



تحولات حقوق آب زیرزمینی

در بستر تحولات سیاسی-اجتماعی

سید احمد حسینی 

زمستان ۹۹



مقدمه

فلات ایران، خشک و بیابانی است. میانگین درازمدت بارندگی در ایران، علی‌رغم مجاورت با دو پیکره آبی بزرگ یعنی دریای خزر در شمال و خلیج فارس و دریای عمان در جنوب، ۲۵۰ میلی‌متر در سال است. قسمت اعظم مساحت این سرزمین از نظر جغرافیایی در کمربند خشک و نیمه‌خشک کره زمین با بارندگی کم قرار دارد. تمدن‌های انسانی چندین هزارساله در این نقطه از جهان، اعم از جوامع شهری و روستایی با اتکا به منابع آب زیرزمینی شکل گرفته و این منابع، عمده‌ترین تأمین‌کننده نیازهای آبی در این مناطق بوده است.

استحصالی منابع آب زیرزمینی در مناطق کویری و نیز احداث باغات و مزارع مشروب از آن‌ها، همواره نیازمند سرمایه‌گذاری هنگفتی برای احداث سازه عظیمی با عنوان قنات (کاریز) درکنار چاه دستی بود، و از آنجا که این مسئله رکن اصلی ایجاد تمدن در فلات مرکزی ایران بود، قواعد عرفی و سنتی برای بهره‌برداری از این منابع شکل گرفت، از جمله درباره «مالکیت»، و نیز برای تکمیل انتفاع یا دفع ضرر از سوی دیگران برای مالک، «حریم» وضع گردید.

قواعد «مالکیت» و «حریم» که در دوران ایران باستان در



کادر ۱ - قنات؛ ابتکار ایرانیان در توسعه تمدن

ابتکار ایرانیان در شیوه منحصر به فرد بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی یعنی قنات (کاریز) و نظام و قواعد سنتی حاکم بر آن، تمدن شکوهمندی را در فلات مرکزی ایران بنیان گذاشت. سازه قنات اساساً یک مجرای زیرزمینی با شیب ملایم از طرف کوهستان به طرف دشت است که آب در آن به کمک نیروی گرانشی جاری می‌گردد. میله‌هایی عمودی (چاه) مجرای زیرزمینی را در فواصل مشخص با سطح زمین ارتباط می‌دهند. طول رشته قنات‌ها متفاوت بوده و بستگی به شرایط طبیعی مسیر و عمق مادر چاه دارد. هر اندازه شیب زمین کمتر و عمق مادر چاه بیشتر باشد به همان نسبت قنات طولانی‌تر خواهد بود. طول قنات معمولاً بیش از ۳۰ کیلومتر است و اراضی آبیاری‌شده از قنات بعد از پایان رشته قنات شروع می‌شود. برداشت آب در قنات فلات ایران از چند لیتر در ثانیه تا بیش از ۲۰۰ لیتر بر ثانیه، گزارش شده است.



نکات مهم

از هنگام تصویب «قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن» در سال ۱۳۴۷ دخالت دولت با توجه به ضرورت منضبط کردن جامعه متناسب با استفاده از فناوری‌ها و سازه‌های جدید، در جهت محدود کردن حقوق خصوصی به سرعت گسترش می‌یابد.

استفاده از فناوری چاه‌های عمیق در مکش آب ذخایر لایه‌های عمیق آب زیرزمینی، از محرک‌هایی بود که روابط اجتماعی را به طور وسیعی تحت تأثیر قرار داد، بدون آنکه تمهیدات حقوقی متناسب با پیامدهای آن‌ها به حد کفایت مورد توجه دستگاه حقوقی و قانون‌گذاری قرار گرفته باشند.

قواعد عرفی «مالکیت» و «حریم» معمول در ایران باستان، پس از ورود اسلام به این سرزمین، به جهت اینکه منافاتی با آموزه‌های دین اسلام نداشت، در قالب مفاهیم «حیازت مباحات» و «حریم» مورد پذیرش فقهای مسلمان آن عصر قرار گرفت.

