Journal of urban law Open Access

Spring (2026) 2(1): 15-26

ORIGINAL ARTICLE

Pathology of urban privacy rights and its implementation challenges in the metropolis of Tehran

Mohsen Shabestar[1*], Satar Parvin[2]

1. PhD Student in Urban Planning, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
2. Faculty Member, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Correspondence:
Mohsen Shabestar
Email: m_shabestar@atu.ac.ir

Received: 25 Oct 2025
Accepted: 03 Feb 2026

How to cite
Shabestarm M. & Parvin, S. (2026). Pathology of urban privacy rights and its implementation challenges in the metropolis of Tehran. Journal of urban law, 2(1), 15-26.

ABSTRACT

Laws and regulations are enacted to create order, coherence, and predictability in social relations and the management of human spaces; however, in the event of multiplicity, dispersion, and lack of conceptual and institutional coherence, they can themselves become a source of disorder, conflict of interest, and executive inefficiency. However, the practical experience of privacy management in the metropolis of Tehran indicates the emergence of extensive legal and executive challenges in achieving the goals foreseen in the relevant laws and regulations. The aim of the present study is to diagnose the legal and regulatory pathology governing urban privacy and identify its executive challenges in the metropolis of Tehran. This study has been conducted with a qualitative approach and using the legal documentary-analytical method. For this purpose, a set of laws, regulations, approvals, and upstream documents related to urban privacy have been critically examined and analyzed, and the distribution of competencies, the limits of authority of relevant institutions, and their executive mechanisms have been examined. The research findings show that the multiplicity of laws and regulations, ambiguity in legal concepts related to urban privacy, overlapping institutional duties, and weak executive guarantees are among the most important disadvantages of the legal framework of urban privacy in the metropolis of Tehran. This situation has led to parallel work of organizations, reduced transparency of decision-making, and weakened management coherence in the privacy area. As a result, the existence of multiple laws does not necessarily mean the efficiency of the legal structure, and without legal coherence and institutional coordination, it can be a serious obstacle to the realization of desirable urban governance. The results of this study can provide a basis for reforming the legal framework of urban privacy in order to strengthen the integrated and efficient management of the metropolis of Tehran.

KEYWORDS

Municipality, city, mayor, civil liability.

Copyright © 2026 The Authors. Published by Payame Noor University.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). Non-commercial uses of the work are permitted, provided the original work is properly cited.

مجله حقوق شهری

سال دوم، شماره یکم، پیاپی دوم، بهار ۱۴۰۵ (۱۵-۲۶)

«مقاله پژوهشی»

آسیب‌شناسی حقوقی حریم شهری و چالش‌های اجرایی آن در کلان‌شهر تهران

محسن شبستر[1]*، ستار پروین[2]

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه علامه طباطبایی تهران، ایران.
۲. عضو هیأت علمی دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی تهران، ایران.

نویسنده مسئول:
محسن شبستر
رایانامه: m_shabestar@atu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۳
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۱۴

چکیده

قوانین و مقررات، به‌منظور ایجاد نظم، انسجام و پیش‌بینی‌پذیری در روابط اجتماعی و مدیریت فضاهای انسانی وضع می‌شوند؛ با این‌حال، در صورت تعدد، پراکندگی و فقدان انسجام مفهومی و نهادی، می‌توانند خود به منبعی برای بی‌نظمی، تعارض منافع و ناکارآمدی اجرایی تبدیل شوند. در حوزه مدیریت شهری، حریم شهری به‌عنوان ابزاری رسمی و قانونی، نقش مهمی در سیاست‌گذاری، کنترل و هدایت تحولات کالبدی و کاربری اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها ایفا می‌کند. با وجود این، تجربه عملی مدیریت حریم در کلان‌شهر تهران نشان‌دهنده بروز چالش‌های گسترده حقوقی و اجرایی در تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده در قوانین و مقررات مربوطه است. هدف پژوهش حاضر، آسیب‌شناسی حقوقی و مقرراتی حاکم بر حریم شهری و شناسایی چالش‌های اجرایی آن در کلان‌شهر تهران است. این مطالعه با رویکردی کیفی و با بهره‌گیری از روش اسنادی-تحلیلی حقوقی انجام شده است. بدین‌منظور، مجموعه‌ای از قوانین، آیین‌نامه‌ها، مصوبات و اسناد بالادستی مرتبط با حریم شهری مورد بررسی و تحلیل انتقادی قرار گرفته و نحوه توزیع صلاحیت‌ها، حدود اختیارات نهادهای ذی‌ربط و سازوکارهای اجرایی آن‌ها واکاوی شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تعدد و تکثر قوانین و مقررات، ابهام در مفاهیم حقوقی مرتبط با حریم شهری، تداخل وظایف نهادی و ضعف ضمانت‌های اجرایی، از مهم‌ترین آسیب‌های چارچوب حقوقی حریم شهری در کلان‌شهر تهران به‌شمار می‌آیند. این وضعیت، منجر به موازی‌کاری سازمان‌ها، کاهش شفافیت تصمیم‌گیری و تضعیف انسجام مدیریتی در پهنه حریم شده است. در نتیجه وجود قوانین متعدد، لزوماً به معنای کارآمدی ساختار حقوقی نبوده و بدون انسجام حقوقی و هماهنگی نهادی، می‌تواند مانعی جدی در مسیر تحقق حکمرانی مطلوب شهری باشد. نتایج این مطالعه می‌تواند مبنایی برای بازنگری و اصلاح چارچوب حقوقی حریم شهری در راستای تقویت مدیریت یکپارچه و کارآمد کلان‌شهر تهران فراهم آورد.

واژه‌های کلیدی

حریم شهری، چارچوب حقوقی، تعارض و تکثر قوانین، مدیریت شهری، کلان‌شهر تهران.

استناد به این مقاله:
شبستر، محسن و پروین، ستار. آسیب‌شناسی حقوقی حریم شهری و چالش‌های اجرایی آن در کلان‌شهر تهران. مجله حقوق شهری، ۲(۱)، ۱۵-۲۶.

حق انتشار این مستند، متعلق به نویسندگان آن است. ۱۴۰۵ ©. ناشر این مقاله، دانشگاه پیام نور است.
این مقاله تحت گواهی زیر منتشرشده و هر نوع استفاده غیرتجاری از آن مشروط بر استناد صحیح به مقاله و با رعایت شرایط مندرج در آدرس زیر مجاز است.
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

مقدمه و بیان مسأله

حریم شهری به‌عنوان یکی از ابزارهای بنیادین در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، نقشی تعیین‌کننده در کنترل توسعه فضایی، ساماندهی اراضی پیرامونی و پیشگیری از گسترش بی‌ضابطه شهرها ایفا می‌کند. در نظام حقوقی ایران، تعیین حریم شهری با هدف سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر تحولات کالبدی و کاربری اراضی واقع در خارج از محدوده قانونی شهرها، در قالب قوانین، آیین‌نامه‌ها و اسناد بالادستی مختلف پیش‌بینی شده است. با این‌حال، تجربه عملی مدیریت شهری، به‌ویژه در کلان‌شهرها، نشان می‌دهد که فاصله معناداری میان اهداف پیش‌بینی‌شده در چارچوب‌های حقوقی و نتایج اجرایی آن‌ها وجود دارد.

کلان‌شهر تهران به‌عنوان بزرگ‌ترین و پیچیده‌ترین نظام شهری کشور، نمونه‌ای بارز از این چالش‌ها را نمایان می‌سازد. رشد شتابان جمعیت، فشار فزاینده بر اراضی پیرامونی، گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز، تغییرات مکرر کاربری زمین و تعارض منافع میان نهادهای مختلف، موجب شده است که حریم شهری تهران به‌جای ایفای نقش تنظیم‌گر و کنترلی، در بسیاری موارد به عرصه‌ای مناقشه‌برانگیز و فاقد انسجام حقوقی و اجرایی تبدیل شود. این وضعیت، پرسش‌های اساسی درباره کارآمدی چارچوب حقوقی و مقرراتی حاکم بر حریم شهری را مطرح می‌سازد.

بررسی اسناد قانونی مرتبط با حریم شهری در ایران نشان می‌دهد که این حوزه تحت تأثیر مجموعه‌ای متکثر از قوانین، مقررات و مصوبات قرار دارد؛ از قوانین مرتبط با شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر گرفته تا مقررات ناظر بر طرح‌های جامع و تفصیلی، مدیریت اراضی، حفاظت از منابع طبیعی و صلاحیت‌های نهادهای فرادست. این تکثر مقرراتی، در کنار ابهام‌های مفهومی در تعریف حدود و کارکردهای حریم شهری، زمینه‌ساز بروز تعارض‌های حقوقی و تداخل وظایف نهادی شده است. در نتیجه، اجرای مؤثر ضوابط حریم شهری با موانع جدی مواجه شده و امکان اعمال یک نظام کنترلی منسجم و پایدار کاهش یافته است.

در کلان‌شهر تهران، این چالش‌ها با شدت بیشتری بروز یافته‌اند. وجود نهادهای متعدد تصمیم‌گیر، تفاوت برداشت‌های حقوقی از حدود اختیارات قانونی، و ضعف سازوکارهای ضمانت اجرا، سبب شده است که حریم شهری به فضایی مستعد تخلف، دور زدن مقررات و تصمیم‌گیری‌های موردی بدل شود. از سوی دیگر، فشارهای اقتصادی و اجتماعی ناشی از تقاضای بالای زمین و مسکن، اجرای سخت‌گیرانه مقررات حریم شهری را با مقاومت‌های رسمی و غیررسمی مواجه کرده و کارآمدی چارچوب حقوقی موجود را بیش از پیش زیر سؤال برده است. با وجود اهمیت موضوع، بخش قابل توجهی از مطالعات موجود بیشتر بر ابعاد کالبدی، برنامه‌ریزی یا مدیریتی حریم شهری تمرکز داشته و تحلیل نظام‌مند و انتقادی چارچوب حقوقی و مقرراتی حاکم بر آن، به‌ویژه با رویکرد اسنادی–تحلیلی حقوقی، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. این خلأ پژوهشی، ضرورت انجام مطالعه‌ای را آشکار می‌سازد که با واکاوی دقیق قوانین، مقررات و اسناد مرتبط، به شناسایی آسیب‌ها، تعارض‌ها و نارسایی‌های حقوقی مؤثر بر اجرای حریم شهری بپردازد.

بر این اساس، مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که چارچوب حقوقی و مقرراتی حاکم بر حریم شهری در کلان‌شهر تهران، به‌رغم برخورداری از پشتوانه قانونی، با چه آسیب‌ها و چالش‌های اجرایی مواجه است و این چالش‌ها چگونه کارکرد تنظیم‌گر حریم شهری را تضعیف کرده‌اند. پاسخ به این مسئله می‌تواند زمینه‌ساز بازاندیشی در ساختار حقوقی موجود و ارائه مبنایی برای اصلاح و تقویت نظام مقرراتی حریم شهری در راستای تحقق حکمرانی فضایی کارآمد و پایدار در کلان‌شهر تهران باشد.

ملاحظات نظری

در ادبیات معاصر برنامه‌ریزی و حقوق شهری، «حریم شهری» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت رشد و کنترل گسترش فضایی شهرها، در پیوند مستقیم با پارادایم‌های غالب توسعه شهری تعریف می‌شود. به‌طور کلی، مبانی نظری حریم شهری ریشه در دو رویکرد اصلی مدیریت رشد شهرها دارد که هر یک، تلقی متفاوتی از رابطه میان شهر و پیرامون آن ارائه می‌دهند. رویکرد نخست، که خاستگاه آن عمدتاً در برنامه‌ریزی اروپایی است، بر **کنترل کالبدی رشد شهر از طریق تعیین حدود مشخص** تأکید دارد. در این چارچوب، مفاهیمی همچون کمربند سبز، خط حدود شهر، حد خدمات شهری و عرصه‌های سیاست‌گذاری‌شده توسعه، با هدف جلوگیری از گسترش بی‌رویه حومه‌ای و حفاظت از اراضی پیرامونی شکل گرفته‌اند. حریم شهری در این دیدگاه، ابزاری تنظیم‌گر و پیشگیرانه است که با اعمال محدودیت‌های قانونی، مرز روشنی میان قلمرو شهری و غیرشهری ایجاد می‌کند و نقش مهمی در تحقق پایداری فضایی و زیست‌محیطی ایفا می‌نماید. در مقابل، رویکرد دوم که عمدتاً در تجربه برنامه‌ریزی آمریکای شمالی و انگاره‌های نوشهرسازی و رشد هوشمندانه ریشه دارد، پراکندگی حومه‌ای را واقعیتی اجتناب‌ناپذیر در شهر معاصر می‌پذیرد. در این چارچوب، حریم شهری نه صرفاً

به‌عنوان خط بازدارنده، بلکه به‌عنوان عرصه‌ای برای **هدایت، مدیریت و ساماندهی رشد** تلقی می‌شود. تأکید این رویکرد بر توسعه‌های حمل‌ونقل‌محور، افزایش فشردگی و تقویت پیوند میان کاربری زمین و شبکه‌های دسترسی است تا تعارض میان شهر و پیرامون آن کاهش یابد. با وجود تفاوت‌های مفهومی، هر دو پارادایم بر ضرورت مداخله آگاهانه در حوزه پیرامونی شهرها تأکید دارند. در نتیجه، حریم شهری در نظریه‌های جدید، به‌عنوان سازوکاری حقوقی–فضایی برای تنظیم رابطه میان درون و بیرون شهر و ایجاد تعادل میان رشد، حفاظت و حکمرانی فضایی بازتعریف می‌شود.

پیشینه پژوهش

افشارنیا و میرزاده (۱۳۹۵) مقاله‌ای با عنوان "راهکارهای تعیین اندازه و سطح بهینه حریم شهرها در طرح جامع شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر" را به انجام رساندند. محور اصلی مورد بررسی و ارزیابی این مقاله، قوانین و مقررات ملاک عمل در حریم شهرها است و هدف مقاله این بود که هنگام بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهری، حریم شهرها را متناسب با سطح محدوده و افق طرح، حدوداً سه تا پنج برابر سطح محدوده شهر تعیین نمایند. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که متوسط حریم پیشنهادی در ۵۰ شهر مورد نظر، ۸/۱ برابر محدوده پیشنهادی بوده و در تعیین حریم شهر بیشتر مسائل اقتصادی و اندازه کمی حریم مورد توجه قرار گرفته است.

رهنما و همکاران (۱۳۹۴) در مطالعه‌ای به "بررسی تأثیر قانون تعاریف محدوده و حریم بر ساختار کالبدی– فضایی آینده شهرها" پرداختند. در این مطالعه که با استفاده از روش توصیفی–تحلیلی و با هدف شناخت اثرات سیاست‌ها و قوانین مربوط به فرم فضایی–کالبدی کلان‌شهرهای ایران، کلان‌شهر مشهد به‌عنوان نمونه، مورد مطالعه قرار گرفته است. نتایج بیانگر آن است که قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها» مهم‌ترین قانون در زمینه تعیین محدوده‌های شهری بوده که با توجه به برخی از ضعف‌های آن، سبب شده آبادی‌های پیرامون مناطق کلان‌شهری به‌صورت نواحی منفصل شهری درآمده و توسعه شهری را به‌صورت جسته‌وگریخته رقم زند. به‌طور کلی این قوانین تاکنون برای جلوگیری از توسعه پراکنده شهرها در ایران کارآیی لازم را نداشته‌اند.

فریدمن (۲۰۱۶) در مطالعه‌ای با عنوان "آیندهٔ تحقیقات حریم شهری" به ابعاد نظری و تجربی حریم شهری می‌پردازد. وی به جنبه‌های شهری شدن با تأکید ویژه بر مناطق حریم شهری در شهرهای بزرگ آسیا پرداخته و به چالش‌های حکمروایی در این مناطق به‌درستی پاسخ می‌دهد. یکی از چالش‌های حکمروایی که از این پدیده نشاءت می‌گیرد، "پیوند مناطق شهری" است و زمانی رخ می‌دهد که حریم شهری دو یا چند شهر مرکزی مجاور هم، ادغام شوند و شهر مهم مرکزی جدید یا از نظر فضایی سیستم یکپارچه شهری را تشکیل دهند.

