

:

:

:

|| :

-

:

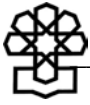
»

«

:

:

:



: « »

»

طول سواحل ایران در حاشیه سه استان گیلان، مازندران و گلستان و در امتداد دریای خزر از رودخانه آستارا تا خلیج حسینقلی خان، ۶۵۷ کیلومتر است که از دیرباز مورد توجه تملک و ساخت و ساز (قانونی و غیرقانونی) اشخاص حقیقی و حقوقی بوده است، در رابطه با اراضی ساحلی، قانون اراضی مستحدث و ساحلی - مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ - و مواد قانونی متعدد دیگر از جمله در قانون برنامه چهارم توسعه که هر کدام وظایفی را بر عهده دستگاه خاص و دولت قرار داده است وجود دارد.

»

«انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها و دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل کند، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند».



۲.....	مقدمه
۲.....	زمینه‌های قانونی
۶.....	بیان مقاصد طرح
۷.....	گذری بر مقاصد طرح و آثار تبیین آن
۹.....	جمع‌بندی و پیشنهادات
۱۱.....	منابع و مآخذ



//

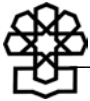
این قانون با تعریف حریم دریا و عرض اراضی مستحدث، وزارت کشاورزی (وقت) را مکلف کرده تا حدود حریم و اراضی مستحدث را شناسایی، نقشه‌برداری و علامت‌گذاری کند، این قانون کلیه اراضی مستحدث را متعلق به دولت و ثبت اراضی در ادارات ثبت به نام اشخاص را فقط با اجازه وزارت کشاورزی مجاز می‌داند. علاوه بر آن این وزارتخانه می‌تواند املاکی را که تا تاریخ ۱۳۴۶ به نام اشخاص به ثبت رسیده، خریداری یا با اراضی دیگری معاوضه کند و آن دسته از املاک را نیز که بدون مجوز ساخته شده‌اند، قلع بنا کند. این قانون اختیارات کاملی را به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت و وزارت جهاد کشاورزی فعلی داده، اما تنظیم آیین‌نامه اجرایی آن در هاله‌ای از ابهام مانده است.

()

بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از این‌که دائم یا فصلی باشند و مسیل‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و همچنین است اراضی ساحلی و اراضی مستحدثه که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در صورت عدم احیا قبل از تصویب قانون نحوه احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی.

« () » «ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه و انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو».

1. متن قانون اراضی مستحدث ساحلی در قسمت سوابق طرح پیشنهادی آمده است.



()

«صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است».

« () »

«به منظور جلوگیری از آلودگی و ساماندهی ساحل دریای خزر، دولت موظف است نسبت به آزادسازی حریم دریا اقدام کند».

(//)

با توجه به مطالعات انجام شده توسط وزارت نیرو در مورد تغییرات سطح آب دریای خزر ضمن تأکید بر اهمیت و ارزش اراضی ساحلی و لزوم استفاده از آخرین دستاوردهای علمی و تکنولوژی پیشرفته برای حداکثر بهره‌وری از زمین‌های ساحلی و جلوگیری از خطر و خسارات بالا آمدن آب دریا، ضوابط و مقررات ذیل لازم‌الاجراست:

الف) احداث هر نوع ساختمان غیر از سازه‌های سبک و موقت برای استفاده از دریا و نظایر آن در تمام اراضی ساحلی دریای خزر بدون رعایت تراز حداقل ۲۴- ممنوع است.

ب) احداث معابر و محوطه‌ها و احداث کلیه ساختمان‌های امدادی، درمانی، ادارات اصلی شهر و منطقه، تأسیسات آب و برق و مخابرات و همچنین هر گونه تأسیسات و تجهیزات و ساختمان‌های خدماتی که توقف و تعطیل 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- ممنوع است.

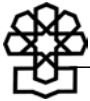


() .

این مقررات، اراضی ساحلی کرانه‌های دریای خزر را به سه نوع: پارک‌های ملی، اراضی زراعی و اراضی جهانگردی تقسیم نموده است که در هر کدام ساخت و ساز و ایجاد تأسیسات منوط به دارا بودن شرایط خاص و متناسب است، در مجموع این مقررات هرگونه ساخت‌وساز را فقط برای خارج از حریم اراضی ساحلی و با رعایت معیارهای فنی تعریف نموده است.

طبق این ماده دولت موظف است به منظور تقلیل تجارت و حمل و نقل، استقرار صنایع دریایی، کمک به بهره‌برداری پایدار منابع شیلاتی و استفاده بهینه از این مناطق ... با انجام مطالعات تطبیقی در قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، اساسنامه‌ها و شرح وظایف دستگاه‌های اجرایی مرتبط با فعالیت‌های دریایی، لوایح مورد نیاز برای توسعه فعالیت‌های دریایی را با اصلاح قوانین مرتبط و حذف وظایف موازی، مشابه و متضاد و تجمیع وظایف همگن و متجانس هر یک از دستگاه‌ها، تفکیک کامل وظایف دستگاه‌ها، برای اعمال حاکمیت و براساس محورهای زیر تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید:

() حفاظت از محیط زیست و
بین‌المللی.
() بهره‌برداری پایدار از نواحی ساحلی، دریایی و ...



