

واگذاری بستر رودخانه از منظر حقوق اموال عمومی

زهرا مشایخی^۱

محمد حسنونند^۲

رحیم گل زاده^۳

چکیده

رودخانه‌ها به مثابه شریان‌های حیاتی زمین در شمار اموال ملی و عمومی قرار می‌گیرند و عواملی نظیر واگذاری‌های غیر اصولی بستر و تصرف حریم و تغییر کاربری آن‌ها، اکوسیستم محیط را به خطر می‌اندازد. در حال حاضر، در قوانین عادی، بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها به صورت کشت موقت در قالب عقد اجاره تجویز شده و ایجاد اعیانی و هر گونه دخل و تصرف در این اراضی با مجوز وزارت نیرو میسر گردیده است. انتقال مالکیت منافع بستر رودخانه‌ها به اشخاص خصوصی بدون نظارت کافی و مؤثر سازمان‌های مربوط، منشأ معضلات و جرایم متعددی گشته است که قابل اغماض نیست.

پرسش اصلی در این مقاله آن است که بستر رودخانه در نظام حقوق اموال چه جایگاهی داشته و واگذاری آن در کدام قالب حقوقی تجویز شده است تا از این طریق، آثار کیفی آن تحلیل گردد. این پژوهش با مطالعه منابع کتاب‌خانه‌ای و با بررسی ماهیت رودخانه‌ها در نظام حقوق اموال عمومی به این نتیجه دست یافته است که بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها به عنوان اموال ملی باید به صورت استثنایی و با اذن دولت، بدون انتقال منافع آن در قالب عقد اجاره صورت بگیرد.

واژگان کلیدی: بستر رودخانه، اموال ملی، واگذاری، تغییر کاربری، اموال عمومی، جرایم

زیست محیطی.

۱. قاضی دادگستری، دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران z.mashayekhi@outlook.com

۲. قاضی دادگستری و مدرس دانشگاه، دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران md.hasanvand@gmail.com

۳. قاضی دادگستری، کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دپارتمان حقوق، دانشگاه مفید، قم rahimgolzadeh801@gmail.com

مقدمه

بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی، بستر رودخانه‌ها در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران بوده و مسئولیت حفظ و اجاره و نظارت بر بهره‌برداری از آن‌ها به دولت محول شده است. در این میان، توجه‌هایی چون اشتغال‌زایی و فعالیت اقتصادی به ظاهر سالم، بهانه لازم را برای تخریب و تغییر کاربری بستر رودخانه‌ها ایجاد کرده است. برای مثال، به موجب تبصره ۳ ذیل همان ماده، ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها با اجازه وزارت نیرو ممکن است. اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز هر فعالیتی را که با آلودگی محیط زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا کند، ممنوع اعلام کرده است.

در خصوص نحوه بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها، ماده ۷ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انه‌ار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب‌رسانی، آب‌یاری و زه‌کشی، مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۱ هیئت وزیران، کشت موقت در آن قسمت از بستر رودخانه را که برای بهره‌برداری از آب، مزاحمتی ایجاد نکند، با موافقت کتبی و قبلی شرکت آب منطقه‌ای مربوط و در قالب عقد اجاره، بلامانع اعلام و مقرر کرده است که مستأجر هرگز حق ایجاد اعیانی و غرس اشجار (به جز زراعت سطحی) را ندارد. بستر رودخانه‌ها جزء اموال ملی و در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و محول شدن مسئولیت حفظ و اجاره و نظارت بر بهره‌برداری از آن‌ها به دولت، دلیل بر مالکیت دولت به معنای خاص خود نمی‌شود. از این رو، وزارت نیرو موظف است در انجام مسئولیت‌های محول شده، مبانی شرعی و قانونی را در انعقاد قراردادهای بهره‌برداری مراعات کند. هم‌چنین از هرگونه عملیاتی جلوگیری کند که با موقت بودن واگذاری‌ها منافات دارد یا سبب تغییر کاربری بستر رودخانه‌ها می‌شود. بی‌توجهی به این مبانی، زمینه تصرف غیر قانونی اراضی ملی و تغییر کاربری را فراهم می‌آورد.

حق برخورداری از محیط زیست سالم و پاسداری از اموال عمومی، دو سنجه اساسی در ارزیابی قواعد حاکم بر نظام واگذاری بستر رودخانه است. چالش اساسی این نوشتار نیز بررسی نظام حقوقی حاکم بر واگذاری بستر رودخانه از منظر این دو مفهوم است. پرداختن به این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که کشور دچار بحران آب است و سوء استفاده در واگذاری و استفاده از بستر رودخانه می‌تواند با تشدید این بحران، بر حقوق محیط زیست، حقوق شهروندان نسبت به اموال عمومی و مدیریت منابع

آبی اثر مستقیم بگذارد. از همین رو، نوشتار پیش رو با نگاهی آسیب‌شناسانه به بررسی نظام حاکم در جریان واگذاری‌ها از منظر حقوق اموال عمومی پرداخته است. بر این اساس، این مقاله در سه بخش پیکربندی شده است: در بخش نخست، ماهیت حقوقی بستر رودخانه و آثار آن با نگاهی به مفهوم قانونی آن و جایگاه فقهی موضوع تبیین می‌گردد. در بخش دوم، شیوه بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها در نظام قانونی و در بخش پایانی، جرایم بالقوه ناشی از این واگذاری‌ها بررسی می‌شود.

گفتار اول: ماهیت‌شناسی بستر رودخانه از منظر حقوق عمومی

بستر رودخانه‌ها به سبب ارزشمندی و مرغوبیت ذاتی که برای کشاورزی، غرس اشجار و تفریح و گردشگری دارد، دارای ارزش اقتصادی است و همانند اراضی دیگر جزء اموال محسوب می‌شوند. بستر قانونی رودخانه با بستر طبیعی رودخانه الزاماً یکی نیست. با این‌که بستر طبیعی رودخانه تعریف مشخصی ندارد، بستر قانونی رودخانه به آن بخش از «پهنه سیلابی» رودخانه گفته می‌شود که در فرآیندی فنی و قانونی مشخص می‌شود.

بستر رودخانه برای نخستین بار در سال ۱۳۴۷ در «قانون آب و نحوه ملی شدن آن»، وارد ادبیات حقوقی ایران شد و در ادامه با تصویب «قانون توزیع عادلانه آب‌ها» در سال ۱۳۶۱ نظام‌مند گردید. تعریف‌های قانونی مختلفی از بستر رودخانه از سال ۱۳۴۷ تاکنون به عمل آمده است. در تبصره ماده ۲ «قانون آب و نحوه ملی شدن آن»، بستر به حداکثر طغیان در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی با توجه به آمار هیدرولوژیک رودخانه‌ها و انهار و داغ‌آب در بستر طبیعی آن‌ها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی از طرف وزارت آب و برق اطلاق شده است. در بند «ح» ماده یک «آیین‌نامه بستر و حریم رودخانه‌ها و غیره»، مصوب ۱۳۷۹ هیئت وزیران (به استناد ماده ۵۱ قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱)، بستر به آن قسمت از رودخانه اطلاق شد که در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژیک و داغ‌آب و حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله به وسیله وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌شود. در آخرین تعریف، حسب آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی (مصوب ۱۳۶۳)، بستر، آن قسمت از رودخانه است که در حداکثر طغیان معمولی زیر آب قرار می‌گیرد.

شرکت آب منطقه‌ای در هر مورد، بستر و حریم رودخانه را تعیین می‌کند که تشریفات مربوط به آن در «آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها» (مصوب ۱۳۷۹) به تفصیل بیان شده است.

بنابراین، بستر، قسمتی از رودخانه است که پس از تعیین و اعلام توسط شرکت آب منطقه‌ای و پیمودن تشریفات قانونی، در محل مشخص و علامت‌گذاری می‌شود. بستر به عنوان اراضی اطراف رودخانه بررسی نمی‌شود، بلکه بخشی از رودخانه بوده و غیر از حریم آن است. حریم، آن قسمت از اراضی اطراف رودخانه است که بلافاصله پس از بستر قرار دارد و به عنوان حق ارتفاق برای کمال انتفاع یا حفاظت کمی و کیفی تأسیسات احداثی لازم است.^۱

بند اول: ماهیت بستر رودخانه در نظام فقهی

یکی از مسائل مورد اختلاف در فقه، مالکیت آب‌های عمومی و به تبع آن، بستر رودخانه‌هاست. در این مورد، سه دیدگاه در فقه اهل بیت (ع) می‌توان یافت. برخی از فقیهان معتقدند که آب‌های عمومی از جمله دریاها در ردیف انفال قرار دارند. در مقابل، دیدگاه برخی دیگر از فقیهان این است که این دسته از اموال جزو مشترکات عمومی هستند و گروهی نیز آن را در دسته مباحات قرار داده‌اند. در روایات اهل بیت (ع)، از انفال بودن آب‌های عمومی، ذکری صریح به میان نیامده است. در این خصوص تنها می‌توان به حدیثی از امام صادق (ع) اشاره کرد که فرمود: «پنج رود فرات، دجله، نیل مصر، مهران و نهر بلخ و هر چیزی که به وسیله آن‌ها مشروب می‌شود، از آن امام است.»^۲ مقصود از امام، حکومت اسلامی است که در رأس آن، امام قرار دارد. در مورد قائلین دیدگاه اول می‌توان از شیخ مفید^۳ و ابوالصلاح حلبی^۴ نام برد. امام خمینی (ره) به صراحت بیان کرده است که سواحل دریاها و بستر رودخانه‌ها در زمره انفال^۵ قرار دارد.^۶

۱. بند ۱۲ فصل اول آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی، مصوب ۱۳۶۳.

