




## The Imbalanced Groundwater Law and Land Subsidence

Hossein Mahdizadeh<sup>1</sup> 

1. Assistant Prof., Law Department Of NRI, Iran. Email: [hmahdizadeh@nri.ac.ir](mailto:hmahdizadeh@nri.ac.ir)

Article Info	Abstract
<p><b>Article Type:</b> Research Article</p> <hr/> <p><b>Pages:</b> 273-290</p> <hr/> <p><b>Received:</b> 2024/07/31</p> <p><b>Accepted:</b> 2024/09/11</p> <p><b>Published online:</b> 2024/12/10</p> <hr/> <p><b>Keywords:</b> <i>underground water, acquired rights, land subsidence, public interest.</i></p>	<p>Groundwater is the primary source of fresh water, so it holds an unparalleled and undeniable importance. More than half a century, Lawmakers initially through specific laws and later as a distinct section within the Water Code—whereby have established various regulations. The evolution of these laws show that, some indicators has deflected. The most important of these indicators is natural resources belong to all. This concept is known as the public trust doctrine. The doctrine reaffirms the superiority of public rights over private rights for critical resources. In practice, the critical issue of "overdrawn from groundwater" teach us that we forgot this doctrine. Despite adherence to "water rights" and under the pretext of "acquired rights," the goal of "utilizing groundwater in line with public interests" has not been achieved. Moreover, achieving this goal has become "increasingly distant and unattainable" due to certain legislative deviations in the 2000s. This article shows that complement and reinforce water resource protection laws for the benefit of present and future generation is a necessity. The alarm over groundwater over- extraction has been sounded both in studies and official reports, as well as manifested through "land subsidence". Land subsidence, which is primarily caused by "over-extraction of groundwater," has progressed to the point where the "Bill on Controlling Land Subsidence and reducing its impact in the Country" was approved by the Supreme Council of Provinces. It is regrettable that this bill largely seeks to address the symptoms rather than the cause, whereas realistic and practical methods that lead to the control of "groundwater over-extraction" should have been central to this legislation. This article, using a documentary and library-based approach, demonstrates that the alarm over groundwater over-extraction has been ringing for years. To control over-extraction, the focus should shift toward water and its beneficial allocation in line with public interests," and this approach must become a widespread public belief.</p>
<b>How To Cite</b>	Mahdizadeh, Hossein (2024). The Imbalanced Groundwater Law and Land Subsidence. <i>Water and Electricity Law</i> , 1 (1), 273-290.
<b>Publisher</b>	Ministry of Energy. 



### قانون نامتوازن آب‌های زیرزمینی و فرونشست زمین

حسین مهدی‌زاده<sup>✉</sup>

۱. استادیار، گروه پژوهشی حقوق پژوهشگاه نیرو، ایران. رایانامه: [hmahdizadeh@nri.ac.ir](mailto:hmahdizadeh@nri.ac.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<b>نوع مقاله:</b> پژوهشی	آب زیرزمینی، منبع اصلی تامین آب شرب می‌باشد و از این جهت، اهمیتی بی‌بدیل و غیرقابل انکار دارد. در موضوع حفظ و حراست از منابع آب‌های زیرزمینی بیش از نیم قرن است که قانون‌گذار ابتدا به صورت قانونی اختصاصی و سپس به صورت فصلی مستقل از کد قانون آب، شاخص‌هایی را به تصویب رسانده است. این مقاله تاکید بر این دارد که از میان این شاخص‌ها، «بهره‌برداری از آب زیرزمینی مطابق مصالح عامه» باید به عنوان شاخص اصلی در نظر گرفته شود. متأسفانه به پهنانه «رعایت حق مکتسبه» و با چند انحراف قانون‌گذاری در دهه ۱۳۸۰، شاخص «بهره برداری مطابق مصالح عامه» دورتر و دست نیافتنی‌تر شده است.
<b>صفحات:</b> ۲۷۳-۲۹۰	زنگ خطر اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی، هم در مطالعات و گزارش‌های رسمی به صدا درآمده و هم به صورت «فرونشست زمین» در برخی مناطق، نمایان شده است. «فرونشست زمین» که عمدتاً معلول «اضافه برداشت آب» می‌باشد تا بدان‌جا پیش رفته که «لایحه کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور» در شورای عالی استان‌ها تهیه شد که این لایحه، عمدتاً درصدد مقابله با معلول برمی‌آمد. البته در لایحه، روش‌های واقع‌گرایانه و کاربردی که بتواند «اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی» را کنترل کند، باید محوریت داشته باشند.
<b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۳/۰۵/۱۰	این مقاله با روش استنادی و کتابخانه‌ای، نشان می‌دهد که زنگ خطر اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی، سال‌ها است که به صدا درآمده است. برای کنترل اضافه برداشت، حرکت در مسیر «بهره‌برداری مطابق مصالح عامه» باید محوریت پیدا کند و به یک باور عمومی، تبدیل شود.
<b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۳/۰۶/۲۱	
<b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۳/۰۹/۲۰	
<b>کلیدواژه‌ها:</b> آب زیرزمینی، مصلحت عامه، حق مکتسبه، فرونشست زمین.	
<b>استناد</b>	مهدی‌زاده، حسین (۱۴۰۳). قانون نامتوازن آب‌های زیرزمینی و فرونشست زمین. <i>حقوق آب و برق</i> ، ۱ (۱)، ۲۷۳-۲۹۰.
<b>ناشر</b>	پژوهشگاه نیرو



## ۱. مقدمه

نظر به این که کشور عزیزمان در منطقه کم‌بارش آسیا قرار گرفته، باید بهترین قانون‌گذاری را در زمینه «مدیریت یکپارچه آب‌های سطحی» و «بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی مطابق مصالح عامه» انجام می‌دادیم که متأسفانه در برخی موارد، با قانون‌گذاری غیرکارشناسی و ناکارآمد، به وخامت کم‌آبی، افزوده‌ایم.

در حوزه آب‌های سطحی، با توجه به ساختار استانی مدیریت آب در مجموعه وزارت نیرو، امکان مدیریت یکپارچه مبتنی بر حوضه آبریز با پیچیدگی‌ها و موانع فراوانی روبرو شده است. برای نمونه، آب‌های سطحی که در «حوضه آبریز زاینده‌رود و حوضه‌های جنوب غربی فلات ایران»<sup>۱</sup> از چند استان عبور می‌کند، با تصمیمات متفاوت چند «شرکت آب منطقه‌ای» مواجه می‌شود و هر شرکت، به تبع، تصمیمات منطقه‌ای اتخاذ می‌کند و بدین ترتیب، فرصت طلایی «مدیریت واحد و یکپارچه» از دست می‌رود. در چنین شرایطی، نظام اداری حفاظت از دشت‌ها، از شکل حوضه آبریز به شرکت استانی<sup>۲</sup>، تغییر ماهیت داده و آب در چنبره مقامات محلی قرار گرفته است (مدنیان، مصطفوی و مدنیان، ۱۳۹۸: ۳۱). متأسفانه، ۹ حوضه آبریز توسط ۳۱ شرکت آب منطقه‌ای، مدیریت می‌شوند<sup>۳</sup>.

از نظر تاریخی، استفاده از آب‌های زیرزمینی در کشور ما که فاقد آب سطحی فراوان است، از دیرباز رواج داشته است (صداقت، ۱۳۸۷: ۳). قوانین اکثر کشورها تمرکز بیشتری بر آب سطحی داشته و تنها در صد سال اخیر است که درباره آب زیرزمینی، تمهیدات خاصی توسط قانون‌گذار به تصویب رسیده است (هاجسون، ۲۰۰۶: ۱۶). در ایران نیز هنر برداشت از آب‌های زیرزمینی، با قانون راجع به قنوات مصوب ۱۳۰۹ (اصلاحی ۱۳۱۳) مورد توجه و حمایت قانون‌گذار قرار گرفت.

