

چالش‌های راهبرد حقوقی احیای دریاچه ارومیه

آیت مولائی *

نوع مقاله: علمی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۲۲	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۹	شماره صفحه: ۶۹-۹۳
-----------------	-------------------------	------------------------	-------------------

دریاچه ارومیه از دهه‌های گذشته درگیر معضلی جدی به نام «خشکسالی» بوده است. در نگاه نخست چنین به نظر می‌رسد که مدیریت این دریاچه را باید نمونه‌ای از مدیریت «بد» در حوزه امر عمومی تلقی کرد؛ مدیریتی که از تفکرات روشنگرانه، انتقادی و علمی بهره‌چندانی نبرده و واجد اوصافی همچون: «تفکرات جزیره‌ای یا بخشی»، «نگرش‌های تاکتیکی در برابر دیدگاه راهبردی» و «سیاست‌زدگی مسئله» است. در نوشتار حاضر، در پاسخ به این سؤال محوری که موانع و محدودیت‌های حقوقی احیای دریاچه ارومیه چیست؟ تلاش شده است با استفاده از روش تحقیق توصیفی تحلیلی، پاسخ حقوقی درخور ارائه شود. اجمال نتیجه‌گیری تحقیق این است که چالش اصلی از یک سو، در کلیت نهاد زمامداری و در نگرش‌ها و اعمال قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه است و از سوی دیگر، بخش خصوصی، توانایی یا آمادگی همکاری با نهاد حکومت در خصوص احیای دریاچه را از خود نشان نمی‌دهد. در نهایت اینکه اصول تأثیرگذار زیست‌محیطی، نزد نهاد زمامداری مورد توجه قرار نگرفته است. این موارد، شاهد بارزی بر شکست ایده احیای دریاچه ارومیه به شمار می‌آید و اگر این دریاچه را بتوان به موجود زنده‌ای تشبیه کرد در این صورت باید گفت دریاچه ارومیه به «کما» رفته است.

کلیدواژه‌ها: دریاچه ارومیه؛ بحران حقوقی؛ حفاظت محیط زیست؛ مدیریت بد

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* استادیار دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز؛

Email: amulaee@tabrizu.ac.ir

مقدمه

دریاچه ارومیه از دهه‌های گذشته درگیر معضلی جدی به نام «خشکسالی» بوده است. در نگاه نخست چنین می‌نمایند که مدیریت این دریاچه را باید نمونه‌ای از مدیریت «بد» در حوزه اداره امر عمومی تلقی کرد که در سنخ «مدیریت اقتدارگرا» قرار می‌گیرد؛ مدیریتی که از تفکرات روشنگرانه، انتقادی و علمی بهره‌چندانی نبرده است؛ مدیریتی که واجد اوصافی همچون: «تفکرات جزیره‌ای یا بخشی»، «نگرش‌های تاکتیکی در برابر دیدگاه راهبردی» و «سیاست‌زدگی مسئله» است. در این سبک از تفکر، حوزه‌های مختلف اداری، اجرایی، قضایی و تقنینی به شدت «سیاست‌زده» می‌شوند و داده‌های علمی در برابر اراده‌های سیاسی مقهور می‌شوند. همین نگاه، موجب وارونگی حقایق و واقعیت‌ها می‌شود و زمینه را برای سوءمدیریت و تشدید آن، فراهم می‌کند؛ به نحوی که در چنبره «بوروکراسی»، همگان در عین مسئولیت داشتن، خود را مسئول فجایع فرض نمی‌کنند و همه کارگزاران در عین مسئول بخشی از پروژه مدیریت بد کلان جامعه فاقد روحیات و باورهای مسئولیت‌پذیر هستند. چراکه به بیان هانا آرنت، در بوروکراسی، همه در عین مسئولیت، فاقد مسئولیت‌اند و کسی مسئولیت مدیریت «بد» آن را نمی‌پذیرد.

در نوشتار حاضر، در پاسخ به این سؤال محوری که موانع و محدودیت‌های حقوقی احیای دریاچه ارومیه چیست؟ تلاش می‌شود با استفاده از روش تحقیق توصیفی تحلیلی، پاسخ حقوقی درخور ارائه شود. بنابراین، معضلات احیا را نخست در ساحت بخش عمومی و سپس بخش خصوصی بررسی کرده و درنهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پرداخته می‌شود.

۱. معضلات احیا

دریاچه ارومیه از دهه‌های گذشته، به دلایل مختلفی از معضلات و چالش‌های احیا رنج برده است. رئوس مشکلات مذکور را می‌توان به قرار زیر به بحث و بررسی گذاشت.

۱-۱. معضلات منتسب به دولت: قوای سه‌گانه

اگر نتوان نقطه آغازین حل معضلات دریاچه ارومیه را از نهاد دولت شروع کرد بی‌تردید نقطه

ثقل چالش‌های احیای این دریاچه را باید در نهاد دولت جستجو کرد. «معضل منتسب به دولت» در سطوح مختلف قابل بحث است. در یک سطح، معضلات مربوط به دولت را می‌توان در دو لایه: مستقیم و غیرمستقیم به بحث و بررسی گذاشت. در لایه مستقیم، دولت «مباشر» معضلات بوده و از طریق مباشرت، زمینه نابودی دریاچه ارومیه را فراهم می‌سازد، اما در لایه غیرمستقیم، دولت مباشر مشکلات نبوده بلکه «موجب» مشکلات و «مسبب» معضلات به‌شمار می‌آید. در سطح دیگر، با در نظر گرفتن معیار اصل تفکیک قوا، می‌توان گفت هریک از قوای حاکم: مقننه، مجریه و قضائیه سهمی از مدیریت ناکارآمد را برعهده داشته‌اند. محور این نقش را می‌توان در مدیریت «بد» ارگان‌های حکومتی جستجو و قلمداد کرد که در اساس از طریق قوای سه‌گانه مذکور متبلور می‌شود. از این رو در ادامه به تبیین و توضیح موضوع پرداخته تا سهم هرکدام از شرکای در این مدیریت روشن شود.

۱-۱-۱. سهم قوه مقننه

در میان قوای سه‌گانه، بی‌تردید قوه مقننه نقش محوری در مدیریت ناکارآمد نهاد زمامداری در خصوص دریاچه ارومیه برعهده داشته است. دلیل چنین ادعایی را باید در شأن موجد حق و قانونگذاری این قوه پیگیری کرد. با در نظر گرفتن صلاحیت‌های ذاتی این قوه که متعین در امور قانونگذاری و نظارت است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۱۱۴-۱۰۷؛ مدنی، ۱۳۸۸: ۲۰۴-۱۸۶؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۱۲۹) باید گفت که این قوه در هر دو جنبه از صلاحیت‌های قانونی‌اش با معضلاتی روبه‌رو بوده است.

۱-۱-۱-۱. سطح قانونگذاری

رئوس معضلات منتسب به دولت در این ساحت از این قرار است:
الف) معضل بخشی‌نگری و نگرش جزیره‌ای: در سطح قانونگذاری در نگاه نخست، بانیم‌نگاهی به برخی قوانین تصویبی، چنین می‌نمایند که نهاد قانونگذاری کشور، پیوسته حامی حفاظت از دریاچه ارومیه بوده است اما واقعیت چیز دیگری است. در واقع قوه قانونگذاری کشور در امر حفاظت از محیط زیست از گذشته، فاقد نگرش راهبردی در امر قانونگذاری

