



مطالعات جغرافیای انسانی نواحی ساحلی

سال اول، شماره اول، زمستان ۱۳۹۶
شماره پانزدهم



ضرورت علامت گذاری «حدّ بستر» و تعیین «حریم پویا»ی دریای خزر

دکتر ناصر عظیمی^{۱*}
مریم مسکینی^۲

تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۲/۲۷

تاریخ دریافت: ۹۶/۹/۸

چکیده

دریای خزر طی چند هزار سال اخیر با وجود پیشروی و عقب نشینی‌های موضعی ولی مستمر، در مجموع از پای کوه‌های شمالی البرز تا ساحل امروزی عقب نشسته است. همین قاعده موجب بیرون آمدن مداوم خشکی از آب این دریا شده و می‌شود. بیرون آمدن خشکی در اثر عقب‌نشینی دریای خزر که از دهه‌ی ۱۳۴۰ به آن «اراضی مستحدث» نام نهادند و برای آن قوانین وضع کردند، در گذشته مشکل چندانی پدید نمی‌آورد. اما از دهه‌ی ۱۳۴۰ با اهمیت یافتن وجه «کالا»یی زمین و نقش مبادله‌ای این کالا، تصرف زمین در اراضی مستحدث نیز مهم و مهم‌تر شد. به طوری که قانونگذار از میانه‌ی دهه‌ی ۱۳۴۰ برای این زمین‌ها و نحوه‌ی تصرف و حریم آن قوانینی وضع کرد. وضع این قوانین در مجموع حق استفاده‌ی عموم از ساحل یعنی «حق بر ساحل دریا» را محفوظ می‌داشت. این قانون در مجموع با توجه به فشار عمومی در کسب حق بر ساحل دریا، در سال‌های بعد نیز ادامه یافت و به تصویب قوانین و آیین‌نامه‌هایی در ارتباط با حدّ بستر و حریم دریا منجر شد. اما در مقابل، اراده‌ای برای اجرای قوانین فوق دیده نشد و تصرف اراضی مستحدث و حریم ثابتی که قانون برای دریای خزر تعیین کرده به سبب تشدید کالایی شدن این پهنه در دو دهه‌ی اخیر در راستای تعمیق روابط سرمایه‌داری و کالایی شدن همه چیز به طرز شگفت‌انگیزی افزایش یافته و هم توسط افراد حقیقی و هم حقوقی دو چندان شد. این مقاله می‌کوشد نشان دهد که طبق قوانین موجود و تفسیر منطقی آن، این اراضی متعلق به عموم بوده و باید محدودی آن به صورت پویا تعیین شود تا حق بر ساحل دریا برای عموم شهروندان هر چه بیشتر تحقق یابد.

واژگان کلیدی: پیشروی دریا، پسروی دریا، حدّ بستر، حریم پویای دریا، اراضی مستحدث

* Nazimi54@yahoo.com

۱. دکترای جغرافیای انسانی (گرایش شهر)، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران
۲. کارشناس ارشد برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای دانشگاه پیام نور

مقدمه

ایران در مرزهای شمالی و جنوبی خود دارای مرزهای ساحلی طولانی است. مرز ساحلی شمال در دریای خزر برابر ۸۶۵ کیلومتر است^۱. دریای خزر یا آن گونه که برخی دریای کاسپین می‌نامند^۲ در طول پیدایش خود همواره با پیشروی و پسروی آب روبرو بوده است. اما بررسی‌های زمین‌شناسی نشان می‌دهد که از حدود هشت هزار سال پیش، آب دریای خزر در مجموع در حال پسروی بوده است. این پسروی با وجود پیشروی‌های موضعی در مجموع تا کنون ادامه یافته و از پای کوه‌ها به ساحل کنونی رسیده است. از این رو جلگه‌های جنوبی دریای خزر در استان‌های گیلان، مازندران و گلستان محصول همین پسروی آب در طول هشت هزار سال اخیر محسوب می‌شود. مطابق بررسی‌های مرکز مطالعات و تحقیقات دریای خزر پایین‌ترین سطح آب دریای خزر در چند سده‌ی اخیر در سال ۱۳۵۷ ثبت شده است. بر اساس داده‌های ارائه شده توسط این مرکز، سطح آب این دریا در سال ۱۳۵۷ برابر منفی ۲۷/۱۲ (منفی بیست و هفت و دوازده صدم) متر بوده است. این ارتفاع برای دریای خزر پایین‌ترین سطح ارتفاعی بوده که در طول پانصد سال گذشته تا آن زمانه ثبت رسیده است.

این پسروی مستمر آب دریا به ویژه با وقوع انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ و فقدان نظارتی قانونمند، هرج و مرجی در اشغال اراضی ساحلی یا آن چیزی که در قانون «اراضی مستحدث» نامیده شده بود، با پیشروی ساخت و سازهای غیرمجاز در ساحل این دریا همراه شد. پیشروی ساخت و سازها در اراضی مستحدث نه فقط مناظری چشم آزار پدید آورد بلکه حق استفاده‌ی عموم از ساحل یعنی «حقبر ساحل دریا»^۳ را نیز به چالش گرفت. از دهه ۱۳۶۰ سطح آب به سرعت شروع به بالا آمدن کرد و تا سال آبی ۱۳۷۵-۱۳۷۴ حدود ۲/۵ متر بر ارتفاع آن نسبت به سال ۱۳۵۷ افزوده شد. در جریان این پیشروی سریع، خرابی‌های بسیار در سواحل این دریا پدید آمد. اما از سال ۱۳۷۵ پیشروی آب دریا ابتدا متوقف و سپس شروع به پسروی کرد. این پسروی در طول سال‌های بعد ادامه یافت. مرکز مطالعات و تحقیقات دریای خزر وابسته به وزارت نیرو در آغاز دهه-ی ۱۳۹۰ هشدار داد که آب دریای خزر در طول سال‌های اخیر به سرعت در حال پسروی است. این

۱. به نقل از رئیس مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر (<http://www.irna.ir/fa>)، تاریخ ۱۳۹۶/۳/۷. این مرکز که اکنون متولی اصلی مطالعات دریای خزر محسوب می‌شود توسط وزارت نیرو تاسیس شده و از سال ۱۳۷۵ به طور رسمی کار خود را آغاز کرده است.

۲. نگارنده از عنوان دریای خزر استفاده می‌کند زیرا سازمان نقشه‌برداری ایران این نامگذاری را اعلام و به لحاظ حقوقی کاربرد آن را ضروری دانسته است. اما عنوان کاسپین از نظر من عنوان مناسب‌تری می‌تواند باشد.

۳. با الهام از اصطلاح «حق بر شهر» (The Right to the city) هانری لوفور، این اصطلاح ساخته شده است.

مرکز در پایان سال آبی ۱۳۹۳ - ۱۳۹۴ (از مهر سال ۱۳۹۳ تا مهر ۱۳۹۴) نیز در گزارش سالانه‌ی خود اعلام کرد که میانگین تراز آب دریای خزر در سال آبی ۱۳۹۳ - ۱۳۹۴ برابر منفی ۲۶/۸۹ متر ثبت شده است که نسبت به سال آبی قبل ۲۲ سانتی‌متر و نسبت به دو سال قبل ۳۰ سانتی‌متر کاهش ارتفاعی نشان می‌دهد. به عبارت دیگر اگر سطح آب این دریا در سال آبی ۱۳۹۲-۱۳۹۳ تنها ۸ سانتی‌متر پایین افتاده بود، در سال آبی ۱۳۹۳ - ۱۳۹۴ این مقدار به ۲۲ سانتی‌متر رسید. همین مرکز در سال‌های قبل از آن نیز گزارش داده بود که دریای خزر به طور مستمر در حال پسروی بوده است. اگر چه رئیس این مرکز در مصاحبه‌ای در ۶ آبان ماه ۱۳۹۶ با صدا و سیما جمهوری اسلامی که در خبرگزاری آن نیز در همین تاریخ انعکاس یافته، اعلام کرده است که: «بعد از ۲۱ سال عقب‌نشینی آب دریای خزر، در سال آبی ۱۳۹۵ - ۱۳۹۶ به طور میانگین سطح آب این دریا به میزان ۴ سانتی‌متر بالا آمده و در نتیجه دریای خزر در این سال آبی پیشروی داشته است». اما پسروی انجام شده از نیمه‌ی دهه‌ی ۱۳۷۰ تاکنون سطح وسیعی از سواحل دریای را برای پیشروی ساخت و سازهای غیر مجاز فراهم کرده و می‌تواند دوباره همان مسائل پیشین یعنی زمینه‌ی تصرف اراضی مستحدث ساحلی این دریا به مثابه‌ی یک فضای عمومی را توسط افراد حقیقی و حقوقی فراهم کند. با توجه به ارزش تفریحی و گردشگری سواحل دریای خزر برای عموم شهروندان از یک طرف و خطر روزافزون تصرف و تعرض به حریم دریا به مثابه‌ی حریم اکولوژیکی آبیان از طرف دیگر، پرسش‌های اصلی این است که در شرایط کنونی مرزهای پیشروی بالقوه‌ی دریا و یا چیزی که امروزه «حدّ بستر» دریا نامیده شده و همچنین حریم آن تا کجاست؟ آیا آن - گونه که در قانون و آیین‌نامه‌های مربوطه تا کنون بارها تکرار شده، حریم دریای خزر هنوز باید همان ۶۰ متر از خط ساحل یعنی مرز آب و خشکی باشد؟ اگر نه، چه پهنه‌ای باید حریم دریای خزر محسوب شود؟ کوشش شده است در این نوشته ضمن بررسی قوانین موجود مرتبط با ساحل دریای خزر، به این پرسش‌های مهم پاسخ داده شود. از این رو ابتدا اراضی مستحدث یا همان حدّ بستر و سپس حریم پویای دریای خزر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

روش پژوهش

با توجه به اینکه این پژوهش مبتنی بر متن قوانین و ضوابط و مقررات اراضی ساحلی و حریم ثابت دریای خزر بوده و به تحلیل آنها پرداخته است، روش مورد استفاده، اسنادی - کتابخانه‌ای است. و بر مبنای روش تحلیلی - توصیفی به بررسی دقیق آنها پرداخته است.

قوانین مربوط به اراضی ساحلی و اراضی مستحدث

- اولین قانون مربوط به اراضی ساحلی

اولین قانون مربوط به اراضی ساحلی که بخش مهم آن نیز مربوط به دریای خزر بوده با نام «قانون مربوط به اراضی ساحلی» در تاریخ ۲۵ مرداد ۱۳۴۶ به تصویب رسید. در این قانون بود که برای نخستین بار در قوانین کشور موضوع اراضی مستحدث ساحلی و حریم دریا به میان آمد. در ماده‌ی ۱۱ این قانون آمده بود: «اراضی حاصل از پایین رفتن سطح آب دریای خزر و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باطلاح‌های ساحلی، اراضی مستحدثه محسوب و متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند. در صورتی که نسبت به اراضی مزبور تقاضای ثبت شده و منجر به ثبت در دفتراملاک نشده باشد، درخواست ثبت آنها باطل است و اداره ثبت محل موظف است از وزارت کشاورزی به نمایندگی دولت تقاضای ثبت اراضی مزبور را بپذیرد ولی اراضی مستحدثه مذکور در فوق که از طرف اشخاص تقاضای ثبت شده و تا تاریخ ۴۲.۷.۱۳ موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۱۷۲۰-۴۲.۷.۲۳ ملک به نام آنها در دفتر املاک به ثبت رسیده و یا حکم قطعی مالکیت به نفع اشخاص صادر شده باشد از مقررات این ماده مستثنی است.

