

حدود مالکیت آب در قوانین ایران

نوید جلال‌کمالی*^۱، نرگس پورصالحی^۲



۱- استادیار گروه علوم و مهندسی آب، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان.

۲- کارشناس ارشد حقوق، سردفتر اسناد رسمی کرمان.

*E.mail: njalalkamali@gmail.com

چکیده

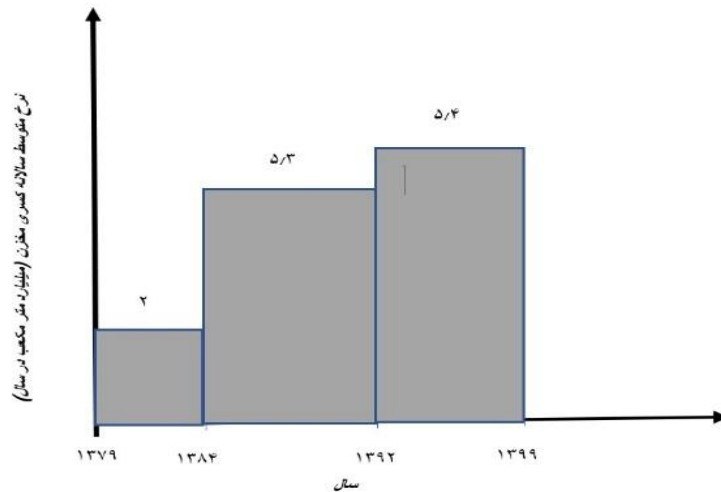
کشور پهناور ایران، در منطقه‌ای از جهان واقع شده است که از مناطق خشک کره‌زمین طبقه‌بندی می‌شود و لذا در طول تاریخ از مشکل کم‌آبی رنج برده است. در چنین پهنه‌ای و با توجه به وابستگی اقتصاد ایران به بخش کشاورزی و عنایت به این که بیش از ۹۰٪ آب‌های شیرین مصرفی، در این بخش به مصرف می‌رسند؛ نظام استفاده و مالکیت از آب‌های موجود اهمیت فراوان دارد. در این ارتباط، ضروری است که بحث مالکیت آب و حقوق مرتبط با آن، برای رسیدن به حداکثر بهره‌وری و انتفاع از آب، مورد مذاقه دقیق قرار گیرد. در این مقاله، پس از ارائه تعاریفی ضروری از اصطلاحات حقوقی که دانستن مفهوم آن‌ها برای کارشناسان آب لازم است، به صورت خلاصه، سیر تحول مالکیت بر منابع آب ارائه گردیده و در نهایت، مقایسه‌ای شده است بین صفات مالکیت بر مال از دیدگاه قانون مدنی ایران و حدود این مالکیت در قوانین حال حاضر ایران.

کلمات کلیدی: مالکیت خصوصی، مشترکات، انفال، حقوق آب

بیان مسئله

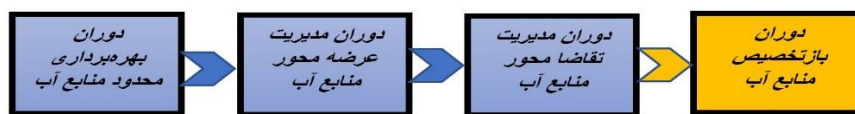
امروزه وضعیت منابع آب کشور حاکی از وجود ایرادات اساسی در مدیریت آن می‌باشد. خشک شدن تالاب‌ها، دریاچه‌ها و بستر برخی از رودخانه‌های دائمی کشور به علاوه برداشت بی‌رویه آب‌های زیرزمینی از چالش‌های اساسی منابع آب کشور می‌باشد بطوری که آبخوان‌های کشور در طول ۴۷ سال گذشته با کسری مخزن ۱۲۵ میلیارد مترمکعبی مواجه شده‌اند (۸). شکل ۱ نرخ متوسط کسری سالانه مخازن آبخوان‌های کشور را در سه دوره‌ی به ترتیب ۵، ۸ و ۷ ساله نشان می‌دهد. در صورت مشاهده ناکارایی در مدیریت منابع آب کشور، به نظر می‌رسد که اولین گام عملی در جهت اصلاح آن و حرکت به سمت افزایش کارایی و بهره‌وری، اصلاح قوانین و مقررات مربوط به حقوق آب باشد. در این مجموعه قوانین، لازم است که قانون‌گذار به صورت شفاف، عملی و قابل اجرا و با عنایت با شرایط خاص سرزمینی، مواردی چون حدود مالکیت، حق دسترسی و برداشت و استخراج آب، حقوق نحوه واگذاری، نحوه برخورد با متخلفین به علاوه سیاست‌های تشویقی و تنبیهی برای افزایش بهره‌وری از آب را تدوین و ارائه نماید. بدون شک در صورت وجود قوانین واقع‌گرایانه و منطبق بر شرایط خاص کشور است که هزینه اعمال و برقراری قوانین، به حداقل رسیده و متعاقباً شاهد کاهش تخلف در مقوله

