

علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره بیست و چهارم، شماره هفت، مهرماه ۱۴۰۱ (۲۵-۳۵)

مناسبات میان حقوق محیط زیست و بحران سیل؛ مورد پژوهی رویکرد تقنینی

زیست محیطی جمهوری اسلامی ایران

علی مشهدی^{۱*}

Droitenviro@gmail.com

علی بیاتی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۲/۱۷

تاریخ دریافت: ۹۸/۱۲/۲۸

چکیده

وقوع سیل از منظر حقوق محیط زیست می‌تواند مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد. پس از وقوع سیل به‌ویژه در سال‌های اخیر، این سؤال اساسی مطرح است که چه رابطه‌ای میان نظام حقوق محیط زیست و بحران سیل وجود دارد. در این خصوص، در حقوق محیط زیست برای وضعیت پیش، حین و پس از وقوع سیل، قواعد، قوانین و مقررات متعددی پیش بینی شده است. همچنین در حقوق ایران علیرغم تصویب قوانین و مقررات متعدد برای پیشگیری و مقابله با سیلاب، کاستی‌های متعددی قابل بررسی است. این کاستی‌ها را می‌توان به سه دسته هنجاری، نهادی و رفتاری دسته بندی نمود. اهمیت تحلیل مناسبات میان سیل و حقوق محیط زیست، به تأثیر و تأثری برمی‌گردد که قوانین و نظامات محیط زیست و منابع طبیعی در یکدیگر دارند. از یک سوی نادیده گرفتن و نقض قوانین و مقررات پیشگیرانه محیط زیست و منابع طبیعی می‌تواند زمینه ساز وقوع این بحران شود. (دیدگاه نخست) از سوی دیگر سیل می‌تواند اثر مخربی بر محیط‌زیست داشته باشد. (دیدگاه دوم). هدف اصلی این تحقیق بررسی مناسبات میان سیل و نظام حقوق محیط زیست است.

در این مقاله سعی شده است با روش تحلیلی- توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و قوانین و مقررات و رویه‌ها، ضمن بیان نظام موجود حقوق محیط زیست، رویکرد تقنینی زیست محیطی جمهوری اسلامی ایران در سه دوره پیش، حین و پس از سیل مورد بررسی قرار گیرند.

فرض اساسی این مقاله در پاسخ به سؤال اصلی این است که برای پیشگیری و مقابله با بحران سیل، سه دسته کاستی‌های حقوقی پیش گفته به‌ویژه در حوزه قوانین و مقررات وجود دارد و قوانین و مقررات زیست محیطی مرتبط با سیل نیازمند اصلاح و تقویت است.

واژه‌های کلیدی: بحران سیل، حقوق محیط زیست، پیشگیری، رویکرد تقنینی.

۱- دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم. * (مسوول مکاتبات)

۲- استادیار گروه حقوق دانشگاه علوم انتظامی امین.

The Relationship between Environmental Law and the Flood Crisis: A Case Study of the Environmental Legislative Approach of the Islamic Republic of Iran

Ali Mashadi ^{1*}

Droitenviro@gmail.com

Ali Byati ²

Admission Date: May 7, 2022

Date Received: March 18, 2020

Abstract

After the flood, especially in recent years, the key question is what the relationship between environmental law system and the flood crisis?. In this regard, environmental law has been enshrined in the pre, before and after the flood, with numerous rules, laws and regulations. The importance of analyzing the relationship between floods and environmental rights goes back to the impact that environmental laws and regulations and natural resources have on each other. On the one hand, ignoring and violating preventive laws and regulations of the environment and natural resources can lead to the occurrence of this crisis. On the other hand, flooding can have a adverse effect on the environment.

In Iranian environmental law, despite the adoption of numerous laws and regulations to prevent flooding, numerous deficiencies can be investigated. These deficiencies can be classified into three categories: normative, institutional, and behavioral. In this paper, the author use an analytical-descriptive approach, library resources, laws and regulations and procedures. While presenting the existing environmental law system, the environmental legal approach of the Islamic Republic of Iran during the three periods before, during and after the flood to be examined.

The basic presumption of this article in response to the main question is that in order to prevent and deal with the flood crisis, there are three categories of legal deficiencies mentioned, especially in the field of laws and regulations, and environmental laws and regulations related to floods need to be amended.

Key words: Flood Crisis, Environmental law, Prevention, Legislative Approach.

1- Associate Professor of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom. * (*Corresponding Author*)

2- Assistant Professor of Law at Amin University.

مقدمه

امروزه مناسبات میان نظام حقوقی و مدیریت بحران سیل یکی از بحث‌های اساسی حقوق و مدیریت آب است. (۱) این امر در حوزه حقوق محیط زیست نیز مطرح است. (۲ و ۳) نسبت بحران سیل و نظام حقوق محیط زیست را می‌توان از دو منظر نگریست. نخست تأثیری که بحران سیل بر کیفیت محیط زیست می‌گذارد و دیگری تأثیری است که تخریب محیط زیست از جمله تغییرات آب و هوایی در ایجاد سیل دارد. دیدگاه نخست به این معنا است که وقوع سیل، می‌تواند آثار زیست محیطی متعددی به دنبال داشته باشد. ایجاد تخریب و بروز خسارات در محیط زیست طبیعی و زمینه‌سازی بروز آلودگی در محیط زیست انسانی از مهمترین آثار سیلاب‌ها هستند. تخریب خاک، قطع درختان مسیر سیلاب، تخریب زیستگاه گونه‌های جانوری و گیاهی، ورود خسارت بر منابع طبیعی، آلودگی منابع آب و پسماندها در محیط زیست انسانی می‌تواند از مهمترین آثار زیست محیطی یک سیلاب باشد. (۴ و ۵)

در دیدگاه دوم، تخریب محیط زیست می‌تواند زمینه ساز بروز سیلاب شود. قطع بی رویه درختان جنگلی، چرای بی رویه دام، تخریب مسیر و بستر رودخانه، تغییرات آب و هوایی، سدسازی، مداخلات انسانی در مسیر و بستر طبیعی رودها و... اقداماتی از این دست می‌تواند زمینه ساز بروز سیلاب باشد. (۶) امروزه در نظام حقوق محیط زیست بیشترین عامل سیلاب به این دست از عوامل از جمله تغییرات اقلیم بر می‌گردد. تغییرات اقلیم می‌تواند تأثیر مستقیمی بر الگوهای بارش در یک منطقه و خشکسالی در منطقه یا زمانی دیگر شود. (۷ و ۸)

از لحاظ زمانی، سوبه نخست (تأثیر وقوع بحران سیل بر کیفیت محیط زیست) بیشتر ناظر بر زمان حین و پس از وقوع سیلاب است. ولی مورد دوم (تأثیر محیط زیست بر وقوع سیلاب) بیشتر ناظر بر زمان پیش از وقوع سیلاب است. برای هر دو وضعیت در نظام حقوق محیط زیست ایران قوانین و مقررات (هنجارها) متعددی به تصویب رسیده است. همچنین نهادها و دستگاه‌های اجرایی مختلف، تکالیفی در این زمینه برعهده دارند (نهادهای). بر

این اساس می‌توان تحلیل و ارزیابی نظام حقوق محیط زیست، در ارتباط با سیل را در سه دوره زمانی، پیش و حین و پس از سیل مورد ارزیابی قرار داد. پیش فرض این نوشتار بر این مبنا استوار است، که مهمترین کاستی‌های نظام حقوق محیط زیست به سه دسته از عوامل نهادی و سازمانی، هنجاری و رفتاری تقسیم بندی نمود.

۱- حقوق محیط زیست پیش از بروز بحران سیل

مفاهیم و اصول و نهادها و ساختارها و در نهایت قوانین و مقررات متعددی در نظام حقوق محیط زیست برای پیشگیری از حوادثی نظیر سیل وجود دارد. مفاهیم و اصولی نظیر اصل پیشگیری، اصل احتیاطی، اصل ارزیابی اثرات زیست محیطی از مهمترین این موارد به شمار می‌رود. در این راستا در حقوق ایران قوانین و مقررات متعددی نیز به تصویب رسیده است.

۱-۱- اصول حقوق محیط زیست ناظر بر بحران سیل

توجه به سه اصل یا مفهوم مهم حقوق محیط زیست، شامل اصل پیشگیری، اصل احتیاطی و اصل ارزیابی اثرات زیست محیطی در ارتباط با سیلاب اهمیت بسیار زیادی دارد.

۱-۱-۱- اصل پیشگیری و سیل

اصل پیشگیری را قاعده طلایی حقوق محیط زیست می‌دانند. (۹) سیاست‌های پیشگیرانه در حقوق محیط زیست بسیار مهم است. چه اینکه جبران خسارت‌های زیست محیطی بعد از وقوع خسارت دشوار است و سیاست‌های پی‌گیرانه و جبرانی ضمن اینکه نفی نمی‌شوند اما در اولویت نظام حقوق محیط زیست نیستند و دولت‌ها مطابق این اصل مکلفند که اقداماتی انجام دهند تا از بروز حوادثی که منجر به خسارات زیست محیطی می‌شوند، پیشگیری نمایند. (۱۰) در همین راستا در مورد ریشه‌ها و زمینه‌های زیست محیطی بروز سیل نیز دولت‌ها مکلفاند اقدامات مناسب پیشگیرانه از طریق وضع قوانین و مقررات و استانداردها و استفاده از بهترین ابزارهای در دسترس را جهت پیشگیری و مدیریت آثار مخرب زیست محیطی سیل انجام دهند. (۱۱) در سطح اتحادیه اروپا در همین زمینه دستورالعمل‌های متعددی به تصویب رسیده است. (۱۲)

۱-۱-۲- اصل احتیاطی و سیل

این اصل ابتدا از یک مفهوم آلمانی و مربوط به اصل «پیش بینی»^۱ یا دوراندیشی است مطرح گردید. (۱۳) مطابق این اصل در موارد و وضعیت‌هایی که امکان بروز خطر جدی سیلاب وجود دارد، دولت‌ها مکلفند تدابیر لازم را اتخاذ نمایند و عدم قطعیت علمی نباید مانعی در به تعویق انداختن چنین اقداماتی گردد (۱۴). این اصل امروزه در هیئت یک تعهد برای دولت‌ها در زمینه محیط زیست در آمده است. در این خصوص به طور مشخص در حقوق آب با توجه به تغییرات اقلیم و امکان پیش بینی خطر وقوع سیل، دولت‌ها مکلف به تدوین قواعد و ملاحظه الزامات این اصل هستند (۱۵).

۱-۱-۳- ارزیابی اثرات زیست محیطی و سیل

نظام ارزیابی اثرات زیست محیطی در پیشگیری از سیل اهمیت بسیار زیادی دارد (۱۶). مطابق قوانین و مقررات فعلی مناطق حساس زیستی و پروژه‌های بزرگ که می‌تواند با وقوع سیل ارتباط داشته باشد مشمول نظام ارزیابی اثرات زیست محیطی هستند. در کشورهای جهان این اقدام در بسیاری از مناطق رودخانه‌ای و مصب‌ها انجام می‌شود. (۱۷ و ۱۸). در حقوق ایران، از جمله آنها می‌توان به سدها و مناطق حساس دریایی و ساحلی اشاره نمود. (مناطق حساس ساحلی - دریایی شامل خورها، مصب‌ها، خلیج‌ها، تالاب‌های ساحلی، ریشگاه‌های حرا، بسترهای علفی، صخره‌های مرجانی، مناطق تخم‌گذاری لاک‌پشت‌های دریایی و نظایر آن که دارای منابع حساس ساحلی و دریایی و یا وابسته به دریا می‌باشند. (بند ماده ۱ آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی مصوب ۱۳۹۰ / ۸ / ۲۹ هیأت وزیران)

مطابق مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۳ و مصوبه مربوط به آیین‌نامه الگوی تهیه گزارش ارزیابی زیست محیطی مصوب ۱۳۷۶ موارد ذیل که با موضوع سیل ارتباط مستقیم دارند مشمول ارزیابی اثرات زیست

محیطی می‌شوند: «...سدها و سازه‌های دیگر آبی در سه بخش زیر:

۱- سدها با ارتفاع بیش از ۱۵ متر و یا دارای ساختارهای جنبی بیش از چهل هکتار و یا مساحت دریاچه بیش از چهارصد هکتار (سدهای باطله (نگهداشت مواد آلوده) در هر اندازه شامل ارزیابی زیست محیطی می‌باشند.

۲- دریاچه‌های انسان ساخت در مساحت بیش از چهار صد هکتار، اندازه دریاچه‌های پرورش آبزیان در مقیاس کوچکتر از چهار صد هکتار با هماهنگی وزارت جهادسازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌شود.

۳- طرح‌ها و پروژه‌های آبیاری و زهکشی در وسعت بیش از پنج هزار هکتار.

ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه نیز در این خصوص مقرر داشته بود که کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان‌یابی، بر اساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و مصوب هیأت وزیران مورد ارزیابی زیست محیطی قرار گیرند. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده بر عهده سازمان برنامه و بودجه می‌باشد. در نهایت مطابق ماده ۲ آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۹ مجریان طرح‌ها موظفند در مرحله امکان سنجی و مکان‌یابی آنها گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی مربوط را تهیه و جهت بررسی و تأیید به کار گروه ملی ارزیابی اثرات زیست محیطی ارائه نمایند.

۱-۲- قوانین و مقررات زیست محیطی مرتبط با سیل

بند ۱۸ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه مرزی مصوب ۱۳۶۳ هیأت وزیران سیل را این-گونه تعریف نموده است «سیل جریان یا بالا آمدن نسبتاً زیاد آب در یک رودخانه به میزانی که از مواقع معمولی به‌طور وضوح بیشتر باشد سیل نامیده می‌شود. همچنین استغراق زمین‌های پست در اثر بالا آمدن سطح آب رودخانه را سیل یا طغیان آب

به سؤال هیأت ملی سیلاب‌ها در سال ۱۳۹۷ در این زمینه، اعلام نموده است که «از سال‌ها قبل و با توجه به تجربیات سیل‌های گذشته علی‌رغم کمبود اعتبار اقدام به گابیون بندی و ایجاد خشکه‌چینی‌های زیادی در مسیرهای منتهی به تالاب‌های در معرض تهدید استان نمود تا از اثرات مخرب سیل و ورود رسوبات به منابع تالابی جلوگیری نماید و نیز به طور فعال پیگیر گابیون بندی و ایجاد دیواره‌های سنگی ملاتی در رودخانه‌های مناطق، بالاخص مناطق حفاظت شده با همکاری اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان بوده است.» (پاسخ اداره کل حفاظت محیط زیست ایلام به سئوالات هیأت، ۱۳۹۸) (۱۹)

دوم مربوط به پیشگیری از آثار سیل در مناطق چهارگانه مطابق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست است. در صورتی که در مناطق چهارگانه سیلاب خطرانی را به دنبال داشته باشد انجام اقدامات پیشگیرانه و جبرانی یکی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود.

۱-۲-۳- قانون شکار و صید

از منظر زیست محیطی، وقوع سیل می‌تواند به گونه‌های جانوری و حیات وحش آسیب برساند. (۲۰) در همین راستا بند ۶ ماده قانون شکار و صید در بحث وظایف سازمان حفاظت محیط زیست، حمایت از جانوران وحشی را در برابر حوادث نامساعد جوی و طبیعی از جمله سیل و طغیان رودخانه‌ها را از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست نام برده است. علاوه بر این از آنجا که سدسازی یا هر گونه اقدامی که منجر به تغییر و انحراف مسیر رودخانه‌ها می‌شود، می‌تواند آثار زیست محیطی داشته باشد. آیین‌نامه اجرایی قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات ۱۳۷۴ طی ماده ۲۶ در راستای حمایت از نسل جانوران وحشی در برابر تغییراتی که می‌تواند در زمان سیل برای حیات و زیستگاه آنها خطرناک باشد مقرر نموده است که «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت باید در مواردی که سازمان حفاظت محیط زیست تشخیص دهد طرح‌های مربوط به سدسازی-کانال‌سازی-تغییر و انحراف مسیر رودخانه‌ها-ساختمان پل‌ها-قطع جنگل-اجاره

می‌گویند» در همین راستا و برای پیشگیری در قوانین و مقررات وظایفی برای سازمانها و نهادها مشخص شده است.

۱-۲-۱- سیاست‌های کلی نظام در خصوص آب

بند چهارم سیاست‌های کلی نظام در خصوص منابع آب مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از شاخص‌ترین اسناد بالادستی زیست محیطی است. این سند به صراحت به موضوع تدوین برنامه جامع به منظور «پیشگیری از سیلاب» حفظ کیفیت آب و مقابله با خشکسالی و بازچرخانی و استفاده از آب‌های غیرمعارف اشاره نموده است.

۱-۲-۲- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

مطابق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ با اصلاحات بعدی، حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبریزان آب‌های داخلی از وظائف سازمان حفاظت محیط زیست است. در این قانون، در چند مورد احکامی را در خصوص سیل ملاحظه می‌نماییم.

نخستین مورد انجام تحقیقات در خصوص تخریب مسیر رودخانه‌ها است. مطابق بند ۲ ماده ۶ سازمان محیط زیست مکلف شده است تا تحقیقاتی را در زمینه تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها و سایر تغییرات محیطی به انجام برساند. مطابق این ماده «... سازمان علاوه بر وظائف و اختیاراتی که در قانون شکار و صید برای سازمان شکاربانی و نظارت بر صید مقرر بوده ...موظف به انجام دادن تحقیقات و بررسی‌های علمی و اقتصادی در زمینه حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و جلوگیری از آلودگی و برهم خوردن تعادل محیط زیست از جمله... تغییراتی که تأسیسات و مستحذات مختلف در وضع فیزیکی و شیمیایی و بیولوژیک خاک، آب و هوا ایجاد می‌نمایند و این تغییرات سبب دگرگونی وضع طبیعی می‌گردند. مانند تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها و... انجام دهد». این وظیفه سازمان ارتباط مستقیمی با بحث پیشگیری از سیل و آثار زیست محیطی آن دارد. اداره کل حفاظت محیط زیست ایلام در پاسخ

کمیته حسب ضرورت، مصلحت بداند، تشکیل می‌گردد. این کمیته جهت انجام مطالعات و تحقیقات دامنه‌دار بر روی بلایای طبیعی کشور، تاریخچه آنها، پیش آگاهی و همچنین برای اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله یا جبران خسارت‌ها، کمیته‌های فرعی مورد نیاز تشکیل شده است.

این کمیته متشکل از یک کمیته هماهنگی (به مسئولیت وزارت کشور و مرکب از مسئولان کمیته‌های نه گانه فرعی است که در این میان «کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه» به مسئولیت وزارت نیرو و عضویت دستگاه‌های، وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمان هواشناسی کشور، سازمان زمین‌شناسی کشور، وزارت کشاورزی، وزارت پست و تلگراف و تلفن، تشکیل می‌شود. نکته ای که در این خصوص حایز اهمیت است، عدم عضویت سازمان حفاظت محیط زیست در این کمیته فرعی است.

۱-۲-۶- قانون هوای پاک (پیش آگاهی سیل)

یکی از مسائلی که در سیل سال ۱۳۹۸ در ایران مورد توجه رسانه‌ها و مردم قرار گرفته پیش آگاهی در مورد وقوع سیل و پیش بینی وضعیت خطر و اعلام سطح آن به مردم بود. در این راستا یک تکلیف جالب در قوانین و مقررات زیست محیطی وجود دارد. مطابق ماده ۲۶ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۸۶ وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست مکلف شده است، حداکثر ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند. براساس جستجوی نگارنده علیرغم گذشت موعده هنوز چنین شبکه‌ی ملی اجرایی نشده است.

۱-۲-۷- قانون شهرداری‌ها

در محدوده شهرها یکی از وظایفی که در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مورد اشاره قرار گرفته است، نقش و صلاحیت، شهرداری در اقدام برابر سیل است. مطابق این بند، شهرداری موظف به حفظ شهر در برابر سیل شده است. در گزارش شورای

مراتع دولتی- دفع آفات و سایر موارد مشابه که از لحاظ حفظ نسل جانوران وحشی زیان‌آور است، نظر سازمان مزبور را در حدود امکان مورد توجه قرار دهند».

۱-۲-۴- آیین نامه طبیعت گردی

از لحاظ حقوقی ایجاد تأسیسات بوم گردی در مناطق چهارگانه محیط زیست، نیازمند موافقت سازمان حفاظت محیط زیست است. اهمیت این مسئله در ارتباط با بحران سیل، از آنجا ناشی می‌شود که گاهی این تأسیسات در مسیر سیلاب یا داغاب تأسیس می‌گردند. مطابق تبصره ماده ۴ آیین نامه طبیعت گردی مصوب ۱۳۸۵، ایجاد هرگونه تأسیسات و امکانات اقامتگاهی و گردشگری از قبیل کمپینگ و چادر و سایر تسهیلات باید هماهنگ با شرایط محیط و خصوصیات طبیعی و فرهنگی منطقه بوده و با رعایت ضوابط و مقررات مربوط به تأیید کمیته ملی گردشگری رسیده و مجوز لازم اخذ شده باشد. ایجاد تأسیسات و امکانات مذکور در مناطق چهارگانه موکول به کسب مجوز سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد.

۱-۲-۵- قانون تشکیل کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی

قانون تشکیل کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۵/۲۹ و آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۲ به عنوان یک نهاد فرابخشی کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی را تأسیس نموده است.

این کمیته به منظور مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه کارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزشهای لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن، به ریاست وزیر کشور و عضویت وزرا و مسئولان سازمان‌ها (در غیاب وزرا، معاونان ذیربط شرکت می‌نمایند) و عضویت سازمان هواشناسی کشور، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگل‌ها و مراتع، وزارت بازرگانی و هر وزارتخانه، مؤسسه، نهاد و نیروهای انتظامی و یا نظامی که ریاست این

را به کشورها اطلاع دهند. بر این اساس در صورتی که سیل آثار زینبار زیست محیطی به همراه داشته باشد، باید این آثار و مخاطرات به اطلاع شهروندان رسیده شود. در این راستا مطابق ماده ۲۶ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۸۶ وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان مکلف است، حداکثر ظرف مدت دوسال پس از ابلاغ این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند.

۲-۱-۲- جبران خسارات زیست محیطی ناشی از سیل

سیل می‌تواند خسارت متعددی به محیط زیست انسانی و طبیعی وارد نماید. نظام جبران خسارات زیست محیطی وارده از سیلاب تابع مسئولیت مدنی دولت و مسئولیت مدنی اشخاص در هر نظام حقوقی است. در این راستا و برای نمونه بند ۷ ماده ۳ قرارداد منضم به آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۹۴، مقرر شده است که مستأجر مکلف است ضمن حفاظت فیزیکی و مراقبت از عین مستأجره، حریم رودخانه‌ها و مجاری سیلاب و حقوق ارتفاقی... را طبق قوانین موضوعه و عرف محل مراعات نماید و در صورت تخلف مسؤول خسارات وارد شده به دولت و اشخاص خواهد بود.

۲-۱-۳- بیمه خسارات زیست محیطی ناشی از سیل

نهاد بیمه خسارات زیست محیطی ناشی از سیلاب نیز در این زمینه نهاد مناسبی است. هرچند چنین نهادی در حقوق ایران چندان شناخته شده نیست. لیکن به دلیل ریسک بالای امکان بروز خسارات زیست محیطی ناشی از سیل این امر برای نظام حقوق محیط زیست ایران ضروری است. بیمه‌های زیست محیطی از اقسام بیمه‌های مسئولیت هستند و از آنجا که گاهی خسارات وارده به محیط زیست بسیار گسترده و سنگین است و جبران آن دشوار می‌نماید، این امر بر عهده شرکت‌های بیمه‌ای قرار داده می‌شود.

۲-۱-۴- بازسازی

بازسازی مناطق آسیب دیده از سیل نیز حایز اهمیت ویژه‌ای است. سیل می‌تواند به مناطق چهارگانه و تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست، از جمله پارک ملی، پناهگاه حیات

اسلامی شهر شیراز که به دنبال وقوع سیل سال ۹۷ منتشر گردید به این نکته اشاره شده است. (پاسخ شورای اسلامی شهر شیراز (دوره پنجم) ۱۱/۴/۱۳۹۸ به هیأت ملی سیلاب‌ها).

۱-۲-۸- قانون هوای پاک (نیاز آبی رودخانه‌ها)

از نکات بسیار مهم ارتباط میان سیل و محیط زیست حکم مندرج در ماده ۲۵ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ است. مطابق این ماده سازمان حفاظت محیط زیست مکلف شده است با همکاری وزارت نیرو، نیاز آبی زیست محیطی رودخانه‌ها، تالاب‌ها، خورها، دریاچه‌ها و زیست بوم‌ها را تعیین و وزارت نیرو متناسب با شرایط ترسالی، عادی و خشکسالی سالانه نسبت به تخصیص حقابه موارد فوق اقدام کند. علاوه بر این در ماده ۲ قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور مصوب ۱۳۹۶ نیز حکم مشابهی مقرر گردیده است. مطابق این ماده سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است نیاز آبی زیست محیطی تالاب‌ها را تعیین و وزارت نیرو مکلف است ضمن تدوین و اجرای برنامه مدون نسبت به تخصیص و تأمین آن اقدام نماید.

۲- حقوق محیط زیست حین و پس از وقوع بحران سیل

برخلاف وضعیت نخست، برای حین و پس از وقوع سیل از منظر زیست محیطی، نهادها و مفاهیم و همچنین قوانین و مقررات اندکی وجود دارد. تنها می‌توان از اصل اطلاع رسانی و نظام جبران خسارات زیست محیطی و همچنین پایش آثار سیل بر مناطق چهارگانه حفاظت از محیط زیست در این بخش یاد نمود.

۲-۱-۱- اصول و مفاهیم

پس از وقوع سیل، سه مسئله مهم از منظر حقوق محیط زیست مطرح است. نخست اطلاع رسانی ابعاد و خطرات و آثار زیست محیطی سیل، دوم جبران خسارات زیست محیطی و درنهایت بازسازی خسارات است.

۲-۱-۲- اطلاع رسانی

مطابق اصل اطلاع رسانی، دولت‌ها مکلفند آثار زیست محیطی و خطرات سیلاب را به اطلاع شهروندان و نیز سایر کشورها در صورتی که دارای آثار فرامرزی باشد، برسانند. (۱۳) اصل اطلاع رسانی از دولت‌ها می‌خواهد که فجایع و آلودگی‌ها و مخاطرات

۲-۲-۳- قانون حفظ تالاب‌های کشور (جلوگیری از تخریب تالاب‌ها)

از جمله قوانینی که در سال ۱۳۹۶ در مورد تالاب‌ها تصویب گردید قانون حفظ، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور مصوب ۱۳۹۶/۲/۴ است. این قانون تخریب غیر قابل جبران تالاب‌ها را ممنوع اعلام نموده و سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به شناسایی و تشخیص و پیگیری نموده است. (مواد ۱ و ۴) در پاسخ‌هایی که ادارات کل محیط زیست در مورد قوانین و مقررات مرتبط با محیط زیست و سیل به هیأت ملی سیلاب ارائه داده بودند برخی بر لزوم توجه به این قانون اشاره نمودند. (پاسخ‌های ادارات کل محیط زیست ایلام، سیستان و بلوچستان، فارس و لرستان به سئوالات هیأت) در سیل سال ۱۳۹۸، مطابق گزارشات ارائه شده توسط ادارات کل محیط زیست استان‌ها به هیأت سیلاب‌ها برخی از تالاب‌ها دچار آسیب و تخریب شدند. (۱۹)

برای نمونه مطابق گزارش واصله از استان ایلام، «تالاب‌های گلهی ۱ و ۲ دچار تخریب شده، تالاب زمزم تحت تأثیر آب عقبه سد سیمره به زیر آب رفته و بقیه تالاب‌ها (سراب‌هایکلان، سیکان، مورتمیمه، دره‌شهر، آبدانان، میشخاص، کلم، دریاچه‌های پشت سد دویرج، سیمره، ایلام "چمگردلان"، کرخه، کنگیر و تالاب‌های چکر، سیاب درویش، سیوان، دریاچه دوقلو) حجم وسیعی از رسوبات را دریافت نموده‌اند». (پاسخ اداره کل حفاظت محیط زیست ایلام) در ادامه برای پیشگیری و جبران در گزارش تأکید شده است که «به علت شدت سیلاب شاهد تخریب و شکسته شدن دیواره و بعضاً خروج آب ذخیره‌شده تالاب بودیم و این موضوع باعث کاهش نقش مهارکنندگی سیلاب توسط تالاب گردید، می‌طلبید در صورت تأمین اعتبار موردنیاز اقدام به تقویت دیواره‌ها و نقاط آسیب‌پذیر تالاب‌های مشابه نموده تا در صورت تکرار فرایند ایجاد سیلاب طی سال‌های آینده بتوانیم از اثرات مثبت آن بیشتر بهره‌مند شویم». (پاسخ اداره کل محیط زیست ایلام) (سئوال ۱۳) (۱۹)

یکی از مشکلات بین‌سازمانی که در این زمینه برای سازمان محیط زیست در خصوص پیگیری حقوقی و حفاظت بروز نموده

وحش، منطقه حفاظت شده، اثر طبیعی ملی، مناطق شکار ممنوع و قرق و همچنین محیط زیست انسانی خساراتی را وارد نماید. در این راستا طبقاً مطابق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و نیز قانون شکار و صید سازمان وظایفی را برعهده دارد.

۲-۲-۲- قوانین و مقررات زیست محیطی حین و پس از وقوع سیل

نظام حقوق محیط زیست پس از سیلاب از منظر قوانین و مقررات، با کاستی مواجه است و قوانین اندکی در این زمینه به تصویب رسیده است. قوانین مربوط به بیمه محصولات کشاورزی یا بیمه خسارات زیست محیطی، همچنین قوانین مرتبط با وضعیت‌های زیست محیطی پس از وقوع سیلاب در این دسته قرار می‌گیرد.

۲-۲-۱- قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌ها (احداث سیل شکن)

در این قانون صحبت از احداث سیل شکن شده است. مطابق بند ۳ ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه مرزی مصوب ۱۳۶۳ هیأت وزیران سیل شکن بازوهای خاکی یا سیل شکن خاکریز یا مانعی است که به موازات تقریبی محور رودخانه و نهر یا مسیل و به‌خصوص در کنار آنها به منظور جلوگیری از پخش آب در اراضی اطراف و ممانعت از عمل تخریبی سیلاب‌ها احداث می‌گردد.

۲-۲-۲- آیین‌نامه مربوط به بستر رودخانه‌ها (تالاب‌ها و باتلاق‌های ایجاد شده بر اثر سیل)

به استناد بندت ماده ۱ آیین‌نامه مربوط به بستر رودخانه‌ها، اینهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ برخی زمین باتلاقی و همچنین اراضی پستی که در مناطق غیر ساحلی در فصول بارندگی و سیلاب غرقاب شده و معمولاً در تمام سال حالت باتلاقی داشته باشند دارای وضعیت زیست محیطی مخصوص به خود بوده و در مواردی می‌توانند مشمول مقررات حاکم بر باتلاق‌ها و تالاب‌ها قرار گیرند.

۲-۲-۵- قانون شکار و صید (حمایت از جانوران وحشی

پس از سیل

همانگونه که قبلاً اشاره نمودیم بند پ ماده ۶ قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی، سازمان حفاظت محیط زیست، حمایت از جانوران وحشی را در برابر حوادث نامساعد جوی و طبیعی از جمله سیل و طغیان رودخانه‌ها برعهده دارد. بدیهی است این تکلیف شامل حین و پس از وقوع سیلاب هم می‌شود. در این خصوص و برای نمونه اداره کل حفاظت محیط زیست استان ایلام در پاسخ به سؤال هیأت در این خصوص اعلام داشته است که «با اطلاع یافتن قبلی از خطر وقوع سیل از طریق منابع ذی ربط، این اداره کل با اطلاع رسانی به پرسنل خود و ادارات تابعه اقدامات حفاظتی اولیه شامل بررسی و بازدید از نقاط قوت و ضعف موجود در مناطق تحت مدیریت خود و برطرف کردن آنها قبل از وقوع سیل حداکثر تلاش خود را بعمل آورد. از جمله بازدید از فنس های محافظ مناطق و سایت های پرورش گونه ها و ترمیم و محکم سازی آنها به- منظور اینکه در صورت وقوع سیل و تخریب دیواره‌ها از خروج حیات وحش و گونه‌های حمایت شده جلوگیری شود. پس از وقوع سیل ضمن تماس و مکاتبه با تمامی واحدهای تابعه و اداره کل و بازدید از مناطق و برآورد میزان خسارات وارده اقدامات لازم جهت بازسازی تخریبات ایجاد شده و به کمک به حیات وحش آسیب دیده در اسرع وقت بکار گرفته می‌شود».

پاسخ اداره کل حفاظت محیط زیست ایلام به سئوالات هیأت در این خصوص (۱۳۹۸) (۱۹)

نتیجه

وقوع سیل می‌تواند آثار زیست محیطی متعددی را به دنبال داشته باشد. از سویی دیگر تخریب محیط زیست می‌تواند زمینه ساز بروز سیل گردد. به عنوان نتیجه می‌توان گفت نظام حقوقی ایران در هر دو حوزه، با نواقص و کاستی‌های متعددی مواجه است. مهمترین این کاستی‌ها را می‌توان در سه دسته قرارداد، نخست کاستی‌های نهادی و سازمانی و مالی که در راستای اجرای تکالیف قانونی مقرر برای سازمان‌های دولتی ذی صلاح

است، موضوع سند مالکیت تالاب‌ها است. برای مثال اداره کل محیط زیست استان ایلام در پاسخ به مشکل سازمانی و نهادی اعلام داشته است که «با عنایت به اینکه سند مالکیت تالاب‌ها در اختیار سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (ادارات منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها) می‌باشد این امر باعث ایجاد مشکلاتی در اجرای برنامه‌های مدیریتی تالاب‌ها توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌گردد».

۲-۲-۴- آبخوانداری (ضوابط ایجاد تعادل میان منابع و مصارف آب)

پس از وقوع سیل در یک منطقه موضوع استفاده بهینه از منابع آب حاصل از سیل، کمتر مورد توجه نظام حقوقی قرار گرفته است، تنها می‌توان به برخی از مقررات پیرامون آبخوانداری و آبخیزداری اشاره نمود. از جمله بند ه ماده ۱ ضوابط ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب مصوب ۱۳۸۷/۵/۲۰ هیأت وزیران در بحث طرح های آبخوانداری منطقه ای به این نکته اشاره می‌نماید که در تدوین طرح اقدامات اجرایی آبخیزداری که با هدف حفاظت آب و کنترل و پخش سیلاب در مخروط افکنه‌های کوهپایه‌ای و دشت‌های آبرفتی تهیه و به اجرا درمی‌آید، در نظر گرفته می‌شود.

همچنین در بندج آیین‌نامه اجرایی قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴ و ماده (۵۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب (۱۳۸۴)، صحبت از طرح‌های تغذیه مصنوعی شامل مطالعه و اجرای بندها و حوضچه‌های تغذیه مصنوعی، عملیات آبخیزداری، کنترل و پخش سیلاب، در زمینه تأمین طرح‌های جبرانی آب شده است. علاوه بر این مطابق ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو موظف است به منظور تأمین آب مورد نیاز کشور اقدام به مهارکردن سیلاب‌ها و ذخیره نمودن آب رودخانه‌ها در مخازن سطحی یا زیرزمینی نماید.

- performance-based regulations in German water law. *Journal of Environmental Law*, 26(2), pp.243-268.
2. Kumar, N., Shamim, T., Lall, P., Sagar, S. and Kumar, A., 2009. ASSESSMENT OF FLOOD WITH ITS SOCIAL CONSEQUENCES AND ENVIRONMENTAL LAW. *Journal of Environmental Research and Development*, 3(4).
 3. Scarwell, H.J. and Laganier, R., 2004. *Risque d'inondation et aménagement durable des territoires* (Vol. 916). Presses Univ. Septentrion.
 4. Kumar, N., Shamim, T., Lall, P., Sagar, S. and Kumar, A., 2009. Assessment of Flood with Its Social Consequences and Environmental Law. *Journal of Environmental Research and Development*, 3(4).
 5. Istomina, M.N., Kocharyan, A.G. and Lebedeva, I.P., 2005. Floods: genesis, socioeconomic and environmental impacts. *Water resources*, 32(4), pp.349-358.
 6. Hickey, J.T. and Salas, J.D., 1995, November. Environmental effects of extreme floods. In *US-Italy research workshop on the hydrometeorology, impacts, and management of extreme floods*. Perugia (pp. 1-23).
 7. Kundzewicz, Z.W., Ulbrich, U., Graczyk, D., Krüger, A., Leckebusch, G.C., Menzel, L., Pińskwar, I., Radziejewski, M. and Szwed, M., 2005. Summer floods in Central Europe—climate change track? *Natural Hazards*, 36(1-2), pp.165-189.
 8. Ahmad, Q.K., 2006. Changement climatique, inondations et gestion des crues: le cas du Bangladesh. *Hérodote*, (2), pp.73-94.