سورنسن (۲۰۱۶) در پژوهشی با عنوان "حریم شهری، نهادینه کردن مکان؛ مطالعه موردی ژاپن"، نشان داد که فرآیند حریم شهری بایستی به‌عنوان فرآیندی پویا و محتمل جهت نهادینه‌سازی مکان درنظر گرفته شود و تمرکز تحقیقات بایستی بر جنبه‌های مولد و دگرگون‌کننده نهادی حریم شهری و عوامل شکل‌دهنده آن‌ها باشد. این فرآیندها در زمان آزادی نهادی و زمانی که کاربری زمین و نهادها جابه‌جا می‌شوند رخ می‌دهد و طی آن بازیگران از هر قسمی بر سر فضا و استقرار نهادها، روابط قدرت و زیرساخت‌ها با یکدیگر مبارزه می‌کنند.

چارچوب مفهومی

بر مبنای مبانی نظری پژوهش و پیشینه‌های بررسی شده، چارچوب مفهومی پژوهش حاضر بر این ایده محوری استوار است که **حریم شهری یک سازوکار حقوقی– فضایی برای مدیریت رشد شهر** است که کارآمدی آن به میزان انسجام چارچوب حقوقی و مقرراتی و نحوه اعمال آن توسط نهادهای ذی‌ربط وابسته است. در این چارچوب، قوانین و مقررات ناظر بر حریم شهری به‌عنوان بنیان‌های ساختاری، از طریق تعریف مفاهیم حقوقی، تعیین حدود صلاحیت‌ها و پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی، الگوی مداخله نهادی در پهنه حریم را شکل می‌دهند. کیفیت این بنیان حقوقی تعیین‌کننده میزان شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری و قابلیت اجرای ضوابط حریم شهری است. بر این اساس، چارچوب مفهومی پژوهش حاضر با تمرکز بر رابطه میان ساختار حقوقی–فضایی حریم شهری، آسیب‌های حقوقی ناشی از تکثر و تعارض قوانین، و پیامدهای اجرایی و مدیریتی آن در کلان‌شهر تهران تدوین شده است.

روش تحقیق

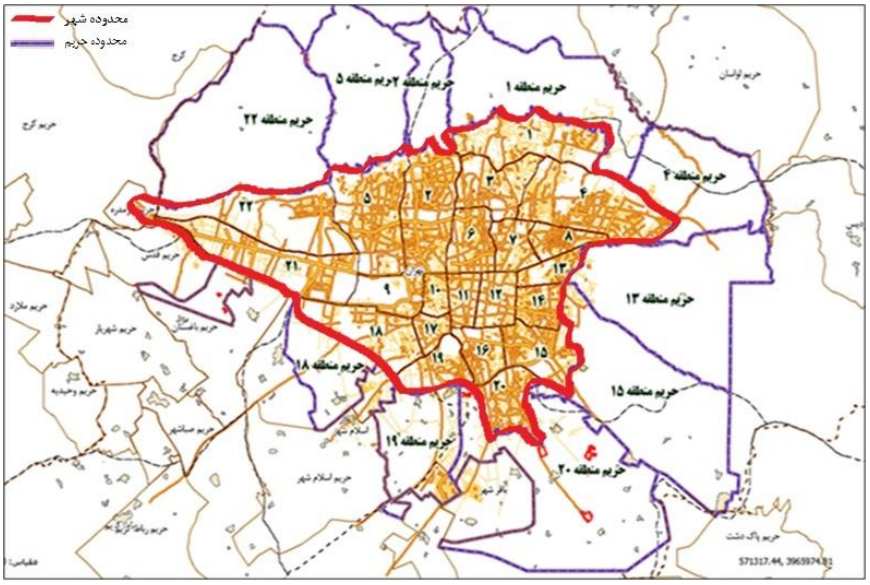
پژوهش حاضر از نظر ماهیت، کیفی و از حیث روش، مبتنی بر رویکرد **اسنادی– تحلیلی حقوقی** است. انتخاب این روش با توجه به ماهیت مسئله پژوهش صورت گرفته است؛ چرا که موضوع حریم شهری در کلان‌شهر تهران، بیش از آنکه صرفاً یک مسئله کالبدی یا مدیریتی باشد، واجد ابعاد پیچیده حقوقی، مقرراتی و نهادی است که

نیازمند تحلیل نظام‌مند متون قانونی و اسناد رسمی می‌باشد. در این مطالعه، واکاوی اسنادی پژوهش شامل مجموعه‌ای از **قوانین، آیین‌نامه‌ها، مصوبات، بخش‌نامه‌ها و اسناد بالادستی** مرتبط با تعیین، مدیریت و نظارت بر حریم شهری انجام گرفته است. این اسناد دربرگیرنده قوانین عام و خاص حوزه مدیریت شهری، مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری، مقررات مرتبط با شهرداری‌ها، تقسیمات کشوری، اراضی و منابع طبیعی و همچنین آرای شاخص دیوان عدالت اداری بوده‌اند. معیار انتخاب اسناد، ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم آن‌ها با مفهوم حریم شهری و تعیین حدود صلاحیت نهادهای مداخله‌گر در این پهنه بوده است. فرآیند پژوهش در سه گام اصلی انجام شده است. در گام نخست، گردآوری و طبقه‌بندی اسناد حقوقی با هدف شناسایی مفاهیم، تعاریف و اصطلاحات مرتبط با حریم شهری صورت گرفت. در گام دوم، تحلیل انتقادی متون حقوقی با تمرکز بر نحوه توزیع صلاحیت‌ها، حدود اختیارات نهادهای ذی‌ربط و سازوکارهای اجرایی پیش‌بینی‌شده در قوانین انجام شد. در این مرحله، از اصول تفسیر حقوق عمومی، از جمله تقدم قانون خاص بر عام و بررسی تعارض مقررات، بهره گرفته شد. در گام سوم، یافته‌های حاصل از تحلیل اسنادی در چارچوب نظری حقوق شهری و حکمرانی شهری تفسیر و آسیب‌های ساختاری و اجرایی چارچوب حقوقی حریم شهری استخراج گردید. اعتباربخشی یافته‌ها از طریق مقایسه متقاطع اسناد، استفاده از آرای قضایی و تطبیق نتایج با دیدگاه‌های دکترین حقوقی صورت گرفته است.

وضعیت موجود حریم کلان‌شهر تهران

حریم کلان‌شهر تهران در سال‌های اخیر با عدم کنترل، تداخل تصمیمات و اعمال سیاست‌های ناهماهنگ در مدیریت سرزمین، با لطمه‌های شدید، آماج تخریب‌های زیست‌محیطی، تغییر کاربری و انواع ساخت‌وساز با فروش بی‌ضابطه اراضی کشاورزی و گسترش بیش از پیش اسکان‌های غیررسمی افراد کم‌درآمد شده است. با استناد به قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» مصوب دی‌ماه ۱۳۸۴، حریم شهر، بخشی از اراضی بلافصل پیرامون، شامل اراضی مشمول حفاظت از هر گونه ساخت‌وساز بی‌رویه و خارج از ضابطه برای توسعه بلندمدت و برنامه‌ریزی شده شهر و همچنین اراضی، مستحدثات یا نقاط روستایی دارای هر نوع وابستگی به شهر است که تنظیم رابطه کالبدی، اقتصادی و اجتماعی بین آنها و شهر، ضروری است.

مساحت بلافصل حریم کلان‌شهر تهران که حریم طرح ساماندهی ۱۳۷۱ می‌باشد، براساس تغییرات صورت گرفته در سال ۱۳۸۳ حدود ۱۲۰۰ کیلومترمربع است. البته در طی زمان بازهم تغییراتی جزئی داشته است، که در سال ۱۳۹۲ پس از تدقیق به حدود ۱۵۰۰ کیلومترمربع رسیده است. این حریم در سال ۱۳۸۶ در طرح جامع تهران مورد بررسی و تدقیق قرار گرفت و قرار شد که طرح راهبردی پایتخت با مساحت ۶۰۰۰ کیلومتر مربع جانشین حریم موجود شود. چرا که حریم تهران یا همان پایتخت، حریم یک کلان‌شهر به نام تهران نیست بلکه حریم تمامی شهرها و روستاهای کوچک و بزرگی است که در این محدوده ۶۰۰۰ کیلومترمربعی واقع شده‌اند. در شکل شماره ۱ وضع موجود حریم باقیمانده ۱۳۷۱ کلان‌شهر تهران به تفکیک مناطق دارای حریم نشان داده شده و نیز در جدول شماره ۱ مساحت هر منطقه به تفکیک لحاظ شده است.