برداشت‌های غیر مجاز و سایر دست‌اندازی‌های کیفی و کمی غیرمجاز به منابع آب کشور خواهیم بود. به طور خلاصه، به دلایل زیر در هر کشوری نیاز به قوانین شفاف و مطمئن برای منابع آب داریم (۳).
 الف) این قوانین عملکرد افراد را در چگونگی استفاده از این منبع حیاتی، کنترل می‌کند.
 ب) با وجود قوانین شفاف و به‌روز شده، بهره‌وری آب افزایش خواهد یافت.
 ج) با افزایش تقاضا برای آب، در صورت وجود قوانین ناقص و مبهم آب، نقش تنش‌ها و اختلافات بین بهره‌برداران مختلف، گسترش می‌یابد.



شکل ۱- متوسط نرخ کسری مخازن آبخوان‌های کشور

به عنوان مثال در تشریح بند "ب" فوق می‌توان به این مطلب اشاره نمود که قانون فعلی آب، قائل به حق تقدم زمانی افراد، نسبت به مصرف و بهره‌برداری از منابع آب می‌باشد به این معنا که، حيازت کنندگان جدید آب، لازم است که حقوق بهره‌برداران قبلی را محترم شمرده و بهره‌برداری آن‌ها، خللی بر سهم بهره‌برداران متقدم وارد نیاورد. حيازت به معنی تصرف و وضع ید یا مهیا کردن وسائل تصرف و استیلا بر چیزی تعریف می‌شود (۴). در این جا به نظر می‌رسد که با گذار کشور از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی و دانش‌بنیان، اصول توسعه پایدار این گونه دیکته می‌کند که الویت مصرف این منبع حیاتی و کمیاب، با افرادی است که بهره‌وری بالاتری ایجاد می‌کنند. ناگفته نقش قوانین شفاف و عادلانه در گذر از این تغییر مالکیت به خوبی قابل درک است. به طور کلی دوران بهره‌برداری از منابع آب را می‌توان به چهار دوره‌ی مختلف در ایران و جهان تفکیک نمود. اولین دوره، دوره پیش از صنعتی شدن و لذا دوران بهره‌برداری محدود و سنتی از منابع آب می‌باشد. پس از اختراع موتور و رشد فزاینده توان بشر در استحصال منابع آب، دوره بهره‌برداری هرچه بیشتر از منابع رقم خورد که تحت عنوان دوره‌ی عرضه محور منابع آب شناخته می‌شود. کاهش چشمگیر و نگران کننده این منابع، تلاش مدیران منابع آب را معطوف به مدیریت تقاضا و افزایش بهره‌وری استفاده از آب جلب نمود و اکنون با توجه به عدم امکان فراهم نمودن آب کافی برای نیازهای جدید و غالباً با بهره‌وری بالا، دوران بازتخصیص آب را تجربه می‌کنیم (شکل ۲). روشن است که چنانچه این قوانین با واقعیت‌های روز و از منظر اجرا، با اعتماد اجتماعی همراه نباشد، به فقدان مشروعیت دچار شده و قانون‌شکنی و قانون‌گریزی در همه سطوح، آشکار خواهد شد (۶).



