



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور»

مقدمه

طرح یک شوری حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور 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، از طرفی و همچنین انسجام برای رودخانه‌های کشور از طرف دیگر به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. طرح مذکور در ۹ ماده به موارد مختلف از جمله جنبه‌های مختلف مدیریت و حفاظت رودخانه‌ها، دستگاه‌های مختلف ذی‌ربط و همچنین اعمال جرائم و مجازات‌ها در برخی موارد می‌پردازد. در این گزارش به بررسی و اظهار نظر کارشناسی در مورد طرح مذکور پرداخته می‌شود.

۱. کلیات طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور»

جدول ۱ کلیات مواد طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» و تعداد تبصره‌های مرتبط با هر ماده را نشان می‌دهد.

جدول ۱. کلیات مواد و تعداد تبصره‌های طرح و حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور

ردیف	ماده	تعداد تبصره	کلیات ماده
۱	ماده (۱)	۱	احتساب رودخانه، انهار طبیعی، برکه‌ها، چشمه‌ها، کانال‌های عمومی و مسیل‌ها به‌عنوان منابع ملی و ممنوعیت دخل و تصرف در آنها
۲	ماده (۲)	۳	- ممنوعیت ساخت‌وساز و ایجاد اعیانی، حفاری و غیره در بستر و حریم رودخانه‌ها و نه‌رهای طبیعی - جزای نقدی و مجازات‌های موضوعه - حریم و بستر رودخانه‌ها - قلع و قمع تصرفات
۳	ماده (۳)	-	- ممنوعیت آلودگی یا تغییر وضعیت کیفی اکولوژیک رودخانه‌ها - معرفی سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع تشخیص آلودگی و تغییر وضعیت کیفی اکولوژیک
۴	ماده (۴)	۲	- ممنوعیت تخلیه فاضلاب یا هر نوع آلودگی به رودخانه‌ها و قلع و قمع تأسیسات مربوطه - در مورد جرائم و مجازات‌های مربوطه
۵	ماده (۵)	—	ممنوعیت ورود گونه‌های آبی غیربومی و لزوم صدور مجوز برای تکثیر و پرورش آبیان
۶	ماده (۶)	۲	- صدور پروانه برای صاحبان حقا به از رودخانه‌ها مطابق با قانون توزیع عادلانه آب - نیاز زیست‌محیطی رودخانه‌ها
۷	ماده (۷)	—	- ممنوعیت برداشت شن و ماسه و خاک رس از بستر و حریم رودخانه‌ها و لزوم صدور مجوز برداشت توسط وزارت نیرو
۸	ماده (۸)	—	صدور اجازه بهره‌برداری و واگذاری شن و ماسه و خاک رس در بستر و حریم رودخانه‌ها
۹	ماده (۹)	—	حریم کیفی رودخانه‌ها

مشخصات طرح

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۷۰۵

شماره چاپ:

۱۷۸۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۱/۵

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۰۰۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۲/۶

۲. اظهار نظر کارشناسی

طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» از جنبه‌های فنی و حقوقی مختلفی دارای ابهامات و ایراداتی است که در ادامه به اهم آنها اشاره می‌شود:

۱. نحوه اصلاح اسناد صادره برای اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها و غیره سازوکار مناسب و قابل قبولی در طرح ارائه نشده است (موضوع مواد (۱) و (۲) طرح). شایان ذکر است که برخی از ساخت‌وسازها و اعیانی‌های احداث شده در حریم و بستر رودخانه‌ها، نهرهای طبیعی و غیره از قدیم‌الایام دارای مجوز بوده و صدور حکم قلع و قمع به صورت کلی صحیح نیست.

۲. در کلیه مواد و مطالب طرح به رودخانه‌ها، نهرهای طبیعی و غیره و حریم این پهنه‌های آبی اشاره شده و بر این اساس، احکام قانونی وضع شده است (موضوع مواد (۲)، (۷) و (۸) طرح). این امر در حالی است که حد بستر و حریم پهنه‌های آبی یاد شده در قانون مشخص نشده است که این موضوع در اجرای قانون مشکلات و مسائل متعددی را ایجاد خواهد کرد. شایان ذکر است که به دلیل تغییرات جریان در رودخانه‌ها عرض آنها در مواقع مختلف سال متغیر است.