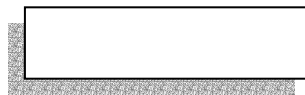
() .

دولت موظف است حداکثر تا
جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل که متضمن
مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط و استانداردهای زیست محیطی 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.
دولت موظف است کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را به شکلی

ساماندهی نماید 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 هیات وزیران خواهد رسید.

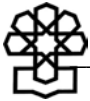


طراحان محترم با در نظر گرفتن یک تبصره پیشنهادی مبنی بر مستثنا قرار دادن کلیه شهرهای ساحلی که ساحل آن‌ها ساماندهی شده (در این قانون) و نیز اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها به دنبال رفع سردرگمی مردم در مراجعه به شهرداری‌ها (جهت اخذ پروانه ساختمانی) و جلوگیری از اعمال سلیقه مجریان قانون در شهرداری‌ها می‌باشند. عدم اعمال تکلیف قانونی وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی) در تعیین حریم و علامت‌گذاری‌های مربوطه، از دیگر مواردی است که طراحان محترم به‌عنوان منشأ بروز مشکلات در مناطق ساحلی به آن اشاره کرده‌اند.



در یک اسلوب متعارف، اصل بر آن است که یک تبصره برای الحاق به ماده‌ای از مواد قانونی پیشنهاد می‌شود اما در این طرح، مشخص نیست که تبصره پیشنهادی، باید به کدام یک از مواد قانون اراضی مستحدث ساحلی الحاق شود. در بیان توجیهی طرح، چنین عنوان شده که مستثنیات قانون اراضی مستحدث ساحلی به‌خوبی مشخص نمی‌باشد. تبصره «۱» ماده (۳) و تبصره «۱» ماده (۴)، بر مستثنیات قانون مذکور تأکید دارد و تبصره «۲» ماده (۴) قانون فوق، سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور را به عنوان تشخیص دهنده مستثنیات منظور در تبصره «۱» ماده (۴) معرفی نموده است. ضعف عملکردی دستگاه مربوطه و نبود آیین‌نامه‌های لازم از مواردی است که موجب ایجاد ابهام در تشخیص مستثنیات قانون فوق شده است. آنچه مسلم است این است که ساخت و ساز، تابع قوانین و مقررات خاص خود می‌باشد. یکی از مواردی که منشأ بروز مشکلات ساخت و ساز شده است تداخل حریم دریا و اراضی مستحدث ساحلی به‌عنوان منابع طبیعی با حریم شهرها یا روستاها می‌باشد. مطابق ماده (۲) قانون اراضی مستحدث ساحلی، حریم دریا و نیز عرض اراضی مستحدث در دریای خزر تعریف شده است و این حریم که بخشی از منابع طبیعی کشور محسوب می‌شود، در حال حاضر در برخی مناطق ساحلی، کاملاً با حریم شهرها یا روستاها تداخل پیدا کرده است به طوری که هرچند مطابق مواد (۳)، (۸) و (۹) این قانون، متولی این اراضی وزارت جهاد کشاورزی است ولی به دلیل تداخل با حریم شهری و روستایی و نیز ضعف مدیریتی آن، این وزارتخانه منفع‌مانده است.

بررسی سوابق ساخت و سازهای موجود در مناطق ساحلی و شهرهای حاشیه خزر (که در استان مازندران به حد اشباع رسیده است) نشان می‌دهد بسیاری از ساخت و سازها در دو دهه اخیر به‌طور غیرقانونی انجام شده است و حتی با مراجعه



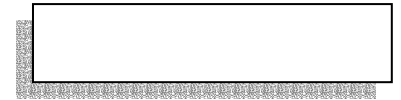
به کمیسیون ماده (۱۴۸) ثبت (و اعمال شگردهایی) با تغییر کاربری‌های ولو غیرقانونی، سند ثبتی دریافت کرده‌اند و در مواردی شهرداری‌ها به آنها اجازه ساخت و ساز داده‌اند، از سال ۱۳۷۷ نیز سعی شده دخالت ادارات غیرمسئول که نسبت به صدور مجوز پروانه ساختمانی در نوار ساحلی و ساماندهی آنها اقدام می‌کردند جلوگیری شود و مقرر گردید پس از استعلام از ادارات ذیربط و پس از تعیین کاربری در کمیسیون ماده (۱۳) نسبت به صدور پروانه ساختمانی اقدام شود. بدین ترتیب رعایت مقررات و قوانین توسط دستگاه‌های ذیربط الزامی بوده و سهل‌انگاری و تخلف از آن در مراجع ذیصلاح قابل پیگیری می‌باشد.

)
(

. زیرا از یک طرف بند «الف» تبصره «۱» ماده (۴) قانون اراضی مستحدث ساحلی، اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در تاریخ تصویب آن قانون - مصوب ۱۳۵۴- را از این قانون مستثنا کرده است و از طرف دیگر ساخت و سازهای انجام گرفته (قانونی و غیرقانونی) نمی‌تواند موجب نقض قانون فوق‌الذکر شود، همچنین ضعف عملکردی یک دستگاه در اجرای قانون نمی‌تواند مستمسک و دلیلی بر خنثی نمودن قانون مربوطه به منظور رفع مشکلات ناشی از آن ضعف عملکردی باشد.



