

نقد و بررسی چالشهای نظام حقوقی ایران در حفاظت از تالابها و ارائه الگوی مطلوب

محسن طاهری^{۱*}، پوریا بای^۲

*۱- نویسنده مسئول، عضو هیات علمی گروه حقوق، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران

ایمیل نویسنده مسیول: taheri.publiclaw@hotmail.com

۲- کارشناس ارشد حقوق عمومی

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۲/۲۰ تاریخ پذیرش: ۹۷/۱/۲۵

چکیده

روند فعلی حفاظت عمومی از محیط زیست، در ایران به شکلی است که بسیاری از منابع طبیعی با مخاطرات جدی و حتی انقراض روبرو هستند. حفظ محیط زیست و منابع طبیعی به عنوان یکی از سه رکن توسعه پایدار، نقش بنیادینی در توسعه آینده کشورها دارد؛ در این میان تالابها از جمله منابع و مواهب غنی هستند که با خطر جدی روبرو هستند. تالابها به دلیل تدارک و تنظیم آب، نقش اساسی در حفظ تنوع زیستی و اکوسیستم منطقه داشته و به لحاظ تنوع زیستی غنی تر از زمینهای مجاور بوده و دارای ارزشهای زیست محیطی و اقتصادی بسیار زیادی می باشند. با توجه به اهمیت روز افزون تالابها در حیات انسانها و خشکیدگی فراگیر و مدیریت ضعیف سالهای اخیر در کشور ما این نیاز احساس می شود تا از منظر حقوقی دلایل این امر مورد نقد و بررسی واقع شود. این نوشتار با پیروی از اهداف کنوانسیون رامسر مبنی بر حفاظت از تالابها و استفاده معقول جوامع محلی اطراف آن، در صدد است با نگاهی آسیب شناسانه قوانین و مقررات موجود در نظام حقوقی ایران را مورد نقد و ارزیابی قرار داده و ضمن بیان نواقص و کاستیهای موجود داخلی، در نهایت سعی می گردد دستاوردهای این تحقیق به عنوان الگوی مطلوب حفاظت از تالابها ارائه گردد.

کلمات کلیدی

"تالاب"، "حفاظت"، "آسیب شناسی"، "قانون"، "الگوی مطلوب"

Review the Challenges of the Legal System of Iran in Protecting Wetlands and Presenting an optimal model

Mohsen Taheri^{1*}, Pooria Bay²

^{1*}Corresponding Author: Member of Faculty of Law, Semnan Branch, Islamic Azad University, Semnan, Iran

Email Address: taheri.publiclaw@hotmail.com

²Master of Public Law

Abstract

The current process of general protection of the environment in Iran is somehow that many natural resources faces dangerous threats and even extinction. Protection of environment and natural resources, as one of three elements of sustainable development, plays a fundamental role in future developing of countries. In the meantime, wetlands are one of the richest in danger sources. Wetlands, due to their effects on preparing water, have a major role in preserving ecosystems in the region and are rich in bio-diversity from other lands from around. Whereas the increasing importance of wetlands in human life, and whereas their widespread poor management in recent years in our country, it's necessary to observe this issue legally. This essay depend on Ramsar Convention on wetland protection and sensible use of local wetlands for communities, is seeking to critically evaluate the laws and regulations in Iranian legal system with a pathetic glance and also finally, while expressing internal deficiencies, and presenting an authentic model for wetlands protection.

Keywords: "wetland", "conservation", "pathology", "law", "optimal model"

۱- مقدمه

تالابها از مهمترین اکوسیستم‌های زمین هستند و حفاظت از آنها امکان بهره برداری معقول و پایدار از آنها را فراهم می‌آورد. در طول یک قرن گذشته بیش از نیمی از تالابها در سراسر جهان از میان رفته‌اند، در حالی که وجود تالابها نقش عمده‌ای در بهبود و غنای چرخه زیستی موجودات زنده پیرامون خود و زندگی جوامع انسانی محلی داشته است (Barbier, 1997). در مقابل خشکی آنها منجر به افزایش شوره‌زار و کاهش کیفیت زیستی موجودات زنده می‌گردد.

تالابها محل سکونت موجودات زنده بیشماری از پادتن‌های میکروبی سازگار شده تا اجتماع متنوع گیاهان اند که در این چشم انداز قابلیت پیدایش دارند (Tyler, 2010). این منابع طبیعی به واسطه ارایه کالاها و خدمات مستقیم و غیرمستقیم به جامعه بشری و نیز به عنوان یک دارایی بسیار حائز اهمیت هستند. این امر باعث شده در جوامع مختلف توجه فزاینده‌ای برای احیا و نگهداری آنها صورت گیرد (منتظر و دیگران، ۱۳۹۳: ۴۲). اهمیتی ندارد که یک تالاب تا چه اندازه بزرگ یا کوچک باشد، بلکه به خاطر تأثیری که بر حیات موجودات زنده و معاش جوامع انسانی اطراف خود دارند، حفاظت از آنهاست که در این میان اهمیت به سزایی دارد (Gardner, 2011). با این وجود امروزه بنا بر دلایل گوناگونی تالابها در حال خشکیدگی و تبدیل شدن به شوره زار هستند. نظام حقوقی کشور ما تا کنون نتوانسته به شیوه مطلوبی به وضع قوانین یکپارچه و منسجم در خصوص حفاظت و بهره‌برداری از تالابها بپردازد و یا نیازی آنها را به نحو موثری تعیین کند و از این رو با بحرانهای متعددی در این خصوص مواجه است.

پرسش اصلی که این مقاله این است که نظام حقوقی ایران در زمینه حفاظت از تالابها با چه چالشهایی مواجه است و اساسا الگوی مطلوب حفاظت از تالابها چگونه است؟ مقاله حاضر با اذعان به اهمیت اکوسیستم تالابها در جوامع کنونی طرح ریزی شده است. ساماندهی این مقاله به این صورت است که در ابتدا ماهیت و اهمیت تالابها در عصر کنونی بررسی می‌شود و سپس ضمن اشاره به کنوانسیون رامسر به عنوان مهترین سند بین‌المللی در خصوص تالابها، سعی می‌گردد با نگاهی آسیب شناسانه نظام حقوق حاکم بر حفاظت از تالابها در ایران مورد تبیین و ارزیابی

واقع گردد. در نهایت سعی می‌گردد الگوی مطلوب حفاظت از تالابها با هدف دستیابی به توسعه پایدار در ایران مطرح گردد.

۲- شناخت ماهیت، جایگاه و اهمیت تالابها در عصر

کنونی

اکوسیستم یک تالاب دارای اجزاء، کارکردها و ویژگیهایی است و محققان یک تالاب را بر اساس آنها شناسایی و دسته‌بندی می‌کنند. به دلیل متنوع بودن تالابها ارائه تعریفی دقیق نیز از آنها مشکل است؛ اما شاید بتوان تعریفی که در کنوانسیون رامسر ارائه شده است را به عنوان تعریفی کامل پذیرفت (barbier, 1997). در این کنوانسیون در این خصوص آمده است: «به مناطق مرداب یا مانداب اعم از طبیعی یا مصنوعی اطلاق می‌شود که دارای آب دائمی یا موقت، دارای جریان یا ساکن هستند و می‌توانند شور، لب شور یا شیرین باشند. معمولا در مجاورت دریا هستند و عمق آنها در وضعیت جزر و مد از شش متر تجاوز نمی‌کند» (Ramsar Convention, 1971).