شکل ۲- سیر تاریخی نگرش بهره‌برداری از منابع آب

هدف از این نوشتار، آشنا نمودن دانشجویان رشته‌های آب و کشاورزی و همچنین مهندسين علاقه‌مند شاغل به کار در این حوزه‌ها، نسبت به حقوق مالکیت آب در ایران و سیر تحول آن، از آغاز قانون‌نویسی مدرن تاکنون می‌باشد. در این نوشتار، ابتدا برخی از اصطلاحات حقوقی مورد نیاز، تعریف شده‌اند و جایگاه آب به عنوان یک مال، در هر یک روشن شده است؛ سپس به اختصار، سیر قانون‌گذاری و محرک اجتماعی / سیاسی تدوین هر یک از مجموعه قوانین تصویب شده، آورده شده است و نهایتاً حدود و ابعاد مالکیت بر منابع آبی و میزان انطباق آن با اصطلاحات فقهی اشاره شده در آخرین قانون مرجع آب ایران، به اختصار تشریح گردیده است.

معرفی دستاورد

اسکار (۲۰۰۵) اعتقاد دارد که ماهیت و شکل حقوق مالکیت، بایستی خود بتواند مسائل و مشکلات تعهدها، هزینه‌های تصمیم‌گیری و کارگزاری را حل کند؛ زیرا اصلاحات موفق نیازمند توجه دقیق به برآورده کردن انگیزه و مشوق‌های حقوق مالکین است (۳).

یکی از مهم‌ترین مباحث مورد مناقشه در حقوق آب، بحث "مالکیت آب" است؛ به نحوی که این مناقشه بارها باعث تغییر در قوانین آب و اجرای آن قوانین، شده است. پیش از پرداختن به سیر حدود مالکیت منابع آب، مفید است که مفاهیم مال، ثمره و حاصل، مالک و مالکیت از منظر قانون، تشریح شوند.

مال: از نظر حقوقی به چیزی مال می‌گویند که دارای دو شرط اساسی باشد.

الف) مفید باشد و نیازی را برآورد (اعم از مادی یا معنوی).

ب) قابل اختصاص یافتن به فرد یا افراد معین باشد و البته که لازم نیست مال دارای مالک خاص باشد (۹).

قانون مدنی، در باب اول، اموال را فقط از دو جهت تقسیم کرده است: الف) اموال منقول و غیرمنقول و ب) اموالی که ملک افراد یا اشخاص حقوقی است و اموالی که مالک خاصی ندارند (۹). زمین و آنچه به آن اتصال یافته و ثبت عرفی یافته است را غیر منقول طبیعی نامیده‌اند؛ مثل معادن. همچنین در ماده ۱۷ قانون مدنی این گونه آمده است: حیوانات و اشیائی که مالک، آن را برای عمل زراعت اختصاص داده باشد، از قبیل گاو و گاو میش و ماشین و اسباب و ادوات زراعت و تخم و غیره و به طور کلی هر مال منقول که برای استفاده از عمل زراعت لازم و مالک آن را به این امر تخصیص داده باشد؛ از جهت صلاحیت محاکم و توقیف اموال، جزو ملک، محسوب و در حکم مال غیرمنقول است؛ بنابراین آب که اصلی‌ترین اسباب زراعت است؛ قاعدتاً و به اعتبار این ماده در زمره اموال غیرمنقول طبقه‌بندی می‌شود. در قانون مدنی و ثبت نیز به منبع آبی به دیده مال غیرمنقول نگریسته شده است (۲). اموال فاقد مالک خاص نیز؛ عبارتند از: الف) مشترکات عمومی شامل اموال عمومی و اموال دولتی ب) مباحات

ج) اموال مجهول‌المالک.

اموال عمومی نیز به صورت اموالی تعریف شده‌اند که متعلق به تمام نسل‌های حال و آینده بشری‌اند و در اداره، حفظ و نگهداری آن، چه اشخاص حقوقی عمومی و چه اشخاص حقوقی خصوصی، نقش کلیدی دارند (۱۰). تعریف صدرالاشاره، در انطباق با تعریفی است که متخصصان منابع طبیعی ارائه می‌دهند. به این اعتبار و از منظر دیدگاه زیست محیطی منابع آب در زمره اموال عمومی، طبقه‌بندی می‌گردد.

