

مطالعات حقوق انرژی، دوره ۲، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۵

صفحات ۲۷۹ تا ۳۰۴

چالش‌های حمایت‌های کیفری از قنات (مطالعه موردی: قنات قصبه گناباد)

سیدحسین حسینی^{۱*}، زهیر جهان‌دیده^۲

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد.

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد.

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۸/۱۳؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۲۶)

چکیده

قنات‌ها از یک‌سو با تأمین آب شرب و کشاورزی و از سوی دیگر با سودآوری حاصل از جذب گردشگر خارجی و داخلی اهمیت اقتصادی فراوانی دارند. همچنین، قنات‌ها دلیلی معتبر بر قدمت و تمدن کهن این مرز و بوم محسوب می‌شوند، بنابراین حمایت و حفاظت از قنات‌ها امری ضروری به نظر می‌رسد. در این میان، قنات قصبه گناباد به‌منزله عمیق‌ترین قنات جهان، علاوه بر اینکه نقشی بی‌بدیل در توسعه شهری و روستایی گناباد ایفا می‌کند؛ با ثبت جهانی در یونسکو، با الزاماتی مانند افزایش وسعت حریم همراه شده است. در این خصوص علاوه بر ارائه راهکارهای مدیریت صحیح و بهره‌برداری بهینه، می‌توان از جایگاه و نقش مؤثر قوانین به‌ویژه قوانین کیفری سود جست. مطالعه حمایت‌های کیفری از قنات با تکیه بر قنات قصبه گناباد نشان خواهد داد این حمایت‌ها دارای چه ضعف‌ها و چالش‌هایی است. مواردی که شناسایی آن‌ها می‌تواند سبب افزایش تأثیرگذاری حقوق کیفری در حمایت از قنات قصبه گناباد شود.

واژگان کلیدی

اهمیت قنات، بهره‌برداری بهینه از قنات، جایگاه تقنینی قنات، حمایت کیفری از قنات، ضمانت اجرای کیفری، قنات قصبه گناباد.

* E-mail: shosseini@um.ac.ir

مقدمه

استفاده از قنات از مهم‌ترین و متداول‌ترین شیوه‌های استحصال آب از منابع زیرزمینی در ایران محسوب می‌شود. در اکثر نواحی به‌خصوص مناطقی که آب‌های سطحی ندارند، آب موردنیاز مناطق جمعیتی از منابع زیرزمینی تأمین می‌شود. حتی در مناطقی که به دلیل بارندگی‌های شدید از آب‌های سطحی فراوانی برخوردارند، برای تأمین آب شرب، از آب‌های زیرزمینی به دلیل سالم‌تر بودن آن نسبت به آب‌های سطحی استفاده می‌کنند (کردوانی، ۱۳۸۶: ۱۸۵). قنات به‌منزله یکی از منابع آب‌های زیرزمینی از جنبه‌های مختلف قدمت، تعداد، ارزش اقتصادی و بهره‌دهی بالای آن نسبت به چاه دارای اهمیت بسیاری است (همان: ۳۰۴). همچنین کوه‌ها اصلی‌ترین منشأ تأمین آب به شمار می‌روند، اما عمدتاً خاک‌های دامنه کوه برای کشاورزی نامناسب‌اند. در سوی دیگر، در حالی دشت‌ها از خاک حاصل‌خیز برای کشاورزی برخوردارند که آب کافی در اختیار ندارند. فناوری قنات با تکمیل این چرخه و با سیراب کردن دشت‌های حاصل‌خیز از آب‌های پای‌کوه توسعه پایدار را برای شهر به ارمغان می‌آورد. در این میان تکنیک حفر چاه در حواشی دشت‌ها تعادل تکنولوژی قنات را برهم زده است.

شواهد و ادله تاریخی حاکی از آن است که ابتکار احداث و بهره‌برداری از قنات در اختیار ایران باستان قرار داشته و از ایران به سایر نقاط جهان بسط یافته است. عملیات احداث و حفر قنات در چند هزار سال قبل شکل گرفته است، اما امروزه نیز در کشور ما از این روش بسان گذشته به‌منظور بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی در دورترین نقاط به‌خصوص مناطق خشک و گرمسیر همچون کرمان، یزد و خراسان استفاده می‌شود.

می‌توان گفت در حال حاضر ایجاد و احداث قنات جدید معمول و شدنی نیست. از نظر فنی، تنها راه برای استفاده از آن بازسازی، لایروبی، مرمت و بهسازی قنات است. شایان یادآوری است که قنات‌ها در مقایسه با دیگر روش‌های بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی به مراتب آسیب‌پذیری بیشتری دارند. از یک سو، عوامل طبیعی مانند خشکسالی یا سیل سبب از بین رفتن میله‌ها و ورود سیلاب‌ها به داخل قنات می‌شوند که در نهایت به مسدود شدن قنات می‌انجامد. همچنین، خشکسالی‌های متوالی به خشک شدن قنات منتهی

می‌شود. از سوی دیگر، مداخلات انسانی همواره تهدیدی جدی علیه قنات به شمار آمده‌اند (هاتفی‌اردکانی و ملکیان، ۱۳۸۸: ۶۴۶).

درخصوص آسیب‌های وارده به قنات می‌توان راهکارهای فنی ارائه کرد. برای مثال، درخصوص عوامل طبیعی مانند سیل می‌توان تعداد میله‌های چاه‌ها در بستر و اطراف آن را به درستی طوقه‌چینی و با نصب کردن درپوش برای آن‌ها از نفوذ آب به داخل آن جلوگیری کرد. علاوه بر این، درخصوص عوامل انسانی راهکارهای فنی نیز وجود دارد. برای مثال، قنات‌ها را می‌توان با مرمت، لایروبی و سیمان‌کردن آبراه‌ها در محدوده مشخص و جلوگیری از حفر چاه‌های عمیق، در برابر آسیب‌ها و خطرهای ناشی از دخالت‌های ناشایست انسانی نگهداری کرد (همان: ۶۴۸).

با وجود این، راهکارهای فنی - مهندسی به تنهایی مؤثر نبوده و وجود قوانین در این عرصه می‌تواند نقش بی‌بدیلی ایفا کند. بدیهی است، وجود قانون از یک سو با اعطای اختیارات لازم به مسئولان، دست آنان را به منظور حمایت‌های همه‌جانبه باز می‌گذارد و در سوی دیگر با تعیین وظایف هر کدام از آن‌ها، زمینه سوءاستفاده‌های احتمالی و انجام رفتارهای مضر علیه آن را به حداقل کاهش می‌دهد. همچنین، وجود قوانین کارآمد عرصه را برای بروز رفتارهای علیه منابع آبی تنگ‌تر می‌کند. یکی از این موارد بحث حسابگری انجام رفتار است. اشخاص در صورتی که عواید و منافع حاصله از ارتکاب رفتار را بیشتر از ضررهای آن بدانند ارتکاب آن را برمی‌گزینند. این مسئله در حوزه جرایم زیست‌محیطی به‌ویژه جرایم علیه منابع آبی نیز صادق است. در این حوزه، شخص برای انجام اعمال مجرمانه خود دست به حسابگری سود و زیان می‌زند و با آگاهی از قوانین و مقررات موجود در این حوزه‌ها به تخریب، آلوده کردن و حتی از بین بردن قنات‌ها و شبکه‌های آبی اقدام می‌کند. از همین رو، اگر قوانین و مقررات حوزه حقوق آب و قنات‌ها ناکارآمد باشند، شخص به ارتکاب جرم ترغیب می‌شود.

از جمله موارد مهم درخصوص حمایت از منابع آبی وجود قوانین مدون و جامع در این حوزه است. از شیوه گفتمان قانون‌گذار می‌توان به میزان حساسیت او در قبال بحران کم‌آبی پی برد؛ اینکه تا چه میزان جرم‌انگاری‌ها در سطح واحد وجود دارد و برای مقابله با آلودگی آب‌ها از چه الگویی استفاده شده است. علاوه بر این، همچنان‌که وضعیت منابع

آبی کشور طی سال‌های اخیر با تغییرات گسترده‌ای همراه بوده آیا قوانین مربوط به این حوزه متناسب با تغییرات آبی، متحول شده است؟ همچنین، سطح تقنینی تا چه میزان به استفاده از راه‌های غیرکیفری و اقدامات پیشگیرانه اهتمام ورزیده است؟ این نوشتار با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و شیوه تحلیلی نگاشته شده است و در پی تحلیل مختصر برخی چالش‌ها و انتقاداتی است که در حوزه تقنینی و حقوق کیفری آب به‌ویژه قنات مطرح است.

۱. کالبدشناسی قنات قصبه گناباد

قنات فناوری بی‌بدیل و شاهکار ساخته دست انسان است که با دست‌های خالی و دانش عالی خرق عادت کرده است. این امر بیانگر سخت‌کوش بودن مردمان ایران در برابر تنگناهای محیطی و شرایط نامطلوب کم‌آبی و خشکسالی است. فن آبرسانی قنات به صورت خودکار انجام وظیفه می‌کند، زیرا استخراج و بهره‌برداری آب، بدون هیچ‌گونه افزودن فناوری نوین مکانیکی یا از بین رفتن انرژی صورت می‌گیرد.

