

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۰۷/۲۹ | تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۱۰/۲۷

نوع مقاله: پژوهشی

شماره صفحه ۲۷-۴۶

## تحلیل فضا‌مندی قانون در مدیریت زمین‌های ساحلی: کنشگری آب و تعارض منافع بررسی موردی: ساحل جنوبی دریای کاسپین

مأنده هدایتی‌فرد

استادیار گروه برنامه‌ریزی اجتماعی، شهری و منطقه‌ای، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

E-mail: Maedeh.Hedayatifard@atu.ac.ir

### چکیده

زمین‌های ساحلی در کرانه جنوبی دریای کاسپین به دلیل مزیت‌های فضایی متنوع، همواره در معرض فشارهای ناشی از رقابت برای سکونت و فعالیت قرار دارند. اگرچه جریان قانون‌گذاری برای هدایت و کنترل استفاده و بهره‌برداری از این زمین‌ها حدود ۹ دهه قدمت دارد، با این حال، به نظر می‌رسد عملیاتی شدن این قوانین در هر دوره با چالش‌های متفاوتی مواجه بوده است. این پژوهش می‌کوشد تا از منظر جغرافیای قانونی و با استفاده از رویکرد روش‌شناسی آمیخته و فن تحلیل اسنادی و پیمایش، جریان قانون‌گذاری را به بسترهای طبیعی و اجتماعی مربوطه پیوند دهد. یافته‌های پژوهش نشان داده‌اند که اگرچه قانونمندی فضا و تعیین بخشی به قلمروهای ساحلی با تکیه بر تراز ارتفاعی آب دریا انجام شده است، اما در عمل این قوانین به دلیل بکارگیری رویکرد ایستا و مقطعی در مواجهه با پویایی‌های طبیعی ساحل، بی‌اعتبار شده‌اند. همچنین عینیت نیافتن زمین‌های ساحلی پیراشهری از سوی ساکنان بومی و نیز تعارض منافع سازمانی و منافع عمومی، مانع از اجرای قوانین آزادسازی حریم دریا بوده است. روایت‌های این پژوهش نشان دهنده اهمیت فضا‌مندی قوانین مدیریت زمین‌های ساحلی به واسطه کنشگری عناصر مادی (آب) و غیرمادی (قدرت) هستند.

**کلیدواژه‌ها:** فضا‌مندی قانون، قانونمندی فضا، مدیریت زمین ساحلی، کرانه جنوبی دریای کاسپین

## مقدمه

به طور تاریخی مواجهه انسان با محیط پیرامونی خود، به دو طریق صورت‌بندی شده است؛ یا انسان نیازهای خود را با محیط انطباق می‌دهد و یا محیط را با نیازهای خود همسو می‌سازد. عمل برنامه‌ریزی شهری نیز غالباً مبتنی بر تغییر محیط پیرامونی در انطباق با نیازهای فعالیتی انسان تعریف شده است. حال آنکه کوشش برای فهم نقش عناصر طبیعی در تحولات سکونتگاه‌های انسانی می‌تواند روایت‌های متفاوتی را پیش روی اندیشه و عمل برنامه‌ریزی قرار دهد. در این میان زمین‌های ساحلی به واسطه تلاقی عناصر طبیعی آب، هوا و خاک، ویژگی‌های متمایزی از دیگر نواحی به خود می‌گیرند که در دو مقیاس قابل ردیابی است.

در مقیاس کلان، نواحی ساحلی، با فراهم کردن زمینه استقرار فعالیت‌های متنوع اقتصادی از جمله گردشگری، بازرگانی، شیلات، حمل و نقل دریایی و غیره، همواره مورد توجه جریان‌های انسانی و مالی بوده‌اند. به طوری که ۴۰ درصد جمعیت جهان در فاصله ۱۰۰ کیلومتری از ساحل استقرار یافته‌اند. این نواحی تنها از منظر گردشگری، مقصد نیمی از سفرهای بین‌المللی به شمار می‌روند که در برخی کشورها حدود ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را شکل می‌دهند (UN, 2017; Barragan and Andreas, 2015).

در ایران اما علی‌رغم وجود مزیت‌های نسبی اقتصادی و محیطی، نواحی ساحلی کرانه جنوبی دریای کاسپین، به دلیل غیرفعال بودن تجارت دریایی، مجهز نبودن بنادر، نبود صنایع پشتیبان و از بین رفتن تنوع تولیدات کشاورزی، نسبت به مناطق مرکزی رقابت‌پذیری کمتری دارند. با این حال شواهد آماری نشان دهنده تمرکز جمعیت و ثروت در این مناطق، دست کم نسبت به دیگر مناطق مرزی و ساحلی کشور است. روند رو به افزایش تراکم جمعیت در استان مازندران (از ۱۲۸/۱ نفر در کیلومتر مربع در سال ۱۳۹۰ به ۱۳۷/۷ نفر در کیلومتر مربع در سال ۱۳۹۵)، نشان دهنده تقاضا برای سکونت و فعالیت در این منطقه ساحلی است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). همچنین سهم این استان از تولید ناخالص داخلی کشور (بدون نفت) ۳/۹ درصد است که نسبت به دیگر مناطق مرزی و حتی نسبت به برخی مناطق مرکزی با سیاست‌گذاری توسعه صنعتی، قدرت اقتصادی بیشتری را نشان می‌دهد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۴). علاوه بر این، تهدیدهای اقلیمی از جمله خشکسالی طی سال‌های اخیر و بحران مدیریت منابع آب در کشور، نیز حرکت جریان‌های جمعیت و سرمایه‌گذاری را به سوی این مناطق تشدید کرده است<sup>۱</sup>. نمود کالبدی این امر را می‌توان در افزایش تقاضا برای تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و ساحلی، و همچنین ساخت و سازهای پرشتاب مجتمع‌های تجاری، شهرک‌های دروازه‌ای و خانه‌های دوم، مشاهده کرد. همزمان با عملکرد این نیروهای مرکزگرا و به تبع آن انباشت جمعیت و سرمایه در نواحی ساحلی، نامعلومی‌های اکوسیستم دریایی همچون فرسایش ساحل، پیش‌روی آب دریا، بروز سیل و غیره، تهدیدی بر سرمایه‌های مادی و انسانی در این مناطق به شمار می‌روند (OECD, 2007).

در مقیاس خرد نیز زمین‌های ساحلی، ویژگی‌های متمایزی را در نواحی مسکونی نشان می‌دهند. بارزترین آن‌ها را می‌توان در تعارض‌های ملکی ردیابی کرد؛ برخلاف دیگر املاک مسکونی، مالک یک ملک ساحلی، نسبت به رفتارهایی که در پیرامون ملک در جریان است، حساسیت ویژه‌ای نشان می‌دهد. برای مثال انواع آلودگی‌های صوتی، ساخت و سازهایی که منظر طبیعی ساحل را محدود سازند، ازدحام تردد و به بیانی هرآنچه که آسایش سکونت در ملک ساحلی را مختل سازد غالباً موضوع مناقشه قرار می‌گیرد. چنین واکنش‌هایی در شهرها به ویژه شهرهای پرجمعیت کمتر رخ می‌دهند و چه بسا افزایش حساسیت شهروندان نسبت به محیط مسکونی خود، از اهداف اصلی مدیریت شهری نیز به شمار رود. از سوی دیگر، بروز تعارض‌های ملکی، با افزایش تقاضا برای مالکیت و بهره‌برداری از زمین‌های ساحلی، ازدحام بازدیدکنندگان از ساحل و یا حضور گروه‌هایی که معیشتشان به دریا وابسته است، تشدید نیز می‌شود.

بدین ترتیب، به تناسب وجود جریان‌های انسانی و طبیعی متمایز در زمین‌های ساحلی در مقیاس‌های کلان

و خرد، درک متفاوت از تحولات فضایی و بکارگیری رویکردی متفاوت در امر برنامه‌ریزی و مدیریت این نواحی ضرورت می‌یابد. قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی در کرانه جنوبی دریای کاسپین، نزدیک به ۹ دهه قدمت دارد. با این وجود به نظر می‌رسد کاربست این قوانین و تحقق‌پذیری آنها در دنیای واقع، با چالش‌های بسیاری مواجه بوده باشد. نشانه‌های این امر را می‌توان در مشکلاتی ردیابی کرد که علی‌رغم وجود قوانین، آیین‌نامه‌ها و ضوابط مصوب و ملاک عمل، نه تنها مرتفع نشده‌اند، بلکه طی زمان تولید و بازتولید نیز شده‌اند. چالش‌هایی چون محدودیت‌های دسترسی به ساحل و استفاده‌های انحصاری در قالب انواع فضاهای دروازه‌ای، ساخت و سازهای بلندمرتبه و محدودیت بصری منظر طبیعی دریا، تخریب تاسیسات ساحلی به ویژه در بنادر، آلودگی محیطی، دفع نامناسب پسماندهای شهری و غیره، بیانگر پیچیدگی شرایط در نواحی ساحلی برای عمل به اندیشه‌های برنامه‌ریزی و ابزارهای مدیریت زمین‌های ساحلی هستند. این پژوهش می‌کوشد تا ناکامی جریان‌های قانون‌گذاری برای مدیریت زمین‌های ساحلی را در بستر کنشگری عناصر طبیعی و انسانی واکاوی کند. در پاسخ به این پرسش که «شرایط انضمامی چگونه در جریان قانون‌گذاری و مدیریت زمین‌های ساحلی نقش ایفا می‌کنند»، این پژوهش فضامندی قانون<sup>۲</sup> را نخست با قرارداد عنصر آب در مرکز اندیشه به جریان قانون‌گذاری و سپس با توجه به بسترهای اجتماعی موجود تحلیل می‌کند. بدین ترتیب، در گام نخست، درکی از ابعاد گوناگون هم‌پیوندی زمین و آب از منظر جغرافیای قانونی ارائه خواهد شد و سپس با تحلیل جریان قانون‌گذاری برای مدیریت زمین‌های ساحلی در دو بعد قانون‌مندی فضا<sup>۳</sup> و فضامندی قانون، الزامات پیش روی برای برنامه‌ریزی و مدیریت زمین‌های ساحلی ارائه می‌گردد.

## مدیریت زمین‌های ساحلی از منظر جغرافیای قانونی<sup>۴</sup>

رویارویی دریا-زمین<sup>۵</sup> از طریق میانکنش‌های بوم‌شناختی و اجتماعی چندگانه صورت می‌گیرد. این میانکنش‌ها نقش به‌سزایی را در اکوسیستم محلی و نیز معیشت و زندگی ساکنان شهرهای ساحلی ایفا می‌کنند. انواع میانکنش‌های زمین و دریا در سه دسته فرایندهای بوم‌شناختی<sup>۶</sup> مانند شکل‌گیری قلمروهای جدید در نتیجه رسوبات جریان آب، تهدیدهای فراسیستمی<sup>۷</sup> مانند آلودگی آب ناشی از دفع پسماند و در نهایت تصمیم‌های سیاست‌گذاری<sup>۸</sup> قابل شناسایی است (Pittman and Armitage, 2016). دسته سوم، نفوذ تصمیم‌های مدیریتی را بر تحولات دو دسته پیشین مورد تاکید قرار می‌دهد. چگونگی اتخاذ تصمیم و تاثیرپذیری از ویژگی‌های طبیعی و انسانی نواحی ساحلی، موضوع محوری در میانکنش‌های نهادی دریا-زمین است. در این پژوهش، میانکنش دریا و زمین از منظر جغرافیای قانونی مورد توجه قرار می‌گیرد. جغرافیای قانونی رویکردی است که از دهه ۱۹۸۰ با پژوهش‌های بین‌رشته‌ای در دپارتمان‌های حقوق، با مطالعات نقش فضا در قوانین و در دپارتمان‌های جغرافیای انسانی، با توجه به ابعاد قانونی فضا مطرح شده است. این رویکرد برای مفهوم‌سازی روابط انسان و محیط زیست (Graham, 2011; Gillespie, 2014) و نیز قانون و فضا (Blomley, 2002; O'Donnell, 2016; Delaney, 2017) در نظر گرفته می‌شود. موضوع محوری آن است که قانون به خودی خود موثر نیست، بلکه همواره این پرسش کلیدی مطرح است که قانون تحت چه شرایطی می‌تواند عملیاتی و اجرا شود. از این روی است که با اتکا به ابعاد فضایی، قوانین زندگی مورد نقد قرار می‌گیرند و مناسبات قانون و فضا به جای هم‌راستایی منفعلانه، در رابطه‌ای پویا، مشترک و درهم تنیده نمایان می‌شوند (Graham, 2011; Blomley, 2003b; Delaney, 2015). بر این اساس هرگونه دوگانه‌انگاری، ثبات و قطبی شدن در مناسبات قانون و فضا مردود اعلام شده و بر ماهیت سیال، پویا و پیوستگی بازتولید و دگرگونی این دو تاکید می‌شود. چگونگی از میان بردن مرز دوگانه فضا و قانون از طریق درک دو جریان قانون‌مندی فضا و فضامندی قانون ممکن می‌شود. در ادامه کوشش می‌شود تا ضمن تشریح این دو رویکرد، به چگونگی مفهوم‌یابی آن‌ها در بستر نواحی ساحلی پرداخته شود:

