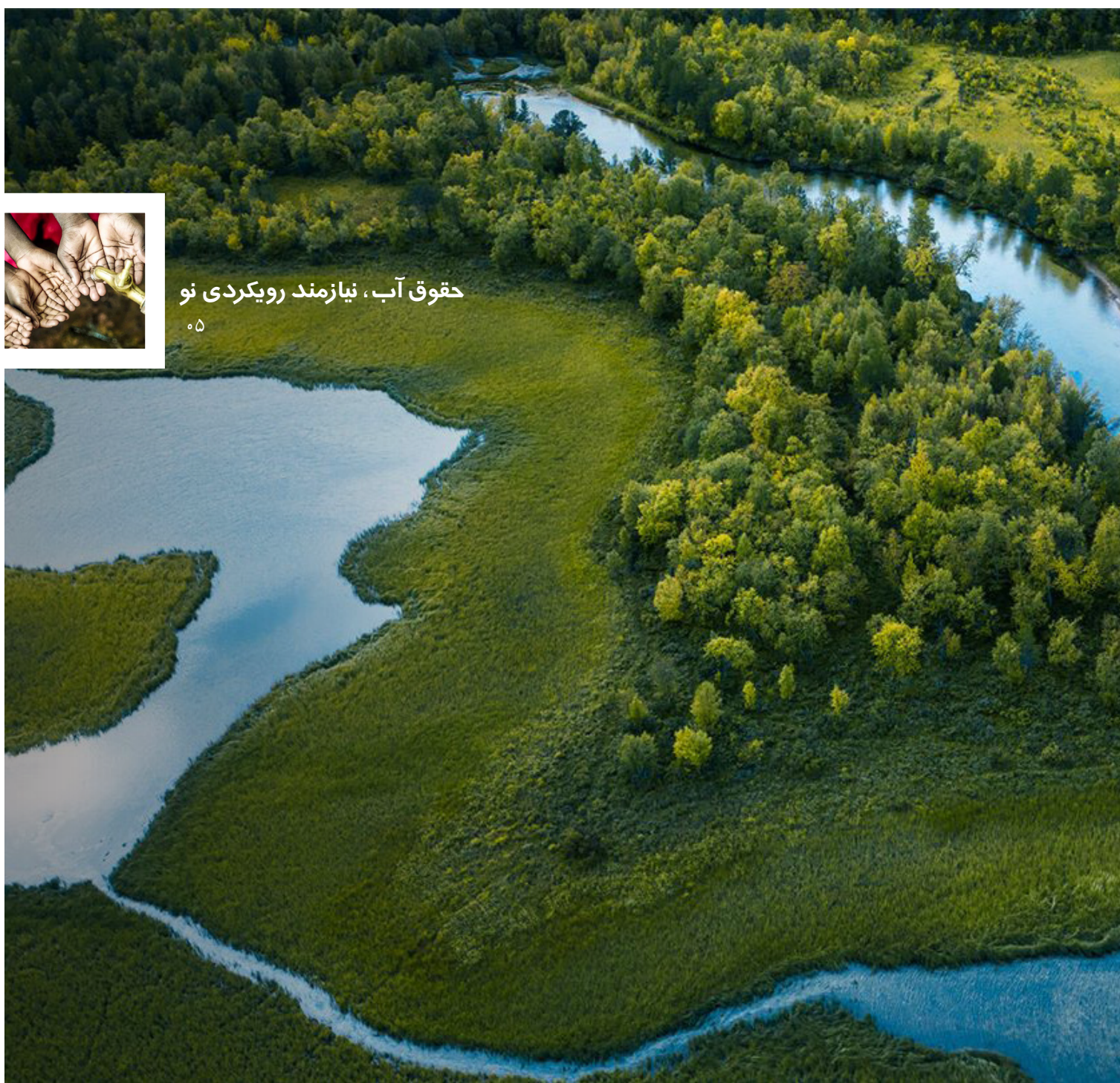


گفت و گوی آب

فصل‌نامه اندیشکده تدبیر آب ایران
سال نهم، شماره سی و یکم، زمستان ۱۳۹۹



حقوق آب، نیازمند رویکردی نو

۰۵



فصلنامه گفت و گوی آب

سال نهم، شماره سی و یکم، زمستان ۱۳۹۹

صاحب امتیاز: اندیشکده تدبیر آب ایران
سردبیر: سید احمد علوی
امور اجرایی نشریه: دبیرخانه اندیشکده تدبیر آب ایران
طراحی و صفحه آرای: نوید جهدی

نشانی: خیابان فتحی شقاقی، بین خیابان چهلستون و سیدجمال الدین اسدآبادی، پلاک ۴۵، طبقه ۴
تلفن: ۸۸۷۰۲۸۰۵-۸۸۷۰۲۰۱۳
www.iwpri.ir

کلیه حقوق این نشریه محفوظ و متعلق به اندیشکده آب ایران می باشد.
مسئولیت محتوای مقالات برعهده نویسندگان است.

اندیشکده تدبیر آب ایران از آبان ماه سال ۱۳۹۱ به عنوان یکی از زیرمجموعه های کمیسیون کشاورزی و آب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی کرمان به منظور توسعه ظرفیت ها و ایجاد فضای تعامل و گفت و گو میان ارکان مختلف جامعه، محیط کسب و کار و تشکیلات بخشی و فرابخشی مدیریت آب در کشور در مسیر بهبود حکمرانی آب تأسیس گردیده است.