قنات قصبه از اصلی‌ترین منابع تأمین آب گناباد محسوب می‌شود. گناباد شهری کویری است، به همین دلیل قنات قصبه این شهر که آب را از صدها متر زیرزمین به بالا می‌کشد، درخور توجه است. آب نهر (قنات یا کاریز) گناباد از مجموع هشت رشته قنات تشکیل شده است. این در حالی است که غالباً قنات‌ها به صورت تکرشته‌ای وجود دارند یا بعضاً در برخی نواحی دارای سه رشته آب هستند، اما قنات قصبه گناباد با داشتن هشت رشته قنات یک پدیده شگفت‌انگیز به شمار می‌آید. طول قنات قصبه سی و سه هزار و یکصد و سی و پنج متر (بیش از سی و سه کیلومتر) و تعداد چاه‌های آن بیش از چهارصد و بیست و پنج حلقه است. همچنین، عمق مادر چاه آن نیز حدود سیصد متر است (پاپلی‌یزدی و همکاران، ۱۳۸۹: ۶۴-۶۶).

با توجه به اهمیت انحصاری قنات به‌خصوص قنات قصبه گناباد ضروری است تا حمایت‌ها و پشتیبانی‌های همه‌جانبه به‌ویژه در سطح تقنینی اعم از حقوقی و کیفری از قنات‌ها صورت گیرد. درواقع حقوق می‌تواند مجموعه‌ای از بایدها، نبایدها و هنجارهای الزام‌آور را در قالب قوانین متنوع و البته کارآمد، وضع کند. همچنین با پیش‌بینی ضمانت اجراهای متناسب، در مقام تأمین امنیت آب و تضمین اجرای قواعد حقوقی برآید، زیرا

لازمه اثرگذاری سایر بخش‌ها در حوزه آب، وجود زیرساخت‌های قانونی است. در کل مقدمه ضروری در جهت سیاست‌گذاری برای رفع کاستی‌های حوزه حقوق آب، شناسایی چالش‌ها و نواقص این حوزه و آگاهی کامل بر تهدیدهای ناشی از کمبود آب است.

۲. تفکیک‌نشدن امنیت آب از امنیت ملی

پرواضح است که آب مهم‌ترین عامل حیات بشری است. در سال ۲۰۰۴ و در سوئد اتحادیه بین‌المللی صلح و آزادی زنان برگزار شد که مهم‌ترین بحث آن بر سر آب بود. در این کنفرانس درخصوص این سؤال بحث می‌شد که «آیا آب می‌تواند به بهانه‌ای برای جنگ‌های آینده تبدیل شود؟» (سانتینا، ۱۳۸۳: ۱۴۷). طبیعی است که با کاهش میزان منابع آبی یا کم‌شدن راه‌های دسترسی به آب، رقابت بر سر تصاحب آن به شکلی ذاتی در بین مردمان نواحی مختلف افزایش می‌یابد. این امر پیامدهای مختلفی را به همراه دارد؛ مانند اینکه رقابت بر سر کسب آب، به تخریب محیط‌زیست منجر می‌شود و در سوی دیگر، با توجه به افزایش میزان جمعیت و کاهش منابع آبی به‌ویژه آب‌های شیرین و قابل شرب، وقوع درگیری‌ها در بین مردم بعید نخواهد بود؛ لذا می‌بایست بحران کم‌آبی را بسان یک بحران ملی دانست که هر آینه امنیت کشور را تهدید می‌کند.

می‌توان گفت از آنجا که قنات قصبه اصلی‌ترین منبع آبی گناباد است، از بین رفتن این قنات، مساوی با ایجاد اختلافات و تنش‌های سیاسی-اجتماعی متعددی خواهد بود. درواقع با کاهش طبیعی منابع آبی و روش‌های کاربری آب و در طرف مقابل با افزایش بی‌رویه جمعیت، هر دو عامل سبب می‌شوند تا سرانه سالانه آب افراد ساکن در ناحیه‌های مختلف جغرافیایی به میزان قابل توجهی کاهش یابد و در نهایت، رقابت بر سر کسب و تصاحب آب با شدت بیشتری همراه شود تا جایی که احتمال برخورد و درگیری افراد با یکدیگر افزایش می‌یابد. مانند تنش‌هایی که در سال ۱۳۵۹ بین اهالی محل دو شهر مجاور قنات (گناباد و کاخک) اتفاق افتاد که نتیجه آن کشته‌شدن شش نفر بود. برخی اندیشمندان مانند

گارت پورتر نیز به همین قضیه اشاره می‌کند و بر این نظر است که امنیت آب از امنیت ملی جدا نیست^۱ (حافظ‌نیا و نیکبخت، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۷).

علاوه بر آنچه ذکر شد، دلایل متعددی وجود دارد که سبب می‌شود مسیر یک سیستم مدرن حقوق آب را در پیش گرفت و در مقام شناسایی چالش‌ها برآمد. دلایلی مانند اینکه آب شیرین به‌منزله یک منبع محدود و آسیب‌پذیر، برای حفظ حیات، توسعه و محیط‌زیست ضروری است. همچنین، آب دارای ارزش اقتصادی است و به‌منزله کالای اقتصادی شناخته می‌شود و در بسیاری از سیاست‌گذاری‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارد، تا آنجا که در سال‌های اخیر اکثر فعالیت‌های بین‌المللی به حوزه حقوق آب معطوف بوده است (Hodgson, 2006: 20).

۳. کاستی‌های تقنینی کیفی در صیانت از قنوات

این قسمت به کاستی‌های قوانین کیفی و روند جرم‌انگاری می‌پردازد که به‌منظور حمایت و حفاظت از قنوات به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

۳.۱. پراکندگی جرم‌انگاری

انسان فی‌نفسه مصلحت‌اندیش است، لذا اعمال و رفتارهای علیه مصالح خویش را بر نمی‌تابد و براساس نفع و مصلحت خود یا جامعه، دست به جرم‌انگاری می‌زند. جرم‌انگاری در حوزه حقوق آب دارای مبانی متعددی است. ضرورت تأمین آب آشامیدنی سالم و حفظ بهداشت عمومی، ضرورت حفظ حداکثری رفاه عمومی و جلوگیری از مصارف بی‌رویه و غیرمعارف که به از بین رفتن منابع آبی منجر می‌شود، از جمله آن‌هاست. بنابراین، جرم‌انگاری در حوزه حقوق آب و وجود واکنش کیفی در قبال آن ضروری خواهد بود (بدیعی، ۱۳۹۳: ۳۳).

۱. گفتنی است، انجام مذاکرات بین ایران و کویت در بین سال‌های دهه هفتاد و هشتاد درخصوص صادرات آب به کویت به بروز مشکلات امنیتی و ناآرامی‌ها به‌ویژه در استان خوزستان منجر شد. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: طارمی، کامران (۱۳۸۴). «صادرات آب ایران به کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس: انگیزه‌ها، تجربه‌ها و چشم‌اندازها»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶۷، ۱۰۹-۱۳۵.

قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ اولین قانونی بود که به شکل اختصاصی از قنوات به منزله میراث فرهنگی حمایت کیفری کرد. از قوانین دیگری که دارای جنبه حمایت‌های کیفری‌اند می‌توان به قوانین کیفری عمومی همچون قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴ و ۱۳۵۲ و قانون مجازات اسلامی ۱۳۶۲ و ۱۳۷۵ اشاره کرد. همچنین، قوانین کیفری خاص به منظور حفاظت از منابع آبی کشور عبارت‌اند از: قانون مجازات اخلال‌کنندگان در تأسیسات آب، برق، گاز و مخابرات کشور ۱۳۵۱، قانون اصلاح قانون جلوگیری از تصرف عدوانی ۱۳۵۲، لایحه قانونی جلوگیری از هرگونه تجاوز نسبت به آب ۱۳۵۸، لایحه قانونی راجع به تجاوز به اموال عمومی و مردم اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی ۱۳۵۸، لایحه قانونی راجع به تعقیب اشخاص به وسیله دادستانی کل انقلاب اسلامی ایران ۱۳۵۸ و لایحه قانونی رفع تجاوز از تأسیسات آب و برق کشور ۱۳۵۹ (عبداللهی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۸۵).

