

شماره چاپ: ۸۳۰

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۸۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۸/۲۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح بند (د) ماده (۲)
قانون اراضی مستحدث و ساحلی»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۳۳۵۳

آذرماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	پیشینه قوانین
۱۰	بررسی ابعاد طرح پیشنهادی
۱۱	تعریف نواحی ساحلی از دیدگاه‌های حقوقی و تخصصی
۱۲	بررسی ابعاد فنی و تخصصی طرح پیشنهادی
۱۷	بررسی ابعاد حقوقی طرح پیشنهادی
۲۱	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۳	پیشنهاد
۲۵	پیوست‌ها
۲۹	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح بند (د) ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی»

چکیده

مناطق ساحلی کشور از جمله نواحی خلیج فارس و دریای عمان، با برخورداری از اهمیت ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک در مقیاس جهانی و منطقه‌ای، به‌عنوان یکی از مهمترین نواحی حساس سیاسی جهان به شمار می‌روند. این‌گونه مناطق در دوره‌های زمانی میان‌مدت و بلندمدت همواره با تغییرات دوره‌ای تراز دریا (پیشروی و یا پسروی)، تغییرات اکولوژی و طبیعی در کنار خلأهای عمده زیستی، اقتصادی، اجتماعی و... مواجه بوده‌اند. از سوی دیگر وجود تقاضاهای بسیار زیاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی از این مناطق باعث تعارض و تضاد بین بخش‌های مختلفی می‌شود که به نوعی از این مناطق استفاده و یا منتفع می‌شوند. این کرانه‌ها (یعنی سواحل دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان) با ساختارهای متفاوت محیطی، اجتماعی و اقتصادی و فرآیندهای اثرگذار، دارای کارکردهای بسیار متفاوتی هستند و هرکدام از این سواحل از جمله سواحل جنوبی کشور، از تنوع گسترده‌ای در ریخت‌شناسی زمین برخوردار است که در قبال اثرپذیری از شرایط اقلیمی و جریان‌ات دریایی متفاوت بوده و از نگاه فنی نمی‌توان با یک معیار ثابت برای همه محدوده‌های ساحلی تعیین حریم کرد، وجود زمین‌های ماسه‌ای و مسطح، صخره‌ها، کوه‌ها، تپه‌ها و... ساحلی در حاشیه خلیج فارس و دریای عمان از جمله مواردی است که شرایط متفاوتی را در قبال شرایط اقلیمی به وجود می‌آورد (و حتی برنامه‌ریزی و تغییرات آتی می‌تواند موضوع تغییر حد مرزی حریم را با ابهام مواجه نماید).

شایان ذکر است که پرداختن به اراضی مستحدث و ساحلی در ابعاد قانونی، موضوعی است که از سال ۱۳۱۳ به بعد مورد توجه قانونگذاران قرار گرفته است. وجود تکالیف متعدد در قوانین بخشی دستگاه‌ها در سنوات مختلف و برنامه‌های توسعه، حکایت از آن دارد که بخش اعظم تکالیف واگذار شده با اجراهای ضعیف یا عدم اجرا، تخلفات قانونی توسط اشخاص مختلف (و کسب منافع هنگفت از بابت آن)، تضییع حقوق بیت‌المال، تخریب محیط زیست و اکولوژی منطقه، زمین‌خواری، ساخت‌وساز غیرمجاز، تغییر غیرقانونی کاربری اراضی و... همراه بوده است. در این برهه از زمان، «طرح اصلاح بند «د» ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی» مطرح شده است که در آن با در نظر گرفتن الحاق عبارت «و مرز آب و خشکی در اراضی استحصال شده قانونی از دریا»

بعد از عبارت «آخرین نقطه مد» در آن بند، مترصد آن است که زمینه تغییر و حرکت خط حریم به سمت دریا (با توجه به پیشرفت و گسترش نواحی ساحلی از بابت زمین‌های استحصال شده از دریا) به وجود بیاید. گرچه دغدغه خاطرهایی که موجب ارائه طرح حاضر شده از جمله رفع مسائل و مشکلات مناطق ساحلی در جنوب کشور، قابل تقدیر است، اما ضرورت دارد تا تغییر قانون به نحوی هدفمند و جامع صورت پذیرد تا موجبات فسادهای احتمالی برای اشخاص خاطی را فراهم نیاورد.

لذا از آنجایی که با توجه به عمده عوامل حقوقی، فنی و تخصصی، تعیین حریم برای مناطق ساحلی کشور ضرورت دارد، اتخاذ هر نوع رویکردی باید براساس معیارها، استانداردها و شاخص‌های بین‌المللی مرتبط با مباحث حریم دریا انجام شود. بر این اساس و به جهت عدم دوگانگی مصوبات ذیربط، توصیه می‌شود تا تعیین معیار حریم در قانون مربوطه، به نحوه تعیین حریم و شاخص‌های بین‌المللی مندرج در «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی» (مصوب ۱۳۹۱ شورای عالی معماری و شهرسازی کشور) احاله شود، زیرا برای هر محدوده‌ای که از ریخت‌شناسی خاصی از زمین برخوردار است حریم خاص همان منطقه قابل تعریف می‌باشد و منطقی به نظر نمی‌رسد که برای کل سواحل جنوبی و یا شمالی، از یک معیار یکسان برای تعیین حریم استفاده شود.

از آنجایی که با عنایت به عمده عوامل مذکور (در گزارش)، ناگزیر به تصویب قانون مختص برای تعیین حریم و مدیریت یکپارچه سواحل کشور هستیم، ضرورت دارد تا با عنایت به مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی کشور در خصوص «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی»، هر نوع جهت‌گیری و رویکرد تقنینی با لحاظ مطالعات و جهت‌گیری‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ... و از جمله ملاک‌های تعیین حریم برای مناطق مختلف ساحلی مندرج در آن مصوبه صورت پذیرد.

لذا در پایان این گزارش و با در نظر گرفتن خلأهای عمده قانونی توصیه شده است تا طرح جاری تنها با لحاظ و احاله مدیریت سواحل و تعیین حریم براساس معیارها، استانداردها و شاخص‌های مندرج در طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران مورد تصویب قرار گیرد. از این روی تصویب طرح با اتکا به پیشنهاد و محتوای فعلی مورد توصیه نمی‌باشد.



مناطق ساحلی همواره به‌عنوان یکی از جذاب‌ترین کانون‌های سکونتگاهی انسان مطرح بوده و علاوه بر اهمیت سکونتگاهی، از ظرفیت‌هایی برای بهره‌برداری از منابع زنده و فسیلی، استقرار صنایع، بازرگانی و حمل‌ونقل کالا، گردشگری، کشاورزی و آبی‌پروری برخوردار بوده است. این در حالی است که محدود بودن مناطق ساحلی و سطح دسترسی به آن از یک سو و از سوی دیگر، تقاضای زیاد برای بهره‌برداری از آن، منجر به رقابت و گاه تضاد میان اشخاص و کاربری‌های مختلف می‌گردد که چنین شرایطی با پیامدهای محیط زیستی (از قبیل کاهش تنوع زیستی، تخریب زمین‌های ساحلی، فرسایش کرانه‌ها، رسوب‌گذاری در دهانه رودخانه‌ها، پر شدن تالاب‌های ساحلی و آلودگی‌ها)، همراه شده است.

شایان ذکر است که طول سواحل شمالی کشور در دریای خزر، ۶۵۷ کیلومتر می‌باشد و از ادوار گذشته زمین‌شناسی و تاریخی تاکنون، با نوسانات بسیاری همراه بوده است. این میزان در سواحل جنوبی کشور (یعنی در خلیج فارس و دریای عمان) ۲,۰۴۳ کیلومتر می‌باشد، به طوری که طول سواحل جنوبی در خلیج فارس، ۱,۲۵۹ کیلومتر و در طول دریای عمان ۷۸۴ کیلومتر است. این مناطق با توجه به اهمیت ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک در مقیاس جهانی و منطقه‌ای، به‌عنوان یکی از مهمترین نواحی حساس سیاسی جهان به شمار می‌رود و این بدان معناست که هر نوع رویکردی باید با لحاظ مطالعات و جهت‌گیری‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... دقیقی از جمله رویکردهای مندرج در «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی»^۱ (مصوب ۱۳۹۱ - شورای عالی شهرسازی و معماری) باشد، حساسیت موضوع به حدی است که ساماندهی نواحی ساحلی می‌تواند با مغتنم شمردن فرصت، در قالب این طرح مطرح و مورد تصویب قانونگذاران محترم قرار گیرد. از این دیدگاه، احاله مدیریت مناطق ساحلی و تعیین حریم براساس شاخص‌های متناسب با نواحی مختلف ساحلی، که در طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی بدان پرداخته شده است، پشتوانه‌های لازم را به همراه خواهد داشت. حال، از آنجایی که طرح حاضر، به دنبال آن است تا حریم سواحل جنوبی کشور را با توجه به عملیات استحصال قانونی اراضی از دریا، که به نوعی موجب افزایش عرض حریم نسبت به حد تعیین شده از آخرین نقطه مد می‌باشد تغییر دهد؛ ذیلاً به بررسی آن می‌پردازد.

۱. تعریف، رویکردها، چارچوب مطالعات و سطوح مختلف ساختاری مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور در جداول پیوست (در انتهای گزارش) آمده است.

پیشینه قوانین

شاید بتوان گفت اولین قانون که در مورد اراضی ساحلی، تکالیفی را تبیین کرد، ماده واحده قانون تعیین حدود آب‌های ساحلی و منطقه نظارت دولت در دریاها (مصوب ۱۳۱۳/۴/۲۴) بود که براساس آن، حدود آب‌های ساحلی و منطقه نظارت تعیین گردید. بعدها و با تصویب قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹) اولین قانون جدی در این باره تصویب شد. حال قبل از ارائه و معرفی قوانین مربوط به مناطق و آب‌های ساحلی، تعاریف و اصطلاحات زیر باید مورد توجه قرار گیرد. این اصطلاحات به دفعات در متن قوانین یاد شده آمده است.

اراضی مستحدث: زمین‌هایی که در اثر پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و دریاچه‌ها و جزایر و یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها ظاهر و یا ایجاد می‌شوند، اراضی مستحدث نامیده می‌شوند.

