



سخن نخست

درباره پیش‌نویس لایحه جدید قانون آب

چکیده

پیش‌نویس قانون جدید آب اخیراً از طرف وزارت نیرو به نظرخواهی عمومی گذاشته شده و قرار است به‌زودی برای تصویب به مجلس فرستاده شود. این یادداشت جمع‌بندی فشرده ایست از ۷۸ نظر ابراز شده در سایت وزارت نیرو، اظهارنظرهای مندرج در روزنامه‌های کشور و گروه‌های مجازی تخصصی کارشناسان و دانشگاهیان فعال در حوزه آب. در این نوشته مجموعه دیدگاه‌ها در سه عنوان نقدهای مثبت، نقدهای پرسش‌گر و نقدهای محتوایی دسته‌بندی شده و بر لزوم بررسی و تحلیل علل ناکامی عملکرد قانون قبلی به عنوان یک پیش‌نیاز تأکید شده است. ضرورت نگرش چند وجهی به مدیریت آب شامل مدیریت عرضه، مدیریت توأم با مهار تقاضاهای متنوع مصرف و آینده‌نگر و بیشتر از آن شفاف‌سازی نوع تغییرات موردنظر در شیوه حکمرانی آب نظر مشترک این دیدگاه‌هاست. تقریباً در تمامی اظهارنظرها واکاوی عمیق‌تر و بازنگری بنیادین در ساختار لایحه توصیه شده است. یادداشت نهایتاً نتیجه‌گیری می‌کند که با توجه به همزمانی ماه‌های پایانی کار دولت و آغاز کار مجلس جدید زمان لازم برای تجدیدنظر در بافت و محتوای پیش‌نویس قانون جدید در دسترس نیست و لازم به نظر می‌رسد که فرصت بیشتری برای بازنگری بنیادین لایحه در نظر گرفته شود و تکمیل کار به دولت آینده واگذار گردد که دیر آمدنت رواست باز آی درست.

واژگان کلیدی: ایران، لایحه قانون آب، تاریخچه قانون آب، نظرات کارشناسان

آشنایی با سوابق

ایجاد یک نظام قانونمند و همه‌سونگر برای بهره‌گیری از منابع محدود آب در کشوری مانند ایران که بیش از ۸۵٪ مساحت آن در سیطره اقلیم‌های خشک و نیمه‌خشک قرار دارد دغدغه همیشگی مردم این سرزمین بوده است. دغدغه‌ای که رد پای تاریخی مکتوب آن از تقسیم‌نامه آب زاینده‌رود شیخ بهایی (۹۲۵-۱۰۰۰ ش) تا پیش‌نویس قانون آب وزارت نیرو (بهمن ۱۳۹۹) دیده می‌شود. هرچند با نگاهی منصفانه‌تر و توجه به شواهد تاریخی، جغرافیایی و سیاسی سرزمین ایران قدمت چنین قوانینی به ۲۰۰۰ سال قبل نیز برمی‌گردد.

سال ۱۳۴۷ که طی آن مقرراتی راجع به حفظ و حراست از آب‌های زیرزمینی وضع شد را می‌توان آغاز ورود قانونی دولت به چالش‌های استفاده از آب در ایران دانست. مقرراتی که متوالیاً بر حسب ضرورت در دست بازنگری و تکمیل قرار گرفته‌اند. اینک پس از چند دهه که از تصویب "قانون توزیع عادلانه آب" در ۱۳۶۷ می‌گذرد، وزارت نیرو لایحه جدید قانون آب را با هدف "تضمین حق دسترسی عموم به آب و استفاده بهینه از آن با رعایت منافع ملی، مصالح عامه و حقوق نسل آینده و نیز ارتقای پایداری محیط زیستی، اجتماعی و اقتصادی و تامین توانامن امنیت آبی و غذایی کشور با مشارکت آحاد جامعه" مطرح کرده است. هدفی بسیار شفاف و گویا که در صورت تحقق گامی بلند در جهت پایداری سرزمین و مدیریت بنیادی آب کشور به شمار می‌آید.