جرایمی که طبق قوانین می‌توانند علیه قنوات ارتکاب یابند اقسام متعددی دارند. از جرم تخریب به منزله یکی از این قبیل جرایم می‌توان نام برد. ماده ۶۸۶ قانون مجازات اسلامی در این خصوص است که هر نوع خرابکاری اعم از تخریب ابنیه یا از حیث ارتفاع انداختن این‌گونه منابع آبی را جرم‌انگاری کرده است. جرم اخلال در ماده ۶۷ قانون آب و طریقه ملی شدن آن (مصوب ۱۳۶۷) و پیش‌بینی دخالت غیرمجاز در وسایل اندازه‌گیری یا ایجاد دریچه آب، همچنین جرم دخالت غیرقانونی موضوع ماده یک لایحه قانون رفع تجاوز از تأسیسات آب و برق کشور نمونه‌هایی از این جرایم به شمار می‌روند.^۱

آنچه در حقوق کیفری ایران دیده می‌شود پراکندگی جرم‌انگاری در زمینه‌های حمایت از منابع آبی به‌ویژه آب‌های زیرزمینی است. کشورهای اروپایی مانند آلمان به لحاظ دارابودن آب در وضعیت مناسب‌تری نسبت به کشور ما قرار دارند، اما حساسیت این کشورها در قبال حقوق آب نسبت به کشور ما بسیار بالاتر است (خالقی و رشنوادی، ۱۳۹۲: ۱۳۵). کشوری مانند آلمان منحصرأ به جرم‌انگاری اعمال علیه محیط‌زیست و منابع آبی پرداخته است، اما در حقوق کیفری ایران جرم‌انگاری‌ها به‌صورت پراکنده وجود دارد.

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: مدنیان، غلامرضا. «حفاظت قانونی از قنوات و منابع آب‌های زیرزمینی (۱)»، معاونت حقوقی و امور مجلس، www.hvm.ir.

انسجام‌نداشتن قوانین علاوه بر اینکه نشان‌دهنده حساسیت کم دولت و قوه مقننه در قبال حمایت از آب است، این‌گونه می‌توان برداشت کرد که تقریباً هیچ‌گاه قانون‌گذار قبل از بروز مشکل، دست به اقدام نزده است و به جای پیش‌بینی رفتارهای آتی سوءاستفاده‌کنندگان در قبال برداشت بی‌رویه آب و پیشگیری از بروز آن، به انتظار ظهور سوءرفتار می‌نشیند و به اصطلاح علاج واقعه را بعد از وقوع می‌کند.^۱ این در حالی است که اساساً برای حمایت از قنوات و آب‌های زیرزمینی باید به دنبال نظام‌بخشی به قوانین و قواعد مؤثر باشیم.

شایان یادآوری است که رویه قضایی نیز از پراکندگی و انسجام‌نداشتن جرم‌انگاری بی‌تأثیر نبوده است. آنچه در رویه قضایی در خصوص حمایت از آب مشاهده می‌شود این است که جایگاهی در ایجاد رویه منسجم قضایی در زمینه آب وجود ندارد. به نظر می‌رسد می‌توان این کاستی را ناشی از توجیه‌نداشتن قضات نسبت به بحران کم‌آبی و توجه بیش از حد به وضع قوانین پراکنده دانست. در واقع یکی از ضروریات جدانشدنی ایجاد سیستم کیفری در هر نظام حقوقی برای کشورها، شناسایی و ساختن نظام سلسله‌مراتبی در بین ارزش‌های حقوقی جامعه است. به تعبیر دیگر، نهادینه‌شدن یک نظام کیفری، با تقسیم ارزش‌ها به دو دسته ارزش‌های فرادست و فرودست امکان دارد که در این قالب، کارهای ویژه به‌منظور حمایت از ارزش‌های فرادست ضرورت یافته و قابل توجیه است (عبداللهی، ۱۳۸۲: ۵۰). اموری که جای خالی آن نسبت به حقوق آب در کشور ما احساس می‌شود.

می‌توان گفت، هنگامی امکان جلوگیری از بروز کثرت جرم‌انگاری وجود دارد که بتوان ابتدا رفتارهای موجد آن جرم را شناسایی و از وقوع آن پیشگیری کرد. به نظر می‌رسد با جرم‌انگاری‌های پراکنده که در سطح تقنینی صورت گرفته است، این تفکر دیده می‌شود که می‌توان با جرم‌انگاری‌های رفتارهای خطرناک در حوزه آب، در مقام پیشگیری از وقوع رفتارهای مذکور برآمد. این در حالی است که اساساً پیشگیری از طریق جرم‌انگاری و تهدید به اعمال مجازات غیر از موارد استثنایی، ارزش چندانی ندارد و به استفاده از سایر مدل‌های پیشگیری توصیه می‌شود.

۱. یکی از دلایلی که به درگیری و کشته‌شدن تعدادی افراد در حوادث سال ۱۳۵۹ منجر شد، بحث نبود مرزبندی حریم سفره‌های زیرزمینی آب بود.

۲.۳. حراست‌نکردن کافی از سلامت آب

اهمیت بالای مقابله با آلاینده‌ها و صنایعی که موجب آلودگی آب‌ها می‌شوند، امری بدیهی است. خداوند در قرآن کریم می‌فرماید: «وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيًّا»^۱ و به منظور حمایت از آن، تخریب و آلودن آب را فساد در زمین برشمرده است و کسانی که مرتکب این رفتار می‌شوند را مشمول غضب خداوند می‌داند (قاسمی، ۱۳۸۴: ۱۵۸). قانون اساسی کشورمان نیز در اصل پنجاه خود مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است».

ژاک ایوکوستو در همین خصوص و در مقام بیان ارزش آب سالم و پاک بیان می‌دارد: «آلودگی آب است که سرچشمه آلودگی‌هاست. آلودگی آب است که در هوا منتشر می‌شود، در زمین نشست می‌کند و سرانجام جهان را به باتلاق آلودگی تبدیل می‌کند» (نیلی، ۱۳۸۸: ۶۴). شایان یادآوری است، معمولاً تخریب و آلوده کردن مجراهای آبی و به ویژه قنات‌ها عمدتاً به دست اشخاص حقیقی که خود داعیه حفاظت از قنات‌ها و محیط‌زیست را دارند، کمتر صورت می‌گیرد.^۲ در سالیان اخیر اغلب، این اشخاص حقوقی (کارخانه‌ها، مراکز صنعتی و بهداشتی و ...) بوده‌اند که موجب آلوده کردن شدید آب‌های رودخانه‌ها و حتی در برخی مناطق قنات‌های بزرگ شده‌اند؛ لذا در قطعنامه پانزدهمین کنگره بین‌المللی حقوق جزا در خصوص جرایمی که علیه محیط‌زیست ارتکاب می‌شوند، مقرر شد که تعقیب اشخاص حقوقی همانند اشخاص حقیقی که مرتکب جرم زیست محیطی می‌شوند، صورت گیرد و «دشواری نسبت دادن جرم به فرد مشخصی از عوامل انسانی مؤسسات متخلف به عنوان عاملی در جلوگیری از تعقیب مجرمین نمی‌باشد» (جوزی، جعفرپور و شعاریان، ۱۳۸۹: ۱۲۹).

۱. آیه ۳۰ سوره انبیا.

۲. این بدین دلیل است که همان‌طور که گفته شد قنات‌ها ارزش بالایی دارند و بیانگر تاریخ و هویت یک منطقه محسوب می‌شوند، لذا افراد حاضر در جوار قنات، از آن‌ها به مثابه حفاظت از جان نگهداری می‌کنند (رجوع کنید به: بند ۲ همین نوشتار).

در این خصوص مسئله‌ای که باید درباره قنات‌ها به‌ویژه قنات قصبه گناباد به آن توجه کرد، شناسایی نقاط آلوده‌کننده قنات است. احداث پروژه‌های مسکن مهر در محدوده قنات قصبه گناباد و فاضلاب‌های آن می‌تواند مهم‌ترین تهدیدکننده سلامت آب قنات محسوب شود، هرچند به گفته مالکان قنات قصبه تا به امروز کیفیت آب تغییرات چندانی نداشته است. همچنین، معمولاً آلاینده‌ها و منابع آلودگی با فاصله نسبتاً زیادی از قنات وجود دارند که همین امر نیز سبب می‌شود تا به مضر بودن آن برای قنات توجه کمتری شود. استفاده بیش از اندازه از سموم برای زمین‌های کشاورزی، همچنین فاضلاب‌های شهری و روستایی از جمله این موارد است. ذکر این نکته ضروری است که مبارزه با آلودگی آب بعد از استخراج آن از مادر چاه نیز باید به جد دنبال شود که وجود این مسئله در قوانین تا حدودی کم‌رنگ به نظر می‌رسد.

درخصوص مبارزه با آلودگی آب ذکر چند نکته ضروری است؛ نخست اینکه چه میزان از آلودگی یا آلودن آب را به‌منظور شناسایی پدیده جنایی و تعیین مصادیق مجرمانه می‌توان مشخص کرد؟ به تعبیر دیگر آلودن آب تا چه مقدار باشد می‌تواند جرم محسوب شود؟ این در حالی است که حقوق کیفری برای اعمال و اجرای قواعد خود باید با دقت و صراحت کامل عمل کند. شرایط و اوضاع و احوالی که منتج به وقوع جرم می‌شود می‌بایست صراحتاً در قانون ذکر شود، زیرا تعریف قانونی بزه، تنها رفتاری را شامل می‌شود که مصرح در قانون جزا و توأم با کیفر باشد. علاوه بر این، صراحت به‌تنهایی کافی نیست و بایستی رفتار ارتكابی، کلیه شرایط تصریح‌شده در قانون کیفری را همراه داشته باشد تا بتوان آن را جرم برشمرد. هرچند این موضوع دشواری‌هایی را برای جامعه ایجاد می‌کند. بدین‌گونه که این نوع برداشت از جرم موجب می‌شود تا قضات نتوانند اشخاصی را که به حقوق دیگران لطمه وارد می‌کنند و ناقض هنجارهای اجتماعی‌اند و در عین حال رفتارشان با هیچ‌کدام از مقررات تقنینی انطباق ندارد، به کیفر برسانند (اردبیلی، ۱۳۹۲: ۳۳).

