

آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مربوط به تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها و ارائه اصلاحات و پیشنهاد‌های تقنینی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۷/۹

شماره مسلسل: ۲۱۰۰۶

کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مربوط به تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها و ارائه اصلاحات و پیشنهادهای تقنینی

نوع گزارش:

طرح/ لایحه راهبردی نظارتی پیش نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی (گروه آب)

تهیه و تدوین کنندگان:

مهدی مظاهری، نرجس عبدالمنافی (گروه آب)

مدیر مطالعه:

مهدی مظاهری

ناظران علمی:

محمدحسن معادی رودسری، حبیب‌اله ظفریان ریگی

اظهار نظر کننده داخل مرکز:

محمد شکوری گرکانی (دفتر مطالعات حقوقی)

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

حمیده سادات وفایی

واژه‌های کلیدی:

۱. حریم رودخانه

۲. بستر رودخانه

۳. قانون توزیع عادلانه آب

۴. آیین‌نامه بستر و حریم رودخانه‌ها

۵. حریم کیفی

۶. حریم کمی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۰/۱۵



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه پژوهشی
۱۰	۲-۱. پیشینه تطبیقی
۱۱	۳. سابقه موضوع
۱۱	۳-۱. مبانی فنی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها
۱۲	۳-۲. سابقه تقنینی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها
۱۴	۴. آسیب‌شناسی و ملاحظات فنی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها
۱۴	۴-۱. متغیر بودن حد بستر و حریم نسبت به زمان
۱۴	۴-۲. آثار تشدید پدیده‌های حدی اقلیمی (خشک‌سالی‌ها و سیل) بر حد بستر و حریم
۱۴	۴-۳. نیاز به وجود آمار بلندمدت برای تعیین حد بستر و حریم
۱۵	۴-۴. چالش تشخیص بین عوامل و آثار طبیعی و انسان ساخت بر حد بستر و حریم
۱۵	۴-۵. عدم تعیین حد بستر و حریم برخی رودخانه‌های کشور
۱۵	۴-۶. عدم قطعیت در شاخص‌های محاسبه حریم کمی و کیفی
۱۵	۵. آسیب‌شناسی و ملاحظات تقنینی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها
۱۵	۵-۱. آسیب‌شناسی و ملاحظات احکام مرتبط از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱)
۱۷	۵-۲. آسیب‌شناسی و ملاحظات مواد مرتبط از آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹)
۲۱	۶. پیشنهادها و اصلاحات تقنینی
۲۳	۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۵	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۱۶	جدول ۱. متن برخی مواد از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) مرتبط با بستر و حریم و آسیب‌شناسی و ملاحظات مربوطه
۱۸	جدول ۲. متن برخی مواد از آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) و آسیب‌شناسی و ملاحظات مربوطه
۲۱	جدول ۳. پیشنهادها و اصلاحات تقنینی مرتبط با احکام قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) مرتبط با بستر و حریم
۲۳	جدول ۴. اولویت‌بندی پیشنهادها و اصلاحات تقنینی ارائه شده در جدول ۳
۲۴	جدول ۵. پیشنهاد توصیه‌سیاستی



آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مربوط به تعیین حدبستر و حریم رودخانه‌ها و ارائه اصلاحات و پیشنهادهای تقنینی

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21006](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21006)

چکیده



براساس اصل (۴۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی در مالکیت حکومت اسلامی بوده و تملک آنها امکان‌پذیر نیست. بر این مبنا باید بستر رودخانه‌ها تعیین شده و حد و مرز مالکیت‌ها مشخص باشد. «بستر جاری» رودخانه عبارت است از پهنه‌ای که آب در آن در حال جریان بوده و در مواقع مختلف این بستر متغیر است. به دلیل این تغییر باید حدی برای بستر رودخانه تعریف شده و این حد مبنای قوانین و مقررات موضوعه قرار گیرد. این بستر، «بستر قانونی» نام دارد. در حال حاضر، [قانون توزیع عادلانه آب](#) (مصوب ۱۳۶۱) و [آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی](#) (مصوب ۱۳۷۹) به عنوان قانون و مقررات اصلی و جاری کشور در زمینه تعیین حدبستر و حریم رودخانه‌ها و سایر پهنه‌های آبی مشابه هستند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برخی ملاحظات فنی مهم در زمینه تعیین حدود بستر و حریم وجود دارد که در قوانین و مقررات موضوعه مدنظر قرار داده نشده است. از جمله این ملاحظات، متغیر بودن حدبستر و حریم با زمان و لزوم به‌روزرسانی آنها در مقاطع مختلف زمانی و همچنین مقیاس مکانی و زمانی حاکم بر تفاوت عوامل طبیعی و انسان‌ساخت است. ملاحظات فنی مذکور به همراه لزوم تصریح تاریخ تعیین تکلیف مالکیت‌ها، الزام به کارکرد طبیعی پهنه آبی در تمام امور حاکمیتی و تصدی‌گری، اصلاح احکام قانونی در جهت جلوگیری از تفسیرپذیری و تعارض منافع از مواردی است که باید در اصلاح احکام ذی‌ربط موجود [قانون توزیع عادلانه آب](#) (مصوب ۱۳۶۱) و الحاقات جدید مدنظر قرار گیرد.



بیان / شرح مسئله

رودخانه‌ها و پهنه‌های آب سطحی از جمله منابع طبیعی مهم بوده که علاوه بر ایفای نقش در تأمین آب برای مصارف مختلف، نقش مهمی را در حفظ سایر زیست‌بوم‌ها نیز به عهده دارند. در این راستا، حفاظت و صیانت از آنها امری ضروری و حاکمیتی بوده و به نوعی تضمین‌کننده توسعه پایدار خواهد بود. بستر رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها و سایر پهنه‌های آبی مشابه، جزء انفال و ثروت‌های عمومی بوده و براساس قانون، مالکیت آنها امکان‌پذیر نیست. از این رو، تعیین «بستر قانونی» باید براساس حکم قانون صورت گرفته و برطبق حدود آن، مالکیت‌ها مشخص شود. پیچیدگی امر از آنجا نشئت می‌گیرد که بستر رودخانه (پهنه‌ای که در آن آب جاری است و با عنوان «بستر جاری» شناخته می‌شود)، پهنه‌ای متغیر بوده و در زمان‌های مختلف، حدود مختلفی را دارد. نتیجه آنکه باید بستر قانونی رودخانه براساس یک معیار تعیین شده و طبق آن اموال عمومی مشخص شود. در حال حاضر، این پهنه عمدتاً براساس سیلاب با دوره بازگشت ۲۵ ساله تعیین می‌شود. پس از حدود بستر، از دو طرف، مالکیت خصوصی امکان‌پذیر بوده و این اراضی می‌توانند در تملک افراد حقیقی یا حقوقی باشد. به دلیل نیاز به مدیریت و راهبری امور مربوط به بستر، حد حریم از دو طرف بستر تعیین می‌شود که دولت (وزارت نیرو) نسبت به آن دارای حقوق ارتفاقی است. همچنین، حریم شامل دو بخش کمی و کیفی بوده که میزان آن به شاخص‌های مختلفی از جمله دبی ۲۵ ساله، درجه (رده) آبراهه، پایداری بستر و کناره، رژیم جریان و تنش اجتماعی بستگی داشته و بر این اساس کاربری‌های مجاز در آنها تعیین می‌شود. موضوع تعیین حد بستر و حریم یک مسئله پیچیده چندوجهی بوده که از جمله جنبه‌های آن جنبه فنی (شامل عوامل طبیعی و انسان‌ساخت) و جنبه حقوقی (شامل امور تقنینی و نظارتی) است. بررسی‌ها حاکی از آن است که برخی ملاحظات فنی و به تبع آنها ملاحظات تقنینی در احکام مربوط به تعیین حد بستر و حریم موجود است که با توجه به آنها باید احکام موضوعه را اصلاح کرد. از جمله مناطقی که با مشکلات جدی مربوط به حدود بستر و حریم مواجه است، رودخانه کارون است که چالش‌های موجود در این منطقه، لزوم به‌روزرسانی احکام موجود در این زمینه را آشکار می‌سازد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس آسیب‌شناسی و ملاحظات تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها، ۶ عامل را می‌توان احصا کرد که این عوامل می‌توانند تعیین حدود مذکور را با چالش مواجه ساخته و دقت و صحت آن را مخدوش کنند. ۶ عامل مذکور عبارتند از: ۱. متغیر بودن حد بستر و حریم نسبت به زمان، ۲. آثار تشدید پدیده‌های حدی اقلیمی (خشک‌سالی‌ها و سیل) بر حد بستر و حریم، ۳. نیاز به وجود آمار بلندمدت برای تعیین حد بستر و حریم، ۴. چالش تشخیص بین عوامل و آثار طبیعی و انسان‌ساخت بر حد بستر و حریم، ۵. عدم تعیین حد بستر و حریم برخی رودخانه‌های کشور و ۶. عدم قطعیت در شاخص‌های محاسبه حریم کمی و کیفی. عوامل شش‌گانه مذکور دلالت بر این حقیقت دارند که تعیین حد بستر و به تبع آن حریم رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی مشابه، امری پویا بوده و ممکن است به دلایل مختلف طبیعی و انسان‌ساخت، در مقاطع مختلف نیازمند به‌روزرسانی باشد. همچنین قابل تأکید است که برخی عدم قطعیت‌های فنی و تخمین‌های مربوطه می‌تواند بر چالش‌های حقوقی مترتبه بسیار اثرگذار بوده و تبعات اجتماعی داشته باشد.