بدون شک، منابع آب زیرزمینی یکی از منابع راهبردی و مهم کشور بوده و حفظ و حراست آن، از کارهای حاکمیتی و رزات نیرو می‌باشد<sup>۴</sup>. بر اساس گزارش‌های سازمان ملل متحد در سال ۲۰۲۲، هند، ایالات متحده آمریکا، چین، پاکستان، ایران، مکزیک، عربستان سعودی، روسیه، و فرانسه در زمره کشورهایی هستند که از سال ۱۹۵۰ تا سال ۲۰۲۰، بیشترین استفاده از منابع آب زیرزمینی را به خود اختصاص داده‌اند.

۱. مطابق آخرین فهرست حوضه‌های آبریز در وزارت نیرو، ۹ حوضه آبریز در کشور به رسمیت شناخته شده است.

۲. قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی

۳. ر.ک: بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت برای اصلاح ساختار شرکت‌ها در حوزه آب

4. <https://opb.moe.gov.ir>

## ۲. اهمیت آب‌های زیرزمینی و ضرورت واکاوی آن

مطالعه آب‌های زیرزمینی<sup>۱</sup>، با علم زمین‌شناسی<sup>۲</sup> عجین شده است. آب‌های زیرزمینی، مخازن طبیعی آب می‌باشند که نیاز به سرمایه‌گذاری کلان نداشته و خودپالایش هستند. از دیگر ویژگی این منابع طبیعی آن است که تبخیر در آن‌ها صورت نمی‌گیرد؛ آسیب‌پذیری کمی دارند؛ منابع مطمئن‌تری نسبت به آب‌های سطحی هستند؛ و امکان استفاده از این آب‌ها در سال‌های خشک‌سالی نیز وجود دارد (ارشدی و کیانیان، ۱۳۹۶: ۳۱). در بسیاری از مناطقی که آب شهری، در دسترس نیست، آب‌های زیرزمینی غالباً در دسترس می‌باشند (تابی و همکاران؛ ۲۰۲۴: ۱)؛ به طوری که شصت و سه درصد از نیاز آب شرب آحاد کشور، از طریق آب‌های زیرزمینی تامین می‌شود (مدنیان، مصطفوی و مدنیان، ۱۳۹۸: ۱۷). در بیان اهمیت آب‌های زیرزمینی، همین بس که این نوع آب، مهم‌ترین منبع آب شیرین است که بیش از ۶۰ درصد شهروندان از این منبع، آب می‌نوشند.

شرح مواد قانونی مربوط به «حقوق انرژی» از جمله حقوق آب، یکی از ضروری‌ترین مسایل حقوقی جوامع بشری است (رشیدی، ۱۳۸۱: ۶۹). در این میان، مقوله آب‌های زیرزمینی تا آن‌جا اهمیت دارد که برای بهره‌برداری از «سفره‌های زیرزمینی آب مشترک میان دولت‌ها»، طرح ۲۰۰۸ کمیسیون حقوق بین‌الملل، ارایه شده است (بابایی و بابایی، ۱۳۹۴: ۱۵).

در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، طی گزارشی<sup>۳</sup>، چالش‌های ناشی از برداشت بی‌رویه آب‌های زیرزمینی را «خسارت جبران‌ناپذیر»، توصیف می‌کند<sup>۴</sup>. برابر این گزارش، «افزایش بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی» و «افزایش کسری تجمعی آبخوان‌ها در سال‌های اخیر» و عدم امکان تجدیدشوندگی آبخوان‌ها حداقل در کوتاه مدت، موجب نگرانی بسیاری از صاحب‌نظران و کارشناسان حوزه‌های آب و محیط‌زیست شده است (گزارش مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲: ۳۰). در چنین شرایطی، برداشت بیش از حد از منابع آب زیرزمینی و افت سطح ایستابی<sup>۵</sup>، بهره‌برداری پایدار از منابع آب را به مخاطره انداخته است (گزارش دفتر تنظیم مقررات، ۱۴۰۰: ۲)<sup>۶</sup>.

1. Ground Water

2. Hydrogeology

۳. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره مسلسل ۱۸۸۸۴ به تاریخ ۴ اردیبهشت ۱۴۰۲.

۴. در بیش از ۱۵۰ کشور جهان، پدیده فرونشست زمین، ثبت و گزارش شده است (گزارش مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲: ۱۴).

۵. سطح ایستابی (یا سطح آزاد آب زیرزمینی)، یک سطح فرضی است که در تمام نقاط آن فشار برابر فشار اتمسفر است (صداقت، ۱۳۸۷: ۲۵).

۶. گزارش استفاده از سازوکار رقابتی برای مدیریت منابع آب، دفتر سرمایه‌گذاری و تنظیم مقررات بازار آب و برق، گروه تنظیم مقررات بازار آب؛ آذر ۱۴۰۰

این مقاله قصد واکاوی این مهم را دارد که برداشت بی‌رویه از آب زیرزمینی (و به‌ویژه شتاب گرفتن برداشت‌ها)، ابتدا نتیجه «عدم اجرای قوانین موجود<sup>۱</sup>» و سپس «قانون‌گذاری‌های سه‌گانه و نادرست در دهه ۱۳۸۰» می‌باشد. ایران به دلیل قرارگیری در منطقه‌ای خشک و نیمه‌بیابانی از بزرگترین مصرف‌کنندگان آب زیرزمینی در دنیا است. در چنین شرایط اقلیمی، از حدود یک میلیون و ۲۴ هزار چاه حفر شده برای استخراج آب زیرزمینی در کشور، مجموع چاه‌های «غیرمجاز» کشور حدود ۴۲۲ هزار حلقه چاه می‌باشد که از این تعداد، ۱۶۰ هزار حلقه چاه بعد از سال ۱۳۸۵ حفر شده‌اند (سند سیاستی فرهنگستان علوم، ۱۴۰۲: ۵۸). این آمار به خودی خود نشان می‌دهد که سال ۱۳۸۵، سرآغاز یک قاعده‌گذاری نامناسب (و تند شدن شیب اضافه برداشت) می‌باشد.

### ۳. فرونشست زمین

گذشته از اهمیت راهبردی آب‌های زیرزمینی و به‌تبع، اهمیت مدیریت حجم مخازن آبخوان‌ها برای تامین نیازهای آبی کشور که به آن اشاره شد، باید به موضوع بحرانی فرونشست زمین که خود عمدتاً معلول «برداشت بی‌رویه از آب‌های زیرزمینی» است، نیز توجه نمود. در واقع، فرونشست به‌عنوان یکی دیگر از پیامدهای منفی عدم مدیریت بهینه و کارآمد آب‌های زیرزمینی قلمداد می‌شود. اصولاً به تغییر مکان قایم رو به پایین زمین که می‌تواند با تغییر مکان‌های افقی جزئی که در سطح وسیع ناشی از تراکم مواد زیرسطحی همراه باشد، «فرونشست» گفته می‌شود.<sup>۲</sup> فرونشست، تابع دو عامل اصلی است: (۱) عامل استعداد ذاتی لایه‌های خاک؛ و (۲) عامل تحریک‌کننده که برداشت مایع پرکننده حفرات لایه‌های خاک است (سند سیاستی فرهنگستان علوم؛ ۱۴۰۲: ۵۷). در مورد عامل دوم در این سند فرهنگستان، آمده است: «برداشت بی‌رویه آب از آبخوان، در اکثر مواقع در دشت‌های حاصلخیز، عامل تحریک و شروع فرونشست محسوب می‌شود» (سند سیاستی فرهنگستان علوم؛ ۱۴۰۲: ۵۷). فرهنگستان علوم تاکید می‌کند که با کاهش ۲۹ درصدی برداشت از منابع آب کشور می‌توان از تشدید وخامت اوضاع کاست و شرایط را در همین وضع تثبیت کرد (سند سیاستی فرهنگستان علوم؛ ۱۴۰۲: ۵۹). «فرونشست زمین» که عمدتاً معلول «این اضافه برداشت» می‌باشد تا بدانجا پیش رفته که «لایحه کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور<sup>۳</sup>» توسط شورای عالی استان‌ها تهیه شده است؛ اما به دلیل تداخل آن با وظایف دستگاه‌ها، دولت موافقت چندانی با آن نداشته است.

