

The approach of the legal system, including laws

Abstract

The approach of the legal system, including laws, regulations, procedures and court rulings, is very decisive in how to manage water consumption and protection of water resources, and based on issues such as the need to ensure water security and protection of public interests, the rule of public law rules on water resources. It is necessary. Accordingly, national and local administrative bodies such as the Ministry of Energy and regional water companies and quasi-judicial authorities under the headings of "Commission for Groundwater Affairs" and "Commission for Issuance of Licenses" in the general management of water resources Have found legal responsibility. Due to the expansion of government interference in the affairs and the creation of various administrative organizations, new relations emerged in legal and social relations that were unknown to the general judiciary in various respects and the need to enter into the nature and resolve disputes arising from them. He had technical information and specialized knowledge in the field related to them. On the other hand, resolving disputes arising from those relationships required prompt action and a quick decision that was inconsistent with the nature of the public judiciary and its procedure; Therefore, authorities have been established outside the system of general judicial authorities, with the titles of organization, board, dispute resolution commissions, etc., which deal with disputes arising from the implementation of special laws in accordance with substantive and special laws.

Keywords: Principles of Fair Trial, Groundwater Commission, Court of Administrative Justice, Quasi-Judicial Authorities

بررسی آیین دادرسی در کمیسیون های رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۸

عبدالخالق مسقطی^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۳

مصطفی سراجی^۲خیرالله پروین^۳**چکیده**

شیوه نگرش نظام حقوقی اعم از رویه‌ها، مقررات، قوانین و آرای محاکم در چگونگی صیانت از منابع آب و مدیریت مصرف بسیار تاثیرگذار می‌باشد و بر همین مبنا موضوعاتی مانند حفظ منافع عمومی، لزوم تأمین امنیت آب و حکومت قواعد حقوق عمومی بر منابع آب اجتناب ناپذیر است. از همین رو نهادهای اداری محلی و ملی همچون شرکت‌های آب منطقه‌ای و وزارت نیرو و مراجع شبه قضایی تحت عنوان هایی مانند «کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه ها» و «کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی» در امر مدیریت عمومی منابع آب دارای مسئولیت قانونی می باشند. افزایش روز افزون دخالت دولت‌ها در ایجاد سازمان های اداری مختلف و متعدد مناسبات تازه ای را در روابط حقوقی و اجتماعی موجب گردیده است که از ابعاد گوناگون برای مراجعان غذایی ناشناخته بود و به همین دلیل حل و فصل دعاوی ناشی از آن ها و ورود به ماهیت آنها نیازمند اطلاعات فنی و آگاهی های تخصصی و اطلاعات فنی در رشته مربوط به آنها را داشت. از سوی دیگر رفع اختلافات به وجود آمده از آن روابط نیازمند اتخاذ تصمیم سریع و سرعت عمل بالا بود که با شرایط مراجع قضایی عمومی و آیین دادرسی آن متناسب نبود. به همین دلیل مراجعی در بیرون از سامانه مراجع عمومی قضایی با عنوان‌های کمیسیون های حل اختلاف، سازمان، هیئت و ... به وجود آمده اند که بر مبنای قوانین شکلی و ماهوی ویژه، به اختلافات ناشی از اجرای قوانین خاص رسیدگی می نمایند.

کلیدواژه: اصول دادرسی منصفانه، کمیسیون آبهای زیر زمینی، دیوان عدالت اداری، مراجع شبه قضایی

^۱گروه حقوق عمومی، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران^۲گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران (نویسنده مسئول)^۳گروه حقوق، استاد دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران

مدیریت مطلوب و کارآمد در راستای صیانت از منابع آب، موضوعی است که اهمیت آن بر کسی پوشیده نمی باشد و اهمیت آن در زندگی انسان و ضرورت کنترل مصرف آن، در سیره عقلا و همچنین منابع دینی مورد تصدیق و تایید می باشد. در این بین، علم حقوق به عنوان علم تنظیم روابط اجتماعی و مناسبات انسان ها و وظیفه ای مهم بر عهده دارد و نحوه عملکرد نظام حقوقی اعم از رویه ها، مقررات، قوانین و آرای محاکم نسبت به منابع آب، در شیوه مدیریت مصرف و حفاظت از این عنصر حیاتی، بسیار تعیین کننده می باشد. در نظام حقوقی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، عملکرد کلی نظام حقوقی حاکم بر منابع آبی، منحصرأ به رژیم حقوق خصوصی آب اختصاص داشت و قانون مدنی به عنوان مبنای اصلی این حوزه با نگاهی خصوصی و فردمحور، امکان حیات از آبهای مباح را تحت شرایطی از اسباب قانونی و مشروع تملک منابع آب لحاظ مینمود.

