

Dor: [20.1001.1.2008921.1399.11.22.5.6](https://doi.org/10.1001.1.2008921.1399.11.22.5.6)

مروری بر قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور و ارزیابی اجرای آن

عباس خالقی نژاد*^۱، نوید فاتحی راد^۲

۱ دانشجوی دکتری خطمشی‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی کرمان، ایران
۲ استادیار، گروه مدیریت، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۲/۲۹؛ تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۱۰/۰۸)

چکیده

توسعه تکنولوژی مشکلات زیادی مثل انواع بیماری‌های جسمی ناشی از آلودگی‌های صنعتی و بیماری‌های روانی ناشی از یکنواختی زندگی ماشینی مثل افسردگی را پدید آورد. این مساله به تدریج موجب گرایش به آستی با طبیعت نخست بین دانشمندان و سپس در بین مردم شد. اندک اندک فشار اجتماعی سیاست‌گذاران را نیز به سمت تدوین خطمشی‌هایی برای حفظ و نگهداری بهتر از محیط‌زیست سوق داد، نتیجه این مطالبه تصویب قانون حفظ و احیای برخی تالاب‌های کشور بود. اما این قانون دارای کاستی‌هایی است که برای رفع آن‌ها لازم است این قانون مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود این بازنگری نقش سازمان‌ها و نهادهای مرتبط، نحوه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی جهت ایجاد اشتغال و بهره‌برداری صحیح از این منابع را به طور شفاف مشخص نماید. همچنین، لازم است مطالعات کافی جهت سنجش امکان احیای تالاب‌های در معرض خطر انجام شود تا از اتلاف منابع مالی در پروژه‌های بی‌ثمر جلوگیری شود. بازدید گردشگران از تالاب‌ها سالانه درآمدهای هنگفتی نصیب صنعت گردشگری کرده است که این مساله نشان‌دهنده اهمیت اقتصادی تالاب‌هاست. علاوه بر آن بروز سیلاب‌های اخیر و خرابی‌های فراوانی آن، نشان داد که دانسته‌های ما از محیط‌های آبی کشور کافی نیست. بنابراین، پیشنهاد می‌شود برای پیشگیری از بروز این آسیب‌ها در آینده، برنامه‌ها و طرح‌های مرتبط با محیط‌زیست کشور به طور اساسی بازنگری شود. این بازنگری هم در حوزه مطالعات، هم در حوزه خطمشی‌گذاری دولت و هم در طرح‌های اجرایی مرتبط با مفاد قانون لازم است.

کلید واژه‌ها: حقوق تالاب‌ها، گردشگری محیط‌زیستی، خطمشی‌های عمومی، اجرای خطمشی، اثربخشی اجرای خطمشی

سرآغاز

وابستگی بشر به منابع طبیعی به ویژه منابعی آبی از همان روزهای آغازین بر روی کره زمین شروع شده و تا زمانی که بشر بر آن زندگی می‌کند، ادامه خواهد داشت. بشر اولیه که نه از تکنولوژی نوین برخوردار بوده و نه حتی کشاورزی را می‌شناخته است، برای تامین خوراک و مایحتاج خود چاره‌ای جز اتکا به طبیعت نداشته. زندگی بشر در این دوره از طریق جمع‌آوری میوه و شکار میسر بوده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد اولین جوامع انسانی در کنار رودخانه‌ها و تالاب‌ها شکل گرفته و زمینه پیدایش تمدن را فراهم نموده است. اولین شهرهای جهان در کنار رودهای بزرگ دجله و فرات در بین‌النهرین و تالاب‌ها و هورهای این ناحیه از جهان پدید آمده‌اند. کشفیات باستان‌شناسی نشان می‌دهد در ایران نیز اولین شهرها در کناره رودها و دریاچه‌ها شکل گرفته‌اند، مانند تمدن‌های شهر سوخته، جیرفت و عیلام که در کناره دریاچه هامون و رودهای هلیل و کارون شکل گرفته‌اند.

رشد شتابان صنعت پس از انقلاب صنعتی در اروپا از یک طرف باعث دست‌اندازی به منابع طبیعی و از طرف دیگر موجب رفاه اجتماعی و رشد مصرف‌گرایی در این کشورها شد. گسترش وسایل حمل و نقل شخصی و آلودگی‌های ترافیکی ناشی از این نوع زندگی موجب بروز بیماری‌های جسمی، ناهنجاری‌های رفتاری و مشکلات متعدد روحی و روانی شد. به هر حال، افزایش جمعیت، گسترش شهرنشینی، گسترش دامنه جنگ‌ها و افزایش آلودگی و تخریب محیط‌زیست از نتایج منفی وقوع انقلاب صنعتی و موجب نگرانی بشر گردیده است.

در اواسط دهه ۱۹۶۰ میلادی حرکت نوینی به نام نهضت محیط‌زیست در کشورهای اروپایی و آمریکایی آغاز شد و در مدت چند سال ابعادی وسیع و جهانی پیدا کرد، در حدی که بلا درنگ چند کشور (مانند انگلستان) وزارتخانه محیط‌زیست را ایجاد کردند.

خشک شدن دریاچه آرال پیامدهای محیط‌زیستی زیادی بوجود آورده، حیات انسانی را در اطراف آن با مشکلات متعددی مواجه کرد. بیماری‌های تنفسی ناشی از نمک‌های معلق در هوا سال‌هاست ساکنین شهرهای اطراف این دریاچه را رنج می‌دهد. بر اساس مطالعات انجام شده عامل اصلی نابودی این دریاچه دخالت انسانی بوده است. احداث کانال‌های متعدد و انتقال آب

رودهای آمودریا و سیر دریا (سیحون و جیهون) به صحرای قره قوم به منظور توسعه مزارع پنبه باعث کاهش ورودی آب به دریاچه شده است. این مشکل متأسفانه در کشور ما نیز در حال رخ دادن است یعنی با احداث سدها ورودی آب به دریاچه‌ها کاهش یافت و از طرف دیگر با حفر چاه‌های غیرمجاز به منظور توسعه کشاورزی سطح آب‌های زیرزمینی پایین رفته و شوری آب دریاچه‌ها را افزایش داد. علاوه بر آن کاهش نزولات جوی و بروز خشکسالی‌های متعدد مزید بر علت شده دریاچه‌ها و تالاب‌ها در کشور ما را نیز تا مرز نابودی پیش برده است. پیش‌بینی می‌شود خشک شدن دریاچه‌ها و تالاب‌های داخلی و مرزی کشور ما هم عوارض و مشکلاتی مشابه پیامدهای دریاچه آرال را در پی داشته باشد، مشکلاتی مثل مرگ هزاران پرنده و حیوانات دیگری که در اطراف این تالاب‌ها زندگی می‌کنند، بروز طوفان‌های شن و نمک، ظهور بیماری‌های تنفسی و بینایی، بیماری‌های قلبی، از بین رفتن اقتصادهای بومی وابسته به این تالاب‌ها مثل صید و ماهیگیری، پرورش حیوانات اهلی مثل پرورش گاو میش در تالاب هامون، و هورهای خوزستان و غیره. اگر چه مطالعات باستان‌شناختی و گزارش‌های تاریخی نشان می‌دهد موضوع خشک سالی در کشور ما سابقه پنج هزارساله دارد اما دخالت‌های انسانی در سال‌های اخیر به منظور توسعه کشاورزی و صنعت، فشار زیادی به تالاب‌ها وارد کرده است. از این رو این موضوع شایسته بررسی و امان نظر بیشتر می‌باشد. لازم به یادآوری است این مقاله قبل از سیلاب‌های اخیر نوشته شده است. تاثیراتی که بارندگی‌های ابتدای سال ۹۸ بر حیات تالاب‌ها و محیط‌های آبی کشور داشته است، نشان می‌دهد که بازنگری قانون مذکور هم از جهت بازنگری در مطالعات قبلی و هم از جهت تنقیح و بروز نمودن مواد و منابع آن ضروری است.

مواد و روش‌ها

مواد مورد استفاده در این پژوهش شامل متن قانون اساسی، کنوانسیون رامسر، متن ابلاغیه سیاست‌های کلی محیط‌زیستی رهبری، متن قانون و دستورالعمل اجرایی قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، گزارش‌ها و مصاحبه‌های کارشناسان محیط‌زیست و رشته‌های مرتبط همچنین سوابق منتشره در زمینه پروژه‌های اجرا شده کمیته‌های احیا و سایر منابع مرتبط مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین در این مقاله از مدل

است (ثابتی، خبرگزاری مهر، ۱۳۹۲/۰۳/۰۵).