تبصره ۱ - حدود اراضی مستحدثه در مورد سواحل دریای خزر تا یکصد و پنجاه سانتیمتر ارتفاع از سطح آب دریا در آخرین نقطه مد خواهد بود.

تبصره ۲ - وزارت کشاورزی مکلف است در مورد اراضی مستحدثه ساحلی دریای خزر حداکثر ظرف شش ماه و در مورد سایر منابع مذکور در ماده یک ظرف یک سال از تاریخ تصویب این قانون حدود اراضی مستحدثه را با نصب علائم مشخص نماید.

تبصره ۳ - جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی واقع در محدوده اراضی مستحدثه ساحلی مشمول مقررات این قانون نبوده و درمورد آنها طبق قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و آیین‌نامه مربوط عمل خواهد شد» (ماخذ قانون مربوط به اراضی ساحلی: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

چنان که پیداست از سال ۱۳۴۶ خورشیدی، قانون، اراضی مستحدث یعنی اراضی که در اثر پسروی دریا برجای می‌ماند که آن را طبق تعریف ۱۵۰ سانتی‌متر بالاتر از آخرین مد آب دریای خزر تعریف کرده، متعلق به دولت می‌داند و وزارت کشاورزی وقت را مکلف می‌کند که ظرف مدت ۶ ماه یعنی تا آخر سال ۱۳۴۶ این اراضی را با نصب علائم مشخص کند. بر طبق تعریف در این قانون، اراضی مستحدث عبارت است از محدوده‌ای که ۱۵۰ سانتی‌متر از آخرین نقطه‌ی مد از سطح دریای خزر بالاتر باشد^۱. همچنین در همین ماده اعلام شده است که آن بخشی از ساحل که جزو جنگل‌ها

۱. در قانون اراضی مستحدث تغییر مختصری در این تعریف در سال ۱۳۵۴ داده می‌شود که بعداً به آن اشاره می‌شود.

و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی در محدوده‌ی اراضی مستحدثت باشد، دیگر شمول این قانون نبوده و به هیچ وجه قابل ثبت نخواهد بود. حتی اگر توسط افراد ثبت شده باشد.^۱

اما مهمترین نکته این است که در این قانون فقط اراضی احتمالی ثبت شده در اراضی ساحلی را تا تاریخ ۴۲.۷.۱۳ قانونی و مورد قبول می‌داند و بعد از این تاریخ را به استناد تصویب نامه شماره ۴۱۷۲۰-۴۲.۷.۲۳ غیر قانونی تلقی می‌کند. با این حال در ماده‌ی ۲ - این قانون گفته می‌شود که به استثنای املاک ثبت شده در پیش از سال ۱۳۴۲، آن املاکی که در هنوز ثبت نشده و یا بعد از این تاریخ ثبت شده، چون بر طبق قانون جزو اموال دولتی به حساب می‌آید، دولت می‌تواند آن را به صاحبان اعیان بفروشد: «ماده ۲ - اراضی مستحدثه ساحلی به استناد حریم را که تا تاریخ تصویب این قانون در آنها عمران شده و مشمول مستثنیات ماده یک قانون نیست، براساس قیمتی که از طرف کمیسیون مندرج در تبصره ۴ این ماده تعیین می‌گردد از طرف دولت به صاحبان اعیان فروخته خواهد شد». بدین ترتیب بر طبق قانون فوق دو گروه از املاکی که در اراضی مستحدثت سال ۱۳۴۶ (یعنی اراضی ساحلی این دریا تا ارتفاع ۱۵۰ سانتی‌متری از سطح دریا) واقع شده بودند، به طور قانونی صاحب املاک فوق هستند. یک گروه کسانی که املاک خود را تا تاریخ ۱۳ مهر ۱۳۴۲ در دفاتر املاک ثبت کرده بودند و دیگر کسانی که بعد از آن اعیانی خود را از دولت خریداری کرده باشند. بقیه‌ی متصرفات در این محدوده یعنی اراضی مستحدثت بر طبق این قانون نمی‌تواند متعلق به اشخاص حقیقی باشد بلکه متعلق به دولت یعنی متعلق به تمام مردم است.

- دومین قانون؛ «قانون اراضی مستحدثت و ساحلی ۱۳۵۴»

هشت سال پس از تصویب قانون اراضی ساحلی در سال ۱۳۴۶، قانونگذار به علت سرعت گرفتن پسروری دریای خزر، قانون اراضی مستحدثت را با محتوایی شبیه قانون سال ۱۳۴۶ و در تایید و تاکید آن به تصویب رساند. در این قانون تعریف «اراضی مستحدثت» یا همان اراضی و خشکی‌هایی که از عقب‌نشینی دریا برجای می‌ماند، کمی تغییر کرد.^۲ در ماده ۱ - قانون سال ۱۳۵۴ این اراضی چنین تعریف شد: «اراضی مستحدثت عبارت است از زمین‌هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و دریاچه‌ها و جزایر یادر نتیجه پایین رفتن آب یا خشک

۱. پیداست با توجه به عکس‌های هوایی موجود از این سال‌ها، به خوبی می‌توان تشخیص داد که چه پهنه‌هایی از اراضی مستحدثت تعریف شده جزو جنگل‌ها، مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی بوده است.

۲. موضوع اراضی مستحدثت در متن این قانون کاملن به طور روشنیشان از این می‌دهد که این اصطلاح بیشتر برای سواحل دریای خزر تدوین شده است.

شدن تالاب‌ها ظاهر و یا ایجاد می‌شود». از آنجایی که قانونگذار این اصطلاح را بیشتر برای زمین‌های برجای مانده از عقب‌نشینی دریای خزر مصطلح کرده بود، سپس در مفاد بعدی قانون نحوه تعیین اراضی مستحدث در کناره‌ی دریای خزر را با تعیین دو شاخص معرفی و مشخص کرده است: شاخص نخست این بود که همه‌ی آن زمین‌هایی که در کناره‌ی دریای خزر تا یک و نیم متر بالاتر از رقوم سطح آب این دریا در سال ۱۳۴۲ واقع شده باشد. یعنی همان شاخصی که در قانون سال ۱۳۴۶ نیز آمده بود و در شاخص دوم که جدید بود چنین آمده بود که هر جا محدوده‌ی زمین‌ها در شاخص اول به «جاده‌ی کناره ساحلی» این دریا برخورد کند، در عمل این جاده (و نه سطح یک و نیم متر بالاتر از سطح آب سال ۱۳۴۲) مرز اراضی مستحدث است. به نظر می‌رسد که با توجه به پسروری سریع و مستمر، در آن زمان تصویری از پیشروی مجدد دریای خزر در میان نبود. از این رو تنها زمین‌های مستحدث یعنی زمین‌هایی که حاصل از عقب‌نشینی دریا بود در کانون مرکزی قانون مورد بحث و نظر قرار گرفت. چنان که می‌دانیم در ارتباط با قانون با توجه به شروع انقلاب و اتفاق‌های بعدی کار مهمی تا وقوع انقلاب انجام نشد.

- اولین اقدامات در ارتباط با پیشروی دریای خزر پس از انقلاب

تا اوایل دهه‌ی ۱۳۷۰، انقلاب، جنگ و دشواری‌های بازسازی جنگ سبب شده بود که مسائلی چون بالا آمدن آب دریای خزر چندان اهمیتی در مسائل کشور پیدا نکند. در نتیجه اولین واکنشی که مسئولان کشور در خصوص پیشروی آب دریای خزر و ساحل این دریا نشان دادند، پس از جنگ و در اوج پیشروی آب دریای خزر بود که بحرانی تمام عیار در سراسر سواحل دریای خزر پدید آورده بود. اما این عکس العمل نه توسط نهاد قانونگذاری کشور بلکه از طرف شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران دیده شد. این شورا در مصوبه‌ای که در تاریخ ۷.۵.۱۳۷۰ تحت عنوان «ضوابط نحوه استفاده از زمین‌های واقع در معرض خطر بالا آمدن آب دریای خزر» به تصویب رساند، به ضوابط استفاده‌ی کاربری‌ها در این ساحل توجه نشان داد و تصمیم‌هایی در خصوص مسائل پیش آمده و ساخت و ساز اعلام کرد. از جمله در بند «الف» این مصوبه اعلام شد که: «کمیته‌ای به ریاست معاون وزارت نیرو و عضویت معاونین (نمایندگان اعضای شورایی عالی) وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور، جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست مطالعات همه جانبه در زمینه بالا آمدن دریا و اثرات آن بر اراضی و مستحدثات ساحلی و روش‌های مقابله با آن و همچنین برنامه مستمر این مطالعات را تا آخر سال ۱۳۷۰ انجام داده و نتایج آن را به شورایی عالی گزارش نماید». این مصوبه سپس با استناد به مطالعات وزارت نیرو و تعیین تراز احتمالی پیشروی آب، حکم کرد که احداث سازه‌های مهم و تاثیرگذار که امکان جایگزینی آن به سرعت وجود نداشته باشد در زیر

تراز ۲۴- متر (همان ترازى که بعدها به عنوان حد بستر تلقى شد)، ممنوع است؛ «احداث هر نوع ساختمان، غیر از سازه‌های سبک و موقت برای استفاده فصلی از دریا و نظایر آن در تمام اراضی ساحلی دریای خزر بدون رعایت تراز حداقل ۲۴- [متر] برای معابر و محوطه‌ها و احداث کلیه ساختمان‌های امدادی، ادارات اصلی شهر و منطقه، تاسیسات آب و برق و مخابرات و همچنین هر گونه تاسیسات و تجهیزات و ساختمان‌های خدماتی که توقف و تعطیلی کار و خدمات آنها برای شهر قابل تحمل نبوده و امکان جایگزینی سریع آنها در صورت محاصره شدن در آب نباشد، در زیر تراز ۲۲- [متر] ممنوع است». سپس تاکید شده بود که: «لازم است شهرداری‌های ساحلی [و مراجع مسئول خارج از محدوده و حریم شهرها با همکاری سازمان نقشه برداری، ترازهای (۲۴-) و (۲۲-) را در روی زمین به تعداد کافی علامت‌گذاری کرده و برای تعیین رقوم دسترسی به ساختمان‌ها در صدور پروانه‌های ساختمانی، مفاد این مصوبه را رعایت کنند. وزارت مسکن و شهرسازی هزینه علامت‌گذاری داخل شهرها را پرداخت خواهد نمود».

این مصوبه‌ی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را می‌توان اولین عکس العمل مسئولان دولتی پس از انقلاب در خصوص پیروى و پیشروى سواحل دریای خزر به حساب آورد. چنان که پیداست در این مصوبه از اراضی مستحدث، حد بستر و حریم دریای خزر سخنی به میان نیامده است^۱ بلکه نگرانی از احداث سازه‌های مهم و موثری است که در صورت پیشروى آب دریای خزر نباید در زیر ارتفاع ۲۴- مترو ۲۲- متر ساخته شود. پیداست که در واقع نیز مشکل این زمان مرز و محدوده‌ی اراضی مستحدث و حریم نبود بلکه پیشروى سریع دریای خزر بود که در زمان صدور این مصوبه به سرعت ادامه داشت و چنان که می‌دانیم روند پیشروى که از اوایل دهه‌ی ۱۳۷۰ سرعت گرفته بود تا سال ۱۳۷۵ همچنان ادامه یافت و در اثر پیشروى حدود پانزده ساله‌ی آب دریای خزر (از زمان شروع پیشروى در همان اوایل انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۷۵) به میزان ۲.۵ متر (دو و نیم متر) بر ارتفاع سطح دریای خزر افزوده شد.