۳. در طرح پیشنهادی متولی حفاظت و صیانت از رودخانه‌ها، نهرهای طبیعی و غیره به روشنی تعیین نشده است (موضوع مواد (۱) و (۲) طرح). اگرچه در مواردی وزارت نیرو و سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان متولیان امر در احکام طرح پیشنهادی شناخته شده‌اند، اما این طرح برخلاف قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی، متولی خاص و قانونی را برای پهنه‌های آبی قید شده در ماده (۱) معرفی نمی‌کند.

۴. از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین چالش‌های مرتبط با رودخانه‌های کشور و حفاظت و مدیریت آنها موضوعات مربوط به سیل، مهار و کنترل آن است. کماکان که در سیل‌های اواخر سال ۱۳۹۷ و اوایل سال ۱۳۹۸ از جمله مشکلات ایجاد شده وجود خلأهای قانونی و تعدد دستگاه‌های دخیل و همچنین عدم وجود متولی مشخص در مورد موضوعات مربوط به سیل بوده است. در طرح پیشنهادی هیچ‌کدام از مواد در مورد موضوعات مربوط به سیل، مهار و کنترل آن نیستند و حتی در سایر مواد نیز به این امر مهم پرداخته نشده است. پیشنهاد هرگونه طرح با هدف حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور بدون در نظر گرفتن مباحث سازه‌ای و غیرسازه‌ای سیل که از ضروری‌ترین نیازهای تقنینی بخش آب کشور است، از حیزانتفاع خارج است. انتظار می‌رفت که در طرح پیشنهادی مواد متعددی به این مهم اختصاص پیدا می‌کرد.

۵. در طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» سازوکار مناسب برای حفاظت از اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها، نهرهای طبیعی و غیره و همچنین ضمانت اجرایی لازم برای جلوگیری از تجاوز به بستر و حریم آنها اندیشیده نشده است (موضوع مواد (۱)، (۲) و (۳) طرح). این امر در حالی است که هرگونه تنقیح قانون و پیشنهاد قانون جدید باید با هدف بهبود، به‌روزرسانی و ارتقای قوانین فعلی باشد در موارد یاد شده طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» ارجحیتی نسبت به قوانین جاری موضوع (عموماً قانون توزیع عادلانه آب) ندارد.

۶. به نظر می‌رسد که موضوع گونه‌های آبی و تنوع زیستی رودخانه‌ها (موضوع ماده (۵) طرح) در حیطه وظایف دستگاه‌های دیگری (وزارت جهاد کشاورزی - سازمان شیلات) نیز قرار می‌گیرد. پرداختن به این موضوع در قالب یک ماده خلاصه بدون توجه به جنبه‌های مختلف آن سنخیت چندانی با موضوع اصلی طرح ندارد و در صورت نیاز به شمول آن در طرح، باید به‌طور مفصل تری به آن پرداخته می‌شد.

۳. ملاحظات و نکات حقوقی طرح

اگرچه طرح حاضر از منظر کارشناسی دارای ایرادهایی است که در بخش قبل به آنها اشاره شد، اما به‌منظور بررسی دقیق و همه‌جانبه طرح، در این بخش ملاحظات و نکات حقوقی مربوط به طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مفاهیم مذکور در قوانین، باید به نحو دقیق و در معنای خاص خود به کار گرفته شوند؛ زیرا هر مفهومی دارای بار حقوقی خاص خود است. بر این اساس، به‌کارگیری عبارت «منابع ملی» برای رودخانه‌ها در ماده (۱) طرح وجهی ندارد. چه، در اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی، رودخانه‌ها جزو «انفال» شمرده شده‌اند و باید در ماده (۱) طرح نیز به‌جای عبارت «منابع ملی» از واژه «انفال» استفاده شود.

۲. درخصوص قسمت اخیر تبصره «۳» ماده (۲) طرح با عنایت به اقتضائات و ملزومات نظارتی مجلس بر دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد می‌گردد که به‌جای ارسال گزارش سه ماهه به «هیئت دولت»، ارسال گزارش سه ماهه به «کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی» پیش‌بینی شود.

۳. در ماده (۳) طرح، باید معادل فارسی واژه «اکولوژیک» در متن ماده درج گردد و الا مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.

