

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه الحاق وزارت نیرو به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»

مقدمه

لایحه «الحاق وزارت نیرو به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۲ از طرف دولت وقت به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. هدف از ارائه این طرح، ضرورت صیانت و حراست از اراضی بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها، انهار طبیعی، کانال‌های عمومی، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و لزوم تسریع در برخورد با تجاوزها به بستر و حریم رودخانه‌ها و جلوگیری از تبعات و خسارات جانی و مالی ناشی از وقوع سیلاب‌های احتمالی و رفع تصرفات غیرقانونی عنوان شده است.

متن طرح

ماده واحده - وزارت نیرو، شرکت‌های آب منطقه‌ای و سازمان آب و برق خوزستان به دستگاه‌های اجرایی مندرج در ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ درخصوص رفع تصرفات غیرقانونی از اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها، مسیل‌ها، انهار طبیعی، آبراهه (کانال‌های عمومی، تالاب‌ها و برکه‌های طبیعی الحاق می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

در این بخش، ابعاد مختلف لایحه بررسی شده و برخی دلایل ارائه لایحه حاضر و همچنین پاره‌ای از ایرادات آن ذکر می‌گردد. - به موجب اصل (۴۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ «دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر منابع آب‌های عمومی جزء انفال و ثروت‌های عمومی محسوب و در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون تعیین می‌کند».

- مطابق ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب و تبصره‌های ذیل آن، وظیفه حفاظت از بستر منابع آبی کشور به نمایندگی از حاکمیت برعهده هیئت وزیران قرار گرفته است و به موجب تبصره «۴» همین ماده قانونی مقرر گردیده «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 اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد».

- براساس قانون «تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط» وزارت نیرو، مأموریت انجام وظایف عملیاتی مدیریت منابع آب در محدوده هر استان را به شرکت‌های آب منطقه‌ای واگذار نموده است. در حال حاضر، از جمله مشکلات موجود، آن است که در پی اقدامات شرکت‌های آب منطقه‌ای در اجرای مقررات قانونی فوق‌الذکر مبنی بر قلع اعیانی‌های متجاوزین به بستر منابع آب‌های کشور و یا اقدامات مربوط به جلوگیری از حفاری‌ها و برداشت غیرمجاز از منابع آبی کشور، اشخاص اقدام

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۳۴

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۸۰۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۷/۲۴



به طرح دعوی مطالبه خسارت علیه شرکت‌های آب منطقه‌ای می‌نمایند و بعضاً دادگاه‌ها به استناد مدارک ارائه شده، برخلاف مقررات قانون آب و نحوه ملی شدن و قانون توزیع عادلانه آب که منابع آبی و بستر آنها را ملی و در اختیار حکومت اعلام نموده‌اند، حکم به محکومیت شرکت‌های آب منطقه‌ای صادر می‌نمایند در حالی که در برخی موارد شرکت‌های مذکور ممکن است قادر به پرداخت هزینه دادرسی و تجدیدنظرخواهی از احکام غیرقانونی صادره نباشند و بر این اساس شرکت‌های مذکور در انجام وظایف قانونی خود ممکن است دچار مشکل شده و زمینه تجاوز به منابع آبی کشور فراهم گردد.

این امر علاوه بر تصرف عرصه‌های منابع مذکور، به دلیل ایجاد مستحذات غیراصولی در حاشیه رودخانه‌ها و مسیل‌ها باعث مزاحمت عبور آب در هنگام طغیان آب رودخانه و مسیل و ورود خسارت به سایر اشخاص و شهروندان گردیده و زمینه ایجاد خسارات سنگینی را در سطح کشور به وجود آورده است.

- پیش از تصویب قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹، براساس حکم ماده (۳۲) قانون توزیع عادلانه آب،^۱ شرکت‌های آب منطقه‌ای؛ و براساس ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۱۸ (منسوخه براساس ماده (۵۲۹) قانون مزبور ۱۳۷۹)، وزارت نیرو، از پرداخت هزینه دادرسی معاف بودند. در پی حذف معافیت دستگاه‌های دولتی به موجب قانون مذکور، مجدداً با پیگیری برخی از دستگاه‌های اجرایی کشور مانند سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی به موجب قوانین مختلف از جمله ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه توسعه کشور؛ معافیت پرداخت هزینه‌های دادرسی برای تعدادی از دستگاه‌ها برقرار گردیده است.

