

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال هفدهم، شماره ۶۳، تابستان ۱۴۰۲

صفحه ۲۵۳ تا ۲۷۲

سیاستگذاری‌های جمهوری اسلامی ایران در حوزه محیط زیست در ایران پس از انقلاب و رویکرد حقوقی به ارزیابی پیامدهای زیست محیطی دریاچه ارومیه

مقصود فداکار دیلمقانی / دانشجوی دکتری، حقوق بین الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران،
iran.maghsood.fadakar@gmail.com

مریم افشاری / گروه حقوق، واحد دماوند، دانشگاه آزاد اسلامی، دماوند، ایران (نویسنده مسئول)
maryam.afshari@iau.ac.ir

سیامک عموزیدی / استادیار، دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. s.amoozeidi@khu.ac.ir

چکیده

در مقاله حاضر تلاش می‌شود تا با تمرکز بر مورد دریاچه ارومیه، سیاستگذاری‌های ج.ا.ایران در ارتباط با مسائل محیط زیست به طور کلی و دریاچه مذکور به طور خاص مورد بررسی قرار گیرند. در این زمینه، با ارائه گزارشی از بروز مجموعه‌ای از بحران‌های جدی در اکوسیستم دریاچه ارومیه در سال‌های اخیر، این سوال مطرح می‌شود که دولت ج.ا. ایران چه رویکرد حقوقی در مورد چنین پیامدهایی اتخاذ نموده است؟ بدین منظور در مقاله حاضر، علاوه بر اسناد بین‌المللی - کنوانسیون رامسر - که دولت ایران به آنها متعهد شده است، اسناد فرادستی ج.ا.ایران به عنوان قوانین راهبردی محیط زیست مطالعه می‌شوند. در این پژوهش فرض بر این است که دریاچه ارومیه که حیات گیاهی، جانوری و انسانی گسترده‌ای پیرامون آن وجود دارد، نیازمند یک سیاستگذاری کلان در حوزه قانونگذاری، اجرایی و قضایی است که می‌بایست به صورت یک برنامه اقدام ضرب الاجلی در دستور کار تمام نهادهای ذیربط به طور هماهنگ قرار گیرد. چرا که علی‌رغم این ضرورت، نتایج پژوهش حاکی از عدم درک اهمیت مسئله، سوء مدیریت، کم‌کاری و عدم همکاری بین دستگاه‌های ذیربط از یک طرف و نیز عدم پایبندی به تعهدات حقوقی چه در ارتباط با قوانین و اسناد بالادستی ملی و چه اسناد بین‌المللی در زمینه نجات دریاچه است. این مقاله با استناد به اسناد و منابع کتابخانه‌ای و به روش کیفی از نوع تحلیلی و توصیفی است.

کلیدواژه: دریاچه ارومیه، سیاستگذاری‌های محیط زیست، حفاظت از محیط زیست، کنوانسیون رامسر.

تاریخ تایید: ۱۴۰۲/۳/۲۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱۲

مقدمه

محافظت و استفاده معقول از تالاب‌ها، به عنوان بخشی از محیط زیست جهانی، ناشی از شناخت ارزش‌های اکولوژیک و اقتصادی این مناطق برای جامعه جهانی است. توسعه کنوانسیون رامسر و تفسیر موسع موارد مطروحه در آن توسط کنفرانس اعضای متعاقد در نتیجه متعهد شدن اعضاء برای التزام عملی به آن، می‌تواند آینده قابل قبولی را برای تالاب‌ها در پی داشته باشد. ایران یکی از اعضا کنوانسیون رامسر است که به ایفای موارد تعیین شده در کنوانسیون رامسر متعهد شده است، اما مطالعه موردی دریاچه ارومیه نشان می‌دهد که این تعهدات به نحو کامل ایفا نشده‌اند. علت این امر در وهله اول ناشی از کم اهمیت تلقی نمودن مسایل محیط زیستی توسط ارگان‌های سیاستگذار کشور است. در وهله دوم نیز می‌توان به عدم شناخت و آگاهی کافی مسئولین در مسئله محیط‌زیست اشاره نمود که می‌توان این مسئله را در گزارشات تنظیمی آنان به کنفرانس اعضای متعاقد کنوانسیون رامسر و عدم به روز رسانی اطلاعات مربوط به سایت‌های محیط‌زیستی کشور مشاهده نمود. وضعیت بحرانی سایت دریاچه ارومیه و تبعات اسفباری که ادامه این بحران می‌تواند داشته باشد نیازمند توجه بیشتر مسئولین امر و عملیاتی کردن چارچوب کنوانسیون رامسر است تا بتوان با جلوگیری از نابودی این سایت، این میراث بی‌نظیر برای تحویل به نسل‌های آتی مورد حفاظت کامل قرار گیرد.

به طور کلی، حفاظت از محیط‌زیست از جمله دغدغه‌های حقوق بین‌الملل عام محیط زیست به شمار می‌رود، اما از آنجایی که نهاد مذکور قدرت تحمیل قواعد الزام آور را بر دولت‌ها ندارد، صرفاً با اعلام اصول و قواعد کلی در زمینه حفاظت از محیط زیست از آنها می‌خواهد که این اصول و قواعد را مورد تبعیت قرار دهند. به همین دلیل است که در نهایت برای درک چگونگی محافظت، استفاده و رفع معضلات مربوط به محیط‌زیست می‌بایست به سراغ نحوه عملکرد دولت‌ها رفت. این عملکرد که از نگرش و میزان دغدغه آنها نسبت به مسئله محیط زیست پرده برمی‌دارد، خود را در سیاستگذاری‌های خرد و کلانی که تعیین می‌شوند، بروز می‌دهد. محیط زیست از زمان پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، در اسناد بالادستی همچون قانون اساسی و شش برنامه‌های توسعه کشور، سند چشم انداز ملی و سند سیاست‌های کلی محیط زیست مورد توجه و تاکید واقع شده‌است. اصل ۵۰ قانون اساسی به جنبه میراث گونه محیط زیست و ضرورت حفظ و نگهداری از آن برای نسل‌های آینده تاکید دارد.

بحران دریاچه ارومیه، اگر مهم‌ترین چالش زیست‌محیطی فعلی دولت ایران نباشد، بدون تردید یکی از اصلی‌ترین آنها در حوزه مذکور به حساب می‌آید. سال‌هاست که موضوع خشکسالی دریاچه ارومیه و پیامدهای آن بر حیات و اکوسیستم منطقه به یک بحث جدی بدل شده است. دو عامل طبیعی و غیر طبیعی در بروز این بحران دخیل هستند؛ عوامل طبیعی شامل خشکسالی و افزایش دما و تبخیر (رمضانی قوام آبادی و سنایی‌پور، ۱۹۹۲: ۱۷۷) می‌باشد؛ کم شدن مقدار بارش که همزمان با افزایش کلی دمای کره زمین رخ داده است، باعث تبخیر بیشتر آب و در نتیجه به جا ماندن مقدار زیاد نمک می‌شود. این افزایش نه تنها تهدیدی برای گونه‌های گیاهی و جانوری (برای نمونه می‌توان به از بین رفتن گونه ای از سخت‌تنان به نام آرئیمما از ۲۵ عدد در یک لیتر آب به یک عدد نام برد (رمضانی قوام آبادی و سنایی‌پور، ۱۹۹۲: ۱۲۰)، است، بلکه برای اکوسیستم منطقه و آینده حیات در آن بسیار پر ریسک ارزیابی می‌شود، چرا که حجم بالای نمک تولید شده و پراکنده شدن آن توسط باد، می‌تواند منجر به تولید گرد و غبار، کاهش افق دید و نفوذ کاهش نور خورشید و به خطر افتادن زندگی بیش از ۱۰ میلیون نفر از ساکنین این منطقه باشد (رمضانی قوام آبادی و سنایی‌پور، ۱۹۹۲: ۱۱۹). در کنار این عوامل طبیعی، آنچه امروز بیشتر حیات دریاچه را در معرض خطر قرار داده است نتیجه مستقیم و غیرمستقیم تحرکات و فعالیت‌هایی است که توسط انسان در دریاچه و محیط پیرامونی آن انجام شده است. شناخت این دخالت‌ها از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد، چرا که هرچند عوامل طبیعی، انسان را مقهور خود خواهند کرد، اما دخالت مخرب انسان حتی اگر باعث شده باشد که برگشت به حالت پیش از تخریب امکان‌پذیر نباشد، اما با شناخت و پیشگیری به موقع از آن، می‌توان حداقل از وخیم‌تر شدن وضعیت جلوگیری نمود. به همین دلیل، در مورد دریاچه ارومیه، تخریب‌ها بیشتر شامل تبعاتی هستند که از اقدامات مخرب، فکر نشده، سودجویانه و سیاستگذاری‌های مبتنی بر منافع موقتی ایجاد شده‌اند.

