

عقب نشینی دریای خزر و «حق بر ساحل دریا»

(آیا تصرف «اراضی مستحدث» دو باره تکرار می شود؟)

ناصر عظیمی

طرح مساله

بررسی های زمین شناسی نشان می دهد که از حدود هشت هزار سال پیش، آب دریای خزر در حال پسروی بوده است. این پسروی با وجود پیشروی های موضعی در مجموع تا کنون ادامه یافته و از پای کوه ها به ساحل کنونی رسیده است. از این رو جلگه های جنوبی دریای خزر محصول همین پسروی آب دریای خزر محسوب می شود. مطابق بررسی های مرکز مطالعات و تحقیقات دریای خزر پایین ترین سطح آب دریای خزر در چند سده ی اخیر در سال ۱۳۵۷ اتفاق افتاده است. بر اساس داده های ارائه شده توسط این مرکز، سطح آب این دریا در سال ۱۳۵۷ برابر منفی ۲۷/۱۲ متر بوده است. این ارتفاع برای دریای خزر پایین ترین سطح ارتفاعی بود که در طول پانصد سال گذشته تا آن زمان به ثبت رسیده است.

در چند دهه ی اخیر این پسروی آب دریا با پیشروی ساخت و سازهای غیر مجاز در ساحل این دریا همراه شد. به ویژه با وقوع انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ و فقدان نظارتی قانونمند، هرج و مرجی در اشغال سواحل یا آن چیزی که در قانون «اراضی مستحدث» نامیده شده بود، پیش آمد. پیشروی ساخت و سازها در اراضی مستحدث نه فقط مناظری چشم آزار پدید آورد بلکه حق استفاده ی عموم از ساحل یعنی «حق بر ساحل دریا» را نیز به چالش گرفت. اما چنان که می دانیم، بعد از این تاریخ، سطح آب این دریا از دهه های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ به سرعت شروع به بالا آمدن کرد و تا سال آبی ۱۳۷۴ - ۱۳۷۵ حدود ۲/۵ متر بر ارتفاع آن افزوده شد. در جریان این پیشروی سریع، خرابی های بسیار در سواحل این دریا پدید آمد. اکنون مرکز مطالعات و تحقیقات دریای خزر وابسته به وزارت نیرو هشدار می دهد که آب دریای خزر در طول سال های اخیر به سرعت در حال پسروی است. این مرکز در پایان سال آبی ۱۳۹۳ - ۱۳۹۴ که از مهر سال ۱۳۹۳ تا مهر ۱۳۹۴ را در بر می گیرد یعنی در آخرین گزارش سالانه ی خود می گوید 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 سانتی متر و نسبت به دو سال قبل ۳۰

^۱ . با الهام از اصطلاح «حق بر شهر» (The right to the city) از دیوید هاروی ، این اصطلاح ساخته شده است.

سانتی متر کاهش ارتفاعی نشان می دهد. به عبارت دیگر اگر سطح آب این دریا در سال آبی ۱۳۹۲ - ۱۳۹۳ تنها ۸ سانتی متر پایین افتاده، در سال آبی ۹۳ - ۹۴ این مقدار به ۲۲ سانتی متر رسیده است. همین مرکز در سال های قبل از آن نیز گزارش داده بود که دریای خزر به طور مستمر در حال پسروی بوده است. اگر چه این مرکز اعلام کرده است که با وجود کاهش ۱/۲ متری سطح آب دریا در دو دهه ی اخیر هنوز سطح آب این دریا نسبت به سال ۱۳۵۷ به میزان ۱/۳ متر بالاتر قرار دارد^۲ لیکن سرعت پسروی دریا می تواند دوباره همان مسائل پیشین یعنی زمینه ی تصرف اراضی مستحدث ساحلی این دریا به مثابه ی 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 مثابه ی حریم اکولوژیکی آبیان طرف دیگر، پرسش اصلی این است که در فاز فرایند پسروی کنونی این دریا چه باید کرد تا مسائل پیشین تکرار نشود؟ کوشش شده است در این نوشته ضمن بررسی قوانین موجود مرتبط با ساحل دریای خزر، به این پرسش مهم نیز پاسخ داده شود.

قانون اراضی مستحدث و ساحلی(۱۳۵۴)

« قانون اراضی مستحدث و ساحلی » در جهت ساماندهی اراضی ساحلی و از جمله اراضی ساحلی شمال کشور در زمینه ساخت و ساز و حفاظت از منابع ساحلی، در تابستان سال ۱۳۵۴ به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و در آن به نکات مهمی توجه شد که اگر چه با توجه به گذر زمان و شرایط حادِ امروزی، مستلزم بازنگری است اما رعایت همان قانون نیز اگر اراده ای وجود داشت و داشته باشد همین امروز نیز از ارزش و اعتبار زیادی برخوردار بوده و می تواند بسیاری از مشکلات را بر طرف نماید. لازم است یادآوری کنیم که این قانون تنها قانون جامعی است که برای اراضی ساحلی تا کنون وضع شده و هم اکنون نیز به قوت خود باقی ست. در زیر خواهیم دید که اجرای همین قانون و آیین نامه اجرایی آن که متأسفانه به صورت ناقص با بیش از سی سال تاخیر به تصویب رسید، چه اندازه مهم است.

