

## بررسی حقوقی قوانین صدور پروانه حفر و بهره‌برداری چاه‌ها در مناطق ممنوعه

محمد سالاریان

دانشجوی کارشناسی ارشد آبیاری و زهکشی فردوسی مشهد، salarian\_mohammad@yahoo.com

آزاده جمشیدی

دانشجوی کارشناسی ارشد سازه آبی تبریز، jamshidi.azade@yahoo.com

امین علیزاده

استاد گروه مهندسی آب فردوسی مشهد، alizadeh@gmail.com

کامران اوسط احمدی

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی فردوسی مشهد، um1367@yahoo.com

### چکیده

در طول قرن بیستم جمعیت جهان سه برابر و میزان استفاده از آب شش برابر شده است. لذا با توجه به رشد سریع جمعیت و به تبع آن افزایش سرانه مصرف آب و با در نظر گرفتن توزیع نامناسب مکانی و زمانی منابع آبی، اعمال مدیریت صحیح منابع آب ضروری است. مدیریت منابع آب در قالب مجموعه‌ای از تمهیدات فنی، اداری و قانونی با هدف برقراری تعادل و توازن میزان تقاضا برای آب از یک سو، و تأمین آب از سوی دیگر به اجرا در می‌آید. تمهیدات قانونی فرآیند مدیریت می‌بایست قابل انعطاف بوده و در مرحله اجرا با مشکل مواجه نگردد. در راستای تحقق این مهم، قوانین و دستورالعمل‌هایی در زمینه آب‌های زیرزمینی و سطحی به تصویب مجلس رسیده است که قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ و قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱ به منظور واگذاری مسؤلیت توزیع آب به دولت از جمله اساسی‌ترین قوانین می‌باشند. در این مطالعه با نگرشی بر قانون توزیع عادلانه آب، مواد و دستورالعمل‌های اجرائی این قانون در بخش آب‌های زیرزمینی و مربوط به صدور پروانه حفر و بهره‌برداری چاه‌ها در مناطق ممنوعه مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. لذا تأمل مسئولین و قانون‌گذاران مسائل حقوقی آب بر روی راهکارهای ارائه شده در این پژوهش، به منظور تعیین دستورالعمل قانونی یکپارچه و با ضمانت اجرائی قوی جهت بهره‌برداری بهینه از منابع آب و حفظ منابع آب‌های زیرزمینی کشور ضروری می‌باشد.

واژه های کلیدی : حقوق آب، آب‌زیرزمینی، چاه، پروانه حفر، قانون

## مقدمه

امروزه حقوق آب و موضوعات مرتبط با آن، کمتر از سوی حقوق دانان کشورمان مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در حالی که وضعیت بحرانی آب در کشور که به دلیل شرایط آب و هوایی و خشکسالی‌ها حادث شده است، اهمیت بحث پیرامون این امر را بیش از پیش آشکار می‌نماید (بشیری و همکاران، ۱۳۹۲). در خصوص بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی جهت شرب، زراعت و صنعت، از طریق حفر هر نوع چاه و قنات، قانون‌گذار اجازه و موافقت وزارت نیرو را ضروری دانسته و در نهایت وزارت مذکور با توجه به مقررات پیش‌بینی شده در قانون نسبت به صدور پروانه حفر و بهره‌برداری اقدام خواهد نمود (ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب) (رشیدی، ۱۳۸۲). اما باید در نظر داشت که حفر چاه‌ها علی‌الاصول بایستی با رعایت دقیق نکات فنی صورت گیرد که این امر مستلزم نظارت بر حفر چاه‌ها توسط کارشناس ناظر می‌باشد و با عنایت به اینکه این موضوع در قانون و آئین‌نامه اجرایی پیش‌بینی نشده است، بنابراین برای حفر هر حلقه چاه، یک مهندس ناظر تعیین گردیده و شرط انجام کار ناظرین نیز، داشتن پروانه با صلاحیت نظارت از وزارت نیرو باشد. البته شایان ذکر است که در مناطق غیرممنوعه، حفر چاه و استفاده از آب آن برای مصرف خانگی و شرب تا ظرفیت آبدهی ۲۵ مترمکعب در شبانه روز، نیازی به صدور پروانه ندارد و صرف اطلاع وزارت نیرو کافی است (ماده ۵ قانون توزیع عادلانه آب)؛ و قانونگذار حفر چاه حتی در مناطق ممنوعه را برای شرب و مصارف خانگی تا ظرفیت ۲۵ متر مکعب صرفاً ناظر به موافقت وزارت نیرو دانسته نه پروانه (کاتوزیان، ۱۳۸۹)، حالیکه به نظر می‌رسد، با توجه به خشکسالی‌های اخیر و بروز بحران آب در کشور، و در جهت جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی، الزامی شدن اخذ پروانه حفر و بهره‌برداری برای اینگونه بهره‌برداری‌ها نیز باید مورد عنایت قانونگذار ایران قرار گیرد. گفتنی است که، به موجب ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب «تخصیص و اجازه بهره‌برداری از منابع عمومی آب برای مصارف شرب، کشاورزی، صنعت و سایر موارد منحصراً با وزارت نیرو است» اما از آنجا که عموماً استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی تقریباً بدون صرف هزینه سنگین و انجام مراحل تصفیه قابل استفاده در بخش صنعت، شرب و مصارف شهری بوده و اصولاً تخصیص این منابع، جهت بهره‌برداری زراعی در وضعیتی که بخش کشاورزی قادر به تأمین نیازهای آبی خود از منابع آب سطحی می‌باشد، غیرموجه به نظر می‌رسد، لذا در این خصوص نیز پیشنهاد می‌شود که اجازه تخصیص و همچنین اجازه تعیین و تخصیص کاربری منابع آب جهت اعمال اولویت‌بندی نیز به وزارت نیرو محول گردد.

## قانون توزیع عادلانه آب

طرح توزیع عادلانه آب مصوبه جلسه علنی ۱۳۶۱/۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی، در شورای نگهبان مطرح و مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در این باره شورای نگهبان وارد ماهیت موضوع شد و نظرات خود را در ۲۰ مورد نسبت به آن مصوبه، به مجلس شورای اسلامی اعلام نمود. از جمله مواردی که از نظر انطباق با موازین شرعی به تأیید اکثریت فقهاء نرسید و یا با قانون اساسی مغایر شناخته شد، به شرح زیر بوده است:

ماده ۱- بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی منابع آب زیرزمینی از انفال و آب‌های عمومی بوده و در اختیار حکومت اسلامی است. اشکال: ذکر آب‌ها به عنوان انفال، شرعاً صحیح نیست.

شکل اصلاح شده: بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی منابع آب زیرزمینی از «مشترکات» بوده و در اختیار حکومت اسلامی است. تبصره ۲ از ماده ۵- در صورتی که حفر چاه‌های موضوع این ماده موجب کاهش یا خشکانیدن آب چاه گردد، وزارت نیرو می‌تواند در صورت عدم توافق مالکین به شکایت شاکی رسیدگی و در صورت احراز این موضوع چاه جدید را مسدود و یا از حفر و بهره‌برداری از آن جلوگیری کند.

اشکال: تبصره ۲ ماده ۵ مغایر با اصل ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی است.

شکل اصلاح شده: در صورتی که حفر چاه‌های موضوع این ماده موجب کاهش یا خشکانیدن آب چاه گردد، وزارت نیرو بدواً به موضوع رسیدگی و سعی در توافق بین طرفین می‌نماید و چنانچه توافق حاصل نشد، معترض می‌تواند به دادگاه صالح مراجعه نماید.

ماده ۷- در مورد چاه‌هایی که مقدار آبدهی مجاز آن ... وزارت نیرو با توجه به مقررات و رعایت مصالح عمومی برای کلیه مصرف‌کنندگان اجازه مصرف صادر خواهد کرد و نرخ آب با رعایت هزینه‌های جاری و استهلاکی طبق معیارهای وزارت نیرو باید از طرف مصرف‌کننده به صاحب چاه پرداخت شود.

اشکال: شرعاً تنها در موارد ضرورت و به طور موقت می‌توان مالک چاه را مجبور به فروش مازاد بر مصرف خود به قیمت عادلانه نمود، در صورت الزام او به فروش، اعتبار حق برای اشخاص حقیقی یا حقوقی، شرعی نمی‌باشد.

شکل اصلاح شده: در مورد چاه‌هایی که مقدار آبدهی مجاز آن ...، وزارت نیرو می‌تواند تا زمانی که ضرورت اجتماعی ایجاب کند با توجه به مقررات و رعایت مصالح عمومی برای کلیه مصرف‌کنندگان اجازه مصرف صادر نماید و قیمت عادلانه آب به صاحب چاه پرداخت شود.

ماده ۱۶- قنات یا چاهی که به نظر وزارت نیرو ... متروک تشخیص داده شود ... و مالک یا مالکین ... غیر از موارد اضرار تا یک سال نسبت به دایر کردن و استفاده مجدد قنات یا چاه اقدام نکنند و دلایل عدم اقدامشان موجه نباشد اعراض تلقی می‌شود و در اختیار دولت قرار می‌گیرد. وزارت نیرو می‌تواند چاه ... رأساً مورد استفاده ... قرار دهد و یا ... اجازه حفر چاه یا قنات در حریم چاه یا قنات فوق‌الذکر صادر نماید.

اشکال: این ماده به صورتی که مطرح شد اعراض محقق نمی‌شود، ولی از لحاظ شرعی در موارد ضرورت، وزارت نیرو می‌تواند به مالک آب راه‌اندازی چاه یا قنات را تکلیف نماید و در صورت امتناع، آن را به راه اندازد و مخارج آن را از فروش آب برداشت نماید یا اجازه دهد که دیگری در جنب چاه مسلوب‌المنفعه، حفر چاه نماید.

شکل اصلاح شده: وزارت نیرو می‌تواند قنات ... عملاً مسلوب‌المنفعه باشد، در صورت ضرورت اجتماعی به مالک یا مالکین احیاء آنها را تکلیف نماید و در صورت عدم اقدام مالک یا مالکین تا یک سال پس از اعلام، وزارت نیرو می‌تواند رأساً آن را احیا نموده و هزینه صرف شده را در صورت عدم پرداخت مالک یا مالکین از طریق فروش آب وصول نماید. همچنین می‌تواند اجازه حفر چاه ... صادر نماید.

تبصره ماده ۱۷- تشخیص حریم چاه و قنات و مجرا در هر مورد با وزارت نیرو بر طبق آیین نامه مصوب است.

اشکال: واگذاری مسؤلیت تشخیص حریم در موارد نزاع به عهده وزارت نیرو شرعی نمی‌باشد و تشخیص آن با محاکم صالحه است.

شکل اصلاح شده: تشخیص حریم چاه و قنات و مجرا با کارشناسان وزارت نیروست و در موارد نزاع، محاکم صالحه پس از کسب نظر از کارشناسان مزبور، به موضوع رسیدگی خواهند کرد.

بند الف ماده ۴۶- در مواردی که خسارت وارده ...، دولت موظف به جبران آب تا میزان معقول خواهد بود.  
اشکال: جبران به میزان معقول کافی نیست، باید جبران کمبود آب تا میزانی که صاحب آب شرعاً مالک بوده منظور شود.  
و به صورت «در مواردی که خسارت وارده ...، دولت موظف به جبران آب خواهد بود» اصلاح شده است.  
سرانجام این قانون در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ ۱۶ اسفند ماه ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی، مشتمل بر ۵۲ ماده و ۲۹ تبصره تصویب و در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۲ به تأیید شورای نگهبان رسید. بنابراین چون تمامی مقررات قانون مذکور با شرایط مندرج در قانون اساسی از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشته است و از نظر مخالف نبودن با قانون اساسی و احکام شرع به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است، در زمره قوانین عادی قرار می‌گیرد.  
مواد قانونی توزیع عادلانه آب در ۵ فصل به ترتیب: مالکیت عمومی و ملی آب، آب‌های زیرزمینی، آب‌های سطحی، وظایف و اختیارات (صدور پروانه مصرف معقول)، وصول آب‌بها/عوارض و دیون و در نهایت جبران خسارت، تخلفات و جرائم تدوین شده است. همچنین آئین‌نامه اجرایی از فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب مشتمل بر ۴ فصل در تاریخ ۱۳۶۳/۷/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

### تملك موضوع ماده ۴۴ قانون توزیع عادلانه آب

ماده ۴۴: در صورتی که در اثر اجرای طرح‌های عمرانی و صنعتی و توسعه کشاورزی و سدسازی و تأسیسات مربوطه یا در نتیجه استفاده از منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی در ناحیه یا منطقه‌ای، قنوت و چاه‌ها و یا هر نوع تأسیسات بهره‌برداری از منابع آب متعلق به اشخاص، تملك یا خسارتی بر آن وارد شود و یا در اثر اجرای طرح‌های مذکور آب قنوت و چاه‌ها و رودخانه‌ها و چشمه‌های متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی و حبابه‌بران نقصان یافته یا خشک شوند به ترتیب زیر برای جبران خسارت عمل خواهد شد (تنها برخی از موارد مرتبط با موضوع بحث آورده شده است):  
ج: در مواردی که خسارت وارده ناشی از خشک شدن یا مسلوب المنفعه شدن قنوت و چاه‌ها و چشمه‌ها بوده، و تأمین آب تأسیسات فوق الذکر از طرق دیگر امکانپذیر باشد، مالک یا مالکین مذکور می‌توانند قیمت عادلانه آب خود و یا به میزان آن، آب دریافت نمایند و یا به اندازه مصرف معقول آب و قیمت بقیه آنرا دریافت کنند. در هر صورت وزارت نیرو موظف به پرداخت خسارت ناشی از خشک شدن یا مسلوب المنفعه شدن تأسیسات مذکور می‌باشد. در کلیه موارد بالا چنانچه اختلافی پیش آید طبق رأی دادگاه صالحه عمل خواهد شد.  
د: در مواردی که خسارت وارده ناشی از تملك و یا خشک شدن آب قنوت و چاه‌ها و چشمه‌ها بوده و تأمین آب مالکین این تأسیسات از طریق دیگر امکانپذیر نباشد خسارت مذکور در صورت عدم توافق با مالک یا مالکین طبق رأی دادگاه صالحه پرداخت خواهد شد.  
ه: نسبت به چاه‌ها و قنوت و سایر تأسیسات بهره‌برداری از منابع آب که طبق مقررات غیر مجاز تشخیص داده شود خسارتی پرداخت نخواهد شد.

مطابق با موضوع ماده ۴۴ قانون، آب قنوت و چاه‌ها و هر نوع تأسیسات بهره‌برداری از منابع آب متعلق به اشخاص است که مورد تملك واقع می‌شود و یا خسارتی به آن وارد می‌آید. ماده ۴۴ قانون در واقع شکل اصلاح شده مواد ۵۰ و ۵۱ قانون ملی شدن آب مصوب ۱۳۴۷ می‌باشد که در راستای انطباق مقررات مذکور در آنها با فقه اسلامی، تغییرات اصولی در آن راه یافته است، در خصوص استفاده از مقررات مذکور از ناحیه سایر ارگان‌های دولتی می‌توان دو نظر متفاوت اتخاذ نمود:  
با توجه به سابقه قانونگذاری و انشاء مواد مزبور من جمله قید «وزارت نیرو» در بند ج ماده ۴۴ بدین شرح «در هر صورت وزارت نیرو موظف به پرداخت خسارت ناشی از خشک شدن ... می‌باشد» به نظر می‌رسد مقررات مورد بحث صرفاً مربوط به وزارت نیرو است و عبارت «طرح‌های عمرانی و صنعتی» مذکور در ماده ۴۴ قانون، تعمیم نداشته و نمی‌توان آن را به سایر وزارتخانه‌ها و طرح‌های مربوط به آنها اطلاق نمود، ادعای فوق با این نظر که تفسیر موسع قوانین استثنایی و خلاف اصل صحیح نمی‌باشد نیز سنخیت دارد (بازیگر، ۱۳۸۵).

با توجه به منطق صریح بند ه ماده ۴۴ قانون، صرفاً قنوات و چاه‌های مجاز، مشمول ماده مذکور می‌باشند و چشمه‌ها از حکم قانون مستثنی می‌باشند، این امر ناشی از این می‌باشد که استفاده از عبارت مذکور به تبعیت از مفاد قانون مصوب ۱۳۴۷ بوده است و عدم ذکر سایر منابع آبی در کنار قنوات و چاه‌ها ناشی از تسامح تنظیم‌کنندگان پیش نویس قانون می‌باشد، زیرا درست است که بحث ورود خسارت و خشک شدن آب‌های سطحی و چشمه‌ها منتفی است لیکن ممکن است تملک آنها در مورد نیاز وزارت نیرو و یا سایر وزارتخانه‌های ذیربط باشد.

## سرقه در صنعت آب در تأمل قانونی

نظر به اینکه مسئولیت حفظ و نگهداری و بهره‌برداری مناسب از تأسیسات آب و شبکه‌های آبیاری عمومی کشور و جلوگیری از تجاوز و تخریب و سرقت و اختلال در تأسیسات آبی و حریم قانونی آنها به عهده وزارت نیرو و شرکت‌های آب و فاضلاب منطقه‌ای می‌باشد و با توجه به اهمیت حفظ تأسیسات مزبور به عنوان ثروت عمومی و ضرورت برخورد قاطع با متجاوزان و اختلال‌کنندگان و با لحاظ ماده ۱۹ قانون سازمان آب و برق ایران و ماده ۳۰ و ۵۰ قانون توزیع عادلانه آب و لایحه قانونی رفع تجاوز از تأسیسات آب و برق کشور و قانون مجازات اختلال‌کنندگان در تأسیسات آب و برق و مواد ۶۵۹، ۶۶۰، ۶۸۷ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵)، لازم است تا در مورد «حفر چاه‌های غیرمجاز، خصوصاً در مناطقی که به علت کاهش آب زیرزمینی ممنوعه اعلام گردیده و رسیدگی به شکایات افراد علیه وزارت نیرو و شرکت‌های آب و فاضلاب در خصوص مسدود نمودن چاه‌های غیرمجاز و درخواست حفر چاه جدید» دادگاه‌ها ضمن رسیدگی خارج از نوبت به شکایات نمایندگان قانونی وزارت نیرو و شرکت‌های وابسته و به لحاظ فنی بودن موضوع در هر مورد از نظرات و توضیحات کارشناسان و مسئولین فنی نهادهای مذکور برای کشف حقیقت استفاده نموده و آنگاه با لحاظ مدافعات متهم و تحقیقات انجام شده رأی مقتضی صادر نمایند و چون شرکت‌های برق منطقه‌ای و آب و فاضلاب دارای شخصیت حقوقی مستقل و در مواردی نیز ماهیت دولتی ندارند، لذا لازم است در دعاوی له و علیه این شرکت‌ها و کارکنان آنان شخصیت حقوقی آنها لحاظ گردیده و نماینده قانونی آنها برای ادای توضیح در دعاوی و شکایات له و علیه این شرکت‌ها دعوت احضار گردد. روسای حوزه‌های قضایی مربوطه مسئول حسن اجرای این بخش‌نامه هستند (بخشنامه، ۱۳۷۸).

## حفر چاه در مناطق ممنوعه

مطابق ماده ۴ قانون و آئین‌نامه اجرایی مربوط، هرگاه متعاقب بررسی سفره آب زیرزمینی در یک منطقه، به تشخیص وزارت نیرو، مقدار بهره‌برداری از منابع آب‌های زیرزمینی بیش از حد مجاز باشد و یا اساساً طرح‌ها و پروژه‌های دولتی ایجاب نماید، سازمان یا شرکت‌های آب منطقه‌ای می‌توانند به وسیله نشر آگهی در روزنامه رسمی کشور و همچنین یکی از جراید کثیر الانتشار مرکز و محلی و یا به طرق مقتضی دیگر، با ذکر دلیل و مدت و حدود جغرافیایی مشخص، حفر چاه عمیق یا نیمه‌عمیق و یا هرگونه افزایش در بهره‌برداری از منابع آب، منطقه را ممنوع اعلام نمایند، در این حالت حسب تبصره‌های ۱ و ۳ ماده ۹ آئین‌نامه اجرایی قانون توزیع عادلانه آب، سازمان و یا شرکت‌های آب منطقه‌ای درخواست‌های واصله مبنی بر حفر چاه و غیره را از تاریخ پیشنهاد ممنوعیت دریافت می‌نمایند لیکن تا تعیین تکلیف ممنوعیت از آن ناحیه این قبیل تقاضاها، به جریان گذاشته نمی‌شود. مطابق ماده ۱۱ از آیین‌نامه اجرائی قانون، در منطقه ممنوعه، حفر چاه یا قنات به جای چاه یا قناتی که خشک و یا با نقصان آبدهی مواجه شده است، با اخذ پروانه و با در نظر گرفتن شروط زیر مجاز می‌باشد. بعد از حفر اینگونه چاه‌ها یا قنوات، چاه یا قنات قبلی فاقد حریم و متروکه اعلام خواهد شد:

- از آب چاه یا قنات جدید تنها زمین‌هایی آبیاری می‌شوند که قبلاً از چاه یا قنات قبلی مشروب می‌شده‌اند.
- چاه یا قنات جدید در حریم منابع آب متعلق به دیگری نباشد.
- حفر چاه یا قنات در ملک‌غیر با اجازه مالک باشد.

در راستای حفظ منابع آب زیرزمینی و بهره‌برداری بهینه از آنها و با عنایت به متن ماده ۱۱ قانون توزیع عادلانه آب توجه به چند نکته ضروری است:

تغییرات آب و هوایی، خشکسالی، برداشت بی‌رویه از منابع آب و به تبع آن بحران آب و پایین رفتن تراز سفره آب زیرزمینی عمده سهم خشک شدن چاه‌ها و مسلوب‌المنفعه شدن آنها را به خود اختصاص می‌دهند. بنابراین صدور پروانه حفر در مناطق ممنوعه که خود به دلیل کاهش تراز آب زیرزمینی و کمبود آب، جهت برداشت آب و حفر چاه ممنوع اعلام شده‌اند، موجه نبوده و بحران آب را تشدید خواهد کرد. از طرفی سازمان یا شرکت آب منطقه‌ای می‌تواند، چنانچه چاه‌های مجاز مورد بهره‌برداری در مناطق ممنوعه و یا چاه‌هایی که پروانه حفر آنها صادر شده، در حین حفر یا بهره‌برداری به نحوی دچار نقص فنی شوند که رفعشان فنی نبوده یا مقرون به صرفه نباشد، بنابر درخواست متقاضی و تشخیص کارشناس و رعایت حریم منابع آب مجاور اجازه حفر چاه دیگری را به جای چاه غیرقابل استفاده در نزدیکترین محل ممکن به چاه قبلی صادر نماید و پس از اتمام حفاری چاه جدید، چاه قبلی پر خواهد شد. اما شایان ذکر است با توجه به ممنوعه بودن منطقه، اقدام به حفر چاه جدید در نزدیک چاه قبلی به منزله تشدید کمبود آب و تخریب هرچه سریعتر سفره آب زیرزمینی محسوب می‌شود. همچنین بهره‌برداری از چاه جدید می‌بایست حتی المقدور به میزان بهره‌برداری قبلی متناسب با مساحت اراضی زمان بازدید کارشناس باشد. اینک با توجه به بحرانی بودن منابع آبی در منطقه ممنوعه شده، آیا برداشت به همان نسبت قبلی، راه حل کارشناسانه ایست؟ بنابراین پیشنهاد می‌شود در صورت لزوم حفر چاه، گزینه تغییر الگوی کاشت منطقه و همچنین اعمال روش‌های آبیاری تحت فشار (قطره‌ای و بارانی) به منظور استفاده بهینه از میزان منابع آب موجود و متناسب با نیاز آبی محصول در دستور کار قرار گیرد. از طرفی به موجب ماده ۱۶ قانون، وزارت نیرو می‌تواند در صورت ضرورت اجتماعی، احیای چاه یا قناتی که به تشخیص کارشناسان خود بایر و متروک اعلام شده باشد احیای آنان را به مالک یا مالکین آنها تکلیف نماید و در صورت عدم اقدام مالک یا مالکین تا یک سال پس از اعلام، این وزارت می‌تواند رأساً آنها را احیاء نموده و هزینه صرف شده را در صورت عدم پرداخت مالک یا مالکین از طریق فروش آب وصول کند و یا اجازه حفر چاه یا قنات دیگری را در همان حریم صادر کند. در این مورد مشخص نیست که بهره‌برداری بعدی از آب چاه توسط وزارت نیرو انجام می‌گیرد یا خیر؟ لذا در راستای حفظ و مدیریت آب بهتر است در صورت عدم اقدام مالک یا مالکین تا یک سال پس از اعلام، وزارت نیرو چاه یا قنات را رأساً تملک نموده یا اقدام به حفر چاه یا قنات در حریم آنها نماید (رضاپور، ۱۳۸۹). در این صورت انتظار می‌رود صاحبان چاه تمایل بیشتری به احیاء نشان دهند چرا که در غیر اینصورت چاه از تملک آنها خارج خواهد شد. اما نکته مهم‌تر این است، در شرایطی که چاه یا قنات به دلیل نقصان فاحش آب مسلوب‌المنفعه و خشک اعلام می‌شود چرا وزارت نیرو مجاز است اجازه حفر چاه را در منطقه مورد نظر که پیش بینی می‌شود به دلیل بحران آب در آن، یک منطقه ممنوعه باشد، و در حریم منبع آبی قدیم صادر نماید؟! در راستای لزوم شناسایی حقوق مکتسبه اشخاصی که قبل از تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷، مبادرت به حفر چاه و یا سایر تأسیسات استخراج آب‌های زیرزمینی نموده‌اند و از آب‌های زیرزمینی استفاده می‌کنند، وزارت نیرو ملزم است که حقوق مکتسب افراد را شناسایی و با نشر آگهی لازم در هر منطقه یا ناحیه، شروط و تعهداتی را که ضروری می‌داند از اشخاص مذکور اخذ نماید (سرم، ۱۳۵۰). با تصویب ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب در رابطه با اجازه و موافقت وزارت نیرو جهت صدور پروانه حفر و بهره‌برداری (چنانچه این وزارت حداقل طبق نظر دو کارشناس خود بهره‌برداری از چاهی را مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد، چاه بدون پرداخت هیچگونه خسارتی مسدود و بهره‌برداری از آن ممنوع اعلام می‌شود)، قلمرو قواعد حقوق آب، در زمان مطرح می‌شود. به عبارتی آیا این قانون ناظر به آینده است و یا شامل وقایعی که قبل از آن اتفاق افتاده نیز می‌شود؟ و آیا قانون آب و نحوه ملی شدن آن پس از نسخ نیز در پاره‌ای از امور اعتبار دارد؟ بی‌شک قانون توزیع عادلانه آب در مقام قانون جدید در قسمتی که با قانون سابق مخالف باشد، آن را نسخ می‌کند (ماده ۵۲ قانون توزیع عادلانه آب). بنابراین حقوق مکتسب تا قبل ۱۳۶۱/۱۲/۲۲ باید مورد شناسایی قرار گیرد و وزارت نیرو می‌بایست در حدود ماده ۳ اقدامات لازم را معمول دارد.

### تعیین تکلیف مزاد آب چاه‌ها موضوع ماده ۷ از آئین نامه اجرائی قانون توزیع عادلانه آب

ماده ۷ این قانون، وزارت نیرو را قادر ساخته با عنایت به قانون اساسی و موازین شرعی زمانی که ضرورت اجتماعی ایجاب کرد، در مورد چاه‌هایی که مقدار آبدهی مجاز آب بیش از مقدار مصرف معقول صاحبان چاه باشد و مزاد آب چاه جهت مصارف کشاورزی، صنعت و شهری مصرف معقول داشته باشد، با توجه به مقررات، برای کلیه مصرف کنندگان اجازه مصرف صادر نماید

و قیمت عادلانه آب را به صاحب چاه پرداخت کند. مطابق با این ماده، صاحب چاه نمی‌تواند آبی را که از ثروت ملی حیات کرده و بیشتر از میزان مصرف است را تفریط کند و یا به بهایی که قانون عرضه و تقاضا تعیین می‌کند، بفروشد. دولت به عنوان توزیع کننده عادلانه این ثروت، آن را به بهایی متعادل در اختیار مصرف‌کنندگان منتخب خود قرار می‌دهد و قیمت عادلانه را به صاحب چاه می‌پردازد. اگرچه این ماده زمینه‌ای را جهت جلوگیری از هدر دادن آب توسط صاحبان چاه‌ها به وجود آورده است اما تشخیص این امر که مقدار آبدهی بیش از میزان مصرف معقول باشد ساده نیست، لذا با توجه به هدر رفت آب در بخش کشاورزی و استفاده بی‌رویه صاحبان چاه، نیاز به تصویب ماده واحده‌ای با ضمانت اجرایی قوی ضروری می‌نماید. و می‌توان فروش آب مازاد را تحت هر شرایطی با نظارت وزارت نیرو قرار داد و اختیارات صاحب چاه را به نفع همگان تعدیل کرد. ماده ۷ آئین‌نامه اجرائی در واقع صورت اصلاح شده تبصره ماده ۲۸ از قانون ملی شدن آب مصوب سال ۱۳۴۷ است که بیان می‌کند: در مورد چاه‌هایی که قبل از تصویب این قانون به طور مجاز احداث شده‌اند و ظرفیت استخراج آب این قبیل چاه‌ها بیش از میزان مصرف مفید صاحبان پروانه باشد و مازاد آنها با ارائه شواهد و قرائن قبل از تصویب این قانون برای امور کشاورزی و صنعتی و یا شهری مصرف مفید داشته باشد، برای مصرف‌کنندگان آب مازاد با توجه به مقررات مربوط، پروانه جداگانه صادر خواهد شد و نرخ آب با رعایت هزینه‌های جاری و استهلاکی طبق معیارهای وزارت آب و برق با احتساب بهره تا ۸٪ نسبت به سرمایه، از طرف مصرف کننده به صاحب چاه پرداخت می‌شود. از طرفی با توجه به ماده ۵۲ قانون توزیع عادلانه آب، کلیه قوانین و مقرراتی که مغایر با این قانون باشد از تاریخ تصویب این قانون در آن قسمت که مغایر است بلا اثر می‌گردد. بنابراین انتظار می‌رود تبصره ماده ۲۸ قانون ملی شدن آب در قسمت مربوط به تخصیص میزان نرخ آب و بهره پرداختی از طرف مصرف کننده به صاحب چاه بلا اثر گردد. اما از آنجائی که ضرورت احتساب بهره نسبت به سرمایه جهت پرداخت به صاحبان چاه ضروری می‌نماید و با عنایت به اینکه در ماده ۷ قانون توزیع عادلانه نیز این میزان مشخص نشده است، بنابراین پیشنهاد می‌شود، نرخ بهای قابل پرداخت بر اساس درصدی از میزان فروش آب توسط وزارت نیرو معین گردد.

### نحوه برخورد قانونی با مسائل (جرائم و جبران خسارت)

ماده ۴۵: اشخاص زیر علاوه بر اعاده وضع سابق و جبران خسارت وارده به ۱۰ تا ۵۰ ضربه شلاق و یا از ۱۵ روز تا سه ماه حبس تأدیبی بر حسب موارد جرم به نظر حاکم شرع محکوم می‌شوند (تنها برخی از موارد مرتبط با موضوع بحث آورده شده است):

- هر کس عمداً آبی را بدون حق یا اجازه مقامات مسئول به مجاری یا شبکه آبیاری متعلق به خود منتقل کند و یا موجب گردد که آب حق دیگری به او نرسد.
- هر کس عمداً به نحوی از انحاء به ضرر دیگری آبی را به هدر دهد.
- هر کس آب حق دیگری را بدون مجوز قانونی تصرف کند.
- تبصره- در مورد بندهای فوق با گذشت شاکی خصوصی تعقیب موقوف می‌شود.

موضوع ماده ۴۵ قانون، در ارتباط با نحوه برخورد و مجازات قانونی تعددی کنندگان از حقوق آب مربوط به صیانت از منابع آب زیرزمینی می‌باشد. در این راستا دیدگاه‌ها و انتقاداتی به شرح زیر مطرح می‌شود:

به موجب بند سوم از ماده مزبور، هدر دادن آب به ضرر دیگری جرم محسوب می‌شود، و لذا با فرد خاطی مطابق با آییننامه اجرائی مربوط به تخلفات و جرائم برخورد خواهد شد. از طرفی ماده ۱۰ قانون، صاحبان چاه‌های آرتزین یا قنات‌هایی که منابع آنها تحت فشار باشد را به منظور جلوگیری از اتلاف آب زیرزمینی مؤظف می‌دارد از طریق نصب شیر و دریچه از تخلیه دائم آب زیرزمینی جلوگیری کنند. هر چند عبارت مؤظف بودن دلالت بر اجباری بودن نصب لوازم ذکر شده دارد اما در صورت عدم نصب ضمانت اجرایی، پیش‌بینی نشده و شاید صرفاً دادن اخطار به مالکین مجاز باشد. در این راستا و مطابق با بند سوم ماده ۴۵ فوق، آیا عدم نصب شیر و دریچه که هدر دادن آب به ضرر مصالح عمومی بوده نیاز به جرم انگاری ندارد؟ از طرفی به موجب متن این ماده، اگرچه محکومیت و بر حسب موارد جرم تأدیبی برای مجرم در نظر گرفته شده، اما به روشنی مشخص نشده که منظور از اعاده و جبران وضع سابق چیست و نحوه انجام آن از طرف مجرم چگونه خواهد بود. موضوع ماده

۳۰ قانون توزیع عادلانه آب کارکنان وزارت نیرو و مؤسسات تابعه و کارکنان وزارت کشاورزی بنابر معرفی وزیر کشاورزی را مأمورینی اعلام کرده که گزارش آنان در حکم گزارش ضابطین دادگستری است و ملاک تعقیب متخلفین طبق مقررات قانون آیین دادرسی کیفری قرار می‌گیرد.

