

تیشه قانون به ریشه آب:

تحلیلی پژوهشی بر قانون «تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری»

آرمان بخشی جهرمی^۱، غلامحسین زمانی^۲، داریوش حیاتی^۳ و محمدهادی صادقی^۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۶/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۰/۰۸

چکیده:

آب، روح‌بخش حیات و قانون، نظم‌بخش زندگی است. بحران آب مسئله تازه‌ای نیست، هرچند که در سال‌های اخیر، نمود عینی و ملموس پیدا کرده است. از طرفی قوانین نانوشته، عرف و شرع نیز سابقه‌ای کهن در فرهنگ این مرز و بوم دارد؛ اما قدمت قوانین رسمی و مدون که لازمه یک جامعه مدنی است، به‌خصوص قوانین مرتبط با آب عمر چندانی در کشور ندارد و به ده‌های اول قرن جاری برمی‌گردد. قانون آب و نحوه ملی شدن آن، قانون توزیع عادلانه آب و اخیراً قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری از جمله تاثیرگذارترین قوانین در زمینه آب به حساب می‌آیند. هدف از این پژوهش نقد و بررسی قانون «تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» می‌باشد. پژوهش حاضر از نوع تحقیق ترکیبی می‌باشد که با بهره‌گیری از فن پیمایش در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ انجام شده و از سوالات نیمه‌ساختارمند برای مصاحبه و از سوالات بسته، کوتاه پاسخ و تشریحی در پرسشنامه به‌عنوان ابزار تحقیق استفاده شده است. جامعه آماری شامل کارشناسان فنی و حقوقی شرکت آب منطقه‌ای فارس، کارشناسان رسمی دادگستری در رشته آب و قضات دادگستری فعال در زمینه آب می‌باشد. تجربه و تحلیل به‌صورت کیفی و کمی صورت گرفته و از نرم‌افزارهای آماری SPSS20 و Excel2013 برای آنالیز آماری و رسم نمودار استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که قانون «تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» محافظ منابع آب زیرزمینی نمی‌باشد (امتیاز ۶/۴ از ۲۰)، یک قانون غیرجامع و غیرکارشناسانه (امتیاز ۶/۷ از ۲۰) بوده و قابلیت اجرای صحیح و قانونی آن در عمل، ضعیف (امتیاز ۱۰/۷ از ۲۰) می‌باشد. مقایسه آماری «من ویتنی یو تست» بین جنسیت، مدرک و رشته تحصیلی نشان می‌دهد که بین نظرات و دیدگاه‌های کارشناسان مرد و زن، لیسانس و فوق‌لیسانس و همچنین کارشناسان فنی و حقوقی در خصوص نقش «قانون تعیین تکلیف» در حفاظت از منابع آب زیرزمینی تفاوت آماری معنی‌داری وجود نداشته و همگی نمره بسیار پایینی به زیست‌محیطی بودن این قانون داده‌اند و هیچ‌یک این قانون را محافظ منابع آب زیرزمینی نمی‌دانند. در ادامه نیز ایرادات قانونی و چالش‌های اجرایی این قانون به‌صورت توصیفی ذکر شده است. محدود کردن حوزه عمل این مصوبه به دشت‌های آزاد کشور و یا تقدیم سریع لایحه جهت لغو و یا بازنگری بنیادین قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری و تسریع در تدوین و تقدیم لایحه «قانون جامع آب» توسط وزارت نیرو، از پیشنهادات این پژوهش می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: چاه‌های بدون پروانه، چاه‌های غیرمجاز، قانون آب‌های زیرزمینی، قانون تعیین تکلیف.

^۱ نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری رشته ترویج و آموزش کشاورزی، دانشکده کشاورزی دانشگاه شیراز، و عضو هیات علمی مرکز تحقیقات

کشاورزی و منابع طبیعی استان کرمان. E-mail: armanbakshi@yahoo.com

^۲ استاد بخش ترویج و آموزش کشاورزی، دانشکده کشاورزی دانشگاه شیراز. E-mail: ghz_zamani@yahoo.com

^۳ دانشیار بخش ترویج و آموزش کشاورزی، دانشکده کشاورزی دانشگاه شیراز. E-mail: hayati@shirazu.ac.ir

^۴ دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شیراز. E-mail: sadeghi@shirazu.ac.ir

مقدمه:

مشخص نیست که به چه دلیل کره زمین را «کره آب» نام‌گذاری نکرده‌اند چرا که آب تشکیل‌دهنده بخش اعظمی از سطح کره خاکی است. با این وجود تنها دو درصد از این آب‌ها، آب شیرین می‌باشد (McMichael, 2014)؛ بنابراین می‌توان گفت، «آب» ماده‌ای فراوان ولی کمیاب! در کره زمین است. از بدو پیدایش حیات، آب نقش اصلی در زندگی و موجودیت انسان داشته و همه موجودات، حیات خود را از آن گرفته‌اند^۵. اساساً آب و آبادانی همواره در کنار هم بوده‌اند و تمدن‌های بزرگ بشری مانند مصر، بین‌النهرین، مادها، چین و... در کنار رودخانه‌های بزرگ جهان پدید آمده‌اند.

جهان در حال حاضر «بحران کم‌آبی» و در مناطق زیادی «بحران بی‌آبی» را تجربه می‌کند. به نظر اکثر کارشناسان بحران آب در جهان، یک بحران مدیریتی می‌باشد (سادات میرئی و فرشی، ۱۳۸۲). ایران با متوسط بارندگی یک سوم متوسط بارندگی جهان، در زمره کشورهای خشک و کم باران جهان محسوب می‌شود و علاوه بر آن، توزیع مکانی [و توزیع زمانی] بارندگی نیز بسیار نامناسب است به‌گونه‌ای که حدود ۷۵٪ وسعت کشور را منطقه خشک و نیمه‌خشک تشکیل می‌دهد که دارای بارندگی سالانه کمتر از ۲۵۰ میلی‌متر در سال است و تنها ۹٪ مساحت کشور دارای متوسط بارندگی بیش از ۵۰۰ میلی‌متر است؛ بنابراین کم‌آبی در ایران مشکل تازه‌ای نیست. اجداد ما برای پیدا کردن آب، پای کوه‌ها را می‌شکافتند که سیستم آبیاری قنوات با تاریخچه‌ای سه هزار ساله علاوه بر دلالت بر ذکاوت و هوش ایرانی، دلیلی بر قدمت بحران آب در ایران بوده است. در واقع مسئله آب و آبیاری از عوامل بسیار محدودکننده پیشرفت کشاورزی در ایران است (آسایش و قنبری، ۱۳۸۵).

آب از بعد سیاسی نیز جایگاه ویژه‌ای دارد؛ زیرا آب اصلی‌ترین عامل توسعه پایدار به حساب می‌آید و

یکی از مولفه‌های قدرت اقتصادی و سیاسی است؛ بنابراین هر کشوری که از لحاظ کمی و کیفی آب خودکفا نباشد، در جایگاه قدرت ملی، منطقه‌ای و جهانی موازنه را از دست خواهد داد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸). آب نه‌تنها برای زندگی، بلکه در روابط انسان‌ها با هم نیز اهمیت دارد؛ اما دسترسی به آب به صورتی ناعادلانه بین کشورها و جوامع وجود دارد (جانسون و راجر، ۲۰۰۹). کم‌آبی^۶ و نابرابری در دسترسی، استفاده و تصمیم‌گیری در مورد آب می‌تواند تهدیدی در زندگی بهره‌برداران، نقصانی در کیفیت زندگی و مانعی بر سر راه توسعه انسانی باشد. این موضوع می‌تواند منجر به رفتارهای خشونت‌آمیز شود. خشونت‌های متاثر از آب، همواره در طول تاریخ وجود داشته و خواهد داشت (جانسون و راجر، ۲۰۰۹).

مسائل عرفی و حقوقی بهره‌برداری و تقسیم آب، از قدیمی‌ترین موضوعات سنتی و عرفی در روستاهای ایران بوده‌است و نظام تقسیم و بهره‌برداری از آب، قدمتی هزاران ساله در اقتصاد ایران دارد و بر آن اساس حقاچه و سهم آب و مدار گردش آب طراحی شده است (آسایش و قنبری، ۱۳۸۵). با توجه به ماهیت زندگی اجتماعی و اصول مدنیت، مصرف و بهره‌مندی از آب به‌عنوان مهم‌ترین عنصر حیاتی نیازمند قانون می‌باشد تا انسان خودمحمور، کنترلی ساختارمند بر رفتار خود بیابد. حیاتی (۱۳۸۴) به بررسی رفتار دو گروه از کشاورزان در مقابله با بحران آب پرداخته و نتیجه‌گیری می‌کند بحران تحلیل منابع آب زیرزمینی، روند تولید محصول را با تنش مواجه می‌کند و کشاورزان در مواجهه با این تنش تغییراتی در رفتارهای فنی و اجتماعی خویش ایجاد می‌کنند. یافته‌های این مطالعه نشان داد کشاورزانی که در مناطق با بحران تحلیل آب ساکن‌اند، در مقایسه با کشاورزانی که در مناطق فاقد بحران ساکن‌اند،

^۵ وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ^۶ Water scarcity

دیگری ساختار سیاسی و اقتصادی که مسولیت تقسیم، توزیع و کنترل آب را بر عهده گرفته‌اند. حفر و بهره‌برداری از چاه‌های آب غیرمجاز و فاقد پروانه و افزایش روزافزون پرونده‌های حقوقی آب و بی توجهی به حقوق بهره‌برداری دیگران از آب، مثال‌هایی از جنبه‌های اجتماعی بحران آب است. یکی از عمده ترین شیوه‌های حفاظت آب‌ها توسط هر دولت یا حکومت وضع قوانین علی‌الخصوص ایجاد ضمانت اجراهای کیفری و مدنی راجع به منابع آبی یا تأسیسات آبی است. منابع آبی علاوه بر آن که برخی نیازمندی‌های عمومی اجتماع را مرتفع می‌سازند. غالباً با دیدگاه‌های امنیت ملی، سیاسی و دفاعی هر کشور مرتبط و درگیر هستند. بدین لحاظ لزوم داشتن سیاست حقوقی برای هر کشور پیرامون حفاظت از منابع آبی ضروری می‌نماید. حجم عظیم سرمایه‌گذاری دولت‌ها در تأسیسات و منابع آبی و فشار کمرشکن احداث و بهره‌برداری از آن‌ها، دولت‌ها را بر آن می‌دارد که برای جلوگیری از بروز اختلال در امر انتفاع از این منابع، تدابیری علی‌الخصوص جزایی را اتخاذ و با انگیزه‌های مختلفی که قصد تخریب یا تجاوز به چنین منابعی را دارند، به شدت برخورد نمایند (نقدی بادی، ۱۳۸۸).