جهت پیشگیری از عوامل زیست محیطی که منجر به وقوع سیلاب می‌شود. دومین دسته از کاستی‌ها، کاستی‌های هنجاری به معنای کمبود، نقص یا نبود قوانین و مقررات در زمینه آثار تغییرات اقلیم در نظام حقوق محیط زیست ایران و همچنین کاستی‌های هنجاری در زمینه تدوین و تصویب قوانین و مقررات پیشگیرانه و جبرانی حقوق محیط زیست در ارتباط با سیلاب است. در نهایت و در دسته سوم باید به کاستی‌های رفتاری در ارتباط با مشارکت مردم در زمینه فرهنگ سازی زیست محیطی برای پیشگیری از ایجاد زمینه‌های بروز سیلاب و جبران آثار زیست محیطی سیلاب اشاره نمود.

قوانین و مقررات همانگونه که مشاهده شد بسیار ناقص و البته پراکنده و گاهی مبهم هستند. برخی نهادها و سازمان‌ها که وظایفی را برای پیشگیری و همچنین جبران خسارت زیست محیطی ناشی از سیل باید ایجاد و توسعه یابند، هنوز عملیاتی نشده است. مسئله مهم تغییرات آب و هوایی که در سطح منطقه می‌تواند زمینه ساز وقوع سیل باشد چندان از لحاظ حقوقی مورد توجه نیست. در مرحله جبران در عمل سازمان حفاظت محیط زیست و اشخاص نقش چندانی ندارند و در عمل گاهی به دلیل عدم وجود تکالیف قانونی در این زمینه اقدام خاصی انجام نمی‌شود. در پاسخ‌هایی که ادارات کل محیط زیست کشور در این زمینه داده‌اند، کاستی‌ها و مشکلاتی چون، عدم تخصیص اعتبار برای اجرای تکالیف، تعارض سازمانی و صلاحیتی میان سازمان محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی و نیز در زمینه تالاب‌ها بیش از همه نمود داشت.

تشکر و قدردانی

برخی از داده‌ها و اطلاعات مربوط به سیل سال ۱۳۹۸ از گزارش نهایی «هیأت ویژه ملی سیلاب‌ها» تهیه شده است. بدینوسیله از آقای دکتر مهدی هداوند مدیر بخش حقوقی این هیأت سپاسگزاری می‌شود.

References

1. Hartmann, T. and Albrecht, J., 2014. From flood protection to flood risk management: condition-based and

16. Petit-Boix, A., Seigné-Itoiz, E., Rojas-Gutierrez, L.A., Barbassa, A.P., Josa, A., Rieradevall, J. and Gabarrell, X., 2017. Floods and consequential life cycle assessment: Integrating flood damage into the environmental assessment of stormwater Best Management Practices. *Journal of cleaner production*, 162, pp.601-608.
17. Gilbuena Jr, R., Kawamura, A., Medina, R., Amaguchi, H., Nakagawa, N. and Du Bui, D., 2013. Environmental impact assessment of structural flood mitigation measures by a rapid impact assessment matrix (RIAM) technique: A case study in Metro Manila, Philippines. *Science of the Total Environment*, 456, pp.137-147.
18. Ngo, A.T., 2014. *Evaluation environnementale du risque d'inondation dans le delta du fleuve Ha Thanh (centre Viêt-Nam)* (Doctoral dissertation).
19. National Flood Board. 2019. *Final Report of the National Flood Board on the Legal Dimensions of the 2019 Flood*. Presidency of the Islamic Republic of Iran. 657pp.
20. Alho, C.J. and Silva, J.S., 2012. Effects of severe floods and droughts on wildlife of the Pantanal wetland (Brazil)—a review. *Animals*, 2(4), pp.591-610.
9. Shelton, D. and Kiss, A. 2010. *Judicial Handbook on Environmental Law*. Translated by Mohsen Abdollahi, Khorsandi Publications, p 72. (in Persian)
10. Duvic-Paoli, L.A., 2018. *The prevention principle in international environmental law*. Cambridge University Press.
11. Rasid, H., 1993. Preventing flooding or regulating flood levels? case studies on perception of flood alleviation in Bangladesh. *Natural Hazards*, 8(1), pp.39-57.
12. Colombo, A., Hervás, J. and Vetere Arellano, A.L., 2002. *Guidelines on flash flood prevention and mitigation*. European Commission Joint Research Centre (JRC).
13. Mashhadi, Ali. 2010. *Environmental Law Terminology*, Khorsandi Publications, Tehran, Iran. P48. (in Persian)
14. Lucchini, L., 1999. Le principe de précaution en droit international de l'environnement: ombres plus que lumières. *Annuaire français de droit international*, 45(1), pp.710-731.
15. Godden, L. and Kung, A., 2011. Water law and planning frameworks under climate change variability: systemic and adaptive management of flood risk. *Water resources management*, 25(15), pp.4051-4068.