

نشست

تخصصی

(۱)



آسيب شناسی

قانون آب؛

عملکرده، رویکردها و چشم انداز





انديشكده تدبير آب ايران
انجمن حقوق منابع معادن و کشاورزي ايران

انديشكده تدبير آب ايران برگزار مي كند

آسيب شناسي قانون آب؛ عملکرد، رويکردها و چشم انداز



دکتر حسين زمانی
(مدیرکل دفتر حقوقی
شرکت مدیریت منابع آب ایران)



علی صالح کریمی
(کارشناس و پژوهشگر حقوق آب)



مهندس يحيی موسوی
(مدیر اسبق وزارت نیرو)



حمید پشتوان
(پژوهشگر انديشكده تدبير آب ايران)



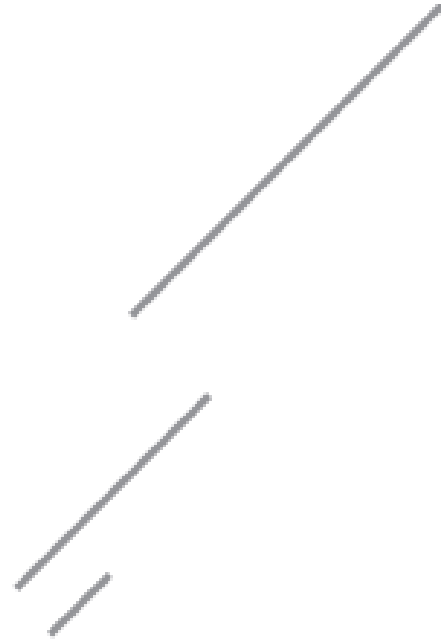
لينکي
ورود

<https://www.skyroom.online/ch/iwpri/water-right-meeting>

زمان برگزاری: چهارشنبه ۳ شهریور ۱۴۰۱ ساعت ۱۶



عدالت، گوارا تر از
آبی است که تشنه
به آن می رسد



۱۴۰۱/۰۶/۳۰

چهارشنبه

نشست تخصصی (۱)

آسیب‌شناسی قانون آب

عملکرده، رویکردها و چشم‌انداز

اندیشکده

تدبیر آب ایران

دبیر نشست:

سعید سلیمانی‌ها



اندیشکده تدبیر آب ایران
انجمن بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

شناسنامه | فیپا

آسیب‌شناسی قانون آب (عملکرد، رویکردها و چشم‌انداز)

برگ‌زائرکننده: اندیشکده تدبیر آب ایران

دبیر نشست: سعید سلیمانی‌ها

میهمانان نشست: حسین زمانی، علی صالح کریمی و یحیی موسوی

صفحه‌آرایی: دبیرخانه اندیشکده

جلد: ایران تاپیست



اندیشکده تدبیر آب ایران
انقره‌زائرکنش، صنایع معادن و کشاورزی کرمان

آدرس دفتر: تهران، خیابان فتحی شقاقی، بین خیابان
چهلستون و سیدجمال‌الدین اسدآبادی، پلاک ۴۵، طبقه ۴

آدرس تارنما: <http://iwpri.ir>

آدرس پست الکترونیکی: info@iwpri.ir

شماره تماس: ۰۲۱-۸۸۷۰۲۰۱۳-۸۸۷۰۲۸۰۵

■ دبیر نشست:

از برنامه سوم مسئولیت تهیه قانون جامع آب به عهده دولت و مشخصاً بر عهده وزارت نیرو قرار داده شد و سال هشتاد و یک، پیش نویس قانون جامع آب تهیه شد و بعد از آن ویرایش های متعددی بر روی این پیش نویس صورت گرفت. مجموعاً ۹ ویرایش انجام شد. در سال ۱۴۰۰ به همت دفتر برنامه ریزی آب کلان آبفا، نسخه دیگری با رویکردی به ظاهر متفاوت تر تهیه شد. در اردیبهشت ۱۴۰۱ اصلاحیه ای بر قانون توزیع عادلانه برای کمیسیون آب و کشاورزی مجلس فرستاده شد. همه این تلاش ها در طول قریب به بیست سال گذشته چندان به نتیجه منجر نشد. در این جلسه به آسیب شناسی مسیر طی شده و رویه و رویکردها می پردازیم. در خدمت آقای مهندس موسوی از مدیران اسبق وزارت نیرو و آقای دکتر زمانی مدیر امور کل حقوقی شرکت مدیریت منابع آب ایران، آقای صالح کریمی پژوهشگر حوزه حقوق آب و آقای حمید پشتوان از پژوهشگران اندیشکده تدبیر آب ایران هستیم. بنده سعید سلیمانی ها از اندیشکده تدبیر آب ایران به عنوان میزبان نشست در خدمت شما هستم. در ابتدا از آقای مهندس موسوی با توجه به اینکه در برهه ای دست اندرکار تهیه قانون جامع آب بودند، درخواست می کنم توضیحاتی درباره ضرورت تهیه قانون جامع آب و همچنین تلاش هایی که زمینه تهیه این قانون به همراه همکارانشان داشته اند ارائه بفرمایند.

■ یحیی موسوی:

در ابتدا باید بر این مهم تأکید شود که در بحث مهم قانون آب یا قانون جامع آب، باید توجه کنیم که چقدر به آن نیاز داریم و ضرورت و اولویت آن را متوجه شویم. آیا ما درس از گذشته گرفته‌ایم؟ کاستی‌های گذشته همچنان می‌تواند تکرار شود، و یا می‌تواند تکرار نشوند. من تقریباً حدود ده و پانزده سال پیش درگیر این بحث بودم و زمان زیادی گذشته است. ولی چیزی که شاهد هستیم و داریم می‌بینیم و احساسی که من دارم این است که ما تقریباً به رسم و روال همیشگی و به خصوص در وزارت نیرو، کمتر نشانه‌ای را می‌بینیم از این که ما یا قادر باشیم از این درس‌آموخته‌ها استفاده کنیم و آنها را به شکلی به کار ببریم. بعید می‌دانم که بتوانیم درس بگیریم چرا؟ نظر می‌آید که بحران آب نداریم، در حالی که مهم‌ترین مسئله کشور باید آب باشد ولی واقعاً این طور نیست و درگیر شدن مدیران عالی با مباحث آب و بحران آب را اصلاً مشاهده نمی‌کنیم. تقریباً فکر می‌کنیم که شرایط عادی داریم و اصلاً وضعیت بحرانی نیست. از طرف دیگر گستردگی و عمق فاجعه، عمق بحران و آثار و پیامدها، برای نمونه فرونشست‌ها را در نظر نمی‌گیریم و خیلی ساده و راحت از آن عبور می‌کنیم؛ و همچنان تأکید داریم و نشان می‌دهیم که ما بی‌نیاز هستیم به تجربیات و دانش مدیریتی که در دنیا شکل گرفته است. به هر حال باید شرایط بحرانی را بپذیریم و اگر رو نپذیریم و فکر کنیم که وضعیت به گونه‌ای دیگر است، قاعدتاً خیلی جلو نمی‌رویم. شاید قدم اول این است که باید بدانیم وضعیت کنونی آب، حاصل چه چیزی است؛ مسئول همان برنامه‌ها است، مسئول اجرای اون قانونی است که درباره آن صحبت می‌کنیم. همه ما قبول داریم که عملکرد، نامطلوب و غیر قابل دفاع است و باعث شده است که ما از اهداف توسعه عقب بیفتیم. از طرف دیگر باید بپذیریم که فرصت‌های خیلی زیادی را از دست داده‌ایم، منابع زیادی را به هدر داده‌ایم و از همه مهم‌تر، ما بر محیط زیست، آثار و تبعات خیلی زیاد و شدیدی را وارد کرده‌ایم و به اصطلاح خسارات جبران‌ناپذیری را بر محیط زیست تحمیل کرده‌ایم. در امور مختلف و نیز وزارت نیرو و دیگر وزارت‌خانه‌هایی که مسئولیت دارند، ضعف مفرط مدیریتی وجود دارد و تمام خطاها و غفلت‌هایی که صورت گرفته است به نظرم ناشی از این ضعف مدیریتی است. مهم‌ترین ضعف به نظر من در حوزه سیاست‌گذاری است که مشکلات زیادی داریم و همچنان داریم. وقتی شما نتوانید سیاست‌های درستی را به

