عکس: مسعود شیخ‌ویسی، فارس

علی صالح‌کریمی، کارشناس و پژوهشگر حقوق آب در گفت‌وگو با «شرق»

تعارضات مدیریت آب

بحران آب و مدیریت آن، یکی از چالش‌های مهم ایران در ۱۰ سال گذشته بوده و همچنان هم گریبان جامعه ایرانی را گرفته است. از موضوعاتی که درخصوص مدیریت آب در ایران درباره آن سخن گفته می‌شود، مجموعه قوانینی است که مدیریت آب در ایران را ممکن می‌کند. اینکه مجموعه قوانین آب در ایران چگونه تدوین شده و آیا همه چالش‌ها و معضلات آن را در بر می‌گیرد یا خیر، موضوعی است که درباره آن با علی صالح‌کریمی، کارشناس و پژوهشگر حقوق آب، به گفت‌وگو نشسته‌ایم.

◆ بحث قانون آب به شکل‌های مختلف در دهه‌های اخیر مطرح بوده است؛ به‌ویژه تدوین قوانین جدید یا اصلاح قوانین. می‌خواهیم عمیق‌تر به موضوع نگاه کنیم که به‌طور کلی نهاد قانون و به‌طور خاص قانون آب چرا نتوانسته در حل مسائل، آن‌گونه که انتظار می‌رود، موفق باشد؟

از بُعد قانون‌گذاری، ما دوره‌های متنوع و قوانین متعددی داریم. از همان اول شکل‌گیری مجلس شورای ملی بعد از مشروطه، مجلس‌های متعاقب، دوره استبداد محمدعلی‌شاهی، دوران مدرن‌تر یعنی پهلوی اول و حتی پهلوی دوم، ما با قوانین متعددی روبه‌رو هستیم که همه به نحوی در مقوله آب ذی‌مدخل هستند. آب در جای‌جای قوانین ما، حتی قوانینی که به‌طور اختصاصی موضوعشان آب نبوده، دیده شده است. در حقوق مدنی، ردپای بحث آب را می‌بینیم که در واقع یکی از جامع‌ترین، کاربردی‌ترین و عام‌ترین قوانین موضوعه جاری به شمار می‌آید و تقریبا کمی کمتر از صد سال است که اعمال و اجرا می‌شود و هنوز هم معیار رفتارها در مراجع قضائی و اعمال حق است. ما قانون قصبات را داریم که باز هم بحث شهرها را به شکل اولیه طرح می‌کند و قانون بلدیه را داریم که نسبت به مقوله آب حساس است. قوانین شهرداری‌ها را داریم. قوانین اختصاصی آب را هم داریم. بنابراین درمی‌یابیم که آب به‌عنوان یک مقوله چندوجهی، در ابعاد مختلف خودش را نشان می‌دهد و مالکیتی که اشخاص دارند، در مفهوم منفعت عمومی انعکاس دارد و حائز اهمیت و خیلی تعیین‌کننده است. برای نمونه، در حوزه شهری، هرچقدر شهرنشینی در ایران گسترش پیدا می‌کند، آب هم یک مقوله شهری می‌شود. وقتی منابع طبیعی دارای قانون اختصاصی خود می‌شود، باز یک مقوله حائز اهمیت می‌شود. سوای این موارد، ما قوانین برنامه‌ای را هم داریم که طلیعه آن را از اواخر دوره پهلوی اول می‌بینیم و در دوره پهلوی دوم و نمونه‌های مشابه آن بعد از انقلاب، تحت عنوان قوانین برنامه‌ای توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی. از این‌رو می‌توان فهمید قانون‌گذاری در حوزه آب بعد از مشروطه قدمت زیادی دارد. پس ما قانون کم نداریم؛ یعنی ما به‌طور دائم حداقل هر دو دهه یا دهه‌ای یک بار، مواجه با شکلی از قانون‌گذاری و تلاشی برای قانون‌گذاری در این خصوص هستیم. ولی گویی قوانین تکاپوی نیاز ما را نمی‌کنند و ما مجبور به قانون‌گذاری جدید هستیم. شاید بتوان گفت توقعی که از قانون داریم، توقعی منطبق با واقعیت‌های حاکم بر نهاد قانون در ایران نیست. می‌توانم بگویم آن چیزی که در واقع می‌تواند ناکارآمدی قوانین در حوزه آب تلقی شود، انحصار به حوزه آب ندارد؛ یعنی در ابعاد دیگر هم ما با این مسئله روبه‌رو هستیم.

