنین می‌آوردند: مال غیر منقول که دولت آن را مانند یک مالک خصوصی مالک است. (در مقابل ملکی که جزء مشترکات عمومی است، مانند زمین خیابان و پارک شهر و میدانهای عمومی و نیز در مقابل اراضی ملک اختصاصی اشخاص استعمال می‌شود).^۱

تاریخچه‌ای کوتاه از خالصه

در زمان هخامنشیان، اشکانیان و ساسانیان بسیاری از اراضی متعلق به شاه بود که آنها را یا به رسم بخشش و یا به عنوان تیول به رعایای خود می‌دادند. رعایا با تصرف این زمینها (نه تملک) در ازای بهره برداری از چنین زمینی مکلف به انجام دادن خدماتی برای شاه بودند.

پس از ظهور اسلام، رهبران اسلامی با محترم شمردن حق مالکیت فردی و اجتماعی و تشویق مردم به کار زراعت یک نوع تجدید مالکیتی به وجود آمد که تا آن زمان سابقه نداشت.

در زمان خلافت عمر با نظر امام علی (ع) برای اینکه نیروهای اسلامی سرگرم آب و ملک نشوند از تقسیم اراضی میان سپاهیان خودداری شد.

در زمان خلافت امام علی (ع) زمینهایی را که به عنوان تیول در اختیار امرا و لشکریان قرار داده شده بود پس گرفته و میان مردم تقسیم نمودند.

۱. رجوع شود به تبصره دوم ماده اول قانون راجع به واگذاری زمین به تحصیل کرده‌های کشاورزی مصوب ۱۰/۲۲/۱۳۳۸.

در عهد حکومت امویان و عباسیان قسمتهای بزرگی از اراضی سرزمینهای اسلامی تیول حکام و عمال آنها شد. و تیولداری (اقطاع) در مورد اراضی عمومی (انفال و فئی‌ها)^۱ در میان سلاطین و والیان آنها رایج گردید. در زمان عباسیان دفتر مخصوصی به نام «دیوان ضیاع» برای رسیدگی به املاک خلیفه و نزدیکان وی تشکیل شد. ضیاع بر دو قسم بود: الف - ضیاع عمومی: املاک رجال و مردمان با نفوذ. ب - ضیاع سلطانی که شامل: ۱ - ضیاع خاصه که مخصوص شخص خلیفه بود. ۲ - ضیاع عباسی، که متعلق به افراد خانواده بنی عباس بود و شماره آن به ۳۳ هزار رقبه می‌رسید. ۳ - ضیاع نوبنیاد. ۴ - ضیاع فرات.

انواع تملک - علاوه بر مالکیت‌های خلفا و وابستگان آنها، از قرن سوم به بعد که خلافت بنی عباس رو به زوال گذاشت روش اقطاع (واگذاری زمین یا عواید آن به اشخاص) که به صدر اسلام مربوط می‌شد معمول گردید.

الف - اقطاع التملیک: واگذاری زمینهای بایر به اشخاص به شرط زراعت و آبادکردن که باعث پیشرفت کشاورزی و افزایش درآمد حکومت می‌شد.

ب - اقطاع الاستقلال: واگذاری زمینهای مزروعی به سپاهیان برای تامین حقوق و معاش آنها که بدین وسیله هم قدرت اقتصادی آنان زیاد می‌شد و هم موجب آبادی زمینهای مزروعی می‌گردید.

املاک خالصه در ایران بعد از اسلام - با استقلال کامل سرزمینهای اصفهان، فارس، کرمان، همدان، عراق عجم (اراک فعلی و منطقه مرکزی) و ری، دفتر «دیوانیات» منسوخ شد و به جای آن اقطاعات برقرار شد.^۲

در زمان سامانیان دیوانهای جداگانه مخصوص املاک خالصه و اوقاف به وجود آمد.

۱. غنیمت و خراج و آنچه که از دشمن بدون جنگ و از طریق تسلیم یا مصالحه و عقد و پیمان گرفته شود، اعم از زمین یا اموال. (فرهنگ عمید)

۲. تاریخ قم، ص ۵۳.

در عصر سلجوقیان غیر از اقطاعاتی که به سپاهیان داده می‌شد انواع دیگری از اقطاع وجود داشت که مختص به خانواده سلطنتی بود و به «ایغار»^۱ معروف بود. خواجه نظام الملک، وزیر دانشمند آلب ارسلان سلجوقی با معمول کردن طعمه (تیولی که از محل خالصه‌های دیوانی در صدر اسلام می‌دادند) در روش اقطاع در سراسر کشور وحدت ایجاد کرد.