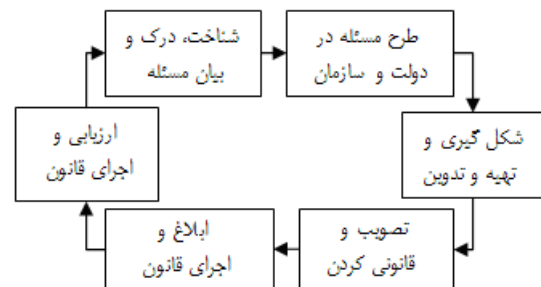
رسانه‌ها خبر از افزایش حمایت مردم و هنرمندان از کمپینی دادند که در پی درخواست «ستاد احیا دریاچه ارومیه» از رضا کیانیان، بازیگر سینما تشکیل شده بود. کمپینی نیز تحت عنوان «من دریاچه ارومیه هستم» تشکیل شد. این کمپین در پی جمع‌آوری یک میلیون امضا برای نامه‌ای است که «سازمان ملل را موظف به احیای دریاچه ارومیه» کنند (خبرگزاری تسنیم، ۹۵/۰۵/۲۸).

گر چه با جمع کردن ده میلیون امضا هم سازمان ملل موظف به احیای این دریاچه نمی‌شود ولی طرح چنین ادعاهایی و استقبال از این ادعاها توسط مردم و هنرمندان نشان می‌دهد که فرآیند قانون‌گذاری چه قدر در بین مردم ما ناشناخته است. ولی به هر حال رسیدگی به وضعیت تالاب‌ها و دیگر منابع آبی یک ضرورت و مساله عمومی است که نیازمند خط‌مشی‌گذاری از سوی مراجع ذیصلاح می‌باشد.

طرح مساله در دولت و سازمان های عمومی

به گفته مدیر «طرح حفاظت از تالاب‌های ایران» این طرح در اوایل دهه ۸۰ شمسی، در اقدامی مشترک میان سازمان محیط‌زیست از طرف دولت جمهوری اسلامی ایران، صندوق تسهیلات محیط‌زیست جهانی و برنامه توسعه ملل متحد، به عنوان یک پروژه بین‌المللی طراحی و عملیاتی شد. این پروژه شناسایی، معرفی و آزمایش تجربیات موفق بین‌المللی و در گام بعد بومی‌سازی و توسعه دستاوردهای موفق طرح برای تالاب‌های کشور را در دستور کار خود قرار داد. این تجربیات با هدف کاهش و یا از بین بردن تهدیدات پیرامون دریاچه‌ها و تالاب‌های ایران، حفاظت، احیا و بهره برداری خردمندانه از اکوسیستم‌های تالابی کشور به کار گرفته شده و در نهایت به صورت دستورالعمل یا راهنما در اختیار سازمان حفاظت محیط‌زیست قرار می‌گیرد. و از سال ۱۳۸۴، طرح حفاظت از تالاب‌های ایران تلاش کرد تا با فراهم نمودن بستری مناسب برای تقویت همکاری‌های بین‌بخشی در حوضه آبریز تالاب‌های کشور، رویکرد مدیریتی جدیدی (رویکرد زیست بومی) را که برپایه اصول مشارکت میان کلیه ذی‌نفعان دولتی، غیر دولتی و همچنین جوامع محلی طراحی شده بود، مستقر کند. تدوین برنامه‌های جامع مدیریتی برای تالاب‌های کشور از جمله این اقدامات است (رجا نیوز، ۱۳۹۶/۰۸/۲۰).

فرآیندی خط‌مشی‌گذاری به عنوان راهنمای تحقیق استفاده شده است که شامل مراحل ۱. شناخت، درک و بیان مساله، ۲. ارجاع و طرح مساله در سازمان های عمومی، ۳. شکل‌گیری و تهیه و تدوین خط‌مشی، ۴. مشروعیت بخشیدن و قانونی کردن خط‌مشی، ۵. ابلاغ و اجرای خط‌مشی عمومی و ۶. ارزیابی خط‌مشی اجرا شده (الوانی و شریف زاده، ۱۳۹۵) می‌باشد (نمودار ۱).



نمودار (۱): فرآیند خط‌مشی‌گذاری

(الوانی و شریف زاده، ۱۳۹۵)

یافته‌ها (تجزیه و تحلیل داده‌ها)

شناخت، درک و بیان مساله (اهمیت موضوع تالاب‌ها)

کارشناسان جغرافیا و محیط‌زیست درباره روند کاهش منابع آبی و خشک شدن تالاب‌ها و رودخانه‌ها، پایین رفتن سطح آب سفره‌های زیر زمینی به ویژه در مناطق کم آب کشور تا کنون هشدارهای زیادی داده‌اند.

هر روزه از سوی کارشناسان حوزه آب نیز نسبت به روند تخریب منابع آبی و کمبود آب هشدار داده می‌شود و پیش‌بینی‌ها وضعیت نگران‌کننده‌ای را ترسیم می‌کند، و مردم نیز هر روز نگران‌تر می‌شوند. این موضوع در سال‌های اخیر تبدیل به یک دغدغه و مساله عمومی شده است.

تالاب‌ها از جمله مهمترین عرضه‌های زیستی در جهان هستند که به دلیل تنوع‌زیستی منحصر به فرد، حجم زیست توده تولیدی، نقش کنترلی در سیستم‌های هیدرولیک، تعدیل درجه حرارات، ایجاد شرایط بادپناهی، جلوگیری از سیل و طوفان، جلوگیری از ایجاد ریزگردها، کنترل بیولوژیک امراض و بیماری‌ها، تامین‌کننده زیستگاه حیات‌وحش، و آبریان، نقش ارتباطی و حمل و نقل، تامین‌کننده آب برای کشاورزی، اهمیت‌های چندجانبه توریستی و تفریحی، ارزش‌های بیشمار علمی، پژوهشی، زیبا شناختی و غیره از جایگاه ویژه‌ای برخوردار

تهیه و شکل‌گیری قانون

گام‌های نخستین حفظ و مراقبت منابع طبیعی در ایران با ایجاد منطقه حفاظت شده بین بجنورد و گنبد کاووس (آلمه و ایشکی) در سال ۱۳۳۶ برداشته شد. در پاییز ۱۳۳۶ گوزن زرد ایرانی - که تصور می‌شد نسل آن در خاورمیانه منقرض شده - توسط یک زیست‌شناس آلمانی بنام ورنر ترنزه در ایران کشف شد. این امر سبب شد در آذر ۱۳۳۹ دو منطقه دز و کرخه نیز منطقه حفاظت شده اعلام شوند.

در سال ۱۳۰۷ قانون بهره‌برداری از حیات‌وحش کشور در ذیل قانون مدنی کشور با موضوع شکار، توسط مجلس شورای ملی به تصویب رسید. ضعفهای قانون شکار باعث شد این قانون در سال ۱۳۴۶ مورد بازنگری قرار گیرد. وظیفه نظارت بر اجرای این قانون بر عهده سازمان شکاربانی و نظارت بر صید واگذار شد.

در زمستان سال ۱۳۴۹ مصادف با دوم فوریه ۱۹۷۱ کنوانسیون حفاظت از تالاب‌های مهم بین‌المللی و زیستگاه پرندگان آبی در رامسر تشکیل گردید که از آن پس به نام کنوانسیون رامسر شناخته می‌شود. در این کنفرانس طرف‌های متعاقد پذیرفتند، مسئولیت‌های خود را در زمینه بین‌المللی جهت حفظ و حراست و مراقبت و بهره‌برداری صحیح از پرندگان آبی مهاجر و فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت حفاظت تالاب‌ها و پرندگان آبی با ایجاد قرق‌های طبیعی مورد توجه قرار خواهند داد.

در سال ۱۳۵۰ قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به تصویب رسید که در ماده ۴ این قانون بیان می‌دارد از تاریخ تصویب این قانون نام سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به سازمان حفاظت محیط‌زیست و همچنین نام شورای عالی سازمان مزبور به شورای عالی حفاظت محیط‌زیست تبدیل می‌شود. کلیه امور مربوط به حیوانات وحش و آبزیان رودخانه‌ها و آب‌های داخلی و حفظ محیط‌زیست به سازمان حفاظت محیط‌زیست محول می‌شود.