فهرست مطالب

سخن سردبیر

۰۴

حقوق آب، نیازمند رویکردی نو
انوش نوری اسفندیاری

۰۵

فشار سیاسی یا مصلحت کشور و نسل‌های آینده
انجمن پسته ایران

۰۹

هشدار که شنیده نشد، بدیهیاتی که دیده نمی‌شود
محمد جواد سمیعی

۱۱

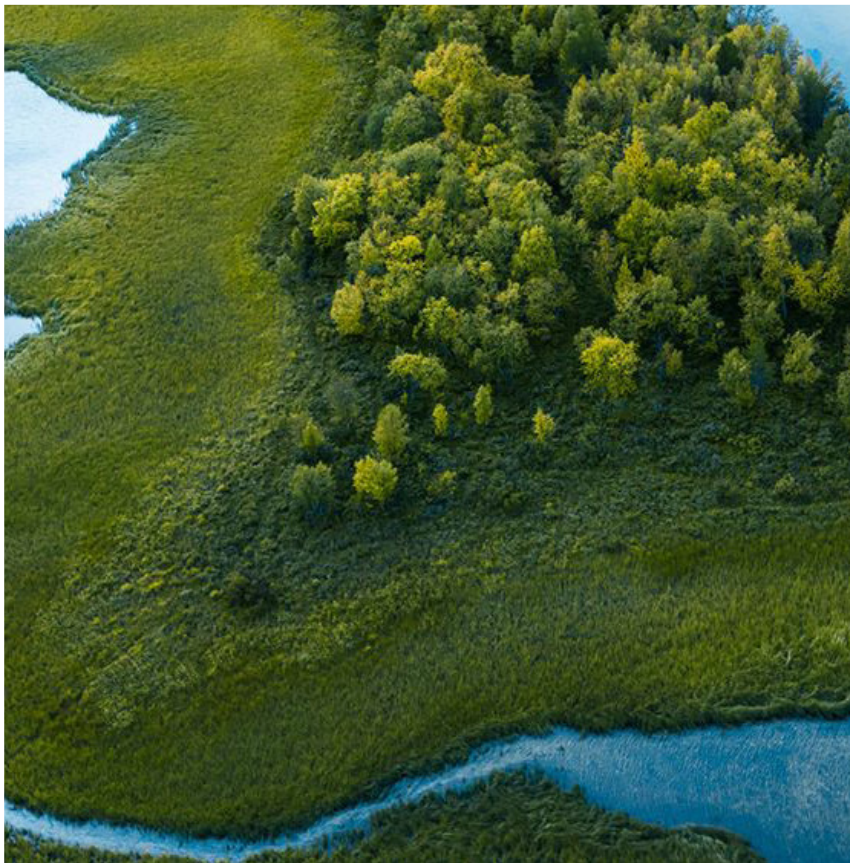
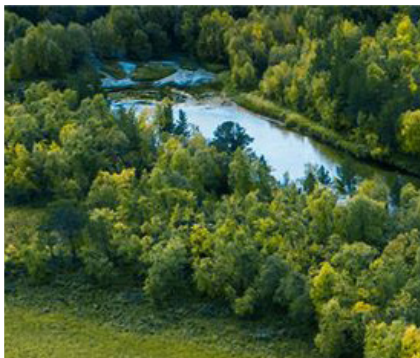
سخن سردبیر

چندین دهه است که منابع آب کشور به صورت بی‌رویه و ناپایدار مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. افزایش تعداد دشت‌های ممنوعه در هر سال، ناتوانی نظام تخصیص آب از برداشت برابر ظرفیت منابع آبی و رعایت حد مجاز، کاهش کیفیت و شوری رو به گسترش منابع آبی، عدم رعایت حقوق متقدمان و محیط‌زیست و بروز زمینه‌های مناقشات، از نشانه‌ها یا پیامدهای این وضعیت به شمار می‌آیند. با تغییرات چشمگیر در روال حکمرانی آب از دهه ۱۳۴۰، دست دولت یا حکومت در حل و فصل امور باز و مقدمات بقیه جامعه در مشارکت در امور مختلف محدود شد. در نتیجه، سازوکارهای حکمرانی کشور عمدتاً منحصر شده است به تنظیم رویه‌هایی برای برنامه‌ریزی بخشی در نظام متمرکز دولتی، استفاده از رویه‌های قضایی و به‌کارگیری امکانات اداری. به بیانی دیگر، در مقابله با مشکلات و چالش‌هایی که در این چند دهه بروز پیدا کرده، تدابیر اقتصادی و بازار و توافق، همفکری و مشارکت عموم، سهم ناچیزی داشته است. در این میان برنامه‌های مدیریت اشتغال، رکود و تورم و تأمین سلامت و امنیت غذایی می‌تواند یک‌سویه و در جهت تضعیف سیاست‌های کلان بخش آب و جدی نگرفتن آن‌ها عمل کند. در این نوع سیاست‌ورزی‌ها در حوزه آب، دستگاه‌های مسئول به ناگزیر منفعل عمل می‌کنند و تحت فشار تأمین منافع کوتاه‌مدت و توجه به آرای انتخاباتی و نظایران، به دنبال اجابت درخواست‌های بخش‌های دیگر کشیده می‌شوند، بدون آنکه برای دفاع از مصالح و منافع ملی از نظر رعایت ضوابط توسعه پایدار در حوزه آب قادر باشند به شکلی مناسب، دادوستد یا گفت‌وگورا با پشتیبانی و حمایت اجتماعی سامان داده باشند. بدیهی است که این مهم باید در بهبود ساختار و سازوکارهای حکمرانی مورد توجه کافی واقع شود تا به تدریج، نظام مدیریتی در مسیر پیشگیری از این عارضه، استعداد و آمادگی‌های لازم را برای مقابله با چالش‌های اصلی پیش رو کسب کند.

”

«با تغییرات چشمگیر در روال حکمرانی آب از دهه ۱۳۴۰، دست دولت یا حکومت در حل و فصل امور باز و مقدمات بقیه جامعه در مشارکت در امور مختلف محدود شد. در نتیجه، سازوکارهای حکمرانی کشور عمدتاً منحصر شده است به تنظیم رویه‌هایی برای برنامه‌ریزی بخشی در نظام متمرکز دولتی، استفاده از رویه‌های قضایی و به‌کارگیری امکانات اداری.»

“





حقوق آب، نیازمند رویکردی نو

انوش نوری اسفندیاری

حقوق آب

در بررسی و جمع‌بندی دیدگاه‌های مکاتب مختلف حقوقی، «حقوق» به‌عنوان مجموعه قواعد و مقررات، ابزار مهار و بازرسی اجتماعی (مهار قدرت‌های نازوا و جلوگیری افراد از کژروی‌های اجتماعی) است. علم حقوق به معنای خاص آن، به آگاهی عالمانه از مقررات الزام‌آور اجتماعی، کیفیت دادرسی و حداکثر، چگونگی وضع این قوانین محدود است؛ اما در معنای عام، دیگر آگاهی‌های عالمانه مرتبط با این مقررات (مانند تاریخ حقوق، فلسفه حقوق، آیین استنباط حقوق و جامعه‌شناسی حقوقی) را نیز شامل می‌شود. مقصود از علم حقوق

به‌عنوان یکی از شاخه‌های مهم علوم انسانی- اجتماعی، مفهوم عام آن است. در جایگاه پیوند میان حقوق و دیگر هنجارهای اجتماعی، از حقوق به‌عنوان معرف پیوندهای منضم به رفتارهای افراد خصوصی و گروه‌ها و نیز اعمال دولت یاد می‌شود.