اراضی مستحدث چیست؟

اصطلاح « اراضی مستحدث » نخستین بار در سال ۱۳۵۴ در قانونی تحت عنوان « قانون اراضی مستحدث و ساحلی » به میان آمد. قانونگذار در میانه ی دهه ی ۱۳۵۰ بر این تصور بود(تصویری که نادرست نیز نبود) که در

^۲. (www.csnrc.ir)

آب های ایران در آن سال ها این فقط دریای خزر است که در حال عقب نشینی و بر جای گذاشتن اراضی جدید است که در این قانون به آن «اراضی مستحدث» یا همان اراضی و خشکی هایی که از عقب نشینی دریا برجای می ماند، گفته می شد.^۳ از این رو اراضی مستحدث در ماده ۱ - قانون سال ۱۳۵۴ چنین تعریف شد: «اراضی مستحدث عبارت است از زمین هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه های دریا و دریاچه ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالابها ظاهر و یا ایجاد می شود». از آنجایی که قانونگذار این اصطلاح را بیشتر برای زمین های برجای مانده از عقب نشینی دریای خزر مصطلح کرده بود، سپس در مفاد بعدی قانون نحوه ی تعیین اراضی مستحدث در کناره ی دریای خزر را با تعیین دو شاخص معرفی و مشخص کرده بود. شاخص نخست این بود که همه ی آن زمین هایی که در کناره ی دریای خزر تا یک و نیم متر بالاتر از رقوم سطح آب این دریا در سال ۱۳۴۲ باشد و شاخص دوم این بود که هر جا محدوده ی زمین ها در شاخص اول به جاده ی 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. چنان که پیشتر گفته شد متأسفانه برای این قانون تا بیش از سی سال، آیین نامه ی اجرایی نوشته نشد و در نتیجه به خود قانون هم توجهی مبذول نگردید.

اما این شاخص ها برای تعیین اراضی مستحدث در آیین نامه اجرایی که پس از ۳۳ سال بعد در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیات وزیران رسید به شکل زیر تغییر کرد: «زمین هایی پایین تر از «حدّ بستر» که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه های دریا و دریاچه ها (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». بدین ترتیب پس از تاریخ تصویب این آیین نامه و تعریف جدید، اراضی مستحدث به همه ی زمین های کناره ی دریای خزر گفته می شود که در زیر «حدّ بستر» قرار گرفته باشند.

حدّ بستر چیست؟

حدّ بستر در آیین نامه اجرایی قانون اراضی مستحدث چنین تعریف شده است: «آخرین نقطه پیشرفتگی آب تالابها و دریاچه های موضوع این آیین نامه که در یک دوره زمانی معین (براساس داده های ثبت شده موجود) ظرف سه سال از تاریخ ابلاغ این آیین نامه توسط وزارت نیرو تعیین می گردد».

هر چند تعریف ارائه شده در آیین نامه چندان رسا نیست لیکن منظور این است که بر اساس داده ها و اطلاعات موجود به عنوان مثال آب دریای خزر تا کجا می تواند به طور بالقوه پیشروی داشته باشد. از این رو وزارت نیرو موظف شد تا ظرف سه سال تعیین کند که بالاترین نقطه ی بالقوه ی پیشروی آب دریای خزر تا کجا می تواند

^۳ . موضوع اراضی مستحدث در متن این قانون کاملن به طور روشنی نشان از این می دهد که این اصطلاح بیشتر برای سواحل دریای خزر تدوین شده است.

اتفاق بیفتد. این وزارت نیز پس از بررسی هایی اعلام کرده است که منحنی تراز منفی ۲۴/۷ متر (منفی بیست و چهار و هفت دهم متر) را برای حد بستر دریای خزر تعیین کرده است.^۴ بنابراین بر طبق تعریف جدید به زمین های زیر این ارتفاع از سطح دریاهای آزاد در کناره ی دریای خزر «**اراضی مستحدث**» گفته می شود.

تعیین حریم برای دریای خزر (ثابت یا متغیر!؟)

حریم دریاها در همه جای جهان از طرف دولت ها تعیین و حفاظت می شود. چرا که این حریم به مثابه ی یک عرصه ی عمومی نه فقط برای شهروندان یک کشور «**حق بر ساحل دریا**»^۵ بوجود می آورد بلکه به عنوان میراث اکولوژیکی، عرصه ی حریم برای حیات تجدید پذیر آبزیان این دریا نیز محسوب می شود. در واقع حریم دریا نقطه ی عزیمت برای حفاظت از دریا و حقوق انسان و حیات تجدید پذیر آن است. بنابراین پرسش این است که حریم دریای خزر چه پهنه ای را باید در بر بگیرد؟ این پرسش به ویژه امروز از اهمیت مهم برخوردار است. زیرا پرسش مهم تری نیز پیش روی ما می گذارد و آن این است که آیا با توجه به حرکت پسروری آب دریای خزر باید حریم این دریا را همان گونه که تقریباً تمام مجریان تصور می کنند به صورت یک عرض ثابت و غیر قابل تغییر در نظر گرفت؟ یا این که متناسب با پسروری دریا، به عرض حریم تعیین شده از زمان تصویب قانون افزوده می شود؟