از طرفی با توجه به اینکه بیش از نود درصد محصولات کشاورزی کشور در اراضی آبی تولید می‌شود، لذا اهمیت آب مصرفی بخش کشاورزی در تأمین امنیت غذایی جمعیت روزافزون کشورمان بر کسی پوشیده نیست. سهم عمده آب‌های استحصالی کشور (حدود نود درصد) به بخش کشاورزی اختصاص داشته (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۳) و سرمایه‌گذاری بخش قابل‌توجهی از پروژه‌های آبی مستقیماً توسط بهره‌برداران این بخش انجام شده است. این امر وزارت جهاد کشاورزی را در جایگاه متولی بخش مذکور به‌عنوان یکی از ارکان اصلی مدیریت جامع آب از آبخیز تا مزرعه مطرح می‌نماید. هر چند گستردگی وظایف و پراکندگی موضوعات مختلف حیطه مسئولیت وزارت جهاد کشاورزی و از

به‌دلیل پایین بودن سطح دانش فنی و مهارتی آنان در اتخاذ راهبردهای مدیریت بحران آب و عدم بهره‌مندی مطلوب از تکنولوژی‌های آب‌اندوز از بهره‌وری آب بسیار پایینی برخوردار بوده و در نتیجه درگیر یک رقابت خطرناک به‌منظور استحصال هرچه بیشتر آب از منابع خود گردیده‌اند. بر مبنای یافته‌های این مطالعه، بحران تحلیل منابع آب زیرزمینی در منطقه مورد مطالعه استرس‌های فراوانی را به لحاظ روانی به کشاورز و به لحاظ فیزیولوژیکی به محصول وارد می‌کند. در چنین شرایطی تمهیدات هدایتی و حمایتی لازم و متناسب با شرایط بحرانی موجود از سوی نهادهای ذریبند اتخاذ نگردیده و در نتیجه کشاورز خود را بدون پشتیبان و قائم به عملکرد خویش احساس می‌کند. از سوی دیگر فقدان وجود یک نظام کنترل و نظارت دقیق بر نحوه مطلوب بهره‌برداری از منابع آبی موجب می‌شود که شرایط برای بروز هرگونه رفتار استثمارگرانه، حرص‌آلود و رقابت‌جویانه در استفاده از منابع کمیاب فراهم شود. همه این عوامل طبعاً با عدم آگاهی کشاورز از راهبرد مناسب مواجهه با شرایط بحرانی آب در تعامل بوده و در نتیجه موجب می‌شوند که کشاورز در شرایط موجود سه راهبرد مدیریتی را اتخاذ نماید. اول، تلاش جهت استحصال آب بیشتر از چاه‌های موجود؛ دوم، وارد شدن در یک رقابت با سایر کشاورزان منطقه جهت استحصال هرچه بیشتر آب؛ و سوم، تلاش و صرف هزینه جهت حفر چاه‌های جدید که طبعاً به‌دلیل غیرقانونی بودن آن، عموماً فاقد تناسب با موقعیت زمین است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸) در گزارشی چالش‌های اصلی آب را مدیریت ناکارآمد در موارد متعدد از جمله جلوگیری از اضافه برداشت آب (بهره‌برداری بی‌رویه و غیرمجاز)، عدم وجود مقررات محکم و قابل اجرا در برخورد با مسئله، نظارت ناکافی و عدم آگاهی مردم از وضع موجود می‌داند. محمدزاده (۱۳۸۹) نیز بر این باور است که سرچشمه بحران آب دو عامل است: یکی انسان و

یا «تروریسم آب‌های زیرزمینی» می‌نامند و آن را چنین تعریف می‌کنند: «تروریسم آب‌های زیرزمینی عبارت است از هرگونه اقدام نرم‌افزاری (از جمله: قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری، سوء نظارت، اجرا و ...) و یا سخت‌افزاری (مانند حفر چاه غیرمجاز و یا حفر چاه در مناطق ممنوعه، کف‌شکنی غیرقانونی، اضافه برداشت آب و ...) که منجر به افت محسوس کمیت و یا کیفیت سفره‌های آب زیرزمینی شده، به شکلی که تهدیدی برای امنیت غذایی و محیط‌زیست در کوتاه‌مدت و یا بلندمدت باشد».

طبق تعریف، «آب زیرزمینی»^۸ عبارت است از آب موجود در سوراخ‌ها و شکاف‌های پوسته سنگی زمین، که در نتیجه ریزش باران و جریان سطحی، درون خلل و فرج مزبور انباشته شده است (جعفری، ۱۳۶۶). از دیدگاه «بنیاد آب‌های زیرزمینی» منظور از آب زیرزمینی، آب موجود در زیر زمین که در بین درزها و فضاها موجود در خاک، شن‌ها و صخره‌ها می‌باشد (The Groundwater Foundation, 2012). آب‌های زیرزمینی شامل چاه، قنات و چشمه است. در تعریف دیگر، آب زیرزمینی آن قسمت از آب زیر سطح زمین است که توسط چاه‌ها، قنات‌ها یا حتی زهکش‌ها می‌تواند جمع‌آوری گردد و یا به‌طور طبیعی از طریق منافذ تراوشی یا چشمه‌ها در سطح زمین جریان پیدا کند.

قانون‌گذاری در مملکت ما، پس از رویداد انقلاب مشروطیت و تاسیس مجلس در سال ۱۳۲۴ هجری قمری مطابق با ۱۲۸۵ هجری شمسی و ۱۹۰۶ میلادی با تدوین اولین قانون اساسی ایران آغاز شد. تا پیش از آن، لفظ قانون به‌معنای مورد بحث برای جامعه بی‌سواد واژه‌ای ناشنیده بود و لذا اندیشه‌ای به نام قانون‌خواهی نیز در میان آنان وجود نداشت. از اواسط قرن نوزدهم میلادی بر اثر رفت و آمد اروپاییان به کشور و آشنایی تنی چند از ایرانیان نظیر میرزا صالح شیرازی، فتحعلی آخوندزاده، حاج سیاح، طالبوف، میرزا آقاخان کرمانی و احمد روحی با فرهنگ

سوی دیگر کمبود امکانات و فقدان زیر ساخت‌های موردنیاز و به‌ویژه عدم تناسب اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌های انجام شده، سبب شده است به محوریت آب کشاورزی در انجام برنامه‌ها به‌خوبی پرداخته نشود، ولی حساسیت و اهمیت آن به حدی بوده است که مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۹ سه ماده (ماده‌های ۱۰، ۱۱ و ۱۳) از قانون ۱۵ ماده‌ای تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹) را به مباحث آب اختصاص داده است تا زمینه مناسب برای رفع مشکلات موجود و انجام مطلوب وظایف تولی‌گری آب کشاورزی فراهم شود. از طرفی متولی حفاظت و مدیریت منابع آب وزارت نیرو است و همچنین طبق قانون، نظارت بخشی از آلودگی منابع آبی نیز به عهده وزارت بهداشت و سازمان محیط زیست و همچنین مهار آب و احداث بندهای کم حجم نیز از وظائف سازمان جنگل‌ها و مراتع است! بررسی حقوق آب در هر جامعه مستلزم شناخت شرایط اجتماعی و اقتصادی و وضعیت منابع آبی طبیعی و همچنین عرف و روش معمول در استفاده از آب و حقوق اشخاص نسبت به آن می‌باشد و در این راستا نیاز به اعمال حاکمیت و تصدی دولت برای حفاظت از منابع آب‌ها و کنترل و نظارت بر بهره‌برداری صحیح از آن‌ها خصوصاً با توجه به وضعیت بحرانی در کشور، به انضمام پشتیبانی قوی مراجع قضایی در اجرای هر چه بهتر قوانین مربوط به آب اجتناب ناپذیر است (فتاحی، ۱۳۷۸). امروزه علیرغم اینکه استفاده از ابزارهای پیشرفته علمی، دستیابی و بهره‌برداری از آب را آسان کرده است، لیکن محدودیت منابع آب شیرین، رشد جمعیت، مصرف رو به تزاید آب در بخش‌های مختلف و گسترش آلودگی‌ها که در مجموع عنوان «بحران آب» نام گرفته است، از اصلی‌ترین دغدغه‌های مدیران و برنامه‌ریزان کشورها به شمار می‌رود. بخشی جهرمی و همکاران، (۲۰۱۴) مجموعه فرایندها و عوامل مخرب و تأثیرگذار بر اضمحلال آب‌های زیرزمینی را «هیدروژئوتوروریسم»^۷

⁸ Ground Water/Sub Surface water

⁷ Hydrogeo-terrorism

- ۳- قانون تکمیل قانون قنوات - ماده واحده -
۱۳۱۳/۶/۱۳.
- ۴- قانون اجاره تأسیس بنگاه آبیاری - مصوب
۱۳۳۲/۲/۲۹.
- ۵- قانون اصلاح قانون تأسیس بنگاه آبیاری و امور
مربوط به آبیاری کشور مصوب ۱۳۳۴/۵/۱۱.
- ۶- قانون راجع به تأسیس وزارت آب و برق بند (ج)
ماده ۱ مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۲۶.
- ۷- قانون حفظ و حراست از منابع آب‌های
زیرزمینی کشور مصوب ۱۳۴۵/۳/۱.
- ۸- قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب
۱۳۴۷/۴/۲۷.
- ۹- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب
۱۳۵۸/۹/۱۱ (اصلاح شده در سال ۱۳۶۸) که بند
۴۵ به‌طور مستقیم و بندهای ۴۴، ۴۸ و ۱۵۳
به‌طور غیرمستقیم به منابع آبی ارتباط دارد.
- ۱۰- قانون توزیع عادلانه آب مصوب
۱۳۶۱/۱۲/۱۶.
- ۱۱- قوانین توسعه اقتصادی، اجتماعی اول تا
چهارم مصوب ۱۳۶۸ به بعد.
- ۱۲- قانون تنظیم مقررات بخشی از درآمدهای
دولت.
- ۱۳- قانون مجازات اسلامی مبحث تعزیرات
مصوب ۱۳۷۵.
- ۱۴- قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه
بهره‌برداری (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳): این قانون
به‌طور خاص مورد نظر این پژوهش است که در
ادامه به بررسی آن پرداخته می‌شود.
- نظر به این‌که در اغلب قوانین فوق‌الذکر به موجب
دستور قانون‌گذار، هیئت وزیران یا وزیر نیرو مکلف
شده‌اند که نسبت به تهیه آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین
مذکور مبادرت نمایند، بسیاری از جزئیات اجرای
قوانین در این آئین‌نامه‌ها به تفصیل بیان گردیده است.
از میان قوانین فوق، سه قانون شامل قانون آب و نحوه
ملی شدن آن (۱۳۴۷)، قانون توزیع عادلانه آب
(۱۳۶۱) و اخیراً قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد

و تمدن اروپایی، فکر قانون‌خواهی و برقراری حکومت
قانون در سطح بسیار محدود در اذهان پاره‌ای از
روشنفکران آن زمان راه یافت، لیکن تصویری که عامه
مردم از دولت و حکومت و از موقعیت و وضعیت خود
در برابر آن داشتند، همان بود که جامعه ایرانی از
قرن‌ها پیش با آن زیسته بود (آریانا، ۱۳۸۹). کم کم
اذهان عمومی پذیرفت که نظم یکی از نیازهای انسان
و جامعه مدنی است. جامعه منظم آن جامعه‌ای است
که هر چیز آن به جای خود باشد. در این نظم،
بارقه‌ای از عدالت نیز هست. زیرا وقتی جامعه قانونمند
شد، تساوی مردم در مقابل قانون اعمال می‌شود و
قانون برای همه یکسان خواهد بود. بر این اساس
«قانون گرایی» را باید یکی از بزرگ‌ترین مشخصه‌های
جوامع مدرن دانست. قانون عامل اتحاد ذی‌عقلان بوده
و موجب انضباط رفتارهای فردی و گروهی می‌گردد.
از این رو از اوایل قرن حاضر همسو با قانون‌گذاری در
سایر ابعاد، بعد قانونی و حقوقی آب به‌عنوان مهم‌ترین
فاکتور حیات بشری و اصلی‌ترین عامل تولیدی در
چند ماده از قانون مدنی (مصوب ۱۳۰۷ هجری
شمسی) نیز مورد توجه دولت‌مردان و قانون‌گذاران
قرار گرفت تا بهره‌برداران و سیاست‌مردان، قانون‌مدارانه
به آب بنگرند. این درحالی است که بعد شرعی و
فتاوی مرتبط با آب و همچنین قوانین آب در ایران
باستان، قدمتی هزاران ساله داشتند.

بررسی تاریخی نشان می‌دهد که در بخش منابع
آب‌های زیرزمینی، قوانین و مقررات متعددی تدوین
شده است. نگرشی که زمینه‌ساز بحث‌های مربوط به
منابع آبی است جز با بررسی سیر تاریخی قوانین
تحقق نمی‌یابد. بسیاری از قوانین مربوط به آب‌ها در
نوع خود گویای مسایل مربوط به مالکیت منابع آب یا
مرتبط یا حفاظت از آب‌ها است (مدنیان، ۱۳۸۶).
مهم‌ترین این قوانین عبارتند از:

- ۱- قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ (مواد ۲۷،
۲۹، ۹۶، ۱۰۰، ۱۳۴، ۱۴۷، ۱۴۸، ۱۴۹، ۱۵۰ تا
۱۵۸، ۵۹۴).
- ۲- قانون قنوات مواد ۳ و ۴ مصوب ۱۳۰۹/۶/۶.

مالکین چاه‌ها دریافت نموده و با آنان قرارداد منعقد نماید. وجوه یاد شده باید در حساب خاص واریز شود و برداشت از آن صرفاً برای هزینه‌شدن در طرح‌های جبران افت و جایگزینی آب صورت گیرد. وزیر نیرو طی بخش‌نامه‌ای ضمن ذکر موارد مصرف وجوه یاد شده اعلام کرده است عدم اقدام به ترتیب فوق و هرگونه برداشت برای مصارف دیگر از حساب مذکور تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی تلقی شده و مستوجب مسئولیت مقرر در قوانین مربوطه است. درواقع این تدبیر وزارت نیرو بیشتر برای تأمین هزینه‌های طرح‌های عمرانی بوده است و معلوم نیست چگونه افت سفره‌های آب‌های زیرزمینی را جبران خواهد نمود.

حدود ۲۳ سال پس از تصویب، تبصره فوق‌الذکر با استناد به قانون الحاق یک ماده به «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» مصوب ۱۳۸۴/۴/۱۲ لغو گردید. این قانون به شرح زیر می‌باشد:

ماده واحده - به وزارت نیرو (شرکت‌های آب منطقه‌ای، سازمان آب و برق خوزستان و سازمان آب استان زنجان) اجازه داده می‌شود در مناطق ممنوعه به منظور تأمین نیاز ضروری آب مصرفی و شرب و بهداشت واحدهای صنعتی، مرغداری و دامداری‌ها، خدماتی و گلخانه‌ای با مصارف آبی اندک (حداکثر ۲۵ مترمکعب در شبانه روز) بر اساس سقف تخصیص آب در هر دشت نسبت به صدور مجوز اقدام نماید. وزارت نیرو مکلف است در این مناطق نسبت به اجرای طرح‌های جایگزینی (تأمین و انتقال آب، تغذیه مصنوعی، تغییر سیستم‌های آبیاری) اقدام نماید به نحوی که میانگین حجم منابع آب زیرزمینی در دوره‌های پنج ساله این مناطق از وضع موجود کمتر نشود. وزارت نیرو موظف است چاه‌های بدون پروانه حفرشده در مناطق ممنوعه قبل از تصویب قانون توزیع عادلانه آب موضوع تبصره ذیل ماده (۳) قانون فوق‌الذکر را تا پایان سال ۱۳۸۴ تعیین تکلیف نماید. با انقضای این مهلت تبصره ذیل ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ لغو می‌گردد.

پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) قوانین مهم و تأثیرگذار آب به حساب می‌آیند. با توجه به تمرکز این پژوهش بر قوانین چاه‌های غیرمجاز، یادآوری می‌گردد که مقررات «فصل سوم قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۷» از ماده ۲۳ تا ۴۰ مشتمل بر ۱۸ ماده و در قانون توزیع عادلانه آب مقررات فصل دوم مواد ۳ تا ۱۷ مشتمل بر ۱۵ ماده به آب‌های زیرزمینی اختصاص یافته و تعدد این ضوابط به دلیل اهمیتی است که قانون‌گذار برای این منابع قائل بوده زیرا بیشترین سرانه منابع آبی مناطق مختلف مربوط به آب‌های غیرسطحی است و آب‌های زیرزمینی در چرخه حیات جزء آب‌های تجدید شونده محسوب می‌شوند. لذا قانون‌گذار با این تلقی به مجموعه‌ای از ضوابط در این قانون برای تغییر ساختار سابق مبادرت ورزیده است. طبق تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) که عیناً نقل می‌گردد، مقرر گردیده که برای چاه‌های فاقد مجوز، پروانه صادر گردد:

از تاریخ تصویب این قانون صاحبان کلیه چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشد، اعم از این که چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشد، موظف‌اند طبق آگهی که منتشر می‌شود به وزارت نیرو مراجعه و پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند. چنانچه وزارت نیرو هر یک از این چاه‌ها را لااقل طبق نظر دو کارشناس خود مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد چاه بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود می‌شود و بهره‌برداری از آن ممنوع بوده و با متخلفین طبق ماده ۴۵ این قانون رفتار خواهد شد. معترضین به رأی وزارت نیرو می‌توانند به دادگاه‌های صالحه مراجعه نمایند.

وزارت نیرو در سال ۱۳۷۱ در خصوص چاه‌های مشمول تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب که بدون اخذ پروانه قبل از قانون مذکور حفر گردیده و تعداد آن‌ها نیز در سطح کشور بسیار زیاد است، تدبیری جدید اتخاذ نمود. وزارت نیرو تصمیم گرفت بجای جلوگیری از بهره‌برداری چاه‌های مذکور که مضر به مصالح عمومی تشخیص داده شده است، برای جبران افت سفره آب زیرزمینی و جایگزینی آب، وجوهی را از

پس از ابهام بود که پس از بررسی در کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس، اصلاح اساسی گردید به شکلی که علاوه بر تغییر متن ماده واحده، یک تبصره آن اصلاح و دو تبصره دیگر حذف و هفت تبصره جایگزین آن‌ها شد. قانون مصوب نهایی «تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» مشتمل بر ماده واحده و هفت تبصره به شرح ذیل می‌باشد:

ماده واحده - وزارت نیرو موظف است ضمن اطلاع‌رسانی فراگیر و مؤثر به ذی‌نفعان، طی دو سال تمام پس از ابلاغ این قانون، برای کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه واقع در کلیه دشت‌های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه استانی شناسایی شده باشند و براساس ظرفیت آبی دشت مرتبط و با رعایت حریم چاه‌های مجاز و عدم اضرار به دیگران و عموم مشروط به اجراء آبیاری تحت فشار توسط متقاضی پروانه بهره‌برداری صادر نماید.

تبصره ۱ - به‌منظور صیانت از سفره آب‌های زیرزمینی، وزارت نیرو مکلف است با تأمین هزینه از سوی مالکان چاه‌ها، حداکثر طی دو سال پس از تصویب این قانون نسبت به نصب کنتورهای هوشمند برای تحویل حجمی آب در کلیه چاه‌های آب کشاورزی اقدام نماید.

تبصره ۲ - وزارت نیرو مکلف است ظرف مدت پنج سال پس از تصویب این قانون و از محل منابع صرفه‌جویی حاصل از کاهش مصرف سوخت‌های

از متقاضیان چاه‌های موضوع این قانون وجوهی برای صدور پروانه بر اساس تعرفه‌ای که به تصویب هیأت دولت خواهد رسید دریافت و به درآمد عمومی کشور واریز و در قالب قوانین بودجه سالانه کشور صرف مطالعه و اجرای طرح‌های جایگزینی آب زیرزمینی (تأمین و انتقال آب، تغذیه مصنوعی، تغییر سیستم‌های آبیاری) جهت جبران معادل آب تخصیص یافته همان دشت خواهد شد.

هرچند تبصره ماده ۳، بعد از ۲۳ سال لغو شد، اما با این قانون و طی این مدت، بسیاری از چاه‌های فاقد پروانه، ذی‌حق شده و پروانه برای آن‌ها صادر گردید؛ اما مجدداً حدود ۲۸ سال پس از تصویب قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۲۲) و پنج سال پس از لغو تبصره ماده ۳ این قانون، در جلسه علنی روز یکشنبه ۱۳۸۹/۴/۱۳ مجلس شورای اسلامی قانونی به ظاهر کوتاه (تنها با یک ماده)، اما تکان‌دهنده تصویب و سپس در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید: «**قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری**».