## الف - قانون مندی فضا

قانون مندی فضا، به معنی‌یابی اجتماعی فضا از طریق قانون اشاره می‌کند. برای تشریح این امر، ملک<sup>۹</sup>، مهمترین مفهومی است که بیش از هر موضوع قانونی دیگری، می‌تواند پیوند قانون و فضا را تبیین کند. ملک نهاد قدرتمندی است که بر زندگی اجتماعی و روابط روزمره انسان‌ها در ابعاد چندگانه و به ویژه اخلاقی اثر می‌گذارد. با این حال نه تنها به عنوان امری انتزاعی در نظر گرفته نمی‌شود بلکه امری کاملاً عینیت یافته و مادی است؛ یک ملک مشخص، به صورت قلمروی مشخص، تعیین می‌یابد. قلمرویی که از طریق مرزهای قانونی<sup>۱۰</sup> شکل گرفته است. این مرزهای قانونی هستند که تعیین‌کننده عرصه‌های عمومی و خصوصی بوده و در دادگاه‌ها و مجامع قضایی، امکان قضاوت و داوری را فراهم می‌کنند (Blomley, 2016; Blomley, 2005). نشان‌های فضایی مانند حصار، دیوار، فنس و غیره، ابزارهایی قانونی برای شکل‌دهی به فضا، دسترسی، مالکیت، تصاحب، تسلط، محروم‌سازی و دیگر روابط اجتماعی به شمار می‌روند (Delaney, 2015). مرزهای قانونی تحت گفتمان ظاهری خنثی بودن، در عمل به طرد و محرومیت گروه‌های مشخصی منتهی می‌شوند (Blandy and Sibley, 2010). تحلیل‌گران جغرافیای قانونی، با تکیه بر نقد ماهیت خنثی و رها از ارزش<sup>۱۱</sup> قانون، آن را به عنوان تجلی قدرت تحلیل می‌کنند (Blomley, 2010). بدین ترتیب درک فضا از طریق قانون نه تنها قلمرو مکانی را تعیین می‌بخشد تا قانون به طور فضایی، حیطة قضایی مشخصی یابد، بلکه به همین واسطه، موجب می‌شود تا قانون، به عنوان بازمنونی از قدرت نیز تفسیر شود. به عقیده زمیل چیزی که به ملک معنی می‌دهد، واقعیت تصاحب نیست بلکه این ایده است که دیگران از آن محروم هستند. از این رو است که ملک خصوصی که با مرزهای معینی تعریف شده است، عرصه ظهور تعارض‌های قانونی و فضایی قرار می‌گیرد (Brighenti, 2010).

## ب - فضا مندی قانون

برای تبیین میانکنش بین قانون و فضا، برخی پژوهشگران کنش‌های قانونی را از طریق لنز فضایی با تاکید بر نامعلومی‌ها و ناپایداری‌های رفتارهای هنجارین اجتماعی، فرهنگی و سیاسی که عناصر انسانی هستند تحلیل کردند، تا ماهیت اثبات باورانه، جهان‌شمول و عقلانیت مطلق قانون را که مشروعیتش را تضمین می‌کند، به چالش بکشاند. نگرش سنتی به قانون، به آن وجهه جهان‌شمولی داده است که در برابر آن همگی برابر هستند. این نگاه جهان‌شمول، تمایل دارد تا آشکارا ماهیت فضایی قانون و تمایزهای محلی را از آن حذف کند (Blomley, 2003a). فضا مندی قانون می‌کوشد تا سازوکارهای میانکنش زمینه‌های مادی و غیرمادی فضا را واکاوی کند (Gillespie, 2014) و نشان دهد که چگونه قانون در فضاهای گوناگون، به طرق متفاوتی اجرا شده است و چگونه برخی از گروه‌ها را نسبت به گروه‌های دیگر برتری می‌دهد و در عمل، برخلاف آرمان اولیه، به نابرابری در اجتماع می‌انجامد (Blomley, 2010).

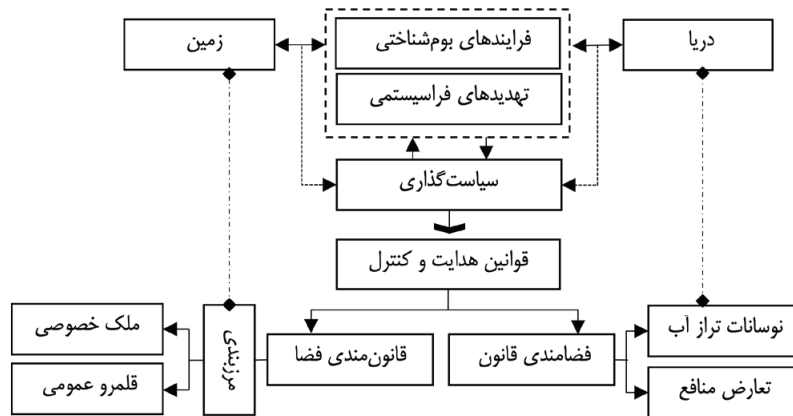
اهمیت بازی قدرت در محیط کالبدی و قوانینی که این محیط را هدایت می‌کند، هسته مرکزی مطالعات انتقادی در قانون‌گذاری برای هدایت و کنترل فضا به شمار می‌رود. بر این اساس، شکل‌گیری فضا تنها برونداد قوانین مصوب نیست، بلکه این فرایندهای اجتماعی زمینه هستند که تحقق قوانین را ممکن می‌سازند. از این رو، منظر حاصل شده، ساختگاهی از رقابت میان نیروهای رقیب شامل قوانین و هنجارهای اجتماعی است که معمولاً با یکدیگر در تعارض هستند. در این زمینه، درک کامل حقوق و قوانین ملکی به زمینه‌های عملیاتی آنها، به نیروهایی اجتماعی و هنجارهایی که این قوانین را به چالش می‌کشاند و حتی آنها را مورد مذاکره و رویه‌های چانه‌زنی قرار می‌دهند، مشروط می‌شود. دلانی با تکیه بر تعریف دورین مسی از فضا که آن را به عنوان شبکه‌ای پیچیده از روابط مسلط و

حاشیه‌ای معرفی می‌کند، می‌کوشد تا قانون را نه به عنوان حقیقت از پیش تعیین شده، بلکه به عنوان دستاورد و برآیند کنش‌های ارتباطی معرفی کند. او معتقد است که پدیده‌هایی چون مسکن، محیط‌زیست، دولت، شهروند، کارگر، بازار و غیره به طور قانونی ساخته و برساخته می‌شوند و به طور عملیاتی با توجه به شبکه‌های قدرت، کارکرد و رخدادهای آنها، مشروط شده و خود، بر بازساختاردهی قانون نیز اثر می‌گذارند (Delaney, 2015). کنشگران گوناگون در شبکه‌های قدرت، تفاوت فضایی و قانونی گوناگونی را ایجاد می‌کنند؛ برای مثال یک اتفاق در یک مکان مشابه، از سوی فرایندهای پلیسی و فرایندهای تجربی ساکنان محلی، به طور متفاوتی درک می‌شود و با قاضی می‌تواند در تفسیر و اجرای قوانین شهرداری و تعارض‌های کاربری زمین نقش مهمی ایفا کند (Martin et al., 2010). بلوملی (2003) نیز نشان داده است که چگونه قانون به عنوان ابزار خشونت در سلب مالکیت نقش ایفا می‌کند و به عنوان رابطی خنثی، به تولید و بازتولید استعمار می‌انجامد.

در این میان اما، فضامندی قانون تنها به تعارض‌های اجتماعی و کنش‌های نابرابر قدرت در بسترهای سیاسی وابسته نیست، بلکه اتفاقاً عناصر مادی، عینی و طبیعی فضا نیز نقش مهمی را در اعتبار بخشی به مفهوم و عمل قانون ایفا می‌کنند. عرصه‌ای که کمتر مورد مطالعه برنامه‌ریزان فضایی قرار گرفته است. از مطالعات پایه در این زمینه می‌توان به تحلیل‌های گراهام (2011) در کتاب «منظر قانونی: ملک، محیط‌زیست، قانون» اشاره کرد. او با الهام از بینش کوهن در مورد تغییر پارادایم که می‌تواند چارچوب‌های حکمروایی و قانون‌گذاری را مشخص کند، می‌کوشد تا نشان دهد قوانین مدرن مالکیت که بر جدایی انسان از مکان تاکید دارند، فراگیر، ابدی و متعالی نیستند و وابسته به زمان و تاریخ هستند. او تاکید می‌کند که قوانین فضا، ریشه در بنیان‌های مادی و طبیعی دارند: «اگر زمین سالم نداشته باشیم نمی‌توانیم اجتماع سالم داشته باشیم و اگر سرمایه بوم‌شناختی نداشته باشیم نمی‌توانیم سرمایه مالی داشته باشیم». گراهام در مثالی از یک ملک ساحلی در کارولینای جنوبی، به تعارض بین تمایل مالک به توسعه ملک به دلیل سودآوری اقتصادی از یک سوی و تمایل بخش عمومی برای محدودیت توسعه به دلیل مقابله با تهدید طوفان از سوی دیگر اشاره کرده است و نشان می‌دهد چگونه نهادهای تصمیم‌گیری، با تعریف جبران خسارت<sup>۱۲</sup>، مغلوب ارزش کالایی ملک می‌شوند و به عبارتی قوانین مالکیت چگونه در برابر ارزش‌های محیط‌زیستی و بوم‌شناختی زمین یک جانبه رفتار می‌کنند (Graham, 2011). رویکرد بوم‌شناختی به زمین، آن را به عنوان سیستمی می‌بیند که با عملکرد طبیعی اش و نه با مرزهای انسانی، تعریف می‌شود (Sax, 1993). در مطالعه‌ای که انواع مدل‌های فرهنگی ملک<sup>۱۳</sup> به عنوان ابزارهای شناختی بینادهنی و عامل بروز رفتارهای متعارض در نواحی ساحلی بر شمرده شده‌اند، مدل فرهنگی بوم‌شناختی<sup>۱۴</sup>، به اهمیت پیوند زمین و آب طی فرایندهای طبیعی ساحل اشاره دارد. این مدل، الزاماتی را که پیوند آب و زمین، بر اجتماع همسایه و نسل‌های آتی به همراه دارد مورد تاکید قرار می‌دهد. در این زمینه اشاره می‌شود که بسیاری از ساکنان نواحی ساحلی پیش از سکونت در این مکان‌ها، نسبت به کارکرد اکوسیستم ساحل دانش اندکی دارند. حتی زمانی که در عمل، تهدیدهای محیط‌زیستی رخ می‌دهند نیز نسبت به آن غافل هستند. زیرا ساکنان درکی از آنچه که محیط‌زیست در گذشته بوده است ندارند. در نتیجه اگر حافظه محیطی اجتماع از بین رود، استانداردها و انتظارات از محیط نیز به حداقل می‌رسند و در این شرایط، فرایندهای طبیعی، در نتیجه پیامدهای رفتارهای نادرست محیطی، خساراتی را به همراه داشته و قوانین اجتماعی را تحت تاثیر قرار می‌دهند (Thompson, 2007).