جای تشکر است که وزارت نیرو به رغم شتابی که برای به فرجام رساندن لایحه دارد، متن کامل آن را در حجمی بالغ بر ۱۴۰ صفحه برای اظهارنظر و نقد نهادهای مرتبط و کارشناسان آب کشور منتشر کرده و باب گفتگو در این‌باره را در سائیتی باز گذاشته است. هرچند به علت کوتاه بودن مهلت پاسخ‌دهی استفاده از تمامی ظرفیت این نظرخواهی ممکن نشده است. همچنین از جمع کثیر دغدغه‌مندان به خصوص کارشناسان باتجربه و مدیران سابق حوزه آب نیز برای بیان مسئولانه دیدگاه‌هایشان در این موضوع لازم است سپاسگزاری شود. بررسی نظرات در سایت مذکور نشان می‌دهد که ۷۸ نظر

کارشناسی از طرف سازمان‌ها و نهادهای درگیر در مسائل آب و یا کارشناسان حقیقی و مستقل در این فراخوان منعکس شده است. دانشگاهیان و محققین مستقل نیز هر چند مستقیماً دعوتنامه‌ای برای آن‌ها ارسال نشده نیز نظرات خود را در گروه‌های تخصصی و یادداشت‌های روز در جراید کشور و حتی مستقیماً در مکاتبه با وزارت نیرو بازگو کرده‌اند. این گلایه به جا در بین نظرات نیز دیده می‌شود که در جمع دعوت شدگان رسمی برای نظرخواهی، اسمی از «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» برده نشده است؛ وزارتخانه‌ای که در بیشتر دانشگاه‌هایش دپارتمان‌های تخصصی آب، حقوق، محیط زیست و سایر بخش‌های مرتبط با آب وجود دارد. فرهنگستان علوم نیز قبلاً هشدار در مورد بحران آب انتشار داده بود که مورد توجه قرار گرفته است. نگاهی گذرا به این مستندات انبوه دست‌مایه این یادداشت است.

بدون تردید پیشنهاد این لایحه با هدف سامان بخشیدن به چالش‌های موجود و با صرف وقت زیاد تدوین شده و تهیه آن کاری سنگین و نفس‌گیر بوده است. ولی به روایت تعداد زیادی از دیدگاه‌ها، در اینکه این لایحه بتواند با ساختار فعلی بر این چالش‌ها فایز آید و نتیجه بهتری از آنچه هست به دست آورد تردیدهایی ابراز شده است. در این اظهارنظرها زمینه‌های مختلف از جمله ابهام درباره مبانی نظری، دکترین و منطق حاکم بر پیش‌نویس قانون پیشنهادی زیر سوال رفته و بسیاری از کاستی‌های مربوط به جنبه‌های حقوقی آب، چگونگی برخورد با تخلفات احتمالی و جرائم آبی، نحوه نگارش متن قانون، تعارض برخی مواد با قوانین مرتبط موجود و بسیاری دیگر نیز بازگو شده است. جمع‌بندی نظرات و همچنین پیگیری این‌که این اظهارنظرها تا چه اندازه در تنقیح پیش‌نویس قانون آب اثر داشته است نیاز به زمان و فضای نگارش بیشتری دارد و در این مختصر نمی‌گنجد ولی انبوه نظرات منعکس شده و جمع‌آوری شده را به طور اجمال می‌توان به صورت زیر جمع‌بندی کرد.

دیدگاه‌ها

یکم: از جمله دیدگاه‌های مثبت ذکر شده در این مستندات، تلاش برای استفاده از نظرات گروه‌های مرتبط و کارشناسان، توجه به مدیریت حوضه‌ای به جای مدیریت استانی، توجه به سهم محیط زیست شرب و بهداشت و تلاش برای قانون‌مند کردن سهم مشارکت‌های دولتی و غیردولتی از مؤلفه‌های سه‌گانه آب را می‌توان ذکر کرد.

دوم: از جمله دیدگاه‌های انتقادی: کوتاه بودن مهلت برای اظهارنظر، عدم توجه به معیشت‌های جانشین در برخورد با چاه‌ها و یا سایر استفاده‌های غیر مجاز، عدم توجه به ارتقاء سواد آبی عمومی، نادیده گرفتن شرایط عمیقاً بحرانی آب‌های زیرزمینی، عدم توجه به طرح‌ها و کوشش‌هایی که در سال‌های اخیر برای سازگاری با کم‌آبی و تعادل‌بخشی آبخوان‌ها انجام شده، مشارکت دادن بسیار کم‌رنگ جامعه محلی کشاورزان در تعیین تکلیف حقابه‌ها و مسائل بومی آنان، تقابل کسب درآمد با ایمن‌سازی حریم بستر، تداخل وظایف متولیان بهداشت و محیط زیست در بخش آلودگی آب‌ها، عدم توجه به مدیریت محرک‌های مصرف آب (نظیر توسعه شهرها، شهرک‌سازی و فعالیت‌های کشاورزی غیرمرتبط با امنیت غذایی) در رابطه با توان اکولوژیکی و ظرفیت آبی حوضه‌های آبریز و نظایر آن قابل ذکر است.

سوم: نگاه محتوایی کلی

- روح حاکم بر پیش‌نویس ارائه شده متکی بر جنبه‌های مهندسی استحصال و توزیع آب و تمرکز بر مدیریت دولتی آن بوده و تحولات اجتماعی اقتصادی و اقلیمی آینده در نظر گرفته نشده است. به‌ویژه مشخص نیست این پیش‌نویس برای ایجاد چه نوع تغییراتی در شیوه حکمرانی آب تدوین شده است و قرار است چه مشکلاتی را برطرف نماید.