طرح اولیه این قانون در ابتدا با قید یک فوریت و با عنوان «تعیین تکلیف چاه‌های آب قدیمی فاقد پروانه بهره‌برداری» در تاریخ ۲۴ آذر ماه ۱۳۸۸ به امضای ۶۴ نفر از نمایندگان رسیده و تقدیم مجلس گردید. دلایل توجیهی این طرح چنین ذکر شده است: «با توجه به اتمام مهلت تعیین تکلیف چاه‌های آب کشاورزی که از قبل حفر شده و هم‌اکنون فعال و فاقد پروانه هستند و به‌منظور احقاق حق صاحبان آن‌ها که به‌دلیل بی‌اطلاعی تاکنون موفق به اخذ پروانه نشده‌اند و محکوم به انسداد چاه‌ها، محرومیت از سهمیه سوخت و ضرر و زیان فراوان شده‌اند، طرح یک فوریتی ذیل جهت تعیین مهلت یک سال برای صدور مجوز توسط وزارت نیرو تقدیم می‌گردد تا ضمن حل مشکل کشاورزان، زمینه توسعه اشتغال مواد و افزایش عملکرد تولید در واحد سطح فراهم گردد».

طرح یک فوریتی فوق‌الاشاره در ابتدا شامل ماده واحده و سه تبصره^۹ بود. این طرح بسیار کلی، ناقص و

ماده واحده- وزارت نیرو موظف است ضمن اطلاع رسانی، طی سال ۱۳۸۹ چاه‌های حفر شده فعال و قدیمی را تعیین تکلیف و برای صاحبان آنها توسط امور آب شهرستان‌ها و شرکت آب منطقه‌ای استان‌ها، پرونده تشکیل و در صورت واجد شرایط بودن برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر نماید. دریافت حق‌النظاره بر مبنای محاسبات وزارت نیرو و تصویب هیات وزیران انجام شود.

تبصره ۱- وزارت نیرو موظف است حداکثر ظرف مدت سه سال نسبت به مجهز نمودن تمام چاه‌های آب با نیروی محرکه برق به کنتورهای هوشمند اقدام نماید. تبصره ۲- به ازاء ظرفیت میزان برداشت آب توسط چاه‌های غیرمجاز در دشت‌های ممنوعه تا میزان پانزده (۱۵٪) مجاز شود و هشتاد و پنج درصد (۸۵٪) مسدود گردد. آئین‌نامه اجرایی توسط وزارت نیرو تهیه و به تصویب هیات وزیران می‌رسد.

تبصره ۳- از میزان پروانه چاه‌های مجاز در مناطق ممنوعه پنج درصد (۵٪) در جهت امکان اجرایی طرح کاسته شود و در مقابل از طریق تمهیدات مدیریت مصرف این میزان جبران گردد.

^۹ طرح «تعیین تکلیف چاه‌های آب قدیمی فاقد پروانه بهره‌برداری»

تبصره ۶ - از تاریخ تصویب این قانون هرگونه جابجایی چاه‌های دارای پروانه که مواجه به کاهش فاحش آبدهی گردیده و یا خشک شده است، صرفاً در اراضی آبخور اولیه چاه و حداکثر در محدوده اراضی مالک و مشروط به رعایت سایر ضوابط ماده (۱۱) آئین‌نامه اجرائی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب و تبصره‌های ذیل آن و با تشخیص کمیسیون‌های رسیدگی به صدور پروانه‌ها مجاز می‌باشد.

تبصره ۷ - آئین‌نامه اجرائی این قانون حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

قانون فوق مصداق «آزموده را دگر آزمودن خطاست» می‌باشد. هرچند تبصره‌های هفت‌گانه فوق جای بحث و نقد فراوان دارد، اما با توجه به این که از یک طرف خود ماده واحده، تاثیر مستقیم بسیار زیاد بر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان و همچنین بر روند حفر چاه‌های غیرمجاز و به تبع آن بر منابع آب زیرزمینی خواهد داشت و از طرف دیگر تبصره‌های آن به شکلی در قوانین قبلی از جمله قانون توزیع عادلانه آب و قانون تسهیل برقی کردن چاه‌های کشاورزی نیز وجود داشته است، لذا بررسی اصلی این پژوهش به ماهیت، کارکرد و تبعات «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» که از این پس به اختصار «قانون تعیین تکلیف» نامیده می‌شود، متمرکز شده است.

خلاصه آنکه «آب» به‌عنوان عنصری زیست‌محیطی که نه‌تنها یکی از مهم‌ترین عوامل تولید به شمار می‌رود، بلکه نقش مهمی در ساختار و مسائل اجتماعی نیز دارد، کم و بیش مورد توجه عرف و قانون بوده است؛ اما نکته حائز اهمیت، میزان کارشناسی بودن و زیست‌محیطی بودن این سیاست‌ها و قوانین می‌باشد که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

فسیلی ناشی از اجراء این قانون، نسبت به برقی کردن کلیه چاه‌های آب کشاورزی اقدام نماید.

تبصره ۳ - شرکت‌های آب منطقه‌ای مکلفاند هر سه سال یکبار، 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.

تبصره ۴ - کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مالک دستگاه‌های حفاری در سراسر کشور موظفاند ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون، از شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها مجوز فعالیت و کارت تردد دریافت و سپس به حمل و نقل و تردد اقدام نمایند. پس از انقضای مهلت تعیین‌شده، نیروی انتظامی موظف به جلوگیری از حمل و نقل و یا تردد دستگاه‌های فاقد مجوز و کارت تردد می‌باشد. همچنین وزارت نیرو موظف است با همکاری نیروی انتظامی نسبت به توقیف دستگاه‌های حفاری متخلف به مدت شش ماه و حمل آن به توقفگاه (پارکینگ) با هزینه مالک آن اقدام نماید. رسیدگی به اعتراض مالکین در این خصوص بر عهده کمیسیون مندرج در تبصره (۵) این قانون می‌باشد.

تبصره ۵ - وزارت نیرو مکلف است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجراء این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد. احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد. از تاریخ تصویب این قانون، کلیه دعاوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون‌ها احاله خواهد شد. دبیرخانه این کمیسیون در شرکت‌های آب منطقه‌ای مستقر می‌باشد.

قضات مراجع قضایی پیگیری کننده امور آب) بوده‌اند. داده‌های جمع‌آوری شده در سوالات نیمه‌ساختارمند مصاحبه و همچنین داده‌های به‌دست‌آمده از سوالات باز پرسشنامه به‌صورت کیفی مورد تجزیه و تحلیل قرارگرفتند. برای تجزیه و تحلیل آماری (توصیفی و استنباطی) سوالات بسته پرسشنامه و همچنین رسم نمودارهای آماری، از نرم‌افزارهای SPSS20 و Excel2013 استفاده گردید.

نتایج:

نمونه‌های تحقیق شامل ۶۷ نفر کارشناس با دامنه سنی بین ۳۰ تا ۶۰ سال ($M=41/3$) و تجربه‌ای بین ۵ تا ۳۰ سال ($M=14/4$) می‌باشند. عمده این افراد مرد (۸۵٪)، دارای مدرک لیسانس (۵۳/۸٪)، شاغل در ادارات ستادی (۵۱/۵٪)، کارشناس فنی (۷۵/۴٪) شامل رشته‌های علوم آب و زمین‌شناسی می‌باشند که ۱۸/۴ درصد کارشناسان فنی، کارشناس رسمی دادگستری در رشته آب هستند (جدول ۱).

روش تحقیق:

تحقیق حاضر از نوع تحقیق ترکیبی می‌باشد که با بهره‌گیری از فن پیمایش و در محدوده زمانی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ در استان فارس انجام شده است. روش‌ها و ابزارهای پژوهش جهت جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز شامل مطالعه کتابخانه‌ای اسناد و مدارک، مصاحبه عمیق با کارشناسان و مدیران بخش آب‌های زیرزمینی و قضات مراجع قضایی مربوطه با سوالات نیمه‌ساختارمند و همچنین تکمیل پرسشنامه بوده است. سوالات پرسشنامه عمدتاً به‌صورت سوالات بسته و تعداد محدودی سوالات باز بود. برای سنجش دیدگاه پاسخگویان، از سوالاتی با طیف صفر الی بیست استفاده گردید. روایی پرسشنامه‌ها، توسط پنج نفر از اساتید (با تخصص‌های ترویج و آموزش کشاورزی و حقوق) مورد تایید قرار گرفت. جامعه آماری شامل کارشناسان صاحب‌نظر در زمینه‌های فنی و حقوقی آب‌های زیرزمینی استان فارس (از جمله مدیران و کارشناسان فنی و حقوقی آب‌های زیرزمینی شرکت آب منطقه‌ای فارس، کارشناسان رسمی دادگستری در رشته آب (کانون کارشناسان رسمی دادگستری) و

جدول (۱): پراکنش کارشناسان بر اساس متغیرهای دموگرافی

جنسیت (n=۶۷)	تحصیلات (n=۶۷)	رشته (n=۶۷)	محل فعالیت (n=۶۷)	عضویت در کانون کارشناس رسمی دادگستری (n=۴۹)
مرد ۸۵	زن ۱۵	لیسانس ۵۳/۸	فوق لیسانس ۴۶/۲	فنی (زمین‌شناسی و آب) ۷۵/۴
حقوق ۲۴/۶	ستاد ۵۱/۵	شهرستان ۴۸/۵	کارشناس رسمی ۱۸/۴	کارشناس غیرعضو ۸۱/۶

عبارتی مقایسه آماری نظرات و دیدگاه‌های کارشناسان مرد و زن، لیسانس و فوق لیسانس و همچنین کارشناسان فنی و حقوقی در خصوص نقش «قانون تعیین تکلیف» در حفاظت از منابع آب زیرزمینی نشان می‌دهد همگی نمره بسیار پایینی به زیست محیطی بودن این قانون داده‌اند و بین جفت‌گروه‌های مورد پژوهش، تفاوت آماری معنی‌داری وجود ندارد و

کارشناسان مورد مطالعه عقیده دارند که «قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه» در راستای حفاظت از منابع آب زیرزمینی نمی‌باشد (نمره ۶/۴ از ۲۰) و به‌عبارتی این قانون نمی‌تواند یک قانون زیست‌محیطی تلقی شود. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد بین جنسیت، مدرک و رشته تحصیلی با دیدگاه آن‌ها مبنی بر اینکه این قانون در راستای صیانت از منابع آب‌های زیرزمینی نمی‌باشد، رابطه‌ای وجود ندارد. به

ب: قابلیت اجرا: با توجه به ویژگی‌ها و ماهیت پارامترهای زیست‌محیطی و شرایط اقتصادی و اجتماعی، قوانین مصوب بایستی در عمل قابل اجرا باشد.