تالابها کالاها و خدمات زیست محیطی متعددی به بشر و همچنین به آبزیان، پرندگان و گیاهان ارائه می‌دهند و آنها را می‌توان شاهکار خلقت به حساب آورد. در مجموعه منابع طبیعی کمتر زیستگاه مهمی را می‌توان پیدا کرد که تا بدین حد در مورد آنها غفلت شده باشد و این مناطق را می‌توان از جمله نظامهای حیات بخشی به حساب آورد که مطلقا جایگزین ندارند. با وجود رشد آگاهی‌های مردم نسبت به اهمیت محیطهای طبیعی، به ویژه تالابها، اما متأسفانه هنوز درک واقعی از اهمیت، کارکرد و حساسیت این زیستگاههای حیاتی و پیچیده بسیار پایین است (امیرنژاد، ۱۳۸۹).

برخی از کارکردهای مهم تالاب شامل کنترل سیلاب، ذخیره گل و لای، کنترل فرسایش، تصفیه آب و پساب، ایجاد زیستگاه گیاهی و جانوری، ایجاد بستر تفریحی و اقتصادی و ارائه چشم‌انداز زیبای طبیعی می‌باشد. تالاب اکوسیستم بسیار پرتولیدی است که قادر به تامین غذای بسیاری از جانوران می‌باشد. همچنین در هنگام خشکسالی این اکوسیستم، پناهگاه مهمی برای حیات وحش محسوب می‌شود (Tuan, 2009). مطالعات اقتصادی حاکی از آن است که یک تالاب حدود ۱۰ برابر جنگلها و ۲۰۰ برابر زمینهای زراعی ارزش اقتصادی دارد (سلبمی ترکمانی، ۱۳۹۰).

کنوانسیون رامسر سند زیست محیطی بین‌المللی است که هدف آن حفاظت و استفاده معقول از تالاب‌های مهم جهانی از طریق اتخاذ اقدامات ملی و نیز همکاری بین‌المللی کشورهای عضو و سایر نهادهای بین‌المللی مربوطه است (Jones, 1971). طبق مواد این کنوانسیون دولتهای عضو مکلف به ایفای تعهدات زیر در قبال کنوانسیون هستند: ۱- ثبت حداقل یک سایت تالابی دارای اهمیت بین‌المللی در فهرست رامسر، مطابق با معیارهای کنوانسیون (ماده ۲). ۲- ترویج حفاظت و استفاده معقول از تالاب‌های مهم بین‌المللی و گنجاندن برنامه حفاظت از تالابها در طرحهای ملی (ماده ۳). ۳- ایجاد ذخیره گاههای طبیعی تالابی و ترویج آموزش در ارتباط با بهره‌برداری از تالابها (ماده ۴). ۴- مشاوره با دیگر دولتهای عضو کنوانسیون در خصوص اجرای کنوانسیون (ماده ۵).

به موجب ماده دوم این کنوانسیون، دولت‌ها می‌بایست تالاب‌های مهم خود را که اهمیت زیستی برای پرندگان و آبزیان دارند، ثبت بین‌المللی کنند. در این راستا، تالاب‌های مهم ایران نیز شناسایی و با درجه‌بندی اهمیت محلی، ملی و بین‌المللی در فهرست تالاب‌های این کنوانسیون ثبت شده است. لازم به ذکر است که اگرچه درج یک تالاب در فهرست رامسر به حقوق حاکمه دولتها در خصوص تالاب واقع در سرزمینشان خدشه وارد نمی‌کند، اما کنوانسیون رامسر اعمال حاکمیت دولتهای عضو بر تالاب‌های سرزمینی شان را با مسئولیت آنها به حفاظت و استفاده معقول از تالابها مرتبط می‌داند (Timoshenko, 1988). تالاب‌هایی که بنا به عوامل مختلف از جمله خطرات طبیعی یا فعالیتهای انسانی از جمله بهره‌برداری ناصحیح در معرض نابودی قرار می‌گیرند، از فهرست رامسر حذف شده و به فهرست قرمز تالابها، موسوم به فهرست مونترئو وارد می‌شوند. با ورود یک سایت به این فهرست غالباً سایر اعضای کنوانسیون رامسر برای بهبود وضع چنین تالابی اقدامات فوری انجام می‌دهند (Recommendation REC, 1990).

در خصوص اجرای مواد این کنوانسیون در ایران می‌توان به بند «ج» ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنجساله توسعه پنجم اشاره داشت که برای حل چالش آبی، بهره‌برداری کشاورزی، گردشگری و اقتصادی و شکنندگی تالابی، اختیار وضع آیین‌نامه و تشکیل کمیسیون مشترکی از ارگان‌ها را به هیأت دولت داده است. این در حالی است که این آیین‌نامه تا کنون به تصویب نرسیده است.

تخریب تالابها در دو سده اخیر روند نگران‌کننده‌ای داشته است. در آمریکا و انگلستان به ترتیب ۵۰ و ۶۰ درصد از تالاب‌های طبیعی از بین رفته و در قاره اروپا ۴۰ درصد از تالاب‌های ساحلی نابود شده است (Durgan, 1992). هرچند در مجموع اطلاعات دقیقی از روند آسیب‌های وارد بر تالاب‌های ایران در دسترس نیست، اما بررسی‌های به عمل آمده بیانگر وضعیت نابسامان پیش روی تالاب‌های ایران است. عدم وجود یک نظام حقوقی کارآمد و عدم شناخت ارزش بالقوه و نقش و اهمیت تالابها در زندگی بشر موجب شکست بسیاری از اقداماتی شده که سعی در حفاظت از تالابها دارند.

۳- نگاهی به جایگاه تالابها در کنوانسیون رامسر

تخریب تالابها در اروپا در واقع زمینه‌ساز حرکت به سمت ایجاد چارچوبی حقوقی جهت حفاظت و نجات تالابها از خطر نابودی بود که این حرکت از سال ۱۹۶۲ میلادی آغاز شد و و پس از سالها تلاش و برگزاری نشستهای مختلف نهایتاً در سال ۱۹۷۱ میلادی به نتیجه رسید و اولین کنوانسیون مدرن زیست محیطی برای حفاظت از تالابها منعقد شد.

کنوانسیون رامسر به عنوان تنها کنوانسیون جهانی پایه‌گذاری شده در ایران، قدیمی‌ترین معاهده بین‌الدولی جهانی با تاکید بر حفاظت و استفاده پایدار از طبیعت و تنها کنوانسیون بین‌المللی حفاظت از تالابهاست. گرچه نام اصلی کنوانسیون، «کنوانسیون تالابها مهم بین‌المللی به ویژه به عنوان زیستگاه پرندگان آبی» است، ولی طی گذشت سالها کنوانسیون نگرش خود را چنان گسترش داده که تمام ابعاد حفاظت و استفاده معقول و پایدار از تالابها را در برمی‌گیرد. از این رو به کنوانسیون حفاظت از تالابها یا به کنوانسیون رامسر شهرت دارد (سلیمی ترکمانی، ۱۳۹۰).

دولت ایران در مورخ ۱۳۶۴/۳/۱۴ با تصویب مجلس شورای اسلامی به طور رسمی به این کنوانسیون ملحق شد. تصویب این کنوانسیون برای دولت ایران به خاطر حفاظت و استفاده معقول از تالابها اهمیت فراوانی دارد و می‌توان با توجه به ظرفیت‌های آن از کمک‌های فنی دبیرخانه و همکاری‌های بین‌المللی استفاده نمود.

¹ Convention on Conservation of Wetlands of International Importance Especially as Waterbirds Habitat (Ramsar Convention), December 21, 1971

² Montereux Record.

برای تالابها به جهت حفاظت از اکوسیستمها و منافع آنها» (Dyson, 2003) نظریه اینکه یکی از مهمترین عوامل تهدید کننده تالابها، رعایت نکردن حقایق این تالابها به دلیل احداث سد و آببند و انحراف رودخانه و... است، لذا این موضوع باید توسط قوانین و مقررات کارآمد، لحاظ گردد.