یکی از تحلیل‌هایی که از جرم ارائه می‌شود این است که جرم را به‌منزله واقعیت انسانی و اجتماعی می‌دانند. در این تحلیل حفظ جامعه به‌مراتب مهم‌تر از کیفر رفتار مجرمانه است (نوربها، ۱۳۸۷: ۱۳۴). بهتر است در مواردی که به نظر می‌رسد منافع جامعه مانند منابع تأمین آب با تهدید روبه‌رو شده و به خطر افتاده است، قبل از

وقوع رفتار مجرمانه با حالت خطرناک مجرم مقابله کرد. مانند اینکه برای مقابله با یک واحد صنعتی که به منظور خارج کردن فاضلاب خود، منابع آبی را تهدید می‌کند، قبل از انجام رفتار مجرمانه او، از وقوع آن پیشگیری کرد، زیرا این گونه رفتارها به قدری زیانبارند که مقابله با حالت خطرناک را توجیه می‌کنند. به ویژه جایی همچون منابع آبی که در صورت آلوده شدن دیگر امکان بازگشت به حال سابق وجود نخواهد داشت (قوام، ۱۳۷۵: ۸۴).

پراکندگی مقررات کیفری در حوزه آلودگی آب‌ها نیز وجود دارد. قانون‌گذار در ماده ۱۲ قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۷۵، به منظور جلوگیری از آلودگی آب، کیفر حبس از سه ماه تا سه سال یا جزای نقدی پیش‌بینی کرده است. در قانونی دیگر، آلاینده‌های آلوده‌کننده آب را با ضمانت اجرایی مانند اخطار کتبی، ممانعت از انجام فعالیت و معرفی به دادگاه صالح از آلودن آب بر حذر داشته است (ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۳). در ماده ۶۰ قانون آب و طریقه ملی شدن آن (۱۳۴۷) کیفر حبس دو تا شش ماه یا جزای نقدی در این خصوص تعیین شده است. مهم‌ترین انتقاد به این سبک از قانون‌گذاری، اتخاذکردن سیاست واحد در قبال رفتارهای آلوده‌کننده آب است. به نظر می‌رسد تعیین پاسخ‌های ناهمگون برای اعمال مشابه دور از عدالت است. همچنین، همان‌طور که گفته شد، آلودن آب‌ها به‌حدی خطرناک و جبران‌ناپذیر است که جرم‌انگاری اعمال غیرعمدی را نیز موجه می‌کند. این موضوع تنها در ماده ۲ قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی به مواد نفتی (۱۳۵۴) پیش‌بینی شده است که ناممکن بودن تسری آن به سایر موارد مشابه خالی از اشکال نیست. شایان یادآوری است، قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) اهمیت کافی نسبت به رفتارهای مخاطره‌آمیز آلودن منابع آبی ندارد و تنها در ماده ۴۶ به ذکر عبارت «آلوده‌ساختن آب ممنوع است» بسنده کرده است. حتی در ماده ۴۵ همان قانون در حالی که در مقام بیان جرایم آبی و مجازات‌های آن بوده بحث آلودن آب را به سکوت برگزار کرده است. به تعبیر دیگر، در حالی مقنن آلودن آب را ممنوع اعلام می‌کند که مجازاتی برای آن وضع نکرده است.

۳.۳. به‌روزرسانی قوانین کنونی

هم‌زمان با پیشرفت دانش و تکنولوژی شیوه ارتکاب جرایم نیز در حال تغییر است و به صورت مدرن و پیشرفته نسبت به گذشته انجام می‌شود. مسلماً جرایم زیست‌محیطی و اعمال مخاطره‌آمیز علیه منابع آبی از این تحولات مستثنی نبوده است و به صورت قهری اسیر آثار این پیشرفت‌ها قرار خواهد گرفت. به همین دلیل است که امروزه گفته می‌شود رژیم کیفری مؤثری برای حفاظت از آب و قنات می‌بایست تدوین شود تا بتواند خود را با تحولات روز دنیا منطبق کند، اما اکثر قوانین موجود در حوزه آب و قنات‌ها قدیمی و برخی حتی منسوخ شده‌اند، لذا بازدارندگی لازم را ندارند.

۳.۳.۱. اهمیت پیشگیری و کم‌توجهی به آن

از جمله مواردی که نشان از قدیمی بودن موضع قانون‌گذار در قبال منابع آبی کشور دارد بحث پیش‌بینی نکردن اقدامات پیشگیرانه در این حوزه است. نظر به اهمیت وافر و جبران‌ناپذیر بودن هرگونه اقدامی علیه منابع آبی اعم از آلودن آب یا برداشت بی‌رویه، اعمال برنامه‌های پیشگیرانه از وقوع این نوع اقدامات ضروری به نظر می‌رسد. در این خصوص می‌توان از پیشگیری اصلاحی (با اقدامات غیرکیفری مانند کارکردن در محل مشخص، تعلیم در حوزه آموزشی خاص و ...)، پیشگیری وضعی یا مکانیکی (که طی آن محیط جرم‌زا از بین می‌رود و اصطلاحاً شخص نمی‌تواند مرتکب جرم شود) یا پیشگیری علی‌از جرم^۱ (منظور شرایطی را که سبب ایجاد جرم می‌شود از بین برد) یاد کرد. اما با توجه به اینکه بحث پیشگیری نوپاست و در دهه‌های اخیر وارد ادبیات حقوقی ایران شده است، قوانین سابق درخصوص آب‌ها و قنات‌ها از این نسل (جدید) از کنترل جرایم بی‌بهره است و بهتر است در قانون جامع آب، فصلی به بحث پیشگیری اختصاص داده شود تا از طریق اجرای برنامه‌های آموزشی عمومی - تخصصی کافی و مؤثر، گزارش‌دهی‌های مناسب، آگاه‌کردن مردم از قوانین موجود و دیگر برنامه‌های فرهنگی و آموزشی، حداقل بتوان از ورود مواد آلاینده به قنات‌ها و منابع آبی جلوگیری کرد. گفتنی است، قانون‌گذار به این اقدام در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۲ جامه عمل

1. causal crime prevention.

پوشاند که فصل دوم (مواد ۶ تا ۱۷) قانون مذکور به بحث پیشگیری از جرم اختصاص یافته، لذا شایسته است این سبک از قانون‌گذاری در حوزه آب‌ها نیز شکل گیرد.

۲.۳.۳. تعیین نکردن حریم هیدرولوژیکی

یکی دیگر از مواردی که حاکی از به‌روزی بودن قوانین است مسئله تعیین حریم قنات است. براساس مطالعات فنی، قنات‌ها دارای حریم هیدرولوژیکی اند. به این معنی که در اثر پمپاژ آب‌های زیرزمینی از چاه، در محدوده شعاع تأثیر چاه، افت آب ایجاد می‌شود. در نتیجه سازه هیدرولوژیکی در محدوده شعاع تأثیر چاه، دچار افت آب خواهد شد (بهنیا، ۱۳۷۹: ۱۴۵). این نوع از حریم در قوانین پیش‌بینی شده‌اند، اما آنچه نسبت به پیش‌بینی آن در قوانین ضروری به نظر می‌رسد، بحث تعیین حریم هیدرولوژیکی قنات است. بدین معنی که در اثر پمپاژ زیاد و طولانی مدت از سطح آب زیرزمینی و رعایت نکردن بیلان، شاهد افت محسوس آب در قسمت سفره‌های آبی خواهیم بود که بر سازه هیدرولوژیکی از جمله قنات تأثیر محدودیت برداشت می‌گذارد؛ هرچند این سازه‌ها در حریم هیدرولوژیکی (طبق آنچه پیش‌تر بیان شد) نباشند. بنابراین، تعیین قانونی حریم هیدرولوژیکی قنات به مراتب مهم‌تر از حریم هیدرولوژیکی آن است.

از آنچه تاکنون در قوانین وجود دارد می‌توان به قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ اشاره کرد که در تبصره ۲ ماده ۵ آن، شخصی را که میزان دبی چاه یا قنات او در اثر حفر چاه از سوی دیگری در منطقه غیرممنوعه کاهش یافته است توصیه به مراجعه به دادگاه صالحه می‌کند. همچنین، در ماده ۱۴ همان قانون صرفاً از گزینه جبران خسارت یاد کرده است. این در حالی است که وجود یا نبود این مواد تأثیر عملی چندانی ندارد، زیرا طبق قواعد حقوقی از جمله قاعده لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام و برخی مواد قانون مدنی مانند ماده ۱۳۹، اساساً اشخاص از انجام هرگونه عملی که نتیجه آن ورود خسارت به دیگری باشد ممنوع هستند. در سوی دیگر، به دلیل اهمیت ویژه حراست از منابع آبی و بازگشت‌ناپذیری هدررفت آب، نیاز به پیش‌بینی اقدامات پیشگیرانه و در کنار آن جرم‌انگاری اعمال خطرناک و کیفرانگاری برای آن، که هر آینه منابع حیات انسانی را تهدید می‌کنند، احساس می‌شود.