ج: جامعیت: مواد و تبصره‌های قوانین زیست‌محیطی الزاماً بایستی هم‌راستا، جامع، کامل و کارشناسانه و با در نظر گرفتن ابعاد مختلف زیست محیطی (فنی، اجتماعی و اقتصادی) تدوین شده باشند.

هیچ‌یک این قانون را محافظ منابع آب زیرزمینی نمی‌دانند (جدول ۲).

قوانین مرتبط با منابع طبیعی و محیط‌زیست بایستی سه معیار و ویژگی خاص به شرح زیر را به‌طور جامع در ذات وجودی و عملکردی خود داشته باشند:

الف: حفاظت: محور و هدف اصلی قوانین مرتبط با این زمینه، بایستی حفاظت و صیانت کوتاه‌مدت و بلندمدت از منابع طبیعی و محیط‌زیست باشد. منفعت هیچ فرد، گروه و یا حتی منفعت اجتماعی و اقتصادی نبایستی این اصل را تحت‌الشعاع قرار دهد.

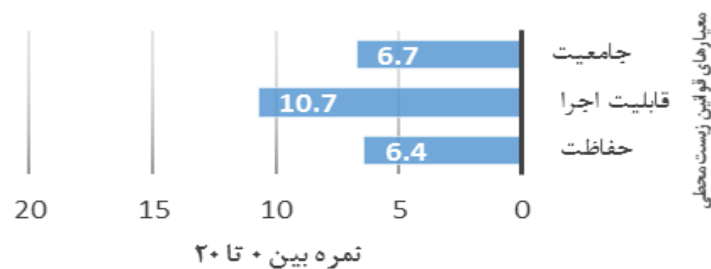
جدول (۲): مقایسه نظرات گروه‌های مختلف در خصوص نقش «قانون تعیین تکلیف» در حفاظت از منابع آب زیرزمینی

متغیر	گروه‌ها	میانگین رتبه‌ای	مقدار	Mann-Whitney U test	Sig.
جنسیت	مرد	۳۳/۸۷	۱۸۸/۵۰۰		۰/۶۷
	زن	۳۶/۶۵			
تحصیلات	لیسانس	۳۱/۵۵	۴۸۲/۰۰۰		۰/۸۴
	فوق لیسانس	۳۲/۴۴			
تخصص	کارشناس فنی	۳۱/۷۸	۲۷۴/۵۰۰		۰/۵۳
	کارشناس حقوقی	۳۵/۶۲			

اشاره خواهد شد، اما شاید بتوان موضوع تبصره ۵ یعنی تشکیل کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی که عهده‌دار رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز می‌باشد را از نقاط قوت این قانون دانست؛ زیرا ترکیب اعضای کمیسیون و ایجاد تمرکز در رسیدگی به پرونده‌ها شاید بتواند حامل تصمیمات متناسب با وضعیت اقلیم هر استان و جلوگیری از تشتت آرا و طرح دعاوی مختلف در محاکم دادگستری و به تبع آن کاهش ورودی محاکم و تسریع در رسیدگی به پرونده‌ها باشد.

نتایج بخش دیگری از این پژوهش (نمودار ۱) که معیارهای سه‌گانه فوق را مورد کنکاش قرار داده است، نشان می‌دهد از دیدگاه کارشناسان:

- ۱- این قانون نه تنها محافظ منابع آب زیرزمینی نمی‌باشد (امتیاز ۶/۴ از ۲۰)، بلکه تهدیدی جدی برای منابع آبی به حساب می‌آید.
- ۲- این قانون به هیچ وجه قانونی جامع، کامل و کارشناسانه نمی‌باشد (امتیاز ۶/۷ از ۲۰).
- ۳- قابلیت اجرای صحیح و قانونی آن در عمل، ضعیف می‌باشد و در عمل قابلیت اجرایی بالایی ندارد (امتیاز ۱۰/۷ از ۲۰). هرچند تبصره ۵ این قانون با ایرادتی همراه است که متعاقباً به آن



نمودار (۱): دیدگاه کارشناسی در خصوص قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه

اساسی مواجه شده یا خواهد شد که موارد طبقه‌بندی شده و تعداد افرادی که به هر مورد اشاره کرده‌اند در جدول ۳ منعکس شده است.

یافته‌های تحقیق و نظرات کارشناسان مورد پژوهش حاکی از آن است که قانون تعیین تکلیف ایرادات متعدد داشته و در اجرا نیز با چالش‌های بعضاً

جدول (۳): طبقه‌بندی ایرادات و چالش‌های «قانون تعیین تکلیف» اشاره شده توسط کارشناسان مورد پژوهش

تعداد اشاره شده	موارد مورد اشاره
۲۴	شیوع رفتار غیرقانونی و ترویج بی‌قانونی
۱۱	تناقض قانونی و آئین‌نامه‌ای
۱۴	گلی‌گویی و ابهام
۲۱	مضر به مصالح عمومی
۲۳	فقدان جامع‌نگری و کارشناسی نبودن
۱۶	ایرادات مربوط به مجازات و پیگیری کیفی
۱۶	چالش‌های اجرایی

همچنان ادامه دارد. این روند، پیامدی جز نابود کردن منابع آب زیرزمینی نخواهد داشت.

• مفاد این قانون دو نوع حق قانونی برای صاحبان چاه‌های فاقد پروانه ایجاد می‌نماید: ایجاد حق قبل از صدور مجوز و ایجاد حق بعد از صدور مجوز. هر دو نوع حق ایجاد شده، تهدیدی هم برای رفتار و هنجارهای اجتماعی و هم برای منابع طبیعی و محیط‌زیست می‌باشد. یادآوری می‌گردد که افراد متقاضی تعیین تکلیف چاه فاقد پروانه دو گروه می‌باشند: گروه اول که چاه غیرمجاز آن‌ها توسط وزارت نیرو شناسایی شده است و در آمار وزارت نیرو وجود دارد که اصطلاحاً تحت عنوان فرم ۱ ثبت‌نام می‌شوند. گروه دوم چاه‌هایی است که قبلاً توسط وزارت نیرو شناسایی نشده و در لیست وزارت نیرو قرار ندارد و اصطلاحاً تحت

در ادامه موارد اشاره شده در جدول ۳ به تفصیل و شرح بیشتری مورد بحث قرار گرفته است:

الف: تبعات قانون و شیوع رفتار غیرقانونی:

• قانون تعیین تکلیف به‌طور مستقیم و غیرمستقیم متخلفین را تشویق می‌نماید که اگر به قانون عمل ننمایند، در آینده به احتمال زیاد عمل آن‌ها نه تنها مجازات نخواهد شد، بلکه قانونی شده و فرد متخلف، ذی‌حق خواهد شد. مشاهدات میدانی و کارشناسی نشان می‌دهد که از زمان تصویب این قانون، نه تنها این‌چنین چاه‌هایی پس از گذشت بیش از چهار سال از تصویب هنوز تعیین تکلیف نشده‌اند، بلکه با توجه به اینکه تشخیص سال حفر چاه مشکل است، روند حفر و بهره‌برداری از چاه‌های غیرمجاز به امید آن‌که در لیست چاه‌های قبل از ۱۳۸۵ قرار گیرد،

مشمول این قانون گردند و چاه‌های بدون پروانه حفر شده بعد از سال ۱۳۸۵ را شامل نگردد.

• معمولاً متخلفین شناسایی می‌شوند تا مورد تعقیب قضایی و مجازات قرار گیرند؛ اما آنچه که صراحتاً در این قانون آمده، شناسایی به‌منظور صدور مجوز قانونی برای آن‌هاست. از طرف دیگر بر اساس بند هـ ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه مصوب سال ۱۳۶۱، هر کس بدون رعایت مقررات این قانون به حفر چاه و یا قنات و یا بهره‌برداری از منابع آب مبادرت کند، علاوه بر اعاده وضع سابق [پُر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه] 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. سوال اصلی، کلیدی و بی‌پاسخ این است که اگر این چاه‌ها توسط وزارت نیرو شناسایی شده‌اند چرا مورد تعقیب قرار نگرفته و یا اگر محاکمه شده‌اند، چرا احکام قانونی در مورد آن‌ها اجرا نشده است؟ کوتاهی و قصور از چه منبعی بوده است؟

• همان‌گونه که قبلاً ذکر شد، قانون‌گذار در سال ۱۳۸۴ ماده الحاقی به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین را تصویب و تبصره ذیل ماده سه قانون توزیع عادلانه آب از پایان سال ۸۴ لغو گردید و با وضع این ماده الحاقی، طرح دعوی مرتبط با تبصره ذیل ماده سه در محاکم دادگستری ممنوع و راه برای سودجویانی که به انحاء مختلف در صدد سوء استفاده از قانون بودند، بسته شد؛ اما تصویب قانون تعیین تکلیف، ماده الحاقی فوق‌الذکر را بلا اثر نموده و نه تنها امکان صدور پروانه برای آن بخش از چاه‌های موضوع تبصره مذکور که قبل از سال ۱۳۶۱ حفر شده و مورد بهره‌برداری می‌باشد را فراهم نموده، بلکه راه برای اخذ پروانه نسبت به چاه‌هایی که بر خلاف قانون و موخّر بر تصویب آن حفر شده و مورد بهره‌برداری غیرمجاز قرار دارند، نیز هموار گردید. با تامل در ابعاد اجرایی قانون تعیین تکلیف، در می‌یابیم که افرادی که طی سال‌ها اقدام به حفر و بهره‌برداری غیرمجاز نموده و به دلایلی تحت تعقیب قانون قرار

عنوان فرم ۵ ثبت‌نام می‌شوند. ثبت‌نام هردو گروه به صورت اینترنتی انجام می‌شود. ایجاد حق برای گروه دوم نگران‌کننده‌تر می‌باشد. با وجودی که در قانون صراحتاً ثبت‌نام را فقط برای گروه اول جایز دانسته، مشخص نیست که چرا گروه دوم نیز ثبت‌نام شده‌اند؟

• برخی از چاه‌های غیرمجاز که به دلایل مختلف در سال‌های گذشته خشک شده بودند، پس از تصویب این قانون، کف‌شکنی شده تا بتوانند پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند.