در اصل ۵۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ آمده است: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این‌رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است». اصل ۴۷ قانون اساسی نیز، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی را در زمره انفال و در اختیار

اگر ستاد مهندسی یک دستگاه دولتی طرح ساخت یک بزرگراهی را پیشنهاد کند، در نگاه اول به نظر می‌رسد که این یک تصمیم و فعالیت ناب اداری است در حالیکه چنین نیست. بلکه این تصمیم شامل ارزش‌های اجتماعی همچون الگوهای استفاده از زمین، مصرف انرژی، کنترل آلودگی، تغییر وضعیت زیست اجتماعی و غیره را تحت تاثیر قرار می‌دهد (گیوریان، ۱۳۹۱).

به نظر می‌رسد سازمان محیط‌زیست در تدوین طرح فوق‌نگاهی صرفاً اداری و نهادی به موضوع داشته و شاید به همین دلیل جامعه از وجود چنین طرح‌هایی بی‌خبر است که این موضوع نشان‌دهنده ضعف در برقراری ارتباط و تعامل این سازمان با جامعه است. در عمل نیز می‌بینیم این سازمان در بسیاری از مواقع با وجود وظیفه ذاتی خود در باره حفظ محیط‌زیست بیش از آنکه در شناخت و حل مشکلات محیط‌زیستی نقش پیشرو داشته باشد، دنباله‌رو نظرات عمومی، فعالین محیط‌زیست، رسانه‌ها و غیره بوده و به صورت انفعالی عمل کرده است. حتی در تدوین «قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها» نیز به همین‌گونه عمل کرده و در تدوین آن نقشی نداشته است و گرنه چنین قانون ضعیفی که فاقد پشتوانه علمی، عملیاتی، و ابهامات قانونی است به تصویب نمی‌رسید.

ورود سیاست‌گذاران به این موضوع واکنشی و نوعی پاسخگویی به جو سیاسی ملتهب و به منظور کسب رای مردم بوده است. روند خشکسالی دریاچه‌های داخلی و مرزی واکنش دولت و سیاست‌یون را به خود جلب نکرد تا این که موضوع خشک شدن دریاچه اورومیه در منطقه حساس آذربایجان (حساس از لحاظ سیاسی) مطرح شد. بلافاصله دولت واکنش نشان داده و به منظور جلب آرای عمومی اقدام به تشکیل کمیته احیای دریاچه اورومیه و متعاقب آن تصویب آیین‌نامه حفظ و مدیریت تالاب‌های کشور نمود.

مشکل خشک شدن تالاب‌ها در کشور منحصر به دریاچه اورومیه نیست بلکه دریاچه‌های فامور در فارس، هامون در سیستان و غیره نیز وضعیتی بهتر از آن ندارند. مشکلات مرتبط با تالاب‌ها فقط منحصر به خشک شدن آن‌ها و عوارض ناشی از آن هم نیست بلکه مشکلات دیگری مثل انواع آلودگی‌های ناشی از پساب‌های صنعتی، فاضلاب‌های بیمارستانی، فاضلاب‌های شهری و ... نیز حیات تالاب‌ها را تهدید می‌کند.

اجرای این خط‌مشی توسط قوای سه گانه و سازمان‌های مرتبط با موضوع تهیه، تنظیم، تصویب و قانونی نشد. تا قبل از تصویب قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، تنها حکم قانونی تعیین کننده در این زمینه ماده ۱۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست بود که کلیه تالاب‌های متعلق به دولت را در اختیار سازمان حفاظت محیط‌زیست دانسته و نحوه بهره برداری از آن‌ها را نیز موکول به آیین‌نامه اجرایی این قانون نموده بود، لکن این آیین‌نامه در خصوص بهره برداری از تالاب‌ها دارای سکوت معناداری است (عبدوس، ۱۳۹۶).

تصویب و ابلاغ قانونی کردن

ردپای قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور را می‌توان از مردادماه ۱۳۹۰ در مجلس شورای اسلامی یافت. زمانی که زنگ خطر خشک شدن دریاچه ارومیه که از سالها پیش به گوش متخصصین محیط‌زیست رسیده بود به چشم نمایندگان آمد. اولین اقدام در این زمینه «طرح انتقال آب برای نجات دریاچه ارومیه از خشک شدن» در قالب یک ماده واحده بود که بعلت فقدان توجیه فنی و اقتصادی و اجتماعی به تصویب نرسید (عبدوس، ۱۳۹۶).

در گام دوم طرح دیگری تحت عنوان «طرح پیشنهادی مدیریت تالاب‌های کشور با تاکید بر دریاچه ارومیه» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و با مشارکت کارشناسان سازمان حفاظت محیط‌زیست و پروژه بین‌المللی حفاظت از تالاب‌ها در ۲۰ ماده و ۶ تبصره تهیه و در پاییز همان سال تقدیم هیئت رئیسه مجلس شد که به دلیل نزدیکی به پایان کار دوره هشتم مجلس مورد توجه کافی واقع نشد (عبدوس، ۱۳۹۶).

گام سوم را چند تن از نمایندگان مجلس در آبان ماه ۱۳۹۱ با تهیه و تقدیم طرحی موسوم به «طرح نجات و احیا دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور» در قالب ماده واحده و ۶ تبصره و با قید دوفوریت برداشتند. که این بار به دلیل نقاط ضعف و نواقص متعدد، دولت درخواست تقدیم لایحه نمود. سازمان حفاظت محیط‌زیست مسئول تهیه این لایحه شد و از دل کارگروه‌ها و جلسات کارشناسی، دو خروجی به تصویب دولت رسید: نخست «آیین‌نامه نحوه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» در ۶ ماده و ۴ تبصره مصوب ۹۴/۴/۲ هیئت وزیران و متعاقبا «لایحه حفاظت، احیا، و مدیریت تالاب‌های کشور» با ۳ ماده و یک تبصره

حکومت اسلامی اعلام نموده تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. طبق این اصل تفصیل و ترتیب استفاده از انفال را قانون معین می‌کند.

ده‌ها سال عدم وجود قانون خاص برای حفظ وضعیت اکولوژیکی تالاب‌های کشور، تقریبا تمامی تالاب‌های داخلی و حتی برخی از تالاب‌های ساحلی کشورمان را به ورطه نابودی کشانید. تصویب لایحه قانونی حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور در اردیبهشت ماه امسال را شاید بتوان در ظاهر یکی از عملکردهای قابل دفاع دولت یازدهم در زمینه حفظ محیط‌زیست دانست. اما تاریخچه این قانون و نقاط قوت و ضعف آن چیست و آیا این قانون می‌تواند آنگونه که نامگذاری شده متضمن حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور باشد؟

در تاریخ ۱۷ اسفند ۱۳۹۳ رهبر معظم انقلاب در دیدار مسئولان و دست‌اندرکاران منابع طبیعی و حفظ محیط‌زیست با تاکید بر اینکه حفظ محیط‌زیست یک وظیفه حاکمیتی است گفتند: مساله محیط‌زیست، مساله این دولت یا آن دولت، مساله‌ی این شخص یا آن شخص و مساله این جریان و یا آن جریان نیست بلکه موضوعی کشوری و ملی است که باید برای حل مشکلات مرتبط با آن، همه دست به دست یکدیگر دهند. تهیه سند ملی برای محیط‌زیست، پیوست محیط‌زیستی برای همه طرح‌های عمرانی، صنعتی و تجاری، پالایش و بازنگری قوانین برای جرم‌انگاری تخریب محیط‌زیست، و تقویت نظارت‌های بی‌اغماض از مهمترین راهکارها برای حفظ محیط‌زیست و مقابله با سودجویان و قانون شکنان است.

در تاریخ ۲۶ آبان ۱۳۹۴ سیاست کلی محیط‌زیست کشور در اجرای بند یک ماده ۱۱۰ قانون اساسی خطاب به روسای قوا از سوی رهبر معظم انقلاب ابلاغ شد. ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط‌زیست، مدیریت هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی، جرم‌انگاری تخریب محیط‌زیست، تهیه اطلس زیست‌بوم کشور، تقویت دیپلماسی محیط‌زیست، گسترش اقتصاد سبز و نهادینه سازی فرهنگ و اخلاق محیط‌زیستی ایجاد نظام یکپارچه ملی محیط‌زیست، مدیریت هماهنگ و نظام‌مند منابع حیاتی، جرم‌انگاری تخریب محیط‌زیست، تهیه اطلس زیست‌بوم کشور، تقویت دیپلماسی محیط‌زیست، گسترش اقتصاد سبز و نهادینه سازی فرهنگ و اخلاق محیط‌زیستی از جمله محورهای این ابلاغیه بود. متأسفانه قوانین و دستورالعمل‌های لازم برای

مجموعه ایرادات شکلی و محتوایی فوق در تجمیع با نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کارشناسان خبره امر منجر به تغییرات اساسی در لایحه شد و نسخه اصلاح شده لایحه با ۱۱ ماده و ۹ تبصره در دستور کار کمیسیون‌ها و سپس صحن علنی مجلس قرار گرفت. اما مطابق روال معمول عبور لویح محیط‌زیستی از پیچ و خم راهروها و کمیسیون‌های مجلس با تغییرات گسترده‌ای همراه بود.

قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور مصوب چهارم اردیبهشت ۹۶ که در ۵ ماده و ۳ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است هرچند نسخه مضیق پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی هم محسوب نمی‌شود اما می‌توان آن را نسخه موسع لایحه تقدیمی دولت دانست.

مشکل اساسی لایحه مبنی بر محدودیت دایره شمول آن به بستر تالاب‌ها در ماده یک قانون، رفع شده و این ماده هرگونه بهره‌برداری و اقدامی که منجر به تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب‌ها گردد را به تشخیص سازمان حفاظت محیط‌زیست ممنوع اعلام می‌نماید.

بنابراین دایره شمول آن می‌تواند تمامی حوزه آبخیز تالاب را دربرگیرد. اما این قانون از حیث موکول شدن اجرای آن به آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌های بعدی شباهت زیادی به آیین‌نامه نحوه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور (مصوب ۱۳۹۴) دارد. به عبارتی قانونی که از گام اول طراحی تا تصویب آن شش سال زمان صرف شده، حالا برای اجرا هنوز باید در انتظار تهیه و تصویب سه آیین‌نامه و دستورالعمل معطل باقی بماند. نخست آیین‌نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب‌ها با مهلت شش ماهه برای تصویب در هیئت وزیران که در تبصره ماده ۱ تصریح شده است. دوم نیاز آبی زیست محیطی تالاب‌ها و بدون قید مهلت که بایستی توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تعیین و به وزارت نیرو ابلاغ شود و سوم فهرست گونه‌های غیربومی که هر دو سال یک بار باید توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست تعیین و ابلاغ گردد.

اما تمام ماجرا به عدم جامعیت قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور ختم نمی‌شود! آیین‌نامه نحوه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها که دو سال پیش ابلاغ شده نیز با شدت بیشتری به این وضع دچار است. آیین‌نامه فوق موکول به تهیه، تصویب و ابلاغ ۸ مدل از این دست مصوبات و دستورالعمل‌هاست که عبارتند از:

مصوب ۹۴/۲/۲۰ هیئت وزیران که در تاریخ ۹۴/۴/۸ تقدیم مجلس شد (عبدوس، ۱۳۹۶).

در نگاه اول، نظر به تشابه اسمی لایحه و آیین‌نامه اجرایی، اولین شبهه ای که مطرح می‌شود چرایی تصویب آیین‌نامه اجرایی یک قانون دو سال قبل از تصویب قانون آن در مجلس است. اما روند تصویب این دو و وجوه مشترک آنها نشان می‌دهد که دولت به دلیل تعجیل در رفع خلا بی قانونی بدوا تلاش نموده آنچه در حدود اختیارات خود دارد در قالب آیین‌نامه به تصویب رسانده و سپس سایر ملزومات قانونی را در قالب لایحه از مجلس دریافت نماید (عبدوس، ۱۳۹۶).

لایحه دولت بسیار خلاصه بود. صرفاً ۳ ماده و یک تبصره: ماده ۱ لایحه هرگونه بهره‌برداری و عملیات عمرانی، معدنی، صنعتی و کشاورزی، اقتصادی (صرفاً) در بستر تالاب را مستلزم رعایت ضوابط پایداری تالاب‌ها نموده و مهلت شش ماهه برای تهیه این ضوابط به دولت اعطاء نموده است. ماده ۲ و تبصره آن نیز مبتنی بر ضمانت‌های اجرایی کیفی و حقوقی مشتمل بر جریمه و جبران خسارات وارده به تالاب‌ها با سازوکار واریز و برداشت از صندوق ملی محیط‌زیست است. ماده ۳ نیز بر معافیت سازمان حفاظت محیط‌زیست از پرداخت هزینه دادرسی در اینگونه پرونده‌ها دلالت دارد (عبدوس، ۱۳۹۶).

ارزیابی و اجرای قانون

ارزیابی قانون (نقد‌های وارد بر این قانون)

در خصوص ارزیابی قانون تا کنون اظهار نظر جدی دیده نشده است. به نظر می‌رسد تا کنون در این زمینه فقط یکی از کارشناسان محیط‌زیست به اظهار مطالبی به شرح ذیل پرداخته است.

صرف‌نظر از اینکه مفاد لایحه دربردارنده عنوان پرمطراق آن نیست، دایره شمول لایحه نیز که در ماده یک صرفاً به بستر تالاب محدود شده از کارایی آن برای حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها به شدت کاسته است. چرا که عمده معضلات تالاب‌های کشور مربوط به طرح‌ها و اقداماتی می‌شود که در حوزه آبخیز تالاب‌ها به موقع اجرا گذاشته شده و اتفاقاً بستر تالاب‌ها به لحاظ وجود پشتوانه‌های قانونی قبلی اغلب از دخالت و دست اندازی مصون مانده و نیاز چندان به قانون جدید نداشتند. لایحه حتی تعریف مشخصی از تالاب‌ها نیز ارائه نکرده و اساساً بدون شکل و سیاق معمول در تدوین قوانین خاص است.

اطلاعات علمی و میدانی برای تعیین این نیاز آبی نیز در اختیار دستگاه تعیین کننده این حقا به نبوده و نیست (عبدوس، ۱۳۹۶). اما نقطه قوت قانون فوق را می‌توان در ماده ۴ آن جستجو کرد. این ماده متضمن ضمانت‌های اجرایی است. ضمانت اجرایی حقوقی برای جبران خسارت تخریب تالاب‌ها و ضمانت اجرایی کیفری از نوع جریمه به میزان سه تا پنج برابر خسارت وارده و در صورت تکرار به میزان شش تا هشت برابر خسارت وارده در این ماده معین شده است. صندوق ملی محیط‌زیست نیز در تبصره این ماده محل دریافت وجوه و درآمدهای این قانون تعیین شده تا این وجوه برای جبران خسارت وارده و حفاظت و احیا و مدیریت تالاب‌ها هزینه گردد (عبدوس، ۱۳۹۶).

بر خلاف نظر کارشناس محترم، این قانون نقص‌های دیگری نیز دارد از جمله مردم نمی‌دانند برای رسیدگی به تخلفات مشاهده شده به کجا مراجعه کنند و مرجع رسیدگی کجاست؟ همچنین این قانون وظیفه نظارت را بر عهده سازمان محیط‌زیست گذاشته و نقش نظارت عمومی را نادیده گرفته است در صورتی که حفاظت و مدیریت تالاب‌ها جزو خواسته‌های عمومی و در جهت حفظ منافع عمومی وضع شده است. علاوه بر آن سازمان به تنهایی قادر به انجام این وظیفه نیست و لازم است از ظرفیت‌های مردمی در اجرای قانون استفاده شود^(۳).

کارشناسان محیط‌زیست رشد روزافزون جمعیت، توسعه سریع شهرنشینی، شکل‌گیری صنایع مرتبط با نظام شهری، مکانیزه کردن فرایندهای قدیمی کشاورزی را منشاء بسیاری از معضلات زیست محیطی و تخریب و آلودگی تالاب‌ها می‌دانند. پساب‌های صنعتی خطرات زیادی برای تالاب‌ها پدید می‌آورد که می‌توان به افزایش اسیدیته آب و نابودی ماهیان و حیات جانوری، از دست رفتن منابع آب کشاورزی، افزایش بیکاری حاشیه‌نشینان تالاب‌ها و غیره اشاره کرد. جای تعجب است که قانونگذار به مسئولیت‌های اجتماعی و محیط‌زیست‌ی کارخانه‌جات و صنایع آلوده کننده تالاب‌ها توجهی نکرده رسیدگی به آن‌ها را مسکوت گذاشته است.

در این قانون حتی به مشاغل مرتبط با حفاظت از محیط‌زیست بی‌توجهی شده که می‌توان برخی از این مشاغل را جزو شغل‌های سخت و زیاد آور دانست. دولت می‌تواند لایحه‌ای برای الحاق برخی از این مشاغل به قانون مشاغل سخت و زیان آور را تهیه و به مجلس ارسال نماید.