در قوانین تصویب‌شده پس از انقلاب مشروطه (قانون اساسی، ۱۲۸۶ و قانون مدنی، ۱۳۰۷ شمسی)، اولین تحول در ابعاد نظری حریم صورت پذیرفت و موضوع «حریم آبی» حذف گردید و صرفاً به «حریم سازه‌ای» برای حبابه‌های بهره‌برداری از سازه‌های چاه دستی و قنات اتکا گردید.

در سال ۱۳۴۵ شمسی، تعیین حقوق اشخاص در بهره‌برداری از منابع مباح آب زیرزمینی، موقوف به صدور پروانه بهره‌برداری با قیودات عمده‌ای از سوی دولت شد. این تحول ساختاری در نظام حکمرانی، سرآغاز پیریزی نظام جدید حقوق آب به شمار می‌آید.

تحولات سیاسی منبعث از انقلاب سفید، منجر به گسترش نقش دولت به نمایندگی از مردم در عرصه حقوق عمومی گردید که از آثار آن می‌توان تغییر در نگاه به منابع آب زیرزمینی از قاعده فقهی-عرفی مباح به قاعده حقوقی مدرن ثروت عمومی را نام برد.

رویکرد قانون‌گذار در تصویب قانون توزیع عادلانه آب، رویکردی صرفاً توزیعی با هدف جلب رضایت بخش‌هایی از جامعه بود. از آثار اتخاذ این رویکرد، حذف مجدد حریم آبی از قواعد آب زیرزمینی بود.



کادر ۲ - «حریم آبی» پیش از ورود به عصر تحولات

«حریم آبی» منطقه‌ای بود که در آن، حفر قنات جدید نمی‌توانست موجب نقصان آب قنات متقدم گردد. «حریم آبی» فقط در محدوده «تره‌کار» قنات تعریف می‌شد و متعرضینی را شامل می‌شد که در این محدوده، از عمق حفاری بیشتری برخوردار بودند. «حریم آبی» به عوامل گوناگون مانند کیفیت نفوذپذیری خاک و نیز توسعه آبی قنات متقدم نیز وابسته بود. از این جهت دامنه «حریم آبی»، فاصله تعیین‌شده بین دو قنات، شامل کانال و میله‌هایی است که از چاه تره‌کار تا مادرچاه و مسیر طبیعی توسعه آن تعیین می‌شد.

تره‌کار: آن بخش از مجرای قنات است که پایین‌تر از سطح سفره آب زیرزمینی بوده و آب از جداره به درون دهلیز تراوش می‌کند.

قالب عرف و رویه‌های معمول فلات مرکزی ایران مورد توجه بود، پس از ورود اسلام به این سرزمین، به جهت منافاتی با آموزه‌های دین اسلام نداشت، در قالب مفاهیم «حیازت» و «مباحات» و «حریم» مورد پذیرش فقهای مسلمان آن عصر قرار گرفت. در دوران معاصر، توأمان با تحولات تکنولوژیکی، سیاسی و اقتصادی از یکسو، و عدم پاسخگویی رویه‌های مرسوم در مواجهه با مسائل و مشکلات جدید از سوی دیگر، متولیان امور آب را به بازنگری قواعد و قوانین مرتبط با این مفاهیم وادار نمود. این نوشتار بر اساس گزارش «حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اجتماعی و اقتصادی» تهیه شده است و کوشیده است، به اختصار به تأثیرگذاری تحولات سیاسی، اقتصادی و تکنولوژیکی بر قواعد فقهی - عرفی «مباحات»، «حیازت» و «حریم» مرتبط با استحصال آب زیرزمینی بپردازد.

