

آسیب شناسی قواعد اساسی سیاست جنایی تقنینی منابع آب در حکمرانی جمهوری اسلامی ایران

زهرا عبدلی طغراجردی^۱

محمد حسین رمضانی قوام آبادی^{۲*}

امان الله علیمرادی^۳

سید مهدی احمدی موسوی^۴

محمد امینی زاده^۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۳/۳۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۲۸

۲۲۹

چکیده

این مقاله به آسیب شناسی قاعده گذاری حکمرانی جمهوری اسلامی ایران در موضوع منابع آب متمرکز است. این مساله در قلمرو مطالعات علمی مساله ای بینارشته ای است که فقدان توجه بایسته به ماهیت بینارشته ای آن بر چالش های تقنینی سیاست جرائم آب افزوده است. یافته های این مقاله بیانگر این است که اساسی ترین چالش سیاست جنایی تقنینی در جرائم مرتبط با آب، نبود یک سیاست جنایی تقنینی اصولی، سنجیده و کاربردی است؛ دلیل این فقدان، شاید عدم بهره گیری از متخصصان علوم میان رشته ای و داده های دانش سیاست جنایی به ویژه در حوزه قانون گذاری باشد. باید حفظ و صیانت از منابع آب در مقابل تجاوزگران در دستور کار قرار گیرد. ابتدا ریشه های جرائم را شناسایی و رفع نمائیم و سپس به عنوان آخرین چاره، به فکر تدابیر سرکوبگر باشیم. تدابیری که به نوبه خود، با بهره گیری از داده ها و متخصصان علوم مربوطه؛ مثل کیفرشناسی تعیین گردند تا بهترین نتایج را حاصل نمایند. در این پژوهش ضمن تبیین ابزارهای اجرا و پیاده سازی سیاست جنایی تقنینی در پیشگیری از جرائم مرتبط با آب به شیوه توصیفی تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه ای جلوه های نابسامانی نهادی در خصوص ابزارهای سیاست جنایی تحلیل و بررسی شده است.

واژگان کلیدی: حکمرانی منابع آب، قواعد تقنینی جرائم منابع ملی آب، نهادگرایی



۱. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم شناسی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران
۲. دانشیار حقوق بین الملل دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. استادیار حقوق بین الملل، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران * نویسنده مسئول: h_rameazni@sbu.ac.ir
۳. استادیار گروه حقوق، واحد کرمان، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران
۴. استادیار گروه حقوق، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران
۵. استادیار گروه حقوق، دانشگاه شهید باهنر کرمان، کرمان، ایران

سیستم مدیریت منابع آب در کشور بیشتر به دنبال حل مسئله کمبود آب از طریق مسائل فنی - مهندسی، انتقال آب، سدسازی و طرحهای سازهای است در حالی که مشکل اصلی منابع آب در کشور، به وجود حکمرانی بد و نامطلوب و سیستم مدیریتی ناکارآمد مربوط می شود. ترتیبات نهادی نامناسب، مدیریت ازهم گسسته، نبود شفافیت و عدم مشارکت ذینفعان در مدیریت از جمله ویژگی های نظام حکمرانی فعلی منابع آب در کشور است. راه حل این مشکل در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نه تنها به تکنولوژی های مناسب و سیاست های اقتصادی کارآمد بستگی دارد، بلکه به ترتیبات و رژیم نهادی مدیریت منابع در سطح محلی (و نیز سازمانهای مسئول) وابسته است. در واقع رویکرد مدیریت یکپارچه منابع آب با هدف مشارکت ذینفعان محلی در مدیریت آب، یک رویکرد پذیرفته شده در جهت استفاده پایدار از منابع آب است. این مشارکت محلی نیازمند وجود ترتیبات نهادی و اصلاحات نهادی و ساختاری خاصی است. ایجاد نهادهای مناسب مدیریتی و تقویت ظرفیت سازمان های مدیریت آب می تواند به توزیع کارآمد و عادلانه آب در بین افراد ذی نفع و در نتیجه به افزایش بهره وری کمک کند. همچنین نهادهای مدیریت آب برای جلوگیری و مدیریت تعارضات مهم هستند و می توانند مشارکت همگانی و از جمله مشارکت کشاورزان خرده مالک را افزایش دهند. این نوع مشارکت همگانی، ذینفعان را نسبت به منابع آب متعهد می کند و به دلیل به وجود آمدن حس مالکیت به منابع، آنها را نسبت به حفظ این منابع مصمم می سازد. رژیم های نهادی در این خصوص بسیار مهم هستند. به طور کلی رژیم های نهادی شامل حقوق مالکیت و سیستم سیاست گذاری عمومی هستند که هدف این مطالعه می باشند.

مجموعه ای از تدابیر کیفری و غیرکیفری در کنار هم می توانند تدابیر یک سیاست جنایی کارا و همه جانبه را تشکیل دهند. در واقع سیاست جنایی، مجموعه ای است منظم از اصولی که دولت و جامعه با توسل به آنها مبارزه علیه جرائم را سازمان دهی می نماید. اصلی ترین و مهم ترین هدف از بررسی و مرور ابزارهای سیاست جنایی ایران در پیشگیری از جرائم مرتبط با آب، با توجه به وضعیت رو به بحران کشور در موضوع



آب، صیانت و حفاظت از کلیه منابع آب کشور با همکاری و هم افزایی کلیه دستگاه‌ها و نهادهایی است که می‌توانند نقش اثر گذار داشته باشند. پیشگیری دربردارنده مجموعه راهکارهای مستقیم و غیر مستقیم است که با هدف ایجاد امکانات و موقعیتهای بازدارنده از وقوع جرم و کجروی طراحی و تدوین می‌شود.

اگرچه حقوق کیفری همچون هسته اصلی یا محل قوی‌ترین فشار و تنش در سیاست جنایی حضور محسوسی دارد؛ اما کاربردهای کیفری در قلمرو سیاست جنایی، دیگر تنها نیستند، بلکه حول آنها شیوه‌های دیگر کنترل اجتماعی از نوع غیرکیفری، غیر سرکوبگر و گاه حتی غیردولتی وجود دارد. با عنایت به مطالب فوق در حوزه صیانت از منابع آبی می‌بایست به سیاست جنایی توجه نمود. اگر چه نفس پیشگیری در هر زمینه‌ای که باشد، به عنوان مانعی برای بروز آفت و مشکل مورد نظر خواهد بود. در این مسیر سیاست جنایی جهت دستیابی به اهداف خود به ابزار کارآمدی احتیاج دارد که سیاست جنایی تقنینی^۱ یکی از آنهاست. به عبارت دیگر سیاست جنایی تقنینی، جهت مبارزه مؤثر با جرائم از دو رویکرد تبعیت می‌نماید. رویکرد اول، مبارزه با جرائم از طریق جرم انگاری و تعیین کیفر می‌باشد. رویکرد دوم، مبارزه با جرائم از طریق غیرکیفر و پیشگیری‌های اجتماعی و وضعی می‌باشد.

در بررسی تدابیر به کار گرفته شده سیاست جنایی تقنینی ایران برای پیشگیری از جرائم مرتبط با آب، این تدابیر کیفری هستند که در نگاه نخست، خودنمایی می‌کنند. این تدابیر در اشکال مختلف مجازات‌ها در قوانین مختلف، جلوه گر شده و ضمانت اجرای رسمی و دولتی علیه جرائم مرتبط با آب را تشکیل داده‌اند. قلمرو سیاست جنایی در مفهوم عام آن، به سیاست کیفری صرف، محدود نمی‌شود و در این خصوص حداقل از دو دسته مفهومی همزیست و گاه متخاصم یعنی مجموعه ابزارها و مفاهیم در عرصه سیاست کیفری و مجموعه ابزارها و مفاهیم با تاکید بر وصف غیرکیفری آن، می‌توان یاد کرد. در رویکرد غیرکیفری، بزهکار شهروندی است که می‌تواند بازپذیری و بازپروری شود، وظیفه دولت و سایر نهادهای اجتماعی، مدیریت بزهکاری و بزهکار به نحوی است که حقوق اساسی وی با سایر شهروندان حفظ شود و پیشگیری از بزهکاری با تمرکز بر

^۱ Criminal Legislative Policy



عوامل اجتماعی، اقتصادی و ... در اولویت است. با توجه به این ملاحظات پرسش اصلی مقاله آن است که جمهوری اسلامی ایران در زمینه پیشگیری از جرایم مرتبط با آب چه سیاست جنایی را دنبال می کند؟ فرضیه پژوهش که با استفاده از روش توصیفی تحلیلی و منابع اسنادی و کتابخانه ای بررسی شده آن است که

با عنایت به مطالب فوق در حوزه صیانت از منابع آبی می بایست به سیاست جنایی توجه نمود. اگر چه نفس پیشگیری در هر زمینه ای که باشد، به عنوان مانعی برای بروز آفت و مشکل مورد نظر خواهد بود مانند آنکه گفته شده پیشگیری مهمتر از درمان است. بدیهی است با توجه به اینکه هدف اصلی ما سالم ماندن محیط زیست و جلوگیری از انواع آلودگی ها می باشد، اگر ابتدا منابع آب آلوده شوند و سپس ما به فکر مقابله با آن باشیم، به مقصود خویش نائل نخواهیم شد. چرا که وقتی منابع آبی آلوده شوند، دیگر کاری نمی توان کرد و هر گونه برخورد با متخلفین حتی کیفردادن سنگین آنها، هرگز به وضعیت پیشین باز نخواهد گشت. بنابراین باید به دنبال روش هایی بود که متضمن پیشگیری و جلوگیری از آلودگی این منابع باشد.