بدین ترتیب، مفهوم قانونی از ملک که پیش‌تر به عنوان قانون‌مندی فضا بر شمرده شد، نه تنها بر اساس سازوکارهای اجتماعی و سیاسی بازتولید می‌شود، بلکه طی فرایندهای طبیعی همراه با نامعلومی‌ها و ابهامات شناختی انسان نیز فضامند می‌گردد. این امر به ویژه در نواحی ساحلی، که بردارهای منتج از رفتارهای اجتماعی و کنشگری عناصر طبیعی در اکوسیستم ساحل به عنوان عرصه‌های پویا و محرک از یک سوی،

و قوانین ملکی مصوب در عرصه‌ای ایستا و خنثی از سوی دیگر، با یکدیگر تقابل هستند، تشدید می‌شود (O'Donnell, 2021; Garcia and Baltodano, 2005; Thompson, 2007; Vistad *et al.*, 2013; Craghan and DeFilippis, 2000). آنچه در این مقاله مورد تاکید است آن است که در نواحی ساحلی، حذف دوگانه قانون و فضا، تنها محدود به حوزه معنا و یا گفتمان‌های غیرمادی نیست و علاوه بر روایت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی، روایت‌های طبیعی و بوم‌شناختی با تاکید بر کنشگری آب و نوسانات تراز آب نیز در فضا‌مندی قوانین هدایت و کنترل موثر هستند (شکل ۱).



شکل ۱. مدل تحلیل فضا‌مندی قوانین مدیریت زمین‌های ساحلی

## روش‌شناسی پژوهش

به منظور تحلیل چگونگی «قانون‌مندی فضا» و «فضامندی قانون با تاکید بر کنشگری آب» در مورد مطالعاتی، از رویکرد روش‌شناسی آمیخته و فنون تحلیل اسنادی<sup>۱۵</sup> و پیمایش استفاده شده است. بر اساس فن تحلیل اسنادی، نتایج در مورد شواهد ارائه شده، تفسیر و ترکیب می‌شوند (Ahmed, 2010). اسناد مورد استفاده در این پژوهش شامل قوانین، آیین‌نامه‌ها، ضوابط و دستورالعمل‌های مصوب و ملاک عمل در نهادهای رسمی مرتبط از جمله شهرداری شهرهای ساحلی، کمیته سواحل در فرمانداری شهرستان‌های ساحلی، ستاد ساماندهی ساحل در معاونت عمرانی استانداری و همچنین سند مدیریت یکپارچه ساحلی است. در برخی موارد نیز مستنداتی از گزارش‌های خبری و آرای دیوان عدالت اداری ارائه شده است.

در تحلیل «فضامندی قوانین ساحلی با تاکید بر ابعاد اجتماعی و تعارض منافع» نیز، علاوه بر بررسی قوانین مرتبط، مصاحبه‌هایی با معاون عمرانی استانداری مازندران، رئیس گروه شهرسازی و معماری دفتر فنی استانداری مازندران با پیشینه عضویت در کمیته ساماندهی سواحل استان، عضو ستاد ساماندهی سواحل در فرمانداری محمودآباد، معاون شهرسازی شهرداری فریدون کنار، مسئولان امور ساختمانی در شهرداری‌های بابلسر و فریدون کنار، مدیرعامل کانون ساحل سبز مازندران در شهرستان محمودآباد به عنوان نماینده سمن‌های حفاظت محیط‌زیست استان، انجام شد. همچنین پرسشنامه‌ای<sup>۱۶</sup> به صورت اینترنتی برای نظرسنجی از بازدیدکنندگان بومی ساحل تکمیل شد. این نظرسنجی با هدف مشخص شدن موقعیت مکان ساحلی مورد استفاده ساکنان و مهمترین دلایل مراجعه به این مکان‌ها توزیع شد. بدین ترتیب از افراد خواسته شد تا نام مکان ساحلی را که به آن مراجعه می‌کنند (و نه مکانی که تمایل به مراجعه دارند) ذکر کنند. شرح نام مکان مورد مراجعه، به پژوهش کمک کرده است تا علاوه بر تدقیق موقعیت مکان منتخب نسبت به محدوده قانونی شهرها، سهم مراجعه به اجتماعات دروازه‌ای ساحلی نیز مشخص شود.



## یافته‌های پژوهش

## نخست - قانون‌مندی فضای ساحلی کرانه جنوبی دریای کاسپین

نخستین کوشش در جریان قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی را می‌توان در تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۹ هیات وزیران راجع به اراضی مستحدث ساحلی مصوب ۱۳۱۱/۳/۱۷ ردیابی کرد که مطابق آن دولت از حق تملک زمین‌های ساحلی شکل گرفته ناشی از کاهش تراز آب، صرف نظر می‌کند و وزارت مالیه نباید برای استرداد این اراضی از متصرفان اقدام کند (خوشروان، ۱۳۹۹). همچنین در «قانون راجع به فروش خالصجات و قرضه‌های فلاحتی و صنعتی»، مصوب ۱۷ دی ماه ۱۳۱۲ اشاره شده است که دولت (وزارت مالیه) نمی‌تواند اراضی خالصه واقع در سواحل را به فروش برساند. موضوع عدم مالکیت زمین‌های مستحدث ساحلی، در «تصویب‌نامه هیات وزیران راجع به اراضی مستحدث ساحلی» مصوب ۱۹ آبان ماه ۱۳۲۴، به پیشنهاد وزارت دارایی لغو شد و ضرورت تملک اراضی مستحدث ساحلی مانند سایر اموالی که مالک خاصی ندارند، به تصویب هیات وزیران رسید. همچنین وزارت دارایی مکلف شد تا در قانون متمم بودجه سال ۱۳۲۴، ماده ۶ به خصوصی را برای خریداری و یا تعویض آنچه از زمین‌های مستحدث که به تصاحب اشخاص درآمده است در نظر گیرد. موضوع مالکیت و فروش زمین‌های مستحدث ساحلی، در سال ۱۳۴۲ به پیشنهاد وزارت کشاورزی، در «تصویب‌نامه هیات وزیران در مورد طرح ثبت و فروش اراضی مستحدث ساحلی» (۱۳ مهرماه ۱۳۴۲) مجدداً مورد بررسی قرار گرفت. مطابق این مصوبه، زمین‌های مستحدث ساحلی از اموال دولتی برشمرده شدند به طوری که اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند. در این مصوبه برای نخستین بار، برای تدقیق محدوده زمین‌های مستحدث ساحلی و حریم تصمیم‌گیری شد. به طوری که زمین‌های بدون سند مالکیت و بدون عمران و آبادانی، که در ارتفاع ۱۵۰ سانتی‌متری از سطح آب دریا در آخرین نقطه مد قرار دارند به شرط آن که از آخرین نقطه مد کمتر از ۶۰ متر فاصله نداشته باشند به عنوان زمین‌های مستحدث در نظر گرفته می‌شدند. همچنین محصور کردن زمین‌های مستحدث در این تعریف، با سیم خاردار، چپر و غیره، نیز غیرمجاز اعلام شد. علاوه بر قانون‌گذاری برای تعیین بخشی به املاک ساحلی، چگونگی واگذاری زمین‌های مستحدث به شهرداری‌ها برای پیشینه کردن دسترسی عمومی عمودی و افقی به ساحل و ساماندهی خدمات و تاسیسات ساحلی نیز تشریح شد. در این زمینه اما زمین‌های مورد نیاز ادارات و موسسات دولتی (که باید به تصویب هیات وزیران می‌رسید) از زمین‌های مستحدث واگذار شده به شهرداری کسر می‌شدند و مابقی زمین‌های مستحدث نیز می‌توانستند مطابق قانون فروش خالصجات تقسیم و با اولویت‌دهی به مالکانی که زمین مستحدث بین زمین آنها و دریا قرار گرفته است به فروش رسند. درآمد حاصل از فروش این زمین‌ها، نه برای مصارف سازمانی و دولتی، که برای توسعه خدمات عمومی در نظر گرفته شد؛ به طوری که ۵۰ درصد وجوه دریافتی به شهرداری برای ارائه خدمات گردشگری عمومی و ۴۰ درصد نیز به وزارت کشاورزی برای راه‌اندازی پارک‌های عمومی جنگلی اختصاص می‌یافت. در قانون اراضی ساحلی (۱۳۴۷/۵/۲۵) که با تصویب در مجلس سنا و مجلس شورای ملی، مجوز قانونی برای این تصویب‌نامه به شمار می‌رود، علاوه بر تدقیق حریم ۶۰ متر ساحل و لزوم استفاده عمومی از آن مطابق ماده ۲۴ قانون مدنی، سهم شهرداری‌ها از وجوه دریافتی از زمین‌های مستحدث به نفع دولت، کاهش یافت به طوری که ۳۰ درصد به شهرداری، ۵۰ درصد به وزارت مسکن و آبادانی برای ایجاد راه‌های مناسب بین جاده اصلی و دریا و تاسیسات مرتبط و ۲۰ درصد نیز به وزارت کشاورزی واگذار شد. با این حال، اهمیت بهره‌برداری عمومی و غیراختصاصی از حریم ساحل حتی از سوی تاسیسات ضروری سازمان‌ها و ادارات دولتی، در ماده ۳ آیین‌نامه قانون اراضی ساحلی مصوب ۱۳۴۷/۴/۱ مورد تأکید قرار گرفت. تدقیق مرز زمین مستحدث ساحلی و حریم دریا، پس از ۷ سال در قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب در ۱۳۵۴/۴/۲۹ به تصویب رسید. این قانون را می‌توان به دلیل ماندگاری بیش از چهار دهه، از نقاط عطف جریان قانون‌گذاری برای مدیریت سواحل در نظر گرفت. باری

دیگر، موضوع تدقیق محدوده زمین‌های مستحدث ساحلی، حریم دریا و دسترسی عمومی به ساحل ترتیب قانونی یافت. در این قانون نیز زمین‌های مستحدث به عنوان زمین‌های دولتی‌ای معرفی می‌شوند که هرگونه تقاضای ثبت آنها از سوی اشخاص نفی می‌شود. همچنین در انطباق با قانون پیشین، دولت موظف می‌شود تا دسترسی عمودی به ساحل را از طریق راه‌های فرعی از جاده اصلی ساحلی به دریا، با فاصله حداکثر ۶ کیلومتر ایجاد کند. بررسی اهداف محتوایی جریان قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی در سال‌های پیش از انقلاب نشان‌دهنده تسلط گفتمان «عدالت اجتماعی» در امر ساماندهی سواحل است. به طوری که هدف از تعیین زمین مستحدث و تدقیق مرز حریم ساحل، در مضامینی چون ضرورت «استفاده مردمی»، تدارک راه «دسترسی عمومی»، «منع حصارکشی» و «استفاده اختصاصی» ولو از طریق سازمان‌های دولتی نمود یافته است. این جریان پس از انقلاب و طی سال‌های جنگ، همچون دیگر ابعاد سیستم برنامه‌ریزی شهرها و مناطق، تا سال‌ها مسکوت باقی ماند. اما در سال ۱۳۷۰، باری دیگر تلاش برای تعریف حریم ساحل، این بار طی مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری با تعریف ترازهای ۲۴ - و ۲۲ - متر ساحل به عنوان محدوده عمل فعالیت طبیعی ساحل، صورت‌بندی شد. این مصوبه برخلاف رویکرد پیشین، تحت گفتمان «حفاظت اکوسیستم ساحلی»، برای حفاظت از کاربری‌های ساحلی در مقابل خطر افزایش تراز آب دریا تصویب شد؛ به طوری که در این تراز، تنها ساخت و سازهای سبک و قابل انتقال مجاز به استقرار هستند. اهمیت محیط‌زیستی ساحل دریا، در بنده ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹) مجدداً مدنظر قرار گرفت. مطابق این سند، آزادسازی ساحل توسط دولت صراحتاً به منظور جلوگیری از آلودگی و ساماندهی ساحل دریای کاسپین ضرورت یافت. بنابر سابقه ۷۰ ساله از گفتمان‌های تدقیق حریم دریا، ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳)، برای نخستین بار، در رویکردی یکپارچه، با تلفیق دو گفتمان عدالت اجتماعی و حفاظت محیطی بر ضرورت آزادسازی ساحل و تدوین سند مدیریت یکپارچه سواحل تأکید کرد. مطابق این قانون دولت موظف می‌شود تا ضمن تهیه برنامه جامع ساماندهی سواحل که اهدافی از جمله توسعه پایدار ساحل و جلوگیری از آلودگی و تخریب این نواحی را دنبال می‌کند، نسبت به آزادسازی حریم ۶۰ متر دریا با اولویت مداخله در املاک ساحلی وزارتخانه‌ها و موسسه‌های دولتی، اقدام کند. آیین‌نامه اجرایی این ماده قانونی نیز در سال ۱۳۸۶، سازوکارهای تهیه و تصویب سند مدیریت یکپارچه ساحل و نیز روندکار اقدامات آزادسازی ساحل را در دستورکار قرار می‌دهد. متعاقب آن، آیین‌نامه اجرایی آزادسازی حریم ساحلی دریای خزر (۱۳۸۸)، ستاد اجرایی آزادسازی حریم ساحلی<sup>۱۷</sup> را به عنوان بازوی اجرایی اقدامات آزادسازی در استان‌های ساحلی معرفی می‌کند. از مهمترین وظایف این ستاد، شناسایی گونه‌های مختلف تصرف حریم ۶۰ متر ساحل توسط نهادهای دولتی، نهادهای نظامی و همچنین تصرفات اشخاص حقیقی و حقوقی در داخل و خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها و همچنین تدوین چارچوب‌های نحوه توافق با مالکین است. در همین دوره، پس از گذشت ۳۳ سال، آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۲ قانون اراضی مستحدث ساحلی (۱۳۵۴)<sup>۱۸</sup>، در ۱۳۸۷ به تصویب می‌رسد که طی آن محدوده زمین‌های مستحدث ساحلی و نیز حریم ساحل، با تکیه بر مفهوم جدید «حدبستر»، به عنوان آخرین نقطه پیشرفتگی آب در یک دوره زمانی معین تعریف می‌گردد. متعاقب این آیین‌نامه، همچنین در راستای آیین‌نامه اجرایی تبصره ذیل ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم (۱۳۸۶)، وزارت نیرو، آخرین پیشروی آب دریا را بر اساس داده‌های ۵۰ ساله از نوسانات آبی، در قالب «تراز ۲۴/۷- متر» تعیین کرده است. بدین ترتیب، محدوده زمین‌های مستحدث ساحلی از زمان تصویب این آیین‌نامه، زمین‌های پایین‌تر از این خط تراز (حدبستر) را شامل شده و همچنین این کد ارتفاعی، مبنای محاسبه حریم ۶۰ متر دریا قرار می‌گیرد. با این حال، در طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور (۱۳۹۱)، «خط خطر» بر اساس بررسی نوسانات دوره‌ای جریان آب در بازه ۱۰۰ ساله، در تراز ۲۵- متر معرفی شده و توصیه شده است که این خط تراز به عنوان مبنای تعیین حریم ۶۰ متر دریا قرار گیرد<sup>۱۹</sup>. بدین



ترتیب جریان قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی در کرانه جنوبی دریای کاسپین سابقه‌ای نزدیک به ۹۰ سال دارد و در دوران مختلف، تحت گفتمان‌های عدالت اجتماعی در دسترسی به منابع ساحل، و همچنین حفاظت اکوسیستم طبیعی ساحل، صورت‌بندی شده است. با این وجود، تحقق اهداف نام برده در عمل با چالش‌های اساسی مواجه بوده است. تصویب و اصلاح چندباره رویه‌های تدقیق حریم ساحل نیز، پتانسیل ایجاد نامعلومی در تفسیر و انحراف در اجرای قانون را موجب شده است. این موارد در تحلیل فضا‌مندی قوانین تشریح می‌شوند.

جدول ۱. پیوستار قانون‌مندی فضای ساحلی برای تدقیق محدوده زمین‌های مستحدث و حریم دریا

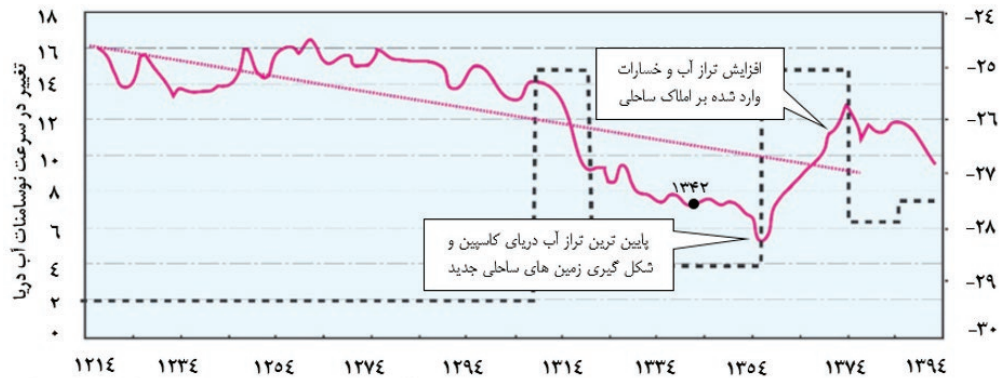
عنوان قانون ملاک عمل	مرجع تصویب	گفتمان مسلط	قلمرو ساحلی	رویه تعیین قلمرو ساحلی	رویکرد مواجهه	مدل تدقیق مرز قلمرو
			محدوده زمین‌های مستحدث در اختیاریها	به طول حداکثر ۱۲ کیلومتر و عرض حداکثر تا ۱۵۰ متر عمود بر خط ساحلی	مقطعی، ایستا و کوتاه مدت	
تصویب‌نامه طرح ثبت و فروش اراضی مستحدث ساحلی	هیات وزیران (۱۳۴۲)	عدالت دسترسی	زمین مستحدث	ارتفاع تا ۱۵۰ سانتی متر از سطح آب دریا در آخرین نقطه مد در تاریخ تصویب این تصویب‌نامه. از آخرین نقطه مد کمتر از ۶۰ متر فاصله نداشته باشد.	مقطعی، ایستا و کوتاه مدت	
قانون اراضی ساحلی	مجلس شورای ملی و مجلس سنا (۱۳۴۷)	عدالت دسترسی	زمین مستحدث دریا	تا ۱۵۰ سانتی متر ارتفاع از سطح آب دریا در آخرین نقطه مد ۶۰ متر از آخرین نقطه مد	مقطعی، ایستا و کوتاه مدت	
قانون اراضی مستحدث ساحلی	مجلس شورای ملی (۱۳۵۴)	عدالت دسترسی	زمین مستحدث دریا	خط تراز به ارتفاع ۱۵۰ سانتی متر از آخرین نقطه پیش آمدگی آب در سال ۱۳۴۲ به عرض ۶۰ متر از آخرین نقطه پیش آمدگی آب در سال ۱۳۴۲	مقطعی، ایستا و کوتاه مدت	
ضوابط نحوه استفاده از زمین‌های در معرض خطر بالا آمدن آب	شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۱)	حفاظت محیطی	پهنه طبیعی ساحل	ترازهای ۲۴ - و ۲۲ - متر ساحل به عنوان محدوده عمل فعالیت طبیعی ساحل	مقطعی، ایستا و کوتاه مدت	
آیین‌نامه اجرایی تبصره ذیل ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم	هیات وزیران (۱۳۸۶)	عدالت دسترسی و حفاظت محیطی	اراضی مستحدث دریا	زمین‌های پایین تر از خط تراز ۲۴/۷ - به عنوان حد بستر عرض ۶۰ متر از خط تراز ۲۴/۷ - متر	دوره ای، میان مدت در بازه ۵۰ ساله	
آیین‌نامه اجرایی تبصره دو ماده ۲ قانون اراضی مستحدث ساحلی	هیات وزیران (۱۳۸۷)	عدالت دسترسی	اراضی مستحدث دریا	اراضی مستحدث: زمین‌های پایین تر از حدبستر به فاصله ۶۰ متر از حد بستر	دوره ای، بلند مدت در بازه ۱۰۰ ساله	
طرح مدیریت یکپارچه ساحلی	شورای عالی شهرسازی و معماری (۱۳۹۱)	حفاظت محیطی ساحل	اراضی مستحدث دریا	خط تراز ۲۵ - متر به عنوان خط خطر محاسبه حریم ۶۰ متر از خط خطر	دوره ای، بلند مدت در بازه ۱۰۰ ساله	

## دوم- فضا‌مندی قانون در مدیریت زمین‌های ساحلی کرانه جنوبی دریای کاسپین

علی‌رغم کوشش قریب به ۹۰ سال برای قانون‌گذاری زمین‌های ساحلی تحت‌گفتمان‌های حفاظت محیطی با تعریف پهنه‌های عملکرد طبیعی ساحل و نیز عدالت اجتماعی در قالب افزایش دسترسی به منابع ساحلی، در هیچ یک از بازه‌های زمانی قانون‌گذاری، این دو هدف به طور کامل تحقق نیافتند و در برخی موارد حتی برخلاف قوانین مصوب اقداماتی انجام گرفت. این بخش از پژوهش می‌کوشد تا نشان دهد فرایند واقعی عملیاتی شدن قوانین یادشده، به عناصر مادی و غیرمادی زمینه مرتبط است. این جریان تحت عنوان فضا‌مندی قانون نخست با کنشگری آب و سپس با کنشگری نهادها و تعارض منافع تشریح می‌شود:

### الف- فضا‌مندی قانون با کنشگری آب

بررسی انطباق زمانی جریان قانون‌گذاری برای مدیریت زمین‌های ساحلی با نوسانات تراز آب دریا نشان‌دهنده وابستگی قوانین به تحولات دریایی است. در سال ۱۳۵۴ تراز آب دریا در سطح ۲۸/۵- متر، در پایین‌ترین سطح در بازه ۱۵۰ سال گذشته‌اش قرار داشت (عظام و همکاران، ۱۳۹۹). ترجمه فضایی این امر، شکل‌گیری زمین‌های مستحدث جدید در نتیجه کاهش سطح آب دریا بوده است. این قلمروهای نوین ساحلی، در نبود نظام پایش‌گر و کنترل‌کننده، مورد دست‌اندازی کنشگران گوناگون دولتی و خصوصی قرار گرفتند و در نهایت به محدودیت دسترسی عمومی به منابع ساحلی منتهی شدند. از این باب است که قانون‌گذاری<sup>۲۰</sup> تحت‌گفتمان عدالت دسترسی، برای تعیین بخشی به زمین‌های مستحدث ساحلی با تأکید بر ماهیت عمومی و نه اختصاصی آنها و با سلب هرگونه ثبت مالکیت شخصی انجام می‌شود. بنابراین، جریان قانون‌گذاری پاسخ و واکنشی دیر هنگام بود به کنشگری آب، که به تدریج طی بازه تقریبی ۱۵۰ سال به حالت کمینه خود رسید. دومین نقطه عطف قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی نیز در سال ۱۳۷۰ برای حفاظت از کاربری‌های ساحلی مطرح شد. بررسی سیر زمانی نوسانات تراز آب نشان می‌دهد که در این بازه زمانی، تراز آب دریا روند فزاینده‌ای را در پیش گرفت به طوری که از ۲۸/۵- متر در سال ۱۳۵۴ به ۲۶- متر در سال ۱۳۷۴ رسید و طی بازه زمانی ۲۰ سال حدود ۲/۵ متر افزایش یافت. ترجمه فضایی این جریان آب، پیشروی آب دریا به قلمروهای انسان ساخت و تخریب گسترده املاک و تاسیسات ساحلی بوده است. این بار نیز جریان قانون‌گذاری<sup>۲۱</sup> دیر هنگام و در واپسین سال‌های روند پرشتاب افزایش سطح آب (۱۳۵۴-۱۳۷۴)، تحت‌گفتمان حفاظت محیطی، با معرفی ترازهای ۲۲-متر و ۲۴-متر برای تعیین پهنه‌های طبیعی عملکرد ساحل می‌کوشد تا واکنشی به آسیب‌ها و خسارت‌های مالی و انسانی وارد شده به سکونتگاه‌های ساحلی باشد (شکل ۲). بدین ترتیب، جریان انتزاعی قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی، همواره در پیوندی تنگ‌بند با جریان مادی و فضایی کنشگری آب قرار داشته است. این همپیوندی البته، نه در قالب رویکردی برنامه‌ریزانه و راهبردی، که بر مبنای مواجهه‌ای آسیب‌شناسانه و واکنشی بوده است. بنیان قانون‌گذاری برای تحقق عدالت و افزایش حق دسترسی به منابع ساحلی، ریشه در شرایطی دارد که نتیجه کاهش تراز سطح آب دریا و ظهور قلمروهای نوین و بدون مالکیت است. از سوی دیگر، قانون‌گذاری برای به رسمیت شناختن پهنه‌های عملکردی طبیعی ساحل تحت‌گفتمان حفاظت محیطی نیز متأثر از روند فزاینده افزایش تراز آب و ویرانی‌های متعاقب آن است. دو جریان نام برده نشان‌دهنده فضا‌مندی قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی بر مبنای پویایی‌های طبیعت ساحلی هستند.