در این پژوهش نویسنده تلاش می‌کند تا در وهله اول اسناد مادر و فرادستی ج.ا.ایران را که در آنها خط‌مشی‌های کلی مربوط به مسائل محیط زیست تعیین شده‌اند مورد بررسی قرار دهد. این بررسی به روشن ساختن نگرش قانونگذاران و نیز رهیافتی که به مسئله دارند کمک بزرگی خواهد کرد. سپس با نگاهی اجمالی به وضعیت دریاچه ارومیه و شمردن عوامل اساسی ایجاد بحران در اکوسیستم منطقه، رویکرد حقوقی که در مورد پیامدهای این بحران اتخاذ شده است آورده خواهد شد. این پژوهش به کمک اسناد و ادبیات تولید

شده در حوزه های مختلف مربوط به مسئله تالاب ارومیه و با روش تحلیل و توصیف داده‌های مذکور که کتابخانه‌ای هستند، انجام شده است.

پیشینه تحقیق

پیرامون مسئله محیط زیست به طور کلی و مسئله دریاچه ارومیه به طور خاص پژوهش‌های زیادی به دلیل اهمیت موضوع در سالهای اخیر انجام شده است. علاوه بر پرتعداد بودن، در این تحقیقات، حوزه‌های متنوعی مثل زمین‌شناسی، محیط زیست، کشاورزی، تغییرات آب و هوایی و نیز ابعاد مختلفی همچون ابعاد جامعه‌شناختی، سیاسی و امنیتی و اقتصادی با روش‌های کمی و کیفی متنوعی مورد بررسی موشکافانه قرار گرفته‌اند. در یک دسته بندی کلی، گروهی از پژوهش‌ها تمرکز خود را بر پیامدهای بحران دریاچه ارومیه قرار داده‌اند؛ از آن جمله مقاله مجنوننی توتاخانه و دیگران (۱۳۹۶) با عنوان «تحلیل روند خشک شدن دریاچه ارومیه و مهم‌ترین تاثیرات آن بر سکونت‌گاه‌های پیرامونی» به طور دقیقی کاهش سطح آب دریاچه، شکل‌گیری طوفان‌ها و ریزگردها، بیابان‌زایی، قوم‌گرایی و درگیرهای قومی و تشدید نوسانات اقلیمی را به عنوان پیامدهای خشک شدن دریاچه هشدار داده‌اند. به همین ترتیب در مقاله «پیامدهای سیاسی - امنیتی خشک شدن دریاچه ارومیه» احمدی و دیگران (۱۳۹۷) معضلاتی همچون درگیری‌های قومی و طایفه‌ای، کاهش سطح رفاه ساکنان پیرامون دریاچه، کاهش ورود گردشگر، بی‌اعتمادی نسبت به عملکرد حکومت، افزایش بیکاری، چالش در مدیریت فضای منطقه، محروم شدن انسان‌ها از زیستن در مکان مورد علاقه، فقر و نابرابری، تعطیلی صنایع تبدیلی و .. را از جمله تبعات این بحران برشمرده‌اند. برخی دیگر از محققین نیز تلاش کرده‌اند تا ابعاد سیاسی بحران تالاب ارومیه را بازبینی کنند. در پژوهشی که قالیباف و دیگران (۱۳۹۶) با نام «برنامه‌های توسعه در ایران و مشکلات زیست‌محیطی دریاچه ارومیه» انجام داده‌اند، به نقد پروژه‌های توسعه‌طلبانه‌ای پرداخته‌اند که در مشکلات محیط‌زیستی در حوضه آبریز دریاچه ارومیه تاثیر داشته‌اند. نتیجه مهم بدست آمده از این بررسی، حاکی از این مولفه است که ناپایداری محیط‌زیستی دریاچه ارومیه به طور عمده تحت تاثیر برنامه‌های توسعه ملی قرار دارد. آیت مولایی (۱۳۹۹) در «چالش‌های راهبرد حقوقی احیای دریاچه ارومیه»، به طور مفصل عملکرد و نگرش‌های کلان هر سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه را درمقابل چالش دریاچه ارومیه موشکافی نموده و ریشه بحران مذکور را در نهاد زمامداری و نگرش ناصحیح و کوتاه مدت هر سه قوه در ارتباط با حل بحران دریاچه، عدم توانایی و آمادگی

همکاری بخش خصوصی با نهاد زمامداری و در کل مدیریت بد دریاچه معرفی کرده است. سرانجام در دسته‌ای دیگر از پژوهش‌ها سعی بر این است که راهکارها و راه‌حل‌های ممکن برای حل بحران ارزیابی و ارائه شوند. مثلاً بهرامی و دیگران (۱۳۹۶)، در «دریاچه ارومیه: بحران، راه‌های نجات و مدیریت منابع آب» ضمن پرداختن به مشکلات و آسیب‌ها، استفاده از حوضه‌های آبریز خارجی و داخلی را یکی از راه‌های اساسی حل بحران دریاچه می‌دانند که در قالب توسعه پایدار می‌بایست مورد توجه جدی واقع شود.

تحقیق پیش‌رو با کمک گرفتن از محتواهای تولید شده، قصد دارد تا سیاست‌گذاری‌های ج.ا.ایران در مورد محیط زیست و به طور ویژه دریاچه ارومیه را مورد بازبینی قرار دهد. نوآوری این مقاله که در سایر تحقیقات به آن پرداخته نشده است، این است که اصولاً در سطح قدرت پس از شناخت پیامدهای حاصل از مداخلات و برنامه‌ریزی‌های ناکارآمد در ارتباط با دریاچه ارومیه، چه رویکرد حقوقی اتخاذ شده است. صیحت از رژیم حقوقی لحاظ شده می‌تواند تا حدودی بیانگر جدیت دولت و سیاستمداران در پیگیری معضلات مذکور می‌باشد.

چارچوب مفهومی

تا کمتر از یک قرن پیش، فرض بر این بود که محیط زندگی پیرامون انسان تغییرناپذیر است. با این وجود، امروزه ریسک‌های فراوان در مورد محیط زیست و اقلیم در سال‌های اخیر در قالب یک زنگ بیداری برای جامعه بشری از سوی کارشناسان و دانشمندان به صدا درآمده و رفته‌رفته، نشریات عمومی و تخصصی، میزگردها و نشست‌های متنوع، موسسات تحقیقاتی، کارگروه‌های پژوهشی و انجمن‌هایی که به طور عملی خود را درگیر مسائل این حوزه می‌نمایند، هر روز بیشتر از قبل در یک مقیاس جهانی رشد و گسترش یافته‌اند. پیچیدگی اصلی موضوع در ارتباط با بحران‌های محیط‌زیستی در تأثیرات منفی است که فعالیت‌ها و دخل و تصرف‌های انسانی در محیط زیست به بار می‌آورند (Boudes, 2008: 13). گسترش شهرها، ساخت جاده‌ها و بزرگراه‌ها، فرودگاه‌ها و پروژه‌های عظیم تفریحی و تجاری، سیستم‌های پیچیده فاضلاب، تبدیل هرچه بیشتر مراتع و جنگل‌ها به زمین‌های کشاورزی، ازدیاد جمعیت و ... همگی باعث تشدید خطرات زیست محیطی شده‌اند. در واقع، دخالت‌های بی‌رویه، بدون شناخت و پروژه‌های توسعه‌طلبانه انسان برای بهره‌مندی از منابع محدود زمین، در حال حاضر مهم‌ترین عامل تخریب محیط زیست و بروز مشکلات بی‌بدیل در حیات، روی کره خاکی به شمار