شکل ۱. حریم وضع موجود باقیمانده از حریم ساماندهی سال ۱۳۷۱ تهران

جدول ۱. مساحت و موقعیت حریم به تفکیک مناطق تهران

ردیف	منطقه	مساحت حریم (کیلومتر مربع)	شمال	غرب	شرق	جنوب
۱	۱	۱۱۱,۳۵۲	دامنه البرز و حوزه آبریز شهر تهران	دره فرحزاد	جاده اوشان، فشم و لشکرک	محدوده قانونی شهر تهران
۲	۲	۷۴,۰۸۹	"	"	دره درکه	"
۳	۴	۸۶,۲۵۶	دریاچه لتیان و بلوار امام	جاده لشکرک	رودخانه جاجرود	بزرگراه تهران–دماوند
۴	۵	۱۵۳,۱۱۸	دامنه البرز	دره سولقان	دره فرحزاد	محدوده قانونی شهر تهران
۵	۱۳	۱۳۵,۲۲۱	جاده تهران دماوند و پارک جنگلی سرخه حصار	محدوده شهر تهران	رودخانه جاجرود	قره چشمه
۶	۱۵	۱۴۳,۸۶۳	قره چشمه	"	مسگرآباد	جاده خراسان
۷	۱۸	۶۵	بزرگراه مفتح	کمربندی اندیشه	حریم باغستان و کمربندی آزادگان	خطوط فشار قوی برق
۸	۱۹	۸۲	محدوده شهر تهران	بزرگراه سعیدی	اتوبان تهران– قم	محدوده بخش آفتاب
۹	۲۰	۱۸۷,۵۸۴	"	اتوبان قم	اتوبان امام رضا	–
۱۰	۲۲	۱۸۳,۲۵۶	دامنه رشته کوه البرز	حریم گرمدره و کرج	دره سولقان	محدوده قانونی شهر تهران
جمع کل		۱۲۲۱,۷۳۹				

منبع: اداره کل حریم شهرداری تهران، ۱۴۰۲.

روند قانونی تعیین حریم شهرها

قوانین متعدد کشوری از جمله قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ و آئین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵ که هدف از تصویب آنها نظارت بر هرگونه ساخت‌وساز در داخل و خارج از حریم شهرها بوده است، در طول تاریخ شهرسازی ایران دیده می‌شود. در ارتباط با مدیریت اراضی خارج از محدوده و حریم شهر، مجموعه‌ای از قوانین و مقررات شهرسازی و معماری و سایر قوانین مرتبط در این محدوده موجود می‌باشد که بررسی آنها جهت تعیین محدوده لازم و ضروری به نظر می‌رسند. اهم این مجموعه قوانین و مقررات در جدول شماره ۲ ارائه شده است.

جدول ۲. مهمترین قوانین و مقررات مؤثر بر تعیین حریم شهرها

ردیف	عنوان قانون یا آیین‌نامه	دستگاه متولی	تاریخ تصویب
۱	آئین‌نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها	سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری	۱۳۴۲/۰۶/۰۶
۲	قانون شهرداری‌ها (تأکید بر ماده ۹۹ و ۱۰۰ و ۱۰۱)	شهرداری	۱۳۴۵/۱۱/۲۷
۳	قانون تاسیس شورایعالی شهرسازی و معماری ایران	وزارت راه و شهرسازی	۱۳۵۲/۱۰/۱۵
۴	قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست (و اصلاحیه سال ۱۳۷۱)	سازمان حفاظت محیط‌زیست	۱۳۵۳/۰۳/۲۸
۵	قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی	وزارت راه و شهرسازی	۱۳۵۳/۰۵/۰۸
۶	آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها	کلیه نهادها	۱۳۵۵/۰۲/۲۷
۷	قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب شورای انقلاب	سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری	۱۳۵۹/۰۱/۲۶
۸	قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (و اصلاحات سال ۱۳۸۹)	وزارت کشور	۱۳۶۲/۱۰/۲۷
۹	قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به عنوان بند (۳) به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها	استانداری/ شهرداری	۱۳۷۳/۰۸/۰۵
۱۰	قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (و اصلاحیه سال ۱۳۸۵)	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۷۴/۰۳/۳۱
۱۱	قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران	وزارت صنایع و معاد/ شرکت شهرک‌های	۱۳۷۶/۰۳/۳۱

ردیف	عنوان قانون یا آیین‌نامه	دستگاه متولی	تاریخ تصویب
		صنعتی	
۱۲	اختیارات قانونی فرمانداران و استانداران	وزارت کشور/ استانداری	۱۳۷۷/۰۷/۲۸
۱۳	نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای، ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور (و اصلاحیه سال ۱۳۸۴)	وزارت راه و شهرسازی/ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران	۱۳۷۸/۱۰/۱۰
۱۴	حفاظت از میراث فرهنگی کشور	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۱۳۸۱/۰۳/۲۸
۱۵	منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی	کلیه نهادها	۱۳۸۱/۰۵/۰۶
۱۶	ماده ۷۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	کلیه نهادها	۱۳۸۴/۰۳/۱۱
۱۷	بند ه ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	استانداری (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان)	۱۳۸۴/۰۳/۱۱
۱۸	قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها	وزارت راه و شهرسازی	۱۳۸۴/۱۰/۱۴
۱۹	قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی	وزارت جهاد کشاورزی	۱۳۸۵/۱۱/۲۱

طبق ماده (۲) «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها»، مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴، «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید». هدف این طرح، استثنا کردن حریم کلان‌شهرها از محدودیت عدم تجاوز به مرزهای تقسیمات کشوری شهرستان و بخش است. لزوم اصلاح بندهای قانونی مربوط به حریم کلانشهرها، انکارناپذیر است اما در طرح حاضر راهکار مناسبی برای آن ارائه نشده است. در حوزه حقوق شهری ایران، تعیین محدوده و حریم شهرها، شهرک‌ها و روستاها تا پیش از تصویب «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها» مصوب ۱۳۸۴، فاقد چارچوب مفهومی و اصطلاحی واحد بوده است.

نقاط ضعف موجود در قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها شامل این است که اعطای اختیار در حریم شهرها به خصوص در حریم شهرهای مجاور کلانشهرها موجب افزایش تفرق مدیریتی در حریم شهر، وضعیت نابسامان کنونی در کنترل ساخت‌وساز واقع در حریم را بیش از پیش تشدید می‌نماید. عموماً دهیاری‌های واقع در حریم شهرها، فاقد توان فنی- تخصصی و نیروی انسانی الزم برای مدیریت توسعه روستایی در حریم شهرها با جاذبه شدید هستند و اعطای این اختیار به دهیاری‌های یاد شده در حالی صورت می‌گیرد که آنها اساساً فاقد ظرفیت لازم برای حفظ منافع راهبردی توسعه مناطق کلانشهری هستند. ماده ۲ قانون مبین این است که حریم قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر است که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. اما طبق تبصره یک ماده ۳ همان قانون و در تناقض با آنچه در ماده ۲ آن تأکید شده، شهرداری مجاور حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور روستای واقع در حریم خود را ندارد. بدین‌ترتیب مطابق این تبصره، شهرداری حق دخالت و نظارت بر بخشی از حریم خود را ندارد که این نکته را می‌توان به نوعی تناقض درون قانونی درنظر گرفت اشکال وارده بر «بخش محدود کردن حریم شهرها به مرز تقسیمات اداری و سیاسی» در قانون یاد شده از آنجا ناشی می‌شود که تعیین حریم شهرها در طرح‌های جامع و هادی شهری براساس مطالعات علمی و فنی صورت می‌گیرد. حال آن‌که معمولاً تقسیمات کشوری عموماً طی فرآیند اداری و در چانه‌زنی‌های سیاسی تعیین می‌شود. در نتیجه این دو محدوده ضرورتا منطبق نیست (افشارنیا و میرزاده، ۱۳۹۵: ۶۸).