کار بگیرید، قانون که در واقع ترجمه رسیدن به سیاست‌ها است نیز سامان درستی پیدا نمی‌کند. در واقع ابتدا باید سیاست‌ها و بعد استراتژی‌هایمان معلوم شود و بعد قانون می‌آید که چگونه ما باید اینها را پیاده کنیم. اینجاست که پرسش بسیار مهم و اساسی شکل می‌گیرد که با توجه به این تغییر رویکردها، و لزوم تغییر رویکردها، مثلاً تغییر قانون، قبل از آن باید نگرش‌های ما تغییر کند. یعنی اگر نگرش تغییر نکند، قاعدتاً هیچ اتفاقی نمی‌تواند بیفتد. اگر شما خیلی هنر کنید، یعنی همان طوری که مجلس وارد شده است و همان طوری که خود ماها عمل کرده‌ایم، در بهترین حالت سعی می‌کنیم خلاء‌های قانونی، یعنی مشکلاتی را که با آنها برطرف کنیم و اصلاحات رو بنایی ایجاد کنیم، من با بیشتر دوستانی که دست‌اندرکار نوشتن این قانون بودند آشنا هستند صحبت کردم و از مشورت‌های آنان به اندازه کافی استفاده کردم. می‌توانم بگویم رویکردی که در زمان نوشتن قانون توزیع عادلانه آب حاکم بوده است، قطعاً باید تغییر کند یعنی آن زمان حکمرانی خوب خیلی مطرح نبوده است. موازین توسعه پایدار تازه در ابتدای راه بود و خیلی به داخل کشور وارد نشده بود که بگوئیم که نسبت به مباحث بین‌المللی و پیشرفت سایر کشورها، آگاهی و اشراف داشتیم. در آن زمان با آن اطلاعات محدود قانون را نوشتیم. قانون توزیع عادلانه آب مملکت، مبنای همه بحث‌ها در اصلاح قانون بوده است، و تمام ویرایش‌هایی که می‌شناسیم، همه بر اساس همان است و همان مبنای بوده است. نکته اصلی که می‌خواهم بگویم این است که ما از بحران مدیریت آب، کمبود آب و خشکسالی رنج می‌بریم. اینها خیلی مهم هستند. ولی نباید بهانه بیاوریم و بگوئیم که ناشی از تغییر اقلیم و کمبود کاهش بارندگی، کاهش رواناب است. ولی واقعاً باید بپذیریم که بحران ما مدیریتی است و از این غافل نباشیم. شاید عده‌ای از دوستان و همکاران قبلی و فعلی موافق نباشند و شاید فکر کنند که ما داریم تند می‌رویم و ما ظرفیت‌های لازم را برای مدیریت آب داریم، یعنی ما تقریباً مشکلی نداریم. یکی از گرفتاری‌های ما همین نگاه است که اگر این چنین نبود قاعدتاً وزرای ما به این راحتی مسئولیت قبول نمی‌کردند، اگر واقعاً اشراف داشتند به مباحث مدیریتی. کسی است که نفر اول آب کشور می‌شود، وظایفی دارد. یکی از وظایف تامین آب، استحصال آب، انتقال آب و توزیع آب است و عمدتاً هم مباحث سازه‌ای در اینجا مطرح است. ما در این قسمت سابقه زیادی داریم و واقعاً ظرفیت‌های خیلی خوبی داریم و در این قسمت مشکل کمتری داریم یا مشکل چندانی نداریم. ولی در مباحث حفاظت

و بهره برداری ما یک بحث تامین را داریم و یک بحث تخصیص را داریم. در تخصیص آب شما باید خیلی اشراف داشته باشید نسبت به تمام برنامه ها، نقاط ضعف روش های مختلف تخصیص. در بخش حفاظت واقعاً دنیایی از کار را است و شما باید بلد باشید و بدانید نظام های مختلفی داریم و بهترین و مناسب ترینش را باید انتخاب کنید تا بتوانید به خوبی هم حفاظت کمی بکنید و حفاظت کیفی. یک علم است و نمی شود که همین طوری بگوییم که بله می رویم و حفاظت هم می کنیم. موضوع بعدی که خیلی مهم است این است که یکی از وظایف اصلی مسئول و مدیر آب یا کسی که مسئولیت آب را می پذیرد، حفظ تعادل است. شما باید بتوانید تعادل منطقی بین منابع و مصارف ایجاد کنید. این تعادلی که شما می خواهید ایجاد کنید واقعاً خیلی ظریف و دقیق است، خیلی کار دارد یعنی به همین راحتی اتفاق نمی افتد. برای این که شما بتوانید این تعادل را برقرار کنید، امکاناتی می خواهد و ساز و کارهایی را باید شما به کار بگیرید. به سیستم جمع آوری اطلاعات نیاز دارید که باید آن را کامل در سطح کشور پیاده کنید، میزان بارندگی را بسنجید، میزان برداشت ها را بدانید، میزان ورودی ها را بدانید. این ها خیلی ساده نیست. باید به این ها توجه شود. یکی از کشورهایی که خیلی خوب قانون نوشته است، آفریقای جنوبی است. بعد از نظام آپارتاید آمدند تمام مباحث هم حکمرانی و هم مباحث مدیریت به هم پیوسته را مورد توجه قرار دادند. خیلی به مباحث محیط زیستی توجه داشتند و در تخصیص آب برای بی صداها که از مهم ترین آنها سهم محیط زیست است اهمیت قائل شدند. سهم اینها را از اول کنار گذاشتند بعد برای بقیه برنامه ریزی کردند. این رویکرد خیلی فرق می کند با نگاهی که شما بیابید هر چیزی که دارید واگذار کنید و بعد چیزی را که شما مالکش نیستید. یکی از گرفتاری های اصلی قانون که آقای زمانی هم به آن اشراف دارند این است که ما درست است که در قانون می گوییم مالکیت آب، به اصطلاح به دولت مربوط می شود و وزارت نیرو هم به نمایندگی می کند. چگونه می شود که یکی مالکش دولت باشد و بعد شما بیابید حقا بهایی را در تخصیص بدهید که الان مدعیانی دارد.

حقوق استفاده از آب باید

جایگزین حقوق مالکیت شود.

مثلاً یکی از استان هایی که ما خیلی مشکل داریم استان اصفهان است. تاکیدشان این است که می گویند طومار شیخ بهایی وجود دارد و آن را به عنوان سند در نظر می گیرند و می

گویند که طبق این طومار آب تخصیص داده شده است و بنابراین، این آب مال ما است، در صورتی که اصلاً دولت در جایگاهی نیست که بیاد اینجا و بتواند مالکیت را واگذار کند. یکی از بحث‌هایی که خیلی مهم است و باید حتماً در قانون جدید به آن نگاه شود این است که باید معلوم شود که حقوق استفاده از آب باید جایگزین حقوق مالکیت شود. اگر قرار باشد که شما پروانه بدهید و مجوز صادر کنید، باید شرایطی را برای استفاده، برای استفاده کننده یا مصرف کننده بگذارید، یعنی مشخص شود برای این زمان، این اجازه داده می‌شود، نسل‌های دیگر دارنده مجوز هم می‌توانند از آن استفاده کنند. مبنای اجازه استفاده از آب، داشتن زمین بوده است و براساس زمینی که داشتید آب تخصیص داده می‌شد، یعنی این زمین در اختیارم است و برای کشاورزی این آب را نیاز دارم و بعد به شما تخصیص داده می‌شد. برای آب نمی‌توان چنین کاری کرد. اصلاً واگذارنده مجوز ندارد. ولی ما در این قضیه کاری کرده‌ایم که ما را با مشکلات عدیده و گرفتاری مواجه کرده است. اصلاً تمام این بحث‌های چاه غیر مجاز و بحث‌ها و مسائل مناقشات و اعتراضات و این تناقضاتی که دارد اتفاق می‌افتد و حداقل یک سری تنش‌هایی که در بحث آب اتفاق می‌افتد، این‌ها همه برگرفته از همین داستان است که شما و کسی که واقعاً حق ندارد می‌گوید حق دارم. اینها باید به روز می‌شده و تغییرات و اصلاحات باید انجام می‌شده. پروانه باید زمان‌دار باشد و بعد هم شروط بر آن حاکم باشد. موضوع دیگری که ما اصلاً به آن توجه نکردیم و باید حتماً در نگاه جدید، یعنی در قانون جدید به آن توجه شود، بحث اقتصاد آب است. دولت ابتدا باید تعیین کند که چه سهمی را می‌خواهد در سرمایه‌گذاری در تاسیسات آبی داشته باشد، تا چه حد از منابع عمومی برای این تاسیسات استفاده شود و تا چه اندازه مردم وارد شوند. در بحث بهره‌برداری تقریباً در بیشتر کشورها این طور است که می‌گویند هزینه‌های بهره‌برداری را باید مصرف کننده به اصطلاح بر عهده بگیرد و آن را در تعرفه‌هایی که دارند منظور می‌کنند. در این موضوع کاملاً غفلت کرده‌ایم و به آن نپرداختیم. حتماً باید در زمان صدور مجوزها به آن توجه می‌شده است. مسئله دیگر در واقع آلوده کردن آب است که اصل «استفاده کننده می‌پردازد» مورد توجه است، یعنی کسی که آب را استفاده می‌کند باید هزینه آلوده کردن آب را نیز بدهد. مثلاً کارخانه‌ای آبی را مصرف می‌کند. یک بخش آن به مصرف می‌رسد، و بخشی که خارج می‌شود و آلوده است، ملزم است که خودش تاسیساتی را برای تصفیه آب بگذارد، و آن را برگرداند تا نفر

بعدی بتواند استفاده کند. در اینجا اقتصاد واقعاً فدا شده است، به خاطر این نخواستن یا نادانستن، این بحث که بسیار تعیین کننده است و باید به آن توجه شود، مورد غفلت واقع شده است. باید بپذیریم که مشکلات ما خیلی زیاد است و ریشه همه این مشکلات و همه این ناکارآمدی‌ها را اگر حکمرانی بد بدانیم، مسئله حل است. یعنی من فکر می‌کنم که اگر همه این بحث‌ها رو به اصطلاح بخواهیم جمع بکنیم و نتیجه بگیریم که ما چه وضعی داریم، یعنی وضعیت کنونی ما در واقع همین حکمرانی بد است که به تبع آن، حکمرانی آب هم بد است. حکمرانی آب را نمی‌توان منفک کرد. ما هنوز باور نکردیم، ما هنوز احساس خطر نکردیم. هنوز مانند شرایط عادی تصمیم‌گیری می‌کنیم و خیلی راحت و خیلی عادی با موضوع برخورد می‌کنیم. تا زمانی که این تغییر پارادایم اتفاق نیفتد، تا این نگرش، روش‌های ما، سیاست‌هایی که به کار می‌گیریم و گرفته‌ایم، اگر این‌ها را زیر سوال نبریم به جایی نمی‌رسیم و نمی‌توانیم شاهد تحول خاصی باشیم. وقتی تغییر پارادایم اتفاق افتاد، دیگر به نظر من خیلی راحت است، یعنی دیگر معلوم است. وقتی که نگرش تغییر کرد، باعث می‌شود که سیاست و برنامه‌ها، قانون و تمام رویه‌ها در بحث‌های مدیریتی تغییر کنند. امیدوار هستیم که هر چه زودتر این تغییر رویکرد اتفاق بیفتد یا حداقل ما بتوانیم کمک کنیم، فشاری بیاوریم و از این فرصت استفاده کنیم. از اندیشکده تشکر می‌کنم.

■ دبیر نشست:

آقای موسوی به مواردی اشاره کردند. چند موضوع را از صحبت‌های ایشان دسته بندی کردم. ایشان اشاره داشتند که نقش قوانین، پشتیبانی از سیاست‌ها است. ما سیاست‌های روشنی در حوزه آب نداریم. مورد دوم هم روح حاکم بر قانون توزیع عادلانه آب بوده است که با شرایط کنونی ما همخوانی ندارد و بحث سوم هم مسائل و موضوعات مبتلا به و کنونی است که با آن رو به رو هستیم مثل تخصیص یا اقتصاد آب. با توجه به سابقه ای که آقای دکتر زمانی در تهیه پیش‌نویس اخیری که در وزارت نیرو برای قانون جامع آب تهیه شد داشتند، نظرشان را به عنوان مدیر کل دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب درباره تلاش‌هایی که انجام داده‌اند، آیا به این موارد توجه شده بود یا به چه شکلی مورد توجه قرار گرفته بود ارائه کنند.

■ حسین زمانی:

در این که آیا ما به قانون جدید درباره آب نیاز داریم یا خیر، نظرات مختلفی وجود دارد. شما سه نکته را بیان کردید، یکی این که قوانین پشتیبان سیاست ها هستند، قانون باید مطابق با ضروریات ما باشد و این موارد جدید مبتلا به. در گفتارم شاید به نحو دیگری موضوع را مطرح می کنم. من هم حقوقی هستم و هم فنی. من اساساً به عبارت ها و مضاف و مضاف الیه های مثل بحران آب و کمبود آب و این ها اعتقادی ندارم، من فقط به یک عبارت اعتقاد دارم مسئله آب، مسئله آب همه چیز را در بر می گیرد. لزوماً مشکلاتی که شاید الان داریم کمبود آب، شاید فردا سیل باشد و شاید اتفاقاً پرآبی باشد، پس ما باید به یک عبارت خیلی جامع تر قائل باشیم و من آن را در عبارت مسئله آب می بینم. مسئله آب خیلی فراتر و خیلی از موارد مانند اقتصاد آب، حقوق آب، سیاست آب، سازه ها و موارد فنی آب و اجتماعی، همه این ها رو را بر می گیرد. حالا اگر به این مسئله بپردازیم که مسئله آب از چه چیزهایی نشأت گرفته، من همیشه یک چهارضلعی قائل هستم. این چهارضلعی یک رأسش را که دم دست ترینش است که همیشه یقه یک نفر را بچسبیم، وزارت نیرو و دستگاه های اجرایی است، چرا این کار را کردید، چرا آن کار را کردید، سازه احداث کردید و ... این به نظر من خیلی دم دستی است، چون اقداماتی که دستگاه های اجرایی از جمله منطقاً و اصولاً بر مبنای قوانین و مقررات موجود است و از خودشان که کار دیگری انجام بدهند خلاف قانون است و رسماً وزارت نیرو، پس اولین ضلع را اقدامات قضایی که در بُعد بزرگتر و دومینش نظارت های قضایی می دانم، اعم از آرای دادگاه ها و نهادهای نظارتی مثل سازمان های بازرسی کشور که بر حسن اجرای قوانین نظارت می کنند. عملکرد این دو ارگان هم به قوانین بر می گردد، سومین ضلع از نظر من فرهنگ جامعه است. من فرهنگ یا اخلاق را حداقل قانون می دانم، یعنی حداقل چیزی را که من باید رعایت کنم. بعد از آن را بخواهم رعایت کنم، آن دیگر قصد و نیت خود من است. این ها از چه چیزی نشأت می گیرند؟ مهم ترین عامل، رکن چهارم و رکن اصلی مسئله قوانین است، برگردیم به این که آیا اساساً لازم است قانون رو به قول معروف تغییر بدهیم یا نه.

برگردیم به قانون توزیع عادلانه، قانون جدیدی نیست و برگردان ناشیانه از قانون آب و نحوه ملی شدن آن است. ضررهایی که این قانون و بعدها قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه به منابع آب کشور وارد کرد غیر قابل جبران است، ذیل ماده سه را نگاه کنید. می گوید به همه چاههایی که طبق قانون ملی شدن آب غیر مجاز بودند و قبل از این قانون، چه بهره برداری شده باشند و چه نشده باشند، پروانه بدهید. بر این اساس صدها هزار چاه اضافه شد. منابع آب زیر زمینی نفسی می کشید و وزارت نیرو برنامه هایش را مدون می کرد که یک دفعه بدعت جدیدی توسط مجلس در سال ۸۹ ایجاد شد: قانون تعیین تکلیف چاه های فاقد پروانه، که چه کار کنید؟ به چاه هایی که قبل از پایان ۸۵ حفر شدند پروانه بدهید. این کار بدتر از تبصره ذیل ماده سه بود، در تبصره دارنده چاه مکلف بود بیاید دنبال پروانه، و اینجا وزارت نیرو مکلف شد که بیاید پروانه بدهد، کجای دنیا شما تا حالا این بدعت را دیده اید؟ تا دیروز کسی که چاه غیر مجاز می زد، مجرم بود، جرم مرتکب شده بود و مشمول مجازات بود، شما یک دفعه آن را به یک امتیاز تبدیل کردید. شخصی که چاه مجاز داشت و درست بود، شما یک دفعه آن رو به یک امتیاز تبدیل کردید. اون شخص که چاه مجاز داشت و درست مصرف می کرد و کسی که زمین کشاورزی داشت ولی چاه نمی زد و به قانون احترام می گذاشت، دقیقاً افسوس خورد، که چرا کسی که کار غیر قانونی کرده بود و چاه زده بود، تشویق شد و به او امتیاز داده شد و شما یک وصف مجرمانه را زایل کردید. این واقعاً بدعتی بود. متأسفانه قانون گذار اینکار را انجام داد. چند روز پیش در مصاحبه ای گفتم، شما از وزارت نیرو وقتی که سپرش را می گیرید چه انتظاری دارید؟ صدها هزار چاه غیرمجاز یا به اصطلاح فاقد پروانه وجود دارد. شما حتی عبارت غیر مجاز را که بار منفی داشت تبدیل کردید به عبارت فاقد پروانه، یعنی مشکل نداشته و فقط پروانه نگرفته است؟ صدها هزار چاه وجود دارد و منابع آب زیرزمینی نسل فعلی و نسل آینده دارد از بین می رود، باید به آن پروانه بدهید؟ وزارت نیرو هیچ کاری نمی تواند بکند، نمی تواند برود شکایت کند؟ از کجا دارد نشأت می گیرد؟ از

قانون توزیع عادلانه، قانون جدیدی نیست و برگردان ناشیانه از قانون آب و نحوه ملی شدن آن است. ضررهایی که این قانون و بعدها قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه به منابع آب کشور وارد کرد غیر قابل جبران است.