- براساس اصل (۴۵) قانون اساسی، انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند. متأسفانه تاکنون قانونی برای تفکیک مصادیق انفال از ثروت‌های عمومی و تعیین ترتیب استفاده از آنها تصویب نشده است. طبق ماده (۱) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، «براساس اصل (۴۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آب دریاها و آب جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی، سیلاب‌ها و فاضلاب‌ها و زه‌آب‌ها و دریاچه‌ها و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری می‌شود. مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت بر بهره‌برداری از آنها به دولت محول می‌شود». به نظر می‌رسد که منظور از دولت در ذیل این ماده، قوه مجریه است. به همین جهت ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب تصریح کرده است که 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 تبصره «۲» این ماده نیز اعلام داشته است که 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. با وجود این، وزارت نیرو و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مستند به برخی احکام قانونی به شرح ذیل، خود را مسئول حفظ آب‌های جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر می‌دانند: وزارت نیرو خود را مستند به تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴» ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب^۲ مسئول می‌داند. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مستند به حکم ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس و ماده (۲) قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱،^۳ خود را مسئول می‌داند. طبق ماده (۲۸) مزبور، «به منظور رفع تصرف از اراضی دولتی، ملی و وقفی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، سازمان امور اراضی و سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان اوقاف و امور

۱. ماده (۳۲) - وزارت نیرو می‌تواند سازمان‌ها و شرکت‌های آب منطقه‌ای را به صورت شرکت‌های بازرگانی رأساً یا با مشارکت سازمان‌های دیگر دولتی یا شرکت‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند ایجاد کند. اساسنامه این شرکت‌ها به پیشنهاد وزارت نیرو به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید و شرکت‌های مذکور از پرداخت حق‌الثبت و ثمر و هزینه دادرسی معاف خواهند بود.

۲. 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 «۲» - 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.
تبصره «۳» - 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.

۳. ماده (۲) - تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده (۲) قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع با وزارت جهاد سازندگی است که شش ماه پس از اخطار کتبی یا آگهی به وسیله روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز و یکی از روزنامه‌های محلی و سایر وسایل معمول و مناسب محلی، ادارات ثبت موطنند از انقضای مهلت مقرر در صورت نبودن معترض حسب اعلام وزارت جهاد سازندگی نسبت به صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند.

خیریه و وزارت راه و شهرسازی حسب مورد پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط، از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف می‌باشند». این ماده در لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در جهت عدم تکرار حکم بند «ب» ماده (۴۷) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ در قوانین برنامه‌های توسعه بعدی مورد تصریح قرار گرفت. البته حکم ماده (۲۸) نسبت به حکم ماده (۴۷) برنامه پنجم توسعه از حیث دستگاه‌های مشمول معافیت از پرداخت هزینه دادرسی، توسعه یافته است. نظر به محدودیت حکم بند «ب» ماده (۴۷) قانون برنامه پنجم توسعه، بند «۱۳۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور مقرر کرد که «دعاوی راجع به حفظ بیت‌المال به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به اراضی و اموال دولتی و عمومی، از پرداخت هزینه دادرسی در مراحل مختلف معاف است».

همچنین طبق ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ مجلس، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با تهیه حدنگاری (کاداستر) و نقشه‌های مورد نیاز، نسبت به تثبیت مالکیت دولت بر منابع ملی و اراضی موات و دولتی اقدام و ضمن اعمال مدیریت کارآمد، نسبت به حفاظت و بهره‌برداری از عرصه و اعیانی منابع ملی و اراضی یادشده بدون پرداخت هزینه‌های دادرسی در دعاوی مربوطه اقدام نماید. نظر به اینکه بستر و حریم «رودخانه‌ها، مسیل‌ها، انهار طبیعی، کانال‌های عمومی، تالاب‌ها و برکه‌های طبیعی» موضوع این لایحه، اراضی ملی یا دولتی هستند، وزارت جهاد کشاورزی نیز می‌تواند خود را صالح برای این امر بداند.

رأی شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۷۲۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم ابطال توافقنامه فی‌مابین وزارت نیرو با سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نیز نمی‌تواند نافی احکام قانونی باشد و صرفاً در مقام تفسیر برای مراجع قضایی است.

در صورتی که این لایحه در صدد توسعه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است باید این توسعه به‌نحوی باشد که منجر به تداخل صلاحیت وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و در نتیجه منجر به لوث مسئولیت نشود که این امر با نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی مغایرت دارد.