در حال حاضر، ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و تبصره‌های ذیل آن و همچنین آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) به‌عنوان قانون و مقررات اصلی جاری کشور در زمینه تعیین حد بستر و حریم مطرح هستند. براساس آسیب‌شناسی فنی انجام شده، برخی احکام ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) نیاز به اصلاح داشته و همچنین در برخی موارد نیز نیاز به احکام جدید است. تعیین تکلیف موارد مبهم از جمله مالکیت بر مبنای تاریخ



تصویب قوانین، لزوم به‌روزرسانی حدود بستر و حریم در بازه‌های زمانی معین و در موارد موردنیاز، لزوم تفکیک بین آثار طبیعی و انسان‌ساخت در اثرگذاری بر حد بستر و حریم، حداقل‌سازی تفسیرپذیری موارد مهم از احکام قانونی، تضمین کارکرد طبیعی پهنه‌های آبی و رفع پتانسیل تعارض منافع ناشی از اجرای احکام قانونی، از جمله مهم‌ترین موارد قانونی است که باید در متن قوانین موضوعه اعمال شود. همچنین با اصلاح احکام قانونی و اعمال موارد جدید، اصلاح آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) نیز باید توسط دولت در دستور کار قرار گیرد.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اصلاح برخی احکام ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و تبصره‌های ذی‌ربط و همچنین الحاق برخی موارد جدید به آن، پیشنهاد اصلی تقنینی پژوهش حاضر بوده که در جدول ۳ این گزارش ارائه شده است.

۱. مقدمه

رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها و سایر پهنه‌های آبی از مهم‌ترین منابع طبیعی و تأمین آب هستند که لزوم صیانت از آنها در تمام جنبه‌های سیاستگذاری حاکمیتی و تصدی‌گری امور مختلف کشور باید لحاظ شود. یکی از مهم‌ترین امور مربوط به پهنه‌های آب سطحی، امور مربوط به تعیین حد بستر و حریم آنهاست. گفتنی است؛ شأن تعیین حد بستر و حریم از آن لحاظ است که به دلیل متغیر بودن شرایط پهنه‌های آب سطحی و از جمله رودخانه‌ها، بستر (عرض) آنها نسبت به زمان متغیر بوده و تعیین حدود آن حائز اهمیت است. از طرف دیگر برای مدیریت و نگهداری از این پهنه‌ها، منطقاً، باید حریمی برای آن قائل شد.

به دلیل پیچیدگی‌های طبیعی، فنی، اجتماعی، تقنینی و نظارتی حاکم بر تعیین حد بستر و حریم پهنه‌های آب سطحی، سیاستگذاری‌های موضوعه باید تمام این موارد را پوشش داده و به صیانت حقیقی از آنها منجر شود. در قوانین کشور تنها احکام قانونی مرتبط با تعیین حد بستر و حریم، مواد بسیار محدودی از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) بوده و بر این اساس نیز آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) تدوین شده است. متأسفانه در حال حاضر قوانین و مقررات کشور از این حیث از شفافیت و انسجام کافی برخوردار نبوده و گاهی خلط موارد قانونی و آیین‌نامه‌ای رخ داده است. همچنین مواردی نیز وجود دارد که احکام ذی‌ربط غیر شفاف بوده و به روشنی وظایف را تعیین تکلیف نکرده یا اختیارات مبهمی را به دستگاه اجرایی سپرده است. از جمله مناطقی که با مشکلات جدی مربوط به حدود بستر و حریم مواجه است، رودخانه کارون است که چالش‌های این منطقه به عنوان نمونه‌ای بارز از کاستی‌های موجود در این زمینه، لزوم به‌روزرسانی احکام موجود را آشکار می‌سازد. گزارش حاضر، به بیان مبانی فنی تعیین حد بستر و حریم، سابقه تقنینی، آسیب‌شناسی و ملاحظات فنی و تقنینی و همچنین برخی اصلاحات و پیشنهادهای تقنینی می‌پردازد. اهداف اصلی این گزارش بدین نحو است که اولاً، پیچیدگی‌های فنی حاکم بر تعیین حد بستر و حریم را تبیین کند، ثانیاً، ملاحظات اصلی تقنینی را متناسب با پیچیدگی‌های فنی و خلأهای موجود احصا کند و ثالثاً، متناسب با خلأها و ملاحظات احصا شده، پیشنهادهای و اصلاحات تقنینی را ارائه کند.

۲. پیشنهاد پژوهشی

سابقه پژوهشی چندانی در زمینه موضوع حد بستر و حریم رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی موجود نیست. مرتبط‌ترین پژوهش انجام شده در این زمینه گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه حفاظت رودخانه‌ها و کاهش خطرات سیل با شماره مسلسل ۱۸۸۹۴ منتشر شده در سال ۱۴۰۲ است. این گزارش به بررسی تفصیلی لایحه «حفاظت رودخانه‌ها و کاهش خطرات سیل»، مشتمل بر ۲۱ ماده که در مهر ماه ۱۴۰۱ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است، می‌پردازد. هدف از ارائه این لایحه، خلأها و ضعف قوانین موجود در نحوه واگذاری مسئولیت‌ها به دستگاه‌های متولی و اشخاص و همچنین عدم ضمانت‌های اجرایی لازم در برخورد با متخلفین عنوان شده است. به دنبال وقوع بارش‌های سیل آسا در سال‌های اخیر و وارد شدن خسارت‌های فراوان در مناطق مختلف کشور و همچنین با توجه به فرابخشی بودن مدیریت سیلاب، نیاز به قانون مشخص و جامع که در آن وظایف دستگاه‌های متولی به روشنی مشخص و تعریف شده باشد و همچنین توجه به اسناد (ملی و استانی) آمایش سرزمین و لحاظ کردن رویکرد آمایش سرزمین در حفاظت و بهره‌برداری از رودخانه و سیلاب، امری ضروری به نظر می‌رسد. محورهای اصلی این لایحه اتخاذ تدابیر لازم و تقویت هماهنگی بین دستگاهی در حفاظت و بهره‌برداری از اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها، ایجاد پشتوانه قانونی به منظور صدور سند برای عرصه اراضی بستر رودخانه‌ها به نام حکومت جمهوری اسلامی ایران به منظور جلوگیری از توسعه تصرفات و ساخت‌وساز در این اراضی، نظام بخشی به نحوه آزادسازی تصرفات مزاحم عبور ایمن سیلاب واقع در اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها با جلب مشارکت بخش قضایی و ایجاد پشتوانه‌های صریح قانونی برای برخورد با متخلفین و جبران خسارت‌های وارده به منابع آب و اشخاص و اتخاذ تدابیر لازم و ایجاد هماهنگی بین دستگاهی به منظور پیشگیری، کنترل و مدیریت سیل و جبران خسارت‌های وارده ناشی از آن است. با توجه به بررسی کارشناسی صورت گرفته در گزارش مذکور، در رابطه با محتوای مواد و ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی و همچنین انطباق مواد لایحه با قوانین موجود و همچنین با توجه به اینکه در حال حاضر صرفاً قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل (مصوب ۱۳۴۸) و قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) از جمله قوانین اصلی کشور در این زمینه محسوب می‌شوند، تصویب این لایحه پس از اصلاحات و رفع ایرادهای موجود پیشنهاد شده است [۱].

در پژوهش خلاصه دیگری در مرکز پژوهش‌ها با عنوان اظهار نظر کارشناسی درباره طرح حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور با شماره مسلسل ۱۷۰۰۶ منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۸ طرحی قانونی با عنوان مذکور، مورد بررسی اجمالی قرار گرفته است. این طرح با هدف حفظ کارکردهای مختلف رودخانه از جمله شریان‌های حمایتی در انتقال آب شیرین، تغذیه سفره‌ها، تلطیف هوا، خانه‌گزینی، تنوع زیستی و آبیان، کنترل و انتقال سیلاب‌ها و زیبایی و جاذبه شهرها و ارزش‌های مختلف اکولوژیک و همچنین انسجام برای رودخانه‌های کشور، به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. طرح مذکور در ۹ ماده به مواردی از جمله جنبه‌های مختلف مدیریت و حفاظت رودخانه‌ها، دستگاه‌های مختلف ذی‌ربط و همچنین اعمال جرائم و مجازات‌ها در برخی موارد می‌پردازد. در انتهای گزارش مذکور نیز با ارائه ابهامات و ایرادات آن، تصویب آن پیشنهاد نشده است [۲].

درباره چالش‌های حقوقی و فنی مرتبط با تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها در خارج از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحقیقاتی انجام شده است که در ادامه، برخی از مرتبط‌ترین آنها ارائه می‌شود.

در تحقیق انجام شده توسط میری (۱۳۹۹)، تجاوز به بستر و حریم رودخانه‌ها به عنوان یک فرابحران مطرح شده است. این تجاوز به شیوه‌های گوناگونی مانند ایجاد و احداث اعیانی‌های غیرمجاز، برداشت غیرقانونی و بی‌رویه شن و ماسه، تخریب رودخانه، تخلیه نخاله و زباله، حفر چاه و ... صورت می‌پذیرد. گفتنی است؛ که «عوامل متعددی اعم از وضع قوانین نامناسب، ضعف نظام اجرایی و مشکلات سیستم قضایی در بروز



معضلات مزبور نقش اساسی داشته است». نتایج حاصل از پژوهش مذکور نشان می‌دهد که اجرای ناقص **قانون توزیع عادلانه آب** و آیین‌نامه‌های مربوطه، چندگانگی مدیریت بر بستر و حریم رودخانه‌ها، وجود خلأهای قانونی، فقدان سند مالکیت برای بستر رودخانه‌ها و دادرسی ناکارآمد آب در قبال متجاوزین سبب شده تا این ثروت عمومی جولانگاه تجاوز و تصرف قرار گیرد [۳].