۲. حرّ عاملی، محمد بن حسن، **وسائل الشیعه**، قم: مؤسسه آل‌البیت (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۹، ص ۵۳۰.

۳. بغدادی، محمد بن محمد (شیخ مفید)، **المقنعه**، قم: کنگره جهانی هزاره شیخ مفید، چاپ اول، ۱۴۱۳، ص ۲۷۸.

۴. حلبی، ابوالصلاح، **الکافی فی الفقه**، اصفهان: کتاب‌خانه عمومی امام امیرالمؤمنین (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۳، ص ۱۷۱.

۵. انفال، اموال مختص به رسول خدا (ص) و امامان است. انفال، جمع نفل یا نفل به معنای زیادی، بخشش و غنیمت است. وجه نام‌گذاری اموال ویژه پیامبر اکرم (ص) و امامان به انفال که از قرآن کریم نشئت گرفته، این است که خداوند به منظور گرامی‌داشتن مقام رسالت و امامت و برتری بخشیدن وجود مبارک رسول خدا (ص) و امامان بر دیگران، افزون بر خمس، انفال را نیز به آنان اختصاص داده است. نک: مؤسسه دایره‌المعارف فقه اسلامی، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت (ع) (جلد ۲)، قم: مؤسسه دایره‌المعارف فقه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲، صص ۷۰۲-۷۰۰.

۶. موسوی خمینی، سید روح‌الله، **تحریرالوسیله**، قم: مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چاپ اول، بی تا، ص ۳۶۸.

با وجود اختلاف‌هایی که در فقه در خصوص انفال بودن آب‌های عمومی وجود دارد، به علت غلبه آب بر بستر و این‌که در گذشته، امکان انتفاع از بستر وجود نداشته، در فقه به موات و انفال بودن بستر حکم شده است.^۱

در مقابل این دیدگاه، عده دیگری از فقیهان، آب‌های عمومی و بستر آن را در عداد مصادیق انفال ذکر نکرده‌اند. از این گروه می‌توان به سلار،^۲ ابن براج^۳ و ابن ادریس^۴ اشاره کرد. گفتنی است انفال با مشترکات عمومی از نظر مبنایی تفاوت دارند. طبق دیدگاه برخی فقیهان، آب‌های عمومی در زمره مشترکات عمومی و ثروت‌های طبیعی قرار دارند که احدی حق تملک خصوصی آن را ندارد و با حفظ جنبه اشتراکی مال، حق بهره‌برداری دسته‌جمعی برایشان صادر شده است.^۵

گروهی دیگر نیز آب‌های طبیعی را از مباحات دانسته‌اند. بر این اساس، هر کس از آن بهره‌برداری کند، نسبت به دیگران اولویت دارد و اگر قصد تملک داشته باشد، مالک آن محسوب می‌شود.^۶ بر اساس رویکرد فقهی اخیر، آب‌های جاری و رودخانه‌ها جملگی از مباحات اصلیه است و هر کس آن‌ها را به قصد تملک، حیازت کند، مالک آن می‌شود. این در حالی است که انفال این‌گونه نیست و با سبق تصرف و قصد تملک، وارد دارایی افراد نمی‌شوند و تصرف در آن‌ها به اجازه حکومت وابسته است. پس این‌که آب‌های عمومی و بسترها را از مشترکات عمومی، مباحات یا انفال بدانیم، از نگاه فقهی دارای اهمیت و اثر است.

بند دوم: بستر رودخانه در سنجه اموال عمومی

به تبع اختلاف فقهی، رویکردهای مختلفی در دوره‌های مختلف قانون‌گذاری به چشم می‌خورد

۱. نجفی الجواهری، محمدحسن، *جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام*، بیروت: دار احیاء التراث العربی، چاپ هفتم، ۱۳۶۲، ج ۱۶، ص ۱۱۹.

۲. سلار دیلمی، حمزه بن عبدالعزیز، *المراسم العلویه و الاحکام النبویه فی الفقه الامامی*، قم: منشورات الحرمین، چاپ اول، ۱۴۰۴، ص ۱۴۰.

۳. طرابلسی، ابن براج، *المهذب (جلد ۱)*، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ اول، ۱۴۰۶، ص ۱۸۳.

۴. حلی، ابن ادریس، *السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی (جلد ۱)*، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ دوم، ۱۴۱۰، ص ۴۹۷.

۵. صدر، سید محمدباقر، *اقتصاد ما (بررسی‌هایی درباره مکتب اقتصادی اسلام)* (جلد ۲)، تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۵۷، ص ۱۲۷.

۶. جبعی العاملی، زین الدین بن علی (شهید ثانی)، *الروضه البهیة فی شرح اللمعة دمشقیة (المحشی: کلاتر)*، قم: کتاب‌فروشی داوری، چاپ اول، ۱۴۱۰، ج ۷، ص ۱۸۴.

و در این موضوع، ادبیات حقوقی متشکلی شکل گرفته است. از یک سو، در قانون مدنی، اراضی اطراف رودخانه جزء مباحات تلقی می‌شد که از طریق حیازت قابل تملک است. از سوی دیگر، قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴، بستر رودخانه‌ها را ملک عمومی و در اختیار شهرداری‌ها تلقی کرده بود. در سال ۱۳۴۷، قانون آب و ملی شدن آن به این سرگردانی پایان بخشید و بستر رودخانه‌ها را متعلق به دولت عنوان کرد. در نهایت، قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱ در ماده ۲ از ادبیات دیگری بهره جست و بستر آنها را در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران محسوب کرد. به کارگیری الفاظ مختلف از سوی قانون‌گذار در سیر تطور قانونی، مانند «انفال و ثروت‌های عمومی» در اصل ۴۵ قانون اساسی، عبارت «متعلق به دولت» در قانون آب و ملی شدن آن، «در اختیار حکومت جمهوری اسلامی، ملک عمومی و مشترکات» در قانون توزیع عادلانه آب، ماهیت دقیق حقوقی بستر رودخانه‌ها را با ابهام مواجه ساخته و مسائل و شبهات جدی در آثار و احکام آن ایجاد کرده است.

مطابق نخستین رویکرد فقهی، در اصل چهل و پنجم قانون اساسی، رودخانه‌ها و دیگر آب‌های عمومی در زمره انفال و ثروت‌های عمومی یاد شده است که در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه درباره آن‌ها عمل کند. با این حال، شورای نگهبان در مقام ایراد به طرح توزیع عادلانه آب، این رویکرد فقهی را نپذیرفت و در نقد ماده ۱ طرح توزیع عادلانه آب، مصوب جلسات ۱۳۶۱/۳/۱۷ و ۱۳۶۱/۷/۱۳ مجلس شورای اسلامی، ذکر انفال را مغایر شرع تلقی کرد و افزود: «این‌که ماده ۱ آب‌ها را از انفال ذکر نموده، شرعاً صحیح نیست و پیشنهاد می‌شود نوشته شود که از مشترکات است و در اختیار دولت و جمله «و آب‌های عمومی» حذف شود.» به نظر می‌رسد مقصودی که فقهای وقت شورای نگهبان از مفهوم انفال برداشت می‌کردند، حمل مفهوم «از آن امام» به شأن مالکیتی برای دولت بوده است که ایشان کوشیده‌اند از احتمال تعلق آب‌های عمومی و به تبع بستر آن به دولت جلوگیری شود.

مطابق نظر رایج میان فقیهان، اموال امام (اموال دولتی) در مقابل اموال عموم (اموال عمومی) است. این در حالی است که تفسیر دیگری از انفال وجود دارد که مقصود از عبارت «از آن امام» را «اختیار حکومت اسلامی» در تصدی و نظارت بر آن دسته اموال می‌داند. بر این اساس، گروهی از فقیهان، رابطه حاکم اسلامی با همه اموال عمومی را ولایت می‌دانند و هیچ مالکیتی برای حاکم

قائل نیستند و معتقدند انفال نظیر دیگر اموال عمومی تابع ولایت حکومت است.^۱

برخی معتقدند با آن‌که شورای نگهبان، آب‌های مشمول قانون توزیع عادلانه آب را مشترک عمومی اطلاق کرده، همان احکام انفال را برای این آب‌ها پذیرفته است.^۲ این در حالی است که چنان‌که گفتیم، به عقیده برخی از فقیهان، مشترکات عمومی غیر از مباحات و انفال است. از این رو، به نظر می‌رسد شورای نگهبان حسب تفسیر مشهور فقیهان از مفهوم انفال (اموال دولتی یا اموال در مالکیت حکومت اسلامی)، مالکیت حکومت را بر این دسته از انفال نفی کرده و بدون آن‌که بخواهد آن‌ها را جزء مباحات بیاورد، با تیزی با اشاره به مفهومی نظیر «مشترکات عمومی» و «در اختیار حکومت»، رودخانه‌ها و به تبع، بستر آن‌ها را در زمره اموال عمومی آورده است. با این حال، لازم است از قید الفاظ و ابهام‌های ناشی از آن‌ها عبور کنیم.