- در جهت صیانت از حقوق مالکانه افراد و عدم تعدی به آن از طریق طرح دعاوی واهی یا ایذایی^۲، و نیز در جهت پیشگیری از افزایش بی‌دلیل ورودی دستگاه قضایی، لازم است ترتیباتی برای مسئول دانستن دستگاه‌های مشمول معافیت تدارک شود. به‌نظر برخی صاحب‌نظران، نمایندگان حقوقی این اشخاص به‌دلیل داشتن معافیت از پرداخت هزینه دادرسی، به‌دلیل نداشتن مسئولیت در قبال طرح شکایت واهی یا ایذایی، افراد را با طرح دعوا تحت فشار قرار می‌دهند و یا با طولانی کردن دادرسی موجب دلسردی افراد از نیل به نتیجه قانونی می‌شوند تا وی ناچار به توافق ناعادلانه شود.^۳ همچنین در موارد بسیار مهم که منفعت عمومی را متأثر می‌کند، پیشنهاد می‌شود نظیر تبصره «۲» ماده (۳۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، ایجاد معافیت موقت (زمانمند) گردد. به‌خصوص اینکه ترتیبات قانونی به‌نحوی است که بستر صدور حکم به نفع دستگاه معاف از پرداخت هزینه دادرسی می‌شود. توضیح اینکه طبق بند «۲۳» ماده (۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، «در مواردی که دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی و نهادهای انقلاب از معافیت قانونی پرداخت هزینه دادرسی استفاده کرده باشند چنانچه حکم به نفع آنها صادر شده باشد دادگاه‌ها مکلفند هزینه دادرسی را طبق مقررات فوق از محکوم‌علیه در صورتی که مقصر باشد وصول و به حساب درآمدهای دادگستری به خزانه واریز نمایند. معادل پنجاه درصد (۵۰٪) وجوه واریزی موضوع این ماده به حساب درآمد عمومی کشور، از محل اعتباری که به همین منظور در قانون بودجه هر سال منظور می‌شود در اختیار دادگستری قرار می‌گیرد تا منحصراً به‌منظور تأمین کسری هزینه‌های جاری و احداث، خرید، تجهیز و تعمیر ساختمان‌های دادگستری در مرکز و شهرستان‌ها و ایجاد و توسعه تشکیلات قضایی براساس موافقتنامه‌هایی که با سازمان برنامه و بودجه مبادله خواهد نمود، هزینه نماید».

- با توجه به اینکه طبق ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور جزئی از قانون برنامه هستند و این لایحه در مقام اصلاح آن قانون است، طبق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این لایحه نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد. - عنوان لایحه با مفاد آن تناسب ندارد. اولاً در عنوان صرفاً بر الحاق وزارت نیرو تصریح شده، اما در متن لایحه علاوه بر آن، عنوان شرکت‌های

۱. به‌منظور رفع معارض از اراضی دولتی و ملی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور حسب مورد پس از تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط، از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف است.

۲. براساس تبصره ماده (۱۰۹) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹، چنانچه بر دادگاه محرز شود که منظور از اقامه دعوا تأخیر در انجام تعهد یا ایداء طرف یا غرض‌ورزی بوده، دادگاه مکلف است در ضمن صدور حکم یا قرار، خواهان را به تأدیه سه برابر هزینه دادرسی به نفع دولت محکوم نماید. این حکم و ضمانت اجرا درخصوص موضوع این لایحه درخصوص وزارت نیرو، بازدارنده نیست، زیرا منجر به صدور حکم علیه دولت می‌شود.

۳. امیر خواجه‌زاده و عاطفه عسگری، ۱۳۹۵، هزینه دادرسی: مبانی و معافیت‌ها، مجد، ص ۱۱۰.

آب منطقه‌ای و سازمان آب و برق خوزستان آمده است. ثانیاً، از حیث قواعد تنقیحی و لزوم اضافه نشدن عناوین قانونی جدید (موضوع جزء «۸» بند «۹» و بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری)، با توجه به مفاد لایحه، باید عنوان و مفاد لایحه به این نحو اصلاح شود که: ۱. عنوان لایحه به اصلاح ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تغییر کند و ۲. مفاد لایحه نیز به نحوی باشد که عبارت مندرج در ماده واحده لایحه، به متن ماده مزبور اضافه شود.

- عبارت رفع تصرفات غیرقانونی ابهام دارد و مشخص نیست منظور صرفاً تصرفاتی است که در حریم و بستر رودخانه انجام می‌شود یا اینکه شامل تصرف با مجوز صادره توسط مراجع قانونی نظیر شهرداری نیز می‌شود، هرچند که شهرداری، بدون اطلاع متقاضی مجوز، از اجرای قوانین تخطی کرده باشد.

جمع‌بندی

با توجه به مطالب فوق‌الذکر و با عنایت به ضرورت حفاظت و رفع تصرفات غیرقانونی از اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها، مسیل‌ها، انهار طبیعی، کانال‌های عمومی، تالاب‌ها و برکه‌های طبیعی، لایحه «الحاق وزارت نیرو به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» پس از رفع ایرادات مورد تأیید است.