وضعیت حقوق آب زیرزمینی در ایران در آستانه ورود به تحولات پرشتاب سیاسی-اجتماعی

پس از تأیید قواعد عرفی بهره‌برداری مربوط به آب‌های زیرزمینی در قالب مفاهیم سه‌گانه فقهی «مباحات»، «حیازت» و «حریم»، دیگر تا زمان انقلاب مشروطه (اواخر دوران قاجاریه) و شروع قانون‌گذاری مدرن در پی آن، تغییری در احکام و قواعد حقوقی بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی ایجاد نشد. براین اساس، تا این زمان درباره تصرف بر منابع آب‌های زیرزمینی از قسم «حیازت»، بنا به دیدگاه اکثریت فقها رفتار می‌شد که قائل به «مباح»^۱ بودن منابع آب زیرزمینی بودند، که می‌توانست از طریق «حیازت» به تصرف اشخاص درآید؛ و بنا به این رویه، مالکیت حقاچه‌ها در سندهای دستی به نام بنچاق یا قبالة در دفتر شرعیات مراجع به ثبت می‌رسید. از سویی، در خصوص «حریم» آب تصرف شده نیز به جهت حفظ انتفاع یا جلوگیری از ورود ضرر بر صاحب حقاچه مبتنی بر قاعده فقهی «لا ضرر و لا ضرار» اقدام می‌شد. بر این قاعده دو نوع حریم آبی (کادر ۲) و سازه‌ای (برای چاه دستی و قنات به عنوان فناوری‌های مرسوم در آن دوران) در نظر گرفته شده بود،

۱. اموالی که ملک اشخاص حقیقی و حقوقی نباشد را «مباحات» گویند، ماده ۲۷ قانون مدنی در مقام تعریف «مباحات» بیان میدارد: «اموالی که ملک اشخاص نمی‌باشند مربوط به هر یک از اقسام مختلفه آن‌ها تملک کرده و یا از آن استفاده کنند، مباحات نامیده می‌شود، مثل اراضی موات.



تحول نظری در مفهوم حریم: سرآغاز تأثیر تحولات سیاسی-اجتماعی بر حقوق آب

سازه‌های چاه دستی و قنات صورت پذیرفت؛ در حالی که در کلیه حکمیت‌های عرفی مربوط به منازعات قنات، علاوه بر موضوع «حریم سازه‌ای»، موضوع «حریم آبی» نیز به‌منظور دفع ضرر آینده در طول دوران حفر و بهره‌برداری از قنات رعایت می‌گشت. بر این قاعده بود که، قانون‌گذار مجاز دانست که هر فردی بتواند در زمین خود یا در اراضی مباح به قصد تملک، چاه یا قنات حفر کند تا به آب برسد و مالک آن شود. مشروط بر «عدم اضرار به غیر» صرفاً در چارچوب حریم سازه. منتهی به‌دلیل خصیصه‌های ذاتی فناوری‌های مرسوم در آن دوران (چاه دستی و قنات)، چنین تحولات نظری در مقیاس عملی منجر به بروز منازعات معناداری نگردید.

بر پایه این قانون، مشابه با گذشته اگر کسی می‌خواست قنات جدیدی احداث یا برای اصلاح یا تکمیل قناتی، چاه (میله) یا مجرای جدیدی ایجاد نماید، صاحبان اراضی که قنات از آن عبور می‌کرد، حق ممانعت از این امر را نداشتند و صرفاً می‌بایست قیمت عادلانه زمین و اعیان تأدیه می‌گردید. همچنین، در فرآیند تصرف بر منابع آب زیرزمینی، دولت نیز در مفهوم کلان در سطح محلی هیچ‌گونه نقش حاکمیتی بر عهده نداشت، و تصرف بر منابع آب زیرزمینی امری اختیاری و مباح بود و دولت صرفاً به‌منظور تثبیت حقا به‌ها و حفاظت از حقوق متصرفین بر منابع آب، اقدام به صدور سند برای قنات کشور براساس قانون ثبت می‌کرد.

با وقوع انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ ه.ش و تأسیس عدالت‌خانه و مجلس شورای ملی، احکام سلیقه‌ای سلاطین و اجتهاد مجتهدان مشروط به انطباق با قانون گردید. پیرو این تحولات سیاسی تا به امروز، وقوع تغییرات بنیادی در ابعاد سه‌گانه «ماهیت وجودی منابع آب زیرزمینی»، «شیوه تصرف در آنها» و نیز «چارچوب تضمین انتفاع» قابل مشاهده است. به‌کلام دیگر، مفاهیم سه‌گانه فقهی - عرفی «مباحات»، «حیازت» و «حریم» به تدریج دچار تحولات بنیادی در ابعاد نظری و عملی گردیده است.