• از ثبغات دیگر این قانون، رواج خرید و فروش چاه‌های غیرمجاز در برخی از مناطق است که فروشندگان عمدتاً افراد کم بضاعت می‌باشند که از این قانون چندان مطلع نیستند. این نوع چاه‌ها به قیمت نسبتاً پائین توسط افراد مطلع و احتمالاً ذی‌نفوذ، برای اخذ پروانه خریداری می‌شود.

ب: ایرادات قانونی:

• قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه در تناقص با قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱، برای افراد متخلف امتیاز قائل شده است. مهم‌ترین ایراد وارده به این قانون مبنای تصویب آن می‌باشد، زیرا اقدامی که قبل از تصویب این قانون عمدتاً دارای مسئولیت کیفری بوده با تصویب آن نه‌تنها مسئولیت کیفری فرد متخلف تا حدودی زایل شده، بلکه همان اقدام برای او امتیاز محسوب و مبنای صدور پروانه بهره‌برداری قرار می‌گیرد و از نگاه قضایی، اخلاقی و رفتاری، دادن امتیاز به فرد متخلف، امر مذمومی است.

• با توجه به اینکه قانون در سال ۱۳۸۹ تصویب شده است، مشخص نیست که چرا مبنای تعیین سال حفر، «قبل از پایان ۱۳۸۵» ذکر شده است. چرا سال دیگری مثلاً ۱۳۸۴ و یا ۱۳۸۹ مبنای کار نبوده است. به‌دلیل مکلف شدن وزارت نیرو براساس قانون «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، به تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز تا پایان سال ۱۳۸۴، منطقی‌تر بود که چاه‌های بدون پروانه حفر شده تا پایان سال ۱۳۸۴

است. شاید در چند سال گذشته بحران کم‌آبی حیات را تهدید می‌نمود، اما در حال و آینده «بحران بی‌آبی» موضوع اصلی است.

• این قانون فاقد جامع‌نگری بوده و عمدتاً توجه به جلب رضایت بهره‌برداران متخلف، در اولویت تصمیمات قرار گرفته است.

• این قانون بسیار کلی بوده و از جهات بسیاری مبهم است. بر بعضی از واژه‌های استفاده شده در این قانون ابهاماتی وارد است و زمینه برداشت‌های متعدد و یا سوء برداشت از این عبارات فراهم است. از جمله:

الف: از عبارت «شناسایی چاه توسط وزارت نیرو»، در مراجع مختلف اداری و قضایی برداشت‌های گوناگونی می‌شود. آنچنان که در عمل افراد ثبت نام کننده در قالب فرم شماره ۱ (افراد) که چاه غیرمجاز آن‌ها در لیست وزارت نیرو است) و فرم شماره ۵ (افراد) که چاه غیرمجاز آن‌ها در لیست وزارت نیرو نیست و به آن معترض بوده‌اند) ثبت نام شده‌اند. اگر چاه این افراد (فرم ۵) توسط وزارت نیرو شناسایی نشده باشد، پروانه دادن به آن‌ها خلاف قانون خواهد بود چرا در این قانون آمده «... شناسایی شده باشند» نه این‌که «شناسایی شده یا بشوند».

ب: منظور قانون‌گذار از "دشت‌های کشور" در متن قانون واضح نیست و سوال این‌که آیا منظور قانون‌گذار این است که چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه، منحصر در جاهایی که می‌توانند "دشت" اطلاق شوند، مشمول قانون می‌باشد؟ چاه‌های محفوره در محل‌هایی که از لحاظ عرفی "دشت" نامیده نمی‌شوند، و یا چاه‌های محفوره در مناطق کوهستانی و یا در اراضی که وسعت کمی دارند، مشمول قانون نیستند؟ آیا دشت به معنای حوزه آبخیز است، یا واژه دشت به مفهوم سرزمین مسطحی است که تغییرات ارتفاعی آن کم است و در مقابل واژه‌های کوهپایه و کوهستان قرار گرفته است و یا «دشت‌های کشور» به مفهوم عام یعنی «مناطق کشور» است؟

ج: واژه «عدم اضرار به دیگران و عموم» نیز دارای ابهام است. آیا نسل آینده که در برنامه‌های توسعه

نگرفته و چاه و آثار آن از بین نرفته است مشمول امتیاز واقع گردیده ولی اشخاص متخلفی که تحت تعقیب قرار گرفته و به تبع مسئولیت کیفری، چاه محفوره پر یا مسلوب‌المنفعه شده است، بی‌بهره می‌باشند. لذا با توجه به اینکه از سال ۱۳۶۱ به بعد، اعمال قانون برای درصد کمی از صاحبان چاه‌های غیرمجاز انجام و چاه آن‌ها پر و مسلوب‌المنفعه شده است و بخش عمده متخلفان نه تنها محاکمه نشده‌اند بلکه هنوز به استحصال غیرقانونی آب ادامه داده و به آن‌ها پروانه بهره‌برداری هم داده خواهد شد، این بدان مفهوم است که متخلفانی که به هر شکل از قانون فرار کرده‌اند، برنده اصلی این بازی خطرناک زیست‌محیطی می‌باشند و می‌توانند در آینده الگوی سایر کشاورزان قرار گیرند!

• آنچه در این قانون شمول پیدا کرده، «کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه واقع در کلیه دشت‌های کشور» بدون تفکیک و یا استثناء کردن دشت‌های ممنوعه و ممنوعه بحرانی است. حال آن‌که در سطر بعدی در همین قانون اشاره شده به «بر اساس ظرفیت آبی دشت» و «عدم اضرار به دیگران و عموم» که ضمن اینکه این عبارات با هم در تضاد است (به عبارتی دشت‌های ممنوعه و ممنوعه بحرانی، دارای بیلان منفی بوده و مجوز استفاده از آن‌ها عملاً اضرار به دیگران است)، جای تفسیر و برداشت متعدد را برای کارشناسان فراهم می‌آورد. (توجه: بر اساس تعریف ارائه شده در آیین‌نامه اجرایی این قانون، ظرفیت آبی دشت: حد اکثر حجم آب زیر زمینی قابل بهره‌برداری است که به‌صورت سالانه و بر اساس تعادل عوامل تغذیه و تخلیه کننده آبخوان توسط وزارت نیرو تعیین می‌شود). از طرف دیگر وزارت نیرو به‌طور مستمر با انجام مطالعات کارشناسی و فنی، ظرفیت آبی دشت‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد و قطعاً حفر و بهره‌برداری از چاه‌های غیرمجاز در دشت‌های ممنوعه «ضرار به دیگران و عموم» بوده و صدور پروانه برای چنین چاه‌هایی، تسریع و تسهیل نمودن تهدید زندگی و ناامنی غذایی برای نه‌تنها نسل آینده، بلکه نسل کنونی

آیین‌نامه اجرایی نمی‌توان مواردی را به قانون اضافه کرد و یا چیزی از آن کاست.

• در قانون فوق، جهت پرنمودن چاه‌های غیرمجاز تعیین تکلیف شده (یعنی چاه غیرمجازی که در این طرح ثبت نام نماید و پس از بررسی در کمیسیون، شرایط صدور پروانه را نداشته باشد و لذا مجدداً غیرمجاز تلقی شود) و مجازات آن‌ها، جرمی پیش‌بینی نشده و الزام متخلف به اجرای حکم توسط خود متخلف وجود ندارد، بلکه بایستی شرکت آب منطقه‌ای به عنوان شاکی، مجدداً طرح دعوی نموده و یک بار دیگر در مراجع قضایی پیگیری نماید. با توجه به زمان‌بر بودن این فرآیند و تعداد نامشخص چنین چاه‌هایی، عملاً به متخلفین مهلت قانونی داده می‌شود تا با خیالی آسوده و در کمال آرامش برای چندین سال دیگر، به اقدام غیرقانونی خود و استحصال نابه‌جا و حرص‌آلود خود از منابع آب زیرزمینی ادامه دهند.

• با توجه به تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی فقط می‌تواند شکایت اشخاص علیه دولت را بررسی نماید (نه شکایت دولت علیه اشخاص) و از طرفی رای صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، فقط در دیوان عدالت اداری قابل تجدید نظرخواهی است. لذا چنین استنباط می‌شود که رای صادر شده از این کمیسیون، به عنوان یک تصمیم اداری قلمداد شده تا یک رای قضایی. با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری مرجعی برای شکایت افراد حقیقی و حقوقی غیردولتی از ادارات و شرکت‌های دولتی می‌باشد (عکس آن صادق نیست)، لذا شرکت آب منطقه‌ای که شرکتی دولتی است، عملاً نمی‌تواند نسبت به رای صادره‌ای که به ضرر آب‌های زیرزمینی باشد اعتراض نماید.

• در قانون تعیین تکلیف (موضوع تبصره ۳) دوره تمدید پروانه بهره‌برداری از یک سال به سه سال افزایش یافته است. این اقدام عملاً نظارت بر چاه‌ها را کاهش داده و اطلاع از وضعیت و آمار چاه‌ها را کمرنگ‌تر می‌نماید. با صدور پروانه سه ساله نمی‌توان

پایدار همواره مورد توجه قرار می‌گیرند هم شامل لفظ «دیگران و عموم» می‌شود؟ آیا منظور از عدم اضرار، همان رعایت حریم است؟ آیا منظور از اضرار، تهدید منابع آب زیرزمینی و یا تهدید امنیت آبی نسل آینده است؟ و یا منظور مزاحمت فیزیکی چاه و تاسیسات مربوطه برای همسایگان و عابری است؟ آیا تبعات منفی اجتماعی ناشی از اضافه برداشت آب‌های زیرزمینی هم شامل مفهوم «اضرار به دیگران و عموم» می‌باشد و یا صرفاً ضرر و زیان و پیامدهای منفی اقتصادی و زیست‌محیطی مدنظر است؟ اگر موارد فوق و سایر مصادیق ذکر شده در آیین‌نامه اجرایی این قانون، همه در برگیرنده مفهوم اضرار است، پس نمی‌توان و نباید برای چاه‌های فاقد پروانه و به‌خصوص آنهایی که در مناطق ممنوعه هستند مجوز صدور پروانه داد چرا که با توجه به بیلان منفی آن‌ها و پیامدهای منفی فوق‌الذکر، پس از مطالعات کارشناسی، ممنوعه اعلام شده‌اند.

• به اعتقاد قاطبه کارشناسان فن، این قانون هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت، مضر به مصالح عمومی است. به عقیده کارشناسان مورد پژوهش، عدم توجه به ضررهای حاصل از اجرای قانون بر منابع آب بسیار مشهود است.