بوده است. در بحران و خلأ نگاه راهبردی، این نهاد به شدت بازیچه درخواست‌های لابی‌های قدرت و تصویب قوانین تاکتیکی شده است. نگاه تاکتیکی، به آن نوع نگرش گفته می‌شود که به اهداف و منافع زودگذر و موقتی می‌اندیشد این نوع نگاه یا اساساً توجهی به غایات راهبردی ندارد یا نگرش‌های استراتژیک را فدای منافع زودگذر جریان‌ات قدرت می‌سازد و اهداف راهبردی را فدای اهداف گمراه‌کننده و مبهم می‌کند و حتی در لحظه‌ای که به منافع ملی می‌اندیشد، این نوع منافع را برای درازمدت در نظر نمی‌گیرد. به زبان دیگر، این وضعیت را می‌توان ذیل ادبیات نسبت حقوق: «نسل فعلی» و حقوق: «نسل‌های آینده» به بحث گذاشت. اگر نسل کنونی صرفاً به منافع خویش بیندیشد در این صورت، چنین نسلی، حقوق نسل‌های آینده را به نفع خود مصادره کرده است. بر این اساس در قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۱۳۵۳ در مواد گوناگون به حفاظت از محیط زیست به طور عام و آب به طور خاص تصریح شده است. برای نمونه در بند «ب» ماده (۶) از جمله صلاحیت‌های سازمان حفاظت محیط زیست: «پیشنهاد ضوابط به منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی آب ... ذکر شده است یا در بند «ج» به «هرگونه اقدام مقتضی به منظور بهبود و بهسازی محیط زیست» از سوی سازمان تصریح شده است به نحوی که مطلوبیت منبع در اثر استفاده مستمر از بین نرود یا اینکه در ماده (۹) تصریحاً آمده است: «اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم نماید ممنوع است». این نگاه در راستای «اصل پیشگیری» و در پی خط‌مشی‌های پیش‌دستانه بوده تا محیط زیست به طور عام و محیط زیست دریا به طور خاص در وضعیت مانا و پایدار باقی بماند. این اصل به بیان الکساندر کیس، قاعده طلایی برای محیط زیست به شمار می‌رود (کیس، سند و لانگ، ۱۳۸۴: ۷۸). به نظر می‌رسد بر قانونگذار است در راستای اصل پیشگیری، رعایت اصولی نظیر «اصل استفاده غیرزیان‌بار از سرزمین» (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۸۶: ۷۴-۵۷؛ موسوی، حسینی و موسوی فر، ۱۳۹۴: ۲۵-۹) را در خصوص حفظ و احیای دریاچه ارومیه مورد توجه قرار دهد.

این شیوه از سندنویسی در نگاه نخست، قابل تحسین جلوه می‌کند اما در ادامه خواهیم دید که اسناد امیدوارکننده‌ای در این خصوص وجود ندارد و در مقابل، قوانینی به تصویب رسیده است که اهداف سند مذکور را به محاق برده است. برای نمونه مطابق

تبصره «۲» ماده (۱۷) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، «دولت مکلف است حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از منابع قابل تخصیص حساب ذخیره ارزی (سهم بخش غیردولتی) را به صورت ارزی برای توانمندسازی تشکلهای غیردولتی برای فعالیت‌های اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی، با هدف تولید برای توسعه صادرات، در اختیار صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی قرار دهد تا با مشارکت مالی تشکلهای تولیدکنندگان و بهره‌برداران بخش کشاورزی و منابع طبیعی و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی در امر سرمایه‌گذاری این بخش اقدام نمایند». یا اینکه در ماده (۱۹)، در جهت «افزایش تولید و ایجاد اشتغال» به امکان مشارکت بانک‌های غیردولتی و مؤسسه‌های مالی و اعتباری خصوصی و همچنین صندوق‌های غیردولتی برای «حمایت از توسعه بخش کشاورزی» تصریح شده است.

نمونه این‌گونه قوانین و مقررات فراوان است و در منظومه قوانین و مقررات ایران، اسناد زیادی وجود دارند که در آنها بر ضرورت توسعه بخش کشاورزی تصریح شده است اما نسبت بین «توسعه بخش کشاورزی» و «حفاظت از محیط زیست» مشخص نشده است. برای نمونه در قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، در قوانین برنامه‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه، قانون دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون رفع موانع تولید به حمایت‌های دولت از بخش کشاورزی و اشتغال در این حوزه اشاره شده است بدون اینکه تضمین کافی، راهکارهای روشن و واضح برای حمایت از محیط زیست اندیشیده شده باشد. بر این اساس در دهه‌های اخیر در استان آذربایجان غربی، سهم آبی دریاچه ارومیه، فدای اهداف سودجویانه بخش کشاورزی استان شده است. این در حالی است که ضرورت داشت قانونگذار در هر نوع سندی، با نظر به ماهیت فرابخشی محیط زیست به طور عام و محیط زیست دریاچه ارومیه به طور خاص، فرایندی اندیشد که فضا برای تحدید و تهدید محیط زیست دریاچه به وجود نیاید و خط‌مشی توسعه کشاورزی، نقیض محیط زیست معرفی نشود. در یک کلام، قانون با هر عنوانی و با هر موضوعی، شایسته است به محیط زیست نه به عنوان «رقیب» بلکه به عنوان، «فضای حیات» بنگرد؛ در این نوع نگرش، همه فعالیت‌ها باید «دوستدار محیط زیست» فهمیده و عملیاتی شوند.

ب) معضل اسناد متزاحم یا متعارض: قانونگذار ایران نه تنها درگیر سند نویسی «بخشی نگرانه» و «جزیره‌ای نگر» است بلکه در این میان، دچار سردرگمی برای اهداف راهبردی در قوانین است. بنابراین، میان اسنادی که موضوع واحدی را از مناظر مختلف و برای اهداف گوناگون به کار گرفته‌اند هیچگونه رابطه نظام‌مند مشاهده نمی‌شود و این اکوسیستم‌ها (نظیر اکوسیستم دریاچه ارومیه) در معرض نابودی قرار گرفته است. در این راستا، با اسنادی مواجه هستیم که نه تنها از حیث اهداف، بلکه از حیث روش، منطوق و منطبق با همدیگر رابطه چالش‌زایی در اشکال متزاحم، متعارض و حتی متضاد دارند. ناگفته پیداست این سبک از قانون نویسی، زمینه‌ساز اصلی بحران در مدیریت و اجرا خواهد بود چراکه فساد، لانه‌های امنی در قلمروی قوانین گمراه‌کننده، متعارض، متزاحم، متضاد و ابهام‌آلود دارد. باید توجه داشت که سهم دریاچه ارومیه از آب‌های موجود در سطح منطقه شمال غرب و غرب کشور، عمدتاً از آب‌های جاری (به‌ویژه رودخانه‌ها) است. در این صورت، رودخانه‌ها سهم اساسی و بنیادی در حیات دریاچه و دوام و مانایی آن برعهده دارند به نحوی که بحران در روند جریان آب رودخانه‌ها به دریاچه ارومیه، آغازگر مرگ این دریاچه خواهد بود. با توصیف چنین اهمیتی و نقش اساسی رودخانه‌ها در استمرار اکوسیستم دریاچه مذکور، مشاهده می‌شود که قانونگذار، قوانینی را به تصویب رسانده است بدون اینکه در زمان مقتضی دست به «تنقیح قوانین» برای تعیین تکلیف جامعه و کارگزاران نظام بزند. در نتیجه، با پدیده‌های ناپسند: تعارض یا تضاد یا تزاحم قوانین حوزه آب مواجه هستیم. در این خصوص، برای مثال می‌توان به چند سند مرتبط با حوزه «آب» اشاره داشت که در آن به صلاحیت دستگاه‌های مختلف در خصوص مدیریت آنها اشاره شده است. از مهم‌ترین این اسناد می‌توان به قانون شهرداری‌ها اشاره داشت. به استناد تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری‌ها اصلاحی ۱۳۴۵، «... معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و ... واقع در محدوده هر شهر ... ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری» فرض شده است و «ایجاد تأسیسات آبیاری از طرف وزارت آب و برق در بستر رودخانه‌ها واقع در محدوده شهرها بلامانع است شهرداری‌ها نیز مکلفند برای اجرای هرگونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب نمایند». بر مبنای این تبصره،

شهرداری در مدیریت آبراه‌های شهری واجد صلاحیت معرفی شده است و وزارت نیرو نیز واجد صلاحیت تعریف شده است بدون اینکه نسبت آنها و محدوده صلاحیت آنها مشخص شده باشد تا در مقام وقوع اختلاف نظر احتمالی، بتوان آن را حل و فصل کرد.

در ادامه، برابر ماده (۱) «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷ در خصوص آب و مالکیت آن «کلیه آب‌های جاری در رودخانه‌ها و انهار طبیعی و دره‌ها و جویبارها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و همچنین سیلاب‌ها و فاضلاب‌ها و زه‌آب‌ها و دریاچه‌ها و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی ثروت ملی محسوب و متعلق به عموم» فرض شده است و مسئولیت حفظ، بهره‌برداری، احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب به وزارت آب و برق محول شده است. در چارچوب ماده (۲) «بسترانهار طبیعی و رودخانه‌ها» و «ساحل دریاها و دریاچه‌ها طبق قانون اراضی ساحلی مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵» متعلق به دولت دانسته شده است و ایجاد هر نوع اعیانی در آنها به «اجازه وزارت آب و برق» منوط شده است.