ماهیت قانون، اداره و نظم‌بخشیدن به امور در جهت اهداف مشخص است. قانون که انعکاس اراده مجلس یا پارلمان هر کشوری است، در واقع تعیین‌کننده حدود و ثغور رفتارهای آحاد جامعه و حاکمیت در قبال موضوع است. برای نمونه در حوزه آب، نشان می‌دهد که مالکیت آب به چه نحو است و حتی حدود و ثغور بهره‌برداری از آن را می‌خواهد نشان دهد. مسئله‌ای که اینجا درباره اجرای قوانین هست، این است که ما از همان ابتدای شکل‌گیری قانون در ایران، با یک مفهوم مقتدر و ریشه‌ای به نام شرع روبه‌رو هستیم که سابقه تاریخی دارد و در واقع در فرهنگ ما خیلی جدی مطرح است. ما پیش از اینکه سیستمی به نام عدلیه در ایران داشته باشیم (به مفهوم مدرن و پسامشروطه)، محاکم شرعی داشتیم؛ یعنی آنچه معتبر بوده و در روابط میان افراد نظم و نسق می‌بخشیده، شرع بوده است. بنابراین در کشوری زیست می‌کنیم که قرن‌ها جامعه به صورت عرفی بر سیادت پدیده قدرتمندی به نام شرع عادت کرده است.

ماهیت قانون بعد از وضع، این است که بتواند انشا کند و تک‌انشائه باشد؛ یعنی خروجی اراده مردم که تجلی آن در پارلمان است، از طریق قانون است و کلام آخر از دهان قانون خارج می‌شود. در مرحله بعد، در واقع وظیفه اصلی قدرت سیاسی-اجرائی که تجلی آن را در قوه مجریه می‌بینیم، بعد از ایجاد نهاد قانون، اجرای قانون است؛ یعنی حدود و ثغور فعالیت از سوی خود قانون تعیین می‌شود.

وقتی از قانون تبعیت نکند که به هر حال قوه اجرائی (در مفهوم دقیق علوم سیاسی دولت) به‌خاطر ماهیتش، میل به گریز از محدودیت‌های قانون دارد و این مختص به یک یا دو نسل و تجربه اجتماعی یک ملت نیست، ولی شاید بتوانیم بگوییم که از بعد از اولین قانون‌گذاری‌ها در ایران، دائما تجربه شده است، یعنی بخش اجرائی به‌طور دائم، خودش از اجرای قانون امتناع می‌کند. چرا؟ چون محدودیت را برنمی‌تابد و می‌خواهد قدرت مانور بالایی داشته باشد.