سرآغاز این تحولات در عصر مدرن تدوین قانون اساسی (مصوب ۱۲۸۶ ه.ش) و به‌تبع آن قانون مدنی (مصوب ۱۳۰۷ ه.ش) بود که برپایه قواعد فقهی در چارچوب قانون‌گذاری مدرن تنظیم و به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در این قوانین به «منابع آب زیرزمینی» همچون گذشته به دیده «مال مباح» نگریسته شد که می‌توانست از طریق «حیازت» به تملک خصوصی درآید. به‌عبارت ساده، در این قانون اصل بر این بود که هر کس می‌تواند در چارچوب قاعده «لا ضرر و لا اضرار» رأساً به منابع آبی دست یابد. منتهی اولین تحول در ابعاد نظری قواعد مرتبط با منابع آب زیرزمینی نسبت به مفهوم «حریم» صورت پذیرفت، چنانکه اجماع حقوقدانان و فقها بر حذف موضوع «حریم آبی» و اتکای صرف به موضوع «حریم سازه‌ای» برای حقا به‌های ناظر به بهره‌برداری از

دولت، حقوق عمومی و تغییر نگاه به منابع آب زیرزمینی

مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و همچنین سیلاب‌ها، زه‌آنها، دریاچه‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی، چشمه‌سارها، آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی به عنوان ثروت ملی و متعلق به عموم تلقی شده و مسئولیت حفظ و بهره‌برداری از این ثروت ملی و احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب به وزارت آب و برق محول گردید.

۳) بازگشت به مفهوم «حریم آبی»؛ صرفاً از حیث جبران خسارت؛ از دیگر پیامد قابل ذکر تحولات قانونی در سال ۱۳۴۷ ش. به واسطه تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن^۱ که مستقیماً متأثر از تحولات سیاسی آن عصر یعنی انقلاب سفید بود، احیای مجدد مفهوم «حریم آبی» علاوه بر «حریم سازه» برای بهره‌برداران متقدم چاه یا قنات بود. البته توجه مجدد به مقوله «حریم آبی» نه از حیث پیشگیری از وقوع اضرار به غیر، بلکه از حیث جبران خسارت منبعت از تصمیمات صادره از سوی دولت برای بهره‌برداران جدیدی که به واسطه تحولات سیاسی و ساختاری به عرصه بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی ورود کرده بودند، اتخاذ گردید. براساس این تصمیم، هرگاه در اثر حفر چاه یا قنات جدید (که این اقدام به واسطه پروانه بهره‌برداری جدید صادر شده توسط دولت انجام می‌گرفت)، آب چاه یا قنات مجاوری نقصان می‌یافت و یا خشک می‌شد، در صورتی که برای صاحب چاه یا قنات مجاور، استفاده از آب چاه یا قنات جدید ممکن می‌بود، مقدار آب سابق او در قبال شرکت در هزینه بهره‌برداری، البته به تشخیص وزارت آب و برق، از چاه یا قنات جدید تأمین می‌گردید، والا صاحبان چاه یا قنات جدید می‌بایست خسارات صاحبان قنات یا چاه را که میزان آن نیز از طرف وزارت آب و برق تعیین می‌شد را می‌پرداختند.

همان‌طور که مشاهده می‌گردد، تحولات سیاسی منبعت از انقلاب سفید (برگرفته از اندیشه‌های اقتصادی بلوک شرق در آن دوران)، منجر به توسعه نقش دولت به‌نماینده‌گی از مردم در عرصه حقوق عمومی گردید، که از آثار آن، مرتبط با حقوق آب زیرزمینی، تغییر در نوع نگاه به این منابع از قاعده فقهی - عرفی «مباح» به قاعده حقوقی مدرن «ثروت عمومی» و تغییر در نحوه حیازت از این منابع و نیز تحول در چگونگی تضمین انتفاع از حیازت در چارچوب ساختاری جدید با محوریت دولت بود. براین اساس بود که دولت توأمان می‌توانست علاوه بر صدور جواز، به سلب مالکیت افراد بر آب حیازت شده، البته در چارچوبی مشخص، اقدام نماید. در یک کلام، دولت در معنای عام و تکنوکرات‌ها در معنای اخص، تصمیم‌گیر بلامنازع در زمینه صدور پروانه‌های حیازت، تعیین حریم، تعیین خسارت و ناظر بر رعایت قوانین و احکام صادره شد.

ارزیابی اسناد بیان‌گر این موضوع است که از حدود سال ۱۲۸۵ (انقلاب مشروطه) تا ۱۳۴۷ (انقلاب سفید) حدود ۴۶ قانون مرتبط با آب در عرصه قانون‌گذاری تصویب شد که رویکرد آن مبتنی بر احترام به «حقوق خصوصی» بر منابع آب بود. منتهی به واسطه تحولات ساختاری صورت گرفته طی این ادوار منبعت از تحولات سیاسی و توسعه نقش دولت در جامعه (مانند تأسیس وزارت آب و برق)، و توأمان گسترش عرصه مفهوم «حقوق عمومی» در جامعه به جهت وقوع تحولات سیاسی در ایران و خاورمیانه طی سال‌های بعد از جنگ‌های جهانی اول و دوم، دو اتفاق در عرصه حقوق آب زیرزمینی به وقوع پیوست:

۱) تحدید حقوق خصوصی به نفع گسترش حقوق عمومی؛ در سال ۱۳۴۵ ش.، تعیین حقوق اشخاص در بهره‌برداری از منابع «مباح آب زیرزمینی» موکول به صدور پروانه بهره‌برداری با قیودات عمده‌ای از سوی دولت شد. این تحول ساختاری در نظام حکمرانی که منبعت از تحدید حقوق خصوصی و گسترش حقوق عمومی بود، سرآغاز پیریزی نظام جدید حقوق آب است، چراکه صلاحیت تعیین حقوق اشخاص در موضوع «حیازت» بر منابع «آب زیرزمینی» را از سطوح محلی به سطح ملی انتقال داد. برپایه این تحول ساختاری، بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی که تا آن زمان در چارچوب حقوقی «حیازت مباحات» تنها منوط به رعایت «حریم سازه» در چارچوب «قاعده اضرار به غیر» بود، از آن پس علاوه بر رعایت «حریم» ذکر شده، مشروط به کسب اجازه از دولت و اخذ پروانه برای اقدام به «حیازت» یا توسعه متصرفات آبی نیز گردید. در واقع به دولت اجازه داده شد که حدود اختیارات بخش خصوصی را نسبت به بهره‌برداری از منابع آب‌های زیرزمینی در برخی مناطق محدود سازد.

۲) تغییر نگاه به منابع آب زیرزمینی از قاعده فقهی «مال مباح» به قاعده حقوقی «ثروت عمومی»؛ پس از تحول بنیادی در ساختار حکمرانی آب، تحول بعدی بلافاصله در سال ۱۳۴۷ ش. و با تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» به وقوع پیوست، چنانچه نگاه به منابع آب اعم از سطحی و زیرزمینی از مفهوم فقهی - عرفی «مباح» به مفهوم مدرن «ثروت عمومی» تغییر یافت. بر اساس این تغییر ماهوی در نگاه به منابع آب و توأمان منابع آب زیرزمینی، کلیه آب‌های جاری در رودخانه‌ها و انهار طبیعی و دره‌ها و جویبارها و هر



کادر ۳ - تحولات تکنولوژیک، عامل محرک بر فرآیند وقوع تحولات

افزود.

حفر چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق در ایران به ویژه از دهه ۱۳۴۰ به بعد گسترش روزافزون یافت و در دهه‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ به اوج خود رسید. ارزان بودن حفر چاه عمیق نسبت به حفر قنات، زمان حفر کوتاه و عدم تأثیرپذیری آبی میزان برداشت آب از خشکسالی و ترسالی، در کنار افزایش تعداد مالکان اراضی کشاورزی به واسطه اجرای طرح اصلاحات اراضی، و نیز امکان تأمین منابع مالی به‌جهت گسترش شبکه بانکی به روستاها موجب تمایل شدید به استفاده از فناوری چاه‌های عمیق در زمین‌های مملوکه و موات گردید که به پشتوانه قانون مدنی امکان «حیازت» بر آنها وجود داشت. این عوامل موجب گردید ساختار بهره‌برداری مبتنی بر تکنولوژی چاه دستی با حداکثر برداشت ۱ تا ۳ لیتر بر ثانیه برای مصارف اندک، و قنات با ۱۰ تا ۲۰۰ لیتر بر ثانیه آن هم به مدد تحمل مشقات فراوان برای مصارف وسیع کشاورزی، به این فناوری سهل-کاربرد و ارزان تغییر یابد.

