

گفت‌وگو با غلامرضا مدنیان مدیر دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب ایران

قوانین آب برای استان‌های پر آب و کم آب مختلف باشد



ماهانامه پسته - حمید پشتوان و محمد ارشدی در شماره پنجم فصلنامه اندیشکده تدبیر آب ایران گفت‌وگوی مفصلی با غلامرضا مدنیان مدیر دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب ایران در خصوص تاریخچه تدوین قانون جامع آب ایران انجام داده‌اند که چکیده‌ای از آن گفت‌وگو پیش روی شماست.

واقع مالک بودند و از مالکیت خود بهره مند می‌شدند. پس از گذشت حدود ۲۵ سال، دخالت دولت در امور فنی و نظارتی پدیدار می‌شود. مثلاً دولت برای تأمین آب شرب تهران شرکتی را تشکیل می‌دهد و بعد این شرکت را به بخش خصوصی می‌دهد. بحث‌های مرتبط با ارائه کمک‌های فنی و اعتباری را پیش می‌کشد تا ما را به این می‌رساند که آب واقعاً یک ثروت ملی است. این اتفاق در سال ۴۷ به وجود می‌آید.

در فاصله حدود ۶۲ یا ۶۳ سال از ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ نظام حاکم بر روابط آب کشور بدون دخالت دولت، در فضای حقوق خصوصی شکل گرفته است. کل دخالت دولت در چارچوب کمک‌های فنی اعتباری و مدل‌سازی‌ها و کمک‌های جزئی به شهروندان بوده است. ولی رابطه مردم با آب، رابطه مستقیم بوده است. مردم خودشان برای خودشان حقابه تولید کردند، بین خود سند رد و بدل کردند، دفاتر بین خودشان برقرار کردند، برای اندازه‌گیری آب مقیاس گذاشتند، اینجا فنجان است، آنجا پیاله است و ... مردم هر منطقه با توجه به وضعیت آبیاری و مقدار آبی که داشتند، خودشان آب را مدیریت کرده‌اند و مدیریت آب بر عهده خود مردم بوده و محور آن هم از نظر حقوقی ملات یا توانمندی، استطاعت مالی و فردی بوده است.

در این فضا مشارکت را هم می‌بینیم، یعنی یکی از بحث‌های حقوق آب سابق ایران این است که ما مشارکت در مدیریت منابع آبی کشور را شاهد هستیم. مردم آب‌هایی را که در یک منطقه در اختیار داشته‌اند مدیریت کرده‌اند. در این بازه زمانی، چگونگی حل و فصل خصومات، به گجاها مراجعه می‌کردند، دادگاه‌هایی که وجود داشته چگونه بوده، همه در نظام حقوق خصوصی آب قابل مشاهده است. روند حاکم بر آب در فاصله سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ با محوریت حقوق خصوصی سپری شده است.

از ۱۳۴۷ به بعد حکمرانی آب شکل می‌گیرد. جا دارد از پیش کسوت حقوق آب ایران، آقای مرتضی سرمد یاد کنم که وکیل وزارت آب و برق آن زمان بودند. ایشان یک سری مطالعاتی انجام می‌دهند که قانون آب ۱۳۴۷

آقای مدنیان! وزارت نیرو بر اساس چه ضرورتی تهیه قانون جامع آب را در دستور کار قرار داد؟