می‌آید. این چالش جدی که برای بقا نوع بشر و سایر گونه‌های جانوری و گیاهی تهدیدی قطعی و اثبات شده است، زمینه شکل‌گیری حوزه جدیدی در مطالعات مربوط به امنیت شده است که از آن به نام امنیت زیست محیطی یاد می‌شود که مطابق با آن، بحران‌های زیست محیطی از جمله اشکال مخل امنیت سیاسی و اجتماعی حتی در سطح بین‌المللی قلمداد می‌شوند (Kavianirad, 2011 :88). ورود محیط زیست به یکی از اشکال و مصداق امنیت و تهدید بین‌المللی از جمله عواملی است که منجر به شکل‌گیری کنوانسیون‌هایی شده است که با پیوستن کشورها به آنها، تلاش می‌شود تا مسئله حفاظت، احیا و پیشگیری از آسیب‌های بیشتر، به صورت متعهدانه‌ای در سطح جهانی دنبال شود. با این وجود اجرای عملی تعهدات و پایبندی به آنها همواره برای کشورها خود می‌تواند چالش‌های مهمی در سایر زمینه‌های اقتصادی، سیاسی و تجاری به همراه داشته باشد. به همین دلیل است که در صورت تضاد منافع می‌بایست اجرای تعهدات به دنبال سیاستگذاری‌هایی باشد که در هر سه مرحله قانونگذاری، اجرایی شدن و نیز ضمانت اجراها روشن و دارای انسجام باشند. از این عوامل مهمتر، می‌بایست به این نکته توجه داشت که همچنان ضرورت و اهمیت متعهد بودن به کنوانسیون‌ها، اسناد و قوانین مربوط به محیط زیست و منابع آن، برای دولتهای زیادی به خوبی قابل درک نمی‌باشد. به این موضوع باید اضافه نمود که در عمل، همچنان بسیاری از بازیگران اصلی قدرت چه در سطح ملی و چه بین‌المللی از فهم این واقعیت که منابع محیط پیرامون ما، میراثی هستند که باید برای آیندگان نیز ذخیره و حفظ شوند عاجز می‌باشند.

بحران دریاچه ارومیه از یک طرف تهدیدی است برای اکوسیستم منطقه پیرامون و همچنین تهدیدی برای امنیت سیاسی و اجتماعی در سطح قومی، محلی و ملی (احمدی و اکبرزاده، ۱۳۹۷). به همین دلیل برخورداری از یک رژیم حقوقی منسجم و کارآمد در سطح ملی و متعهد شدن تمام دستگاه‌ها و نهادهای داخلی یکی از اصلی‌ترین راه‌هایی است که می‌تواند تا از پیشرفت هر چه بیشتر خطرات و معضلات جلوگیری به عمل آورد.

سیاستگذاری‌های محیط زیستی در اسناد فرادستی ج.ا. ایران

در ارتباط با اسناد بالادستی، بدون شک قبل از هر سندی می‌بایست به سراغ قانون اساسی رفت. اصل ۵۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد که «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 گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با

آلودگی‌های محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمیت پیدا کند ممنوع است.» در این اصل دو نکته مورد توجه قرار گرفته است؛ نکته اول تاکید قانونگذار بر محیط زیست به عنوان میراثی برای نسل‌های آینده و در نتیجه ضرورت حفاظت، نگهداری و عدم سوء استفاده از آن و نکته دوم ممنوعیت استفاده‌هایی که می‌توانند به این میراث خسارت وارد کنند. از جمله اسناد اساسی و مهم دیگری که در زمره اسناد مادر و راهبردی ج.ا.ایران به حساب می‌آیند، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هستند که محیط زیست همواره یکی از مولفه‌های مورد تاکید در آنها به شمار رفته است. در دو برنامه توسعه اول (۱۳۶۹ تا ۱۳۷۳) و دوم (۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸)، سه محور کلیدی توسعه پایدار منابع طبیعی، پیشگیری از تخریب منابع ملی و احیا مناطق آسیب دیده مورد توجه قانونگذار واقع شده‌اند. به دنبال این روند در برنامه سوم توسعه که مربوط به سالهای (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳) است، جایگاه محیط زیست از وزنه بیشتری برخوردار شده و بر ادغام و ملاحظات محیط زیستی در برنامه‌ریزی‌ها و پروژه‌ها بیش از پیش تاکید شده است. همچنین با اختصاص دادن مواد قانونی خاص، سیاست‌هایی که در برنامه‌های قبل بیشتر معطوف به سیاست‌های انفعالی و واکنشی بود، به اتخاذ سیاست‌های فعال و پیشگیرانه معطوف شده است (جهانگرد، ۱۳۹۷: ۱۲۹). این روند در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸) با جدیت بیشتری دنبال شده و قانونگذار با اختصاص مواد بیشتر اهمیت محیط زیست و جلوگیری از تخریب آن را از اولویت‌ها قرار داده است. «در برنامه چهارم علاوه بر مباحث برنامه توسعه سوم، در زمینه‌های آموزش محیط زیست، اطلاع رسانی محیط زیست در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه، ارزشگذاری اقتصادی منابع، مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، ارزیابی محیط زیستی پروژه‌ها، کاهش آلودگی هوا، ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، ایجاد صندوق ملی محیط زیست، پایش منابع آلاینده، همگی در چارچوب مواد قانونی در فصل مربوط به محیط زیست مورد تاکید هستند» (جهانگردی، ۱۳۹۷: ۱۳۱). در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) نیز قانونگذار ضمن تایید مجدد موارد ذکر شده در برنامه پیشین، مواد قانونی دیگری با موضوعاتی مثل مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، کاهش حجم پسماندهای ورودی به محل‌های دفن، شناسایی کانون‌های انتشار ریزگردها و مهار آنها، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای

گلخانه‌ای، ممنوعیت بهره‌برداری صنعتی و معدنی از تالاب‌های داخلی و مدیریت یکپارچه تالاب‌های کشور را در دستور کار دولت لحاظ نموده است (اسفندیاری، ۱۳۹۷: ۱۳۳). سرانجام در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، جایگاه محیط زیست با توجه به تصویب سیاستهای ۱۵ گانه ملی محیط زیست، از جمله محوری‌ترین مولفه‌های مورد تاکید بوده است. بخش ۹ این سند که به محیط زیست و منابع طبیعی پرداخته است در بند ب ماده ۳۸ به طور خاص به مسئله حفاظت، احیا، مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالاب‌های کشور با مشارکت سایر دستگاههای اجرایی و جوامع محلی به ویژه در ارتباط با تالاب‌های ثبت شده در کنوانسیون رامسر تاکید می‌نماید. در برنامه ششم توسعه به طور کلی تکالیف و تعهدات مشخص تری در مورد محیط زیست برای دولت در زمینه بهبود وضعیت محیط زیست کشور تعیین شده است.

نکته حائز اهمیت در سیر تحول برنامه‌های پنج ساله که هر کدام بر اساس نیازمندی‌ها، مسائل، چالش‌ها و ضرورت‌های دروان خود لحاظ شده‌اند، توجه بیشتر قانونگذار با گذشت زمان به مسئله محیط زیست است. به طور مثال در برنامه‌های چهارم و پنجم و ششم ضمن اختصاص دادن چندین مواد در ارتباط با محیط زیست، این مسئله در سایر بخش‌ها مثل صنایع، کشاورزی، انرژی و حمل و نقل نیز آورده شده است. از همین رو مشاهده می‌شود که در حالیکه در دو برنامه اول، قانونگذار به بیان خط مشی کلی محیط زیست بسنده کرده بود، در برنامه سوم، ۲ ماده قانونی و ۷ ماده مرتبط، در برنامه چهارم ۳۲ ماده اصلی و مرتبط و در برنامه پنجم ۴ ماده قانونی که شامل بیان ۱۳ موضوع محیط زیست و ۱۳ ماده در ارتباط با محیط زیست که در سایر مواد گنجانده شده‌اند، را مطرح ساخته است. این گسترش و پیگیری مسئله و ابعاد مختلف آن، همزمان نشان دهنده بروز مسائل و تهدیدات مرتبط با این حوزه در سالهای اخیر است. خشکسالی، معضل کم‌آبی به خصوص در بخش آب که منجر به نزاع و چالش‌های بزرگی در سطح محلی و ملی شده‌اند، کمی بارش، پراکندگی ریزگردها در بخش‌های عظیمی از کشور، وارانگی و آلودگی هوا و ... از جمله مسائل مهمی هستند که در حال حاضر به چالش‌های مهم سیاسی، امنیتی و اقتصادی برای کشور بدل شده‌اند و پرداختن به آنها در سطح اسناد فرادستی و مهم کشور اجتناب ناپذیر به نظر می‌رسد. با این حال همچنان، موارد جدی دیگری در این حوزه وجود دارد که شایسته پیگیری در برنامه‌های مربوط به توسعه هستند، به طور مثال در برنامه ششم توسعه «مواردی از قبیل توسعه کاربرد انرژی‌های پاک، جمع‌آوری آب‌های سطحی و

نزولات آسمانی، نوسازی ماشین آلات کشاورزی، گسترش مبارزه با آفات و بیماری‌های گیاهی، ترویج استفاده از کودهای ارگانیک، گسترش پوشش بیمه محصولات کشاورزی، بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحران و تامین سلامت غذا از مزرعه تا سفره نه تنها در در برنامه ششم جایی نداشتند که در برنامه پنجم نیز عملیاتی نشده بودند» (اسکندری، ۱۵ مرداد ۱۳۹۵).

علاوه بر قانون برنامه‌های توسعه، در سند چشم‌انداز مصوب ۱۳۸۴ نیز به «بهره‌مندی از محیط زیست مطلوب» به عنوان یکی از ویژگی‌های جامعه ایرانی بسنده شده است. با این وجود، از میان اسناد فرادستی، مهمترین سندی که به طور خاص بر مسئله محیط زیست متمرکز است «سیاست‌های کلی محیط زیست» ابلاغ شده به دستگاه‌های ذیربط در سال ۱۳۹۴ می‌باشد. در این سند، ابعاد مختلفی همچون شناسایی و مدیریت منابع حیاتی، پیشگیری از آسیب‌ها و تهدیدات، ضرورت آموزش، بهره‌برداری صحیح، تعامل با سطوح مختلف جهانی مورد تاکید واقع شده‌اند. این سند در واقع شامل سیاست‌های ۱۵ گانه نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای شناسایی، حفاظت، احیا و پیشگیری محیط زیست و منابع حیاتی کشور است. جهت عملی شدن این سند دستگاه‌های مختلف قضایی، قانونگذاری و اجرایی می‌بایست در یک بسیج همگانی وارد عمل شوند و با هماهنگی و همکاری به طور یکدست به سیاست‌های اجرایی بپردازند که آسیب‌های جبران‌ناپذیر به محیط زیست در بخش‌های مختلف را به حداقل برسانند. تصویب سیاست‌های ۱۵ گانه، هر چند به نظر می‌رسد می‌بایست زودتر انجام می‌شد، ولی نقطه عطفی پیرامون مسئله محیط زیست است و حاکی از ضرورت مسئله و درک آن برای اعمال سیاست‌ها و اقدامات عملی و اجرایی در سطح ملی است.

در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که سیاستگذاری‌های مربوط به محیط زیست از بعد از انقلاب و با توجه به ضرورت‌های پیش آمده تا حدودی دنبال شده، به گونه‌ای که این موضوع، در هیچ یک از اسناد مادر، مورد غفلت واقع نشده است. به همین دلیل این سوال به ذهن می‌رسد؛ چرا با وجود چنین اسناد مهم و توجه قانونگذار به محیط زیست، موردی همچون دریاچه ارومیه که از تالاب‌های بین‌المللی و بسیار بااهمیت به شمار می‌آید، تا این اندازه شاهد بحران‌هایی است که بخش اعظمی از آنها حاصل فعالیت‌ها و دخالت‌های انسانی در اکوسیستم آن می‌باشد؟ دولت ایران هم در چارچوب بین‌المللی - چنانچه خواهیم دید - متعهد به حفاظت کامل، استفاده عاقلانه و محتاطانه از دریاچه به طور

خاص است و هم مطابق با اسناد بالادستی، دستگاه‌ها و نهادهای اجراییش ملزم به حفاظت از محیط زیست می‌باشند. در ادامه، به قوانین و ضوابطی که تشکیل دهنده رژیم حقوقی حاکم بر دریاچه ارومیه می‌باشد پرداخته خواهد شد. همین‌طور تلاش می‌شود تا وضعیت فعلی دریاچه، تخریب‌ها و تهدیدهای مرتبط با آن به طور خلاصه توضیح داده شوند.

دریاچه ارومیه و رژیم حقوق بین‌المللی حاکم بر آن

دریاچه ارومیه ۵۰۰۰ کیلومتر مربع مساحت دارد و بین سه استان آذربایجان شرقی، غربی و کردستان واقع شده است. این دریاچه بیستمین دریاچه بزرگ دنیا است (برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه، ۱۳۸۷: ۱۵) و از نظر شوری آب نیز، رتبه دوم در بین تالاب‌های بین‌المللی را به خود اختصاص داده است. این تالاب یک توده آبی محصور شده است که شبیه یک دریای کوچک در بین خشکی به نظر می‌رسد. سرشاخه‌های اصلی این دریاچه، رودخانه آجی‌چای (یا تلخه‌رود) است که در شمال شرقی آذربایجان ایران جریان دارد و حامل برفهای ذوب‌شده کوه‌های سبلان، سهند و رودخانه‌های دوقلوی زرينه (جگاتو) و سیمینه (تاتوی) است (Encyclopedia, 2019).

اولین بار در سال ۱۳۴۶ با شناسایی ارزش‌های اکولوژیک و منحصر به فرد، این دریاچه بر اساس مصوبه شماره یک شورای عالی حفاظت محیط زیست کشور به عنوان منطقه حفاظت شده اعلام شد. سپس طبق مصوبه شماره ۶۳ شورای عالی در سال ۱۳۵۴ به عنوان پارک ملی معرفی شد. دریاچه ارومیه دارای ۱۰۲ جزیره است که همه آنها از سوی سازمان یونسکو به عنوان ذخیره گاه طبیعی جهان به ثبت رسیده‌اند. همچنین، در ۲۳ ژوئن ۱۹۷۵ دریاچه از سوی دولت وقت ایران به عنوان یکی از تالاب‌های دارای اهمیت بین‌المللی به کنوانسیون رامسر معرفی گردید. علاوه بر ارزش زیست محیطی و سکونت‌گاهی که به سبب دریاچه در این منطقه وجود دارد، این تالاب بنا به گزارش برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه به لحاظ موارد زیر نیز واجد ارزش می‌باشد:

الف) از بعد کارکردها (حمایت از تنوع زیستی تعدیل آب و هوا کاهش و ترسیب رسوبات و آلاینده‌ها، جلوگیری از پیشروی آب شور، چشم انداز زیبا تثبیت نهشته‌ای نمکی)

ب) از بعد خدمات (گردشگری و طبیعت گردی چشمه های آب گرم، لجن درمانی، آبی پروی، آموزش، تحقیقات و پژوهش میراث فرهنگی)

ج) از بعد فرآورده‌ها (صید آرتمیا، برداشت نمک، چرای دام‌های اهلی و گاومیش، شکار پرندگان آبی، ماهیگیری، منبع گیاهان دارویی) سازمان حفاظت محیط زیست برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه، ۱۳۸۹: ۲۳-۲۲).

اگر بخواهیم به موقعیت دریاچه ارومیه از منظر حقوق بین‌الملل محیط زیست نگاهی بیندازیم، دریاچه یک تالاب طبیعی است. مطابق با ماده یک کنوانسیون رامسر، تالاب‌ها مناطقی هستند پوشیده از مرداب، باتلاق، لجنزار یا آبگیرهای طبیعی، مصنوعی اعم از دائمی و یا موقت. به طور کلی اکوسیستم تالاب‌ها به گونه‌ای است که حیات جانوری و گیاهی وسیعی را در پیرامون خود تشکیل می‌دهند. در نتیجه وجود خودشان برای حفظ و تدوام چرخه حیات ضروری است. به همین دلیل است که در روند تکمیل قوانین و تعهدات بین‌المللی محیط زیستی، تالاب‌ها خیلی زود مورد توجه قرار گرفته و جز منابعی طبیعی به شمار آمده‌اند که می‌بایست از آنها حفاظت ویژه به عمل آید.

مقوله حفاظت از تالاب‌ها یکی از حوزه‌هایی است که علاوه بر اصول و قواعد کلی محیط زیست، به موجب کنوانسیون رامسر دارای نظام حقوقی خاص خود نیز می‌باشد. در بیان تاریخچه کنوانسیون رامسر باید توضیح داد که در سال ۱۹۶۲ برای اولین بار فراخوانی از سوی برخی دول اروپایی برای انعقاد یک معاهده بین‌المللی خاص در زمینه تالاب‌ها داده شد. سپس در طی ۸ سال، جلساتی از سوی سازمان‌های غیردولتی محیط زیستی و نمایندگان برخی دول برای تهیه پیش‌نویس متن چنین کنوانسیونی ترتیب داده شد. نهایتاً در دوم فوریه ۱۹۷۱ نمایندگان ۱۸ کشور این متن را مورد پذیرش قرار دادند و در سوم فوریه همان سال آن را در رامسر ایران امضا نمودند. با تودیع هفتمین سند الحاق به یونسکو که به عنوان امین معاهده در نظر گرفته شده است در سپتامبر ۱۹۷۵ این کنوانسیون لازم الاجرا گردید. کشورهای عضو کنوانسیون، هر سه سال یک بار در کنفرانس اعضای متعاهد (COP) شرکت می‌کنند. این کنفرانس رکن سیاستگذاری کنوانسیون به حساب می‌آید.

با اینکه عنوان این کنوانسیون، کنوانسیون تالاب هاست اما معمولاً با عنوان کنوانسیون رامسر شناخته می‌شود. در واقع، کنوانسیون رامسر، نخستین معاهده مدرن بین‌الدولی جهانی جهت حفاظت و چارچوبی عملیاتی برای محافظت از تالاب‌ها و منافع حاصله از آنها برای بشر است (Gardner and Connolly, 2007: 1). همچنین می‌توان اضافه نمود که ویژگی کلیدی این معاهده ایجاد لیست تالاب‌های دارای اهمیت بین‌المللی است

(Bowman, 1995). استفاده معقول از تالاب‌ها از مهم‌ترین اصول کنوانسیون رامسر می‌باشد. این مفهوم کلی در کنفرانس‌هایی که در سال‌های بعد متشکل از اعضا برگزار شدند، بیشتر و بیشتر مورد بازبینی قرار گرفته و حدود و ثغورش مشخص‌تر شده است (قوام‌آبادی و سنایی‌پور، ۱۳۹۶: ۱۱۲). استفاده معقول متضمن این نکته است که می‌توان از یک تالاب تا جایی استفاده کرد که کارکرد بوم‌شناختی، یعنی مجموعه عناصر زیست‌شناختی، فیزیکی و شیمیایی زیست بوم تالاب و رابطه آن‌ها در کل که باعث حفظ محصولات، کارکردها و ویژگی‌هایش می‌شود، صدمه نیند (جعفرپور رودسری، ۱۳۹۰: ۶۹). از آنجا که ایران از جمله امضاکنندگان کنوانسیون رامسر است، در نتیجه به اجرای اصول آن متعهد می‌باشد.

بحران زیست محیطی دریاچه ارومیه

در تحقیق جامعی که با هدف پایش روند بیابان‌زایی در محدوده پیرامونی دریاچه ارومیه در بازه زمانی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸ انجام شده است، نتایج این پایش حاکی از این واقعیت است که «نقشه‌های شدت بیابان‌زایی، در سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۸ نشان می‌دهند که اراضی واقع در ساحل شرقی دریاچه ارومیه به ویژه اراضی واقع در جنوب شرق دریاچه واقع در منتهی‌الیه دشت تبریز و مشرف به دریاچه ارومیه، در مقایسه با اراضی واقع در ساحل غربی آن حساسیت بیشتری در برابر خطر بیابان‌زایی دارد و تخریب اراضی در این نواحی در بازه زمانی مطالعه شده با شدت بیشتری رخ داده است. این نواحی ویژگی‌هایی همانند فقدان پوشش گیاهی موثر، ظهور شکوفه‌های نمکی در سطح زمین، کمبود رطوبت خاک و در نتیجه وجود خاک‌های خشک و مستعد فرسایش بادی دارند» (خدائی قشلاق و دیگران، ۱۳۹۹: ۳۸). این سطح از تغییرات از یک طرف حاصل عوامل طبیعی است و از سوی دیگر پیامدهای دخالت‌های انسانی در زیست‌بوم دریاچه است. در واقع، بخش اعظمی از مداخلات و تحرکات بیشمار و آسیب‌زننده در حوزه‌هایی مثل کشاورزی، سدسازی، بهره‌برداری و جاده‌سازی با اصل استفاده معقول مورد درخواست کنوانسیون رامسر که در بالا آمد، سازگاری نداشته و ندارند. این درحالی است که مطابق با کنفرانس نهم، اعضای متعهد کنوانسیون رامسر در پاراگراف ۲۴ ضمیمه A قطعنامه IX.۱ تصریح نموده است که هر اقدام توسعه‌گرایانه‌ای که در حیطه تالاب‌های دارای اهمیت بین‌المللی صورت می‌پذیرد می‌بایست با مد نظر قرار دادن حفظ و ارتقای خصایص اکولوژیکی این تالاب‌ها صورت پذیرد. همچنین خاطر نشان می‌گردد این قطعنامه از اعضا می‌خواهد قبل از

انجام هر گونه طرح و یا برنامه‌ای در سایت‌های معرفی شده به کنوانسیون و سایر سایت‌ها اقدام به ارزیابی تاثیر محیطی نمایند تا در صورتی که این طرح‌ها تاثیرات عمده‌ای بر ویژگی‌های اکولوژیکی سایت داشته باشند از آن صرف‌نظر نمایند یا راهکاری برای جبران آن در نظر گیرند.

در ارتباط با دریاچه ارومیه، اولین بار در دوره پهلوی بود که از دهه پنجاه به بعد، ساخت سدهایی برای تامین برق مورد نیاز ساکنین منطقه و امکان توسعه صنایع در منطقه شمال غربی آغاز شد. این روند با پیروزی انقلاب و پس از آن جنگ ایران و عراق، برای نزدیک به یک دهه دچار وقفه شد. سپس با آغاز دهه هفتاد، پیگیری تولیدات کشاورزی و احداث صنایع جدید به طور جدی مطرح شده و پروژه‌های متعددی یکی بعد از دیگری راه‌اندازی شدند. تأثیر سیاست جدید در سطح تولید بخصوص در بخش کشاورزی منجر به فعالیت‌هایی شد که در درازمدت به دریاچه خسارت‌های زیادی وارد کرد. از جمله در این دوره، کشاورزان محصولاتی را که به آب کمی نیاز داشتند، به عنوان مثال انگور، کنار گذاشته و به کشت چغندر که به منابع آب قابل توجهی نیاز داشت، روی آوردند. همچنین گروهی از این محصولات که از بازار صادرات خوبی برخوردار بودند، همانند پسته، به سرعت مورد توجه قرار گرفتند. همچنین در منطقه شمال غرب، رودخانه‌های سرشاخه دریاچه ارومیه به منظور تغذیه توسعه صنعت کشاورزی، شاهد ساخت سدهای متعدد شدند (Kabine, 2018). علاوه بر این سدها، حفر حلقه‌های بیشماری از چاه‌ها به صورت غیرقانونی و نصب پمپ بر روی آنها توسط کشاورزان، باعث شد تا در درازمدت سفره‌های آب زیرزمینی بسیار کاهش یابند. در مجموع، در پی این اقدامات، به طرز چشمگیری کاهش یافت.

ظهور توده‌های نمک در سواحل دریاچه بیانگر یک فاجعه زیست محیطی است که در صورت گسترش، کل محیط زیست منطقه و جامعه انسانی اطراف آن را دچار مخاطره خواهد نمود؛ وقوع چنین امری می‌تواند در درازمدت اثرات بسیار مخربی بر زمین‌های زراعی اطراف داشته و سلامتی ساکنین این مناطق را در اثر شیوع بیماری‌های تنفسی تهدید کند. بنابراین، تهدیداتی جدی وجود دارد که اکوسیستم سایت دریاچه ارومیه را در مرحله بحرانی قرار داده است و در این مورد، علائمی مبنی بر کاهش کارکردهای اکولوژیکی به دلیل فعالیت‌های انسانی مشاهده می‌شود. مجموع این پیامدها که علاوه بر دریاچه ارومیه و

در سایر بخش‌های مربوط به محیط زیست در حال حاضر رخ داده‌اند، انجام اقدامات عملی در جهت پیشگیری و بهبود اوضاع را طلب می‌نماید.

در حال حاضر دریاچه ارومیه به دلیل وقوع خشکسالی‌های پیاپی و کمبود جریان‌ات آب ورودی و کاهش قابل آب در شرایط بحرانی قرار داشته و تغییرات زیادی در خصوصیات و عملکردهای آن بوجود آمده است که از مهمترین آنها می‌توان به افزایش شوری آب و اثرات آن بر بخش آبی اکوسیستم اشاره نمود. خلاصه‌ای از دو دسته از تهدیدات بیرونی و دورنی را می‌توان در گزارش برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه، سال ۱۳۸۹، در دو جدول زیر مشاهده نمود: (علامت ↑ به مفهوم روند افزایشی و علامت ↓ به مفهوم روند کاهشی و علامت → به مفهوم روند ثابت می‌باشند).