خوشبختانه با تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸، اصل چهل و پنجم قانون اساسی، دریاچه ها و دریاها و آبها را از مصادیق مهم ثروت های عمومی و انفال در نظر گرفت و بستر حکومت رژیم حقوق عمومی بر منابع آب را ایجاد نمود. در کنار قانون اساسی، موضوعات مهمی همچون توسعه پایدار، تأمین امنیت آب، تعارض مالکیت خصوصی، مدیریت یکپارچه آب و منافع عمومی و ناکارآمدی نظام بازار و خصوصی سازی آب، از جمله دلایلی به شمار می روند که ضرورت نظام حقوق عمومی در حوزه آب و مداخله دولت را اثبات می کنند (فریادی، ۱۳۹۷: ۱۷۳-۱۶۵).

در عرصه پژوهش نیز، حقوق عمومی آب، تضمین کننده جنبه های گوناگونی است و میتوان در جایگاه اصول و مبانی حقوق عمومی آب، قانونگذاری در حوزه آب، چگونگی حل و فصل اختلافات منابع آب و دادرسی آب به مطالعه پرداخت و این پژوهش بر آن است تا حتی الامکان، یکی از ساحت های جدید و کمتر بیان شده، یعنی نظام دادرسی شبه قضایی در حقوق آب ایران را مورد تبیین قرار دهد. بر همین مبنا، هدف تحقیق حاضر، تبیین صلاحیتها، ساختار و جایگاه مراجع شبه قضایی در نظام حقوق آب ایران است. برای رسیدن به این هدف، پس از تحلیل بنیان حقوق اداری مراجع شبه قضایی آب، دو کمیسیون مهم و اساسی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی» و «کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه ها» و رسالت آنها در حل تعارض و ساماندهی و ترافع نظام حقوق آب ایران را مورد مطالعه و آسیب شناسی قرار می دهیم.

۱- بنیان حقوقی مراجع شبه قضایی حقوق آب

اصل تساوی عموم در برابر مراجع قضایی و قانون که باعث وحدت سازمان قضایی می گردد، ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی و اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی، از جمله دلایلی می باشند که نظام دادرسی خارج از قوه قضاییه را مردود می داند. اما نگرش واقع گرایانه به وسعت مأموریت های نظام در مدیریت امور عمومی، ضرورت تعطیل ناپذیری اداره امور عمومی و تأمین منافع عمومی اقتضاء می کند که به بعضی از دعاوی و اختلافات، به دور از ضوابط و تشریفات حاکم بر دعاوی خصوصی به سرعت رسیدگی شود. همچنین بعضی از موارد مورد اختلاف در حوزه عمومی، تا

جایی از پیچیدگی های اداری و فنی قرار دارند که قابلیت رسیدگی در یک مرجع عام قضایی فاقد آشنایی کافی با آن امور را ندارند.

علاوه بر این در حوزه تفکیک قوا و متعاقباً در بحث تفکیک امر قضا از امر اجرایی باید بیان نمود که نظریه تفکیک قوا عملاً تعدیل پیدا کرده است و در برابر تفکیک مطلق قوا، امروزه نظریه همکاری و تعادل بین قوا پیروان بیشتری دارد (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۴۹). عدم تساوی اشخاص در برابر مراجع قضایی و قاعده حاکمیت قانون در زمانی است که مرجعی متناسب و شایسته وجود نداشته باشد تا نسبت به موضوع های متعدد شبه قضایی رسیدگی نماید؛ بنابراین در عوض پایبندی به ظاهر قواعد و اصول، باید راهکارهایی در نظر گرفته شوند تا مراجعی که ماهیتی مستقل دارند، به مسائل شبه قضایی به شایستگی رسیدگی و احقاق حق نمایند. (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۹۹).

بر همین مبنا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در کنار مراجع قضایی، نهادهایی را با عنوان «دادگاه های اختصاصی اداری» یا «مراجع شبه قضایی» قانونگذار مورد شناسایی قرار داده است که مسئول انجام عمل شبه قضایی می باشند. «عمل شبه قضایی، یک عمل شبیه عمل قضایی است که توسط نهادهای غیرقضایی انجام می شود، اما در ماهیت، یک امر قضایی است؛ همان آثار اعمال قضایی را دارد و به مانند اعمال و احکام قضایی، برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می کند و لازم الاجراست» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۰).