پس از مغولان، تا زمان حکومت صفویه متجاوز از سه قرن کشور ایران از تشکیل حکومت مرکزی و یکپارچه محروم بود.

در زمان صفویه: ۱- تیولهای معروف به «سیورغال» از محل اوقاف به خانواده‌های مذهبی بخشیده می‌شد.

۲- زمینهای خالصه دولتی که در اختیار شاه و خاندان سلطنتی بود و امور آن را وزیر پایتخت (به اصطلاح وزیر اصفهان) اداره می‌کرد. از جمله وظایف «وزیر اصفهان» جمع کردن رعایا، تکثیر زراعت، تعمیر ابنیه و قنوات و محافظت رعایا بود تا از احدی بر ایشان جور و تعدی نرود.^۲

پیشتر نوشتیم در زمان نادرشاه مقرر شد که املاک خالصه را صورت برداری و ضمن اراضی اوقافی در دفاتر ثبت اراضی موسوم به «رقبات نادری» وارد کنند.^۳ نادر امرای خود را از تحصیل آب و املاک و مال و اموال منع می‌کرد، لذا تیولداری مثل ادوار گذشته رواج نداشت.

دوران حکومت زندیه، کوتاه بود ولی نسبت به سر و سامان دادن امور کشاورزی و آبادی ولایات و نوازش رعیت، فرمان کریم‌خان زند در سال ۱۱۷۷ هـ.ق به مناسبت انتصاب نجفقلی خان به مقام بیگلربیگی تبریز شایان ذکر است.

در حکومت قاجاریه - بعد از پادشاهی آغامحمدخان جانشینان او علاوه بر واگذاری اراضی وسیعی به عنوان تیول، زمینهای خالصه را در ازای حقوق و مواجب به

۱. ایغار، زمینی بود که از مالیات معافیت کلی داشت و یا مشمول پرداخت مالیات جزئی می‌شد.

۲. تذکره الملوک، ص ۴۴ و ۴۶.

۳. انصاری، تاریخ اصفهان، ص ۷۷ و ۸۰.

حکام و نزدیکان خود واگذار می‌کردند.

در زمان ناصرالدین شاه علاوه بر مزارع و اراضی خالصه که از زمانهای گذشته وجود داشت، بسیاری از املاک و اراضی اشخاص در برابر بدهی یا عدم اجرای تعهد، برای آباد کردن به تصرف دولت درآمد و به نام «خالصه جات ضبطی» در دفاتر دیوان ثبت شد. و بعدها برای ممیزی مالیات زمینهای خالصه بر دو بخش تقسیم گردید:

۱- خالصجات وقفی.

۲- خالصجات اربابی.^۱

در زمان مظفرالدین شاه به او پیشنهاد کردند که تمام زمینهای اطراف اصفهان را خالصه اعلام کند. هدف از این کار فروش املاک مزبور بود. از این رو با استفاده از دفاتر ثبت املاک نادر شاه (رقبات نادری) بسیاری از املاک به نام دولت ضبط شد و با این اقدامات، زمینهای خالصه به انواع زیر تقسیم گردید:

۱- املاک دیوانی یا خالصه حقیقی که در دست مباشران دیوان بود و به وسیله آنها مستقیماً زراعت می‌شد یا به دهقانان اجاره می‌دادند.

۲- املاک ضبطی که به علت شورش صاحبانش، موقتاً برای تنبیه آنان از طرف دیوان ضبط شده بود.^۲

۳- املاک انتقالی.

۴- املاک ثبتی یا املاکی که هرگز در دست دیوان نبود، اما در صورت ناقص «رقبات نادری» به نام دیوان ثبت شده بود.

همان طوری که قبلاً نوشتیم فروش املاک خالصه بنا به علیی چون: ضعف مدیریت و نداشتن توانایی لازم حکومت در اداره امور آن و نیاز شدید و فوری شاهان قاجار به پول نقد برای اولین بار از زمان ناصرالدین شاه آغاز و تا پایان حکومت مظفرالدین شاه ادامه داشت.

۱. انصاری، تاریخ اصفهان، تهران، ۱۳۲۲، ص ۵۰ و ۵۲.

۲. همان کتاب، ص ۷۶ و ۷۷.

با اعلام مشروطیت در سال ۱۳۲۴ ه‍.ق و تدوین قانون اساسی، یکی از اقدامات مجلس شورای ملی در سال ۱۳۲۵ ه‍.ق تعیین انجمنی برای بررسی و مطالعه در موضوع اصلاحات اقتصادی بود که با مسأله زمین کاملاً مربوط می‌شد، و آن لغو تیولداری بود.