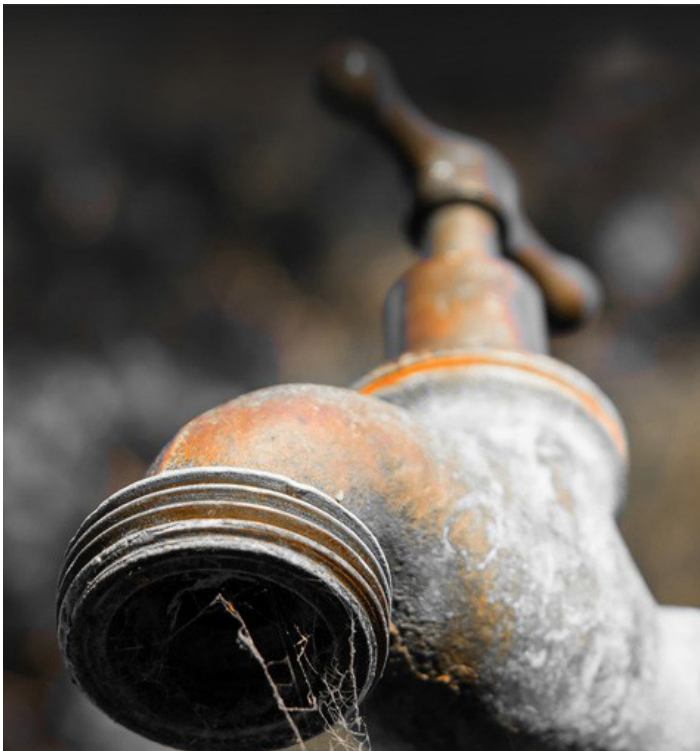
این فناوری از سه بعد فنی بر موضوع بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی تأثیرگذار بود، که عامل محرکی بر به‌هم‌گسیختگی نظام بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی شد:

- + کاهش زمان لازم برای حیازت از چندین سال (فناوری قنات) به چندین روز
- + برداشت از منابع تجدیدناپذیر علاوه بر منابع تجدیدپذیر آب زیرزمینی
- + افزایش دامنه و سرعت تأثیرگذاری ناشی از برداشت بر سایر بهره‌برداران

ایرانیان تشنه آب، در فرصت سه‌هزار ساله از توسعه فناوری قنات در این سرزمین، تقریباً هر آنچه آب تجدیدپذیر وجود داشت را با ایجاد شبکه‌های قنات استحصال کرده بودند. به‌طور مثال مطالعات هیدروژئولوژیکی آبخوان دشت رفسنجان در سال ۱۳۵۰ ه.ش، حکایت از آن داشت که قریب ۹۰ درصد از منابع آب تجدیدپذیر این دشت توسط ۱۶۰ رشته قنات موجود در آن زمان استحصال می‌شد. منتهی با تغییر ابزار کار به واسطه پیشرفت‌های تکنولوژیک، مدرن‌شدن شیوه‌های تولید، پیدایش ادوات کشاورزی پیشرفته، نیاز و انگیزه بیشتر برای افزایش سطح زیر کشت آبی در سطح دنیا به‌وجود آمد. در موضوع آب نیز، پیدایش فناوری امکان حفر چاه‌های عمیق در چند روز انگیزه مضاعفی را برای رشد سریع برداشت از منابع آب زیرزمینی به منظور تأمین تقاضا برای توسعه سطح کشت آبی و توسعه باغات به وجود آورد.

در ایران نیز، در پی تحولات صنعتی مرتبط با سوخت فسیلی در نیمه دوم قرن نوزدهم شمسی، تکنولوژی پمپ مکشی وارد ایران شد. از این تکنولوژی جدید که بر پایه سوخت‌های فسیلی عمل می‌کرد، در ابتدا برای برداشت آب از رودخانه‌ها استفاده می‌شد، و سپس برای برداشت آب از قنات‌هایی که به خاطر دوران خشکسالی دچار نقصان آب بودند، رواج پیدا کرد، بدین نحو که با حفر پایاب در محل پیشکار قنات و نصب پمپ مکشی، برداشت آب تا عمق ۶ متری از سفره آبی میسر می‌گشت. این مبدایی بر ورود تکنولوژی‌های بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی بر پایه سوخت‌های فسیلی با عنوان چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق بود، که با دستیابی به عمق سفره آبی، گروهی تازه را به دایره بهره‌برداران قبلی منابع آب زیرزمینی

اندیشه‌های عدالت‌خواهانه: بازتعریف حقوق مدرن آب در چارچوب فقه مدرن



۲) حذف مجدد مفهوم «حریم آبی»

از آنجا که ساختار حاکمیتی جدید، اوضاع مالکیت بر منابع آب زیرزمینی کشور ناشی از حیزات‌های گذشته و نیز مالکیت بر شبکه انهار برای بهره‌برداران از رودخانه‌ها را ناعادلانه می‌دانست، اقدام به بازتوزیع این ثروت طبیعی در چارچوب تصویب قانون جدیدی با عنوان «قانون توزیع عادلانه آب» کرد. رویکرد قانون‌گذار در تدوین این قانون، رویکردی صرفاً توزیعی با هدف جلب رضایت بخش‌هایی از جامعه بود. از آثار اتخاذ این رویکرد، حذف مجدد مفهوم «حریم آبی» از قواعد حقوق آب زیرزمینی بود که پیشتر در چارچوب قواعد فقهی - عرفی در دوران پیش از مشروطه ذیل «قاعده اضرار به غیر» بدان توجه می‌گردید، که البته در فرایند تصویب «قانون آب» در دوران انقلاب سفید نیز مجدداً تاحدودی بدان توجه گردیده بود. به معنای دیگر، قانون‌گذار پیش‌شرط صدور پروانه برای حیزات‌کننده جدید را صرفاً «نظر دو کارشناس» و «عدم اضرار به مصالح عمومی» تعریف کرد. از مصادیق مؤید وجود چنین تحولی در رویکرد در بستر نوین سیاسی - اجتماعی شکل گرفته، افزایش چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق مجاز در دشت رفسنجان به عنوان قطب تولید پسته در ایران از تعداد ۱۵۹ حلقه چاه در سال ۱۳۵۳ ه.ش (علی‌رغم ممنوعه اعلام شدن دشت در این سال) به رقمی بالغ بر ۱۴۰۰ حلقه چاه در سال ۱۳۸۲ ه.ش، و توأمان افت تراز آبخوان آب زیرزمینی در این منطقه به میزان قابل توجه طی ۳ دهه است.

همچنان‌که اشاره گردید، قواعد فقهی - عرفی پس از ورود اسلام به ایران تا پیش از وقوع انقلاب سفید و بروز آثار آن در موضوع منابع آب در سال ۱۳۴۷ ه.ش به واسطه تصویب «قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن» در این کشور حکمفرما بود. بر اساس این قواعد، گروه کثیری از فقهای متقدم آب‌های زیرزمینی را از مباحات و قابل تملک به وسیله اشخاص از طریق حیزات می‌دانستند، ولی برخی فقهای متأخر که متأثر از تحولات سیاسی دوران مدرن در ایران و خاورمیانه نیز بودند، معتقد بر این بودند که منابع آب اعم از سطحی و زیرزمینی از مشترکات است که همه می‌توانند به قدر نیاز از آن استفاده کنند.

با وقوع انقلاب در بهمن‌ماه ۱۳۵۷ ه.ش و اسقاط حکومت شاهنشاهی در ایران، حاکمیتی مردمی برخاسته از اندیشه‌های عدالت‌خواهانه مذهبی منبعت از نظریات فقه مدرن تشیع با نیم‌نگاهی به اندیشه‌های اقتصادی بلوک شرق که در ادامه تحولات مرتبط با انقلاب سفید قابل درک است، برپا گردید. از آثار چنین تحول سیاسی - اجتماعی مرتبط با موضوع منابع آب می‌توان به دو تغییر عمده اشاره داشت:

۱) تغییر ماهوی مفهوم حقوقی «ثروت عمومی» به مفهوم فقهی مدرن «مشترکات»^۲

شورای نگهبان به‌عنوان یکی از ارکان قانون‌گذاری فقه مدرن، صلاح دانست که منابع آب اعم از سطحی و زیرزمینی را از سنخ «مشترکات» و در «مالکیت حکومت» بداند تا «حیزات» بر آن یا ابطال حقوق متقدمین مطابق با روال شکل‌گرفته از سال ۱۳۴۵ ه.ش همچنان نیازمند جواز دولت باشد. کاهش میزان برداشت در پروانه‌های بهره‌برداری یا صدور جواز برای برداشت‌های جدید از منابع آب در بالادست رودخانه‌ها یا سفره‌های آب زیرزمینی برپایه این اصل صورت گرفت که منابع آب از «مشترکات» بوده که صرفاً «در اختیار حکومت» است تا بنا به مصالح عمومی نسبت به آن تصمیم‌گیری نماید.

۲. مشترکات عمومی آن دسته از اموال غیر منقول هستند که استفاده از آن‌ها برای همگان جایز بوده و استفاده مکرر و دائمی آن‌ها موجب مالکیت شخصی نمی‌گردد، مانند پل‌ها، جاده‌ها و معابر شهری.



کادر ۴ - اقتصاد نفتی و بحران آب

تا سال ۱۳۵۳ ه.ش، نفت صادراتی ایران در حدود بشکه‌ای یک دلار به فروش می‌رسید، بنابراین عرضه دلار نفتی به بانک مرکزی اندک بود و نمی‌توانست موجب کاهش نرخ دلار گردد. در این دوران کلیه تجهیزات مرتبط با حفر چاه عمیق اعم از دستگاه‌های حفاری، موتورپمپ و لوله انتقال آب از خارج وارد می‌شد و مانند هر کالای وارداتی دیگر، گران و کمتر در دسترس عامه بود. از سویی دیگر، پس از حفر و تجهیز چاه عمیق، کشاورز با هزینه گزاف تأمین گاز وئیل برای موتور دیزل آبکشی در دوره بهره‌برداری روبرو بود. به دلایل فوق تا سال ۱۳۵۳ حفاری غیرمجاز، بسیار اندک و درخواست مجوز برای حفر چاه عمیق نیز حسب ضرورت‌های اقتصادی صورت می‌گرفت.

متأسفانه با افزایش ناگهانی نرخ جهانی نفت به‌واسطه تحولات سیاسی دهه ۵۰ شمسی در منطقه خاورمیانه، و ورود منابع ارزی نفتی به اقتصاد ایران و وابستگی شدید اقتصاد ایران به این منابع مالی، نرخ تورم دو رقمی گردید که تا به‌اکنون ادامه دارد. این عامل در کنار یارانه‌های روزافزون برای انرژی و ارز (پایین‌بودن نرخ تبدیل دلار به ریال) طی این سال‌ها موجب کاهش سریع هزینه‌های احداث و بهره‌برداری از چاه‌های عمیق شده است. به بیانی دیگر، این عوامل در کنار تحولات تکنولوژیکی در موتورهای دیزلی و برقی، باعث وفور شرکت‌ها و دستگاه‌های حفاری و پمپ آبکشی در ایران شده‌اند.

از اثرات این شرایط تورمی بر اقتصاد ایران مرتبط با موضوع آب زیرزمینی، این بود که در چشم متخلفان، جرایم تعیین‌شده در مقایسه با منافع حاصل از حفر چاه غیرمجاز، به‌گزینه‌ای باصرفه تبدیل شده است. به‌واقع، تورم دورقمی حتی تا میزان ۴۵ درصد از یک سو، و ارزانی کالاهای وارداتی ناشی از وفور درآمد صادراتی نفت از سویی دیگر، در کنار هزینه ناچیز آبکشی حفر به‌مدد یارانه‌های انرژی، تجهیز و بهره‌برداری از چاه عمیق را به شدت سودآور کرد و هزینه بهره‌برداری از آن را ناچیز کرد.



انديشكده تدبير آب ايران
نشانی: نشانی: خیابان فتحی شقاقی، بین خیابان چهلستون و سیدجمال‌الدین اسدآبادی،
پلاک ۴۵، طبقه ۴ / تلفن: ۸۸۷۰۲۸۰۵-۸۸۷۰۲۰۱۳

www.iwpri.ir



انديشكده تدبير آب ايران
محل: بازار کس، صنایع معدنی و کشاورزی، کرمان