با توجه به مطالب گفته شده، ذکر این نکته ضروری است که نظام پیشگیری و ارباب هنگامی مؤثر خواهد بود که آلاینده‌های احتمالی در معرض مجازات‌های متناسب با خسارت‌های وارده قرار گیرند (Michael & Marjolein, 2003: 3).

۳.۴. شفاف‌نبودن و ناکارآمدی قوانین

در قوانین و مقررات مختلفی که در حوزه منابع آبی به جرم‌انگاری و کیفرگذاری پرداخته‌اند، مشاهده می‌شود که جرایم علیه منابع آبی و قنات مانند تخریب و آلودگی آب‌ها به صورت عام و کلی لحاظ شده است. در اکثر این قوانین از واژگانی همچون «ممنوع بودن»، «آلوده کردن» و «تهدید علیه بهداشت» سخن به میان آمده است که هیچ‌گاه نمی‌توان مصادیق آن را به خوبی تشخیص داد. آیا هرگونه آلودگی و تغییر در محیط‌زیست و به خصوص قنات‌ها جرم محسوب می‌شود؟ و اساساً هر یک از این عبارات شامل چه حوزه‌هایی می‌شوند؟

شایان یادآوری است، قانون‌گذار در ماده ۷ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) نیز توجه لازم درخصوص تناسب میان میزان دبی چاه یا قنات با مساحت زمین‌های کشاورزی که قرار است از آن آب سیراب شوند نداشته است، زیرا در کل میزان دبی تعیین شده در پروانه می‌بایست به همان میزان مصرف معقول باشد نه بیش از آن. بدیهی است در این وضعیت امکان برداشت اضافی از ذخایر آبی به وجود می‌آید. همچنین، ماده ۱۴ قانون پیش گفته، یکی از مواردی را که جبران خسارات واردآمده به صاحب قنات یا چاهی که در اثر حفر چاه جدید میزان آبدهی او نقصان یافته است ضروری می‌داند این است که خسارت شخص با حفر چاه جدید قابل جبران نباشد. این در حالی است که حفر چاه جدید که در میزان دبی قنات یا چاه قدیم تأثیر می‌گذارد یا بدون داشتن مجوز لازم بوده است که در این صورت بدیهی است نسبت به پلمب چاه اقدام می‌شود یا مجوز قانونی لازم را برای حفاری کسب کرده است که در این حالت از نبود مطالعات کارشناسی دقیق درخصوص حفر چاه حکایت دارد. با وجود این، نظر به وضعیت آبی کنونی کشور، حفر چاه جدید راهگشا نخواهد بود. به نظر می‌رسد کارشناس مربوطه را می‌توان در جبران خسارت سهمیم دانست یا اینکه آن میزان از دبی چاه جدید که در میزان آبدهی قنات یا چاه قدیم نقص

وارد کرده است را با نصب کنتور مشخص و از بهره‌برداری آن جلوگیری کرد (ولایتی، ۱۳۹۵: ۲۴۶-۲۴۷).

در پایان این بخش ذکر نکته‌ای درخصوص چاه‌های غیرمجاز ضروری است، زیرا به‌منزله کانون اصلی کم‌آبی قنات‌ها به شمار می‌روند. با این توضیح که حفر بی‌رویه چاه‌ها و حتی در مواردی حفر غیرمجاز آن در منطقه، همچنین بهره‌برداری بیش از حد از آب، شرایط را بر خشک شدن زودرس قنات‌های موجود در منطقه فراهم می‌کند (کشاورزی حسن‌آباد، بشیری و اوجاقلو، ۱۳۹۲: ۶). به گزارش مدیرکل دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفا حدود سیصد و سی هزار حلقه چاه غیرمجاز در کشور وجود دارد^۱ که به نظر می‌رسد وجود چشمگیر چاه‌های غیرمجاز نسبت به چاه‌های مجاز در کنار قنات‌ها و سایر منابع آبی بیانگر این است که قانون‌گذاران و دست‌اندرکاران تدوین قوانین تعریفی دقیق از واژه غیرمجاز بودن نداشته‌اند، زیرا در غیر این صورت شاهد چنین گستره‌ای از تخلفات نباید بود.

درخور توجه است، وضعیت حفر چاه‌های غیرمجاز در گناباد نسبت به کل کشور قابل مقایسه نیست، زیرا نظر به فرهنگ بالای مردم این شهر در حفظ و حراست از قنوات و منابع آبی، هیچ‌گونه چاهی در حریم قنات حفر نشده یا در صورت حفاری با واکنش سریع و شدید مردم مواجه و از ادامه حفاری خودداری شده است.

۴. عدول نکردن از قاعده حداقل توسل به حقوق کیفی

اکثر پژوهشگران حوزه حقوق محیط‌زیست یکی از چالش‌های موجود درخصوص آب‌های سطحی و زیرزمینی را تنوع پاسخ‌دهی‌ها می‌دانند (پارسا و علیزاده‌نجد، ۱۳۹۳: ۷). این در حالی است که به نظر می‌رسد عکس این عقیده نیز می‌تواند مطلوب باشد، زیرا طبق مطالعات کيفرشناسی نوین^۲، وجود پاسخ‌های متنوع نه ضرورتاً پاسخ‌های کیفی، بلکه

۱. ۲۱ بهمن ۱۳۹۵، www.iana.ir/fa/news/40554، همچنین به نقل از معاون دادستانی خراسان رضوی حدود دویست و هشت هزار حلقه چاه غیرمجاز در سطح این استان وجود دارد: ۱۷ اردیبهشت ۱۳۹۵، www.yjc.ir/fa/news/5583582

2. new penology.

حتی توسل به پاسخ‌های غیرکیفری در مؤثر بودن ضمانت اجراها و جلوگیری از جرایم حوزه آب‌ها و قنات می‌تواند حائز اهمیت باشد.

آنچه در این قسمت به آن پرداخته خواهد شد، صرف ناکارآمدی حقوق کیفری در برخی موارد است. بدین معنی که اساساً همیشه حقوق کیفری به‌منزله تنها راه‌حل نبوده است، بلکه استفاده از اهرم مجازات تنها تحت شرایط استثنایی موجه شناخته می‌شود. در برخی مواقع انجام اقدامات فنی - مهندسی ضروری است و در برخی مواقع نه مجازات‌های سخت و سنگین، بلکه آموزش‌های صحیح می‌تواند بیش از پیش مؤثر باشد.

۴.۱. چالش پیش‌روی افزایش وسعت حریم

مسئله نوظهوری که قنات قصبه گناباد با آن مواجه شده ثبت جهانی آن است. قنات قصبه تا قبل از ثبت در یونسکو به‌منزله یک اثر ملی شناخته می‌شد و طبیعتاً مواجهه و برخورد با آن در اندازه میراث فرهنگی ملی صورت می‌گرفت. یکی از این موارد بحث حریم قنات است. صرف‌نظر از اینکه قانون‌گذار مدنی در خصوص حریم سازه و حریم آبی تفکیکی قائل نشده بود (آگاه و حسنی‌سعدی، ۱۳۹۳: ۳۳)، طبق قانون، وسعت حریم قناتی که دارای ثبت ملی است با استفاده از فرمول‌های مختلفی به دست می‌آید.^۱ منظور از تعیین میزان حریم این است که تا انتهای شعاع حریم قنات، انجام هرگونه عملی که به قنات صدمه و آسیبی برساند ممنوع است.^۲ نتیجه این می‌شود که در خارج از حوزه حریم، ساخت‌وساز صنایع، مجاز و قانونی است، اما در سال ۱۳۹۵ قنات قصبه به ثبت یونسکو درآمد و از جایگاه اثر ملی به اثر جهانی ارتقا یافت. یکی از ملزومات جهانی شدن قنات، افزایش حوزه حریم آن است که نسبت به قناتی که یک اثر ملی محسوب می‌شود بسیار بالاتر است، لذا در حال حاضر در عمل مشکلاتی ایجاد شده است. یعنی در اطراف قنات و خارج از حوزه حریم آن و به صورت قانونی صنایعی ایجاد شده بودند، اما اکنون با جهانی شدن قنات و افزایش وسعت حریم آن، صنایعی که در گذشته به صورت قانونی

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: دستورالعمل تعیین محدوده (حریم) کمی چاه‌ها و قنات (۱۳۹۳)، نشریه شماره ۴۱۹ الف، وزارت نیرو.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: مدنیان، غلامرضا. «حفاظت قانونی از قنات و منابع آب‌های زیرزمینی (۲)»، معاونت حقوقی و امور مجلس، www.hvm.ir.