حقوق آب و نقش‌های و مسئولیت‌های مرتبط با آن، به دلیل وابستگی زیادی که به سازماندهی و هماهنگی عوامل سازمانی بخش آب دارد، روابط پیچیده‌ای با حکمرانی آب پیدا کرده است. چون همزمان با تغییر در الگوی عرضه و تقاضای آب که تحت تأثیر فشارها و پیشران‌های توسعه اتفاق می‌افتد، چگونگی تعریف

حقوق اموال، نحوه تشخیص افرادی که از این حقوق منتفع می‌شوند و چگونگی اعمال این حقوق، موضوعات محوری هستند که باید تکلیف آن‌ها در نظام حکمرانی آب روشن شود. به علاوه برای بازکردن عرصه بخش خصوصی و بازار در میدان حکمرانی آب، اجازه‌دادن به مبادله این حقوق نیز بُعد اقتصادی جدیدی را به پیچیدگی حکمرانی و مدیریت آب اضافه می‌کند. متأسفانه علی‌رغم گذشت چندین دهه از تصویب قوانین مربوط به گسترش حقوق عمومی آب در ایران، آن گونه که شایسته است تدابیر و مقررات مناسب و هدفمند در مسیر این سیاست تدوین نشده است. این نوشتار

به نشان دادن روندها و کاستی‌های اصلی، بدون درگیر شدن در جزئیات مصادیق می‌پردازد.

عمومی شدن حقوق آب در ایران

علم حقوق را به‌طور بنیادی به دو بخش حقوق خصوصی و حقوق عمومی تقسیم کرده‌اند. منظور از حقوق خصوصی روابط میان افراد عادی جامعه و با دولت یا سازمان‌های دولتی، در مقامی برابر با آحاد مردم و بدون اعمال حق حاکمیت، و حقوق عمومی روابط افراد با دولت و کارگزارانش در مقام اعمال حاکمیت و اجرای اقتدار عمومی است. در پشتیبانی قانونی از حقوق آب کشور، از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷- به روایتی - حدود ۴۶ قانون مرتبط با آب در عرصه قانون‌گذاری تصویب شد که رویکرد آن مبتنی بر حقوق خصوصی بوده است.

این رویکرد در حوزه آب با توجه آگاهانه به مبانی فقهی و استمرار تاریخی عرف موجود در جامعه در موضوعاتی چون «حیازت» و «حریم» منابع آب انجام گرفت. از هنگام تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» در سال ۱۳۴۷ دخالت دولت با توجه به ضرورت منضبط کردن جامعه متناسب با استفاده از فناوری‌ها و سازه‌های جدید، در جهت محدود کردن حقوق خصوصی به سرعت گسترش می‌یابد. البته تلاش‌هایی شد تا به نحوی حقوق خصوصی و «مصرف معقول» یا «مصرف بهینه» در سیطره و نظارت حقوق عمومی بازتعریف و تثبیت شود، اما این تلاش‌ها تاکنون به سرانجام مناسبی نرسیده و شاید بتوان اظهار داشت که تا حدودی بر ابهامات نیز افزوده شده است.

با تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۴۵ مصادیقی از منابع آب را در زمره انفال و ثروت‌های عمومی نام برده شده است تا در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفته و طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل شود. در قانون توزیع عادلانه آب با اشاره به ماده ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی مصادیقی از

منابع آب را با تصریح منابع آب زیرزمینی، در زمره مشترکات نام برده تا با اختیار حکومت اسلامی و طبق مصالح عامه از آن بهره‌برداری شود.

در یک نگاه کلی به فرایند مصوبات قانونی بعد از انقلاب اسلامی ایران می‌توان اینگونه برداشت کرد که حضور پررنگ‌تر و دخالت بیشتر دولت برای رعایت مصالح عامه (در عرف بین‌المللی منظور حفاظت از منابع آبی، ممانعت از آثار معطوف به غیر و استفاده معقول یا کارآمد) وجهه قانونی پیدا کرد و حقوق و مسئولیت‌های بهره‌برداران از طریق صدور مجوزها یا پروانه‌های بهره‌برداری می‌بایست تضمین شود. هرچند حق اولی در اختیار دولت قرارگرفت، اما مورد بعدی (یعنی حقوق و مسئولیت‌های بهره‌برداران) در عمل با نارسایی و کاستی‌های جدی مواجه شد.

قوانین مصوب از نظر توجه به سایر زمینه‌های حقوقی مدرن آب (به جز گسترش فضای حقوق عمومی) مانند پاسخگویی در مقابل حقوق تفویض شده، ارتباط آب سطحی و زیرزمینی، ارتباط آب با سایر منابع پایه، نحوه رسیدگی به درخواست‌ها و اعتراضات، رفع نزاحم و مناقشات، انواع همیاری‌ها و مشارکت‌ها، نارسا و دارای کاستی‌های عمده‌ای می‌باشد.

نگاه تاریخی و فرهنگی به حقوق آب

تاریخ از طریق درک نیروها، انتخاب‌ها و شرایطی که هر جامعه‌ای را به لحظه حال رسانده‌اند باعث می‌شود اکنون خود را بهتر بشناسد. موضوع قابل توجه در این مسیر، پیوستگی و سیر تاریخی حقوق آب در ایران و تضعیف یا احتمالاً انقطاع آن در دهه‌های اخیر است. این پیوستگی در قالب عرف و رویه‌های معمول از دوران باستان تاکنون می‌تواند مورد توجه گیرد.