حریم دریای خزر در قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب سال ۱۳۵۴ برای نخستین بار تعیین شد. در بند «**د**» ماده- 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 می باشد.**» قانونگذار سپس در تبصره ی همین ماده از قانون تاکید می کند که «**اراضی مستحدثی که بعد از تصویب این قانون [در سال ۱۳۵۴] ایجاد می شود به عرض حریم مذکور اضافه خواهد شد.**» به عبارت دیگر بر اساس قانون سال ۱۳۵۴ با پایین رفتن سطح آب دریا خزر هر مقدار اراضی مستحدثی که از تاریخ تصویب قانون در سال ۱۳۵۴ پدید آید، به عرض حریم ۶۰ متری دریای خزر اضافه می شود. یعنی خودِ قانون هم، در ابتدا، عرض ثابتی را در نظر گرفته لیکن بلافاصله تاکید کرده است که «**بعد از تصویب این قانون**» هر مقدار خشکی که در اثر عقب نشینی دریا به اراضی مستحدث اضافه می شود باید به عرض حریم افزوده شود. متأسفانه امروزه تمام مسئولین به دلیل عدم توجه دقیق به نص

^۴. چنان که گفته شد در شهریور سال ۱۳۹۴ مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر اعلام کرده است که سطح آب دریای خزر به منفی بیست و شش و هشتاد و نه صدم متر (۲۶،۸۹- متر) رسیده است.

صریح قانون و روح آن با وجود عقب نشینی مستمر در سال های اخیر، بازهم از عرض ۶۰ متری حریم سخن می گویند (به این نکته ی مهم باز خواهیم گشت).

حریم ۶۰ متر و ضوابط کاربری و ساخت و ساز

در ماده - ۷ قانون اراضی مستحدث ضمن آن که گفته شده پهنه ی حریم ۶۰ متری دریا به هیچ وجه قابل تملک نیست، در آن تنها احداث ساختمان دولتی و آن هم ساختمان هایی ضروری که جنبه اختصاصی نداشته باشد با رعایت آیین نامه اجرایی قانون مجاز است: «ماده ۷- حریم منابع مندرج در ماده- ۲ قابل تملک و تصرف خصوصی نیست ولو آن که 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 آیین نامه اجرایی این قانون و تصویب هیأت وزیران مجاز می باشد.

تبصره - ایجاد اسکله برای دسترسی به دریا به منظور استفاده از تأسیسات تفریحی ساحلی یا تعمیرگاه های 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 می رسد با اخذ اجاره بها مجاز می باشد.»

ماده- ۸ نیز تکلیف ساختمان های احداث شده در حریم و داخل دریا را به عهده 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 دریاچه ها ایجاد شده است به ترتیبی که در ماده ۱۲- این قانون مقرر شده، خریداری نماید و تا زمانی که خریداری نشده است از متصرفین حق الارض دریافت کند.

مبدأ محاسبه و مطالبه حق الارض [تاریخ] ۴۲,۷,۱۳ می باشد مگر این که تأسیسات بعد از تاریخ مذکور احداث شده باشد که در این صورت تاریخ ایجاد تأسیسات مبدأ مطالبه حق الارض خواهد بود.

سازمان های دولتی از لحاظ پرداخت حق الارض مشمول این ماده نیستند. منظور تأسیسات در این ماده هر نوع ساختمان یا اسکله یا توقفگاه و یا گردشگاه های دریایی و یا خطوط لوله برای بردن آب از دریا می باشد، اجاره مندرج در این ماده مانع مراجعه سازمان جنگل ها و مراتع کشور به مراجع قضایی جهت تحصیل حکم خلع ید و قلع بنای اشخاص در حریم نیست.»

چنان که پیداست اگر چه آیین نامه ی اجرایی این قانون تا سال ها بعد به تصویب نرسیده لیکن خود قانون به اندازه ی کافی شفاف و روشن است و اگر اراده ای در مجریان وجود داشت می توانست ابزار مهمی برای جلوگیری از تخلفات گسترده ای باشد که در طول سال های بعد از آن اتفاق افتاد.

دسترسی به دریا و سواحل آن

خط ساحلی یعنی خط تلاقی آب دریا با خشکی، تنها مکانی روی کره ی زمین است که در آن هیدروسفر (آب کره)، آتمسفر (هوا کره) و لیتوسفر (سنگ کره) با هم تلاقی می کنند و از این نظر مکانی منحصر به فرد برای بهره برداری در دنیای جدید محسوب می شود. از این رو در همه جای جهان دولت ها به میزان معینی از پهنه ی ساحلی در سرزمین را برای استفاده ی عموم تصاحب می کنند (یعنی همان حریم دریا) تا همه ی شهروندان بتوانند از آن بهره ببرند و ساخت و ساز در آن مستلزم رعایت حقوق شهروندان و کاربری های مناسب باشد. بنابراین دسترسی به ساحل برای عموم نیز یکی از حقوق شهروندی برای تمام شهروندان یک کشور محسوب می شود که ما آن را در این نوشته «حق بر ساحل دریا» نامیده ایم. در ماده - ۱۰ این قانون با اتکا به همین حقوق شهروندی است که برای دسترسی به دریا و حریم آن برای استفاده عمومی، ضوابط احداث این نوع دسترسی ها را نیز مشخص شده است: «ماده ۱۰- دولت مکلف است از نزدیکترین جاده اصلی به دریای خزر، راه- های فرعی عبور و مرور تا حریم دریا در محل های مناسب ایجاد نماید، فاصله راه های فرعی از یکدیگر نباید از شش کیلومتر بیشتر و عرض آنها از ۹ متر کمتر باشد، در صورتی که برای احداث راه های مزبور استفاده از اراضی ملکی اشخاص ضرورت داشته باشد و یا احتیاج به تخریب ساختمان یا تصرفی از باغات یا اراضی مزروعی پیدا شود دولت می تواند با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام نماید». چنان که پیداست در اینجا نیز قانون به اندازه ی کافی روشن و شفاف است.