## نتیجه‌گیری

بدون تردید حفظ و صیانت از منابع و ذخایر آبی کشور و به ویژه سفره‌های آب‌زیرزمینی و بهره‌برداری بهینه از آنها یک ضرورت است. و باید به عنوان یک امر حیاتی مورد توجه قرار گیرد و همه سعی کنیم تا از افت شدید سفره‌های زیرزمینی و بهره‌برداری بی‌رویه و غلط و غیر فنی از منابع یاد شده پرهیز شود، و به خصوص در مناطق کم‌آب و دشت‌هایی که با محدودیت شدید منابع آبی و نزولات جوی مواجه هستیم این موضوع از اهمیت و حساسیت بیشتری برخوردار است و دستگاه‌های اجرایی و قانونی به‌ویژه وزارت نیرو و کشاورزی در این رابطه مسئولیت بیشتری به عهده دارند. البته باید با روش‌های قانونمند و فرهنگ‌سازی و ترویج و تشویق و آموزش چه در حفظ ذخایر و سفره‌های آب زیرزمینی و چه در بهره‌برداری از آب‌های مهار شده و یا مهار بیشتر منابع آبی کشور به ویژه در مناطق مرزی تدبیر و تلاش و اقدام لازم و قانونمند انجام پذیرد. اهمیت موضوع آب و مدیریت استفاده از منابع آبی با در نظر گرفتن اولویت‌های مربوط در جهت شرب، کشاورزی، دامداری و صنعت بر کسی پوشیده نمی‌باشد به خصوص به علت وضعیت نزولات جوی و منابع آبی کشور، امر جمع‌آوری، بهره‌برداری و توزیع عادلانه آب ضرورتاً در چهارچوب مقررات و قوانین مربوطه و با مدیریت وزارت نیرو اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. کم‌آبی در بخش‌هایی ممکن است باعث شود افراد با عدول از مقررات مبادرت به حفر غیرمجاز چاه و یا بهره‌برداری غیرمجاز از سایر منابع آبی نموده و این امر موجب ورود خسارت به سایر بخش‌هایی که علی‌رغم اخذ مجوز و رعایت میزان بهره‌برداری مجاز نتوانند آب مورد نیاز را تأمین نمایند و منابع آب‌زیرزمینی را نیز با مشکلاتی روبه‌رو نمایند؛ فلذا قانون‌گذار با تصویب قانون توزیع عادلانه آب در اسفند ماه ۱۳۶۱ موجبات بهره‌برداری قانونمند را فراهم آورده است.

## منابع

- ۱- بازیگر، ی.، ۱۳۸۵، آرای دیوانعالی کشور در قانون توزیع عادلانه آب. نشر فردوسی، چاپ دوم، سال ۱۳۸۵.
- ۲- بخشنامه شماره ۱۲۹۷۵/۷۸/۱ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۸ ریاست محترم قوه قضائیه.
- ۳- بشیری، ع. شهرجردی، س.ح. براتی دارانی، ع.ا. ۱۳۹۲، نظام حاکم بر حقوق کاربردی آب، انتشارات جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۲. ص ۱۶۹.
- ۴- رشیدی، ح.، ۱۳۸۲، قانون توزیع عادلانه آب در آیین حقوق ایران (مالکیت عمومی و ملی آب، آبهای زیرزمینی و آبهای سطحی)، ج ۱، نشر دادگستر، سازمان آب و برق خوزستان.
- ۵- رشیدی، ح.، ۱۳۸۲، قانون توزیع عادلانه آب در آیین حقوق ایران، ج ۲، (وظایف و اختیارات، جبران خسارت، تخلفات، جرایم و مقررات متخلفه). نشر دادگستر، سازمان آب و برق خوزستان.
- ۶- رضایپور، ا.، ۱۳۸۹، مدیریت قانونی منابع آب و نقد حقوقی آن، همایش ملی آب با رویکرد آب پاک، ۱۱ و ۱۲ اسفند ماه، دانشگاه صنعت آب و برق (شهید عباسپور).
- ۷- سرمد، م.، ۱۳۵۰، حقوق آب، ج ۲، چاپ کیهان، سال ۱۳۵۱.
- ۸- کاتوزیان، ن.، ۱۳۸۹، قانون مدنی در نظم کنونی، نشر میزان، چاپ ۲۴، تابستان ۸۹، ص ۱۴۰.