مدیریت یکپارچه و پایدار منابع آبی نیازمند برقراری تعادل بین مصرف آب و توسعه اقتصادی در برابر حفاظت از اکوسیستمهای آبی است. بنابراین، برنامه‌های بلندمدت برای این منظور باید طراحی شود. در بند هشتم قطعنامه صادره در اجلاس هشتم کنفرانس رامسر که در شهر والنسیای اسپانیا در ۲۰۰۲ منعقد شده بود، رهنمودهایی راجع به تعیین حداقل نیاز آبی اکوسیستمهای تالابی، بسته به شرایط اقلیمی آنها مورد توجه قرار گرفته شده بود. در این قطعنامه با هدف رفع نیاز آبی تالابها و نگهداری از آنها مقرر شده بود که برنامه‌ریزی آمایشی برای مدیریت تالابها، به ویژه برای تعیین نیاز آبی تالابها انجام شود (بند ۸ ماده ۸ و بند ۱۰ ماده ۱۴)؛ کشورها موظف به همکاری جهانی و بهره‌گیری از تجارب و یافته‌های علمی یکدیگر شده اند (بند ۱۰ ماده ۱۶)؛ و آسیب‌های ناشی از دست دادن یک تالاب جبران ناپذیر شناخته شده است.

بر اساس رهنمودهای اسناد بین‌المللی هم اینک در رابطه با دریاچه ارومیه، در گام نخست راجع به تأمین نیاز آبی این تالاب مطالعاتی در حال انجام است. علاوه بر دریاچه ارومیه فعالیت‌های مشابهی نیز برای تالاب شادگان و پریشان نیز از سوی سازمان محیط زیست کشور در نظر گرفته شده است (سیاح مفصلی، ۱۳۹۳: ۸۹). در ماده دوم قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالابها نیز تعیین و تأمین نیاز آبی تالابی در سراسر کشور توسط سازمان محیط زیست و وزارت نیرو پیش بینی شده است.

در حال حاضر، در بُعد الزام قانونی در خصوص تأمین نیاز آبی (حقابه) کشور، مصوبه راهبرد توسعه بلند مدت منابع آب کشور، (مصوب ۱۳۸۲) در برخی از جنبه‌ها، با این موضوع مرتبط است. در انتهای ماده دوم این مصوبه هدف از تعیین میزان حقابه این امر ذکر شده که باید حداقل نیاز محیط‌های طبیعی آبی به صورت پایدار تأمین گردد. به هر حال، نیازهای آبی تالابها در این مصوبه، نه تعریف شده و نه به طور مستقیم به آن اشاره شده، ولی می‌شود گفت که از آنجایی که تالابها جزو منابع آبی هستند،

البته به موجب ماده ۳۸ قانون پنجساله توسعه ششم، دولت باید برنامه حفاظت، احیا، مدیریت و بهره‌برداری از تالابهای موجود را با هدف همکاری ارگان‌های متعدد اجرا نماید و پیش‌بینی شده ۲۰٪ تالابهای بحرانی کشور تا پایان سال اجرای این قانون (سال ۱۴۰۰) احیا گردند. تصویب این مواد قانونی و دیگر قوانین مانند قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالابهای کشور (مصوب ۱۳۹۶) می‌تواند گامی در راستای ایفای این تعهدات قلمداد شود.

۴- بررسی آسیب‌شناسانه جایگاه حفاظت از تالابها در نظام حقوقی ایران

در ابتدا برای تبیین بهتر مبنای الزام به حفاظت از محیط زیست در نظام حقوقی ایران اشاره به اصل ۵۰ قانون اساسی ایران خالی از فایده نیست. در این اصل آمده است: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسلهای بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این رو فعالیتهای اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است». این اصل یکی از اصول مترقی در حوزه محیط زیست تلقی شده و می‌توان محورهای زیر را در آن مورد توجه قرار داد: ۱- تجلی عزم و اراده ملی برای پاسداری از میراث طبیعی، ۲- همگانی بودن حفظ محیط زیست، ۳- تقدم حفظ محیط زیست بر توسعه اقتصادی (رضانی قوام آبادی، ۱۳۹۱). اما علی‌رغم وجود چنین اصلی در قانون اساسی، در چند دهه اخیر و با توسعه سریع و شکل‌گیری برنامه‌های متعدد توسعه در ایران، محیط زیست آنچنان که شایسته است مورد توجه قرار نگرفته است. امروزه حفاظت از محیط زیست یکی از مناسبترین معیارهای توسعه پایدار بوده و این موضوع باید در قالب الزامهای قانونی قرار گرفته و به اجرا درآید. در ادامه سعی خواهیم نمود که با نگاهی انتقادی به بررسی آسیب‌شناسانه جایگاه حفاظت از تالابها در نظام حقوقی ایران بپردازیم:

۴-۱- تأمین حقابه تالابها در حقوق ایران

تعیین و تأمین نیاز آبی تالابی از اهم توجهاتی است که نسبت به خشکیدگی تالابهای کشور مورد توجه قرار می‌گیرد. در سطح بین‌المللی اتحادیه بین‌المللی حفاظت از طبیعت (برای واژه نیاز آبی تالابها چنین تعریفی را ارائه می‌دهد: «رژیم آبی فراهم شده

¹ IUCN: International Union for Conservation of Nature

در واقع مکمل «قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالابها» خواهد بود که جنبه پی‌گیرانه علیه خاطیان را دارد.

۲-۴- حفاظت از تالابها در برابر آلودگی صنعتی و معدنی

در ماده ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳) چنین آمده است: «منظور از آلوده ساختن محیط زیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب، هوا، خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی، شیمیایی یا بیولوژیک آن را به نحوی که زیان‌آور به حال انسان و یا سایر موجودات زنده و یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد را تغییر دهد». و طبق ماده ۱۰ همین قانون اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم کند، ممنوع است.

آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (مصوب ۱۳۷۳) تمامی آب‌های داخلی و مرزی و دریایی تحت حاکمیت ایران را مدنظر قرار داده، اما در تعریف تالاب به برداشت عرفی و سنتی آن توجه داشته و مفهوم وسیع تالابها را مطابق مفهوم جهان شمول کنوانسیون رامسر لحاظ نموده است. بر طبق ماده ۲۴ قانون حفاظت از دریاها و رودخانه‌های قابل کشتی‌رانی در مقابل آلودگی مواد نفتی (مصوب ۱۳۸۹) بررسی شرایط اقلیمی و زیست‌بومی و پیشگیری از هرگونه آلودگی آبی بر عهده سازمان محیط زیست بوده و به موجب ماده ۲۱ آن مبالغ مربوط به خسارت وارد شده تحت عنوان «جبران خسارت وارده به بنادر، تأسیسات، محیط زیست دریایی و حیات آبیان» به حسابی متمرکز در خزانه‌داری کل واریز شده، آنگاه ۱۰٪ آن صرف بهسازی و بازسازی محیط زیست دریایی و سواحل خواهد شد.

بر طبق ماده ۲ آیین‌نامه «ضوابط زیست محیطی فعالیت‌های معدنی» (مصوب ۱۳۸۴) هرگونه فعالیت اکتشافی و استخراج از معادن در اطراف مناطق چهارگانه حیات وحش ممنوع اعلام شده است. همچنین ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنجساله توسعه (مصوب ۱۳۸۹) هرگونه بهره‌برداری جدید صنعتی و معدنی را در اطراف تالابها به منظور توسعه پایدار ممنوع اعلام شده است. در این راستا اجرای بند الف ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه مبنی بر مدیریت جامع پسماندهای شهرهای ساحلی در حوزه تالابهای داخلی از جمله اقداماتی است که می‌تواند به وضعیت آلاینده‌ها و زباله‌های وارد شده به تالاب مدنظر قرار گیرد.