۲- کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه ها

با توجه به ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، استفاده از منابع زیرزمینی به استثنای موارد مذکور در ماده ۵ این قانون، از طریق حفر هر نوع چاه و قنات و توسعه چشمه در هر منطقه از کشور با موافقت و اجازه وزارت نیرو می بایست انجام شود و این وزارت با توجه به خصوصیات هیدروژئولوژی منطقه (شناسایی طبقات زمین و آبهای زیرزمینی) و مقررات پیش بینی شده در این قانون، در خصوص صدور پروانه حفر و بهره برداری اقدام می کند. ماده ۱ آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون فوق الذکر مصوب ۱۸/۷/۱۳۶۳ هیأت وزیران

بر اساس ماده ۵ آیین نامه فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، ترکیب اعضای کمیسیون بررسی صدور پروانه ها عبارت است از: یک نفر کارشناس آبهای زیرزمینی یا زمین شناسی با حداقل ده سال سابقه در حفاظت یا مطالعات آبهای زیرزمینی و یک نفر کارشناس کشاورزی با معرفی اداره کل کشاورزی منطقه با حداقل ده سال سابقه در حفاظت منابع آب یا اقتصاد آب کشاورزی و یک نفر کارشناس حقوقی با حداقل ده سال سابقه در امور حقوقی. البته در صورت عدم وجود کارشناسان با سابقه ده ساله، مجوز استفاده از کارشناسان با حداقل ۵ سال تجربه بلامانع می باشد. به نظر می رسد رعایت سوابق اعلامی الزامی بوده و هر اقدامی بر خلاف آن می تواند باعث بی اعتباری تصمیمات کمیسیون شود. بر اساس ماده مذکور، کلیه اعضای کمیسیون با ابلاغ مدیرعامل هر سازمان یا شرکت تابعه وزارت نیرو انتخاب می گردند. بنابراین ابلاغ عضو کشاورزی نیز بعد از معرفی اداره کل جهاد کشاورزی توسط مدیر عامل آب منطقه ای صورت می گیرد.

با توجه به بخش اخیر ماده ۴ آیین نامه که اشعار می دارد: «تصمیم کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه ها با اکثریت آرای اتخاذ می گردد» با حضور هر سه عضو مزبور جلسات کمیسیون نیز رسمیت می یابد و به نظر می رسد با توجه به فلسفه وجودی کمیسیون و نیز تخصص اعضای آن، حضور سه عضو به طور همزمان در طرح مسأله، استماع نظریات مخالف و موافق، بحث و بررسی همه جانبه در خصوص پرونده و اتخاذ تصمیم واحد در یک جلسه جمعی ضروری باشد؛ اگرچه ضرورتی در صدور رأی بالاتفاق نیست و بر ساس نظر اکثریت، رأی کمیسیون صادر می شود و نظر مخالف نیز می تواند در ذیل برگ کمیسیون درج گردد تا باعث سلب مسئولیت عضو اقلیت در رأی صادره شود.

بر اساس ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، هر شخص اعم از حقوقی و حقیقی و دستگاهها و ارگانهای دولتی و وزارتخانه ها و نهادهای انقلاب اسلامی بخواهند می توانند از آبهای زیرزمینی در هر نقطه از کشور به وسیله احداث قنات یا حفر چاه و یا از طریق تعمیق یا تغییر محل چاه های موجود و ادامه پیشکار قنات و توسعه چشمه یا طرق دیگر استفاده کنند؛ به استثنای چاه های مصرف خانگی و شرب و بهداشتی و باغچه تا سقف آبدهی ۲۵ متر مکعب در شبانه روز واقع در مناطق غیرممنوعه، باید تقاضای کتبی خود را که بر اساس فرمی در بردارنده مشخصات متقاضی و محل مورد تقاضا و وضعیت حقوقی تصرف محل و مقدار آب مورد نیاز خواهد بود، همراه مدارک مثبته آن به سازمان ها یا شرکت های آب تابعه وزارت نیرو تحویل دهد. بعد از تشکیل پرونده، درخواست و مدارک متقاضی در صورت کامل بودن مدارک به متقاضی اعلام می گردد که هزینه اعزام کارشناس یا کارشناسان را برای بازدید محل پرداخت نماید. لیکن در صورت ناقص بودن مدارک به متقاضی اخطار می گردد تا ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ اخطاریه، در خصوص رفع نقص مدارک اقدام کند. کارشناس ضمن بازدید محل و بررسی وضع زمینی که تقاضای حفر چاه یا قنات در آن شده است و به وسیله مالک یا نماینده معرفی شده از طرف وی ارائه می شود، محل مناسبی را حتی المقدور با نظر ایشان و با رعایت حریم منابع آب اطراف و شناسایی طبقات مختلف زمین و استعداد آبدهی و امکان بهره برداری متناسب با مساحت اراضی، مشخص و با تعیین عمق چاه و آبدهی تقریبی و برآورد هزینه حفر و تجهیز آن، گزارش لازم را توأم با کروکی محل برای اقدام به سازمان متبوعه خود ارائه می نماید. سازمان مذکور با توجه به نظریه کارشناس و نتیجه بررسی در کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه ها، حسب مورد اقدامات لازم را مبذول می دارد.

کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه ها بعد از وصول پرونده امر و بررسی آن و پس از موافقت با نظریه کارشناس یا کارشناسان، مراتب را به شرکت یا سازمان متبوعه اعلام و الا با حضور کارشناس مربوطه به موضوع مجددا رسیدگی و عنداللزوم کمیسیون به تشخیص خود موضوع را به کارشناس یا کارشناسان دیگری ارجاع و پس از وصول نظریه کارشناسی حسب مورد با در نظر گرفتن وضعیت آبهای زیرزمینی و ضرورت های فنی، در مورد صدور پروانه حفر و بهره برداری تصمیم می گیرد. تصمیم مزبور، در کمیسیون رسیدگی به آبهای زیر زمینی قابل تجدید نظر خواهد بود.

۲-۳- صلاحیت کمیسیون

صلاحیت کمیسیون عبارت است از مجموعه تکالیف قانونی که در میان مقررات موجود صراحتاً و یا بصورت ضمنی بر عهده کمیسیون گذاشته شده و همچنین اختیاراتی که به منظور رسیدگی به وظایف مزبور در مقررات مربوطه برای آن پیش بینی گردیده است. در ادامه به آنها خواهیم پرداخت.

۲-۳-۱- صدور مجوز بهره برداری از منابع آب زیرزمینی

بر مبنای ماده ۱ آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، صدور مجوز بهره برداری از منابع آب زیرزمینی از طریق ص دور پروانه حفر و بهره برداری حفر چاه، احداث قنات، تعمیق چاه،

تغییر محل وقوع چاه (جابجایی)، ادامه و پیشکار قنات و توسعه چشمه صورت می گیرد. مستندات حقوقی مجوزهای یادشده، به شرح زیر است:

الف. صدور پروانه حفر و بهره برداری چاه و قنات. (ماده ۱۲ آیین نامه فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب)

ب. صدور پروانه جابجایی و تغییر محل چاه: (تبصره ۶ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳۸۹ و ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب)

ج. صدور پروانه تعمیق یا کف شکنی چاه و ادامه و پیشکار قنات (ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب)

۲-۳-۲- بررسی و حل اختلاف در خصوص مسائل حريمی

اظهار نظر نسب به اثر سوء چاه های محفوره به جهت شرب و بهداشت و همچنین حل اختلاف در خصوص اختلاف حاصل فی مابین صاحبان چاه یا قنات جدید الأحداث با صاحبان منابع آبی مجاز مجاور، از طریق اعلام الزام صاحب چاه جدید به تأمین هزینه کف شکنی چاه مقابل یا تأمین آب کاهش یافته و یا تقلیل بهره برداری از چاه جدید، مستند به تبصره ۲ ماده ۵ و تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون توزیع عادلانه آب و ماده ۶ آیین نامه اجرایی آن، در صلاحیت کمیسیون می باشد.

۲-۳-۳- صدور پروانه مصرف بهینه آب برای مصرف کنندگان آب کشاورزی

بر اساس ماده ۷ آیین نامه اجرایی بهینه سازی مصرف آب کشاورزی مصوب ۱۱/۶/۱۳۷۵ هیأت وزیران؛ از موارد دیگر صلاحیت های کمیسیون صدور پروانه ها، صدور پروانه مصرف بهینه آب برای کشاورزان می باشد که بر مبنای آیین نامه مذکور، بر اساس الگوهای کشت معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی در مناطق مختلف کشور و با توجه به مقدار آب قابل تحویل یا الگوی مصرف بهینه آب برای هر یک از مناطق آبیاری معین می گردد.

با توجه به درخواست متقاضی، ابتدائاً حجم آب مصارف کشاورزی بر مبنای نوع کشت مندرج در پروانه و بر اساس ضوابط آیین نامه فوق الذکر توسط کارشناس به کمیسیون اعلام می شود و مبنای صدور پروانه بهره برداری در کمیسیون قرار گرفته و بعد از بررسی و صدور پروانه، آب قابل تحویل به صورت حجمی تحویل می گردد.