قانون مدنی نیز به تبعیت از یک نظر فقهی، منابع آبی را در زمره مباحات دسته‌بندی کرده است. بر اساس ماده ۲۷ قانون مدنی، اموالی که ملک اشخاص نیست و عموم افراد می‌توانند آن‌ها را مطابق مقررات مندرج در قانون یا سایر قوانین مخصوصه، تملک یا از آن‌ها استفاده کنند، مباحات نامیده شده است و اراضی موات که معطل افتاده باشد و آبادی و کشت و زرع در آن نباشد، جزء مباحات آمده است.

به عقیده برخی از حقوق دانان، با تصویب قانون ملی شدن آب در ۱۳۴۷/۰۴/۲۷، مواد ۱۴۹ به بعد قانون مدنی، منسوخ و مسئله تملک آب منتفی شده و صدور سند رسمی برای مالکیت آن ممنوع گردیده است.^۳ برخی دیگر از حقوق دانان نیز معتقدند که قانون توزیع عادلانه آب، ناسخ قانون مدنی نیست، ولی استفاده از آن‌ها را با اذن و مجوز وزارت نیرو دانسته است و لذا الجمع مهمما امکان اولی من الطرح.^۴

۱. موسوی خمینی، سید روح‌الله، کتاب البیع (جلد ۲)، قم: مؤسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، ۱۴۲۱، ص ۴۹۶؛ منتظری، حسین علی، مبانی فقهی حکومت اسلامی (جلد ۷)، تهران: کیهان، ۱۳۶۷، ص ۲۹۶.

۲. کریمی، عباس، «مالکیت دولت نسبت به آب‌های عمومی و اراضی وابسته به آن»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، پاییز ۱۳۷۸، شماره ۴۵، ص ۶۲.

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، دانش‌نامه حقوقی (جلد ۳)، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۰، ص ۳۵۶.

۴. کانونیان، ناصر، حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران: میزان، چاپ پنجاه و چهارم، ۱۴۰۰، صص ۱۷۲-۱۷۳.

علاوه بر این، در گذشته، اموال عمومی را در مالکیت دولت می‌دانستند و مؤید آن در نظام حقوقی ایران، تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۴۵ بود که بستر رودخانه‌ها و نهرها را ملک عمومی و تحت مالکیت شهرداری می‌دانست. در دوره مدرن، نظریه مالکیت دولت بر اموال عمومی به دلایل مختلفی از جمله سوء استفاده‌هایی که دولت‌ها از اموال عمومی می‌کردند و نیز تضاد میان مالکیت و کاربری عمومی مطرود گردید و سبب شد اندیشمندان در خصوص نقش نگه‌داری و حفاظت دولت‌ها در خصوص اموال عمومی نظریه‌پردازی کنند.^۱ با ملاحظه سابقه تقنینی موضوع به نظر می‌رسد باید آخرین اراده قانون‌گذار که همانا قانون توزیع عادلانه آب است، ملاک قرار گیرد. بنابراین، تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها در این خصوص نسخ ضمنی شده است.

برخی بر این اعتقادند که بستر آب‌های طبیعی و رودخانه‌ها به دلیل طبیعت خاص و مصرفی که دولت برای آن معین کرده، از اموال عمومی است و پهنای بستر رودخانه‌ها تا حدی جزو اموال عمومی است که مسیر رودخانه‌ها یا نهر را حداکثر طغیان معمولی نشان دهد.^۲ به نظر می‌رسد هر چند بستر رودخانه‌ها نیز همانند مشترکات عمومی در اختیار حکومت است، ولی هیچ شباهتی با مصادیق ذکر شده در مواد ۲۴ تا ۲۶ قانون مدنی ندارد. ضمن آن‌که صرف شروع به استفاده از بستر رودخانه‌ها، چنان‌که خواهیم دید، برای متصرف آن، حق تقدمی ایجاد نخواهد کرد و بهره‌برداری از آن‌ها با درجه شدیدتری از نظارت حکومت همراه است که از اعمال حاکمیتی است.

دسته دیگری از اموال وجود دارند که اموال حکومت و ملت تلقی می‌شوند و دولت از باب اعمال حاکمیت، آن‌ها را در اختیار دارد و می‌تواند استفاده عمومی از این اموال را منع کند، ولی حق انتقال و واگذاری این اموال را نخواهد داشت.^۳ به نظر می‌رسد بر اساس ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱، رودخانه‌ها و بستر آن‌ها در زمره همین اموال است. حسب تبصره ۳ و ۴ ماده ۲ همین قانون، هر گونه دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها ممنوع است و این با ویژگی ممانعت حکومت از استفاده عمومی سازگارتر است.

۱. کرمی، حامد و سید علی‌رضا میربد، «ولایت دولت بر اموال عمومی از منظر حقوق اداری و فقه امامیه»، نشریه حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲۲، صص ۲۰۱-۲۰۳.

۲. کاتوزیان، پیشین، ص ۷۳.

۳. کریمی، عباس و حمیدرضا پرتو، «داوری پذیری اموال مربوط به اموال عمومی و دولتی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، بهار ۱۳۹۱، شماره ۳۶، ص ۱۶۸.

اصل ۴۵ قانون اساسی به دسته‌ای از اموال تحت عنوان انفال یا ثروت‌های عمومی اشاره می‌کند که به نظر می‌رسد وجه تمایز این دسته از اموال با اموال عمومی، در نگاه نخست، طبیعی بودن این دسته از اموال است: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست...» در این اصل، انفال و ثروت‌های ملی، تعریف به مصداق شده است.

طبق یک تعریف ثروت عمومی، معیار ارزش همه دارایی‌هایی است که به اشخاص و جامعه در یک کشور تعلق دارد.^۱

شواهد قانونی مؤید این نظر نیز قانون آب و نحوه ملی شدن آن، مصوب ۱۳۴۷ است که برای نخستین بار در این قانون، آب، ثروت ملی تلقی شد و بستر رودخانه‌های طبیعی را نیز دربرمی‌گیرد. در ادامه سیر قانون‌گذاری، فصل اول قانون توزیع عادلانه آب با نام مالکیت عمومی و ملی آب معنون شده است. اشکال شورای نگهبان نیز در چارچوب اندیشه فقهی فقهای وقت شورا با این توصیف هم‌سو خواهد بود؛ چون ایشان به تبعیت از نظر مشهور فقهی، انفال را ملک امام (اموال دولتی) تلقی می‌کردند. حذف انفال از قانون توزیع عادلانه آب برای آن بود که آب‌ها و بستر آن‌ها متعلق به عموم انگاشته شود و در اختیار حکومت باشد، نه آن‌که جزء اموال متعلق به امام یا دولت تلقی شود. از سویی، این رویکرد از استفاده مطلق مردم از آب‌ها و بستر آن‌ها جلوگیری می‌کند و با ویژگی اموال ملی و اصل ۴۵ قانون اساسی مطابقت دارد. هم‌چنین به اعتقاد برخی از فقیهان، زمین و منابع طبیعی، ملک خاص هیچ کس نیست و سرپرست مسلمانان بر حسب مصلحت عموم بر زمین و منابع آن نظارت دارد و حدود تصرفات و تعیین خراج در این اموال را تعیین می‌کند.^۲

با این حال، قانون‌گذار در سال ۱۳۸۹ با تصویب قانونی در خصوص «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»، ذیل ماده ۹ بر تثبیت مالکیت دولت نسبت به منابع ملی و اراضی موات و دولتی تأکید ورزید.

۱. حق پناهان، حمیدرضا و حامد کرمی و مجتبی همتی، «واکاوی مفهوم ثروت عمومی در اصل ۴۵ قانون اساسی از منظر ثروت عمومی ناملموس»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۱۵: ص ۴۰۷.

۲. طالقانی، سید محمود، اسلام و مالکیت، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۴۴، ص ۱۴۷؛ صدر، پیشین، ص ۷۸.

در خصوص تبصره دو ذیل این ماده، مخالفان در شورای نگهبان، به درستی، مغایرت چنین محتوایی را با اصل قانون اساسی را متذکر شدند.^۱ به نظر ما نیز اختیار دولت نسبت به انفال، جنبه تصدی‌گرایانه دارد.

در نهایت، این‌که بستر رودخانه‌ها را به عنوان اموال ملی شناسایی کنیم، واجد آثاری است که در بررسی واگذاری آن‌ها تأثیری بسزا دارد:

نخست آن‌که اساساً این دسته از اموال، نه از سوی اشخاص خصوصی و نه از سوی اشخاص حقوق عمومی قابل تملک نیست. صدور سند مالکیت برای وزارت جهاد نیز اقدامی پیش‌گیرانه برای نفی تصرفات غیر بر اراضی ملی و در راستای اعمال حاکمیت خواهد بود. به یقین، مالکیتی که دولت به عنوان شخص حقوقی هیئت دولت نسبت به اموال و دارایی خود دارد، با عنوان مالکیتی که در مقام اعمال حاکمیت و برای حفظ و تصدی اراضی ملی دارد، یکسان نیست و می‌توان گفت مالکیت اخیر در مفهوم مجازی به کار رفته است. همچنین می‌توان برای دولت مسئولیت مدنی در قبال خسارت وارده ناشی از اعمال حاکمیتی در نظر گرفت.^۲

دیگر ویژگی این دسته از اموال، انتقال‌ناپذیر بودن این اموال است. دولت نمی‌تواند اموال عمومی و به تبع، ثروت‌های ملی را انتقال دهد؛ زیرا امکان نقل و انتقال این دسته از اموال با تملک‌ناپذیر بودن آن‌ها منافات دارد.