• قانون تعیین تکلیف، در مواردی نسبت به موضوعات سکوت اختیار کرده است. بعنوان مثال سکوت قانون‌گذار در خصوص چاه‌های با مصرف صنعتی و یا چاه‌هایی که بهره‌برداری مستمر از آن انجام نمی‌شود، قابل تامل است. قانون مذکور در خصوص چاه‌های غیرمجازی که شناسایی و به مراجع قضایی معرفی و محاکمه شده‌اند و حکم نیز صادر شده است ولی حکم صادره به دلایل متعدد معلق مانده و اجرا نشده است، نیز سکوت اختیار نموده است. به عبارتی مشخص نیست این افراد آیا شمول این قانون می‌باشند یا خیر؟ هرچند که در آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور به این موضوع اشاره شده است، اما مبنای محاکم قضایی، قانون است نه آیین‌نامه اجرایی. در

مجلس تقدیم می شود. اکثریت موضوعات تخصصی و فنی که مربوط به وزارتخانه خاصی می باشد معمولاً بدین طریق به مجلس تقدیم می گردد. روش دیگر تصویب قوانین، پیشنهاد طرح توسط حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس با ذکر نام به رئیس مجلس شورای اسلامی است. قانون تعیین تکلیف بصورت لایحه به مجلس تقدیم نشده بلکه از طریق پیشنهاد تعدادی از نمایندگان در مجلس مطرح شده و به تصویب رسیده است. هرچند مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین صلاحیت انحصاری و غیر قابل تفویض دارد، اما با توجه به کاملاً تخصصی و چند بعدی بودن مبحث آب و منابع آبی، انتظار می رفت که کار کارشناسانه تری روی این قانون انجام می گرفت.

• موضوع تبصره ۵، توقیف دستگاههای حفاری متخلف به مدت شش ماه است. این قانون می بایستی بین دستگاههای غیرمجاز (مانند دستگاههای حفاری برقی و یا دستگاههای حفاری تراکتوری که آلات اختصاصی جرم هستند) با دستگاههای حفاری مجاز متخلف، تمایز قائل شود. دستگاههای گروه اول (دستگاههای غیرمجاز) نباید به هیچ وجه آزاد شوند زیرا به محض رفع توقیف، کاری غیر از حفاری غیرمجاز ندارند.

ج: چالش های اجرایی:

• با توجه به این که طبق این قانون، سال حفر مبنای مهمی برای تصمیم گیری در خصوص صدور یا عدم صدور پروانه بهره برداری و قانونی کردن چاه غیرمجاز است، تعیین سال حفر چاه بسیار مشکل و در اکثر موارد غیرممکن خواهد بود. کمیسیون صدور پروانه به عنوان مرجع بدوی و یا کارشناس رسمی دادگستری که پرونده متعاقباً به آنها ارجاع خواهد شد، در صورتی که نتوانند مستندات و یا مدرکی دال بر حفر چاه پس از سال ۱۳۸۵ بیابند، ناچاراً در اثر فشار مالک و یا ارگان های محلی، سال حفر را قبل از ۱۳۸۵ تعیین خواهد نمود و نتیجه آن، صدور پروانه های بسیار زیاد بهره برداری برای چاه های غیرمجاز است.

بر اساس ظرفیت سالانه دشت میزان مجوز برداشت را تغییر داد و لذا نقش مثبتی در حفاظت آب ندارد.

• با توجه به اینکه قانون تعیین تکلیف، عمدتاً مرتبط با چاه های غیرمجاز می باشد، اما تبصره ۶ این قانون در خصوص چاه های دارای پروانه است که در این قانون موضوعیت ندارد.

• این قانون به طور یکنواخت برای تمام کشور و بدون توجه به ویژگی های زیست محیطی، شرایط اقتصادی، وضعیت اقلیمی و... تدوین شده است. عمومیت اجرای این قانون با توجه به اقلیم های متفاوت ایران و مباحث خشکسالی و حفظ سفره های آب زیرزمینی، نگران کننده است.

• کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی (موضوع تبصره ۵) یک واحد شبه قضایی است که فقط می تواند ماهیت پرونده را بررسی نموده و رای کمیسیون صدور پروانه را تایید و یا نقض نماید ولی نمی تواند حکم کیفری متناسب با جرم افراد خاطی صادر نماید. لذا برای صدور حکم متخلفان، مجدداً باید یک فرآیند زمانبر و هزینه بر استهلاکی طی شود.

• براساس تبصره ۱ قانون تعیین تکلیف، حداکثر دو سال پس از تصویب این قانون، تمامی چاه های آب کشاورزی باید مجهز به کنتور هوشمند شوند. با توجه به اینکه نصب کنتور هوشمند، فقط بر روی چاه های برقی امکان پذیر است و از طرفی در تبصره ۲ همین قانون، ضرب الاجل برقی کردن ۵ سال تعیین شده است، لذا ضمن عدم هم خوانی این تبصره ها با هم (برقی کردن که پیش شرط نصب کنتور است در مدت ۵ سال ولی نصب کنتور هوشمند حداکثر دو سال پس از تصویب قانون) که نشان دهنده غیرکارشناسی بودن آن است، در عمل پس از گذشت ۴ سال از تصویب این قانون درصد زیادی از این موارد (برقی کردن و نصب کنتور هوشمند) هنوز تحقق پیدا نکرده که دال بر قابلیت اجرای پایین آن است.

• پیشنهاد برای تصویب یک قانون از دو طریق می تواند به مجلس تقدیم گردد: الف: لایحه ب: طرح. در روش اول، لایحه پس از تصویب هیات وزیران به

بحث و نتیجه گیری

با اجرایی شدن این قانون و صدور مجوز برای چاه‌های فاقد پروانه، اصل قضیه و خلاصه کلام که بیان منفی آب‌های زیرزمینی است، همچنان لاینحل باقی خواهد ماند. اجماع دیدگاه کارشناسی و تحلیل صاحب نظران، نشان می‌دهد که تصویب قانون «تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری»، تیر خلاص بر پیکر دشتهای مرده کشور بود. حداقل پیامد آن، ترویج بی‌قانونی و قانون‌گریزی و جسورتر کردن متصرفان و بهره‌برداران غیرمجاز از منابع آبی کشور است. این قانون تلویحاً می‌گوید «بروید چاه غیرمجاز بزنید، ما بعداً چاه‌تان را پروانه‌دار می‌کنیم! همچنان که یک بار در سال ۶۱ و بار دیگر در سال ۸۹ این کار را کردیم. حتی اگر مصوبه‌ای مانند ماده الحاقی به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین تبصره ذیل ماده سه قانون توزیع عادلانه آب را لغو کند، ما مجدداً آن را نیز لغو می‌کنیم».

با قانونی شدن چاه‌های غیرمجاز و افزایش اضافه برداشت، شیره جان منابع آب‌های زیرزمینی که مهم‌ترین منابع آبی کشور است، کشیده خواهد شد. دیگر فرصتی باقی نمانده است. این مصوبه با ناپایدار کردن منابع آبی کشور، نه تنها باری از مشکلات نخواهد کاست، بلکه به بحران شدید کم‌آبی دامن خواهد زد و بر نگرانی‌ها می‌افزاید. این قانون دیگر فرصتی نمی‌گذارد تا برای هدر رفت آب و کاهش مصرف آب در کشاورزی، برنامه‌ریزی شود. این با معیارها و چارچوب توسعه پایدار کاملاً منافات دارد. در سال‌های اخیر تنها به اعلام کاهش شدید منابع آبی پرداخته شده و به مسئله مهم‌تر یعنی حفاظت از منابع آبی موجود کمتر توجه شده است، درحالی‌که تحویل این منابع اندک به نسل آینده، مهم‌ترین وظیفه دینی و ملی به شمار می‌رود.

قانونی کردن چاه‌های غیرمجاز به هیچ وجه حفاظت از منافع ملی مملکت نیست. تصویب‌کنندگان این طرح با توجیه «حل مشکل کشاورزان، فراهم

بهرتر این بود که صاحب چاه، مستندات دال بر حفر چاه قبل از پایان سال ۱۳۸۵ ارائه دهد و در صورت عدم ارائه، سال حفر چاه، سال ۱۳۸۶ به بعد در نظر گرفته شود و پروانه‌ای صادر نگردد.

• در قانون تعیین تکلیف مقرر شده است که در طی دو سال پس از ابلاغ قانون و با توجه به شرایط مندرج در آن، نسبت به صدور پروانه بهره‌برداری اقدام گردد. این امر نشان دهنده این است که اولاً: قانون‌گذار تسریع در مشروعیت بخشیدن به یک عمل غیرقانونی و غیرزیست‌محیطی داشته و ثانیاً: تصمیم‌گیری غیرکارشناسی انجام شده است؛ زیرا آمار موثقی از تعداد چاه‌های غیرمجاز در دست نبوده کما اینکه هنوز نیز آمار دقیق وجود ندارد و بدون توجه به حجم کار، تعداد نیروی کارشناسی مورد نیاز، میزان و محل تامین اعتبار و ... اتخاذ تصمیم شده و محدوده زمانی برای اجرای آن مشخص شده است. هم‌اکنون (تابستان ۱۳۹۳) پس از گذشت ۴ سال از تصویب قانون تعیین تکلیف، هنوز سایت ثبت‌نام اینترنتی چاه‌هایی غیرمجاز باز است و امکان ثبت‌نام چاه غیرمجاز در سایت وجود دارد.

• با توجه به تعداد زیاد پرونده‌ها، رسیدگی به پرونده‌ها در کمیسیون صدور پروانه و در صورت اعتراض متقاضی، رسیدگی به آن در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، فرآیندی طولانی می‌باشد که در واقع به متخلف جهت ادامه تخلف مهلت می‌دهد.

در پایان یادآوری می‌گردد که این مصوبه مجلس شورای اسلامی مغایر با بند ۸ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف (ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری در تاریخ ۸۹/۴/۱۵) می‌باشد. با توجه به تأکید رهبری درباره «تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی مناسب برای ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب به‌ویژه در سفره‌های زیرزمینی دارای تراز منفی»، اجرایی شدن این مصوبه مجلس، در تعارض با این ابلاغیه مهم و حیاتی است.

غیرمجاز تنها به شدت تخریب و ناپایداری چرخه حیات سرعت می‌بخشد و بر طبل ناپایداری سرزمین، محکم‌تر می‌کوبد.