راهبردهای مدیریت آب در تأمین نیاز آبی آنها در بلندمدت مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

از دیگر مبانی قانونی تأمین نیاز آبی تالابها می‌توان به سری قوانین پنج ساله توسعه چهارم (در بند الف از ماده ۱۶)، پنجم (در ماده ۱۸۴) و ششم (در ماده ۳۸ از بخش ۹ و گزاره ۳ و تبصره مربوطه از بند "ب" ماده ۶) اشاره کرد. در این قوانین راجع به محدودیت‌ها و توزیع زمانی - مکانی و نیاز به توسعه در آمایش سرزمینی در سطح کشور در حوضه آبریز در تالابها تأکید شده است تا هدف تأمین نیاز آبی در کشور ملحوظ شده باشد.

به صورت تلویحی درباره توان طبیعی و اکولوژیک تالابها در بند «د» ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه اشاره شده که با توجه به شکننده بودن تالابهای کشور و چالش تخصیص منابع آب، دولت با ساماندهی سازمان‌های موجود در بخش آب، کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و گردشگری نسبت به اعمال مدیریت یکپارچه با مشارکت بهره‌برداران دشت حول تالاب اقدام نماید.

از طرفی، طرح «نجات و احیای دریاچه‌ها و تالابهای کشور» به صورت ماده واحده ای یک شوری در ۱۳۸۹ تقدیم مجلس گشت اما تا کنون تصویب نشده است. هرچند طرح ویا لایحه هیچ خاصیت هنجاری ندارند، اما آگاهی در خصوص آنچه بالقوه خصلت هنجارساز است، متوجه می‌سازد که دولت جمهوری اسلامی ایران برای برون رفت از مشکلات گریبان‌گیر موجود، در کنار نقاط قوت و ضعف طرح‌ها و لوايح، در برابر تالابها به دنبال یک راهکار است. در این طرح به دولت فرصت ۳ ماهه برای تهیه فهرست تالابهای در خطر داده شده که حداکثر در ۳ سال از آغاز عملیات احیای آنها باید به نتایج برسد. تأمین حقایق تالابها توسط سازمان محیط زیست (تبصره ۲)، احیای فضای سبز پیرامون آنها (تبصره ۳)، تثبیت خاک اطراف تالاب (تبصره ۴)، ثبت کلیه تالابهای ایران در فهرست کنوانسیون رامسر (تبصره ۵) در این طرح مورد اشاره واقع شده است.

پیش‌بینی‌های این طرح بیشتر شامل حال تالابهایی است که پابرجا هستند و اقدامات آن برای تالابهایی که وضعیت وخیم دارند مطلوب به نظر نمی‌رسد. البته در این طرح به صراحت راجع به علت‌یابی در خصوص خشکی تالابهای کشور سخنی به میان نیامده است اما با توجه به جنبه پیشگیرانه آن، در صورت تصویب

۳-۴- حفاظت از تالابها در برابر فعالیت‌های

اقتصادی

طبق ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، دولت مکلف شده به دلیل شکننده بودن محیط زیست تالابی و فعالیت‌های اقتصادی و تنوع زیستی آنها با ساماندهی مجدد ارگان‌های جهاد کشاورزی، گردشگری، محیط زیست و منابع طبیعی کشور و با مشارکت ذی‌مدخلان به اعمال مدیریت یکپارچه دست پیدا کند.

در ماده ۱ آیین‌نامه بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) تعریف واژگان نهر، رودخانه، مرداب و باتلاق با تعریف کنوانسیون بین‌المللی رامسر تطبیق ندارد. در ماده ۷ این آیین‌نامه نیز، اگر برای دیگر بهره‌برداران از آب ایجاد مزاحمت نکند، کشت موقت و برداشت آب از رودخانه‌ها، انهار و مرداب‌ها مجاز قلمداد شده است. این ماده به صراحت در حال نقض کردن حقوق محیط زیستی و حقوق نسل‌های آینده می‌باشد. همچنین، طبق ماده ۹ آن در صورت تصرف محدوده برکه‌ها، رودخانه‌ها و انهار توسط اشخاص، آنگاه وزارت نیرو برای تعیین حریم آنها اقدام خواهد کرد، این در حالی است که به ضابطه و معیاری برای این امر اشاره نداشته است و تعیین حریم رودخانه‌ها و برکه‌ها پس از تصرف آنها توسط اشخاص عملی لغو و بیهوده خواهد بود. نواقص موجود در این آیین‌نامه موجبات سهل‌انگاری در بخش‌های متعدد به ویژه کشاورزی و یا ساخت و سازهای غیرمجاز و بی‌رویه می‌گردد. البته با توجه به جایگاه محیط زیستی شمال ایران به نظر می‌رسد در خصوص معضل پساب‌های کشاورزی که به تالاب سرریز می‌شوند و از میان بردن پوشش گیاهی و شکار افراطی پرندگان مقررات مناسبی در این خصوص بایستی وضع بشود.

۴-۴- گردشگری پیرامون تالابها

گردشگری در پیرامون تالابها با توجه به وجود تنوع و جاذبه‌های زیستی و همچنین چشم‌اندازهای خاص خود در سراسر دنیا حائز اهمیت بوده و مناطق ساحلی و تالابی بیشترین مقصد گردشگران را به خودشان اختصاص داده‌اند. با توجه به سهم بالای گردشگری در سراسر دنیا و بهره‌اندک ایرانیان از این حرفه با برنامه‌ریزی و مدیریت کارا و بهینه می‌توان از صنعت اکوتوریسم (گردشگری در طبیعت) به نفع اقتصاد جوامع محلی بهره‌جست (مسعودی و دیگران، ۱۳۹۴). البته قانونی که مختص گردشگری در طبیعت و

مناطق حفاظت شده باشد در ایران موجود نیست؛ از این رو بر اساس اهداف و اصول کلی مستفاد از کنوانسیون رامسر و تهران مانند حفاظت از تالابها در برابر تخریب و آلودگی و توسعه پایدار آنها به راهکاری برای ایجاد گردشگری پایدار در منطقه می‌توان رسید.

البته به صورت کلی در خصوص بهره‌برداری عادلانه از تالابها می‌توان به اصل ۴۸ قانون اساسی نیز اشاره کرد که به عنوان یک اصلی کلی تأکید بر بهره‌برداری عادلانه از منابع طبیعی می‌کند. در این اصل راجع به بهره‌برداری از منابع طبیعی و توزیع عادلانه ثروت و رفع تبعیض میان آنها سخن به میان آمده، به طوری که هر منطقه به فراخور نیازها و استعداد خود رشد داشته باشد. ماده واحده قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (مصوب ۱۳۸۰)، دولت را موظف به تهیه طرح آمایش سرزمینی و اقدامات قانونی آن از آغاز سال ۱۳۸۳ کرده است. هیأت وزیران در این سال آیین‌نامه ضوابط ملی آمایش سرزمینی را به تصویب رسانید. این قانون و آیین‌نامه بنا به دلایلی از جمله نبود بستر مناسب و نظام منطقه‌گرایی و تمرکززدایی مناسب در کشور چندان موفق عمل ننموده است.