ثمره و حاصل: "ثمره" عبارت از منفعت تدریجی است که ایجاد آن، از عین نمی‌کاهد و "محصول" آن است که از عین جدا می‌شود و در دید عرف، از آن می‌کاهد (۹). به این ترتیب، مطابق تعریف فوق و براساس برداشت نویسنده، بهره‌برداری سنتی از منابع آب توسط قنات و یا چاه‌های دستی را می‌توان "ثمره" نامید چون تدریجی بوده و از عین نمی‌کاهد؛ در حالی که بهره‌برداری مدرن از این ذخایر توسط چاه‌های عمیق، "حاصل" است؛ چون با کاسته شدن از عین، ایجاد می‌شود. (ثمره‌ای است که با کاسته شدن از عین ایجاد می‌گردد).

مالکیت: در قانون مدنی، اوصاف مالکیت را به صورت زیر تعریف کرده است:

الف) مطلق بودن - هر مالکی نسبت به مایملک خویش حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون، استثنا کرده باشد.

ب) انحصاری بودن - ناظر بر این که هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد، مگر به حکم قانون.

ج) دائمی بودن - گذشت زمان، موجب ابطال حق مالکیت نخواهد شد (۹).

ملاحظه خواهد شد که در حقوق کنونی آب، هیچ یک از اوصاف فوق، به طور کامل برقرار نیست؛ به طوری که به دشواری می‌توان از اطلاق حق مالکیت سخن گفت.

اولین قانون مدرن و یکپارچه در ارتباط با حقوق آب، به سال ۱۳۰۷ و در خلال تصویب قانون مدنی ایران به وجود آمد. در واقع، هدف از تصویب قانون مذکور، تلاش حکومت وقت برای لغو کاپیتولاسیون و لزوم یکسان سازی نحوه تصمیم‌گیری، در مراجع قضایی کشور بود که در آن، موادی هم در ارتباط با حقوق آب و نحوه مالکیت آن به تصویب رسید (۷). مواد این قانون در واقع به صورت کامل مبتنی بر عرف و شرع اسلامی خصوصاً فقه امامیه می‌باشند. در ارتباط با حقوق آب، تدوین کنندگان قانون مدنی، تنها آنچه را که عرفی و شرعی بود به صورت منسجم و خالی از تناقض، مدون کردند (۲). در این قانون، مباحث مالکیت آب، ذیل عنوان "حیازت مباحات"، آورده شده است. رویکرد این قانون، ملهم از فقه امامیه و با استناد به قاعده فقهی "من حاز ملک" بر امکان تملک خصوصی اشخاص، نسبت به آب‌ها و حمایت از این مالکیت خصوصی است. این قاعده به این معنا است که هر کس اموال مباحی را تصرف کند مالک آن می‌شود. می‌توان اذعان کرد که قانون مدنی، نمونه‌ای از آشتی میان فقه، سنت و حقوق زمانه خود است (۲).

با توجه به تکنولوژی موجود آن روزگار و نیاز حیاتی کشور به تولید محصولات کشاورزی، برای تشویق افراد جامعه به تلاش برای تولید بیشتر، رویکرد کاملاً گشاد دستانه‌ای به مسئله مالکیت آب در این قانون شده است. نحوه حیازت آب‌های زیر زمینی در زمان تصویب این قانون، حفر چاه‌های دستی و قنات بوده است. حیازت آب‌های سطحی نیز با احداث و انشعاب کانال‌های سنتی از انهار و رودخانه‌های طبیعی، صورت می‌پذیرفته است. در قانون مدنی حفر چاه دستی، قنات و هرگونه منبع آبی دیگر؛ مانند انهار یا مجاری آبی بدون نیاز به اخذ مجوز از دولت، مجاز شمرده شده است. همچنین در این قانون بر مبنای قاعده فقهی "لا ضرر و لا ضرار"، به معنی عدم مشروعیت ضرر در اسلام، الویت زمانی در بهره‌برداری از یک منبع مشترک؛ مانند آب‌های زیرزمینی را، دارای اصالت دانسته است. به این معنا که، مادامی که حیازت کنندگان جدید، ضرری