مجازات برای برداشت شن و ماسه و تخریب اراضی مستحدث

یکی از تخلفات گسترده و بسیار مشکل ساز در سال های اخیر، برداشت غیر مجاز از شن و ماسه های حریم دریاست. در قانون اراضی مستحدث، برداشت شن و ماسه و هرگونه تجاوز و تخریب اراضی مستحدث و همین- طور 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 دریاچه ها و تالاب های کشور تجاوز کند و یا اراضی مزبور را با برداشت شن و ماسه و خاک و سنگ تخریب نماید به حبس جنحه ای 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 اندازه ی کافی کار ساز نیست و لازم است « قانون ساحل » دیگری با اتکا به تجارب به دست آمده تدوین و تصویب شود لیکن چنان چه همین قانون نیز اجرا می شد و یا در حال حاضر به درستی اجرا شود، از بسیاری از دشواری های پیش آمده در سواحل منحصر به فرد دریای خزر پیش گیری به عمل خواهد آمد.

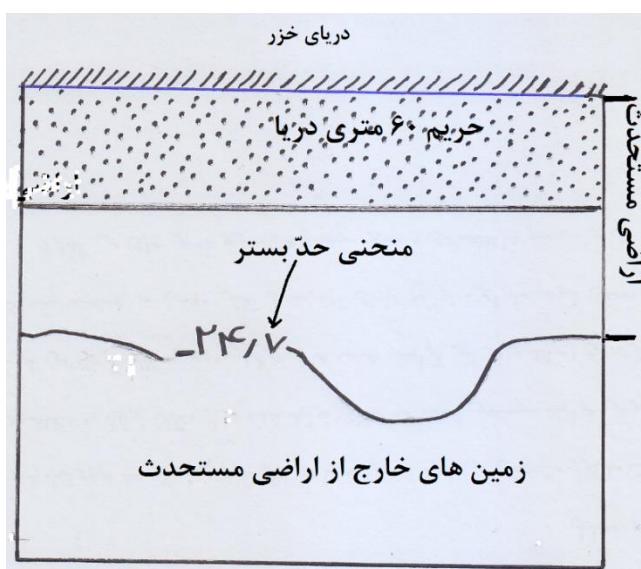
آیین نامه اجرایی قانون اراضی مستحدث و ساحلی

چنان که پیشتر گفته شد، قانون اراضی مستحدث و ساحلی در سال ۱۳۵۴ به تصویب رسید. اما آیین نامه ی اجرایی این قانون با تأخیر ۳۳ ساله در سال ۱۳۸۷ تدوین شد. آن هم تنها برای تبصره ۲ ماده ۲ - قانون که در آن آمده بود: « عرض حریم و حدود اراضی مستحدث سایر دریاچه ها و تالاب های کشور و مدت لازم برای نصب علائم مشخصه آنها بنا به پیشنهاد وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و تصویب هیأت وزیران تعیین می شود ». در هر حال در این آیین نامه ضمن تعریف جدید از اراضی مستحدث و حدّ بستر (که در بالا بدان اشاره رفت)، وزارت نیرو موظف به تهیه ی نقشه ی حدّ بستر و حریم دریا بر طبق ماده - ۳ همین آیین نامه شده است: « وزارت نیرو موظف است ظرف سه سال بعد از ابلاغ این آیین نامه نسبت به تهیه نقشه حدّ بستر و حریم [دریای خزر] اقدام نماید. همچنین وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو موظفند به ترتیب نسبت به علامت گذاری حدّ بستر و حدود اراضی مستحدث و علامت گذاری حدّ حریم ظرف سه ماه اقدام نمایند. »

چنان که به روشنی پیداست در این آیین نامه که در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیات وزیران رسیده، وزارت نیرو موظف شده است که ظرف سه سال نقشه ی حد بستر و نقشه ی حریم دریای خزر را تهیه کند و وزارت جهاد کشاورزی نیز مکلف بوده که ظرف تنها سه ماه بعد از تصویب آیین نامه به علامت گذاری حدّ بستر، اراضی مستحدث و حریم دریا مبادرت کند. چنان که می دانیم تا کنون که نزدیک به هشت سال از تاریخ تصویب این آیین نامه می گذرد نه نقشه ای برای حد بستر و برای حریم دریای خزر از طرف وزارت نیرو تهیه شده و نه وزارت جهاد کشاورزی که قرار بود تنها سه ماه بعد از تصویب آیین نامه ی اجرایی (مصوب ۱۹ / ۱ / ۱۳۸۷)، منحنی تراز حدّ بستر، حدود اراضی مستحدث و از همه مهمتر حریم دریای خزر را علامت گذاری کند، به این مهم پرداخته است. متأسفانه نه مجریان و نه ناظران قانون نیز تا کنون در زمینه ی این کوتاهی چیزی نگفته اند.