در این راستا، طبق این اصل هر منطقه تالابی که مستعد گردشگری در طبیعت (اکوتوریسم) باشد، متناسب با استعدادهای خودش امکان برقراری گردشگری در طبیعت را دارد. درآمد حاصل از این صنعت برای رشد همان منطقه و همچنین کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی مردم این منطقه باید صرف شود. اصل ۵۰ و ۴۸ با اهداف کنوانسیون رامسر مبنی بر حفاظت از تالابها و قرار دادن آنها به عنوان وسیله توسعه پایدار همسو به نظر می‌رسد. البته بند «ب» ماده ۱۰۰ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) تدوین برنامه گردشگری متناسب با اقلیم‌های گوناگون در ایران را مقرر کرده است. به هر حال در یک نظرسنجی که توسط مرکز اکوتوریسم و توسعه پایدار انجام شده، نشان می‌دهد که بیشتر گردشگران بین‌المللی به مسائل اجتماعی، فرهنگی، و محیط زیستی مرتبط با مقاصد گردشگری علاقه دارند و هتل‌هایی را پسند می‌کنند که متعهد به پاسداری از فرهنگ بومی و محیط زیست، از جمله حفاظت از پوشش گیاهی و جانوری همان محل هستند (Moore, 2006).

¹ CESD: Centre of Ecotourism & Sustainable Development

۵-۴- حمایت از پوشش گیاهی و جانوری تالابها

در مناطق تالابی حفاظت شده آیین‌نامه قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در ماده ۱۱ خود از میان بردن هرگونه رستنی‌ها را به هر شیوه از جمله قطع اشجار، کندن بوته‌ها یا زغال‌گیری ممنوع اعلام کرده و تعلق احشام را تحت ضوابط سازمان محیط زیست و جنگل‌ها و مراتع دانسته است.

در ماده ۱۲ قانون شکار و صید (مصوب ۱۳۴۶)، عدم تحصیل پروانه صید و شکار و یا شکار جانورانی که در فهرست ممنوعه قرار دارند و تخریب چشمه‌ها و آتش سوزی در محدوده مناطق حفاظت شده و پناهگاه‌های حیات وحش را با ضمانت اجرای حبس ۳ ماهه تا ۳ ساله و جریمه نقدی جرم انگاری نموده است. به نظر می‌رسد با توجه به تهدیدهای جدی که پوشش گیاهی و جانوری ایران و منطقه را در خطر قرار داده است، ضمانت اجراها موثرتر و ممنوعیت‌های از میان بردن گیاهان و جانوران بومی باید سخت‌گیرانه‌تر اعمال گردد.

البته با توجه به آسیب‌های ناشناخته‌ای که گونه‌های گیاهی و جانوری غیربومی ممکن است به یک منطقه وارد سازند، در ماده سوم قانون «حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» ورود گونه‌های غیربومی، اعم از جانوران و گیاهان، به محوطه اکوسیستم تالابها ممنوع اعلام شده است. ورود گونه‌های غیربومی گیاهی و جانوری می‌تواند منجر به آسیب‌رسانی به گونه‌های بومی از طریق انتشار بیماری‌های ناشناخته و جدید شده و یا زنجیره غذایی و اکوسیستم منطقه را تهدید کند (White, 1995). از این رو با وجود قطعیت علمی و بنا بر اصل احتیاط این ممنوعیت‌ها توجیه‌پذیر به نظر می‌رسد.

به طور کلی، با مدیریت محلی منابع آبی می‌توان با هزینه کمتر و به طور طبیعی کیفیت منابع آبی را به کمک رویکرد زیست‌بومی پاکسازی کرد. در پاکسازی هم منابع سطحی و هم زیرزمینی در کنار یکدیگر باید لحاظ شوند. آب‌های محلی چون طیف وسیعی از گونه‌های حیاتی را خدمات می‌رسانند، نابودی آنها سبب نابودی معاش بومیان و بهبودشان باعث رونق اقتصادی مردم می‌شود (جعفری و دیگران، ۱۳۸۶). با مقابله با ایجاد تغییرات در حوزه آبخیز تالابها نظیر ساماندهی کشاورزی و چرای دام جوامع محلی، جلوگیری از برداشت شن و ماسه اطراف تالاب، مقابله با برقراری ممنوعیت شکار و صید در تالابها و با توجه به شکنندگی آنها می‌توان به حفظ تالاب و زنجیره غذایی آن کمک کرد (عادلی، ۱۳۹۲).

البته در مدیریت محیط زیستی تالابها راهکارهای کلی پیشنهاد شده که می‌توان با کمک از خود طبیعت به پاکسازی آن پرداخت؛ برای نمونه: غرس گیاهان چوبی مانند توسکا در اطراف لب رودخانه‌های منتهی به تالاب؛ کاشتن گیاهان مرتعی به منظور جلوگیری از رسوبات؛ کشت گیاهانی در ورودی مصب رودخانه‌ها به منظور جذب سموم؛ عدم احداث جاده‌های بزرگ و پرتدد در حاشیه تالاب برای جلوگیری از نفوذ سولفور به آب و خاک منطقه و... اشاره کرد (Maute, 2015).

۶-۴- تملک و فعالیت‌های عمرانی حریم تالابها

قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴) بهره‌برداری، ساخت و ساز و تملک در حریم تالابها در حریم مستحدثات (محدوده جزر و مد) در دریاها و تالابها را ممنوع اعلام کرده است و تعیین حریم اراضی مستحدث بر عهده وزارت کشور قرار داده شده. به نظر می‌رسد امروزه ایجاد چنین محدودیتی برای جلوگیری از ساخت و سازهای مخرب سواحل و تالابها چندان کارا نباشد و در عمل امکان وسیعی برای تملک، بهره‌برداری و ایجاد اعیان (باغی، اسکله و سکونتگاه) وجود دارد.

برای مناطق محیط زیستی حساس و توریستی، قانون و مقررات خاصی در خصوص وضعیت اقامتگاه‌ها و امکانات گردشگری وجود ندارد. با این حال، قانون اراضی مستحدث و ساحلی اعلام داشته که تصویب عرض حریم و حدود اراضی تالابها بر عهده وزارت کشور است. هرگونه احداثات ساختمانی و اعیان (خواه برای سکونت یا کشاورزی) بر این اساس، علاوه بر وزارت‌های مذکور، نیازمند اخذ پروانه از وزارت کشاورزی بوده و اسکله‌های تفریحی نیز اجازه وزارت کشاورزی را می‌طلبند. طبق ماده ۲ حریم پیش بینی شده در این قانون ۶۰ متر از آخرین نقطه پیشرفتگی آب در سواحل حاشیه دریای خزر است. این قانون از نقاط آبی و تالابی صحبت می‌کند که بزرگترین عامل جذب گردشگر است، حال آن که تمایزی میان نهادهای گردشگری- تفریحی و خانه‌های مسکونی شهروندان قائل نشده است و تنها به ذکر عرض حریم از نوع اعیان و ارجاع به کسب اجازه‌نامه از وزارت کشاورزی بسنده نموده است.

۵- مسئولیت آسیب‌زندگان به تالابها در قوانین

ایران

یکی از روش‌های حفاظت از تالابها و جلوگیری از تخریب آنها تعیین مسئولیت شخص متخلف و برخورد قانونی متناسب در این

جرم انگاری کرده و بیشتر شامل تدابیری است که پس از آسیب دیدن تالاب اجرایی می‌شوند. در این خصوص با اخذ جریمه از تخریب کنندگان محیط زیست منطقه و وضع مالیات سبز می‌توان ضمانت اجرای مناسبی برای صنایع، کشاورزان و جوامع محلی برای بهبود وضعیت خودشان در برابر آلوده ساختن تالاب به ارمغان آورد. با وضع مالیات سبز صاحبان آلاینده‌های صنعتی و کشاورزی برای کاستن از بار مالیاتی خویش ملزم به استفاده از ابزارهای استاندارد و کاهش آلودگی خواهند شد (جعفری و دیگران، ۱۳۸۶).

نوع سوم مسئولیت، مسئولیت کارمندان دولتی در برابر تخلف از مقررات اداری مرتبط با مدیریت و حفاظت از مناطق تالابی مانند صدور مجوز بدون رعایت ملاحظات محیط زیستی به جهت احداث صنایع در این منطقه است، که در این صورت طبق ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت با مجازات‌هایی نظیر اخطار، توبیخ، تنزل مقام و... مواجه خواهند شد.