برای پاسخ به پرسش شما ابتدا باید فضای کلی حاکم بر قوانین آب ایران را در حد مختصر و مفید بیان کنم. قانون گذار می‌گوید آب یک مال است که هر کس می‌تواند از آن به اندازه استطاعت خود بهره‌مند شود و می‌تواند به اندازه توان خودش شق نهر کند و آب را بیاورد و مکانیزم بهره‌برداری مشترک از آب را هم مشخص کرده است. گفته است یک منبع آبی به نام رودخانه وجود دارد، افرادی که می‌خواهند از رودخانه استفاده کنند، بالادستی‌ها بر پائین‌دستی‌ها مقدم هستند. اگر می‌خواهند مشارکت داشته باشند، اختلاف بین آن‌ها به وجود بیاید، به نحو قرعه و قرعه‌کشی باید مسئله خودشان را حل کنند. یا نظام مرتبط با قنات، افرادی جمع شده‌اند و به زبان امروزی یک شرکت خصوصی تشکیل داده‌اند؛ یک عده قنات را طراحی کرده‌اند، عده‌ای کارگر اجرایش کرده‌اند، سپس آن‌هایی که از قنات بهره‌مند شده‌اند، نظام حاکم بر استفاده از قنات را خودشان ترسیم کرده‌اند و دولت هیچ نقشی در احداث قنات، استفاده از قنات و مکانیزم طراحی و نظارت‌های فنی و غیره ندارد.

بنابراین در موضوع آب رابطه افراد با یکدیگر، ابتدا براساس روابط افراد با همدیگر شکل گرفته است و آب به عنوان یک کالای اقتصادی که دولت حاکم بر آن است تعریف نشده است، بلکه به عنوان یک مال مشترک تعریف می‌شود که براساس ضابطه قانونی به آن مال مباح گفته می‌شود و در مورد مال مباح هم هرکس می‌تواند به اندازه استطاعت خودش از آن استفاده کند. سایر منابع طبیعی کشور هم همین‌طور بوده است. در حال حاضر برای صید باید پروانه اخذ شود. در گذشته هرکس می‌توانست بدون اینکه پروانه‌ای بگیرد به هر شکل می‌توانست صید کند. جنگل هم همین‌طور بوده است. اگر ضابطه جنگل را هم نگاه کنید باز همین سیر طی شده است. یعنی اول دولت هیچ نقشی نداشته است، صدور پروانه در کار نبوده، نظارت نبوده، کنترل نبوده و افراد خودشان از منابع طبیعی استفاده می‌کردند. در

بر اساس آن مطالعات شکل می‌گیرد. در سال ۱۳۴۲ بر اساس طرح‌های لوایح ۷ گانه موسوم به انقلاب سفید، که یکی از برنامه‌های آن ملی‌شدن آب بوده است در ابتدا وزارت آب و برق در ۱۳۴۲ تشکیل می‌شود. یکی از اهداف این وزارتخانه این بوده که رویکرد نسبت به آب را تصحیح نماید و تحولی در نظام بهره‌برداری از آب، نظام مهندسی آب و نظام اقتصادی حاکم بر آب ایجاد نماید. به عبارتی سعی عمده‌ای داشته است که نظام خصوصی قبلی را که دخالت دولت در آن نبوده تغییر دهد.

در گذشته هر کس هرکاری می‌خواست انجام بدهد، لازم نبوده از هیچ مرجعی استیذان کند و استفاده از آب در واقع بدون نیاز به اجازه بوده است. وزارت آب و برق اولین کاری که انجام می‌دهد، منضبط کردن استفاده از منابع آبی بر اساس الگوهای حقوقی است. نمونه آن صدور پروانه‌های استفاده از منابع آبی سطحی و زیرزمینی است.

آقای سرمد در این فضا مطالعات خودش را انجام می‌دهد. از ۱۳۴۲ که وزارت آب و برق تشکیل می‌شود ایشان مأمور مطالعه حقوق جدید آب می‌شود. نتایج مطالعات ایشان در یک مجموعه چندجلدی منتشر می‌شود. ایشان هم درباره حقوق غرب و هم درباره حقوق اسلام مطالعه و بحث‌های مرتبط با آب را استخراج می‌کند، با این قصد که کشور اسلامی است و می‌خواهیم حقوق نوین را پیاده کنیم و دولت را مطرح کنیم.

