دگرگونی تاریخی حقوق آب در ایران



حیات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در فلات ایران بیش از ۳ هزار سال است که وابسته به استحصال آب‌های زیرزمینی به‌وسیله حفر چاه یا قنات بوده است. بنابراین احداث و مرمت این سازه‌ها نیاز به سرمایه‌گذاری طولانی‌مدت فرانسلی سنگین مادی و معنوی از سوی صاحبانشان داشته است. حقوق بهره‌برداران، تعیین حریم‌ها، نظارت بر منابع و نهایتا روش‌های حل اختلافات در زمینه آب‌های زیرزمینی در پیش و بعد از اسلام برمبنای عرف‌ محل و قواعد اصول فقه ازجمله حیازت مباحات، به‌رسمیت شناختن مالکیت خصوصی و رعایت قاعده لاضرر و حق تقدم تأمین می‌شد.

با ورود تکنولوژی جدید حفر چاه عمیق نیاز به تغییر قواعد احساس شد. این تغییرات به‌منظور تنظیم و تطبیق پدیده نوظهور چاه عمیق با تبعات اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن بود. همچنین قانونگذار ناگزیر از ایجاد تغییرات بود، زیرا که دیگر قانون جامع و مانعی چون قانون مدنی و عرف‌های محلی درخصوص تعیین حریم‌های منابع آبی کارایی لازم را نداشتند.

حقوق به‌عنوان مجموعه قواعد و مقررات، ابزار مهار قدرت‌های ناروا و افراد در کژروی‌های اجتماعی است. حقوق نظم‌دهنده روابط بین افراد خصوصی و همچنین بین اشخاص خصوصی و حقوق عمومی است. توصیف رویکرد قواعد، قوانین، لایحه‌ها و بخشنامه‌های صادره و تحلیل نقایص و نتایج اجرای قوانین به تبیین موضع و هدف قانونگذار و همچنین تقویت منابع قانونی مؤثر در حوزه آب‌های زیرزمینی منجر خواهد شد.

**نگاهی حقوقی به قوانین مرتبط با آب**

رویکرد قوانین حوزه آب‌های زیرزمینی به‌منظور حفظ منابع آبی سرزمین خشک و نیمه‌خشک ایران که برای ادامه حیاتش بسیار وابسته به اینگونه منابع است و حل معضل روز آب در ایران در گرو میزان موفقیت قوانین مرتبط است. در این زمینه نقد و امعان نظر به قوانین وضع شده از سوی مجلس و مقررات دولتی نیازی اجتناب‌ناپذیر است. در روزگار کنونی رویکرد قانونگذار معاصر منابع تجدیدناپذیر سفره‌های آب زیرزمینی را تحت تأثیر خود قرار داد. توصیف و تحلیل امکان موفقیت این قوانین و نیز توجه به تبعات مثبت و منفی اجتماعی و اقتصادی ناشی از وضع این قوانین می‌تواند گویای میزان تأثیر آنها در پایداری منابع ارزشمند آب و مؤثر واقع شدن آنها باشد.

آیا دخالت قانونگذار و دولت در مقام حاکم و ناظر در حل اختلافات، حفظ حریم‌ها و صدور مجوز بهره‌برداری نهایتا منجر به پایداری منابع آب‌های زیرزمینی شده است؟ تا چه حد قانون «آب و نحوه ملی شدن آن» مصوب ۱۳۴۷ در مهار پدیده نوظهور چاه عمیق و حفظ سفره‌های زیرزمینی آب و جلوگیری از خشک شدن این منابع مؤثر بوده است؟ آیا با وجود قانون «آب و نحوه ملی شدن آن» که آن‌را جامع، مانع و تالی قانون مدنی در حوزه آب می‌دانستند، نیازی به تصویب قانون «توزیع عادلانه آب» سال۱۳۶۱ که در حال حاضر  قانون مادر بخش آب کشور محسوب می‌شود، وجود داشت؟ و آیا قوانین تکمیلی بعدی ازجمله «قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، مصوب ۱۳۸۴ و «قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه»، مصوب ۱۳۸۹ توانسته‌اند نقاط ضعف قانون «توزیع عادلانه آب» ۱۳۶۱ را مرتفع کنند؟ یا مشکل همچنان به قوت خود باقیست؟

شایسته بود که قانون «آب و نحوه ملی شدن آن» در سال ۱۳۴۷ ابتدا مطالعه می شد و پیش از دوباره‌کاری و تصویب عجولانه و غیرکارشناسانه قانون «توزیع عادلانه آب»، بدوا تأملی نسبت به رفع نقاط ضعف و تکمیل قانون سابق می‌شد، سپس در صورت لزوم، اقدام به تدوین قوانین سرنوشت‌ساز مرتبط با منابع ناپایدار آب کشور انجام می گرفت.

از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ حدود ۴۶ قانون مرتبط با آب در عرصه قانونگذاری تصویب شد که رویکرد آنها مبتنی بر حقوق خصوصی بود. از هنگام تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» در سال ۱۳۴۷ دخالت دولت در جهت محدود کردن حقوق خصوصی به سرعت گسترش یافت. سپس تلاش‌هایی شد تا به‌نحوی حقوق خصوصی در سیطره نظارت حقوق عمومی بازتعریف و تثبیت شود، اما این تلاش‌های بی‌سرانجام تاکنون ادامه دارد.

حدفاصل سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۹۴ نیز بارها قوانین و مقرراتی از سوی مجلس و دولت در زمینه استحصال آب‌های زیرزمینی تدوین شد که نه‌تنها مشکلات گذشته را حل نکرد که بر آن افزود. عدم کارایی قوانین کنونی، قانون مدنی، عرف و برخی احکام در کنترل پدیده نوظهور چاه عمیق، منجر به خشکسالی گسترده در سال‌های اخیر شده است و تغییر بنیادین در حکمرانی آب‌های زیرزمینی را به یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرده است. اکنون نیز نیاز به تدوین قوانین جدید و جامع مبتنی بر دانش هیدروژئولوژی هر منطقه برمبنای حفاظت از منابع آب آشکار است.

توجه نکردن به کمبودها، عدم مداقه بر کژ‌روی‌ها و مسکوت ماندن واقعیت‌های کارشناسی آب‌های زیرزمینی باعث بروز خسارت‌های سنگین به کشور در آینده خواهد شد. بنابراین این ایرادات باید به‌طور جدی مورد بررسی و نقد قرار گیرند. لازم است قانون‌گذار اقدام به تعریف نهادی اختصاصی برای کنترل آب‌های زیرزمینی کند. همچنین قوانین ناظر بر آب‌های زیرزمینی نه‌تنها باید تبیین و تحکیم شوند، بلکه انعطاف لازم به‌منظور تطبیق با قواعد عرفی و اصول شرعی هر منطقه نیز از ضروریات حفظ منابع آب زیرزمینی است.

بدین ترتیب قانونگذار باید نسبت به تدوین قوانینی همت گمارد که نه‌تنها قادر به حفظ حقوق مالکانه افراد باشد، بلکه با تفویض اختیار به نهادهای محلی، سیاست کوچک‌سازی و چابک کردن نهادهای دولتی مرتبط را نیز پیگیری کند تا دولت صرفا نقش ناظر را برعهده بگیرد و با نظارت بر این نهاد اختصاصی، به حفظ منابع ارزشمند آب‌های زیرزمینی ایران کمک کند.

دولت همچنین باید متناسب با تغییرات صنعتی و تکنولوژی و اجتماعی روز و همچنین امعان نظر به مدیریت خصوصی چندهزارساله آب در ایران اقدام به تدوین لوایح کارآمد و هماهنگ با عرف هر منطقه‌ کند. مقالات، تحقیقات، بررسی‌های تطبیقی و کتاب‌های متعددی در حوزه آب به رشته تحریر درآمده‌اند. ازجمله «حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اقتصادی و اجتماعی»، مقاله «گزارش بررسی تحولات قوانین بخش آب و تأثیر آن بر منابع زیرزمینی»، نگاه تطبیقی مقاله در فصلنامه اندیشکده تدبیر آب ایران با عنوان «گفت‌وگوی آب و بستر تاریخی منابع آبی»، کتاب «نظام آبیاری ایران در روزگار ساسانیان» و حالا موضوع اصلی که در کانون توجه است چگونگی به‌روز کردن قواعد حقوق آب با مقتضیات روز است.

**نگاهی به اهمیت قنات**

استحصال و سرمایه‌گذاری در استفاده از آب زیرزمینی به شکل قنات در فلات خشک مرکزی ایران مستلزم اطمینان از آینده درازمدت اینگونه منابع آبی زیرزمینی بود و این رکن اساسی در ایجاد تمدن در فلات مرکزی ایران محسوب می‌شد، بنابراین عرف و سنت قواعدی نیز در این‌باره وضع کرده بودند. این قاعده را در اصطلاح قاعده «حریم(۱)» و حقی را که مالک بر آن دارد «حق حریم» می‌نامیدند. حریم برای تکمیل انتفاع و دفع ضرر از سوی دیگران است، خواه این ضرر بالفعل باشد و خواه بالقوه و فرضی.(۲)

حریم آبی قنات منطقه‌ای است که در آن حفر قنات جدید نتواند موجب نقصان آب قنات متقدم شود. درواقع حفر قنات دیگر در منطقه حریم تره‌کار قنات متقدم یعنی قسمتی که آب از دل زمین و دیواره‌های قنات به داخل مجرای قنات ترشح می‌کند، ممنوع است و این مهم باید خارج از حریم قنات اول و با حفظ حقوق بهره‌برداران به‌منظور جلوگیری از خشک شدن هر قنات صورت بگیرد.

باتوجه به اینکه چاه‌های دستی و قنات‌ها اغلب توسط افراد محلی حفر می‌شدند و حقوق مربوط به آن نیز به‌نوعی حقوق خصوصی این افراد محسوب می‌شد. بنابراین حفظ حریم و حقوق در این موارد جزئیاتی بود که تحت سیطره عرف محل بود و رفع اختلاف بین بهره‌برداران توسط کارشناسان و افراد خبره محلی به‌دلیل سابقه طولانی و تجربه‌ای که داشتند صورت می‌پذیرفت.

برداشت سنتی آب به‌شکل چاه دستی و قنات لطمه‌ای به آب زیرزمینی وارد نمی‌کرد و قواعد عرفی، فتاوای شرعی و قانون مدنی و سایر قوانین مصوب تا آن زمان در تناسب با اینگونه بهره‌برداری بود و کاملا پاسخگوی نیازهای حیازت‌کنندگان و همچنین تضمین‌کننده پایداری سفره‌های آبی بود.

بدیهی است که حفر چاه دستی به‌دلیل برداشت اندک خود در مجاورت قنوات نمی‌توانست تهدیدی برای سفره آبی قنات‌ها محسوب شود. به این ترتیب طی قرن‌های متمادی هیچگونه تزاحمی از جهت مسائل حقوقی و حفظ حریم بین این دو سازه آبی بوقوع نپیوست. بنابراین نیازی نیز به تعیین احکام و قوانین در این خصوص حس نشد. لیکن این موازنه با ورود تکنولوژی و اقتصادی شدن حفر چاه عمیق به‌هم ریخت و به‌شدت نیاز به حفظ حریم چاه‌های عمیق احساس شد.

**چاه عمیق**

پیدایش شیوه‌های جدید و ورود تکنولوژی حفر چاه عمیق و دستیابی به عمق سفره آبی، گروهی تازه را به دایره بهره‌برداران قبلی آب که صاحبان حقابه یا حیازت‌کننده بودند افزود. حفر و برداشت آب به‌صورت وسیع از عمق سفره آبی می‌تواند موجب افت سطح آب زیرزمینی و خشک شدن قنوات منطقه شود. قبل از آنکه روش‌های جدید بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی قانونمند شود، استفاده ابتدایی از این تکنولوژی‌ها و عدم اشراف کارشناسان سنتی بر دانش هیدروژئولوژی موجب بروز تنش‌هایی میان بهره‌برداران جدید و بهره‌برداران سنتی شد. انهدام ماشین‌آلات و حتی در مواردی جرح و قتل، پیامد عدم کارایی قانون مدنی و عرف محلی در شرایط جدید بود.

علیرغم اینکه در فلات ایران مالکیت زمین از مالکیت آب‌های زیرزمینی و حریم آبی آنها جدا بود، اما مجوز شرعی، عرفی و قانونی احداث چاه دستی در زمین ملکی به سبب برداشت اندک نمی‌توانست به قنواتی که در همین مکان از سفره تغذیه می‌کردند زیان برساند و اختلافات اغلب بر سر نوکنی قنات دیگر در حریم تره‌کار قنات قدیمی‌تر بود که این موضوع به‌دلیل کندی کار از سال‌ها قبل قابل پیش‌بینی و توسط خبرگان و ریش‌سفیدان محلی قابل حل‌وفصل بود، اما با رایج شدن شیوه نوین؛ حفر مکانیکی چاه عمیق، می‌توانست ظرف یک حفاری چندروزه و زمانی کوتاه موجب خشکاندن قنات‌های چندصدساله شود و با ورود این پدیده جدید دیگر حکمیت خبرگان و ریش‌سفیدان محلی براساس قواعد عرفی، شرعی و قانون مدنی جوابگوی منازعات بهره‌برداران همچنین پایداری سفره‌های زیرزمینی نبود.

عدم آگاهی، خلأ قانونی و نبود قواعد عرفی در رابطه با این پدیده نوظهور موجب گرایش کشاورزان به استفتائات شرعی در این حوزه شد. متأسفانه استفاده از کلمه «چاه» از سوی استفتاءکنندگان که قبلا فقط برای حفاری تا سطح سفره آب زیرزمینی استفاده می‌شد، مراجع عظام را در صدور فتاوا، از شناسایی این تفاوت بازداشت. تعمیم مفهوم «چاه» از «چاه دستی» به «چاه عمیق» بدون اطلاع‌رسانی به دفاتر مراجع عظام صورت می‌گرفت. نتیجه اینکه هنگامی که استفتائی درباره حفر چاه در ملک شخصی به دفاتر مراجع واصل می‌شد، این دفاتر با فرض مفهوم «چاه» که در زمان متقدمین فقط به حفر چاه تا سطح زه (سفره آب زیرزمینی) اطلاق می‌شد، فتاوای پیشینیان خود را مبنی بر روا بودن حفر «چاه» در ملک شخصی تأیید و تکرار می‌کردند. حال آنکه استفتاءکننده مجاز بودن حفر «چاه» در ملک شخصی را به مفهوم حفر هرگونه «چاه» اعم از دستی و عمیق تلقی کرده و بعضا موجب بروز ضرر و زیان به قنواتی می‌شد که از آن سفره حریم آبی داشتند.

مطمئنا چنانچه واردکنندگان تکنولوژی چاه عمیق به ایران و کارشناسان بعدی در نامگذاری این پدیده جدید و نامتعارف به‌جای استفاده از کلمه «چاه»، واژه نوینی به‌کار می‌بردند، قطعا علما با مبنا قرار دادن قاعده «لاضرر و لاضرار» احکام خاص و فتاوی مشخصی را در این خصوص صادر می‌کردند که متناسب با اوضاع و احوال جدید باشد. چنانکه مسلما تغییر در استحصال منابع آب زیرزمینی ایجاب می‌کرد که احکام و قوانین عرفی، شرعی و موضوعه نیز هماهنگ با آن به‌روزرسانی شوند. در کنار ابهام فوق که ناشی از ابهام در نامگذاری است،‌ عدم حضور کارشناسان حوزه آب در دفاتر فقها نیز می‌توانست دلیل دیگری برای صدور فتاوای دور از واقعیت باشد.

تکنولوژی حفر چاه عمیق علیرغم به ارمغان آوردن امتیازاتی چون هزینه پایین، زمان کوتاه حفر چاه و عدم تأثیرپذیری آنی میزان برداشت آب از خشکسالی و ترسالی و… همزمان باعث افزایش پتانسیل ایجاد خسارت به منابع آب زیرزمینی و تضییع حقوق بهره‌برداران متقدم شد. این تضییع حق، به دو طریق می‌توانست انجام پذیرد:اول، چنانچه حریم قنات مجاور در محدوده چاه عمیق قرار داشت، حفر چاه عمیق در مدتی کوتاه سبب کاهش آبدهی یا خشکی کامل قنات می‌شد و دوم با افزایش بی‌رویه صدور پروانه‌های بهره‌برداری چاه‌های عمیق در یک سفره آبی، عمق برخورد به سطح آب زیرزمینی در کل وسعت آن سفره افزایش می‌یابد. افت سفره آبی به کلیه چاه‌ها و قنوات که از همین سفره آبی تغذیه می‌شدند صدمه وارد می‌کرد، هرچند که فرسنگ‌ها از یکدیگر فاصله داشته باشند. پیامدهای افت سطح سفره، گرچه نسبت به خسارت نوع اول دیرتر ظاهر می‌شود، اما زیان‌های ناشی از آن بعضا جبران‌ناپذیر بوده و برای ده‌ها یا صدها سال استمرار یافته و معیشت روستاییان و شهرنشینان را مختل می‌سازد. این امر حتی می‌تواند به آوارگی ساکنان و رها شدن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده حول یک سفره آبی بحرانی و نهایتا منجر به بیابان‌زایی شود.

**منابع:**

**۱**. واژه حریم از ریشه ح ر م (به معنای بازداشتن) است و معانی گوناگون حریم متضمن مفهوم ممنوعیت و محدودیت است.

**۲**. غلامرضا مدنیان، مقالات حقوقی، حفاظت قانونی از قنوات و منابع آب زیرزمینی، پرتال جامع علوم انسانی، فروردین ۱۳۹۰، مقدمه.