«حد بستر» تعریف جدیدی برای اراضی مستحدث

با سرعت‌گیری پیشروى دریا از اوایل دهه‌ی ۱۳۶۰ و خطراتی که به میان آمد و تخریب‌هایی که در سواحل دریای خزر ایجاد شد، کوشش به عمل آمد تا حد بالقوه‌ی پیشروى دریای خزر در آینده نیز برآورد و پیش‌بینی شود. از جمله مهمترین این کوشش‌ها آیین نامه اجرایی قانون اراضی مستحدث سال ۱۳۵۴ بود که پس از ۳۳ سال بعد در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیات وزیران رسید. در این آیین‌نامه که عنوان دقیق آن «آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲) قانون اراضی مستحدث

۱. آن جا که از مستحدثات صحبت کرده به معنی بناهای جدید است و نه اراضی مستحدث.

و ساحلی - مصوب ۱۳۵۴» است، اراضی مستحدث با عنوان جدیدی تحت نام «حدّ بستر» به عنوان حداکثر پیشروی دریای خزر تلقی شد. در بند «د» ماده‌ی ۱ این آیین‌نامه در تعیین «حدود اراضی مستحدث» آمده است: «زمین‌هایی پایین‌تر از «حدّ بستر» که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و دریاچه‌ها (به استثنای دریاچه ارومیه) و یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها (به استثنای مرداب و برکه طبیعی) ظاهر و ایجاد شده یا خواهد شد». بنابراین تعریف جدیدی از «حدود اراضی مستحدث» در این آیین‌نامه به دست داده شد که با قانون سال ۱۳۴۶ و ۱۳۵۴ تفاوت اساسی داشت. در بند «ه» همین آیین‌نامه نیز «حدّ بستر» چنین تعریف شد: «آخرین نقطه پیشرفتگی آب تالابها و دریاچه‌های موضوع این آیین‌نامه که در یک دوره زمانی معین (براساس داده‌های ثبت شده موجود) ظرف سه سال از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه توسط وزارت نیرو تعیین می‌گردد».

بدین ترتیب پس از تاریخ تصویب این آیین‌نامه و تعریف جدیدی که در آن از اراضی مستحدث به عمل آمد، اراضی مستحدث به همه‌ی زمین‌های کناره‌ی دریای خزر گفته شد که در زیر «حدّ بستر» قرار گرفته باشند. هر چند تعریف ارائه شده در آیین‌نامه چندان رسا نیست لیکن منظور این است که بر اساس داده‌ها و اطلاعات موجود به عنوان مثال آب دریای خزر تا کجا می‌تواند به طور بالقوه پیشروی داشته باشد و این تراز بالقوه نیز توسط وزارت نیرو تعیین خواهد شد.

بر طبق گفته‌ی مدیرکل مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر، منحنی حدّ بستر دریای خزر یک سال قبل از تصویب آیین‌نامه‌ی قانون اراضی مستحدث (در سال ۱۳۸۷)، توسط وزارت نیرو در تراز ۲۴.۷- متر تعیین شده بود (سایت تابناک مورخ ۲۵ / ۱۰ / ۱۳۹۰). تاکید می‌شود که این تراز مورد تایید مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر نیز هست و بنابراین از پشتوانه‌های پژوهشی نیز برخوردار است. از این رو در تعریف جدید، اراضی مستحدث به تمام زمین‌هایی در اراضی ساحلی گفته می‌شود که زیر منحنی تراز فوق واقع شده باشد. با توجه به تعیین منحنی حدّ بستر که به گفته‌ی مدیرکل مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر در سال ۱۳۸۶ توسط وزارت نیرو تعیین شده، مقرر شد که بر طبق ماده‌ی ۳ این آیین‌نامه: «وزارت نیرو موظف است ظرف سه سال بعد از ابلاغ این آیین‌نامه نسبت به تهیه نقشه حدّ بستر و حریم اقدام نماید. همچنین وزارت جهادکشاورزی و وزارت نیرو موظفند به ترتیب نسبت به علامت‌گذاری حدّ بستر و حدود اراضی مستحدث و علامت‌گذاری حدّ حریم ظرف سه ماه اقدام نمایند».

چنان‌که در ماده‌ی ۳ آیین‌نامه‌ی قانون اراضی مستحدث (مصوب ۱۳۸۷/۱/۱۹) آمده، وزارت نیرو موظف به تهیه نقشه‌ی حدّ بستر و حریم دریای خزر ظرف سه سال بوده است. بعدها تعیین شد که وزارت نیرو باید این نقشه‌ها را در مقیاس ۱:۲۰۰۰ تهیه کند. پیداست که تدوین کنندگان

آیین‌نامه، درک درستی از تهیه نقشه در این مقیاس نداشتند. زیرا با توجه به تجربه‌ی نهادهای تهیه‌کننده‌ی نقشه در ایران در عمل چنین کاری نشدنی می‌نمود. به عبارت دیگر دو کار بزرگ باید انجام می‌شد. یکی تهیه نقشه‌ی حد بستر و حریم در مقیاس ۱:۲۰۰۰ و دیگر علامت‌گذاری آن بود. هر دو کار تا کنون پیشرفتی نداشته و این نهادها تا کنون هیچ گزارشی از پیشرفت کار خود ارائه نکرده‌اند. در حالیکه در آیین‌نامه‌ی فوق به صراحت اعلام شده بود که «وزارت نیرو موظف است ظرف سه سال بعد از ابلاغ این آیین‌نامه نسبت به تهیه نقشه حد بستر و حریم اقدام نماید». به عبارت دیگر نقشه‌ی حد بستر و حریم دریای خزر می‌باید در سال ۱۳۹۰ تهیه و به دولت تحویل می‌شد تا علامت‌گذاری آن با کمک وزارت جهاد کشاورزی انجام گیرد. اما این کار صورت نگرفت. در دولت یازدهم نیز در عمل کاری از پیش نرفت و همان روال دولت دهم کماکان به قوت خود باقی ماند. اما در اواخر این دولت هیات وزیران در ۲۴ اردیبهشت ۱۳۹۶ مصوبه‌ی جدیدی در ارتباط با تهیه نقشه و علامت‌گذاری حد بستر و حریم دریا به این صورت تصویب کرد: «وزارت نیرو موظف است تا پایان برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران [یعنی تا سال ۱۴۰۰] نسبت به تهیه نقشه حد بستر تالابها، دریاچه‌ها و علامت‌گذاری حد بستر و اراضی مستحدث تالابها به نحوی که مبین حریم آنها باشد، اقدام و نسخه‌ای از نقشه‌های تهیه شده را برای اعمال وظایف قانونی در اختیار وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری)، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دهد». بدین تریب تاریخ جدید برای تهیه نقشه‌ی حد بستر و حریم دریای خزر و علامت‌گذاری آن یعنی سال ۱۴۰۰ تعیین شده است که معلوم نیست تا چه اندازه نهادهای مسئول و موظف شده بدان پایبند باشند.

تجزیه و تحلیل؛ تعیین حریم برای دریای خزر (ثابت یا پویا)

حریم دریاها در همه جای جهان از طرف دولت‌ها تعیین و حفاظت می‌شود. چرا که این حریم به مثابه‌ی یک عرصه‌ی عمومی نه فقط برای شهروندان یک کشور، «حقی بر ساحل دریا» ایجاد می‌کند بلکه به عنوان میراث اکولوژیکی، می‌تواند عرصه‌ی حریمی مطمئن برای حیات تجدیدپذیر آبریان این دریا نیز محسوب شود. از این رو در دنیای جدید هم برای گردشگری عمومی، هم برای فعالیت‌های اقتصادی و تجاری و هم به ویژه برای خانه‌ی دوم و استفاده‌ی «گردشگر-مالکان»، بالاترین تقاضا برای تصاحب زمین‌های این پهنه به وجود آمده است. مورد اخیر به ویژه در دو دهه‌ی اخیر در سواحل دریای خزر رواج روزافزونی یافته است. بنابراین اگر در واقع شان نزول حریم دریا، نقطه‌ی عزیمت برای حفاظت از عرصه‌ی عمومی، میراث اکولوژیکی و حیات تجدیدپذیر آن

باشد، پرسش این است که حریم دریای خزر (که در اینجا موضوع مورد بحث ماست) چه پهنه‌ای را باید در بر بگیرد؟ این پرسش به ویژه امروز از اهمیت مهم برخوردار است. زیرا پرسش مهم‌تری نیز پیش روی ما می‌گذارد و آن این است که آیا با توجه به وضعیت حرکت آب این دریا که در مجموع پسرانه است، حریم این دریا را همان‌گونه که تقریباً تمام مجریان تصور می‌کنند باید به صورت یک عرض ثابت و غیر قابل تغییر که برای بیش از ۵۰ سال قبل برای آن تعیین شده در نظر گرفت؟ یا این که متناسب با پسروری این دریا، عرض حریم دریای خزر باید متغیر و پویا باشد؟ این پرسش‌ها بسیار مهم هستند و به همین دلیل کوشش شده در اینجا به این پرسش‌ها پاسخ داده شود.

چنان که پیش‌تر نیز گفته شد، حریم دریای خزر در اولین قانون مربوط به اراضی ساحلی در سال ۱۳۴۶ خورشیدی تعیین شد. در اینجا برای اهمیت آن مجددن ماده‌ی ۳- آن قانون یادآوری می‌شود: «حریم دریای خزر ۶۰ متر از آخرین نقطه مد خواهد بود. این حریم قابل تملک خصوصی نیست و مشمول ماده ۲۴ قانون مدنی است ولو آنکه متصرفین این قبیل اراضی اسناد مالکیت در دست داشته باشند. ولی استفاده از حریم مزبور برای ایجاد تأسیسات بندری و گمرکی و نظامی و تأسیسات شرکت سهامی شیلات و سایر تأسیسات ضروری دولتی که جنبه اختصاصی نداشته و مورد استفاده عموم قرار بگیرد طبق آیین‌نامه اجرایی این قانون مجاز می‌باشد». چنان که پیداست محدوده‌ی حریم دریا به طور کلی و دریای خزر به طور خاص برای استفاده‌های عمومی چنان واجد اهمیت بود که در ۵۰ سال پیش (از ۱۳۴۶ تا ۱۳۹۶) نیز قانون تاکید کرده است که اگر حتی حریم در تصرف مالکین باشد و آن‌ها برای این اراضی، سند مالکیت نیز در دست داشته باشند، نمی‌توانند آن را تصاحب کنند^۱ و تصرف آن‌ها مشمول ماده ۲۴ قانون مدنی ایران می‌شود که در آن اموال عمومی را نمی‌توان تصاحب کرد.^۲ در ماده‌ی ۵- قانون اراضی ساحلی مصوب ۱۳۴۶ نیز برای دسترسی به حریم دریا و سواحل آن جهت استفاده‌ی عمومی (و نه خصوصی)، تاکید شده بود که دولت مکلف است مسیرهای دسترسی به ساحل را با عرض حداقل ۹ متر به فاصله‌ی هر شش کیلومتر ایجاد کند و چنان‌چه این جاده‌ی دسترسی به حریم دریا به املاک خصوصی برخورد نماید، دولت می‌تواند طبق مقررات مربوط به ایجاد راه‌ها اقدام نماید که در آن بر حق حاکمیت

۱. همین مضمون بعدها در قانون اراضی مستحدث و ساحلی در سال ۱۳۵۴ نیز در ماده‌ی ۷- آن قانون به تصویب رسید.

۲. ماده‌ی ۲۴- قانون مدنی ایران مصوب ۱۳۲۳ چنین است: «هیچکس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده‌ی عموم است و مالک خاص ندارد از قبیل پلها و کاروانسراها و آب انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدان گاههای عمومی تملک کند. و همچنین است قنوات و چاهائی که مورد استفاده‌ی عموم است». حالا در قانون اراضی ساحلی گفته می‌شد که حریم دریاها و از جمله دریای خزر نیز در زمره‌ی اموالی است که «مورد استفاده‌ی عموم است» و باید در تصرف دولت باشد.

دولتی تاکید شده است: «ماده ۵ - دولت مکلف است از نزدیکترین جاده اصلی به دریا راه‌های فرعی عبور و مرور تا حریم دریای خزر در محل‌های مناسب ایجاد نماید. فاصله‌ی این راه‌های فرعی از یکدیگر نباید از شش کیلومتر بیشتر و عرض آنها از نه متر کمتر باشد. در صورتی که برای احداث راه‌های مزبور استفاده از اراضی ملکی اشخاص ضرورت داشته باشد و یا احتیاج به تخریب ساختمان یا تصرف قسمتی از باغات یا اراضی مزروعی پیدا شود، دولت می‌تواند طبق مقررات مربوط به ایجاد راه‌ها اقدام نماید». با توجه به مفاد دیگری که در این قانون آمده، می‌توان به آشکار دید که روح قانون در دفاع از استفاده‌ی عمومی از اراضی مستحدث، ساحلی و به ویژه حریم دریا به طور کلی و حریم دریای خزر به طور خاص است.

در قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب سال ۱۳۵۴ نیز بر محدوده‌ی حریم ۶۰ متری دریای خزر دوباره تاکید و برای آن تعاریف دقیق‌تری تعیین شد. در بند «د» ماده ی-۲ این قانون، برای تمام سواحل دریاها از جمله دریای خزر حریم ۶۰ متری در نظر گرفته شد: «د - عرض حریم دریای خزر «شصت متر» از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۴۲ و عرض حریم دریاچه رضاییه [ارومیه] شصت متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۵۳ و عرض حریم خلیج فارس و دریای عمان شصت متر از آخرین نقطه مد می‌باشد». قانونگذار سپس در تبصره‌ی همین ماده از قانون تاکید می‌کند که «اراضی مستحدثی که بعد از تصویب این قانون [در تیر ماه سال ۱۳۵۴] ایجاد می‌شود به عرض حریم مذکور اضافه خواهد شد» (همه جا تاکید از ماست). این نکته مهم است. یعنی عرض حریم دریای خزر (یعنی تنها آب‌هایی که در آن زمان در حال عقب نشینی و ایجاد اراضی مستحدث بود)، طبق قانون، اراضی مستحدث ثابت نیست بلکه پویاست و در نتیجه از منظر این قانون در طول دوره‌ای که سطح دریای خزر در حال پایین رفتن و ایجاد اراضی مستحدث باشد، باید بر عرض حریم دریا افزوده شود. این همان نکته‌ای است که در این مقاله بر آن تاکید شده و می‌شود. متأسفانه امروزه تمام مسئولین به دلیل عدم توجه دقیق به نص صریح قانون و روح آن با وجود عقب‌نشینی مستمر در سال‌های اخیر، باز هم از عرض ۶۰ متری حریم دریای خزر سخن می‌گویند.

- حریم ۶۰ متر و ضوابط کاربری و ساخت و ساز

قانون‌گذار تنها به مالکیت حریم و تصاحب غیر قانونی آن توسط افراد حقیقی یا حقوقی توجه نکرده بلکه به تخریب احتمالی این عرصه در اثر ساخت و ساز و دیگر فعالیت‌ها نیز توجه نشان داده است. از این رو در ماده-۷ قانون اراضی مستحدث ضمن تکرار مفاد قانون اراضی ساحلی ۱۳۴۶ و ضمن آن که با تاکید گفته است که پهنه‌ی حریم ۶۰ متری دریا به هیچ‌وجه قابل تملک نیست، در

همین پهنه تنها احداث ساختمان دولتی و آن هم ساختمان‌هایی ضروری که جنبه اختصاصی نداشته باشد با رعایت آیین‌نامه اجرایی قانون مجاز دانسته است: «ماده ۷- حریم منابع مندرج در ماده- ۲ [حریم ۶۰ متر] قابل تملک و تصرف خصوصی نیست ولو آن‌که متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند، ولی استفاده از حریم مزبور برای ایجاد تأسیسات ضروری دولتی که جنبه اختصاصی نداشته باشد با رعایت مقررات آیین‌نامه اجرایی این قانون و تصویب‌هیأت وزیران مجاز می‌باشد.

تبصره - ایجاد اسکله برای دسترسی به دریا به منظور استفاده از تأسیسات تفریحی ساحلی یا تعمیرگاه‌های دریایی متعلق به بخش خصوصی براساس طرحی که بر حسب مورد توسط وزارت اطلاعات و جهانگردی با وزارت راه و ترابری پیشنهاد و به تصویب وزارت کشاورزی و منابع طبیعی می‌رسد با اخذ اجازه‌بها مجاز می‌باشد.»

ماده- ۸ نیز تکلیف ساختمان‌های احداث شده در حریم و داخل دریا را به عهده‌ی وزارت کشاورزی نهاده است. به ترتیب زیر: «ماده ۸ - وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز است تأسیساتی را که در حریم یا داخل دریا یا دریاچه‌ها ایجاد شده است به ترتیبی که در ماده ۱۲- این قانون مقرر شده، خریداری نماید و تا زمانی که خریداری نشده است از متصرفین حق‌الارض دریافت کند. مبدأ محاسبه و مطالبه حق‌الارض، [تاریخ] ۴۲.۷.۱۳ می‌باشد مگر این‌که تأسیسات بعد از تاریخ مذکور احداث شده باشد که در این صورت تاریخ ایجاد تأسیسات مبدأ مطالبه حق‌الارض خواهد بود.

سازمان‌های دولتی از لحاظ پرداخت حق‌الارض مشمول این ماده نیستند. منظور از تأسیسات در این ماده، هر نوع ساختمان یا اسکله یا توقفگاه و یا گردشگاه‌های دریایی و یا خطوط لوله برای بردن آب از دریا می‌باشد، اجازه مندرج در این ماده مانع مراجعه سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور به مراجع قضایی جهت تحصیل حکم خلع ید و قلع بنای اشخاص در حریم نیست.»

چنان‌که پیداست اگر چه آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون تا سال‌ها بعد به تصویب نرسیده لیکن خود قانون به اندازه‌ی کافی شفاف و روشن است و اگر اراده‌ی در مجریان وجود داشت و درک پوپولیستی از حاکمیت قانون در میان نبود، می‌توانست ابزار مهمی برای جلوگیری از تخلفات گسترده‌ای باشد که در طول سال‌های بعد هم از طرف افراد حقیقی و هم افراد حقوقی اتفاق افتاد.

- مجازات برای برداشت شن و ماسه و تخریب در اراضی حریم

یکی از تخلفات گسترده و بسیار مشکل‌ساز در سال‌های اخیر، برداشت غیرمجاز از شن و ماسه‌های حریم دریا و مصب رودخانه‌هایی است که به دریای خزر می‌ریزد. در قانون اراضی مستحدث مصوب

۱۳۵۴، برداشت شن و ماسه و هرگونه تجاوز و تخریب اراضی مستحدث و همین‌طور اراضی ساحلی کشور را مستوجب مجازات و حبس تا سه سال دانسته و به صورت زیر بر آن تاکید کرده است: «ماده ۱۱ - هر کس به قصد تصرف به اراضی مستحدث و ساحلی متعلق به دولت و حریم دریا و دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور تجاوز کند و یا اراضی مزبور را با برداشت شن و ماسه و خاک و سنگ تخریب نماید به حبس جنحه‌ای تا سه سال و خلع ید محکوم خواهد شد. وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مکلف است به محض اطلاع به وسیله گارد جنگل و مأمورین خود رفع تجاوز کند و مراتب را برای رسیدگی به موضوع و تعقیب کیفری کتباً به دادسرای محل اعلام نماید. اعیانی که در عرصه مورد تجاوز احداث شود به حکم دادگاه جزایی به نفع دولت ضبط یا قلع بنا خواهد شد.»

چنان که پیداست اگرچه قانون اراضی مستحدث و ساحلی دیگر امروز برای مسایل پیش آمده به اندازه‌ی کافی کار ساز نیست و لازم است «قانون ساحل» دیگری با اتکا به تجارب به دست آمده و شرایط امروزی تدوین و تصویب شود لیکن چنانچه همین قانون نیز اجرا می‌شود و یا در حال حاضر به درستی اجرا شود، از بسیاری از دشواری‌های پیش آمده در سواحل منحصر به فرد دریای خزر پیش‌گیری به عمل خواهد آمد.

- عقب نشینی سریع دریا و خطر تکرار تصرف حریم و اراضی مستحدث

برای نخستین بار پس از ۲۲ سال بعد از انقلاب اسلامی بود که در فصل دوازدهم قانون برنامه پنجساله‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی که در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب رسید، در بخش «سیاست‌های زیست محیطی» به حریم دریای خزر اشاره شد. بر طبق بند «ه» ماده‌ی ۱۰۴ این قانون، آمده است که: «به‌منظور جلوگیری از آلودگی و ساماندهی ساحل دریای خزر، دولت موظف است نسبت به آزادسازی حریم دریا اقدام نماید». این قانون زمانی به تصویب رسید که تقریباً چهار سال بود که پیشروی دریای خزر متوقف شده و این دریا به آرامی در حال عقب نشینی بود. در این قانون اشاره‌ای به حریم ۶۰ متر نشده و تنها گفته شده است که دولت موظف است که نسبت به آزادسازی حریم دریای خزر اقدام کند. به نظر می‌رسد که پیش فرض این قانون این بود که در قوانین سال ۱۳۴۶ و ۱۳۵۴ عرض حریم به لحاظ قانونی تعیین شده و امر مکلف در قانون مشخص است. با این حال به اتکای این بند از قانون برنامه‌ی سوم، اقدام مهمی در ارتباط با حریم دریای خزر و به ویژه آزادسازی آن انجام نشد و گزارشی نیز از طرف دولت ارائه نشد. هر چند گفته می‌شود که سازمان بنادر و کشتیرانی وقت (سازمان بنادر و دریانوردی کنونی) برای تحقق همین اشاره‌ی قانون در برنامه‌ی پنجساله‌ی سوم، طرح «مدیریت یکپارچه‌ی مناطق ساحلی» موسوم به ICZM را در دستور کار قرار داد اما این

طرح نیز تنها از سال ۱۳۸۳ بود که به طور عملی در دستور کار قرار گرفت. به ویژه باید یادآوری کرد که از قانون برنامه‌ی چهارم بود که برای نخستین بار از «مدیریت یکپارچه‌ی سواحل» در قوانین و مصوبه‌های قانونی در ایران سخن به میان آمد.

چنان که می‌دانیم عقب‌نشینی دریای خزر از اوایل دهه‌ی ۱۳۸۰ روند سریع‌تری به خود گرفت و به نظر می‌رسد به همین دلیل بود که در قانون برنامه‌ی چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) که می‌باید در پنج‌ساله‌ی ۱۳۸۴-۱۳۸۸ به اجرا درآید، با تأکید بیشتری در ماده‌ی ۶۳- قانون به این موضوع پرداخته شد. در ماده‌ی ۶۳- قانون برنامه‌ی چهارم آمده بود: «دولت موظف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم [پایان سال ۱۳۸۴]، به منظور ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل که متضمن اقدام‌های ضروری همچون: تعیین و آزادسازی حریم، استقرار مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی و دریانوردی، صیادی و آبرزی پروری، بازبینی و اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات را همراه با تعیین مسئولیت دستگاه‌های ذی‌ربط در زمینه سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت، تدوین نماید.

تبصره- دولت موظف است کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را به شکلی ساماندهی نماید که تا پایان برنامه چهارم [سال ۱۳۸۸]، عقب‌نشینی شصت (۶۰) متر حریم دریا صددرصد (۱۰۰٪) انجام پذیرد. آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور، جهاد کشاورزی، راه و ترابری، نیرو و عبدالزوم سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید» (تاکید از ماست). چنان که پیداست در قانون گفته شده که دولت باید در پایان سال اول برنامه‌ی چهارم یعنی تا پایان سال ۱۳۸۴ طرح جامع ساماندهی سواحل را تدوین نماید که از جمله اهداف آن باید «تعیین و آزادسازی حریم» باشد. اگر فرض کنیم که قانون‌گذاران دقیقن به واژه‌ی «تعیین» در این ماده‌ی قانونی توجه و دقت تخصصی کافی داشته، باید همچنین فرض کنیم که آنان آگاه بودند که با پیشروی آب دریای خزر تا سال ۱۳۷۵ به میزان ۲.۵ متر نسبت به سال ۱۳۵۷ بر ارتفاع سطح دریای خزر افزوده شده است. بنابراین می‌توان فرض کرد که قانونگذار دقیقن وقوف لازم بر اجرای قانون اراضی مستحدث و ساحلی در سال ۱۳۵۴ داشته که در آن اراضی حریم دریای خزر به طور مشخص و روشن و با توجه به رقوم اعلام شده در آن تعیین شده و تصاحب و تصرف آن نیز حتی با وجود داشتن سند مالکیت ممنوع بوده بود.

– رقوم ۱۳۴۲ سطح دریا و احکام قانونی اراضی مستحدث ۱۳۵۴

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

تبصره ۱ – وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مکلف است حداکثر ظرف پنج سال از تاریخ تصویب این قانون حدود آن قسمت از حریم و اراضی مستحدث دریای خزر را که تاکنون علامتگذاری نشده و نیز حریم و اراضی ساحلی خلیج فارس و دریای عمان و دریاچه رضاییه را شناسایی و نقشه‌برداری و با نصب علائم مشخص نماید، این حد پس از تشخیص از لحاظ حریم با اراضی مستحدث یا ساحلی قطعی است، اراضی مستحدثی که بعد از تصویب این قانون ایجاد می‌شود به عرض حریم مذکور اضافه خواهد شد. هزینه انجام کار براساس طرحی که از طرف سازمان جنگلها و مراتع کشور تهیه و به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌شود توسط سازمان برنامه و بودجه تأمین و از محل اعتبارات مربوطه تأدیه خواهد شد» (تاکید از ماست).

چنان که می‌دانیم محدوده‌های حریم و اراضی مستحدث که در این قانون اعلام شده، هیچ وقت علامت‌گذاری و روی زمین تعیین نشد. بر طبق قانون می‌باید تا سال ۱۳۵۹ تمام محدوده‌ی حریم و اراضی مستحدث با نصب علائم مشخص می‌شد. اما نکته‌ی مهمی که در تبصره‌ی این قانون گفته شده این است که «اراضی مستحدثی که بعد از تصویب این قانون [تیرماه ۱۳۵۴] ایجاد می‌شود به عرض حریم مذکور اضافه خواهد شد». این نکته مهم است. چرا که قانون‌گذار احتمالاً پیش‌بینی کرده بود که دولت و دستگاه‌های مسوول در تعیین حریم و علامت‌گذاری آن مسامحه‌ی تعمدی یا غیر تعمدی خواهند داشت. بنابراین در قانون تاکید شده است که با توجه به رقوم اعلام شده (رقوم بندر مهم دریای خزر یعنی بندر انزلی در این زمان)، حد حریم به طور کامل روی زمین روشن و قابلیت تعیین مرز داشت. تعیین و علامت‌گذاری ضمن آن که زمین‌های مستحدث جدید را مشخص می‌کرد (که متعلق به دولت بود)، همچنین این زمین‌ها در درجه‌ی نخست به اراضی حریم و به طور اولی به اراضی مستحدث نیز افزوده می‌شد. بدین ترتیب قانونگذار به صراحت در این قانون گفته است که ۶۰ متر حریم دریا تنها در زمان تصویب قانون به عنوان پایه‌ی عرض حریم تعیین

شده و چنانچه در طول زمان، دریای خزر عقب نشینی کند و اراضی مستحدث جدیدی ایجاد شود، در آن صورت بر عرض حریم افزوده خواهد شد. این همان چیزی است که ما آن را «حریم پویا» نامیده‌ایم. چنان که پیش‌تر نیز گفته شد، در قانون اراضی ساحلی مصوب سال ۱۳۴۶ نیز عرض حریم دریای خزر ۶۰ متر تعیین شده بود. بنابراین حتی می‌توان گفت که عرض حریم ۶۰ متر در دهه‌ی ۱۳۴۰ نیز تعیین شده بود.

– مالکیت زمین و قانون اراضی مستحدث

اما قانون اراضی مستحدث در ارتباط با سطح رقوم دریا در سال ۱۳۴۲ و مالکیت اراضی مستحدث در سواحل دریای خزر چه احکامی صادر کرده است؟ بررسی احکام این قانون از این نظر مهم است که می‌تواند قدیم‌ترین احکام در ارتباط با موضوع چالش برانگیز مالکیت زمین در سواحل دریای خزر را مشخص کند. ماده‌ی ۳- قانون اراضی مستحدث به همین موضوع مهم پرداخته و حکم زیر را صادر کرده است: «ماده‌ی ۳- کلیه اراضی مستحدث کشور متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند و در صورتیکه نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت شده باشد آن درخواست باطل و ادارات ثبت محل مکلفند تقاضای ثبت اراضی مزبور را از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا سایر سازمان‌های دولتی که در آنها تصرفاتی دارند با تأیید وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بپذیرند».

تبصره ۱- اراضی مستحدث دریای خزر که از طرف اشخاص تقاضای ثبت شده و تا تاریخ ۱۳۰۷ . ۱۳۴۲ (ملک به نام آنها در دفتر املاک - ۱۳۰۷ . ۱۳۴۲) موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۱۷۲۰ به ثبت رسیده و یا حکم قطعی مالکیت به نفع اشخاص تا تاریخ مذکور صادر شده باشد از مقررات این ماده مستثنی است.

تبصره ۲- تبصره بند ۹ ماده یک قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع منحصراً مربوط به دریای خزر بوده و کماکان قابل اجرا است (تاکید از ماست)^۱.

۱. تبصره‌ی بند- ۹ ماده‌ی ۱- قانون حفاظت و بهره‌برداری جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۶ که در این قانون به آن اشاره شده به این شکل در قانون آمده است: «تبصره - آن قسمت از اراضی ماسه‌ای ساحلی دریا تا حدود ۳۰۰ متر از حریم دریا مشروط بر آنکه از جاده ساحلی تجاوز نکند ولو آنکه واجد شرایط فوق باشد مشمول تعریف اراضی جنگلی و مرتع (مشجر و غیر مشجر) نخواهد بود». لازم است یادآوری شود که در بند - ۸ ماده ی - ۱ یعنی بند قبل از بند - ۹ ماده‌ی ۱- این قانون، اراضی مشجر و غیر مشجر تعریف شده است. بنابراین در اینجا «شرایط فوق» معطوف به این تعریف است.

دو نکته در این ماده از قانون روشن شده و مهم است. نکته‌ی نخست این است که فقط تملک اراضی در محدوده‌ی حریم ۶۰ متر نیست که باید تا تاریخ ۱۳ مهر ماه ۱۳۴۲ انجام شده باشد تا مالکیت آن برای متصرف مشروعیت پیدا کند بلکه مفاد این قانون ناظر برای املاک در کل اراضی مستحدثی است که در این قانون تعریف شده و چنان که پیش‌تر نیز گفته شد در آن طبق تعریف، اراضی سواحل دریا تا یک و نیم متر ارتفاع بالاتر از رقوم سطح دریا در سال ۱۳۴۲ به عنوان اراضی مستحدث نامیده شد (البته در قانون گفته شده که هر جا این مرز به جاده‌ی ساحلی برخورد نماید، مرز قطعی اراضی مستحدث همان جاده‌ی ساحلی خواهد بود). دوم این که فقط املاکی که تا تاریخ ۱۳ مهر ماه ۱۳۴۲ به ثبت رسیده و یا حکم قطعی مالکیت به نفع اشخاص صادر شده باشد، مالکیت آنها به رسمیت شناخته می‌شود. در غیر این صورت طبق قانون اراضی واقع در محدوده‌ی اراضی مستحدث تعریف شده متعلق به دولت بوده است. اما برای همین رسمیت مالکیت استثنایی در بخشی از اراضی مستحدث نیز ضوابطی تعیین شده که در ماده‌ی ۶ - قانون آمده است: «وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز است عرصه‌ی اعیان و محوطه‌های ساختمان‌هایی را که تا تاریخ ۳۰ . ۵ . ۱۳۴۶ از طرف اشخاص در اراضی مستحدث متعلق به دولت در کرانه‌ی دریای خزر ایجاد و احداث شده به صاحبان آنها اجاره دهد و یا بفروشد. بهای عرصه و اجاره بها به ترتیب مذکور در ماده ۱۲ این قانون تعیین می‌گردد.

تبصره ۱- در صورتیکه صاحبان اعیان ظرف ضرب‌الاجلی که از طرف وزارت کشاورزی و منابع طبیعی تعیین و ابلاغ یا آگهی می‌شود و از سه ماه کمتر و از یکسال بیشتر خواهد بود حاضر به خرید یا اجاره 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 یا مأمورین انتظامی از متصرف خلع ید خواهد شد».

تفصیل بررسی همه‌ی مفاد این قانون در این جا در حوصله‌ی این بحث نیست و از جزئیات بیشتر قانون صرف‌نظر شده است. اما می‌خواهیم نتیجه‌گیری کنیم که ضابطه‌ی مالکیت در محدوده‌ی اراضی مستحدث که بسیار وسیع‌تر از اراضی حریم ۶۰ متر دریاتعریف شده، ناظر بر تامین منافع عمومی احکام این قانون خواهد بود. به عبارت دیگر روح قانون در همه‌ی مفاد آن ناظر بر حفظ حقوق عمومی یا دولتی است. اگر بپذیریم که در این محدوده، قانون بر استفاده از احداث

۱. قانون اراضی ساحلی در ۲۵ . ۵ . ۱۳۴۶ به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و به نظر می‌رسد که تعیین این تاریخ معطوف به تصویب آن قانون باشد.

تاسیسات عمومی تاکید ویژه داشته و همه جا بر آن تاکید کرده و همچنین تصاحب افراد حقیقی را بر این اراضی مجاز ندانسته و بر عکس تنها بر استفاده‌ی عمومی و احداث تاسیسات عمومی تاکید داشته، می‌توان گفت که قانون در مجموع به نفع «حق بر ساحل عموم مردم بر دریا» مهر تایید و تاکید گذاشته است.

– حریم دریای خزر و قوانین موجود

پس از پیروزی انقلاب اسلامی هیچکدام از دو قانون ۱۳۴۶ و ۱۳۵۴ لغو نشده‌اند و بنابراین هنوز از اعتبار لازم اجرایی برخوردار هستند. با این توضیح پرسش مقدر این خواهد بود که آیا قوانین موجود در پس از انقلاب حد ثابتی از حریم دریا برای مسئولان اجرایی تعیین کرده است؟ اگر قانون حدّ معینی برای حریم تعیین کرده آیا این حد باید ثابت باشد یا چنان که در قانون اراضی مستحدث نیز گفته شده از تاریخ تصویب قانون چنان چه دریا عقب نشینی کند، زمین‌های ساحلی، زمین‌های مستحدث محسوب شده و باید به عرض حریم افزوده شود؟

چنان که پیش‌تر نیز گفته شد، مهم‌ترین قانونی که در ارتباط با حریم دریای خزر در بعد از انقلاب تدوین شده، همان ماده‌ی – ۶۳ قانون برنامه‌ی چهارم بود که در آن تاکید شده بود که «آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور، جهاد کشاورزی، راه و ترابری، نیرو و عندالزوم سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

آیین‌نامه‌ی این ماده از قانون برنامه‌ی چهارم در ۲۳ . ۲ . ۱۳۸۶ به تصویب دولت رسید و دولت را مکلف به تهیه‌ی سند ساماندهی سواحل کشور کرد. در ماده‌ی – ۲ این آیین‌نامه آمده بود که: «طرح جامع ساماندهی سواحل کشور سندی است فرابخشی، که با هدف جلوگیری از تخریب و آلودگی سواحل، توسعه پایدار در مناطق ساحلی، تضمین حق بهره‌برداری عمومی از سواحل و ساماندهی استفاده از سواحل کشور با اولویت سواحل دریای خزر متضمن تعیین و آزادسازی حریم، تعیین ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی، دریاوردی، صیادی و آبی‌پروری و فراهم‌سازی توسعه صنعت گردشگری، بازبینی، اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات واستقرار مدیریت یکپارچه براساس اقدامات مشروح در این آیین‌نامه که توسط وزارت مسکنو شهرسازی ظرف یکسال تهیه و به تأیید کارگروه موضوع ماده (۳) این آیین‌نامه‌ی رسد».

این آیین‌نامه سپس برای سازمان حفاظت محیط زیست، جهاد کشاورزی، وزارت نیرو، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت راه، و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تکالیفی تعیین کرد تا برنامه‌های خود را در ارتباط با سواحل دریای خزر تهیه و تدوین کرده و به کارگروه موضوع ماده‌ی – ۳

همین آیین نامه ارایه نمایند. ماده‌ی -۳ این آیین نامه وظیفه داشت پس از دریافت برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی، این برنامه‌ها را تلفیق و به دولت ارایه نماید: «ماده ۳- تأیید طرح جامع ساماندهی سواحل کشور (بعد از تلفیق طرح‌ها و برنامه‌های ارسالی دستگاه‌ها توسط وزارت مسکن و شهرسازی) بر عهده کار گروهی مرکب از اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و استانداران استان‌های ساحلی است و اصلاح قوانین و مقررات در موارد لازم جهت طی مراحل قانونی به مراجع ذیربط ارایه می‌گردد. مسؤلیت کار گروه یاد شده بر عهده وزیر مسکن و شهرسازی است.

تبصره - تصویب طرح مذکور به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وزرای عضو شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تفویض می‌گردد. ملاک تصمیم‌گیری در خصوص اختیارات یاد شده موافقت اکثریت وزرای عضو شورای مذکور است و مصوبات مزبور در صورت تأیید رییس جمهور، با رعایت ماده (۱۹) آیین نامه داخلی هیئت دولت قابل صدور می‌باشد». تا جایی که نگارنده اطلاع دارد، برنامه‌های بخشی اعلام شده در آیین نامه‌ی فوق هیچ‌گاه به صورت کامل تهیه نشد و در نتیجه تلفیقی نیز تحت عنوان ساماندهی سواحل به سرانجام نرسید و بنابراین هیچ سند تلفیقی نیز تحت عنوان سند ساماندهی سواحل تهیه نشد.

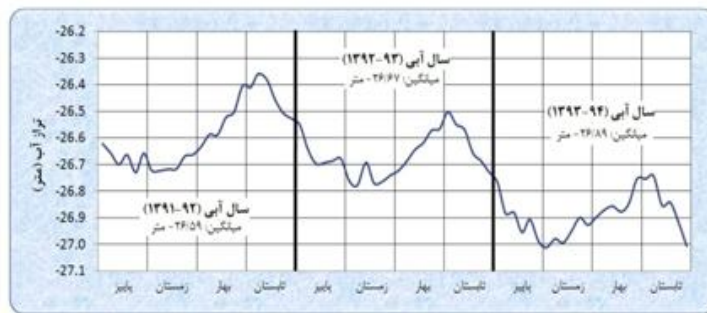
در تبصره‌ی ۱ - ماده‌ی -۴ همین آیین نامه همچنین تأکید شده بود: «وزارت نیرو مکلف است ظرف یک ماه آخرین نقطه پیشروی آب دریا [خزر] را براساس داده‌های ثبت شده پنجاه سال اخیر، تعیین و به طور رسمی به استانداری‌ها اعلام نماید». و در تبصره‌ی ۲ - همین ماده از آیین نامه نیز تأکید شده بود که: «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات وابسته به دولت موظفند تا پایان برنامه چهارم توسعه کشور، فاصله ۶۰ متر از محل تراز تعیین شده و ماقبل آن تا دریا را آزاد نمایند. تأسیساتی که الزاماً برای انجام وظایف قانونی باید در محدوده یاد شده باقی بمانند، از شمول این تبصره مستثنی می‌باشند». و در تبصره‌ی ۳ - نیز گفته شده بود که: «هرگونه ساخت و ساز و مستحذات و تغییر کاربری در محدوده یاد شده [۶۰ متر] (به استثنای مواردی که قانوناً مجاز شناخته شده است) ممنوع است».

هر چند در تبصره‌ی ۲ - محدوده‌ی «فاصله ۶۰ متر از محل تراز تعیین شده» به طور روشن بیان نشده و مشخص نیست که تراز تعیین شده ارجاع به کدام رقوم است، اما این نکته روشن است که طبق قانون برنامه‌ی چهارم مصوب ۱۳۸۳ و آیین نامه‌ی مصوب مربوطه در ۱۳۸۶ دست کم حریم ۶۰ متری دریای خزر می‌باید توسط مسئولان کشور دست کم بر مبنای خط ساحل موجود آزاد می‌شد. پیداست در این محدوده‌ی ۶۰ متری اگر کسی ادعایی برای مالکیت داشت می‌باید ادعای خود را بر اساس قانون اراضی مستحدث و ساحلی و ثبت آن در مراجع ثبتی تا مهر سال

۱۳۴۲ اعلام می‌کرد. در غیر این صورت از سال ۱۳۸۴ یعنی سال اجرای برنامه‌ی چهارم، خط تراز ساحلی (خط برخورد آب دریای خزر با خشکی) مبنای تعیین عرض ۶۰ متر برای حریم طبق قانون تعیین شده است. این نکته در بررسی ما بسیار مهم است. از این رو مستلزم توضیح بیشتری است. در دهه‌ی ۱۳۷۰ که اوج پیشروی آب دریای خزر اتفاق افتاد، عقب نشینی آب این دریا سال-هاست که ادامه یافته و به جز در اواخر سال ۱۳۹۵ و اوایل سال ۱۳۹۶ با اندکی پیشروی به عقب-نشینی خود ادامه داده است. در همین رابطه مدیر مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر در آذر سال ۱۳۹۲ هشدار داده بود که: «احتمال ادامه روند کاهش تراز آب دریای خزر وجود دارد و کاهش ۸۰ سانتیمتری تراز آب دریای خزر طی ۱۷ سال اخیر [یعنی از سال ۱۳۷۵] را نمی‌توان به عنوان افت و خیزهای معمولی دریا دانست و احتمال ادامه کاهش تراز آب به عنوان دور جدیدی از ویژگی‌های نوسانی دریای خزر را نباید از نظر دور داشت». او در همین رابط تأکید کرده بود که: «با توجه به اعلام حد بستر دریای خزر (تراز ۲۴۰۷- متر) از سوی وزارت نیرو و لزوم حفظ و حراست آن از سوی شرکت‌های آب منطقه‌ای شمال کشور، لازم است طرح تهیه نقشه حد بستر و حریم دریای خزر و علامت‌گذاری سواحل با جدیت اجرا شود، زیرا به دلیل کاهش تراز آب دریا، تجاوز به حریم دریا افزایش خواهد یافت». وی تصریح می‌کند: «ضروری است تمام طرح‌ها و برنامه‌های راهبردی دولت در سواحل جنوبی دریای خزر با رویکرد به ویژگی‌های نوسانی دریای خزر و روند کاهش تراز آب در سال‌های اخیر مهندسی و عملیاتی شود. مدیر مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر ادامه داد: در این پروژه با انجام عملیات نقشه‌برداری زمینی در نوار ساحلی، نقشه‌های حد بستر و حریم و کاربری اراضی ساحلی با مقیاس ۱:۲۰۰۰ تهیه و پس از آن، این حدود بر روی زمین علامت‌گذاری می‌شوند».

مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر در سال بعد یعنی در تاریخ ۱۷ آذر ماه ۱۳۹۳ نیز مجدداً اعلام کرد که: «براساس تحلیل داده‌های دریافتی از ایستگاه‌های ترازسنجی مستقر در بندر انزلی، بندر نوشهر، بندر امیرآباد و بندر ترکمن (آشوراده)، میانگین تراز آب دریای خزر در سال آبی گذشته (۹۳-۱۳۹۲) برابر منفی ۲۶/۶۷ متر است که در مقایسه با سال آبی پیش از آن ۸ سانتیمتر و در قیاس با چهار سال پیش ۴۲ سانتیمتر کاهش نشان می‌دهد». طبق گزارش دیگری که همین مرکز در سال آبی ۹۳-۹۴ (مهر ۹۳ تا مهر ۹۴) اعلام کرده نشان می‌دهد که سطح دریای خزر بازمهم پایین‌تر رفته و به سطح ارتفاعی منفی ۲۶/۸۹ متر رسیده است.

یعنی ۲۲ سانتیمتر از سال قبل پایین‌تر رفته است. احتمالاً این شدیدترین افت سالانه‌ی سطح آب دریای خزر در طول بیست سال اخیر بوده است. در نمودار (۱) این روند کاهش در طی سه سال آبی ۱۳۹۱-۱۳۹۲، ۱۳۹۲-۱۳۹۳ و ۱۳۹۲-۱۳۹۴ نمایانده شده است.



نمودار ۱- روند کاهشی آب دریای خزر در سه سال آبی متوالی از مهر ۱۳۹۱ تا مهر ۱۳۹۴ (www.csnrc.ir)

چنان‌که پیداست میانگین سطح آب از منفی ۲۶.۵۹ متر در مهر سال ۱۳۹۱ به منفی ۲۶.۸۹ متر در مهر سال ۱۳۹۴ رسیده یعنی در مجموع ۳۰ سانتی متر کاهش یافته است. بدین ترتیب ما اکنون طبق داده‌های ثبت شده توسط وزارت نیرو و به ویژه مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر می‌دانیم که از نیمه‌ی دهه‌ی ۱۳۷۵ تا نیمه‌ی دهه ۱۳۹۰ پسروری آب دریا خزر به طور مستمر ادامه یافته است. به طوری که بیش از یک متر یا به طور دقیق یک متر و بیست سانتی‌متر از ارتفاع سطح دریای خزر کاسته شده و پیداست که اراضی قابل توجهی در اثر این پسروری از آب بیرون آمده است و «داغ آب» های ساحلی نیز این زمین‌ها را در کرانه‌ی ساحلی دریای خزر به خوبی نشان می‌دهد. برای نمونه در تصویر ۱ بخشی از این اراضی شنزار که به صورت داغ آب در شمال کیاشهر در دهانه‌ی رودخانه‌ی سفیدرود در گیلان واقع شده نشان داده شده است. در اینجا اکنون عرض این داغ آب هانه به ۶۰ متر یعنی پهنای حریم اعلام شده از دهه‌ی ۱۳۴۰ بلکه به بیش از ۶ برابر آن یعنی بیش از ۳۶۰ متر رسیده است.



تصویر ۱- اراضی شنزار ساحلی (پلاژ) در شمال کیاشهر

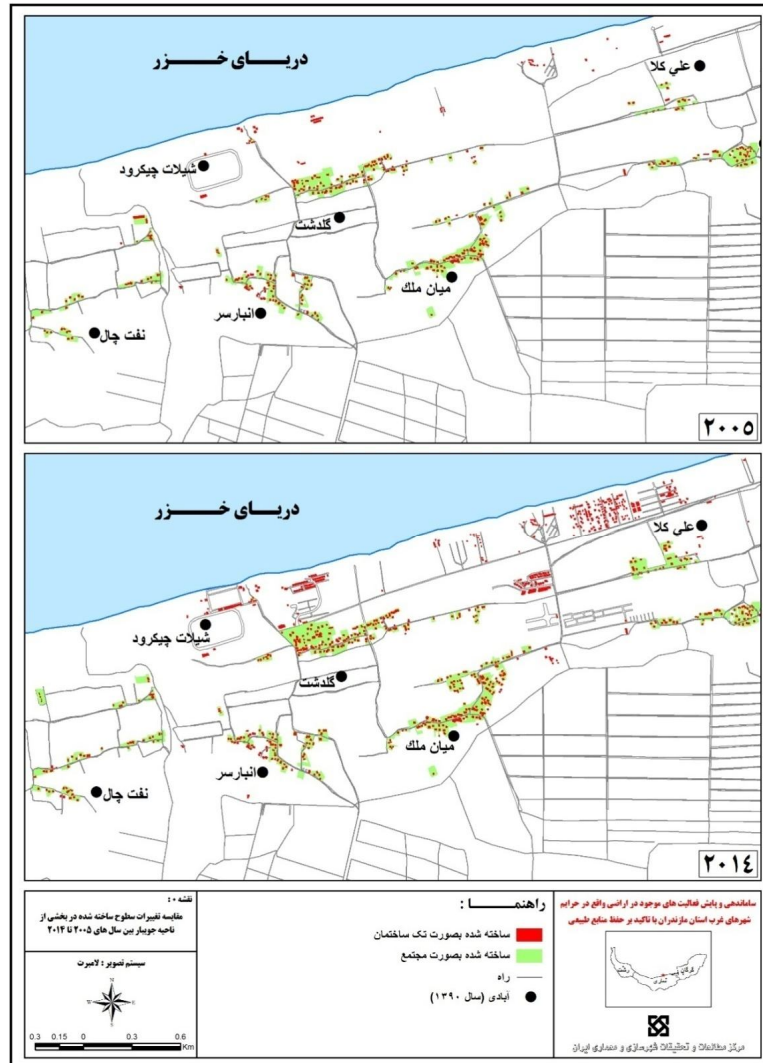
متاسفانه ساخت و ساز در محدوده‌های که داغ آب‌ها به طور روشن اراضی ساحلی دریا را نمایانده، در حال تاسیس است. در برخی سواحل دریای خزر، پهنای این سواحل شنی و ماسه‌ای از ۴۰۰ متر نیز بیشتر است. پیداست که در این سواحل نیز عرض این پهنه‌های ساحلی که بی هیچ تردید متعلق به دریا بوده و در واقع متعلق به دولت و مردم است در شرایط مناسب یعنی زمانی که دریا در حال عقب‌نشینی است، می‌تواند دست‌اندازی سودجویانی قرار گیرد و یا حتی با توجیهاتی به ظاهر قانونی و رسمی به شهرک‌سازی و شهرک سازان فروخته شود. نمونه‌ی مورد اخیر را می‌توان در ساحل چپ‌کرد در مازندران مشاهده کرد. چنان که در تصویر ۲ پیداست شهرک‌های مسکونی درست در جایی ساخته شده که دریا در سال‌های اخیر عقب‌نشینی کرده و داغ آب‌ها برجای مانده از امواج دریا به خوبی نشان می‌دهد که این پهنه به دریا تعلق داشته و جزو اراضی مستحدث است.

چنانچه مشاهده می‌شود پهنای داغ آب‌ها در این قسمت به بیش از ۴۵۰ متر می‌رسد. این ساخت و سازها از نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۱۳۸۰ انجام شده است. بررسی عکس‌های تاریخی نشان می‌دهد که در عکس‌های سال ۱۳۸۴ در این ساحل هیچ سازه‌ی مهمی وجود نداشته است. اما در فاصله‌ی ده‌ساله‌ی بین ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ این سازه‌ها بر روی اراضی ساحلی پیدا شده‌اند. در نقشه‌ی ۱ که از تغییرات تصاویر ماهواره‌ای سال ۲۰۰۵ با ۲۰۱۴ تهیه شده، ساخت و سازها را در این ساحل با هم مقایسه کرده است. در نقشه‌ی ۱، نقشه‌ی بالا متعلق به سال ۱۳۸۴ و نقشه‌ی پایین به سال ۱۳۹۳ تعلق دارد.^۱



تصویر ۲- شهرک ساخته شده در اراضی مستحدث ساحل چپ‌کرد در شرق بابلسر

۱. ن. ک. به گزارش ساماندهی و پایش فعالیت‌های موجود در اراضی واقع در حرایم شهرهای غرب استان مازندران با تأکید بر حفظ منابع طبیعی جلد‌های ۱ و ۲ و ۳، ناصر عظیمی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران ۱۳۹۴



نقشه‌ی ۱- مقایسه‌ی ساحل چیکرود از نظر ساخت و ساز در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳

جمع‌بندی

حال این سوال مطرح می‌شود که: طبق قانون عرض حریم دریای خزر چقدر است؟ آیا اجرای قانون به نفع حوزه‌ی عمومی و مردم است که می‌خواهند از ساحل دریای برای تفریح و گذران اوقات

فراغت استفاده کنند؟ آیا قانون به نفع صنعت گردشگری ساحلی است؟ و سرانجام این که آیا قانون ناقص است و باید اصلاح شود؟

قبل از این که به این پرسش‌های مهم پاسخ داده شود، ضرورت دارد تاکید شود که مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر واقع در شهر ساری در جدیدترین اندازه‌گیری‌های خود اعلام کرده است که سطح آب دریای خزر بعد از حدود ۲۱ سال عقب نشینی (از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۶)، دوباره شروع به پیشروی کرده است. رئیس این مرکز در مصاحبه‌ای در ۶ آبان ماه ۱۳۹۶ با صدا و سیما جمهوری اسلامی که در خبرگزاری آن نیز در همین تاریخ انعکاس یافته اعلام کرد که بعد از ۲۱ سال عقب نشینی آب دریای خزر در سال آبی ۱۳۹۵ - ۱۳۹۶ به طور میانگین سطح آب دریای خزر به میزان ۴ سانتی متر بالا آمده و در نتیجه دریای خزر در این سال آبی با اندکی پیشروی روبرو بوده است. او در مصاحبه‌ای دیگر نیز اعلام کرده بود که این پیشروی بر طبق نظر دانشمندان روسی تا سه سال آینده یعنی تا سال ۲۰۲۰ میلادی نیز ادامه خواهد یافت و بنا به همین پیش‌بینی‌ها ممکن است حدود ۴۵ سانتی‌متر نیز سطح دریای خزر بالا بیاید (خبرگزاری تسنیم، ۶ تیر ماه ۱۳۹۶).^۱ با وجود این پیش‌بینی‌ها، واقعیت آن است که به قول رئیس مرکز ملی مطالعات دریای خزر، رفتار این دریا به هیچ وجه قابل پیش‌بینی دقیق نیست. از این رو ما در شرایط کنونی فرض را بر واقعیت کنونی گذاشته که در طول ۲۱ سال گذشته سطح دریای خزر به میزان ۱۴۰ سانتی‌متر پایین افتاده و بخش وسیعی از ساحل دریای خزر به ساحل شنی و ماسه‌ای قابل استفاده برای گردشگران ساحلی تبدیل شده و این محدوده چنان که در بالا در چند مورد نشان داده شد با داغاب‌های امواج دریای خزر به صورت آشکاری نشانه‌گذاری شده و خوشبختانه قابل اختفا هم نیست. با این حال شاید حیرت‌انگیز باشد که گفته شود تصرف و تصاحب غیر قانونی همین ساحل که به دولت تعلق داشته و باید استفاده‌ی عمومی داشته باشد، توسط نهادهای دولتی و غیردولتی وابسته به حاکمیت بیش از افراد حقیقی انجام گرفته است. طبق گزارش‌های رسمی، بیشتر تصاحب غیر قانونی سواحل دریای خزر از طرف نهادهای دولتی، عمومی و حاکمیتی بوده است. به عنوان مثال دادستان عمومی و انقلاب استان مازندران در شهریور سال ۱۳۹۴ اعلام کرده است که: «بخشی از زمین‌های دریایی [سواحل دریای خزر] در اختیار دستگاه‌های اجرایی است، از این‌رو در این میزان تصرف دستگاه‌های دولتی ۵۴ درصد و اشخاص ۴۶ درصد سهم دارند» (سایت فرارو). در همین رابطه نماینده‌ی نور و محمود آباد (عبدالوحید فیاضی) نیز با تاکید بر ساخت مجتمع‌های تفریحی - مسکونی دولتی و نهادهای وابسته به دولت معتقد است که: «در حال حاضر وجود این مجتمع‌ها در اراضی ساحلی مشکلات بسیاری را برای مردم به وجود آورده و در این راستا جاذبه-

۱ سایت وزارت نیرو و مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر نیز همین آمار مدیر این مرکز را تایید کرده‌اند.

های گردشگری دریا از سواحل سلب شده است». او سپس اضافه کرده است: هیچ ضعف قانونی در خصوص جلوگیری از تصرفات ساحلی وجود نداشته و تنها مشکل موجود ضعف در اجرای قوانین است». و سپس ادامه می‌دهد که «البته باید به این نکته تاکید کرد که هیچ اراده جدی از سوی مسئولان برای جلوگیری از تصرفات ساحلی وجود ندارد!». (سایت انتخاب). واقعیت آن است که این گفته که هیچ ضعف قانونی وجود ندارد و تنها مشکل موجود ضعف اجرای قوانین است در کلیت خود صحیح است و می‌توان آن را چنین تعبیر کرد که مشکل نقص قانون نیست بلکه نقض قانون است.

چنان که گفته شد حریم ۶۰ متری دریای خزر برای نخستین بار در قانون اراضی ساحلی در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسید و سپس در سال ۱۳۵۴ در قانون اراضی مستحدث و ساحلی نیز تایید و تاکید شد. اما در همان قانون چنان که گفته شد قانون گذار تاکید کرده بود که پس از تصویب قانون، هر مقدار اراضی مستحدثی که به این حریم ۶۰ متری اضافه می‌شود باید جزو حریم به حساب آید. بنابراین چنان که پیش‌تر نیز یادآوری شد، قانون سال ۱۳۴۶ و ۱۳۵۴ به تصریح گفته است که پهنای حریم دریای خزر ثابت نیست و به تناسب عقب‌نشینی دریا و ایجاد زمین‌های مستحدث به عرض حریم نیز افزوده می‌شود. در تدوین آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون اراضی مستحدث در سال ۱۳۸۷ نیز به صراحت گفته شده است که حریم دریا در زمان تصویب این آیین‌نامه ۶۰ متر است که باید ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این آیین‌نامه شناسایی و علامت‌گذاری شود: «وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو موظفند به ترتیب نسبت به علامت‌گذاری حدّ بستر و حدود اراضی مستحدث و علامت‌گذاری حدّ حریم ظرف سه ماه [از تاریخ تصویب این قانون یعنی ۱۹ فروردین ۱۳۸۷] اقدام نمایند». چنان‌که می‌دانیم اگرچه علامت‌گذاری حریم دریا از تاریخ فوق تاکنون انجام نشده لیکن بخش‌هایی از ساحل حریم دریا بر اساس همین آیین‌نامه در همان سال ۱۳۸۷ آزاد شده به عبارت دیگر مبنای ۶۰ متر برای حریم تمام سواحل دریا دست کم باید همان منحنی تراز سطح آب زمان تصویب آیین‌نامه یعنی ۱۳۸۷/۱/۱۹ باشد که برای بخشی از اراضی ساحلی انجام شد و حریم در این اراضی آزاد شد. وقتی برای بخشی از سواحل دریا این اراضی آزاد شد، به طور منطقی می‌توان فرض کرد که این حریم برای دیگر بخش‌ها نیز می‌توانست آزاد شود، البته با این پیش‌فرض که اگر مسئولان به وظایف خود آگاه بودند و اراده‌ای برای این کار وجود داشت. در این صورت از آن زمان تاکنون اراضی عقب‌نشینی شده در ساحل دریای خزر به عرض حریم ۶۰ متر اضافه می‌شد. در همین رابطه مرکز مطالعات و تحقیقات دریای خزر به طور دقیق ثبت کرده است که از سال ۱۳۸۷ تا کنون چه میزان سطح آب دریای خزر پایین افتاده و چه میزان بر اراضی مستحدث دریا در شمال خط تراز آب در زمان تصویب آیین‌نامه افزوده شده است.

پیداست طبق معیارهای این نوشته و قانون سال ۱۳۵۴ دست کم زمین‌های مستحدث جدید پس از تصویب آیین‌نامه‌ی سال ۱۳۸۷ باید به حریم ۶۰ متری همان سال افزوده شود. این منطق را نمی‌توان نادیده گرفت که حریم بخشی از ساحل با تراز اوایل سال ۱۳۸۷ آزاد شود و اراضی مستحدث ایجاد شده بعد از آن جزو حریم دریا محسوب شود اما در همان حال در نواحی دیگر این اراضی افزوده شده جزو حریم نباشد و همچنان امروز مسئولین بر همان ۶۰ متر تاکید کنند. پیداست در این صورت بازهم در صورت پیش‌روی دریا این حریم به زیر آب خواهد رفت. چنان که در بالا نیز اشاره شد، پیش از این نیز در ماده‌ی ۶۳ قانون برنامه‌ی چهارم (مصوب ۱۳۸۳) نیز گفته شده بود که «دولت موظف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه چهارم [یعنی تا پایان سال ۱۳۸۴]، به منظور ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل که متضمن اقدام‌های ضروری همچون: تعیین و آزاد سازی حریم، استقرار مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی و دریانوردی، صیادی و آبی‌پروری، بازبینی و اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات را همراه با تعیین مسئولیت دستگاه‌های ذی‌ربط در زمینه سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت، تدوین نماید.

تبصره- دولت موظف است کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را به شکلی ساماندهی نماید که تا پایان برنامه چهارم [یعنی تا سال ۱۳۸۸]، عقب نشینی شصت (۶۰) متر حریم دریا صددرصد (۱۰۰٪) انجام پذیرد».

پیداست اگر همان طور که در قانون برنامه‌ی چهارم گفته شده مجریان در پایان سال اول برنامه چهارم یعنی پایان سال ۱۳۸۴ به «تعیین و آزاد سازی حریم» دریای خزر مبادرت می‌ورزیدند، امروزه با عقب نشینی وسیع سال‌های بعد از آن، گستره‌ی حریم دیگر همان شصت متر سال ۱۳۸۴ نبود. بعلاوه پس از آن باز هم در تهیه‌ی آیین‌نامه اجرایی ماده- ۶۳ از قانون در سال ۱۳۸۶ بازهم گفته شده که معیارهای تعیین حریم دریا می‌باید ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ آیین‌نامه به دولت اعلام گردد و در تبصره‌ی ماده - ۶۳ قانون برنامه‌ی چهارم تاکید شده است که تا پایان برنامه‌ی چهارم یعنی تا سال ۱۳۸۸ می‌باید صد در صد حریم ۶۰ متری دریا آزاد شود. پیداست که اگر این احکام در زمان مقرر انجام می‌گرفت و حریم دریای خزر در یکی از تاریخ‌های تعیین شده در قانون آزاد می‌شد، امروزه اراضی مستحدث ایجاد شده بعد از عقب نشینی دریا جزو حریم دریای خزر به حساب می‌آمد و پیداست که دیگر این حریم ۶۰ متر نبود. به عبارت دیگر امروز دیگر حریم دریای خزر همان ۶۰ متری نیست که به کرات در تدوین قانون مرتبط با آن در سال‌های مختلف اشاره شده اما اراده‌ای برای اجرای آن وجود نداشته است. بنابراین روشن است که عرض حریم دریا امروزه باید با توجه به تراز آبی سال تدوین قانون تعیین شود و با توجه به عقب نشینی زیاد آب در سال-

های اخیر علامت گذاری شود. پیداست که این پهنه جزو حق بر ساحل شهروندان است و اگر مسئولین در این زمینه کوتاهی کرده‌اند نباید این حق به هنگام علامت گذاری نادیده گرفته شود.

پیشنهادات اجرایی

نهادهای حاکمیتی یعنی قوای مقننه، قضائیه و مجریه هر کدام دارای نهادهای نظارتی برای اجرای قانون هستند. چنان که در بالا دیدیم قانون نیز تصریح کرده است که حریم و اراضی مستحدث باید هم نقشه برداری و هم علامت گذاری شده و از تعرض و تصرف افراد حقیقی و حقوقی دور بماند. تجربه نشان داده است که در حفظ این اراضی که تعلق به دولت یا به واقع به تمام مردم ایران و در درجه‌ی نخست به ساکنان محلی دارد، به دلایل نامعلومی مسامحه صورت گرفته است و با وجود آن که قانون به کرات تصریح کرده است که باید این زمین‌ها از مدت‌ها قبل علامت گذاری شوند، سال‌هاست که نه فقط هیچ کاری در زمینه‌ی علامت گذاری صورت نگرفته بلکه در همین محدوده بدون عکس‌العملی در خور، این اراضی توسط نهادهای دولتی و نهادهای غیردولتی تحت حاکمیت مورد تعرض قرار گرفته است (دو نمونه تصاویر در همین رابطه در بالا ارائه شده است). چنان که گفته شد اکنون شرایطی پیش آمده که پهنای حریم ساحل یعنی اراضی مستحدث با عقب‌نشینی مستمر دریا، دوباره در حال افزایش است. همین تجربه نشان می‌دهد که نباید تنها به نظارت سازمان‌های مسئول حاکمیتی بسنده کرده بلکه سازمان‌های مردم نهاد (سمن)ها به ویژه سمن‌های مرتبط با امر دریا و محیط زیست که در این زمینه فعالیت می‌کنند از جمله سمن‌های محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و اکولوژیکی بیش از پیش نظارت خود را بر ساحل دریا داشته باشند. قانون در این زمینه کاملن روشن و مدافع حافظان سواحل یعنی مدافع «حق بر ساحل دریا» است. بنابراین نظارت سازمان‌های مردم نهاد در چارچوب قانون می‌تواند بر همه‌ی اقدامات عمرانی و اجرایی توسط افراد حقیقی و حقوقی که در این پهنه به عمل می‌آید، نظارت خود را داشته و نهادهای مسئول را در این زمینه پاسخگو کند. حتی شاید لازم باشد که سمن‌های ویژه و تخصصی حافظ حریم دریا و اراضی مستحدث و «حق بر ساحل دریا» بوجود آید و با کمک تصاویر ماهواره‌ای گوگل که در اختیار همه است، حریم آزاد سواحل امروزی را در هر شهرستان با تهیه‌ی یک «عکس نقشه» (photo map) به دقت روی این تصاویر علامت گذاری و نظارت خود را مستند کنند. به ویژه لازم است بر این امر تاکید شود که با توجه به زمان تصویب قانون برنامه چهارم (ماده ۶۳ این قانون) در سال ۱۳۸۴ و آیین نامه اجرایی این قانون در اردیبهشت سال ۱۳۸۶ و دست کم آیین نامه اجرایی قانون مستحدثات در فروردین سال ۱۳۸۷ که سه ماه به سازمان‌های دولتی فرصت داده بود تا مرز حریم را تعیین و علامت گذاری کنند، پافشاری نمایند که از آن زمان

هر پهنه‌ای که به اراضی مستحدث دریا در اثر عقب نشینی افزوده شده باید جزو اراضی دولتی به حساب آید و به حریم ۶۰ متر دریا افزوده شود. بنابراین مسلم است که امروزه دیگر لزوم عرض حریم همان ۶۰ متر نیست. چنان که در شمال شهر کیشهر این حریم اکنون به ۳۰۰ متر و در مقاطعی از ساحل دریای خزر بیشتر هم رسیده است. این اراضی به تمام شهروندان تعلق دارد و به عنوان عرصه‌ی عمومی جزو «حق بر ساحل دریا» ی شهروندان محسوب می شود.

منابع

- آیین‌نامه اجرایی آزادسازی حریم ساحلی دریای خزر، مصوب ۱۳۸۸.۶.۴، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، مصوب ۱۳۸۶/۴/۶، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی - مصوب ۱۳۸۷، وبسایت رسمی دفتر هیئت دولت ریاست جمهوری، cabinetoffice.ir
- آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها، مصوب ۱۳۴۲.۶.۶، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی، مصوب: ۱۳۷۹/۸/۱۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- خزر ۴۲ سانتی‌متر بالا می‌آید، خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۶/۰۳/۰۷. www.tasnimnews.com
- روزنامه تابناک، مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۵، <http://www.tabnak.ir/fa>
- خداحافظی ساحل نشینان از دریا» در سایت تابناک به تاریخ ۴ بهمن ۱۳۹۴. <http://www.tabnak.ir>
- عظیمی، ناصر (۱۳۹۴)، طرح ساماندهی و پایش فعالیت‌های موجود در اراضی واقع در حریم شهرهای غرب استان مازندران با تأکید بر حفظ منابع طبیعی جلد های ۱ و ۲ و ۳، ناصر عظیمی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، کارفرما معاونت شهرسازی وزارت راه و شهرسازی
- ضوابط نحوه استفاده از زمینهای واقع در معرض خطر بالا آمدن آب دریای خزر، مصوب شورایی عالی شهرسازی مورخ ۵.۷.۱۳۷۰، اداره کل راه و شهرسازی مازندران <http://www.mazrud.ir>
- قانقرمه، عبدالعظیم و ملک، جواد (۱۳۸۲)، همزیستی مسالمت‌آمیز با نوسانات آب دریای خزر به منظور توسعه پایدار سواحل ایران (مطالعه موردی: ساحل جوب شرقی)، پژوهش‌های جغرافیایی، ۵۴: ۱۱-۱.
- قانون اراضی مستحدث و ساحلی، مصوب ۱۳۵۴.۴.۲۹، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir

- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۶.۵.۲۵، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- قانون مربوط به اراضی ساحلی، مصوب ۱۳۴۶.۵.۲۵، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- قانون ملی شدن جنگل‌های کشور، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- قانون مدنی ایران، مصوب ۱۳۲۳، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، rc.majlis.ir
- مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر (www.irna.ir)