اراضی ساحلی: به پهنه‌ای با عرض مشخص از اراضی مجاور دریا و دریاچه‌ها یا خلیج که حداقل از یکسو به کنار دریا یا دریاچه‌ها و یا خلیج متصل باشد، اراضی ساحلی می‌گویند.

حریم: قسمتی از اراضی ساحلی یا مستحدث که یک طرف آن متصل به آب دریا یا دریاچه یا خلیج و یا تالاب باشد، حریم دریا می‌گویند.



جدول ۱. خلاصه قوانین مربوط به تعیین حدود و حریم ساحل و
وظیفه‌مندی دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با ساحل

عنوان قانون	توضیحات
	<p>در قانون ۱۳۱۳ آمده است:</p> <p>قسمتی از دریا که به فاصله ۶ میل بحری از سواحل ایران از حد پست‌ترین جزر و موازی با آن در طول سواحل ممتد می‌باشد آب ساحلی ایران محسوب و در این منطقه و قسمت‌های واقعه در زیر کف دریا و سطح بالای آن متعلق به مملکت ایران می‌باشد. به‌علاوه از لحاظ اجرای بعضی قوانین و قراردادهای مربوطه به امنیت و دفاع و منافع مملکت و یا تأمین عبور و مرور بحری منطقه دیگری که منطقه نظارت بحری نامیده می‌شود و نسبت به آن دولت دارای حق نظارت است تا مسافت دوازده میل بحری از حد پست‌ترین جزر و موازی با ساحل امتداد می‌یابد. راجع به خورها یا خلیج‌های کوچک حد آب ساحلی از خط مستقیمی شروع می‌شود که از منتها نقطه یک طرف دهانه آن به منتها نقطه طرف دیگر دهانه خلیج ممتد می‌شود و چنانچه عرض دهانه خلیج از ده میل بحری متجاوز باشد خط آب‌های ساحلی نزدیک‌ترین قسمت اتصال خلیج به دریا که عرض آن از ده میل بحری تجاوز ننماید واقع خواهد بود. در مورد بنادر حد آب‌های ساحلی از خطی شروع می‌شود که بین جلوترین ساختمان‌های ثابت بندر در دریا واقع شده باشد.</p> <p>طبق اصلاحیه سال ۱۳۳۸ حدود دریای ساحلی اصلاح شده است، که موارد اصلاحی به شرح زیر است:</p>
قانون تعیین حدود آب‌های ساحلی و منطقه نظارت دولت در دریاها (مصوب ۱۳۱۳ و اصلاح شده در سال ۱۳۳۸)	<p>ماده (۱) - حق حاکمیت ایران در خارج قلمرو خشکی ایران و آب‌های داخلی شامل منطقه‌ای از دریاها متصل به سواحل ایران که دریای ساحلی نامیده می‌شود، می‌باشد.</p> <p>ماده (۲) - حق حاکمیت مزبور شامل فضای هوایی فوق دریای ساحلی و کف و زیرکف دریایی ساحلی نیز می‌باشد.</p> <p>ماده (۳) - عرض دریایی ساحلی ایران از خط مبدأ آب‌های مزبور دوازده میل دریایی است و خط مبدأ را دولت با رعایت قواعد مسلم حقوق بین‌المللی عمومی تعیین خواهد کرد.</p> <p>ماده (۴) - در مواردی که سواحل ایران مجاور یا مقابل سواحل کشور دیگری باشد، اگر به ترتیب دیگری بین طرفین توافق نشده باشد، حد فاصله بین آب‌های ساحلی ایران و آن کشور خط منصفی است که کلیه نقاط آن از نزدیک‌ترین نقاط خطوط مبدأ طرف به یک فاصله باشد.</p> <p>ماده (۵) - هر جزیره متعلقه به ایران اعم از اینکه داخل دریای ساحلی ایران یا خارج از آن باشد دارای دریای ساحلی مخصوص به خود طبق این قانون می‌باشد. جزایری که به فاصله کمتر از ۱۲ میل دریایی از هم واقعند، مجموعاً در حکم جزیره واحدی بوده و حد دریای ساحلی آن از جزایری محسوب می‌گردد که نسبت به مرکز مجمع‌الجزایر از همه دورترند.</p> <p>ماده (۶) - آب‌های واقع بین ساحل کشور و خط مبدأ و همچنین آب‌های واقع بین جزایر متعلق به ایران که فاصله آنها از یکدیگر از ۱۲ میل دریایی تجاوز نکند، آب‌های داخلی کشور محسوب می‌گردد.</p> <p>ماده (۷) - حق صید و سایر حقوقی که ایران در ماورای دریای ساحلی خود دارد به اعتبار خود باقی است.</p>

توضیحات	عنوان قانون
<p>ماده (۸) - موادی از قانون مصوب ۲۴ تیرماه ۱۳۱۳ و سایر قوانین که با این قانون مغایرت دارد در قسمتی که مغایر است ملغی‌الاثرباشد.</p>	
<p>طبق این قانون اهم وظایف این سازمان عبارت است از «اداره امور بندری بنادر کشور و تکمیل و توسعه ساختمان و نگهداری تأسیسات بندری مطابق با تبصره «۴» همین قانون» مقررات این قانون شامل کلیه بنادر و لنگرگاه‌ها و ترعه‌ها و دریاچه‌ها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی و آب‌های ساحلی خواهد بود و حدود هر بند به موجب تصویب‌نامه هیئت وزیران تعیین خواهد شد.</p> <p>در بند «۲۲» همین بخش ملاحظه می‌شود که «صدور اجازه تأسیس اسکله و سایر تأسیسات و تجهیزات ضمن تصویب مربوطه با داشتن حق نظارت در اجرا و بهره‌برداری»</p>	<p>قانون اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی (مصوب ۱۳۳۹)</p>
<p>۱. خط مبدأ مقرر در قانون مصوب ۲۲ فروردین ۱۳۳۸ راجع به اصلاح قانون تعیین حدود آب‌های ساحلی و منطقه نظارت ایران مصوب ۲۴ تیرماه ۱۳۱۳ به شرح زیر تعیین می‌گردد:</p> <p>الف) خطوط مستقیمی که نقاط زیر را به ترتیب به یکدیگر وصل می‌کند: نقطه ۱ در محل تلاقی خط‌القدر تالوگ شط‌العرب با خط مستقیمی که دو طرف دهانه شط را در حد پست‌ترین جزر به یکدیگر متصل می‌کند.</p> <p>ب) بین نقاط ۶ و ۷ در جزیره کیش و ۱۱ و ۱۲ در جزیره لارک و ۱۴ و ۱۵ در تنگه هرمز خط مبدأ خط پست‌ترین جزر در امتداد ساحل خواهد بود.</p> <p>۲. خط مبدأ اندازه‌گیری عرض دریای سرزمینی ایران روی نقشه دریایی خلیج فارس به مقیاس ۱:۱۵۰۰۰۰۰ چاپ یکم سازمان جغرافیایی کشور شهریور ۱۳۴۹ ترسیم گردیده و ضمیمه این تصویب‌نامه است. در سایر مناطق و جزایر ملاک حد پست‌ترین جزر آب در امتداد ساحل خواهد بود. آب‌های واقع بین خط مبدأ دریای سرزمینی و قلمرو خشکی و همچنین آب‌های واقع بین جزایر متعلقه به ایران که فاصله آنها از یکدیگر از دو برابر عرض دریای سرزمینی تجاوز نکند، جزء آب‌های داخلی محسوب و تحت حاکمیت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. ماده (۴) تحدید حدود در مواردی که دریای سرزمینی ایران با دریای سرزمینی دول مجاور یا مقابل تداخل پیدا کند مادامی که ترتیب دیگری بین طرفین توافق نشده باشد، حد فاصل بین دریای سرزمینی ایران و آن کشور خط منصفی است که کلیه نقاط آن از نزدیک‌ترین نقاط خطوط مبدأ طرفین به یک فاصله باشد.</p>	<p>تصویب‌نامه تعیین خط مبدأ دریای سرزمینی (مصوب ۱۳۵۴)</p>
<p>مطابق ماده (۱۳) از قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی: در صورتی‌که تخلف از مقررات این قانون موجب توجه هرگونه خسارتی به بندرها و یا دریاها (پلاژها) یا سایر تأسیسات ساحلی ایران شود و یا خسارتی به آبزیان و منابع طبیعی وارد کند، دادگاه مسئولین را به پرداخت خسارت وارده نیز محکوم خواهد نمود.</p> <p>ماده (۱۸): همین قانون نیز در ارتباط با بررسی شرایط اقلیمی به شرح زیر بیان شده است: هرگونه بررسی شرایط اقلیمی و بومی (اکولوژیک) دریایی و همچنین جلوگیری از آلودگی آب‌های تحت حاکمیت کشور کماکان بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد.</p>	<p>قوانین سازمان حفاظت محیط زیست (مصوب ۱۳۵۴)</p>



