

اظهار نظر کارشناسی درباره: «صدور سند مالکیت تالاب‌های کشور به نام وزارت نیرو»

چکیده

براساس قانون جامع حدنگار مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها دریاچه‌ها، تالاب‌ها و مسیل‌های دایر و متروکه را مشخص و تثبیت کند. علاوه بر این به استناد ماده (۲) تبصره‌ها و آیین‌نامه‌های قانون توزیع عادلانه مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۷۹ وزارت نیرو مسئول تعیین و اعلام عمومی حدود منابع آبی اعم از رودخانه‌ها و مرداب‌ها و ارسال نقشه‌ها به سازمان ثبت اسناد و املاک بوده است. وزارت نیرو اخیراً مستند به موارد قانونی فوق اقدام به تعیین موقعیت و حدود ۴۲ تالاب کشور و ثبت سند آن به نام خود کرده است. این در حالی است که براساس ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳)، قانونگذار حفاظت و مدیریت تالاب‌ها را مشابه مناطق چهارگانه به‌عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته و این سازمان قائم مقام قانونی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (به‌عنوان متولی اصلی انفال در کشور) در این مناطق است. علاوه بر این مطابق قانون حفاظت و احیای تالاب‌ها (مصوب ۱۳۹۶)، بر مدیریت تالاب‌ها در کشور توسط سازمان حفاظت محیط زیست تأکید شده است. براساس موارد قانونی فوق به نظر می‌رسد تفسیر وزارت نیرو از قانون حدنگاری مغایر با قوانین و مقررات جاری بوده و صدور سند تالاب‌ها که تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست است به نام سایر دستگاه‌های دولتی مجاز نیست.

معاونت مطالعات
زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۶۱۱

مقدمه

در میان ذخایر آبی موجود در جهان، تالاب‌ها، به دلیل داشتن استعدادهای متمرکز بر فرد از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند و در حفظ اکوسیستم کره زمین نقش به‌سزایی ایفا می‌کنند. تالاب‌ها از مهم‌ترین بسترهای مولد حیات و تنوع زیستی در جهان هستند که با فراهم ساختن آب و قابلیت زادآوری اولیه، نقش مهمی در بقای گونه‌های بی‌شماری از گیاهان و جانوران وابسته به خود ایفا می‌کنند.^۱ این اکوسیستم‌ها از ارزش‌های اقتصادی زیادی نظیر توان تأمین آب، شیلات، زراعت، چشم‌انداز تفریحی و گردشگری، پشتیبانی از تنوع گسترده حیات وحش و حفاظت میلیون‌ها نفر از عواقب فاجعه بارسیلاب‌ها برخوردارند.^۲ براساس برآورد مرکز نظارت و پایش محیط زیست جهانی، وسعت تالاب‌های جهان تقریباً ۶ درصد مساحت کره زمین را شامل می‌شود.^۳

از اولین اقدامات مؤثر و هماهنگ جهانی در حمایت از تالاب‌ها، تشکیل کنوانسیون حفاظت از تالاب‌های جهان

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۴/۲۷



۱. مرشدی، بهزاد. تالاب‌های ایران در حال نابودی، سایت خبری محیط زیست، ۱۳۸۹.
۲. درخشان بابایی، فرزانه، قنوتی، عزت‌اله، قهرودی تالی، منبزه؛ تالاب‌ها: گنجینه‌های ناشناخته. رشد آموزش جغرافیا، ۱۳۹۲.
۳. گزارشات سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۹.

(کنوانسیون رامسر) بوده است که در ۱۳ بهمن ۱۳۴۹ به میزبانی دولت ایران و در شهر رامسر با انگیز آشنایی بشر با ویژگی‌های منحصر به فرد تالاب‌ها و مشارکت جهانی در حفاظت از تالاب‌ها شکل گرفت. کنوانسیون رامسر بر حفاظت و بهره‌برداری معقول و پایدار از تالاب‌ها به‌عنوان اکوسیستم‌های با ارزش و نقش‌آفرین در تنوع زیستی (گیاهی و جانوری) و نیز رفاه جامعه بشری، از سوی دولت‌ها تأکید دارد. تاکنون ۱۷۱ کشور به عضویت این کنوانسیون درآمده و ۲۰۶۲ تالاب ثبت شده است که دربرگیرنده مساحتی حدود ۱۹۷ میلیون هکتار است. از ۴۲ گونه تالاب مشخص شده کنوانسیون رامسر در جهان به‌جز یک نوع تالاب، بقیه در کشور ایران یافت می‌شوند که بیانگر تنوع بسیار زیاد تالاب‌های ایرانی است.^۱ در کشور بیش از ۸۴ تالاب با اهمیت بین‌المللی شناسایی و مطالعه شده است که از بین آنها تاکنون ۳۵ تالاب در قالب ۲۴ عنوان، با مساحت کل ۱،۴۸۳،۲۴۷ هکتار، به کنوانسیون رامسر معرفی شده و مشمول مقررات این کنوانسیون شده‌اند.

متأسفانه طی سالیان اخیر تالاب‌های مهمی در کشور نظیر میانکاله، هورالعظیم، هامون، شادمان، میقان و ده‌ها تالاب بین‌المللی دیگری که ثبت جهانی کنوانسیون رامسر هستند در حال خشک شدن هستند. این در حالی است که هر تالابی که در کشور خشک شده تبدیل به کانون ریزگرد و نقطه تهدیدکننده‌ای برای کشور شده است.^۲ در حال حاضر ۴۳٪ مساحت تالاب‌های ایران تحت تأثیر غبارخیزی قرار دارد.^۴ نکته نگران‌کننده دیگر آن است که برخی از تالاب‌های کشور از فهرست بین‌المللی تالاب‌های کنوانسیون رامسر خارج یا در حال خارج شدن هستند. در ریشه‌یابی علل و عوامل بحران در وضعیت تالاب‌های کشور، یافته‌ها نشان می‌دهند که وضعیت بهره‌برداری از منابع آب در سطح حوضه‌های آبخیز آنها موجب کمبود آب تالاب‌ها شده است و در این راستا همواره برای بهره‌برداری از آب، بین بخش‌های مختلف رقابت وجود دارد. در این رقابت بخش‌های کشاورزی، شرب و صنعت در چند دهه گذشته به‌صورت فزاینده عمل کرده‌اند درحالی‌که از یک‌سو حبابه محیط زیستی تالاب‌ها در نظر گرفته نشده و از سوی دیگر بهره‌برداری از تالاب‌ها از گلهای توسعه پایدار و بهره‌برداری خردمندانه تبعیت نکرده است.

بیان مسئله

ایران جزء کشورهای دارای بیشترین تنوع تالاب‌ها در جهان است، به‌گونه‌ای که از ۴۲ نوع تالاب شناخته شده، ۴۱ نوع آن در ایران وجود دارد. اما در کنار تنوع، تعداد تالاب‌های کشور هم کم نیست و در مجموع ۱۴۰ تالاب در فهرست آیین‌نامه ماده (۱) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور ثبت شده است که مساحت ۳۶ تالاب بزرگ آن به بیش از ۱/۴ میلیون هکتار می‌رسد. در سال ۱۳۹۳ قانونی به نام قانون «کاداستر» یا همان حدنگار مصوب شد که در آن قانونگذار، سازمان ثبت را موظف می‌کند تمام عرصه‌های طبیعی اعم از رودخانه، جنگل، تالاب، مرداب، برکه، کوه و ... را براساس تعیین حدود توسط دستگاه‌های متولی در سامانه کاداستر ملی جانمایی و برای آنها سند صادر کند. پیش از تصویب این قانون، قانون دیگری نیز به نام قانون توزیع عادلانه آب توسط مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۱ وضع شد که براساس آن وزارت نیرو موظف به تعیین حدود (رودخانه‌ها، مرداب‌ها و...) شده است. لذا وزارت نیرو اخیراً مستند به موارد قانونی فوق اقدام به تعیین موقعیت و حدود ۴۲ تالاب کشور و ثبت سند آن به نام خود کرده است.

اظهار نظر کارشناسی

• به موجب ماده (۱) قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ و اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی، عرصه و اعیان کلیه جنگل‌ها، اراضی جنگلی، بیشه‌ها و مراتع، ملی و جزو انفال بوده و در مالکیت جمهوری اسلامی ایران با نمایندگی سازمان جنگل‌ها و مراتع

1. <https://khabarban.com/a/29788394>

۲. جلالیان، احمد، نجفی، پیام، شانوشی، میلاد، فلاح‌زاده، جابر. ادامه خشکی تالاب گاوخونی و خطر تولید ریزگردها. ماهنامه دانش‌نما، ۱۳۹۲.

۳. چوبکار، نسربین. احیای تالاب شادگان، فرصت آبریز‌پروری و مهار ریزگردها با زهاب صنعت نیشکر خوزستان. فصلنامه بهره‌برداری و پرورش آبریزان، ۱۳۹۷.

4. <https://khabarban.com/a/29788394>

کشور است. تالاب‌ها، انهار طبیعی و مسیل‌هایی که در محدوده و محاط در منابع مذکور می‌باشند به‌عنوان شریان‌های حیاتی منابع و جزء لاینفک عرصه‌های منابع طبیعی هستند و تفکیک و جدا کردن آنها و احاله مالکیت آن به یک نهاد و وزارتخانه دیگر، موجب تشتت امور و نهایتاً ورود خسارات به زیست‌بوم و منابع طبیعی خواهد شد.

• تالاب‌ها مشابه سایر زیست‌بوم‌های طبیعی، مثل جنگل، بیابان و کوهستان، زیستگاه‌هایی پویا و غنی از تنوع زیستی هستند که باید کماکان تحت مدیریت دستگاہی که وظایف حفاظت از زیست‌بوم‌ها را به‌عهده دارد قرار داشته باشد و به‌واسطه وجود آب در این زیستگاه‌ها نباید صرفاً به‌عنوان مخزن آب به آنها نگاه کرد و لازمه مالکیت بر این عرصه‌ها داشتن وظایف و تکالیف مرتبط با ویژگی‌های تالاب در اساسنامه دستگاہ است از جمله: گروه‌های تخصصی لیمنولوژی، اکولوژی، گیاه‌شناسی، جانورشناسی، دامپزشکی، حشره‌شناسی و ... که تنها در حوزه تخصصی و وظایف ذاتی سازمان حفاظت محیط زیست می‌گنجد.

• ایران یکی از بنیان‌گذاران کنوانسیون حفاظت از تالاب‌ها یا کنوانسیون رامسر است که امسال در پنجاهمین سالگرد آن قرار دارد و در حال حاضر ۱۷۱ کشور جهان عضو آن هستند و بنابه تصویب مجلس محترم شورای اسلامی و تأیید شورای محترم نگهبان در سال ۱۳۷۵، کنوانسیون مذکور به‌عنوان قانون ملی درآمده و مرجع این کنوانسیون و مسئول ایفای تکالیف آن سازمان حفاظت محیط زیست است و تالاب انزلی که بحث صدور سند تالاب‌ها از آن آغاز شده، یکی از تالاب‌های با ارزش جهانی است که در این کنوانسیون نیز به ثبت رسیده است.

• تالاب‌ها به مانند دریاها و بیابان‌ها طبق احکام شرعی و همچنین اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی جزء انفال (ثروت‌های عمومی) بوده و در ملکیت قرار نداشته و حکومت اسلامی طبق مصالح عامه مردم اداره می‌کند.

• مطابق مفاد ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳)، قانونگذار حفاظت و مدیریت تالاب‌ها، مشابه مناطق چهارگانه را به‌عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته و این سازمان قائم‌مقام قانونی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (به‌عنوان متولی اصلی انفال در کشور) در این مناطق است. بنابراین، صدور سند تالاب‌ها که بخشی از مناطق حفاظت شده کشور و تحت مدیریت این سازمان است، به نام سایر دستگاہ‌ها، نه تنها مغایر قوانین و مقررات جاری است، همچنین مانع جدی برای این سازمان در انجام تکالیف و وظایف خود در این مناطق خواهد بود.

• بنا به تبصره ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۲) قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ (مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۹) وزارت نیرو بایستی برای تعیین حد بستر و حریم تالاب‌ها با هماهنگی سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی و براساس شاخص‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، اجتماعی و هیدرولوژیکی با اولویت تالاب‌های ثبت شده در کنوانسیون رامسر اقدام کند، بنابراین محدوده‌های ارائه شده به ادارات ثبت استان‌ها باید به تأیید سه دستگاہ یعنی وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست برسد. علاوه بر این، مطابق ماده (۲) تبصره‌ها و آیین‌نامه‌های قانون توزیع عادلانه مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۷۹ وزارت نیرو مسئول تعیین و اعلام عمومی حدود منابع آبی اعم از رودخانه‌ها و مرداب‌ها و ارسال نقشه‌ها به سازمان ثبت اسناد و املاک است.

• بر وفق مفاد ماده (۱) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور (مصوب ۱۳۹۶) متولی و مرجع تشخیص تخریب و آلودگی تالاب‌ها سازمان حفاظت محیط زیست تعیین شده که در صورت صدور سند مالکیت تالاب به نام دستگاہ دیگر، نیاز به قوانین و نظر اصلاحی شورای عالی حفاظت محیط زیست است.

• علاوه بر این مطابق قانون فوق، می‌بایست سازمان حفاظت محیط زیست حقایق تالاب‌ها را مشخص کرده و وزارت نیرو حقایق زیست‌محیطی تالاب‌ها را تأمین کند. در حال حاضر دفتر حفاظت و احیای تالاب‌های سازمان حفاظت محیط زیست حقایق زیست‌محیطی تالاب‌ها را تعیین کرده است که وزارت نیرو موظف به تأمین حقایق حدود ۱۱ میلیارد متر مکعبی تعیین شده هستند!

جمع‌بندی

مستند به مفاد قانون حدنگاری (مصوب ۱۳۹۳) و تبصره‌ها و آیین‌نامه‌های قانون توزیع عادلانه مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۷۹ وزارت نیرو صرفاً مسئولیت تعیین موقعیت و حدود همه تالاب‌ها را برعهده دارد. علاوه بر این، ثبت و صدور اسناد مالکیت تالاب‌های کشور به نام وزارت نیرو (وزارت نیرو به نمایندگی دولت جمهوری اسلامی ایران)، مغایر با ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳) و قانون حفاظت و احیای تالاب‌ها (مصوب ۱۳۹۶) است که در آن بر مدیریت تالاب‌ها در کشور توسط سازمان حفاظت محیط زیست تأکید دارد. خشک شدن تالاب‌ها طی سالیان اخیر موجب گسترش کانون ریزگردها شده است که علت اصلی آن عدم تأمین حبابه محیط زیستی تالاب‌ها بوده است.