سیاست های کیفری اتخاذ شده نمی توانند به تنهایی در صیانت از منابع آب نقش ارزشمندی داشته باشند. فلذا حمایت از این محیط به منظور پیشگیری از وقوع این جرایم و یا کاهش آثار آن و اعمال مقررات قاطع و جامع، سیاست جنایی پویایی را می طلبد که در این راستا اقتضا می نماید سیاست جنایی ایران و کیفیت آن مورد بررسی واقع تا جایگاه و اهمیت موضوع درک شود. در ارتباط با موارد یادشده، ابزارهای اجرا و پیاده سازی سیاست جنایی تقنینی در پیشگیری از جرائم مرتبط با آب ارائه می شوند و در نهایت، به تبیین و بررسی جلوه های نابسامانی و آشفتگی در خصوص ابزارهای سیاست جنایی به همراه تحلیل منتقدانه نگارنده پرداخته خواهد شد.

۱. رهیافت نظری: نهادگرایی

در ادبیات نهادی، نقش تاریخی تغییرات نهادی از اهمیت بسزایی برخوردار است. نورث (۱۹۹۰) معتقد است کلید فهم تحولات تاریخی، تغییرات نهادی است. وی معتقد است نهادها، قوانین بازی در جامعه بوده و قیودی هستند که بیانگر روابط متقابل انسان ها با یکدیگرند. نورث، هم نوع رسمی و هم نوع غیررسمی نهادها را به

رسمیت می شناسد؛ یعنی هم قوانینی که واضع آنها بشر است و هم آداب و رسوم رفتاری. از این دیدگاه، نهادها، هم ممکن است خلق شوند (مانند قانون اساسی) و هم اینکه به مرور زمان شکل گیرند و مقبول واقع شوند (مانند حقوق فرعی). به هر حال صرف نظر از تعدد و تکثر تعریف نهاد، شاید بتوان خصوصیات مشترکی را برای نهادها برشمرد. این خصوصیات عبارتند از:

- همه نهادها متضمن کنش و واکنش میان کنشگران هستند. در واقع کنش متقابل کنشگران مختلف در چارچوب نهادهاست که شکل می گیرد و قوام می یابد. همه نهادها از تعدادی ویژگی، ایده های مشترک و عادات جاری برخوردارند

- نهادها از یک سو انتظارات و تلقی ها را مورد پذیرش قرار می دهند و از سوی دیگر نیز به وسیله همین انتظارات مورد تأیید قرار می گیرند. به عبارت دیگر نهادها از سویی مولد و از سویی دیگر مولود تلقی ها و انتظارات افرادند.

- درست است که تغییرناپذیری و فناپذیری ویژگی نهادها نیست، اما نهادها به طور نسبی بادوام و خودتقویت کننده اند و نسبتاً از ویژگی های پایداری برخوردارند.

- نهادها به ارزش ها و فرایندهای ارزشیابی هنجاری، مشروعیت می بخشند و آنها را موجه می سازند. در واقع نهادها پیوسته بر مشروعیت اخلاقی خود صحنه می گذارند و چه درست و چه نادرست، خود را از لحاظ اخلاقی موجه می نمایند. تمام نهادها و سازمان ها از ۵ ویژگی فوق به طور یکسان برخوردارند (رمضانی باصری و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۲۳-۱۲۴).

نهادها به طور کلی در بسترکلان حکمرانی نقش ایفا میکنند و به طور ویژه میتوان ذکر کرد که نهادهای آبی بر اساس تعریف ارائه شده توسط سالس و دینار^۱ (۲۰۰۴) نهاد آب شامل قوانین، سیاست ها و ساختار اجرایی میشود. در بستر حکمرانی آب، روابط متقابل انسان ها را نظم میبخشند. در این راستا میتوان به نقش تکاملی ادبیات حکمرانی آب در کنار مدیریت پایدار منابع آب و مدیریت یکپارچه منابع آب اشاره کرد. بر این مبنا میتوان چنین عنوان کرد که حکمرانی آب به ابعاد رسمی، غیررسمی، مشارکت ها، فرآیندهای تصمیم گیری مشترک و خروجیهای



گفت و گوها و مذاکرات مرتبط میشود که شامل مولفه های جزئی تری از قبیل حکمرانی منابع آب زیرزمینی نیز است (فرزانه، باقری و رمضانی قوام آبادی: ۱۳۹۶: ۵۹).

مکتب نهادگرایی از ایالات متحده نشأت گرفته و هم اکنون هم تا حد زیادی در آنجا متمرکز است و به نوعی تفکر آمریکایی به حساب می آید و آمریکایی ها آغاز تفکرات اساسی اقتصادی در کشور را بانوعی اندیشه های نهادگرایانه پیوند می زنند. اگرچه نهادگرایی اولیه در انتقاد به رویکرد فائق اقتصادی ظهور نمود و نهادگرایان اولیه از منتقدان جدی نئوکلاسیک ها به حساب می آمدند، اما نهادگرایی نوین تا حد زیادی نظریه های خود را محدود به اجرایی و عملیاتی شدن نموده و جنبه عمل گرایانه تری در تحلیل های اقتصادی داشته و با مکتب نئوکلاسیک سازگارتر است.

این مکتب، حوزه بررسی خود را بسیار فراتر از اقتصاد مرسوم در نظر گرفته و اقتصاد را فقط شامل بازار نمی داند، بلکه بازار را نوعی نهاد تعریف می کند که خود متشکل از تعدادی نهادهای فرعی است و با سایر مجموعه های نهادی مانند فرهنگ، دولت، مقررات، ایدئولوژی و... ارتباط دارد. اصل اساسی نهادگرایی بر این حقیقت استوار است که بازار به تنهایی تنظیم کننده توزیع و تخصیص بهینه منابع نمی باشد بلکه این ساختار سازمان نهادی و قدرت در جامعه است که تخصیص منابع را صورت می دهد و یا به جای اینکه قیمت و توزیع کالاها و خدمات را تابعی از نظام عرضه و تقاضا در یک بازار مفهومی صرف بداند نظام عرضه و تقاضا را تابعی از ساختار قدرت، ثروت و نهادها می داند. بنابراین، اقتصاد نهادی یک نظریه تحول اجتماعی یا کنترل اجتماعی است. نوعی جهت گیری فعال به سمت نهادهای اجتماعی از طریق تمرکز بر تأثیر نهادها بر عملکرد اقتصادی و فرایندهای تحول نهادی و یا به عبارتی دیگر نوعی تمرکز بر شکل گیری و کارکرد نهادها به عنوان دلیل و پیامد ساختار قدرت و رفتار اجتماعی شده افراد و گروه ها و به عنوان شیوه ای است که اقتصادها از طریق آن سازماندهی شده و کنترل می شوند (بالوچ و بی اسدی، ۱۳۹۷: ۲۴۶-۲۴۰).

تلفیق روند تغییرات مکاتب اقتصادی و تحولات بین المللی مرتبط با برنامه ریزی باعث شکل گیری مفهوم مدیریت یکپارچه منابع آب شد که سه مولفه

اصلی «عدالت، محیط زیست و اقتصاد» ابعاد مرتبط با توسعه اجتماعی، زیست محیطی و رشد اقتصادی را با محوریت نهادی تشکیل می‌دهند. بر این اساس چارچوب نظری محوری در این تحقیق، چارچوب نظری نهادگرایی است.