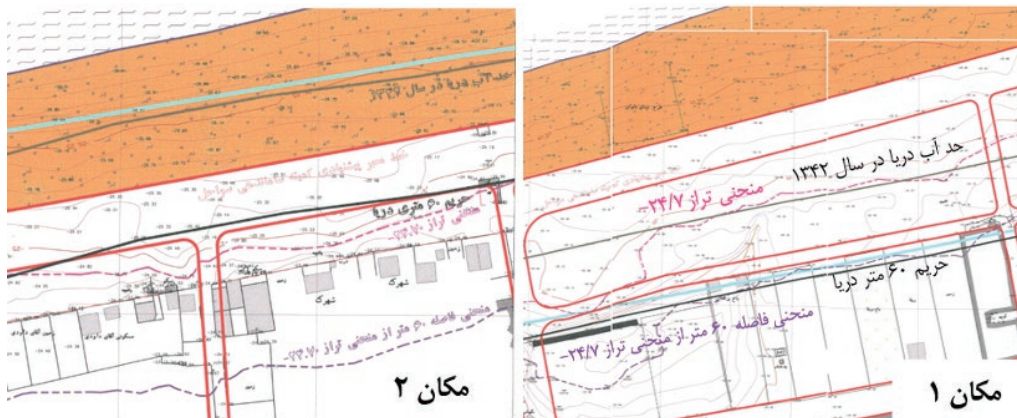
شکل ۲. انطباق نوسانات جریان آب دریا و جریان قانون گذاری

منبع: اصلاح شده بر مبنای Yazdanpanah Dero et al., 2020

از سوی دیگر، فضا‌مندی قانون برای زمین‌های ساحلی را همچنین می‌توان در نقش آب در موفقیت و ناکامی اثربخشی قوانین ردیابی کرد. این موضوع را می‌توان با این بحث آغاز کرد که چرا حجم گسترده‌ای از خسارات مالی و انسانی در دهه ۱۳۷۰، بر ساخت و سازها و تاسیساتی وارد شده است که در بیست سال گذشته، طی دوره کاهش تراز آب دریا، علی‌رغم وجود قانون اراضی مستحدث ساحلی (۱۳۵۴)، در بستر ساحل شکل گرفته بودند<sup>۲۲</sup>. پاسخ را باید در تحلیل محتوایی مضمون قانون برای مدیریت زمین‌های ساحلی جستجو کرد. در سال ۱۳۵۴، طی قانون اراضی مستحدث ساحلی، عرض حریم دریا بر مبنای آخرین نقطه پیش آمدگی آب دریا در سال ۱۳۴۲ در نظر گرفته شد. این درحالی است که در نقطه زمانی مذکور، جریان تراز آب روندی رو به کاهش داشته است، در نتیجه طی سال‌ها به تدریج زمین‌های ساحلی جدیدی شکل گرفتند که قانون سال ۱۳۵۴ عملاً نسبت به آنها بی‌اعتبار گردید. در نتیجه این امر، در بازه ۱۳۵۴-۱۳۷۵ که تراز آب رو به افزایش بوده است، کل حریم مصوب و قانونی دریا به زیر آب رفت و باری دیگر، اثربخشی قانون اراضی مستحدث ساحلی برای تعیین حریم ساحل و عرض زمین‌های مستحدث، از بین رفت. بنابراین مشخص می‌شود علی‌رغم این که جریان قانون گذاری کوشیده است تا با جریان کنشگری آب در انطباق قرار گیرد و دست کم پاسخی به کنشگری دریا بوده باشد، با این حال، این همپوندی در یک روند واقعی از نوسانات تراز آب دریا در نظر گرفته نشد. زیرا با تعیین یک نقطه زمانی مشخص در سال ۱۳۴۲ بعنوان ملاک تعیین حریم و عرض زمین‌های مستحدث ساحلی، با موضوع «قلمرو ساحلی» که به واسطه خط ساحل، ماهیتی پویا و سیال دارد، به طور ایستا و مقطعی برخورد شد.

به ویژه آنکه مکان‌های متفاوت در کرانه ساحلی، به واسطه توپوگرافی متنوع ساحل، تراز آب متفاوتی داشته است و در نتیجه حریم‌های متفاوتی را ایجاد می‌کنند. برای مثال، بررسی تلفیق خط تراز آب دریا در کرانه جنوبی دریای کاسپین بر اساس معیارهای گوناگون قانونی از جمله تراز آب در سال ۱۳۴۲ و خط حریم بر مبنای آن (براساس قانون اراضی مستحدث ساحلی، ۱۳۵۴)، و نیز حد بستر ۲۴/۷- متر و حریم ۶۰ متر بر مبنای آن (بر اساس آیین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۲ قانون اراضی مستحدث ساحلی، ۱۳۵۴) نشان می‌دهد که در برخی مکان‌ها، نقطه پیش آمدگی آب در سال ۱۳۴۲، که با تراز ۲۷/۵- غالباً شناخته می‌شود، در یک مکان با تراز ۲۵/۵- متر، اختلاف ۲ متری و در مکانی دیگر با تراز ۲۴/۵- متر اختلاف ۳ متری را ایجاد می‌کند. بنابراین ضروری است، تا هر نوع قانون گذاری برای زمین‌های ساحلی، به طور انضمامی و

مکان‌مند، با کمک ابزارهای رصد و پایش جریان آب صورت‌بندی شود. همچنین این تفاوت‌های مکانی در زمین‌های ساحلی، قلمروهای ساحلی متفاوتی را شکل می‌دهند که در نبود رویکرد یکپارچه در عرصه قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری، در بسیاری موارد به ویژه آن جا که دو خط تراز گوناگون همپوشانی نداشته و فاصله مشخصی از یکدیگر دارند، آشفتگی در سیستم مدیریت و برنامه‌ریزی نواحی ساحلی و تصمیم‌گیری ناعادلانه را در پی دارند. برای مثال، مساحت املاک و زمین‌های مشمول اقدامات آزادسازی حریم ۶۰ متر ساحل که مبنای معامله و مذاکره با مالکان و اجرای انواع ابزارهای سیاست‌گذاری زمین قرار می‌گیرند، در دو رویکرد تصمیم‌گیری شامل مبنا قرار دادن حریم ۶۰ متر از آخرین نقطه پیشروی آب در سال ۱۳۴۲ و مبنا قرار دادن حریم ۶۰ متر از حد بستر، در مکان ۱ که دو خط تراز نسبتاً مشابه هستند (تراز ۲۴/۶- برای سال ۱۳۴۲ و تراز ۲۴/۷- برای حدبستر) و عرض حریم یکسانی را ایجاد می‌کنند تفاوت چندانی ندارد، اما همین امر در مکان ۲ که دو خط تراز اختلاف بارزی دارند بسیار متفاوت خواهد بود (شکل ۳). در نتیجه، بسیار حائز اهمیت است که در رویکرد قضاوت و تصمیم‌گیری، از یک رویه قانونی استفاده شود. این درحالی است که شواهد نشان می‌دهند همچنان با گذشت ۱۴ سال از تصویب آیین‌نامه اجرایی تبصره ذیل ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم (۱۳۸۶)، در برخی مراجع خط تراز سال ۱۳۴۲ مبنای تصمیم‌گیری برای زمین‌های ساحلی به شمار می‌رود<sup>۲۳</sup>. این عدم یکپارچگی قوانین در تدقیق حریم دریا، عرصه را برای جریان‌های سوداگری فراهم می‌کند.



شکل ۳. تفاوت توپوگرافی زمین ساحلی و ظهور حریم‌های متفاوت

منبع: شهرداری فریدون کنار، ۱۳۹۹

## ب- فضا‌مندی قانون با تعارض منافع

در شرایطی که بخشی از ناکامی اثربخشی جریان قانون‌گذاری به فضا‌مندی قانون با کنشگری جریان آب و نوسانات دریا بعنوان عنصر طبیعی و مادی، مرتبط است، بررسی ابعاد نهادی و اجتماعی این نواحی نیز، شواهدی را از وابستگی هرچه بیشتر روند قانون‌گذاری، به مفاهیم قدرت، تعارض منافع و آگاهی زمینه‌ای گروه‌های درگیر در پهنه‌های ساحلی آشکار می‌سازد.

اگرچه کوشش اصلی مدیریت زمین‌های ساحلی به تدقیق عرض و محدوده زمین‌های مستحدث ساحلی می‌پردازد و بر مالکیت و بهره‌برداری عمومی از آن تاکید دارد، با این حال، بررسی‌ها نشان داده‌اند، این که زمین‌های ناشی از پس‌روی آب دریا، در اختیار عموم قرار گیرد یا خیر، در عمل تا حد بسیاری به مالکیت و شیوه بهره‌برداری از ملک همجوار آن زمین بستگی دارد. به طوری که اگر موقعیت زمین در محدوده قانونی

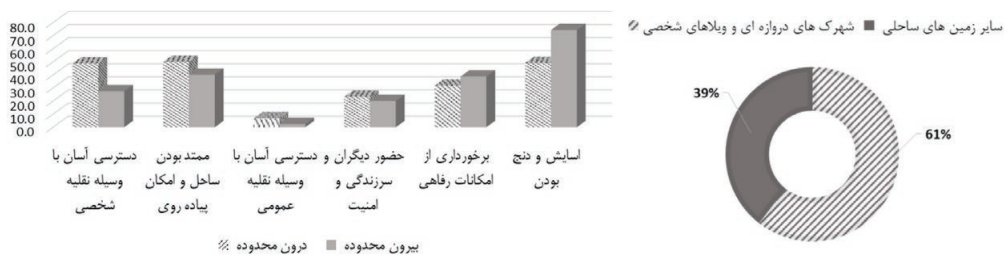
شهر و تحت مدیریت شهرداری با امکان بهره‌برداری عمومی بوده باشد، ترجمان فضایی پس‌روی آب دریا، اضافه شدن به سطح فضاهای عمومی شهر است. اما اگر این کاهش تراز، در محدوده‌های تحت مالکیت خصوصی و یا بهره‌برداری اختصاصی بوده باشد، روند کاهش سطح آب دریا، به معنی روند افزوده شدن به میزان استفاده انحصاری از منابع عمومی است. مصداق این جریان را می‌توان در شهرک‌های مسکونی و یا شهرک‌های آموزشی-تفریحی ساحلی که ورود و بهره‌برداری از فضاهای ساحلی درون آنها، تنها برای افراد و گروه‌های مشخصی (مالکان، و یا کارکنان دولت و یا سازمان‌های عمومی و حکومتی مرتبط) امکان‌پذیر است مشاهده کرد<sup>۲۴</sup>. اگرچه در ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم (۱۳۸۳)، بر ضرورت آزادسازی حریم ۶۰ متر در املاک وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی تاکید شد و تبصره ذیل این ماده نیز مهلت تحقق کامل این امر را تا پایان برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸) معرفی کرد، اما اقدامات آزادسازی در عمل با تاخیری بیش از ده سال (۱۳۹۲) آغاز گردید و تا کنون نیز، پس از گذشت ۱۲ سال به طور کامل عملیاتی نشده است<sup>۲۵</sup>. از مهمترین موانع اجرایی شدن این قانون، عدم همکاری سازمان‌ها و نهادهای دولتی، حکومتی و نظامی تحت گفتمان‌های متفاوتی از جمله «اهمیت حفظ تاسیسات گردشگری در ساحل»، «حاکمیتی بودن املاک و مستثنی بودن از ماده قانونی»، «امنیتی بودن قلمرو» و غیره بوده است. در مورد املاک خصوصی نیز، هزینه بالای آزادسازی ساحل مهمترین مانع برشمرده شده است (هدایتی فرد، ۱۳۹۶). بدین ترتیب، مشخص می‌شود که آنچه بستر اصلی تحقق‌پذیری جریان قانون‌گذاری را به چالش می‌کشاند، این بار نه کنشگری عامل طبیعی نوسانات آب دریا، که سوبه‌های گوناگونی از تعارض منافع در نواحی ساحلی است. این تعارض منافع برخلاف دوگانه رایج منافع عمومی-خصوصی، با غلبه تعارض منافع عمومی در برابر منافع سازمانی مطرح است. بدین ترتیب، حتی اگر در پاسخ به وابستگی محدوده زمین‌های مستحدث ساحلی به نوع مالکیت ملک همجوار، ابزارهای رصد و پایش تراز آب و زمین ساحلی فراهم شوند تا مشخص شود پس‌روی ساحل در کجا و با کدام همجواری رخ می‌دهد، اجرای قوانین مصوب مربوطه، نیازمند پیوند با مفاهیمی چون تعارض منافع و قدرت کنشگران این ناحیه ساحلی است. زیرا علی‌رغم وجود قوانین مصوب، این اراده و قدرت تمکین یا مقاومت کنشگران گوناگون است که سرنوشت اثربخشی قانون مدیریت زمین ساحلی را بر می‌سازد.