ایجاد شده بودند امروزه غیرقانونی محسوب می‌شوند و دقیقاً داخل در حریم قنات قرار گرفته‌اند.

برای حل این مشکل استفاده از راهکارهای غیرکیفری توصیه می‌شود، مانند اینکه صنایعی که در حوزه حریم قرار گرفته‌اند از سوی دولت خریداری شوند تا صاحبان آن صنایع متضرر نشوند یا اینکه مؤسسات و سازمان‌های مربوطه از تمدید مجدد مجوز کار آن‌ها خودداری کنند تا از این طریق به تدریج حوزه حریم از وجود صنایع پاک‌سازی شود. همین‌طور می‌توان گفت در صورتی که عملیات اجرایی شروع نشده باشد، مجوزهایی که صادر شده‌اند سریعاً لغو شوند، اما در این شرایط بدیهی است که نمی‌توان این مسئله را با جرم‌انگاری و پیش‌بینی پاسخ کیفری در قبال آن رفع کرد، زیرا ایجاد صنایع از سوی اشخاص در سال‌های قبل به طور قانونی صورت گرفته است که اکنون با افزایش حریم مواجه شده‌اند، یعنی اشخاص نه عمداً مرتکب رفتاری شده و نه حتی تقصیر کرده‌اند.^۱ به همین دلیل بود که مقام قضایی در مقام رسیدگی به اعتراض میراث فرهنگی مبنی بر غیرقانونی بودن ایجاد صنایع در محدوده حریم، به‌درستی آن را رد کرد. در این پرونده نماینده میراث فرهنگی طبق بند شش نقشه و ضوابط عرصه و حریم قنات اعتراض خود را مطرح کرده بود که طی آن احداث هرگونه مستحذات، واحد صنعتی و نیمه‌صنعتی، فعالیت‌های معدن‌کاوی و اکتشاف، توسعه و افزودن ملحقات به سازه‌های موجود ممنوع است. حتی مطابق تبصره یک ماده ۸، تأسیسات صنعتی و دامپروری موجود در حریم قنات می‌بایست برجیده شوند. با وجود این، مقام قضایی به این دلیل که رفتارها تابع قانون زمان وقوع خود هستند، همچنین هنگام ایجاد صنایع منع قانونی وجود نداشته است، قرار منع تعقیب صادر کرد.^۲

۱. در این خصوص برخی کم‌توجهی‌ها از سوی برخی نهادهای ذی‌ربط مشهود است، زیرا مسئله جهانی شدن قنات امری ناگهانی نبوده است که به یک‌باره حادث شود. به نظر می‌رسد در صورتی که مسئولان پیش‌بینی‌های لازم را برای صدور مجوز قبل از جهانی شدن قنات به عمل آوردند، نظاره‌گر مشکلات کمتری خواهیم بود.
۲. شماره پرونده ۹۴۰۹۹۸۵۱۹۴۴۰۰۱۵۰ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲.

۲.۴. ناتوانی حقوق کیفری در حمایت از تأمین آب قنات

امروزه قنات قصبه گناباد از طریق هیئت امنای اداره می‌شود و کلیه اقدامات فنی و میدانی و فرایند تقسیم آب بین مالکان با توافق این هیئت و گروه مقسمان آب به مرحله اجرا درمی‌آید. همچنین، در صورتی که در مناطق بالادست رفتارهایی علیه حوزه آبریز قنات به وقوع بپیوندد هیئت مذکور تلاش خود را به حل مشکلات پیش آمده معطوف می‌کند.

۲.۴.۱. نظام تقسیم آب

درخصوص نظام تقسیم آب قنات سه نکته را می‌توان برشمرد. اول اینکه وجود بیش از هزار نفر سهام‌دار در آب قنات از نظام تقسیم آبی حکایت دارد که عمدتاً خرده‌مالکی است. این وضعیت برای حفاظت از قنات مطلوب نیست و مالکانی که حق بهره‌برداری اندکی از آب دارند، داعی کافی سرمایه‌گذاری در قنات را نخواهند داشت و کمک‌رسانی خود را موقوف به کمک دیگران می‌کنند. نکته دوم این است که میان میزان مالکیت زمین‌های کشاورزی و سهام آب تعادل وجود ندارد. برخی نسبت به میزانی که مالک آب هستند آب کافی برای سیراب کردن زمین‌ها در اختیار ندارند و بالعکس.^۱ سومین نکته اینکه می‌توان گفت هر یک از مالکان آب سهم خود را هر بیست و چهار روز یکبار در اختیار دارند، اما بعضی مواقع مشاهده می‌شود که بازه زمانی مذکور رعایت نشده است. با این توضیح که برخی مالکان هنگام در اختیار داشتن آب، دو برابر سهم خود را دریافت می‌کنند تا در عوض در بازه زمانی بعدی سهمی از آب نداشته باشند. این نوع رفتار از آنجا ناشی می‌شود که برخی مالکان و کشاورزان در روزها و فصولی که نیاز کمتری به آب دارند مانند فصولی که برای کشاورزی مناسب نیست از گرفتن آب خودداری و در مقابل در فصل‌های روتق کشاورزی آب خود را مطالبه می‌کنند.^۲ به نظر می‌رسد فرایند پیشاپیش گرفتن آب عادلانه نیست. همان‌طور که گفته شد، از آنجا که هر کدام از اشخاص مالک آب یا زمین شناخته می‌شوند قانوناً به اموال خود تسلط دارند و می‌توانند در محدوده مالکیت خود هر

۱. این امر سبب اختلال در یکسان‌سازی عوامل اساسی تولید محصولات کشاورزی یعنی زمین و آب می‌شود.
 ۲. از جمله دلایل بروز فرایند پیشاپیش گرفتن آب، تغییر الگوی کشت است. در سال‌های اخیر زمین‌هایی که به زیر کشت زعفران رفته‌اند طی سال فقط در چند نوبت معین به آب نیاز دارند و در بقیه روزهای سال نیازی به آب ندارند.

نوع تصرفی داشته باشند، لذا به‌کارگیری حقوق کیفری و ضمانت اجرای آن در این‌گونه موارد موجه نیست و توصیه به راهکارهای غیرکیفری می‌شود. از این رو، درخصوص نکات ذکرشده پیشنهاد می‌شود که الگوی کشت یکنواختی در منطقه به صورت رسمی ایجاد شود.^۱ در سال‌های اخیر درخصوص کشت برخی گیاهان در منطقه تاحدودی یکنواختی رعایت شده است، اما بهتر است با اعتباربخشی بیشتر به هیئت امنای گروه مقسمان آب درخصوص انجام کارهای میدانی، اداره آن را به صورت مردمی حفظ کرد و در عین حال یک نهاد رسمی با مطالعات مهندسی کشاورزی، نظام کشت استاندارد را طراحی کند تا در عین جلوگیری از بروز پیامدهای منفی بی‌عدالتی، نظارتی همه‌جانبه بر مصرف آب در امور کشاورزی و منع استفاده آن در سایر امور ایجاد شود.^۲

۴.۲.۲. تغذیه آب قنات

مسئله دیگر، حمایت از شریان‌های آبی است که تأمین آب قنات را بر عهده دارند. حمایت‌های قانونی که در این خصوص صورت گرفته تاحدودی راهگشا بوده است، مانند سهمیه‌بندی برداشت آب از چاه‌ها یا پلمپ چاه‌های غیرمجاز، همچنین صادرنشدن مجوز برای حفر چاه در حریم قنات. اما در اینکه این قوانین تا چه میزان اجرا می‌شوند بایستی دقت بیشتری کرد. با وجود این، اقدامات کیفری مانند جرم‌انگاری و مجازات در همه موارد راهگشا نبوده است و نیاز به انجام اقدامات غیرحقوقی احساس می‌شود؛ مانند وضعیتی که قنات قصبه گناباد برای تأمین آب خود با آن روبه‌رو شده است و چالش مهمی در راه حفظ قنات محسوب می‌شود. به این شرح که یکی از شریان‌های اصلی که تأمین آب قنات قصبه را بر عهده دارد در فاصله چند کیلومتری قنات قرار گرفته است و تنها منبع تأمین آب یکی از روستاهای گناباد نیز هست و افراد ساکن در روستا آب موردنیاز خود را

۱. شایان یادآوری است، کشت یکنواخت با توجه به وسیع بودن زمین‌های مالکان در سال‌های گذشته نسبتاً دور وجود داشته است، اما با به فروش رفتن برخی از زمین‌ها یا به ارث‌بردن آن از سوی ورثه مالکان، زمین‌های کشاورزی به قطعات کوچک‌تری تبدیل شده است که هر کدام مالک جداگانه‌ای دارند. در نتیجه عدم یکنواختی کشت به وجود آمده است.

۲. به نظر می‌رسد امروزه آب قنات بیش از آنکه ارزش اقتصادی-کشاورزی داشته باشد می‌تواند به‌منزله میراث فرهنگی گرانها مورد توجه قرار گیرد و سودآوری توریستی آن بیش از سودآوری کشاورزی باشد.