۱. رک: تجویز برون‌سپاری وظایف تصدی‌گری وزارت نیرو در ماده ۴۰ قانون برنامه هفتم پیشرفت.

۲. رک: تعریف فرونشست در ماده ۱ لایحه کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور؛ هم‌چنین رک: سند سیاستی کاهش ریسک و ارتقای تاب‌آوری در برابر فرونشست زمین، فرهنگستان علوم، خرداد ۱۴۰۲، ص ۵۷.

۳. هیات وزیران این لایحه را در جلسه ۱۱ اسفند ۱۴۰۱ تصویب نمود و در تاریخ ۱۶ اسفند ۱۴۰۱ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد.

به نظر می‌رسد که این لایحه ابتدا باید درصدد کنترل اضافه برداشت از منابع آب زیرزمینی برآید و سپس برای فرونشست زمین، چاره‌اندیشی کند. جای تاسف دارد که بدون پرداختن به علت اصلی، این لایحه، درصدد «مقابله با معلول» برآمده است. البته در ماده ۱۰ لایحه، وظایفی را برای وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی، تعیین کرده است. حقیقت این است که این دو وزارتخانه، بیش از آنکه لازم باشد وظایف‌شان را به آن‌ها یادآور شد، نیازمند اعطای «اختیارات مشخص قانونی» با هدف «کاهش برداشت آب زیرزمینی» می‌باشند. جالب این است که ماده ۱۰ لایحه، وزارت نیرو را مکلف به ارائه «برنامه برای جمع‌آوری چاه‌های غیر مجاز» نموده است. بدون شک، ارائه بهترین برنامه، در چارچوب اختیارات قانونی که در حال حاضر وزارت نیرو دارد، راهگشا نمی‌باشد.

در این راستا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در نظر کارشناسی خود<sup>۱</sup>، چنین خاطر نشان می‌کند که «رخداد فرونشست زمین، در ایران عمدتاً به علت برداشت بی‌رویه آب زیرزمینی، اتفاق افتاده است» (نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲: ۵) و «تداوم روند برداشت بی‌رویه، خطرات مستقیم از جمله کاهش منابع آب زیرزمینی و ناتوانی در تامین مصارف وابسته به این منابع و خطرات غیرمستقیم از جمله افت کیفیت منابع آب زیرزمینی و فرونشست زمین را به همراه خواهد داشت» (نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲: ۱۲). این مرکز علمی، چنین جمع‌بندی می‌کند که «مهم‌ترین ابعاد موضوع فرونشست را می‌توان در دو حوزه شکل‌گیری فرونشست (که سرمنشا عمده آن در مدیریت منابع آب است) و حوزه اثرگذاری فرونشست (بر سازه‌ها، زیرساخت‌ها، تاسیسات و محیط کالبدی) خلاصه کرد» (نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲: ۱۹). به هر حال، آن‌چه که در عمل در کشور واقع شده است، گسترش فرونشست زمین می‌باشد. اگر این نگاه مبنایی و علت و معلولی در رابطه بین «برداشت بی‌رویه آب زیرزمینی» و «فرونشست زمین» را بپذیریم، لایحه کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور، باز هم راه بی‌راهه می‌برد؛ زیرا فارغ از توجه به علت اصلی (اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی)، قصد قانون‌گذاری دارد.

بررسی وضعیت دشت‌های ایران نشان می‌دهد که حدود ۱۴۳ میلیارد مترمکعب «اضافه برداشت» در ۵ دهه اخیر از ذخیره آب استاتیک آبخوان‌ها در ایران اتفاق افتاده که این حجم گسترده «اضافه برداشت از منابع آب زیرزمینی»، موجب فرونشست زمین در ۴۲۱ دشت از ۶۰۹ دشت ایران شده است (سند سیاستی فرهنگستان علوم؛ ۱۴۰۲: ۵۹). دشت رفسنجان اولین دشتی بود که فرونشست آن به سال ۱۳۴۶ باز می‌گردد (سند سیاستی فرهنگستان علوم؛ ۱۴۰۲: ۶۰). در حال حاضر از ۶۰۹ دشت

۱. اظهار نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره لایحه کنترل فرونشست زمین و کاهش اثرات آن در کشور (طرح شورای عالی استان‌ها) با شماره مسلسل ۱۹۴۲۶-۱۴۰۲. آذر ۱۴۰۲.

کشور، بیش از ۳۰۰ دشت که عمده مناطق جمعیتی کشور در آن‌ها واقع هستند، وضعیت ممنوعه و ممنوعه بحرانی دارند<sup>۱</sup>.

#### ۴. آب زیرزمینی و مالک آن

حق استفاده از آب زیرزمینی در حقوق کامن‌لا<sup>۲</sup> (حقوق عرفی) و حقوق نوشته (حقوق تقنینی)، به‌طور سنتی به مالکانی تعلق داشت که زمین آن‌ها درست در بالای سفره آب زیرزمینی قرار دارد (هاجسون، ۲۰۰۶: ۱۶). به عبارت دقیق‌تر، حق دسترسی به آب برای مالک زمین<sup>۳</sup>. ماده ۵۵۲ قانون مدنی فرانسه و ماده ۳۸ قانون مدنی ایران، مالک زمین را مالک هر آن چیزی می‌داند که در بالا و زیر آن واقع است؛ مگر آن‌چه را که قانون استثنا کرده باشد. در ادامه مقاله به این سوال پاسخ می‌دهیم که این قاعده، تخصیص خورده یا همانند گذشته، ملاک اصلی برای برداشت آب زیرزمینی می‌باشد؟

تصرف در فضا و قرار زمین محدود به میزان متعارف است و نظامات عمومی نیز این مالکیت تبعی را محدود می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۴۹). از جمله قوانینی که این مالکیت تبعی را محدود کرده، قانون راجع به فنوآت است. مطابق ماده ۱ این قانون، صاحب ملک می‌تواند هر تصرفی که بخواهد انجام دهد مشروط به این‌که تصرفات او موجب ضرر صاحب قنات نشود. حتی در مواد ۴ تا ۹ این قانون، اجبار صاحب زمین به فروش یا اجاره زمین، به تصویب قانون‌گذار رسیده است.

هم‌چنین با تصویب دو قانون در دهه ۱۳۴۰، اجرای این قاعده عرفی، منوط و مشروط به اخذ مجوز از وزارت نیرو شده است. در قانون حفظ و حراست منابع آب‌های زیرزمینی<sup>۴</sup>، اصل بر «آزادی حفر چاه» است مگر آن‌که بعداً محدودیت و یا ممنوعیت (منطقه یا ناحیه) اعلام گردد. لیکن به موجب قانون آب و نحوه ملی شدن آن در اراضی سراسر کشور، در هیچ منطقه یا ناحیه‌ای نمی‌شود بدون اجازه، چاه یا قنات حفر نمود و تحقیقا باید (به‌جز برای مصارف خانگی و باغچه) حفر هر چاهی با اجازه وزارت نیرو باشد (سرمد، ج. ۳؛ ۱۳۵۱: ۱۱۹).