از سوی دیگر، به نظر می‌رسد تعارض منافع عمومی-سازمانی یا تعارض منافع خصوصی-عمومی نام برده برای استفاده از منابع عمومی ساحل، اگرچه آشکارا در قالب تعارض ساخت و سازهای ساحلی با قوانین جاری، نمایان است اما در عمل، در رفتار روزمره استفاده‌کنندگان از ساحل، بعنوان حامیان مورد انتظار منافع عمومی، تعارض به شمار نمی‌آید. در همین راستا، مصاحبه‌های انجام شده با کارشناسان شهرداری شهرهای ساحلی بابلسر و فریدون‌کنار نشان داد که غالباً اعتراض شهروندی نسبت به محدود شدن دسترسی به ساحل صورت نگرفته است. نتایج نظرسنجی از بازدیدکنندگان ساحل، در مورد مکان ساحلی مورد اولویت برای مراجعه (داخل محدوده شهر و یا خارج از آن) و همچنین علت انتخاب این مکان، نشان داد که سواحل در پیرامون شهرها، (حریم یا خارج از حریم شهر) نیز به طور نسبتاً برابر (۴/۵۰ درصد) با سواحل درون شهر و تحت مدیریت شهرداری، مورد اقبال بازدیدکنندگان قرار دارند، با این تفاوت که سهم بالایی از مراجعه به سواحل خارج از شهر (۵/۶۰ درصد) به شهرک‌های ساحلی محصور اختصاص دارد (شکل ۴). در واقع، زمین‌های ساحلی و عمومی پیراشهری، مورد توجه و بهره‌برداری ساکنان نیستند. با در نظر داشتن آنکه تنها ۳۳/۹ کیلومتر از ساحل استان (سهم ۵/۶ درصد) از دسترسی مطلوب برخوردار است (سازمان بنادر و دریانوردی، ۱۳۹۳)، می‌توان به ازدحام بالای سواحل پی برد. رفتار گریز از مرکز در پاسخ به این ازدحام نیز با مراجعه به سواحل در شهرک‌های دروازه‌ای پیراشهری نمود یافته است. اما نکته چالش‌برانگیز آن است که سرانه



پایین فضای ساحلی، برونداد انحصار بالای ساحل در زمین‌های پیراشهری در قالب شهرک‌های مسکونی و غیرمسکونی محصور و نیز ساخت و سازهای متعدد است. بدین ترتیب این رفتار گریز از مرکز در مکان‌گزینی ساحلی، به نوعی تشدید علت تمرکز نیز محسوب می‌شود. در همین راستا، مهمترین دلایل انتخاب ساحل در فضاهای درون شهر، به ترتیب «دنج بودن» و «امکان پیاده‌روی ممتد» و همچنین «امکان دسترسی با وسیله نقلیه شخصی» برشمرده شده است. دو دلیل نخست، با شدت بیشتری برای سواحل خارج از محدوده شهر (با غلبه شهرک‌های دروازه‌ای) نیز صدق می‌کنند، با اضافه شدن این امر که سواحل در شهرک‌های دروازه‌ای از «خدمات رفاهی» مناسب‌تری برخوردارند.

بدین ترتیب، علی‌رغم آن که به نظر می‌رسد زمین‌های ساحلی عمومی در خارج از محدوده شهرها از ویژگی‌هایی چون آسایش محیطی و امکان پیاده‌روی ممتد در کرانه ساحلی و حتی دسترسی با وسیله نقلیه شخصی برخوردار باشند، با این حال، این فضاها هنوز برای بازدیدکنندگان ساحلی عینیت نیافته‌اند. به طور موازی با عدم تدارک خدمات رفاهی مناسب در فضاهای ساحلی عمومی و پیراشهری از سوی بخش رسمی، به نوعی این نواحی، موضوع دغدغه سیستم‌های مدیریت فضا نیز به شمار نمی‌آیند. در نبود این مفهوم‌یابی و به رسمیت شناختن ساحل پیراشهری است که حق دسترسی به ساحل در زمین‌های واقع در حریم و خارج از حریم انکار شده و عرصه برای سوداگری و همچنین مقاومت بلندمدت سازمان‌ها در برابر اجرای قانون فراهم می‌شود.



شکل ۴. بروندادهای نظرسنجی از بازدیدکنندگان بومی ساحل جنوبی دریای کاسپین

## نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی برای فضا به واسطه نامعلومی‌های سیستم‌های طبیعی و انسانی همواره با تناقضی درونی مواجه بوده است. این مهم به ویژه در فضاهای ساحلی که از یک سو به دلیل مزیت‌های نسبی، مورد تقاضای شدید سکونت و فعالیت قرار دارند و از سوی دیگر به واسطه پیوند زمین با دریا و نوسانات تراز آب، قلمروهای غیرثابتی را شکل می‌دهند، تشدید نیز می‌شود. در چنین شرایطی، جریان‌های قانون‌گذاری برای هدایت و کنترل زمین‌های ساحلی می‌بایست بر اساس مناسبات انسان و محیط صورت‌بندی شوند. در این پژوهش تلاش شد تا با اتکا به رویکرد جغرافیای قانونی که طی آن فضا به واسطه قانون و عناصر غیرمادی تعیین می‌یابد و قانون نیز به واسطه فضا و عناصر مادی مرتبط، حوزه قضایی خود را تثبیت می‌کند، چالش‌های اجرای قوانین مدیریت زمین‌های ساحلی با تاکید بر کنشگری عناصر طبیعی و انسانی درک شود.

بررسی قانون‌مندی فضا در زمین‌های ساحلی کرانه جنوبی دریای کاسپین نشان داده است که تلاش قانون‌گذاری طی حدود ۹۰ سال برای تدقیق مرز املاک ساحلی، تحت دو گفتمان عدالت اجتماعی با دغدغه افزایش دسترسی عمومی به ساحل و همچنین گفتمان حفاظت محیطی برای حفاظت از حریم ساحل و تاسیسات آن صورت‌بندی شده است. پیوستار زمانی و محتوایی تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط، نشان داده است که این جریان فراز و نشیب‌هایی را در تصویب و اصلاح چندباره طی کرده که این امر خود زمینه



تشدید نامعلومی و انحراف از اجرای قوانین را تدارک دیده است. برای مثال آیین‌نامه اجرایی تبصره دو ماده ۲ قانون اراضی مستحدث ساحلی (۱۳۸۷)، پس از ۳۳ سال به تصویب می‌رسد. طی این مدت، به دلیل بهنگام نبودن خط تراز ملاک عمل برای تدقیق محدوده زمین‌های مستحدث، بسیاری از این زمین‌ها مورد سودجویی قرار گرفته‌اند. از نظر محتوایی نیز جریان موازی قانون‌گذاری و بعضاً عدم تصریح قانون در لغو مصوبات مرتبط پیشین، بر پیچیدگی امر افزوده است. برای مثال علی‌رغم تعیین تراز ۲۴/۷- متر بر مبنای دوره ۵۰ ساله نوسانات تراز آب به عنوان حد بستر ملاک عمل جهت تدقیق زمین‌های مستحدث، همچنان در برخی از تعارض‌های ملکی، آرا بر مبنای آخرین نقطه پیش‌آمدگی آب در سال ۱۳۴۲ صادر می‌شوند. این ابهام قانونی، با تصویب و ابلاغ طرح مدیریت یکپارچه ساحل که تراز ۲۵- متر را بر مبنای دوره ۱۰۰ ساله به عنوان خط خطر معرفی می‌کند شدت نیز یافته است.

در این میان با توجه به فضا‌مندی قانون، حتی با فرض آنکه قوانین ملاک عمل از شفافیت و صراحت لازم برای مدیریت زمین‌های ساحلی برخوردار باشند، ویژگی‌های فضایی در قالب کنشگری عنصر طبیعی و انسانی خود مناسبات جدیدی را ایجاد کرده که موفقیت و ناکامی اجرای قوانین در دنیای واقع را تحت تاثیر قرار داده است. بررسی‌های این پژوهش نشان دادند که جریان انتزاعی قانون‌گذاری برای زمین‌های ساحلی، همواره در پیوندی تنگاتنگ با جریان مادی و فضایی کنشگری آب قرار داشته است اما این امر با غفلت از پیشایندهای ناشی از نوسانات تراز آب، در رویکردی واکنشی و منفعل انجام شد. همچنین با وجود تلاش‌های صورت گرفته برای مبنا قرار دادن تراز آب دریا جهت تعیین بخشی به محدوده زمین‌های مستحدث ساحلی و حریم، این امر با رویکردی ایستا نسبت به پویایی‌های تراز آب تحقق یافت. به طوری که نوسانات تراز آب، در عمل، قانون مصوب و ملاک عمل را بی اعتبار ساخت. از مهمترین پیامدهای غفلت از فضا‌مندی قانون به واسطه کنشگری آب، هزینه‌های مالی و انسانی گسترده‌ای است که به ویژه در بازه ۱۳۷۰-۱۳۸۰ با به زیر آب رفتن پیشینی حریم ساحل بر اساس آخرین نقطه پیش‌آمدگی آب در سال ۱۳۴۲ بر بخش عمومی و دولتی وارد شد. بی اعتبار شدن قانون به واسطه کنشگری آب، نشان می‌دهد که موضوع مدیریت زمین‌های ساحلی و قانون‌گذاری برای آنها، بیش از پیش، امری انضمامی به شمار می‌رود به طوری که همواره نیازمند کنترل و پایش جریان پویای آب است. این امر بی تردید هزینه قابل توجهی را به بدنه تصمیم‌گیری تحمیل می‌کند که می‌بایست در برنامه‌ریزی برای منابع و ابزارهای مدیریت یکپارچه ساحلی لحاظ شود.

از سوی دیگر، بررسی‌ها نشان داده است که فضا‌مندی قانون علاوه بر عناصر مادی و طبیعی، به واسطه کنشگری نهادهای گوناگون اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز قوت می‌یابد. اجرای قوانین برای تدقیق زمین‌های مستحدث و منع بهره‌برداری اختصاصی از این زمین‌ها، به چگونگی مالکیت زمین‌های همجوار وابسته است؛ به طوری که کاهش تراز آب در شهرک‌های محصور ساحلی تحت مالکیت نهادهای دولتی، حکومتی و خصوصی، به معنی محدودیت بیشتر دسترسی به منابع عمومی است. در حالی که این امر در زمین‌های ساحلی عمومی و تحت مدیریت شهرداری، به عنوان افزایش سرانه فضای عمومی ساحل تفسیر می‌شود. همچنین بنیان‌های قانونی، نخست برای منع استفاده اختصاصی سازمان‌های دولتی و حکومتی از ساحل پیراشهری که صراحتاً در بند ۲ ماده ۴ قانون اراضی ساحلی (۱۳۴۷) مورد تاکید قرار گرفت و تا امروز نیز مورد توافق است و دوم برای آزادسازی زمین‌های مستحدث تحت مالکیت این نهادها، در عمل به دلیل عدم اراده برای آزادسازی بواسطه حفظ منافع سازمانی از یک سوی و نبود تعارض محلی از سوی دیگر، اجرا نمی‌شوند. بررسی رفتارهای ساکنان بومی در مراجعه و بازدید از ساحل نشان داده است که زمین‌های ساحلی در خارج از محدوده شهرها، علی‌رغم برخورداری از معیارهای مطلوبیت مکانی، برای ساکنان عینیت

نیافته‌اند. این غفلت از زمین‌های ساحلی پیراشهری از سوی بخش عمومی و ساکنان بومی، خود عرصه را برای سوداگری و تداوم مقاومت نسبت به اجرای قوانین فراهم کرده است.