۴. در ماده (۳) طرح، ضمانت اجرای ممنوعیت آلودگی رودخانه‌ها، ذکر نشده است و ضروری است جهت اجرای صحیح مفاد قانون، مجازات لازم پیش‌بینی و یا به یکی از مواد قانون مجازات اسلامی ارجاع داده شود. لذا پیشنهاد می‌شود بعد از عبارت «ممنوع می‌باشد»، عبارت زیر اضافه شود که «و مرتکب به مجازات مذکور در ماده (۶۸۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) محکوم خواهد شد».
۵. در ماده (۵) طرح، معادل فارسی واژه «کوسیستم» باید در متن ماده اضافه و ذکر شود. در غیر این صورت، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.
۶. در ماده (۵) طرح در قبال ممنوعیت ایجاد شده، ضمانت اجرای متناسب و لازم بیان نگردیده است. لذا پیشنهاد می‌شود جهت حسن اجرای قانون، ضمانت اجرای مؤثری پیش‌بینی و به این ماده اضافه شود.
۷. در ماده (۸) طرح، ارجاع قانون به مقررات تصویب‌نامه هیئت وزیران، برخلاف سلسله‌مراتب قانونگذاری و مغایر شئون تقنینی صحیح است. پیشنهاد می‌شود به جای ارجاع به تصویب‌نامه هیئت وزیران، پیش‌بینی شود که مفاد ماده تابع آیین‌نامه اجرایی این ماده است که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.
۸. ارجاع ماده (۹) طرح به مقررات تصویب‌نامه هیئت وزیران نیز واجد ایراد مذکور در بند قبل است.
۹. در راستای حکم بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و نیز بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر رعایت اصول تنقیح قوانین، باید قوانین منسوخ، مرتبط، معارض و مغایر در ماده انتهایی طرح تعیین تکلیف گردد که این امر رعایت نشده است. لذا پیشنهاد می‌شود یک ماده با ذکر قوانین منسوخ به انتهای طرح الحاق گردد.

جمع‌بندی

طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» با هدف حفظ و صیانت رودخانه‌ها، نهرهای طبیعی، برکه‌ها، چشمه‌ها، کانال‌های عمومی و مسیل‌ها از جوانب مختلف، به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. اگرچه تنقیح قوانین موجود موضوعه، به‌روزرسانی آنها و در مواردی نیز تولید و تصویب قوانین جدید مورد نیاز بخش آب در ارتباط با رودخانه‌ها، لازم و ضروری است، اما طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» از جنبه‌های مختلفی دارای ابهام و ایراد بوده و در موارد متعددی نیز نسخه مورد نیاز را ارائه نمی‌کند. از جمله ابهامات و ایرادات یاد شده عبارتند از:

- عدم اتخاذ تدابیر لازم و ایجاد پشتوانه قانونی برای تقویت هماهنگی‌های بین دستگاهی،
- عدم تبیین سازوکار مناسب برای حفاظت از اراضی بستر در حریم رودخانه‌ها،
- عدم پیش‌بینی سازوکار مناسب و ضمانت اجرایی لازم برای جلوگیری از تجاوز به بستر و حریم رودخانه‌ها،
- عدم پیش‌بینی سازوکار مناسب برای تثبیت حاکمیت دولت بر اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها،
- عدم شفافیت وظایف دستگاه‌های تأثیرگذار بر مدیریت سیلاب،
- عدم تعیین تکلیف نحوه پرداخت خسارت به مالکان قانونی، نحوه اصلاح اسناد صادره برای اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها،
- مشخص نبودن دامنه شمول طرح از منظر حد بستر و حریم،
- نامشخص بودن نحوه ارتباط و احکام طرح پیشنهادی با قوانین فعلی.

یادآور می‌شود به دلیل اهمیت بستر و حریم رودخانه‌ها و بالا بودن انگیزه تخلف در این اراضی و همچنین فرابخشی بودن موضوع مدیریت رودخانه‌ها و بستر و حریم آنها، تنقیح هر یک از قوانین موجود و تصویب قوانین جدید باید با حداکثر توان کارشناسی، فنی، حقوقی و قضایی صورت پذیرد تا به جنبه‌های نامطلوب از وضعیت موجود دامن زده نشود. برای مثال می‌توان قانون «جبران خسارت ناشی از خشکسالی و سرمازدگی» مصوب ۱۳۸۳ و قانون «تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» مصوب ۱۳۸۹ را در مورد منابع آب زیرزمینی برشمرد که نه تنها بهبودی در وضعیت این منابع ایجاد نکرده، بلکه به وضعیت نامطلوب آنها دامن زده و در موارد متعددی بحران‌ساز شده‌اند. با توجه به توضیحات ارائه شده و همچنین ایرادهای حقوقی مطرح شده، **تصویب طرح «حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» در شکل فعلی پیشنهاد نمی‌شود.**