در رویکرد برخی از متخصصان صاحب نام دنیا که به تبیین تحولات حکمرانی پرداخته‌اند، توجه به وجه تاریخی مشهود است. برای نمونه، آقایان پیتر راجرز و آلن هال در تبیین و ارزیابی شرایط حکمرانی

کشورهای آمریکای لاتین پای رویکردهای فرهنگی و سنت‌های فلسفی متفاوت دنیا را پیش کشیده و آن‌ها را به پنج گروه کلی یا عمده تقسیم کرده است:

- رویکردهای «فلسفه قاره‌ای» اروپا و آمریکای لاتین
- مکاتب فکری پراگماتیسم انگلستان، که تجربه‌گرایی پایه‌های آن‌ها را تشکیل می‌دهد.
- رویکردهای سازگاران و انعطاف‌پذیر ایالات متحده آمریکا به حکمرانی آب
- رویکردهای حاصل از تلفیق قانون مدنی (با منشأ قانون روم باستان) و قانون عرفی یا عوام (پراگماتیسم انگلیسی)
- نظام‌هایی با سایر ریشه‌های باستانی، مانند آمریکای قبل از دوره کلمب و کشف قاره جدید، هند و کشورهای اسلامی و دیگر نظام‌ها با حقوق و مسئولیت‌های

1. Peter Rogers and Alan Hall. Effective Water Governance. Global Water Partnership, TAC No.7, 2008.



اجتماعی که سنتی و بدون طبقه‌بندی حقوقی باقی مانده و لزوماً کم‌توان‌تر نیستند، چون اگرچه در قواعد نوشته‌شده بروز پیدا نکرده‌اند، اما به صورت انتظارات فرهنگی خود را آشکار می‌کنند.

به این ترتیب ایران جزو گروه پنجم به حساب می‌آید و دارای ریشه‌های تاریخی و فرهنگی گسترده و ستبری است که از نظر تحولات حقوق آب نیز بسیار قابل تأمل است. چون فرهنگ بر فهم از قوانین و تقویت بنیان‌های حقوقی مؤثر است، در پی‌ریزی نظام حقوقی مدرن آب در کشور نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد.

اهمیت ساماندهی حقوق آب از دیدگاه بخش خصوصی

استفاده از فناوری سدسازی در ذخیره‌سازی متمرکز آب سطحی و چاه‌های عمیق در مکش آب ذخایر لایه‌های عمیق آب زیرزمینی، از محرک‌هایی بودند که

روابط اجتماعی را به‌طور وسیعی تحت تأثیر قرار دادند، بدون آنکه تمهیدات حقوقی متناسب با پیامدهای آن‌ها به حد کفایت مورد توجه دستگاه حقوقی و قانون‌گذاری قرار گرفته باشند. بی‌تردید تدابیری که دولت با توجه به حقوق مکتسبه در طول پنج دهه برای مقابله و بهبود این وضعیت اتخاذ کرده، از نظر مهار و بازرسی اجتماعی چندان کارآمد نبوده است، از جمله وضع قوانین، تدوین دستورالعمل‌ها و استانداردها و ایجاد تشکیلات وسیع برای کنترل و نظارت حجمی، اقدامات نظارتی و بازرسی، کنترل شرکت‌ها و نظایر آن که بعضاً ممکن است به مفاسدی یا نقض غرض انجامیده باشد.

آنچه که به لحاظ تاریخی اهمیت دارد، این تدابیر سال‌ها است که با همان ریتم قبلی تکرار می‌شوند اما دلایل ناکارآمدی آن‌ها به‌طور جدی مورد مستندسازی، بررسی و نقد و ارزیابی قرار نمی‌گیرند. بررسی دلایل واقعی عدم کارآمدی تدابیر

حقوقی از این زمره‌اند. به علاوه چون قلم و تریبون به‌طور یک‌جانبه از آن دولت است، همه ظرفیت‌های اجتماعی به سخن نیامده است و از جمله به موضوع مهم حقوق تعریف نشده، نادرست تعریف شده یا از کف‌رفته بخش خصوصی نیز التفاتی نمی‌شود. به همین دلیل برداشت‌های بخش خصوصی در پرداختن به دلایل ناکارآمدی حقوق آب کشور با بخش دولتی بسیار تفاوت دارد. مثلاً در حالی که مسئولین رسمی حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، عدم رعایت حد برداشت در چاه‌های مجاز را عامل اصلی و در درجه دوم ادامه بهره‌برداری از چاه‌های غیرمجاز را از عوامل ایجاد این شرایط بحرانی و خطرآفرین می‌دانند، دست‌اندرکاران بخش خصوصی اعتقاد دارند که سیاست دست‌اندازی مداوم به این منابع توسط دولت برای بازتوزیع آن با لحاظ کردن افراد جدید و جلب رضایت عده‌ای (که بخشی از آن‌ها را قانون‌شکنان تشکیل داده است)



موجب شده که بی‌توجهی به حقوق آب متداول شده، قبح تجاوز به حقوق دیگران شکسته و حقوق نسل‌های آینده با راحتی بیشتری پایمال شود. البته (ضمن پذیرش این کاستی مهم و عمده) با آشنایی اندک به مباحث حقوقی مدرن منابع طبیعی در سطح کشورهای جهان، روشن می‌شود که این نمی‌تواند همه مسئله باشد و به‌طورکلی برقراری رابطه منصفانه و تکمیلی میان حقوق خصوصی و حقوق عمومی در عرصه بهره‌برداری از منابع مشترک مانند ذخایر آب زیرزمینی، شبکه‌های آبیاری، جنگل‌ها، مراتع و شیلات، نباید کار سهل و ساده‌ای انگاشته شود. چون طبق تعریف پذیرفته شده، در بهره‌برداری از این نوع منابع برداشت درحالی‌که فعالیت هر بهره‌بردار موجب کاستن از سهم دیگری^۲ است، ممانعت از بهره‌برداری غیر^۳، پرهزینه و حتی ناممکن می‌نماید.

حقوق آب و تراژدی منابع مشترک

این تراژدی، سرنوشت جامعه‌ای است که در آن، افرادی از منبع مشترکی چون ذخایر آب زیرزمینی استفاده می‌کنند و قادر نیستند در بهره‌برداری از منبع مشترک، قواعد جمعی درخوری را در میان خود برای رعایت موازین پایداری حاکم کنند. در نتیجه گرفتار عقوبت رقابتی بی‌امان می‌شوند تا به جای منافع درازمدت و میان‌نسلی، به منافع کوتاه‌مدت و ناپایداری دست یابند. تجربه نشان داده است که برخلاف امیدی که در ابتدا تصور می‌شد، تدابیر و دخالت‌های دولت هم تاکنون در تبدیل این سرنوشت تراژیک به سرنوشت بهتر چندان کارساز نبوده است.

این مباحث از نیمه دوم قرن بیستم به بعد در شرایطی بالا گرفته که منابع آب در همه کشورها با توجیهاتی مشابه در حال تبدیل از حالت خصوصی به حالت عمومی بوده است. در اغلب کشورها با گسترش قلمروی آب‌های عمومی^۴ مفاهیمی چون آب‌های زیرزمینی خصوصی و حقوق

همجواری^۵ در بهره‌برداری آبراهه‌های سطحی به تدریج تضعیف شده است و این روند خاص کشور ایران طراحی نشده است، بلکه در کشور ایران نیز این روند مشاهده می‌شود. چنانکه زمانی قوانین مدنی ایران به مالکیت اشخاص بر منابع آبی و حفظ حقوق آن‌ها به صراحت اشاره و آن را محترم شمردند، اما با تصویب قوانین بعدی که باعث گسترش عرصه حقوق عمومی شدند، تعیین حقوق اشخاص در بهره‌برداری از منابع آب را به صدور پروانه بهره‌برداری با قیودات عمده‌ای موکول کرده‌اند که هنوز سرانجامی نیافته است.

«در اغلب کشورها با گسترش قلمروی آب‌های عمومی، مفاهیمی چون آب‌های زیرزمینی خصوصی و حقوق همجواری در بهره‌برداری آبراهه‌های سطحی به تدریج تضعیف شده است و این روند خاص کشور ایران طراحی نشده است، بلکه در کشور ایران نیز این روند مشاهده می‌شود.»

موضوع گسترش دامنه حقوق عمومی فقط به منابع آب یا دیگر منابع مشترک اختصاص ندارد، اما به ویژه در این گونه موارد، پیچیده‌تر از آن است که بتوان موضوع را در دوگانه اصالت نهادها و نیروهای بازاریا دخالت دیوانسالاری دولت خلاصه کرد. شاید به جای مطرح کردن این دوگانگی، مطرح کردن «قوانین اقتصادی در هماهنگی با نیروهای بازار» یا به تعبیر دیگر، رابطه تکمیلی میان نهاد برنامه و نهاد بازار یا همکاری دولت و نیروهای اجتماعی، به‌عنوان طرحی نو و بدیل جدید، جای پرداخت بیشتری داشته باشد. در هر صورت اگر به شرایط کشور ایران برگردیم، روا نیست دولت تحت عنوان مصالح عمومی این‌گونه بی‌پروا حتی در سطح عملیاتی، ابتکار عمل را از ذینفعان و گروداران

بگیرد و سپس به عناوین مختلف، حقوق بهره‌برداران از منابع آب چنین دستخوش بی‌توجهی و تجاوز واقع شود. اصل کلام آن است که حقوق آب در شرایط جدید به‌عنوان ابزار مهار و بازرسی اجتماعی به ناگزیر از نظر سطوح مفهومی و تشکیلاتی، با رویکرد و دکترین حقوقی جدیدی نیاز به بازتعریف دارد.

اندیشیدن به تحولات حقوق آب

ممکن است گفته شود که در تهیه طرح‌ها و لوایح حقوقی جدید آب تلاش شده یا می‌شود که این نواقص تشخیص داده شده و برطرف شوند. آنچه در چاره‌جویی‌ها و هر نوع اقدام در حقوق و قوانین آب (مانند سایر مؤلفه‌های اصلی نهاد حکمرانی آب چون سیاست‌گذاری یا سازماندهی) اهمیت دارد، پرهیز از تمرکز بر رویکردهای دستوری و صرفاً فنی- اداری و تصمیم‌گیری در پشت درهای بسته است. چون چاره کار منحصر به تصویب محدودیت‌های قانونی و ایجاد موانع اداری، بدون توجه به شرایط و سازوکارهای اقتصادی و فرهنگی- اجتماعی نمی‌تواند باشد. این تدابیر باید بر اساس مبانی عمیق و بنیادی عرفی، فقهی، فنی، عقلی و اقتصادی حاکم بر نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب و نهادهای مدیریتی در سطوح مختلف ملی، حوضه آبریز، استانی و محلی پی‌ریزی شوند. این زیرساخت‌ها در صورتی تأمین می‌شود که انتخاب الگوی بازسازی حکمرانی (از جمله تعیین اصول و هدف‌ها و اصلاح مسیر و قوانین و ترتیبات مورد نیاز) بر اساس حضور فعال بخش خصوصی و نیروهای اجتماعی (به ویژه جامعه محلی) و بر پایه یادگیری و توافق جمعی سرانجام پذیرد. از این‌رو شایسته است که کار دگرگونی و بازساخت مبانی حقوقی حکمرانی آب با تکیه بر نوآوری لازم در درون یک فرایند فرهنگی گسترده و پیچیده و بهره‌مند از گفت‌وگوهای چندجانبه مردمی و مذاکره و مشارکت شهروندی با یکدیگر و نهادهای دولتی مرتبط در نظر گرفته شود.