به منظور تحقق تحویل حجمی آب، کلیه سازمان های آب منطقه ای موظف اند در خصوص تأسیس سیستمهای اندازه گیری جریان آب در مبادی خروجی آب با استفاده از تجهیزات مناسب با هزینه مصرف کنندگان بر حسب مورد اقدام نمایند؛ به گونه ای که با بهره برداری از این تجهیزات بتوان با مدت زمان قابل قبول، آب تحویلی را محاسبه و اندازه گیری نمود. البته بر مبنای تبصره ۳ ماده ۱۷ آیین نامه مزبور، صدور پروانه جابجایی چاه های کشاورزی و کفشکنی نیز تنها در صورت ارائه برنامه تغییر و تبدیل سیستم آبیاری به منظور افزایش بازده مصرف آب محقق خواهد گشت.

۴-۳-۲- صدور پروانه کلیه چاه های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه

با توجه به ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳/۴/۱۳۸۹ ، صدور پروانه چاه های کشاورزی واقع در کلیه دشت های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه های تابعه استانی شناسایی شده باشند، به عهده کمیسیون می باشد تا متناسب با ظرفیت آبی دشت و مشروط به اجرای آبیاری تحت فشار و حفظ حریم چاه های مجاز اطراف که موجب اضرار به دیگران و عموم نباشد صادر گردد.

۵-۳-۲- تقلیل و ابطال پروانه های صادره توسط کمیسیون

علیرغم ساکت بودن قانون درباره صلاحیت کمیسیون در تقلیل و ابطال پروانه های صادره، خوشبختانه در ظهر فرم پروانه های صادره توسط کمیسیون و از جمله بندهای ۳ تا ۷ فرم شماره ۳ ضمیمه آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، صراحتاً عنوان گردیده است که چاه بدون اراضی مربوطه و به صورت سهام غیرقابل انتقال بوده و در صورت تفکیک اراضی و واگذاری قطعات تفکیک شده، منتقل الیه می تواند با پرداخت هزینه های حفر و بهره برداری چاه، از آب چاه استفاده نماید. در غیر این صورت، میزان بهره برداری از چاه موضوع پروانه، متناسب با مقدار اراضی باقی مانده تقلیل داده خواهد شد و یا در صورتی که در مالکیت و رضایت شرکاء مشاع در اراضی و قنات یا چاه تردیدی حاصل شود و یا اراضی غیر برای حفر چاه و صدور پروانه ارائه شده باشد، پروانه از درجه اعتبار ساقط و بی اثر است.

همچنین هرگاه دارنده پروانه از مقررات مذکور در متن پروانه تخلف و یا بدون اجازه کمیسیون، پروانه خود را به دیگری منتقل و یا واگذار نماید و یا از مقررات وزارت نیرو تخلف نماید؛ در بهره برداری از چاه یا نصب مو تور و تلمبه بیش از حد مقرر در پروانه اقدام کند؛ در غیر محل تعیین شده به حفر چاه مبادرت نماید؛ از آب چاه در غیر محل تعیین شده در پروانه استفاده نماید؛ آب چاه را مورد استفاده برای اراضی غیر قرار دهد و یا در دستگاههای اندازه گیری منصوبه دستکاری نماید، برابر قوانین موضوعه به ویژه ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب تحت پیگرد قرار خواهد گرفت و در صورت تکرار، پروانه صادره لغو و از درجه اعتبار ساقط خواهد شد؛ همچنان که اگر چاه فرد در اراضی منابع ملی واقع شده باشد حق هیچ گونه اقدامی بر روی آن ندارد و پروانه از درجه اعتبار ساقط است.

بر همین اساس، دادنامه های شماره ۱۴۲۴/۱۸ مورخ ۱۳/۱۲/۸۴ و ۲۲۵ مورخ ۱۳/۳/۸۶ صادره از شعبه هجدهم و بیست و یکم دیوان عالی کشور در خصوص دعوی ابطال پروانه، به صلاحیت وزارت نیرو حل اختلاف نموده اند که حکایت از صلاحیت کمیسیون در ابطال پروانه دارد.

۴-۲- کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی

بر اساس تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاههای آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب تیر ۱۳۸۹، جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسینی با عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی»، مرکب

از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل شده و نسبت به بررسی پرونده های شکایات واصله اشخاص علیه دولت اقدام می نماید. رای لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می شود. طبق قانون یادشده، کلیه دعاوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون احاله خواهد گشت. محل استقرار دبیرخانه این کمیسیون شرکتهای آب منطقه ای می باشد.