محمودی و میری بالاچورشری (۱۴۰۲)، در تحقیق خود عنوان کردند که «رودخانه‌ها یکی از سرمایه‌های ملی هر کشور محسوب شده که دوام حاکمیت از کلیه ابعاد به آنها بستگی دارد و محافظت از آنها در مقابل هرگونه تعدی ضروری بوده و بنابراین شناخت رژیم حقوقی بستر و حریم رودخانه‌ها از آن جهت که هرگونه دخل و تصرف کمی و کیفی خارج از حدود قانون در بستر و حریم رودخانه‌ها موجب خسارت‌های جبران‌ناپذیری خواهد شد، اهمیت بسیاری دارد». پژوهش نام‌برده با هدف تبیین ماهیت حقوقی بستر و حریم رودخانه‌ها در صدد بیان چالش‌های موجود در این حوزه است. نتیجه تحقیق مذکور نشان می‌دهد که «قوانین موجود در حوزه بستر و حریم رودخانه‌ها ناکافی، پراکنده، غیرشفاف و دارای تفسیرپذیری متضاد است. بنابراین لازم است این قوانین مورد تنقیح قرار گرفته و در جهت حل تعارض بهره‌برداران و نهادهای متولی در این حوزه، رویه‌ای واحد تدوین شود» [۴].

احمدزاده و همکاران (۱۴۰۳)، با بررسی مبانی حقوقی و فقهی موارد مرتبط با بستر رودخانه عنوان کردند که در حال حاضر در قوانین عادی بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها به صورت کشت موقت در قالب عقد اجاره تجویز شده است و ایجاد اعیانی و هرگونه دخل و تصرف در این اراضی با مجوز وزارت نیرو میسر می‌شود. براساس یافته‌های پژوهش مذکور، انتقال مالکیت منافع بستر رودخانه‌ها به اشخاص خصوصی بدون نظارت کافی و مؤثر سازمان‌های مربوطه منشأ معضلات و جرائم متعددی شده است که قابل اغماض نیست. هدف اصلی این پژوهش، بررسی جایگاه بستر رودخانه در نظام حقوقی و آثار واگذاری آن است. در نهایت نیز پیشنهاد بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها به عنوان اموال ملی به صورت استثنایی و با اذن دولت، بدون انتقال منافع آن تحت عقد اجاره ارائه شده است [۵].

۲-۱. پیشینه تطبیقی

این بخش به مطالعه تطبیقی درباره رویکرد برخی کشورها در مورد تقسیم رودخانه به پهنه‌های بستر و سیلاب‌دشت و همچنین برخی موارد فنی ذی‌ربط می‌پردازد. گفتنی است؛ معمولاً مفاهیمی با عنوان انفال به عنوان مرز مالکیت حکومت و یا حد بستر در سایر کشورها مطرح نیست، اما برای مدیریت استقرار کاربری در سیلاب‌دشت براساس نقشه‌های پهنه‌بندی یا خطرپذیری سیلاب، ضوابط و قوانین بازدارنده‌ای وجود دارد و معمولاً اسناد پشتیبان فنی تعیین‌کننده مبانی مربوطه هستند.

بنگاه مدیریت بحران فدرال آمریکا، پهنه سیل‌گیر با دوره بازگشت صد سال را به دو بخش سیل‌راه و حاشیه سیل تقسیم می‌نماید. آن بخش از پهنه سیل‌گیر صد سال که اشغال کامل آن به‌طور مساوی از طرفین رودخانه باعث افزایش حداکثر ۳۰ سانتی‌متر در تراز سیلاب می‌شود، حاشیه سیلاب منظور می‌شود و بخش باقی‌مانده، سیل‌راه است که محدودیت‌های استفاده از آن با بستر رودخانه‌ها در ایران عمدتاً مشابهت دارد. ضوابط استقرار کاربری در سیل‌راه، حاشیه سیلاب و حتی خارج از این محدوده در ایالت‌های مختلف آمریکا با اندکی تغییرات مبنای استقرار کاربری و حتی محاسبه نرخ بیمه سیلاب است. برنامه ملی سیلاب در کشور آمریکا از سال ۱۹۶۸ دارای سابقه است [۶].

در کشور استرالیا برای تعیین سیل‌راه از شاخص متفاوتی استفاده شده است. براساس دستورالعمل مؤسسه تاب‌آوری مخاطرات استرالیا با عنوان «مخاطرات سیلاب»، فقط سطحی از مناطق آب‌گرفته در سیلاب را می‌توان برای افراد، وسایل نقلیه و ساختمان‌ها ایمن در نظر گرفت که برای آنها معیار فنی حاصل ضرب سرعت جریان در عمق آب کمتر از $\frac{0}{3}$ متر مربع در ثانیه باشد این معیار به‌نوعی تعیین‌کننده بستر و خطرپذیری سیلاب و کاربری‌های مربوطه خواهند بود و برخلاف ایران دوره بازگشت نقشی در این زمینه ندارد [۶].

در کشورهای آسیایی مانند ژاپن، چین و ویتنام نیز از پهنه‌بندی سیل و تعیین سیل‌راه به عنوان یکی از روش‌های غیرسازه‌ای کاهش

خسارت سیل استفاده می‌شود. در مواردی که دشت سیلابی قبلاً توسعه نیافته و تغییر کاربری اراضی امکان‌پذیر باشد، برای تعیین کاربری از پهنه‌بندی سیل استفاده می‌شود. با توجه به مراتب فوق، اگر چه نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب برای شرایط موجود رودخانه تهیه می‌شود اما در سال‌های گذشته، ساماندهی رودخانه‌ها در قالب اقدامات سازهای همچون دیواره‌سازی و یا تعیین ضوابط ساخت از جمله رعایت تراز سیلاب از راهکارهای مناسب برای محدودسازی پهنه سیلاب دشت رودخانه و استقرار کاربری به حساب می‌آمده است. تغییر شرایط طبیعی رودخانه‌ها توسط بشر باعث شده تا آسیب‌های زیادی بر اکوسیستم، ظرفیت آبگذری، شرایط مورفولوژیکی و تعادل فرسایش و رسوب‌گذاری رودخانه‌ها وارد شود. از این رو، به دنبال آثار ناخوشایند محدود کردن رودخانه‌ها بر کمیت و کیفیت منابع آب و افزایش خسارات سیل، دست کم در ۳۰ سال گذشته رویکردی با عنوان احیا و بازطبیعی‌سازی رودخانه‌ها جزء ارکان اصلی مدیریت رودخانه در کشورهای دنیا محسوب می‌شود و بر اساس آن ضمن ممنوعیت توسعه ساخت‌وساز در سیل‌راه حتی با رعایت ضوابط فنی، طرح‌های ساماندهی عموماً با رویکرد احیا و بازطبیعی‌سازی رودخانه و بر پایه اقدامات غیرسازهای صورت می‌پذیرد. از جمله پروژه‌های مطرح اجرا شده در این زمینه می‌توان به احیای رودخانه چنوب، کره جنوبی، رودخانه‌های یانگ‌نینگ و تنگه چین، رودخانه اوهایو در ایالت آمریکا، طرح بزرگ آلمان و طرح ۲/۴ میلیارد یورویی فضا برای رودخانه در هلند، برای عقب‌نشینی دیواره‌های ساحلی ساخته شده و آزادسازی سیلاب دشت رودخانه‌ها و از نمونه‌های داخل کشور به پروژه احیا و زیباسازی رودخانه تجن، زرینه‌رود، رود دره‌های شهر تهران و جاجرود و رودخانه کشف‌رود اشاره کرد [۶].

۳. سابقه موضوع

۳-۱. مبانی فنی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها

الف) مبانی فنی تعیین حد بستر

از آنجاکه آبدهی (دبی) رودخانه در فصول مختلف و همچنین از یک سال به سال دیگر متفاوت است، این امر باعث می‌شود که عمق آب و به تبع آن بستر (پهنه تر) رودخانه نسبت به مکان و زمان متغیر باشد. در نتیجه به راحتی نمی‌توان یک بستر برای رودخانه تعیین نمود، لذا باید بستر رودخانه‌ها را بر اساس یک مبنای علمی تعیین کرد.

«بستر جاری» رودخانه با «بستر قانونی» آن تفاوت دارد. بستر جاری آن پهنه‌ای است که آب در آن در حال جریان است؛ اما در حال حاضر بستر قانونی در کشور بر اساس آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) تعریف می‌شود. بر اساس این آیین‌نامه بستر آن قسمت از رودخانه، نهر یا مسیل است که در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژیک و داغاب و حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله به وسیله وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌شود. در مناطقی که ضرورت ایجاب می‌کند سیلاب با دوره برگشت کمتر یا بیشتر از ۲۵ ساله ملاک محاسبه قرار گیرد، سازمان‌های آب منطقه‌ای حسب مورد با ارائه نقشه‌های مربوط و توجیهات فنی از حوزه ستادی وزارت نیرو مجوز لازم را اخذ خواهند کرد. گفتنی است که تغییرات طبیعی بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها یا انهار طبیعی در بستر سابق تأثیری نداشته و بستر سابق کماکان در اختیار حکومت اسلامی است.

مفهوم کلیدی در تعریف بستر قانونی، سیلاب با دوره برگشت ۲۵ ساله است. سیلاب با دوره برگشت ۲۵ ساله، سیلابی است که به‌طور متوسط هر ۲۵ سال یک‌بار رخ داده و به عبارت دیگر احتمال رخداد آن در هر سال ۴ درصد است. در مکان‌ها و زمان‌های مختلف، بستر قانونی می‌تواند بسیار عریض‌تر از بستر جاری باشد و در مواقع سیلاب‌های با دوره برگشت بیش از ۲۵ سال، عکس این حالت اتفاق می‌افتد. لذا باید عنوان کرد که در تعیین بستر قانونی، باید اثر تمام تأسیسات آبی و مستحذات حذف و بستر قانونی بدون لحاظ آنها مشخص شود.