قانون منشاء می گیرد. شما در سال ۱۳۴۷ آمدید عبارتی به عنوان حقاچه گذاشتید، و بارها تکرار شد. حقاچه یعنی چی؟ یعنی کسی که قبلاً و به هر صورت استفاده می کرده، و اگر قائل باشیم که منابع آب و آب، مشترکات است و متعلق به همه ما است، آیا به نظر شما از این بعد باید به آن پروانه بدهی؟ و وزارت نیرو هم هیچ کاری نمی تواند بکند. دادگاهها رأی نمی دهند. به نظر شما این بی عدالتی نیست؟ که پدر بزرگ من در چند سال پیش، طوماری داشته باشد، الان خودش را مالک بداند، ولی چند کیلومتر آن طرفتر مردم آب شرب ندارند. ما باید این پای بستها رو کم کم تغییر بدهیم. همان گونه که اشاره کردند، باید عوض کنیم دورانی که مجلس اول داشت قانون توزیع عادلانه آب را مصوب می کرد، از شور و هیجانی که در مجلس اول و اوایل انقلاب وجود داشت، قانونی بیرون آمد که نگاهش توزیع گرایانه بود، از اسمش پیدا است، من این قدر آب دارم که فقط توزیع اش کنم. غیر از یکی دو ماده خیلی ضعیف، چیزی درباره حفظ آب نگفته است، آب را تامین کن، توزیع کن، مجوز بده و تخصیص بده و ... این نگاه الان نمی تواند برای ما و برای کشور ما و میهن ما کاری از پیش ببرد. قانون فرزند زمانه است و اکنون زمانه ما متفاوت است. ما باید این پارادایم رو عوض کنیم، از پارادایم توزیع گرایانه به سمت پارادایم توسعه پایدار برویم. من اساساً با وصل پینه زدن و قانونهای قدیمی به هیچ وجه موافق نیستم. یک لباس مندرسی است و ما به این وصله و پینه بزنییم؛ با اصلاح کاری نمی شود، چون این یک لباس مندرس است، چون اولاً که روحش متفاوت است، ضمن این که معتقدم روح هم ندارد، چون شما قانون توزیع عادلانه آب را با صد و پنجاه و اندی ماده بخوانید، اساساً هیچ پیوستگی با هم ندارد. قانون باید یک روح واحد داشته باشد، مانند نخ تسبیح این مواد قانون، و این تبصره های قانون را به همدیگر وصل کند. در هر صورت از نظر من با اینکه باید تغییر پارادایم داشته باشیم موافق هستیم. ما باید نگاهها را متفاوت کنیم. یک چیزی به اسم لایحه اصلاح موادی از قانون توزیع آب عادلانه به نام مرکز پژوهش های مجلس تهیه شده است. واقعیت این است که وزارت نیرو و شرکت تخصصی مدیریت منابع آب ایران، این کار را چند سال پیش تهیه کرده بود و بعد وزارت نیرو خودش کنار گذاشت. لایحه تدوین شده توسط مرکز پژوهش ها تهیه نشده است. لازم بود رعایت امانت می کردند. این کار توسط دفاتر حقوقی وزارت نیرو و دفتر تخصصی تدوین شده

بود. چرا اسمش را جامع نگذاشتیم؟ من جزو تدوین کنندگان آن بودم، و اساساً به این چیزی که جامع باشد اعتقاد ندارم. اصلاً نمی‌شود چیزی را در دستور کار اداری جامع تعیین کرد.

■ یحیی موسوی:

از همان موقعی که اصلاح و تدوین قانون جدید مطرح شد، یکی از بحث‌ها این بود که اسم آن را بگذاریم قانون

پراکندگی قوانین یکی از

معضلات مدیریت آب است.

جامع آب. اگر بخواهیم قانون جامع داشته باشیم، با توجه به این که خیلی از دستگاه‌های دیگر قوانین خودشان را دارند که درباره مباحث عمدتاً زیست محیطی و منابع طبیعی است، و

موضوعات آبی هم در آنها آمده است. پراکندگی قوانین یکی از معضلات مدیریت آب است. خیلی از قوانین در تعارض با همدیگر هستند، این خیلی مهم است. اگر شما می‌خواهید بررسی جامع داشته باشید باید همه را ببینید و کار درست هم همین است. وقتی می‌خواهیم قانون جامع داشته باشیم، یعنی نمی‌خواهد که برای یک بخش باشد. زمانی می‌توانست جواب بدهد که ما نگاهمان بخشی بود، وقتی که نگاه فرابخشی شد، یعنی اگر تغییر رویکرد فرابخشی شد، دیگر جامع بودن الزام است. همان طور که آقای دکتر اشاره کردند، اصلاً شذنی نبود و این طور نبود که بخواهید بقیه را متقاعد کنید که اون‌ها هم درخواست کنند و یا بخواهند که وارد این داستان اصلاح قانون و یا قانون جامع شوند. بنابراین در واقع همه به سمت این رفتند که جامع را بردارند. زمان خود من هم این جامعیت را به ناچار برداشتیم و گفتیم که قانون آب باشد.

■ حسین زمانی:

سپاسگزارم از توضیحات عزیزان. آب یک موضوع subjective و یک سوژه است، همان چیزی که در حال تغییر است و اصلاً این موضوع انتزاعی نیست. ماهیت متغیری دارد و نمی‌توانید برایش یک قانون جامع داشته باشید. به خاطر این واقعیت ابتدا وزارت نیرو آمد و همین آخرین ورژن قانون جامع آب- اسمش را می‌گذاریم تا حداقل تفکیک داشته باشیم- را بررسی کرد. من شخصاً آن را بررسی کردم و نظر شخصی خودم را می‌گویم- با تمام احترامی که برای عزیزانی که زحمت کشیدند- حداقل آخرین نسخه را می‌گویم. یک نکته واحد نداشت،

گویی شما یک ماده داخل این ریختید و تکان دادید و هر کدامش در یک ماده‌ای نشسته است، بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی سرگردان بود. مواد بعضی وقت‌ها تکراری و بعضی وقت‌ها متناقض با همدیگر بود. شاید به خاطر این بود که جمع زیادی مشارکت داشتند و نظرات مختلف بود. شاید همان اول نگفته بودند پارادایم حاکم بر این قانون چیست. به خاطر همین یک سری مواد داخل آن ریخته شده بود و به نظرم بسیار کاتوره‌ای هم تقسیم شده بود. به همین دلیل گفتیم که نمی‌شود برای آن کاری کرد، واسم جامع را برداشتیم و به عنوان لایحه تدوین قانون آب تدوین شد و خیلی هم طول کشید. من به قطع می‌توانم این ادعا رو بکنم و شاید اولین بار از زمان صدور فرمان مشروطه تا الان، در طول تاریخ قانون گذاری در کشور ما، اولین باری بود که شاید تمام گروداران اسمی که شما زیاد به کار می‌برید در تدوین قانون نقش داشتند. فقط وزارت نیرو نبود و بیشتر نقش جمع‌کننده و تدوین‌کننده داشت. دستگاه‌های اجرایی زیادی بودند، جهاد کشاورزی بود، سازمان محیط زیست بود، صنعت و معدن بود، بهره برداران بودند، سازمان‌های غیر دولتی بودند، دانشگاه‌ها بودند، اشخاص حقیقی هم بودند و فعالیت‌ها و نظرات در پایگاه بارگذاری می‌شد و فکر کنم که هزاران نظر رسید و نظرها بررسی می‌شدند. هیچ نوشته‌ای وحی منزل نیست و می‌تواند موافق و مخالفانی داشته باشد، ولی شکل این تجربه واقعاً فوق العاده بود، یعنی اولین بار بود که شاید نظرات گرفته شد، حتی حوزه ریاست جمهوری، بخش مطالعات استراتژیک و سازمان بازرسی و ... نگاهش چه بود؟ پارادایم آن، توسعه پایدار و تأکید بر مدیریت به هم پیوسته، و در گام بعدی، مدیریت بر اساس حوضه‌های آبریز. مدیریت آب یک سطح پائین‌تر حوضه، کمیسیون‌های حوضه آبریز بود که حداقل سی درصد آن از غیر دولتی‌ها بود. در پائین‌دست آن، کارگروه‌های استانداری بود، یعنی به ترتیب از پایین به بالا، یا از بالا به پائین می‌توانستند با همدیگر تعامل داشته باشد. اولین نهادهای داوری آب را ما در اینجا دیدیم. خواستیم تمرکززدایی کنیم، نرفتیم سراغ این که مردم را به سراغ دادگاه و پاسگاه بفرستیم. آمدیم براساس سیستم پارلمانی و مراتبی، سیستم داوری را چیدیم. حقوق بین الملل و دیپلماسی حقوق آب را اولین بار وارد کردیم. قوانین آسیب‌زا را تعیین تکلیف کردیم، مانند قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه، یا ماده‌ای مثل ماده پنج قانون توزیع عادلانه آب، چون مروج بی‌قانونی است. خیلی عجیب است که ما قانونی داشته باشیم که مروج بی‌قانونی باشد چه می‌گوید؟ می‌گوید کسانی

که می‌خواهند حداکثر بیست و پنج متر مکعب برای شرب و بهداشت و خانگی استفاده کنند، می‌توانند چاه بزنند، نه احتیاج به پروانه دارند و نه احتیاج به مجوز دارند و وزارت آب می‌تواند صرفاً بر این‌ها نظارت کند، به وزارتخانه اطلاع بدهند. این ماده به زمان ما مربوط نمی‌شود، زمان آن، ۱۳۴۷ است که هنوز لوله کشی نبود و مردم آب شرب نداشتند. حتی متناسب با سال ۶۱ هم نبود. مباحث گسترده‌تر دیگری را هم

مجازات‌های ما بازدارنده نیست،
جرایم هم کامل نیست، یعنی موارد
بسیاری است که از نظر ما جرم است،
ولی جرم‌انگاری نشده است.

