مدیر مطالعات آب مرکز پژوهش‌های مجلس در بحث پیچیدگی‌های حقوقی آب تصریح کرد

شبهۀ قانونی در مالکیت خصوصی منابع آب

مصاحبه‌کننده: مریم حسنی سعدی

از سال ۱۳۷۴ نهادی مستقل، دائمی و سازمان‌یافته به‌نام «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» برای ارائه خدمات مستمر کارشناسی و مطالعاتی در کنار مجلس قرارگرفت. این مرکز، پژوهش‌های بسیار و ارزشمندی در خصوص طرح‌ها، لوایح و معضلات مربوط به آب کشور انجام داده‌است. جمال محمدولی سامانی، استاد گروه مهندسی و مدیریت آب دانشگاه تربیت‌مدرس و مدیر مطالعات آب مرکز پژوهش‌های مجلس است. با او در مورد پیچیدگی‌های قانونی مسئله آب کشور گفت‌وگو کردیم.

دکتر سامانی! در مورد پیچیدگی‌های حقوقی مسئله آب در کشور توضیح کوتاهی می‌فرمایید؟

به‌طورکلی، بحث آب به‌دلیل ارتباطی که با بخش تولید، صنعت، خدمات، کشاورزی و شرب دارد، در کشور خشک و نیمه خشکی مثل ایران، اصلی‌ترین عامل محدود کننده به حساب می‌آید. در این خصوص، بخش کشاورزی بیشترین مصرف کننده آب در کشور است و بر اساس برآوردهای وزارت نیرو ۸۰ تا ۹۰ درصد آب کشور در بخش کشاورزی مصرف می‌شود.

در همین راستا، بحث مالکیت منابع آب همیشه دغدغه مهمی برای دولت و ذینفعان بوده‌است. البته این موضوع در مورد آب‌های سطحی؛ انهار و رودخانه‌ها کمتر مطرح است تا آب‌های زیرزمینی. باید گفت از دیدگاه‌های حقوقی هم در آب‌های زیرزمینی و هم آب‌های سطحی مشکل داریم، اما در آب‌های زیرزمینی مشکل حادتر است.

باید عرض کنم آب‌های زیرزمینی از لحاظ حقوقی و فنی پیچیدگی دارند؛ مثلاً محدوده برداشت آب زیرزمینی در فضای باز است، عملاً مساحت مشخصی برای چاهی که آب زیرزمینی برداشت می‌کند نداریم؛ در واقع حریم چاه نامشخص است. بنابراین، تداخلات بسیاری در این مورد وجوددارد، به‌خصوص زمانی که سفره اُفت کرده و جابه‌جایی و کف‌شکنی چاه‌ها را داریم. از طرفی، آب زیرزمینی نامرئی است و تحولات آن دیده نمی‌شود و اگر در خصوص اندازه‌گیری‌ها مشکل داشته‌باشیم، قابل رصد نیست؛ این باعث تشدید وضعیت بحران منابع آب زیرزمینی خواهدشد. در آب‌های زیرزمینی بحث ارتباط مالکیت زمین و مالکیت آب، بحث خرید و فروش آب و بسیاری معضلات دیگری است که ما با آنها مواجه هستیم و قانون‌گذار و بهره‌بردار را درگیر کرده‌است.



می‌توان گفت اصلی‌ترین چالش در بخش آب از بعد حقوقی، وضعیت مالکیت بر منابع آبی و نحوه حفاظت از این حق است.



بله، باید گفت بحث انفال بودن و بسیاری از مسائل تا به امروز آب‌ها و مسائل مربوط به وقف حل نشده‌است. هر چند در قانون اساسی بیان شده که همه آب‌ها انفال و در اختیار جمهوری اسلامی است، اما در واقع این اتفاق نیافتاده‌است. هنوز به‌شکل صریح نتوانسته‌ایم محدوده مالکیت آب یا حدود بهره‌برداری از آن و زمین را به‌شکل مطلوب مشخص کنیم.