از آنجاکه رودخانه یک سامانه آبی طبیعی پویاست و به دلیل لزوم برقراری تعادل بین فرایندهای جریان، رسوب‌گذاری و فرسایش، دائماً در



حال تغییر است، محتمل است که در بعضی بازه‌ها (به‌خصوص قوس‌های رودخانه) مسیر حرکت رودخانه تغییر کرده و به اصطلاح «بستر مرده» ایجاد شود. براساس آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹)، چنانچه بستر رودخانه، نهر طبیعی و مسیل به‌صورت طبیعی تغییر کند و باقی مانده بستر که «بستر مرده» نامیده می‌شود و کماکان در اختیار دولت است، برای اجرای طرح‌های آب و برق قابل استفاده باشد، با حدود مشخصی از طریق وزارت نیرو به دستگاه متقاضی به‌صورت اجاره و گذار و نحوه آماده‌سازی، کناره‌بندی و سایر شرایط مربوط در سند واگذاری قید خواهد شد.

ب) مبانی فنی تعیین حریم

بلافاصله بعد از انتهای بستر رودخانه از دو طرف حریم کمی و بعد از آن حریم کیفی قرار دارد. براساس آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹)، حریم آن قسمت از اراضی اطراف رودخانه، مسیل، نهر طبیعی یا سنتی، مرداب و برکه‌های طبیعی است که بلافاصله پس از بستر قرار دارد و به‌عنوان حق ارتفاق برای کمال انتفاع و حفاظت کمی و کیفی آنها لازم است و طبق مقررات این آیین‌نامه توسط وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌شود. «حریم کمی» انهار طبیعی، رودخانه‌ها و مسیل‌ها (اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند) و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی برای عملیات لایروبی و بهره‌برداری، از ۱ تا ۲۰ متر و «حریم کیفی» برای حفاظت کیفی آب رودخانه‌ها، انهار طبیعی و برکه‌ها تا ۱۵۰ متر (تراز افقی) از منتهی‌الیه بستر خواهد بود که بنا به مورد و نوع مصرف و وضع رودخانه، نهر طبیعی و برکه به‌وسیله وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌شود. گفتنی است؛ که حریم کیفی برای رودخانه‌ها، انهار طبیعی و برکه‌های تأمین‌کننده آب شرب مقطوعاً ۱۵۰ متر است.

برای تعیین حریم کمی (محدوده ۱ تا ۲۰ متر)، پنج شاخص زیر مدنظر قرار داده می‌شود:

۱. شاخص دبی ۲۵ ساله،

۲. شاخص درجه (رده) آبراهه،

۳. شاخص پایداری بستر و کناره،

۴. شاخص رژیم جریان،

۵. شاخص تنش اجتماعی.

براساس مقادیر هر یک از شاخص‌های فوق به آنها وزنی اختصاص داده شده و در نهایت از ترکیب آنها، مقدار حریم کمی محاسبه می‌شود. برای محاسبه حریم کیفی پهنه‌های آب سطحی با کاربری غیر شرب سه ناحیه (حریم اول، حریم دوم و حریم سوم) تعریف شده و براساس دستورالعمل مربوطه عرض هر ناحیه تعیین شده و در نهایت حریم کیفی مشخص می‌شود و می‌توان بسته به درجه حساسیت منبع آبی نحوه استقرار کاربری‌های مختلف را در آن تعیین کرد.

۲-۳. سابقه تقنینی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها

براساس تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ (مصوب ۱۳۴۵)، اراضی کوچه‌های عمومی و میدان‌ها و پیاده‌روها و خیابان‌ها و به‌طور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی و درخت‌های معابر عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است، ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است. ایجاد تأسیسات آبیاری از طرف وزارت آب و برق در بستر رودخانه‌ها واقع در محدوده شهرها بلامانع است. شهرداری‌ها نیز مکلفند برای اجرای هر گونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها، قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب کنند. در این قانون در مورد وضعیت مالکیت بستر رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی مشابه در خارج از محدوده شهرها حکمی ارائه نشده است.

بررسی سوابق حاکی از آن است که تا قبل از سال ۱۳۴۷ وضعیت مالکیت بستر رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی مشابه مبهم بوده و در مواردی نیز مالکیت خصوصی آن امکان پذیر بوده است. با تصویب **قانون آب و نحوه ملی شدن آن** (مصوب ۱۳۴۷) دیدگاه قانون مدارانه نظام‌مند به موضوع بستر رودخانه‌ها و مالکیت آنها شروع شد.

بر اساس ماده (۲) این قانون، بستر انهار طبیعی و رودخانه‌ها اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند، متعلق به دولت است و پهنای آن تا حدی بوده که مسیر رودخانه یا نهر را در حداکثر طغیان معمولی نشان دهد و همچنین است ساحل دریاها و دریاچه‌ها طبق قانون اراضی ساحلی مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ ایجاد هر نوع اعیانی در بستر انهار و رودخانه‌ها و در سواحل دریا و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی با توجه به حریم قانونی ممنوع است؛ مگر با اجازه وزارت آب و برق.

تبصره «۱» این ماده مشخص می‌کند که حداکثر طغیان در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی از طرف وزارت آب و برق تعیین خواهد شد. همچنین بر اساس تبصره «۲»، وزارت آب و برق در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر انهار و رودخانه‌ها را برای بهره‌برداری آب و برق مزاحم تشخیص دهد؛ به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف، وزارت آب و برق با نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد.

بر اساس اصل (۴۵) قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸)، انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند؛ که در این بین تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین خواهد کرد. همان‌طور که این اصل بیان می‌کند؛ بستر رودخانه در اختیار حکومت اسلامی بوده و بدین ترتیب مالکیت خصوصی آن امکان پذیر نیست.

با تصویب **قانون توزیع عادلانه آب** (مصوب ۱۳۶۱)، موضوع حد بستر و حریم رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی مشابه به شکل کامل‌تری نسبت به قانون آب و نحوه ملی شدن آن (مصوب ۱۳۴۷) مطرح شده و جنبه‌های بیشتری مورد توجه قانونگذار قرار گرفت و در حال حاضر قانون جاری کشور در مورد تعیین حد بستر و حریم است.

بر اساس ماده (۲) این قانون، بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند و مسیل‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و همچنین اراضی ساحلی و اراضی مستحده که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در صورت عدم احیا قبل از تصویب قانون نحوه احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی، در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است.

همچنین مطابق تبصره «۱» این ماده تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی و توسط وزارت نیرو انجام می‌شود. بر اساس تبصره «۲» این ماده نیز حریم مخازن و تأسیسات آبی و همچنین کانال‌های عمومی آبرسانی و آبیاری و زهکشی اعم از سطحی و زیرزمینی به وسیله وزارت نیرو تعیین و پس از تصویب هیئت وزیران قطعیت پیدا خواهد کرد.

تبصره‌های «۳» و «۴» ماده (۲) این قانون نیز به موضوعات دخل و تصرف در بستر و اعیانی‌های مزاحم می‌پردازد. بر اساس این تبصره‌ها ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است؛ مگر با اجازه وزارت نیرو. گفتنی است؛ این وزارتخانه در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور



مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد، به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف، وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع می‌کند و خسارت‌های موضوعه را نیز به ترتیب مقرر در مواد (۴۳) و (۴۴) این قانون تعیین و پرداخت خواهد کرد.

مهم‌ترین آیین‌نامه موجود و جاری در مورد احکام قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) در مورد بستر و حریم، آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) بوده که برخی جنبه فنی و حقوقی موارد ذی‌ربط را مشخص می‌کند.

۴. آسیب‌شناسی و ملاحظات فنی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها

۴-۱. متغیر بودن حد بستر و حریم نسبت به زمان

کلیدی‌ترین شاخص برای محاسبه حد بستر و حریم، سیلاب با دوره بازگشت ۲۵ سال (سیلاب ۲۵ ساله) است. برای محاسبه این شاخص، نیاز به آمار دبی رودخانه‌ها (یا آمار بارش) بوده و هرچه طول مدت این آمار بیشتر باشد، تخمین دقیق‌تری از سیلاب ۲۵ ساله حاصل می‌شود. با توجه به تغییرات آمار در اثر عوامل مختلف (مانند تغییرات اقلیم و افزایش طول دوره)، تخمین مذکور نیز تغییر خواهد کرد. از طرف دیگر، از آنجاکه بستر (و در نتیجه حریم) رودخانه محصول تعامل پیچیده‌ای از رژیم جریان و رسوب است، هرگونه عامل طبیعی و انسان‌ساخت که باعث تغییر این تعامل شود، به تغییر حد بستر و حریم منجر خواهد شد. این موضوع در حالی است که این حدود براساس قانون ثابت بوده و معمولاً یک‌بار برای همیشه تعیین می‌شود. قاعدتاً این حدود در بازه‌های زمانی باید به‌روز شود.

۴-۲. آثار تشدید پدیده‌های حدی اقلیمی (خشک‌سالی‌ها و سیل) بر حد بستر و حریم

به دلیل تغییرات اقلیم جهانی، روند وقایع حدی اقلیمی روبه تشدید است. افزایش شدت و فراوانی خشک‌سالی‌ها و سیل‌ها شاهدهی بر این مدعا است. این امر می‌تواند بر حد بستر و حریم رودخانه‌ها بسیار اثرگذار باشد و نقش چشمگیری در افزایش خسارت‌های موضوعه داشته باشد. تطویل دوره خشک‌سالی‌ها، احتمالاً باعث افزایش تجاوزها به بستر رودخانه‌ها شده و از سوی دیگر رخداد سیل‌های عظیم و زیر آب رفتن بستر و پهنه‌های سیلابی اطراف آن، افزایش خسارت‌ها را به دنبال خواهد داشت. به بیان دیگر، تشدید پدیده‌های حدی در اثر تغییرات اقلیم، کارایی قوانین و مقررات مربوط به تعیین حد بستر و حریم را مختل خواهد کرد و ریسک آنها را افزایش خواهد داد.