۲. سیاست جنایی تقنینی

سیاست جنایی تقنینی همانطور که صراحت خود اصطلاح گویاست، به راهبرد یا تفکری جنایی اطلاق می‌گردد که از سوی مقنن اتخاذ شده و در چارچوب یکسری مقررات و انتظامات قانونی مشخص و منصوب تشریح می‌گردد (کونانی، ۱۳۹۲: ۶۳). به بیان نگارنده، این نوع از سیاست جنایی عملاً نوع نگارش، قضاوت و برداشت قانونگذار را نمایش می‌دهد که اصولاً در قالب جعل و وضع نصوص قانونی عینیت می‌یابد و اندیشه و منطق مقنن در قبال پدیده جنایی و نهادهای پیرامونی آن رخ می‌نمایاند که در آشکارترین بعد آن با نهاد جرم‌انگاری سرو کار پیدا خواهیم کرد.

از ابزارهای تقنینی می‌توان به «قانون» و «جرم‌انگاری» اشاره کرد. مهم‌ترین ابزار سیاست جنایی «قانون» است و سیاست جنایی تقنینی، اصلی‌ترین سطح سیاست جنایی است؛ چرا که تمامی وظایف و مسئولیت‌ها و قلمرو و نحوه عملکرد سطوح دیگر سیاست جنایی را «قانون» تعیین می‌کند و این لازمه اصل حاکمیت قانون است. اقتضای این اصل، آن است که رفتار و تصمیمات دستگاه‌های حکومتی و مأمورین آنها در قالب و چارچوب بندی از پیش تعیین شده «قانون» صورت گیرد و اداره امور جامعه و دستگاه‌های دولتی تابع امیال شخصی و خواست مقامات نباشد (عزیزنژاد، ۱۳۹۵: ۱۷۳). تاکنون قوانین زیادی در این ارتباط به تصویب رسیده است که ذیلاً به برخی از مهم‌ترین این قوانین اشاره شده است:

۱. قانون اساسی: اصل پنجاهم، به تعیین خط قرمزهای آبی پرداخته و عبور از این خط قرمزها را منع نموده است. این اصل چنین مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست 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 محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است».

۲. قانون توزیع عادلانه آب: ماده ۴۶ قانون توزیع عادلانه آب، آلوده ساختن منابع آب را ممنوع اعلام کرده است بدون آنکه ضمانت اجرای تخلف از موضوع را تعیین نماید. در چنین مواردی، هدف قانون گذار، بیشتر تاکید بر لزوم پیشگیری از طریق هنجارهای صحیح می باشد؛ یعنی هدف پیشگیری غیرکیفری است نه کیفری (نیلی، ۱۳۸۸: ۴۱). قانون گذار با اعلام ممنوعیت، در واقع هنجارهای انعطاف ناپذیر را تعیین می نماید تا افراد جامعه، در تصمیم گیری های مربوط به گزینش هنجارها، بر هنجار نامتعارف آگاه باشند و از آن اجتناب نمایند، چرا که منع یک رفتار (اعم از فعل یا ترک فعل) در قانون، به خودی خود، آن رفتار را به هنجار انعطاف ناپذیر تبدیل می کند و این ناشی از ذات الزام آور بودن قانون است (باقری، ۱۳۹۳: ۵۵-۵۲).

یکی دیگر از ابزارهای سیاست جنایی تقنینی برای مقابله با رفتارهای نابهنجار و آسیب رسان برای جامعه، جرم انگاری^۱ و به تبع آن کیفرنگاری است. بهره گیری از این ابزار در سیاست جنایی تقنینی برای مقابله با جرائم مرتبط با آب بدیهی است؛ چرا که اگر چنین بهره گیری وجود نداشت، اساساً نمی توانستیم از جرائم مرتبط با آب سخن به میان می آوریم. نمونه بارز این جرم انگاری ها، مصادیق ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب است که در بندهای مختلف آن، رفتارهای خاصی، جرم انگاری و برای آنها مجازات، تعیین شده است. در این ارتباط ابزارهای سیاست جنایی تقنینی با در پیش گرفتن تدابیر کیفری و غیرکیفری، سعی در پیشگیری از جرائم مرتبط با آب برآمده اند.

۳. قواعد و سیاست جنایی تقنینی مرتبط با تدابیر کیفری جرائم علیه منابع آب
تدابیر کیفری را می توان در چهار دسته مجازات های بدنی، مجازات های ناظر بر آزادی، مجازات های مالی و مجازات های تکمیلی مورد بحث و بررسی قرار داد. از مجازات های بدنی می توان به اعدام و شلاق اشاره کرد. مجازات اعدام در جرائم مرتبط با آب، صرفاً برای متجاوزین مسلح به منابع آب در نظر گرفته شده است؛ قانون گذار در قانون مجازات اسلامی سال ۱۳۹۲ از محیط زیست و به تبع آن از منابع آب، حمایت کیفری خاصی نموده (محمودی جانکی و زکوی، ۱۳۹۶: ۲۷۵-۲۷۳) و در ماده ۲۸۶ این قانون، مرتکب و

۱. جرم انگاری، فرایندی است، حقوقی و گزینشی که طی آن، قانون گذار یک کشور، رفتاری را با توجه مبنای خاص، جرم و قابل مجازات تلقی می کند (راهنورد، ۱۳۹۷: ۴).

معاون در بخش مواد سمی و میکروبی خطرناک به گونه‌ای که موجب اختلال شدید در نظم عمومی کشور، ناامنی یا ورود خسارت عمده به تمامیت جسمانی افراد یا اموال عمومی و خصوصی و ... گردد، را مفسد فی الارض محسوب و برای آنها مجازات اعدام مقرر نموده است. از مجازات شلاق نیز در سیاست کیفری ایران در قبال جرائم مرتبط با آب در موارد بسیاری مجازات انگاری شده است (نجفی توانا و ملکی، ۱۳۸۶: ۹).

این مجازات‌ها شامل مجازات‌هایی هستند که آزادی محکوم را سلب یا محدود می‌نمایند و در قالب مجازات تبعید، حبس و مجازات جایگزین حبس قابل بررسی است. قانون گذار، مجازات تبعید را برای متجاوزین اموال عمومی، منابع آبی و ... در تبصره دو لایحه قانونی راجع به متجاوزین به اموال عمومی و مردم، اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب سال ۱۳۵۸ در نظر گرفته است. بر اساس این تبصره، مجازات کسانی که اقدام به هر گونه تجاوز، غصب، تصرف عدوانی و مزاحمت و ممانعت از حق، نسبت به منابع آبی نمایند، تبعید به زادگاه اصلی یا محلی که دادگاه تعیین می‌نماید، است (عباس‌تاش، ۱۳۹۰: ۱۳۴). بر مبنای ضوابط و مقررات قانونی مرتبط با جرائم مرتبط با آب، حبس را می‌توان مهم‌ترین و گسترده‌ترین پاسخ کیفری به این جرائم دانست (پیشین: ۲۷۴). از مصادیق مهم جرائم مرتبط با آب، موضوع بندهای مختلف قانون توزیع عادلانه آب، از جمله بهره برداری غیرمجاز در قالب حفر چاه غیرمجاز و یا در قالب اضافه برداشت از چاه مجاز می‌باشد که مجازات حبس تأدیبی به صورت تخییری برای آن در نظر گرفته شده است؛ بدین شرح که مرتکبین به جرائم مرتبط با آب موضوع این ماده، علاوه بر اعاده وضع سابق و جبران خسارت وارده به ۱۰ تا ۵۰ ضربه شلاق و یا از ۱۵ روز تا سه ماه حبس تأدیبی بر حسب موارد جرم به نظر حاکم شرع محکوم می‌شوند. با توجه به آنکه جرائم مرتبط با آب از لحاظ تجاوز به منابع آبی که حق یکایک افراد جامعه است، از اصول غیرقابل بازگشت است لذا می‌توان مجازات‌های جایگزین حبس را در خصوص آنها قابل اعمال تلقی کرد. می‌توان چنین گفت که اعمال مجازات‌های جایگزین حبس در جرائم مرتبط با آب با مجازات حبس تا سقف سه ماه مطلق بوده ولی در مجازات‌های بیش از سه الی شش ماه و شش الی یک سال دارای محدودیت‌هایی است. با توجه به حداکثر میزان حبس مقرر در ماده ۴۵ قانون توزیع