آوردیم، حقایق را تعیین تکلیف کردیم. روشن است که ما باید برای سه موضوع اصلی، تعیین تکلیف کنیم: بحث مالکیت آب به صورت عام، که اساساً مالکیت آب چیست؟ مشترکات است؟ متعلق به عموم است؟ چه مدلی است؟ در این قانون تعیین تکلیف شده است. مسئله دومی که در آن رعایت شده است، حقوق مکتسبه است. سومین شاخه‌ای که داریم، ساختار قانونی ما برای آب و مهم‌ترین مسئله مدیریت آب است. در بحث اول و دوم شما باید مراتب قانونی و فقهی برایش استوار باشد، ولی در بحث مدیریت آب کاملاً بحث مدیریت است. مدیریت فقط وزارت آب نیست و در قانون کاملاً چندساحتی شد: وزارت نیرو، ساختار پارلمانی، جهاد کشاورزی، سازمان محیط زیست و شهرداری‌ها. همه این‌ها تعیین تکلیف شدند. فارغ از این که محتوای آن چه باشد و شاید احتیاج به تغییر داشته باشد، نظر دیگری باشد که تعدیل شود ولی درباره شکل و تدوینش واقعاً یک روال بسیار مبارکی بود. ولی فعلاً مسکوت مانده است چرا؟ چون دو تا لایحه قبل از آن تدوین شده است و ضرورت کشور ایجاب می‌کرد که این‌ها جلو بروند. یکی لایحه حفاظت رودخانه‌ها و کاهش خطرات سیلاب بود. از زمانی که سیل ۹۸ آمد تعیین تکلیف شد از طرف ریاست جمهوری و سازمان بازرسی. واقعاً قوانین موجود برای کنترل رودخانه‌ها و سیلاب کافی نیست. یک لایحه‌ای تدوین شد و سه سال است که ده‌ها جلسه گذاشتیم و از سد کمیسیون زیربنایی دولت گذشت و رفت به هیئت وزیران و انشاءالله مصوب شود و برای هیئت مجلس فرستاده شود. دومین لایحه، اصلاح ماده چهل و پنج قانون توزیع عادلانه آب است. یکی از مواردی که باعث می‌شود ما چندان نتوانیم مدیریت خوبی داشته باشیم این است که مجازات‌های ما بازدارنده نیست، جرایم هم کامل نیست، یعنی موارد بسیاری است که از نظر ما جرم است، ولی جرم‌انگاری نشده است. ماده چهل و شش

قانون توزیع عادلانه آب می‌گوید که آلوده کردن آب ممنوع است و وظیفه پیشگیری و ممنوعیت با سازمان حفاظت آب است. ماموریت را می‌شکنند، مجازاتی بگذارید. این‌ها وجود نداشت. قبل از سال نود و هشت توسط وزارت نیرو تهیه شده بود و به دولت ارسال شده است. روی میز قوه قضائیه است تا نظرش را بدهد و انشاءالله اون در دستور کار قرار گیرد. پایان عرایض این است که ما احتیاج مبرم به تدوین قانون داریم. اساساً شاید مورد اتفاق باشد، ولی ما مشکلی در قانون‌نویسی کشور داشتیم و شاید بر مدیریت‌های ما در تمام ساحت‌ها حکمفرما بوده است. قوانین را تکنوکرات‌ها نوشتند. قوانین را نباید مهندسان بنویسند. مهندسان باید چیزی را که می‌خواهند بگویند و حقوق‌دانان باید قانون را بنویسند. یکی از آسیب‌های اصلی کشور ما همین است. چرا قانون‌ها ناکارآمد هستند؟ من به جای ناکارآمدی می‌گویم قوانین ناکام هستند چرا؟ چون قانون را حقوق‌دانان ننوخته‌اند. کسی که باید قانون بنویسد باید مرد قانون باشد. کسی که سد می‌سازد نباید حقوق خوانده باشد باید عمران خوانده باشد و مهندس باشد. کسی که قانون را می‌نویسد باید حقوق‌دان باشد.

■ دبیر نشست:

از آقای صالح کریمی می‌خواهم توضیحات خود را ارائه بفرمایند. سوالی هم خودم دارم که اگر خواستید پاسخ بدهید، این که واقعاً چه انتظاری می‌شود از قوانین داشت؟

■ علی صالح کریمی:

مطالب مطرح‌شده خیلی متنوع و چندبعدی بود. هر کدامش یک پرونده بزرگ است. ترجیح می‌دهم برای این که بتوانم روال منطقی داشته باشم و بر اساس دیدگاهی که خودم دارم و هم صحبت‌هایی که دوستان داشتند، می‌خواهم از انتها از صحبت‌های آقای زمانی شروع کنم. این ایراد به طور واضح وجود دارد که قوانین، نه فقط در حوزه آب، اساساً در قوانین بعد از انقلاب و حتی قبل از انقلاب، حتی قوانین برنامه‌ای در دوره پهلوی، با همین نگاه، یعنی نگاه تکنوکراتی تنظیم شده است. این نگاه، در واقع نگاهی بود که بسترهای اجتماعی را لزوماً در نظر نمی‌گرفت، بسترهای فرهنگی را در نظر نمی‌گرفت، اکوسیستم را در نظر نمی‌گرفت. نه این که دیدگاه خیرخواهانه پشت آن نیست، موضوع سر این است که در عالم واقع طور دیگری رخ می‌دهد. وقتی که

ما قانون را وضع می‌کنیم، موجودی را ایجاد می‌کنیم که در این فضا طوری می‌چرخد و حرکت می‌کند که آسیب‌های خودش را وارد می‌کند. واقعیتش این است که قانون اساساً یک پدیده‌ای است که ما از غرب به این شکل مدرن امروزی، الهام گرفتیم، یعنی همان اشاره‌ای که آقای زمانی داشتند به این که ما قانونگذاریمان از زمان مشروطه هست و اتفاقاً و اتفاقاً یکی از مواردی که قانونگذاری شده است آب است، از ابتدا و توسعه قانونگذاری در ایران، یعنی در قانون مدنی بهش اشاره شده، در قانون قسبات به آب اشاره شده، در قانون بلدی به آب اشاره شده و بیابید تا قانون صنعت آب و برق و غیره. همواره قانونگذاری و بعد اصلاحیه روی همان قوانین و حتی در قانون شهرداری‌ها قبل از تشکیل شرکت آب و فاضلاب باز هم به مبحث آب اشاره شده است. بنابراین ما حجم عظیمی از قوانین درباره آب داریم. من ترجیح می‌دهم نگوییم قانون آب ترجیح می‌دهم بگویم نسبت قانون با آب. شما از قانون برای آب چه می‌خواهید؟ آیا واقعاً فکر می‌کنید که در واقع از طریق قانون قابل حل است؟ من با اطمینان به شما می‌گویم که تمامی مشکلات ما از طریق قانون برای آب قابل حل نیست. البته که قانون نقش بسیار مهمی خواهد داشت. اگر ما بخواهیم به یک نحوی به سراغ مسئله آب برویم، چاره‌ای نداریم جز این که قانون مناسب داشته باشیم، ولی بینش‌مان نسبت به مقوله آب چیست؟ اساساً نوع نگاهمان چیست؟ آیا آب یک امر حیاتی است در کشور ما؟ از دیدگاه سیاست‌گذاری؟ اگر از دیدگاه سیاست‌گذار آب امر حیاتی باشد پس باید از دیدگاه حکمران هم آب در واقع امر حیاتی باشد یعنی ما باید پله پله جلو می‌آیدیم و بخشی از حکمرانی ما می‌شد.

پس همه حکمرانی در متن قانون رخ نمی‌دهد. از جهت شکلی، چارچوب‌های حکمرانی در متن قانون مشخص است، ولی شما نمی‌توانید تمام مسائل آب را از طریق قانون حل

**تمامی مشکلات ما از طریق قانون
برای آب قابل حل نیست.**

کنید. شما در واقع تا زمانی که نوع نگاه را در کلان سیاست‌گذاری رعایت نکرده باشید نمی‌توانید مشکلات آب را فقط از طریق قانون حل کنید. نکته دیگر این که بله قانون جامع آب به نظر من گویا نخواهد بود، یک علت واقعی هم دارد. تصور بفرمایید که وقتی مجلس می‌آید طرحی تجویز می‌کند یا لایحه‌ای از هیئت دولت می‌آید به کمیسیون مربوطه تخصصی، از دیدگاه اختصاصی منتهی به کمیسیون مربوطه نگاه می‌کند به موضوع.

در حالی که آب یک مقوله چندوجهی است. آب مربوط به محیط زیست است، آب مربوط به کشاورزی است، آب مربوط به صنعت است، آب مربوط به سیاست‌گذاری‌های کلان شهری هم هست. وقتی که مرکز مطالعات هست، دفاتر زیر مجموعه وزارت نیرو، شرکت‌های مادر تخصصی، حتی شهرداری‌ها، باز نگاه غالب که خروجی را تعیین می‌کند ماموریت آن سازمان است، یعنی اولویت با نگاه آن است. پس بسیاری از ملاحظات که درباره قانون وجود دارد دیده نمی‌شود. چند وقت یک بار یک قانون، یا پیش‌نویس آن نوشته می‌شود. اگر می‌خواهیم برای دولت و به شهرداری‌ها بسپاریمش، که وابستگی‌شان را به یک نحوی به بودجه عمومی کشور کاهش دهیم و از طرف دیگر می‌دانیم که آب خیلی حیاتی‌تر است و نسبت به سال شصت و یک که این قانون تصویب شده است، وضع آب تغییر کرده است، اقلیم تغییر کرده است و منابع آبی ما کاهش پیدا کرده است. موضوع صرفاً در خصوص قوانین مرتبط به آب، انحصار به مقوله آب ندارد. نظام تقنین ما ایراد دارد، قانون نویسی ما درباره آب ایراد دارد. قانون نویسی ما یا تک‌بعدی است و یا ابعادی که در نظر می‌گیرد اختصاص به حوزه‌ای دارد که شما شروع می‌کند قانون گذاری کند، یعنی کمیسیون‌ها هم بخشی نگاه می‌کنند. نتیجه‌اش این است وقتی شما به قانون سازمان حفاظت محیط زیست نگاه می‌کنید که ما سال پنجاه دو و پنجاه و سه بوده و بعد اصلاحاتی شده است، و همین قانون توزیع عادلانه آب که یک بار سال شصت و چهار اصلاحیه خورده است و بر اساس نوع نگاه و ماموریت ویژه آن سازمان طراحی شده است نتیجه‌اش این می‌شود که شما عملاً یک فرسایشی رو ایجاد می‌کنید. اگر سازمان حفاظت محیط زیست بخواهد ماموریت خودش را انجام دهد، براساس ماهیت قانون است که برایش وضع شده است، بعداً در تعارض قرار می‌گیرد و حوزه فعالیتش با ماموریت وزارت نیرو، حتی در خود زیر مجموعه وزارت نیرو ممکن است میان وظایف شرکت‌های آب و فاضلاب و شرکت‌های آب منطقه‌ای، تعارض به وجود آید. ایراد قانون گذار است و من بیشتر این ایراد را دستگاه‌های اجرایی می‌دانم، آنقدر درگیر مسائل روزانه خودشان هستند که نمی‌توانند افق را در نظر بگیرند. آقای موسوی هم اشاره‌ای داشتند و گفتند که در واقع ما در این قضیه احتیاج به یک جامعیتی داریم. فرض ما طبق قانون اساسی این است که مجلس این جامعیت را دارد، یعنی فرض ما باید این باشد که مجلس باید تمام جوانبی را که شاید وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جهاد کشاورزی در نظر نمی‌گیرد، باید در نظر بگیرد.

متأسفانه مجلس هم فاقد آن توانایی است. در تمام کمیسیون‌ها نمایندگان با هم متخصص آن امر هستند که نشستند، یا از یک بدنه کارشناسی خیلی قدرتمندی برخوردار هستند. اتفاقاً یک موردی سال گذشته پیش آمد و یکی از اعضای محترم شورای نگهبان، آقای مدرس یزدی این سؤال را در جلسه‌ای به صورت آنلاین مطرح کرد که چه بکنیم نمایندگان که نوعاً فاقد تخصص لازم هستند، این خلاء تخصصی را چه کار کنیم و این به قانون‌گذاری آسیب می‌زند. من فکر می‌کنم که شاید قصور در اینجا نیست که دستگاه اجرایی همه ابعاد رو نمی‌بیند، چون قرار نیست که شرکت مدیریت منابع آب مسائل شهرداری رو ببیند و نمی‌تواند ببیند، نمی‌تواند مسائل آب و فاضلاب رو ببیند، نمی‌تواند مسائل محیط زیست رو ببیند. چون ماموریتی دارد که باید بر آن پافشاری کند و پاسخگوی رأس هرم آن ساختار مدیریتی باشد که تعیین می‌کند اکنون وضعیت این است که تنش آبی داریم، فلان مسئله را داریم و همواره از بحران می‌گویید. پس فرصت این که به موضوع

قوانین براساس اضطرار وضع نمی‌شوند. یکی از ویژگی‌های قانون ایجاد ثبات است. وقتی قانون‌گذاری مداوم داشته باشیم، عملاً یکی از ویژگی‌ها و خصوصیات اصلی قانون را که ثبات است از آن می‌گیریم.

استراتژیک نگاه کند ندارد و باید همیشه تاکتیکی رفتار کند. قوانین براساس اضطرار وضع نمی‌شوند. یکی از ویژگی‌های قانون ایجاد ثبات است. وقتی قانون‌گذاری مداوم داشته باشیم، عملاً یکی از ویژگی‌ها و خصوصیات اصلی قانون را که ثبات است از آن می‌گیریم، ضمن این که جایگاه قانون به عنوان نهادی که قرار است که نظم عمومی را در جامعه برقرار کند، جایگاهش را نزد افکار عمومی تنزل می‌دهیم. به موضوع چاه‌های غیر مجاز اشاره کردید که چند نمونه قانون‌گذاری داریم. ما با این شکل قانون‌گذاری عملاً به مخاطبان، یعنی همان کسانی که مکلفند قوانین را رعایت کنند، پیام می‌دهیم که قانون، قابل نقض است، قانون چندان حائز اهمیت نیست. در واقع تورم قانون‌گذاری و راه دررو ایجاد می‌کنیم.

من می‌بینم که قوانین جدید وضع می‌شوند بدون این که قانون قبلی نقض شود، قانون جدیدی وضع می‌شود، می‌رویم سراغ دستگاه و می‌گوئیم آقای مثلاً شرکت مدیریت منابع آب و زیر مجموعه، شما چرا آن قانون را

اجرا نکردید. شما استناد می‌کنید به دفتر حقوقی که طبق ماده فلان که ممکن است این ماده فلان متعلق به دهه چهل باشد و اشتبهاً توی قوانین بعدی نسخ نشده است من می‌توانم این طور عمل کنم تو باید پاسخگوی سازمان خودت باشی!

**با تورم قانون و ناکارآمدی قانون، نمیگم ناگامی،
قانون رو آزکائیک می‌کنید، بعد از اون قانون
توقع داریم که بیاید و ما را نجات بدهد. قانون
جعبه جادویی نیست که ما هر روز به آن مراجعه
کنیم و از داخل آن حلال مشکلات آتی را بیرون
بیاوریم.**

با تورم قانون و ناکارآمدی قانون، نمیگم ناکامی،
قانون رو آرکائیک می‌کنید، بعد از اون قانون توقع
داریم که بیاید و ما را نجات بدهد. قانون جعبه
جادویی نیست که ما هر روز به آن مراجعه کنیم و
از داخل آن حلال مشکلات آتی را بیرون بیاوریم.
به قوانین آفریقای جنوبی اشاره شد. اصلاً ما باید
بینیم که تار و پود و بافت اجتماعی قانون پذیری

جامعه آفریقای جنوبی در ارتباط با قوانین خودش چیست؟ ما باید تار و پود اجتماعی خودمان را بسنجیم،
وقتی که می‌خواهیم قانون وضع کنیم. اگر در جایی که کشاورز فکر می‌کند که حقه‌ها، حق من است، این طی
یک روز و دو روز رخ نداده است، این طی چند صد سال رخ داده است، من قطعاً بخواهم در آنجا قانون را پیاده
کنم، با مقاومت اجتماعی روبرو می‌شوم و چون نمی‌توانم بنابر ملاحظاتی که دارم، عیناً قانون را اجرا کنم،
قانون در نگاه آن شهروند متخلف، تنزل پیدا می‌کند و امری لغو محسوب می‌شود و شما هر کاری کنید که
قانون اجرا شود، می‌گویید که مرجع تقلیدم گفته است این حق من است. شما تا زمانی که مجموع قوانین،
تعریف واضح از نفع عمومی نکرده باشد، نمی‌توانید بر این تأکید کنید که امر عمومی و حقوق عمومی است. او
به دادگاه می‌رود و بعضاً رای هم می‌گیرد. در دادگاه می‌گویید که من سابقه‌ای دارم و بر طبق این اسناد، صاحب
این آب هستم. قاضی مجبور نیست به نوع نگاه قانون گذار توجه کند. ما همسویی و هم‌نوایی بین قوانین
نداریم. من اتفاقاً بیمناک هستم که اگر ما باز به سراغ قانون گذاری برویم، مشکلی بر مشکلات می‌افزاید.

وقتی می‌گوئیم مشکل‌مان حکمرانی بد است، یعنی رسیدیم به این که بپذیریم حکمرانی‌مان بد است، حال برای این که حکمرانی خوب داشته باشیم، راهکار را نیز به ما نشان دادند، چون ما حکمرانی را از خودمان در نیاوردیم. در جایی درباره حکمرانی صحبت می‌کردم، گفته شد حکمرانی خیلی خوشایند نیست، بیائیم عوض کنیم، گفتم شما

برای سیاست‌گذاری شما به نهادهایی نیاز دارید، برای قانون‌گذاری هم نهادهایی را می‌خواهید. این نهادها هم دولتی، هم عمومی و هم خصوصی است.