از آن طرف هم در احادیث هست که آب نعمتی است برای همه و در متون اسلامی همه افراد حق دسترسی مساوی و بدون تبعیض نسبت به آب را دارند و لذا آب عمومی و بلا تصرف به عنوان یک عطیه الهی مطرح می‌شود و گفته می‌شود آب حرمت و قداست دارد و بخاطر این حرمت و قداست حتی می‌گویند آب نباید قابل فروش باشد و به آن باید به عنوان یک عطیه نگاه شود. به همین دلیل مظروف آب را غالباً مورد فروش قرار داده‌اند. مثلاً قنات را فروخته‌اند یا شق نهر را فروخته‌اند.

البته نظریات فقهی مخالفی هم وجود دارد. از این جهت ایشان مطالعه را انجام می‌دهد و در کتاب‌های خود بحث‌های نظری قانون را مطرح می‌کند و یک پیش‌نویس قانون ارائه می‌کند. این پیش‌نویس در سال ۴۵ یا ۴۶ در کنفرانس بین‌المللی ECAFE ارائه می‌شود و مورد نقد قرار می‌گیرد. این پیش‌نویس به مجلس ارائه می‌شود و نهایتاً در سال ۱۳۴۷ اولین قانون خاص آب ایران که در بردارنده همه مسائل آب است به تصویب قانون‌گذاران می‌رسد. این شروع حکمرانی آب و دخالت دولت در منابع آبی است.

همه نقاط کشور است. مثلاً برخی از کارشناسان در بدنه دولت معتقدند که اصولاً در کشور کم‌آبی مثل ایران، رفتن به سوی توسعه کشاورزی غلط است و باید به سمت صنعت برویم. یا آنکه ارزش افزوده مصرف آب در بخش صنعت بسیار بیشتر است. اساساً آب را به چه کسی بدهیم؟ چگونه بدهیم؟ چقدر بدهیم؟ باید با مجلس بنشینیم و به یک جمع‌بندی برسیم. باید هدف روشنی از آن استخراج شود و قانونی که در نهایت در می‌آید منسجم باشد.

الان ما برای قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه مکلف شده‌ایم. یعنی فردی که متخلف بوده و ۱۰ سال، ۲۰ سال از آب به صورت غیر مجاز استفاده کرده، کشاورزی کرده و پول و منافع به دست آورده، زانتیا خریده و..... ما او را به خاطر جرمش مجازات نمی‌کنیم و نادیده می‌گیریم، پروانه‌ای هم به او می‌دهیم که به صورت دائمی از منابع آب استفاده کند. آیا این درست است؟ وزارت نیرو مکلف شده این قانون را اجرا کند. وقتی شما به عنوان شهروند جامعه نگاه می‌کنی می‌بینی مجازات نادیده گرفته میشود، در واقع می‌گویی اشکال ندارد برو یک چاهی حفر کن، چند روز دیگر برایش مجوز می‌گیری. لذا من به عنوان یک کارشناس اعتقاد دارم برای هر تدوین و تصویب باید بین مجلس و دولت این همگرایی به وجود آمده و پیام قانون به بهبود حفاظت از آب و منابع آبی و قانون‌گرایی بیشتر استفاده کنندگان از آب، کمک کند.

و سخن آخر؟

اگر قرار است برای آب چیزی نوشته بشود باید حقوقدانان بنویسند، نه مهندسان. شما وقتی میخواهید کاری بکنید و با مجلس حرف بزنید باید با ادبیات حقوقی جلو بروید.