۴-۳. نیاز به وجود آمار بلندمدت برای تعیین حد بستر و حریم

همان‌طور که اشاره شد، محاسبه سیلاب ۲۵ ساله پایه و اساس تمام محاسبات مربوط به تعیین حد بستر و حریم است. برای محاسبه این شاخص از آمار ثبت شده ایستگاه‌های اندازه‌گیری دبی (یا بارش) و محاسبات آماری و احتمالاتی استفاده می‌شود. دقت محاسبه این شاخص بستگی مستقیم به دقت ثبت داده‌ها و طول دوره خواهد داشت. لذا باید عنوان کرد که در موارد متعددی ایستگاه‌های اندازه‌گیری موجود نبوده یا طول دوره کفایت لازم را ندارد. تحت این شرایط ممکن است که از تخمین‌های غیرمستقیم استفاده شود که قاعدتاً با خطا همراه خواهد بود. در این شرایط، عرض بستر و حریم محاسبه شده غیرواقعی بوده و در حالت، کمتر یا بیشتر، تبعات خاص خود را به دنبال خواهد داشت.

۴-۴. چالش تشخیص بین عوامل و آثار طبیعی و انسان ساخت بر حد بستر و حریم

حد بستر و حریم رودخانه تحت شرایط طبیعی متغیر است. از مهم‌ترین عوامل طبیعی، تعامل بین شرایط رژیم جریان، رسوب‌گذاری و فرسایش بوده که به پهنه متغیر حرکت رودخانه می‌انجامد. همچنین از جمله عوامل انسان ساخت (مصنوعی) نیز می‌توان به ساخت سازه‌ها و تأسیسات آبی (از جمله سدها)، برداشت شن و ماسه، تغییرات اقلیم و انحراف آب اشاره کرد. در موارد متعددی تمایز و تفکیک آثار فوق‌الذکر ساده نبوده و نمی‌توان به راحتی تغییرات بستر را به یک عامل مشخص نسبت داد. این امر در حالی است که در قوانین و مقررات ذی‌ربط در مواردی تفکیک این آثار لازم بوده و احکامی نیز بر آن مترتب است.

۴-۵. عدم تعیین حد بستر و حریم برخی رودخانه‌های کشور

بر اساس گزارش‌های رسمی وزارت نیرو، هنوز در کشور رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی موجود است که تعیین حد بستر و حریم در مورد آنها انجام نشده است. این امر شامل تعیین حد بستر و حریم به صورت موردی و سراسری در مناطق مختلف کشور می‌شود. با توجه به تاریخ تصویب قوانین و مقررات مربوطه (قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹)) و عمدتاً مطالعاتی بودن طرح‌های تعیین حد بستر و حریم، عدم تعیین حد بستر و حریم برای بعضی رودخانه‌ها یا پهنه‌ها مورد قبول نیست. با این وجود تعرض‌ها به بستر و حریم تشدید شده و برای موارد موجود نیز به چالش‌های حقوقی پیچیده‌تری منجر خواهد شد.

۴-۶. عدم قطعیت در شاخص‌های محاسبه حریم کمی و کیفی

همان‌طور که در بخش‌های قبل اشاره شد برای محاسبه حریم کمی و کیفی شاخص‌های مختلفی مورد نیاز است. بر اساس دستورالعمل موجود، در محاسبه حریم کمی از روش DLSRS استفاده می‌شود که در آن از شاخص‌های دبی ۲۵ ساله، درجه (رده) آبراهه، پایداری بستر و کناره، رژیم جریان و تنش اجتماعی استفاده می‌شود. در محاسبه و تخمین هر یک از این شاخص‌ها در مراحل مختلف عدم قطعیت‌های مختلفی وارد می‌شود که نتیجه نهایی را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. این عدم قطعیت‌ها در مراحل فنی و مهندسی می‌تواند به تخمین کمتر یا بیشتر حریم کمی یا کیفی بینجامد که خود می‌تواند سرمنشأ چالش‌های حقوقی مختلف شود.

۵. آسیب‌شناسی و ملاحظات تقنینی تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها

۵-۱. آسیب‌شناسی و ملاحظات احکام مرتبط از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱)

ماده (۲) و تبصره‌های ذی‌ربط، احکام اصلی مرتبط با تعیین حد بستر و حریم از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) است. جدول ۱، متن برخی مواد از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) مرتبط با بستر و حریم را به همراه آسیب‌شناسی و ملاحظات مربوطه نشان می‌دهد.



جدول ۱. متن برخی مواد از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) مرتبط با بستر و حریم و آسیب‌شناسی و ملاحظات مربوطه

آسیب‌شناسی / ملاحظات	متن ماده / تبصره
<p>– از آنجاکه نگاه قانون‌مندان به رودخانه‌ها و به تبع آن تعریف مالکیت بستر از قانون آب و نحوه ملی شدن آن (مصوب ۱۳۴۷) شروع شده است، لذا مالکیت بستر تا قبل از آن قانونی بوده است. در این راستا باید این موضوع در قانون تصریح شود و اسناد مالکیت بستر تا قبل از سال ۱۳۴۷ با جبران خسارت به تملک دولت درآید.</p> <p>– محتمل است که بستر رودخانه‌ها به دلایل مختلف با زمان تغییر کند. این امر بدان معناست که ممکن است در زمان‌های آتی زمین‌های جدیدی، که قبلاً جزء بستر رودخانه نبوده‌اند، بخشی از بستر محسوب شوند. در صورتی‌که این زمین‌های جدید قبلاً توسط افراد تملک قانونی شده باشند، حکم این ماده با چالش مواجه خواهد شد.</p>	<p>ماده (۲)– بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند و مسیل‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و همچنین است اراضی ساحلی و اراضی مستعدته که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در صورت عدم احیا قبل از تصویب قانون نحوه احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی.</p>
<p>– همان‌گونه که متن ماده نشان می‌دهد، دو عامل «آمار هیدرولوژی» و «داغاب» برای تعیین پهنای بستر و حریم، مورد استفاده قرار می‌گیرد. از آنجاکه در عمل تعیین پهنای بستر و حریم عمدتاً با استفاده از آمار هیدرولوژی (سیل با یک دوره بازگشت معین) انجام می‌شود و از طرف دیگر استفاده از داغاب دارای عدم قطعیت‌های قابل توجه است، لذا حذف «داغاب» منطقی به نظر می‌رسد.</p> <p>– به نظر می‌رسد که الزام مطلق «بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی» جای تأمل داشته باشد. مثلاً در شرایط وجود سدهای مخزنی بزرگ که عمدتاً جریان خروجی از آنها کنترل شده است، عدم لحاظ اثر ساختمان تأسیسات آبی می‌تواند به تخمین‌های غیر واقعی منجر شود.</p> <p>– بستر طبیعی رودخانه به دلایل مختلف نسبت به زمان تغییر می‌کند. از جمله این عوامل می‌توان به فرایندهای رسوب‌گذاری و فرسایش، تغییر رژیم جریان، تغییرات اقلیم و فعالیت‌های انسان‌ساخت اشاره نمود. لذا ضروری است که تعیین بستر و حریم پهنه‌های آبی موضوع این تبصره در موارد ضروری یا در بازه‌های زمانی معین به‌روز شود.</p>	<p>تبصره «۱»– تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی با وزارت نیرو است.</p>
<p>– با توجه به چالش‌های قانونی ناشی از عدم تعریف حریم در متن اصلی قانون و امکان تفاسیر مختلف و پتانسیل سوءاستفاده، بهتر است که کلیات این مقوله در متن اصلی قانون ارائه شود و جزئیات فنی به آیین‌نامه محول شود.</p>	<p>تبصره «۲»– حریم مخازن و تأسیسات آبی و همچنین کانال‌های عمومی آبرسانی و آبیاری و زهکشی اعم از سطحی و زیرزمینی به وسیله وزارت نیرو تعیین و پس از تصویب هیئت وزیران قطعیت پیدا خواهد کرد.</p>
<p>– قاعدتاً ایجاد اعیانی، حفاری و دخل و تصرف‌هایی که برای پهنه‌های آبی موضوع این تبصره مشکل‌آفرین هستند، حتی در صورت اجازه وزارت نیرو مجاز نخواهند بود و باید از حیث شمول این تبصره مریحاً مستثنا شوند.</p> <p>– تصریح شمول این تبصره به محدوده‌های شهری باعث رفع ابهام است.</p>	<p>تبصره «۳»– ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو.</p>

آسیب‌شناسی / ملاحظات	متن ماده / تبصره
<p>– واضح است که امور آب و برق، باید به کلیه امور با جنبه عمومی (مانند خط لوله گاز) تسری یابد و همچنین تشخیص نزاحات موضوعه نباید به صورت عام درج شود و موارد و مصادیق آن باید در آیین‌نامه اجرایی ذکر شود.</p> <p>– اگر به دلایل مختلف، بستر یا حریم تغییر کند و بستر یا حریم جدید توسط وزارت نیرو اعلام شود، اگر تحت این شرایط اعیانی در بستر یا حریم جدید واقع و مزاحم تلقی شود، علی‌القاعده قلع آن باید با پرداخت خسارت همراه باشد.</p> <p>– در صورتی که اعیانی مزاحم موجود در بستر و حریم، مربوط به قبل از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و تاریخ تاسیس آن قبل از اعلام بستر و حریم باشد، علی‌القاعده قلع آن باید با پرداخت خسارت همراه باشد.</p>	<p>تبصره «۴»- وزارت نیرو در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد، به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف، وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد. خسارت‌ها به ترتیب مقرر در مواد (۴۳) و (۴۴) این قانون تعیین و پرداخت می‌شود.</p>
<p>– هرگونه بهره‌برداری از شن، ماسه و خاک رس در بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها نباید هیچ‌گونه اختلالی در عملکرد طبیعی آنها ایجاد کند. تصریح این امر در قانون مورد تأکید است.</p>	<p>ماده (۴۸)- صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است.</p> <p>تبصره- وزارت نیرو در موقع موافقت با موضوع این ماده مشخصات فنی مورد نظر خود را جهت درج در پروانه بهره‌برداری به دستگاه صادرکننده پروانه اعلام خواهد کرد و حق نظارت بر رعایت این مشخصات را خواهد داشت.</p>

مأخذ: یافته‌های گزارش.