در اسناد بالا ملاحظه می‌شود که نوعی ابهام منطوقی و مفهومی وجود دارد چراکه محدوده صلاحیت دستگاه‌ها مرزبندی دقیقی نشده است. از این رو در راستای کاستن از چنین ابهامی از اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه سؤال شده است: «آیا تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری‌ها منسوخ است یا نه؟» که در پاسخ چنین آمده است: «چون تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون اصلاح قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با ماده (۲) قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷ در مورد مالکیت بستر انهار طبیعی و رودخانه‌ها مغایر و متضاد است لذا به حکم ماده (۶۵) قانون آب و نحوه ملی شدن آن، تبصره مذکور در آن قسمت که مغایر با ماده (۲) قانون آب است ملغی است و بخشنامه شماره ۱۰/۹۸۴۰-۱۳۵۴/۱۰/۳ سازمان ثبت اسناد و املاک به خلاصه اینکه (مداخله شهرداری در مورد بستر و حریم رودخانه‌ها مورد ندارد و مقررات تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با تصویب قانون آب در این قسمت منسوخ است) صحیح و موافق موازین قانونی و موجه است» (اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه، ۱۳۸۴). با وجود چنین اسنادی است که «تنقیح قوانین» لازم می‌شود.

در ادامه می‌توان به «قانون پیشگیری از وقوع سیل» مصوب سال ۱۳۴۸ اشاره داشت. در این قانون حفاظت از آبراه‌ها به‌طور مطلق اعم از درون شهرها و خارج از آن، به‌عهده وزارت کشور و شهرداری‌ها قرار داده شده است. این درحالی است که مطابق مواد (۱) و (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، این دو ارگان، نهادی با شخصیت و اهداف متمایز و مختلف تعریف شده‌اند و الزاماً اهداف «ملی» وزارت کشور با اهداف و صلاحیت‌های «محلی»، نمی‌تواند همخوان و همسو باشد و در مقام عمل ممکن است موجب سردرگمی در چگونگی مدیریت امور شود. در کنار اینها، قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ به صلاحیت دولت در امر آب و حاکمیت و مالکیت آنها و مدیریت آنها اشاره داشته و آنها را در دسته «مشترکات» فرض کرده که در اختیار «حکومت اسلامی» بوده و «مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت به بهره‌برداری از آنها به دولت» واگذار شده است. برابر ماده (۲) نیز این‌گونه اموال در «اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران» فرض شده و مدیریت کلان نظارتی و عملیاتی بر اداره امور اجرایی حوزه اموال مربوط به آب را در صلاحیت وزارت نیرو تعریف کرده و بهره‌برداری دیگران را منوط به اجازه این وزارتخانه ذکر کرده است. ازسوی دیگر، در «آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب‌رسانی، آبیاری و زهکشی» مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ به صلاحیت‌های شرکت آب منطقه‌ای جهت تعیین بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی در چارچوب ماده (۲) تصریح داشته است.

چنانکه در اسناد بالا مشاهده می‌شود قانونگذار، مالکیت و مدیریت کلان نظارت بر امور بالا را در صلاحیت انحصاری دستگاه‌های حکومتی قرار داده است و برای این‌گونه اموال، نظام مالکیت عمومی را در نظر گرفته است بدون اینکه دولت از ظرفیت لازم نظری و عملیاتی برخوردار باشد و برای چگونگی مدیریت آنها، «نظام‌سازی» کند. بر این مبنا می‌توان گفت، نوعی ابهام در منطوق و مفهوم اسناد بالا وجود دارد که قانونگذار در اسناد سابق و لاحق بالا، دچار برداشت خودخواهانه شده است و بی‌تردید نقش و جایگاه خود را نتوانسته خوب تبیین کند و به غلط در چارچوب برداشت‌های پدرسالارانه و پدربمبانه چنین اندیشیده است که اگر مالکیت آنها عمومی باشد معضل آب برطرف خواهد شد اما

در عمل این‌گونه اموال را به نظام «مالکیت دولتی» فرو کاسته است. در کنار این وضعیت، حتی قانونگذار نتوانسته حریم صلاحیتی دستگاه‌ها را به‌طور دقیق مشخص سازد.

ج) معضل سردرگمی در مالکیت حوزه آب، دریاها و دریاچه‌ها: در این خصوص اسناد مختلفی قابل ذکرند که بیانگر سردرگمی قانونگذار در اسناد مختلف درباره نحوه مالکیت رودها، دریاها و دریاچه‌هاست که در بالا برخی از آنها بیان شد و در اینجا فقط به قانون اساسی، به‌مثابه مهم‌ترین سند اشاره می‌شود تا نشان دهد سرمنشأ مشکلات مالکیت در کجاست. مهم‌ترین سند ملی، درباره حوزه آب در اصول (۴۴) و (۴۵) به دو نوع مالکیت رقیب: مالکیت دولتی و مالکیت عمومی اشاره شده است بدون اینکه بتواند مرزهای دقیق این دو نوع مالکیت را مشخص ساخته و محدوده مالکیت حوزه آب‌ها را به‌طور دقیق تعیین کند. ناگفته پیداست این دو نوع مالکیت در جایی با همدیگر تضاد داشته و به این اعتبار، قانونگذار اساسی دچار تناقض‌گویی شده است. در خصوص مالکیت دولت بر حوزه آب در اصل (۴۴) بعد از ذکر سه نوع مالکیت: دولتی، خصوصی و تعاونی، مقرر شده است: اداره حوزه آب «در اختیار دولت» خواهد بود. در نتیجه در چارچوب این اصل، حوزه آب‌ها در دسته مالکیت دولتی قرار گرفته است. هرچند در همین اصل، مالکیت دولتی را در کنار مالکیت عمومی ذکر کرده و مقرر داشته است: «بخش دولتی شامل ... کلیه ... شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی ... و مانند اینهاست که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است». بر این اساس، مالکیت عمومی و مالکیت دولتی در همدیگر تجمیع شده است و ظاهراً نوعی این‌همانی میان این دو نوع مالکیت فرض شده است و البته این وضعیت خلط دو مقوله جداگانه است.

همچنین بلافاصله در اصل (۴۵) حوزه آب را در دسته «انفال و ثروت‌های عمومی» ذکر کرده و چنین مقرر داشته است: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل ... دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی ... در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». برداشت منطقی از مفهوم: «حکومت اسلامی» در چارچوب حقوق مدرن، همان مفهوم «طبقه زمامداری» است که در برابر طبقه اطاعت‌کنندگان قرار داشته و بدین اعتبار، «در اختیار حکومت اسلامی» بودن، معنای دیگری از مالکیتی است که در سایه غلبه ادبیات سوسیالیستی و مارکسیستی قرن بیستمی قرار داشته که به

«مالکیت دولتی» تعبیر شده است. با این سردرگمی از شیوه مالکیت در مهم‌ترین سند ملی، نمی‌توان از اسناد میان‌دستی و پایین‌دستی، انتظار تصویب قوانین شایسته در حوزه آب را داشت. در چنین فضایی، بی‌تردید نظام مالکیت آب دریاچه ارومیه و آب‌های منتهی به آن نیز از معضلات کلان بالا رنج برده و نمی‌توان به لایه قانونگذاری و نقش مؤثر آن در خصوص حفاظت و احیای دریاچه ارومیه امیدوار بود چراکه قوانین ناهمسو، زمینه‌ساز انحرافات اجرایی بوده که در وضعیت خوش‌بینانه، اهداف جزئی، موردی و بخشی‌نگر اسناد را برآورده می‌سازد بدون اینکه راهبرد کلانی را موجب شود.

۲-۱-۱-۱. سطح نظارت

در این لایه، وضعیت بغرنج‌تر و گمراه‌کننده‌تر است. دلیل سردرگمی در امر نظارت را باید در اشتباه محاسباتی سطح قانونگذاری دانست. به بیان دیگر، این قوه در سایه اشتباه محاسباتی و فقر دانش مربوط به حفاظت از دریاچه، قوانینی را به تصویب رسانده است که عملاً امر نظارت بر حفاظت از دریاچه و چگونگی حفاظت از آن را ابهام‌آلود ساخته است. حاصل چنین وضعیتی، ظهور «بی‌عملی» مجلس در امر نظارت بر چگونگی حفاظت از این دریاچه بوده است. دلیل اصلی چنین بی‌عملی را باید در قوانین متعارضی جستجو کرد که در آنها بر اهداف متعارض توجه شده است در نتیجه، مقامات اجرایی در پاسخ به سؤال نمایندگان در خصوص چرایی وضعیت اسفناک دریاچه به همان قوانینی استناد می‌کنند که نمایندگان در جهت توسعه بخش کشاورزی به تصویب رسانده‌اند.

نقطه بحرانی نظارت، مربوط به صلاحیت‌های گزینشی مقامات اجرایی است که اجازه نظارت مؤثر نمایندگان مجلس را با چالش مواجه می‌سازد. برای مثال در ماده (۷) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مقرر شده است: «هرگاه اجرای هریک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آنها به تشخیص سازمان با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط زیست مغایرت داشته باشد سازمان، مورد را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد نمود تا با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدیدنظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر طبق تصمیم رئیس‌جمهور عمل خواهد شد».

این ماده قانونی، به وضوح به صلاحیت اختیاری مقامات اجرایی (رئیس‌جمهور) اشاره دارد. در این صورت، اگر رئیس‌جمهور، عمل یا تصمیمی انجام دهد که به نظر نمایندگان مجلس، قابل قبول نباشد در این صورت، با سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور، وی به سندی استناد خواهد کرد که مبنای موجه آن را خود نمایندگان به وی داده‌اند. در بین قوانین و مقررات مربوط به حوزه آب به طور عام و حوزه آب دریاچه ارومیه، به طور خاص، اسناد زیادی وجود دارد که در آنها بر صلاحیت‌گزینشی مقامات اجرایی اشاره شده است و البته از منظر علم مدیریت، ناگزیر چاره‌ای غیر از این نیست، اما نکته اینجاست که ابزارهای نظارتی مجلس در امر مربوط به حفاظت و احیای دریاچه ارومیه «فعالانه» نبوده بلکه بنا به اقتضای نظارت مجلس بر اداره امور عمومی از خصلت: «منفعلان» مودی و پسینی» برخوردار است. در نتیجه مجلس ابزار راهبری قوه مجریه را در انجام امور عمومی دارا نیست.

۲-۱-۱. نقش قوه مجریه

قوه مجریه در وسط میدان امور اجرایی کشور قرار دارد. اگر قوه مقننه مرجع تصویب و قانونگذار کشور در مقام نظر است؛ قوه مجریه، مرجع اجرایی و مجری قوانین است. به این اعتبار، گلوگاه عملیاتی و اجرایی قوانین را این قوه تشکیل می‌دهد و چالش در این قوه، می‌تواند حتی بهترین قوانین را نیز به قربانگاه ببرد. با این توضیح، رئیس‌نقش قوه مجریه در احیای محیط زیست دریاچه ارومیه به قرار زیر قابل بحث است:

الف) مباشرت «بد» قوه مجریه: اگر از منظر اصل تفکیک کلاسیک قوا بپذیریم قوه مجریه، اجرا کننده منویات قوه مقننه است در این صورت، در همین آغاز باید گفت نمی‌توان از قوه مجریه انتظار چندانی داشت که در امر حفاظت از محیط زیست دریاچه ارومیه، نقش چندان مفیدی داشته باشد، زیرا فرض بر آن است که قوانین را مجلس شورای اسلامی به تصویب رسانده و قوه مجریه آنها را اجرا می‌کند.

با توضیحاتی که در بالا ارائه شد قوه مقننه در ایران نقش چندان مفیدی در پاسداری از محیط زیست دریاچه ارومیه نداشته است و بر این اساس است که انگشت اتهام به سمت قوه مقننه به عنوان یکی از مسببان «کما»ی دریاچه ارومیه بیراهه نیست. اما در خصوص

نقش قوه مجریه در مدیریت «بد» حفاظت و احیای دریاچه ارومیه باید گفت: نگاهی به نقش این قوه، گویای آن است که نقش قوه مذکور در امر مربوط به خاموشی امید به احیای این دریاچه بسیار اساسی است. به این دلیل که اولاً این قوه، در اجرای قوانین مربوط به حوزه دریاچه ارومیه، نقش محوری داشته است و به این اعتبار مباشر چنین وضعیتی در این دریاچه، قوه مجریه بوده است. ثانیاً خود این قوه، در اجرای «بد» قوانین نقش بسیار کلیدی داشته است. به بیان دیگر، این قوه در مقام استفاده از صلاحیت‌های تخییری اش، درگیر سیاست‌های توسعه‌ای بخش کشاورزی بوده است. برای نمونه در گزارش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان آذربایجان غربی، این استان یکی از قطب‌های مهم کشور در امر کشاورزی در زمینه زراعت، دامداری و باغداری ذکر شده است (سازمان مدیریت برنامه‌ریزی آذربایجان غربی، ۱۳۹۵: ۵۶).

داده‌های آماری نشانگر آن است که این قوه در مقام استفاده از ظرفیت‌های حاکمیتی اش، درک درستی از چنین شأنی نداشته است و عملاً درگیر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های یک‌سویه شده است. به همین دلیل است که این استان در طول دهه‌های اخیر به یکی از قطب‌های کشاورزی تبدیل شده است بدون اینکه درباره ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های این استان، مطالعات علمی کافی انجام گرفته باشد. در نگاه نخست چنین می‌نمایند که این توسعه بیش از آنکه «نعمت»ی برای استان باشد «نقمت»ی برای آینده استان و منطقه بوده است (گزارش توسعه کشاورزی آذربایجان غربی نعمت یا نقمت، ۱۳۹۷/۳/۲۹). از این جهت، باید درخصوص چیدمان سلسله‌مراتب اختیارات و وظایف قانونی قوه مجریه و چگونگی به‌کارگیری صلاحیت‌های این قوه، تجدیدنظر شود.

ب) ضعف در صلاحیت‌های مقررات‌گذاری: قوه مجریه، امروزه درگیر صلاحیت‌هایی است که به آنها در لسان حقوق، «صلاحیت مقررات‌گذاری» گفته می‌شود. این قوه به استناد «اصل تناسب وظایف و اختیارات»، اسناد اجرایی را به تصویب می‌رساند که به وضوح از حیث ماهیت، در دسته اعمال تقنینی قرار دارند. این قوه با استعانت و تکیه بر نهادهایی همچون هیئت وزیران، شوراها و مختلف اجرایی و مقررات‌گذار، دست به عملیات مقررات‌گذارانه می‌زند.

به نظر می‌رسد این قوه همانند قوه مقننه درگیر نوعی «صلاحیت‌های دوگانه» است. به این صورت که قوه مجریه از یک سو درگیر مقررات‌گذاری از طرق نهادهایی همچون شورای عالی حفاظت محیط زیست است؛ مرجعی که وظایف متعددی در حوزه حفاظت از محیط زیست، نظیر: «حفاظت از اکوسیستم‌های طبیعی کشور و ترمیم اثرات سوء گذشته در محیط زیست، پیشگیری و ممانعت از تخریب و آلودگی محیط زیست، ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط در جهت بهره‌وری معقول و مستمر از منابع محیط زیست، نظارت مستمر بر بهره‌برداری از منابع محیط زیست، برخورد فعال با زمینه‌های بحرانی محیط زیست شامل آلودگی‌های بیش از ظرفیت قابل تحمل محیط، ... تهیه و تدوین ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی در زمینه‌های: ... تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها و انهدام تالاب‌ها و دگرگونی اکولوژیک دریاچه‌ها و ...» را برعهده دارد. با وجود چنین ارگانی و صلاحیت ذاتی آن در حوزه حفاظت از محیط زیست به طور عام و محیط زیست دریاچه ارومیه به طور خاص، اما امروزه مشاهده می‌شود در سایه بحران در کارآمدی مصوبات شورا بوده است؛ برای مثال سدسازی به یکی از پرحاشیه‌ترین موضوع‌ها در خصوص مرگ دریاچه ارومیه تبدیل شده است و با وجود شورای عالی حفاظت محیط زیست، ۱۰۳ سد در سه استان: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و کردستان منبع تأمین آب پشت سد خود را از سهم دریاچه ارومیه به «غارت» می‌برند (گزارش ۱۰۳ سد نفس دریاچه ارومیه را بریده است، ۱۳۹۷/۱۰/۱۸). این در حالی است که در دنیا، در ۱۰ سال گذشته حدود ۱۵۰ سد به دلایل مختلف تخریب شده است و اساساً سدسازی در کشورهای توسعه‌یافته در حال منسوخ شدن است. برای نمونه در آمریکا برای نجات تالاب «اورگریند»، سد «اورگریند» تخریب شد اما در ایران نه تنها چنین فرایند معکوسی مشاهده نمی‌شود بلکه عملیات سدسازی متوقف نشده است و در ماه‌های اخیر هم که به یمن نزولات جوی، تاحدودی وضعیت بحرانی منابع آبی کشور متوقف شده است زمزمه رونق سدسازی بازهم در حال تقویت شدن است. غلبه چنین فضایی بر ادبیات مسئولان اجرایی کشور، نشانگر در حاشیه بودن موضوع حفاظت و احیای دریاچه ارومیه است.

از سوی دیگر، قوه مجریه از طریق نهادهایی همچون هیئت وزیران، مصوباتی را در راستای توسعه کشاورزی به تصویب رسانده است که این‌گونه اسناد عمدتاً نسبت به مسائل

زیست محیطی بی توجه بوده یا در حاشیه توجهات قرار دارد. برای نمونه در جریان گزارش معاون اول رئیس جمهوری دولت دهم، از جمله مصوبات استانی دولت، پیگیری پرونده ۳۴ سد مصوب بوده است که بنابه گزارش معاون اول، از آن تعداد، «تاکنون ۱۴ سد در استان اجرا شده، ۱۱ سد در دست اجراست و ۹ سد نیز در مرحله مطالعه است». این حجم از پروژه‌های کنونی برای عملیات سدسازی، گویای هدف‌گذاری عامدانه یا غیرعامدانه نابودی این دریاچه است؛ به نحوی که اهداف کشاورزی، پیروز نزع دوگانه: «حفاظت از محیط زیست» و «توسعه کشاورزی» است. در این راستاست که وی درخصوص دستاوردهای بخش کشاورزی استان آذربایجان غربی چنین اظهار می‌دارد: «وسعت مزارع دارای سامانه‌های نوین آبیاری از ۱۷ هزار هکتار به ۴۲ هزار هکتار افزایش یافته و در این مدت میزان تولیدات کشاورزی آذربایجان غربی نیز از چهارونیم میلیون تن به ۶ و سه دهم میلیون تن افزایش یافته است». در راستای هدف‌گذاری توسعه کشاورزی این استان بوده است که در مصوبه مذکور، برای طرح‌های توسعه کشاورزی استان، ۴۵۰ میلیارد تومان تسهیلات اختصاص یافت اما برای طرح‌های آبخیزداری در حوزه دریاچه ارومیه فقط ۶۰ میلیارد تومان اختصاص یافت (گزارش مصوبات چهارمین سفر استانی هیئت دولت به آذربایجان غربی، ۱۳۹۷/۱۲/۲۹).

نکته اینجاست که در فرایند احداث این سدها و برنامه‌های توسعه کشاورزی، پیوسته متخصصان از حوزه‌های مختلف: هیدرولوژی، محیط زیست، حقوق و ... به غیرکارشناسی بودن پروژه‌های سدسازی احداثی روی آبریزهای دریاچه ارومیه یا توسعه پروژه‌های کشاورزی و احداث چاه‌ها در منطقه برای اهداف کشاورزی هشدار داده‌اند. تمرکز زیاد بر امر کشاورزی باعث شده امروزه آذربایجان غربی از حیث تولید محصولات باغی بعد از استان‌های فارس، مازندران و تهران در رتبه چهارم قرار گیرد. در تولید سیب درختی رتبه اول کشور، در تولید آلو، رتبه سوم کشور، در تولید شلیل و هلو رتبه چهار کشور و در تولید انگور رتبه ششم کشور را کسب کند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان غربی، ۱۳۹۵: ۶۱-۵۹). همچنین از حیث زنبورداری و تولید عسل رتبه یک کشور را کسب کرده است (همان: ۶۳). ناگفته پیداست دستیابی به رتبه‌های مذکور به قیمت تباهی منابع آب زیرزمینی و روی‌زمینی استان حاصل شده است. جالب آن است که مقامات اجرایی فرصت تأمل درخصوص این

سؤال ساده را نداشته‌اند که آیا سود اقتصادی و منافع اجتماعی و فرهنگی رتبه‌های بالا، ارزش برابری با نابودی دریاچه ارومیه را داشته است یا خیر؟ در سایه چنین سیاست‌های تک‌بعدی بوده است که استان آذربایجان غربی بنا به حکایت آمار، در امر کارگاه‌های بزرگ صنعتی نسبت به کل کشور در جایگاه نازلی قرار دارد به نحوی که تعداد کارگاه‌های صنعتی با ۱۰ نفر کارکن به بالا در سطح استان به نسبت کل کشور حدود ۲ درصد کل کشور است و بنا به آمار سال ۱۳۹۵ سرانه ارزش افزوده کارگاه‌ها در صنایع استان ۴۴۷/۸ میلیون ریال بوده است که این رقم در کشور بیش از دو برابر استان آذربایجان غربی است (همان: ۷۲-۷۱). در نتیجه بخش اعظم نیروی کار ناگزیر است به محدوده فعالیت‌های کشاورزی وارد شود و سهم آبی دریاچه ارومیه فدای نیازهای اشتغال‌زایی در حوزه کشاورزی شود. این در حالی است که در افق کلان‌تر و خردمندانه‌تر، می‌توان با جایگزینی اقتصاد مبتنی بر صنعت «اکوتوریسم» به جای اقتصاد مبتنی بر کشاورزی یا دامداری عمدتاً سنتی، نه تنها مسئله اشتغال را حل کرد بلکه امیدوار بود اکوسیستم منطقه به حالت سابق برگردد؛ امری که شوربختانه نه در سطح قوانین و نه در سطح مقررات اجرایی جایگاهی نداشته و در وضعیت خوش‌بینانه در حاشیه توجه بوده است. اهمیت این دریاچه در صنعت توریسم از آن رو است که در نظر داشته باشیم این دریاچه در دنیا در کنار «دریاچه میت» منحصر به فردترین دریاچه جهان است و می‌تواند به مناطق رؤیایی جهانگردی در سطح ایران و جهان تبدیل شود.

ج) بروز دوگانه صلاحیت مثبت یا منفی در امر حفاظت از محیط زیست: از حیث سازمانی، دقیقاً مشخص نیست که چه ارگان اجرایی، واجد صلاحیت ذاتی قانونی در خصوص حمایت و حفاظت از دریاچه ارومیه است. از این رو نوعی پراکندگی ناکارآمد در صلاحیت سازمانی ارگان‌های متولی حمایت از محیط زیست دریاچه ارومیه قابل مشاهده است. در نتیجه با دستگاه‌هایی نظیر سازمان محیط زیست، شهرداری‌ها، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو مواجه هستیم که اتفاقاً خود این ارگان‌ها بخشی از مسئله نابودی دریاچه ارومیه هستند. در واقع، در اثر چنین تکثری، پدیده «موازی‌کاری» در صلاحیت‌ها ایجاد شده است و مشاهده می‌شود هرچند، برای مثال رودخانه‌ها، نقش اساسی در استمرار اکوسیستم دریاچه ارومیه دارند اما قانونگذار، بدون اینکه در زمان مقتضی دست به

«تنقیح قوانین» برای تعیین تکلیف جامعه و کارگزاران نظام بزند قوانینی را به تصویب رسانده است. در نتیجه، با پدیده‌های نکوهیده و ناپسند: تعارض یا تضاد یا تراحم قوانین حوزه آب و در نتیجه تراحم صلاحیت ارگان‌های اجرایی مواجه‌ایم. برای نمونه در خصوص مدیریت آب در کشور در اسناد گوناگونی به صلاحیت مراجع و مقاماتی اشاره شده است بدون اینکه روابط این اسناد از حیث ناسخ و منسوخ یا از حیث تخصیص یا حکومت کردن مشخص شده باشد. در حوادث اخیر (سیل فروردین ماه سال ۱۳۹۸) به درستی مشخص شد که قوانین «بد» تا چه اندازه می‌توانند زمینه فرافکنی مسئولان اجرایی را فراهم کنند بدون اینکه مسبب یا مباشر چنین وضعیتی بسزای عمل خود برسد.

۳-۱-۱. نقش قوه قضائیه

در حقوق مدرن، در میان قوای حاکم، قوه قضائیه را می‌توان سمبل عدالت فرض کرد؛ مرجعی که نه تنها حایل میان قوای مجریه و مقننه بوده و متوازن‌کننده روابط میان آنهاست بلکه برطرف‌کننده کاستی‌های اعمال زمامداری و کانالیزه کردن اعمال آنها در مسیر عدالت است؛ به نحوی که زمینه موجه‌سازی قوانین را در مقام عبور از حوزه مفهوم به قلمروی مصداق فراهم می‌کند.

در محدوده صلاحیت‌های قوه قضائیه باید گفت مشکلات پیش‌روی این قوه برای حفاظت و احیای دریاچه ارومیه، در سطوح مختلف محل بحث است که رئوس آنها را می‌توان به قرار زیر ذکر کرد:

اولاً؛ از جمله صلاحیت‌های ذاتی این قوه به استناد اصل (۱۵۶) قانون اساسی، «احیای حقوق عامه» ذکر شده است. بی‌تردید حفاظت و احیای دریاچه ارومیه را باید در دسته حقوق عامه تلقی کرد که به صراحت اصل (۴۵) در دسته «ثروت‌های عمومی» آمده است. نگاهی به قانون آیین دادرسی کیفری گویای آن است که دادسرای عمومی و انقلاب به استناد ماده (۲۲)، حافظ «حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم در این مورد» است. بر این مبنا، دادستان به استناد مواد (۲۳) و (۲۴)، وظیفه مذکور را برعهده دارد. نگاهی به وضعیت موجود و پرونده‌های مطروحه در دادسراهای این استان، گویای آن است که دادستانی‌های

شهرستان‌های مختلف استان‌های درگیر معضل خشکسالی دریاچه ارومیه از اساس فاقد نگاه نظام‌مند به مقوله دریاچه ارومیه به مثابه یک «اکوسیستم» هستند به این اعتبار، دادستان‌ها حتی موارد مربوط به پرونده‌های مطروحه در استان را چه در حوزه کشاورزی یا حوزه پسماندهای صنعتی و ...، با نگرش‌های «جزیره‌ای» و «بخشی» مورد پیگرد قانونی قرار می‌دهند و در نتیجه فضا برای سنجش واقعی تناسب میان جرم و مجازات فراهم نمی‌شود. این در حالی است که تخلف در یک حوضه، نظیر حفر چاه غیرمجاز، می‌تواند آثار مخربی را بر سطح آب در حوزه دیگر داشته باشد که می‌تواند به مسئولیت مدنی و حتی کیفری منجر شود و چنین دیدگاهی از اساس در رویکردهای قوه قضائیه مغفول مانده است.

ثانیاً؛ در کنار دادستانی، می‌توان به بحران نگاه نظام‌مند در کلیت قوه قضائیه اشاره داشت. نبود چنین نگاهی، موجب شده است مقوله محیط زیست دریاچه ارومیه در حاشیه توجه‌ها و موضوع‌های دیگر، همچون کشاورزی، گسترش شهرسازی در حاشیه دریاچه قرار گیرد. یکی از دلایل چنین ادعایی این است که هرچند قانونگذار در ماده (۲۵) قانون مذکور، مقرر کرده است: «به تشخیص رئیس قوه قضائیه دادسراهای تخصصی از قبیل دادرای جرائم کارکنان دولت، ... حقوق شهروندی زیر نظر دادرای شهرستان تشکیل می‌شود» اما چنین دادرایی برای موضوع فاجعه دریاچه ارومیه تشکیل نشده است و به‌رغم وجود مجوز قانونی، تشکیل چنین دادرایی برای احیا و حفاظت از دریاچه ارومیه، به تعویق افتاده است. عدم تشکیل دادرای برای موضوع به این پراهمیتی، ضروری و حیاتی، گویای بحران در شناسایی اکوسیستم دریاچه ارومیه به‌طور خاص و اکوسیستم منطقه به‌طور عام است. ثالثاً؛ در مجموعه دادگاه‌های دادگستری با بحران «اصول کلی حقوقی زیست محیطی» مواجه هستیم. به این معنا که در آرای هیچ‌کدام از دادگاه‌ها، نمی‌توان رأیی را پیدا کرد که در آن، رأی دادگاه بر اصول کلی حقوق محیط زیست استوار بوده باشد. از مهم‌ترین آرای که در خصوص احیای دریاچه ارومیه می‌تواند قابلیت استناد داشته باشد می‌توان به اصولی نظیر اصل ارزیابی، اصل احتیاطی و اصل انصاف بین‌نسلی اشاره داشت. اصل ارزیابی به روشی گفته می‌شود که «با اعمال آن، اطلاعات اولیه و ضروری در خصوص نتایج احتمالی پروژه‌های توسعه بر محیط زیست، اطمینان حاصل می‌شود. این اطمینان در خصوص

انتخاب‌های احتمالی تدابیر اتخاذ شده برای کاهش صدمه‌های زیست محیطی حاصل می‌شود. ارزیابی مزبور معمولاً پیش‌نیاز تصمیم‌گیری یا اتخاذ مجوز برای ساختار مشخص فرایندها یا فعالیت‌هاست» (گوندلینگ و همکاران، ۱۳۸۱: ۲۶۹). اما «اصل احتیاط ناشی از رشد نگرانی در خصوص حمایت از محیط زیست است. بنابراین اصرار دارد دولت‌ها تدابیری را برای پیشگیری از تنزیل محیط زیست اتخاذ کنند، هرچند آثار زیان بار چنین تنزیلی اثبات نشده باقی بماند. یقیناً اجرای دقیق چنین رهیافتی پیشنهاد می‌دهد، خطرپذیری سودهای صرف نظر شده در توازن با خطرپذیری هزینه‌های متحمل شده در اثر حمایت غیرضروری تحمیلی قرار دارد» (Faure and Niessen, 2006: 39). اصل انصاف بین‌نسلی که در آن بر «پایداری اکولوژیک» (عبدالهی، ۱۳۸۹: ۲۰۰) تأکید می‌شود، به معنای پیش‌بینی و برقراری سازوکارها و تمهیداتی در جهت حفظ توازن میان حقوق نسل کنونی و نسل‌های آینده و پیشگیری و حفاظت از تجاوز غیرقابل جبران به حقوق و نیازهای نسل‌های آتی است. این مقوله که برای اولین بار در سال ۱۹۴۶ در کنوانسیون بین‌المللی تنظیم مقررات صید وال با عنوان «منافع ملل جهانی در تضمین محافظت از ذخایر وال برای نسل‌های آینده» به رسمیت شناخته شد و بعدها در اسناد بین‌المللی تداوم یافت. هرچند در عالی‌ترین منشور ملی به مقوله حقوق نسل‌های آینده توجه شده است و در اصل (۵۰)، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی شده و فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا کند، ممنوع اعلام شده است؛ اما در سایر اسناد بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی، به الزامات قانونی برای نیل به این اهداف توجه درخور نشده است گو اینکه حقوق نسل‌های آینده، با در نظر گرفتن عناصر حقوقی، فاقد شرایط و عناصر لازم است (مولائی، ۱۳۸۶: ۱۶).

اگر به اصول زیست‌محیطی بالا توجه می‌شد در این صورت، امیدی به تحقق مفهوم «توسعه پایدار» دریاچه ارومیه می‌توان داشت که متأسفانه محقق نشده است. رابعاً، اگر بتوان گفت به یک اعتبار، دانش حقوق، علمی است که از این طریق، «نظام مسئولیت» صورت متمدنانه پیدا کرده و از این طریق «نظام حق»ها در جامعه ساری و

جاری می‌شود در این صورت باید گفت دادگاه‌ها به‌طور عام، مجری این سازوکار هستند. تجربه تلخ «کما»ی دریاچه ارومیه به‌درستی نشان داد که نظام مسئولیت مدنی در چارچوب مراجع دادگستری موجود، کارایی لازم برای احقاق حق‌ها و جبران خسارت‌ها را ندارد. در نتیجه در خصوص عناصر مسئولیت مدنی اصلاحات اساسی نیازمند است. در میانه عناصر اصل تقصیر، بی‌تردید پیچیده‌ترین و سخت‌ترین عنصر برای مدعی خسارت، «رابطه سببیت» است که البته در عالم عمل، اثبات رابطه سببیت در حوزه محیط زیست بسیار سخت است (برای دیدن نظر موافق نک: فریادی، ۱۳۹۵: ۱۰۹-۱۰۵). در واقع نظام حقوقی ایران راهکار روشن، مشخص و معینی برای جبران خسارت‌ها ندارد. در این صورت است که فایده‌مندی حقوق و قوه قضائیه به محاق می‌رود. به نظر می‌رسد در اثر ناکارآمدی قوه قضائیه در امر مربوط به پیشگیری از خسارت و جبران خسارت، تجربه مفیدی در اختیار ما گذاشته است و آن اینکه باید در نظام مسئولیت مدنی دست به جراحی‌های گسترده‌ای زد در غیر این صورت بحران دریاچه ارومیه دامن سایر اکوسیستم‌های کشور، نظیر دریاچه خزر را خواهد گرفت.