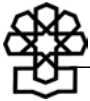
این توجیه و توضیح، تصویب و الحاق متنی به شرح تبصره فعلی یا چیزی مشابه با آن، قانونی کردن کلیه اقداماتی است که از ۱۳۵۴ تاکنون در حوزه اراضی ممنوع ساحلی انجام گرفته است؛ ولو این که نص ماده واحده پیشنهادی همه اراضی مذکور را شامل نگردد. علاوه بر این، متن پیشنهادی به صراحت مغایر مفاد تبصره «۲» ماده (۴) است و اقتدار تشخیصی مرجع مذکور در تبصره مزبور را مخدوش کرده و با تردید مواجه می‌سازد یا به تعبیری در فاصله ۱۳۵۴ تا زمان تصویب لایحه حاضر، ملغی می‌کند.



مستثنیات و مواد قانون اراضی مستحدث ساحلی صریح و روشن است آنچه موجب بروز مشکلات شده است ضعف مدیریتی و نیز عملکردی دستگاه متولی در اجرای قانون می‌باشد، شهرداری‌ها نیز در صدور پروانه تابع قوانین و مقررات موضوعه و طرح‌های جامع شهری می‌باشند و تخلف از اجرای قوانین و مقررات در مراجع ذیصلاح قابل پیگیری است.

نبود آیین‌نامه‌ها، ضعف مدیریت و نقایص عملکردی دستگاه‌ها نمی‌تواند به عنوان مستمسک و دلیل خنثی نمودن و تغییر قانون قرار گیرد، آنچه ضروری می‌نماید اجبار دولت و دستگاه‌های ذی‌ربط به منظور تنظیم آیین‌نامه‌ها و عمل به تکالیف محوله است که نیازمند مدیریت توانا در اعمال قانون است.

به نظر می‌رسد با توجه به پیشروی‌ها و عقب‌نشینی‌های آب دریای خزر در سنوات



گذشته و در نتیجه تغییر (طبیعی و غیرطبیعی) حریم و علامتگذاری‌های انجام شده، باید نسبت به تعیین حریم جدید همت گمارد و در صورتی که تعیین حریم جدید آزادسازی آن مدنظر قرار گیرد با توجه به این که در قانون مربوطه اراضی مستحدث ساحلی متولی حفاظت و رسیدگی و اجرای قانون، سازمان جنگل‌ها و مراتع می‌باشد، لذا سازمان مذکور می‌باید به استناد ماده (۸) و ماده (۱۲) آن و با در نظر گرفتن ابعاد اجتماعی و سیاسی آن مکلف به تنظیم آیین‌نامه دقیق و اقدام‌های لازم گردد.

طبق ماده (۷) قانون مذکور حریم منابع مندرج در ماده (۲)، (عرض اراضی ساحلی و عرض حریم دریا) قابل تملک و تصرف خصوصی نیست ولو آن که متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند... لذا پیشنهاد می‌شود مالکین مربوطه نسبت به دریافت معوض یا بهای آن از طریق وزارت جهاد کشاورزی اقدام نمایند، چرا که این‌گونه ساخت‌وسازها می‌تواند به عنوان یک عامل محدودکننده و سدی برای دسترسی گردشگران به نواحی حفاظت شده ساحلی و آب‌های دریا باشد. (مثلاً: ۹۸ درصد اراضی و نواحی ساحلی استان مازندران توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، ساخت و ساز شده است و این مسأله محدودیت دسترسی گردشگران را در پی داشته و موجب شده که گردشگران بالاجبار در مناطق غیرحفاظت شده به آب‌های ساحلی دسترسی پیدا کنند و سالانه تلفات قابل توجهی تحمیل شود.



۱. قانون اساسی،
۲. قانون اراضی مستحدث ساحلی، مصوب ۱۳۵۴،
۳. قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱،
۴. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی،
۵. قانون شورای عالی معماری و شهرسازی، ضوابط نحوه استفاده از زمین‌های واقع در معرض خطر، بالا آمدن آب دریای خزر (مصوب ۱۳۷۰/۵/۷)،
۶. مقررات منطقه‌بندی معیارهای ساختمانی برای اراضی ساحلی به فاصله ۳۰۰ متر از حریم دریای خزر واقع در خارج از محدوده شهرها، مصوب ۱۳۴۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران،
۷. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی،
۸. اساسنامه سازمان جنگل‌ها و منابع طبیعی.



:

: اظهارنظر کارشناسی درباره طرح: «الحاق یک تبصره به قانون اراضی

مستحدث ساحلی - مصوب ۱۳۵۴»

Report Title: A Draft on Attachment a Footnote to the Act of Reclaimed Lands

: مطالعات زیربنایی

: محمدرضا فارسیان

: دکتر علیرضا طهماسبی

: کمیسیون عمران

:

:
اراضی مستحدث (Reclaimed Lands)

:

در انتهای گزارش آورده شده است.