۲-۵. آسیب‌شناسی و ملاحظات مواد مرتبط از آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹)

همان‌طور که در بخش سابقه تقنینی مطرح شد، مهم‌ترین آیین‌نامه موجود و جاری در مورد احکام قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) در مورد بستر و حریم، آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) بوده که جنبه فنی و حقوقی مختلفی را در موضوع مورد بحث مشخص می‌کند. جدول ۲، متن برخی مواد از آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) را به همراه آسیب‌شناسی و ملاحظات مربوطه نشان می‌دهد.



جدول ۲. متن برخی مواد از آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) و آسیب‌شناسی و ملاحظات مربوطه

آسیب‌شناسی / ملاحظات	متن ماده / تبصره
<p>در مورد تعریف بستر:</p> <p>– در تبصره «۱» ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) دو مورد «آمار هیدرولوژی» و «داغاب» برای تعیین بستر مشخص شده است. در صورتی که در تعریف بستر در آیین‌نامه، علاوه بر این دو مورد، «حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله» نیز تصریح شده است.</p> <p>– دادن اختیار مبنی بر لحاظ دوره برگشت کمتر یا بیشتر از ۲۵ ساله با ذکر آن به‌عنوان یک عامل مطلق در تعارض است.</p> <p>– کلمه «سازمان» باید به «شرکت» تغییر یابد.</p> <p>– محدودیت «بدون اثر ساختمان تأسیسات آبی» که در تبصره «۱» ماده (۲) تصریح شده است، در تعریف بستر لحاظ نشده است. اگرچه الزام مطلق «بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی» جای تأمل دارد. مثلاً در شرایط وجود سدهای مخزنی بزرگ که عمدتاً جریان خروجی از آنها کنترل شده است، عدم لحاظ اثر ساختمان تأسیسات آبی می‌تواند به تخمین‌های غیرواقعی منجر شود.</p>	<p>ماده (۱) – اصطلاحات مندرج در این آیین‌نامه از نظر اجرای مقررات آن در معانی ذیل به‌کار می‌رود:</p> <p>ح – بستر: آن قسمت از رودخانه، نهر یا مسیل است که در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژیک و داغاب و حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله به وسیله وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌شود. در مناطقی که ضرورت ایجاب می‌نماید سیلاب با دوره برگشت کمتر یا بیشتر از ۲۵ ساله ملاک محاسبه قرار گیرد، سازمان‌های آب منطقه‌ای حسب مورد با ارائه نقشه‌های مربوط و توجیحات فنی از حوزه ستادی وزارت نیرو مجوز لازم را اخذ خواهند نمود. تغییرات طبیعی بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها یا انهار طبیعی در بستر سابق تأثیری نداشته و بستر سابق کماکان در اختیار حکومت اسلامی است، لیکن حریم برای آن منظور نخواهد شد.</p>
<p>– تعیین حد بستر و حریم با توجه به امکانات شرکت‌های آب منطقه‌ای مورد تردید است. این امر می‌تواند منجر به عدم وحدت رویه در تعیین حد بستر و حریم و برخی تبعات شود.</p>	<p>ماده (۲) – شرکت‌های آب منطقه‌ای مکلفند با توجه به امکانات، حد بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی موجود در حوزه فعالیت خود را با برنامه‌ریزی مشخصی و با اعزام کارشناس یا کارشناسان ذی‌صلاح طبق مقررات این آیین‌نامه تعیین نمایند.</p> <p>تبصره – کلیه مراجع تعیین‌کننده کاربری و صادرکننده پروانه استقرار فعالیت، مکلفند قبل از تعیین کاربری و یا صدور هرگونه مجوزی در حریم موضوع بند «خ» ماده (۱) این آیین‌نامه، نسبت به کسب نظریه شرکت آب منطقه‌ای مربوطه در رابطه با کمال انتفاع و عدم ضرر برای موضوع مورد نظر اقدام نمایند.</p>

آسیب‌شناسی / ملاحظات	متن ماده / تبصره
<p>– به نظر می‌رسد برای اعتراض به بستر و حریم تعیین شده توسط شرکت آب منطقه‌ای، به مهلتی بیش از یک ماه نیاز است.</p> <p>– ترکیب کمیسیون ارجاع اعتراضات (دو نفر کارشناس فنی ذیصلاح و یک نفر کارشناس حقوقی از بین کارشناسان شرکت با ابلاغ مدیرعامل) جای سؤال دارد.</p>	<p>ماده (۳)– شرکت آب منطقه‌ای در هر مورد که بستر و حریم رودخانه، نهر طبیعی، مسیل، مرداب و برکه طبیعی را تعیین می‌نماید، مراتب را به طرق مقتضی به‌طور کتبی به متقاضی اعلام و در مورد تعیین بستر و حریم سرتاسری، موضوع از طریق پخش اطلاعیه‌های محلی (برای یک نوبت) به اطلاع اشخاص ذی‌نفع می‌رسد که بستر و حریم رودخانه، نهر (طبیعی-سنتی)، مسیل، مرداب و برکه طبیعی موردنظر تعیین گردیده و اشخاص می‌توانند برای کسب اطلاع از حدود بستر و حریم تعیین شده به شرکت آب مربوط مراجعه و چنانچه اعتراض داشته باشند ظرف یک ماه از تاریخ انتشار اطلاعیه، اعتراض خود را به شرکت مربوط تسلیم و رسید دریافت دارند. چنانچه اعتراضی نسبت به بستر و حریم تعیین شده در مهلت مذکور در فوق واصل شود، شرکت آب منطقه‌ای مربوط اعتراض را به کمیسیونی مرکب از دو نفر کارشناس فنی ذیصلاح و یک نفر کارشناس حقوقی که از بین مجرب‌ترین کارشناسان شرکت با ابلاغ مدیرعامل منصوب می‌شود، ارجاع می‌نماید.</p>
<p>– بر اساس ماده (۳) این آیین‌نامه، کمیسیون موضوع ماده (۳) در شرکت‌های آب منطقه‌ای مستقر است به‌عنوان مرجعی اداری به اعتراضات اشخاص نسبت به حدود بستر و حریم تعیین شده رسیدگی می‌نماید. صلاحیت کمیسیون مزبور هنگامی شروع می‌شود که محدوده رودخانه به‌صورت موردی یا سراسری تعیین حدود بستر و حریم شده و اعتراضی در جریان باشد.</p> <p>– نظر این کمیسیون قطعی و به‌منزله نظر وزارت نیرو است. در حال حاضر با تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (مصوب ۱۳۸۹)، مرجع اعتراض تغییر پیدا کرده و ذی‌نفعان می‌توانند حداکثر ظرف ۲۰ روز از ابلاغ به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی اعتراض نمایند. چنانچه کمیسیون مذکور نیز رأی کمیسیون ماده (۳) را تأیید نماید، شخص معترض می‌تواند در دیوان عدالت اداری طرح دعوی نماید.</p>	<p>ماده (۴)– کمیسیون مذکور در ماده (۳) پس از وصول پرونده مورد اعتراض، گزارش کارشناس یا کارشناسان را بررسی می‌کند و در صورتی‌که با بستر و حریم تعیین شده موافق باشد، آن را تأیید می‌کند و الا بعد از اخذ توضیحات از کارشناس یا کارشناسان ذی‌ربط، نظر خود را به شرکت اعلام خواهد نمود. چنانچه توضیحات مذکور برای کمیسیون قانع‌کننده نباشد، کمیسیون می‌تواند رأساً یا به‌وسیله کارشناسان دیگری محل را بازدید کند و سپس نظر خود را در مورد بستر و حریم به شرکت اعلام دارد. نظر این کمیسیون قطعی و به‌منزله نظر وزارت نیرو است.</p>
<p>– کشت موقت در بستر (به‌خصوص در بستر زنده) به‌صورت اجاره علاوه‌بر اینکه پتانسیل ایجاد اختلال در عملکرد طبیعی رودخانه، نهر یا مسیل و آلودگی آنها را دارد، می‌تواند ایجادکننده تعارض منافع برای شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز باشد. بازبینی این ماده (مثلاً وضع شرایط سختگیرانه و الزام به بیمه) ضروری است.</p>	<p>ماده (۷)– کشت موقت در آن قسمت از بستر رودخانه، نهر و مسیل که برای بهره‌برداری از آب مزاحمتی ایجاد ننماید، با موافقت کتبی و قبلی شرکت آب منطقه‌ای ذی‌ربط به‌صورت اجاره و رعایت اولویت برای مجاوران بلامانع است، ولی مستأجر به هیچ‌وجه حق ایجاد اعیانی و غرس نهال و درخت (به‌جز زراعت سطحی) را ندارد. در صورت تخلف، اراضی مسترد و از فعالیت وی جلوگیری خواهد شد. شرکت آب منطقه‌ای ذی‌ربط باید در اجاره‌نامه قید کند که در صورت بروز هرگونه خسارت ناشی از سیل و نظایر آن هیچ‌گونه مسئولیتی نخواهد داشت. تبصره– استفاده از مقررات این ماده در مورد اراضی بستر بالادست سدها شمول ندارد.</p>



آسیب‌شناسی / ملاحظات	متن ماده / تبصره
<p>- تشخیص طبیعی یا مصنوعی بودن تغییرات بستر در مواردی به آسانی امکان پذیر نمی‌باشد. این تغییرات تابع پیچیده‌ای از رژیم جریان و فرایندهای فرسایش و رسوب‌گذاری در رودخانه بوده و فعالیت‌های انسان‌ساخت نیز بر آن اثرگذار خواهد بود. به‌عنوان مثال، تمام طول رودخانه در پایین‌دست یک سد مخزنی و بخشی از طول رودخانه در بالادست آن متأثر از اثر سد خواهد بود.</p> <p>- منطقی است که به‌جای «طرح‌های آب و برق» عبارت «طرح‌های با جنبه عمومی» جایگزین شود.</p>	<p>ماده (۸) - چنانچه بستر رودخانه، نهر طبیعی و مسیل به‌صورت طبیعی تغییر نماید و باقی‌مانده بستر که بستر مرده نامیده می‌شود و کماکان در اختیار دولت است، برای اجرای طرح‌های آب و برق قابل استفاده باشد، با حدود مشخصی از طریق وزارت نیرو به دستگاه متقاضی به‌صورت اجاره واگذار و نحوه آماده‌سازی، کناره‌بندی و سایر شرایط مربوط در سند واگذاری قید خواهد گردید.</p>
<p>- از آنجاکه تعیین حد بستر و حریم براساس قانون از وظایف وزارت نیرو است، قاعدتاً برای این امر هزینه‌ای نباید از متقاضیان اخذ شود.</p>	<p>ماده (۹) - چنانچه افراد یا شهرداری‌ها یا ادارات ثبت اسناد و املاک به‌صورت موردی تقاضای تعیین حد بستر و حریم رودخانه، انهار یا مسیل یا مرداب و یا برکه طبیعی را که در مجاورت ملکی واقع است، بنمایند، شرکت آب منطقه‌ای مکلف است با اخذ هزینه کارشناسی که تعرفه آن از طرف وزارت نیرو تعیین خواهد شد، نسبت به تعیین حد بستر و حریم هر یک از موارد یاد شده به‌ترتیب مقرر در این آیین‌نامه اقدام نماید، مشروط بر اینکه تصرفات قانونی اشخاص نسبت به املاک موردنظر احراز و توسط مراجع ذی‌صلاح تأیید شده باشد.</p>
<p>- باید دقت کرد که هرگونه دیواره‌سازی می‌تواند باعث ایجاد اختلال در رژیم طبیعی جریان شده و به‌دلیل ایجاد مقطع تنگ‌شدگی بر مقاطع بالادست و پایین‌دست نیز اثرگذار باشد.</p> <p>- همچنین موارد «واگذاری اختیار در تعیین مجاوران به وزارت نیرو» و «اجاره باقی‌مانده بستر» می‌تواند بستر ایجاد تعارض منافع را فراهم سازد.</p>	<p>ماده (۱۰) - چنانچه امکان دیواره‌سازی و استفاده از اراضی مازاد بستر برای مجاوران وجود داشته باشد، شرکت آب منطقه‌ای ضمن مشخص کردن مجاوران رودخانه یا نهر یا مسیل یا مرداب یا برکه طبیعی، مشخصات دیواره و مقدار زمین‌هایی را که در اثر دیواره‌سازی حاصل می‌شود، معلوم و به مجاوران اعلام خواهد نمود تا در صورت تمایل به شرکت مراجعه و با قبول شرایط و مشخصات دیواره‌سازی برای اخذ اجازه مربوط اقدام نمایند. بستر واقع در پشت دیواره احداثی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران است. شرکت می‌تواند پس از تأمین میزان حریم که بلافاصله بعد از دیواره احداثی شروع می‌شود، باقی‌مانده بستر را به سازنده دیوار یا در صورت عدم تمایل سازنده به دیگران اجاره دهد.</p>
<p>- از آنجاکه سازمان حفاظت محیط زیست نیز در مدیریت حریم کیفی دخیل است، باید نام این دستگاه نیز در این ماده تصریح شود.</p>	<p>ماده (۱۲) - عبور لوله نفت و گاز و غیره از بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار طبیعی، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی با موافقت وزارت نیرو بلامانع است، ولی مسئولیت حفاظت آنها با دستگاه‌های ذی‌ربط خواهد بود.</p>

مأخذ: همان.

۶. پیشنهادها و اصلاحات تقنینی

بر اساس آسیب‌شناسی و ملاحظات احصا شده درباره تعیین حد بستر و حریم وفق مواد (۲) و (۴۸) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و تبصره‌های ذی‌ربط (جدول ۱)، برخی اصلاحات و الحاقات در این موضوع لازم است. بر این مبنا، ماده (۲) و تبصره‌های آن و ماده (۴۸) قانون یاد شده مورد بررسی کارشناسی قرار گرفت و نتایج آن در جدول ۳ ارائه شده است.^۱

جدول ۳. پیشنهادها و اصلاحات تقنینی مرتبط با احکام قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) مرتبط با بستر و حریم

پیشنهاد / اصلاح تقنینی	متن ماده / تبصره
	ماده (۲) - بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند و مسیل‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و همچنین است اراضی ساحلی و اراضی مستحذته که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در صورت عدم احیا قبل از تصویب قانون نحوه احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی.
تبصره الحاقی «۱» - مالکیت آن دسته از اراضی واقع در بستر که اسناد مالکیت آنها مربوط به قبل از سال ۱۳۴۷ است، مورد پذیرش است و در صورتی که وجود آنها برای حفظ و ادامه کارکردهای طبیعی پهنه‌های آبی مندرج در صدر ماده، مزاحم تشخیص داده شود، وزارت نیرو موظف است نسبت به رفع مزاحم اقدام نماید.	
تبصره الحاقی «۲» - در صورتی که به دلایل مختلف، بستر رودخانه تغییر کند و بستر جدید، اراضی سنددار در تملک اشخاص حقیقی و حقوقی را شامل شود، وزارت نیرو موظف به تملک این اراضی و آزادسازی بستر است. خسارات ناشی از این بند به ترتیب مقرر در مواد (۴۳) و (۴۴) این قانون تعیین و پرداخت می‌شود.	
تبصره «۱» - تعیین پهنای بستر و حریم در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار در بستر طبیعی آنها و در صورت لزوم بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی با وزارت نیرو است.	تبصره «۱» - تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی با وزارت نیرو است.
تبصره الحاقی «۳» - وزارت نیرو موظف است ظرف مدت سه سال از زمان تصویب این قانون، بستر و حریم تمام پهنه‌های آبی موضوع این بند را تعیین نماید. تعیین پهنای بستر و حریم پهنه‌های آبی موضوع این بند در موارد ضروری به تشخیص وزارت نیرو هر پنج سال یکبار، با رعایت الزامات مندرج در این قانون، به‌روز می‌شود.	

۱. جهت تدوین پیشنهادها و اصلاحات قانونی در قالب طرح، لازم است منابع تأمین مالی آن در نظر گرفته شود در غیر این صورت مشمول ایراد عدم رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی از سوی شورای نگهبان خواهد شد.



پیشنهاد / اصلاح تقنینی	متن ماده / تبصره
<p>تبصره «۲»- حریم کمی و کیفی عبارت است از آن قسمت از اراضی اطراف رودخانه، مسیل، نهر طبیعی یا سنتی، مرداب، برکه‌های طبیعی، مخازن، تأسیسات آبی و همچنین کانال‌های عمومی آبرسانی و آبیاری و زهکشی اعم از سطحی و زیرزمینی که در موارد ذی‌ربط بلافاصله پس از بستر قرار دارد و به‌عنوان حق ارتفاق برای کمال انتفاع و حفاظت کمی و کیفی آنها لازم است و توسط وزارت نیرو تعیین می‌شود. جزئیات فنی تعیین حریم در آیین‌نامه‌ای مشخص می‌شود که توسط وزارت نیرو تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.</p>	<p>تبصره «۲»- حریم مخازن و تأسیسات آبی و همچنین کانال‌های عمومی آبرسانی و آبیاری و زهکشی اعم از سطحی و زیرزمینی به‌وسیله وزارت نیرو تعیین و پس از تصویب هیئت‌وزیران قطعیت پیدا خواهد کرد.</p>
<p>تبصره «۳»- ایجاد هر نوع اعیانی، حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها، انهار طبیعی، کانال‌های عمومی، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی، که باعث اختلال در عملکرد این پهنه‌ها شود، در کلیه محدوده‌ها (اعم از شهری و غیرشهری) ممنوع است. تشخیص موارد و مصادیق اختلال در آیین‌نامه‌ای مشخص می‌شود که توسط وزارت نیرو تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.</p>	<p>تبصره «۳»- ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو.</p>
<p>تبصره «۴»- وزارت نیرو در صورتی‌که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور با جنبه عمومی (مانند آب، برق و خطوط لوله گاز و نفت) مزاحم تشخیص دهد، به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف، وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد. خسارات به‌ترتیب مقرر در مواد (۴۳) و (۴۴) این قانون تعیین و پرداخت می‌شود.</p>	<p>تبصره «۴»- وزارت نیرو در صورتی‌که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد، به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف، وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد. خسارات به‌ترتیب مقرر در مواد (۴۳) و (۴۴) این قانون تعیین و پرداخت می‌شود.</p>
<p>تبصره الحاقی «۴»- در صورتی‌که به‌دلایل مختلف، بستر یا حریم تغییر کند و بستر یا حریم اعلامی جدید، اعیانی‌هایی را شامل شود که مزاحم تلقی گردند؛ یا در صورتی‌که اعیانی مزاحم موجود در بستر و حریم، مربوط به قبل از قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و تاریخ تأسیس آن قبل از اعلام بستر و حریم باشد، وزارت نیرو موظف به تخلیه و قلع اعیانی خواهد بود. خسارات موضوعه به‌ترتیب مقرر در مواد (۴۳) و (۴۴) این قانون تعیین و پرداخت می‌شود.</p> <p>تبصره الحاقی «۵»- تشخیص موارد و مصادیق مزاحم در آیین‌نامه‌ای مشخص می‌شود که توسط وزارت نیرو تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.</p>	<p>ماده (۴۸)- صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است.</p> <p>تبصره- وزارت نیرو در موقع موافقت با موضوع این ماده مشخصات فنی موردنظر خود را جهت درج در پروانه بهره‌برداری به دستگاه صادرکننده پروانه اعلام خواهد کرد و حق نظارت بر رعایت این مشخصات را خواهد داشت.</p>
<p>ماده (۴۸)- صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است. هرگونه بهره‌برداری در این موارد نباید باعث اختلال در عملکرد طبیعی رودخانه، نهر، مسیل، دریا یا دریاچه شود.</p>	<p>ماده (۴۸)- صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است.</p> <p>تبصره- وزارت نیرو در موقع موافقت با موضوع این ماده مشخصات فنی موردنظر خود را جهت درج در پروانه بهره‌برداری به دستگاه صادرکننده پروانه اعلام خواهد کرد و حق نظارت بر رعایت این مشخصات را خواهد داشت.</p>

مأخذ: همان.