به بهره‌برداران متقدم وارد نیاورند؛ عمل‌شان قانونی است و موجب تملک آب حیازت شده، خواهد شد. در این جا، توجه به این مطلب مهم، ضروری است که فتاوی شرعی و مواد قانون مدنی مستخرج از آن‌ها به تناسب زمان تصویب آن، قابل کاربرد بر چاه‌های دستی و قنوت بوده است؛ بنابراین، مواد قانونی‌ای که در ارتباط با حفظ حریم چاه‌ها در این قانون آورده شده است به اصطلاح حریم سازه‌ای بوده است و نه حریم آبی متکی بر شعاع تأثیر؛ لذا نظر به عمق محدود چاه‌های دستی، لحاظ نمودن حریم آبی برای آن چندان لزومی ندارد (۲). چرا که، بر خلاف شعاع تأثیر چاه‌های عمیق که می‌تواند تا کیلومترها گسترش یابد، شعاع تأثیر چاه‌های دستی، بسیار محدود است.

در دهه ۳۰ خورشیدی، هم زمان با باز تعریف نظم نوین جهانی و ظهور دو قطب شرق و غرب، از یک طرف وانجام اصلاحات ارضی توسط رژیم گذشته، متأثر از سیاست‌های ایالات متحده و اصل چهار ترومن به منظور مهار گسترش نفوذ اتحاد جماهیر شوروی در کشورهای در حال توسعه، به علاوه ورود تکنولوژی حفر و تجهیز چاه‌های عمیق و بر هم خوردن تعادل طبیعی بیلان آبی دشت‌ها از طرف دیگر، مواد مرتبط با حقوق آب در قانون مدنی که برای بهره‌برداری و تملک آب‌های سطحی و زیرزمینی تا آن زمان به خوبی عمل نموده بودند، کارایی گذشته خود را از دست دادند. پس از اصلاحات ارضی، مدیریت سنتی منابع آب خصوصاً قنوت که سابقاً تحت ثروت و توانایی مالی اربابان و مالکان حفظ و نگه داری می‌شد، مختل شد (۶). به علاوه، وجود منابع انرژی ارزان و سرازیر شدن دلارهای نفتی به سمت ایران، حفر و استخراج آب از چاه‌های عمیق را بیش از پیش تسهیل نمود. اصل دهم انقلاب سفید و پس از آن قانون حفظ و حراست از منابع آب زیرزمینی (۱۳۴۵) سپس در قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷)، با حفظ بخشی از مالکیت حق آبه‌های سابق مالکان، مدیریت دولتی آب را تعریف نمودند. به این ترتیب این بار در تصویب قوانین جدید برای سامان بخشیدن به حقوق آب، بر خلاف تصویب قانون مدنی که اصولاً هدف از تهیه آن، ارتباطی با مشکلات مدیریتی آب نداشت، ترکیبی از مناسبات سیاسی و تغییرات فن‌آورانه در بهره‌برداری از منابع آب بود که منجر به ملی شدن آب، گردید (۶) در این قانون از منابع آب کشور تحت عنوان "ثروت‌های ملی"، نام برده شده است و همچنین بستر انهار و رودخانه‌ها به عنوان یکی از اموال دولتی، شناخته شد. به طور خلاصه می‌توان بیان داشت که در این قانون، دولت نقش حاکمیتی و نظارتی را بر منابع آب برعهده گرفت. بر اساس قانون آب و نحوه ملی شدن آن، وزارت آب و برق مکلف گردید که مالکیت خصوصی را منتفی اعلام کند و سپس بنا به تشخیص هیات‌های موضوع مواد ۷ و ۸ این قانون، مبادرت به اعطای اجازه مصرف و صدور پروانه، مطابق ماده ۶ این قانون بنماید. ماده ۶ این قانون به صورت زیر تدوین گردید: "از تاریخ اعلام اجرای ملی شدن آب در هر ناحیه و منطقه، وزارت آب و برق مکلف است طبق ماده ۷ این قانون، با تعیین هیات‌های سه نفری، پروانه مصرف مفید با قید حجم آب قابل تحویل برای امور کشاورزی یا صنعتی یا مصارف شهری و سایر مصارف مذکور در این قانون، برای دارندگان حق آبه یا مصرف کنندگان، صادر کند و پس از صدور پروانه حق آبه‌های موضوع ماده ۳، منتفی است." لذا مطابق این قانون، مالکیت خصوصی بر منابع آب، آن گونه که در قانون مدنی تشریح گردیده بود، لغو گردید (۴). البته مطابق این قانون، مالکیت حق آبه داران قبل از تصویب این قانون، به طور کامل لغو نگردید؛ بلکه بهره‌برداری ایشان به نظارت دولت و پروانه صادره توسط او، محدود شد. این رویکرد قانونی، در راستای حرکتی بود که سابق بر آن، در بسیاری از ممالک دنیا، تحت تأثیر نگاه به منافع جامعه، در مقابل منافع افراد، شروع شده بود. در واقع در قرن نوزدهم و بیستم، با پیشرفت فکر ملی شدن اموال و صنایع، حدود مالکیت فردی، دگرگون شده و حقوق افراد در برابر قوای عمومی، محدود گردید (۹).

با استناد به آمار وضعیت آبخوان‌ها، تالاب‌ها و آب‌های جاری کشور، در مدت زمانی که قانون صدرالاشاره، معیار تنظیم حقوق آب‌بران در کشور بوده است، می‌توان ادعان نمود که این قانون، از موفقیت نسبی در حفظ تعادل منابع آب کشور، برخوردار بوده است.

دوران قانون گذاری در مقوله آب پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با این فرض که توزیع و تملک بر منابع آبی کشور، تاکنون عادلانه نبوده و کفه این ترازو به نفع مالکان و ضرر دهقانان و کشاورزان می‌باشد؛ رویکرد جدیدی در برخورد با مالکیت منابع آب، در پیش گرفته شد. این رویکرد، متکی بر بستر عدالت خواهی و تقسیم عادلانه ثروت به‌علاوه خودکفایی در محصولات استراتژیک کشاورزی، بنا شده بود. مطابق اصل ۴۵ قانون اساسی: "انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن، عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هریک را قانون معین می‌کند." انفال، مالی است که به موجب قانون، متعلق به شخص اول اسلام (پیامبر یا امام) می‌باشد (۴). بر اساس ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱)، کلیه منابع آبی، در زمره مشترکات، طبقه بندی شده است. در فقه، به اموالی مشترکات گفته می‌شود که به نحوی از انحاء متعلق به حق عموم باشد و در صورتی که کسی مقداری از آن را حیازت نماید، مالک آن می‌شود و لذا در تعریف، به کلی متفاوت از انفال است. لذا با مقایسه این ماده با اصل ۴۵ قانون اساسی؛ این گونه نتیجه‌گیری می‌گردد که منظور قانون‌گذار از عبارت ثروت‌های عمومی، همان مشترکات است. در تأیید این مطلب می‌توان به آرای فقها رجوع نمود که اکثر آن‌ها منابع آبی را در زمره مشترکات طبقه‌بندی کرده‌اند؛ به‌گونه‌ای که حضرت امام خمینی (ره) نیز در تحریرالوسیله، آب‌ها را مشمول حیازت و مالکیت و تصرف شخصی هم از ارث، صلح و بیع می‌دانند (۲).

اگر چه در تدوین قانون توزیع عادلانه آب، با آوردن اصطلاح فقهی "مشترکات"، سعی در انطباق این قانون با قوانین فقهی و شرعی شده است، اما اصولاً نحوه تملک منابع آب در این قانون، تفاوت چندانی با قانون آب و نحوه ملی شدن آن ندارد، جز آن که این قانون زمینه‌ساز، بسیاری از دست‌اندازی‌های غیرمجاز را به منابع آب، تسهیل نمود (۲).

همان‌گونه که قبلاً ذکر گردید، مالکیت حاوی سه شرط مطلق بودن، انحصاری بودن و دائمی بودن است که مطابق مواد مختلف قانون توزیع عادلانه آب، هیچ یک کاملاً برقرار نیست. به عنوان نمونه، ماده ۲۸ این قانون اشعار می‌دارد که هیچ‌کس حق ندارد آب را به مصرف غیر از آنچه در پروانه قید شده برساند یا حق انتقال پروانه آب صرفاً به تبع زمین یا با اجازه وزارت نیرو، ممکن است که آشکارا در تقابل با صفت "مطلق" بودن است. الزام به مصرف معقول و جلوگیری از اتلاف آب؛ البته بدون ذکر مصادیق آن (ماده ۲۵) نیز، از موارد تخلف محسوب شده که مطابق ماده ۴۵ همین قانون، مستوجب مجازات است.