توضیحات	عنوان قانون
<p>در ماده (۲) «قانون، تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» آمده است:</p> <p>به‌منظور وظایف و مقررات مربوط به حفظ و حمایت و احیا و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگل‌ها و بیشه‌های طبیعی و اراضی مستحده ساحلی و حفاظت آبخیزها سازمانی به نام سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور تشکیل می‌گردد و در آن ماده نیز صراحتاً مسئولیت این سازمان در ارتباط با اراضی مستحده ساحلی ذکر گردیده است.</p> <p>توضیح: در این قانون ضمن ارائه تعاریف اراضی «مستحده» و «ساحلی» و «حریم» و تعیین پهنه این اراضی قوانین مختلفی درخصوص اعیانی‌های ساخته شده در اراضی مزبور فروش، اجاره، معاوضه و... وضع گردیده است. وزارت منابع طبیعی و سازمان جنگل‌ها و مراتع را (که آن زمان تابع وزارت کشاورزی بوده) مسئول اجرای مفاد این قانون تعیین کرده است.</p>	<p>قانون مربوط به اراضی مستحده و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴)</p>
<p>در ماده (۴) همین قانون به تعریف وظایف شیلات پرداخته می‌شود که در بندهای بخش الف در ارتباط با وظایف زیربنایی دیده می‌شود:</p> <p>- تأسیس، توسعه، نگهداری بنادر شیلاتی با رعایت وظایف سایر وزارتخانه‌ها انجام کلیه اقدامات لازم جهت حفاظت و حراست از منابع آبزیان آب‌ها در دریای عمان، خلیج فارس دریای خزر مرداب‌ها، رودگاه‌ها، خلیج‌ها، مصب‌ها و رودخانه‌های مربوط به دریای مذکور با رعایت موازین قانونی.</p> <p>- شرکت سهامی شیلات برای احداث بندر در سواحل کشور لازم است از مراجع ذیربط مجوز کسب نماید:</p> <p>۱. کسب مجوز لازم از سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور به موجب قانون اراضی مستحده و ساحلی (مصوب سال ۱۳۵۴)</p> <p>۲. کسب مجوز از وزارت نیرو به موجب تبصره «۳» ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب سال ۱۳۶۱)</p> <p>۳. کسب مجوز از سازمان بنادر و کشتیرانی به موجب بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی (مصوب سال ۱۳۴۸ کمیسیون‌های خاص دو مجلس)</p> <p>توضیح: اگرچه این شرکت تنها مرجع قانونمند جهت بهره‌برداری از منابع آبی کشور می‌باشد اما این شرکت مرجع تصمیم‌گیری و مدیریت در سواحل کشور نمی‌باشد.</p>	<p>قوانین شرکت سهامی شیلات</p>
<p>مطابق با ماده (۲) این قانون اراضی ساحلی و اراضی مستحده که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.</p> <p>مطابق با ماده (۴۸): صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها - انهارها و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است.</p> <p>توضیح: حیطه وظایف و اختیارات وزارت نیرو در نواحی مجاور دریاها، اراضی واقع در حریم است.</p>	<p>قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱)</p>

توضیحات	عنوان قانون
<p>به موجب این قانون، حفظ، حمایت، احیا، گسترش و بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگل‌ها، بیشه‌های طبیعی و اراضی مستحده ساحلی و همچنین حفاظت از آبخیزها برعهده وزارت جهاد سازندگی (مصوب ۱۳۶۲).</p>	<p>قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی (مصوب ۱۳۶۲)</p>
<p>شورای عالی اقیانوس‌شناسی کشور به‌منظور اعتلای سطح علمی و دستیابی به یک سیاست و خط‌مشی اصولی و ایجاد هماهنگی فعالیت‌های ملی و تخصصی و بهره‌برداری از منابع ارزنده خلیج فارس و دریای عمان و بحر خزر با مصوبه مجلس شورای اسلامی تشکیل گردید.</p> <p>این شورا متشکل از هفت کمیته تخصصی به شرح زیر می‌باشد:</p> <p>۱. کمیته اقیانوس‌شناسی فیزیکی دینامیک اقیانوس‌ها و هواشناسی دریایی (سازمان هواشناسی کشور)</p> <p>۲. کمیته خدمات دریایی ترابری و حقوق دریاها (سازمان بنادر و کشتیرانی)</p> <p>۳. کمیته مهندسی اقیانوسی و نقشه‌برداری دریایی (وزارت نفت)</p> <p>۴. کمیته حفاظت محیط زیست دریایی و کنترل آلودگی‌های دریایی (سازمان حفاظت محیط زیست)</p> <p>۵. کمیته منابع زنده دریایی (شرکت شیلات و امور آبزیان)</p> <p>۶. کمیته منابع غیرزنده دریایی (سازمان زمین‌شناسی کشور)</p> <p>۷. کمیته آموزش و فرهنگ اقیانوس‌شناسی کشور (وزارت فرهنگ و آموزش عالی)</p>	<p>قانون تشکیل شورای عالی اقیانوس‌شناسی (مصوب ۱۳۷۰)</p>
<p>به موجب این قانون این کمیته: «به‌منظور مبادله اطلاعات مطالعه تحقیقات ملی و پیدا کردن راهکارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش‌های لایه زمین - نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آنها به ریاست وزیر کشور و عضویت وزرا و مسئولین سازمان‌ها و عضویت سازمان هواشناسی کشور، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگل‌ها و مراتع، وزارت بازرگانی و نیروهای انتظامی که ریاست کمیته حسب ضرورت مصلحت بداند تشکیل می‌گردد.</p>	<p>قانون تشکیل کمیته کاهش آثار بلایای طبیعی (مصوب ۱۳۷۲)</p>
<p>مطابق مواد (۴) الی (۷) و (۱۵) و (۱۶) آیین‌نامه این قانون، اراضی در اختیار سازمان مناطق آزاد در حکم اموال دولتی تلقی و سازمان به نمایندگی از طرف دولت همان اختیارات و وظایف و حقوق وزارتخانه‌های ذیربط را دارد. چنان که مطابق ماده (۵) کلیه حقوق مربوط به اراضی مشمول قانون زمین‌شهری و قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و نیز قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون اراضی مستحدهات و ساحلی، واقع در محدوده هر منطقه از طریق سازمان مناطق آزاد اعمال می‌شود.</p>	<p>قوانین مربوط به مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور (مصوب ۱۳۷۲)</p>



جدول ۲. قوانین مربوط به حق مالکیت و ثبت اراضی در مناطق ساحلی

موضوع	اراضی مستحدثه	اراضی ساحل	حریم
مالکیت	طبق ماده (۳) کلیه اراضی مستحدث متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آن را ندارند. تبصره «۱» - قانون مربوط به اراضی ساحلی ۱۳۴۶ - حدود اراضی مستحدثه در مورد سواحل دریای خزر تا یکصدوپنجاه سانتیمتر ارتفاع از سطح آب دریا در آخرین نقطه مد خواهد بود و در مورد سایر منابع مذکور در ماده (۱) حدود اراضی مستحدثه محدوده‌ای است که بنا به پیشنهاد وزارت کشاورزی و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود.	طبق ماده (۱۴) قانون اراضی مستحدث و ساحلی کلیه اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه ارومیه که تا تاریخ تصویب قانون (۱۳۵۴/۴/۲۱) به نام اشخاص در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد، متعلق به دولت است. عرض اراضی ساحلی خلیج فارس و دریای عمان دو کیلومتر از آخرین حد پیشرفت آب دریا (بالاترین نقطه مد) خواهد بود. - عرض اراضی ساحلی دریاچه رضاییه یک هزار متر از آخرین حد پیشرفت آب در سال ۱۳۵۳ می‌باشد، لجنزارهای متصل به این عرض و نمکزارها تا آخرین حد آنها جزء اراضی ساحلی مزبور محسوب است.	طبق ماده (۷) قانون اراضی مستحدث و ساحلی حریم منابع قابل تملک و تصرف خصوصی نیست ولو آنکه متصرفین این اراضی اسناد مالکیت گرفته باشند. ماده (۳) - 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. تبصره - حریم خلیج فارس و دریای عمان که به هر حال از آخرین نقطه مد کمتر از ۶۰ متر نیست به پیشنهاد وزارت کشاورزی و تصویب هیئت وزیران تعیین و اعلام خواهد شد. در سال ۱۳۴۲ عرض حریم دریاچه رضاییه ۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۵۳ و عرض حریم خلیج فارس و دریای عمان ۶۰ متر از آخرین نقطه مد می‌باشد.
ثبت	طبق ماده (۳) قانون اراضی مستحدث و ساحلی اشخاص حق تقاضای ثبت اراضی مستحدث را ندارند در صورتی که نسبت به اراضی مذکور تقاضای ثبت شده باشد آن درخواست باطل است و ادارات ثبت محل مکلفند تقاضای ثبت اراضی مذکور را از وزارت جهاد سازندگی یا سایر سازمان‌های دولتی که در آنها تصرفاتی دارند با تأیید وزارت جهاد سازندگی بپذیرند.	طبق ماده (۴) همین قانون کلیه اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه ارومیه که تا تاریخ تصویب این قانون به نام اشخاص در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آن را ندارند.	طبق تبصره‌های ماده (۴) موارد زیر در هر حال خارج از حریم بوده است: اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در تاریخ تصویب این قانون عرصه اعیان احداث شده و اراضی مزروعی و آیش و باغات و نخلستان‌ها که تا تاریخ تصویب این قانون احداث شده میزان آیش طبق عرف محل و به هر حال از دو برابر زمین تحت کشت تجاوز نخواهد کرد. محافظ ساختمان‌هایی که در اراضی موضوع بند قبلی قرار دارند حداکثر تا ۲۰ برابر سطح زیربنای آنها مشروط بر آنکه مساحت آن از ۳۰۰۰ مترمربع بیشتر نبوده و در حریم دریا و یا دریاچه واقع نباشد.

جدول ۳. جمع‌بندی قوانین مربوط به محدوده اراضی ساحلی

منطقه	عرض اراضی مستحدث	عرض اراضی ساحلی	عرض حریم
دریای خزر	خط ترازوی به ارتفاع ۱۵۰ سانتیمتر تعیین نشده است از سطح آب دریا در سال ۱۳۴۲ (در نقاطی که این خط به جاده عمومی برخورد کند حد اراضی مستحدث جاده مزبور است)	تعیین نشده است	۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۴۲
خلیج فارس و دریای عمان	تعیین نشده است	۲ کیلومتر از آخرین حد پیشرفت آب دریا از بالاترین نقطه مد	۶۰ متر از آخرین نقطه مد
دریاچه ارومیه	تعیین نشده است	یکهزار متر از آخرین حد پیشرفت آب در سال ۱۳۵۳ لجنزارهای متصل به این عرض و نمکزارها تا آخرین حد آنها جزء اراضی ساحلی موجود محسوب می‌شود	۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سال ۱۳۵۳
سایر دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور	به پیشنهاد وزارت کشاورزی (درحال حاضر وزارت جهاد کشاورزی) و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود	تعیین نشده است	به پیشنهاد وزارت کشاورزی (درحال حاضر وزارت جهاد کشاورزی) و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود

بررسی ابعاد طرح پیشنهادی

در طرح حاضر، پیشنهاد شده است که عبارت «و مرز آب و خشکی در اراضی استحصال شده قانونی از دریا» بعد از عبارت «آخرین نقطه مد» در بند «د» ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴) تبیین گردد. این رویکرد زمینه‌ساز تغییر و حرکت خط حریم به سمت دریا (با توجه به پیشرفت و گسترش نواحی ساحلی از بابت زمین‌های استحصال شده از دریا) است. گرچه دغدغه‌های خاطرهایی که موجب ارائه طرح حاضر شده، از جمله رفع مسائل و مشکلات مناطق ساحلی در جنوب کشور، قابل تقدیر است، اما ضرورت دارد تا تغییر قانون به نحوی هدفمند و جامع صورت پذیرد تا موجبات فسادهای احتمالی برای اشخاص خاطی را فراهم نیاورد. از سوی دیگر قابل ذکر است که منطقه ساحلی محیطی است پویا که خشکی و دریا در آنجا با هم در تعامل هستند. وجود تقاضاهای بسیار زیاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی از این مناطق باعث تعارض و تضاد بین بخش‌های مختلفی می‌شود که به نوعی از این مناطق استفاده و یا منتفع می‌شوند.