پس می‌بینیم متولی اصلی اجرای قانون در گام اول، بیشترین مقاومت را در اجرای قانون دارد و این هم طبیعی است. گاهی در همان متن قانون مواجه با یک وضعیت پارادوکسیکالی هستیم که از نهادهای اجرائی، چیزهایی را می‌خواهیم که در واقع ایفای آنها توسط دستگاه‌های اجرائی مساوی است با زیرپاگذاشتن قانون. حتی گاهی یک وضعیت متناقض‌نما ایجاد می‌کنیم که مسئولیتی که بر عهده دستگاه‌های اجرائی می‌گذاریم، در تعارض با هم قرار می‌گیرد. به‌طور خاص در بحث آب، سازمان‌هایی که به‌گونه‌ای با آب مرتبط هستند متعددند. اگر از موضع خدمات‌رسانی نگاه کنیم، در حوزه شهری شهرداری‌ها را داریم، شرکت‌های آب و فاضلاب را داریم که قبلا دو بخش بودند، روستایی و شهری که الان با هم ادغام شده‌اند. غیر از این، شرکت‌های آب منطقه‌ای را داریم که خود آنها وظایفی تقریبا موازی دارند و انعکاس قدرت آنها بیشتر در قانون توزیع عادلانه آب است و هرکدام از این دستگاه‌ها نگاه اختصاصی خود را دارند؛ بنابراین گاهی در تعریف خود از مأموریتشان، دچار تعارضاتی با دستگاه‌های هم‌عرض می‌شوند؛ برای نمونه، شرکت‌های آب و فاضلاب احتمالا از منظر تولید به آب نگاه می‌کنند. سازمان منابع طبیعی و وزارت جهاد کشاورزی از زاویه دیگر به آب نگاه می‌کنند، مدیریت منابع آب که گاهی از منظر حفظ پایداری منابع آب نگاه می‌کند، سازمان محیط زیست از منظری فراتر به آب نگاه می‌کند. این مسئله به این برمی‌گردد که ما در قانون‌گذاری، جامعیت لازم را در انشای قانون نداشته‌ایم. وقتی می‌خواهیم قانون جدیدی وضع کنیم، باید کاملا به سیر قانون‌گذاری قبلی درباره آن موضوع دقت کنیم و در واقع از بازتولید قوانین ناکارآمد جلوگیری کنیم که البته مستلزم تثبیت این نگاه است که قانون‌گذاری موضوعی حساس و کارشناسانه و چندوجهی است. متأسفانه گاهی در قوانین و حتی در حوزه آب، تداخل وظایف در قوانین ایجاد می‌کنیم. به همین علت، عملا دستگاه‌ها یکدیگر را دچار ناکارآمدی می‌کنند.

◆ اگر فرض کنیم مجموعه مؤلفه‌هایی که به قانون‌نویسی خوب منتهی می‌شود، مهیا باشد، آیا می‌تواند ما را امیدوار کند که قانون اثرگذارتر شود، یا اینکه اساسا اولویت را باید در جای دیگری دنبال کرد؟

براساس تجربه من در حوزه اجرا، ما نه‌تنها قوانین کم نداریم، نمی‌گویم قوانین بدون ایراد هستند، قوانین قطعا ایراداتی دارند، ولی مسئله ما در وهله نخست، قوانین متعدد است؛ اگر شما قوانینی را به طور مداوم در حوزه‌ای وضع کنید، ناکارآمدی‌اش در جامعه آشکار می‌شود.

نکته دیگر این است که ما با تورم قانون روبه‌رو هستیم. میزان قوانینی که از حدود صد سال پیش به این طرف وضع کرده‌ایم، از قوانینی که در جمهوری فرانسه از سال ۱۷۸۹ به این سو وضع شده یا از زمان کد ناپلئونی به این طرف، بیشتر بوده، شاید حدود دو و نیم تا سه برابر باشد. مشکل در این است که قانون را شاید خیلی از جاها درست ننوشتیم، ولی در بسیاری از جاها همان قانون را با وجود نواقصش، اجرا نکردیم و شما تا زمانی که حتی قانون غلط را اجرا نکنید، نمی‌توانید نقایص آن را تشخیص دهید. خیلی از جاها قوانینی را وضع کردیم، ولی با این وضعیت روبه‌رو شدیم که خود سازمان‌های متولی، قوانین خودشان را دور می‌زنند. نکته دوم این است که اعتبار قانون را زیر سؤال می‌بریم. شما وقتی قانون وضع می‌کنید، اصول و حدود و ثغور را تعیین می‌کنید. یکی از ویژگی‌های قانون این است که تخطی‌پذیر و قابل‌توافق نباشد. متأسفانه به‌ویژه سازمان‌هایی که از طریق قانون متولی شده‌اند، چون نیاز به درآمدزایی از حوزه‌های خود دارند و بعضا حتی بیشتر این درآمدها را برای پرسنل خودشان هزینه می‌کنند، نه برای توسعه یا امور عمرانی، بر سر این موضوعات توافق می‌کنند. نمونه‌ای از تجربه خودم را توصیف می‌کنم. شهرداری که ماهیت نظارت و پیشگیری دارد، وارد عرصه اقتصادی و تجاری شد و حتی در مقطعی از زمان در مقام یک تاجر. در نتیجه، اقدام به کسب درآمد از طریق توافق با متخلفان درباره تخلفات شدید صورت‌گرفته در حوزه فعالیت خود کرد (نوعی از معامله جهت کسب درآمد)، درحالی‌که خودش متولی و مکلف به پیشگیری از وقوع تخلف است. متأسفانه خیلی از سازمان‌ها، حتی در بخش‌های دولتی، نیم‌نگاهی به رویکرد شهرداری از جهت درآمدزایی دارند، در نتیجه همیشه این خطر وجود دارد که قوانین خودشان را که در راستای ایجاد ثبات وضع شده‌اند، مورد خدشه قرار دهند، با این تصور که اینها شخصیت خصوصی هستند یا موضوع حقوق خصوصی هستند و این قوانین را که اساسا در راستای حفظ منافع عمومی وضع شده است، قابل توافق می‌بینند.

درحالی‌که واقعیت این است که حوزه حقوق عمومی چنین چیزی را برنمی‌تابد؛ یعنی خیلی از امور قابل توافق نیستند. این رویه سبب می‌شود که جایگاه قانون، به چیزی بسیار پایین‌تر از آنچه شایسته آن است، تنزل پیدا کند؛ بنابراین معتقدم که اولویت با قانون‌گذاری جدید نیست. اولویت با اصرار بر اجرای قوانین، یعنی آخرین مظاهر اراده قانون‌گذار است. وقتی به صورت جدی اجرا و مطالبه شد، آن وقت با متخلفان هم می‌شود برخورد کرد و درعین‌حال می‌شود ابعاد ناکارآمدی را شناسایی کرد و بعد می‌شود قانون را اصلاح کرد. به نظر من کمیسیون‌های تخصصی، نه به طور انتزاعی و مجرد، بلکه باید با نگاه بین‌بخشی به مسائل نگاه کنند. مثلا اگر کمیسیون کشاورزی داریم، این کمیسیون نباید در مجلس رفتارهایش منتزع از محیط زیست باشد. کمیسیون کشاورزی نمی‌تواند از نظام برنامه‌ریزی آب منفک باشد و نمی‌تواند متوجه شرایط بخش اجرائی نباشد. متأسفانه احساس می‌شود که ما یک نگاه جزیره‌ای در ساختار قانون‌گذاری داریم و اعضای کمیسیون‌ها فکر می‌کنند که موضوع صرفا مختص به آنهاست. خیر، متعلق به کمیسیون‌های دیگری هم هست. مربوط به همه نمایندگان می‌شود و آب یک موضوع بین‌بخشی است. قانون‌گذاری یک امر بسیار تخصصی است؛ ولی اینکه تصور کنیم که صرفا از طریق قانون‌گذاری مشکلات حوزه حساسی مانند آب را حل می‌کنیم، به نظرم با واقعیت همراه نیست.

◆ دستگاه‌های نظارتی و قضائی چه عملکردی داشتند که در موفقیت یا ناکامی قانون و اهدافش تأثیرگذار بودند؟

تا زمانی که مقوله‌ای حیاتی مانند آب در صدر اولویت‌ها قرار نگیرد و متوجه این امر حساس نشوند که آینده و بقای یک کشور به‌شدت وابسته به مقوله‌ای مانند آب، پایداری منابع آب و دسترسی به منابع آب است، متأسفانه انتظار کارآمدی از دستگاه‌های نظارتی سخت خواهد بود. اگر با این مسئله مواجه هستیم که بخش کشاورزی، با وجود کمبود آب، همچنان به صورت سنتی از منابع آب بهره‌برداری می‌کند، ما در زمانی طولانی به آنها آموزش نداده‌ایم و آن چیزی را که باید نهادینه می‌کردیم، مبنی بر اینکه کشاورزی باید به شکل آبیاری محدود باشد، قطره‌ای باشد، یک‌سری اقلام نباید در کشور خشک و کم‌آب کشت شود، کار فرهنگی نکردیم؛ بنابراین در ذهن کشاورز، نهادینه نشده است، حتی اگر بخواهیم به طور ضربتی در شرایط اضطراری از این مسائل پیشگیری کنیم، با مقاومت مواجه می‌شویم؛ چون با این واقعیت روبه‌رو می‌شویم که منبع امرار معاش و ارتزاق کشاورز در معرض آسیب قرار می‌گیرد و ما هم در این سال‌ها نتوانستیم بدیلی فراهم سازیم؛ بنابراین دستگاه قضائی دو رویکرد پیش‌رو دارد: اینکه بخواهد نسبت به یک‌سری مسائل، واکنش تند نشان دهد و قانون را عینا اجرا کند؛ در شرایطی که زمینه فرهنگی‌اش را باید در نظر داشت؛ یعنی درحالی‌که می‌خواهید در همه حوزه‌ها به‌عنوان قانون‌گذار برنامه‌ریزی کنید؛ ولی برنامه‌ریزی موفقی هم ندارید و عملا به بخش خصوصی هم آن‌قدر اعتماد ندارید که بگذارید نظام برنامه‌ریزی را مدیریت کند، وقتی سراغ دستگاه قضائی می‌روید، مجبورید مماشات کنید؛ یعنی دستگاه قضائی می‌گوید که مثلا اولویت با این است که کشاورزان به کشاورزی خود، با وجود ازبین‌رفتن منابع آب، ادامه بدهند و اگر غیر از این باشد منجر به بروز تنش اجتماعی و سیاسی می‌شود. پس دستگاه قضائی هم ناچار خواهد بود ملاحظاتی را رعایت کند که در افقش نتوان به حفظ پایداری منابع امیدوار بود؛ یعنی مجبور است به شکل اضطراری رفتار کند. باید این را متوجه باشیم که وضعیت آب به طور کلی اضطراری است. اگر قائل به این باشیم، باید ساختار بسیار منسجم و هم‌پیوند با مراجع قضائی داشته باشیم و مرجع قضائی تحت تأثیر تنش‌های سیاسی مجبور به اتخاذ اقدامات مقطعی نشود. چرا؟ مثالی می‌زنم. طرف حساب مرجع قضائی کیست؟ وقتی می‌خواهد به سراغ دستگاه اجرائی برود، دستگاه اجرائی می‌گوید من بنا به ملاحظات اجتماعی مجبور به اجرای فلان سیاست در حوزه آب شدم؛ بنابراین دستگاه قضائی مجبور است که این ملاحظه را در نظر بگیرد، حتی ممکن است ابعاد امنیتی هم پیدا کند. از طرفی دیگر، ما باید نگاه پایداری به بخش آب، فراتر از بخش محیط زیست، فراتر از نهاد قانون، تثبیت نهاد قانون، فرهنگ‌سازی قانون‌پذیری و قانون‌گرایی داشته باشیم و قطعا اولین جایی که مکلف به تثبیت جایگاه قانون است، خود قوای سه‌گانه هستند و در صدر آنها، بخش اجرائی قوه مجریه باید مظهر و آینه تمام‌نمای اطاعت از قانون باشد. اگر از قانون به طور صریح و واضح و آشکار تبعیت و آن را اجرا نکند، این توقع از آحاد اجتماع، افراد و اشخاص حقیقی، سخت‌تر خواهد بود.

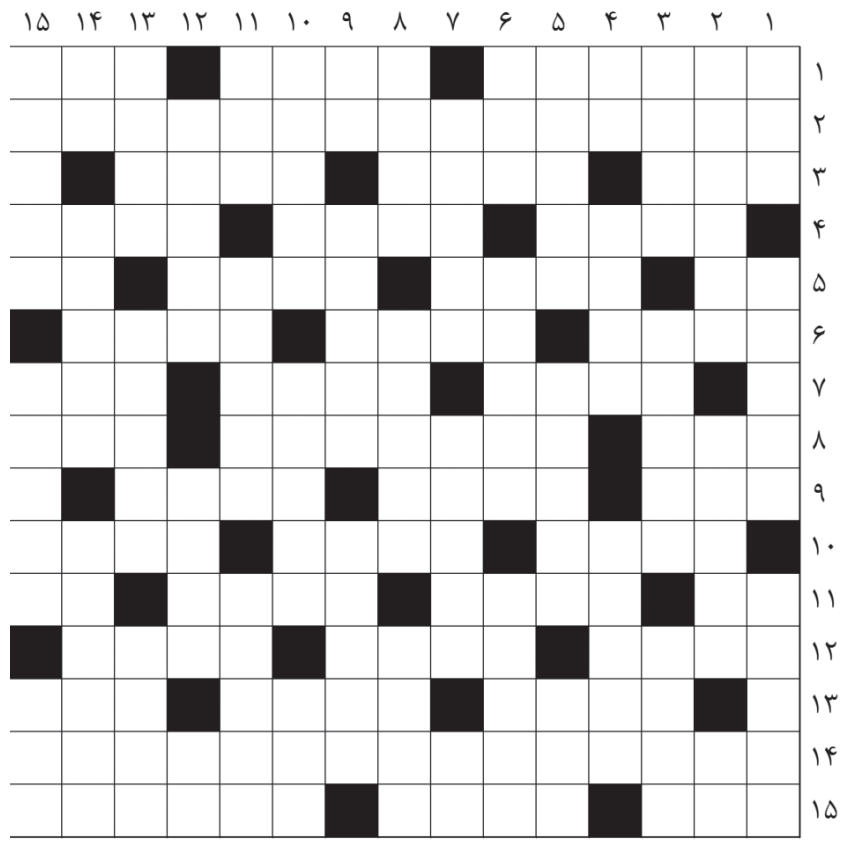
◆ جدول ۴۲۸۴ ◆ طراح: بیژن گورانی

افقی:

۱- ورزشی هفت‌نفره- دچار شوک شده- وسیله بازی ۲- نمایش‌نامه‌ای نوشته نغمه ثمینی ۳- گویشی در غرب ایران- طراح- روزی‌دهنده ۴- پرنده‌ای وحشی و حلال‌گوشت- ستاره- رقابت‌کننده ۵- شهر سوهان- خواربارفروش- تفنگ قدیمی- نشانه صفت تفضیلی ۶- تکاور- پهلوان تورانی شاهنامه- اهل هند ۷- رسوم- سازمان فضانوردی آمریکا- نیک‌بختی ۸- مقدار فضایی که هر جسم اشغال می‌کند- شیره برگ و ساقه گیاه خارشتر- راه روشن ۹- متحیر- ضرورت- اشاره ۱۰- پهلوان افسانه‌ای آذری- رمانی نوشته رضا امیرخانی- آب‌نما ۱۱- نت چهارم- آشوب‌طلب- خصم- برهنه ۱۲- بزرگان- عید هجدهم ذی‌الحجه - شانه‌به‌سر۱۳- مثل و مانند- سرزمین- واحد پول بلغارستان ۱۴- پدر عکاسی قوم‌شناسی و مردم‌نگاری ایران ۱۵- خراب‌کردن- دست‌آموز- برآمدگی منظم و متوالی

عمودی:

۱- شوخی- استعداد- آلبومی با آواز ایرج بسطامی ۲- کتاب معروف هیتلر- دارای گنجایش کافی- پیشتاز سه‌رقمی‌ها ۳- برقرار و آباد- مثنوی سروده اوحدی‌مراغه‌ای- مرکز شهرستان تنگستان ۴- کاربن بی‌کارشده! - پیکار- هدایت‌کننده ۵- اقامت موقت در سفر- نمایش‌نامه تراژدی شکسپیر- خروس مازندرانی ۶- دست‌مالیدن- کوچک‌ترین استان ایران- میوه هسته‌دار نارس ۷- خمیرمایه- مأیوس- دانه معطر ۸- پرخور- محفل- زاپاس ۹- صوت شگفتی- از اقتصادی‌ترین خرماهای کشورمان- جد پدری حضرت نوح(ع) ۱۰- ایراتور- قهرمان شاهنامه که برای اثبات بی‌گناهی از آتش گذشت- گندم آسیاب‌شده ۱۱- چشم‌چران- مخفی- شهری در استان ایلام ۱۲- سر و ته- تکیه‌گاه- دست عرب ۱۳- عملی‌شدن- پول عراق- نامی دخترانه ۱۴- غوزه پنبه- گوهر بی‌همتا- از پادشاهان اشکانی ۱۵- رسول- عفت و پاکدامنی- پول خرد هند



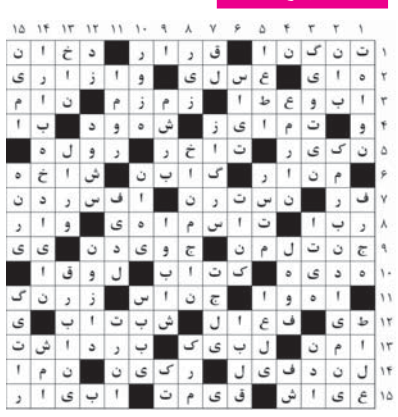
حل سودوکو سخت

۹	۸	۱	۴	۷	۲	۵	۶	۳
۶	۲	۴	۳	۵	۹	۷	۸	۱
۵	۳	۷	۶	۸	۱	۲	۹	۴
۱	۷	۸	۵	۹	۶	۳	۴	۲
۳	۵	۲	۸	۱	۴	۹	۷	۶
۴	۶	۹	۷	۲	۳	۱	۵	۸
۲	۱	۵	۹	۶	۸	۴	۳	۷
۸	۹	۳	۱	۴	۷	۶	۲	۵
۷	۴	۶	۲	۳	۵	۸	۱	۹

حل سودوکو ۳۲۷۹

۴	۹	۳	۸	۱	۲	۶	۷	۵
۱	۷	۵	۶	۴	۳	۲	۹	۸
۶	۸	۲	۵	۹	۷	۳	۱	۴
۳	۵	۴	۹	۷	۸	۱	۶	۲
۷	۱	۸	۴	۲	۶	۵	۳	۹
۹	۲	۶	۳	۵	۱	۸	۴	۷
۵	۳	۷	۱	۸	۴	۹	۲	۶
۸	۴	۱	۲	۶	۹	۷	۵	۳
۲	۶	۹	۷	۳	۵	۴	۸	۱

حل جدول ۴۲۸۳



◆ سودوکو سخت ۳۲۸۰

زمان پیشنهادی: ۴۰ دقیقه

قانون‌های حل جدول سودوکو:

۱- در هر سطر و ستون باید اعداد یک تا ۹ نوشته شود. بدیهی است که هیچ عددی نباید تکرار شود.

۲- در هر مربع ۳×۳ اعداد یک تا ۹ باید نوشته شود و در نتیجه هیچ عددی نباید تکرار شود.

	۶							۵
۳	۲				۸			۴
		۴		۲	۳			
			۴			۸		۷
		۱		۵		۹		
۸		۶			۲			
			۳	۷		۵		
۶			۲				۷	۸
۷							۹	

◆ سودوکو ساده ۳۲۸۰

زمان پیشنهادی: ۲۰ دقیقه

سودوکو

سودوکو Sudoku یک واژه ترکیبی ژاپنی به معنای عددهای بی‌تکرار است و امروزه به جدولی از اعداد گفته می‌شود که به عنوان یک سرگرمی رایج در نشریات کشورهای مختلف به چاپ می‌رسد.

		۷	۸				۴	
	۹			۷			۲	۱
		۱	۳					۶
		۹				۶	۳	
	۶	۳	۷		۱	۴	۸	
	۷	۸				۲		
۷					۸	۳		
۹	۳			۲			۶	
	۵				۴	۷		