

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و
بلوچستان**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح انتقال آب از دریای عمان به استان
سیستان و بلوچستان



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۱۰/۲۲

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۱۱/۰۲



پژوهشکده شورای نگهبان

طرح انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان

درباره‌ی مصوبه

«طرح انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان» با پیشنهاد (۱۰۲) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ اعلام وصول و جهت طی تشریفات قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «عمده فعالیت اقتصادی و معیشتی مردم سیستان به غلط بر مبنای کشاورزی بنا شده و تنها منبع آب کشاورزی و شرب زاهدان و سیستان رودخانه هیرمند و آن هم وابسته به افغانستان بوده و متأسفانه کشور افغانستان در طول تاریخ در این زمینه جواب‌گو نبوده و به یکی از چالش‌های جدی کشور تبدیل شده است. یکی از راه‌های مؤثر تأمین آب در کنار سایر روش‌ها و به خصوص برای استان‌هایی که در حاشیه دریا قرار دارند، شیرین‌سازی آب دریا و انتقال آن به مناطق مورد نیاز است (از جمله آب شرب زاهدان و زابل) تجربه جهانی و منطقه‌ای نشان داده که از این روش می‌توان برای تأمین آب بهره جست؛ لذا این طرح تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.»

طرح مذکور جهت بحث و بررسی بیشتر به کمیسیون عمران مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. این کمیسیون با بررسی آن در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱، مواد آن را با اصلاحاتی در متن به تصویب رساند. در نهایت مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۲، مفاد این طرح را با اصلاحاتی تصویب و طی نامه‌ی شماره ۵۰۴/۹۴۵۰۵ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۶ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان، بررسی این مصوبه را در دستور جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۹ خود قرار داد و مفاد آن را از دو جهت واجد ابهام دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۹۳۲۷ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح انتقال آب از دریای عمان به استان

سیستان و بلوچستان»

ماده واحده-

متن ذیل به عنوان بند «خ» به ماده (۲) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ الحاق می‌گردد:

خ- وزارت نیرو با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و نیز با استفاده از توان علمی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری مکلف است در زمینه سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی برای برداشت آب، نمک‌زدایی، انتقال آب و استفاده از نمک و فلزات بازمانده از دریای عمان با اولویت انتقال آب به استان سیستان و بلوچستان اقدام کند. خرید آب نمک‌زدایی شده و انتقال یافته برای جبران مصارف شرب در چهارچوب ماده (۲۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴،^۲ از سرمایه‌گذار تضمین می‌گردد.

۱. ماده (۲) قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲- در هر سه وضعیت عادی، تنش و بحران تأمین آب، اقدامات مذکور در هر یک از بندهای زیر به صورت مستمر انجام می‌پذیرد:

الف- سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های دولتی مکلفند با هماهنگی وزارت نیرو برنامه‌هایی در زمینه ترویج فرهنگ مصرف بهینه آب، تولید و به صورت رایگان پخش و اشاعه نمایند.

ب- ...

ح- وزارت نیرو مکلف است سالانه نسبت به کاهش حداقل یک درصد (۱٪) از هدررفت آب در شبکه تا رسیدن به استاندارد بین‌المللی اقدام کند و گزارش عملکرد این بند را پس از ابلاغ قانون، هر شش ماه یکبار برای کمیسیون‌های عمران و کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

تبصره- آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت، نیرو و آموزش و پرورش و سازمان صدا و سیما توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه می‌شود و حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

۲. ماده ۲۰ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۰- به وزارت نیرو و شرکت‌های تابع اجازه داده می‌شود، خرید آب استحصالی و پساب تصفیه‌شده از سرمایه‌گذاران اعم از داخلی و خارجی، آب مازاد ناشی از صرفه‌جویی حق‌آبه‌داران در

آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر سه ماه پس از تصویب آن توسط وزارت نیرو تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

▪ دیدگاه ابهام

الف) وزارت نیرو به موجب این مقرر مكلف شده است با همکاری وزارت صمت و با استفاده از توان علمی معاونت عملی ریاست جمهوری، در زمینه‌ی «سرمایه‌گذاری داخلی» یا خارجی برای برداشت آب، نمک‌زدایی، انتقال آب و استفاده از نمک و فلزات بازمانده از دریای عمان، «اقدام» کند. عبارت «در زمینه سرمایه‌گذاری داخلی ... اقدام کند»، واجد ابهام است و مشخص نیست که وزارت نیرو موظف شده است به صورت مستقیم و از منابع عمومی، اقدام به سرمایه‌گذاری در طرح انتقال آب از دریای عمان کند و یا اینکه صرفاً مكلف شده است زمینه‌ی جذب سرمایه‌گذار داخلی و خارجی را فراهم کند و تکلیفی جهت سرمایه‌گذاری مستقیم و استفاده از منابع داخلی خود برای انتقال آب از دریای عمان ندارد. بنابراین حکم مذکور در وضع کنونی دارای ابهام است. آنچه ابهام عبارت فوق را تقویت می‌کند آن است که در متن گزارش مصوب کمیسیون عمران به صحن علنی، عبارت «وزارت نیرو ... مكلف است زمینه سرمایه‌گذاری برای ... را فراهم نماید» به کار رفته است و تغییر این عبارت در صحن علنی مجلس به «وزارت نیرو ... مكلف است در زمینه سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی برای ... اقدام کند»، این معنا را به ذهن متبادر می‌کند که مجلس سرمایه‌گذاری مستقیم وزارت نیرو را مدنظر قرار داده است.

ب) مطابق متن مصوبه‌ی پیش‌رو، وزارت نیرو مكلف شده است نسبت به انتقال آب از دریای عمان «با اولویت انتقال آب به استان سیستان و بلوچستان» اقدام کند. در واقع بر اساس متن مصوبه، تکلیف وزارت نیرو به انتقال آب، شامل سایر استان‌های کشور نیز می‌شود و متن مصوبه تنها برای انتقال آب به استان سیستان و بلوچستان نسبت به سایر استان‌ها، اولویت قائل شده است. اما عنوان مصوبه این مفهوم را به ذهن متبادر می‌کند که حکم این مصوبه،



بخش‌های مصرف و هزینه‌های انتقال آب توسط بخش غیردولتی را حسب مورد با قیمت توافقی یا با پرداخت یارانه بر اساس دستورالعمل مصوب شورای اقتصاد، تضمین کنند.»

تنها انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان است و آبرسانی به سایر استان‌ها را شامل نمی‌شود. بنابراین نسبت میان عنوان مصوبه و متن آن از این حیث که مشخص نیست آب دریای عمان به کدام مناطق کشور منتقل می‌شود، واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) تکلیف وزارت نیرو به موجب این مقرر مبنی بر «اقدام» در زمینه‌ی «سرمایه‌گذاری داخلی» یا خارجی برای برداشت آب، نمک‌زدایی، انتقال آب و استفاده از نمک و فلزات بازمانده از دریای عمان، فاقد ابهام است؛ زیرا در عبارت «در زمینه سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی»، دو حوزه‌ی سرمایه‌گذاری «داخلی» و «خارجی»، در کنار یکدیگر به کاربرده شده‌اند. با توجه به اینکه سرمایه‌گذاری «خارجی» توسط وزارت نیرو بی‌معنی است و توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی که غیر از دولت هستند انجام می‌شود، مقصود از سرمایه‌گذاری «داخلی» نیز سرمایه‌گذاری مستقیم توسط وزارت نیرو نمی‌تواند باشد؛ بلکه تنها «فراهم کردن زمینه‌ی جذب سرمایه‌گذار داخلی یا خارجی از سوی وزارت نیرو» مقصود مقنن بوده است. همچنین در انتهای این مصوبه، سازوکار «خرید تضمینی آب از سرمایه‌گذار» پیش‌بینی شده است. بنابراین لزوماً باید اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر از وزارت نیرو سرمایه‌گذاری انجام داده باشند که دولت مکلف به خرید از آنان طبق سازوکار تعیین شده باشد. بنابراین منظور از عبارت «در زمینه سرمایه‌گذاری داخلی یا خارجی» این است که وزارت نیرو مکلف به فراهم کردن بسترهای لازم برای جذب سرمایه‌گذار داخلی یا خارجی است و این مصوبه از این حیث فاقد هرگونه ابهام است.

ب) هرچند قابل پذیرش است که عبارت «با اولویت انتقال آب به استان سیستان و بلوچستان» که در متن مصوبه ذکر شده است با عنوان مصوبه که به صورت انحصاری استان سیستان و بلوچستان را موضوع انتقال آب قرار داده است، تناسب ندارد، اما عنوان یک مصوبه، صرفاً بیان‌کننده‌ی موضوع کلی و گستره‌ی آن است و برای فهم دقیق احکام آن، باید به عبارات مندرج در متن آن نگریست. بنابراین به دلیل عدم تناسب عنوان و متن مصوبه، تغییری در حکم مصوبه و حقوق و تکالیفی که ایجاد می‌کند رخ نمی‌دهد و نمی‌توان مصوبه را از این حیث واجد ابهام دانست؛ بلکه لازم است که عدم تناسب بین موضوع و متن مصوبه، در قالب تذکر بیان شود.

■ توضیح تذکر

الف) مصوبه‌ی حاضر، یک بند به ماده (۲) قانون توسعه و بهینه سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور الحاق می‌کند و در صورت تأیید آن توسط شورای نگهبان، اصلاحات آن در قانون مذکور اعمال می‌شود. حال در انتهای این مصوبه، عبارت «آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر سه ماه پس از تصویب آن» ذکر شده است. با توجه به اینکه این مصوبه تنها یک بند به ماده (۲) الحاق می‌کند، استفاده از عبارت «آیین‌نامه اجرایی این قانون»، از دقت لازم برخوردار نیست و استفاده از عباراتی مانند «آیین‌نامه اجرایی این بند» یا «آیین‌نامه اجرایی این ماده واحده» دقیق‌تر هستند. چه اینکه ماده (۲) قانون فوق و دیگر مواد آن، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی متعددی را مقرر کرده است و شایسته است عبارت قانون‌گذار در این مصوبه اصلاح شود.

ب) در ذیل این مصوبه، عبارت «آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر سه ماه پس از تصویب آن» «توسط وزارت نیرو تدوین ...» ذکر شده است. واژه «آن» در انتهای این عبارت زاید به نظر می‌رسد و از نظر اصول نگارشی نیز واجد ایراد است. به نظر می‌رسد که استفاده از ویرگول بعد از واژه «آن» یا حذف آن، ایراد نگارشی را اصلاح کند. چه اینکه در وضع کنونی، عبارت به نحوی قرائت می‌شود که گویی مصوبه‌ی حاضر از سوی وزارت نیرو به تصویب رسیده است.

■ نظر شورای نگهبان

۱- تکلیف دولت به «اقدام در زمینه سرمایه‌گذاری داخلی» از این جهت که این تکلیف بر عهده دولت است یا دولت باید زمینه اجرای آن را فراهم کند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲- با توجه به تفاوت میان عنوان طرح (... سیستان و بلوچستان) و متن بند الحاقی (... اولویت سیستان و بلوچستان)، این مصوبه از لحاظ اینکه آب دریای عمان باید به کدام مناطق منتقل شود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: - عبارت «آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر سه ماه پس از تصویب آن» به عبارت «آیین‌نامه اجرایی این بند حداکثر سه ماه پس از تصویب» اصلاح گردد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشگاه شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir