

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تعیین تکلیف چاههای آب فاقد پروانه بهره‌برداری»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

نظم‌بخشی به بهره‌برداری از منابع آبی کشور همواره یکی از اهداف دولت جمهوری اسلامی ایران بوده است، لذا قوانین متعددی در این خصوص طی سال‌های پس از انقلاب به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده است که از جمله می‌توان به قانون نحوه توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ اشاره کرد که در آن درباره نحوه صدور پروانه برای استفاده از آب‌های زیرزمینی تعیین تکلیف شده است. در تصویب این قوانین سعی بر این بوده که به نحوه استفاده مالکان زمین‌های زراعی و سایر استفاده‌کنندگان از منابع آبی سامان مناسبی داده شود به طوری که هم از اتلاف این منابع جلوگیری گردد و هم این منابع به صورت عادلانه در اختیار همه مصرف‌کنندگان باشد، لکن برخی به علت عدم آگاهی و یا هر دلیل دیگر در برخی از مناطق به خصوص مناطق کشاورزی، بدون اخذ پروانه اقدام به بهره‌برداری از منابع آبی و حفر چاه کرده‌اند. طرح کنونی در راستای هدف بیان شده که همانا ساماندهی به فعالیت‌های استفاده‌کنندگان از منابع آبی زیرزمینی کشور است تهیه و در یک ماده و هفت تبصره به تصویب مجلس رسیده و پس از ارجاع به شورای نگهبان قانون اساسی، آن شورای محترم نظر خود را درباره تعارضات این طرح با شرع و قانون اساسی بیان کرده است. در گزارش فعلی ابتدا به بررسی ایرادات مطرح شده از سوی شورای نگهبان پرداخته شده و پس از آن پیشنهادهای جهت حل تعارضات ارائه گردیده است.

بررسی ایرادات شورای نگهبان و ارائه پیشنهادات

شورای نگهبان در چهار بند جداگانه به تعارض‌های طرح کنونی با شرع و قانون اساسی و همچنین به موارد ابهام آن پرداخته است که به ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. شورای نگهبان اطلاق ماده واحده مصوب مجلس را از این حیث که عبارت «کلیه چاه‌های آب کشاورزی فاقد پروانه» شامل چاه‌های غیرمجاز حفر شده در حریم چاه‌های مجاز دیگر می‌شود، مخالف موازین شرع تشخیص داده است و از سوی دیگر چون اطلاق بیان شده در ماده واحده موجب اضرار به دیگران می‌شود خلاف شرع و مغایر اصل چهارم قانون اساسی دانسته است. ایراد شورای نگهبان وارد بوده و در توضیح این ایراد می‌توان این‌گونه بیان کرد که از آنجا که چاه‌های غیرمجاز بر دو نوع می‌باشند: چاه‌هایی که شرایط قانونی لازم را برای حفر و بهره‌برداری دارند، لکن صاحبان آنها به هر دلیل پروانه بهره‌برداری را اخذ نکرده‌اند و دسته دیگر از چاه‌های غیرمجاز علاوه بر فقدان پروانه، شرایط قانونی لازم جهت حفر و بهره‌برداری را نیز دارا نیستند و از سوی دیگر ماده واحده مصوب مجلس، وزارت نیرو را مکلف کرده است تا برای تمامی چاه‌های غیرمجاز اعم از اینکه چاه حفر شده شرایط قانونی حفر و بهره‌برداری را دارا باشد یا نباشد، پروانه صادر کند و در نتیجه این تکلیف، چاه‌های غیرمجازی که در حریم چاه‌های دیگر واقع هستند نیز پروانه اخذ خواهند کرد که این امر به دلیل عدم رعایت حقوق دارندگان چاه‌های مجاز از جمله عدم رعایت حریم چاه‌های متعلق به آنان مخالف شرع می‌باشد و از سوی دیگر صدور پروانه برای چاه‌های غیرمجازی که

شرایط قانونی لازم برای اخذ پروانه را ندارند از این حیث که موجب اخلال در بهره‌برداری قانونی دیگران و صدمه رسیدن به منابع عمومی می‌گردد و در نتیجه موجبات اضرار به غیر را فراهم می‌کند مخالف شرع و اصل چهلم قانون اساسی می‌باشد.

صدور پروانه بهره‌برداری برای آن دسته از چاه‌های غیرمجاز، متصور و معقول است که شرایط لازم و قانونی برای بهره‌برداری را دارند و تنها مشکل موجود برای آنها، فقدان پروانه است، لکن سایر چاه‌ها به دلیل فقدان شرایط لازم حتی در صورت اخذ پروانه نیز مطابق قانون مجاز به فعالیت نخواهند بود و به دلایل بیان شده از سوی شورای نگهبان صدور پروانه برای این دسته از چاه‌های غیرمجاز غیرشرعی و مخالف اصل چهلم قانون اساسی است.

برای رفع این مغایرت با شرع و قانون اساسی و با توجه به ذکر شرایط قانونی لازم برای صدور پروانه بهره‌برداری در قانون نحوه توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ پیشنهاد می‌شود عبارت «که شرایط قانونی لازم جهت اخذ پروانه بهره‌برداری را دارا می‌باشند» پس از عبارت «کلیه چاه‌های آب کشاورزی فاقد پروانه واقع در کلیه دشتهای کشور» به ماده واحده اضافه گردد.

۲. مورد بعدی که در نظر شورای نگهبان بیان شده است ابهام در عبارت «پروانه مناسب» می‌باشد، زیرا نظر قانونگذار از این عبارت به صورت واضح بیان نشده است و منظور از پروانه مناسب به وضوح معلوم نیست.

ایراد شورای نگهبان در این مورد نیز وارد است، زیرا پروانه مناسب از این حیث که جهت تناسب پروانه با چاه مشخص نشده است. پیشنهاد می‌شود که عبارت «پروانه بهره‌برداری بر طبق ضوابط قانونی» جایگزین عبارت «پروانه مناسب» گردد.

۳. ایراد دیگری که از سوی شورای نگهبان طرح شده این است که تبصره «۳» این ماده واحده چون متضمن افزایش هزینه عمومی بوده و طریقه تأمین آن مشخص نشده، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد. البته شایان ذکر است مجلس محترم طریق تأمین افزایش هزینه عمومی ناشی از این طرح را منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها مشخص نموده، لکن شورای محترم نگهبان این نحوه از تعیین را نپذیرفته است، زیرا نحوه هزینه‌کرد منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها قبلاً مشخص شده است و در مواردی از قبیل تبصره «۳» این ماده باید محلی برای تأمین هزینه تعیین شود که توسط قانون قبلاً برای آن نحوه هزینه‌کرد مشخص نشده باشد. پیشنهاد می‌شود نحوه دیگری برای تأمین منابع لازم جهت اجرای این تبصره تعیین گردد.

۴. آخرین ایراد وارد شده بر این ماده واحده این است که در تبصره «۵» مقرر شده است که کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیر زمینی عهده‌دار رسیدگی به کلیه اختلافات ناشی از این ماده واحده و قانون نحوه توزیع عادلانه آب باشد و کلیه دعاوی مطروحه در محاکم عمومی اعم از دعاوی اشخاص علیه یکدیگر و اشخاص علیه دولت و دولت علیه اشخاص پس از ابلاغ این ماده واحده به این کمیسیون احاله خواهد شد و آرای این کمیسیون ظرف بیست روز در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض خواهد بود.

دعاوی اشخاص علیه یکدیگر و دولت علیه اشخاص طبق اصل یکصدوپنجاه و ششم و یکصدوپنجاه و نهم قانون اساسی تنها در محاکم عمومی قابل رسیدگی است و دیوان عدالت اداری نیز طبق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تنها عهده‌دار رسیدگی به شکایات افراد علیه دولت است، لذا اطلاق این ماده واحده در مواردی که شامل اختلاف اشخاص علیه هم و دولت علیه اشخاص می‌شود مغایر اصول یاد شده می‌باشد.

برای رفع این مغایرت پیشنهاد می‌شود عبارت «جهت رسیدگی به اختلافات اشخاص علیه دولت که از اجرای این قانون و قانون نحوه توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ ناشی می‌شود» جایگزین عبارت «اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون نحوه توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱» شود.