از آنجایی که نواحی ساحلی از دیدگاه‌های حقوقی، جغرافیایی، مهندسی سواحل، زیستی و بوم‌شناسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و ضرورت تعیین حریم با لحاظ نمودن دیدگاه‌ها و ابعاد مختلف تخصصی و حقوقی بدیهی می‌باشد، از این‌روی، ابتدائاً توضیح مختصری درباره دیدگاه‌های فوق‌الذکر در خصوص نواحی ساحلی داده می‌شود و سپس تلاش می‌شود تا موضوع حریم سواحل از ابعاد فنی، تخصصی و حقوقی مورد مذاقه قرار گیرد. بر این اساس و به جهت عدم دوگانگی مصوبات ذیربط، توصیه می‌شود تا معیار تعیین حریم در قانون مربوطه به نحوه تعیین حریم و شاخص‌های بین‌المللی مندرج در «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی» واگذار شود. زیرا برای هر محدوده‌ای که از ریخت‌شناسی خاصی از زمین برخوردار است حریم خاص همان منطقه قابل تعریف می‌باشد.

شایان ذکر است که طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در ۱۳۸۹/۷/۵ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید و در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۴ این طرح ملی، جهت اجرا و استفاده از نتایج آن در طرح‌های استانی و محلی و سیاستگذاری‌های توسعه در سواحل، به استانداران استان‌های ساحلی ابلاغ گردید. در این ابلاغیه تشکیل کمیته ساماندهی سواحل به ریاست استاندار و دبیری مدیر کل بنادر و دریانوردی استان مربوطه تبیین شده است، ضمن آنکه تدقیق نتایج طرح در مقیاس استانی تا ۱/۵۰۰۰ توسط سازمان بنادر و دریانوردی و نیز آموزش مدیران و کارشناسان استانی توسط سازمان مزبور جهت هدایت و بهره‌گیری بهتر استان‌ها از نتایج طرح و نرم‌افزار مربوطه تصریح گردیده است.

تعریف نواحی ساحلی از دیدگاه‌های حقوقی و تخصصی

از دیدگاه حقوقی: منطقه‌ای به عرض دو کیلومتر از بالاترین خط تراز مد دریا در طول ساحل تا عمق ۶ متر پایین‌تر از خط تراز جزر در داخل دریا را شامل می‌شود.

از دیدگاه جغرافیایی: منطقه‌ای وسیع از خشکی و دریا که در آن عوامل مختلف خشکی و دریا با یکدیگر در تعامل بوده و شرایطی را ایجاد می‌کنند که با هر یک از مناطق مذکور متمایز است.

از دیدگاه مهندسی سواحل: منطقه‌ای که از پشت تلماسه‌ها (در سواحل ماسه‌ای) و یا پرتگاه‌ها (در سواحل صخره‌ای) شروع می‌شود و تا منطقه شکست امواج (Surf Zone) یا نقطه کف‌آلودگی (Plunge) ادامه می‌یابد.

از دیدگاه زیستی و بوم‌شناسی: منطقه‌ای شامل پهنه‌های بین جزر و مدی (Tidal Zone) از بالاترین پادگانه ساحلی (Terrace) تا آب‌های کرانه‌ای (Inshore / Coastal Waters) که به‌عنوان

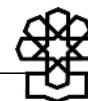
آخرین پذیرنده آلاینده‌های خشکی و دریا می‌باشند و در معرض تجمع انواع آلاینده‌ها و تهدیدات خشکی و دریا قرار دارند. لذا به‌عنوان نواحی حساس و آسیب‌پذیر محسوب شده‌اند.

تعریف مناطق ساحلی (Coastal Zone)

مناطق ساحلی گستره‌ای هستند که مجموعه نیروهای محیط‌های خشکی و دریایی با یکدیگر در تعامل بوده و متحمل تغییرات کوتاه و بلندمدت می‌شوند. برآیند این نیروها و وقوع پدیده‌های زمین‌شناسی، هیدرودینامیکی و اقلیمی سبب تغییر در موقعیت خطوط ساحلی شده و رژیم‌های سواحل پیشرونده و پسرونده نسبت به دریا را پدید می‌آورند. خط ساحل موقعی در موقعیت خود ثابت می‌ماند که نیروهای خشکی و دریا با هم در تعادل باشند. عدم تعادل در این نیروها و فرآیندها باعث خواهد شد که خط ساحل بالاتر و پایین‌تر از موقعیت قبلی قرار گیرد. گفتنی است که مرزبندی و تقسیمات مدیریتی سواحل ایران یکی از ضروریات مطالعات انجام شده می‌باشد، که در طول سواحل شمالی و جنوبی کشور، محدوده ساحلی را در دو بخش خشکی و دریا مشخص کرده است. براساس نتایج این مطالعات، ۴ مرز و ۵ پهنه فرعی و ۲ پهنه اصلی در مناطق ساحلی شمال و جنوب کشور تفکیک شده است. با عنایت به اینکه پرداختن به هرکدام از آنها فارغ از وقت این گزارش است و به جهت پرهیز از اطاله وقت، از توضیحات اضافی صرفنظر می‌گردد.

بررسی ابعاد فنی و تخصصی طرح پیشنهادی

کرانه‌های سه‌گانه ایران (یعنی سواحل دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان) با ساختارهای متفاوت محیطی، اجتماعی و اقتصادی و فرآیندهای اثرگذار، دارای کارکردهای بسیار متفاوتی هستند. به عبارتی، کرانه خزر را می‌توان ساحل کشاورزی، گردشگری و سکونت قلمداد کرد و کرانه خلیج فارس ساحل نفتی، گازی و تجاری و کرانه دریای عمان را می‌توان ساحلی در حاشیه نامید. (تفاوت‌های عمده کرانه‌های سه‌گانه دریایی ایران را می‌توان در جدول زیر مشاهده کرد). اما هرکدام از این سواحل از جمله سواحل جنوبی کشور، از تنوع گسترده‌ای در ریخت‌شناسی زمینی برخوردار است که در قبال اثرپذیری از شرایط اقلیمی و جریانات دریایی متفاوت بوده و از نگاه فنی نمی‌توان با یک معیار ثابت برای همه محدوده‌های ساحلی تعیین حریم کرد، وجود زمین‌های ماسه‌ای و مسطح، صخره‌ها، کوه‌ها، تپه‌ها و... ساحلی در حاشیه خلیج فارس و دریای عمان از جمله مواردی است که شرایط متفاوتی را در قبال شرایط اقلیمی به‌وجود



می‌آورد (و حتی برنامه‌ریزی و تغییرات آتی می‌تواند موضوع تغییر حد مرزی حریم را با ابهام مواجه کند، به‌عنوان نمونه، بخشی از حریم (۶۰) متر دریای خزر از حد آخرین پیشرفتگی در سال ۱۳۴۲ می‌تواند با توجه به بالا آمدن آب این دریا، در زیر آب‌ها باشد و از این حیث، حریم مزبور نمی‌تواند ملاک عمل فعلی باشد و در سواحل جنوبی با توجه به پیشرفت آب دریا در برخی مناطق، موضوع حریم دستخوش ابهامات جدید می‌شود). در این خصوص شایان ذکر است که تحقق مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی که مورد تأکید این گزارش می‌باشد، فرآیندی است که همه بخش‌های درگیر در توسعه، مدیریت و استفاده از سواحل را گرد هم آورده و منافعتشان را یکپارچه و آنها را به سوی یک هدف مشترک هدایت می‌کند. برای رسیدن به اهداف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، شناخت محدوده ساحلی و تعیین مرزهای مدیریتی اولین گام به شمار می‌رود. یکی از مهمترین بخش‌های مورد توجه در این مطالعات، مرزبندی مناطق ساحلی کشور و تعیین مرزهای مدیریتی در خشکی و دریا می‌باشد، از دیگر دستاوردهای مهم این مطالعات تعیین معیارهای حریم دریا می‌باشد که براساس معیارهای فنی و مهندسی (معیارهای خط خطر)، ملاحظات اقتصادی - اجتماعی و نیز چگونگی ارتباط نهادها و سازمان‌های مختلف در این محدوده تعیین می‌گردد. لازم به ذکر است که در مطالعات مدیریت نوار ساحلی معیارهای فنی و مهندسی برای تعیین خط خطر به طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته و کد ارتفاعی خط خطر تعیین شده است.

تعیین کد ارتفاعی خط خطر آبرفتگی ناشی از نوسانات کوتاه‌مدت تراز دریا برای سواحل کشور

براساس مطالعات مرزبندی مناطق ساحلی کشور، یکی از مرزها در منطقه خشکی خط خطر (Hazard Line) می‌باشد. این مرز، خطی بر روی خشکی است که آب دریا در اثر نوسانات کوتاه‌مدت یعنی خیز آب ناشی از باد (Wind Set-up)، خیز آب ناشی از موج (Wave Set-up) و «بالاروی» موج (Run-up) نسبت به تراز بالایی مد (MHHW) (در سواحل جنوب کشور) به آن می‌رسد، لذا برای تعیین کد ارتفاعی خط خطر، بالآمدگی آب در اثر هر یک از عوامل فوق محاسبه شده و کد ارتفاعی آن برای بیش از ۲۵۰ نقطه (بازه ۱۳ کیلومتری) نسبت به تراز متوسط آب دریا (MSL) تعیین شده است. همچنین در تعیین کد ارتفاعی این خط، نرخ فرسایش و رسوبگذاری نیز از عوامل تعیین‌کننده به‌شمار می‌رود که در مطالعات مربوط به فرسایش و رسوب، محاسبه و در تعیین کد ارتفاعی خط خطر لحاظ شده است. در ادامه، روابط مربوط به محاسبه هر یک از این عوامل و نحوه تعیین آنها شرح داده شده و مثالی برای یک نقطه ارائه گردیده است. **خاطر نشان**

می‌سازد در گزارش مطالعات پدیده‌های دریایی کلیه نتایج براساس روابط مختلف و برای دوره بازگشت‌های ۵، ۲۰ و ۵۰ ساله محاسبه و ارائه گردیده است.