در این راستا، به نظر می‌رسد وقت آن رسیده است که اولاً؛ نظر به ماهیت خاص محیط زیست، نظام مسئولیت مدنی اشخاص در حوزه محیط زیست متحول شود و از «تئوری تقصیر» فاصله گرفته و به تئوری‌های دیگر، همچون «نظریه خطر» تغییر جهت دهد. ثانیاً؛ نظر به ماهیت سیال و رونده محیط زیست، به اصول زیست‌محیطی، جایگاه شایسته‌ای داده شود به نحوی که با اعمال این اصول در نظام کنترل، هزینه‌های حقوقی، اقتصادی و اخلاقی خسارت به محیط زیست دریاچه ارومیه از سود آن بسیار بیشتر شود. ثالثاً و از همه مهم‌تر، باید نگاه جدیدی برای «نظام مالکیت» یا دست‌کم «نظام بهره‌برداری از اموال» در برخی از موارد مهم مرتبط با خشکسالی دریاچه ارومیه داشت و راهکاری متناسب با پایداری محیط زیست این دریاچه اندیشیده شود در غیر این صورت، ممکن است به برکت نزولات آسمانی، برای مدت کوتاهی بتوان فرایند مرگ دریاچه ارومیه را به تعویق انداخت اما بی‌تردید به محض کاهش نزولات آسمانی، مرگ این دریاچه حتمی خواهد بود.

۱-۲. معضلات بخش خصوصی

در کنار مشکلات مربوط به دولت، باید گفت نقش بخش خصوصی در این باره کمتر نبوده است؛ گو اینکه نوعی پیمان نانوشته میان دولت و ملت برای نابودی این دریاچه منعقد شده است. به نحوی که اگر نهاد زمامداری در نبود استراتژی درست، به خطا رفته است و هیچگونه عایدی نداشته در مقابل، بخش خصوصی درگیر نگرش‌های خودخواهانه و منافع فردی و اقتصادی خویش بوده است. آنچه اکنون مشاهده می‌شود بحرانی است که دامنگیر هر دو طرف دولت و ملت شده است. به حکایت آمار و بر منطق اقتصادی و با در نظر گرفتن «اصل سود و هزینه»، به نظر می‌رسد دوران خوش چنین پیوند نامیمونی در حال از هم پاشیدن است و هر دو طرف در سطح کلان پی به بحران وضعیت بالا برده‌اند. چراکه به لحاظ علمی، امکان نیل به این منافع اقتصادی نه تنها در درازمدت بلکه حتی در وضعیت کنونی نیز با امتناع مواجه است زیرا سبک مورد استفاده، به نظر کارشناسان، شیوه‌ای سنتی بوده و برای نیازهای مدرن، پاسخگو نیست. در نتیجه چنین سبک خودخواهانه‌ای غلط است به طوری که دولت، از سال‌های گذشته ناگزیر بوده است در سایه سیاست‌های غلط دهه‌های گذشته، بودجه‌هایی را برای احیای این دریاچه اختصاص دهد. برای نمونه در سال ۱۳۹۳ طرح «نکاشت» برای عملیاتی کردن پروژه عدم کشت موقت در اراضی زراعی شبکه آبیاری زرینه‌رود که از مصوبات ستاد احیای دریاچه ارومیه بوده است، مبلغی بالغ بر ۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال اختصاص یافت. در این طرح ۵۰ هزار هکتار از اراضی زراعی در بخش زرینه‌رود به اجاره دولت درآمد و خسارتی که از نکاشتن محصول متوجه صاحبان اراضی می‌شد به آنان داده شد تا آب این بخش به دریاچه ارومیه برسد (گزارش طرح نکاشت برای احیای دریاچه ارومیه، ۱۳۹۸/۴/۱۵).

همچنین مطابق تصویب‌نامه هیئت وزیران، در سال ۱۳۹۷ پنج هزار میلیارد ریال برای نجات دریاچه ارومیه از تصویب هیئت وزیران گذشت (تصویب‌نامه شماره ۸۸۹۲۹/ت ه ۵۵۷۹۰ مورخ ۱۳۹۷/۷/۸) اما شوربختانه راه به جایی نبرده است چراکه به گفته مقامات حکومتی، اختصاص چنین بودجه‌هایی نمی‌تواند معضل دریاچه را حل کند (گزارش احیای دریاچه ارومیه با بودجه کنونی امکان‌پذیر نیست، ۱۳۹۷/۹/۸). در واقع مشکل در لایه‌های

زیرین جامعه، در چیزی نهفته است که می‌توان به تساهل از آنها با عناوینی همچون: عادات و باورهای غلط مردم، برداشت ایرانی‌ها از سبک زندگی مدرن، امتناع در مشارکت آگاهانه شهروندان در اداره امور عمومی و ... نام برد و به این اعتبار، می‌توان گفت معضل بنیادین در لایه‌های «پیش‌حقوقی» با سردرگمی اسناد در لایه حقوقی هم‌نشین شده و بر پیچیدگی موضوع افزوده است. برای نمونه در نوشته‌ای چنین نتیجه‌گیری شده است که اصل آموزش عمومی در ارتباط با قوانین و مقررات زیست‌محیطی در اسناد بالادستی ایران در حد قابل قبول و استانداردهای «توسعه پایدار» شناسایی شده است (مولائی، ۱۳۸۶: ۹۹-۹۴) اما در سطح اسناد پایین‌دستی، نوعی از عدم توازن مابین وظایف و اختیارات مشاهده می‌شود (مولائی و رضایی، ۱۳۹۰: ۲۵۳-۲۵۲). به نحوی که مهم‌ترین نهاد درگیر با محیط زیست، یعنی سازمان حفاظت محیط زیست با خلأهای مختلف قانونی در خصوص جایگاه و وظایف قانونی‌اش روبه‌رو است (عبداللهی و فریادی، ۱۳۸۹: ۱۷۹-۱۴۳).

در کنار خطای استراتژیک بالا، باید گفت در وضعیت کنونی در خصوص معضل دریاچه ارومیه، با پدیده عدم همکاری بخش خصوصی در فرایند احیای دریاچه ارومیه مواجه هستیم. بارزترین شاهد در این خصوص، حفر چاه‌های غیرمجاز بوده است. مدیرعامل شرکت آب منطقه‌ای استان آذربایجان غربی اظهار داشته است: «حدود ۳۷ هزار چاه مجاز و ۵۹ هزار چاه غیرمجاز در استان وجود دارد ... از این تعداد که بیش از ۹۶ هزار حلقه است، حدود ۹۲ هزار حلقه در بخش کشاورزی فعال است ... متأسفانه ۹۷ درصد چاه‌های غیرمجاز در حوزه آبریز دریاچه ارومیه هستند» (گزارش ۹۷ درصد چاه‌های غیرمجاز در حوزه آبریز دریاچه ارومیه هستند، ۱۳۹۷/۱۲/۱۲).

معنای ساده این آمار تعجب‌برانگیز و شگفت‌انگیز آن است که بخش خصوصی برای نیل به منافع خود، حتی حاضر است دریاچه ارومیه را به نابودی بکشانند. در چنین اوضاع و احوالی نمی‌توان از نقش جامعه مدنی در احیای دریاچه ارومیه سخن به میان آورد. دلیل این وضعیت را باید اساساً ناشی از ضعف در ترویج «اصل آموزش» و «اصل مشارکت همگانی» دانست. امروز با وجود بحران جدی در دریاچه ارومیه، نوعی استیصال و سردرگمی میان شهروندان اطراف دریاچه قابل مشاهده است. دلیل ساده چنین سردرگمی

را باید در رفتارهای تناقض آمیز حکومت جستجو کرد. بخشی از حکومت درگیر سیاست‌های توسعه‌ای بخش کشاورزی، صنعت و اخیراً توریسم بوده است و بدین وسیله بخش اعظمی از انرژی دریاچه صرف هدررفت این حوزه‌ها می‌شود. بخش دیگر در صدد است با استعانت از مشارکت بخش خصوصی، مشکلات دریاچه را برطرف سازد اما ناتوان از چنین ظرفیتی است چراکه «اصل آموزش عمومی» نتوانسته نهادینه شود در نتیجه، همیاری بخش خصوصی بسیار ناکارآمد جلوه می‌کند. این در حالی است که اصل مذکور، پیونددهنده مفهوم «حکمرانی خوب» با محیط زیست است چراکه بین آموزش و ارتقای نیروی انسانی و حکمرانی خوب ارتباط وثیقی وجود دارد (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۱۱۵-۱۱۴) و حقیقتاً یکی از حلقه‌های اساسی و پایدار مغفول در امر احیای دریاچه ارومیه، «آموزش» شهروندان ساکن در حوزه این دریاچه است.

۲. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در نوشتاری که از نظر گذشت، تلاش شد دلایل، موانع و چالش‌های اصلی پیش‌روی احیای دریاچه ارومیه از منظر حقوق عمومی و به اتکای منطقی اصل تفکیک قوا به بحث و بررسی گذاشته شود. با بررسی و تحلیل چالش‌های پیرامون این دریاچه «به‌کما رفته» سعی شد چرایی چنین معضلی ذکر شود. گفته شد که دلایل مختلفی موجب چنین امتناعی شده است که رئوس آنها را می‌توان در سدسازی، توسعه کشاورزی و حفر چاه‌های عمیق و نیمه عمیق حکومت و بخش خصوصی خلاصه کرد که البته توضیحات آنها بیان شد.

حاصل سخن این است که هرچند باید اذعان داشت فاجعه دریاچه ارومیه، از جنس فرابخشی و فراحقوقی است باین‌حال در حیطه حقوق و تفکرات حقوقی، معضل را باید در نهاد «دولت» و «بخش عمومی» جستجو کرد. این نهاد البته به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم مانع احیای این دریاچه بوده است. از سویی در سطح مستقیم، ارگان‌های گوناگون زمامداری، به‌طور مستقیم در سایه باورهای جزیره‌ای و بخشی‌نگرانه و نیز نگرش‌های غیراستراتژیک، متعارض و متضاد، امکان شکل‌گیری یک نگاه واحد راهبردی را در مجموعه حکمرانی نداده است. به‌نحوی که در چارچوب اصل تفکیک قوا، هر سه قوای مقننه، مجریه و

قضائیه سهمی از مدیریت «بد» را در این خصوص داشته‌اند. ازسوی دیگر، نهاد بخش عمومی در ایران، نتوانسته است در مدیریت کلان جامعه به مسائل و معضلات کشور، با جامعه ارتباط خردمندانه ایجاد کند؛ به نحوی که در سایه اشتباه محاسباتی تاکتیکی، کوتاه‌مدت و میان‌مدت مسئولان وقت، اصول و ارزش‌های حقوقی بلندمدت، به فراموشی سپرده شده است. حتی برخی از اصول حقوقی، مثل اصل احتیاطی و اصل ارزیابی، در سایه فقدان نگرش کلان، جامع و بلندمدت نتوانسته‌اند در ارزیابی‌های حقوقی این دریاچه به‌کار گرفته شوند. درنتیجه، «فرهنگ‌سازی»، «جلب مشارکت عمومی در حفاظت از دریاچه»، «باورمندی به دریاچه ارومیه به‌مثابه بخش محوری در اکوسیستم کشور» شکل نگرفته است.

مسئله این است که انسان سنتی با استفاده از «قدسی‌سازی» امور، نیازهای حوزه امر عمومی را در حد نیاز و متناسب با سطح کلان نظام، برآورده می‌ساخت؛ اما آیا انسان مدرن می‌تواند با ابزارهایی مثل «اخلاقی‌سازی» احیای دریاچه ارومیه، راهی برای بازگشت این دریاچه به حیات پیدا کند؟ دست‌کم تا به امروز، تجربه نهاد دولت و بخش عمومی و مدیریت مالک‌گونه دولتی این دریاچه در ایران نتوانسته است راهکار موفقی را برای این امر پیدا کند و ابزارها و سازوکارهای حقوقی، ناتوان از «ریل‌گذاری» در برآورده ساختن چنین انتظار مشروعی بوده است.

از نکات به‌ظاهر پارادوکسیکال یافته‌های این تحقیق آن است که دولت و بخش عمومی در وضعیت کنونی، بر لبه تیغ تیز فاجعه دریاچه ارومیه قرار گرفته‌اند، یعنی از یک سو، خود مسبب چنین وضعیت اسفناکی هستند و ازسوی دیگر، نقطه‌آغازین امید به احیای آن نیز تشکیل می‌دهند. درنتیجه باید اذعان داشت که نقطه آغاز احیای دریاچه ارومیه از دولت آغاز می‌شود هرچند با نگاه واقع‌گرایانه می‌توان مدعی شد صحبت از احیای این دریاچه نیز بسیار دیر هنگام است.^۱

۱. هرچند در سایه بارش‌های فروردین سال ۱۳۹۸ به نوعی امید به احیای دریاچه پررنگ شده است اما باید توجه داشت که احیای حدود ۴۰ درصد این دریاچه طی ماه‌های اخیر، نه در سایه مدیریت مدیرانه حکومت بلکه ناشی از بارش‌های سیل‌آسایی بوده است که هیچ دلیل علمی برای دوام آن در سال‌های آتی نیست و حتی اگر چنین بارش‌هایی دوام داشته باشد بازهم انتقادهای درخصوص مدیریت دریاچه باقی است چون شیوه‌های غلط گرفته شده، در سطوح مختلف حکومت همچنان باقی است و از این حیث، نیازمند بازنگری در «سبک» اداره کردن و گذار از «حکومت» کردن به «حکمرانی» هستیم.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه (۱۳۸۴)، نظریه استعلامی شماره ۲۱۴.
URL : <http://www.ghavanin.ir/detail.asp?id=19633.1399/3/27>.
۲. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۸۶). «نگاهی به اصل استفاده غیرزیان بار (پایدار) از سرزمین در حقوق بین‌الملل محیط زیست»، مجله علوم محیطی، سال چهارم، ش ۴.
۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان غربی (۱۳۹۵). «گزارش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان آذربایجان غربی»، ارومیه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان غربی.
۴. عبدالهی، محسن (۱۳۸۹). «تغییرات آب‌وهوایی: تأملی بر راهبردها و تدابیر حقوقی سازمان ملل متحد»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، ش ۱.
۵. عبدالهی، محسن و مسعود فریادی (۱۳۸۹). «چالش‌های حقوقی سازمان حفاظت محیط زیست ایران»، پژوهشکده علوم محیطی، دانشگاه شهید بهشتی، سال هفتم، ش ۴.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۷. فریادی، مسعود (۱۳۹۵). «آلودگی هوای شهری و مسئولیت راهبردی دولت در پرتو امنیت محیط زیستی»، فصلنامه راهبرد، سال بیست‌وپنجم، ش ۸۱.
۸. کیس، الکساندر، پیتراچ سند و وینفراید لانگ (۱۳۸۴). حقوق محیط زیست، ترجمه محمدحسن حبیبی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۹. گزارش «توسعه کشاورزی آذربایجان غربی نعمت یا نعمت» (۱۳۹۷/۳/۲۹).
<https://www.tasnimnews.com/fa/news>.
۱۰. گزارش «احیای دریاچه ارومیه با بودجه کنونی امکان‌پذیر نیست» (۱۳۹۷/۹/۸).
<http://basijnews.ir/fa/news>.
۱۱. گزارش «مصوبات چهارمین سفر استانی هیئت دولت به آذربایجان غربی» (۱۳۹۷/۱۲/۲۹).
<http://dolat.ir/detail/227045>
۱۲. گزارش «۹۷ درصد چاه‌های غیرمجاز در حوزه آبریز دریاچه ارومیه هستند» (۱۲/۱۳۹۷/۱۲).
<https://www.borna.news>

۱۳. گزارش «۱۰۳ سد نفس دریاچه ارومیه را بریده است!» (۱۳۹۷/۱۰/۱۸).

<http://anthropology.ir/article/23660.html>

۱۴. گزارش «اجرای طرح نکاشت برای احیای دریاچه ارومیه» (۱۳۹۸/۳/۱۵).

<https://www.tabnak.ir/fa/news>

۱۵. گوندلینگ، لوتار و همکاران (۱۳۸۱). حقوق محیط زیست ۲، ترجمه محمدحسن حبیبی، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۶. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۸). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات پایدار.

۱۷. موسوی، سیدفضل‌الله، سیدحسین حسینی و سیدحسین موسوی فر (۱۳۹۴). «اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست در پرتو آرای مراجع حقوقی بین‌المللی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۸.

۱۸. مولائی، آیت (۱۳۸۶). «جایگاه توسعه پایدار در قوانین و مقررات ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق محیط زیست، دانشگاه شهید بهشتی.

۱۹. مولائی، آیت و ارسلان رضایی (۱۳۹۰). «نسبت قوانین زیست‌محیطی ایران با اصل آموزش عمومی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، ش ۱۲.

۲۰. میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). حکمرانی خوب بنیان توسعه، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۱. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر دادگستر.

22. Faure, Michel and Nicole Niessen (ed) (2006). *Environmental Law and Development*, Edward Elgar Cheltenham, UK.