باید نظر ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان را بگیریم. من اگر بنشینم در این اتاق قانون بنویسم کارم درست نیست. باید تمام افرادی که نسبت به این ثروت ذی‌مدخل هستند بیایند اظهار نظر بکنند. بعد وفاقی هم اتفاق بیافتد. همه باید بگویم کشور ما کشور دچار خشکسالی است و آب کم دارد. یک کشوری است که دوره های خشکسالی آن بیشتر از ترسالی آن است. با این نگاه باید قانون نوشته شود، با نگاه حفاظت از منابع آب، با نگاه پاسداشت آب، پاسداری از آب. من میگویم که چون ما آب نداریم باید قانون محدودکننده بنویسیم نه قانون باز، حتی من اعتقاد دارم که باید قوانین آب ما برای استان‌های پرآب و کم‌آب مختلف باشد. نوعی فدرالیته کردن قوانین آب باید بر رویکرد ما حاکم باشد. مثلاً شما نمی‌توانید همان حکمی را که در مناطق شمالی اعمال می‌کنید، در استان‌های گرم و خشک مثل کرمان اعمال کنید. لذا همیشه وجود یک قانون سراسری و ملی نمی‌تواند مشکلات ما را حل کند. امیدوارم که نتیجه این تلاش‌ها به تصویب یک قانون خوب منتهی شود.

در وادی عمل دیده بودند، به این نتیجه رسیدند که این قانون توانمندی لازم را ندارد. برای مثال، امروز نیاز است که توجه جدی‌تری به جنبه‌های اقتصادی، زیست‌محیطی، فنی، سرمایه‌گذاری و مسائل دیگر بشود که الان در پیش نویس قانون جامع آب آمده است.

با بررسی مشخص شد که در قانون توزیع عادلانه آب از یک طرف اهمال‌هایی وجود دارد و از طرف دیگر اجمال‌هایی وجود دارد. بر این اساس اتخاذ نگاه جدید در قانون جامع آب ضرورت یافت. اسم آن را جامع گذاشتند به لحاظ اینکه در بردارنده همه مسائل و الگوهای جدید مرتبط با آب باشد.

همزمان با این امر، یک سری کارهای دیگر هم صورت گرفت. بحث‌های مرتبط با قانون تشویق سرمایه‌گذاری در بخش آب در سال ۱۳۸۲ در مجلس تصویب شد، آنها منتظر قانون جامع آب نماندند و انجام دادند. بحث‌های مرتبط با منابع آب‌های زیرزمینی را در تبصره ۱۷ قانون برنامه چهارم آوردند و قانون تنظیم مقررات دولت و ... در واقع بحث‌های آب روز به روز برجسته‌تر شد. اما به طور عمده می‌توان گفت که لزوم تدوین و تهیه قانون جامع آب از سال ۸۰ به بعد شکل می‌گیرد.

آقای مدنیان! علاقمندم نظراتان را در خصوص قانون جامع آب کشور که ویرایش هشتم آن در حال بررسی است، بدانم؟

ما باید هدف داشته باشیم. وقتی می‌خواهیم قانونی را به مجلس ارائه دهیم، باید شعاری داشته باشد. باید یک هدف، یک دکترین... یک پکیج منسجم و به هم پیوسته باشد که از درون آن یک ثمره به دست آید. با نگاه به پیش‌نویسی که قرار است قوانین فعلی ما را متحول کند هیچ پیام متحدالشکل و منسجمی را نمی‌توانیم استنتاج کنیم. پیش‌نویس‌هایی که تا کنون ارائه شده حامل این روح و پیام‌ها نیستند. می‌دانیم که حدود ۹-۸ ویرایش برای این قانون جامع به وزارت نیرو ارائه شده که خود این امر، گویای نوعی سردرگمی در اهداف تدوین قانون جدید است. اما شاید عده‌ای با نظر من موافق نباشند و اعتقاد دارند که به لحاظ طولانی‌شدن زمان بررسی‌ها، هر ویرایش به نوعی مکمل مباحث قبلی بوده است. به هر حال من با این پیش‌نویس‌ها، تاکنون موافقت تام و مطلق نداشته‌ام.

برای رفع این نقایص، شما چه راهکاری دارید؟

ما باید با مجلس یک همگرایی پیدا کنیم تا هر دو به این نقطه برسیم و یک شعار بدهیم. مثلاً بگوییم آب‌های ما محدود است، باید از این منابع حفاظت کنیم، قانون شدید و غلیظی بنویسیم که هر کس ضد حفاظت از منابع آب عمل کرد، آب را آلوده کرد، غیرمجاز استفاده کرد، اتلاف کرد، تخریب کرد با او برخورد شود. این یک رویکرد می‌شود. نه اینکه حتماً همین باید باشد. این یک نگاه است و نگاه من (دولت) با نگاه مجلس باید یکی باشد.

