



نظام مالکیت منابع آبی در ایران

بیست‌وپنجمین نشست از سلسله نشست‌های «گفتگوهای راهبردی» در تاریخ ۱۲ مردادماه ۱۳۹۵ با سخنرانی آقای دکتر غلامرضا مدنیان، مدیرکل دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب ایران و با عنوان «نظام مالکیت منابع آبی در ایران» در تالار تدبیر مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری برگزار شد.

جامعه ایرانی با توجه به مشکل کمبود آب از گذشته‌های دور تدابیر فنی و حقوقی ویژه‌ای در این زمینه اتخاذ کرده است. مهم‌ترین تدبیر فنی، چهل هزار حلقه قناتی بوده است که پیشینیان ما از چهار هزار سال قبل تا به امروز حفر کرده‌اند و نزدیک به هفتاد درصد آن‌ها همچنان زنده است. توجه داشته باشید که قنات به جهت میزان تبخیر بسیار کم آن سامانه آبی بسیار هوشمندانه‌ای است که گذشتگان ما آن را طراحی کرده بودند. در مورد تدابیر حقوقی نیز می‌توانیم در تاریخمان به طومار شیخ بهایی اشاره کنیم که سند مکتوبی برای زاینده‌رود است. اما وضعیت قانون‌گذاری آب در ایران در دوره معاصر چگونه بوده است؟ برگزاری نشست نظام مالکیت منابع آبی در ایران با سخنرانی دکتر غلامرضا مدنیان به منظور بررسی این مبحث راهبردی برگزار گردید. به منظور بهره‌مندی پژوهشگران و دانشجویان خلاصه‌ای از نشست مذکور به شرح زیر منتشر می‌شود.

دوره جدید قانون‌گذاری آب در ایران از سال ۱۲۸۵ شمسی آغاز شده است. از ۱۲۸۵ تا امروز نظام حقوق آب در ایران سه دوره را پشت سر گذاشته است:

۱- از ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ رویکردی خصوصی‌مدارانه بر منابع آبی حاکم بوده است. در این دوره قانون مدنی اشاره دارد به اینکه هر کس می‌تواند به قدر استطاعت خودش از مباحثات استفاده کند. در این دوره هیچ عنصری تحت عنوان نظارت، دخالت، برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری و سیاست‌گذاری دولت در آب را مشاهده نمی‌کنیم.

۲- از سال ۱۳۴۷ با تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن آب ذیل مقوله حقوق عمومی گنجید. در این قانون، آب در زمره ثروت‌های ملی قرار داده شده است که مالکیت آن برعهده دولت است. تحقیقی معتبر که در آن وضعیت آب ۴۳ کشور از جمله ایران بررسی شده است نشان می‌دهد که رویکرد حقوق عمومی به آب رویکردی موجه و قابل دفاع است. از این رو قانون آب سال ۱۳۴۷ قانونی مترقی به شمار می‌آید. تدوین این قانون ذیل برنامه کلان انقلاب شاه و مردم بوده است که از آغاز همان دهه در کشور به اجرا در می‌آمد. عنوان کلی این قانون عبارت است از: پیش‌بینی مالیه و

نمایندگی دولت بر منابع آبی و نظام تخصیص منابع آب.

این قانون در گام نخست مالکیت و نمایندگی دولت بر منابع آبی را به عنوان یک اصل اساسی تلقی می‌کند. همچنین یک نظام تخصیص مشخص و محدود را تعیین کرده است. یعنی این‌گونه نیست که هر کس به هر میزان بخواهد بتواند از آب استفاده کند بلکه دولت میزان محدودی را به هر کس اختصاص می‌دهد. نکته مهم دیگر در این قانون، رفع تجاوز از منابع آبی است که به استناد ماده ۵۹، ۶۰ و ۶۱ قانون آب حتی تنبیه کیفری را نیز برای متخلفان در نظر گرفته است. در قانون آب ۱۳۴۷ حقوق حق‌آبه‌بران سنتی نیز پیش‌بینی شده بود. اما قانون‌گذار برای سامان دادن به بهره‌برداری از آب لزوم اخذ پروانه از سوی مصرف‌کنندگان را نیز در نظر گرفته است. در نتیجه از تاریخ تصویب قانون، بهره‌برداران مکلف بوده‌اند هر گونه بهره‌مندی از آب را با گرفتن میزان مکتوب از دولت که تحت عنوان اخذ پروانه یا مجوز برداشت یا پروانه بهره‌برداری یا مجوز حفر نامیده می‌شود به انجام رسانند.

نکته بعدی در قانون ۱۳۴۷ بحث حق‌النظاره‌ها هست. حق‌النظاره پولی است که دولت از مصرف‌کننده دریافت می‌کند تا نظارت و مدیریت بر منابع آبی را انجام دهد. نکته بعدی پیش‌بینی نظام مرتبط با حفاران و کارشناسان آبی بوده است. در این راستا کمیسیون‌هایی وجود داشته است که صلاحیت کارشناسان و شرکت‌های حفرکننده چاه را تأیید می‌کرده‌اند. مورد بعدی در قانون ۱۳۴۷ ممنوعیت برداشت آب در دشت‌های کم‌آب است. به موجب این قاعده قانون‌گذار این حق را به وزارت نیرو اعطا کرده است که به نمایندگی از حاکمیت و دولت وضعیت دشت‌ها را کنترل کند و هر زمان که تشخیص داد ظرفیت آبی دشت اقتضا برداشت را ندارد اعلام ممنوعیت کند. مفهوم بعدی در این سند قانونی، نظام تعرفه و ارزش‌گذاری آب هست. اقتضا صیانت از آب اتخاذ یک رویکرد اقتصادی صحیح در این زمینه نیز هست و در قانون آب ۱۳۴۷ به آن التفات شده بود. مورد بعدی در قانون آب اقدام علیه بدهکاران بوده است؛ هر کس که حق‌النظاره‌هایی را که مقرر شده است پرداخت نکند از طریق سازمان ثبت یا سایر مکانیزم‌های اجرایی حقوقی قابل پیگیری است. بحث بعدی پیش‌بینی اهدا کمک‌های مالی و فنی در راستای نوسازی روش‌های بهره‌گیری از آب و بهره‌گیری از فناوری جدید بوده است. نکته بعدی که قانون‌گذار در نظر داشته است پیش‌بینی استفاده عادلانه از آب برای همه ذی‌نفعان و مشترکان آب بوده است. انتقال آب یکی از راهکارهای توزیع عادلانه آب در کشور است هر کس که در این کشور زندگی می‌کند حق حیات‌ظاهری، تأمین غذایی، تأمین امنیت پایدار و توسعه چندوجهی پایدار را برای خودش داراست. لذا بر مبنای همین دیدگاه قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است که آب باید به نحو عادلانه استفاده بشود. پیش‌بینی نظام سلامت و پایش و کنترل کیفی و بهداشتی آب و کنترل‌های بهداشتی آب از جهت سازوکارهای حقوق اداری هم موضوع دیگری است که در قانون ۱۳۴۷ مطرح شده است. از جمله موارد دیگر این قانون می‌توان به نظام پرداخت خسارت به دارندگان حق‌آبه‌ها، پیش‌بینی نظام بخشودگی آب و پیش‌بینی نظام جیره‌بندی آب برای مشترکان نیز اشاره کرد.

۳- دوره سوم مقطع بعد از انقلاب تا حال حاضر را در برمی‌گیرد. در قانون اساسی پس از انقلاب چارچوبی تحت عنوان مالکیت عمومی منابع آب در نظر گرفته شده است؛ در این قانون در اصل منابع آب ذیل مفهوم انفال گنجانده شد. در قوانین مدنی هم به حق مالکیت عمومی آب اذعان شده است. اما از همه مهم‌تر قانون توزیع عادلانه آب است که در

سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید و مبنای کار قرار گرفته است. البته قوانین دیگری نیز در سال‌های بعدتر به تصویب رسیده‌اند که به برخی از آن‌ها اشاره خواهیم کرد. به طور کلی پس از انقلاب شاکله کلی قانون آب ۱۳۴۷ و اکثر بندهای آن که پیش از این برشمرده شد حفظ شده است.

پسرفت در زمینه حقوق آب پس از انقلاب

اما پس از انقلاب ما در مجموع در زمینه حقوق آب پسرفت داشته‌ایم. در ادامه به چند نمونه از این پسرفت‌ها اشاره می‌کنیم.

اول اینکه در قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱ ده بند از ۶۵ بند قانون آب ۱۳۴۷ حذف شده است. یکی از مهم‌ترین موارد مغفول‌مانده جرم‌نگاری در این زمینه است. البته وضعیت در این زمینه رو به بهبود است. چرا که با پیگیری‌های انجام‌شده و پارافی که آیت‌الله لاریجانی کرده‌اند قرار است به زودی طرحی به مجلس برود که عناوین مجرمانه در این حوزه را از هشت عنوان به نوزده عنوان افزایش دهد.

مورد دوم از پسرفت‌ها اینکه پیش از انقلاب در راستای حفاظت از منابع آبی آئین‌نامه اجرایی پلیس آب از سوی دولت وقت تدوین شد اما پس از انقلاب این طرح هرگز فراگیر نشد.

سومین پسرفت به بحث ارزش آب باز می‌گردد. نخستین نکته در این زمینه این که در حال حاضر در کشور ما ارزش پایین آب است. خوشبختانه در آخرین مصوبه‌ای که شورای عالی اقتصاد با نام بازنگری در نرخ‌های بهره‌مندی از آب در بخش صنعت در انتهای سال گذشته تصویب کرد به وزارت نیرو این اجازه داده می‌شود که آب را با مبنای ۴۰۰ تومان به بالا واگذار کند. اما به طور کلی در این زمینه ما پس از انقلاب در حال حرکت به سمتی بودیم که بازار آب ایجاد کنیم. اما این مسیر درستی نیست. اولاً براساس ماده ۲۷ و ۲۸ قانون بین‌المللی تجارت آب و براساس قانون آب ۱۳۴۷ و قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱ آب به تبع زمین است. اگر بخواهیم به سوی ایجاد بازار آب حرکت کنیم باید در درجه نخست زمینه قانونی آن را فراهم بیاوریم.

اما اساساً این مسیر، مسیر درستی نیست. یک پروفیسور استرالیایی که شاخص‌ترین صاحب‌نظر در این زمینه در جهان است مدتی قبل به ایران آمده است سخنرانی‌هایی علمی در این زمینه برگزار کرده است. ایشان نشان داده است که حرکت در مسیر ایجاد بازار آب اشتباه بوده است. دنیا به اشتباهش در این زمینه پی برده است. من خودم هم جزو کمیته راه‌اندازی بازار آب بوده و هستم. اما از بعد از صحبت‌های آن استاد استرالیایی جلسات آن کمیته را لغو کرده‌ام.

اما چهارمین پسرفت ما پس از انقلاب حذف حق‌النظاره‌ها از آب‌های زیرزمینی در قانون سال ۱۳۸۴ است. متأسفانه در مجلس به هیچ وجه فضای بازگرداندن حق‌النظاره‌ها وجود ندارد. وزارت نیرو مجبور است ذیل عناوین دیگر همچون

عوارض چنین مطالبه‌ای را پیگیری کند.

بدتر از همه مورد پنجم است؛ یعنی قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه که در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسید و وزارت نیرو را مجبور به اعطای پروانه به چاه‌های فاقد پروانه می‌کرد. این قانون حتماً باید برداشته شود.

نتیجه این پسرقت‌های قانونی این بوده است که در حال حاضر ۳۷۰ هزار حلقه چاه غیرمجاز در کشور داریم. در خشک شدن دریاچه ارومیه همین چاه‌ها نقش مهم‌تری نسبت به سدهای اطراف آن داشتند.

ششمین مورد از ضعف‌های قانونی در مورد آب نیز این است که دفتر حقوقی منابع آب ایران تنها باید از طریق محیط زیست پیگیر تخلفات و آلوده کردن آب باشد. پیشنهاد اجرائی دفتر حقوقی آن است که به جهت تسلط این دفتر به تخلفات، کل فرآیند پیگیری به عهده ایشان گذاشته شود.

قوانین مترقی، ضعف عملیاتی

اما با وجود همه این ضعف‌ها، در کل قوانین ما در مورد مالکیت آب قوانینی مترقی است و مشکلمان در درجه اول عملیاتی نشدن آن‌هاست. بخشی از مشکل ناشی از نبود ضمانت اجرائی قضایی است. علاوه بر تمهید قانونی که در بالا به آن اشاره شد در طرح تعادل بخشی آب جایگاه ویژه‌ای نیز برای آموزش و اطلاع‌رسانی در نظر گرفته شده است. در این طرح‌ها مسائل مربوط به آب به همه سه گروه ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان و علاقه‌مندان در حوزه آب آموزش داده می‌شود. به صورت ویژه برای ائمه جمعه، قضات و ... جلسات توجیهی برگزار می‌شود و از ظرفیت‌های دانشگاه‌ها نیز استفاده می‌شود. در همین راستا اخیراً من به همراه مدیر کل آب‌های زیرزمینی طی سفرهای هفتگی به استان‌ها برای قضات و دیگر افسار در مورد کمبود آب و لزوم برخورد با متخلفان جلسات توجیهی برگزار می‌کنند که بسیار هم موثر بوده است.