برخی در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی، امکان تغییر مالکیت عمومی اموال به مالکیت خصوصی را با حمایت قانون‌گذار در جهت رشد و توسعه اقتصادی و مصالح عمومی مجاز دانسته‌اند.^۳ اگر

۱. مخالفان تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در جلسه شورای نگهبان چنین استدلال کرده‌اند: «بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی، دولت مکلف است تا انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات را که در اختیار دارد، بر طبق مصالح عامه مدیریت نماید، حال آن‌که در تبصره مزبور، همانند کشورهای سوسیالیستی، مالکیت این زمین‌ها تنها در انحصار دولت بوده و حق واگذاری آن‌ها، حتی در صورت وجود مصلحت عامه، از دولت سلب گردیده است. به همین جهت، تبصره فوق مغایر با اصل ۴۵ قانون اساسی است.» برگرفته از: شرح تفصیلی نظر شورای نگهبان درباره طرح «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۲ مجلس شورای اسلامی» منتشر شده در: <https://www.shora-gc.ir/0000QC>. (تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۰۶/۲۳)

۲. سامانی، احسان و سیدحسن وحدتی شبیری، «تحلیل فقهی حقوقی مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیانبار حاکمیتی در قبال شهروندان»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، شماره ۶، صص ۸۵-۱۰۸.

۳. کنعانی، محمدطاهر، تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۲، صص ۲۵۲-۲۵۳.

قانون‌گذار، هدف اختصاص یافته به آن را تغییر دهد، مانع از انتقال نخواهد بود.^۱ اگر در برخی موارد نظیر پارک‌ها و موزه‌ها، اجازه قانونی برای فروش اموال عمومی به طور محدود داده شده است، به نظر می‌رسد قانون‌گذار به طور مطلق چنین مجوزی در خصوص ثروت‌های ملی صادر نکرده است و این معیار، عاملی برای تمیز اموال عمومی مصنوعی نظیر راه‌ها و موزه‌ها از ثروت‌های ملی نظیر کوه‌ها، دریاها، رودخانه‌ها و بستر آن‌هاست. مؤید این سخن، ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی است که انتقال اراضی ملی را به کلی ممنوع دانسته و همه قوانین مغایر در این خصوص را ملغی شمرده است. این در حالی است که برای مثال، اموال دولتی مطابق اصل ۸۳ قانون اساسی، قابل واگذاری و انتقال به غیر است که البته بر اساس قوانین عادی، رعایت تشریفات خاص مربوط به مزایده و مناقصه در خصوص آن‌ها الزامی است.

سومین ویژگی اموال ملی، ایجاد نشدن حق تقدم برای استفاده‌کننده از آن‌هاست. در خصوص اموال عمومی گفته شد که برای استفاده‌کننده از آن، حق تقدم ایجاد می‌کند و اموال عمومی موضوع مواد ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی نیز دارای چنین خصیصه‌ای است. این در حالی است که در خصوص ثروت‌های ملی، همان‌طور که اشاره کردیم، حکومت می‌تواند مانع استفاده عمومی از این دسته از اموال شود. برای نمونه، قانون‌گذار در تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱ تصریح می‌کند که 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 حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی یا مخزنی ممنوع است، مگر با اجازه وزارت نیرو.

باید دانست در صورت صلاح دید شرکت آب منطقه‌ای صرفاً در قالب عقد اجاره، بهره‌برداری با اولویت برای مجاوران از بستر رودخانه‌ها در ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی مربوط به بستر رودخانه‌ها، مصوب ۱۳۷۹ تجویز شده است. این حق تقدم برای مجاوران در انعقاد عقد اجاره آن هم به صورت صلاح دیدی است و با حق تقدمی که برای استفاده از اموال عمومی به طور مطلق برای عموم ایجاد می‌شود، متفاوت است.

۱. کاتوزیان، پیشین، ص ۹۱.

گفتار دوم: نظام حقوقی حاکم بر بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها

هر چند بستر رودخانه‌ها نیز نظیر دیگر اموال ملی قابل تملک، واگذاری و تصرف نیست. با این حال، نمی‌توان از منافع سرشار خاک‌های حاصل خیز بستر رودخانه‌ها چشم‌پوشی کرد و این ظرفیت عظیم از ثروت‌های خدادادی را معطل گذاشت. البته لازم است ضوابط خاصی برای بهره‌برداری از آن‌ها رعایت شود. به طور کلی، قانون‌گذار در تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بهره‌برداری از اراضی ملی را به صورت اجاره، حق بهره‌برداری و حق انتفاع در قالب طرح‌های مصوب، مجاز شمرده است. از این رو، قانون‌گذار ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها را با اجازه وزارت نیرو ممکن می‌داند. در خصوص رودخانه‌های مرزی نیز نظر به اهمیت فوق‌العاده آن‌ها و رعایت خطوط مرزی، ضوابط سخت‌گیرانه‌تری پیش‌بینی کرده است.

بند اول: واگذاری بستر رودخانه‌های غیر مرزی

مطابق تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، 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 حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی یا مخزنی تنها با اجازه وزارت نیرو ممکن است.

در راستای این ماده، به موجب ماده ۷ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب‌رسانی، آبیاری و زه‌کشی (مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱)، کشت موقت در آن قسمت از بستر رودخانه، نهر و مسیل که برای بهره‌برداری از آب، مزاحمتی ایجاد نکند، با موافقت کتبی و قبلی شرکت آب منطقه‌ای مربوط و به صورت اجاره و رعایت اولویت برای مجاوران تجویز شده است. با این حال، مستأجران را از هر گونه ایجاد اعیانی و غرس نهال و درخت (به جز زراعت سطحی) منع کرده است. ضمانت اجرای تخلف مستأجران نیز استرداد اراضی و جلوگیری از ادامه فعالیت است. به هر حال، اموالی که در شمار اموال ملی هستند و باید در راستای مصالح عمومی اداره شوند، متعلق حق عینی اشخاص حقوق خصوصی هستند و در تصرف عده‌ای خاص قرار می‌گیرند. پس روشن است که مدیریت ناصحیح در انعقاد قراردادها و نبود نظارت مستمر و اصولی در طول دوران بهره‌برداری اشخاص (مستأجران) از اراضی واگذار شده، زمینه تصاحب و دارا شدن ناحق اموال عمومی را فراهم می‌آورد.

در این راستا، نمونه قرارداد اجاره اراضی رودخانه‌ها و مجاری آبی یکی از شرکت‌های آب منطقه‌ای که در سال ۱۳۹۱ تنظیم شده است، به همراه مبانی قانونی آن بررسی می‌شود. بر اساس مواد ۵-۲ قرارداد تنظیم‌شده (قرارداد شماره ۵۲۴۱۱/۹۰۰-۱۳۹۱/۱۰/۱۰، شرکت منطقه‌ای استان اردبیل)، حق استفاده و بهره‌برداری از منافع شش دانگ یک قطعه زمین واقع در حاشیه رودخانه به مساحت ۱۱/۸۸ هکتار، موضوع اجاره است و نوع اراضی تحت اجاره نیز بستر غیر فعال رودخانه (بستر باقی‌مانده بعد از دیواره‌سازی - بستر متروکه) است. مدت اجاره، یک سال است و برابر ماده ۱۹ قرارداد، به صورت سالانه و تا هشت سال قابل تمدید خواهد بود. در ماده ۵ سند مورد بحث، در مورد نوع کاربری آمده است: «نوع کاربری بر اساس شرایط فنی تأییدشده توسط موجر و مندرج در پیوست شماره دو قرارداد، صرفاً جهت موارد مشمول ماده ۱۰ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم مجاری آبی، مصوب ۱۳۷۹ از نوع بستر غیر فعال می‌باشد».

بند ۲ ذیل ماده ۷ (از شروط اختصاصی قرارداد) بر حق استفاده مستأجر از منافع اراضی مورد اجاره، منحصرأ بر اساس نوع کاربری اعلام‌شده در ماده پنجم قرارداد تأکید دارد و مستأجر را از هر گونه احداث تأسیسات، ابنیه و ایجاد اعیانی و غرس اشجار و برداشت مصالح شن و ماسه و مخلوط در اراضی موضوع این قرارداد که منجر به تغییر نوع کاربری یا امکان نداشتن استفاده اولیه شود، منع کرده است.

با دقت در این قرارداد، ایرادهای حقوقی ظریفی در ذهن تداعی می‌شود. اول این‌که بر اساس مقررات قانون مدنی، مستأجر باید عین مستأجره را برای همان مصرفی به کار ببرد که در اجاره مقرر شده است و در صورت معین نشدن، در منافع مورد نظر که از اوضاع و احوال استنباط می‌شود. در قرارداد یادشده، حق استفاده مستأجر از منافع اراضی مورد اجاره، مطلق و بر اساس نوع کاربری اعلام‌شده در ماده پنج با رعایت شروط اختصاصی قرارداد است و موارد مصرف آن مشخص نشده است. چنین رفتار و برخورد ویژه دستگاه دولتی به عنوان متولی امر، زمینه سوء استفاده مستأجر را فراهم می‌آورد که می‌کوشد با طفره رفتن از تعهدات قانونی، به هدف نامشروع خود دست یابد.