نمی‌توانید این را عوض کنید، چون تفکر کسان دیگری است، یکی دیگر این را معرفی کرده است و به نام او حکمرانی ثبت شده است. شما اگر از این اسم خوش نمی‌آید، باید اسم یا محتوای دیگری درست کنی، یعنی اصلاحیه و تغییراتی بدهی تا بتوانید عوضش کنید. اگر واقعاً به این باور رسیدیم که حکمرانی‌مان بد است، ریشه مشکلاتمان همین حکمرانی بد است، باید به حکمرانی خوب بپردازیم و حکمرانی خوب و مؤثر داشته باشیم. آنجا گفته‌اند که برای پیاده‌کردن حکمرانی خوب، نیازمند محیط مناسب هستید، برای چی؟ برای سیاست‌گذاری. می‌خواهم بر ارتباط میان سیاست و قانون تأکید کنم. محیط مناسب را برای چه می‌خواهیم؟ هم برای سیاست‌گذاری می‌خواهیم، هم برای قانون‌گذاری. برای سیاست‌گذاری شما به نهادهایی نیاز دارید، برای قانون‌گذاری هم نهادهایی را می‌خواهید. این نهادها هم دولتی و عمومی است، و هم خصوصی. نهادسازی یکی از کارهایی است که باید اتفاق بیفتد. نکته بعدی این است که برای پیاده‌کردن سیاست‌ها، به ابزارها و برنامه‌های مناسبی نیاز دارید. اصول مدیریت به هم پیوسته هم دقیقاً همین را می‌گوید. وقتی می‌خواهید این‌ها را پایه‌گذاری کنید، مهم‌ترین کاری که باید بکنید این است که اول باید راهبردها و سیاست‌های کلان کشور را درباره آب و مدیریت منابع آب به روشنی تعریف کنید. یعنی شما باید راهبردها هم تعیین کنید و هم قابل فهم برای همه تبیین کنید. ارتباط قانون اینجا مطرح می‌شود: نهادها و ساختارهایی را که باید به وجود بیاورید تا بتوانند سیاست‌ها را اجرا کنند، اینجا می‌شود قانون‌گذاری. یعنی در واقع ما یکپاره وارد قانون‌گذاری نمی‌شویم. اصولاً یکی از حوزه‌هایی که در حکمرانی باید تغییر کند، همین حوزه است، یعنی می‌گویند

کجا تغییرات اتفاق بیفتد. اولین حوزه، سیاست است، یعنی شما باید سیاست‌ها را تغییر بدهید. فقط اصلاح بعضی از قوانین به شما جواب نمی‌دهد، چون نگرش و سیاست‌های کلان شما اصلاً تغییر نکرده است. نکته‌ای که آقای دکتر زمانی هم به آن اشاره کردند که تکنوکرات‌ها این خط‌مشی‌ها را تعیین می‌کنند، در

شما باید سیاست‌ها را تغییر بدهید. فقط اصلاح بعضی از قوانین به شما جواب نمی‌دهد، چون نگرش و سیاست‌های کلان شما اصلاً تغییر نکرده است.

کشورمان این اتفاق افتاده است و ما در وزارت نیرو یکی از گرفتاری‌هایمان این است که همه‌چیز را سازه‌ای دیدیم، همه چیز را فنی دیدیم، همه چیز را با نگاه مهندسی دیدیم و بعد همه چیز را می-

خواهیم با مهندسی حل کنیم، نمی‌شود، شما نمی‌توانید به موضوع فرهنگ و اجتماع و محیط‌زیست فقط با مباحث مهندسی و راه‌حل‌های مهندسی بپردازید، بنابراین این نکته قانون را بیشتر مورد توجه قرار دهیم، یعنی اگر شما سیاست را عوض کردید، حتماً قانونت باید عوض شود، لاجرم است، این اتفاق باید بیفتد، در غیر این صورت شما در ریل اشتباهی برنامه‌ریزی می‌کنید.

■ علی صالح کریمی:

سعی می‌کنم خیلی سریع جمع‌بندی کنم. ما مشکلمان در بحث آب خیلی حیاتی است، این قدر حیاتی است که حتی می‌شود گفت که تمامیت ما و کالبد تمدنی ما را تهدید می‌کند. فراموش نکنیم که ایران همیشه یک کشور گرم و خشک بوده است به خاطر وضعیت خاص جغرافیایی که داشتیم. اساساً قانون به عنوان یک برساخته اجتماعی در کشور ما، متأسفانه تجربه موفقی از نظر من به عنوان شاگرد مکتب حقوق نداشته است چرا؟ چون از آن زمانی که وارد شد، هم رقبای قدرتمندتر از خودش داشت، هم این که پذیرش اجتماعی‌اش تا حدودی موکول به رفتارهای نهادهای رسمی قدرت و قوای سه‌گانه بود. متأسفانه وقتی دستگاه‌ها قانون را کمتر رعایت می‌کنند یا زیر پا می‌گذارند، ایجاد ذهنیت قانون‌پذیری در میان شهروندان کار بسیار دشواری خواهد بود، چرا؟ چون شهروند به دولت نگاه می‌کند. شهروند می‌گوید وقتی قانون‌گذار یا به عبارتی مجری قانون - تفکیک میان قانون‌گذار و مجری قانون برای یک شهروند، در جاهایی اصلاً لزومی ندارد - قانون را رعایت نمی‌کند، چرا او باید قانون‌پذیر باشد. چرا قوانین را یک جاهایی به خاطر منافع سازمان نادیده می‌گیریم؟

چون سازمان تعریفی دارد و برمی‌گردد به اینکه ما پرسپکتیوی در این قضیه نداریم، سیاست گذاری دقیقی نداریم و چون سیاست گذاری دقیقی نداریم، به حکمرانی خوب نمی‌رسیم و چون به حکمرانی خوب نمی‌رسیم، قوانین که وضع می‌کنیم تناسب کافی با واقعیت‌های پیرامونی ما ندارد.

■ یحیی موسوی:

این نکته مهم است. هر چقدر سیاست روشن‌تر باشد، قانون گذاری ساده‌تر، راحت‌تر، و قابل فهم‌تر است، یعنی کیفیت قانون شما به سیاست گذاری‌های شما است.

اگر سیاست گذاری شما مبهم باشد، قانون نوشتن هم سخت خواهد بود.

■ حسین زمانی:

این نکته مهم است. هر چقدر سیاست روشن‌تر باشد، قانون گذاری ساده‌تر، راحت‌تر، و قابل فهم‌تر است، یعنی کیفیت قانون شما به سیاست گذاری‌های شما است.

من فکر می‌کنم که ما در این بحث، باید فراتر از قانون صحبت کنیم، قانون می‌شود جایگاه بعد. در واقع از حقوق، و آب و موضوعات کلان‌تر و اساسی‌تر حرف می‌زنیم. ضمن این که خود قانون، چون مبحث حیاتی است، خواه و ناخواه وقتی که

درباره آن صحبت می‌کنیم می‌رسیم به کلیت نهاد قانون و هر وقت می‌خواهیم درباره ناکارآمدی‌مان در حوزه آب هم صحبت کنیم می‌رسیم به یک ناکارآمدی.

■ دبیر نشست:

آقای دکتر زمانی چهارضلعی را ترسیم کردند و آقای صالح کریمی هم به این موضوع اشاره داشتند.

آقای دکتر زمانی، شما اشاره کردید که یکی از اضلاع بحث، فرهنگ و اخلاق است. می‌خواهم بگویم حتی اگر ما سیاست‌های روشنی داشته باشیم، حتی اگر این قانون هم راستا با سیاست‌ها باشد، زمانی که ما پذیرش اجتماعی نداریم که نمونه آن را آقای صالح کریمی گفتند، زمانی که تغییری صورت گرفت و با قانون ملی شدن،

حقوق خصوصی به حقوق عمومی جابجا شد، ادعان افرادی که صاحب حق و حقوق هستند تغییر پیدا نکرد و هنوز هم برای خودشان همچنان حقوق قائل هستند، وقتی فرهنگ پذیرش این قانون وجود نداشته باشد، و لو اینکه قانون خوبی داشته باشیم، چقدر می‌توانیم روی اجرای آن حساب کنیم؟ در همین بحثی که درباره لایحه داشتید، به رویکرد اشاره کردید، ولی واقعاً این رویکرد را چگونه می‌توان حل کرد. اگر نمی‌شود چه راهکاری رو برایش وجود دارد.