- در شکل فعلی، قانون جدید در حقیقت قانون وزارت نیرو است که به شدت متأثر از رویکردهای قبلی یعنی مدیریت عرضه آب می‌باشد و تفاوت آشکاری با محتوای قانون فعلی در آن دیده نمی‌شود و تبعاً تصویب آن با دوباره‌زایی مشکلات پیشین و احتمالاً با تشدید آن‌ها همراه خواهد بود. در صورتی که شرایط آینده و نیازهای ناشی از توسعه ایجاب می‌نماید که مدیریت تقاضا، مصرف، سیانت و حفظ منابع موجود قویاً در میدان دید قرار گیرد.

جمع بندی و نتیجه

- ۱- پیش فرض ضرورت تدوین لایحه جدید این است که قانون "توزیع عادلانه آب" که در حال حاضر مرجع عمل است دیگر پاسخگوی چالش‌های زمان حاضر نیست و تجربه چندین ساله اجرای قانون مذکور کارایی آن را مثبت یا مناسب ارزیابی نکرده است. بر این پایه لازم است قبل از هر اقدام دلایل عملکرد ناکام قانون تشریح و تبیین گردد و بر اساس آن، شاخص‌های بازنگری قانون جدید تعریف و تغییرات لازم داده شود.
- ۲- تدوین قانون جدید آب به اعتبار اینکه اثرات آن ایران شمول است یک اقدام ملی باید تلقی گردد و بر این اساس ایجاد یک راهکار مدیریتی برای مشارکت واقعی همه بخش‌های مرتبط با آب در فرایند تصمیم‌سازی یک ضرورت است. ولی چنین به نظر می‌رسد که به‌رغم کار سنگینی که انجام شده، برای آسیب‌شناسی تحلیلی قانون توزیع عادلانه آب فعلی و استفاده از انبوه نظرات کارشناسانی که در نظرخواهی لایحه جدید مشارکت داشته‌اند نیاز به زمان بیشتری است و هنوز همه صداها شنیده نشده و وقت کافی برای کسانی که حرفی برای گفتن دارند نیز موجود نبوده و در هر حال زمان ارسال این لایحه به مجلس هنوز فرا نرسیده است. قانون جدید در حقیقت قانون وزارت نیروست و می‌تواند با تأمل بیشتر به قانون جامع آب کشور تبدیل شود.
- ۳- و نکته آخر اینکه زمان طرح این لایحه از نظر هم‌زمانی آغاز کار مجلس با ماه‌های پایانی کار دولت یک عجله غیر مفید به نظر می‌رسد و پیشنهاد می‌شود حال که از طراحی این لایحه پنج- شش سالی می‌گذرد مدتی دیگر هم به کارگروه پیشنهادی فرصت داده شود تا با ملاحظات کارشناسی ارائه شده نسخه نهایی را پخته‌تر و پشت‌گرم‌تر به دولت و مجلسی که فرصت کافی برای بررسی خواهد داشت ارائه دهد که "دیر آمدنت رواست باز آی درست".

سردبیر: علی خلیلی

استاد دانشگاه تهران

akhalili@ut.ac.ir



Editorial Topic

About the draft of new bill of Iran's water law

Abstract

The draft of Iran's new water law has recently been released by the Ministry of Energy for reviewing and further examination of the draft by experts and public opinions. The bill will soon to be sent to Parliament for approval. This editorial note proposes a concise summary of the 78 comments posted on the Ministry of Energy Website, commented in the country's newspapers as well as viewed by virtual groups of professionals, specialists and academicians long engaged in the water industry. In this note all comments and responses have been divided into three categories: positive standpoints, raising questions, and theoretical criticisms. Regardless of their differences, these views have emphasized on the need for investigation, analyzing and assessing the causes of the unsuccessful implementation of the previous law before taking any action. Commentators widely emphasize on the need for a multidimensional approach to water management including managements of water supply diversification, water use and control, water demands and consumption, and moreover, clarification of strategies for desired changes in water governance. Almost all views make strong recommendations for a profound analysis and evaluation of the structure of the bill. Finally, the writer concludes that since the current government term will end within a few months, it would be wise and rational to postpone the implementation of the new regulation until after the formation of the new cabinet. This will provide a sufficient time for experts and professional to review, evaluate and examine all raised questions and address the issues and the matters of concerns.

Keywords: Iran, Water law bill, History of water regulations, Expert comments

Ali Khalili

Chief Editor

Professor Emeritus; Uni. of Tehran

akhalili@ut.ac.ir