قبل از قانون ۱۳۸۴ مربوط به حریم، قوانین و مقررات متعددی به‌صورت پراکنده و بخشی، بدون ارائه تعریف جامع و منسجم، به تعیین حدود مداخله نهادهای مختلف در فضاهای شهری و پیرامونی پرداخته‌اند. از جمله این قوانین می‌توان به ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها، آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۵۴)، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (۱۳۵۸) و آیین‌نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن (۱۳۶۶) اشاره کرد. در این اسناد، اصطلاحات متعددی نظیر «محدوده قانونی»، «حریم قانونی»، «حوزه شهرداری»، «محدوده استحفاظی»، «حریم استحفاظی»، «حدود مصوب شهر»، «محدوده نفوذی»، «محدوده مسکونی روستا» و «محدوده قانونی شهرک» به‌کار رفته است؛ اصطلاحاتی که در بسیاری موارد از نظر مفهومی همپوشانی داشته، اما از حیث آثار حقوقی، مرجع صلاحیت‌دار و قلمرو مداخله، تفاوت‌های معناداری با یکدیگر داشته‌اند. این وضعیت، موجب بروز تعارض در برداشت‌های حقوقی میان وزارتخانه‌ها، نهادهای متولی شهرسازی و دستگاه‌های اجرایی شده و در عمل به موازی‌کاری، تداخل صلاحیت‌ها و سردرگمی مجریان و شهروندان انجامیده است.

تعریف و تعیین شفاف محدوده و خارج از محدوده شهرها، ارتباط تنگاتنگ با ضوابط حاکم بر اراضی دارد و تا تعریف معین قانونی و

مورد اجماع این عناوین معلوم نشود، تکلیف اراضی شهری و غیرشهری هم که مشمول مقررات و ضوابط مختلف تفکیک و ساخت‌وساز هستند، معلوم نخواهد شد. گذشته از ابهام در مفهوم و معنا و ضابطه محدوده‌های شهری و غیرشهری که حوزه نظارت شهرداری‌ها را در محدوده و حریم مشخص می‌کند، وضعیت قانونی انواع اراضی(موات، بایر، دایر) از لحاظ مالکیت یا کاربری و تعریف اراضی جنگلی، مرتعی، باغ، اراضی مشجر و... انواع دیگر اراضی هم، در قوانین مختلفی، که بنا بر مصلحت وقت، پس از ۱۳۵۷ به تصویب رسیده، دچار ابهام و تناقض است. ضابطه تشخیص، مرجع تعیین و مقررات حاکم بر آنها در تنگنای تعدد ضوابط متناقض باقی مانده و بر کارآمدی نظارت شهرداری‌ها در پهنه اراضی شهرها و سازمان‌های دیگر در خارج از شهرها تأثیر منفی برجای گذاشته است. رفع این ابهام‌ها، منوط به تدوین و تصویب لایحه‌های مرتبط با تعیین محدوده و حریم شهرها و اعمال مدیریت جامع و یکپارچه بر اراضی کشور است. باید اشاره کرد که پچیده‌ترین و مهمترین موضوع حریم شهری در ایران مربوط به حریم کلان‌شهر تهران به عنوان پایتخت کشور است. با توجه به پویایی دائمی کلانشهر تهران و روندهای جاری توسعه شهرنشینی و روستانشینی در این منطقه، ذخیره بخشی از اراضی قابل توسعه در اطراف شهر برای تأمین زمین مورد نیاز برای آینده شهرها و کاربری‌های مربوط به گذران اوقات فراغت و فضاهای تنفسی ضروری است (شبستر و لواسانی، ۱۴۰۴: ۶۳).

از منظر دکترین حقوقی، این وضعیت مصداق «تورم تقنینی» و «ابهام اصطلاح‌شناختی» در حقوق عمومی است؛ به‌گونه‌ای که تعدد مفاهیم بدون تعیین نسبت سلسله‌مراتبی میان آن‌ها، اصل شفافیت و امنیت حقوقی را مخدوش می‌کند. دکترین حقوقی، حل این تعارض را مبتنی بر اصولی چون حاکمیت قانون خاص بر عام، تقدم قانون لاحق بر سابق و تفسیر مضیق صلاحیت‌های مداخله‌گر در حقوق عمومی می‌داند (کاتوزیان، ۱۳۹۲).

در رویه قضایی نیز، به‌ویژه در آرای دیوان عدالت اداری، تلاش شده است با اتکا به اسناد مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری و طرح‌های جامع و تفصیلی، مرجع تشخیص حدود مداخله در حریم شهری مشخص شود. با این‌حال، نبود تعریف واحد قانونی تا پیش از سال ۱۳۸۴ موجب صدور آرای متفاوت و بعضاً متعارض در خصوص حدود اختیارات شهرداری‌ها و سایر نهادها شده است (آرای منتخب دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۹). در رویه عملی شهرسازی، حل این تعارض‌ها عمدتاً از طریق اسناد طرح‌های توسعه و عمران شهری و مصوبات شورای عالی شهرسازی صورت گرفته است؛ امری که هرچند به‌صورت موردی کارکرد داشته، اما فاقد پشتوانه کافی برای ایجاد انسجام حقوقی پایدار بوده است.

بر این اساس، مسئله اصلی نه صرفاً تعدد اصطلاحات، بلکه فقدان نظام حقوقی منسجم برای تعیین نسبت مفهومی، نهادی و اجرایی آن‌هاست. راهکار پیشنهادی پژوهش حاضر، بازتعریف سلسله‌مراتبی مفاهیم محدوده و حریم، تعیین مرجع واحد تفسیر حقوقی حریم شهری و تقویت ضمانت اجرای تصمیمات مبتنی بر اسناد شهرسازی در چارچوب حقوق عمومی است؛ امری که می‌تواند زمینه‌ساز کاهش تعارض نهادی و ارتقای حکمرانی فضایی در نظام مدیریت شهری شود.

تنوع و تعدد در قوانین و مقررات مربوط به حریم

براساس مطالعات انجام شده در این تحقیق، دست‌کم ۳۶ قانون مهم و مؤثر با ۱۳۰ عنوان موضوع بر تعیین نظام فضایی شهر و پیرامون کلان‌شهر تهران دخالت مستقیم داشته است.