۱. سایت شرکت آب منطقه ای اصفهان؛ طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی Esrw.ir/St/167

2. Common law

3. water right by ownership of land

۴. هیات وزیران، در تاریخ ۱۳۴۲/۷/۱۴ قانون حفظ و حراست منابع آب‌های زیرزمینی کشور را در ۱۵ ماده تصویب نمود که به دلیل تعطیلی مجلس، نفوذ قانونی داشت (سرمد، ج ۳؛ ۱۳۵۱: ۱۱۹). این مصوبه بدون کم و کاست، در خرداد ۱۳۴۵ تصویب مجلس شورای ملی رسید. بر اساس این قانون، وزارت آب‌وبرق (نیرو فعلی) می‌توانست مناطقی را که سطح آب زیرزمینی کاهش یافته و دچار افت شده را از جهت برداشت آب، ممنوعه اعلام نماید و در مدت ممنوعیت منطقه، اجازه برداشت آب صادر نمی‌شد (ذوالفقاری، ۱۳۹۰: ۹۶).

در سال ۱۳۶۱، قانون‌گذار در ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، قاعده «لزوم اخذ پروانه حفر برای هر نوع چاه و قنات» توسط کلیه اشخاص و «در هر نقطه از کشور» را مورد تاکید قرار داده و در تبصره همان ماده مقرر نمود: «از تاریخ تصویب این قانون، صاحبان کلیه چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشد، اعم از این که چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشد، موظفند طبق آگهی که منتشر می‌شود به وزارت نیرو مراجعه و پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند. چنانچه وزارت نیرو هر یک از این چاه‌ها را لااقل طبق نظر دو کارشناس خود مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد، چاه بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود می‌شود و بهره‌برداری از آن ممنوع بوده و با متخلفین طبق ماده ۴۵ این قانون رفتار خواهد شد. معترضین به رای وزارت نیرو می‌توانند به دادگاه‌های صالحه مراجعه نمایند.»

متعاقب لغو این تبصره در سال ۱۳۸۴ و تصویب ماده واحده سال ۱۳۸۹ و تصویب «بند پ ماده ۴۰» قانون برنامه هفتم پیشرفت، به نظر می‌رسد که نمایندگان محترم مجلس از قاعده عرفی (مندرج در ماده ۳۸ قانون مدنی) پیروی می‌کنند و آنگونه که ضرورت دارد به وزارت نیرو، اجازه اقدام فعالانه برای مقابله با اضافه برداشت - حتی در دشت‌های بحرانی - اعطاء نمی‌شود.

«بند پ ماده ۴۰» قانون برنامه هفتم پیشرفت، در مورد دشت‌های بحرانی، به وزارت نیرو اختیار می‌دهد که با رعایت یک پیش‌شرط (نصب شمارش‌گر یا کنتور بر روی چاه‌ها) و صدور «دو اخطار به فاصله حداقل یک ماه»، نسبت به اخذ جریمه متناسب با درصد اضافه برداشت (تا معادل قیمت تمام شده آب سطحی در همان منطقه) اقدام کند. اگر اضافه برداشت تکرار شد و اگر این اضافه برداشت بیش از ۴۰ درصد پروانه بهره‌برداری باشد، آن‌گاه وزارت نیرو ملزم می‌شود نسبت به «قطع موقت سهمیه آب در فصل کشت بعد»، آن هم فقط «به مدت یک فصل کشت»، اقدام کند.

## ۵. قانون و ضمانت اجرای آن

با لحاظ قانون راجع به قنات و تصویب دو قانون اختصاصی آب، کمتر از صد سال است که دولت و قانون‌گذار به موضوع آب‌های زیرزمینی و اثرات آن، توجه خاص نشان داده‌اند؛ اما متأسفانه، همان‌گونه که بیان شد، وضعیت موجود «حکایت از بحران» و ضرورت «مقابله با بحران» دارد. بر این اساس، لازم است تا به قدرت اجرایی قوانین، بیشتر بپردازیم.

بدیهی‌ترین معلوم ذهن ما درباره حقوق این است که باید آن را رعایت کنیم (کاتوزیان، فلسفه حقوق، ۱۴۰۱: ۲۴). ضمانت اجرا یکی از لوازم و ویژگی‌های حقوق است و همین صفت، قاعده حقوقی را از سایر قواعد اجتماعی (مانند اخلاق و مذهب) جدا و ممتاز می‌سازد (کاتوزیان، فلسفه حقوق، ۱۴۰۱: ۳۹۵). امانوئل کانت هم در زمره حکیمانی است که داشتن ضمانت اجرا و وسیله اجبار را لازمه قانون می‌داند

(کاتوزیان، فلسفه حقوق، ۳۹۹:۱۴۰۱). قانون فقط تا حدی بارزش است که بتواند به‌موقع به اجرا درآمده و احترام و اطاعت اکثریت نسبت به آن محرز باشد (سرمد، ج ۱؛ ۱۳۵۱: ۸۵). بدون شک، تنها پس از عمل به قانون است که می‌توان امیدوار به تحقق نتایج آن بود.

به موجب ماده ۲۳ قانون ملی شدن آب، هر کس در هر نقطه از کشور که بخواهد به حفر چاه یا قنات مبادرت نماید، باید قبلاً از وزارت آب و برق تحصیل اجازه کند (سرمد، ج ۳؛ ۱۳۵۱: ۱۱۴). به موجب تبصره ۱ این ماده، وزارت آب و برق ملزم است تا برای کسانی که قبل از تصویب این قانون به حفر چاه و یا سایر تاسیسات استخراج آب زیرزمینی مبادرت نموده و از آب‌های زیرزمینی استفاده کرده‌اند، این «حق مکتسب» را به رسمیت بشناسد؛ منتها باید مقدماتاً در هر منطقه یا ناحیه، آگهی لازم را منتشر کند و پس از انتشار آگهی، شروط و تعهداتی را که لازم می‌داند اخذ و «پروانه مصرف» برای آن‌ها صادر نماید (سرمد، ج ۳؛ ۱۳۵۱: ۱۱۴).

مرحوم مرتضی سرمد که تلاش وافری برای تصویب قانون ملی شدن آب انجام داد، در این ارتباط در کتاب خود می‌نویسد: با آن که مدتی از تصویب قانون مزبور می‌گذرد، هنوز آگهی موضوع «تبصره ۱ ماده ۲۳» صادر نشده است و این مساله، عملاً مشکلاتی از حیث تشخیص چاه‌های مجاز و غیرمجاز به وجود آورده است (سرمد، ج ۳؛ ۱۳۵۱: ۱۱۴). بنابراین، سرآغاز رخوت و سستی در حفظ و حراست از منابع آب‌های زیرزمینی، مطابق آن‌چه بیان شد، «تاخیر در اجرای قانون» بوده است.

بین سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ در حوزه آب، تخلفات وسیعی صورت گرفت و نهایتاً با تصویب قانون توزیع عادلانه آب به اکثر این تخلفات، لباس قانون پوشانیده شد (مدنیان، مصطفوی، مدنیان: ۱۳۹۸: ۲۸). در سال ۱۳۶۱، قانون توزیع عادلانه آب به تصویب مجلس رسید که تبصره ماده ۳ این قانون، به مراتب از قانون ملی شدن آب، «ضمانت اجرای کمتری» داشت. با توجه به این تبصره که مغایر با «تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون ملی شدن آب» مبنی بر انسداد فوری و بدون خسارت چاه‌های غیرمجاز-می‌باشد؛ ظرفیتی فراهم شد تا طیف وسیعی از این چاه‌ها، مجاز تلقی شوند (مدنیان، مصطفوی، مدنیان: ۱۳۹۸: ۲۸).