اما مجلس دنبال توسعه کشاورزی در سطح و گستره

با تصویب این قانون، دخالت و تحکم دولت با الزامات حقوقی آغاز می‌گردد. منظور از الزامات حقوقی آن است که مثلاً ما به ازاء کیفری برای آن قرار می‌دهد، هر کس بدون اجازه وزارت آب و برق کاری کند و به منابع آبی تعرض کند جریمه می‌شود. حکومت قانون یا حاکمیت قانون، باب جدیدی را در کشور راه می‌اندازد و عرصه استفاده از منابع آب با رویکرد حقوق عمومی را مطرح می‌کند. یکی از محورهای حقوق عمومی بحث استیذان و اجازه و حاکمیت مستقیمی است که دولت بر منابع آبی دارد. در واقع رویکرد دوم از سال ۱۳۴۷ به بعد شروع می‌شود که تا الان هم ادامه دارد.

در قانون اساسی بعد از انقلاب، همین نگاه وجود دارد که آب انفال است و انفال در اختیار حکومت اسلامی است. در واقع همان مدل دولت‌گرایی را تقویت می‌کند و حتی قوی‌تر تعقیب می‌کند تا جایی که حتی وزارت نیرو نماینده حاکمیت است نه دارنده و مالک آب.

دولت در مدل حقوقی خود متشکل از سه قوه است، در قانون اساسی عنوان می‌شود که آب مال حکومت و در اختیار حکومت است. حتی یک پله بالاتر در اختیار ولی فقیه است و ولی فقیه اجازه می‌دهد که دولت دخالت کند. یعنی این استیذان صورت گرفته است. یعنی این اجازه را رهبری به دولت داده است که مقررات مربوط به کارهای وزارت نیرو را انجام دهد.

در سال ۱۳۵۸ که قانون اساسی تصویب می‌شود، در اصل ۴۵ قانون اساسی آب را انفال اعلام می‌کند. مجلس در سال ۱۳۶۱ قانون توزیع عادلانه آب را با محوریت انفال بودن تغییر می‌دهد. می‌توان گفت آبی که در سال ۱۳۴۷ ملی اعلام شده، در سال ۱۳۶۱ گفته می‌شود همان آب ملی شده و انفال شده را به نحو عادلانه تقسیم کنیم. پیام قانون توزیع عادلانه آب سال ۱۳۶۱، عادلانه تقسیم کردن آبی است که انفال و ثروت ملی است. در پیش‌نویس جدیدی که الان در دست بررسی و ویرایش‌های نهایی است کماکان اجازه از دولت و مجازات متخلفین و مسائل فنی آب، همه با عنصر دولت و حکمرانی آب به وسیله دولت تدوین شده است.

چه شد که به جای مشترکات در قانون توزیع عادلانه آب انفال جایگزین شد؟

به خاطر اختلاف نظر شورای نگهبان با آن بود. شورای نگهبان از لحاظ فقهی زیر بار این بحث نمی‌رفت و در نهایت به این وفاقی رسیدند که کلمه مشترکات هم می‌شود انفال باشد، هم مباحات باشد و هم ثروت ملی و بحث‌های شرعی و قانونی آن هم حل می‌شود. حقوق‌دانان نظریاتی داشتند و فقها نظریات دیگری و این گرفتاری پیش آمده بود که چگونه انفال را تبدیل کنند به یک ترم جدید حقوقی که بتوانند مشکل را حل کنند.

قانون توزیع عادلانه آب می‌توانست همه مسائل آب ما را حل کند؟

مدیران عالی وزارت نیرو براساس کارکردهایی که