اوضاع خالصه در حکومت پهلوی - در حکومت رضا شاه علاوه بر خالصجات باقیمانده از دوران قاجاریه املاک خالصه یا خالصه رضا خان و عمّال او و دربار هم به آن اضافه شد. بسیاری از این خالصه‌ها مربوط به یاغیان و متمرّدین از حکومت مرکزی بود که در سالهای اول زمامداری رضا خان مصادره و ضبط شده بود.

در سال ۱۳۱۰ ه‍.ش قانونی راجع به مستغلات انتقالی از تصویب مجلس شورای ملی گذشت که اجازه می‌داد اشخاص، خالصه‌های انتقالی یعنی آنهایی را که دولت در ازای بدهی مالیاتی یا به قیمت مناسب خریداری کرده بود، بخرند. به موجب مقررات این قانون متصرفان این خالصه‌ها می‌توانستند املاک خالصه متصرفی را بخرند.

در سال ۱۳۱۱ «قانون اجازه فروش املاک خالصه واقع در پل ذهاب» برای ده نشین کردن طوایف آن حدود به تصویب رسید و به موجب آن املاک خالصه آن منطقه به قطعات کوچک به فروش رفت. نظیر همین کار در لرستان، آذربایجان و سایر ولایات برای اسکان عشایر صورت گرفت.

در سال ۱۳۲۲ شمسی به موجب آیین نامه^۱ شماره $\frac{۱۳۱/۱}{۲۲/۱/۱۹}$ که از طرف دکتر میلیسیو^۲ رئیس کل دارایی صادر شد «اداره کل بهره برداری و خالصه و املاک واگذاری» مأمور بهره برداری املاک اختصاصی رضا شاه اعلام شده بود.

۱. لغت نامه هخدا.

۲. مستشار آمریکایی که به موجب قانون در امور عالی ایران دارای اختیارات نامحدودی شده

وظایف این دستگاه عبارت بود از:

- ۱- تهیه و تنظیم و نگاهداری دفاتر جزء جمع از کلیه خالصجات کشور و املاک واگذاری.
 - ۲- تهیه و تنظیم دفاتر مخصوص برای ثبت اوراق اجاره نامه.
 - ۳- جمع آوری محصول املاکی که امانی عمل می‌شود و وصول اجاره بهای املاک اجاره‌ای.
 - ۴- ایجاد قنات و سد بندی و به طور کلی مراقبت در اداره و توسعه آبیاری املاک خالصه و یا املاک واگذاری.
 - ۵- مراقبت و مساعدت در کارهای مربوط به کشاورزان و زارعین املاک مزروعی.
 - ۶- تهیه و تنظیم آیین نامه‌های عمران و بهره برداری املاک.
 - ۷- دریافت زمین بها و آب بهای آبها و هرگونه حقی که دولت از آبها یا زمینها دریافت می‌نماید.
 - ۸- نگاهداری و بهره برداری از مراتع مربوط به واگذاری و خالصجات و جنگلهای عمومی.
 - ۹- تقسیم اراضی خالصه بین رعایا.
 - ۱۰- انجام تشریفات راجع به فروش خالصجات و خریداری اراضی و املاک برای دولت.
 - ۱۱- نگاهداری باغهای دولتی و باغهای سلطنتی.
 - ۱۲- حفظ ماشینهای فلاحتی و استفاده از آنها.
 - ۱۳- نگاهداری خانه‌های روستایی.
 - ۱۴- مراقبت از حال دهقانان و کوشش در بالا بردن سطح زندگی آنان.
- ضمناً رئیس «اداره کل امور حقوقی و رسیدگی و تصفیه املاک واگذاری» موظف شد که مقدمات تثبیت املاک دولت و اخذ سند مالکیت از اداره کل ثبت را آماده سازد. در سال ۱۳۱۲ قانون دیگری موسوم به «قانون راجع به فروش خالصجات و

قرضه‌های فلاحتی و صنعتی» به تصویب مجلس رسید که بر اساس آن دولت اجازه داشت املاک خالصه «باستثنای خالصجات مزروعی حوزه تهران» میان‌دوآب و بخشی از خالصجات سیستان و بلوچستان، پشت کوه لرستان، سواحل و بنادر خلیج فارس که با مردم مشترک است بفروشد. قانون «اجازه فروش خالصجات اطراف تهران» در سال ۱۳۱۶ هجری تصویب شد.

هدف از فروش خالصجات به مردم

۱- فارغ ساختن دولت از مسؤولیت زمین‌داری و اداره امور آن.

۲- کسب و افزایش درآمد دولت و پیشرفت کشاورزی.