ایراد دوم این است که مستأجر این مثال با دریافت «پروانه موافقت اصولی مزرعه پرورش ماهیان گرم آبی» از مدیریت امور شیلات و آبزیان، در عمق یک و نیم متری بستر رودخانه، استخر ساخته و با

عملیات تسطیح و خاک برداری، نوع کاربری موجود را بر خلاف ظاهر قرارداد تغییر داده است. (مدیریت امور شیلات و آبزیان استان اردبیل، پروانه موافقت اصولی به شماره ۳۱۹۹/۳۱.۲۴/۰۴/۱۳۹۱).

با توجه به این که اجاره محل به منظور اجرای طرح پرورش ماهی بوده و مؤجر در ادامه، با تأمین آب از رودخانه به شرط استفاده نکردن از آب برای دیگر مصارف به جز پرورش ماهی موافقت کرده است و اجرای طرح بدون عملیات تسطیح و خاک برداری، ایجاد استخر و احداث انباری و نگهداری طبق نقشه‌ای که مستأجر ارائه کرده است و با تغییر نوع کاربری بستر رودخانه‌ها ملازمت دارد، امکان پذیر نیست. پس عملیات انجام گرفته، تخلف از قرارداد و تعهدات محسوب نخواهد شد.

در نمونه قرارداد مورد بحث، مؤجر با تأکید بر حفظ کاربری زمین و ممنوع کردن مستأجر از هر گونه عملیاتی که منجر به تغییر نوع کاربری یا امکان ناپذیر بودن استفاده اولیه می‌شود، عالمأ و عامداً عین مستأجره را برای اجرای طرح پرورش ماهی، تسلیم مستأجر کرده است؛ طرحی که اجرای آن با تغییر کاربری محل ملازمت دارد و سبب تصرف دائمی و دارا شدن ناحق اموال عمومی می‌شود، معقول و منطقی نیست. مستأجر با هزینه‌کرد مبالغ هنگفت و با ایجاد انواع استخر و اعیانی، با انقضای مدت اجاره که حداقل، یک سال و در صورت تمدید، حداکثر، هشت سال است، قبل از استیفای منفعت، عین مستأجره را تحویل دهد.

امکان بهره‌برداری از اموال ملی از جمله بستر رودخانه‌ها توسط خود حکومت و در راستای اعمال حاکمیت نیز ممکن است و لزومی به واگذاری آن به اشخاص خصوصی وجود ندارد. اصل ۴۴ قانون اساسی نیز فعالیت اقتصادی در بخش دولتی را شامل اموالی دانسته که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است و حکومت باید اقدامات لازم برای حفظ و نگهداری اموال ملی را تحقق بخشد. در ماده ۴ قانون حفظ و تثبیت کناره‌های رودخانه‌های مرزی، وزارت کشاورزی، ایجاد پوشش نباتی، غرس اشجار برای تحکیم و تثبیت کناره‌ها و اجرای طرح‌های حفاظت خاک و آبخیزداری در حوزه آبخیز رودخانه‌های مرزی را به عهده دارد.

در حالی که پیش‌تر به اهمیت و حساسیت اموال ملی پرداخته‌ایم و به فرض در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی، در حوزه کشاورزی و به عنوان مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی لازم باشد که دولت از اعمال تصدّی‌گرایانه خود بکاهد و آن را به بخش خصوصی واگذار کند، به نظر می‌رسد که

استفاده از قالب قراردادی اجاره که نسبت به این دسته از اموال به نوعی، حق عینی برای مستأجر ایجاد می‌کند، قابل توجیه نیست؛ چون:

یک. عقد اجاره، عقدی تملیکی است. خود دولت نیز نسبت به عین بستر رودخانه، مالکیتی به معنای دقیق حقوقی ندارد که بتواند منفعت آن را در قالب عقد اجاره تملیک کند. به عبارت دیگر، معطی شیء، خود، باید واجد شیء باشد. این در حالی است که خود دولت نه بر عین و نه بر منفعت مورد اجاره مالکیتی ندارد. پس نمی‌تواند بستر رودخانه را عیناً یا منفعتاً به دیگری واگذار کند و اگر خدشه شود که بهره‌برداری از اراضی ملی برای مصالح عامه ضروری است، لازم به اشاره است که امکان بهره‌برداری از بستر رودخانه در قالب قرارداد بهره‌برداری و دادن حق انتفاع نیز ممکن است و دیگر لازم نیست هیچ علقه دیگری برای متصرف ایجاد شود.

دو. عقد اجاره، حق عینی بر مستأجر ایجاد می‌کند که به موجب آن، مستأجر می‌تواند متعلق حق خود را به دیگری واگذار کند. در حالی که مسئله نظارت بر اموال ملی از چنان حساسیتی برخوردار است که نمی‌توان به سهولت، انتقال آن به هر شخصی را به صرف اراده مستأجر تجویز کرد. به عبارتی، شخصیت متصرف برای بهره‌برداری از اراضی ملی اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد.

سه. قانون‌گذار در تبصره ۳ ماده ۲ قانون یادشده صرفاً اذن وزارت نیرو را برای ایجاد اباحه در دخل و تصرف لازم دانسته است که اساساً با ایجاد هر گونه حقی بر بستر رودخانه‌ها اعم از تملیک منفعت در قالب اجاره منافات دارد. اذن در تصرف صرفاً اباحه ایجاد می‌کند و نمی‌تواند دلالتی بر تملیک داشته باشد.

چهار. در فقه، جایی که از تصرف اموال ملی نظیر رودخانه‌ها و دریاها بحث می‌شود، به عقد اجاره هیچ اشاره‌ای نشده است، بلکه صرفاً حکومت می‌تواند بابت اجازه در تصرفی که به ثالث داده است، از ایشان خراج بگیرد و آن را صرف مصلحت عموم کند.

پنج. اصل اولیه در اموال ملی، انتقال ناپذیری اموال ملی است و در انتقال ناپذیری، میان عین و منفعت، تفاوتی وجود ندارد.

در نتیجه، آیین‌نامه را می‌توان خلاف مبانی فقهی، قانون اساسی و قانون عادی دانست و حتی قراردادهای اجاره بستر رودخانه‌ها را ابطال کرد.

بند دوم: بهره‌برداری از بستر رودخانه‌های مرزی

قانون‌گذار به طور خاص به کناره و بستر رودخانه‌های مرزی توجه کرده و بر حفظ و تثبیت آن به موجب قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی، مصوب ۱۳۶۲/۰۵/۱۸ مجلس شورای اسلامی تأکید کرده است. این قانون، ناظر بر رودخانه‌های مرزی است و اجرای آن با رعایت مفاد معاهدات و موافقت‌نامه‌ها و پروتکل‌های مرزی بین ایران و دولت‌ها انجام می‌گیرد.

این قانون بر خلاف قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و آیین‌نامه‌های مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب‌رسانی، آبیاری و زه‌کشی (مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ هیئت وزیران) که به طور عام، ناظر به رودخانه‌های مرزی و غیر مرزی است، صرفاً اجرای طرح‌های ضروری نظیر عبور لوله‌های نفت و گاز را پس از تأیید کمیته مربوط، در بستر رودخانه‌های مرزی ممکن دانسته است؛ بدون آن‌که امکان انتقال منفعت بستر رودخانه‌های مرزی را تجویز کند. به عبارت دیگر، قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی به عنوان خاص مؤخر، قانون توزیع عادلانه آب به عنوان قانون عام، قانون مقدم را نسخ جزئی کرده و رودخانه‌های مرزی را از نظر امکان انتقال منفعت بستر رودخانه‌ها، از شمول آن خارج ساخته است.

گفتار سوم: جرایم ناشی از واگذاری بستر رودخانه‌ها

واگذاری بستر رودخانه به گونه‌ای که در قوانین پیش‌بینی شده است، زمینه سوء استفاده‌های فراوان مأموران دولتی و مستأجران را در بستر رودخانه فراهم می‌آورد که برخی از مصادیق این رفتارها جرم‌انگاری شده است. زمین‌خواری در مفهوم عرفی و هم‌چنین تخریب محیط زیست از جرایم مهمی است که این سرمایه ملی را دچار تهدید جدی کرده است.

«زمین‌خواری»، اصطلاحی است عرفی که در قوانین کیفری ایران تحت برخی از مصادیق رفتارهای مجرمانه هم‌چون تصرف عدوانی اراضی، تغییر کاربری و تفکیک غیر مجاز اراضی زراعی و کشاورزی جرم‌انگاری شده است. در این بین، واگذاری اراضی ملی به دو صورت ممکن است به زمین‌خواری بیانجامد:

اول آن‌که واگذاری‌های صورت‌گرفته خلاف قوانین و موازین پیش‌بینی شده باشد؛ یعنی شرایط

لازم در خصوص طرح پیشنهادی و موافقت کمیسیون‌های مربوط یا اهداف قانون رعایت نشده است و در قوانین کیفری نیز هیچ ضمانت اجرای مؤثری در این خصوص وجود ندارد.