عادلانه آب برای جرائم مرتبط با آب موضوع مصادیق این ماده نمونه خوبی از لزوم تعیین مجازات‌های جایگزین حبس می‌باشد. تدابیر کیفی قانون‌گذار در مقابله با جرائم مرتبط با آب که بتوان آن‌ها را ذیل عنوان مجازات‌های مالی طبقه بندی کرد، شامل جزای نقدی و جبران خسارت است. در ماده ۵۹ قانون آب و نحوه ملی شدن آن، برای بهره برداری از آب چاه، بیش از حد مقرر در پروانه و نیز عدم رعایت مقررات وزارت آب و برق و نحوه استفاده از آن، برای بار اول، جزای نقدی تعیین شده است. در بند پنج ماده ۶۰ این قانون آمده است، جزای نقدی به صورت تخییری برای مرتکبین عمدی آلوده کردن آب رودخانه‌ها، انهار عمومی، جویبارها، مخازن، منابع، قنوات و چاه‌ها با اضافه کردن مواد خارجی به نحو مندرج در ماده ۵۶ این قانون تعیین شده است. همچنین در ماده ۱۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سال ۱۳۵۳، حبس تخییری موضوع ماده دو قانون حفاظت از دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی مصوب سال ۱۳۵۴ و نیز جزای نقدی تعیین شده در قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور مصوب سال ۱۳۹۶ اشاره کرد.

در شهریور سال ۱۳۹۵، معاونت امور آب و آبفا با کوشش دفتر نظام‌های بهره برداری و حفاظت از آب و آبفا، بر مبنای رأی دیوان عالی کشور مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ و ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب و سایر مواد قانونی متفرقه‌ای که می‌تواند مبنای جبران خسارت وارده به آبخوان در اثر بهره برداری‌های غیرمجاز باشد، مبادرت به تدوین دستورالعملی در این زمینه، تحت عنوان «دستورالعمل نحوه محاسبه حجم بهره برداری غیرمجاز، جبران خسارت وارده و اعاده به وضع سابق» نمود. با توجه به تقسیم بندی مجازات‌ها از حیث نسبت و رابطه آنها با یکدیگر به مجازات‌های اصلی، تکمیلی و تبعی (ولیدی، ۱۳۹۳: ۸۱). باید گفت، علاوه بر وضع مجازات‌های اصلی در مقابله با جرائم مرتبط با آب، قلمرو تدابیر سیاست جنایی کشور در پیشگیری از جرائم مرتبط با آب شامل مجازات‌های تکمیلی نیز می‌شود. در خصوص نحوه اعمال مجازات‌های تکمیلی برای مرتکبین جرائم مرتبط با آب می‌توان گفت که بر اساس ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی سال ۱۳۹۲، چنانچه دادگاه، مرتکبین هر یک از جرائم مرتبط با آب را به مجازات‌های حد، قصاص یا مجازات‌های تعزیری از درجه

یک تا درجه شش محکوم نماید، اختیار دارد که با رعایت شرایط مقرر در قانون، متناسب با جرم ارتكابی و خصوصیات محکوم علیه، وی را به یک یا چند مجازات از مجازات‌های تکمیلی پیش بینی شده در قانون نیز محکوم کند. برای نمونه، جرائم مرتبط با آب زیرزمینی موضوع ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب که بر اساس قواعد حاکم بر درجه بندی مجازات‌ها، مجازات آنها در ذیل مجازات تعزیری درجه شش قرار می‌گیرند (مرادی، ۱۳۹۴: ۹). همچنین بر اساس ماده ۱۳ قانون توزیع عادلانه آب، مرتکبین آن (که شامل اشخاص حقیقی و یا حقوقی هستند که حرفه آنها حفاری است و با وسایل نقلیه موتوری اقدام به حفر چاه یا قنات می‌کنند) به مجازات مقرر در ماده ۴۵ قانون مذکور محکوم می‌شوند و در نتیجه قاضی می‌تواند در صورت صلاحدید مجازات تکمیلی منع از رانندگی با وسایل نقلیه موتوری (دستگاه حفاری) و یا تصدی وسایل موتوری یا منع از اشتغال به حرفه حفاری برای مدت حداکثر دو سال و یا هر کدام از مصادیق دیگر مجازات‌های تکمیلی مندرج در ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی را که صلاح بداند به مجازات اصلی اضافه نماید و یا حتی بیش از یک دوره از مجازات‌های تکمیلی را به مجازات‌های اصلی اضافه نماید.

۴. ابزار سیاست جنایی تقنینی مرتبط با تدابیر غیر کیفری

در رویکرد غیر کیفری، بزهکار شهروندی است که می‌تواند بازپذیری و بازپروری شود، وظیفه دولت و سایر نهادهای اجتماعی، مدیریت بزهکاری و بزهکار به نحوی است که حقوق اساسی وی با سایر شهروندان حفظ شود (غلامی، ۱۳۹۱: ۴۲). در این مفهوم، پیشگیری شامل آن دسته از تدابیر غیر کیفری است که پیش از ارتکاب جرم و گذر از اندیشه به فعل، از طریق مداخله در اوضاع و احوال پیش جنایی به پیشگیری اجتماعی و وضعی تقسیم می‌شود که این تقسیم بندی رایج‌ترین طبقه بندی پیشگیری از جرم است. از تدابیر مبتنی بر پیشگیری اجتماعی می‌توان به اطلاع رسانی وضعیت موجود و چالش‌های بخش آب به عموم مردم، فرهنگ سازی با تاکید بر عموم مردم و خواص، بسترسازی اجتماعی برای برخوردهای سلبی و ایجابی، طرح ملی دانش آموزی نجات آب، گنجاندن مبحث آب در سرفصل‌های آموزشی مدارس و برنامه مبتنی بر آموزش والدین اشاره نمود. بر خلاف جرائم مرتبط با آب کیفی که بیشتر توسط مجرمین یقه



سفید^۱ ارتکاب می‌یابند اکثر اشخاص این طبقه از موقعیت‌های تحصیلی بی بهره و درک صحیحی از الزامات حاکم بر حفظ منابع آبی ندارند لذا تدابیر مرتبط با این اشخاص، صرفاً به آگاه سازی عموم اکتفا نمی‌کند و در سطح وسیعی آگاهی بخشی به خواص مانند مدیران، کارشناسان، قضات و ... را نیز شامل می‌شود.

بر این اساس، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ و آیین نامه‌های اجرایی آن، شرکت‌های آب منطقه‌ای موظفند اطلاعات مربوط به وضعیت منابع آبی کشور را از طریق پورتال و یا هر طریق مطلوب دیگری در اختیار عموم مردم قرار دهند (دفتر توسعه مدیریت و تحول اداری، ۱۴۰۰: ۱۲-۱۱).

علاوه بر این آموزش مدیران و کارشناسان بدنه گسترده آب جهت آشنایی ایشان با الگوی صحیح مدیریت منابع آب و اقدامات و الزامات آن، اطلاع رسانی نسبت به وضعیت موجود و چالشهای بخش آب به عموم مردم (با بستر مناسبی از تعامل با رسانه‌های جمعی و فضاهای تبلیغاتی)، فرهنگ سازی در میان عموم مردم با تأکید بر نخبگان و خواص، ظرفیت سازی برای شکل گیری، نهادینه شدن و کارا شدن تشکلهای مردمی (آب بران و انجمن‌ها) به عنوان خروجی قابل اتکا در دراز مدت (نهاد آب) برای تضمین پایداری تعادل منابع آب پیش بینی شده است (دفتر نظام‌های بهره برداری، ۱۳۹۴: ۳). همچنین طرح ملی دانش آموزی نجات آب (دانااب)، برنامه مبتنی بر آموزش والدین و گنجاندن مبحث آب و سایر موارد اشاره شده در سرفصل‌های آموزشی مدارس در راستای همین آگاهی رسانی انجام شده‌اند.

پیشگیری وضعی از جرم با کاهش موقعیت، مدیریت و طراحی محیط به صورت نظام مند، موجب دشوار شدن یا کاهش سود ناشی از ارتکاب جرم برای مرتکب می‌شود. هدف نهایی این نوع پیشگیری، اتخاذ تدابیری است که بهای بزهکاری بیش از سود حاصل از آن شود (بابایی و نجیبیان، ۱۳۹۰: ۱۴۹-۱۴۸). بحث پیشگیری از جرائم مرتبط با آب نیز قطعاً از لزوم توجه و بهره جویی از تدابیر این نوع پیشگیری مستثنی نمی‌باشد و سیاست جنایی فعلی توانسته است در مواردی از این نوع پیشگیری بهره

۱. مجرمین یقه سفید کسانی هستند که با سوء استفاده از موقعیت و نفوذ اداری خود مرتکب جرائم سودآور غیرخشن می‌شوند.