دومین حق مالک بر مال را می‌توان انحصاری بودن مالکیت تعریف کرد. بر این اساس، نمی‌توان مالی را از تصرف مالک آن خارج نمود مگر به حکم قانون. مواد منجر به این حق در قانون توزیع عادلانه آب، به حدی است که عملاً این حق را نیز نمی‌توان بر قرار دانست. به عنوان نمونه، در ماده ۷ این قانون، به وزارت نیرو حق صدور مجوز مصرف آب مازاد از حدود مصرف معقول چاه‌ها، با رعایت مقررات و مصالح عمومی، برای سایر مصرف‌کنندگان داده شده است که البته مطابق همین ماده، مقرر گردیده که قیمت عادلانه آن میزان مازاد به صاحب چاه پرداخت گردد. این ماده، نه تنها در تضاد با صفت انحصاری بودن مالکیت است، بلکه در آن از عبارات مبهمی؛ نظیر مصالح عمومی و قیمت عادلانه آب استفاده شده که مرجع تعیین آن و معیارهای تخمین نیز به طور شفاف ذکر نشده‌اند. هم چنین در ماده ۱۹ مقرر گردیده است که صدور مجوز بهره‌برداری حق‌آبه‌داران قدیمی، بر اساس مصرف معقول تعیین گردد که قاعدتاً کمتر از حق‌آبه قدیمی ایشان است و لذا

بخشی از این حق‌آبه از مالکیت ایشان خارج می‌شود. همچنین است ماده ۲۴ که مبتنی است بر واگذاری پروانه بهره‌برداری، به شخص دیگر، چنانچه در مدت زمان مندرج در پروانه، آب به مصرف نرسیده باشد. نهایتاً آخرین صفت مالکیت، " دائمی " بودن آن است، به این مفهوم که گذشت زمان، موجب ابطال مالکیت نیست. آشکار است که درج مدت زمان اعتبار پروانه‌ها مطابق ماده ۲۳ قانون توزیع عادلانه آب، ناقض مالکیت دائمی است. مطابق این قانون، اصولاً عدم استمرار حیات، می‌تواند زمینه ساز سلب مالکیت گردد. با توجه به تفاوت‌های اساسی که در نحوه بهره‌برداری از منابع آب، مطابق قانون وجود دارد و آنچه که تحت عنوان حیات مباحات، از دستورات فقهی استنباط می‌گردد؛ اصرار قانون‌گذار از گنجاندن واژه " مشترکات " در ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب، روشن نیست.

نتیجه این که علیرغم تاکید قاطع اصول فقه امامیه بر مالکیت خصوصی و نیز انطباق کامل قانون مدنی ایران با این اصول، اما دست حکومت اسلامی برای تصویب و به مورد اجرا گذاردن قوانین جدید و کارا یا ملغی نمودن قوانین و آیین نامه‌های مضر به مصالح کشور، کاملاً باز می‌باشد. با عنایت به اوضاع وخیم منابع آب کشور، به نظر می‌رسد، اگر نه تمام آن، بلکه حداقل بخش بزرگی از این وخامت، ناشی از قوانین ناکارا در این حوزه می‌باشد. وزارت محترم نیرو، به خوبی این نیاز را احساس کرده و در حال به روز رسانی قوانین آب کشور است و در لحظه نگارش این سطور، پیش نویس نهم قانون جامع آب ایران، تهیه شده و برای اظهار نظر، به کارشناسان خبره این حوزه ارسال گردیده است.