تنها از همین شریان برداشت می‌کنند.^۱ در این وضعیت که حفظ حیات مردم روستا دقیقاً نقطه مقابل حفظ قنات قصبه است نمی‌توان با قانون‌گذاری، جرم‌انگاری، جلوگیری یا محدود کردن میزان برداشت آب در صدد حل مشکل برآمد، زیرا برای جرم‌انگاری یک رفتار باید عنصر سرزنش‌پذیری در آن وجود داشته باشد. همچنین، جرم‌انگاری یک امر استثنایی است که تنها در حالت نیاز موجه به نظر می‌رسد (نوبهار، ۱۳۹۰: ۹۵). بنابراین، در این گونه موارد قانون نقش چندانی ندارد و انجام اقدامات فنی - عملی ضروری است.

آنچه به نظر می‌رسد این است که بایستی بین زندگی مردم روستا و تأمین آب قنات یکی را انتخاب کرد. در ابتدا باید دید که آیا حفظ قنات برای شهرستان اهمیت دارد یا خیر؟ یا به تعبیر دیگر حفظ زندگی مردم روستا مهم‌تر است یا حفظ آب قنات و جلوگیری از خشک شدن آن؟ بایستی این نکته را پذیرفت که حفظ قنات چند هزار ساله با توجه به مزایای فراوانی که پیش‌تر شرح آن ذکر شد، اهمیت ویژه‌ای دارد. همچنین، به‌منظور بهره‌برداری از منافع قنات برای سالیان متمادی حمایت از آن ضروری است، زیرا «قنات یک پدیده زنده و اقتصادی است، نه یک پدیده مرده و باستان‌شناسی. کار روی قنات کاری است اقتصادی، اجتماعی، توسعه‌ای و نه صرفاً کاری باستان‌شناسانه» (پاپلی‌یزدی، ۱۳۷۲: ۶). لذا پیشنهاد می‌شود که شریان تأمین آب صرفاً برای قنات حفظ و نگهداری شود و در طرف دیگر برای ادامه زندگی مردم روستا می‌توان آبرسانی به روستا را با آب لوله‌کشی یا تانکر عملی کرد هرچند این عمل با هزینه‌های اقتصادی همراه باشد، زیرا قنات ثروت ملی است و نباید برای نگه‌داشتن یک روستا به‌ویژه در شرایطی که راه‌های دیگری نیز برای تأمین آب آن وجود دارد، ثروت ملی را در معرض نابودی قرار داد.

۴.۳. تسخیر نهادی ناظران

انجام سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌ها بدون ارزیابی نتیجه و البته بدون نظارت کافی بر آن، تقریباً ناممکن است. بدین معنی که حتی سیاست‌گذاری‌های صحیح و عالمانه، در صورتی که با نظارت دقیق انجام نشود، وافی به مقصود نخواهد بود (رضوانی‌فر، ۱۳۹۳: ۱۷۵).

۱. به نقل از رئیس وقت میراث فرهنگی شهرستان گناباد، ۱۳۹۵/۶/۲۰.

یکی از دلایل بروز پدیده تسخیر نهادی که به نام‌وفق‌شدن قوانین در حوزه آب منتهی می‌شود، نبود باور و اعتقاد متصدیان امر قضا یعنی ضابطان و قضات به بحران آب است. به همین دلیل ارزش‌های مطرح‌شده در این حوزه چشمگیر نیست (امیرارجمند، ۱۳۷۳: ۳۴۷). شاید بتوان گفت یکسان‌تلقی کردن جرایم زیست‌محیطی با سایر جرایم به همین امر بستگی داشته باشد. این در حالی است که مقامات ذی‌ربط در حوزه آب‌ها و قنوات باید نگاه جدی‌تری به این مورد داشته باشند. همچنین، قانون‌گذار ایرانی به همین مناسبت می‌بایست قوانین شکلی و ماهوی انحصاری به این حوزه اختصاص دهد.

عدم مقبولیت بحران کم‌آبی در میان ناظران قانونی نیز به چشم می‌خورد. البته امروزه این پدیده نه تنها حوزه آب بلکه سایر حوزه‌ها از جمله محیط‌زیست، بهداشت، درمان، آموزشی و ... را با چالشی جدی مواجه کرده است. از این پدیده با عنوان تسخیر نهادی^۱ یاد می‌شود. این نظریه در معنای ساده بیانگر این است که اعضای نهادهای نظارتی محیط‌زیست به دلایل مختلفی همچون ناچیزشمردن جرایم زیست‌محیطی یا به رسمیت‌نشناختن بحرانی به نام کم‌آبی از گزارش این جرایم به مقامات قضایی خودداری می‌کنند یا بازرسی که برای نظارت بر جرایم زیست‌محیطی وجود دارد به دلیل نبود قوانینی که نظاره‌گر اعمال نهادهای متولی باشد، خود در تسخیر آن شخص یا اشخاص -اعم از حقیقی و حقوقی- قرار می‌گیرد، با این هدف که همکاری با شرکت یا اشخاص متخلف و اخذ امکانات و منابع مختلف، بهتر از آغاز یک فرایند کیفی برای او خواهد بود، زیرا منافع بازرسی از طریق همکاری با شرکت‌های متخلف آسان‌تر تأمین می‌شود تا از طریق آغاز فرایند کیفی در دادگاه. به عبارت دیگر، ناظر انتخابی از سوی مقامات دولتی برای نظارت بر فعالیت‌های شبکه‌های آبی و اجرای صحیح قوانین آبی، به تدریج نقش نظارتی خود را از دست داده است و جذب سازمان یا گروه فعالان مربوطه در آن حوزه می‌شود و بسان کارمندی برای آنان به فعالیت خود ادامه می‌دهد. به نظر می‌رسد در این‌گونه شرایط ضمانت اجراها نمی‌توانند نقش خود را به‌درستی ایفا کنند و بایستی از طریق آموزش‌های همه‌جانبه و درونی‌کردن ارزش‌ها به مقابله با آن برخاست.

1. agency capture.

می‌توان گفت نظارت‌های نامطلوب بر جلوگیری از برداشت‌های بی‌رویه آب با خطرهای جدی علیه تولیدات کشاورزی و ثبات آن همراه است. یکی از وظایف دولت در برنامه چهارم توسعه، کاهش ۲۵ درصدی برداشت مازاد از سفره‌های آب‌های زیرزمینی بود، اما در عمل نه تنها به این مهم دست نیافته است، بلکه برداشت‌ها از منابع آبی به میزان بسیار بیشتر از دوران گذشته رسیده است (خبرگزاری تحلیل ایران، ۲۵ خرداد ۱۳۹۵).

۵. نتیجه‌گیری

می‌توان گفت، در صورتی که قوانین مبهم نگاشته شوند یا متناسب با تغییر شرایط، قابلیت انعطاف نداشته باشند، تالی فاسدهایی را به همراه خواهند داشت. قوانینی که سال‌ها قبل با توجه به شرایط آبی کشور به تصویب مجلس قانون‌گذاری رسیده است، طبیعتاً در دوره کنونی پاسخگوی نیازهای مربوط نخواهند بود، زیرا شرایط آبی کشور طی سال‌های اخیر به میزان زیادی تفاوت یافته است. همچنین، قوانینی که هنگام تصویب، دایر مدار موضوع خود وضع شده‌اند امروزه موضوع خود را از دست داده یا دستخوش تغییرات فراوانی شده‌اند. علاوه بر این، حساس نبودن قانون‌گذار نسبت به بحران آبی کشور و موضع منفعلانه در سطح تقنینی که طی سال‌های اخیر به شکل ثابتی وجود داشته و در قبال آن قانونی را که بیانگر مقابله با بحران کم‌آبی باشد، به تصویب نرسانده است. این در شرایطی است که بحران کم‌آبی روز به روز بیشتر خودنمایی می‌کند.

در این خصوص، قطعاً در ابتدا راه‌های پیشگیری از وقوع جرم توصیه می‌شود. مرحله دوم به منظور حمایت از منابع آب، راهکارهای غیرکیفری است؛ مانند صادر نکردن مجوز کار برای صنایع در محدوده حریم قنات قصبه گناباد، انجام فعالیت‌های اقتصادی و صرف هزینه برای تغییر کاربری‌های اراضی و نواحی اطراف قنات قصبه گناباد به منظور حفظ و نگهداری آن. اما با توجه به اینکه برخی رفتارها علیه منافع عمومی رخ می‌دهند و همواره تهدیدی برای آن‌ها محسوب می‌شوند، استفاده از راه‌های کیفری ناگزیر خواهد بود. به‌ویژه جایی که خسارات ناشی از رفتارهای متخلفانه ضررهای جبران‌ناپذیری را بر جامعه تحمیل می‌کند. حتی خسارت عظیمی مانند آلوده شدن آب آشامیدنی یک شهر به قدری جبران‌ناپذیر

است که می‌توان حتی اعمال غیرعمدی را نیز با واکنش کیفی پاسخ داد. وجود ضمانت اجراهای متناسب و در مقابل، آگاهی‌بخشی کامل اشخاص حقیقی و به‌ویژه اشخاص حقوقی که در مظان آلوده کردن آب هستند، می‌تواند به افزایش دقت و عملکرد آنان در جلوگیری از اشتباهات غیرقابل جبران بیافزاید.

شایان یادآوری است که قوانین کیفی منسجم، جامع و به‌روز درخصوص آب‌ها (مانند تعیین محدوده حریم هیدرولوژیکی برای قنات قصبه گناباد)، رعایت تناسب در تعیین مجازات مرتکبان جرایم آبی (با توجه به اشخاص حقیقی و حقوقی با این نسبت که ضررهایی که در اثر ارتکاب جرم متحمل خواهند شد به مراتب بیشتر از منافی باشد که از ارتکاب رفتار مجرمانه عاید آنان می‌شود)، نظام‌مندکردن ساختارهای نظارتی و اجرایی (ناظران آموزش‌دیده و تأمین مالی آنان) و پررنگ‌شدن نقش رویه قضایی در نظام حقوقی در مقام حمایت از قنات‌ها ما را در نیل به هدف اهم یعنی حفاظت از آب و جلوگیری از کم‌آبی به‌ویژه در قنات‌ها که مظهر تاریخ و منبع اصلی تأمین آب سالم‌اند، یاری خواهد رساند.

همچنین نبود حفر حلقه چاه مضر برای دبی قنات قصبه گناباد و نبود صنایع آلوده‌کننده آب در این محدوده همگی نشان از اهمیت بالای آموزش‌های همگانی و نظارت مردمی در کنار دولت دارد. باید گفت، مردم آنچه را که برای حمایت از قنات قصبه لازم می‌دانند رعایت می‌کنند، اما در این میان مسئولان ذی‌ربط باید با پیش‌بینی‌های لازم درخصوص تعیین حریم قنات و صدور مجوز با در نظر گرفتن کلیه جوانب از قنات قصبه گناباد حمایت کنند. همچنین، در صورتی که به آب بسان یک کالای اقتصادی نگریسته شود شیوه استفاده از آن متفاوت خواهد بود. درواقع با ایجاد اراضی یکپارچه و یکنواخت برای کشت گیاهان به‌منظور مدیریت بهتر منابع آبی و جلوگیری از هدررفت آب استفاده از آن نظام‌مند خواهد شد. علاوه بر این، اعطای مهلت به اجرای قوانین آبی بر مبنای ثبات منابع آب تا با شرایط و اوضاع مناطق مختلف کشور و گذر زمان انعطاف داشته باشد از جمله موارد مهمی است که باید در تدوین قوانین آبی لحاظ شود.

منابع

الف) فارسی

۱. اردبیلی، محمدعلی (۱۳۹۲). *حقوق جزای عمومی*، جلد نخست، چاپ سی‌ام، تهران: میزان.
۲. امیرارجمند، اردشیر (۱۳۷۳). «حفاظت از محیط‌زیست و همبستگی بین‌المللی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره پانزدهم، ۳۲۳-۴۳۶.
۳. آگاه، مهدی و حسنی‌سعدی، مریم (۱۳۹۳). *حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اقتصادی و اجتماعی*، تهران: اندیشکده تدبیر آب ایران.
۴. بدیعی، مریم‌السادات (۱۳۹۳). «سیاست جنایی ایران در قبال جرایم و تخلفات علیه صنعت آب و فاضلاب»، پایان‌نامه منتشر نشده کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد.
۵. بهنیا، عبدالکریم (۱۳۷۹). *قنات‌سازی و قنات‌داری*، چاپ دوم، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
۶. پاپلی‌یزدی، محمدحسین (۱۳۷۲). «قنات و ارزش اقتصادی آن؛ نمونه: نهر گناباد مشهد»، *جستارهای ادبی*، شماره صد و یک، ۳۰۹-۳۳۲.
۷. پاپلی‌یزدی، محمدحسین؛ لباف‌خانیک، رجبعلی؛ لباف‌خانیک، مجید؛ جلالی، عباس و وثوقی، فاطمه (۱۳۸۹). *قنات قصبه گناباد یک اسطوره*، مشهد: شرکت سهامی آب منطقه‌ای خراسان.
۸. پارسا، محمدمتین و غلیزاده‌نجد، سمیه (۱۳۹۳). «چالش‌های حقوق کیفری ایران در راستای حفاظت از محیط‌زیست»، *دومین همایش ملی و تخصصی پژوهش‌های محیط‌زیست ایران*، همدان، ۱-۱۶.
۹. جوزی، علی؛ جعفرپور، جاوید و شعاریان، فرشاد (۱۳۸۹). *حقوق محیط‌زیست*، تهران: نشر علم کشاورزی ایران.
۱۰. حافظ‌نیا، محمدرضا و نیکبخت، مهدی (۱۳۸۱). «آب و تنش‌های اجتماعی - سیاسی؛ مطالعه موردی: گناباد»، *فصل‌نامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۶۵ و ۶۶، ۴۳-۶۲.

۱۱. خالقی، ابوالفتح و رشنوادی، حجت‌الله (۱۳۹۲). «سیاست تقنینی کیفری ایران در صیانت از منابع آبی با عنایت به اسناد بین‌المللی»، پژوهش حقوق کیفری، سال دوم، شماره سوم، ۱۴۱-۱۱۹.
۱۲. رضوانی‌فر، محمدمهدی (۱۳۹۳). *مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران*، تهران: مجد.
۱۳. سانتینا، لورا (۱۳۸۳). «محیط‌زیست: آب، دغدغه عصر جدید»، سیاحت غرب، شماره هجدهم، ۱۴۷-۱۵۲.
۱۴. عبداللهی، محسن (۱۳۸۲). «جنایت بر ضد محیط‌زیست در حقوق بین‌الملل»، مجله علوم محیطی، سال اول، شماره اول، ۷۵-۴۹.
۱۵. عبداللهی، محسن؛ رضوانی قوام‌آبادی، محمدحسین؛ فریادی، مسعود و ساجدی، زهرا (۱۳۸۸). *حقوق کیفری محیط‌زیست: ملاحظات و راهکارها*، تهران: نشر روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۱۶. قاسمی، ناصر (۱۳۸۴). *حقوق کیفری محیط‌زیست (مطالعه تطبیقی در حقوق ملی و بین‌المللی)*، چاپ دوم، تهران: جمال‌الحق.
۱۷. قوام، میرعظیم (۱۳۷۵). *حمایت کیفری از محیط‌زیست*، تهران: سازمان حفاظت از محیط‌زیست.
۱۸. کردوانی، پرویز (۱۳۸۶). *منابع و مسائل آب در ایران*، جلد اول، چاپ هشتم، تهران: دانشگاه تهران.
۱۹. کشاورزی حسن‌آباد، مجتبی؛ بشیری، عباد و اوجاقلو، فرهاد (۱۳۹۲). «بررسی مسائل و مشکلات بهره‌برداری از قنات و ارائه راهکارهای بهبود آن»، اولین همایش ملی چالش‌های منابع آب و کشاورزی، اصفهان، ۸-۱.
۲۰. نوبهار، رحیم (۱۳۹۰). «اصل کاربرد کمیته حقوق کیفری»، آموزه‌های حقوق کیفری، دوره جدید، شماره اول، ۱۱۴-۹۱.
۲۱. نوریها، رضا (۱۳۸۷). *زمینه حقوق جزای عمومی*، چاپ بیست و چهارم، تهران: گنج دانش.

۲۲. نیلی، مجید (۱۳۸۸). «حمایت کیفری از قنوات و آب‌های زیرزمینی در حقوق ایران»، پایان‌نامه منتشر نشده کارشناسی ارشد، دانشگاه قم.
۲۳. ولایتی، سعدالله (۱۳۹۵). *منابع و مسائل آب در ایران با تأکید بر بحران آب*، چاپ سوم، مشهد: صحرا شرق.
۲۴. هاتفی اردکانی، امیرحسین و ملکیان، آرش (۱۳۸۸). «بررسی آسیب‌پذیری‌های قنات و ارائه راهکارهای مقابله با آن»، مجموعه مقالات همایش ملی: الگوهای توسعه پایدار در مدیریت آب، تهران، ۶۴۶-۶۵۵.
۲۵. خیرگزاری تحلیل ایران، ۲۵ خرداد ۱۳۹۵:

[http://www.khabaronline.ir/\(X\(1\)S\(pmsbb4305nauz451dpkqy2o0\)\)/detail/426250/society/environment](http://www.khabaronline.ir/(X(1)S(pmsbb4305nauz451dpkqy2o0))/detail/426250/society/environment).

ب) انگلیسی

26. Hodgson, Stephen (2006). *Modern water rights Theory and practice*, Rome, Food and Agriculture Organization of The United Nations.
27. Michael, faure, G. & Marjolein, visser (2003). *Law and economics of environmental crime, a survey*, available at: [http://www.hertig.ethz.ch/LE-2004-fils/Papers/faure environmental-crime. Pdf](http://www.hertig.ethz.ch/LE-2004-fils/Papers/faure%20environmental-crime.Pdf).