ببرد. از مهمترین تدابیری که در این راستا اتخاذ شده می‌توان به ساماندهی شرکت‌های حفاری و نظارت بر آنها از طریق لزوم اخذ پروانه صلاحیت حفاری، لزوم اخذ مجوز فعالیت و کارت تردد، کنترل نحوه جابه جایی دستگاه‌های حفاری از طریق نصب جی پی اس بر روی دستگاه‌های مذکور، تدابیر صورت گرفته در راستای تقویت گروه‌های گشت و بازرسی، طرح خاموشی چاه‌ها در زمستان، نصب کنتور حجمی بر روی چاه‌ها جهت کنترل میزان بهره برداری آب، نظارت‌های دوره‌ای مأمورین و کارشناسان محیط زیست در مناطق با خطر بالای جرم، استفاده هر چه بیشتر از فناوری‌های نوین مرتبط با صرفه‌جویی آب، اعمال الگوی کشت بهینه در بخش کشاورزی، استفاده از سیستم‌های به زراعی و بهره‌برداری از شیوه‌های آبیاری مناسب با زیست بوم ایران (آبیاری قطره‌ای یا تحت فشار)، احداث سدهای منطبق بر شرایط اکولوژیکی مناطق مختلف کشور، پیش‌گیری از آلوده ساختن آب‌های سطحی توسط سیستم‌های سنتی دفع فاضلاب‌های شهری و آب‌های صنعتی و کشاورزی و حفظ مخازن زیر زمین آب در مقابل نفوذ و نشست آب‌های زباله‌های شهری و صنعتی به لایه‌های زیر زمین، اصلاح و تعمیر شبکه‌ها و انشعابات فاضلاب شهری و نهایتاً الزامات حاکم بر اتخاذ تدابیر لازم جهت پیشگیری از آلودگی آبها اشاره نمود.

۵. جلوه‌های آشفته‌گی نهادی سیاست جنایی تقنینی منابع آب در حکمرانی ایران

متأسفانه نابسامانی‌های موجود در مرحله تدوین سیاست جنایی تقنینی، منجر به بروز آشفته‌گی در سطوح مختلف آن شده است. برخی از این جلوه‌های آشفته‌گی در سیاست جنایی تقنینی به شرح ذیل قابل بررسی است.

۱-۵. ناتوانی در بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های موجود

اولین چالشی که عدم رعایت استانداردها و عدم بهره‌گیری از علوم مختلف در مرحله تدوین سیاست‌ها در ابزار تقنینی سیاست جنایی به جا می‌گذارد استفاده ناصحیح از فرصت‌ها و ظرفیت‌ها است که عدم بهره‌گیری از ظرفیت مجمع تشخیص مصلحت نظام و ظرفیت موجود برای تدوین قوانین منسجم از جمله آن است. مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند با ابهام زدایی از مفهوم سیاست‌های کلی از طرفی و تولید سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع آبی، اقدام مؤثری در جهت سیاست سازی و



مدیریت منابع آبی به عمل آورد. به عقیده نگارنده، سهم حداکثری این سیاست‌ها بر عهده وزارت نیرو و شرکت‌های وابسته آن است که علاوه بر مسئولیت حفاظت کمی و مدیریت منابع آبی؛ می‌تواند به عنوان نیروی مشاور و یا حتی کانونی برای تعریف سیاست‌های بخشی یا اجرامحور در حفظ و صیانت از منابع آبی معرفی گردد. لیکن این نکته را نباید فراموش کرد که در خصوص جرائم مرتبط با منابع آبی سازمان حفاظت محیط زیست نیز نقش مهمی در این ساختار ایفا می‌نماید که از چنین ظرفیتی استفاده بایسته‌ای صورت نگرفته است.

استفاده از ظرفیت‌های موجود برای بکارگیری تدابیر غیرکیفری؛ مثل الزام به گذارندن دوره‌های آموزشی برای مجرمان آبی از طریق توسل به مجازات‌های تکمیلی فراهم است؛ لیکن پراکندگی قوانین پیشگیری از جرائم مرتبط با آب، تشخیص ظرفیت‌های این چینی و بهره‌گیری از آنها در مرحله صدور حکم را دشوار می‌سازد. در واقع به عقیده نگارنده از ظرفیت‌های قانون مجازات اسلامی در این خصوص، به خوبی بهره گرفته نشده است. جرائم مرتبط با آب را در قوانین پراکنده‌ای از قانونی با موضوع تخصصی آب؛ همچون قانون توزیع عادلانه آب گرفته تا قوانین کلی‌تری چون قانون شکار و صید، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون مدیریت پسماندها و نهایتاً قانون مجازات اسلامی می‌توان یافت و جالب‌تر آنکه، لغو جرم زدایی از بهره برداری از چاه‌های غیرمجاز که در تبصره ذیل ماده سه قانون توزیع عادلانه آب صورت گرفته بود، در قانونی دور از موضوع، مثل قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، صورت می‌گیرد (بخشی جهرمی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۳۱ و ۱۳۷). برای نگارندگان جای شگفتی دارد که عملی را که برای مدتی (حدود ۲۳ سال)، مباح بوده است، به یک باره تحت موضوع ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب قرار داده، ممنوع و حتی مستحق مجازات می‌نماییم و در قانونی، این موضوع را می‌گنجانیم که نه موضوع آب دارد و نه موضوع مطابق با قوانین عمومی جزایی مثل قانون مجازات اسلامی.

عدم انسجام در قوانین مربوط به جرائم مرتبط با آب، به نوبه خود، مشکلات دیگری، همچون به وجود آمدن قوانین موازی را به دنبال داشته است که دارای اثرات مخربی

است؛ به عنوان نمونه، در ماده ۱۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، عرصه و اعیان کلیه تالابها، متعلق به دولت و تحت اختیار سازمان حفاظت محیط زیست قرار گرفته است و مفهوم آن کاملاً روشن است؛ لیکن مطابق ماده دو و بند سه ماده سه قانون حفاظت و بهره برداری از منابع آبی (مصوب سال ۱۳۷۴) وظیفه آبی دار نمودن کلیه آب‌های تحت حاکمیت کشور؛ اعم از آب‌های داخلی، مرزی و دریایی بر عهده شرکت سهامی شیلات ایران است. گرچه در تبصره شش ماده شش همین قانون پیش بینی شده که وظایف و اختیارات شرکت سهامی شیلات ایران نافی وظایف و اختیارات سازمان حفاظت محیط زیست نخواهد بود؛ ولی عملاً تداخل قانونی سال‌ها موجبات اختلافات نظر را فراهم نموده است.

لذا با تمام مواردی که بیان شد، نگارنده از بحث ناتوانی در بهره گیری کامل از ظرفیت‌های موجود، چنین نتیجه گیری می‌کند که پراکندگی قوانین مرتبط با جرائم مرتبط با آب، اجرای آنها را با مشکل مواجه نموده و نیز تصویب قوانین کارآمد بعدی را نیز به نوبه خود، دشوار خواهد ساخت؛ چراکه تشخیص مبنای جرم انگاری‌ها به سختی ممکن است. در یک قانون، دغدغه قانون گذار، حفاظت از منابع آبی است (اصل ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب) در قانون دیگر، موارد پیشگیری از جرائم مرتبط با آب فراموش می‌شود و در جای دیگر، دغدغه، سلامت عمومی است (ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی) و جای دیگر، حیات آبیان، دغدغه است (بند «د» ماده ۱۲ قانون شکار و صید) و ...

۲-۵. نابسامانی عمیق در قواعد و قاعده گذاری مطالعات فرسبی

بی تجربگی در قوانین، بهره گیری از ظرفیت دانش متخصصان در زمینه قانون گذاری را بیش از گذشته نمایان می‌سازد. این مسئله را می‌توان هم در نحوه نگارش و هم در محتوای قوانین بسط و گسترش داد.