۱-۲-۴- ساختار و آیین دادرسی کمیسیون

کمیسیون مرکب از سه عضو با تخصص های مختلف و دبیرخانه ای می باشد که در شرکتهای آب منطقه ای مستقر بوده و به حکم مدیرعامل این شرکتهای دبیر آن از بین مدیران با سابقه مرتبط منصوب می گردد. یک نفر قاضی دادگستری عضو حقوقی کمیسیون میباشد که با حکم رئیس قوه قضائیه تعیین می شود. عضو دیگر یک نفر متخصص فنی آب با حداقل مدرک کارشناسی با گرایش زمین شناسی و یا آبهای زیر زمینی و دارای حداقل ده سال سابقه مفید در حفاظت یا مطالعات آبهای زیر زمینی بوده و به حکم مدیرعامل شرکت های آب منطقه ای منصوب می گردد و عضو سوم یک نفر متخصص فنی آب و خاک با حداقل مدرک کارشناسی با گرایش آبیاری و زهکشی و دارای حداقل ده سال سابقه مفید بوده و با حکم رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان مربوطه منصوب می گردد.

پر واضح است هیچ یک از این اعضا، احتمالاً با توجه به حق بازنگری که در آرای کمیسیون صدور پرونده ها دارند با عنایت به صراحت بند الف و ب ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری، نمی توانند همزمان در «کمیسیون صدور پروانه ها» عضویت داشته باشند. با توجه به این که در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف ...، در کنار قاضی، از دو عضو دیگر با عنوان نماینده نیز یاد گردیده است با در نظر گرفتن این عنوان نمایندگی و نیز صدور رای توسط قاضی، ممکن است اینگونه به نظر برسد که دو نفر مذکور تنها مشاور قاضی بوده و در تصمیم گیری نهایی یا رای صادره دخالتی ندارند؛ بخصوص که در ادامه تبصره مذکور بیان شده است: «رای لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می شود». همچنان که در ماده ۱۷ آیین نامه اجرایی این قانون نیز عنوان گردیده است:

نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی و شرکت آب منطقه ای استان در کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی موضوع ماده (۱۴) این آیین نامه، ضمن بررسی مستندات و گزارش ارسالی از سوی دبیرخانه، نظر کارشناسی خود را ظرف (۲۰) روز برای دبیرخانه ارسال می نمایند تا دبیرخانه ضمن ارسال گزارش و نظرات یادشده برای قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی موضوع ماده (۱۴) این آیین نامه، پرونده شکایت را در نوبت طرح در کمیسیون یادشده قرار دهد.

اما از آنجا که در ماده ۱۸ همین آیین نامه اشعار گردیده: «پس از تشکیل کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی موضوع ماده (۱۴) این آیین نامه با حضور کلیه اعضا، رأی لازم با لحاظ نظرات کارشناسی دو عضو دیگر توسط قاضی کمیسیون یاد شده صادر و دبیرخانه، رأی صادره را به شاکی

ابلاغ مینماید». به نظر می‌آید نظر دو عضو غیرقضایی صرف نظر کارشناسی معمول در مراجع قضایی نبوده که برای قاضی اخذ نظر آنها طریقت داشته باشد و بتواند به استناد ماده ۲۶۵ قانون آیین دادرسی مدنی با در نظر گرفتن اوضاع و احوال نظر کارشناس را نادیده بگیرد؛ بلکه همان گونه که از مفهوم کمیسیون و فلسفه وجودی آن برمی‌آید قاضی موظف به «لحاظ کردن نظرات کارشناسی» دو عضو دیگر در تصمیم نهایی و رای صادره می‌باشد. بنابراین صدور رای توسط قاضی را می‌توان حمل بر انشای رای در نظر گرفت که بواسطه تخصص و دانش وی در تحریر مستند و مستدل رای مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است و نماینده بودن دو عضو دیگر را نیز اینگونه تفسیر نمود که علاوه بر انعکاس نظر نمایندگی و کارشناسی دیدگاه سازمان مربوطه، قابل جایگزینی توسط نمایندگان جدیدی در صورت تشخیص مسئولان سازمان‌ها هم باشند.

۲-۲-۴- صلاحیت کمیسیون

بر عهده این کمیسیون وظایفی گذاشته شده که فراتر از عنوان قانون، عنوان کمیسیون، تبصره‌های آن و مفاد و روح آن می‌باشد. ولی در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، رسیدگی به قانون توزیع عادلانه آب و نیز اختلافات ناشی از اجرای ماده واحده به این کمیسیون نهاده شده است. پس میشود با توجه به روح حاکم بر قانون و قرائن دیگر، صلاحیت این کمیسیون را در موارد ذیل مورد بررسی قرار داد:

۱-۳-۴- رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه و

قانون توزیع عادلانه آب

قانون توزیع عادلانه آب دارای پنج فصل است که یک فصل آن به آبهای زیرزمینی تعلق دارد و فصول دیگر آن به مالکیت آبها، آبهای سطحی و ... می‌پردازند که ارتباط مستقیمی با بحث ما نداشته و برای فصول مذکور حسب مورد، رسیدگی به اختلافات، به کمیسیون‌های دیگر یا دادگاه عمومی یا دیوان عدالت اداری احاله گردیده است. از همین رو می‌توان بیان داشت اختیارات این کمیسیون با عنوان رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی در مغایرت است.

۲-۳-۴- رسیدگی به اعتراض مربوط به ابطال و عدم تمدید پروانه‌های کمیسیون صدور پروانه

ها

با توجه به تبصره ۱ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه شرکت آب منطقه‌ای ضمن نظارت به کلیه چاههای آب کشاورزی فعال، در صورت وجود تخلف مراتب را به مالک یا مالکان اعلام می‌نماید تا حداکثر ظرف (۴۵) روز نسبت به رفع آن اقدام نمایند. در صورت عدم رفع تخلف توسط مالک یا مالکان در زمان مقرر یا تکرار تخلف، شرکت نسبت به ابطال پروانه بهره‌برداری چاه با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام می‌نماید.

۳-۲-۴- رسیدگی به اعتراض مالکین دستگاه های حفاری

بر مبنای تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه، رسیدگی به اعتراض مالکین دستگاه های حفاری نیز از وظایف کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی می باشد و بیشتر ناظر به تصمیماتی است که مربوط به صدور کارت تردد و مجوز فعالیت برای دستگاههای حفاری و یا احیانا تخلفات مالکین دستگاههای مزبور در حفاری های غیرمجاز است که موضوع فصل سوم آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب می باشد.

۳-۴- امکان سنجی شکایت از آرای کمیسیون رسیدگی به آبهای زیرزمینی

، طرق حمایت از منافع و حقوق افراد توسط حقوق اداری شناسانده می شود و حدود اختیارات مقامات عمومی را تبیین گردیده و آنها را به پیروی از معیارهای ویژه ای ملزم می نماید تا جلوی خودسری، غرض ورزی و سوء استفاده از اختیارات دولتی گرفته و امکانات و فرصتهای اقتصادی و در نظام حقوق اداری ایران و به استناد اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و بند دوم ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۲۵/۳/۹۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، صلاحیت رسیدگی به آرای قطعی مراجع شبه قضایی را از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها با شعب دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی فرجامی می باشد.

در خصوص موضوع این مقاله، تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳۸۹، رای صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی را ظرف ۲۰ روز، قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری دانسته است؛ «لیکن با توجه به اینکه در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قانونگذار به صراحت مهلت اعتراض به مطلق موارد موضوع بند ۲ ماده ۱۰ همان قانون را برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور شش ماه از تاریخ ابلاغ رای قطعی مرجع مربوط اعلام نموده است و هدف مقنن از تصویب بند ۲ ماده ۱۶، ایجاد مهلت یکسان برای اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی بوده است؛ لذا با تصویب قانون مذکور، سایر قوانینی که مهلت کمتری را برای اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی پیش بینی کرده بودند، منسوخ گردیده است». (مولا بیگی، ۱۳۹۳: ۷۱) بنابراین از جهت امکان شکایت از رأی کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی، مهلت ۲۰ روزه به سه ماه یا شش ماه (حسب مورد) از تاریخ ابلاغ رأی کمیسیون تغییر پیدا کرده است.

سؤالی که مطرح میشود اینست که آیا شرکت آب منطقه ای به عنوان شخصیت حقوقی حقوق عمومی، حق شکایت از رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی را در شعب دیوان عدالت اداری دارد یا این حق را منحصراً برای اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی خصوصی باید متصور بود؟ بدون ورود به مناقشات نظری این مسأله در حقوق اداری ایران و به منظور پاسخ به این سؤال، دو رأی لازم الاجرا و کلیدی محل استناد نگارنده واقع می گردد.

رأی نخست، رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۰/۷/۱۳۶۸ است که به منظور انحصار حق شکایت در شعب دیوان به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق

خصوصی صادر گردیده است. بر اساس این رأی: «نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان [قانون مصوب ۱۳۶۰] نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند؛ علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

وفق این رأی، حق شکایت از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی در شعب دیوان عدالت اداری از شرکت های آب منطقه ای سلب شده است. شایان ذکر است در رابطه با اعتراض به بخشنامه‌ها، مقررات و نظامات دولتی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، طبق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی، «هر کس»، اعم از اشخاص حقیقی یا حقوق خصوصی و حقوق عمومی، می‌تواند ابطال مقررات «مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات حکومت» را درخواست نماید و چنین شکایتی از شخص دولتی نیز در هیأت عمومی دیوان، مسموع می‌باشد.

اما رأی بعدی که مستند به قانون اساسی و صادره از هیأت عمومی دیوان عالی کشور است و امکان شکایت دستگاههای دولتی از آرای قطعی مراجع شبه قضایی را متذکر شده است، موبد این نکته است که شرکت های آب منطقه ای در مسئله محل بحث، حق شکایت از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی را در محاکم عمومی دادگستری دارا می‌باشند. طبق این رأی:

«قانونگذار برای آرای صادره از مراجع غیر دادگستری، نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است؛ در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی مینماید چنین مرجعی پیش بینی نشده است؛ بنا به مراتب، همان طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمانهای دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع نظم عمومی است مراجعه نمایند و بنظر اکثریت اعضای هیأت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد صحیح تشخیص می‌گردد».

نتیجه گیری

در خصوص رعایت آیین دادرسی در مرجع شبه قضایی باید گفت عدم استقلال و بی طرفی کافی یکی از مهمترین معضلات در این هیات ها می باشد، با توجه به ویژگیهایی که برای هیات های رسیدگی به تخلفات اداری بیان شد از جمله محل تشکیل، ترکیب، وضعیت و موقعیت افراد، بودجه و ... همیشه بیم جانبداری و تبعیض در مورد این مراجع وجود دارد در این خصوص ابتدائاً بایستی اصلاحاتی در مورد ترکیب اعضای این هیات ها و نحوه انتخاب و عزل آنها صورت گیرد. «کمیسیون صدور پروانه ها» با ترکیبی متشکل از کارشناسان مجرب آبهای زیرزمینی، کشاورزی و حقوقی با حداقل ده سال سابقه در امور مربوطه، از صلاحیت لازم در صدور و ابطال مجوز هرگونه بهره برداری از منابع آب زیرزمینی در اشکال گوناگون (حفر چاه، احداث قنات، تعمیق چاه، تغییر محل وقوع چاه (جابجایی)، ادامه و پیشکار قنات و توسعه چشمه و ...) برخوردار است که با اتکای به نظریات کارشناسی کارشناسان خبره آب منطقه ای پس از بحث و بررسی همه جانبه پیرامون پرونده و استماع نظریات مخالف و موافق، اقدام به اتخاذ تصمیم می کند.

فهرست منابع

۱. امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری (اعمال اداره و قرارداد اداری)، جلد دوم، چاپ نهم، تهران: نشر میزان.
۲. امامی، محمد و نصرالله موسوی (۱۳۸۳)؛ مبانی نظری مراجع شعبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲۰، شماره ۱۲.
۳. جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۳)؛ تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۴. رشیدی، حمیدی (۱۳۸۲)؛ قانون توزیع عادلانه آب در آیین حقوق ایران، جلد اول، تهران: نشر دادگستر.
۵. رشیدی، حمیدی (۱۳۷۸)؛ فرهنگ اصطلاحات حقوقی صنعت آب و برق، تهران: نشر دادگستر.
۶. سرمد، مرتضی (۱۳۵۱)؛ حقوق آب، جلد دوم، تهران: انتشارات چاپخانه کیهان.
۷. شعبانی، یاور (۱۳۹۶)؛ چستی مراجع شبه قضایی در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، فصلنامه جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره سوم.
۸. شیرزاد، امید (۱۳۹۳)؛ دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل.
۹. فریادی، مسعود (۱۳۹۷)؛ نقش حقوق عمومی در کنترل مصرف آب، فصلنامه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره دهم، شماره اول.
۱۰. مولایی، غلامرضا (۱۳۹۳)؛ صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول.
۱۱. نوگلی، جمال (۱۳۹۵)؛ مالکیت حقا به و منابع آبی ایران، تبریز: انتشارات یانار و آیدین.
۱۲. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹)؛ دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیینهای دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: انتشارات خرسندی