2. Subtractability

3. Excludability

4. Public Waters

5. Riparian Rights

فشار سیاسی یا مصلحت کشور و نسل‌های آینده

واکنش انجمن پسته ایران به فراخوان نظرخواهی درباره ویرایش نخست لایحه قانون آب



۱- به دلیل خشکی فلات ایران، آب کمیاب‌ترین و استراتژیک‌ترین منبع تجدیدپذیر این سرزمین بوده و هست. از همین رو، تحولاتی که در طول تاریخ کشور پیرامون این منبع خدادادی رخ داده، از پیدایش کشاورزی و ابداع فناوری قنات در ایران باستان گرفته تا تلفیق قواعد عرفی مالکیت و بهره‌برداری آب‌ها با آموزه‌های دین مبین اسلام و تخریب منابع و تأسیسات آبی بر اثر حمله مغول در دوران پس از ظهور اسلام و نهایتاً شروع قانون‌گذاری مدون، ورود تکنولوژی چاه عمیق، پیروزی انقلاب اسلامی و اعطای یارانه‌های انرژی در دوره معاصر، همه و همه اثرات بسیار عمیقی بر جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی تمدن اقوام و مردم ایرانی گذاشته‌اند. تصمیم‌گیری راجع به چنین موضوع راهبردی و مهمی که زندگی تمام مردم ایران در نسل حاضر و نسل‌های آینده را تحت تأثیر خود قرار خواهد داد، باید پس از بررسی تمامی جوانب موضوع، با پختگی کامل و در نظر گرفتن منافع ملی، حصول اجماع جمعی و بدون عجله و فارغ از انگیزه‌های فردی، گروهی و یا فشارهای سیاسی صورت گیرد؛ روندی که از شنیده‌ها، اخبار و مرور لایحه، به نظر نمی‌رسد رعایت شده باشد.

۲- وزیر محترم نیرو در نامه نظرخواهی خود پیرامون این لایحه به تاریخ ۲۰ بهمن، تنها ۹ روز فرصت برای ارائه نظرات تعیین کردند. همچنین به نقل از شما گزارش شده که اخیراً در وینناری فرموده‌اید: «اگر منظور این است که ما یک هفته فرصت

اظهارنظر را افزایش دهیم، ما در خدمت دوستان هستیم. اما اگر منظور این است که ماه‌ها برای این امر فرصت تعیین شود، تصور می‌کنم اصل ماجرا خدشه‌دار می‌شود و عملاً تلاشی نخواهد بود که به نتیجه برسد.» به نظر می‌رسد این عجله، تناسبی با وقت لازم و معقول برای بررسی، اظهارنظر و تصمیم‌گیری راجع به چنین موضوع پیچیده، مهم و خطیری نداشته و این شائبه را ایجاد کرده که شاید تعجیل در این امر بیشتر ناشی از فشار سیاسی یا رو به اتمام بودن عمر دولت حاضر است تا مصلحت کشور و نسل‌های آینده.

۳- علی‌رغم اینکه در روند تدوین لایحه از افراد یا گروه‌های خاصی از علاقه‌مندان، دعوت به مشارکت شده، اما به نظر می‌رسد دو ایراد مانع از حصول اجماع جمعی بر سر این لایحه شده است: اول آنکه تلاش واقعی و کافی از سوی دبیرخانه تدوین قانون آب برای شناسایی، دعوت و جلب اعتماد بسیاری از گروه‌های علاقه‌مند، صاحب‌نظر یا ذینفع در این موضوع نشده است. به‌عنوان نمونه، خاطرنشان می‌شود در حالی که مالک و بهره‌بردار غالب منابع آب فلات مرکزی ایران، کشاورزان هستند، در همان روز

ارسال نامه شما به این انجمن، دبیر اجرایی نظام صنفی کشاورزی استان اصفهان و یکی از اعضای هیئت رئیسه اتاق اصناف کشاورزی ایران در مصاحبه با پایگاه خبری زیست آنلاین می‌گوید: «هدف وزارت نیرو از تغییر قانون، سست کردن پایه‌های حقابه‌های بخش کشاورزی است». وی ادامه می‌دهد: «طبیعی بود که وزارت نیرو از ذینفعان اصلی قانون آب که بخش کشاورزی است، دعوت به مشارکت نکند و ما هم چنین انتظاری نداشتیم.»

دوم آنکه به نظر می‌رسد معدود افراد و گروه‌های غیردولتی هم که به بازی گرفته شده بودند، هم‌اکنون فکر می‌کنند که شاید هدف از دعوت آن‌ها به جلسات و آوردن نام و عناوین آن‌ها، صرفاً مشروع‌تر جلوه دادن لایحه‌ای بوده که نهایتاً بر اساس دیدگاه خاص وزارت نیرو نسبت به موضوع تدوین شده، بدون آنکه نظرات و دغدغه‌های ایشان، طی یک روند شفاف، بررسی، اعمال، اصلاح و یا حتی رد شده یا اینکه اقناعی حاصل شده باشد. لازم به ذکر است، بسیاری از صاحب‌نظران و ذینفعان هم که چنین احتمالی را پیش‌بینی می‌کردند، از همان ابتدا، حاضر به همکاری نشدند و از سوی آن دبیرخانه هم تلاش کافی برای جلب اعتماد آن‌ها نسبت به روند طراحی شده برای تحلیل و نقد قوانین گذشته و تدوین پیش‌نویس لایحه جدید صورت نگرفته است.

۴- با توجه به فرصت کوتاه موجود، در اینجا صرفاً به سه نمونه از انتقادات بنیادین قابل طرح در خصوص لایحه پیشنهادی اشاره می‌شود. مسلماً انتقادات وارده منحصر به این موارد نبوده و احصای کامل آن‌ها فرصت بیشتری را می‌طلبد:

الف) به نظر می‌رسد لایحه پیشنهادی در راستای سلب مالکیت منابع آب حیات شده از افراد، آن هم بدون جبران خسارت، و سپردن آن‌ها به دست وزارت نیرو طراحی شده است. دست کم، مواد ۱۶، ۴، ۳ و ۱۹ الی ۲۳ از لایحه پیشنهادی چنین نتیجه‌ای به بار خواهند آورد. این در حالی است که اساس تمدن چند هزار ساله ایرانزمین به پشتوانه نهاد مالکیت خصوصی منابع آب شکل گرفته و همچنان

نیز تولید، خلق ثروت و سرمایه‌گذاری‌های مولد کشاورزی و صنعتی در فلات مرکزی ایران بر همین نهاد استوارند. لازم به توضیح است که فلسفه ورود دولت به حیطه منابع آب در تمامی قوانین قبلی، حفاظت از این منابع ارزشمند بوده و نه مالکیت بر آن‌ها، و مالکیت خصوصی افراد بر پایه قواعد عرفی، شرعی و قانونی همواره محترم شمرده شده است. در این رابطه، توجه به قواعد عرفی و فقهی «حیازت مباحات» و «لا ضرر و لا ضرار»، همچنین اظهارنظرهای

شورای محترم نگهبان پیرامون ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب در زمان بررسی و تصویب این قانون و حتی «تصویب‌نامه ضوابط ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب» که به پیشنهاد وزارت نیرو در سال ۱۳۸۷ به تصویب دولت رسیده، خالی از لطف نیست. البته امروز، پس از خشکیدگی و انهدام قریب ۵۰ هزار رشته قنات موجود در فلات مرکزی ایران ظرف چهل و پنج سال گذشته، دیگر کسی پوشیده نیست این تصور طراحان قوانین قبلی که دولت به تنهایی می‌تواند پاسدار خوبی برای منابع آبی مملکت باشد، خیالی خام بود. خلاصه اینکه، از نظر این انجمن، لایحه پیشنهادی هم‌اکنون می‌تواند با سست کردن پایه‌های مالکیت خصوصی بر منابع آب، کاری را که مغول نتوانست به سرانجام برساند تکمیل کند.

ب) امروزه، پرهیز دولت‌ها از دخالت در امور و تصمیمات اقتصادی و تجاری افراد جامعه در همه کشورهای در حال توسعه یا پیشرفته، اصلی پذیرفته شده است. اصرار لایحه پیشنهادی به تعیین تکلیف دولت راجع به نوع، اولویت و الگوی مصرف آب من جمله در مواد ۲۰، ۵، ۴ و ۲۱ لایحه، یادآور ایدئولوژی ویرانگر و شکست‌خورده اتحاد جماهیر شوروی کمونیستی است.

ج) از اصول اولیه قانون‌نویسی می‌توان به مطابقت قوانین با قانون اساسی، داشتن وضوح و شفافیت، جامع‌ومانع بودن، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، در نظر گرفتن قابلیت اجرا، نگاه بلندمدت و ملی و پرهیز از تبعیض و استثنای قانونی اشاره کرد. اما متأسفانه لایحه پیشنهادی سرشار از اصطلاحات

کلی، مبهم و غیرحقوقی، ارجاعات متعدد و بدون تعیین حدود و ثغور به اسناد دولتی بسیار مهم و تأثیرگذاری که بعداً باید تهیه شود و تفویض اختیار به کمیسیون‌ها و شورایی دولتی با اختیارات فوق‌العاده و فراقانونی است که بیشک زمینه ایجاد تبعیض، رانت، انحصار، فساد سیستماتیک و بر خوردهای سلیقه‌ای مجریان با مالکین و بهره‌برداران منابع آبی کشور را فراهم خواهد آورد.



«امروز، پس از خشکیدگی و انهدام قریب ۵۰ هزار رشته قنات موجود در فلات مرکزی ایران ظرف چهل و پنج سال گذشته، دیگر بر کسی پوشیده نیست این تصور طراحان قوانین قبلی که دولت به تنهایی می‌تواند پاسدار خوبی برای منابع آبی مملکت باشد، خیالی خام بود.»



از آنجاکه به زعم انجمن پسته ایران و بنا به دلایل مذکور، روند تهیه و مفاد لایحه قانون آب از مشروعیت لازم برخوردار نمی‌باشد، ضمن عرض پوزش از محضر گرامی شما، این انجمن از پذیرش دعوت به جلسه مورخ ۹۹/۱۲/۰۷ معذور است. منتها، چنانچه دبیرخانه تدوین قانون آب علاقه‌مند به مشروعیت بخشی واقعی به روند تحلیل، نقد و اصلاح قوانین آب کشور باشد، انجمن پسته ایران از انجام هر کمکی که در توان داشته باشد فروگذار نخواهد کرد. در پایان، ضمن عرض احترام و خسته نباشید به شما و همکارانتان به خاطر تلاشی که با نیت خیر صرف خدمت به مملکت می‌کنید، آرزوی پیشرفت، آبادانی و سربلندی ایران عزیز را دارم.

منبع: انجمن پسته ایران (با تلخیص).

هشداري که شنیده نشد، بدیهياتي که دیده نمی شود

محمد جواد سمیعی

می شود، این حس را القا می کند که ما در شرایط نسبتاً خوبی هستیم و دیدن رد پای چالش های پدیده بخش آب، با زحمت زیاد ممکن می شود.

سرفصل مهم دیگر آنکه ظرفیت های ایجاد شده نظیر زحمات ۳ سال اخیر برای تدوین برنامه هایی با عنوان برنامه های ملی و استانی سازگاری با کم آبی و تعیین اهداف کاهش برداشت ها و... و پیش از آن، رویکردهای طرح تعادل بخشی (که البته گویا توسط برخی از دست اندرکاران کلیدی حرکت قانون جدید، متأسفانه طرحی شکست خورده، اعلام شده) یکسره نادیده گرفته شده و موضوع نجات آبخوان ها، باز هم با ادبیات جدید و همراه با پیچیدگی های نهادی کاملاً جدیدی مطرح شده است. با اینرسی حاکم بر بدنه حاکمیتی، این تغییر چندین باره طرح ها و برنامه ها برای کاهش برداشت از آبخوان ها، باز تا چند سال کارهای حتی با تأثیر کم را به عقب انداخته و به حاشیه خواهد راند؟

موضوع بدیهی دیگری که در این متن لحاظ نشده، آن است که در تعریف اختیارات که عمدتاً معطوف به وزارت نیرو است (از جمله در تخصیص ها، صدور پروانه ها و...) به این واقعیت توجه نشده که مگر با همین رویکرد و تمرکز اختیارات نبوده که این حجم از مشکلات و چالش ها ایجاد شده؟ آیا قرار است که در بر همان پاشنه بچرخد؟ یا تکالیفی برای شاید هزارمین بار، مورد تصریح قرار گرفته که تمام تأکیدها و ضرب الاجل های قبلی در مورد آن ها به در بسته خورده است، شاید واضح ترین آن، بحث ضرب الاجل ۶ ماهه تدوین الگوی کشت باشد که برای کارشناسان دست اندرکار، سابقه موضوع ناشناخته نیست. همین طور است بحث شفافیت داده ها و اطلاعات که به جای انگشت گذاشتن بر روی کاستی های اساسی، صرفاً به تأکید و نیز تأسیس یک نهاد اکتفا شده است.

از منظری دیگر، در حالی که مسئولیت حفظ، نگهداری، تخصیص، مدیریت و... همگی در بخش حاکمیتی متمرکز است، اما پاسخگو بودن و نیز جرایم و تنبیهات، صرفاً متوجه طرف مقابل است. هیچ ردپایی از این نیست که اگر یک مدیر محلی، استانی و ملی، بدهی ما به منابع آب را سنگین تر کرد یا آمار ادعایی نامستند ارائه کند یا جرایم دریافتی را به جای تعادل بخشی صرف امور جاری کرد، مستوجب چه جریمه ای است؟! منبع: روزنامه اعتماد (با تلخیص)

نیز حفظ جنبه های مثبت ریخته شود. چه بسا در این تحلیل مشخص شود که یک بخش، مثلاً جنبه های حقوقی کار، اصلاً نیازی به تغییر ندارند. در رابطه با قانون آب، گویا به جز یک سری کلیات مبهم، متنی یا تحلیلی برای لزوم و دلایل این تغییر نداریم و این امر، قضاوت نهایی برای تحلیل متن جدید را بسیار دشوار می کند. آیا این متن، گره مشکلات آبی پرعمق و گسترده را باز می کند یا آن ها را پیچیده تر و کورتر می کند؟

برخی از چالش های اساسی آب، دقیقاً از همین جنس نادیده گرفتن چیزهای روشن و بدیهی است. برای نمونه در موضوع برخورد با چاه های غیرمجاز، که برخی آمارهای غیررسمی حکایت از آن دارند که به ازای هر انسداد حتی بیشتر از آن، چاه جدید حفر شده است، یک مسئله مهم اما روشن مدت ها است نادیده گرفته می شود: موضوع معیشت جایگزین. در نمونه ای دیگر در حالی که اغلب اسناد بالادستی و پژوهش های ملی و بین المللی می گویند که آگاهی بخشی و ارتقای سواد آبی، یکی از قطعات مهم پازل نجات آب است، اما در این عرصه عمدتاً مایلیم به تأکید یا اقدامات نمایشی و نه عمقی اکتفا کنیم. این در حالی است که هزینه های این بخش به هیچ وجه قابل مقایسه با فرضاً احداث یک سازه آبی نیست. ذکر این دو نمونه از این جهت بود که تصور نکنیم امور لزوماً پیچیده، دست و پای حرکت به سوی نجات آب را بسته است، دقیقاً در بسیاری موارد برعکس است.

وجه واضح دیگری که در تدوین پیش نویس قانون جدید آب نادیده گرفته شده، شرایط خاص و به شدت بحرانی آب و به طور ویژه آب های زیرزمینی است. با مرور مواد این قانون از جمله جرایم مندرج در ماده ۵۴ تناسبی با شدت بدهی ما به آبخوان ها (نزدیک به ۱۴۰ میلیارد مترمکعب کسری مخزن تجمعی) دیده نمی شود یا در بخش آب های سطحی و حریم و بسترها، وجه کسب درآمد به مراتب پررنگ تر است تا اقداماتی که به ایمن سازی برای مواجهه با سیلاب هایی نظیر آنچه در دو سال اخیر شاهدش بودیم. خواندن متن پیش نویس قانون جدید آب که تقریباً ۴۰ سال بعد از تصویب قانون توزیع عادلانه آب تنظیم

پس از مدت ها که زمزمه های تغییر قانون آب شنیده می شد، بالاخره در چند ماه اخیر موضوع به صورت علنی تر و جدی تر در وزارت نیرو کلید خورد. ابتدا متنی با عنوان پیش نویس نهم قانون جامع آب منتشر شده و در معرض بحث قرار گرفت، متنی که با عدم انسجام ها و مشکلات جدی که داشت به سرعت از دستور کار خارج شد و در ادامه، دفتر برنامه ریزی کلان آب و آبفای وزارت با دعوت از دست اندرکاران و صاحب نظران با همکاری مشاوران آن دفتر، تنظیم متن جدیدی را دنبال کرد. ضرب الاجلی کوتاهی برای دریافت نظرات تعیین شد و وزیر نیرو نیز مکرراً اعلام کرد مصراست در همین دولت با طرح در هیات وزیران به مجلس ارائه شود. البته در همین اثنا متنی نیز از سوی دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب ایران به عنوان اصلاحات قانون توزیع عادلانه آب منتشر شد که چندان مشخص نیست چه نسبتی با متنی که به سمت مجلس خواهد رفت دارد.

این اقدام برای تغییر قانون یک هشدار کلیدی را نشنیده و چندین موضوع بدیهی را نادیده گرفته است. هشدار مهمی که شنیده نشده آن است که از یک سو زمانه حرکت به سوی این تغییر قانونی، متناسب با ماه های آغازین مجلس جدید با مختصاتی که کم و بیش با آن آشناییم و همزمان ماه های پایانی دولت، متناسب نیست و از سویی دیگر زمین این تغییر شامل شرایط جامعه، وضعیت اقتصاد، اوضاع منابع آبی و محیط زیستی کشور که در سال های اخیر و مشخصاً یک سال اخیر تورمی شدید، تلاطم هایی جدی و نوسان هایی اساسی را شاهد بوده مناسب نیست. نشنیدن این هشدار می تواند نتیجه نهایی به عنوان قانون جدید را فرسنگ ها با آنچه شعار و هدف این کار اعلام شده (ماده ۱ متن پیش نویس همچنین پیوست مربوط به رویکرد و دکترین حاکم بر آن) دورتر و متفاوت تر کند.

اما بدیهیاتی نیز در تنظیم پیش نویس قانون جدید آب دیده نشده است. به طور نمونه، بدیهی است که در اقدام به یک تغییر اساسی ابتدا نیاز است مشخص شود که چه مشکلی در سازوکارها و نتایج فعلی وجود دارد، سپس طرحی نو برای رفع کاستی ها و

اندیشکده تدبیر آب ایران

نشانی: نشانی: خیابان فتحی شقاقی، بین خیابان چهلستون و سیدجمال‌الدین اسدآبادی، پلاک ۴۵، طبقه ۴

تلفن: ۸۸۷۰۲۸۰۵-۸۸۷۰۲۰۱۳

www.iwpri.ir