۱-۲-۵. آشفتگی در نگارش قوانین

از موضوعاتی که در قانون گذاری دارای اهمیت است می‌توان به نحوه نگارش قانون و محتوا اشاره نمود. که این امر مستلزم بهره گیری از تخصص متخصصان این حوزه است که به عقیده نگارنده، گویا در قوانین مرتبط با جرائم آبی چندان مورد توجه جدی قرار



نگرفته است. نویسنده این مقاله، ذیلاً به مواردی که در آن این بی تجربگی در نگرارش قوانین به چشم می‌خورد اشاره می‌نماید. در تبصره پنج قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره برداری، وزارت نیرو موظف شده است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب در هر استان، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را تشکیل دهد تا نسبت به بررسی پرونده‌های شکایت اشخاص علیه دولت اقدام نماید. حال، این کلی گویی قانون گذار در کاربرد عبارت «رسیدگی به اختلافات ناشی از این قانون و قانون توزیع عادلانه آب» ابهامات و سئوالاتی را ایجاد می‌کند اولاً اینکه با ایجاد یک مرجع شبه قضایی بنام کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی در این قانون، رسیدگی به همه دعاوی مردم به این مرجع محول شده لیکن متأسفانه تمامی دعاوی بخش آب به دادگستری ارجاع می‌شوند.^۱

از سوی دیگر چنانچه در کمیسیون تبصره پنج، دعاوی مردم، به نفع وزارت نیرو حکم صادر شود، توسط دیوان عدالت اداری قابل تجدید نظر است؛ لیکن حق اعتراض برای شرکت‌های آب منطقه‌ای در نظر گرفته نشده است. هم چنین مسئولیت اجرای رأی قاضی کمیسیون مربوطه مشخص نیست و نمی‌توان رأی صادره را اجرا نمود و مستلزم مراجعه به مرجع قضایی است. مهم‌ترین نکته اینکه کمیسیون موضوع ماده فوق الذکر قادر و حاضر به صدور دستور توقف بهره برداری تا زمان قطعی تعیین تکلیف و صدور پروانه بهره برداری نمی‌باشد.

پرسش دیگری که مطرح می‌گردد این است که آیا شکایات اشخاص علیه دولت در حوزه آلودگی منابع آبی نیز در صلاحیت کمیسیون مذکور خواهد بود؟ پاسخ نگارنده منفی است چرا که پیشگیری و برخورد با جرائم مرتبط با آلودگی آب، با سازمان حفاظت محیط زیست و تابع قوانین و مقررات خاص خود می‌باشد و در این راستا، ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳)، دادگاه شهرستان محل را به

۱. در تکمیل مطلب فوق نظریه مشورتی کارگروه اداره کل مدنی اعلام می‌دارد که دادگاه‌های عمومی مکلفند پرونده‌های مربوط به دعاوی اشخاص علیه دولت را که ناشی از اجرای قانون مذکور و قانون توزیع عادلانه آب که نزد آنها مطرح شده و به صدور حکم نهایی منجر نشده با صدور قرار عدم صلاحیت به کمیسیون موضوع ماده فوق الذکر احاله کنند. با این وصف رسیدگی به موضوعاتی که جنبه جزایی دارد (جرائم موضوع ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب) خارج از صلاحیت کمیسیون موضوع ماده پنج قانون فوق الذکر و در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است (بدیسار و احمدی، ۱۳۹۵: ۲۲۵).

عنوان مرجع ذیصلاح، جهت رسیدگی به اعتراض اشخاص ذینفع نسبت به اقدامات سازمان حفاظت محیط زیست، شامل اختاریه‌ها و دستورات سازمان دانسته است. لیکن، کلیت متن تبصره پنج قانون تعیین تکلیف علاوه بر مسائل کمی آب، مسائل کیفی آن را نیز در بر می‌گیرد؛ لذا می‌تواند با معنای صلاحیت کمیسیون برای رسیدگی به مسائل کیفی آب نیز تعبیر شود؛ اگرچه در عمل، چنین موضوعی مطرح نیست و طرح اعتراض به مسائل کیفی آب که متولی آن، سازمان حفاظت از محیط زیست است در کمیسیون مذکور که وظیفه تشکیل آن با وزارت نیرو است، دور از ذهن است؛ لیکن، اینگونه قانون نگاشتن، شبهه‌های این چنینی را نیز به دنبال خواهد داشت.

نمونه دیگر از این دست، ماده ۴۶ قانون توزیع عادلانه آب است. در این ماده چنین آمده است: «... مسئولیت پیشگیری و ممانعت و جلوگیری از آلودگی منابع آب به سازمان حفاظت محیط زیست محول می‌شود» معلوم نیست، هدف از به کارگیری کلمات مترادف «پیشگیری»، «ممانعت» و «جلوگیری» دقیقاً چه بوده است؛ آن هم با کاربرد نادرست مکرر «او» عطف در میان آن‌ها!

۲-۲-۵. آشفتگی در محتوا و فحوای قوانین

ناپختگی در قوانین مرتبط با جرائم آبی را می‌توان در محتوای این قوانین نیز به چالش کشید. ناهماهنگی قوانین آب با یکدیگر و با سایر قوانین را به وضوح می‌توان در محتوای قانون توزیع عادلانه آب با قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره برداری مشاهده کرد. همچنین قوانینی چون قانون جبران خسارت و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی مصوب سال ۱۳۷۹، قانون پیشگیری از عوارض ناشی از خشکسالی و جبران خسارت مصوب سال ۱۳۸۰، قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارت ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی مصوب سال ۱۳۸۳ و ... نمونه‌هایی از قوانینی هستند که محتوایشان با هم در تعارض است و بحث در مورد آن‌ها از حوصله این مقاله نمی‌گنجد (خدابخشی و مبینی، ۱۳۹۵).

ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب سال ۱۳۸۹ نمونه‌ای است از قوانین معارض که ایرادات فاحشی در آن به چشم می‌خورد؛ متأسفانه در برخی از محاکم و مراجع شبه قضایی این تلقی و تصور وجود دارد که منظور از واژه تعیین تکلیف، الزاماً صدور پروانه بهره برداری است. در حالی که این تفسیر و برداشت نادرست است و وزارت نیرو بایستی با مشخصه‌هایی که در متن ماده واحده قید شده اعلام کند که آیا چاه مورد تعیین تکلیف، همه قابلیت‌های مندرج در قانون را دارد یا خیر؟ به طور مثل ۱- منطقه ممنوعه نیست. ۲- چاه در حریم مجاور یا چاه دیگران نیست. ۳- آیا این چاه مضر به مصالح عمومی است؟ ۴- آیا فعال است یا خیر؟ ۵- آیا ظرفیت دشت امکان صدور پروانه را ممکن می‌سازد؟

همانگونه که استحضار حاصل است، موضوعی که کاملاً عیان است و نیاز به هیچ تحقیق و توضیحی ندارد، وضعیت دشت‌های آبی کشور است که نه تنها ظرفیت فعلی جواب گوی بحران آب نیست، بلکه در بسیاری از مناطق، ظرفیت دشت‌های موجود از مقدار برداشت مجاز همان دشت نیز پایین‌تر است. مناطق ممنوعه و ممنوعه بحرانی، به واسطه فقدان ظرفیت آبی دشت به وجود آمده‌اند، حال چگونه می‌توان با وجود چنین بحرانی در این مناطق پروانه صادر کرد؟ لذا اصولاً با فقدان ظرفیت آبی دشت‌های ممنوعه امکان صدور پروانه در اغلب دشت‌های کشور ممکن نخواهد بود. هر چند این ایراد در قانون مشاهده می‌گردد که وزارت نیرو مکلف است در همه دشت‌های کشور این قانون را اجرا نماید. همچنین این ناپختگی را می‌توان در عدم تناسب جرم و مجازات نیز جستجو کرد به قول نگارنده این ناپختگی در قوانین ناظر بر سیاست گذاری کیفری را نمی‌توان تحمل کرد؛ چراکه، این عرصه، جای ابهام نیست و هر نوع ابهام و ناپختگی‌ها در این

^۱ در صدر ماده واحده این امر وجود دارد که وزارت نیرو موظف است ضمن اطلاع رسانی فراگیر و مؤثر به ذی نفعان، طی دو سال تمام پس از ابلاغ این قانون، برای کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه واقع در کلیه دشت‌های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه استانی شناسایی شده باشند و براساس ظرفیت آبی دشت مرتبط، و با رعایت حریم چاه‌های مجاز و عدم اضرار به دیگران و عموم مشروط به اجراء آبیاری تحت فشار توسط متقاضی پروانه بهره برداری صادر نماید.

