



Legal Barriers to Water Governance in Iran; With an Overview of the Law of Equitable Distribution of Water

S. Jamali^{1*} and M. Abdollahi²

Abstract

The results of comprehensive and extensive studies of countries and related international organizations indicate that inefficient and disproportionate laws with the existing challenges and lack of foresight with a sustainable view of the natural resources, are the most important obstacles to moving towards good governance. In such cases, legal reform provides an opportunity to improve the situation. Accordingly, in recent decades, many countries with different levels of development and various issues in the field of water, while reviewing the old laws or formulating new laws based on the principles and values of good governance in the context of democracy and with the aim of achieving sustainable development Have tried to better manage their internal or shared water resources in order to prevent the transformation of existing challenges into future tensions. Meanwhile, the comparative-historical evaluation of the Law of Fair Distribution of Water approved in 1982 as the law governing the country's water management system and the forty-fifth principle of the Constitution, which was the reference for its regulation, shows that the consolidation of state ownership and economy on this principle and that law, Based on the laws and ideas of socialist systems, has a quiddity conflict with the fundamental values of democracy and is one of the legal obstacles to move in the direction of governance and effective management of the country's water resources. The results of the present article shows that with the implementation of the law of Fair Distribution of Water, sustainable development in this area is not conceivable and it is necessary to adopt a new law based on the principles of good governance.

Keywords: Water Governance, Ownership Right, Free Economy, Democracy, Socialism.

Received: May 15, 2021

Accepted: September 18, 2021

موانع حقوقی حکمرانی آب در ایران؛ با نگاهی بر قانون توزیع عادلانه آب

صادق جمالی^{۱*} و محسن عبدالهی^۲

چکیده

نتایج بررسی‌های جامع و گسترده کشورها و سازمان‌های بین‌المللی مرتبط، حاکی از آن است که قوانین ناکارآمد و نامتناسب با چالش‌های موجود و فقدان آینده‌نگری توأم با نگاه پایدار به منابع طبیعی سرزمین، از مهم‌ترین موانع در حرکت بر مسیر حکمرانی خوب است. در چنین مواردی، اصلاحات قانونی فرصتی برای بهبود شرایط ارائه می‌دهد. بر همین اساس و در چند دهه اخیر، بسیاری از کشورها با سطوح مختلف توسعه‌یافتگی و مسائل گوناگون در موضوع آب، ضمن بازنگری در قوانین قدیمی و یا تدوین قوانین جدید مبتنی بر اصول و ارزش‌های حکمرانی خوب بر بستر دموکراسی و با هدف دستیابی به توسعه پایدار، سعی در مدیریت بهتر منابع آبی داخلی و یا مشترک خود با هدف جلوگیری از تبدیل چالش‌های موجود به تنش‌های آتی داشته‌اند. این در حالی است که ارزیابی تطبیقی- تاریخی قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ به عنوان قانون حاکم بر نظام مدیریت آب کشور و اصل چهل و پنجم قانون اساسی که مرجع تنظیم آن بوده مبین آن است که تثبیت مالکیت و اقتصاد دولتی بر این اصل و آن قانون، مبتنی بر قوانین و اندیشه‌های نظام‌های سوسیالیستی، دارای تعارض ماهوی با ارزش‌های بنیادین دموکراسی و از موانع قانونی برای حرکت در مسیر حکمرانی و مدیریت کارآمد و مؤثر بر منابع آبی سرزمین است و با تجری قانون مذکور، حصول به توسعه پایدار در این حوزه متصور نیست.

کلمات کلیدی: حکمرانی آب، حق مالکیت، اقتصاد آزاد، دموکراسی، سوسیالیسم.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۳/۲۵

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۶/۲۷

1- Master in Environmental Law, Legal Advisor and Justice Official Expert, Tehran Province Official Expert Organization, Tehran, Iran. Tel: 09127906686, Email: sadegh_jam@yahoo.com

2- Associate Professor, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran. Email: abdollahi75@hotmail.com

*- Corresponding author

Dor: [20.1001.1.17352347.1400.17.3.2.7](https://doi.org/10.1001.1.17352347.1400.17.3.2.7)

۱- کارشناس ارشد حقوق محیط‌زیست، مشاور حقوقی و کارشناس رسمی دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری استان تهران. تلفن: ۰۹۱۲۷۹۰۶۶۸۶.

۲- دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.

*- نویسنده مسئول

بحث و مناظره (Discussion) در مورد این مقاله تا پایان زمستان ۱۴۰۰ امکان‌پذیر است.



حقوق، پدیداری تاریخی است و در تاریخ حقوق موضوعه هیچ قانونی وجود ندارد که کامل و برای همه زمان‌ها تدوین شده باشد.

جواد طباطبایی
نظریه حکومت قانون در ایران
جلد دوم

۱- مقدمه

آب عنصر مهمی برای ثبات اجتماعی است و اساساً توسعه اقتصادی هر جامعه، کشور یا تمدن، به وجود آب بستگی دارد. در همه کشورها تأمین آب شرب، توسعه کشاورزی و صنعت مستلزم اجرای تأسیسات آبی مانند سیستم‌های آبیاری و مخازن آبی است. میزان دسترسی به آب در عین حال که یکی از شروط اصلی توسعه اقتصادی هر کشوری است، می‌تواند عامل محدودکننده نیز باشد. در صورتی که مصرف آب به شکل مؤثری، مدیریت و برنامه‌ریزی نشود، استفاده کمی و کیفی از آب منجر به ایجاد اثرات جانبی زیانباری بر منابع آب و دیگر منابع طبیعی می‌گردد. توسعه، حفاظت و کاهش تقاضا در منابع آب، تا حدود زیادی به میزان کارایی نهادها و قوانین آب هر کشور بستگی دارد (Kaponera and Nanni, 2013).

افزایش کارآمدی قوانین و کارایی سازوکارهای حقوقی و ساختارهای حاکمیتی ذریبط، وابسته به پیاده‌سازی و رصد مستمر آن‌ها با هدف ممانعت از هرگونه انحراف از منافع عمومی است. به همین جهت، ایجاد سیستمی تحت حاکمیت قانون^۱ برای حصول به اهداف مطلوب، ضروری به نظر می‌رسد. یکی از مفاهیمی که در دو دهه اخیر به شکل گسترده‌ای برای رسیدن به اهداف مذکور مورد توجه کشورها قرار گرفته است، مفهوم حکمرانی^۲ آب می‌باشد. بر اساس بیانیه سومین نشست جهانی آب در سال ۲۰۰۳، ارتقای سطح عملکرد در مدیریت منابع آب، به راهکارهای مواجهه با سه موضوع مهم یعنی استقرار حکمرانی آب، ظرفیت‌سازی و انتقال دانش، و در آخر تجهیز منابع مالی وابسته است. در این نشست مسأله اصلی اکثر کشورها، بحران حکمرانی تا کمبود آب عنوان شده است (World Water Forum, 2003).