روایت‌های یادشده از فضا‌مندی قانون در کرانه ساحلی مورد مطالعه، نشان می‌دهد که قانون تنها مجموعه‌ای از مقررات نگاشته شده بر کاغذ نیست، بلکه دنیایی است که در آن حیات اجتماعی و طبیعی جریان دارد. علی‌رغم تلاش برای بکارگیری ابزارهای مدرن در مدیریت زمین‌های ساحلی همچون تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط، رصد تراز آب دریا، علامت‌گذاری آخرین نقاط پیش‌روی آب، تهیه نقشه‌های بهنگام، رویه‌های بروکراتیک برای استعلام‌گیری از سازمان‌ها و غیره، به نظر می‌رسد عقلانیت مدرن قدرت کافی برای غلبه بر کنشگری عناصر طبیعی و انسانی را نداشته است. جریان انتزاعی قانون‌گذاری ناگزیر است تا برای انضمامی شدن، با مفاهیمی چون قدرت و تعارض منافع از یک سوی و پویایی‌های طبیعت غیرقابل پیش‌بینی دریا از سوی دیگر درآمیزد. درک این درهم‌تنیدگی قانون و فضا و به رسمیت شناختن الزامات متناسب با آن در برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری می‌تواند به تحقق گفت‌وگوهای حفاظت محیطی و عدالت اجتماعی در نواحی ساحلی منتهی شود. در این راستا ضروری است تا قانون‌گذاری بر اساس رویکرد پویا، کنش-واکنشی به جای رویکرد ایستا و آسیب‌شناسانه انجام گیرد. ملاک عمل قرار گرفتن خط خطر که به واسطه دوره بلندمدت ۱۰۰ ساله در طرح مدیریت یکپارچه ساحلی به تصویب رسیده است می‌تواند ضمن تدارک وحدت رویه در تصمیم‌گیری، کوشش حداکثری برای دربرگیری کنشگری آب باشد. همچنین، دوگانه سواحل درون‌شهری و پیراشهری که برای نخستین بار در تصویب‌نامه هیات وزیران در مورد طرح ثبت و فروش اراضی مستحدث (۱۳۴۲) مطرح شد و به تدریج در قوانین ساحلی بعدی از جمله در آیین‌نامه اجرایی آزادسازی حریم ساحلی دریای خزر (۱۳۸۸) نیز همچنان مورد تأکید است، می‌تواند در چارچوب مدیریت یکپارچه زمین‌های ساحلی فارغ از مرزهای رسمی شهر و پیرامون حذف شود. از اقدامات ضروری در این زمینه نخست، در پاسخ به غفلت از زمین‌های ساحلی به ویژه زمین‌های ساحلی پیراشهری، نهادسازی، ظرفیت‌سازی و تحرک‌بخشی به اجتماعات ساحلی در قالب حمایت از گروه‌های حامی منافع ساحل و واگذاری اختیارات برای ابراز تعارض است تا نظارت اجتماعی فعال در زمین‌های ساحلی پیراشهری عرصه را برای بهره‌جویی انحصاری تنگ سازد. دوم، اصلاح ساختار سازمانی در امر سیاست‌گذاری یکپارچه ساحل است. به نظر می‌رسد گذار از دوگانه‌های نام برده، تحت بکارگیری رویکرد رابطه‌ای در برنامه‌ریزی برای نواحی ساحلی ممکن خواهد بود. این موارد می‌توانند در پژوهش‌های آتی مورد بررسی عمیق‌تر قرار گیرند.

## پی‌نوشت‌ها

۱. روزنامه اقتصاد، کد خبری شماره خبر: ۳۴۴۵۰۲۷ در تاریخ ۵ مهرماه ۱۳۹۷ به نقل از مدیر کل دفتر امور اجتماعی و فرهنگی استانداری مازندران: «مازندران دارد به پناهگاهی تبدیل می‌شود برای مردمی که از خشکسالی به ستوه آمده‌اند». در این گزارش به افزایش روند ورود مهاجران از استان‌های قم، کاشان، اصفهان، خوزستان اشاره شده است.

2. Spatiality of Law
3. Legality of Space
4. Legal Geography
5. Sea-Land Interface
6. Ecological processes
7. Cross-System Threats
8. Policy decisions
9. Property

10. Legal Boundaries

11. Value-free

12. Compensation

13. Cultural Models of Property

14. Ecological Model

15. Documentary Research

۱۶. تعداد ۵۶۳ پرسشنامه به صورت اینترنتی توسط ساکنان بومی استان در دو نوبت اردیبهشت ماه و مهرماه ۱۴۰۰ توزیع و تکمیل شد.

۱۷. این ستاد متشکل است از استاندار (رئیس ستاد)، معاون عمرانی استاندار (دبیر ستاد)، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس کل دادگستری استان، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان، مدیرکل بنادر و دریانوردی استان، فرماندهی نیروی انتظامی استان. این ستاد در معاونت عمرانی استانداری تشکیل می‌شود. همچنین کارگروه اجرایی این ستاد در هر شهرستان ساحلی به ریاست فرماندار و عضویت ادارات عضو برای اجرای مصوبه‌های ستاد تشکیل می‌گردد.

۱۸. تبصره ۲ ماده ۲ قانون اراضی مستحدث (۱۳۵۴): عرض حریم و حدود اراضی مستحدث سایر دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور و مدت لازم برای نصب علائم مشخصه آنها بنا به پیشنهاد وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود.

۱۹. این طرح توسط شورای عالی شهرسازی و معماری در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۴ جهت اجرا و استفاده از نتایج آن به عنوان سند بالادست به استانداران استان‌های ساحلی ابلاغ شد.

۲۰. اشاره به قانون اراضی مستحدث ساحلی (۱۳۵۴)

۲۱. اشاره به مصوبه نحوه استفاده از زمین‌های در معرض بالا آمدن آب دریای خزر (۱۳۷۰)

۲۲. به عبارتی طی روند کاهنده تراز آب دریا، تصرف و ساخت و ساز در قلمروهای نوین ساحلی شکل می‌گیرد، در شرایطی که همین تاسیسات، در بیست سال آینده، به عنوان حجم خسارات ناشی از افزایش تراز آب به شمار خواهند رفت.

۲۳. مدیر سابق مرکز ملی مطالعات و تحقیقات دریای خزر در تاریخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۲ در مصاحبه با ایرنا (کدخبری:

۸۳۵۷۶۹۸۱): «اکنون هنوز در منازعات قانونی مرتبط با بهره‌برداری و ساخت و ساز در مناطق ساحلی از قانون اراضی مستحدثه ساحلی استفاده می‌کنند و مصوبات آیین‌نامه اجرایی تبصره ذیل ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم که تراز ۲۴/۷-

متر را به عنوان خط مبنای تعیین حد بستر و حریم دریای کاسپین تعریف کرده است بر قانون یاد شده در قضاوت و تصمیم‌گیری قانونی واجد ارجحیت نیست». همچنین در نشست مجموعه مباحث مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی

ایران که توسط موسسه جغرافیایی دانشگاه تهران در تاریخ ۱۳۹۹/۹/۲۵ برگزار شد، نیز به عدم برخورد واحد با معیارهای تعیین حریم ۶۰ متر ساحل در دعوی حقوقی، به ویژه در مکان‌هایی که ارزش زمین و املاک ساحلی بالا است اشاره

شد. در مثالی از رای دیوان عدالت اداری نسبت به شکایت با موضوع «ابطال بخشنامه شماره ۴۱/۴/۱۳۵۰۸ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۳ معاون عمرانی استانداری مازندران» نیز مناقشه بر سر ملاک تعیین حریم حتی با وجود آنکه هنوز

آیین‌نامه اجرایی تبصره ذیل ماده ۶۳ مصوب نشده بود قابل ملاحظه است: دراین پرونده معاون عمرانی استانداری ۲ شرط را برای فروش ملک ساحلی لحاظ می‌کند؛ الف- تعیین حریم ۶۰ متر ساحل بر مبنای نقشه «کد ۲۴-» ارائه شده

از امور آب استان و ب- کسر این حریم از سند مالکیت. مالک خصوصی مدعی است که الف- اجرای ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم باید به زمان تصویب آیین‌نامه اجرایی موکول شود و ب- تعیین حریم باید بر اساس آخرین نقطه پیشرفتگی

آب در سال ۱۳۴۲ صورت گیرد. در نهایت رای دیوان عدالت اداری بر ضرورت تعیین حریم بر مبنای ۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی اب در سال ۱۳۴۲ و اعلام مراتب به اداره ثبت اسناد به منظور کسر مساحت حریم از سند مالکیت بوده

است. با این حال مستنداتی نیز موجود است که نشان می‌دهد علی‌رغم این که نقشه‌های تعیین خط تراز ۲۴/۷- متر برای شهرستان‌های ساحلی، به طور کامل تهیه نشده‌اند، مراجع تصمیم‌گیری مرتبط، هر نوع تصمیم‌گیری در خصوص

زمین و املاک ساحلی را به زمان تهیه نقشه‌های مرتبط موکول کرده‌اند. برای مثال مطابق بند ب صورت جلسه کمیته ساماندهی سواحل مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۳ در استانداری مازندران، تصمیم‌گیری در خصوص قطعه ۸ از پلاک ۳۸۰ و

۳۸۱ و باقی مانده ۱۲۳ فرعی از ۱۱۹ اصلی بخش ۲ ثبت فریدون‌کنار، به تکمیل نقشه کلی در مقیاس ۱/۱۰۰۰ از ساحل شهر فریدون‌کنار که در آن خط ۲۴/۷- و حریم ۶۰ متر دریا مشخص می‌شود، مشروط شده است.

۲۴. از ۳۳۷ کیلومتر طول نوار ساحلی استان مازندران، حدود ۷۳ درصد (۲۴۶ کیلومتر) تحت ساخت و ساز قرار داد و تنها حدود ۲۷ درصد (۹۰ کیلومتر) از ساحل برای بهره‌مندی عموم آزاد است. از فضاهای تصرف شده ساحلی، به ترتیب

بخش خصوصی با سهمی حدود ۴۸/۷ درصد، اقامتگاه‌ها و مجموعه‌های رفاهی-خدماتی دستگاه‌های اجرایی دولت سهمی حدود ۳۸/۶ درصد (هدایتی فرد و خیرالدین، ۱۳۹۶) و بخش‌های نظامی و انتظامی سهمی حدود ۱۳/۵ درصد

را شامل می‌شوند (هدایتی فرد، ۱۳۹۶).  
 ۲۵. تا کنون آمار و ارقام متنوعی از میزان آزادسازی ساحل از سوی نهادهای گوناگون در قالب مصاحبه‌ها و گزارش نشست‌های سازمانی مرتبط ارائه شده است. برخی از آنها بدین شرح است: روزنامه اعتماد (۱۳۹۹/۱۰/۲۱) به نقل از استاندار مازندران: «از سال ۱۳۸۶ تا سال ۱۳۹۳ حدود ۳۳ کیلومتر و از سال ۱۳۹۳ تا سال ۱۳۹۸ حدود ۳۹ کیلومتر از ساحل آزاد شد. اکنون در مجموع حدود ۸۷ درصد از ساحل آزاد شده است. از ۱۳ درصد طول ساحل که هنوز آزاد نشده است، ۵ درصد مربوط به اراضی خصوصی، ۶ درصد دیگر متعلق به اراضی دولتی مجاز و ۲ درصد هم مربوط به اراضی دولتی غیر مجاز است». روزنامه جمهوری اسلامی (۱۳۹۹/۷/۱) به نقل از معاون هماهنگی امور عمرانی استانداری مازندران: «از ۴۷۳ کیلومتر ساحل دریا در مازندران حدود ۴۰۳ کیلومتر که حدود ۸۵ درصد از ساحل را شامل می‌شود، آزاد سازی شد». خبرگزاری فارس (۱۴۰۰/۱/۲۰) به نقل از رئیس دادگستری استان مازندران: «۴۰۸ کیلومتر از نوار ساحلی مازندران در دسترس عموم قرار گرفت، از زمین‌های باقی مانده ۱۶ کیلومتر آن توسط نهادهای دولتی و ۲۳ کیلومتر توسط اشخاص حقیقی تصرف شده است». در این میان توجه به این نکته ضروری است که طول نوار ساحلی در استان مازندران بر مبنای رویکردهای متفاوتی در نظر گرفته می‌شود که هر یک درصدهای متفاوتی را از آزادسازی ارائه می‌دهند.

## فهرست منابع

- آیین‌نامه اجرایی آزادسازی حریم ساحلی دریای خزر، ۱۳۸۸/۲/۲۳ قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/136279>.
- آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۲ قانون اراضی مستحدث ساحلی، ۱۳۸۷/۱/۱۴ قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/134540>.
- آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶/۲/۲۳ قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/128806>.
- آیین‌نامه قانون اراضی ساحلی، ۱۳۴۷/۴/۱ در سازمان بنادر و دریانوردی (۱۳۹۹) مجموعه قوانین، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مرتبط با مناطق ساحلی.
- تصویب‌نامه هیات وزیران راجع به اراضی مستحدث ساحلی، ۱۳۲۴/۸/۱۹ در سازمان بنادر و دریانوردی (۱۳۹۹) مجموعه قوانین، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مرتبط با مناطق ساحلی.
- تصویب‌نامه هیات وزیران در مورد طرح ثبت و فروش اراضی مستحدث ساحلی، ۱۳۴۲/۷/۱۳ قابل دسترس در: <http://www.ghavanin.ir/detail.asp?id=30582>.
- خوشروان، همایون (۱۳۹۹). نارسایی قانونی در تعیین حدبستر و حریم دریای خزر. ماهنامه بندر و دریا، ۳۳، ۶۰-۶۴.
- سازمان بنادر و دریانوردی (۱۳۹۳). طرح جامع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی ایران. تهران: وزارت راه و شهرسازی.
- شهرداری فریدون‌کنار (۱۳۹۹). طرح اراضی ساحلی فریدون‌کنار. تهران: وزارت راه و شهرسازی.
- عظام، مجتبی، بیات بارونی، حمید، علی اکبری، عباسعلی، و ترابی آزاد، مسعود (۱۳۹۹). بررسی روند تغییرات توپوگرافی دینامیکی تراز آب دریای خزر و اثر آن بر روی تغییرات خط ساحلی ایران با استفاده از داده‌های ارتفاع سنجی ماهواره‌ای. فصلنامه علمی پژوهشی اطلاعات جغرافیایی، ۲۹(۱۱۵)، ۸۶-۹۸.
- قانون اراضی ساحلی، ۱۳۴۷/۵/۲۵ قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96106>.
- قانون اراضی مستحدث و ساحلی، ۱۳۵۴/۴/۲۹ قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97348>.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳/۶/۱۱ قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۹/۱/۱۷ قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>.
- قانون راجع به فروش خالصات و قرضه‌های فلاحتی و صنعتی، ۱۳۱۲/۱۰/۱۷ قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92722>.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۴). بانک اطلاعاتی حساب‌های منطقه‌ای. مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵). سرشماری عمومی نفوس و مسکن: استان مازندران. مرکز آمار ایران.
- مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی ایران با عنوان ضوابط نحوه استفاده از زمین‌های واقع در معرض خطر بالا آمدن

آب دریای خزر، ۱۳۷۰/۵/۷. قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show>. ۷۹۵۱۲۹.

- هدایتی فرد، مانده (۱۳۹۶). تبیین نظام تولید فضای انحصاری در نواحی ساحلی پیراشهری. رساله دکتری، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه علم و صنعت ایران.
- هدایتی فرد، مانده، و خیرالدین، رضا (۱۳۹۶). توسعه چارچوب انگاشتی از فضاهای انحصاری در نواحی ساحلی پیراشهری: کرانه جنوبی دریای کاسپین از شهرستان ساری تا محمودآباد. *آمایش سرزمین*، ۹(۲)، ۳۰۳-۳۳۲. doi: ۲۰۱۷/۲۳۹۷۲۹/۶۶۹۷۷۵.jtcp/۱۰/۲۲۰۵۹
- Ahmed, J. (2010). Documentary Research Method, New Dimensions. *Journal of Management and Social Science*, 4(1), 1-14.
- Barragan, J. M., Andres, M. (2015). Analysis and trends of the world's coastal cities and agglomerations. *Ocean & Coastal Management*, 114, 11-20. doi:10.1016/j.ocecoaman.2015.06.004.
- Blandy, S., Sibley, D. (2010). Law, Boundaries and the Production of Space. *Social and Legal studies*, 19(3), 275-284.
- Blomley, N. (1994). *Law, space and the geographies of power*. New York: Guilford Press
- Blomley, N. (2002). Mud for the land. *Public Culture*, 14, 557-582.
- Blomley, N. (2003a). Law, Property and Geography of Violence: the Frontier, the Survey and the Grid. *Annals of the association of American Geographers*, 93(1), 121-141.
- Blomley, N. (2003b). From 'what' to 'so what'? Law and geography in retrospect. In Holder, J. and Harrison, C. (eds) *Law and Geography*. Oxford: Oxford University Press, 17-33.
- Blomley, N. (2016). The boundaries of property: complexity, Relationality and spatiality. *Law and Society Review*, 50(1), 224-254.
- Blomley, N. (2005). Remember property? *Progress in Human Geography*, 29, 125-127.
- Blomley, N. (2010). The right to pass freely: circulation, begging and the bounded self. *Social and legal studies*, 19(3), 331-350.
- Braverman, I.; Blomley, N.; Delaney, D.; Kedar, A. (2014). *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*. Toronto: Stanford University Press.
- Brighenti, A. M. (2010). Lines, barred lines. Movement, territory and the law. *International Journal of Law in Context*, 6(3), 217-227. doi: 10.1017/S1744552310000121.
- Craghan, M.; and DeFilippis, J. (2000). The Nearshore as Public Space: Controlling Access to the Coastal Ocean. *Urban Geography*, 21(3), 193-204. doi: 10.2747/0272-3638.21.3.193.
- Delaney, D. (2015). Legal geography I: Constitutivities, complexities, and contingencies. *Progress in Human Geography*, 39(1), 96-102
- Delaney, D. (2017). Legal Geography: New Worlds, New Vonvergences. *Progress in human geography*, 41(5), 667-675. DOI: 10.1177/0309132516650354.
- Garcia, R.; Baltodano, E. F. (2005). Free the beach! Public access, equal justice, and the California coast. *Stanford Journal Civil Rights and Civil Liberties*, 2, 143-208.
- Gillespie, J. (2014). A legal geography of property, tenure, exclusion, and rights in Cambodia: exposing an incongruous property narrative for non-Western settings. *Geographical Research*, 54 (3), 256-266. doi: 10.1111/1745-5871.12094.
- Graham, N. (2011). *Lawscape, property, environment, law*. London: Routledge.
- Martin, D.; Scherr, A.; City, C. (2010). Making law, making place: lawyers and the production of space. *Progress in Human Geography*, 34(2), 175-192.

- O'Donnell, T. (2016). Legal geography and coastal climate change adaptation : the Vaughan litigation. *Geographical Research*, 54(3), 301-312. doi:10.1111/1745-5871.12170.
- O'Donnell, T. (2021). Coastal Lawscape :A framework for understanding the complexities of climate change adaptation. *Marine Policy*, 129, 104532. doi:10.1016/j.marpol.2021.104532.
- OECD (2007). Ranking of the World's Cities Most Exposed to Coastal Flooding Today and In The Future. accessible at : <https://www.oecd.org/environment/cc/39729575.pdf>.
- Pittman, J.; Armitage, D. (2016). Governance across the land-sea interface: A systematic review. *Environmental Science & Policy*, 64, 9-17. doi:10.1016/j.envsci.
- Sax, J. L. (1993). Property rights and the economy of nature : understanding Lucas v South Carolina Coastal Council, in Blomley, N. et al. (Eds), *The legal geographies reader*. Oxford : Blackwell, 221-236.
- Vistad, O. I.; Skar, M.; Wold, L.; Mehmetoglu, M. (2013). Recreational Use of Developed Norwegian Shorelines : How Ambiguous Regulations Influence User Experiences. *Coastal Management*, 41(1), 57-74. doi: 10.1080/08920753.2012.749752.
- Thompson, R. (2007). Cultural models and shoreline social conflict. *Coastal Management*, 35 (2-3), 211-237.
- UN-United Nations (2017). Factsheet : People and Oceans. The Ocean Conference. Accessible at : [https://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology\\_sheets/oceans\\_seas\\_coasts/pop\\_coastal\\_areas.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/oceans_seas_coasts/pop_coastal_areas.pdf).
- Yazdanpanah Dero, Q.; Yari, E.; Charrahy, Z. (2020). Global warming, environmental security and its geo-economic dimensions case study : Caspian Sea level changes on the balance of transit channels, *Journal of Environmental Health Science and Engineering* 4,18(2),541-557. doi:10.1007/s40201-020-00481-0.



## Spatiality of Law in Coastal Land Management: From the Agency of Water to Conflict of Interests

### Case Study: The Southern Coast of the Caspian Sea

Maedeh Hedayatifard

Assitant Professor, Department of Social, Urban and Regional Planning, Faculty of Social Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

#### Abstract

Coastal lands in the South of the Caspian Sea, due to their diverse spatial advantages, are always exposed to the pressures caused by competition for residence and activity. Although the legislative process to guide and control the use and utilization of these lands dates back to about nine decades ago, the implementation of these rules seems to have faced different challenges in each period. This research aimed to link the legislative process to relevant natural and social contexts through the lens of legal geography, using the qualitative methodology approach and document analysis technique. The research findings show that although the legality of space and determination of coastal territories has been carried out through reliance on the sea-level measure, in practice, these laws were nullified because of the use of a static and provisional approach in confronting the natural dynamics of the coast. Also, the lack of recognition of suburban coastal lands by local residents, as well as the conflict of organizational and public interests, have prevented the implementation of the laws for the communization of the sea's territory. The narratives of this research indicate the importance of the spatiality of coastal land management laws due to the interaction of material (water) and immaterial (power) elements. Law is not just a written regulation on paper. Instead, it intertwines with social life and natural processes. Despite the professional application of modern tools such as laws, bylaws, sea-level surveys, calculating landmarks on coastal lines, preparing maps, bureaucratic inquiries, etc., in the coastal land management system, this study showed that this modern rationality is insufficient to overcome the agency of natural elements. In order to be concrete, the abstract laws and regulations have to deal with the power and interest conflicts on the one hand and the dynamics of unpredictable coastal nature on the other hand. Legislation on coastal lands needs to be based on a dynamic, action-reaction approach instead of a static and pathological one. Considering the risk line of -25m approved because of the long-term period in the Integrated Coastal Zone Management program (2014) can play a significant role in including the agency of water and can provide unity of procedure in decision-making processes. Also, the urban/peri-urban coast binary can be eliminated within the framework of integrated coastal land management, regardless of the official borders. In this context, it is necessary to empower the local communities to support their coastal interests and transfer authority to them to express conflict so that social monitoring of peri-urban coastal lands can prevent their exclusive utilization of the public coast. On the other hand, adjusting the organizational structure for integrated policymaking for the coast can play a significant role in achieving social equity and environmental protection goals in coastal areas. It seems that transition from the mentioned binaries will be possible through adopting a relational approach to planning for coastal areas.

**Keywords:** Spatiality of law, legality of space, coastal land management, the southern coast of the caspian sea