۶- بررسی نهادهای متصدی کیفیت منابع آبی ایران

دستگاه‌های اجرایی حامی کیفیت منابع آبی در مرتبه اول سازمان محیط زیست بوده و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز بر اساس ماده ۳ و تبصره ۴ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب، موظف به اقدامات موثر برای حفاظت کیفی از منابع آب است. سازمان حفاظت از محیط زیست بنا بر ماده ۴۶ قانون توزیع عادلانه آب و ماده ۳ و ۴ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب وظیفه ممانعت، پیشگیری و جلوگیری از آلودگی منابع آب و پایش کیفیت آن را بر عهده دارد.

به موجب آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (اصلاحی سال ۱۳۷۳) سازمان محیط زیست به منظور پیشگیری از آلودگی امکان‌تنبیه مسئولین آلوده کننده به رفع آلودگی را خواهد داشت (ماده ۲۰). این سازمان مکلف به آزمایش منابع آبی داخلی و غیرمرزی کشور (ماده ۷) و اعلام مسئولان آلوده کننده به دادستان آن منطقه خواهد بود (ماده ۱۰). در ماده ۱۲ قانون شکار و صید آلوده ساختن تالاب‌های حفاظت شده به موادی که باعث آلودگی آب و مرگ آبزیان آن شود، جرم انگاری شده است. به هر روی، در این باب نهادهای متصدی به منظور بررسی احتمالات زیست شناختی در سطح هر تالابی پایش مستمر آنها را باید مدنظر قرار دهند (رضانی قوام آبادی، ۱۳۹۱).

زمینه است، که در این خصوص حسب مورد می‌توان سه نوع مسئولیت را در نظر گرفت. مورد اول مسئولیت مدنی و جبران خسارت مالی وارده توسط اشخاص تخریب‌کننده و نهادهای آلاینده تالاب‌ها است. نوع دوم مسئولیت کیفری بوده که دادگاه پس از پی‌گیری سازمان محیط زیست و یا سازمان‌های مردم نهاد و اثبات مدعی، امکان جریمه مضاعف اشخاص وارد کننده آلودگی و سموم را به سبب تخریب تالاب دارد (نظریه مسئولیت بر اساس تقصیر مستقیم شخص). به نظر می‌رسد قانونگذار نیز در قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها (مصوب ۱۳۹۶) به این نظریه قائل باشد. این درحالی است که گاه اثبات عامل وارد کننده آلودگی دشوار است، پس هر شخصی که از محیط نفع ببرد مسئولیت جبران خسارت را نیز دارد (نظریه مسئولیت بر اساس ریسک). البته در مناطقی که آلاینده‌های متعدد دارند، به دلیل دشواری در تعیین مسئول به نظر می‌رسد جبران خسارت میان آلاینده‌گان آن محیط باید تقسیم شود (مشهدی، ۱۳۹۰).

ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه در زمینه موضوع مورد بحث، به عوارض آلاینده‌گی واحدهای تولیدی اشاره دارد. این ماده در خصوص واحدهای صنعتی بزرگ (با بیش از ۵۰ نفر کارگر) می‌باشد و آلودگی ناشی از فعالیت‌های کشاورزی و گردشگری را در بر ندارد. بر اساس ماده اول قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌ها، سازمان محیط زیست کشور مرجع تشخیص تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب‌ها خواهد بود و حق اقامه دعوا علیه خاطیان را خواهد داشت. در ماده ۴ این قانون اشخاص حقیقی و حقوقی متخلف مکلف شدند تا در صورت اقامه دعوا توسط سازمان محیط زیست، علاوه بر جبران خسارت، بر حسب تشخیص مراجع قضایی مبلغی به میزان ۶ تا ۸ برابر جریمه معین شده پرداخت کنند. درآمد ناشی از اجرای وصول جرایم و خسارات به حساب خزانه‌داری ریخته شده و در قانون بودجه هر سال ردیفی جداگانه خواهد داشت تا ۱۰۰٪ این مبلغ صرف جبران خسارات وارده، احیا و حفاظت از تالاب‌ها گردد. مرجع قضایی صالح در این ماده مشخص نشده است، هرچند به نظر می‌رسد که دادگاه عمومی محل وقوع تخلف است.

نقص دیگر این ماده به ننگنجاندن سازمان‌های مردم نهاد در کنار سازمان محیط زیست برای اقامه دعوا علیه خاطیان برمی‌گردد، هرچند ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری، این حق را برای سازمان‌های مردم نهاد به رسمیت شناخته است؛ با این وجود، این قانون برای اولین بار در حقوق ایران صورت تخریب تالاب‌ها را

است. نبود اطلاعات کافی باعث شده که عملکرد اکولوژیکی، ارزش اقتصادی، اهمیت تالابها به درستی نشان داده نشود. اگر افراد در درون خود وظیفه اخلاقی و وجدانی برای حفظ محیط زیست را احساس نمایند، مقدمات اولیه مشارکت آنها در برنامه‌های زیست محیطی فراهم می‌شود (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۲). بنابراین از جمله روشهای بلندمدت محافظت از تالابها، ارتقای سطح فرهنگی جامعه است که این مهم در سایه بالا بردن آگاهی عمومی نسبت به اهمیت تالابها محقق خواهد شد.

۳- مطالعات نشان می‌دهند که بسیاری از چالشهای زیست محیطی امروزه نتیجه رفتارهای ناسازگار و الگوی زیست ناپایدار انسان است. علل از بین رفتن اکوسیستم تالاب نیز خارج از این حیطه نیست. الگوی رفتاری و شیوه زیست نامناسب ساکنان حاشیه تالابها در بخشهای اکولوژیک، اجتماعی و اقتصادی، وضعیت نسبتاً ناپایداری را برای تالابها به وجود آورده است. در اکثر تالابهای ایران، زیست جوامع روستایی حاشیه تالابها عمدتاً ناپایدار است و از این رو ادامه حیات پایدار آنها مستلزم تجدیدنظر در فرضیاتی است که مدل رایج برنامه‌ریزی روستایی و توسعه جوامع محلی پیرامون بر پایه آن قرار گرفته‌اند (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۹۵).

۴- ایجاد تعادل میان حقوق محیط زیست و توسعه اقتصادی مطلوب‌ترین شیوه برای حفاظت از تالابها می‌باشد. توسعه اقتصادی این مناطق نباید منجر به توسعه ناپایدار شود. با توجه به ارزش بالای اقتصادی تالابها، تصویب قوانین سخت‌گیرانه جهت جلوگیری از تغییر کاربری اراضی تالابها توصیه می‌شود. همچنین ایران باید قوانین اقتصادی و زیست محیطی خود را بازنگری اساسی کند و عوامل منجر به استفاده غیرمعمول از تالابها را رفع کند. سیستمهای ارزیابی زیست محیطی و نظارتی در ایران باید ارتقا یابند و باید هماهنگی کامل میان ارگانهای متولی امر حفاظت از محیط زیست و سازمان های متولی امر توسعه اقتصادی وجود داشته باشد.