جدول تهدیدات بیرونی: (عوامل خارج بر دریاچه و یا تالاب‌ها اثر می‌گذارد)

تهدید	دریاچه	تالاب‌های اقماری	توضیح
رقابت بر سر استفاده و تخصیص منابع آب	↑	↑	توسعه روزافزون کشاورزی، صنعت و شهرنشینی باعث افزایش رقابت بر سر آب و کاهش آب تخصیص یافته به دریاچه و تالابها می‌شود.
آلودگی آب	↑	↑	افزایش تخلیه آلاینده‌های شیمیایی کشاورزی، افزایش فاضلاب صنعتی و شهری
کاهش جریان‌های آب ورودی	↑	↑	وقوع خشکسالی، بهره‌برداری از جریان رودخانه‌ها از طریق سد‌ها و شبکه‌های وابسته و تغییرات اقلیمی بر منابع آب حوضه آبریز، دریاچه و تالاب‌های اقماری آن تاثیرگذار بوده است.
افزایش رسوبات ورودی	↑	↑	توسعه کشاورزی، تغییر کاربری و یا تخریب چراگاه‌های طبیعی
کاهش جریان‌های آب زیرزمینی	↑	↑	بهره‌برداری بیش از حد از منابع آب زیرزمینی
معرفی گونه‌های غیربومی	-	↑	فعالیت‌های پرورش آبزیان در حوضه آبخیز
ایجاد اختلال و مزاحمت برای حیات وحش	-	↑	انفجار در معادن پیرامون تالابها انفجار مهمات فاسد شده در مجاورت تالابها

جدول تهدیدات درونی (داخل تالاب)

تهدیدها	دریاچه	تالاب‌های اقماری	توضیح
تغییر کاربری زمین‌گاهها	-	↑	توسعه زمین‌های کشاورزی در مناطق تالابی احداث ساختمان در چراگاه‌های اطراف و مجاور تالابها سازه‌های آبی مانند: احداث سد حسن‌لو، خشک شدن تالاب یادگارلو در اثر احداث زهکش
کاهش کیفیت آب	-	↑	افزایش خوراکی‌وری (Eutrophication) ورود جریان‌های برگشتی آبیاری به داخل تالاب‌ها تخلیه فاضلاب‌های روستایی تصفیه نشده نفوذ آب‌های زیرزمینی بنا درصد بالای مواد مغذی به درون تالاب
گونه‌های خارجی	-	↑	معرفی لارو ماهی توسط شیلات
ایجاد اختلال در هندروندینامیک دریاچه	↑	↑	احداث بزرگراه شهید کلاتری
بحد اختلال برای حیات وحش	↑	↑	احداث جاده‌ها و یا شبکه‌های آبیاری در داخل تالاب‌های اقماری تردد قایق و هواپیما در منطقه اسکان فلاشینگ‌ها
افزایش فشار بر منابع	↑	↑	بهره‌برداری بیش از حد از منابع تالاب‌ها

رویکرد حقوقی ج.ا.ایران به پیامدهای دریاچه ارومیه

ارزیابی کلی نشان می‌دهد که موازین تعیین شده در کنوانسیون رامسر جهت استفاده معقول از تالاب ارومیه و تعهد دولت ایران در این زمینه تا امروز همچنان عملی نشده است و در نتیجه مجموعه‌ای از بهره‌برداری‌ها، سدسازی‌ها و طرح‌های توسعه‌طلبانه و نادیده گرفتن رویکرد احتیاطی ذکر شده در کنوانسیون به دریاچه آسیب‌های جبران‌ناپذیری وارد شده است (رمضانی قوام‌آبادی، سنایی‌پور، ۱۳۹۲: ۱۳۴-۱۳۵).

آیت مولایی در مقاله‌ای که به طور دقیق در آن به «چالش‌های راهبرد حقوقی احیای دریاچه ارومیه» پرداخته است، هر سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه را در این مسئله مسئول می‌داند. به زعم او قوه مقننه هرگز در مقام نهاد قانونگذاری، در ارتباط با محیط زیست، منافع ملی دراز مدت را لحاظ ننموده است و در فقدان یک نگرش راهبردی در امر قانونگذاری، در نهایت به اهداف و منافع زودگذر و موقتی پاسخ داده است (مولایی، ۱۹۹۹: ۷۱-۷۲). در بازبینی از گزارشی که از عملکرد قوه مجریه ارائه می‌دهد نیز اذعان دارد که هرچند دولت در مقام اجراکننده قوانین مصوبه مجلس، خود راسا تصمیم‌گیرنده نیست، اما همواره نقش یک مباشر و یک مدیر بد را در حفاظت و نیز احیا دریاچه بازی نموده است (مولایی، ۱۹۹۹: ۷۹). سرانجام، در عملکرد قوه قضاییه، نوعی فقدان یک نگاه نظام‌مند به مسئله محیط‌زیست به طور کلی و معضلات حقوقی دریاچه ارومیه به طور منطقه‌ای و خاص آشکار است. به عبارت بهتر، در دستگاه قضایی کشور، فقدان یک مقام صالح و مستقل، جهت طرح دعوا و رسیدگی به جرائم مربوط به محیط زیست، از ضعف‌های اساسی به حساب می‌آید (مولایی، ۱۹۹۹: ۸۴-۸۵). در عمل، بحران‌های جدی و تهدیداتی که پیرامون اکوسیستم دریاچه ارومیه وجود دارد به گونه‌ای که زنگ هشدار را در عرصه‌های مختلف محیط زیست، کشاورزی، سیاسی و امنیتی به صدا در آورده است، نشان دهنده ضعف دستگاه‌های اجرایی در پیاده نمودن قوانین مادر و تعهدات ایران به کنوانسیون رامسر است. این معضل را می‌توان در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸ در ارتباط با اجرایی شدن صرفاً ۴۷ درصد از سیاست‌های ۱۵ گانه محیط زیست نیز مشاهده کرد. این گزارش در بیان علت این عدم تحقق جامع، اذغان دارد که «دستگاه‌های اجرایی در تعیین نحوه حرکت و نقشه راه آن‌گونه که انتظار می‌رود به طور جدی و فعال پیگیر تمام ابعاد سیاست‌های ابلاغی در خصوص محیط زیست نبوده‌اند و برنامه‌ریزی عملیاتی از سوی مجریان در این حوزه صورت نگرفته و سمت‌وسوگیرهای

برنامه مشخص نشده است و لذا جهت تحقق اهداف سیاست‌های ابلاغی در حوزه محیط زیست نیاز به برنامه‌ریزی‌های دقیق از سوی قوای سه‌گانه نظام و سازمان وابسته به آنهاست» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸).

مجموع این مشکلات نشان می‌دهد که از یک طرف همچنان در ارتباط با بحران‌های دریاچه ارومیه، یک رژیم حقوقی مشخصی شکل نگرفته است. این موضوع بیشتر از اینکه متوجه سیاستگذاری‌های کلان در حوزه محیط زیست باشد که به نظر می‌رسد علی‌رغم کاستی‌ها تا حد قابل‌قبولی بسترهای آن محقق شده است، نیازمند تعیین قوانین مشخص و لازم‌الاجرای است که در آن وظایف و تکالیف هر یک از دستگاه‌ها و نهادها تعیین شده باشد. هر چند باید اذعان کرد که علی‌رغم کاستی‌ها و کمبودها در تعیین دقیق یک رژیم حقوقی راهبردی برای حل و مرتفع ساختن پیامدهای دریاچه ارومیه، تلاش‌های زیادی در این زمینه انجام شده است. این اقدامات اصولاً از طرف سازمان حفاظت محیط زیست صورت پذیرفته است. در نتیجه، با وجود مشکلات فراوانی که در شناخت و درک درست بحران دریاچه ارومیه، مدیریت آن و هماهنگی و یکپارچگی بین دستگاه‌های ذیربط تاکنون ملاحظه شده است، یکی از مهم‌ترین اقدام صورت گرفته در ارتباط با این تالاب، در قالب همکاری است که سازمان حفاظت محیط زیست ایران با نهادهای سازمان ملل داشته و دارد. «طرح حفاظت از تالاب‌ها در ایران»، پروژه‌ای است که با همکاری بین دولت ایران (سازمان حفاظت محیط زیست ایران)، صندوق تسهیلات محیط زیست جهانی (GEF) و برنامه توسعه ملل متحد (UNDP) از سال ۲۰۰۵ شروع به کار نموده است. «این طرح با هدف کاهش یا حذف دائمی تهدیدات و به طور کلی پایداری و بقاء اکوسیستم‌های تالابی ایران فعالیت خود را در تالاب‌های منتخب و با اهمیت به عنوان سایت‌های نمونه، اجرایی کرده است و تلاش می‌کند تا تجربیات بدست آمده را در قالب معرفی رویکرد زیست بومی و استقرار یک سیستم مدیریتی جدید و فراهم کردن ساز و کارهایی قانونی برای اجرایی شدن آن به سایر تالاب‌های کشور گسترش دهد» (سایت طرح حفاظت از تالاب‌های ایران). به دنبال همین پروژه است که دریاچه ارومیه و تالاب‌های اقماری آن به عنوان یکی از سایت‌های نمونه طرح مذکور انتخاب شده‌اند. هدف این طرح کاهش تهدیدات عمده‌ی پیش روی این منطقه تالابی حفاظت شده، از طریق استقرار مدیریت اکوسیستمی با استفاده از یک برنامه جامع مدیریتی است.

در نتیجه چنین ضرورتی برای عملی کردن اقدامات لازم حفاظتی دریاچه ارومیه، در سال ۱۳۸۷، سازمان محیط زیست ایران «برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه» را در قالب زیرمجموعه‌ای از طرح بین‌المللی حفاظت از تالاب‌های ایران با همکاری نهادهای ذیربط در سه استان آذربایجان غربی، شرقی و کردستان اجرا نمود. این طرح که در راستای تحقق ماده ۶۷ قانون برنامه توسعه چهارم تدوین شده است، هدف خود را ایجاد یک چارچوب واحد برای برنامه‌ریزی و اقدام نهادهای ملی و استانی ذیربط در سطح آبریز، با در نظر گرفتن مبانی مدیریت زیست بوم معرفی کرده است (برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه). همچنین، طرح مذکور ضمن ترسیم هدف خود را در چشم‌انداز دریاچه ارومیه در ۲۵ سال آینده تلاش نموده تا با امضای تفاهم نامه بین سازمان حفاظت از محیط‌زیست، وزارتخانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی و استانداری‌های سه استان نامبرده، تا حد ممکن یک سازمان همکاری یکپارچه ایجاد کند و از ناهماهنگی‌ها، منافع و اهداف متعارض دستگاه‌های مختلف جلوگیری به عمل آورد. ارزیابی کلی در ارتباط با این طرح در پژوهش رضانی قوام‌آبادی و سنایی پور (۱۳۹۲) مثبت اعلام شده است؛ اختصاص بودجه برای روش‌های نوین آبیاری، تعیین آب کشاورزی در مواقع خشکسالی، لایروبی رودخانه‌های منتهی به دریاچه، طرح‌ها بارورسازی ابرها از جمله اقداماتی است که در گزارش‌های دوره‌ای فعالیت‌های مربوط به طرح حفاظت از تالاب‌ها منعکس شده‌اند (رضانی قوام‌آبادی و سنایی پور، ۱۳۹۲: ۱۲۱). می‌توان به گزارش برنامه مدیریت جامع دریاچه در طول یک دهه گذشته در جداول ذیل خلاصه بندی کرده است نگاهی انداخت: (علامت ↑ به مفهوم روند افزایشی و علامت ↓ به مفهوم روند کاهشی و علامت → به مفهوم روند ثابت می‌باشند).

جدول کارکردها

کارکردها	دریاچه	تالاب‌های آقماری	توضیح
حمایت از تنوع زیستی	↓	↓	شوری بالای آب دریاچه شرایط را برای رشد و تولید ارتمیا که غذای هزاران فلایستکو، مرغابی و پرندگان کشتار آبچر است، فراهم می‌کند. جمعیت قابل توجهی از فلایستکو و پستانک سفید در این دریاچه جوجه‌آوری می‌کنند. در تالاب‌های آقماری نیز تعداد زیادی از پرندگان مهم آبرزی مهاجر، زمستان‌گذران و زادآور حضور دارند. در جزایر دریاچه نیز تعدادی از مستنکدان در معرض خطر، مانند گوزن زرد و قوچ ارمنی زندگی می‌کنند.
تعدیل آب و هوا	↓	→	سطح وسیع دریاچه ارومیه کمک زیادی به تعدیل میکروکلیمای منطقه درجه سرد و رطوبت کرده و این منطقه را به مکان مناسبی برای کشاورزی تبدیل می‌کند. رطوبت موجود در هوا نیز از تولید و پخش گردوغبار در منطقه جلوگیری می‌نماید.
کاهش و ترسیب رسوبات و آلاینده‌ها	→	→	دریاچه و تالاب‌های آقماری آن رسوبات و آلاینده‌های مستقر شده بوسیله جریان رودخانه‌ها را جذب کرده و مانع از پراکنش گسترده آن در محیط می‌شوند.
تثبيت نهشته‌های نمکین (جلوگیری از پراکنش آن‌ها به مناطق اطراف)	↓	-	دریاچه حجم زیادی از نمک‌های ورودی را در خود نگاه می‌دارد و از پخش آن‌ها در مناطق اطراف جلوگیری می‌کند. پس‌روی سطح آب باعث نمایان شدن پهنه‌های وسیع شور ران می‌شود که ممکن است در اثر فرسایش (بوسیله باد و جابجایی به مناطق اطراف آسیب رساند.
جلوگیری از پیشروی آب‌شور (تالاب‌های آقماری)	-	→	تالاب‌های آقماری باعث تغذیه سفره‌های آب زیرزمینی شده و از پیشروی آب شور دریاچه پیشگیری می‌نمایند. تالاب‌هایی که خشک شده‌اند این کارکرد را ندارند.
جشناندار	↓	→	دریاچه به‌علاوه جشناندارهای زمای خود مشهور است. این مناطق ریسک به‌افت بایس امنیت سطح آب و احداث برگراند تالاب‌های تحت‌تأثیر فرار گرفته‌اند.

جدول خدمات

خدمات	دریاچه	تالاب‌های اقماری	توضیح
گردشگری طبیعت‌گردی / تفریح	↓	-	امروزه به نحوی مقتضی از ظرفیت‌های قابل ملاحظه گردشگری دریاچه و تالاب‌های اقماری استفاده نمی‌شود
چشمه‌های آب‌گرم لجن‌درمانی	↓	-	آلودگی لجن‌ها باعث کاهش امکان استفاده از فواید درمانی آن شده است
میراث/ارزش‌های فرهنگی	→	→	
تحقیقات و پژوهش	↑	→	
آموزش	→	→	
آزمی‌پروری	-	↑	

جدول فرآورده‌ها

فرآورده‌ها	دریاچه	تالاب‌های اقماری	توضیح
صید آرتمیا	↓	-	در سال‌های اخیر به‌علت شوری بیش از حد آب و کاهش جمعیت آرتمیا، صید این موجود آبرزی میسر نبوده است
برداشت نمک	↑	-	توسعه برداشت عمدتاً توسط بخش‌های صنعتی صورت می‌گیرد
آب‌چری گاو میش	-	→	
جراگه دام‌های اهلی	-	→	
نی برای مصارف ساخت و ساز و صنایع دستی	-	→	
شکار پرندگان آبرزی	-	↓	ممنوعیت شکار یکی از اقدامات مدیریتی بوده است
مله‌گیری	-	→	
منبع گیاهان دارویی	-	→	

پروژه مهم و موثر دیگری که در قالب طرح حفاظت از تالاب‌های ایران به اجرا درآمده است، شامل « پروژه الگوسازی مشارکت مردم برای احیای دریاچه ارومیه » می‌باشد. این طرح در سال ۱۳۹۳ با همکاری سازمان حفاظت از محیط زیست ایران، دولت ژاپن و برنامه توسعه سازمان ملل متحد به طرح حفاظت از تالاب‌های ایران اضافه شده است. این پروژه ابتدا ۴۱ روستا را در استان‌های آذربایجان شرقی و غربی و در دوره دوم تمدید خود، ۱۷۰ روستا را تحت پوشش قرار داده است. شکل‌گیری یک جریان اجتماعی در سطوح ملی و محلی برای احیا دریاچه ارومیه، ارتقا همکاری‌های بین‌بخشی، مسئولیت‌پذیری اجتماعی و جلب مشارکت جوامع محلی در جهت احیای دریاچه، آموزش بیش از ۱۲ هزار نفر از کشاورزان حوضه آبریز دریاچه از جمله دستاوردهای این طرح بوده‌اند. علاوه بر این، کاهش مصرف آب و افزایش بهره‌وری آب آبیاری به ترتیب به میزان ۲۵/۴ و ۴۱/۹؛ افزایش فرصت‌های شغلی (۲۵۰ متخصص محلی)؛ افزایش شرکت‌ها و سمن‌های محلی مجری همکار پروژه (۳۰ شرکت و ۱۲ سمن) و ایجاد اشتغال سبز برای بیش از ۷۵۰ زن روستایی از طریق تشکیل صندوق خرد اعتبارات روستایی از دیگر نتایج

مثبتی است که سازمان محیط زیست در گزارش خود از طرح مذکور ارائه داده است (سازمان حفاظت از محیط زیست، پروژه الگوسازی مشارکت مردم برای احیا دریاچه ارومیه). آنچه از مطالعه اقدامات تحقق یافته به دست می‌آید حاکی از این واقعیت است که از میان دستگاه‌های اجرایی کشور، سازمان حفاظت محیط زیست ایران بیشترین فعالیت را در راستای حفاظت و احیا دریاچه ارومیه انجام می‌دهد. با این وجود، حیطة وظایف و اختیارات تعریف شده محدود برای این سازمان، مانع از آن است که سازمان مذکور بتواند مولد یک رژیم حقوقی منسجم و لازم‌الاجرا برای سایر نهادها و دستگاه‌های کشور در این مسئله مهم باشد. به نظر می‌رسد با بسط اختیارات و حیطة عمل سازمان مذکور، این نهاد بتواند تا حدودی نقش حلقه اتصال همکاری‌ها و رفع تضادهای منافع بخش‌های مختلف را با مسئله محیط زیست بازی کرده و از کم‌کاری‌ها جلوگیری به عمل آورد.

جمع‌بندی

دریاچه ارومیه طی چند دهه اخیر به علت کاهش شدید سطح آب و افزایش شوری با شرایطی بحرانی مواجه بوده است. بسیاری از تالاب‌های اقماری اطراف دریاچه نیز در اثر اجرای طرح‌های زیربنائی، تغییر کاربری زمین، آلودگی و کاهش جریان‌های ورودی آب آسیب دیده‌اند. این مشکلات، تنوع زیستی این مجموعه تالابی را که از اهمیت بین‌المللی برخوردار بوده و برای جوامع محلی فوائد متعدد دیگری را نیز فراهم می‌کند تهدید می‌نمایند.

محیط زیست به طور کلی یکی از مولفه‌های مورد توجه و تاکید شده در اسناد بالادستی است. از سوی دیگر دولت ایران به موجب امضای کنوانسیون رامسر به اجرای مفاد این کنوانسیون در ارتباط با حفظ، نگهداری، استفاده معقول و محتاطانه از تالاب‌ها متعهد شده است، هر چند این تعهد تا امروز به شکل درستی محقق نگردیده و نتیجه آن، بحران فعلی است که اکوسیستم دریاچه ارومیه را تهدید می‌کند. در یک نگاه کلی، رژیم حقوقی خاصی برای رفع و محو معضلات و احیا مجدد دریاچه در سطح ملی وجود ندارد. به‌رغم وجود دستورالعمل‌ها و قوانین، عدم هماهنگی و یکپارچگی بین دستگاه‌های دولتی یکی از جمله عوامل هستند که مانع از اجرای ضوابط تعیین شده می‌شوند. در این میان سازمان محیط زیست با همکاری نهادهای بین‌المللی توانسته است به دستاوردهای نسبی در مورد تالاب ارومیه دسترسی پیدا کند. طرح حفاظت از تالاب‌های ایران مهم‌ترین پروژه‌ای است که در این زمینه در حال اجرا می‌باشد.

منابع و مآخذ:

- الف. منابع فارسی
- احمدی، سیروس؛ محمد، اکبرزاده (۱۳۹۷)، «پیامدهای سیاسی - امنیتی خشک شدن دریاچه ارومیه»، **فصلنامه ژئوپولیتیک**، شماره سوم، صص ۹۵ تا ۱۲۷.
- اسکندری، امیرسامان (۱۳۹۵)، «نگاهی به برنامه ششم توسعه؛ سهم آب، کشاورزی و محیط زیست»، پایگاه صنعت غذا و کشاورزی (اگروفودنیوز)، ۱۵ مرداد ۱۳۹۵. سایت: <https://agrofoodnews.com/%>
- بهرامی، جمیل؛ زارعی، مهنا؛ فتحی، شادی (۱۳۹۵)، «دریاچه ارومیه، بحران، راه‌های نجات و مدیریت منابع آب»، **ششمین کنفرانس ملی مدیریت منابع آب**.
- جعفرپور رودسری، ربابه (۱۳۹۰)، کنوانسیون رامسر و نقش آن در استفاده معقول و پایدار از تالاب‌های ایران، **پایان‌نامه کارشناسی ارشد**، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق.
- جهانگرد، اسفندیار (۱۳۹۷)، «محیط زیست و برنامه‌های توسعه در ایران»، **دوفصلنامه اقتصاد محیط زیست و منابع طبیعی**، شماره ۲، صص ۱۰۵ تا ۱۴۲.
- خدائی قشلاق، فاطمه؛ روستایی، شهرام؛ مختاری، داوود (۱۳۹۹)، «پایش روند بیابان‌زایی در محدوده پیرامونی دریاچه ارومیه (۲۰۰۰ تا ۲۰۱۷)»، **نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی**، شماره ۷۹، صص ۲۱ تا ۴۰.
- رمضانی قوام‌آبادی، محمد حسین و سنایی‌پور، سعید (۱۳۹۲)، «بررسی حقوقی پابندی به تعهد استفاده معقول از دریاچه ارومیه با تأکید بر کنوانسیون رامسر»، **فصلنامه مطالعات حقوقی**، شماره ۴، صص ۱۰۹ تا ۱۴۰.
- سازمان حفاظت از محیط زیست، **پروژه الگوسازی مشارکت مردم برای احیای دریاچه ارومیه**
- سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۸۹)، **برنامه مدیریت جامع دریاچه ارومیه**، تهران، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست. سایت طرح حفاظت از تالاب‌های ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
- طسرح حفاظت از تالاب‌های ایران (<http://www.wetlandsproject.ir/#4thpage>).
- قالیباف، محمدباقر؛ اطاعت، جواد؛ محمدی، حسین؛ موسوی، زهرا (۱۹۳۶)، «برنامه‌های توسعه در ایران و مشکلات زیست محیطی دریاچه ارومیه»، **نشریه پژوهش‌های جغرافیای سیاسی**، شماره ۷، صص ۲۹ تا ۲۹.
- مجنون توتاخانه، علی؛ حیدری ساربان، وکیل؛ مفرح‌ناب، مجتبی (۱۳۹۶)، «بررسی اثرات خشکسالی دریاچه ارومیه‌ی ارومیه بر تغییرات تاب‌آوری سکونت‌گاه‌های روستایی»، **Journal of Research and Rural Planning**، شماره ۲۰، صص ۶۹ تا ۹۰.
- مولایی، آیت (۱۳۹۹)، «چالش‌های راهبرد حقوقی احیای دریاچه ارومیه»، **نشریه مجلس و راهبرد**، شماره ۱۰۴، صص ۶۹ تا ۹۳.
- “LAC OURMIA”, Encyclopedia Universalis (5 avril 2019)
- Boudes, Philippe (2008), « L'environnement, domaine sociologique : la sociologie française risque de l'environnement » : <https://hal.parisnanterre.fr/tel-00293000v1>
- Bowman, M. J. (1995), “The Ramsar Convention Comes of Age”, Netherlands International Law Review, XLII, 1995, available at: www.ramsar.org/documents.
- Castelner, Sebastien (2016), “La disparition du lac d’Ourmia à l’origine de troubles en Iran”, Middle East Eye, Edition française.
- Kabine, Komara (2018), L'eau, enjeu vital des relations internationales, Paris: Cherche Midi.
- Kavianirad, M (2011), “Processing the Concept of Environmental Security (the Relationship of Security and Ecology)”, Geopolitics Quarterly, Vol. 7, No. 3.
- Royal C. Gardner, Royal C. and Kim Diana Connolly (2007), “The Ramsar Convention on Wetlands: Assessment of International Designations within the United States”, Environmental Law Reporter, 2007.