حدّ بستر دریای خزر در آیین نامه اجرایی قانون

چنان که پیشتر گفته شد، اصطلاح « حدّ بستر» در آیین‌نامه اجرایی قانون اراضی مستحدث در سال ۱۳۸۷ به میان آمد و چنان که در بالا توضیح داده شد به معنی آخرین نقطه پیشرفتگی آب تالاب‌ها و یا دریاچه‌های موضوع این آیین‌نامه اطلاق می‌شد و مقرر شد که وزارت نیرو ظرف سه سال حدود این پیشرفتگی احتمالی را تعیین کند. وزارت نیرو نیز بر اساس مصوبه هیأت دولت و همچنین آیین‌نامه‌ی مورد بحث، حدّ بستر این دریا را با توجه به داده‌های موجود در منحنی تراز ۲۴/۷- متر تعیین کرده است. چنان که پیشتر نیز گفته شد خط ارتفاعی حد بستر دریای خزر در آیین‌نامه‌ی اجرایی مبنایی برای تشخیص اراضی مستحدث خواهد بود. به عبارت دیگر زمین‌های بین خط ارتفاعی فوق و خط ساحلی دریا، اراضی مستحدث نامیده شده است. بیان ساده‌ی این حد ارتفاعی این است که آخرین پیشرفت احتمالی دریای خزر در آینده تا ارتفاع تعیین شده یعنی ارتفاع حد بستر (منفی ۲۴/۷ متر) خواهد بود. برای درک عینی‌تر مفهوم بالا در شکل ۱ به طور شماتیک این مفاهیم نمایانده شده است.



شکل ۱. حریم ۶۰ متری دریا، حدّ بستر، اراضی مستحدث و زمین‌های خارج از اراضی مستحدث در کناره‌ی دریای خزر بر اساس تعاریف قانونی در این شکل شماتیک نمایانده شده است (به موضوع حریم ثابت یا متغیر دریا باز خواهیم گشت و نشان خواهیم داد که امروزه دیگر حریم ۶۰ متر نباید مبنای قرار گیرد ولی در اینجا مفاهیم مندرج در قانون نشان داده شده است).

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

هم اکنون در سواحل ایرانی دریای خزر چهار ایستگاه تراز سنجی برای اندازه‌گیری مستمر سطح آب در سواحل بندر انزلی (گیلان)، بندر نوشهر (مازندران)، بندر امیرآباد (مازندران) و بندر ترکمن (گلستان) استقرار

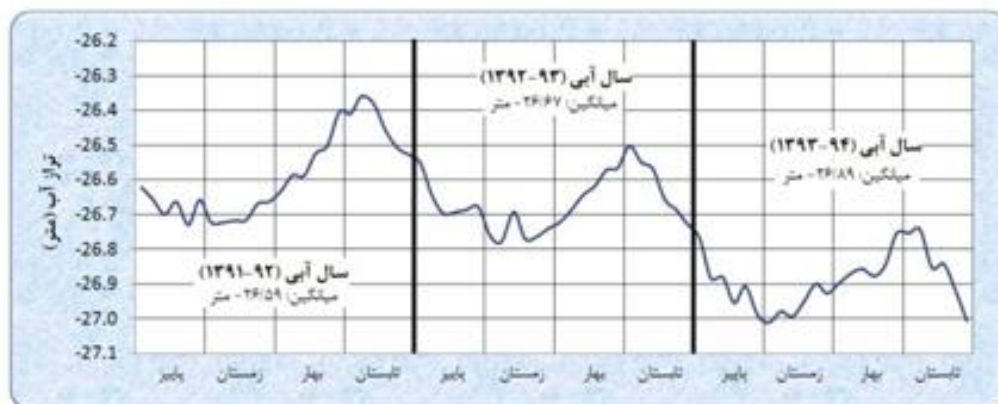
یافته است. داده های این ایستگاه ها به طور مستمر توسط مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر (مستقر در ساری) وابسته به وزارت نیرو مورد بررسی و تجزیه تحلیل قرار گرفته و هر ساله نتایج آن در مهر ماه به صورت گزارش سال آبی که از مهر تا مهر سال بعد است، انتشار می یابد. آخرین گزارش در مهر ۱۳۹۴ نشان از عقب نشینی سریع آب دریای خزر و ایجاد اراضی مستحدث جدید دارد.

ما امروز می دانیم که بعد از میانه ی دهه ی ۱۳۷۰ که اوج پیشروی آب دریای خزر اتفاق افتاد، عقب نشینی آب این دریا سال هاست که ادامه یافته و اکنون نیز سرعت گرفته 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 نمی توان به عنوان افت و خیزهای معمولی دریا دانست و احتمال ادامه کاهش تراز آب به عنوان دور جدیدی از ویژگی های نوسانی دریای خزر را نباید از نظر دور داشت». او در همین رابط تأکید کرده است که: « با توجه به اعلام حد بستر دریای خزر (تراز ۲۴,۷- متر) از سوی وزارت نیرو و لزوم حفظ و حراست آن از سوی شرکت های آب منطقه ای شمال کشور، لازم است طرح تهیه نقشه حد بستر و حریم دریای خزر و علامت گذاری سواحل با جدیت اجرا شود، زیرا به دلیل کاهش تراز آب دریا، تجاوز به حریم دریا افزایش خواهد یافت». وی تصریح می کند: «ضروری است تمام طرح ها و برنامه های راهبردی دولت در سواحل جنوبی دریای خزر با رویکرد به ویژگی های نوسانی دریای خزر و روند کاهش تراز آب در سال های اخیر مهندسی و عملیاتی شود. مدیر مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر ادامه داد: در این پروژه با انجام عملیات نقشه برداری زمینی در نوار ساحلی، نقشه های حد بستر و حریم و کاربری اراضی ساحلی با مقیاس ۱:۲۰۰۰ تهیه و پس از آن، این حدود بر روی زمین علامت گذاری می شوند».

مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر در سال بعد یعنی در تاریخ ۱۷ آذر ماه ۱۳۹۳ نیز مجدداً اعلام کرده است که: «بر اساس تحلیل داده های دریافتی از ایستگاه های 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 می دهد».