۵- مشارکت مردم در هر پروژه‌ای ضامن اجرا و پایداری آن پروژه است و این مساله در حفاظت از منابع طبیعی اهمیت بیشتری دارد. بنابراین باید بر نقش مردم در تصمیم گیری، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزشیابی هر برنامه حفاظتی اذعان کنیم. بنابراین نظام مدیریتی مناسب برای حفاظت از تالابها مدیریتی مبتنی بر جوامع محلی است که در آن مردم و گروههای غیردولتی داوطلب نقش اساسی را ایفا می‌کنند. تصمیم گیری و برنامه‌ریزی از بالا به پایین

در این میان تشکیل کارگروه‌های بین استانی نیز بسیار می‌توانند مفید واقع گردند. از آنجایی که همکاری‌های بین استانی یک سازوکار حقوقی لازم دارد و این سازوکار در حقوق اداری ما توسط «آیین‌نامه شورای برنامه‌ریزی استان و کارگروه تخصصی» (مصوب ۱۳۸۴) تدبیر شده، لذا به موجب این آیین‌نامه دو کارگروه تخصصی «آب، کشاورزی و منابع طبیعی» و «آمایش و محیط زیست» پیش‌بینی شده است. بر اساس این امکان حقوقی کارگروه‌های مشترک بین استانی نظیر کارگروه حفاظت از دریاچه ارومیه و کمیته نجات خلیج گرگان، تشکیل شده است.

۷- ارائه الگوی مطلوب حفاظت از تالابها

با توجه به تجاری که در حقوق دیگر دولت‌ها و نهادهای بین-المللی در زمینه حفاظت و بهره‌برداری معقول نسبت به تالابها لحاظ شده و همچنین اقدامات مدیریتی که بر اساس قوانین و مقررات داخلی کشورمان تاکنون صورت گرفته است، می‌توان در مجموع نکات ذیل را به عنوان دستاوردهای حقوقی مورد نیاز برای الگوی مطلوب حفاظت از تالابها مورد توجه قرار داد:

۱- بحث از حفاظت از محیط زیست به طور عام و حفاظت از تالابها به طور خاص جز از روزنه همکاری بین‌المللی نمی‌تواند به نحو شایسته و مطلوبی محقق شود. ایران به عنوان یکی از اعضای متعهد کنوانسیون رامسر باید تعهدات خود را در قالب کنوانسیون ایفا کند و در جهت نیل به هدف نهایی کنوانسیون یعنی توسعه پایدار، تلاشهای لازم را به عمل آورد. دولت ایران موظف است تا با برقراری ارتباط و همکاری با کشورهای توسعه‌یافته و گرفتن مساعدتهای فنی و نیز گسترش همکاری‌های منطقه‌ای زمینه احیای تالابها را فراهم سازد. همچنین نهادهای مالی و پولی بین‌المللی مثل گروه بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی، صندوق برنامه عمران ملل متحد و... می‌توانند در تامین اعتبار مالی برای حل معضلات زیست محیطی تالابها، ایران را مورد حمایت مالی واقع سازند. مستقیم‌ترین منبع در این خصوص صندوق حفاظت از تالابها است که در سال ۱۹۹۰ توسط کنفرانس دولتهای عضو کنوانسیون رامسر به منظور کمک به کشورهای در حال توسعه ایجاد شده است.

۲- با اندک تاملی در بحرانهای مختلف زیست محیطی که بشر پشت سر نهاده است، در می‌یابیم که آموزش همواره کارآمدترین ابزار برای به زانو در آوردن مشکلات و چالشهای پیش‌روی انسان می‌باشد. یکی از اصلی‌ترین علل تخریب و آلودگی محیط زیست عدم آگاهی مردم و مسئولین نسبت به مسائل زیست محیطی

در تدوین پروژه‌های حفاظت از منابع طبیعی و عدم توجه به نیازها و توانمندیهای مردم شیوه مناسبی برای حفاظت پایدار از این منابع نخواهد بود.

۶- سمنها و سازمانهای مردم‌نهاد یکی از عناصر اصلی جامعه مدنی ملی و بین‌المللی هستند و از جمله زیرساختهای اجتماعی برای ایجاد توسعه پایدار در هر جامعه‌ای می‌باشند. این نهادها به مثابه گروههای فشاری هستند که در چارچوب اساسنامه خود تلاش می‌کنند تا اهداف مورد نظر را تحقق بخشند. این نهادها از طریق اطلاع رسانی، ارشاد و اشاعه شیوه‌های پایدار در حفاظت از تالابها، سامان‌دهی مشارکتهای مردمی و گسترش هماهنگی بین بخشهای دولتی و مردمی، برگزاری کارگاههای آموزشی و سمینارهای علمی و فرهنگ سازی، می‌توانند نقش بسزایی در حفاظت از تالابها داشته باشند. از جمله ویژگیهای این نهادها عدم وابستگی تصمیمات آنها به یک فرد یا گروه خاص است و این دقیقاً چیزی است که برنامه‌های حفاظت از محیط زیست طلب می‌کند. البته موفقیت این سازمانها در گرو تعامل و همکاری بخش دولتی می‌باشد و مطلوب است که در این خصوص ارگانهای دولتی ذیربط مساعدت لازم را داشته باشند.

۷- قابلیت دادخواهی یکی از پرسشهای مهم در مورد حق بر محیط زیست و جبران خسارتهای وارده است. حق دسترسی به مراجع دادگستری برای سازمانهای غیردولتی و مردم‌نهاد یکی از معیارهایی است که با توجه به آن می‌توان به نحو مطلوبی از حقوق محیط زیست به صورت عام و حقوق تالابها به صورت خاص، حمایت کرد. در آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی، به طور مستقیم به این مهم پرداخته شده است. مطابق ماده ۱۶ این آیین‌نامه این نهادها حق دارند در موضوع فعالیتهای خود برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا کنند. اما نکته قابل توجه این است که این حقوق و تکالیف در آیین‌نامه مورد شناسایی واقع شده است و ضمانت اجرای لازمی مثل قانون ندارد. بنابراین مطلوب است قانونگذار جهت تحقق مناسبتر اصل پنجاهم قانون اساسی مقدمات مشارکت فعالانه این سازمانها را در مرحله داری فراهم کند. همچنین تدوین سازوکارهای لازم و موثر برای اجرا و نظارت بر اصل ۵۰ قانون اساسی در قوانین عادی می‌تواند نقش بسزایی در حفاظت از تالابها داشته باشد، امری که هیچ یک از قوانین عادی به آن اشاره نداشته‌اند.

۸- قوه قضائیه می‌تواند با آموزش و تربیت قضات متخصص در حوزه جرایم زیست محیطی یا ایجاد شعب اختصاصی در محاکم عمومی نقش بسزایی در تحقق قضائی حقوق محیط زیست داشته باشد. همچنین نقش دیوان عدالت اداری نیز در ابطال بخشنامه‌های مخالف حقوق نسلهای آینده می‌تواند اهمیت بسزایی در این زمینه داشته باشد، چنانکه این موضوع در برخی از آرای صادره از دیوان مشهود است.

۹- بحث دیگر در خصوص متولی امر محیط زیست در ایران است. سازمان حفاظت از محیط زیست در قالب یک سازمان مستقل اجرایی اداره می‌شود و بهتر است به یک وزارتخانه مستقل تبدیل شود تا هم رئیس این سازمان در مقابل مجلس پاسخگو باشد و همچنین با این تغییر ساختار حفاظت از محیط زیست در دستور کار تمامی وزارتخانه‌های دولت قرار گرفته و حمایت موثرتری از آن به عمل آید. زیرا بحث حفاظت از محیط زیست امری فرابخشی است و نیازمند اتحاد و انسجام کلیه نهادهای دولتی و غیردولتی دارد.

۸- نتیجه‌گیری

روند فعلی حفاظت از محیط زیست به صورت عام، در ایران به شکلی است که بسیاری از منابع طبیعی با مخاطرات جدی و حتی انقراض روبرو هستند. چنانکه در چند دهه اخیر اقدامات پیشگیرانه‌ای که بتواند این روند را تغییر دهد، صورت نگرفته است. حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی به عنوان یکی از سه رکن توسعه پایدار، نقش بنیادینی در توسعه آینده کشور ما دارد. در این میان تالابها از جمله منابع و مواهب غنی هستند که با خطر جدی روبرو هستند. شاید یکی از مهمترین دلایل این عدم توجه، نبود درک کافی بین سیاستگذاران از ارزش این ثروتهای طبیعی می‌باشد.