۳- اجرای سیاست رضا شاه در مورد اسکان عشایر و ایلات.

املاک خالصه رضا شاه و دربار شامل رقباتی بود که در بدو حکومت پهلوی در برابر بدهیهای معوقه مالیاتی و یا از یاغیان توقیف و مصادره شده بود. پاره‌ای هم اسماً خریداری و یا پیشکشی بود. قسمت اعظم املاک سلطنتی در مازندران بود.

در سال ۱۳۲۵ برابر تصویب نامه اصلاحی، بانک کشاورزی مجاز شد که املاک خالصه مصوبه را بین رعایا تقسیم کند و این کار را برحسب وضع محلی با در نظر گرفتن اصول کشت و آیش بندی و آبیاری و مرغوبیت زمین به انجام رساند و قطعاتی را که بدین گونه تقسیم می‌شود به تصرف کشاورزان محلی بدهد و صورت اراضی را به وسیله وزارت کشاورزی برای انتقال قطعی به زارعین و تقاضای صدور سند مالکیت به وزارت دارایی بفرستد.

پایان خالصجات - در تیر ماه ۱۳۴۶ قانون انحلال بنگاه خالصجات از تصویب مجلس گذشت. به موجب ماده یک این قانون، از تاریخ تصویب قانون مذکور بنگاه خالصجات منحل گردید و کارمندان و دستگاه اداری آن ضمیمه سازمان اصلاحات ارضی کل کشور شد.

کلیه دهات و باغها و مزارع و اراضی مزروعی مسلوب المنفعه و بایر و کویری و باتلاقی متعلق به خالصه و همچنین عرصه و اعیان احدائی اشخاص در املاک خالصه

واقع در محدوده شهرها با کلیه حقوق و دعاوی بنگاه خالصجات به سازمان اصلاحات اراضی کل کشور واگذار گردید.

بر اساس ماده ۳ قانون مرقوم، سازمان اصلاحات ارضی کل کشور مکلف شد در خصوص واگذاری دهات و مزارع خالصه برابر مقررات اصلاحات ارضی عمل نموده و نسبت به عرصه اعیان اشخاص که در قوانین اصلاحات ارضی حکم خاصی برای آن نباشد توسط کمیسیون سه نفری مخصوص، ارزیابی و به صاحب اعیان به اقساط ده ساله بفروشد.

برابر ماده ۸ همین قانون، کلیه معادن و آبهای معدنی خالصه اعم از اینکه سند مالکیت آنها به نام دولت صادر شده یا نشده باشد، باستثنای معادنی که در اجرای قانون اصلاحات ارضی به ملکیت دولت درآمده با کلیه مطالبات و دعاوی مربوط به آن به وزارت اقتصاد وقت واگذار گردید تا وزارت مذکور نسبت به بهره برداری از آنها طبق مقررات مربوطه اقدام نماید.

اما در مورد دهات و اراضی مزروعی که در قبال بدهی مالیاتی و غیر مالیاتی به ملکیت دولت و یا مؤسسات دولتی درآمده بود و یا بعداً درمی آمد، به سازمان اصلاحات ارضی اجازه داده شده بود که برابر قانون اصلاحات ارضی فروخته شود و وجوه حاصل از فروش آن از طریق خزانه داری کل به حساب وزارتخانه یا مؤسسه دولتی ذی ربط منظور گردد.^۱

در این قانون کلیه اراضی و املاک خالصه از جمله: مسلوب المنفعه، بایر، کویری و باتلاقی یا اراضی و باغات و قناتها و منابع آبی و مستغلات احدائی اشخاص در اراضی خالصه، همچنین ابنیه قدیمی و نحوه استفاده از آنها برای رفع نیازمندیها و ایجاد تأسیسات اتحادیه‌های تعاونی تعیین و پیش بینیهای لازم صورت گرفته است.

تبصره ۱ ماده ۵ این قانون سازمان اصلاحات ارضی را مکلف کرده از اراضی دولتی‌ای که به وسیله دولت آباد شده و همچنین از دهات مسلوب المنفعه یا اراضی

۱. تبصره ۲ ماده ۳ قانون انحلال بنگاه خالصجات، ۱۳۴۶.

بایری که در دهات خالصه یا سایر قرائی که در اجرای اصلاحات ارضی به دولت منتقل شده به اشخاص مطلع در امر کشاورزی واگذار نماید.

در ماده ۷ این قانون تعیین تکلیف اراضی غیر مزروعی و عرصه اعیان احدائی 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 به عهده کمیسیونی متشکل از نمایندگان وزارت کشور، آبادانی و مسکن و سازمان اصلاحات ارضی کشور محول گردیده است.