دیگر آن‌که حتی اگر واگذاری‌ها در چارچوب قانونی صحیح و مطابق موازین صورت گرفته است، بر شیوه تصرفات متصرفین، نظارت کافی صورت نمی‌گیرد. انتقادهای فراوانی که از مراجع مختلف به این نوع واگذاری‌ها صورت گرفت و آثار زیان‌باری که واگذاری‌های یادشده از نظر سهولت زمین‌خواری به بار آورد، قانون‌گذار را بر آن داشت تا با وضع تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۹۸/۴/۲۳، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی و دولتی و حتی موات را ممنوع و بهره‌برداری را صرفاً از طریق اجاره یا حق انتفاع تجویز کند.

از سوی دیگر، برداشت شن و ماسه باعث تغییر خصوصیات فیزیکی گستره تحت بهره‌برداری و تخریب گیاهان، جانوران و خاک‌های نزدیک به محل بهره‌برداری می‌شود و در سیستم هیدرولوژی رودخانه اختلال به وجود می‌آورد.^۱

بند اول: تغییر کاربری

در چند دهه اخیر، افزایش ارزش اقتصادی اراضی سبب شده است تقاضا برای احداث اعیانی در حواشی رودخانه‌ها و مجاری آب افزایش یابد. طمع‌ورزی به بستر رودخانه‌ها برای انجام فعالیت‌های اقتصادی به دلیل برخورداری از آب رودخانه یا داشتن انگیزه گردشگری، زمینه تصرف بستر و حریم رودخانه‌ها را ایجاد کرده است که با تغییر کاربری این خاک حاصل‌خیز و کاهش عرض بستر رودخانه‌ها همراه است. این وضعیت سبب برهم خوردن اکوسیستم منطقه و در نتیجه، وقوع سیل و خسارت فراوان اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی می‌شود.

تغییر کاربری به معنای تغییر شیوه استفاده و بهره‌برداری از زمین است و هر اقدامی که مانع بهره‌برداری و استمرار کشاورزی در اراضی زراعی و باغ‌ها گردد، تغییر کاربری محسوب می‌شود.^۲ به موجب ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴، تغییر کاربری اراضی زراعی

۱. عبداللهی، محسن و همکاران، حقوق کیفری محیط زیست: ملاحظات و راهکارها (جلد ۱)، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۲۲۴.

۲. سه‌رایی درخشان، مهدی و همکاران، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در نظام حقوقی ایران، تهران: مجد، ۱۳۹۸، ص ۱۵.

و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری، ممنوع است. این ممنوعیت نیز در راستای حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌وری از آنهاست.

با دقت در مواد قانون حفظ کاربری و مستنبط از عنوان این قانون مشخص می‌شود که موضوع جرم تغییر کاربری، «اراضی زراعی و باغ‌ها» است. ماده ۱ قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها و بند «ت» ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی، موضوع جرم تغییر کاربری در «اراضی زراعی و باغ‌ها» را شامل این موردها می‌داند: اراضی تحت کشت، آیش و باغات شامل آبی، دیم اعم از دایر و بایر که سابقه بهره‌برداری داشته باشد و اراضی تحت فعالیت‌های موضوع تبصره ۴ الحاقی که در حکم اراضی زراعی و باغ‌ها محسوب می‌شود.

به استناد شق ۶ بند الف ماده ۶ آیین‌نامه قانون حفظ کاربری، یکی از معیارهای تشخیص زراعی بودن اراضی، کیفیت خاک است.^۱ بستر رودخانه‌ها نیز به دلیل قابلیت خاک و مستعد بودن برای کشاورزی جزء اراضی زراعی محسوب می‌شود که می‌تواند موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی باشد. با آن‌که معمولاً واگذاری‌های اولیه از سوی دستگاه‌های صلاحیت‌دار به صورت صحیح و منطبق با قانون انجام می‌گیرد، در ادامه، اشخاص پس از مسلط شدن بر این اراضی، از این واگذاری‌ها سوء استفاده می‌کنند. آنان از طرح اولیه که معمولاً طرح‌های کشاورزی و تولیدی است، به راحتی عدول می‌کنند و با تغییر کاربری زمین به مسکونی و تجاری یا با قطعه‌بندی اراضی، آن‌ها را به افراد می‌فروشند.

بنا به تصریح ماده ۳ قانون حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها و بند «ذ» ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی، مرتکب این جرم باید «مالک» یا «متصرف قانونی» اعم از شخص حقیقی یا حقوقی باشد. در این راستا، هیئت دولت با تجویز واگذاری منافع بستر رودخانه در قالب عقد اجاره، مجال وقوع چنین بزه‌ی را به روی مستأجران گشوده است. هر چند به ظاهر، قرارداد اجاره با کاربری کشت موقت در اختیار متصرفان قرار می‌گیرد، ولی در عمل، نبود نظارت کافی بر شیوه دخل و تصرف مستأجران سبب می‌شود اشخاص خصوصی در راستای کسب سود حداکثری به استفاده‌های دیگری از اراضی یادشده روی بیاورند.

۱. محمدی، امید، محشای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تهران: جنگل، ۱۴۰۰، ص ۱۸.

بند دوم: تصرف اراضی ملی

یکی از روش‌های متداول زمین‌خواری، تجاوز مستقیم و تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی است که در ماده ۶۹۰ مجازات اسلامی (تعزیرات، مصوب ۱۳۷۵)، اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف مراتع و منابع طبیعی، جرم‌انگاری شده است.

تصرف اراضی ملی معمولاً به سه طریق صورت می‌گیرد:

یک. اشخاص به صورت غیر قانونی و عدوانی، اراضی متعلق به عموم را تصرف یا با طرح دعاوی متعدد، ادعای تصرف و مالکیت بر آن‌ها می‌کنند.

دو. اشخاص حدود تصرفات قانونی خود را در اراضی مجاور اراضی ملی گسترش می‌دهند و به تدریج، زمینه تجاوز به اراضی ملی را فراهم می‌کنند، تا حدی که مدعی مالکیت آن اراضی می‌شوند. سه. مأموران ذی‌ربط در انجام خلع ید یا رفع تصرفی مورد حکم دادگاه کوتاهی و اهمال می‌ورزند یا با تبانی با اشخاصی که طبق حکم دادگاه، محکوم به خلع ید بوده‌اند، با تنظیم صورت جلسه خلاف واقع، حکم را اجرا شده نشان می‌دهند و زمینه تصرف اشخاص یادشده را فراهم می‌آورند.^۱

اگر نهادهای متولی، حدود بستر رودخانه‌ها را به دقت تعیین نکنند، این اشخاص با توسل به اقداماتی نظیر مصادیق صدر ماده ۶۹۰ و با تغییر کاربری، دعاوی اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی را اقامه می‌کنند. آن‌گاه منابع طبیعی و ثروت‌های ملی به دلیل نبود امکانات کافی در کارشناسی دقیق این اراضی و پی‌گیری نکردن نهادهای متولی تضييع می‌شود. بدیهی است مستأجران بستر رودخانه‌ها با گسترش حدود تصرف خود، با سهولت بیش‌تری به این بزه دست می‌زنند.

بر اساس ماده ۹ لایحه قانونی رفع تجاوز از تأسیسات آب و برق کشور، مصوب ۱۳۵۹/۴/۳، اگر در حریم کانال‌ها و انهار آب‌یاری، احداث ساختمان یا درخت‌کاری و هر تصرف خلاف مقررات شده یا بشود، وزارت نیرو با اعطای مهلت مناسب، با حضور نماینده دادستان، مستحدمات غیر مجاز را قلع و قمع و رفع تجاوز خواهد کرد. نیروی انتظامی مکلف است به تقاضای وزارت نیرو برای اعزام مأموران

۱. میرمحمد صادقی، حسین و اسلام رجب‌علی، «تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۶، سال هشتاد و یکم، شماره ۹۷، صص ۵۶ و ۵۷.

کافی و انجام این کار اقدام کند. بر این اساس، آزادسازی حریم و بستر رودخانه‌ها با حذف مراحل دادرسی و صرفاً با حضور نماینده دادستان به عنوان مدعی العموم انجام می‌گیرد. رویه جاری در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران نیز همین طور است و وزارت نیرو رأساً با حضور نماینده دادستان رفع تجاوز می‌کند. بدیهی است این امر، مانع از رسیدگی به جرایم مرتبط با تخریب و تصرف عدوانی نیست.^۱

بند سوم: اقدام علیه بهداشت عمومی

تخریب بستر رودخانه‌ها باعث تغییر خصوصیات فیزیکی گستره تحت بهره‌برداری و تخریب گیاهان، جانوران و خاک‌های نزدیک به محل بهره‌برداری می‌شود و در سیستم هیدرولوژی رودخانه، اختلال به وجود می‌آورد. بر این اساس، هر گونه فعالیت اقتصادی در بستر رودخانه‌ها که موجب تخریب و تغییر کاربری آن می‌شود، چون با تخریب جبران‌ناپذیر محیط زیست ملازمت دارد، ممنوع است. بدیهی است سازمان حفاظت محیط زیست در راستای انجام وظایف حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیش‌گیری از هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، باید از ادامه کار و فعالیت منابع و عواملی جلوگیری کند که موجب تخریب محیط زیست می‌شوند.