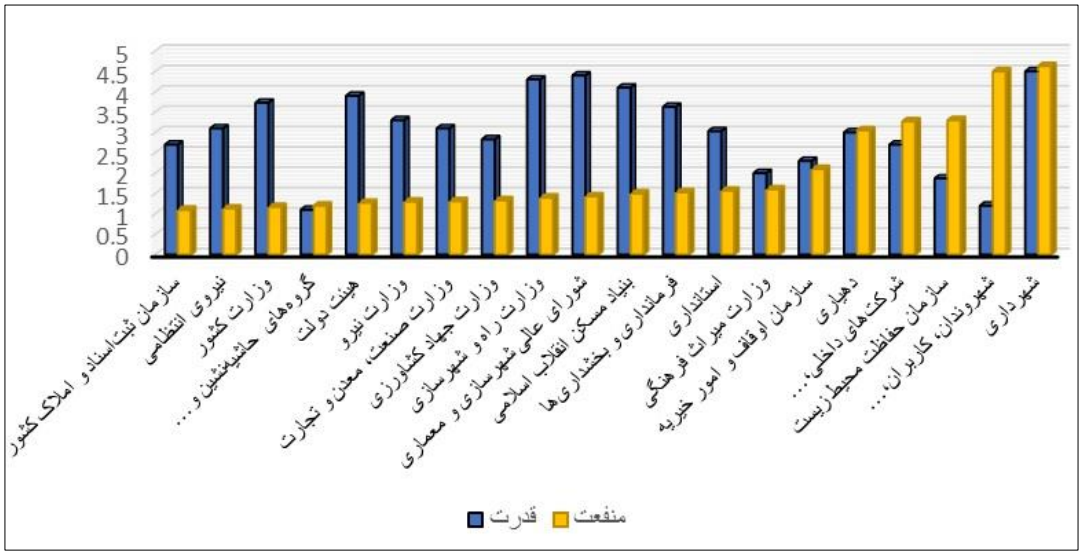
تعدد و تنوع قوانین و مقررات مربوط به شهرها و کلان‌شهرها مسئله‌ای است که در تمامی کشورها وجود دارد. به منظور شناخت و تحلیل مسائل قانونی و حقوقی حاکم بر فضای شهری و پیرامون، بررسی ضوابط و مقررات موجود، پیشنهادی و شرایط حاکم بر فضا(فضای شهر و پیرامون) ضروری است تا با استفاده از نتایج حاصل، چارچوب انواع محدودیت‌ها و امکانات روشن گردد. به عبارت دیگر آن دسته از مسائل، مجهولات و قیود محیطی که منجر به پیچیدگی در تدوین قوانین مزبور یا عدم تدوین آن گردیده‌اند، تشریح گردد. به‌طور کلی نظام هدایت، نظارت و کنترل توسعه شهری از طریق اعمال یکسری ضوابط، مقررات و آئین‌نامه‌هایی که بستر قانونی و حقوقی دارند میسر می‌گردد. از آنجایی که اجرای قوانین و مقررات حاکم بر نظام مزبور، به‌رغم وجود مواد قانونی پایه و یکسان، در غالب شهرها به‌ویژه کلان‌شهرها تأثیرات فضایی–مکانی متفاوتی را به جا گذاشته‌اند (عربی، ۱۳۸۹: ۴). ازاین‌رو، ابتدا به بررسی و شناخت ویژگی‌های نظام حقوقی قوانین شهری پرداخته و در ادامه به مسائل و مشکلات ناشی از اجرا یا عدم اجرای آن دسته از قوانین و مقررات که مربوط به هدایت و کنترل کلان‌شهر تهران هستند، پرداخت می‌شود.

جهت روشن‌تر شدن موضوع تنوع در قوانین و مقررات، باید بین دو مفهوم تفاوت قائل شد، یکی مربوط به قوانین شهری است و دیگری ضابطه‌ها هستند. در مورد قانون باید گفت که دارای شمول کلی است و مربوط به همه شهرها و کلان‌شهرهای یک کشور می‌شود، اما ضابطه‌ها، معیارهای عرفی شهرها و کلان‌شهرها بوده و از شهر یا کلان‌شهری به شهر یا کلان‌شهر دیگر فرق می‌کنند.

عربی(۱۳۸۹) قوانین شهری را براساس سطوح اجرا و شمول آنها به دو گروه عمده به شرح زیر تقسیم‌بندی کرده است:

قوانین شهری عام: شامل آن دسته از قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که ماهیت عمومی دارند و از نظر هدایت و توسعه شهری در عموم شهرهای ایران لحاظ می‌گردند. قوانین شهری اغلب از سوی دستگاه‌های قانون‌گذاری مرتبط صادر و برای اجرا به مجریان حوزه‌های ستادی ارسال می‌شوند. محدوده اجرایی و این قوانین منطبق بر فضاهای شهری است و لازم‌الأجرا می‌باشد. **قوانین شهری خاص:** آن دسته از قوانینی که فراگیر نبوده و در محدوده‌ای خاص به اجرا در می‌آیند، قوانین و مقررات ویژه(خاص) اطلاق می‌گردد. این دستورالعمل‌ها با توجه به شرایط و ویژگی‌های هر شهر و در چارچوب طرح‌های توسعه، به صورت اختصاصی تهیه و به مراجع تصویب ارسال می‌گردد. طرح‌های مذکور پس از تصویب مراجع ذی‌صلاح و مرتبط، دارای ارزش حقوقی معادل با قانون می‌شوند و مسئولین شهر ذی‌ربط موظف به اجرای آن هستند. ضوابط و مقررات شهرسازی از قدرت تأثیرگذاری و تعیین‌کنندگی گسترده‌ای در هدایت و کنترل تحولات کالبدی-فضایی شهر مربوطه برخوردارند (همان، ۵-۴).

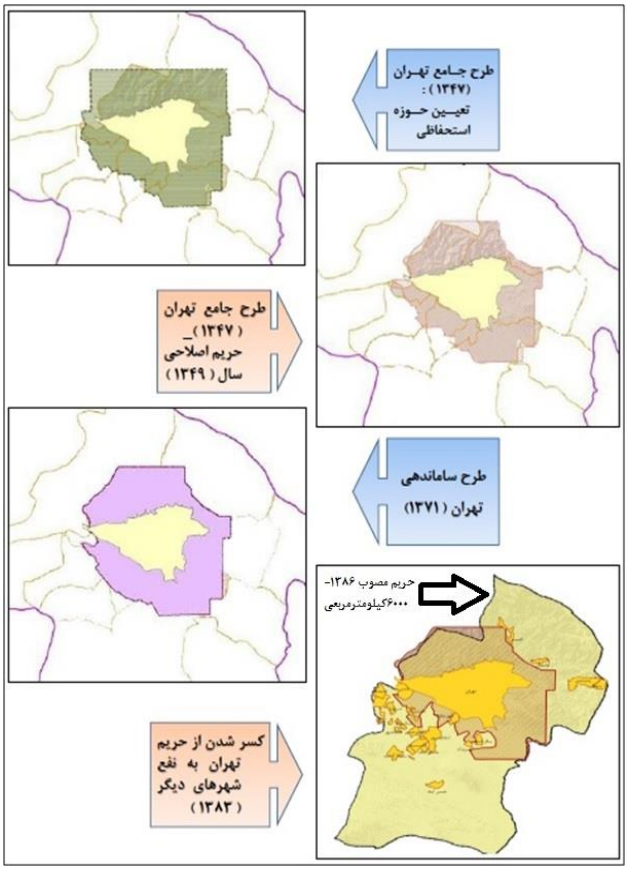
حریم شهر تهران به وسعت ۱۸۵۰ کیلومترمربع (با احتساب محدوده شهر)، کمابیش همان محدوده استحفاظی طرح جامع تهران (۱۳۴۷) است که وضعیت آن با تغییر کاربری‌ها و پیدایش کانون‌های شهری جدید، به‌ویژه در قلمرو جنوبی و غربی، بسیار نابسامان و مغشوش است. جدا شدن قسمت‌هایی از محدوده مصوب حریم تهران (به‌عنوان حریم نوشهرهای جدید) و محدود شدن حریم تهران به بخشی از قلمرو محدوده استحفاظی که در شهرستان‌های تهران، ری و شمیرانات قرار دارد (طبق قانون الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ شهرداری‌ها)، عملاً شهر تهران را، در عرصه‌های جنوبی و غربی فاقد حریم کرده است. قانون الحاق یک بند و سه تبصره به ماده ۹۹ قانون شهرداری در خصوص اصلاح حریم شهر تهران، عملاً محدوده حریم تهران را تحت مدیریت‌های متعدد قرار داده و از حیطه مدیریت و کنترل واحد و منسجم خارج ساخته است. نمودار شماره ۱ ذینفعان کلیدی اثرگذار بر تعیین و ضابطه‌گذاری حریم کلانشهر تهران را نشان می‌دهد. هرکدام از این سازمان‌ها، مدیریت‌ها و گروه‌های اثرگذار، به نحوی اقتصاد سیاسی فضا در حریم شهری را شکل می‌دهند.



منبع: نصیریان و بصیرت، ۱۴۰۱.

نمودار ۱. ذینفعان کلیدی اثرگذار بر تعیین و ضابطه‌گذاری حریم کلان‌شهر تهران

همان‌طور که در شکل ۲ به وضوح دیده می‌شود، روند مداخلات در حریم کلان‌شهر تهران از سال ۱۳۴۷ تا به حال محسوس است. این درحالی است که درسال ۱۳۸۳ حریم کلان‌شهر تهران به حداقل خود رسیده است و روند کاهشی ادامه داشته تا به سال ۱۳۸۶ رسیده است. در این سال برای جلوگیری از روند تداخلات در حریم تهران حریمی به وسعت ۶۰۰۰ کیلومتر مربع برای تهران پیش‌بینی شد که در تصویر مشاهده می‌شود. این حریم در صورت اجرایی شدن می‌تواند از روند دست‌اندازی شهرهای اطراف تهران به محدوده قانونی این شهر جلوگیری کند.



شکل ۲. روند مداخلات در حریم کلان‌شهر تهران

یافته‌های پژوهش

قوانین و مقررات، مجموعه دستورالعمل‌هایی هستند که ملاک عمل نهادهای اجرایی بوده و به‌عنوان میانجی در روابط اجتماعی بین مردم و نهادها عمل می‌کنند. اگر این قوانین به درستی تصویب و به اجرا گذاشته نشوند، مدیریت را دچار اختلال و تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری را با مشکلات جدی روبه‌رو می‌کنند. مروری اجمالی بر این قوانین، تعدد، تفاوت، درهم‌ریختگی و فقدان انسجام حقوقی در ارائه تعریف از این محدوده‌ها را نشان می‌داد. این تعارض تا آنجا پیش رفته که هریک از قوانین و آیین‌نامه‌ها در «لفظ» و «تعریفی» خاص به‌کار برده و تلویحاً یا به تصریح، حوزه نفوذ و تأثیرگذاری خود را مشخص می‌کند. این تشتت باعث بروز اختلافات و سردرگمی نهادهای مدیریتی مختلف در چگونگی هدایت، نظارت و کنترل توسعه در اراضی پیرامونی شهرها شده است. این وضعیت در حریم کلان‌شهرهای کشور که محل بروز تغییر و تحول‌های گسترده در زمینه ساخت‌وساز، تفکیک و تقسیم زمین و تغییر کاربری است، شرایطی بحرانی ایجاد کرده است. ضوابط و مقررات شهرسازی، فرم کالبدی و فضایی شهرها را تعریف و تحدید می‌کنند. همچنین این مقررات و ضوابط دارای ابعاد حقوقی و قانونی هستند. از این‌رو، هم با فلسفه حقوق و هم با منطق شهرسازی بر این نکته تأکید می‌شود که شهر باید کنترل (تنظیم) شود. چون زندگی شهری با هرج و مرج و بدون سازوکارهای حقوقی و شهرسازی قابل اجرا رو به انحطاط خواهد رفت و قادر به برطرف ساختن تضاد منافع و تأمین نیازها نخواهد بود. در تحلیل و یافتن چالش‌های موجود در قوانین و آیین‌نامه‌های موجود، به لحاظ مدیریتی–نظارتی نمی‌توان وجود قوانین متعدد را ایده‌آل و برای رسیدن به نتیجه مطلوب دانست. گاهی تعدد قوانین، خود می‌تواند عامل از بین رفتن انسجام شده که شفافیت و پاسخگویی را در عمل خدشه‌دار می‌کند. قوانین متعددی که به موجب آن، دستگاه‌های بسیاری مخاطب قرار می‌گیرند و مکانیزمی برای هماهنگی مابین آنها ارائه نمی‌شود نه تنها عامل ایجاد نظم و قانون‌مندی نمی‌شوند بلکه خود قانون می‌تواند باعث ایجاد سردرگمی شود. در این بخش، گزیده‌ای از این موارد بررسی و تحلیل شده است. با در نظر داشتن قوانین، ضوابط و آیین‌نامه‌های ملاک عمل سازمان‌ها و نهادهای مربوطه، می‌توان آسیب‌ها و نقاط ضعف موجود در آنها را به شرح زیر جمع‌بندی کرد:

جدول شماره ۳. آسیب‌ها و چالش‌های قوانین و مقررات حریم و خارج شهرها

ردیف	آسیب‌ها و چالش‌ها
۱	فقدان قانون یکپارچه مدیریت حریم و تعدد قوانین
۲	مورد خطاب قرار گرفتن دستگاه‌های متعدد به عنوان متولی در قانون‌های مختلف
۳	تناقض و ابهامات فراوان در قانون
۴	عدم قطعیت در ماهیت قوانین به دلیل تعدد تبصره‌ها و انعطاف در قانون
۵	عدم تعریف جامع و مانع در برخی تعاریف قانونی
۶	نگرش بخشی به دستگاه‌ها در قانون
۷	کاهش نقش نظارتی دستگاه‌های متولی به دلیل عدم تعریف منابع درآمدی
۸	عدم حضور دستگاه‌های متولی شهری در برخی کمیسیون‌های مؤثر

ردیف	آسیب‌ها و چالش‌ها
۹	کاهش قدرت اجرایی قانون به دلیل وجود قوانین موازی یا متناقض
۱۰	عدم تناسب بین جرم و مجازات و کاهش بازدارندگی قانون
۱۱	عدم توجه به نقش مردم

منبع: شیخی و شبستر، ۱۳۹۷.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که چارچوب حقوقی و مقرراتی حاکم بر حریم شهری در کلان‌شهر تهران با مجموعه‌ای از آسیب‌های ساختاری و اجرایی مواجه است که کارآمدی این ابزار حقوقی را به‌طور جدی تضعیف کرده است. نخستین و بنیادی‌ترین آسیب، **تعدد و تکثر قوانین و مقررات** مرتبط با حریم شهری است. بررسی اسناد حقوقی نشان می‌دهد که حریم شهری نه در قالب یک قانون جامع و منسجم، بلکه در بستر مجموعه‌ای پراکنده از قوانین عام و خاص تعریف و تنظیم شده است. این پراکندگی تقنینی، منجر به فقدان وحدت رویه و ایجاد زمینه‌های تعارض در تفسیر و اجرا شده است.

دومین یافته مهم، **ابهام مفهومی در اصطلاحات حقوقی مرتبط با حریم شهری** است. در قوانین و مقررات مختلف، مفاهیمی نظیر «حریم قانونی»، «محدوده استحفاظی»، «حوزه نفوذ»، «حدود مصوب شهر» و عناوین مشابه بدون تعریف دقیق و بدون تعیین نسبت مفهومی میان آن‌ها به‌کار رفته‌اند. این ابهام، نه‌تنها موجب برداشت‌های متفاوت حقوقی شده، بلکه امکان اعمال سلیقه در تفسیر قوانین را برای نهادهای اجرایی فراهم کرده است. در نتیجه، اصل شفافیت حقوقی و پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات اداری در پهنه حریم شهری مخدوش شده است.

سومین آسیب شناسایی‌شده، **تداخل وظایف و صلاحیت‌های نهادی** در مدیریت حریم شهری است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نهادهای متعددی از جمله شهرداری‌ها، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌ها، هر یک براساس قوانین خاص خود، ادعای صلاحیت در بخش‌هایی از حریم شهری دارند. این همپوشانی نهادی، نه‌تنها موجب موازی‌کاری و تعارض تصمیمات شده، بلکه پاسخگویی نهادی را نیز تضعیف کرده است. در چنین شرایطی، مسئولیت‌پذیری حقوقی مشخصی در قبال تخلفات و ناکارآمدی‌ها شکل نمی‌گیرد.

چهارمین یافته، **ضعف سازوکارهای ضمانت اجرا** در قوانین مرتبط با حریم شهری است. هرچند در بسیاری از مقررات، ضوابط و ممنوعیت‌هایی برای حریم شهری پیش‌بینی شده، اما ضمانت‌های اجرایی کافی، صریح و مؤثر برای نقض این ضوابط وجود ندارد یا به‌درستی اعمال نمی‌شود. این ضعف، به‌ویژه در کلان‌شهر تهران که فشار اقتصادی بر اراضی پیرامونی بالاست، موجب گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز و تغییرات کاربری خارج از چارچوب‌های قانونی شده است.

در نهایت، تحلیل انتقادی یافته‌ها نشان می‌دهد که مجموعه این آسیب‌ها، حریم شهری را از یک ابزار تنظیم‌گر حقوقی به پهنه‌ای مناقشه‌برانگیز و کم‌اثر در نظام حکمرانی شهری تهران تبدیل کرده است. تداوم این وضعیت، نه‌تنها اهداف کنترل توسعه کالبدی و حفاظت از اراضی پیرامونی را با شکست مواجه می‌سازد، بلکه به تضعیف اعتماد عمومی به نظام حقوقی و مدیریتی شهر نیز می‌انجامد. بر این اساس، اصلاح چارچوب حقوقی حریم شهری مستلزم کاهش تورم تقنینی، شفاف‌سازی مفاهیم، تعیین مرجع واحد تصمیم‌گیر و تقویت ضمانت‌های اجرایی در چارچوب حقوق عمومی شهری است.

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که ناکارآمدی حریم شهری در کلان‌شهر تهران، نه صرفاً ناشی از ضعف اجرا، بلکه ریشه‌دار در ساختار حقوقی و مقرراتی حاکم بر این پهنه است. برخلاف کارکرد نظری حریم شهری به‌عنوان ابزاری تنظیم‌گر در مدیریت توسعه فضایی، چارچوب حقوقی موجود به دلیل تعدد قوانین، ابهام مفهومی، تداخل نهادی و ضعف ضمانت‌های اجرایی، نتوانسته است به تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری منجر شود. این امر نشان‌دهنده شکاف معنادار میان «حقوق مکتوب» و «حقوق در عمل» در حوزه حریم شهری است. همان‌گونه که یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد حریم کلان‌شهر تهران و به‌طور گسترده‌تر محدوده حریم ۶۰۰۰ کیلومترمربعی پایتخت در معرض آسیب‌های جدی قانونی–حقوقی قرار دارد. بزرگ‌ترین چالش پیش روی حریم پایتخت، تعدد و تفرق واحدهای مدیریتی است. این واحدهای مدیریتی در قلمروهای خاص خود و بدون توجه به منافع کلان منطقه‌ای تصمیم‌گیری و اقدام می‌کنند. وجود تداخل در محدوده‌های مدیریتی (حریم شهرها) با یکدیگر و همچنین تداخل این محدوده‌ها با تقسیمات کشوری از آسیب‌های جدی و عمده هدایت و

نظارت بر رشد و توسعه سکونتگاهی تهران تبدیل شده است. در بحث پیرامون تعدد و تکثر قوانین و مقررات، یافته‌ها مؤید آن است که تورم تقنینی در حوزه حریم شهری، به‌جای تقویت نظم حقوقی، موجب تضعیف انسجام و وحدت رویه شده است. از منظر حقوق عمومی، وجود قوانین متعدد بدون تعیین نسبت سلسله‌مراتبی و بدون تصریح مرجع نهایی تفسیر و اجرا، زمینه‌ساز تعارض‌های نهادی و تشتت تصمیم‌گیری است. این وضعیت، به‌ویژه در کلان‌شهر تهران که با فشارهای شدید اقتصادی و کالبدی مواجه است، آثار منفی مضاعفی بر کارآمدی مدیریت حریم برجای گذاشته است. در ارتباط با ابهام مفهومی اصطلاحات حقوقی، نتایج پژوهش نشان می‌دهد که فقدان تعاریف دقیق و واحد از مفاهیم مرتبط با محدوده و حریم شهری، اصل شفافیت و امنیت حقوقی را مخدوش کرده است. در حقوق شهری، وضوح مفاهیم، پیش‌شرط اجرای مؤثر قوانین و تضمین حقوق شهروندان است. در حالی که به‌کارگیری اصطلاحات متعدد و بعضاً هم‌پوشان در قوانین مختلف، امکان تفسیر سلیقه‌ای و بعضاً متعارض را برای نهادهای اجرایی فراهم آورده و به کاهش قابلیت پیش‌بینی تصمیمات اداری انجامیده است. از منظر تداخل وظایف و صلاحیت‌های نهادی، یافته‌ها نشان می‌دهد که ساختار نهادی مدیریت حریم شهری در تهران، فاقد الگوی روشن تقسیم کار و مسئولیت‌پذیری حقوقی است. هم‌زمانی مداخلات نهادهای مختلف، بدون وجود سازوکار هماهنگ‌کننده مؤثر، موجب موازی‌کاری و گاه تعارض تصمیمات شده است. این وضعیت، نه‌تنها پاسخگویی نهادی را تضعیف می‌کند، بلکه امکان اعمال حکمرانی یکپارچه شهری را نیز از بین می‌برد. در چنین شرایطی، حریم شهری به عرصه‌ای مناقشه‌آمیز میان نهادها تبدیل می‌شود، نه ابزاری برای مدیریت عقلانی توسعه. در نهایت، ضعف ضمانت‌های اجرایی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین یافته‌های پژوهش، نشان می‌دهد که حتی در مواردی که ضوابط و محدودیت‌های مشخصی برای حریم شهری پیش‌بینی شده، فقدان ضمانت اجرای مؤثر، امکان نقض گسترده این ضوابط را فراهم کرده است. در کلان‌شهر تهران، این ضعف با منافع اقتصادی کلان و تقاضای بالای زمین تشدید شده و به گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز و تغییرات کاربری خارج از چارچوب قانونی انجامیده است.

نظر به آنچه در این پژوهش بیان شد، اصلاح بندهای قانونی مربوط به حریم کلان‌شهرها، در گام نخست نیازمند اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ و تصویب مقرره‌های قانونی برای بازنگری در مدیریت و سازماندهی سیاسی فضای کلانشهرهاست. همچنین شایسته است قانونی درخصوص نظام برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و مدیریتی مجموعه‌های شهری تدوین شود. در گام دوم، ضروری است با مبنا قراردادن آن اصلاحات قانونی، حریم کلان‌شهرها- با رعایت قوانین و اسناد بالادستی کشور- جهت رفع تناقض‌ها، اصلاح شود. در جمع‌بندی پژوهش حاضر باید خاطر نشان کرد که حل مسئله حریم شهری در کلان‌شهر تهران، مستلزم بازنگری بنیادین در چارچوب حقوقی و مقرراتی موجود است. کاهش تورم تقنینی، شفاف‌سازی مفاهیم حقوقی، تعیین مرجع واحد تصمیم‌گیر و تفسیرکننده، و تقویت ضمانت‌های اجرایی در چارچوب حقوق عمومی شهری، از الزامات اساسی اصلاح این وضعیت به‌شمار می‌آیند. تحقق این اصلاحات می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای حکمرانی فضایی، افزایش شفافیت حقوقی و بازگرداندن کارکرد تنظیم‌گر حریم شهری در نظام مدیریت کلان‌شهر تهران باشد.

منابع

اداره کل حریم شهرداری تهران، (۱۴۰۲).

افشارنیا، اعظم و میرزاده، سیدحسین (۱۳۹۵) راهکارهای تعیین اندازه و سطح بهینه حریم شهرها در طر ح جامع شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر، فصلنامه مطالعات شهری، شماره ۲۰.

رهنما، محمدرحیم و همکاران (۱۳۹۴) بررسی تأثیر قانون تعاریف محدوده و حریم بر ساختار کالبدی- فضایی آینده شهرها، نمونه موردی: شهر مشهد، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴۰.

شبستر، محسن و خراسانی‌لواسانی، ریحانه (۱۴۰۴) مبانی و مفاهیم حریم شهری؛ بررسی نظری و کاربردی با تأکید بر کلان‌شهر تهران، قزوین: نشر هزارپستو.

شیخی، محمد و شبستر، محسن (۱۳۹۷) آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچهٔ حریم کلان‌شهر تهران، فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، دوره سوم، شماره ۴.

عربی، مهدی (۱۳۸۹) مسائل و مشکلات حقوقی حریم و پیرامون کلان‌شهر تهران، زاهدان: چهارمین کنگره بین‌المللی جغرافیدانان جهان اسلام.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲) مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.

معاونت حقوقی قوه قضاییه (۱۳۹۹) مجموعه آرای دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات شرکت سهامی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

نصیریان، ناصر و بصیرت، میثم (۱۴۰۱) تحلیل ذینفعان حریم پایتخت (کلانشهر تهران) بر اساس ماتریس قدرت/ منفعت، مجلّهٔ جغرافیا و توسعهٔ فضای شهری، سال نهم، شمارهٔ ۲.

Friedmann, John (2016). The future of periurban research. *Cities*, 53, 163–165.

Sorensen, A. (2016). Periurbanization as the institutionalization of place: The case of Japan. Cities, 53, 134- 140.