در واقع، «تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون ملی شدن آب»، به وزارت آب و برق اجازه می‌داد که بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی، چاه غیرمجاز و بدون پروانه را با حضور نماینده دادستان، مسدود (مسلوب‌المنفعه) کند. در حالی که «تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب»، یک شاخص تعیین کرد که چاه «باید طبق نظر دو کارشناس»، مضر به «مصالح عمومی» تشخیص داده شود. تشخیص «مصالح عمومی» در سال ۱۳۶۱ که فقط ۴ سال از پیروزی انقلاب اسلامی می‌گذشت و کشور درگیر یک جنگ ناخواسته و تحمیلی بود؛ به طور طبیعی با تهافت آرا و برداشت‌های متفاوت، همراه گردید. به این ترتیب، وزارت نیرو با اختیارات کمتری موظف به ساماندهی آب زیرزمینی شد. به موازات کمتر شدن اختیارات مزبور، فناوری حفاری نیز توسعه پیدا کرد. در نتیجه، حفظ و حراست از منابع آب زیرزمینی آن‌گونه که مد نظر بود؛ محقق نشد.

در مجموع باید گفت که اصلی‌ترین هدف و کارکرد دانش حقوق، برقراری نظم و عدالت در جامعه انسانی و تنظیم روابط اجتماعی است (چیت چیان، ۱۳۹۲: ۱۵)؛ مشروط بر آن که با قاعده‌گذاری درست و اجرای به‌موقع، همراه شود. بنا بر آن چه گفته شد، این شرط در موضوع تدوین و اجرای قوانین مدون در راستای حراست از آب‌های زیرزمینی کشور، محقق نگردیده است.

### ۶. حقابه و موضوع ملی شدن آب‌های سطحی

در ترمینولوژی (اصطلاح‌شناسی) حقوق، حقابه به حقی گفته می‌شود که یک ملک واقع در ده یا مزرعه بزرگ از آب رودخانه یا چشمه یا نهر یا قنات واقع در آن محل، بر حسب قرارداد قبلی یا عرف و عادت و سنت دارا می‌باشد.<sup>۱</sup> اگرچه وجه تسمیه قانون به «ملی شدن آب» اشاره دارد؛ ولی این قانون به هیچ وجه آب را در صحنه عمل ملی نکرده است؛ زیرا مقرر بود که با تبدیل نظام حقابه‌ها به پروانه مصرف مفید، هر گونه نظام خصوصی را متوقف سازد؛ اما با عدم تحقق چنین امری، فقط توانست در ماده ۹ این قانون، از صدور سند حقابه در کشور جلوگیری کند (مدنیان، مصطفوی، مدنیان، ۱۳۹۸: ۲۳). بر این اساس، اختیار کشت با کشاورز است و تبعیت از «الگوی کشت» فاقد ضمانت اجرا می‌باشد. این موضوع از چشم قانون‌گذاران کشور دور نیافتاده و در ماده ۳۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت، برای صادرات محصولات پربار که بدون رعایت الگوی کشت، تولید شده، در برنامه هفتم پیشرفت، عوارض تعیین کرده‌اند.

### ۷. حق مکتسبه، بلای جان آب زیرزمینی

در کتاب مبسوط در ترمینولوژی حقوق، حق مکتسبه چنین تعریف شده است: «اگر حق طبق قانون برای کسی به وجود آمده باشد، سپس آن قانون تغییر کند و منسوخ گردد، آن حق از بین نمی‌رود و ثابت می‌ماند» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵: ۱۷۲۴). حقوق مکتسبه در معنای خاص عبارت است از حقوقی که تحت شرایط قانونی معینی به‌دست آمده و حال، آن شرایط قانونی عوض شده اما آن حقوق به اعتبار شرایط زمان حدوث آن، باید همچنان معتبر شناخته شود (گروسی و مجتهد سلیمانی، ۱۳۹۸: ۳۵).  
پرواضح است که حق مکتسبه، در حد آن چه که «کسب شده» مطابق اصول حقوقی بوده و عین عدالت است؛ اما صرفاً برای شهروندانی مصداق دارد که این حق را «کسب» کرده باشند. در واقع، وزارت نیرو می‌بایست این حق مکتسب را صرفاً برای کسانی که قبل از تاریخ تصویب قانون ملی شدن آب، به حفر چاه مبادرت نموده و از آب‌های زیرزمینی استفاده کرده‌اند، به رسمیت بشناسد (سرمد، ج ۳: ۱۳۵۱: ۱۱۴). در ادامه مقاله خواهیم دید که «بهانه رعایت حق مکتسبه» چگونه بلای جان آب زیرزمینی شده است.

۱. حقابه «همانند حق سرقفلی» از توابع ملک است یعنی مال تبعی است (ر.ک: ماده ۴۲ آیین نامه قانون ثبت؛ هم‌چنین: جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، ۱۳۷۲: ص. ۲۱۹).

**۸. رعایت حقایق و حق مکتسبه «در حدود مصالح عامه»**

سیر تحولات دکتربین‌ها (ره‌نامه‌ها و نظریه‌ها) و رویکردهای کلی حاکم بر تدوین قوانین آب در کشورهای منتخب نشان می‌دهد که دکتربین مالکیت عمومی و پس از آن دکتربین امانت عمومی<sup>۱</sup>، به عنوان جامع‌ترین و مترقی‌ترین دکتربین، تعیین‌کننده نگاه حکمرانان به مالکیت آب بوده و از سوی کشورها، مورد اقبال قرار گرفته است.<sup>۲</sup> امروزه دولت‌ها با فشارهای زیادی ناشی از استفاده خصوصی و در واقع سوءاستفاده در این خصوص، مواجه هستند. از این رو، مبارزه با این سوءاستفاده‌ها از منابع آبی مشترک یک وظیفه اصلی است؛ به ویژه زمانی که ملاحظات اقتصادی خصوصی اغلب بر ارزش‌های زیست‌محیطی عمومی ترجیح داده می‌شود (الکساندر و لینگ یی؛ ۲۰۰۹: ۱۵).

بنا بر قانون آب و نحوه ملی شدن آن، منابع آب‌های زیرزمینی ثروت ملی محسوب و متعلق به عموم می‌باشند. در قانون توزیع عادلانه آب نیز، بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی، منابع آب‌های زیرزمینی از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است که می‌بایست طبق مصالح عامه از آن‌ها بهره‌برداری شود. فارغ از آن که منابع آب‌های زیرزمینی «انفال» و یا «مباحات» دانسته شوند<sup>۳</sup> و فارغ از وجه تمایز «مشترکات عمومی» با «انفال»<sup>۴</sup>، آن چه که صراحت دارد «لزوم بهره‌برداری مطابق مصالح عامه» است که متأسفانه در دهه‌های اخیر، این شاخص مهم، کمتر «ملاک عمل» قرار گرفته است. اقتضائات مصالح عامه را می‌توان این‌گونه، فهرست نمود:

مصالح عامه، هر نوع حق خصوصی بر آب را «مطلق» نمی‌داند<sup>۵</sup> (الکساندر و لینگ یی؛ ۲۰۰۹: ۹). هم‌چنین، مصالح عامه اقتضا می‌کند که دولت‌ها در درجه اول، مسئول نحوه استفاده و بهره‌برداری از منابع آب هستند (الکساندر و لینگ یی؛ ۲۰۰۹: ۹). بنابراین، فارغ از هرگونه حقایق و حق مکتسبه، شهروند نمی‌تواند بر حق خود اصرار نماید؛ در حالی که هم‌شهری، هم‌استانی، و یا حتی شهروند استان مجاور، آب برای آشامیدن، پخت‌وپز، و استحمام ندارد. به‌علاوه، مصالح عامه اقتضا می‌کند که هرگونه بهره‌برداری از آب، باید به‌عنوان استفاده معقول<sup>۶</sup> تلقی گردد و برای تعیین میزان استفاده معقول، باید هم منافع عمومی و

1. Klass, Alexander B & Ling- Yee, Restoring the Trust: Water Resources & the Public Trust Doctrine, A Manual for Advocates (Sep 23, 2009),p.1, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1477556>

۲. لایحه پیشنهادی قانون آب، دفتر برنامه ریزی کلان آب و آبفا، فروردین ۱۴۰۰، وزارت نیرو.

۳. رک: کدخدایی، عباسعلی و منصوریان، مصطفی و فراهانی، محمد صادق؛ شرح اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، ۱۴۰۲، پژوهشکده شورای نگهبان.

۴. رک: کریمی، عباس، مالکیت دولت نسبت به آب‌های عمومی و اراضی وابسته به آن، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۴۵، ۱۳۷۸.

5. private water rights are not absolute

6. reasonable use, which considers factors such as the harm to other riparians, broader public harm or

هم منابع آبی منطقه<sup>۱</sup> (الکساندر و لینگ یی؛ ۲۰۰۹: ۱۰) در نظر گرفته شود. در همین راستا، مصالح عامه اقتضا می‌کند که هر گونه اضافه برداشت از منابع آب زیرزمینی در دشت‌های بحرانی کشور، در اولین فرصت و با کمترین تشریفات قانونی، متوقف گردد. بر این اساس، «بند پ ماده ۴۰ قانون برنامه هفتم پیشرفت»، باید اصلاح شود. در نهایت باید گفت که مصالح عامه اقتضا می‌کند که «نصب کنتور هوشمند» و «تغذیه مصنوعی» در دشت‌های بحرانی کشور، از محل بودجه عمومی کشور، در اولین فرصت انجام شود.

## ۹. شاخص «مصالح عامه» و مصوبات سه‌گانه قانون‌گذار در دهه ۱۳۸۰

### ۹.۱. لغو دریافت حق النظاره

در گذشته، حق النظاره چاه‌های کشاورزی مطابق «بند ب ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب» از کشاورزان دریافت می‌شد که متأسفانه در سال ۱۳۸۳، مجلس با تصویب «قانون تامین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی»، آن را لغو کرد. لغو حق النظاره، هم موجب کاهش چشمگیر منابع درآمدی شرکت‌های آب منطقه‌ای شد و هم موجب شد تا کشاورز هیچ نگرانی نسبت به مصرف بی‌رویه آب در زمین کشاورزی خود نداشته باشد (ذوالفقاری، ۱۳۹۰: ۹۹). مصالح عامه اقتضا می‌کند که نظارت عمومی بیشتر شود که با لغو حق النظاره، بدون شک از این نظارت عمومی، کاسته شد. در واقع، با لغو حق النظاره، مخالف مصالح عامه، اقدام کرده‌ایم؛ زیرا بدون منابع برای اجرا، قوی‌ترین پایه‌های حقوقی<sup>۲</sup> نیز دچار تزلزل خواهد شد (الکساندر و لینگ یی؛ ۲۰۰۹: ۸).

در عمل، لغو حق النظاره موجب بی‌ارزش کردن آب نزد کشاورزان شده است. کشاورزانی که مصرف‌کننده ۹۰ درصد آب زیرزمینی کشور بوده و کماکان به صورت سنتی و با بهره‌وری پایین بدون توجه به نوع و الگوی کشت متناسب با شرایط اقلیمی و ظرفیت منابع آب، از آب بهره‌برداری می‌کنند (مدنیان، مصطفوی، مدنیان، ۱۳۹۸: ۳۲). بر این اساس، لغو دریافت حق النظاره چاه‌های کشاورزی، به صورت غیرمستقیم به تشدید فرونشست در کشور انجامیده است (نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲: ۱۵). در واقع، در این‌جا ما با سیاست دوگانه‌ای مواجهیم که از یک سو درصدد جلوگیری از حفر چاه و برداشت‌های غیرمجاز است و در همان حال، به صورت ناخواسته حاوی مشوق‌هایی برای کشاورزان برای پمپاژ هر چه بیشتر آب می‌باشد (گزارش دفتر تنظیم مقررات، ۱۴۰۰: ۲).<sup>۳</sup>

benefit, and the environmental impact of the use

1. the state agency is required to consider whether the use is “beneficial or detrimental to the overall collective well-being of the people or to the water resources

2. Strongest legal foundation

۳. گزارش استفاده از سازوکار رقابتی برای مدیریت منابع آب، ۱۴۰۰، دفتر سرمایه‌گذاری و تنظیم مقررات، گروه تنظیم مقررات بازار آب، ص. ۲.

**۲.۹. حذف تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب**

همان‌گونه که پیشتر گفته شد، تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، در خصوص صاحبان کلیه چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشند؛ به وزارت نیرو اجازه می‌داد به وزارت نیرو اجازه می‌داد که چنان‌چه هر یک از این چاه‌ها را لاقط طبق نظر دو کارشناس خود مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد، چاه را بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود کند و بهره‌برداری از آن را ممنوع نماید.

در این تبصره قانونی، تشخیص موضوع (مضر به مصالح عمومی) به نظر دو کارشناس وزارت نیرو، موکول شده بود؛ به سخن دیگر، موضوع «بهره‌برداری مطابق مصالح عامه» مورد تأکید بود. متأسفانه در سال ۱۳۸۴، با این استدلال که تبصره مزبور، راه مراجعه به دادگاه را هموار کرده، این تبصره قانونی لغو<sup>۱</sup> شد. حذف تبصره ماده ۳ قانون، موجب بروز دعاوی متعدد و اختلافاتی گردید (ذوالفقاری، ۱۳۹۰: ۹۷).

در پی لغو این تبصره، در سال ۱۳۸۵، معاون وقت وزیر نیرو در امور آب، طی بخشنامه‌ای ضرورت انسداد و مسلوب‌المنفعه شدن چاه‌های فاقد پروانه حفر شده در تمامی دشت‌های آزاد و ممنوعه کشور را با کسب مجوز از مراجع ذی‌صلاح مورد تأکید قرار داد (هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز این بخشنامه را مطابق با قانون دانست<sup>۲</sup>). حذف این تبصره، در عمل موجب شد که دارندگان چاه‌های فاقد پروانه، دستاویزی برای تصویب یک قانون جدید به‌دست آورند و همین امر، سرآغازی شد برای انجام اشتباه سوم در سال ۱۳۸۹ با طرحی که توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی رقم خورد.

**۳.۹. تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹**

متأسفانه نمایندگان مجلس با این استدلال که مهلت تعیین تکلیف چاه‌های آب کشاورزی که از قبل حفر شده و هم اکنون فعال و فاقد پروانه بهره‌برداری هستند، به اتمام رسیده و به منظور احقاق حق صاحبان آن‌ها که به دلیل بی‌اطلاعی تاکنون موفق به اخذ پروانه نشده‌اند؛ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری را به تصویب رساندند. این طرح آن‌قدر غیرکارشناسی<sup>۳</sup> بود که رییس جمهور وقت از ابلاغ قانون استنکاف<sup>۴</sup> کرد (مدنیان و محمدی، ۱۳۹۸: ۲۳۰ تا ۲۳۲).

۱. این تبصره به موجب قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴/۴/۱۲ از ابتدای سال ۱۳۸۵ حذف شده است (معماری، ۱۴۰۲: ۹۴).

۲. رک: رای شماره ۳۰۷-۳۰۵ مورخ ۸۷/۵/۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری - بخشنامه ۱۳۸۵/۵/۲۹ معاون امور آب وزارت نیرو.

۳. «اجرای آبیاری تحت فشار» و تعیین مرجع حل اختلاف (کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی) از نقاط قوت این قانون می‌باشد.

۴. مستند به ماده ۱ قانون مدنی، این قانون به دستور رییس مجلس شورای اسلامی در روزنامه رسمی، چاپ و منتشر گردید.

می‌توان گفت که سومین و مهم‌ترین عقب‌گرد سیاست جنایی از اهداف و تدابیر خود، در مقابله با جرایم آبی، با تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری رخ داد (مرادی، ۱۳۹۸: ۱۰۴). در واقع، در ماده ۲۳ قانون ملی شدن آب، چاه‌های حفر شده قبل از ۲۷ تیر ۱۳۴۷، واجد حق مکتسبه بودند. اما طبق تبصره ماده ۳ قانون توزیع آب، چاه‌های حفر شده قبل از ۱۶ اسفند ۱۳۶۱ (اعم از این که چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشد) واجد حق مکتسبه شدند. در نهایت، بنا بر ماده واحده سال ۱۳۸۹، متاسفانه کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه واقع در کلیه دشت‌های کشور که تا پایان سال ۱۳۸۵ حفر شده باشند، واجد حق مکتسبه شدند. بدین ترتیب به بهانه رعایت این حق مکتسبه، هم قانون‌گذار در چند مرحله، تاریخ اکتساب این حق را به ضرر جامعه و به نفع اشخاص، توسعه و گسترش داد، و هم مالکین چاه‌های جدید و حفر شده بعد از سال ۱۳۸۵، به روش‌های مختلف، تاریخ حفر چاه را به سال ۱۳۸۵ و قبل از آن، نمایش دادند. بدین ترتیب، اصل حق مکتسبه باز هم موجب شد که دارندگان غیر حق، خود را واجد حق مکتسبه، قلمداد کنند. این وضعیت تا آن‌جا پیش رفت که با کمی اغماض می‌توان گفت که «در طول سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۹، تعیین تکلیف قطعی چاه‌های آب کشاورزی (از جهت فعال و یا مسدود شدن) که بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده بودند، عملاً انجام نشد».

با تصویب این ماده واحده که موجب به رسمیت شناختن تمامی چاه‌های حفاری شده تا پایان سال ۱۳۸۵ گردید، شرایط بیش از پیش دچار پیچیدگی شد و «بحران افزایش برداشت غیرقانونی» را تشدید کرد (سرزعی، حداد و سرزعی؛ ۱۳۹۷: ۱۹۵). البته با توجه به این که در ماده واحده، دو اصل «ظرفیت آبی دشت» و «عدم اضرار به دیگران و عموم»، از ارکان اساسی هستند؛ بنابراین در عمل، این قانون صرفاً در دشت‌های آزاد و دارای ظرفیت آبی، قابل طرح و رسیدگی خواهد بود و در دشت‌های ممنوعه کشور، قابل اجرا نیست (مدنیان، زمانی و امان‌آبادی، ۱۳۹۷: ۴۱۸).

به هر حال، بسیاری از چاه‌های غیر مجاز، با این ماده واحده، مجاز به برداشت آب زیرزمینی شدند. از این رو، بدیهی است که طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی کشور (مصوب ۱۳۹۳ شورای عالی آب) و تشکیل کارگروه ملی «سازگاری با کم آبی» در سال ۱۳۹۶ نتوانست از وخامت موضوع «اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی» بکاهد. در واقع، متاسفانه مستند به قانون مجوز داده‌ایم و مستند به تصویب‌نامه، قصد کاهش برداشت از منابع آب‌های زیرزمینی را داریم.

در فصل هشتم قانون برنامه هفتم پیشرفت، راهکارهای متنوعی برای جلوگیری از «اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی» ارائه شده است. از جمله این راهکارها عبارتند از: وضع عوارض برای صادرات محصولات کشاورزی پرآب بر که بدون رعایت الگوی کشت، کاشته شده اند؛ ممنوع کردن آبیاری فضای سبز با استفاده از آب شرب در صورت وجود آب جایگزین؛ ایجاد بازار مبادله آب‌های نامتعارف (آب دریا و پساب)؛ ایجاد شبکه‌های آبیاری نوین با حمایت دولت برای دارندگان اراضی آبی ده هکتار و بیشتر؛

افزایش اختیارات وزارت نیرو در رابطه با منابع آبی در اختیار دستگاه‌های اجرایی، موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح. هم‌چنین در راستای پایداری تامین مصارف وابسته به آب زیرزمینی در دشت‌های بحرانی، به وزارت نیرو اجازه نصب شمارش‌گر (کتور) بر روی چاه‌ها و اجازه «اخذ جریمه متناسب با درصد اضافه برداشت» و در صورت تکرار اضافه برداشت آب زیرزمینی، به میزان بیش از چهل درصد پروانه بهره‌برداری، اجازه «قطع موقت سهمیه آب در فصل کشت بعد» به مدت یک فصل کشت، داده شده است. البته این اختیارات حداقلی، صرفاً اختصاص به «دشت‌های بحرانی» دارد. به‌علاوه، در فصل هشتم از قانون برنامه هفتم، برای تردد و فعالیت هرگونه دستگاه حفاری چاه، الزاماتی تعیین شده که برای عدم انجام آن، جرم انگاری شده است.

### ۱۰. نتیجه‌گیری

قانون‌گذار بیش از نیم قرن سال است که به درستی، منابع آب‌های زیرزمینی را «ثروت ملی و متعلق به عموم مردم» اعلام کرده که باید مطابق مصالح عامه، از آن‌ها بهره‌برداری شود. به ویژه که رعایت مصالح عامه از یک‌سو و درهم‌تنیدگی آب با حیات بشر از سوی دیگر، قانون‌گذاری در زمینه آب را با حساسیت ویژه‌ای، همراه نموده است.

امروزه موضوعات بسیط و ساده نیستند؛ بلکه هر چقدر بتوان به صورت «میان‌رشته‌ای» به موضوعات درهم‌تنیده دنیای امروز نگریست، به مراتب راه‌حل‌های موثرتری را می‌توان در اختیار جامعه قرار داد. وجود متخصصان مختلف از رشته‌های دانشگاهی گوناگون می‌تواند کشور را در اجرای صحیح اصل ۴۵ قانون اساسی یاری رسانند تا نهایتاً حکومت بتواند با اصلاح و تصویب قوانین لازم، «اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی» را مطابق مصالح عامه، به سرعت و به طور موثر، کنترل نماید.

اساساً بسیاری از چاه‌های غیرمجاز، با ماده واحده سال ۱۳۸۹، مجاز به برداشت آب زیرزمینی شدند به نحوی که متأسفانه در حال حاضر، زنگ خطر اضافه برداشت از آب‌های زیرزمینی، هم در مطالعات و گزارش‌های رسمی به صدا درآمده و هم به صورت «فرونشست زمین» در برخی مناطق، نمایان شده است. در مجموع، می‌توان گفت:

- تا قبل از دهه ۱۳۸۰، فقدان اراده لازم در اجرای قوانین و یا فقدان ضمانت اجرا در متن قانون؛
- و از اواسط دهه ۱۳۸۰ به بعد، به موازات تغییرات اقلیمی، قانون‌گذاری نادرست، این وضعیت را رقم زده و آنچه که در عمل شاهد آن هستیم، گسترش «اضافه برداشت از منابع آب‌های زیرزمینی» می‌باشد.

### ۱۱. پیشنهاد

با طرح نمایندگان مجلس با عنوان ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های کشاورزی فاقد پروانه

بهره‌برداری سال ۱۳۸۹، مطابق آمار رسمی، چاه‌های غیر مجاز که سپس مجاز شدند، رشد نگران‌کننده‌ای را به ثبت رسانده‌اند. متأسفانه این ماده واحد، موجب توسعه مالکیت خصوصی بر منابع آب زیرزمینی شده و به همان اندازه که مالکیت خصوصی توسعه پیدا کرده، «بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی مطابق مصالح عامه»، دورتر و دست‌نیافتنی‌تر شده است.