(خیز آب ناشی از تغییرات فشار + خیز آب ناشی از باد + خیز آب ناشی از موج + بالاروی موج + تراز بالای مد) = تراز خط خطر در سواحل جنوبی کشور

(خیز آب ناشی از تغییرات فشار + خیز آب ناشی از باد + خیز آب ناشی از موج + بالاروی موج + تراز آب دریای خزر در دهه آینده) = تراز خط خطر در سواحل شمالی کشور

از این دیدگاه، عملکرد گسترده فرآیندهای مختلف طبیعی شامل پدیده‌های زمین‌شناسی، شرایط هیدرودینامیکی و ویژگی‌های اقلیمی از عوامل مؤثر در شکل‌پذیری و ریخت‌شناسی زمینی سواحل ایران و از جمله تغییرات حدّ حریم تعیین شده می‌باشند.

گفتنی است که محاسبه نرخ رانه ساحلی یکی از بخش‌های مهم مطالعات مهندسی سواحل است که به‌عنوان مقدمه‌ای برای بسیاری از مطالعات هیدرودینامیک، رسوب و محاسبه تغییرات خط ساحلی به‌شمار می‌آید. تفاوت قدرت حمل رسوب از یک نقطه تا نقطه‌ای دیگر سبب ایجاد فرسایش یا ته‌نشینی رسوبات شده و در نتیجه باعث جلو و عقب رفتن خط ساحل می‌گردد. عوامل هیدرودینامیکی مختلفی در این زمینه دخیل می‌باشند. امواج و جریانات موازی ساحل بیشترین تأثیر را در این زمینه دارند. سایر جریانات از قبیل جریانات ناشی از جزر و مد و باد نیز می‌توانند در این زمینه تأثیرگذار باشند. از سوی دیگر، افزایش روند فعالیت‌های انسانی در ابعاد مختلف نظیر تعریف کاربری‌های شهری، روستایی، صنعتی، کشاورزی و حمل‌ونقل زمینی - دریایی موجب شده تا نواحی ساحلی با تغییرات قابل توجهی مواجه باشند. این مناطق به سبب شرایط و موقعیت جغرافیایی و ویژگی‌های طبیعی، تنوع زیستی و اکوسیستم‌های وابسته به آن و تأثیرپذیری توأمان از خشکی و دریا، مناطقی حساس و شکننده قلمداد می‌شوند. با این وجود، عملکردهای بوم‌شناختی مناطق ساحلی سبب استقرار طیف متنوعی از رویکردهای توسعه‌ای و بهره‌برداری انسانی در این نواحی شده است، که این بی‌توجهی به پایداری ساختار و فرآیندهای طبیعی مناطق ساحلی دارای تبعات متعددی است که خارج از بحث این موضوع می‌باشد.



جدول ۴. تفاوت‌های عمده کرانه‌های سه‌گانه دریایی ایران

شرح	خلیج فارس	عمان	خزر
فضای استراتژیک پیرامونی	دریای مناقشات و جنگ	پرت و در حاشیه	امنیت تاریخی / در حال گذار
پراکنش نیروهای نظامی	گسترده تا فشرده و دارای مقیاس استراتژیک	پشتیبان خلیج فارس	بسیار محدود و محلی
مسئله اصلی	قاچاق کالا	عقب‌ماندگی تاریخی	درهم‌ریختگی و نابسامانی
نقش و جایگاه بازرگانی	ملی و بین‌المللی (حیاتی)	محدود	محدود
کارکرد اصلی	نفتی، گازی، بازرگانی، تجاری، ماهیگیری	تعریف نشده	کشاورزی، گردشگری، سکونتی
تراکم نسبی جمعیت	خلوت با تراکم پایین	خلوت تا تهی، بسیار پایین	در حال اشباع

مأخذ: مطالعات سیاسی - امنیتی طرح مدیریت یکپارچه سواحل کشور، ۱۳۸۶.

مشکلات ساختاری سواحل کشور

یکی از الزامات قانونگذاری رفع مشکلات حاکم بر بخش می‌باشد، با عنایت به اینکه مناطق ساحلی کشور (از جمله محدوده حریم) دارای مشکلات عدیده و قابل توجهی هستند از این روی ضروری است تا تمهیدات متناسب با خلأهای قانونی برای رفع مشکلات اتخاذ شود. عمده‌ترین مشکلات ساختاری کلان سواحل کشور را می‌توان در قالب ۴ گروه عمده مشکلات تقسیم‌بندی کرد، که عبارتند از:

الف) کاربری زمین،

ب) طبیعی و زیست‌محیطی،

ج) اقتصادی،

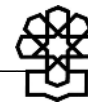
د) مسائل اجتماعی و فرهنگی.

مشکلات فوق را در خصوص سواحل شمال و جنوب کشور می‌توان به شرح جدول زیر ارائه و

بررسی کرد:

جدول ۵. مشکلات کلان سواحل شمالی و جنوبی کشور

مشکلات کلان	سواحل دریای خزر	سواحل خلیج فارس و دریای عمان
الف) مشکلات کاربری زمین	۱. ساخت‌وساز غیرقانونی و بی‌ضابطه ۲. محدود شدن دسترسی عمومی به دریا ۳. فقدان طرح کاربری اراضی مناسب جهت توسعه مناطق ساحلی ۴. مسائل مالکیتی و حقوقی اراضی ساحلی ۵. تغییر غیرقانونی کاربری اراضی ۶. عدم تکافوی زیرساخت‌ها در بخش حمل‌ونقل ۷. زمین‌خواری‌های پراکنده	۱. ساخت‌وساز بی‌ضابطه و بعضاً غیرقانونی ۲. تغییر غیرقانونی کاربری اراضی ۳. عدم تکافوی زیرساخت‌ها در بخش حمل‌ونقل ۴. زمین‌خواری‌های پراکنده
ب) مشکلات طبیعی زیست‌محیطی و	۱. تخلیه زواید جامد و پساب‌های شهری، صنعتی و کشاورزی در دریا ۲. بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی ۳. آلودگی نواحی ساحلی ناشی از کمبود زمین جهت دفن زواید ۴. تغییرات تراز آب دریا ۵. فرسایش نواحی ساحلی ۶. کاهش تنوع زیستی ۷. آلودگی ناشی از شناورها و خطوط لوله در دریا	۱. استخراج منابع نفت و گاز ۲. آلودگی منابع ساحلی ۳. تخلیه زواید جامد و پساب‌های شهری، صنعتی و کشاورزی در دریا ۴. تغییرات تراز آب دریا ۵. فرسایش و رسوبگذاری نواحی ساحلی ۶. آب‌گرفتگی ناشی از طوفان و سونامی ۷. جریان‌ات شکافنده و تخریب و تهدیدکننده منابع و محیط زیست ۸. روانگرایی ۹. تخریب جنگل‌های حرا ۱۰. تخریب آبسنگ‌های مرجانی ۱۱. کاهش تنوع زیستی (گونه‌های گیاهی و جانوری)
ج) مشکلات اقتصادی	۱. بهره‌برداری پایین فعالیت‌های کشاورزی و استفاده نامناسب از زمین ۲. کاهش منابع شیلاتی و ذخایر ماهی ۳. عدم وجود صنایع مادر و صنایع پشتیبانی ۴. غیرفعال بودن بازرگانی و تجارت دریایی	۱. فقر فعالیت‌های کشاورزی در اثر نامناسب بودن شرایط اقلیمی و الگوی کشت و کمبود آب شیرین ۲. غیرفعال بودن بازرگانی و تجارت دریایی در مقایسه با کشورهای عرب همسایه ۳. فقدان امکانات و تسهیلات گردشگری ۴. کمبود منابع آب شیرین
د) مسائل اجتماعی و فرهنگی	۱. نرخ رشد جمعیت بالا ۲. تغییر سریع و ناخواسته در بافت فرهنگی مناطق ساحلی	۱. اتصال ضعیف مناطق ساحلی به مناطق داخلی کشور ۲. بیکاری و فقر ۳. قاچاق و نقل و انتقال غیرقانونی کالا



بررسی ابعاد حقوقی طرح پیشنهادی

۱. نکته‌ای که درخصوص طرح حاضر وجود دارد این است که در این طرح مشخص نیست که آیا با اصلاح بند «د» ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴)، منافع و مصالح عامه تضمین می‌گردد یا خیر؟ توضیح مختصر اینکه براساس اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی دریاها جزء انفال و ثروت‌های عمومی بوده و در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل شود. بنابراین مهمترین شرط حاکمیت بر انفال در حکومت اسلامی از جمله دریاها، تأمین مصالح عمومی است. ذیل این اصل نیز مقرر می‌دارد: «تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند». از این روی، با تصویب و لازم‌الاجرا بودن قوانین ذیل مواجه هستیم:

الف) بند «ط» ماده (۱) قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵)، اراضی ساحلی را زمین‌هایی تعریف می‌کند: «که در مجاورت حریم دریا و دریاچه و یا اراضی مستحدثه قرار دارد و بر حسب مورد در حکم یکی از انواع اراضی موات و دایر و بایر است».

ب) براساس ماده (۱۹) همان قانون، اراضی ساحلی در حکم موات را اراضی ای دانسته است که در آنها هیچ احیا و اقدام عمرانی انجام نشده و به صورت طبیعی باقیمانده است. این قبیل اراضی را قانونگذار از آن دولت می‌داند و ادارات ثبت مکلف شده‌اند تا حریم و اراضی مستحدثه و آباد را با رعایت قانون اراضی مستحدث و ساحلی از اراضی دایر و بایر و منابع ملی تفکیک کند.

ج) همچنین طبق ماده (۱۹) قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵) مالکین و متقاضیان ثبت یا اشخاصی که اراضی بایر ساحلی را در اختیار داشته ولی مالکیت اراضی رسماً به آنها منتقل نشده بود را مکلف نموده تا ظرف سه سال از تاریخ تصویب قانون، نسبت به عمران و بهره‌برداری متناسب از آن اقدام کنند، در غیر این صورت اراضی احیا نشده موجود مطابق ماده (۹) همان قانون در اختیار وزارت کشاورزی و عمران روستایی قرار می‌گرفت تا با تصویب هیئت وزیران برای استفاده عمومی اختصاص داده شود.

د) همچنین ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹) قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵) شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، صاحبان اراضی ساحلی که در آنها اقدامات عمرانی انجام نیافته است را مکلف کرده بود تا از طریق ادارات ثبت اسناد و املاک نسبت به تفکیک و تعیین حدود اراضی مورد مالکیت خود اقدام کنند و براساس ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی، ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند در موقع تفکیک اراضی

ساحلی متعلق به اشخاص به منظور حفظ منافع دولت در اراضی مستحدث و ساحلی و منابع ملی شده و اراضی مشمول مقررات اصلاحات ارضی قوانین مربوط به اراضی مستحدث و ساحلی و ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و اصلاحات ارضی را مورد توجه قرار دهند و بالاخره ماده (۳) همان آیین‌نامه ضابطه عمران و بهره‌برداری متناسب از اراضی انتقال یافته به اشخاص در مورد انواع زراعت باغبانی دامداری و دامپروری و پرورش طیور و آبزیان و ساختمانی و غیره را موکول به تشخیص کمیسیون مندرج در ماده (۱۲) قانون دانسته و کمیسیون باید تشخیص دهد که پیشرفت عملیات انجام یافته در جهت عمران و بهره‌برداری طوری است که تا قبل از پایان سه سال و در شرایط عادی نتایج مطلوب متناسب با وضع زمین تأمین شود یا خیر؟

ه) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶) مجلس شورای اسلامی، با تأکید بر اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اولین ماده از قانون، در ماده (۲) اراضی ساحلی و اراضی مستحدثه که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد را در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران دانسته است، لکن در قسمت اخیر ماده ملاک احیا و تصرفات مالکانه افراد نسبت به این قبیل اراضی را تا تاریخ تصویب لایحه قانونی نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی (۱۳۵۸/۶/۲۵) ذکر کرده است که بدین ترتیب به نظر می‌رسد با توجه به مؤخرالتصویب بودن قانون توزیع عادلانه آب و صراحت آن، قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹) از این نظر تنفیذ تصرفات مالکانه و شرعی افراد در فاصله سال‌های (۱۳۵۴) و (۱۳۵۹) و قبل از سال (۱۳۵۴) و نیز به لحاظ تفویض بعضی وظایف به وزارت نیرو درخصوص اراضی مورد بحث نسخ جزئی کرده است. در تبصره «۳» ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی جز با اجازه وزارت نیرو ممنوع اعلام شده است و همچنین در ماده (۴) این قانون، صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو شده است.

۲. نکته دیگر درخصوص طرح حاضر، ضرورت حفاظت محیط زیست دریاهاى موضوع بند «د» ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴) و عدم تخریب و آلودگی آنها با تصویب این طرح می‌باشد. در این خصوص اصل پنجاهم قانون اساسی به ممنوعیت فعالیت‌هایی که منجر به آلودگی و تخریب محیط زیست شود، حکم کرده است. اصل مذکور بیان می‌دارد: «در



جمهوری اسلامی، حفاظت محیط ... وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است».

۳. در ماده (۱) قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴)، عبارات اراضی مستحدث، اراضی ساحلی و حریم دارای تعاریف مشخص است. بر این اساس اراضی مستحدث چنین تعریف شده است: زمین‌هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و دریاچه‌ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها ظاهر و یا ایجاد می‌شود. در صورتی که در طرح ارائه شده پیشنهادی به عبارت «استحصالی زمین از دریا» اشاره شده است که با توجه به اینکه تعریف دقیقی از آن ارائه نشده است به نظر می‌رسد که منظور از این زمین‌ها، همان اراضی مستحدث می‌باشد یا زمین‌هایی که به طور مصنوعی و یا با وسایل فیزیکی و مکانیکی توسط انسان ایجاد می‌شود.

۴. مطابق مواد (۳) و (۴) قانون اراضی مستحدث و ساحلی، کلیه اراضی مستحدث کشور (علی‌الاطلاق) و نیز اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه رضاییه (که تا تاریخ تصویب قانون به نام اشخاص در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد) متعلق به دولت اعلام شده است و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور از ناحیه اشخاص تقاضای ثبت شده باشد، در مورد اراضی مستحدث مطلقاً و در مورد اراضی ساحلی هرگاه تقاضای ثبت شده تا تاریخ تصویب آن قانون، منجر به ثبت ملک به نام متقاضی در دفتر املاک نشده باشد، درخواست ثبت داده شده باطل می‌شود و ادارت ثبت مکلفند تقاضای ثبت این قبیل اراضی را صرفاً از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی (وزارت جهاد کشاورزی فعلی) و نیرو و یا سایر سازمان‌های دولتی متصرف با تأیید وزارت مذکور بپذیرند و ماده (۷) قانون موصوف، حریم منابع مذکور ولو آنکه متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند. را در زمره مشترکات عمومی محسوب نموده که از ناحیه اشخاص خصوصی قابل تملک و تصرف نمی‌باشد. ولی استفاده از حریم مزبور برای ایجاد تأسیسات ضروری دولتی که جنبه اختصاصی نداشته باشد با رعایت مقررات آیین‌نامه اجرایی این قانون و تصویب هیئت وزیران مجاز دانسته شده است.

۵. براساس مواد (۳) و (۷) قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴) و ماده واحده «قانون الحاق یک تبصره به بند «۲۲» ماده (۳) آیین‌نامه سازمان بنادر و دریانوردی (مصوب ۱۳۴۸)» مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۵ و ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱)، اراضی ساحلی، مستحدث و حریم، جزء انفال و متعلق به دولت بوده و قابل تملک و تصرف خصوصی نیست.

۶. در بند «۲۷۱» مجموعه بخشنامه‌های ثبتی تا اول سال (۱۳۶۵) چنین آمده است:

«طبق ماده (۱) قانون اراضی ساحلی، اراضی که از پایین رفتن سطح دریای خزر و دریاچه‌ها و خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها حاصل می‌شود مستحده ساحلی محسوب و متعلق به دولت است و به هیچ وجه اشخاص حق تقاضای ثبت آن را ندارند و...».

تنها استثنائاتی که قبل از پیروزی انقلاب نسبت به احکام مذکور دیده شد، مطابق تبصره «۲» ماده (۴) قانون، تشخیص مستثنیات برعهده سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور گذاشته شد و نظریه سازمان موصوف نیز در این باره قطعی بود، موارد زیر از آن جمله هستند:

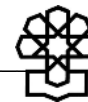
الف) تبصره «۱» ذیل ماده (۳) قانون تصریح دارد اراضی مستحده دریای خزر که از طرف اشخاص تقاضای ثبت شده و تا تاریخ ۱۳۴۲/۷/۱۳ ملک به نام آنها در دفتر املاک به ثبت رسیده و یا حکم قطعی مالکیت به نفع اشخاص تا تاریخ مذکور صادر شده باشد، مستثنا می‌باشد.

ب) آن قسمت از اراضی ماسه‌ای ساحلی دریای خزر که تا (۳۰۰) متری از حریم دریا قرار داشته مشروط بر اینکه از جاده ساحلی تجاوز نکند (تبصره «۱» ذیل ماده (۳) قانون اراضی ساحلی ناظر بر تبصره بند «۹» ماده (۱) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع).

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

د) اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در تاریخ تصویب قانون که خارج از حریم است و همچنین عرصه اعیان احداث شده و اراضی مزروعی و آیش و باغات و نخلستان‌ها و قلمستان‌ها (مشروط بر اینکه تا تاریخ تصویب قانون احداث شده و میزان آیش آن طبق عرف محل و به هر صورت از دو برابر زمین تحت کشت تجاوز نکند) و محاط ساختمان‌های واقع در این اراضی حداکثر تا (۲۰) برابر سطح زیربنای آن مشروط بر آنکه مساحت آن از (۳۰۰۰) مترمربع بیشتر نبوده و هیچ‌یک از صور گفته شده در حریم دریا واقع نباشد.

۷. از آنجایی که حریم جهت حفظ، نگهداری و توسعه پایدار دریا تعیین می‌گردد و همچنین با توجه به شرایط خاص و ویژه سواحل، که به لحاظ توریستی و زیست‌بوم‌های خاص حائز اهمیت بسیار می‌باشد، پیشنهاد مذکور می‌تواند علاوه بر اینکه موجبات سطح دسترسی به اراضی و املاک مناطق ساحلی را فراهم آورد، تغییرات زیست‌محیطی و اکولوژیکی دریا را به دنبال خواهد داشت و باعث تصرفات احتمالی اشخاص، بی‌عدالتی، ایجاد بی‌نظمی و هرج و مرج در مدیریت حریم دریا شده و زائل شدن آن را نیز فراهم خواهد ساخت.



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پرداختن به اراضی مستحدث و ساحلی، موضوعی است که از سال ۱۳۱۳ به بعد مورد توجه قانونگذاران قرار گرفته است، بررسی نحوه تحقق تکالیف متعدد در قوانین بخشی دستگاه‌ها در سنوات مختلف و برنامه‌های توسعه، حکایت از آن دارد که بخش اعظم تکالیف واگذار شده با اجراهای ضعیف یا عدم اجرا، تخلفات قانونی توسط اشخاص مختلف (و کسب منافع هنگفت از بابت آن)، تضییع حقوق بیت‌المال، تخریب محیط زیست و اکولوژی منطقه، زمین‌خواری، ساخت‌وساز غیرمجاز، تغییر غیرقانونی کاربری اراضی و... همراه بوده است. تعدد قوانین بعضاً همسو و مغایر که به دستگاه‌های متعدد واگذار شده، رفتارهای متفاوتی را بروز داده است، از سوی دیگر وجود تغییرات دوره‌ای تراز دریا (پیشروی و یا پسروی)، تغییرات اکولوژی و طبیعی در کنار خلأهای عمده زیستی، اقتصادی، اجتماعی و... و همچنین ضرورت پرداختن به خط حریم متناسب با موقعیت جغرافیایی و شرایط طبیعی مناطق مختلف ساحلی، سطح دسترسی به سواحل و همه و همه، ضرورت نگاهی جامع، قاطع و یکپارچه به ساماندهی مدیریت سواحل را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

تنوع فعالیت‌ها در سواحل از یکسو و تعارض میان بهره‌برداران و یا برنامه‌های بخشی از سوی دیگر، نظارت و مدیریت بهینه منابع در مناطق ساحلی کشور را الزام‌آور می‌سازد. نمونه‌ای از مسائل مناطق ساحلی که نیازمند مدیریت مستمر و یکپارچه می‌باشد را می‌توان در مواردی همچون مسائل محیط زیستی سواحل، جلوگیری از فشار بیش از ظرفیت بر مناطق ساحلی و جلوگیری از تخریب و آسیب‌های احتمالی بر سواحل ذکر کرد. رفع یا کاهش این مشکلات، چالشی جدی فراروی استان‌های ساحلی و سیاستگذاران دولتی است که در صورت تداوم، آثار زیانبار آن، می‌تواند آثار و خسارات جبران‌ناپذیری را به بار آورد. بنابراین سواحل را باید به گونه‌ای مدیریت کرد که نه تنها امکان بهره‌برداری عقلایی از منابع و ظرفیت‌های موجود در آن مهیا گردد، بلکه با اعمال الگوی نظارتی مؤثر، فشارهای وارده به سواحل کنترل شود و امکان بهره‌برداری مناسب‌تر از آن حاصل آید.

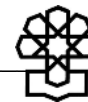
در این برهه از زمان تغییر بند «د» ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی برای تغییر در خط حریم، از بابت استحصال اراضی ساحلی (براساس اقدامات انسانی) مطرح شده است. این تغییر ضمن زمینه‌سازی برای تحقق نسبی اهداف طراحان محترم، زمینه فسادهای احتمالی خاطیان را نیز فراهم خواهد ساخت. گرچه دغدغه‌های خاطرهایی که موجب ارائه طرح حاضر شده از جمله رفع مسائل و مشکلات برخی اشخاص و تأسیسات مناطق ساحلی در جنوب کشور، قابل

تقدیر است، اما ضرورت دارد تا تغییر قانون به نحوی هدفمند و جامع صورت پذیرد تا موجبات فسادهای احتمالی برای اشخاص خاطی را فراهم نیاورد. از سوی دیگر قابل ذکر است که منطقه ساحلی محیطی است که وجود تقاضاهای بسیار زیاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی از این مناطق باعث تعارض و تضاد بین بخش‌های مختلفی می‌شود که به نوعی از این مناطق استفاده و یا منتفع می‌شوند. لذا از آنجایی که ضرورت تعیین حریم با لحاظ نمودن دیدگاه‌ها و ابعاد مختلف تخصصی و حقوقی بدیهی می‌باشد، باید براساس معیارها، استانداردها و شاخص‌های بین‌المللی به مباحث حریم پرداخته شود. بین‌المللی از آن جهت که ایران در غالب کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با موضوع مناطق ساحلی عضو بوده و باید آن معیارها و استانداردها را رعایت نماید.

از آنجایی که با عنایت به عمده خلأها و نیازهای قانونی ذیل، ناگزیر به تدوین قانون مستقل برای مدیریت یکپارچه سواحل کشور هستیم، ضرورت دارد تا با عنایت به مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی کشور درخصوص «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی» (در سال ۱۳۹۱)، هر نوع جهت‌گیری و رویکرد تقنینی با لحاظ مطالعات و جهت‌گیری‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... و از جمله ملاک‌های تعیین حریم برای مناطق مختلف ساحلی مندرج در آن مصوبه صورت پذیرد.

عمده خلأها و نیازهای قانونی

الف) خلأ و نقص قانونی در بسیاری از موارد مثل تعریف تالاب، مناطق ساحلی، اراضی ساحلی و...،
 ب) موازی و گاه متضاد بودن برخی قوانین مانند مجازات مقرر در ماده (۱۱) قانون اراضی ساحلی (مصوب ۱۳۵۴) و ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی با توجه به ماده (۴۸) قانون توزیع عادلانه آب،
 ج) عدم کارآیی برخی قوانین به دلیل تغییر شرایط به عنوان مثال وضعیت مالکیت اراضی ساحلی واقع در حریم قبل و بعد از قانون اراضی مستحدث،
 د) تداخل وظایف قانونی برخی از نهادها و سازمان‌های متولی سواحل کشور مانند وزارت کشاورزی؛ وزارت نیرو و وزارت راه و شهرسازی در مورد علامت‌گذاری حریم و تعیین حدود اراضی ساحلی،
 هـ) مبهم و نامشخص بودن موضوع مالکیت اراضی ساحلی و فعالیت‌های ساحلی و دریایی و مغایرت و تضادهای مرتبط با آن در قوانین و مقررات موجود.



از این دیدگاه، با وجود اهمیت و حساسیت بالای موضوع، برای ساماندهی نواحی ساحلی، می‌توان با مغتنم شمردن فرصت، برای لحاظ تصمیمات مبتنی بر مطالعات و استانداردهای بین‌المللی، احاله مدیریت مناطق ساحلی و تعیین حریم را براساس طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی (مصوب ۱۳۹۱ - شورای عالی شهرسازی و معماری) تعیین نمود.

در پایان توصیه می‌گردد تا طرح جاری تنها با لحاظ و احاله مدیریت سواحل و تعیین حریم براساس معیارها، استانداردها و شاخص‌های مندرج در طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران مورد تصویب قرار گیرد. نکته با اهمیت آن است که تکالیف «مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی» تکالیفی بین بخشی و فرابخشی می‌باشد، لذا از آنجا که تجارب گذشته از بابت مسئولیت‌پذیری و پاسخگو بودن بخش‌ها، بیانگر ابهامات جدی است. ضرورت دارد تا در اتخاذ هر نوع رویکرد تقنینی، نسبت به تعیین جایگاه عالی نظارت، ضمانت‌های اجرایی بخش‌ها، مسئولیت‌ها و پاسخگو بودن آنها تمهیدات لازم تصریح گردد. تا از این حیث، زمین‌خواری‌های احتمالی اراضی ساحلی به وقوع نپیوندد. از این روی تصویب کلیات طرح حاضر با اتکا به وضعیت و محتوای فعلی مورد توصیه نمی‌باشد.

در صورتی‌که تصویب کلیات طرح پیشنهادی مورد اصرار باشد، توصیه می‌شود که پیشنهاد ذیل مورد عمل قرار گیرد.

پیشنهاد

با توجه به مطالب ارائه شده در گزارش درخصوص ضرورت لحاظ دیدگاه‌های فنی، تخصصی و حقوقی در تعیین حریم، ساماندهی سواحل و مدیریت مناطق ساحلی و از آنجایی که تصویب عین طرح پیشنهادی می‌تواند زمینه بروز مشکلات عدیده و فسادهای احتمالی را (به همراه مغایرت با بند «ب» همان ماده) داشته باشد، لذا پیشنهاد ذیل ارائه می‌شود.

ماده واحده

دولت مکلف است حداکثر ۶ ماه، پس از تصویب این قانون، اقدامات قانونی لازم جهت ساماندهی مدیریت مناطق ساحلی را با لحاظ جمیع شرایط از جمله مرزبندی‌ها و تقسیمات، پهنه‌بندی‌ها، منطقه‌بندی کاربری‌ها، ساختار سازمانی و مدیریتی مناطق ساحلی و ضمانت‌های اجرایی آن را انجام دهد. تا زمان انجام اقدامات یاد شده، هرگونه مرزبندی و تقسیمات، پهنه‌بندی‌ها، منطقه‌بندی کاربری‌ها و تعیین حریم

مناطق ساحلی براساس مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری انجام خواهد شد و نظارت بر حسن اجرای این قانون برعهده رئیس‌جمهور می‌باشد.

تبصره «۱» - آن بخش از اراضی و املاک اشخاص حقیقی و حقوقی که بر اثر مشمولیت حریم دریا از تملک و حیّز انتفاع مالک خارج شده است و یا می‌شود، دستگاه متولی مکلف به پرداخت ارزش ملک به نرخ کارشناسی روز معامله می‌باشد.

تبصره «۲» - حداکثر زمان پرداخت ارزش ملک از زمان عقد قرارداد یکسال می‌باشد. جبران هرگونه کاهش ارزش پول ملی در مدت زمان یاد شده به عهده دستگاه متولی می‌باشد.

تبصره «۳» - در صورت عدم پرداخت ارزش ملک توسط دستگاه متولی طی مدت زمان قابل پرداخت، مالک می‌تواند از ملک خود بهره‌برداری لازم را داشته باشد.



جدول ۱. مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی

تعریف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در ایران

مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران بر پایه الزامات ملی و منطقه‌ای کشور فرآیندی تکاملی، پویا و یکپارچه است که تلاش دارد با توجه به ظرفیت‌های اکولوژیک سواحل و نیازهای بلندمدت توسعه‌ای، منافع متضاد بخش‌های مختلف در سواحل را سازگار نموده و از طریق کاهش تعارضات مابین بهره‌برداران دولتی و خصوصی، شرایط حفظ منابع موجود در سواحل کشور را در راستای توسعه پایدار فراهم نماید. بر این اساس، حفاظت و توسعه مناطق ساحلی کشور با برنامه مدیریت یکپارچه سواحل کشور، سه رویکرد اساسی را شامل می‌شود که در تولید برنامه یکپارچه بهره‌برداری از سواحل توجه به آن الزام‌آور می‌باشد: **اول رویکرد حفاظت‌محور**، به معنای صیانت از محیط زیست مناطق ساحلی و توجه به اصل بهره‌برداری پایدار از منابع است، که سهم نسل‌های آینده را از مواهب طبیعی این مناطق در پرتو مدیریت یکپارچه تضمین نماید.

دوم رویکرد توسعه‌محور، که توجه به مقوله رشد اقتصادی - اجتماعی مناطق ساحلی کشور را در فرآیند اعمال برنامه ضروری می‌سازد. در این رویکرد بهره‌برداری عقلایی با هدف تقویت ظرفیت‌های توسعه‌ای مناطق ساحلی، به همراه بهره‌مندی عموم مردم از این منابع، شرط اساسی تلقی می‌شود که موجب افزایش پایداری طبیعی و استفاده از ظرفیت توسعه‌ای سواحل در چرخه توسعه ملی خواهد شد.

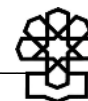
سوم رویکرد یکپارچه‌گرا در برنامه‌ها و اعمال سیاست‌ها، که بر همکاری مستمر و تعاملی بخش‌های بهره‌بردار و ناظر از سواحل کشور تأکید دارد. در این رویکرد استفاده از توان‌های مشارکتی اجتماع محلی در تبیین برنامه‌ها و مشارکت آگاهانه و فعالانه آنها در اجرای برنامه‌ها، شرطی اساسی تلقی می‌شود. همچنین در این رویکرد تأکید بر این است که با برقراری یک استراتژی واحد، منسجم و فرابخشی در مناطق ساحلی کشور، ضمن کاهش تضاد موجود (یا آتی) بین فعالیت‌های کاربران مختلف، حداکثر برداشت پایدار و توازن در بهره‌برداری از این منابع، با هماهنگی و همکاری سازمان‌های دولتی، غیردولتی و اجتماعات محلی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی هماهنگی شود.

در پایان این جدول باید اظهار داشت که مطالعات مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی از سال ۱۳۸۴ آغاز و در سال ۱۳۸۸ خاتمه یافت. گستره این مطالعات دربرگیرنده تلفیق یافته‌های مراحل گذشته بود که با عنوان برآیند مطالعات «طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور» عرضه شده است، که دستاوردهای موضوعی (۹) گانه طرح، شامل محورهای زیر می‌باشد:

۱. تعیین محدوده و مرزبندی مناطق ساحلی کشور؛
۲. بررسی جایگاه سیاسی و امنیتی سواحل کشور؛
۳. تدوین برنامه مدیریت نوار ساحلی کشور؛
۴. تهیه برنامه مدیریت محیط زیستی سواحل کشور؛
۵. مطالعات حقوق و قوانین مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور؛
۶. تهیه طرح کاربری مطلوب اراضی مناطق ساحلی کشور؛
۷. طراحی ساختار و سازمان اجرایی طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در کشور؛
۸. ایجاد و مدیریت پایگاه اطلاعات جغرافیایی مدیریت سواحل کشور؛

۹. تدوین برنامه نظارت و ارزیابی اجرای طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در کشور. شایان ذکر است که مدیریت ساحلی از آن رو یکپارچه نامیده شده که این مدیریت به وسیله سازمانی مسئول و به صورت یکپارچه (و نه بخشی) و با توجه به ملاحظات حفاظت فیزیکی و اکولوژیک سواحل انجام می‌گیرد. ذکر این نکته ضروری است که مدیریت یکپارچه جایگزین فعالیت سازمان‌های بخشی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها) نمی‌شود، بلکه ضمن داشتن تکالیف خاص در پی کاهش تداخل، تزاخم و رفع تعارض و تضاد میان فعالیت‌های آنهاست.

هدف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، یکپارچه کردن فرآیند تصمیم‌گیری در مناطق ساحلی و دخالت دادن همه بخش‌های درگیر به منظور سازگاری و توازن در بهره‌برداری و استفاده از منابع ساحلی ذکر شده است، که این امر خود نیازمند هماهنگی و همکاری سازمان‌ها و ادارات مختلف دولتی در سطوح ملی و منطقه‌ای است که دارای وظایف و مسئولیت‌هایی در رابطه با سواحل هستند.



جدول ۲. ترکیب سطوح مختلف ساختار نهاد مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران (میمسا)

وظایف اصلی	ترکیب اعضا	سطح
<p>وظایف اصلی: سیاستگذاری، ساماندهی، جلوگیری و مقابله، هماهنگی، نظارت و ارزیابی، پیگیری و همکاری با مراجع دیگر</p> <p>وظایف پشتیبان: - امور مالی، قوانین و مقررات - تحقیق و توسعه، منابع انسانی - فناوری اطلاعات، مدیریت (برنامه‌ریزی و سازماندهی) - استانداردها، تجهیزات - زیرساخت‌ها، ایمنی و نجات دریایی</p>	<p>نهادهای اصلی: ۱. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ۲. رئیس سازمان حفاظت محیط زیست ۳. رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ۴. وزیر کشور ۵. وزیر راه و ترابری ۶. وزیر جهاد کشاورزی ۷. وزیر نیرو ۸. وزیر صنایع ۹. وزیر مسکن و شهرسازی</p> <p>نهادهای جانبی: ۱. قوه قضائیه ۲. وزارت نفت ۳. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۴. وزارت اقتصاد و دارایی ۵. وزارت بهداشت و درمان ۶. وزارت دفاع و پشتیبانی ۷. وزارت آموزش و پرورش ۸. وزارت امور خارجه</p>	ملی (مجمع عالی نهاد)
<p>عالی‌ترین مرجع مدیریتی تصویب نهاد و قوانین و مقررات</p>	<p>دستگاه اصلی: ۱. منابع طبیعی و آبخیزداری ۲. بنادر و دریانوردی ۳. شیلات ۴. مدیریت منابع آب ۵. دادگستری ۶. استاندارد و تحقیقات صنعتی</p> <p>دستگاه فرعی: ۱. حفظ نباتات ۲. تحقیقات و آموزش کشاورزی ۳. نقشه‌برداری ۴. بنیاد مسکن ۵. صدا و سیما ۶. شرکت ملی نفت منطقه ۷. سازمان امور اراضی ۸. هواشناسی</p>	سطح استانی (نمایندگان مجمع عالی) و سایر آنها

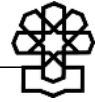
وظایف اصلی	ترکیب اعضا	سطح
نظارت، پایش و گزارش‌دهی	<p>نهادهای ذینفع و ذیربط</p> <p>ثابت: برای همه شهرستان‌های ساحلی توسط ستاد مرکزی مشخص می‌شود.</p> <p>متغیر: به تناسب هر شهرستان است</p>	سطح شهرستان

جدول ۳. رتبه‌بندی و سطوح حفاظتی مناطق ساحلی - دریایی کشور

<p>۱. چنانچه منطقه قادر باشد ۱۲۰ تا ۱۶۰ امتیاز (بیش از ۷۵ درصد مجموع امتیازها) را کسب کند، منطقه می‌تواند درجه حفاظتی معادل پارک ملی ساحلی، دریایی را کسب نماید.</p> <p>۲. چنانچه منطقه قادر باشد ۸۰ تا ۱۲۰ امتیاز (۵۰ تا ۷۵ درصد مجموع امتیازها) را کسب کند، منطقه می‌تواند درجه حفاظتی معادل منطقه حفاظت شده ساحلی، دریایی یا پناهگاه حیات وحش ساحلی - دریایی را کسب نماید.</p> <p>۳. چنانچه منطقه قادر باشد ۵۰ تا ۸۰ امتیاز (۳۰ تا ۵۰ درصد مجموع امتیازها) را کسب کند، منطقه حساس ساحلی - دریایی محسوب می‌شود. این نواحی پشتوانه مناطق پیشین و یکی از مناطق ویژه زیستی خواهند بود که مشمول ضوابط و مقررات سطوح یک و دو هستند.</p> <p>۴. چنانچه منطقه کمتر از ۵۰ امتیاز کسب کند، مناطق آزاد در ناحیه ساحلی محسوب می‌شود و تنها از ضوابط مرتبط با مناطق آزاد پیروی خواهد کرد.</p>
--

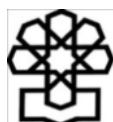
جدول ۴. مهمترین واحدها و تیپ‌های اکولوژیک سواحل کشور

✓ خلیج (Bay)
✓ تالاب (Lagoon)
✓ دلتا رودخانه‌ها (Delta)
✓ مصب رودخانه‌های فصلی و دائمی (Estuary)
✓ پادگانه‌های ساحلی و دریایی (Marine - Coastal Terrace)
✓ تپه‌های ماسه‌ای ساحلی (Dune)
✓ زبان‌های ماسه‌ای (Spit)
✓ سواحل شنی و ماسه‌ای (Sandy Beach)
✓ سواحل گلی رسوبی (Mud Flat)
✓ شورزارها و مرداب‌های شور ساحلی (Salt Marsh)
✓ دشت‌های سیلابی (Marshland / Wetland)
✓ گل فشان (Mud Volcano)
✓ حوضچه‌های جزرومدی (Tidal Pools)
✓ پرتگاه‌های ساحلی (Cliffs)
✓ پهنه‌های پوشیده از گیاهان دریایی (Kelp Bed & Algae Mat)
✓ آبسنگ‌های مرجانی (Coral Reefs)
✓ جنگل‌های دریایی مانگرو - حرا (Mangrove Marine Forests)
✓ صحراهای ساحلی (Sabkha)
✓ خوریات (خور - مصب و خور - مسیل) (Floodway & Creek - Estuary - Creek)
✓ سواحل سنگی و صخره‌ای (Rocky Shores)



منابع و مأخذ

۱. قوانین و مقررات مرتبط.
۲. گزارش و مطالعات (طرح جامع) مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور، سازمان بنادر و دریانوردی.



مركز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۳۵۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح بند (د) ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی»

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران)، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: محمدرضا فارسیان

ناظران علمی: حسین صفایی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

همکاران: جمال محمدولی سامانی، مهدی مظاهری، نرجس عبدالمنافی (گروه آب)، حامد ناظمی،

حمزه اشکبوس (مطالعات حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حریم دریا

۲. مستحدث و ساحلی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۸/۲۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۹/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۱۷