توصیه ترویجی

نشان داده شد که با توجه به محدودیت‌های زیادی که در آخرین قانون حاکم بر منابع آب ایران، قانون توزیع عادلانه آب، وجود دارد، چندان سراغی از مالکیت خصوصی بر منابع آب نمی‌توان گرفت. برخی از خبرگان این حوزه، بازگشت مالکیت خصوصی و نظارت بر بهره‌برداری از منابع آب توسط سازمان‌های مردم نهاد و نوعی مدیریت مشارکتی را، تنها راه حل برون‌رفت از بحران آبی کشور می‌دانند. فقه امامیه و دستورات فقهای شیعی نیز بر حمایت از این مالکیت، استوار است. به علاوه تجربیات عمده کشورهای دنیا، حکایت از موفق بودن مدیریت مشارکتی دارد. به این ترتیب در غالب کشورهای پیشرو در مدیریت منابع طبیعی خصوصاً آب، این کشورها پس از گذار از مدیریت سنتی و مبتنی بر مالکیت کاملاً خصوصی منابع آب و سپس تجربه مدیریت اقتدارگرایانه دولتی به منظور حفظ این منابع و ملاحظه عدم کفایت هریک، در حال تجربه مدیریت مشارکتی، به صورت تقسیم وظایف بین ذینفعان آب و بخش‌های دولتی هستند (شکل ۳). در مقابل شمار دیگری از خبرگان، نظارت و حاکمیت هر چه مقتدرانه‌تر دولتی را، راه نجات عنوان می‌کنند. با توجه به پیش‌نویس قانون جامع آب کشور، به نظر می‌رسد که قانون‌گذار تلاش نموده است، ترکیب و تعادلی از این دو را لحاظ نماید، البته با سنگینی کفه ترازو به سمت مدیریت دولتی. نهایتاً مطابق فرمایشات حضرت امام خمینی (ره)، حکومت اسلامی این اختیار را دارد تا بر اساس مصالح کشور، تصمیم‌گیری نماید و در موارد ضرور، الزامی به تبعیت از آنچه در قوانین فقهی آمده است، ندارد.



شکل ۳- سیر تاریخی مدیریت منابع آب جهان

فارغ از این که کدام یک از این دو دیدگاه مطرح شده برای شرایط فعلی ایران راه گشا باشد، امید می‌رود که تلاش‌های دولت جمهوری اسلامی ایران جهت سامان‌دهی وضعیت وخیم منابع آب که بخشی از آن مرتبط با قوانین حقوق آب است، به ثمر نشیند؛ چرا که به نظر می‌رسد، فرصت چندانی برای سعی و خطا در قانون‌نویسی به منظور نجات این منبع حیاتی، باقی نمانده باشد.

فهرست منابع

۱. امام خمینی (ره)، (۱۳۷۸). صحیفه نور، جلد ۲۰، صفحه ۴۵۱ الی ۴۵۲ - موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۲. آگاه، م. ح. حسینی، م. (۱۳۹۳). حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اقتصادی و اجتماعی، اندیشکده تدبیر آب ایران.
۳. بیات، پ، صبوچی صابونی، م. کیخا، ا.ع. پور برازجانی، م. و کرمی، ع. (۱۳۹۴). مفهوم نهاد آب و نگاهی به تجربه اصلاحات نهاد آب در سایر کشورها، فصل‌نامه سیاست راهبردی و کلان، سال ۳، شماره ۱۱.
۴. جعفری لنگرودی، م.ج. (۱۳۷۴)، ترمینولوژی حقوق، نشر کتابخانه گنج دانش.
۵. جعفری ندوشن، ع. شاهین، ا. (۱۳۹۸). نظام حقوقی حاکم بر مالکیت آب (با نگاهی به حقوق فرانسه و آمریکا) نشریه تحقیقات منابع آب ایران، سال ۱۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۸.
۶. طالبی صومعه‌سرای، م. ذکایی، م. س. و فاضلی، م. (۱۳۹۹). مروری تاریخی بر ابعاد اجتماعی تصویب قوانین آب در ایران، نشریه تحقیقات منابع آب ایران، سال ۱۶، شماره ۱.
۷. عاقلی، ب. (۱۳۹۷). داور و عدلیه، نشر نامک.
۸. عباسی، ن. عباسی، ف. (۱۳۹۹). سیمای منابع و مصارف آب ایران، وزارت کشاورزی، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، انتشارات موسسه تحقیقات فنی و مهندسی کشاورزی.
۹. کاتوزیان، ن. (۱۳۸۰). دوره مقدماتی حقوق مدنی اموال و مالکیت، نشر دادگستر.
۱۰. معصومی، م. لطفی، ا. (۱۳۹۶). بررسی فقهی حقوقی جایگاه آب‌ها در اموال عمومی، نشریه پژوهش‌های فقهی، دوره ۱۳، شماره ۱.