برای حرکت از مدیریت آب به سوی حکمرانی آب، نیاز به آسیب‌شناسی قوانین حاکم با هدف بازنگری و اصلاح آن‌ها و یا تصویب قوانین جدید ضمن ارتقای جایگاه ذینفعان و بخش خصوصی در برابر دولت است. از سوی دیگر نزدیک به چهار دهه از استیلای قانون توزیع عادلانه آب بعنوان قانون حاکم بر منابع آبهای داخلی کشور می‌گذرد. قانونی که طرح اولیه آن، بلافاصله پس از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ در

دستور کار مسؤولین وقت قرار گرفته و در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس رسید. در طول سالیان اجرای این قانون، معضلات زیست‌محیطی و تنش‌های اجتماعی گسترده‌ای در حوزه آب کشور ظهور و بروز نموده که هرچند نمی‌توان تمامی آن‌ها را ناشی از قانون مذکور دانست، لیکن بخش عمده‌ای از این چالش‌ها که دیگر به بحران تبدیل شده‌اند متأثر از همین قانون است که دارای تعارضات جدی برای تطبیق با مفاهیم و رویکردهای جدید بوده و قادر به پاسخ‌گویی به موضوعات فعلی و آتی آب کشور نیست. بنابراین لازم است تا طی برنامه‌ای هدفمند نسبت به آسیب‌شناسی قانون توزیع عادلانه آب با هدف شناخت بهتر نقاط ضعف آن همراه مطالعه‌ای تطبیقی مبتنی بر مفاهیم حاکم بر حکمرانی خوب اقدام گردد.

با عنایت به مسائل پیش‌گفته مقاله حاضر به دنبال پاسخ به این پرسش است که آیا امکان استقرار حکمرانی مطلوب با تجزیه قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ بر منابع آبی کشور وجود دارد؟

در پاسخ به این سؤال به نظر می‌رسد؛ قانون توزیع عادلانه آب، متأثر از نظریه دولت حداکثر و اقتصاد دولتی و بدون توجه به حقوق مالکیتی اشخاص، مبتنی بر انگاره‌ها و قوانین نظام‌های سوسیالیستی تدوین گردیده و دارای تعارض ماهوی با اصول و ارزش‌های حکمرانی است که بر ارزش‌های دموکراسی یعنی احترام به حقوق مالکیت فردی و اقتصاد آزاد بنا شده و جایگاه نهاد دولت با حضور جامعه مدنی و بخش خصوصی، محدود و با تعریف تنظیم‌گری، کنترل شده است.

مقاله حاضر برای اثبات این فرضیه در دو گفتار اصلی به تحلیل موضوع می‌پردازد. ابتدا و در گفتار اول مفهوم حکمرانی آب و اصول حاکم بر آن معرفی می‌گردد. این گفتار ضمن تعریف مبانی لازم برای ورود به گفتار دوم از این منظر نیز واجد اهمیت است که با توجه به ضعف متون ادبیات حقوق آب در واکنش فلسفه حاکم بر حکمرانی، می‌تواند با تولید محتوا، دریچه‌ای برای پژوهش‌های مشابه بگشاید. سپس و در گفتار دوم، با هدف مقایسه بهتر، ضمن مطالعه‌ای تطبیقی-تاریخی، تشبیت ارزش‌ها و بنیان‌های سوسیالیسم بر مواد ۱، ۲۱ و ۲۴ قانون توزیع عادلانه آب که روح و ماهیت آن را شکل می‌دهد و اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی که قانون توزیع عادلانه به استناد آن تدوین یافته است، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲- گفتار اول: حکمرانی آب

از هنگام پیدایش علم اقتصاد توسعه، سیاست‌گذاری در کشورها را به سه دوره می‌توان تفکیک کرد: ۱. دوره دولت حداکثری، ۲. دوره دولت

حداقلی و ۳. دوره دولت مطلوب یا حکمرانی مطلوب. دوره نخست از پایان جنگ جهانی دوم آغاز شده و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی ادامه می‌یابد. نظریه‌پردازان دوره اول یا توسعه دولت‌محور که در راس آن‌ها جان کینز^۴ قرار داشت، بر این اعتقاد بودند که مداخله گسترده دولت برای دستیابی به توسعه اجتناب‌ناپذیر است و دولت، مجاز به دخالت در اقتصاد است. در پایان دهه هفتاد میلادی و به دنبال ناکارآمدی دولت حداکثر، الگوی دولت حداقل مبتنی بر عدم دخالت دولت در اقتصاد و واگذاری امور به سازوکار قیمت‌ها و بازار جای آن را گرفت که از آن به توسعه بازارمحور نیز یاد می‌شود. در اواسط دهه ۹۰ میلادی و پس از آزمون و شکست هریک از دو رویکرد توسعه دولت‌محور و بازارمحور، رویکرد نوینی - البته با گرایش به دولت بازارمحور - با عنوان دولت موافق بازار یا دولت کوچک تنظیم‌گر ظهور نمود. در این اندیشه جدید، دولت به عنوان نهادی اجتماعی معرفی می‌شود که حضوری حداقلی و محدود به تنظیم‌گری را ایفا می‌نماید. اولیور ویلیامسون^۵ برنده جایزه نوبل اقتصاد اولین نظریه‌پرداز بود که در سال ۱۹۷۹ ایده دولت موافق بازار را مطرح نمود. سپس بانک جهانی، کمیته عمران سازمان ملل و صندوق بین‌المللی پول بر اساس نظریه وی، «حکمرانی خوب یا حکمرانی مطلوب» را به منظور دستیابی به الگوی دموکراتیک اداره جامعه با مشارکت سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی از یک سو و تقویت بخش خصوصی، استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در کشورهای مختلف به ویژه کشورهای در حال توسعه با هدف دستیابی به توسعه پایدار انسانی بسط دادند که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و رشد و ارتقای کیفیت زندگی زنان از سوی دیگر تأکید شده است. این الگو راهکار توسعه را یک دولت حداقل مطلوب و مؤثر یا دولت کوچک تنظیم‌گر در برابر دولت بزرگ تصدی‌گر معرفی می‌نماید. در این حالت مسأله اصلی برای حل مشکل توسعه، کیفیت دولت می‌باشد (Haghshenas and Komijani, 2014). در مطالعه‌ای که توسط Mohamadzade et al. (2017) صورت گرفته به ارتباط معنادار اندازه دولت و شاخص‌های حکمرانی اشاره و بیان گردیده است که هرچه اندازه دولت بزرگتر باشد، این شاخص‌ها تنزل می‌یابد. همچنین، در مطالعه‌ای دیگر، به تأثیر منفی و معنی‌دار بزرگ‌بودن اندازه دولت و اقتصاد بسته بر عملکرد محیط زیست تأکید شده است (Mohamadzade and Ghahremani, 2017).

الف - شناخت مفاهیم: از حکمرانی خوب تا حکمرانی آب

حکمرانی خوب پیوند وثیقی با نوع ساختار حکومت دارد و ساختارهای دموکراتیک از شرایط پیشینی حکمرانی خوب است (Zarei, 2004) در دوره حکمرانی مطلوب، تنها هدف، دستیابی به رشد اقتصادی

نیست؛ توسعه پایدار در صورتی تحقق می‌یابد که دموکراسی، برابری و حفظ محیط زیست توأمان دنبال شوند. هرچند در کوتاه‌مدت می‌توان با تحمیل دیکتاتوری، تشدید نابرابری‌ها و تخریب محیط زیست، رشد کمی اقتصادی را تسریع کرد؛ اما قطعاً کیفیت رشد تنزل می‌یابد بطوریکه در بلندمدت چنین رشدی تداوم نخواهد یافت (Meidari, 2003). حکمرانی خوب با ایجاد سازوکارهای لازم، در مسیر مقابله با فساد، جرایم سازمان‌یافته و مدیریت ناکارآمد که از موانع رشد اقتصادی یک کشور هستند، گام برمی‌دارد. نظام اجتماعی سالم و پایدار که بر قوانین نظام‌مند شفاف، بازار مؤثر و منصفانه و متکی بر تنظیم‌گری فعال بنا شده، از دلایل اصلی مبارزه با فقر و توسعه‌نیافتگی عنوان شده است (García Quesada, 2011). حکمرانی، محصول مشارکت هر سه نهاد دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است و با این نگاه، عملاً اداره دولت از روش مدیریت عمومی به روش حکمرانی عمومی ارتقاء می‌یابد. بنابراین در حکمرانی، دولت تنها یکی از بازیگرانی است که جایگاه آن بسته به سطح جامعه مورد بررسی متفاوت است. برای نمونه در یک جامعه روستایی، بازیگران ممکن است شامل تشکل‌های آب‌بران و شرکت‌های تعاونی زراعی و مواردی این چنین بوده و حضور دولت محدود به سازماندهی و نظارت بر عملکرد باشد. بر اساس تعریف برنامه توسعه سازمان ملل متحد، حکمرانی عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، مشارکت گسترده عمومی در فرایند تصمیم‌گیری و دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه (UNDP, 1995).

در خصوص حکمرانی آب نیز تعاریف متعدد و جامعی از سوی نهادهای بین‌المللی و اشخاص صاحب‌نظر این حوزه ارائه شده است. کمیته فنی نهاد مشارکت جهانی آب (GWP)، «حکمرانی آب» را مجموعه‌ای از سیستم‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اداری تعریف می‌کند که با هدف توسعه، مدیریت و ارائه خدمات آب به سطوح مختلف جامعه در جایگاه مناسب خود قرار گرفته‌اند (Rogers and Hall, 2003). از این رو، این اصطلاح نخست به اولویت‌بندی دقیق موضوعات تنظیم‌گری، تخصیص و کنترل کیفیت منابع آب یک کشور تأکید دارد. علاوه بر آن، حکمرانی آب به ایجاد سازوکارهایی با هدف تصمیم‌گیری و مدیریت بهتر با هدف دستیابی به توسعه پایدار نیز اشاره می‌کند (Jamali, 2021). در سند نهایی کنفرانس ریو+۲۰ موسوم به «آینده‌ای که می‌خواهیم» نیز تأکید گردیده است که توسعه پایدار به «دموکراسی، حکمرانی خوب و حاکمیت قانون در سطوح ملی و بین‌المللی شامل نهادهای «مؤثر، شفاف، مشارکت‌مدار و پاسخ‌گو» بستگی دارد (U.N. Rio+20 Conference on Sustainable Development, 2012). حکمرانی آب، به‌عنوان راهکار بنیادی برای استقرار مدیریت بهم پیوسته منابع آب^۶ نیز معرفی شده است. در فصل

۱۸ دستور کار ۲۱ کنفرانس ریو ۱۹۹۲ موسوم به محیط‌زیست و توسعه با عنوان «حمایت از کیفیت و ذخیره منابع آب شیرین: اعمال رویکردهای بهم پیوسته در توسعه، مدیریت و استفاده از منابع آبی» رهیافت مدیریت بهم پیوسته منابع آب به عنوان توصیه اصلی و اولویت اول برنامه‌های این فصل معرفی شده است (U.N. Agenda 21, 1992). بر اساس تأکید نهاد مشارکت جهانی آب، عملاً استقرار مدیریت بهم پیوسته منابع آب وابسته به پیاده‌سازی سه اصل بنیادین «دسترسی به اطلاعات، مشارکت و نیز مبارزه با فساد از طریق پاسخ‌گویی» عنوان شده است (GWP, 2009).

ب- عناصر حقوقی حکمرانی آب

حکمرانی آب از منظر حقوقی ارکان و عناصری دارد که در برخی اسناد حقوقی متعین شده است. در صدر اصل ۱۰ اعلامیه ریو ضمن تأکید بر مشارکت همه شهروندان، به حق دسترسی آن‌ها به اطلاعات زیست‌محیطی اشاره می‌شود. این اصل اشعار می‌دارد که: ... در سطح ملی هر فرد باید کاملاً به اطلاعاتی که مقامات عمومی در مورد محیط‌زیست در اختیار دارند... دسترسی داشته باشد و در روند اتخاذ تصمیمات مشارکت نمایند. دولت‌ها باید با دادن اطلاعات به مردم، حساسیت و مشارکت عمومی را تسهیل و تشویق نمایند. همچنین از دولت‌ها می‌خواهد بر دسترسی مؤثر بر اقدامات اجرایی و قضایی از قبیل سیاست‌های اصلاحی و جبران خسارت اطمینان حاصل کنند. بر اساس اصل مذکور که رویه حقوق محیط زیست را شکل داده، بهترین رویکرد در موضوعات زیست‌محیطی آن است که محیط‌زیست به شهروندانی واگذار شود که در یک سیستم از آن متأثر هستند (Rio Declaration on Environment and Development, 1992). در سند نهایی کنفرانس ریو+۲۰ نیز مجدداً بر اهمیت زیاد دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی و جبران‌های قضایی به عنوان اصول حکمرانی در عرصه محیط‌زیست تأکید شده است (U.N. Rio+20 Conference on Sustainable Development, 2012).

از اسناد بین‌المللی مهم دیگر که به تبیین عناصر حقوقی حکمرانی محیط زیست پرداخته و قابل کاربرد در حوزه آب نیز می‌باشد می‌توان به کنوانسیون آرهوس^۷ اشاره کرد.^۸ این کنوانسیون که بر اساس اصل ۱۰ اعلامیه ریو تدوین یافته، اولین سند منطقه‌ای است که حق همگانی دسترسی مستقیم به اطلاعات، حق همگانی بر مشارکت در تصمیم‌گیری و حق بر دستیابی به دادرسی عادلانه در موضوعات زیست‌محیطی را به رسمیت می‌شناسد. «این سند تأکید دارد که توسعه پایدار فقط از طریق مشارکت کلیه ذینفعان در تصمیم‌گیری‌ها امکان‌پذیر است و بدین طریق، پاسخ‌گویی دولت و حمایت از محیط

زیست را به هم پیوند می‌زند. افزون بر این، کنوانسیون بر تعامل و گفت‌وگو میان مقامات دولتی و عموم مردم در سیاق دموکراسی تأکید دارد» (Ramezani, 2010). با هدف توسعه این اصول، کنوانسیون آرهوس به مقامات دولتی تأکید می‌کند که اطلاعات زیست‌محیطی را به طور فعالانه منتشر کرده و دسترسی به اینگونه اطلاعات را تضمین نماید. در خصوص مشارکت عمومی، کنوانسیون آرهوس از نهادهای دولتی می‌خواهد که نظرات سازمان‌های دولتی و غیردولتی زیست‌محیطی در مورد طرح‌های پیشنهادی، برنامه‌ها و پروژه‌هایی که محیط‌زیست را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد را اخذ کرده و توجهات لازم را ارایه نمایند. کنوانسیون، همچنین بر حمایت از حق بر به چالش کشیدن تصمیم‌گیری‌های دولتی که بدون توجه به اصول دسترسی به اطلاعات، رعایت مشارکت عمومی، و غیر منطبق بر حقوق محیط‌زیست است، تأکید می‌ورزد (Aarhus Convention, Article 4, 5 and 9, 1998). این کنوانسیون سهم بسزایی در تبیین مفهوم حکمرانی در حوزه محیط زیست داشته و مجموعه‌ای از استانداردها را که کشورهای متعاقد باید ضمانت کنند، مشخص کرده است. کنوانسیون آرهوس در ارزیابی حقوقی حکمرانی آب، نقطه شروع مناسبی تلقی می‌گردد (García Quesada, 2011). در مجموع همانطور که بیان شد در حکمرانی خوب از منظر زیست‌محیطی بطور عام و در حوزه آب بطور خاص، سه اصل دسترسی به اطلاعات، مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری و دسترسی به دادرسی عادلانه، ارکان اصلی حقوقی به شمار می‌روند. همان‌طور که در ادامه اصول مذکور تشریح خواهند شد، نشان داده می‌شود که بنیادهای فلسفی حاکم بر این ارکان مبین ارتباط ماهوی و درهم‌تنیده آن‌ها با دموکراسی است.

اصل اول: دسترسی به اطلاعات- شفافیت

شفافیت سیستمی است که بر قوانین منتشره و روشن، مبتنی بر اطلاعات و رویه‌هایی که برای عموم در دسترس بوده و بر اساس چارچوب و روش عملیاتی مشخص تنظیم شده‌اند، پایه‌گذاری شده است (Hood, 2007). شفافیت به عنوان عنصر ذاتی دموکراسی تلقی می‌گردد؛ زیرا افرادی که تحت تأثیر تنظیم‌گری هستند، می‌توانند به اطلاعات مربوطه درباره قوانین و مقرراتی که بر آن‌ها اثر می‌گذارد، دسترسی بیشتری داشته و بنابراین نظارت کارآمدی بر این تصمیمات اعمال کنند (Beales et al., 1981). شفافیت کاملاً به دو موضوع تضمین دسترسی و تسهیل دسترسی به اطلاعات وابسته است.

دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی، شهروندان را قادر می‌سازد تا به شکل هدفمند و معناداری در تصمیم‌گیری‌های اجتماعی و سیاسی مؤثر بر محیط‌زیست مشارکت نمایند. ضمن اینکه شهروندان با مشارکت

خود بر مبنای اطلاعاتی که در دسترس دارند، پاسخ‌گویی و شفافیت را در کلیه خط‌مشی‌گذاری‌های مرتبط با مسائل زیست‌محیطی ارتقاء داده و از این طریق به مبارزه با فساد، جرایم سازمانی و سوءمدیریت کمک می‌رسانند. بعلاوه، مشارکت مؤثر عمومی در تصمیم‌گیری‌ها به تحقق کامل حق بر دسترسی به اطلاعات صحیح و به روز بستگی دارد.

اصل دوم: مشارکت عمومی در فرآیند تصمیم‌گیری

مشارکت به عنوان پیش‌شرط دموکراسی تلقی می‌گردد، که از طریق آن، شهروندان، قدرت خود را یا به صورت مستقیم و یا به صورت غیر مستقیم از طریق دموکراسی شورایی یا نمایندگی^۹ اعمال می‌کنند. در رژیم‌های دموکراتیک، مشارکت شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری یک اصل ماهوی و ذاتی است (Irvin and Stansbury, 2004). مشارکت در تقویت ارتباطات و گفتگو میان شهروندان و دولت، تعمیق دموکراسی با هدف ایجاد بسترهای جدید برای حضور شهروندان، افزایش اثربخشی^{۱۰} و تساوی بیشتر در سیاست عمومی^{۱۱} نقش بسزایی دارد (Cornwall and Coelho, 2007). مشارکت فقط دعوت به حضور در بخشی از یک فرآیند نیست، بلکه دادن حق و تکلیف با هدف رسمیت‌دادن جایگاه اشخاص به عنوان یک شهروند به جای ذینفعان یا مشتریان^{۱۲} و استقرار نهادهایی حقوقی است تا اقدامات محرومیت‌زا^{۱۳} و تبعیض‌های ناروا^{۱۴} را رصد کنند (Cornwall and Coelho, 2007). مشارکت عمومی، علاوه بر اینکه عنصر شاخص دموکراسی‌های توسعه‌یافته می‌باشد، در خروجی نهایی اقتصاد یک کشور نیز تأثیرات مثبتی دارد (Stern and Holder, 1999). به عبارت دیگر، توسعه همکاری بین نهادها، مصرف‌کنندگان و دیگر بازیگران، باعث افزایش سطح کیفی تصمیم‌گیری‌ها شده و امکان سیاست‌گذاری‌های کارآمد و مؤثرتر را فراهم می‌آورد. در پژوهشی که توسط پالاست و همکاران انجام شده، ایشان استدلال کرده‌اند که تعریف مشارکت در سامانه‌های تنظیم‌گری، علاوه بر تأثیرات مناسب بر اثربخشی و قابلیت اعتماد^{۱۵}، با کاستن از میزان سنجش‌ناپذیری اطلاعات، نتایج مثبتی بر کاهش قیمت تمام‌شده و هزینه‌های ارایه خدمات در بازارهای برق ایالات متحده داشته است (Palast et al., 2003).

آب یک منبع طبیعی مشترک است و بنابراین همکاری و مشارکت مؤثر مصرف‌کنندگان از آن را می‌طلبد. موضوع مهمی که زیربنای تمام حقوق و تکالیف مدیریت آن را شکل می‌دهد (Berlin Rules on Water Resources, 2004). مشارکت را به عنوان معیاری برای حضور سیاسی شهروندان، به ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر، در ارایه خدمات آب و در جهت اهداف توسعه می‌دانند (Hall and Lobina, 2005). پیوست اول مربوط به ماده ۶ کنوانسیون آرهوس نیز که به

موضوع مشارکت اختصاص یافته، صراحتاً بر لزوم ارزیابی‌های زیست‌محیطی و توجه به جایگاه ذینفعان در فرآیند تصمیم‌گیری در خصوص فعالیت‌های معینی تأکید دارد که از جمله آن می‌توان به طرح‌های انتقال آب بین حوضه‌ای (با حجم انتقال بیش از یکصد میلیون مترمکعب در سال یا برداشت بیش از پنج درصد از رودخانه‌ای با آورد متوسط بیش از دوهزار میلیون مترمکعب در سال)، طرح‌های برداشت از آبخوان یا تغذیه مصنوعی آب زیرزمینی (با حجم بیش از ده میلیون مترمکعب در سال) و سدها (با حجم مخزن بیش از ده میلیون مترمکعب) اشاره کرد (Aarhus Convention, 1998).

اصل سوم: دسترسی به دادرسی - پاسخ‌گویی

مفاهیم پاسخ‌گویی و دسترسی به دادرسی، ستون‌های یک سیستم دموکراتیک کارآمد هستند که بر حاکمیت قانون بنا شده‌اند. اصلی‌ترین کارکرد حاکمیت قانون در نظام حقوق داخلی، محدودیت قدرت عمومی دولت به منظور حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان است. در نظام حقوق داخلی، مهم‌ترین مخاطبان حاکمیت قانون، مقامات دولتی هستند که بر اساس آن تمامی اعمال و تصمیمات آنها باید منطبق با موازین قانونی باشد. حاکمیت قانون، ساختار هنجاری و نهادینه‌ای است که بر مبنای آن، نظام سیاسی، وظیفه حمایت از حقوق فردی را از طریق محدودیت قدرت سیاسی و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و اعمال آن به صورت خودسرانه بر عهده دارد (Costa and Danilo, 2007)؛ زیرا برخی از پژوهش‌ها مبین نگرانی‌های خاصی در مورد ضعف حمایت‌های حقوقی برای اقشار کم‌درآمد و مصرف‌کنندگان آسیب‌پذیر می‌باشد (Cornwall and Gaventa, 2007). در مجموع، تحلیل دسترسی به دادرسی، امکان ارزیابی سازوکارهای اصلاح و بازداری نهادهای تصمیم‌گیر به علت انحراف از منافع عمومی را فراهم می‌سازد. پاسخ‌گویی و دسترسی به دادرسی، موضوعاتی مهم در ارزیابی کیفیت حکمرانی یک ساختار به شمار می‌روند. کاربرد اصل پاسخ‌گویی زمانی عینیت می‌یابد، که به چالش کشیدن یک تصمیم به نحو مؤثری امکان‌پذیر باشد (Stern and Holder, 1999). اگر تصمیمی به چالش کشیده شود، شخص یا سازمان مسوول باید توجیه منطقی به شخص یا هر گروه ذی‌نفع دیگری در خصوص تصمیمات خود ارایه دهد (Graham, 1998).

در گفتار اول به تحلیل و تفسیر مفهوم حکمرانی آب و ارتباط ماهوی آن با دموکراسی پرداخته شد تا زیربنای لازم برای ورود به گفتار بعدی و امکان مقایسه بهتر فراهم گردد. حکمرانی در پی مهار حوزه اقتدار و صلاحیت دولت با رعایت حقوق مالکیت خصوصی و اقتصاد آزاد ذیل حاکمیت قانون است. به تبع آن، ارکان حکمرانی آب یعنی شفافیت و

دسترسی به اطلاعات، مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری، و دسترسی به دادرسی نیز با ایجاد حدود به منظور مهار قدرت بخش دولتی، جایگاه دو بخش خصوصی و جامعه مدنی را با هدف نیل به توسعه پایدار ارتقاء می‌دهند. در گفتار دوم، با تمرکز بر دو موضوع محوری حق مالکیت خصوصی و اقتصاد آزاد، جایگاه دولت در اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی و مواد مرتبط قانون توزیع عادلانه آب بعنوان قانون حاکم بر منابع آبی کشور مورد بررسی قرار خواهد گرفت و ضمن مطالعه‌ای تطبیقی و در راستای اثبات فرضیه مقاله، نشان داده خواهد شد که قانون مذکور قرابت نزدیکی با انگاره‌های بنیادین سوسیالیسم یعنی مالکیت و اقتصاد دولتی داشته و بنابراین، به طور ماهوی قابلیت تطبیق و تطابق با ارزش‌های حاکم بر دموکراسی و حکمرانی خوب ندارد.

۳- گفتار دوم: بررسی تاریخی- تطبیقی قانون توزیع عادلانه آب^{۱۶}

در این گفتار مواد ۱، ۲۱ و ۲۴ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ با هدف ارزیابی جایگاه اقتصاد و مالکیت دولتی در این قانون بررسی خواهد شد^{۱۷}. مواد مذکور همان‌طور که خواهد آمد، عملاً ماهیت و روح حاکم بر قانون فوق را شکل داده‌اند.

طرح قانون توزیع عادلانه آب حدود هفت ماه پس از تشکیل دوره اول مجلس شورای ملی در مهرماه سال ۱۳۵۹ در صحن علنی مجلس مطرح شد. طرح مذکور، علیرغم وجود نمایندگانی از طیف‌ها با تفکرات و تعارضات ایدئولوژیک، لیکن به دلیل اشتراک نظر قاطبه ایشان در چند موضوع از جمله نفی حق مالکیت فردی و تصدیق اقتصاد دولتی که محوریت طرح مذکور را تشکیل می‌دهد، سرانجام در اسفند سال ۱۳۶۱ و پس از سه بار اعلام مغایرت از سوی شورای نگهبان- مشتمل بر پنج فصل موضوعی، پنجاه و دو ماده و بیست و هفت تبصره- به تصویب رسید و جامعه قانون به تن کرد^{۱۸}. ذکر این نکته ضروری است که خواستگاه ورود دولت در مدیریت منابع آبی، به قانون اجازه تاسیس بنگاه مستقل آبیاری مصوب سال ۱۳۲۲ باز می‌گردد. یعنی دهه‌ای که به علت ضعف حکومت مرکزی به واسطه سالیان پس از جنگ جهانی دوم و اشغال بخش عمده‌ای از کشور توسط ارتش سرخ اتحاد جماهیر شوروی، حزب توده از امنیت ویژه‌ای در فضای داخلی کشور برای فعالیت‌های گسترده سیاسی و ساختارسازی در بدنه حکومت برخوردار بود. بنگاه مستقل آبیاری به عنوان اولین تشکیلات دولتی در بدنه وزارت جهاد کشاورزی، تاسیس و پس از حدود دو دهه در سال ۱۳۴۲ در وزارت تازه تاسیس آب و برق، ادغام گردیده و عملاً هسته اصلی بخش آب این وزارتخانه را که در سال ۱۳۵۳ به وزارت نیرو تغییر نام می‌یابد را شکل می‌دهد.

قانون توزیع عادلانه آب همان‌طور که در ماده ۱ آن هم آمده، بر اساس اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی^{۱۹} مصوب ۱۳۵۸ تدوین شده است. در قانون اخیر «غلبه‌ی دولت هم از بعد اختیارات و هم از بعد وظایف بر بخش‌های مهم اقتصادی کشور مشهود و سلب اختیار از بخش خصوصی و تجمیع تمامی فعالیت‌های عمده اقتصادی در قالب نهادهای دولتی در بندهای ۳۰، ۴۳، ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی نمایان است. ... توسل به این رویه در اصل ۴۵ قانون اساسی کاملاً مشهود است» (Agah and Hasani, 2015). در تهیه و تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی، گروه‌ها و جریان‌های متنوعی در بدو امر مشارکت داشته و هر یک با مرامی خاص، ایده‌آل‌های خویش را از قانون اساسی در ذهن می‌پروراندند. تکثر و تنوع این گروه‌ها که از جریان‌های لیبرال و غرب‌گرا گرفته تا طرفداران نظام کمونیستی و از روشنفکران دینی گرفته تا سنت‌گرایان دینی گسترانیده بود، نزاع‌های فکری و جدلی مفصلی را پیرامون قانون اساسی جدید درمی‌انداخت (Gorji and Rezaei, 2014). اما آنچه به نظر می‌رسد، در میان تمامی این گروه‌ها، نقش حزب توده به عنوان ارگان نظام سوسیالیستی کشور شوروی سابق در ایران، به مراتب مؤثرتر و ماندگارتر از دیگر گروه‌ها بود (Velayati, 2015). حزب توده به عنوان یکی از منسجم‌ترین احزاب سیاسی و قدیمی‌ترین تشکل جریان مارکسیسم در تاریخ معاصر ایران، نقش عمده‌ای در تحولات سیاسی و اجتماعی دهه‌های بیست تا شصت ایفا کرده است (Moharamkhani and Anbarmu, 2014). حضور این حزب ریشه‌دار در سالیان اولیه انقلاب در عرصه‌های مختلف، آن قدر پررنگ و حساب‌شده و مبتنی بر رفتارهای حرفه‌ای سیاسی برای کسب قدرت پایدار است که تقریباً در تمامی زمان و مکان‌های خاص مشهود است. آیت‌الله سیدعلی خامنه‌ای از رهبران اولیه انقلاب در این باره می‌گوید: «در یک برهه از زمان و در همان اوایل انقلاب همه چیز در تیول حزب توده بود ... چنین حالتی را من و هرکسی در اوایل انقلاب حس می‌کرد که توده‌ای‌ها و جریان چپ، به خصوص حزب توده بر همه چیز مسلط بودند و اصلاً حرکت انقلاب را می‌خواستند منحرف کنند ...» (Nameye mardom, 1993). اسناد حکایت از آن دارد که پیش‌نویس تهیه‌شده قانون اساسی، مورد تأیید حزب توده و بسیاری دیگر از گروه‌های چپ بوده است. به‌رغم عدم حضور افراد و گروه‌های چپ و مارکسیست در مجلس خبرگان، آن‌ها چندان در روند تصویب قانون اساسی بی‌تأثیر نبودند. برخی معتقدند تدوین‌کنندگان قانون اساسی، تحت هژمونی گروه‌های چپ، بازرگانی و اقتصاد دولتی را در قانون اساسی آوردند. [طی اصلاحات شورای انقلاب] مهم‌ترین تحولات در پیش‌نویس قانون اساسی نسبت به مصوبه دولت موقت، در زمینه اصول اقتصادی قانون اساسی بود که تا حدودی چپ‌گرایانه‌تر شده بود (Gorji and Rezaei, 2014). حسین حقگو با تمرکز بر دیدگاه‌های اقتصادی حاکم بر احزاب اوایل انقلاب که به نوعی مبین

مهم‌ترین چالش اختلاف‌برانگیز این احزاب و یکی از اصلی‌ترین عوامل سیاسی اختلافی و عاملی بر حضور اندیشه و تفکر این گروه‌ها در آینده سیاسی کشور است، ارجاعاتی به نظرات عزت‌الله سحابی می‌دهد؛ «عزت‌الله سحابی می‌گوید: تمام انقلابیون قبل از انقلاب به جز نهضت آزادی نظرشان در گرایش اقتصادی تفکرات چپ بود. ۲۰ ... نیروهای مذهبی هم که طی ده سال قبل از انقلاب به صحنه آمده بودند، خواه مجاهدین خلق و خواه هفت گروهی که بعدها جمع شدند و مجاهدین انقلاب اسلامی نام گرفتند، از نظر اقتصادی چپ و حتی چپ رادیکال بودند» (Haghgu, 2015). شبیه همین نقطه‌نظرها را مسعود نیلی به شکل دیگری بیان می‌کند. وی در پاسخ به این سوال که آیا در ابتدای پیروزی انقلاب، تدوین قوانین اصلی تحت تأثیر جریان فکری خاصی قرار داشت، اظهار می‌دارد که «آنچه در بازه زمانی ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷ تصمیم‌گیری شد را نوعی برداشت ابتدایی از مبانی فکری دو دهه قبل از انقلاب می‌توان دانست. به گونه‌ای که عملاً در این دوره، استقلال به معنای خودکفایی و عدالت اجتماعی به دخالت مستقیم دولت در اقتصاد ترجمه شد». وی در پاسخ به سوال دیگری ادامه می‌دهد: «رویکرد [حوزه سیاستگذاری] به عدالت اجتماعی با دیدگاه سوسیالیستی وجوه اشتراک فراوانی داشت و شاید عمده این اشتراک در عرصه سیاستگذاری، اتکای همراه با اعتماد مطلق به دولت بود. [در این دوره] مسأله‌ای با کمونیسم در سطح سیاستگذاری نداشتیم. ... آزادی‌های اقتصادی به شدت نفی می‌شد و مکانیسم قیمت و بازار ۲۱ به عنوان یک موضوع مذموم شناخته می‌شد» (Nili, 2013).

مطابق ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب به عنوان ماده بنیادین این قانون؛ «بر اساس اصل چهارم و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آبهای دریاها و آبهای جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و سیلابها و فاضلابها و زه‌آبها و دریاچه‌ها و مردابها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آبهای معدنی و منابع آبهای زیرزمینی از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری می‌شود. مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت بر بهره‌برداری از آنها به دولت محول می‌شود». در این ماده پس از ذکر سلسله‌وار انواع منابع آبی، چند عبارت وجود دارد که دارای ابهام و حتی معانی متعارض با یکدیگر هستند. واژگان و مفاهیمی چون «مشترکات»، «در اختیار حکومت اسلامی»، و «جایگاه دولت در خصوص حفظ و اجازه و بهره‌برداری» از منظر حقوقی می‌توانند به تعبیر و تفاسیر متمایزی منجر شوند. عدم توجه قانونگذار به این موضوع، باعث شده تا برآیند این ماده بعنوان ماده بنیادی قانون توزیع عادلانه آب در سالیان پس از تصویب قانون در جمله آخر آن که بر انحصار دولت بر منابع آبی اشاره دارد خلاصه شده و آنچه حاصل آن در طی حاکمیت این قانون بوده، سیطره هرچه

بیشتر و افزایش حوزه اقتدار و تصدی‌گری دولت بر منابع آبی و نفی هرگونه مالکیت خصوصی بوده است. رویکردی که به تضييع حقوق دیگر بخش‌های جامعه از جمله ذینفعان و حقایق بران تاریخی انجامیده است. میل شدید دولت به طور عام و وزارت نیرو به طور خاص در استفاده از همین جمله کوتاه انتهای ماده ۱ به اندازه‌ای بوده که عملاً واژه مشترکات که ناظر بر مالکیت عمومی این منبع بوده به حاشیه رفته است.

از دیگر ابهامات ماده ۱، استفاده از واژه «بهره‌برداری طبق مصالح عامه» است. این عبارت بسیار کلی [بوده] و می‌تواند معانی وسیعی را در برگیرد. عده‌ای معتقدند «مصالح عمومی» از منظر اقتصادی با احترام به پاسداری از مالکیت خصوصی و عدم دخالت دولت در بازار حاصل می‌شود. حال آنکه از نگاه حزب توده و برخی عدالت‌خواهان چپ، مصلحت عمومی در زمینه اقتصادی یعنی سپردن اختیار تولید و قیمت‌گذاری به قوه مجریه. به نظر می‌رسد در قانون توزیع عادلانه آب استفاده از اصطلاح «مصالح عمومی» به خاطر مصالح حزب توده که مصالح عمومی را در دولتی‌کردن امور می‌دانست به نگارش در آمد (Agah and Hasani, 2015).

از مواد مؤثر دیگر که ماهیت دولتی را بر شاکله قانون توزیع عادلانه آب تسری داده، ماده ۲۱ است. بر اساس این ماده؛ «تخصیص و اجازه بهره‌برداری از منابع عمومی آب برای مصارف شرب، کشاورزی، صنعت و سایر موارد منحصراً با وزارت نیرو است». چنان که از نص این ماده روشن است، صلاحیت هرگونه برداشت و بهره‌برداری از انواع منابع آبی بطور کامل و انحصاری در اختیار وزارت نیرو قرار گرفته است. این ماده نیز مشابه ماده ۱ ضمن اینکه بصورت غیرمستقیم حقوق حقایق‌داران را تضييع نموده، امکان هرگونه مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری در خصوص برداشت از منابع آبی را با مانعی جدی روبرو ساخته است. صلاحیت اعطایی این ماده یکی از عوامل اصلی قانونی در تخصیص‌های بی‌ضابطه و برداشت‌های نامحدود بر منابع آبی کشور بوده که نمود آن در صورت خشکیده رودخانه‌ها و تالاب‌های کشور مشهود است.

از دیگر مواد پرابهام قانون توزیع عادلانه که مجوز اعمال صلاحیت گسترده و انحصاری وزارت نیرو و به نوعی اعمال مالکیت روزافزون دولت را بر منابع آبی فراهم می‌کند، ماده ۲۴ این قانون می‌باشد، ۲۲ که علیرغم اهمیت آن، سابقه‌ای در متون حقوقی در توجه و ارزیابی آن دیده نمی‌شود. شاید در نگاه اول، ماده ۲۴ دارای وصف فنی و فاقد بنیان‌های حقوقی به نظر بیاید، اما به واقع آن را در جهت افزایش جایگاه دولت در دخل و تصرف منابع آبی و افزایش روزافزون حقوق

۴- نتیجه گیری

حکمرانی، نحوه اداره و مصرف صحیح منابع عمومی با همکاری مشترک، و تعریف جایگاه جامعه مدنی و بخش خصوصی در تراز دولت است و خواستگاه آن بر ارزش‌های بنیادین دموکراسی یعنی احترام به حقوق مالکیت فردی و اقتصاد آزاد بنا شده که با پیرایه شفافیت، مشارکت همگانی در فرآیند تصمیم‌گیری و دسترسی به دادرسی عادلانه بر اساس حاکمیت قانون، آراسته شده است، ارزش‌هایی که قابل پیاده‌سازی بر هر بستر قانونی نیست.