بی‌تردید، اهمیت و جایگاه حقوق محیط زیست به بهترین شکل در اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متبلور شده و پیام‌آور این اصل مهم است که مسائل زیست‌محیطی، موضوعی کاملاً فرابخشی است. پس همه بخش‌های جامعه به ویژه سازمان‌ها و دستگاه‌ها باید به فراخور توان و کارایی تشکیلات خود در حفظ محیط زیست به عنوان یک وظیفه عمومی از هر فعالیتی جلوگیری کنند که با آلودگی یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا می‌کند.

۱. به گزارش خبرگزاری میزان (۲۰ فروردین ۱۳۹۴، کد خبر: ۴۰۲۷۳) به نقل از پایگاه اطلاع رسانی دادگستری اردبیل، رحیم گل‌زاده، دادستان عمومی و انقلاب پارس‌آباد با اعلام خبر آزادسازی و رفع تصرف ۱۵۳ هکتار از حریم رودخانه ارس، کانال‌ها و تأسیسات تبعی شبکه مغان گفت: «این اقدام در راستای اجرایی نمودن سیاست‌های کلان قوه قضاییه و در جهت حفاظت و حمایت از انفال و منابع ملی و با اختیار حاصله از ماده ۹ لایحه قانونی رفع تصرف از تأسیسات آب و برق کشور، مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، با حذف مراحل دادرسی و بدون تشکیل هر گونه پرونده کیفری و حقوقی و صرفاً با حضور نماینده دادستان صورت گرفته است.»

قوانین عادی هم رعایت ضوابط و معیارهای سازمان محیط زیست را در انجام فعالیت‌های اقتصادی تکلیف کرده است. بر اساس ماده ۷ (اصلاحی ۱۳۷۱/۰۸/۲۴) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۲۸، هر گاه اجرای هر یک از طرح‌های عمرانی یا بهره‌برداری از آن‌ها به تشخیص سازمان با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط زیست مغایرت داشته باشد، سازمان، مورد را به وزارت خانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد کرد تا با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط، مشکل آن طرح را برطرف کنند.

قانون هوای پاک، مصوب ۱۳۹۶/۰۴/۲۵ هم به همان ترتیب، ضمن الزام تمامی اشخاص، دستگاه‌ها و مؤسسات اعم از دولتی و غیر دولتی به رعایت مقررات این قانون و همکاری و اجرای الزامات اعلامی سازمان حفاظت محیط زیست، مسئولان و مدیران مستنکف از این حکم را مشمول ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم: تعزیرات) دانسته است. هم‌چنین هر گونه احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی را مستلزم رعایت مقررات ابلاغی از سوی سازمان شمرده و متخلفان از مصوبات و تصمیمات سازمان و کمیسیون مربوط را ضمن پرداخت جریمه به جبران خسارت‌های وارد شده مکلف کرده است. ضمانت اجرای جبران نکردن خسارت‌های وارد شده یا سرپیچی از تصمیمات سازمان یا کمیسیون را نیز طرح مجدد در کمیسیون و با تصویب کمیسیون، توقف فعالیت و معرفی متخلف به مرجع قضایی و محکومیت به جزای نقدی درجه چهار موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ قرار داده است.

قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، مصوب ۱۳۷۵ با وجود اهمیت و گستردگی جرایم زیست محیطی، فصلی جداگانه برای آن اختصاص نداده و مصادیق مختلف آن را به طور مشخص جرم‌انگاری نکرده است. با این حال، به موجب ماده ۶۸۸، هر اقدامی را که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود، جرم دانسته و برای مرتکبان آن - اگر طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند - تا یک سال حبس مجازات تعیین کرده است. ادامه کار یا فعالیت کارخانه‌ها و کارگاه‌های آلاینده محیط زیست نیز پس از ابلاغ دستور سازمان حفاظت محیط زیست، تخلف از مقررات و ضوابط یاد شده در آیین‌نامه‌های موضوع ماده ۱۰ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، ارائه گزارش خلاف واقع یا گزارش نکردن مأمور سازمان با اطلاع از وقوع جرایم و نیز مشارکت و معاونت آن‌ها در ارتکاب جرم، رعایت نشدن مقررات از جانب صاحبان و مسئولان کارخانه‌ها و کارگاه‌های

تولیدکننده و ممانعت از انجام بازرسی مأموران آن سازمان یا در اختیار ندادن اسناد و مدارک و اطلاعات یا ارائه اسناد و مدارک و اطلاعات خلاف واقع، نمونه جرایمی است که در بستر فعالیت اقتصادی در حوزه محیط زیست اتفاق می‌افتد. مواد ۱۲ و ۱۳ از قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۲۸، ماده ۱۶ (تبصره ذیل آن) و قانون هوای پاک، حسب مورد، مجازات‌های حبس و جزای نقدی یا هر دوی آن‌ها را برای مرتکبان جرایم یادشده پیش‌بینی کرده است.

نتیجه‌گیری

با بررسی ادبیات قانونی موجود در خصوص بستر رودخانه، آشفتگی مبنایی در شناسایی ماهیت حقوقی بستر رودخانه‌ها به چشم می‌خورد که در رویکردهای فقهی متفاوت فقیهان در مورد ماهیت رودخانه‌ها ریشه دارد. برخی آن را جزء انفال و متعلق به حکومت؛ بعضی، جزء انفال و تحت تصدی حکومت؛ گروهی، جزء اموال بدون مالک و در زمره مباحات اصلیه و عده‌ای نیز در جرگه مشترکات عمومی پنداشته‌اند.

قانون‌گذار نیز در قانون اساسی و قوانین عادی از الفاظ و عبارات مختلفی در نحوه انتساب این اموال به دولت استفاده کرده است. از سوی دیگر، شاهد موضع‌گیری‌های متفاوت و متعارض شورای نگهبان در ادوار مختلف قانون‌گذاری هستیم. در حالی که قانون اساسی به صراحت، رودخانه‌ها را جزء انفال و ثروت‌های ملی دانسته، فقهای شورای نگهبان (دوره نخست شورای نگهبان) در خصوص طرح قانون توزیع عادلانه آب، انفال بودن رودخانه‌ها و به تبع، بستر آن‌ها را نفی کرده‌اند. با این حال، در جایی دیگر با طرح قانونی افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی مشتمل بر مالکیت دولت بر اراضی ملی مخالفت نکرده‌اند.

برای انسجام بخشی به وضع حقوقی موجود و اصطیاد نظر واقعی قانون‌گذار، جایگاه بستر رودخانه‌ها را در نظام حقوق اموال بررسی کردیم و آن را با اموالی نظیر مباحات، اموال دولتی، اموال عمومی و اموال ملی سنجدیم. نتیجه آن شد که بستر رودخانه‌ها با آثار و خصایص اموال ملی که ماهیت آن‌ها طبیعی است و قابل تملک و واگذاری نیست، سازگاری بیش‌تری دارد و قانون اساسی نیز که در رأس هنجارهای قانونی نظام حقوقی قرار دارد، بر این تلقی صحه می‌گذارد.

امکان‌ناپذیری واگذاری اموال ملی، یکی از اصول مهم ناظر بر این اموال در حقوق عمومی

است که در قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی نیز به آن اشاره شده است. در قانون توزیع عادلانه آب، صرفاً ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها با اجازه وزارت نیرو مجاز است. البته پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار در خصوص بستر رودخانه‌ها به عنوان اموال ملی، مسئولیت مصلحت‌اندیشی در خصوص ایجاد اعیانی و حفاری را خودش به عهده بگیرد و آن را به اجازه وزارت نیرو موکول نگرداند.

در راستای این قانون، هیئت وزیران نیز با تصویب آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب‌رسانی، آبیاری و زه‌کشی (مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱)، انتقال منفعت بستر رودخانه به صورت کشت موقت را مجاز دانسته است، بدون این‌که مستأجر حق ایجاد اعیانی و غرس نهال و درخت (به جز زراعت سطحی) داشته باشد. این در حالی است که اصل انتقال ناپذیری اموال ملی منحصر به اعیان این اموال نیست و شامل واگذاری منافع نیز می‌شود. شایسته بود هیئت دولت از حدود قانون و اصول کلی حقوقی فراتر نمی‌رفت و بدون تجویز عقد اجاره و صرفاً با برقراری اذن در انتفاع یا حداقل در قالب حق انتفاع به بهره‌برداری از بستر رودخانه‌ها مشروعیت می‌بخشید.

توالی فاسدی که بر این نوع واگذاری‌ها مترتب است، لزوم محدود کردن حق دخل و تصرف بخش خصوصی را در این اموال روشن‌تر می‌سازد. از جمله جرایم بالقوه‌ای که با برقراری حق عینی بر منفعت بستر رودخانه به نفع اشخاص خصوصی تسهیل و فعال گشته است و افراد را به سمت و سوی تغییر کاربری این اراضی مهم و تصرف اراضی ملی سوق می‌دهد، تجویز کشت موقت و انتقال منفعت بستر رودخانه بر آن اساس است. این کار، زمینه سوء استفاده و تصرف غیر قانونی افراد فرصت‌طلب را به وجود می‌آورد، به طوری که امروزه واگذاری اراضی واقع در بستر رودخانه‌ها به منظور پرورش ماهی در قالب کشت موقت انجام می‌گیرد.