با توجه به این‌که در دشت‌های آزاد هنوز ظرفیت‌های فنی و قانونی محدودی برای کشاورزی وجود دارد، پیشنهاد می‌شود که لاقل، حوزه عمل این مصوبه به دشت‌های آزاد کشور محدود شود. مهم‌ترین پیشنهاد این پژوهش، تقدیم سریع لایحه جهت لغو و یا بازنگری بنیادین قانون تعیین تکلیف و تسریع در تدوین و تقدیم «قانون جامع آب» توسط وزارت نیرو است، قبل از آنکه دیر شود. به نظر می‌رسد که خرید چاه‌های غیرمجاز و (حتی در مناطقی خرید چاه‌های مجاز) توسط دولت و مسدود و مسلوب‌المنفعه کردن آن‌ها بسیار منطقی‌تر از پروانه‌دار کردن آن‌ها باشد. این امر نیازمند مطالعه‌ای عمیق و دقیق و تدوین قانونی کارشناسانه و جامع می‌باشد. امید است در اتخاذ استراتژی‌های کلان، حیاتی و سرنوشت‌ساز مملکت، تفکر کارشناسی بر تفکر سیاسی و همچنین مشارکت جمعی بر تصمیم فردی غلبه یابد.

کردن زمینه توسعه اشتعال و افزایش عملکرد تولید در واحد سطح»، به عواقب بسیار زیان‌بار و خطرات مضاعف آن توجه نکرده‌اند. ضمن اینکه مشخص نیست که قانونی کردن چاه‌های غیرمجاز چگونه باعث توسعه اشتغال و افزایش عملکرد تولید در واحد سطح خواهد شد. از طرفی با توجه به تجربیات گذشته، احتمال تحقق و اجرای مصوبات حفاظتی طرح بسیار ضعیف و یا در درازمدت مدت خواهد بود که آن هم می‌شود «نوش‌دارو پس از مرگ سهراب». گزارشات متعدد (کلانتری، ۱۳۹۳، چیت‌چیان، ۱۳۹۳ و FAO, 2011) نشان می‌دهد که آب زیرزمینی به شدت در حال آسیب دیدن است و اگر اقدام‌های فوری و اساسی انجام نشود شاهد بروز تبعات فنی و زیست‌محیطی و متعاقب آن پیامدهای منفی اجتماعی و انسانی خواهیم بود. فرونشست زمین که ناشی از اضافه برداشت آب است، به معنی «مرگ آبخوان و مرگ زندگی» است. حجم عمده آبی که طی صدها بلکه هزاران سال در سفره‌های زیرزمینی ذخیره شده بود طی چند دهه برداشت شده است و قانونی کردن فعالیت چاه‌های

منابع:

- آریانا، س. ۱۳۸۹. تاریخ قانون‌گذاری در ایران. قابل‌دسترس در: <http://parsiparast.blogfa.com/post-33.aspx>.
- امیرمیجانی، م. ۱۳۸۹. مصاحبه با سایت دادگستری کرمان. قابل‌دسترس در: <http://dadgostari-kr.ir/DesktopModules/>.
- آسایش، ح و ن. قنبری. ۱۳۸۵. مقدمه‌ای بر اقتصاد روستایی ایران. کرمانشاه: دانشگاه آزاد اسلامی.
- جعفری لنگرودی، م. ج. ۱۳۸۷. ترمینولوژی حقوق (چاپ نوزدهم). تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش.
- جعفری، ع. ۱۳۶۶. فرهنگ بزرگ گیتاشناسی (اصطلاحات جغرافیایی). تهران: گیتاشناسی.
- چیت‌چیان، ح. (۱۳۹۳). صرف ۹۲ درصد از منابع آب کشور در قبال برداشت یک سوم محصول کشاورزی، ایرنا. قابل‌دسترس در: <http://www.irna.ir/fa/News/81254583>.
- حیاتی، د. ۱۳۸۴. مطالعه پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی تحلیل منابع آب زیرزمینی: مطالعه موردی در استان فارس. مجموعه مقالات دومین کنفرانس سراسری آبخیزداری و مدیریت منابع آب و خاک.
- روزنامه خراسان رضوی. ۱۳۸۹. مصوبه مجلس درباره چاه‌های آب غیرمجاز تیر خلاص بر پیکر دشت‌های فوق بحرانی استان. شماره ۱۷۶۰۳.
- سادات میرئی، م. ح. و ع. ا. فرشی. ۱۳۸۲. چگونگی مصرف و بهره‌وری آب در بخش کشاورزی. مجموعه مقالات یازدهمین همایش کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران. ۲۰۳-۲۱۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. ۱۳۹۳. قابلیت‌ها و محدودیت‌های آب در بخش کشاورزی. قابل‌دسترس در: <http://www.mporg.ir/>

- عزیزی خالخیلی، ط. ۱۳۸۶. سازه‌های مؤثر بر مشارکت کشاورزان در مدیریت آبیاری مورد مطالعه: شبکه آبیاری سد درودزن. پایان‌نامه کارشناسی ارشد (چاپ نشده)، بخش ترویج و آموزش کشاورزی، دانشگاه شیراز.
- فتاحی، س. ۱۳۷۸. مالکیت‌های خصوصی و مشترکات عمومی از دیدگاه حقوق آب. پایان‌نامه کارشناسی ارشد (چاپ نشده). دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان.
- کاتوزیان، ن. ۱۳۷۴. حقوق مدنی (اموال و مالکیت). تهران: موسسه نشر یلدا.
- کلانتری، ع. ۱۳۹۳. حفظ منابع آبی مهم‌تر از رشد اقتصادی، خبر اقتصادی، قابل‌دسترسی در: <http://khabareghtesadi.com/fa/news/>
- مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۹. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی.
- مدنیان، غ. ر. ۱۳۸۶. منابع آب‌های زیرزمینی در حقوق آب ایران. ارائه شده در نخستین همایش منطقه‌ای آب دانشگاه آزاد اسلامی بهبهان.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۸. چالش‌ها و مشکلات تامین آب کشاورزی در استان خراسان رضوی.
- محمدزاده، ج. ۱۳۸۹. آب، فراوان کمیاب. اطلاعات علمی، سال بیست و پنجم: ۵-۱.
- نقدی بادی، ع. ر. ۱۳۸۸. حقوق آب‌ها. ماهنامه فاخته. شماره ۱۲۶.
- Bakhshi Jahromi, A., Gh. H. Zamani and D. Hayati. 2014. Silent terrorism: Groundwater depletion and food insecurity. *Indian Journal of Fundamental and Applied Life Sciences*, 4(2): 743-749.
- Bakhshi Jahromi, A., Gh. H. Zamani and D. Hayati. 2014. Groundwater crisis and Hydrogeo Terrorism: A case of Jahrom County, Iran. *Journal of Middle East Applied Science and Technology*, 21(6): In press.
- Bamberg, S. and G. Moser. 2007. Twenty years after Hines, Hungerford and Tomera: A new meta-analysis of psychosocial determinants of pro-environmental behavior. *Journal of Environmental Psychology*, 27, 14-25.
- FAO. 2011. The state of the world's land and water resources for food and agriculture: Managing systems at risk. FAO, Rome. Available at: http://www.fao.org/nr/water/docs/SOLAW_EX_SUMM_WEB_EN.pdf
- Hayati, D. and K. Rezaei-Moghaddam. 2006. Towards a paradigm shift for agricultural extension: An environmental sociology perspective. *Journal of Food, Agriculture & Environment* 4 (3 & 4): 244-251.
- Hurlimann, A., S. Dolnicar, and P. Meyer. 2009. Understanding behavior to inform water supply management in developed nations - A review of literature, conceptual model and research agenda. *Journal of Environmental Management*, 91: 47-56.
- Jason, G. and M. Rogers. 2009. *Water and Conflict*. Catholic Relief Services Baltimore. USA.
- Madani, K. 2010. Game theory and water resources. *Journal of Hydrology*. 381:225-238.
- McMichael, C. 2014. *Freshwater*. Retrieved from <http://www.eoearth.org/view/article/152861>.
- NGWA (National Ground Water Association). 2010. *Groundwater Facts*. Available on: www.ngwa.org.
- [The Groundwater Foundation](http://www.groundwater.org/gi/whatisgw.html). 2012. [on-line]. www.groundwater.org/gi/whatisgw.html

Ax of law to the root of the water: A research analysis of the law of "Determination for illegal wells"

Arman Bakhshi Jahromi ¹, Gholam Hossein Zamani ², Dariush Hayati ³, Mohammad Hadi Sadeghi ⁴

Abstract

Water is the soul of life and law is the organizer of life. Although water crisis is not a new concern, recently, it has been an objective problem. Unwritten law and canonical rule has an old root in country, but formal law which is a necessary for modern society is the young one esp. law of water which refers to 1930s. The three most effective laws in the field of water are: law of "water and trends of its nationalization (1968)", law of "justice distribution of water (1982)", and recently, law of "Determination for illegal wells (2010)". The main objective of this research paper was to study and criticize the law of "Determination for illegal wells". This research was a descriptive- correlational research using survey technique which was done during 2013 and 2014. Semi-structured questions were used for interview. Also questionnaire as research instrument included closed and open ended questions. Research population includes technical and legal affairs experts in Fars Regional Water Authority, official experts of lawcourt in field of Water and also judges for water subjects. Data was extracted in quantitative and qualitative methods. For inferential statistics and drawing diagram, SPSS₂₀ and Excel₂₀₁₃ were used. According to findings, law of "Determination for illegal wells" is not environmentally friendly and cannot preserve groundwater and aquifer (6.4 out of 20), it is not a holistic law (6.7 out of 20), and it is practically a weak law (10.7 out of 20). Mann-Whitney U tests show that there are no significant differences between in viewpoint of experts about the preservative role of this law in regards of gender, education level and field of study. At the end, legal objections and executive challenges are discussed in details. Allocating this law for Non-banned areas, delivering a bill to the parliament for deleting or fundamental revising the law and also preparing the "holistic law for water", are the suggestions.

Key words: Law of determination for illegal wells, law of Groundwater.

¹ Correspondent author, Ph.D. Student, Agricultural Extension and Education Dep., College of Agriculture, Shiraz University, Shiraz, Iran. E-mail: armanbakhshi@yahoo.com, Alternative E-mail: a.bakhshi@areo.ir
Postal Address: P.O. Box: 71455-779 Arman Bakhshi Jahromi, Shiraz, Iran.

² Professor, Agricultural Extension and Education Dep., College of Agriculture, Shiraz University, Shiraz, Iran. E-mail: ghh_zamani@yahoo.com

³ Associate professor, Agricultural Extension and Education Dep., College of Agriculture, Shiraz University, Shiraz, Iran. E-mail: hayati@shirazu.ac.ir

⁴ Associate professor, College of Law, Shiraz University, Shiraz, Iran. E-mail: sadeghi@shirazu.ac.ir