قوانین می‌تواند منجر به نقض حقوق شهروندان گردد، لیکن متاسفانه این ناپختگی‌ها در چنین مقرراتی نیز وجود دارد؛ برای نمونه، طبق بند «ه» ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب، هر کس بدون رعایت مقررات این قانون به حفر چاه یا قنات و یا بهره برداری از منابع آب مبادرت کند، مستحق مجازات موضوع صدر ماده گردیده است؛ بر این اساس، کسی که مبادرت به حفر چاه یا قنات نماید، مجازاتی برابر با بهره برداری از منابع آب خواهد داشت؛ یعنی به نحوی، مجازات جرم بهره برداری از منابع آب زیرزمینی با مجازات شروع به این جرم (از طریق مبادرت به حفر چاه یا قنات) برابر تعیین گردیده است و این مغایر با اصل تناسب جرم و مجازات بوده و ناپختگی محتوایی قانون را می‌رساند.

۳-۵. عدم رعایت استانداردهای ضروری در قاعده گذاری مطلوب

برای اینکه بتوان قانون را به بهترین نحو ممکن، پیاده سازی نمود، باید استانداردهای دیگری؛ مانند توجه به نیازمندی قانون به تعیین ضوابط اجرایی، لزوم تفکیک قانون از سایر مقررات، بروز نمودن قوانین بر اساس ارزیابی قوانین قبلی و ... را رعایت نمود که به عقیده نگارنده متاسفانه برخی از این بایسته‌ها، در قانون گذاری جرائم مرتبط با آب، چندان مورد توجه واقع نشده است. عدم رعایت استانداردها اشاره به فقدان قوانین و آیین نامه‌های مرتبط، عدم بروزرسانی آن‌ها با تحولات جدید و عدم تطابق قوانین با سیاست‌های کلی دارد که ذیلاً به بحث و بررسی و تحلیل آن‌ها پرداخته خواهد شد.

۱-۳-۵. فقدان استانداردهای لازم در تدوین قوانین و آیین نامه‌های مرتبط

بسیاری از قوانین وضع شده، به خودی خود، کافی نبوده و نیاز به وضع استانداردها و ضوابط دارند (یعقوبی و نجفلو، ۱۳۹۵: ۵۷۵). در این راستا، قانون اساسی، صلاحیت قوه مجریه، به منظور تصویب آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها و بخشنامه‌ها و نیز تصویب اساسنامه‌های دائمی سازمان‌های دولتی را به عدم مغایرت آن‌ها با متن و روح قوانین، اصول و احکام مذهب رسمی کشور، قانون اساسی و قوانین و مقررات عمومی کشور، منوط کرده است (فلاح زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۳)؛ لیکن، علاوه بر این بایسته‌ها، استانداردهای دیگری نیز برای اجرایی شدن قوانین لازم است که با مطالعاتی که نگارنده داشته، یکی از این استانداردهای مهم آن است که فاصله زمانی میان تصویب قانون در پارلمان و

تدوین مقررات پیاده سازی به دست دولت باید در حد معقولی باشد تا اعتبار کلیت قانون خدشه دار نشود.

در تلاش برای پیاده سازی قوانین آبی کشور، نیز دولت از مجوز مقررات گذاری که اصول ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی به وی عطا می کند (غمامی و محسنی، ۱۳۹۲: ۷۵)، به کرات استفاده کرده و از نقش مقررات گذاری برای پیاده سازی قوانین مغفول نمانده است؛ لیکن، استانداردهایی مثل لزوم رعایت فاصله زمانی را چندان رعایت نکرده است. به عنوان نمونه، قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ است؛ لیکن، آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون مذکور در سال ۱۳۶۳ به تصویب هیات وزیران رسیده است؛ همچنین، آیین نامه مربوطه به ماده ۴۶ قانون مذکور (یعنی آیین نامه جلوگیری از آلودگی آب) که نقش بسیار مهمی در حفاظت کیفی منابع آب دارد نیز در سال ۱۳۶۴ به تصویب رسیده است. به اعتقاد نگارنده، این وضعیت، موجب آن است که قوانین مطلوب، به موقع، به سرانجام لازم نرسند و فرصت سوزی ایجاد شده، حتی می تواند باعث ایجاد تفاوت دیدگاه و هدف در قانون و آیین نامه گردد.

۲-۳-۵. عدم بروزرسانی قوانین بر اساس نتایج ارزیابی قوانین پیشین و تحولات جدید

عدم اخذ نتیجه لازم از قوانین سابق و فقدان اثربخشی آنها از موضوعات مهمی است که باید بر اساس آن، تصمیم به بروزرسانی قوانین مرتبط با جرائم آبی را اتخاذ نمود. شایان توجه است که بروزرسانی قوانین، برای حل ناکارایی قوانین سابق، نیازمند گذر زمان و تغییر شرایط نیست؛ بلکه در هر زمان و به هر دلیل، عدم کارایی قوانین مذکور احراز گردد، باید نسبت به تغییر یا بروزرسانی آنها اقدام شود. این ناکارایی را باید از طریق ارزیابی مداوم میزان اثربخشی قوانین وضع شده، کشف کرد. اگر لزوم بروزرسانی قوانین مرتبط با جرائم آب در دستور کار سیاست تقنینی قرار می گرفت، بهره برداری از چنین نظریاتی به صورت فایده مند ممکن می شد.

لیکن نگارنده بر این عقیده است که متأسفانه در سیاست جنایی تقنینی ما در حوزه مقابله با جرائم مرتبط با آب، اولاً سازو کارهای شفاف و ثابتی در خصوص ارزیابی دقیق میزان اثربخشی قوانین وضع شده وجود نداشته و ندارد و تلاش های صورت گرفته، صرفاً

شامل تدوین قوانین و مقررات موجود در قالب مجموعه قوانین و یا نهایتاً توضیح جزئی آنها نبوده است. ثانیاً، اثربخشی منفی برخی از قوانین، مثل قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب سال ۱۳۸۹ آنقدر آشکار و ملموس است که نیازی به ارزیابی تأثیرات سوء آن در از بین رفتن همان مقدار کم قبح بهره برداری از چاه‌های غیرمجاز نیست، لیکن با وجود اشرافیت سیاست جنایی تقنینی، نسبت به این موضوع، تلاش مؤثری برای بروزرسانی قوانین با توجه به بحران‌های جدی موجود صورت نگرفته است.

۳-۳-۵. عدم تطابق قوانین با سیاست‌های کلی

عدم تطابق قوانین مرتبط با جرائم آب، چالش برانگیزترین عامل در کلیت سیاست جنایی تقنینی کشور در مقابله با جرائم مرتبط با آب محسوب می‌شود. در این راستا، ضرورتاً اتخاذ سیاست‌ها و خط مشی‌های توسعه‌ای همسو با ملاحظات زیست محیطی باید در صدر برنامه‌های توسعه‌ای و متکی بر ارزیابی زیست محیطی استراتژیک قرار گیرد. در عین حال، این سیاست‌ها با برخورداری از تضمینات کافی قانون گذاری از قبیل ایجاد قواعد حقوقی کارآمد و حاکم بر مناسبات صحیح انسان و محیط زیست او می‌توان چشم اندازی روشن در مسیر نامعلوم سرنوشت بشری و تأمین کیفیت زندگی مطلوب بگشاید.

نتیجه گیری

در این مقاله به گفتمان پیشگیرانه جرائم مرتبط با آب با نگاهی به ابزارهای سیاست جنایی تقنینی ایران پرداخته شد. نتایج تحلیلی نشان می‌دهد در خصوص منابع آبی و صیانت از آنها در برابر مجرمان و متخلفان این حوزه در نظام حقوقی فعلی کشور، صرفاً در مقام مطالعه دقیق کلیه تدابیر موجود برای بهره گیری از نتیجه آن در تدوین یک سیاست جنایی کارآمد در این حوزه، می‌توان تمامی این تدابیر و اقدامات پراکنده را دور هم جمع کرد؛ تدابیر کیفری و غیرکیفری را از یکدیگر جدا و با تفکیک وظایف هر یک از قوای سه‌گانه در انجام هر یک از این تدابیر، به جمع آوری و و تعریف سیاست جنایی پرداخت. اولین نتیجه‌ای که می‌توان از این نوشتار گرفت این است که اگر می‌خواهیم در آینده نزدیک، مجبور به ترک سرزمینمان نشویم، بایستی مسائل مربوط به



حفاظت از منابع آب را جدی بگیریم و در همین راستا، باید حفظ این منابع در مقابل تجاوزگران در دستور کار قرار گیرد. در این مسیر بر اساس آموزه‌های این دانش، ابتدا ریشه‌های این جرائم را شناسایی و رفع نمائیم و سپس به عنوان آخرین چاره، به فکر تدابیر سرکوبگر باشیم؛ تدابیری که به نوبه خود، با بهره‌گیری از داده‌ها و متخصصان علوم مربوطه؛ مثل کیفرشناسی تعیین گردند تا بهترین نتایج را حاصل نمایند. البته بهره‌گیری از سایر علوم و به خصوص علوم جنایی؛ مثل جرم‌شناسی و کیفرشناسی نیز در جایگاه خود، الزامی است. در واقع می‌توان چنین نتیجه گرفت که وضعیت موجود نه تنها حاکی از فقدان تدابیر غیرکیفری لازم در برخورد با جرائم مرتبط با آب است، بلکه تدابیر کیفری به کار گرفته شده نیز عملاً رو به اضمحلال است و می‌توان گفت که در حال حاضر در مقام برخورد با جرائم مذکور، هیچ گونه تدابیر کارآمدی اعم از کیفری و غیرکیفری در سیاست جنایی فعلی وجود ندارد. اگر از سیاست جنایی تقنینی به معنای واقعی آن بهره بگیریم، در مرحله تدوین، ابتدا بایستی با دلایل جرائم مرتبط با آب برخورد شود؛ به گونه‌ای که در مراحل بعدی نیازی به ملاحظات گوناگون نباشد. در این صورت رفتار کسی که بطور مداوم مرتکب جرائم مرتبط با آب نظیر بهره‌برداری غیرمجاز از منابع آبی زیرزمینی می‌شود، به دلایلی؛ مثل دلسوزی و مدارای دستگاه قضایی یا مأمورین اجرایی نادیده گرفته می‌شود و با تسامح با وی برخورد می‌شود و یا اصلاً این رفتار کشف نمی‌شود و درمقابل برای پیشگیری از جرائم مرتبط با آب، مجرم یا مجرمان در فرایندهای پریپیچ خم قانونی و بروکراسی‌های اداری، سرگردان و کلافه می‌گردند و این می‌شود که عملاً سیاست جنایی تقنینی در ارتباط با جرائم مرتبط با آب راه به جایی نخواهد برد.

منابع

بابایی، محمدعلی و نجیبیان، علی (۱۳۹۰)، «چالش‌های پیشگیری وضعی از جرم»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۵، صص ۱۷۲-۱۴۷

- باقری، فریبرز (۱۳۹۳)، «مفهوم شناسی و کارکردهای هنجار»، *دوفصلنامه علوم تربیتی از دیدگاه اسلام*، شماره ۳، ص ۵۱-۶۹
- بخشی جهرمی، آرمان و زمانی، غلامحسین و حیاتی، داریوش و صادقی، محمدحسین (۱۳۹۳)، «تیشه قانون به ریشه آب: تحلیلی پژوهشی بر قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره برداری»، *فصلنامه مهندسی آبیاری و آب*، شماره ۱۸، ص ۱۴۴-۱۲۶
- پالوج، مجتبی و بی اسدی، مصطفی (۱۳۹۷)، «تدوین الگوی ترتیبات نهادی مناسب برای مدیریت یکپارچه منابع آب، اقتصاد کشاورزی و توسعه»، شماره ۱۰۳، صص ۲۷۲-۲۳۹
- پورباقرانی، حسن و همتی، مرضیه (۱۳۹۵)، «نقد سیاست کیفری ایران در قبال جرائم زیست محیطی»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، شماره ۸۷، ص ۳۷۳-۳۴۹
- دفتر توسعه مدیریت و تحول اداری (۱۴۰۰)، *آیین نامه شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات صنعت آب و برق*، تهران: معاونت تحقیقات و منابع انسانی.
- دفتر نظام‌های بهره برداری و حفاظت آب و آبفا (۱۳۹۴)، *طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی (دستورالعمل دوم: اطلاع رسانی، آموزش و فرهنگ سازی)*، تهران: معاونت امور آب و آبفا.
- راهنورد، پوریا (۱۳۹۷)، «سیاست جنایی تقنینی ایران در زمینه حمایت از منابع طبیعی»، پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد، رشته حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد نورآباد ممسنی.
- رضایانی باصری، عباس و میرفردی، اصغر (۱۳۹۳)، «تبیین نهادگرایی و گرایش آن به توسعه»، *مجله اقتصادی*، شماره ۳ و ۴، صص ۱۳۷-۱۲۱
- عباس تاش، محسن (۱۳۹۰)، «سیاست جنایی ایران در قلمرو منابع آب»، پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد، رشته حقوق کیفری و جرم شناسی دانشگاه شیراز، واحد بین الملل.
- عزیزنژاد، رضا (۱۳۹۵)، «اصل حاکمیت قانون و تأثیر آن بر قوای سه گانه»، *فصلنامه علوم سیاسی*، شماره ۲، ص ۱۷۷-۱۷۲
- غلامی، حسین (۱۳۹۱)، «اصل حداقل بودن حقوق جزا»، *فصلنامه پژوهش حقوق کیفری*، شماره ۲، ص ۴۱-۶۶
- غمامی، محمدمهدی و محسنی، فرید (۱۳۹۲)، «آسیب شناسی مغایرت‌های تصویب نامه‌های دولت و رسیدگی رییس مجلس شورای اسلامی»، *فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی*، شماره ۱، ص ۷۳-۱۱۰
- فرزانه، محمدرضا و باقری، علی و رضایانی قوام آبادی، محمد حسین (۱۳۹۶)، «بنیان‌های نهادی بحران در مدیریت منابع آب زیرزمینی ایران»، *پژوهشنامه اقتصادی*؛ شماره ۶۴، صص ۹۴-۵۷

- فلاح زاده، علی محمد (۱۳۸۷)، «مراجع کنترل مصوبات دولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تاکید بر کنترل مبتنی بر قانون اساسی»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی*، شماره ۴۵، ص ۱۴۶-۱۳۱
- کونانی، سلمان و مندی، اسلام و گلدوزیان، ایرج و انصاری، جمال (۱۳۹۴)، *سیاست جنایی؛ از گفتمان تا برساخته‌هایی ریزومیک شده و ناروا*، چاپ سوم. تهران: انتشارات مجد.
- محمودی جانکی، فیروز و زکوی، مهدی (۱۳۹۶)، «سیاست جنایی ایران در جرائم علیه منابع آب با تاکید بر قوانین بین‌المللی»، *فصلنامه مطالعات حقوق*، شماره ۸، ص ۱۴۱-۱۱۹
- مرادی، فرزانه (۱۳۹۴)، «تحلیل جرم حفر چاه‌های غیرمجاز در حقوق ایران»، اولین کنفرانس بین‌المللی علوم و مهندسی، *امارات متحده عربی*، دومی، ص ۱-۱۱
- نجفی توانا، علی و میلکی، ایوب (۱۳۸۶)، «شلاق در پرتو اندیشه‌های کیفری»، *مجله تحقیقات حقوق تطبیقی ایران و بین‌الملل*، شماره ۲، ص ۱۷۸-۱۴۵
- نجفی توانا، علی (۱۳۸۶)، «تعارض و انسداد در سیاست جنایی ایران»، *نشریه تحقیقات حقوقی آزاد*، شماره ۱، ص ۲۷۸-۲۲۳.
- نیلی، مجید (۱۳۸۸)، «حمایت کیفری از قنوت و آبهای زیرزمینی در حقوق ایران»، پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد، رشته حقوق کیفری و جرم‌شناسی، قم: دانشگاه تهران.
- ولیدی، محمدصالح (۱۳۹۳)، *شرح بایسته‌های قانون مجازات اسلامی در مقایسه و تطبیق با قانون سابق*، چاپ ۳، تهران: جنگل.
- یعقوبی، جعفر ونجفلو، پریسا (۱۳۹۵)، «واکاوی موانع رعایت رفتارهای محیط زیستی مناسب از سوی شهروندان»، *فصلنامه محیط زیست طبیعی*، منابع طبیعی ایران، شماره ۲، ص ۵۷۹-۵۶۵