

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق دو تبصره به ماده (۱۱) قانون تعاریف و ضوابط

تقسیمات کشوری»

مقدمه

شهرستان ری و شمیرانات، از بُعد ساختارهای اجرایی کشور، دارای ساختار جداگانه و فرمانداری‌های مجزا از تهران هستند، اما با عنایت به یکی بودن شورای اسلامی آن شهرستان‌ها با شهر تهران، شهرداری تهران کماکان مدیریت خود را براساس مصوبات قانونی از جمله قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (مصوب - ۱۳۸۴/۱۰/۱۴)، طرح جامع شهر تهران (مصوب شورای عالی شهرسازی و ابلاغیه دولت)، مصوبه شورای اسلامی شهر تهران و... در محدوده قانونی و تعریف شده این دو شهرستان که جزئی از مجموعه کلان‌شهری تهران محسوب و مصوب شده، اعمال کرده است. این درحالی است که دیدگاه موافق جدایی بر این ادعاست که انفکاک مدیریتی از کلان‌شهر تهران، می‌تواند موجبات پیشرفت و بالندگی آن شهرها را فراهم سازد و دیدگاه مخالف جدایی، بر این باور است که به علت یکپارچگی فضایی، کالبدی و عملکردی تهران، جداسازی این شهرستان‌ها از تهران بر تفرق مدیریتی موجود در این منطقه کلان‌شهری استراتژیک افزوده و آثار سوء مترتب بر آن در همه حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و ... بیشتر از مزایای آن خواهد بود. نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرح دوفوریتی را ارائه دادند که با الحاق دو تبصره به ماده (۱۱) قانون تقسیمات کشوری، هرگونه تغییر و تجزیه و انتزاع و الحاق در محدوده و حریم شهر تهران و کلان‌شهرها را منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است، تا از این طریق تنها مجلس شورای اسلامی را به عنوان نهاد تصمیم‌گیر در خصوص جدایی‌های موصوف تبیین نمایند.

ابعاد و نتایج بررسی طرح

- در سند مصوب طرح راهبردی - ساختاری (جامع) شهر تهران (مصوب ۱۳۸۶/۹/۵ - شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و با امضای رئیس‌جمهوری) مشخصاً تهران را پایتخت ایران و به عنوان یک «کلان‌شهر» معرفی کرده است که این تصمیم از طریق شورای اسلامی به تمام معاونت‌ها و سازمان‌های شهرداری ارسال شد. در این طرح به صراحت عنوان شده که مناطق ری و شمیران جزء مرزبندی‌های کلان‌شهر تهران هستند. در چشم‌انداز توسعه بلندمدت این طرح، شهر تهران، «شهری پایدار و منسجم با ساختاری مناسب برای سکونت، فعالیت و فراغت» و «کلان‌شهری با عملکردهای ملی و جهانی و با اقتصادی مدرن و مرکزیت امور فرهنگی - پژوهشی و سیاسی در سطح کشور و حداقل یکی از سه شهر مهم و برتر منطقه آسیای غربی» تبیین شده است. بر این اساس، ظاهراً استانداری تهران (دولت) دچار دوگانگی شده است، زیرا از یک سو طرح جامع تهران را تأیید کرده و از سوی دیگر خلاف آن عمل می‌کند. ضمن اینکه بحث دیگری که در این زمینه وجود دارد موضوع تجهیزات و امکانات شهرداری تهران است که در شهر ری و شمیرانات وجود دارد. در صورت جدایی آن شهرستان‌ها، تکلیف تجهیزات و نیروی انسانی شهرداری و وضعیت حقوقی و قراردادی آنها نامشخص می‌شود.

- در تمامی اسنادی که در طول تاریخ از شهر تهران وجود دارد، از طرح جامع اول شهر تهران در سال ۱۳۴۹ تا طرح‌های تفصیلی و جدید طی سنوات ۱۳۸۶ - ۱۳۹۱، ری و تهران و شمیرانات، توأمان و همواره در یک مجموعه تحت عنوان هسته‌های اصلی و مرتبط شهر برنامه‌ریزی و سازماندهی شده‌اند. در واقع تهران کنونی محصول تحول تاریخی ری در گستره‌های مستعد شمالی آن برای سکونت و فعالیت است و در واقع ری و تهران و شمیرانات، هرگز از هم جدا نبوده‌اند که هم‌اکنون بخواهند تفکیک شوند.

- اگرچه قانونگذار صدور مجوز تشکیل شهرداری را از اختیارات وزارت کشور برشمرده است، ولی صدور چنین مجوزی برای شهر ری مستلزم طی مراحل قانونی متعددی است که عمدتاً باید به وسیله شورای اسلامی شهر تهران صورت گیرد این درحالی است که شورای اسلامی شهر تهران همواره بر وحدت و یکپارچگی مجموعه کلان شهر تهران تأکید کرده است.

- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (مصوب - ۱۳۸۴/۱۰/۱۴) به عنوان یک قانون فرادست در برخی از مواد خود چنین اذعان می‌دارد:

ماده (۱) - محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع^۱ و تا تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم‌الاجرا می‌باشد.

ماده (۱۰) - هیچ‌یک از شهرها محدوده و حریم دیگری بجز محدوده و حریم موضوع مواد (۱) و (۲) این قانون و هیچ‌یک از روستاها و شهرک‌ها، محدوده دیگری بجز محدوده موضوع مواد (۳) و (۴) این قانون نخواهند داشت و عناوین یاد شده جایگزین کلیه عناوین متناظر آنها از جمله «محدوده قانونی»، «حریم قانونی»، «حوزه شهرداری»، «حدود مصوب شهر» و نظایر آنها ... و نحوه تعیین آنها با هر عنوان دیگری در قوانین و مقررات قبلی مقرر شده باشد، با تصویب این قانون ملغی خواهد بود.

تبصره - تعاریف و مراجع تصمیم‌گیر مربوط به محدوده‌ها و حریم‌های مورد اشاره در این قانون جایگزین تعاریف و مراجع تصمیم‌گیر مربوط در تمام قوانین موضوعه از جمله قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ - می‌شود.

ماده (۱۲) - هرگونه تخلف از احکام موضوع این قانون به عنوان تجاوز به حقوق عمومی، جرم محسوب شده و مرتکبین علاوه بر اعاده وضع و رفع اثر از تخلفات، به مجازات مربوط برابر قانون مجازات اسلامی محکوم خواهند شد.

- مصوبه «طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور و شهرهای اطراف آنها (مصوب سال ۱۳۷۴ هیئت دولت)» و لایحه تشکیلات کلان دولت (مصوب سال ۱۳۸۳) از دیگر اسناد مهم قانونی درباره اداره و مدیریت مجموعه کلان شهر تهران است که در ماده (۱) آن مصوبه، مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن را شامل شهرهای واقع در شهرستان‌های تهران، دماوند، ری، شمیرانات، کرج، رامین، اسلامشهر، ساوجبلاغ و شهریار می‌داند.

- تکه‌تکه کردن شهرها با مدیریت علمی شهری تناسب ندارد و در تمام دنیا شهرهایی که بر هم تأثیرگذارند تحت یک مدیریت واحد اداره می‌شوند. در طول تاریخ همواره تهران، ری و شمیرانات تحت یک پیکره و در کنار هم و در پیوستگی کامل بوده‌اند و تفکیک آنها از هم غیرکارشناسی به نظر می‌رسد و جدایی این شهرستان‌ها از تهران، سبب گسست‌های فرهنگی، اجتماعی، مدیریتی و به‌ویژه شهرسازی می‌شود.

- رویکردهای مندرج در قوانین قبلی و نیز قانون برنامه پنجم توسعه، تنها برنامه و روش پذیرفته شده برای مدیریت و برنامه‌ریزی شهرها را در قالب برنامه‌های جامع - تفصیلی تعیین کرده است.

- نکته فوق‌العاده با اهمیت این است که در صورتی‌که به این مبحث از تصاویر ماهواره‌ای یا هوایی تقسیمات کشوری نگاه شود، مشاهده می‌شود که ضلع شمالی و شرقی تهران با سلسله کوه‌هایی پوشیده شده است که امکان توسعه شهری از این جناحین غیرممکن است. ضلع غربی نیز با استان البرز همجوار است. اضلاع جنوب شرقی و جنوب غربی نیز محصور به شهرستان‌های ورامین و اسلامشهر می‌باشند. تنها ضلع قابل برنامه‌ریزی برای توسعه تهران، ضلع جنوب مرکزی (شهرستان ری) است که از سرزمین مسطحی برخوردار است که بحث انتزاع آن مطرح شده است. به عبارت دیگر، انتزاع مورد بحث، آینده پرچالشی را برای پایتخت کشور و شهرستان‌های مذکور از جمله؛ حداقل در خصوص افزایش ارزش مالکیت و جهش قیمت املاک و ... رقم خواهد زد، به عبارت دیگر، محصور کردن پایتخت در بردارنده محدودیت‌های بیشماری در آینده خواهد شد که امکان جبران و یا مدیریت آن غیرممکن است. لذا ضرورت دارد تا وضعیت تثبیت قانونی مجموعه کلان شهری تهران در این برهه از زمان، به‌طور شفاف و صریح، انسجام و قاطعیت یابد، تا یکپارچگی آن شامل کلیه شهرستان‌ها و مناطق آن، از جمله؛ شمیرانات و ری، مورد تصریح و تأکید مصوبات قانونی جدید قرار گیرد.

با عنایت به مطالب فوق‌الذکر تصویب متن مصوبه کمیسیون عمران به شرح زیر مورد تأکید و توصیه می‌باشد:

۱. طرح جامع تهران براساس مجموعه‌ای از اسناد موضوعی در مقیاس شهر و اسناد موضوعی در مقیاس مناطق شهری تدوین می‌شود که زمینه‌های موضوعی آن مشتمل بر اسناد فرادست (چشم‌انداز تهران، جمعیت، کار و فعالیت)، اسناد مکمل (شبکه و نظام حرکت، زلزله، سیل، منابع آب و محیط زیست) و اسناد پشتیبان (مدیریت و مالیه) است.

ماده واحده - یک تبصره به شرح زیر به ماده (۱۱) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری الحاق می‌شود:

تبصره - هرگونه انتزاع، الحاق و تغییر در محدوده و حریم شهر تهران که شامل ری و شمیرانات نیز می‌باشد به پیشنهاد شهردار تهران و با اعلام نظر شورای شهر تهران، پس از تأیید وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی به تصویب شورای عالی معماری و شهرسازی می‌رسد.

احکام قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا، شهرک و نحوه تعیین آن مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن با رعایت این ماده، قابل اجرا می‌باشد.