■ حسین زمانی:

سؤال بسیار فربه‌ای است این موضوع، ما که از وحی الهی بالاتر نداریم، اگر مردم پذیرش نداشته باشند آیا ایمان می‌آوردند؟ پس حتی اگر قانون شما به اندازه وحی الهی هم کامل باشد، تا مردم پذیرش نداشته باشند واقعاً نمی‌شود کاری کرد. این یک واقعیت تاریخی است. چرا این اتفاق می‌افتد؟ به خاطر این اتفاق می‌افتد که شما یک حرفی را بارها و بارها تکرار می‌کنید و ارزش آن از بین می‌رود. یکی از مشکلات اساسی عدم پذیرش

**قانون زمانی مورد پذیرش جامعه خواهد شد که
جامعه قانون رو به مثابه عدالت بداند.**

قانون در بین ما همین است که تورم قانون گذاری باعث این خاصیت شده است که کسی بهش توجه نکند. قوانین احساس بی‌عدالتی به وجود

می‌آورند. مثلاً شما یک بار می‌آئید قانون استخدام کشوری را می‌گذارید، بعدش می‌آئید قانون خدمات کشوری را می‌گذارید و بعد می‌گوئید هر کسی بخواهد بیاید باید آزمون بدهد. بعد یک دفعه قانونی می‌گذارید که فلانی که در شرکت تعاونی کار کرده است بیاد استخدام شود. کسی که فوق لیسانس است پشت درها می‌ماند، این وضعیت چه تأثیری دارد؟ ذهنیتی به آن شخص می‌دهد بی‌عدالتی است. قانون زمانی مورد پذیرش جامعه خواهد شد که جامعه قانون رو به مثابه عدالت بداند. اگر نشود، شما بهترین قوانین را هم داشته باشید اساساً نمی‌توانید و متروک می‌شود، ناکام می‌شود.

■ دبیر نشست:

صحبت پایانی را بفرمائید. یک تعداد هم سوال مطرح شده است. از دوستان تقاضا می‌کنم که به سوالات پاسخ دهند.

■ یحیی موسوی:

من فقط می‌خواستم این نکته رو بگم، ببینید شما وقتی که در چارچوب حکمرانی یا رعایت اصول حکمرانی خوب به یک تصمیم می‌رسید، یعنی این که تمام ذینفعان، ذیمدخلان برای تصمیم‌گیری حضور داشتند. وزارت نیرو به عنوان متولی تصمیم نمی‌گیرد. در حوضه آبریز تصمیم‌گیری توسط اعضا یا کمیسیون حوضه آبریز که متشکل است از همه نمایندگان و مصرف‌کنندگان انجام می‌شود، خود مردم دارند تصمیم می‌گیرند. قاعدتاً در اجرا اصلاً مقاومتی نیست یعنی این که ما بگیم در اونجا اصلاً پذیرش پذیرفته شده است که به تصویب می‌رسد و این گونه نیست که مجلس برای خودش تصمیم بگیرد و بعد بخواهد آن را قانون کند. بنابراین چون مشارکتی به این نتیجه می‌رسند، مشارکتی قانون رو می‌نویسند و مشارکتی تصمیم می‌گیرند، در اجرا با مقاومت روبرو نمی‌شود. مشارکت خیلی گسترده‌تر از چیزی است که در حال حاضر وجود دارد. در بهترین حالت این است که فکر می‌کنند که مردم فقط بیایند اطلاع بدهند. در صورتی که در بحث حکمرانی، مشارکت خیلی گسترده‌تر است، و یمنفعان در سه حوزه سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت حضور دارند و تصمیم می‌گیرند.

■ علی صالح کریمی:

واقعیت این است که حکمرانی آب قابل تفکیک از کلیت حکمرانی نیست. تصمیمات مجلس باید بیانگر اراده عموم جامعه باشد و مردم را نمایندگی کند. این موضوع در جای خودش باید مورد بحث قرار بگیرد.

■ دبیر نشست:

سؤال شده است که چقدر از قانون توزیع عادلانه آب اجرا شده است؟

■ حسین زمانی:

سوال سختی است، ولی این اعتقاد چند ساله من است که ماده بیست و پنج آن است که تا حالا مسکوت مانده است. این ماده می‌گوید جهاد کشاورزی اگر بهره‌بردار، مصرف آب را معقول نکرد، مکلف است که اخطار بدهد و اگر به اخطار عمل نکرد ظرف یک سال برود شکایت کند طبق ماده چهل و پنج. این ماده از سال شصت و یک تا حالا مسکوت مانده است. این وضعیت را تقریباً می‌شود وام گرفت برای الگوی مصرف. البته ماده سی می‌گوید وزارت جهاد کشاورزی هم می‌تواند افرادی را معرفی کند که به عنوان ماموران ماده سی برای تعقیب مجرمین و متخلفین باشند. در این باره هم هیچ وقت از طرف وزارت جهاد کشاورزی اقدام نشده است. بحث قانون دلبخواهی نیست و وزارت نیرو هر چقدر قانون تعیین تکلیف رو علی رغم میل باطنی‌اش و علی رغم نظر تک تک کارشناسان حوزه آب، فنی، حقوقی که واقعاً آسیب به منابع آب زیر زمینی می‌زد، ولی لاجرم مجبور بود اجرا کند و اجرا می‌کند. این فارق از بحث این است که از دید کارشناس‌ها مایل هستند یا نه اجرا می‌کند.

در خصوص پذیرش یک نکته را عرض می‌کنم. مردم وقتی قانون را مورد پذیرش قرار می‌دهند که آن را عین عدالت بدانند و عین عدالت زمانی اتفاق می‌افتد که علاوه بر این که زمان تصویب قانون، مشارکت داشته باشند باید یک گام پایین‌تر بیاییم، یعنی همه چیز را مکلف به زمان قانون گذاری در مجلس نکنیم، مثل همین کاری که ما در لایحه آب کردیم. آمدیم مدیریت منابع آب در حوضه آبریز را مکلف کردیم به وضع مقررات در کمیسیون حوضه آبریز که حداقل یک سوم بهره‌برداران هستند. این قدم اول ما است که مدیریت آب را قابل پذیرش کند. تغییر رویکرد است، یعنی وقتی یک سوم اعضا حق رای دادن دارند، می‌توانید نه کاملاً ولی قرین به عدالت حداقل بدانید.

■ دبیر نشست:

آقای دکتر صالح کریمی سوال بعدی رو از حضرتعالی پرسیدند.

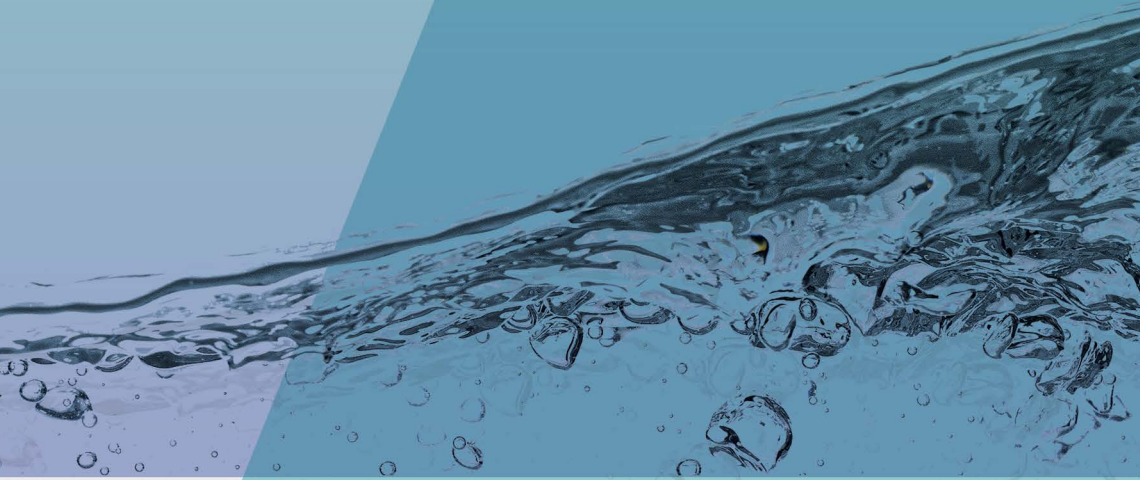
سؤال شده است ممکن است درباره این که فرمودید دستگاه اجرایی در برخی موارد قانون را نادیده می‌گیرد و اجرا نمی‌کند و این موجب ناکارآمدی شدن قانون در سمت قانون گذار می‌شود مثال مصدق را بفرمایید.

■ علی صالح کریمی:

اگر می‌خواهید مصداق در مورد موضوع داشته باشید، من یک مثال می‌زنم، البته بحثم صرفاً آب نیست. قانون خدمات مدیریت کشوری فکر کنم سال هشتاد و شش و یا هشتاد و پنج ابلاغ شد ولی فکر کنم وزارت نیرو فکر کنم سال نود یا نود و یک اعمال کرد. وقتی ما یک قانونی را وضع می‌کنیم، شأنی برای قانون قائل هستیم. لازم‌الاتباع است. بعد من به اختیارم می‌گم و یا بعضاً حتی مصوبات ابلاغ نمی‌کنیم و حتی بعضی وقت‌ها کار به جایی رسید که رئیس جمهور، مصوبات مجلس را ابلاغ نمی‌کرد.

■ دبیر نشست:

این جلسه، آخرین جلسه ما نخواهد بود و در ادامه، در خدمت دوستان و عزیزان دیگری هم خواهیم بود. از همه عزیزانی که لطف کردند و مهمانان گرامی که وقتشان را گذاشتند تشریف آوردند و در این خصوص مباحثی رو ارائه فرمودند و همین‌طور عزیزانی که در تالار گفت و گوی فضای مجازی در خدمتشان بودیم تشکر می‌کنم و پایان برنامه را اعلام می‌کنم، خدانگهدار.



انديشكده تدبير آب ايران
مؤسسه پژوهشي، تحقيقي و فناوري آب