به لحاظ قانونی نیز هر چند قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، اجاره، واگذاری حق بهره‌برداری و حق انتفاع اراضی ملی از سوی دولت را مجاز تلقی کرده است، ولی با مبانی پیش‌گفته در خصوص رابطه حقوقی حکومت با اموال ملی مابینت دارد. نظر به مصالحی از قبیل جلوگیری از تخریب بستر رودخانه‌ها و هم‌چنین پیش‌گیری از جرایم مربوط به حوزه اموال ملی لازم است

تا هر چه سریع‌تر از این واگذاری‌ها جلوگیری کرد و همانند رودخانه‌های مرزی، دولت، متصدی بهره‌برداری از این اراضی باشد.

در این راستا، گسترش نظارت قضایی بر فرآیند مدیریت بستر رودخانه از طریق مراجع شبه‌قضایی که به صورت تخصصی و با فوریت، موضوع را بررسی کنند، می‌تواند نقش مؤثری در صیانت از حقوق عامه داشته باشد. ترکیب این مراجع باید به گونه‌ای باشد که به صورت مستقل از اداره، با رعایت اصول بی‌طرفی، دادرسی اداری در اداره را به صورت مقتضی تأمین کند و در نهایت، آرای این مراجع تحت نظارت عالی دیوان عدالت اداری قرار گیرد.

نکته دیگر، وضع نظام مسئولیت مدنی مدیران و کارگزاران در کنار نظام کیفری است، به گونه‌ای که هر نوع آسیب‌زنی به عرصه اموال ملی ناشی از تصمیم‌های اشتباه مدیران قابل جبران پیش‌بینی شود. تحقق این موضوع مستلزم آن است که امکان نظارت شهروندان بر فرآیند حکمرانی منابع ملی محقق گردد و ذی‌نفعی عمومی در شکایت از تصمیم‌ها و اقدامات مربوط به منابع عمومی و ملی در نظام قضایی شناسایی شود تا سازمان‌های مردم‌نهاد و عموم افراد بتوانند اقدامات زیان‌بار برای منابع آبی در پروژه‌های عمرانی و واگذاری‌ها را از مرجع صالح مطالبه کنند.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. بغدادی، محمد بن محمد (شیخ مفید)، **المقنعه**، قم: کنگره جهانی هزاره شیخ مفید، چاپ اول، ۱۴۱۳.
۲. جبعی العاملی، زین الدین بن علی (شهید ثانی)، **الروضه البهیة فی شرح اللمعه الدمشقیة** (المحشی: کلانتر)، قم: کتاب‌فروشی داوری، چاپ اول، ۱۴۱۰.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **دانش‌نامه حقوقی (جلد ۳)**، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۰.
۴. حرّ عاملی، محمد بن حسن، **وسائل الشیعه**، قم: مؤسسه آل‌البیت (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۹.
۵. حلبی، ابوالصلاح، **الکافی فی الفقه**، اصفهان: کتاب‌خانه عمومی امام امیرالمؤمنین (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۳.
۶. حلی، ابن‌ادریس، **السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی (جلد ۱)**، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ دوم، ۱۴۱۰.
۷. دفتر حقوقی وزارت نیرو، **مجموعه قوانین و مقررات آب، برق و آب و فاضلاب**، تهران: شرکت برق منطقه‌ای تهران، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۸. سلار دیلمی، حمزه بن عبدالعزیز، **المراسم العلویة و الاحکام النبویة فی الفقه الامامی**، قم: منشورات الحرمین، چاپ اول، ۱۴۰۴.
۹. سهرابی درخشان، مهدی و همکاران، **تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در نظام حقوقی ایران**، تهران: مجد، ۱۳۹۸.
۱۰. صدر، سید محمدباقر، **اقتصاد ما (بررسی‌هایی درباره مکتب اقتصادی اسلام)** (جلد ۲)، تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۵۷.
۱۱. طالقانی، سید محمود، **اسلام و مالکیت**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۴۴.
۱۲. طرابلسی، ابن‌براج، **المهذب (جلد ۱)**، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ اول، ۱۴۰۶.
۱۳. عبداللهی، محسن و همکاران، **حقوق کیفری محیط زیست: ملاحظات و راهکارها (جلد ۱)**، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۱۴. کاتوزیان، ناصر، **حقوق مدنی، اموال و مالکیت**، تهران: میزان، چاپ پنجاه و چهارم، ۱۴۰۰.

۱۵. کرمی، حامد، **حقوق اداری اموال**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷.
۱۶. کنعانی، محمدطاهر، **تملك اموال عمومی و مباحات**، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۲.
۱۷. گسن، ریموند، **جرم‌شناسی بزه‌کاری اقتصادی**، ترجمه: شهرام ابراهیمی، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۱۸. محمدی، امید، **محشای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها**، تهران: جنگل، ۱۴۰۰.
۱۹. منتظری، حسین علی، **مبانی فقهی حکومت اسلامی (جلد ۷)**، تهران: کیهان، ۱۳۶۷.
۲۰. موسوی خمینی، سید روح‌الله، **تحریر الوسیله**، قم: مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چاپ اول، بی تا.
۲۱. موسوی خمینی، سید روح‌الله، **کتاب البیع (جلد ۲)**، قم: مؤسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، ۱۴۲۱.
۲۲. مهرپور، حسین، **مجموعه نظرات شورای نگهبان**، تهران: دادگستر، ۱۳۷۹.
۲۳. مؤسسه دایره‌المعارف فقه اسلامی، **فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت (ع) (جلد ۱)**، قم: مؤسسه دایره‌المعارف فقه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۲۴. نجفی الجواهری، محمدحسن، **جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام**، بیروت: دار احیاء التراث العربی، چاپ هفتم، ۱۳۶۲.

۲. مقاله

۱. حق پناهان، حمیدرضا و حامد کرمی و مجتبی همتی، «**واکاوی مفهوم ثروت عمومی در اصل ۴۵ قانون اساسی از منظر ثروت عمومی ناملموس**»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، تابستان ۱۴۰۲، شماره ۱۵: صص ۳۹۹-۴۲۳.
۲. سامانی، احسان و سیدحسن وحدتی شبیری، «**تحلیل فقهی حقوقی مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال زیانبار حاکمیتی در قبال شهروندان**»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، شماره ۶، صص ۸۵-۱۰۸.
۳. عصمت ساعت‌لو، سید مهدی، سید جعفر عصمت ساعت‌لو و زیبا جوان، «**بررسی اثرات زیست‌محیطی برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه بر اکولوژی رودخانه (مثال موردی: رودخانه نازلو چای ارومیه)**»، سومین کنفرانس مدیریت منابع آب، ۱۳۸۷، پایگاه اینترنتی:

www.civilica.com/paper-WRM03-WRM03-041.html.

۴. کرمی، حامد و سید علی‌رضا میرید، «ولایت دولت بر اموال عمومی از منظر حقوق اداری و فقه امامیه»، نشریه حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲۲، صص ۱۹۹-۲۱۹.
۵. کرمی، حامد، «راهکارهای حقوقی حمایت از اموال عمومی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۵، شماره ۱۶، صص ۱-۲۲.
۶. کریمی، عباس و حمیدرضا پرتو، «داوری پذیری اموال مربوط به اموال عمومی و دولتی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، بهار ۱۳۹۱، شماره ۳۶، صص ۱۵۷-۱۸۴.
۷. کریمی، عباس، «مالکیت دولت نسبت به آب‌های عمومی و اراضی وابسته به آن»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)، پاییز ۱۳۷۸، شماره ۴۵، صص ۵۹-۶۸.
۸. میرمحمد صادقی، حسین و اسلام رجب‌علی، «تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۶، سال هشتاد و یکم، شماره ۹۷، صص ۵۳-۷۷.

Transfer of the riverbed bed from the perspective of public property law

Zahra Mashayekhi¹

Mohammad Hasanvand²

Rahim Golzadeh³

Abstract

Rivers, as the vital arteries of the earth, are among the national property and God-given wealth, and factors such as unprincipled handing over of the bed and seizing their privacy and changing their use have seriously threatened the environment's ecosystem. Currently, in the normal laws, exploitation of the river beds is prescribed in the form of temporary cultivation in the form of a lease contract, and the establishment of encroachment and any encroachment on these lands is allowed with the permission of the Ministry of Energy. The transfer of the ownership of riverbed benefits to private individuals without adequate and effective supervision by relevant organizations has become the source of many problems and crimes that cannot be ignored. The main question in this article is what is the position of the river bed in the property rights system and in what legal form is its transfer prescribed so that its criminal effects can be analyzed and studied. By studying the library resources and examining the nature of rivers in the property rights system, this research has reached the conclusion that the exploitation of river beds as national property should be done exceptionally and with the permission of the government, without transferring its benefits under a lease contract.

Keywords: Transfer of river bed, national property, change of use, illegal possession, environmental crimes.

1. PhD student of private law at Shahid Beheshti University, z.mashayekhi@outlook.com.

2. PhD in public law; Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. professor; Judge of the Court of Administrative Justice, md.hasanvand@gmail.com.

3. Master of Criminal Law and Criminology, Mofid University of Qom, rahimgolzadeh801@gmail.com.