پیشنهاد می‌شود در مواردی که رییس‌جمهور از ابلاغ قانون مصوب، خودداری می‌کند (همانند ماده واحد سال ۱۳۸۹)، ابلاغ قانون توسط ریاست مجلس شورای اسلامی با حدود و ثغوری انجام شود. لذا تبصره ماده ۱ قانون مدنی که اجازه تام و تمام برای ابلاغ و لازم‌الاجرا شدن قانون را به رییس مجلس می‌دهد، با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی (حق نمایندگان مجلس برای ارائه طرح‌های قانونی) اصلاح گردد. اگر شاخص مندرج در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری (ابتناء قانون بر نظرات کارشناسی) رعایت می‌شد؛ با ابلاغ یک قانون دائمی در سال ۱۳۸۹، نابسامانی در ذخایر آب زیرزمینی، اینگونه رقم نمی‌خورد.

## منابع و مآخذ

### الف) کتاب‌ها

۱. بابایی، محبتی و بابایی، حسن (۱۳۹۴). *بهره‌برداری از سفره‌های زیرزمینی آب مشترک میان دولتها با تاکید بر کمیسیون حقوق بین‌الملل ۲۰۰۸*، تهران، انتشارات مجد
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۲). *ترمینولوژی حقوق*، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ ششم
۳. ذوالفقاری، یوسف (۱۳۹۰). *حقوق آب*، تهران، انتشارات مجد
۴. رضوی، احمد (۱۳۷۸). *اصول تعیین حریم منابع آب*، تهران، دانشگاه شهید عباسپور
۵. رشیدی، حمید (۱۳۸۱). *فرهنگ اصطلاحات حقوق صنعت آب و برق*، تهران، نشر دادگستر
۶. سرمد، مرتضی (۱۳۵۱). *حقوق آب*، تهران، کیهان، جلد نخست
۷. سرمد، مرتضی (۱۳۵۱). *حقوق آب*، تهران، کیهان، جلد سوم
۸. صداقت، محمود (۱۳۷۸). *زمین و منابع آب*، تهران، دانشگاه پیام نور
۹. کاتوزیان، ناصر (۱۴۰۱). *فلسفه حقوق*، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ سوم
۱۰. مرادی، فرزانه (۱۳۹۸). *جرایم آبی در عرصه سیاست جنایی ایران*، تهران، انتشارات مجد
۱۱. معماری، احمد (۱۴۰۲). *مجموعه قوانین و مقررات آب*، تهران، انتشارات بهنامی
۱۲. معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۷). *قانون مدنی*، تهران، اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات
۱۳. میری، مسلم (۱۴۰۰). *نظام حقوقی مدیریت منابع آب با تاکید بر اصلاح ساختار حکمرانی: مطالعه تطبیقی ایران، ایالات متحده، هند، برزیل و اتحادیه اروپا*، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی

**(ب) مقالات**

۱۴. پیلوار، رحیم و رجبی، مریم (۱۳۹۸). «حقوق مالکیت چاه‌های آب: عرصه تحول از حقوق خصوصی به حقوق عمومی»، فصلنامه تخصصی دانشنامه‌های حقوقی، شماره ۲، ۶۷-۹۱
۱۵. گروسی، ناصر، و ابوالحسن مجتهد سلیمانی (۱۳۹۸). «حقوق مکتسبه در برخی ابواب فقه (احیای اموات، حق شفعه، نکاح، وکالت، جهاد)»، مجله فقه و تاریخ تمدن، شماره ۲، ۳۳-۴۱

**(ج) مقالات چاپ شده در کتاب**

۱۶. احمدی، محمدصادق (۱۳۹۷). «بررسی ماهیت مالکیت آب‌های عمومی در بستر حقوقی ایران»، در: امین زاده، الهام، حقوق آب فرصت‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه تهران، ۱۱-۲۳
۱۷. چیت‌چیان، حمید (۱۳۹۲). «حقوق انرژی، نیازها و ضرورت‌ها»، در: امین زاده، الهام، حقوق انرژی، تهران، نشر دادگستر، ۱۵-۲۰
۱۸. زمانی، حسین، مدنیان، غلامرضا، مدنیان، امان‌آبادی، محبوبه (۱۳۹۷). «بررسی نقش و جایگاه کمیسیون‌های مرتبط با آب‌های زیرزمینی»، در: امین زاده، الهام، حقوق آب فرصت‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه تهران، ۱۶۹-۱۸۰
۱۹. زمانی، حسین، مدنیان، غلامرضا، مدنیان، امان‌آبادی، محبوبه (۱۳۹۷). «قانون تعیین تکلیف چاه‌های بدون پروانه، تهدید یا فرصتی برای منابع آب زیرزمینی»، در: امین زاده، الهام، حقوق آب فرصت‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه تهران، ۴۰۹-۴۲۰
۲۰. زمانی، حسین، مدنیان، غلامرضا، مدنیان، امان‌آبادی، محبوبه (۱۳۹۸). «نگرشی بر حریم منابع آب در فقه اسلامی و حقوق ایران»، در: مدنیان، غلامرضا، حقوق آب (جلد اول)، تهران، نشر دادگستر، ۱۸۹-۲۰۹
۲۱. سالاریان، محمد، سمیعی، محمدجواد، رسولی، محمدپنهان، لاریجانی، شمیم (۱۳۹۷). «بررسی قوانین حوزه آب‌های زیرزمینی ایران»، در: امین زاده، الهام، حقوق آب فرصت‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه تهران، ۱۸۰-۱۸۹
۲۲. سرزعی، پریسا، بزرگ‌حداده، امید، سرزعی، محمدصادق (۱۳۹۷). «چالش‌های حقوقی طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی ایران»، در: امین زاده، الهام، حقوق آب فرصت‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه تهران، ۱۸۹-۱۹۹
۲۳. مدنیان، غلامرضا، مصطفوی، محمدعلی، مدنیان، محمدامین (۱۳۹۸). «واکاوی تحلیلی آثار قوانین بر منابع آب‌های زیرزمینی»، در: مدنیان، غلامرضا، حقوق آب (جلد اول)، تهران، نشر دادگستر، ۱۵-۴۱
۲۴. مدنیان، غلامرضا، درجی، ارسلان (۱۳۹۷). «موانع و چالش‌های حاکم بر مالکیت عمومی آب‌های زیرزمینی در نظام حقوق ایران»، در: امین زاده، الهام، حقوق آب فرصت‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه تهران، ۳۸۹-۴۰۹
۲۵. مدنیان، غلامرضا، محمدی، علی (۱۳۹۸). «فرایند تصویب و تایید قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهر برداری»، در: مدنیان، غلامرضا، حقوق آب (جلد اول)، تهران، نشر دادگستر، ۲۲۵-۲۵۷
۲۶. یشری، محمدعلی (۱۳۹۷). «مبانی فقهی حقوق آب»، در: امین زاده، الهام، حقوق آب فرصت‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه تهران، ۵۷۹-۵۶۹

**۲. انگلیسی**

1. Cairney, Paul, Aileen McHarg, Nicola McEwen, and Karen Turner. "How to conceptualise energy law and policy for an interdisciplinary audience: The case of post-Brexit UK." *Energy Policy* 129 (2019),
2. Klass, Alexander B & Ling- Yee, Restoring the Trust: Water Resources & the Public Trust Doctrine, A Manual for Advocates (Sep 23, 2009) , Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1477556>
3. Stephen Hodgson, *Modern Water rights – Theory and practice*, FAO, 2006
4. Tabi, Rita Namee, Abass Gibrilla, Patrick Boakye, Frank Ofori Agyemang, Antoinette Akosua Foaah, and Sampson Oduro-Kwarteng. "Appraisal of groundwater quality and hydrochemistry in three regions of Ghana: Implications for drinking purposes." *Groundwater for Sustainable Development* (2024).