۱. تعیین حد بستر تالاب‌ها با مهلت ۲ ساله و با مسئولیت وزارت نیرو که باید به تایید هیئت وزیران برسد (ماده ۳ آیین‌نامه)
 ۲. تعیین نحوه تخصیص حق آبه تالاب‌ها از رودخانه‌های بالادست که متناوباً با مسئولیت وزارت نیرو باید به تصویب شورایی عالی آب برسد (ماده ۳ آیین‌نامه)
 ۳. تعیین نیاز آبی محیط‌زیستی تالاب‌های بحرانی و خسارت دیده و رودخانه‌های بالادست با مهلت یکساله که قرار بود با همکاری سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارت نیرو تهیه شود (تبصره ماده ۳)
 ۴. تعیین نیاز آبی محیط‌زیستی سایر تالاب‌ها با مهلت دوساله که میبایست به ترتیب فوق انجام گردد (تبصره ماده ۳)
 ۵. راهبردها و برنامه عمل ملی حفاظت و احیا تالاب‌ها با مهلت شش ماهه و با مسئولیت سازمان حفاظت محیط‌زیست و مشارکت وزارتین نیرو و جهاد کشاورزی که باید به تصویب هیئت وزیران برسد (ماده ۴ آیین‌نامه)
 ۶. برنامه مدیریت زیست بومی تالاب‌ها با اولویت تالاب‌های بحرانی و خسارت دیده با مهلت دوسال پس از تصویب راهبردهای فوق (ماده ۵ آیین‌نامه)
 ۷. فهرست تالاب‌های بحرانی و خسارت دیده با مهلت شش ماهه و بازنگری دوساله با مسئولیت سازمان حفاظت محیط‌زیست (تبصره ۲ ماده ۵ آیین‌نامه)
 ۸. برنامه کشاورزی پایدار و سازگار با محیط‌زیست در حوزه‌های آبریز تالاب‌های بحرانی و خسارت دیده با مهلت دوساله و با مسئولیت وزارت جهاد کشاورزی (ماده ۶ آیین‌نامه)
- نکته قابل توجه در مقایسه قانون با آیین‌نامه مصوب ۹۴ سردرگمی در خصوص تعیین نیاز آبی تالاب‌هاست. تبصره ماده ۳ آیین‌نامه دو سال به سازمان حفاظت محیط‌زیست مهلت داده بود تا با همکاری وزارت نیرو، نیاز آبی تالاب‌ها را تعیین نماید بنابراین، در زمان تصویب این قانون با عنایت به گذشت دو سال از ابلاغ آیین‌نامه قبلی انتظار می‌رفت نیاز آبی همه تالاب‌های کشور تهیه شده و در قانون بدان اشاره می‌شد. لکن باز هم این مهم موکول به تعیین آن توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست گردیده و طرفه اینکه وزارت نیرو در این قانون بر خلاف آیین‌نامه قبلی نقشی در تعیین حقا به ندارد و صرفاً ملزم به تخصیص و تامین آن شده است. حقا به ای که وجود یا عدم وجود خارجی آن در حوزه آبخیز در حاله‌ای از ابهام است و

دریاچه را به نابودی کشانده است. علت اصلی خشک شدن دریاچه چاه‌های کشاورزی بود. کشاورزان زیاد چاه زدند. نمایندگان مجلس می‌گفتند توسعه! توسعه! فکر می‌کردند هر چه بیشتر چاه بزنی افتخار است. هرچه بیشتر کارخانه درست کنی افتخار است. خب این‌ها آب می‌خواهد! می‌گفتند توسعه دهیم، نمی‌گفتند درست استفاده کنیم. وقتی آقای قاضی پور از نمایندگان استان آذربایجان غربی به من نامه نوشت و خواست که برای دریاچه ارومیه فکری کنم، من به این استان سفر کردم. رفتم از ملکان و بناب شروع کردم تا به ارومیه رسیدم در ارومیه نشستم گریه کردم. گفتم نمی‌شود، امکان پذیر نیست! دریاچه احیا نمی‌شود. مسئولان الان هم نمی‌گویند چرا با وجود روانه شدن این حجم از آب به سمت دریاچه ارومیه باز هم سطح آب دریاچه مدام پایین می‌رود. الان تعداد ۷۰۰ روستا در این منطقه آبشان شور شده است تمامشان در حال مهاجرت هستند. نماینده‌های مجلس هم صدایشان درآمده است. از نظر کردوانی هزینه برای احیای دریاچه ارومیه بی‌فایده بوده و به جایی نمی‌رسد؛ چراکه برگشتن این دریاچه به حالت سابق آن ناممکن است» (جام جم آنلاین، ۹۶/۰۴/۰۱).

برخی نیز در پاسخ کردوانی گفته‌اند: «پس باید نتیجه گرفت اونایی که سرطان دارن درمان رو ول کنن و برن بمیرن. بعضی وقتا جنگیدن برا زنده موندن خودت یا هر شخص دیگه یا دریاچه‌ای که هیچ امیدی به زنده موندنش نیس. اثبات مردانگی و انسانیت رو نشون میده. مرهم نیستید لاقل نمک بر روی زخم نباشید» (همان منبع بخش نظرات مردمی).

ولی به نظر می‌رسد با وجود نظرات احساسی مثل مورد فوق مشکلات اجرایی طرح احیای این دریاچه فراوان است که به چند مورد اشاره می‌شود. از دریای خزر نمی‌شود آب به دریاچه ارومیه آورد، چون هزینه برقی به اندازه تمام برق ایران می‌خواهد، باروری ابرها هم فایده‌ای ندارد. از پشت سدها هم نمی‌توانند آب بدهند. پارسال ۴۰ میلیون متر مکعب آب دادند، آن هم به صورت نمادین. اما چند روز بعد که آب را رها کردند تا به دریاچه برسد، مسوولان استانی گله کردند که مردم اجازه ندادند آب به دریاچه برسد. بستن چاه‌های غیر مجاز هم دیگر راه حل مشکل نیست. کردوانی می‌گوید: «من و شما درکی از بسته شدن چاه نداریم. مثل این می‌ماند که بگویند شما دیگر حق ندارید در مطبوعات باشید. آن کشاورز نان باید بخورد، دختر و پسر دانشجوی دارد. فکر می‌کنند با بستن چاه‌ها آب دریاچه تامین می‌شود.

مهمترین اشکالی که بر این قانون وارد است نادیده گرفتن سیاست‌های کلی محیط‌زیست ابلاغیه مقام معظم رهبری در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. با کمال شگفتی این ابلاغیه هم مشروح‌تر و هم دقیق‌تر از قانون فوق می‌باشد. حالا چرا در تدوین این قانون ابلاغیه فوق مورد توجه قرار نگرفته جای تعجب است.

ارزیابی اجرای قانون

بررسی نتایج و سنجش اثربخشی یک خط‌مشی و قانون منوط به اجرای آن در یک بازه زمانی قابل استناد می‌باشد. ارزیابی اجرای این قانون در حال حاضر میسر نیست زیرا زمان زیادی از تصویب و ابلاغ این قانون نمی‌گذرد. در تبصره دو این قانون آمده آیین‌نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب‌ها حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط سازمان [حفاظت از محیط‌زیست] تهیه می‌شود که تا کنون ماه‌ها از زمان ابلاغ این قانون می‌گذرد و هنوز خبری از آیین‌نامه اجرایی آن نیست. همچنین در تبصره دو آن سازمان مکلف شده فهرست گونه‌های مذکور [گیاهی و جانوری غیربومی مضر به تالاب‌ها] توسط سازمان تعیین و هر دو سال یک بار بازنگری و منتشر می‌شود. که خبری از این فهرست نیز نمی‌باشد. اگر فرض را بر این بگذاریم که آیین‌نامه اجرایی این قانون همانی است که در سال ۱۳۹۴ به تصویب هیات وزیران رسیده و ابلاغ شده باشد، وضعیت اجرا بدتر است زیرا موارد خواسته شده در آن آیین‌نامه نیز تا کنون تهیه نشده و طبعاً اجرایی نیز نشده است. مواردی مثل مصوبات مربوط به احیای دریاچه ارومیه و تالاب هورالعظیم نیز تحت فشار سیاسی و خواست مردمی صورت گرفته نه در چارچوب اجرای قانون فوق، بنابر این اجرای قانون حفظ، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور تا کنون از وضعیت مطلوبی برخوردار نبوده است.

از لحاظ عملی نیز برخی کارشناسان اجرای این قانون را با مشکلات متعددی روبرو می‌بینند. مثل مشکلات اجرایی و هزینه‌های اجرای قانون. از نظر برخی کارشناسان احیای دریاچه ارومیه امکان پذیر نیست. پروفیسور کردوانی به عنوان یکی از کارشناسان این حوزه می‌گوید: «امکان ندارد دریاچه ارومیه احیا شود. این دریاچه مثل انسانی است که سرطان پیشرفته و درگیرشونده با اعضای مختلف دارد، به باور او چاه‌های کشاورزی، الگوی غلط کشت و مصرف بالای آب سفره‌های زیرزمینی این

تحقیقات کارشناسانه و اطمینان از امکان احیای آن یا اطمینان از عدم احیای آن اجتناب شود. و به جای آن بهتر است این هزینه‌ها صرف احیای دیگر تالاب‌ها و دریاچه‌های داخلی شود که اتفاقاً کارشناسان احیای آن‌ها را هم امکان‌پذیر می‌دانند و هم دارای منافع.

تالاب‌ها ثروت ملی هستند

کارشناسان معتقدند برای آنکه یک خط‌مشی بتواند در اجرا موفق باشد باید از اعتبار کافی برخوردار باشد. یکی از مطمئن‌ترین راه‌های از بین بردن یک برنامه عدم تخصیص اعتبار لازم به آن است (سنجش و دانش، ۱۳۹۳).

به نظر نمی‌رسد تکیه بر درآمدهای حاصل از جرایم مندرج در قانون بتواند بودجه و اعتبار لازم برای اجرای آن را تامین کند. بنابراین، باید به فکر تامین اعتبار لازم از طرق دیگر بود. گردشگری و مدیریت بهره‌برداری بهینه از این منابع می‌تواند راه حل مناسبی باشد.

حفظ تالاب‌ها که از جمله مکان‌های مورد توجه برای عده زیادی از گردشگران به شمار می‌روند، در درآمدزایی این صنعت بسیار مهم است، به طوری که برای مثال آمریکای شمالی سالانه پذیرای بیش از ۶۰ میلیون نفر برای تماشای کوچ پرندگان در اطراف تالاب‌ها است که در مجموع درآمدی بیش از ۲۰ میلیارد دلار به همراه دارد (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۶/۰۳/۰۲).

مدیرکل شیلات خوزستان گفته: بیشتر حاشیه نشینان هور هویزه از طریق صید و ماهیگیری، دامپروری، کشاورزی، نی‌بری و حصیربافی امرار معاش می‌کردند، اما در حال حاضر اتفاقات پیش آمده از جمله جنگ تحمیلی، فعالیت‌های نفتی و کاهش نزولات آسمانی باعث محدود شدن وسعت تالاب شده و تاثیر مخربی بر اکوسیستم تالاب، مهاجرت پرندگان، مهاجرت اکثر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین هور و منطقه شده و ذخائر آبیان آن به شدت کاهش پیدا کرده است. در حال حاضر همه باید کمک کنند تا تالاب هورالعظیم حفظ شود و از نابودی آن جلوگیری به عمل آید. وی علت بروز این مشکل را ناشی از ساخت سدهای متعدد بر روی کارون می‌داند. تالاب هویزه علاوه بر ایجاد اشتغال و رونق اقتصاد محلی یک فیلتر طبیعی برای منطقه بوده که با احیای مجدد آن می‌توان امیدوار بود که بخشی از گرد و غبار مهار شود (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۶/۰۷/۲۴).

ضمن اینکه آب و زمین کشاورزی و همه چیزشان شور شده. اصلاً نابود شدند» (خبر آنلاین، ۹۳/۱/۸).

تامین بودجه و هزینه اجرای طرح‌ها یکی دیگر از مشکلات اجرای این قانون است. به گفته وزیر نیرو از آذرماه سال ۹۳ شمسی تاکنون افزون بر ۲۴ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال از منابع مالی صندوق توسعه ملی و یک‌هزار و ۲۰۰ میلیارد ریال نیز از محل اعتبارهای عمومی بخش آب در آذربایجان غربی هزینه شده است (خبر آنلاین). دبیر ستاد احیای دریاچه اورومیه گفته است بدون در نظر گرفتن هزینه انتقال آب خزر به دریاچه ارومی که امیدواریم نیازی به آن نباشد، فکر می‌کنم با ۵ تا ۷ میلیارد دلار بتوان دریاچه را احیا کرد (خبرگزاری دانا، ۱۷ اردیبهشت ۱۳۹۳). این در حالی است که برخی آب ریختن به این دریاچه را خیانت می‌دانند (خبر آنلاین، ۹۳/۱/۸).

به هر حال مشکلات اجرایی این قانون به همین موارد ختم نمی‌شود. الان دریاچه هامون نیز با مشکل پیچیده‌تری مواجه است. کارشناسان معتقدند افغانستان حبابه مربوط به سال آبی ۹۵-۹۶ مندرج در معاهده ۱۳۵۱ آب هیرمند را تاکنون تحویل نداده است. بر اساس قرارداد ۱۳۵۱ هیرمند، طرف افغان متعهد به تحویل ۸۲۰ میلیون متر مکعب آب به طرف ایرانی شده است. قراردادی که بدون شک نیازهای سیستان را پوشش نمی‌دهد چرا که بر اساس اسناد تاریخی از جمله گزارش کمیسیون بی طرف دلتا در سال ۱۳۳۰، نیاز کشاورزی و شرب منطقه سیستان در ایران بسیار بیش از آنچه که نهایتاً به آن حبابه تخصیص داده شده، محاسبه و مطرح گردیده است. با این حال مبنای دو کشور همین میزان ۸۲۰ میلیون مترمکعب به عنوان آبی است که افغانستان می‌بایست به ایران تحویل دهد. در معاهده ۱۳۵۱ هیرمند هیچ اشاره‌ای به حبابه محیط‌زیستی وجود ندارد و ۸۲۰ میلیون مترمکعبی که در معاهده مزبور دیده شده تنها مربوط به مصارف شرب و کشاورزی ایران است. بنابراین این قرارداد کمکی به اجرای قانون حفظ و احیای تالاب هامون نمی‌کند. تامین نیاز محیط‌زیستی تالاب‌های هامون موضوعی جدا از قرارداد ۱۳۵۱ آب هیرمند، که منحصر به مصارف شرب و کشاورزی ایران است، می‌باشد و نیاز به یک اقدام مشترک و بین‌المللی و وظیفه‌شناسی هر دو کشور و جامعه بین‌المللی دارد (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۵/۱۲/۱۶).

حال که هزینه کردن برای احیای دریاچه اورومیه اینقدر با چالش مواجه است پیشنهاد می‌شود از هزینه کردن بیشتر تا انجام

فقط نمی‌توان بر قواعد حقوقی تکیه کرد بلکه باید به ترویج قواعد اخلاقی مربوط به محیط‌زیست پرداخت. گر چه جرایم و مجازات‌های مربوط به محیط‌زیست نقش بزرگی در کاهش آسیب به محیط‌زیست دارد، اما اگر مردم از درون خود را ملتزم به احترام به محیط‌زیست ندانند کاری به تنهایی از دست قوانین و مقررات ساخته نخواهد بود (باشگاه خبرنگاران جوان، ۱۳۹۶/۰۷/۲۳). بررسی‌ها نشان می‌دهد که با تصویب قوانین و مقررات محیط‌زیستی و تشکیل سازمان حفاظت از محیط‌زیست، روند آسیب‌رسانی به محیط‌زیست و منابع طبیعی متوقف نشده است، زیرا عوامل انسانی و فرهنگی نقش مهمی در این زمینه دارند که تا کنون در تدوین قوانین - منجمله همین قانون - به نقش مردم توجهی نشده است.

طی چند سال اخیر گردشگری محیط‌زیستی یا اکوتوریسم رشد بسیار یافته است و گردشگران به بازدید و مشاهده منابع طبیعی از جمله منابع آبی علاقه بسیار نشان می‌دهند. یکی از این منابع آبی که دارای اهمیت بی‌شماری برای کره زمین می‌باشد، تالاب‌ها هستند که متأسفانه بسیاری از آنها خشک و نابود شده اند. آلودگی تالاب‌ها خسارت‌های جبران‌ناپذیری را به همراه خواهد داشت و رفع آن نیاز به هزینه‌های هنگفت و نیروی متخصص دارد. تفکر احیا و بازسازی تالاب، پس از خشک شدن بسیار غلط می‌باشد. ضروری است قبل از وقوع فاجعه و تخریب منابع ملی، به توسعه پایدار و چگونگی حفاظت از آنها توجه کرد که این امر نیازمند همکاری و هماهنگی سازمان‌های مردم‌نهاد و آموزش همگانی گردشگران و جوامع محلی می‌باشد (سلیمانی پیکانی و فکری نوده، ۱۳۹۳).

کارشناسان معتقدند سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند به حفظ و نگهداری تالاب‌ها در پاکسازی زباله‌های پیرامون تالاب‌ها، پیشگیری از آتش‌سوزی نیزارهای اطراف تالاب‌ها، سرمایه‌گذاری برای توسعه گردشگری تالابی، پرورش و رهاسازی بچه ماهی و غیره کمک کنند که می‌توان با خط مشی‌گذاری مناسب آن را به مردم واگذار کرد که ضمن ایجاد اشتغال، توسعه اجتماعی و مدنی را نیز به همراه دارد.

بحث و نتیجه‌گیری

گر چه بشر از ابتدای حضورش در کره خاکی وابسته و محتاج به محیط‌زیست بوده است ولی از زمان وقوع انقلاب صنعتی رابطه انسان با طبیعت دگرگون شده و به سمت تخریب محیط‌زیست

در هر صورت مطالعات نشان می‌دهد احیای تالاب‌ها می‌تواند در کاهش ریزگردها کمک کند بنابر این می‌توان بخشی از اعتبارات کاهش ریزگردها را به حوزه اجرای قانون تالاب‌ها اختصاص داد. همچنین بخشی از اعتبارات کارآفرینی و ایجاد اشتغال نیز می‌تواند به این حوزه انتقال یابد.

بر اساس قوانین فقه دریاها، دریاچه‌ها، نیزارها، جنگل‌ها، معادن و غیره جزو انفال است و به ملکیت افراد در نمی‌آید و قابل تملک توسط بخش خصوصی نیست و متعلق به حکومت است. افراد بخش خصوصی می‌توانند بر اساس خمس قرارداد ببندند و بروند در این اموال کار کنند و خمس آن را بپردازند. و این خمسی است که امامت از اموال خود می‌گیرد (رضوی، ۱۳۸۵).

در هر درآمدی خمس هست، لیکن پس از کسر نفقه، اما در مورد درآمد تالاب‌ها و نیزارها و ... نفقه کسر نمی‌شود زیرا این اموال متعلق به امام (حکومت) است و امام از اموال خود نفقه می‌گیرد نه از مال خمس دهنده بنابر این نیازی به کسر نفقه نیست. علاوه بر آن حکومت می‌تواند انفال را نه بر خمس بل بر ثلث، ربع و یا بر هر نسبتی بهره‌برداری کند. حتی می‌تواند بهره‌برداری از انفال را ممنوع کند. همانطور که استفاده از فلان مرتع را ممنوع [و آن را پارک ملی] اعلام کرده است (رضوی، ۱۳۸۵).

بنابر این حکومت می‌تواند با وضع قوانین مناسب بهره‌برداری از تالاب‌ها و نیزارها را به پرداخت خمس یا هر نسبت دیگری از درآمد مشروط کند و از درآمد حاصل به عنوان منابع مالی در جهت تحقق اهداف آن استفاده کند و این کار از نظر شرعی نیز حق حکومت و مشروع است.

نقش مشارکت های مردمی در حفظ تالاب‌ها

انتخاب ابزارهای اجرای خط‌مشی عمومی تابع یک سلسله شرایط و مقتضیات درونی و بیرونی است که به طور خلاصه شامل توانایی دولت و خط‌مشی گذاران در امر نظارت بر مخاطبان؛ و شرایط و گرایش‌های مخاطبان خط‌مشی می‌باشد. در صورتی که شرایط و گرایش‌های مخاطبان پیچیدگی و تنوع زیادی نداشته باشد ابزارهای قانونی و نظارتی راهکار مناسب خواهند بود. ولی اگر توانایی دولت در زمینه نظارت و مداخله کم باشد، ابزارهای ترکیبی که مردم را به اجرای داوطلبانه دعوت می‌کند و اتکا به تشکل‌های مردمی، خانواده و محلی مفید خواهد بود (الوانی، ۱۳۹۵).

بر آن برای این که بتوان مردم را ملتزم به حفظ محیط‌زیست کرد

نیز که تهیه و اجرا شده تحت فشار سیاسی و مطالبات مردمی انجام شده و مستند به چارچوب خطمشی اجرایی قانون مذکور نبوده است. همچنین ارزیابی اثربخشی اقدامات انجام شده هم یا صورت نگرفته یا انتشار نیافته است که بتوان در اینخصوص اظهار نظری کرد. تامین بودجه اجرای این قانون یکی دیگر از مشکلات آن است. مانع دیگر اجرای این قانون مشکلات مربوط به منابع آبی مشترک با کشورهای همسایه است مثل دریافت حقاچه دریاچه هامون که با همسایه شرقی مشکلاتی داریم. دیگر از مشکلات اجرای این قانون کمبود مطالعات کارشناسی در خصوص اطمینان از امکان احیا و یا عدم احیای برخی از دریاچه‌ها و تالاب‌ها مثل دریاچه اورومیه است تا حدی که برخی آب ریختن به این دریاچه را خیانت می‌دانند. مشکل دیگر مربوط به نامشخص بودن وضعیت برنامه‌ریزی انجام طرح‌های احیا و نگهداری تالاب‌ها و نامشخص بودن نقش استان‌ها و سازمان‌های ملی در اجرای برنامه‌هاست. به نظر می‌رسد سازمان حفاظت از محیط‌زیست و دیگر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط اساساً هیچ طرح و برنامه‌ای برای اجرای این قانون و مشکلات اجتماعی و اقتصادی وابسته به موضوع این قانون ندارند. و اما مهمترین اشکال این قانون عدم لحاظ سیاست‌های کلی محیط‌زیست ابلاغیه مقام معظم رهبری در اجرای اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

در آخر پیشنهاد می‌شود:

الف. قانون مذکور مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد و آیین‌نامه‌های اجرایی آن در یک دوره زمانی مشخص تدوین و ابلاغ گردد.

ب. در اصلاحیه این قانون سیاست‌های کلی محیط‌زیست ابلاغیه رهبری لحاظ گردد. سایر قوانین مرتبط نیز در صورت لزوم با این قانون هماهنگ گردد.

ج. نقش سازمان‌ها و نهادهای مرتبط مثل سازمان حفاظت از محیط‌زیست، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، استانداردها و غیره را به صورت شفاف و بدن ابهام مشخص، و قوانین و آیین‌نامه‌های لازم تدوین و ابلاغ گردد.

د. نحوه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای ایجاد اشتغال و بهره‌برداری صحیح مشخص گردیده و شیوه نظارت بر حسن انجام این فعالیت‌ها نیز به منظور جلوگیری از آسیب‌های احتمالی مشخص شود. این نظارت‌ها می‌تواند هم از طریق تشکل‌های مردم نهاد صورت گیرد و هم توسط نهادهای

به منظور بهره‌برداری حداکثری سوق پیدا کرده است. این روند منجر به بروز ناهنجاری‌هایی شده که آسیب‌ساز متوجه خود انسان گردیده است. به همین دلیل بسیاری از مردمان دانا گرایش به آشتی با طبیعت پیدا کرده و نهضت حمایت و حفاظت از محیط‌زیست آرام آرام به دغدغه و مسأله‌ای عمومی در سطح جهان تبدیل شده است. در کشور ما نیز این دغدغه روزبه‌روز پررنگ‌تر می‌شود به نحوی که سیاستگذاران نیز به تدریج به این عرصه ورود کرده و در صدد پاسخگویی به آن برآمده‌اند. حاصل این فرآیند تدوین قوانین متعددی در زمینه حفظ محیط‌زیست بوده است. آخرین قانون مصوب تا زمان تدوین این مقاله قانون حفظ، احیا و مدیریت منابع آبی کشور می‌باشد که در اردیبهشت ماه ۱۳۹۶ به تصویب رسیده است. این قانون پیامد هشدارهای فراوان متخصصین محیط‌زیست و تشدید بحران آب در کشور بوده است که برخی از آثار و نشانه‌های آن روند خشک شدن برخی از دریاچه‌ها و تالاب‌های داخلی مثل دریاچه ارومیه، دریاچه فامور، تالاب هامون، تالاب آق‌سو و ... می‌باشد. قانون فوق‌گرفته خلاء قانونی را تا حدودی بر طرف کرده است ولی هنوز نتیجه قابل توجهی بدست نیامده است زیرا نخست قانون مذکور دارای نقص‌ها و اشکالاتی در زمینه دامنه شمول آن است، دوم قانون مذکور از نظر ساختاری منوط به برخی اقدامات و آئین‌نامه‌های دیگر است که تا کنون نه آن اقدامات انجام شده و نه آئین‌نامه‌ها و اسناد لازم تدوین و ابلاغ شده‌اند. سوم به نقش نظارت‌های مردمی اشاره‌ای نشده و بستر قانونی برای جلب مشارکت مردمی در زمینه اجرای این قانون فراهم نشده است. و سرانجام نحوه بهره‌برداری صحیح و اصولی از تالاب‌ها مثل صید و گردشگری مورد غفلت قرار گرفته و قانون در این زمینه ساکت است. همچنین نقش سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در این قانون مغفول مانده است در صورتی که در برخی از کشورها صرفاً از راه گردشگری تالاب‌ها درآمد زیادی نصیب آن کشورها می‌شود که می‌توان از این درآمد برای حفظ و نگهداری تالاب‌ها استفاده نمود.

از نظر اجرایی، این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن بر روی کاغذ مانده و شکل اجرایی به خود نگرفته است. موارد خواسته شده در این قانون مثل آیین‌نامه اجرایی مندرج در تبصره یک و لیست گونه‌های گیاهی و جانوری مضر به حال هر تالاب تهیه و انتشار نیافته است. تعدادی طرح و پروژه‌های اجرایی که در مورد برخی از تالاب‌ها مثل تالاب هورالهوری و هورالعظیم، و دریاچه اورومیه

قانونی.

همچنین تعهداتی که در قالب کنوانسیون‌های مختلف - مثل معاهده پاریس - داده شده است، می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. چه بسا اجرای این تعهدات فایده‌ای برای شرایط اقلیمی ما نداشته باشد.

ح. در نهایت باید گفت بالا رفتن سطح دریاچه ارومیه و تالاب‌های دیگر در روزهای اخیر نیز نتیجه بارندگی‌های ابتدای سال جدید بوده، نه نتیجه طرح‌های محیط‌زیستی وابسته به دولت. به نظر می‌رسد، هزینه‌های انجام شده به هدر رفته و یا آنچنان که برخی خبرهای تایید نشده نشان می‌دهد صرف هزینه بلیط سفر برخی مقامات به کنفرانس‌های خارج از کشور شده است. اگر این اخبار صحت داشته باشد، باز هم خود دلیلی بر بازنگری قانون مذکور است که بسیار مجمل و پر از ابهام است.

یادداشت‌ها

۱. کنوانسیون رامسر معروف به «میثاق بین‌المللی حفاظت از تالاب‌ها» شامل حقوق تالاب‌ها در موضوع حفظ محیط‌زیست پرندگان آبی و مصوب سال ۱۹۷۱ است.
۲. سیاست‌های کلی محیط‌زیست در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط رهبری در سال ۱۳۹۴ ابلاغ شده است.
۳. در این رابطه تجربه‌های خوبی به ثبت رسیده مثل انجمن دوست‌داران محیط‌زیست رفسنجان. این انجمن توسط شکارچیان سابق ایجاد شد و با هزینه شخصی این افراد موجب احیای بز کوهی در محدوده حفاظت شده این شهرستان گردید. این انجمن بعداً مورد تایید و حمایت سازمان حفاظت از محیط‌زیست نیز قرار گرفت.

ه. مطالعات کافی در زمینه امکان‌سنجی احیای تالاب‌های در معرض خطر صورت گرفته و منافع و هزینه‌های آن برآورد گردد تا از صرف هزینه در مواردی که امکان احیا وجود ندارد اجتناب گردد. همچنین طرح‌ها اولویت‌بندی شود تا از اتلاف منابع جلوگیری شود.

و. نتیجه مطالعات کارشناسی از طریق رسانه‌های عمومی و جلسات و میزگردهای کارشناسی به آگاهی عموم برسد تا با ارتقا دانش عمومی از ایجاد انتظارات و امیدواری‌های کاذب که عدم تحقق آن‌ها در آینده می‌تواند پیامدهای اجتماعی، سیاسی، امنیتی و ... در پی داشته باشد، پیشگیری شود. تعامل با انجمن‌های طرفدار محیط‌زیست می‌تواند به توسعه و ارتقاء دانش عمومی در این حوزه کمک کند.

ز. همچنین مطالعات اخیر درباره الگوی تغییرات آب و هوایی نشان می‌دهد که تأثیرات این تغییرات بر محیط‌زیست اروپا و آمریکای شمالی متفاوت با تأثیرات آن بر محیط جغرافیایی ایران است. به عنوان مثال تأثیرات این تغییرات که گفته می‌شود ناشی از گرم شدن سیاره زمین است، باعث آب شدن یخ‌های قطب شمال، تحلیل یخچال‌های طبیعی مناطق مرتفع، و گرم‌تر شدن قاره اروپای و آمریکای شمالی شده است. موج گرمای بیسابقه سال‌های اخیر در اروپا را نیز مرتبط با همین پدیده می‌دانند. بر عکس بارندگی‌های سیل‌آسای ابتدای سال ۹۸ در ایران که ناشی از همین الگوی تغییر یافته است، اگر تداوم پیدا کند، موجب تغییرات مثبت در شرایط اقلی می‌کشور خواهد شد. بنابراین، بازنگری در مطالعات انجام شده با توجه به الگوهای جدید آب و هوایی و

فهرست منابع

آیین‌نامه نحوه اجرای قانون حفظ، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، روزنامه رسمی شماره ۷۸۷ ویژه، سال هفتاد و یکم، شماره ۲۰۴۸۱، ۹ تیر ۱۳۹۴

قانون، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، روزنامه رسمی شماره ۷۸۷ ویژه، سال هفتاد و سوم، شماره ۲۱۰۳۶، ۹ خرداد ۱۳۹۶

عبدوس، ا. ۱۳۹۴. قانون حفظ، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور، وبلاگ خرده روایت‌های امیر عبدوس، تاریخ ۹۶/۰۵/۱۵

<http://amirabdoos.blogfa.com>

دنیای اقتصاد، شماره روزنامه: ۴۰۵۲، تاریخ ۲/۰۳/۱۳۹۶

اصل ۵۰ قانون اساسی درباره «حفاظت از محیط‌زیست» چه می‌گوید؟ وب سایت باشگاه خبرنگاران جوان، ۱۳۹۶/۰۷/۲۳

واقعیات پنهان هیرمند و قرارداد ۱۳۵۱، خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۵/۱۲/۱۶

دریاچه ارومیه احیا شدنی نیست/ هزینه برای احیای دریاچه ارومیه بی‌فایده است، خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۵/۰۵/۲۷

دریاچه ارومیه را نمی‌شود احیا کرد/ آب ریختن به دریاچه خیانت است، خبر آنلاین، ۹۳/۱/۸

آذربایجان بدون دریاچه ارومیه زنده نمی‌ماند / هزینه ۵ تا ۷ میلیارد دلاری احیای دریاچه، خبرگزاری دانا، <http://danakhabar.com>

دریاچه ارومیه از اغما تا رویا، خبرگزاری تسنیم، ۹۵/۰۶/۲۸

مولفان. ۱۳۹۳. تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری عمومی، انتشارات سنجش و دانش، تهران، www.sanjesh.ir

الوانی، س. م. ۱۳۹۵. تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری، انتشارات سمت، چاپ بیستم

رجانیوز، ۱۳۹۶، انتظار طولانی برای احیای گاوخونی / پیامدهای وحشتناک خشک شدن گاوخونی، شناسه خبر: ۲۷۹۵۵۴،

<http://www.rajaneews.com>

گیوریان، ح. و ربیعی مندجی، م. ر. ۱۳۹۱، تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی، تهران، نشر یکان، شابک: ۸-۲۵-۵۵۱۴-۹۶۴

خامنه‌ای، س. ع. ۱۳۹۴/۰۸/۲۶ ابلاغ سیاست‌های کلی محیط‌زیست، پایگاه اطلاع رسانی دفتر مقام معظم رهبری،

<http://www.leader.ir/fa/content/13865/leader.ir>

خامنه‌ای، س. ع. حل مشکل آلودگی هوا و ریزگردها بیشتر از تبلیغات، کار و پیگیری جدی می‌خواهد/ زمین‌خواران، بی‌اغماض مورد

تعقیب قضایی قرار گیرند، خبرگزاری فارس ۱۳۹۳/۱۲/۱۷

ثابتی. ۱۳۹۲/۰۳/۰۵. تالاب انزلی مهمترین زایشگاه ماهیان دریای خزر، خبرگزاری مهر

الوانی، م. و شریف زاده، ف. ۱۳۹۴. فرآیند خطمشی‌گذاری دولتی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی

رضوی، م. ۱۳۸۵. حلقات (۲)، ویژه‌گی‌های خمس در فقه اسلامی، سایت بینش نو، [نسخه الکترونیکی]