قانون توزیع عادلانه آب مبتنی بر نظریه دولت بزرگ تصدی‌گر و با اتکا به انگاره‌های نظام‌های سوسیالیستی، فاقد نگاه مترقی و دارای تعارض ماهوی با نظریه حکمرانی است که بنیاد آن بر دولت کوچک تنظیم‌گر استوار گردیده است. آنچه از این تحقیق بر می‌آید؛ قانونگذار با تأثیرپذیری از مکتب سوسیالیسم که بر پایه نفی مالکیت خصوصی و سیطره اقتصاد بزرگ دولتی بنا شده، به تدوین قانون توزیع عادلانه آب پرداخته و هدف اصلی آن، سلطه روزافزون حوزه صلاحیت دولت بر منابع آبی بدون توجه به حقوق ذینفعان بوده است. نتیجه حدود چهاردهه تجرّی قانون مذکور؛ بروز بحران‌های روزافزون امنیتی، تنش‌های متعدد اجتماعی، و چالش‌های گسترده زیست‌محیطی بوده است که خشکی دریاچه‌ها، تالاب‌ها، رودخانه‌ها و دیگر پیکره‌های آبی کشور تنها بخشی از آن‌ها می‌باشد.

در شرایط کنونی، اولین گام در راستای حرکت بر مسیر حکمرانی، رفع موانع قانونی و در مرحله نخست تصویب یک قانون جامع جدید با هدف کاهش اقتدار و دخالت دولت و با محوریت عناصر سه‌گانه حقوقی حکمرانی آب یعنی شفافیت، مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری و دسترسی عادلانه به دادرسی همراه با ضمانت‌های حقوقی قوی برای حصول اطمینان از حاکمیت قانون است تا کشوری که در فلاتی خشک، همواره با تعریف نظامات بدیع حقوقی و ابتکارات چشمگیر فنی در مدیریت بر منابع آبی- که نمونه خاص آن در نظامات آبیاری قنوات در سراسر ایران و سامانه آبی شوشتر و زاینده‌رود دارای شهرتی جهانی است- به خود بالیده و علیرغم تطورات زمانه، بارها و بارها، ققنوس‌وار، تجدید حیات کرده، قادر به به‌تداوم توسعه و بالندگی با رویکردی پایدار باشد.

مالکیتی دولت بر این منابع می‌توان دانست. بند ب این ماده بدین معنا است که اجرای هر پروژه‌ای توسط وزارت نیرو، باعث مالکیت منبع آبی حاصله، از سوی وزارتخانه مذکور می‌گردد. به نظر، این موضوع پرتوجه را می‌توان یکی از دلایل اصلی گرایش و تمرکز وزارت نیرو به اجرای پروژه‌های سازه‌ای دانست. بند الف آن نیز به طور غیر مستقیم بر مالکیت دولتی آب‌های عمومی تأکید دارد؛ زیرا اولین چیزی که از مشترکات به عنوان اموال عمومی تلقی می‌شود این است که قابل تملک دولتی نیست (Mohagheghdamad, 2014). ولی در این ماده مجوز تصرف، بهره‌برداری و فروش منابع آبی به دولت داده شده است.^{۲۳} به تحقیق، ماده ۲۴، مؤثرترین ماده در بین مواد قانون توزیع عادلانه آب در جهت افزایش مستمر حقوق مالکیتی دولت بر منابع آبی و تضييع حقوق مالکیتی اشخاص و حقایقه‌های ذینفعان بوده و حدود نامحدود صلاحیت اعطایی آن به وزارت نیرو به اندازه‌ای است که از بزرگترین تا کوچکترین پیکره‌های آبی کشور را با تهدید جدی مواجه و به عنوان یک منبع درآمدی برای دولت و وزارت نیرو فراهم ساخته، به گونه‌ای که ساختارهای این وزارتخانه در جهت اجرایی‌سازی این ماده قانونی درآمدزا شکل گرفته است.

از موضوعات قابل ذکر دیگر در رابطه با مواد ۱، ۲۱ و ۲۴ قانون توزیع عادلانه آب- که همان‌طور که گفته شد روح و ماهیت آن را شکل می‌دهند- قرابت نزدیک و تأثیرپذیری آن‌ها از مواد و اصول قوانین مختلف نظام اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی سابق است.^{۲۴} به عنوان نمونه بر طبق اصل ششم قانون اساسی شوروی سابق: «منابع آبی، ... املاک دولت سوسیالیستی اتحاد جماهیر شوروی، ... به شمار می‌روند». به جز اصل ششم قانون شوروی سابق، در قانون اصلاحات ارضی مصوب ۲۸ اکتبر ۱۹۱۷ این کشور نیز، مالکیت خصوصی منابع آب به طور کامل منسوخ شده است. بر اساس ماده ۳ قانون آب مصوب ۱۹۷۰ شوروی سابق که به استناد اصل ششم قانون اساسی این کشور تنظیم شده است، نیز بر حق مالکیت انحصاری دولت بر منابع آب تصریح شده است.^{۲۵} مورد اخیر به طور خاص شباهت بسیاری با تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه دارد که بر اساس آن هرگونه تخصیص و اجازه بهره‌برداری از منابع عمومی آب منحصرأ به وزارت نیرو واگذار شده است.

در این گفتار طی یک بررسی تاریخی به جایگاه اقتصاد و مالکیت در قانون توزیع عادلانه آب پرداخته شد و ضمن بیان مصادیق در یک مرور تطبیقی به تشابه مواد اصلی این قانون با قوانین مرتبط اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی اشاره گردید تا امکان مقایسه بهتر آن با اصول و مفاهیم حکمرانی فراهم گردد.

پی‌نوشت‌ها

۱۹- انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آبهای عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.

۲۰- البته با توجه به تنظیم پیش‌نویس قانون اساسی توسط نهضت آزادی با بهره‌گیری از قوانین کشورهای نظیر شوروی و الجزایر، و تأثیرپذیری بنیادهای فکری این گروه و انشعابات آن از موهومات ذهنی اشخاصی چون علی شریعتی، ادعای عزت‌الله سبحانی در خصوص عدم گرایش نهضت آزادی به تفکرات چپ، مقرون به صحت به نظر نمی‌رسد.

۲۱- اشاره به بازار در این مقاله به معنی تأیید و استقرار بازار آب نیست. بازار آب بعنوان مقوله‌ای پیچیده و به علت رابطه درهم تنیده آن با موضوعات مهمی چون امنیت غذایی، اجتماعی و زیست‌محیطی، و نیز دسترسی به آب بعنوان یک حق بشری، نیاز به بررسی‌های جامع و گسترده‌ای دارد که جای آن در این بحث نیست.