به نظر شما چرا تا به امروز نتوانستیم این نقص قانونی را برطرف کنیم؟

بعد از تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷، بحث چاه مجاز، غیرمجاز و صدور پروانه وارد عرصه قانون شد. از آثار مثبت این قانون این بود که در سطح وسیعی از کشور حفر چاه و حیازت آب ممنوع شد و این امر سرعت تخریب منابع آب زیرزمینی را تا حدودی کند کرد، اما این مقررات با احکام فقهی حیازت و تملک تاحدودی مغایرت‌هایی داشته‌است. در واقع، نیاز است که در زمینه فقهی به صراحت مشخص شود که آیا با صدور پروانه، حق بهره‌برداری موقت داده شده یا حق تملک؟ همین

موضوع در قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱ تأکید شد و حق مالکیت اشخاص در آن نفی شده‌است.

نمونه دیگری که می‌توان گفت مربوط به حقابه است، که در آن بهره‌برداران از آن به‌عنوان حق مسلم مالکیت نام می‌برند و می‌بینیم زمانی که آب کم و شرایط خشکسالی حاکم می‌شود، حقابه‌بران موافق کاهش حقآبه نخواهند بود و این باعث می‌شود که مدیران در قالب قانون قادر به مدیریت بحران منابع آب نشوند.
بنابراین، ریشه این موضوع به بحث انفال از دیدگاه فقهی و قانونی برمی‌گردد که این مشکل تاکنون به شکل نهایی حل نشده‌است.

عملاً بُعد فقهی باید با بُعد حقوقی تطبیق پیدا کند و مشخص شود این آبی که استفاده می‌شود انفال و در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و بهره‌بردار تنها حق بهره‌برداری دارد و نه مالکیت.

هر چند قانون توزیع عادلانه آب تا حدودی شرایط بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و سطحی را مطرح و تنظیم کرده‌بود، اما در قوانین بعدی، به‌خصوص حذف حق‌النظاره در سال ۱۳۸۳، تقریباً به‌شکلی اختیار آب‌های زیرزمینی را به کشاورزان داد که نظارت بر بهره‌برداری را از حیطه دولت واختیارات آن خارج نمود.
من فکر می‌کنم در این زمینه علی‌رغم نیت خیر کمک به کشاورزان، هدف مقنن بوده‌است اما آثار تخریبی این قانون جبران ناپذیر بوده‌است و عملاً آب زیرزمینی را از اختیار و نظارت دولت خارج کرد.

اگر بپذیریم که بعد از قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ مالکیتی بر منابع آب نداریم و فقط حق بهره‌برداری حاکم است، اما بی‌تردید قبل از این قانون حق مالکیت اشخاص بر منابع آب زیرزمینی وجودداشته‌است که به‌عنوان مستند می‌توان از سندهای ثبتی قنوات در ادارات ثبت نام برد. از طرفی می‌دانیم نقض مالکیت اشخاص شرایطی دارد و چنانچه بخواهیم منبع خاصی را ملی اعلام کنیم مانند ملی شدن نفت، این تصمیم قاعدتاً با جبران خسارت باید همراه باشد که این روند با جبران خسارت به شرکت‌های انگلیسی انجام پذیرفت. اما در مورد منابع آبی این سابقه وجودندارد!

باید توجه داشت که در گذشته که تناسبی بین منابع و مصارف آب وجودداشت، برداشت آب به‌شکل منطقی بود و این مباحث مطرح نبود. ولی از حدود ۲۰ تا ۳۰ سال اخیر که وضعیت دشت‌های ما بحرانی شده، مالکیت دولت اهمیت پیدا کرده‌است؛ چرا که میزان منابع، ثابت یا کمتر شده و از طرفی میزان مصارف به‌شدت افزایش پیدا کرده‌است.

در واقع، در حال حاضر در این وضعیت بحرانی، نقش دولت به‌عنوان حاکمیت و تنظیم کننده اهمیت پیدا کرده‌است. به‌نظرمن، الان مالکیت اشخاص بر منابع آب موضوعیت ندارد، وضعیت آب حاد است و به سمت غیر قابل برگشت رسیده‌است. الان باید بر اساس قانون، حق بهره‌برداری به اشخاص داده‌شود که این حق هر سال قابل تنظیم و هر سال قابل تغییر باشد. اگر بخواهیم ایده‌آل فکر کنیم، دولت باید برداشت‌ها و مصارف را تنظیم کند و همه اینها تحت نظارت وزارت نیرو باشد، در غیراین‌صورت شاهد نابودی و از بین رفتن منابع آب خواهیم‌بود.

آقای دکتر سامانی! شفافیت موضوع مالکیت اشخاص بر منابع آبی از نیازهای مبرم در قانون‌نویسی است؛ آیا نمی بایست شفاف گردد؟

بله، الان این بحث دیر شده‌است، یعنی ما باید ۳۰ و یا شاید ۴۰ سال پیش به‌صورت شفاف و با مدیریت کارآمد این بحث زمین، آب و انفال را تصریح و اعمال می‌کردیم و عملاً دیگر کسی نتواند به آن ایراد وارد کند.
علاوه بر مباحث مربوط به مالکیت آب و زمین، ما در قوانین رویکردهای مختلفی با توجه به وضعیت منابع آب داشته‌ایم که ضربات سنگینی به مدیریت آب زیرزمینی زده‌است. مثلاً در تبصره ماده ۲۳ قانون آب و نحوه ملی شدن آن که در آن‌زمان وضعیت آبخوان‌های ما نسبتاً خوب بود، مسدود کردن چاه غیرمجاز را بدون پرداخت خسارت مطرح کرده‌است و در سال ۱۳۶۱ در قانون توزیع عادلانه آب با وضع تبصره ماده ۳ همه چاه‌های بدون مجوز، قبل از این سال را مجاز شمردند. یا در قانون تأمین منابع مالی خسارت ناشی از خشکسالی و سیل مصوب ۱۳۸۳ دریافت حق‌النظاره را برای فعالیت‌های کشاورزی و دامداری ممنوع کرده‌است.
در واقع، وقتی می‌گوییم که آب زیرزمینی نامرئی است و از طرفی نظارتی روی آن نباشد، وضعیت بدتر خواهدشد. عملاً ما از سال ۱۳۸۴ شاهد یک اُفت بسیار شدید در وضعیت سفره‌های آب زیرزمینی هستیم.

البته باید در نظر داشت که بسیاری از دشت‌ها قبل از سال ۱۳۶۱ ممنوعه و با اُفت سطح سفره روبه‌رو بودند و بدیهی بود که با صدور پروانه‌ها بیش از توان سفره‌ها، فشار به سفرها بیشتر و سرعت تخلیه روزبه‌روز بیشتر شود و با گذشت زمان اثرات مخرب آن ملموس‌تر شود.

حذف حق‌النظاره شیب تخلیه را تندتر کرد؛ چرا که وقتی من برای بهره‌برداری هیچ هزینه‌ای پرداخت نمی‌کنم و نظارتی هم وجود ندارد (به‌دلیل قانون حذف حق‌النظاره) سرعت تخلیه سفره‌ها بیشتر می‌شود؛ یعنی دشت‌ها دچار مقداری نوسانات به سمت منفی شدن بودند و ما توجه کافی نداشتیم و از طرفی بودجه کافی هم برای حفاظت و صیانت از منابع آب زیرزمینی گرفته‌نشد.

به‌نظر نمی‌رسد کنترل و مدیریت آب‌های زیرزمینی را وابسته به حق‌النظاره کردن درست باشد، چرا که از وظایف ذاتی و حاکمیتی دولت و وزارت نیرو حفاظت از منابع آبی است. از طرفی می‌دانیم در دوره‌هایی یک پنجم بودجه کل کشور به وزارت نیرو اختصاص داده می‌شده‌است.

مسئله فقط مربوط به حق‌النظاره نیست و ریشه‌های دیگری دارد که مهم‌ترین آنها ریشه‌های اقتصادی است؛ اقتصاد کشاورزان و معیشت آنها است. موضوع بعدی از دید قانونی که باعث تشدید بحران گردید علاوه بر حذف حق‌النظاره که ضد ترمیم و اصلاح شرایط آب‌های زیرزمینی بود، قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه مصوب ۱۳۸۹ بود.

چرا قوانین ما به این سمت رفتند؟

باید گفت اصل موضوع اقتصادی است، در بعد اقتصادی، اشتغال ما اشتغال برنامه‌ریزی شده‌ای نبود. کشاورزی راحت‌ترین بخش سرمایه‌گذاری است؛ کافی است زمینی داشته‌باشید که داشتن زمین هم در کشور ما مشکل چندانی ندارد و چاهی حفر کنید. در واقع، بخش کشاورزی به‌دلیل بحث معیشت مردم رشد پیدا کرد؛ مثلاً در حوضه دریاچه ارومیه در ابتدای دهه ۶۰ حدود ۱۵۰ هزار هکتار زمین‌های کشاورزی آن منطقه بود، ولی الان بیش از ۵۰۰ هزار هکتار اراضی کشاورزی آن منطقه است. دلیل این توسعه کشاورزی، تأمین معیشت مردم و اشتغال بوده‌است. وقتی کشاورزی به معیشت گره زده شد، به این نکته توجه نکردیم که هر منطقه از لحاظ منابع آبی ظرفیتی دارد و بیش از آن نمی‌توان فشار بر طبیعت و محیط زیست آورد. باید بگویم که این یکی از عوامل اصلی در ایجاد بحران آب است. قوانین و مقررات در به‌وجود آوردن بحران آب وزنی دارند، اما عامل اقتصادی در این قضیه اهمیت و وزن بیشتری دارد. از این‌رو، وقتی قانونی در جهت محدودیت استفاده از آب مطرح می‌شود، جلوی آن گرفته می‌شود. حتی در بستن چاه‌های غیرمجاز این موضوع نمود دارد؛ چون حیات، معیشت و زندگی صاحب چاه وابسته با آن آب شده‌است.

متأسفانه، از دید من اگر بخواهیم مسئله را ریشه‌یابی کنیم، این است که ما از اول انقلاب توسعه کشور را بر اساس سند آمایش سرزمین قرار ندادیم. قبل از انقلاب یک سند آمایش سرزمین مصوب ۱۳۵۳ بود که به آن توجه نشد. بعد از انقلاب هر استانی به هر شکلی توسعه داده‌شد و جایی که آب نداشت صنعت آب‌بَر احداث شد و کشاورزی توسعه داده‌شد. جایی که باید توسعه گردشگری مد نظر قرار می‌گرفت به چیزهای دیگر توجه شد.

سند آمایش سرزمین به پتانسیل هر منطقه نگاه می‌کند و نقشه راه توسعه هر منطقه را ترسیم می‌کند. الان منشأ معضلاتی که در فلات مرکزی، ارومیه، اصفهان و حتی خوزستان داریم به‌دلیل بی‌توجهی به سند آمایش سرزمین بوده‌است.

پس روند قانون‌گذاری ما به سمت تشدید بحران آب و حل مشکلات معیشتی مردم قدم برداشته‌است. به نظر شما تا چه زمانی می‌توانیم این روند را در قانون‌نویسی ادامه دهیم؟ آیا این باعث نمی‌شود که قانون مشروعیت خودش را از دست بدهد؟

الان مسیری که بهره‌برداران و کشاورزان می‌روند با مسیری که قانون معین کرده از هم فاصله دارد. کدام قانون اجازه می‌دهد چاه غیرمجاز باشد! ولی در عمل چاه غیرمجاز فعال است. الگوی کشت، کشتی را معین می‌کند، ولی آیا کشاورزان از الگوی کشت تبعیت می‌کنند؟

وقتی گفته می‌شود که صنایع آب‌بر در مناطق خشک و کم آب نباید احداث شود، آیا توجه می‌شود؟

پس جهت‌گیری و حرکت تابع قوانین و تنظیماتی که دولت و وزارتخانه‌ها وضع می‌کنند نیست. زیر بنای فکری وجودندارد. شاید قانون در مواردی بتواند اعمال قانون کند، اما کافی نیست. قانون یکی از ابزارها و مباحث برای کنترل و مهار است.

از طرفی، مثلاً جمعیت یک استان از یک میلیون به پنج

> **هرچند قانون توزیع عادلانه آب تا حدودی شرایط بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و سطحی را مطرح و تنظیم کرده‌بود، اما در قوانین بعدی، به‌خصوص حذف حق‌النظاره در سال ۱۳۸۳، تقریباً به‌شکلی اختیار آب‌های زیرزمینی را به کشاورزان داد که نظارت بر بهره‌برداری را از حیطه دولت واختیارات آن خارج نمود.**

> **حذف حق‌النظاره شیب تخلیه را تندتر کرد؛ چرا که وقتی من برای بهره‌برداری هیچ هزینه‌ای پرداخت نمی‌کنم و نظارتی هم وجود ندارد (به‌دلیل قانون حذف حق‌النظاره) سرعت تخلیه سفره‌ها بیشتر می‌شود؛ یعنی دشت‌ها دچار مقداری نوسانات به سمت منفی شدن بودند و ما توجه کافی نداشتیم و از طرفی بودجه کافی هم برای حفاظت و صیانت از منابع آب زیرزمینی گرفته‌نشد.**

> **ما از اول انقلاب توسعه کشور را بر اساس سند آمایش سرزمین قرار ندادیم. هر استانی به هر شکلی توسعه داده‌شد و جایی که آب نداشت صنعت آب‌بَر احداث شد و کشاورزی توسعه داده‌شد. جایی که باید توسعه گردشگری مدنظر قرار می‌گرفت به چیزهای دیگر توجه شد.**

میلیون رسیده‌است و این پنج میلیون یک حقیقت و واقعیت است و شما آنجا توسعه کشاورزی و صنعتی ایجاد کرده‌اید و آب از مناطق دیگر هم آورده‌اید. الان می‌خواهید چکار کنید؟

این اتفاق به‌تدریج افتاده‌است و روزبه‌روز بحران آب تشدید پیدا کرده‌است. باید گفت اگر بخواهید مشکل را حل کنید، به سی یا چهل سال زمان نیاز دارید تا آن استان و منطقه را کم‌کم و به‌تدریج به سمت و سویی پیش ببرید تا مشکلات را حل کنید. بنابراین، قوانین گوشه‌ای از این قضیه است و مباحث دیگری داریم که در کنار قوانین باید باشد، مثل مشارکت مردم در مدیریت بحران. در واقع، باید این دغدغهٔ مردم و مسئولان باشد تا بتوان قضیه را حل کرد. صرف استفاده از مفاد قانون نتیجه کار را با شکست مواجه می‌سازد.

در صحبت‌تان به این موضوع اشاره کردید که به‌تدریج در مناطقی توسعه ناپایدار ایجاد شده و مصارف آب را در مناطقی زیاد کردیم؛ مثل بردن منابع آب خوزستان به اصفهان و یا حق آب اصفهان به یزد. در واقع، حقوق جدیدی برای عده‌ای تعریف شد و به‌نوعی تکثر حقوقی به وجود آورده‌ایم و الان همه مطالبه حقشان را دارند. با این تحولات، آیا از لحاظ حقوقی می‌توان پاسخ مناسبی برای این رخداد بیابیم؟

دولت‌ها مسئولیت مدیریت جامعه را دارند، دولت مرکزی در برابر همه استان‌ها به یک اندازه مسئول است. منتهی اینکه این مشکل را چگونه حل کنیم یک بحث حکمرانی است. از دید من تا به امروز حکمرانی ما حکمرانی بالا به پایین بوده‌است. مدیریت دولتی ناکارآمد است و باید مدیریت دولت، مدیریت بینابینی باشد. دولت باید ناظر بوده و اجرا با مشارکت و حضور مردم باشد. اینکه بخواهیم دستوری پیش رویم کاری انجام نمی‌شود. ما الان در اصفهان توسعه بیش از اندازهٔ توان آبی آن منطقه را داریم و باری که مصارف بر منابع آب در اصفهان قرار داده بیش از دو برابر ظرفیت است. از همین رو، باید آب را منتقل کنیم، اما از طرفی با انتقال آب، در مبدأ هم با مشکل روبه‌رو می‌شویم. باید همه اینها را در نظرداشت و حرکت اصلاحی ایجاد کنیم که مردم نقش اصلی داشته‌باشند. در این مسیر اصلاح، قانون می‌تواند نقش اصلی داشته‌باشد، چون قانون‌گذار نحوه حکمرانی، مشارکت مردمی و مدیریت را تنظیم می‌کند و بدون قانون و مقررات این کار سرانجام ندارد. نقش پایین به بالا را تقویت و شفافیت در همه مراحل داشته‌باشیم.

عده‌ای بر این عقیده هستند که وضعیت موجود منابع آب ناشی از ناکارآمدی قانون است و تنها در دوسال اخیر چهار نسخه از اصلاحیه قانون مطرح شد. نظرتان در این مورد چیست؟

اصلاح قوانین باید جامعیت داشته‌باشد و این امر قطعاً زمان‌بَر خواهدبود. لذا نسخ‌های اصلاحی متعددی ممکن است پیشنهاد شود. اما به‌طورکلی نیاز به جامعیت در قانون‌نویسی داریم. مهم‌ترین مولفه قانون که در این مرحله نیاز به اصلاح دارد، تا اینکه سیستم حکمرانی‌مان را تغییر دهیم، اصلاح مولفه حکمرانی است. ابتدا باید این رویکرد را به متن و قانون درآوریم که بتواند عملاً اجرا شود. در واقع، نیاز به یک سند قانونی داریم که ابعاد این موضوع را روشن کند. البته اجرا مقوله دیگری است که در این زمینه هم قانون در بحث نهادی و نهادسازی می‌تواند کمک شایانی بکند. در بحث نهادی باید ابتدا قبول کنیم که مردم نقش ایفا کنند و این در سند و قانون بیاید و برای اجرا هم بتوان مشارکت همه ذینعان را در مدیریت منابع مشترک داشته‌باشیم. قانون می‌تواند در اجراسازی کمک کند تا در مرحله اجرا راه روشن باشد.

بحث مالکیت منابع آب همیشه دغدغه مهمی برای دولت و ذینفعان بوده‌است. البته این موضوع در مورد آب‌های سطحی؛ انهار و رودخانه‌ها کمتر مطرح است تا آب‌های زیرزمینی. باید گفت از دیدگاه‌های حقوقی هم در آب‌های زیرزمینی و هم آب‌های سطحی مشکل داریم، اما در آب‌های زیرزمینی مشکل حادتر است.

بحث انفال بودن آب‌ها و مسائل مربوط به وقف و بسیاری از مسائل تا به امروز حل نشده‌است. هر چند در قانون اساسی بیان شده که همه آب‌ها انفال و در اختیار جمهوری اسلامی است، اما در واقع این اتفاق نیافتاده‌است. هنوز به‌شکل صریح نتوانسته‌ایم محدوده مالکیت آب یا حدود بهره‌برداری از آن و زمین را به‌شکل مطلوب مشخص کنیم.