حالا طبق آخرین گزارش سال آبی ۹۳ - ۹۴ (مهر ۹۳ تا مهر ۹۴) این مرکز اعلام کرده است که ارتفاع سطح آب دریای خزر به منفی ۲۶/۸۹ متر رسیده است. یعنی ۲۲ سانتیمتر از سال قبل پایین تر رفته است. احتمالاً

این شدیدترین افت سالانه ی سطح آب دریای خزر در طول بیست سال اخیر بوده است. در نمودار (۱) این روند کاهشی در طی سه سال اخیر نمایانده شده است.



نمودار ۱. روند کاهشی آب دریای خزر در سه سال آبی متوالی از ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴. چنان که پیداست میانگین سطح آب از منفی ۲۶٫۵۹ متر در سال ۱۳۹۱ به منفی ۲۶٫۸۹ متر در سال ۱۳۹۴ رسیده است (www.csnrc.ir).

هر چند همین مرکز اعلام کرده است که ممکن است از سال ۲۰۱۷ بیلان آبی دریای خزر مثبت شود اما به نظر می‌رسد روند کاهشی در درازمدت ادامه دار خواهد بود. بنابراین لازم است تمهیدات لازم انجام شود تا همانند سال‌های انقلاب این زمین‌ها توسط افراد محلی و غیر محلی و به ویژه نهادهای دولتی و شبه دولتی تصرف نشوند. حیرت‌انگیز آن است که طبق گزارش سازمان‌های دولتی 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 دریا] در اختیار دستگاه‌های اجرایی است، از این‌رو در این میزان تصرف دستگاه‌های دولتی ۵۴ درصد و اشخاص ۴۶ درصد سهم دارند (www.fararu.com)^۶. در همین رابطه نماینده ی 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 جاذبه‌های 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 «

^۶. همچنین نگاه شود به مطلبی تحت عنوان «خدا حافظی ساحل نشینان از دریا» در سایت تابناک به تاریخ ۴ بهمن ۱۳۹۴. که در فضای مجازی قابل دسترس است.

البته باید به این نکته تاکید کرد که هیچ اراده جدی از سوی مسئولان برای جلوگیری از تصرفات ساحلی وجود ندارد!«(Entekhab.ir)

طبق قانون عرض حریم دریای خزر چقدر است؟

چنان که گفته شد حریم دریای خزر برای نخستین بار در قانون اراضی مستحدث و ساحلی که در سال ۱۳۵۴ به تصویب رسید به مقدار ۶۰ متر با توجه به سطح آب دریای خزر در سال ۱۳۴۲ در سراسر ی انزلی تعیین شد. اما در همان قانون گفته شد که پس از تصویب قانون هر مقدار اراضی مستحدثی که به این حریم ۶۰ متری اضافه می شود باید جزو حریم به حساب آید. بنابراین چنان که پیشتر نیز یادآوری شد، قانون سال ۱۳۵۴ به تصریح گفته است که پهنای حریم دریا ثابت نیست و به تناسب عقب نشینی دریا و ایجاد زمین های مستحدث به عرض حریم نیز افزوده می شود. در تدوین آیین نامه ی اجرایی قانون اراضی مستحدث در سال ۱۳۸۷ نیز به صراحت گفته شده است که حریم دریا در زمان تصویب این آیین نامه ۶۰ متر است که باید ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این آیین نامه شناسایی و علامت گذاری شود: « وزارت جهادکشاورزی و وزارت نیرو موظفند به ترتیب نسبت به علامت گذاری حد بستر و حدود اراضی مستحدث و علامت گذاری حد حریم ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون یعنی ۱۹ فروردین ۸۷ اقدام نمایند». چنان که می دانیم اگرچه علامت گذاری حریم دریا از تاریخ فوق تاکنون انجام نشده لیکن می دانیم بخش هایی از ساحل حریم دریا بر اساس آیین نامه در همان سال ۱۳۸۷ آزاد شد. به عبارت دیگر مبنای ۶۰ متر برای حریم تمام سواحل دریا دست کم باید همان منحنی تراز سطح آب زمان تصویب آیین نامه یعنی ۱۳۸۷ / ۱ / ۱۹ باشد. 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 آیین نامه افزوده شده است. پیداست که زمین های مستحدث جدید پس از تصویب آیین نامه باید به حریم ۶۰ متری همان سال افزوده شود.

از نکات جالب در همین رابطه این است که در ماده - ۶۳ قانون برنامه ی چهارم توسعه ی اقتصادی و اجتماعی ایران که در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید و از سال ۱۳۸۴ به اجرا درآمد، آمده 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 زیست محیطی

و دریانوردی، صیادی و آبی 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 [یعنی تا سال ۱۳۸۹]، 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 عندالزوم سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون نیز در تاریخ ۲۳/۱۲/۱۳۸۶ به تصویب هیات وزیران رسیده و در ماده- ۴ آن تاکید شده است که: « وزارت کشور موظف است ساز و کارها و راهکارهای اجرایی آزادسازی کامل حریم قانونی سواحل (شصت متر) موضوع تبصره ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه را با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه تدوین و برای تصویب به هیئت وزیران ارایه نماید.

تبصره ۱- تا زمان انجام وظیفه مندرج در بند ب ماده (۲)^۷ این آیین‌نامه، در مواردی که استانداریهای گیلان، مازندران و گلستان محدوده‌های ساحلی را جهت تعیین حد آزادسازی به وزارت نیرو اعلام نمایند، وزارت نیرو مکلف است ظرف یک ماه آخرین نقطه پیشروی آب دریا [یعنی همان حد بسترا] براساس داده‌های ثبت شده پنجاه سال اخیر، تعیین و به طور رسمی به استانداریها اعلام نماید.

تبصره ۲- کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها، شرکتها، مؤسسات وابسته به دولت موظفند تا پایان برنامه چهارم توسعه کشور، فاصله شصت 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. تبصره ۳- هرگونه ساخت و ساز و مستحدثات و تغییر کاربری در محدوده یاد شده (به استثنای مواردی که قانوناً مجاز شناخته شده است) ممنوع است»

^۷ بند ب ماده - ۲ « وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارتخانه‌های نیرو، کشور، دادگستری، مسکن و شهرسازی و راه و ترابری و سازمانهای حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است معیارهای تعیین حریم دریا را (با اولویت دریای خزر) ظرف چهارماه مشخص و به کار گروه موضوع ماده (۳) این آیین‌نامه ارایه نماید.»

پیداست اگر همان طور که در قانون برنامه ی چهارم گفته شده مجریان در پایان سال اول برنامه چهارم یعنی پایان سال ۱۳۸۴ به « تعیین و آزاد سازی حریم» دریای خزر مبادرت می ورزیدند، امروزه با عقب نشینی وسیع سال های بعد از آن ، گستره ی حریم دیگر همان شصت متر سال ۱۳۸۴ نبود. بعلاوه پس از آن بازهم در تهیه ی آیین نامه اجرایی ماده- ۶۳ از قانون در سال ۱۳۸۶ بازهم گفته شده که معیارهای تعیین حریم دریا می باید ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ آیین نامه به دولت اعلام گردد و در تبصره ی ماده - ۶۳ قانون برنامه ی چهارم تاکید شده است که تا پایان برنامه ی چهارم یعنی تا سال ۱۳۸۹ می باید صد در صد حریم ۶۰ متری دریا آزاد شود. پیداست که اگر این احکام در زمان مقرر انجام می گرفت و حریم دریای خزر در یکی از تاریخ های تعیین شده در قانون آزاد می شد، امروزه اراضی مستحدث ایجاد شده بعد از عقب نشینی دریا جزو حریم دریای خزر به حساب می آمد 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 سال های مختلف اشاره شده 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 کرده اند نباید این حق به هنگام علامت گذاری نادیده گرفته شود.

نمونه ی موردی حریم واقعن موجود

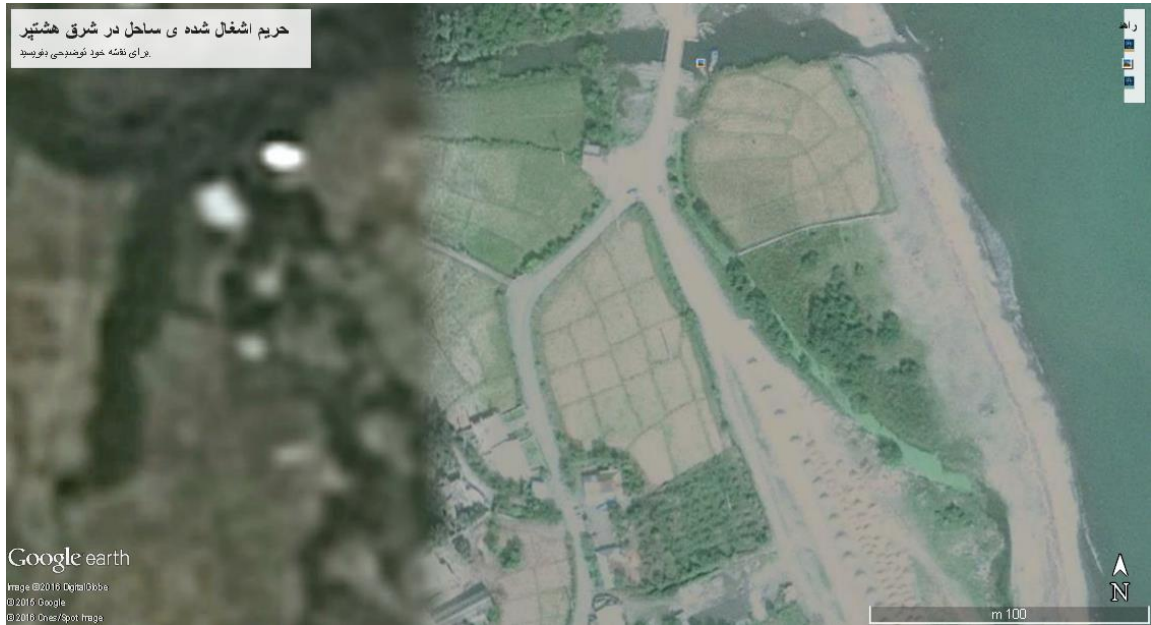
برای نشان دادن آن چه در بالا گفته شد یعنی حریم های واقعی کنونی دریای خزر که می باید فراتر از ۶۰ متر مندرج در قانون سال های پیش در نظر گرفته شود، یک نمونه را در سواحل شمال شهر کیشهر در تصویر ۱ نشان داده ایم. در اینجا چنان که پیداست، داغ آب ها برجای مانده از عقب نشینی مستمر دریا در سال های اخیر به خوبی نشان می دهد که از اواسط دهه ی ۱۳۸۰ که آب دریای خزر همزمان با تدوین قوانین و آیین نامه های اجرایی شروع به پسروی کرده ، خوشبختانه از پیشروی افراد حقیقی و حقوقی در این نقطه ی خاص به سمت دریا جلوگیری به عمل آمده و اراضی مستحدث جدید به حریم آن روز دریا اضافه شده و در نتیجه حریم امروزی دریا در این نقطه از ساحل به بیش از ۲۵۰ متر رسیده است. در بسیاری از سواحل امروزی دریای خزر در گیلان این حریم واقعن موجود است که باید به رسمیت شناخته شده و به عنوان حریم دریا علامت گذاری شود و نه همان ۶۰ متری که در قانون آمده و هنوز بسیاری از مسئولین عنوان می کنند.



تصویر ۱. حریم آزاد ساحل در شمال شهر کیشهر در گیلان که در این تصویر ماهواره ای بین ۲۵۰ تا ۳۰۰ متر اندازه گیری شد، دیده می شود. داغاب ها به خوبی نشان می دهند که پیش تر حریم دریا در این ناحیه بسیار کمتر بوده است ولی در اثر عقب نشینی دریا در سال های اخیر بر پهنای آن افزوده شده است. بنابراین پهنای حریم واقع موجود دریای خزر همانند این نمونه باید متناسب با مبنای تاریخ اجرای قانون برنامه ی چهارم (۱۳۸۴) و یا دست کم از تاریخ تصویب آیین نامه ی قانون اراضی مستحدث در ۱۹ فروردین سال ۱۳۸۷ و یا ماده - ۶۳ قانون برنامه ی چهارم بوده و اراضی افزوده شده به حریم آن روز منظور شود.

نمونه تعرض و تصرف به حریم دریا

چنان که پیش تر نیز گفته شد، واقعیت این است که این سواحل بی بدیل نه فقط در چارچوب « حق بر ساحل دریا» به تمام شهروندان تعلق دارد بلکه میراث اکولوژیکی ارزشمندی است که حیات آبزیان نیز بدان وابسته است. حساسیت به تعرض و تصرف به ویژه به حریم دریا باید حساسیت هر شهروندی را برانگیزد. در تصویر ۲ نمونه ای از این تصرف حریم در شهرستان تالش دیده می شود. حریم دریا در این تصویر با اندازه گیری انجام شده روی تصویر گوگل به پهنای حدود ۲۰ متر کاهش یافته است. پیداست که ناظران ساحل در این محدوده مسامحه کرده اند. متصرف نه فقط حریم دریا را تبدیل به اراضی کشاورزی کرده بلکه تپه های شنی محافظ را نیز برداشت و از بین برده و در حریم دریا زمین های کشاورزی خود را ایجاد کرده است. لازم است یادآوری شود که در بخش های دیگر سواحل این شهرستان تپه های ساحلی و حریم دریا تا حدودی دست نخورده باقی مانده است.



تصویر ۲. این تصویر حریم تصرف شده ی دریا را در سواحل شرقی شهر هشتمیر نشان می دهد که از طریق ایجاد مزارع برنج و باغ اشغال شده است. آخرین حد کرت بندی های برنج تا خط ساحلی دریا با استفاده از ابزار «گوگل ارت» اندازه گیری شد و عرض حریم دریا در این نقطه به تنها حدود ۲۰ متر کاهش یافته است. در حالیکه در تصویر شمال شهر کیشهر این پهنا بیش از ۲۵۰ متر بود. احداث کرت بندی های برنج در این ناحیه حتا تپه های ماسه ای را با برداشت شن و ماسه کاملن از بین برده و حریم دریا را در مقابل پیشروی احتمالی دریا بی دفاع کرده است.

نظارت بر نظارت(نظارت سمن ها)

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 در گذشته نشان داده است که در حفظ این اراضی که تعلق به دولت یا به واقع به تمام مردم ایران و در درجه ی 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 زمین ها از مدت ها قبل علامت گذاری شوند، سال هاست که هیچ کاری در زمینه ی علامت گذاری صورت

نگرفته است. متأسفانه بخش بزرگی از تعرض و تصرف نیز توسط نهادهای دولتی و حاکمیتی صورت گرفته و می‌گیرد. چنان که گفته شد اکنون شرایطی پیش آمده که پهنای حریم ساحل یعنی اراضی مستحدث با عقب نشینی مستمر دریا، دوباره در حال افزایش است. همین تجربه نشان می‌دهد که نباید تنها به نظارت سازمان های مسئول حاکمیتی بسنده کرده بلکه سازمان های مردم نهاد(سمن) ها به ویژه سمن های مرتبط با امر دریا و محیط زیست که در این زمینه فعالیت می‌کنند از جمله سمن های 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» ست. بنابراین نظارت سازمان های مردم نهاد در چارچوب قانون می‌تواند بر همه ی 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 کنند. حتا شاید لازم باشد که سمن های ویژه و تخصصی حافظ حریم دریا و اراضی مستحدث و « حق بر ساحل دریا» بوجود آید و با کمک تصاویر ماهواره ای گوگل که در اختیار همه است، حریم آزاد سواحل امروزی را در هر شهرستان با تهیه ی 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 سازمان های دولتی فرصت داده بود تا مرز حریم را تعیین و علامت گذاری کنند، پافشاری نمایند که از آن زمان هر پهنه ای 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 لزومن عرض حریم همان ۶۰ متر نیست. چنان که در شمال شهر کیشهر این حریم اکنون به ۳۰۰ متر و در مقاطعی بیشتر هم رسیده است. این اراضی به تمام شهروندان تعلق دارد و به عنوان عرصه ی عمومی جزو «حق بر ساحل دریا» ی شهروندان محسوب می‌شود.