جدول ۴ اولویت‌بندی پیشنهادها و اصلاحات تقنینی ارائه شده در احکام مربوط به تعیین حد بستر و حریم (موضوع جدول ۳) را نشان می‌دهد.

جدول ۴. اولویت‌بندی پیشنهادها و اصلاحات تقنینی ارائه شده در جدول ۳

ردیف	اولویت‌بندی موارد اصلاح شده	موضوعیت
۱	تبصره الحاقی «۳»	لزوم تعیین پهنای بستر و حریم تمام پهنه‌های آبی در مدت مشخص و به‌روزرسانی آن
۲	تبصره «۲» اصلاح شده	تصریح تعریف حریم‌های کمی و کیفی و همچنین حقوق ارتفاقی وزارت نیرو در قانون
۳	تبصره «۳» اصلاح شده	لزوم عدم اختلال در عملکرد طبیعی پهنه‌های آبی ناشی از فعالیت‌های انسان‌ساخت و تشخیص در آیین‌نامه
۴	ماده (۴۸) اصلاح شده	لزوم تصریح عدم اختلال در عملکرد طبیعی پهنه آبی ناشی از برداشت شن و ماسه
۵	تبصره الحاقی «۱»	تصریح تعیین تکلیف مالکیت‌های قبل از ۱۳۴۷
۶	تبصره الحاقی «۲»	تصریح تعیین تکلیف اراضی سنددار واقع در بستر جدید
۷	تبصره الحاقی «۵»	لزوم تعیین موارد و مصادق مزاحمت توسط آیین‌نامه
۸	تبصره «۱» اصلاح شده	اثر ساختمان تأسیسات آبی
۹	تبصره الحاقی «۴»	لزوم تعیین تکلیف اعیانی‌های مزاحم جدید
۱۰	تبصره «۴» اصلاح شده	درج امور با جنبه عمومی علاوه بر امور آب و برق

مأخذ: همان.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها و سایر پهنه‌های آبی یکی از مهم‌ترین اقدامات در جهت حفاظت و صیانت از آنهاست. این اقدام به‌نوعی سایر اقدامات در مورد آنها را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. مقوله تعیین حد بستر و حریم یک مقوله پیچیده و ترکیبی از دو بخش فنی و حقوقی (تقنینی) است. فنی از آن جهت که تعیین بستر رودخانه تابع پیچیده‌ای از شرایط رژیم جریان، رسوب‌گذاری و فرسایش در آن بوده و به‌عنوان یک فرایند پویا با مکان و زمان متغیر است و از عوامل طبیعی و انسان‌ساخت اثر خواهد پذیرفت. حقوقی (تقنینی) نیز از آن جهت که با تعیین این حدود موضوع مالکیت‌ها و دعاوی مربوطه مطرح می‌شود که پیچیدگی‌های خاص خود را دارد.

براساس اصل (۴۵) قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸)، انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها،



رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. بدین ترتیب بستر رودخانه‌ها و پهنه‌های آبی مشابه قابل تملک نبوده و جزء انفال و ثروت‌های عمومی است. مهم‌ترین احکام تقنینی موجود در زمینه تعیین حد بستر و حریم، احکام مشخص شده در ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و تبصره‌های آن است. بر این مبنا، آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) نیز تدوین شده است تا مراتب اجرایی و حقوقی را تعیین تکلیف کند.

بررسی‌ها حاکی از آن است که در مورد موضوع تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها و سایر پهنه‌های آبی مشابه، ملاحظات و گاهی چالش‌های فنی و تقنینی مهمی وجود دارد که باید مورد توجه قانونگذار و مجری امر قرار گیرد. از یک طرف حد بستر (و به تبع آن حد حریم) نسبت به زمان متغیر بوده و از طرف دیگر عاملی مانند تغییر اقلیم، به دلیل تشدید پدیده‌های حدی، تعیین این حدود و کارایی آن را با چالش جدی مواجه خواهد کرد. واضح است که پیچیدگی‌های فنی مذکور باید در احکام تقنینی موضوعه نمود پیدا کرده و خلأهای قانونی فعلی رفع شده و اصلاحات لازم نیز اعمال شود.

بر این اساس، برخی احکام ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) نیاز به اصلاح داشته و در برخی موارد نیز نیاز به احکام جدید است. تعیین تکلیف موارد مبهم از جمله مالکیت بر مبنای تاریخ تصویب قوانین، لزوم به‌روزرسانی حدود بستر و حریم در بازه‌های زمانی معین و در موارد لازم، لزوم تفکیک بین آثار طبیعی و انسان‌ساخت در اثرگذاری بر حد بستر و حریم، حداقل‌سازی تفسیرپذیری موارد مهم از احکام قانونی، تضمین کارکرد طبیعی پهنه‌های آبی و رفع پتانسیل تعارض منافع ناشی از اجرای احکام قانونی، از جمله مهم‌ترین موارد قانونی است که باید در متن قوانین موضوعه اعمال شود. همچنین با اصلاح احکام قانونی و اعمال موارد جدید، اصلاح آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (مصوب ۱۳۷۹) نیز باید توسط دولت در دستور کار قرار گیرد.

جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
با توجه به اینکه بستر طبیعی رودخانه‌ها به دلایل مختلف از جمله فرایندهای رسوب‌گذاری و فرسایش، تغییر رژیم جریان، تغییرات اقلیم و فعالیت‌های انسان‌ساخت نسبت به زمان تغییر می‌کند؛ لذا ضروری است حد بستر و حریم پهنه‌های آبی در بازه‌های زمانی مشخص، مورد بازنگری قرار گیرد.	کوتاه‌مدت	-	وزارت نیرو	به‌روزرسانی حد بستر و حریم پهنه‌های آبی در موارد ضروری یا در بازه‌های زمانی معین	حفاظت از پهنه‌های آبی به‌خصوص رودخانه‌ها از منظر تعیین حدود بستر و حریم آنها	*	۱	

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
-	میان مدت	-	وزارت نیرو	تدقیق تعاریف مربوط به حریم در قانون و تصریح مصادیق مزاحمت (موضوع تبصره «۴» ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱)	رفع تعارض منافع مرتبط با تعیین حدود بستر و حریم از برخی از احکام قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) و آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی	*		۲
هرگونه بهره‌برداری از شن، ماسه و خاک رس در بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها نباید هیچ‌گونه اختلال در عملکرد طبیعی آنها ایجاد کند. تصریح این امر در قانون مورد تاکید است.		وزارت صمت	وزارت نیرو	نظارت بر بهره‌برداری از شن، ماسه و خاک رس در بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها	حفاظت از حریم و بستر رودخانه از طریق مدیریت بهره‌برداری از مصالح رودخانه‌ای	*		۳

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

منابع و مأخذ

- [۱] اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه حفاظت رودخانه‌ها و کاهش خطرات سیل، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل ۱۸۸۹۴، ۱۴۰۲.
- [۲] اظهار نظر کارشناسی درباره طرح حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی، شماره مسلسل ۱۷۰۰۶، ۱۳۹۸.
- [۳] میری، مسلم، (۱۳۹۹). چالش‌های حقوقی حفاظت از بستر و حریم رودخانه‌ها در ایران. تحقیقات منابع آب ایران، ۱۶(۱).
- [۴] محمودی، امیررضا و میری بالاچورشری، سیده مهشید، (۱۴۰۲). واکاوی رژیم حقوقی بستر و حریم رودخانه در قوانین ایران. حفظ و بهره‌وری آب، ۱(۷).
- [۵] احمدزاده، رسول و مشایخی، زهرا و گل‌زاده، رحیم، (۱۴۰۳). ماهیت‌شناسی حقوقی بستر رودخانه و جرائم ناشی از واگذاری آن. مجلس و راهبرد، ۳۱(۱۱۸).
- [۶] گزارش «بررسی بازنگری دوره بازگشت مبنای تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها»، دفتر توسعه نظام‌های فنی، بهره‌برداری و دیسپاچینگ برقابی، شرکت مدیریت منابع آب ایران، ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

در تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها و سایر پهنه‌های آبی مشابه، ملاحظات و چالش‌های فنی و تقنینی مهمی وجود دارد. بر این اساس، برخی احکام ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب و آیین‌نامه ذی‌ربط نیاز به اصلاح داشته و در برخی موارد تدوین احکام جدید ضروری است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir