

حکایتی چالش‌برانگیز در بهره‌برداری از منابع آب

تمدید پروانه‌های بهره‌برداری

مریم حسنی سعدی، دبیر کمیته آب

اوایل دهه ۷۰ بود که وزارت نیرو در بدعتی جدید و بر اساس بخشنامه‌ای داخلی و فرا قانونی، کشاورزان را ملزم به تمدید سالانه پروانه‌های بهره‌برداری کرد. به‌نظر می‌رسد، معضلات وصول حق‌النظاره از بخش کشاورزی در این بدعت بی‌تأثیر نبود و شرکت‌های آب منطقه‌ای سالیان متمادی با استفاده از این ابزار فراقانونی راه را برای گروگشی و فشار به کشاورزان و اعمال سلایق خود هموار می‌دیدند. از آنجایی‌که در قانون، برای این اقدام، مقرراتی پیش‌بینی نشده‌بود، قابلیت ابطال بخشنامه در دیوان عدالت اداری وجودداشت. بنابراین، در سال ۱۳۸۹ فرصت مغتنمی در جریان تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری برای وزارت نیرو به‌دست آمد و توانست بر تن موانع حقوقی اعمال سلایق خود، لباس قانون بپوشاند.

بر اساس تبصره ۳ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری، شرکت‌های آب منطقه‌ای برای اولین بار بر اساس این قانون، مکلف شدند هر سه سال یک بار، مشروط به نبود تخلف از مفاد پروانه چاه توسط مالک یا مالکان، نسبت به تمدید پروانه بهره‌برداری چاه‌های آب کشاورزی در سراسر کشور اقدام نمایند. بعد از تصویب این قانون، وزارت نیرو بر اساس منویات خود، رویه تمدید پروانه را ادامه داد.

این امر درحالی رقم خورده‌است که دلیل الزام به تمدید پروانه‌ها، جلوگیری از تخلفات بهره‌برداران عنوان می‌شود! و حال اینکه این سوال مطرح است که چگونه مراجعه کشاورز برای تمدید پروانه و قراردادن آن در بروکراسی طویل دولتی و دادن اهرم امضای طلایی در دست مجریان می‌تواند از تخلفات جلوگیری کند!؟

از آنجایی که یکی از شاخصه‌های چند دهه قانون‌نویسی برای آب کشور، ابهام‌نویسی و عدم شفافیت است، قانون تعیین تکلیف نیز از این قاعده مستثنی نیست و ابهامات و نواقص این قانون، اسباب تفسیرکردن به رأی و برداشت‌های متفاوت را نیز داراست. در ادامه می‌خواهیم این تبصره از قانون تعیین تکلیف را با نگاهی دیگر مورد بررسی قرار دهیم:

از این حیث که الزام تمدید پروانه برای اولین بار در این قانون تصریح شده، این سوال مطرح است که؛ آیا در این قانون، تمدید پروانه شامل تمامی بهره‌برداران می‌شود یا تنها مشمول کسانی می‌شود که بر اساس قانون تعیین تکلیف برایشان پروانه جدید صادر شده‌است؟

با تدقیق در قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری و آیین نامه اجرایی آن و آیین نامه اجرایی بهینه‌سازی آب کشاورزی و آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، به‌نظر می‌رسد که موضوع تمدید پروانه مشمول چاه‌هایی است که بر اساس قانون تعیین تکلیف، پروانه جدید برایشان صادر می‌شود؛

- نخست، قانون تعیین تکلیف، قانونی برای پروانه‌دار کردن چاه‌های فاقد پروانه (غیرمجاز) بود و در همین راستا مقرراتی برای چگونگی صدور پروانه برای این‌گونه چاه‌ها وضع کرده‌است. ساختار قانون‌نویسی و منطق نیز حکم می‌کند که تبصره‌های ذیل ماده واحده در ارتباط با موضوع آن باشد.
- یکی از مصادیق تخلف و عدم تمدید پروانه در ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف، «فعال نبودن آبیاری تحت فشار» قید شده‌است. در ماده ۵ آیین نامه اجرای قانون تعیین تکلیف یکی از شروط صدور پروانه برای

چاه‌های فاقد پروانه، اجرای آبیاری تحت فشار توسط متقاضی پروانه بهره‌برداری است. لحاظ کردن این قید که فعال نبودن آبیاری تحت فشار به‌عنوان تخلف منجر به عدم تمدید در کنار الزام چاه‌هایی که بر اساس قانون تعیین تکلیف ملزم به اجرای آبیاری تحت فشار هستند، می‌تواند دلیلی باشد بر اینکه تمدید پروانه، مشمول چاه‌های است که بر اساس قانون تعیین تکلیف پروانه‌دار می‌شوند.

• یکی دیگر از دلایلی که تأییدی بر این موضوع است، تفکیک در نحوه برخورد متفاوت شرکت آب منطقه‌ای با متخلفان پروانه‌های مشمول تمدید و سایر پروانه‌های بهره‌برداری در تبصره یک ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف است که در ادامه به آن پرداخته خواهدشد.

• اسناد مربوط به چگونگی تنظیم پروانه‌ها در آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب و آیین‌نامه بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی نشان می‌دهد که تنها اعتبار یک‌ساله برای پروانه حفر و شروع بهره‌برداری درج شده‌است و در آنها توضیحی مبنی بر موقت بودن و مهلت اعتبار پروانه نیست. بنابراین، می‌توان اینگونه برداشت کرد که درج اعتبار در پروانه بهره‌برداری مختص چاه‌هایی است که بر اساس قانون تعیین تکلیف، برای آنها پروانه صادر می‌شود و نمی‌توان این بند را به سایر پروانه‌های بهره‌برداری تسری داد. این مطلب به این معناست که:

۱- پروانه‌ای که توسط شرکت آب منطقه‌ای در اجرای ماده واحده صادر می‌شود مطلق نیست و تنها سه سال مهلت اعتبار دارد.

۲- با صدور پروانه در راستای اجرای قانون، حق مکتسبه دائمی برای بهره‌بردار ایجاد نمی‌شود تا در هر صورت حق ادامه بهره‌برداری داشته‌باشد، در واقع این پروانه موقت است و نیاز به تمدید دارد. در واقع، وضع این نوع محدودیت‌ها برای صدور پروانه چاه‌های فاقد پروانه در دشت‌های ممنوعه کشور در شرایطی که وضعیت وخیم منابع آبی در این مناطق حاکم است، به واقع نزدیک‌تر است.

با توجه به دلایل و مستندات مذکور اینکه همه چاه‌ها را مشمول تمدید پروانه بدانیم محل ایراد است.

مع‌الاسف در حال حاضر می‌بینیم که قانون به مثابه ملعبه‌ای در دست تکنوکرات‌های وزارت نیرو قرار گرفته و دستاویزی برای گروکشی از کشاورزان بی‌پناه شده‌است. نمونه‌ای از این برخوردهای سلیقه‌ای را می‌توان در الزام تمدید هر ساله پروانه بهره‌برداران کشاورزان خراسان رضوی دید که با دلایلی واهی، همچون عدم تعریف اعتبار سه سال در سامانه، ملزم به تمدید سالانه شدند!

مجازات و جرایم عدم تمدید پروانه چیست؟

در تبصره ۳ قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری قید شده‌است که در صورت "عدم تخلف از مفاد پروانه" باید پروانه‌های کشاورزی تمدید شود. تبصره یک ماده ۶ آیین‌نامه قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری به نحوه برخورد شرکت‌های آب منطقه‌ای در صورت وجود تخلف پرداخته‌است که نحوه برخورد با متخلفان پروانه‌های مشمول تمدید و سایر پروانه‌های بهره‌برداری متفاوت است؛ متخلفان چاه‌هایی که مشمول تمدید پروانه هستند؛ «در صورت وجود تخلف در زمان تمدید پروانه و عدم رفع آن در ظرف ۴۵ روز پس از اعلام شرکت ضمن عدم تمدید پروانه بهره‌برداری، شرکت بر اساس قوانین و مقررات مربوط به چاه فاقد پروانه اقدام لازم را به عمل می‌آورد. در صورت اعتراض مالک یا مالکان موضوع به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی برای رسیدگی و اقدام قانونی ارجاع می‌شود.»

اما در صورت وجود تخلف کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال دیگر که مشمول تمدید پروانه نیستند؛ «ابتدا شرکت آب منطقه‌ای مراتب را به مالک یا مالکان اعلام می‌نماید تا حداکثر ظرف ۴۵ روز نسبت به رفع آن اقدام نمایند. در صورت عدم رفع تخلف توسط مالک یا مالکان در زمان مقرر یا تکرار تخلف، شرکت آب منطقه‌ای نسبت به ابطال پروانه بهره‌برداری چاه با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام می‌نماید!»

نحوه برخورد متفاوت با متخلفان پروانه‌های مشمول تمدید و سایر پروانه‌های بهره‌برداری نشان از آن دارد که پروانه‌هایی باید موجود باشند که ملزم به تمدید پروانه نیستند.

ضمن این که تبصره ۶ نحوه برخورد با متخلفان پروانه‌های مشمول تمدید و سایر پروانه‌های بهره‌برداری را تصریح کرده‌است، اما می‌بینیم شرکت‌های آب منطقه‌ای به روال سال‌های قبل که هنوز محمل قانونی برای تمدید پروانه وجود نداشت، در صورت عدم اقدام کشاورز برای تمدید پروانه بدون مراجعه به دادگاه صالحه با اعمال مجازات درون سازمانی؛ با قطع برق و یا افزایش تعرفه برق چاه، اقدام به جریمه می‌کردند. در حال حاضر نیز این رویه همچنان جاریست و در صورت عدم اقدام کشاورز برای تمدید، تعرفه برق چاه با اعمال ضریب ۱,۲ نسبت به تعرفه مربوطه، محاسبه می‌شود.

این جریمه به گونه‌ای در سامانه‌ها درج شده که کشاورزان باید یک ماه قبل از انقضاء مدت مراجعه کنند تا مشمول افزایش خودبه‌خود تعرفه برق نشوند. باید یادآور شد که مطابق اصول ۳۷ و ۳۶ قانون اساسی و مواد ۱۲و ۱۳ و ۱۸ قانون مجازات اسلامی و اصل قانونی بودن جرائم، مجازات‌ها، تعیین انواع جرایم و مجازات از اختیارات قوه مقننه می‌باشد و وزارت نیرو چنین اختیاری در وضع جرایم و مجازات ندارد. بنابراین، این اقدام وزارت نیرو در تعیین مجازات درون سازمانی فاقد وجاهت قانونی است.