همانطور که بررسی شد، در نظام حقوقی ایران متاسفانه مجموعه قوانین جامع و منسجم برای حفاظت همه‌جانبه از تالابها وجود ندارد و قوانین و آیین‌نامه‌های موجود از پراکندگی زیادی در این خصوص رنج می‌برند. همچنین با وجود کنوانسیون‌های بین‌المللی متعدد و الحاق دولت ایران به آنها و تصویب مقررات لازم در راستای اهداف این کنوانسیونها اما همچنان کاستی‌ها و نواقصی در مقررات موجود، مشاهده می‌شود.

در این مقاله سعی شد با نگاهی آسیب‌شناسانه مجموعه قوانین موجود در این خصوص مورد نقد و بررسی قرار گیرد. در نهایت باید اذعان نمود که مسئولیت حفاظت مطلوب و معقول از تالابها بر عهده همه است و نیاز به عزم و اراده جدی و ملی داشته و از عهده یک نهاد یا سازمان خارج می‌باشد و کلیه نهادهای و ارگانهای ذیربط ملی و محلی و مردمی باید در این راستا هماهنگ و یک‌صدا عمل کنند. در این راه، نیاز است تا حقایق تالاب‌های کشور تعیین و تأمین شود؛ آلاینده‌های زراعی، صنعتی و معدنی کنترل و مهار گردد و با توجه به فرهنگسازی حفاظت از محیط زیست در کشور، فعالیت‌های اقتصادی، به صورت پایدار رونق بیابد. همچنین پوشش گیاهی و جانوری طبیعی و بومی تالابی باید به کمک قوانین و مقررات حفاظت گردد و در برابر هرگونه فعالیت‌های عمرانی، تفریحی، اقتصادی و شکار پیرامون تالاب‌ها از کارآمدی لازم برخوردار باشند. در انتها لازم به ذکر است که هر چند در قوانین و مقررات موجود مسئولیت آسیب‌زندگان به اکوسیستم تالابی در ابعاد مدنی، کیفی و اداری لحاظ شده است اما باید تناسب میان تخریبها و آسیبهای صورت و ضمانت اجراهای موجود متناسب باشد تا به نحو جامع‌تری از تخریب هر چه بیشتر تالابها پیشگیری به عمل آید.

منابع

۱. امیر نژاد، ح و رفیعی، ح و اتقایی، م، ۱۳۸۹، برآورد ارزش حفاظتی منابع محیطی (مطالعه موردی تالاب بین المللی میانکاله)، محیط شناسی، ۱۳۸۹، دوره سی و ششم، شماره ۵۳.
۲. جعفری، ح و کریمی، س و مداح، ف، ۱۳۸۶، محدوده یابی سپر محافظتی با تجزیه و تحلیل مشخصه‌های آلاینده به کمک GIS و RS در تالاب میانکاله، محیط شناسی، سال ۳۳، شماره ۴۴.
۳. رکن‌الدین افتخاری، ع و وزین، ن و پورطاهری، م و دانه کار، ا، ۱۳۹۵، الگوی اکوویلیج برای زیست پایدار در روستاهای حاشیه اکوسیستم تالاب (مطالعه موردی تالاب میانکاله و لپوی زاغمرز)، پژوهش‌های روستایی، دوره ۷، شماره ۱.
۴. رضانی قوام آبادی، م، ۱۳۹۱، بررسی راهبردی آموزش محیط زیست در ایران: ضرورت‌ها و تنگناها، راهبرد، شماره ۶۵ سال بیست و یکم.
۵. رضانی قوام آبادی، م و سنایی‌پور، س، ۱۳۹۲، بررسی حقوقی پایبندی ایران به تعهد استفاده معقول از دریاچه ارومیه با تأکید بر کنوانسیون رامسر، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۱۰.
۶. سلیمی ترکمانی، ح، ۱۳۹۰، بررسی مشکل زیست محیطی دریاچه ارومیه از منظر حقوق بین الملل محیط زیست، راهبرد، شماره ۵۸، سال بیستم.
۷. سیاح مفضل، ا، ۱۳۹۳، بسته‌انباری بکارگیری رویکرد زیست بومی در مدیریت جامع تالاب‌ها، دفتر طرح حفاظت از تالاب‌های ایران، سازمان محیط زیست کشور، تهران.
۸. عادل، ا، ۱۳۹۲، راهبردهای حفاظت تالاب حفاظت شده میانکاله، مجله حفاظت و بهره‌برداری منابع طبیعی، جلد اول، شماره اول.
۹. مسعودی، م و ماهینی، ع و محمدزاده، م و میرکریمی، ح، ۱۳۹۴، ارزیابی شرایط آسایش اقلیمی پناهگاه حیات وحش میانکاله برای توسعه گردشگری طبیعت، مجله محیط زیست (منابع طبیعی ایران)، دوره ۶۸، شماره ۴.
۱۰. مشهدی، ع، ۱۳۹۰، مسئولیت مدنی ناشی از آلودگی هوا، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۲۵.
۱۱. منتظر، ح و منصوری، ا و قربان نژاد، ب، ۱۳۹۳، ارزش‌گذاری خدمات استفاده‌ای تالاب شادگان، اقتصاد مقداری، دوره یازدهم، شماره ۱.
12. Barbier, E, Acreman, M, and Knowler, D, (1997), Economic valuation of Wetlands a guide for policy makers and planner Convention Bureau, Gland, Switzerland.
13. Durgan, P, J, (1992), Wetland management: a critical issue for conservation in Africa, Wetland Conservation Conference for Southern Africa, IUCN, Gland, Chabwela.
14. Dyson, M & Ger B & John S (2003), Flow: Cambridge University Press, UK and WWF Press. Gland Switzerland.
15. Gardner, R (2011), Lawyers, Swamps and Money, Island Press: Washington USA.
16. Jones K, et, al, (1971), Monitoring and Assessment of Wetlands Using Erth Observation, Journal of Environmental Management, vol, 90, issue 7.
17. Maute, C (2015), Homeopathy for plants, 3rd edition, Narayanaverlag Press, Friedrichshafen Germany.
18. Moore, P (2006), Wetlands, Chelsea house publication: NYC USA.
19. Ramsar Convention Burea (1971): Appendix 7, Ramsar Wetland Definition, Classification and Criteria for Internationally Important Wetland, Ramsar, Iran.
20. Recommendation REC. C4.8, (1990), Change in Ecological Character of Ramsar Sites , 4th Meeting of the Conference of the Contracting Parties Montreux, Switzerland, Pharas 5,6 & 7.
21. Timoshenko, A, S, (1988), Protection of Wetlands by International Law, Pace Environmental Law, School of Law of Pace University, vol 5, issue 2.
22. Tuan T, H, M, V, Xuan, D, Nam and S, Navrud (2009), Valuing Direct use value of wetlands: A case study of Tam Giang- Cau Hai lagoon wetland in Vietnam Ocean and Coastal Management, 52.

23. Tyler, I, (2010), An Ecosystem-based Management Approach for Maintaining Sandhill Crane Nesting habitat on Northern Vancouver Island, Mster of Science in Environment and Management, Royal Roads University.
24. UN Convention on Biological Diversity (Rio Convention) (1992), Rio de Janeiro, Brazil.
25. UN Convention on Wetlands (Ramsar Convention): (1971), COP8, DOC9, Resolution VIII.13, Valencia Spain.
26. White, D and Leonard, S (1995), "National Wetland Mitigation Banking Study, Watershed- Based Wetlands Planing: A Case Study Report", Institute for warer resources center, vol. 95: US army corps of engineers, Alexandria Virginia USA.