۲۲- ماده ۲۴- وزارت نیرو در هر محل پس از رسیدگی‌های لازم برای آبهای مشروح در زیر نیز که تحت نظارت و مسئولیت آن وزارتخانه قرار می‌گیرد اجازه بهره‌برداری صادر می‌کند:

الف- آبهای عمومی که بدون استفاده مانده باشد؛ ب- آبهایی که بر اثر احداث تأسیسات آبیاری و سدسازی و زهکشی و غیره به دست آمده و می‌آید؛ ج- آبهای زائد بر مصرف که به دریاچه‌ها و دریاها و انهار می‌ریزند؛ د- آبهای حاصل از فاضلابها؛ ه- آبهای زائد از سهمیه شهری؛ و- آبهایی که در مدت مندرج در پروانه به وسیله دارنده پروانه یا جانشین او به مصرف نرسیده باشد؛ ز- آبهایی که پروانه استفاده از آن به علل قانونی لغو شده باشد و ح- آبهایی که بر اثر زلزله یا سایر عوامل طبیعی در منطقه‌ای ظاهر می‌شود.

۲۳- از منظر اسلام، اصولاً یک مال عمومی، نه می‌تواند به فروش برسد و نه منتقل شود، زیرا این اموال متعلق به عموم مردم یا مسلمین هستند.

۲۴- قوانین اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی که در این مقاله به آنها اشاره شده، از قسمت ۷ فصل پنجم از منبع زیر برداشت شده است:

کاپونترا، دانته آگوستو و مارسلانانی. ۱۳۹۲. اصول حقوق و مدیریت آب. ترجمه عبدالهی، محسن و اصلی عباسی. چاپ اول. تهران: انتشارات موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش.

۲۵- از جمله اقدامات اولیه و اصلی کشورهای استقلال‌یافته پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در حوزه قانونگذاری، حذف مواد مربوط به مالکیت دولت بر منابع آبی بود. مشابه این اقدام در کشورهای اروپای شرقی که تحت نفوذ نظام سوسیالیستی بودند نیز دیده می‌شود.

1- The Rule of Law

۲- در این مقاله هر جا به عبارت حکمرانی اشاره می‌شود، منظور سیستم یا نظام حکمرانی است که برای تلخیص، واژه سیستم یا نظام حذف شده است.

3- The 3rd World Water Forum (2003) Final Report. Kyoto, Japan

4- John Maynard Keynes (1883-1946)

5- Oliver E. Williamson (1932-2020)

6- Integrated Water Resources Management (IWRM)

7- Convention on Access to Environmental Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), adopted in 1998.

۸- برای آشنایی بیشتر با متن کنوانسیون آرهوس به سایت مربوطه به نشانی زیر مراجعه شود:

<https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>

لازم به ذکر است که ترجمه فارسی متن کنوانسیون که توسط دکتر محسن عبدالهی عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی انجام شده، در سایت اصلی کنوانسیون به آدرس فوق بارگذاری شده و قابل دسترسی است.

9- Representative or Deliberative Democracy

10- Effectiveness

11- Public Policy

12- Beneficiaries or Clients

13- Exclusionary Practices

14- Embedded Bias

15- Reliability

۱۶- هارولد برمن (۲۰۰۷-۱۹۱۸) استاد برجسته حقوق بین‌الملل دانشگاه هاروارد معتقد بود، مطالعه حقوق، بدون توجه به تاریخ و سیر تحولات حقوق، امری بی‌فایده است.

۱۷- در قانون ۵۲ ماده‌ای توزیع عادلانه آب، مجموعاً ۱۱۳ بار از واژه دولت و وزارت استفاده شده است (بیش از ۲ بار بازای هر ماده).

۱۸- مبانی نفی حق مالکیت خصوصی و تئوریزه کردن اقتصاد دولتی را در آثار و گفتار علی شریعتی، سیدمحمدباقر صدر، سیدمحمد طالقانی، حبیب‌الله پیمان، مرتضی مطهری، سیدمحمد بهشتی و سیدابوالحسن بنی‌صدر که از ایشان به عنوان تئوری‌سازان اقتصاد ایران در دوره گذار انقلابی یاد می‌شود، می‌توان یافت. دوره اول مجلس شورای اسلامی، به نوعی شاهد حضور مستقیم یا تفکرات ایشان بود.

برای آشنایی بیشتر در این رابطه نک:

هفته‌نامه تجارت فردا. «چه کسانی اقتصاد دولتی را در ایران تئوریزه کردند؟». ۲۴ مرداد ۱۳۹۴.

در پانویشت اول نوشتار فوق آمده است؛ در تهیه این گزارش از پژوهش منتشرنشده جمعی از دانشجویان رشته اقتصاد که زیر نظر دکتر موسی غنی‌نژاد و با عنوان «پژوهشی پیرامون قرائت‌های چپ‌گرایانه از اقتصاد اسلامی: بررسی موردی متفکرین تاثیرگذار بر انقلاب اسلامی ایران» فراهم آمده، استفاده شده است.

۵- مراجع

- Berlin Rules on Water Resources (2004) Commentary of Article 11
- Caponera D, Nanni M (2013) Principles of water law and administration. Translated by Abdollahi M, Abbasi A. Shahr Danesh Press, 506p (In Persian)
- Aarhus Convention (1998) Convention on access to environmental information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Adopted in 1998 2161:447
- Cornwall A, Coelho V (2007) Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas. Zed Books Press, London, 270p
- Cornwall A, Gaventa J (2001) Bridging the gap: Citizenship, participation and accountability. International Institute for Environment and Development, pla notes 40
- Costa P, Zolo D (2007) The rule of law history, theory and criticism. Springer, 700p
- Donyaye Eghtesad Newspaper (2013-4-9) Finding the root of the problems of the Iranian economy today in a conversation with Dr Massoud Nili. Issue 2889 (In Persian)
- García Quesada M (2011) Water and sanitation services in europe: Do legal frameworks provide for good governance? UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, Dundee University Press, 327p
- Global Water Partnership (2014) A handbook for integrated water resources management in basins. Traslated by Hosseini M H, Razavi M. Iranian National Committee on Irrigation and Drainage Press, Tehran, 102p (In Persian)
- Gorji A A, Rezaei M (2014) The role of individuals, parties and political groups in drafting the constitution of the Islamic Republic of Iran. Journal of Legal Research 66:51-80 (In Persian)
- Graham C (1998) Is there a crisis in regulatory accountability?. Centre for the Study of Regulated Industries, 68p
- Haghshenas h, Komijani A (2014) Study of the effects of government quality on government size efficiency. Bi-Quarterly Journal of Economic Studies and Politics 10(2):29-43 (In Persian)
- Hall D, Lobina E (2005) Good practice recommendations. Research project on decision making in water systems in european cities. European Commission, 5th Framework Programme
- Hood C (2007) What happens when transparency meets blame-avoidance?. Journal of Public Management Review 9(2):191-210
- Howard B, Richard C, Steven S (1981) Information remedies for consumer protection. The American Economic Review 71(2):410-13
- Irvin RA, Stansbury J (2004) Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? Public Administration Review 64(1):55-65
- Jamali S (2021) Water governanace in Iran: Legal ana institutional review. Dad-o-Danesh Press, Tehran, 178p (In Persian)
- Mehdi A, Hasani Sadi M (2015) Water law in the Iranian plateau. Water Management Institute, Tehran, 143p (In Persian)
- Meidari A (2003) Introduction to the theory of good governance. Journal of Social Welfare 6(22):261-287 (In Persian)
- Mohaghegh Damad S M (2014) Environmental theology. Research Institute of Iranian Wisdom and Philosophy, Tehran, 268p (In Persian)
- Mohammadzadeh Y, Ghahremani H (2017) The role of good governance and government size on environmental performance in selected countries of the world. Journal of Environmental Studies 43(3):477-496 (In Persian)
- Mohammadzadeh Y, Hekmati Farid S, Sharifi E (2017) The effect of government size on good governance and economic performance in selected countries. Journal of Economic Growth and Development Researchs 7(26):97-112 (In Persian)
- Muharramkhani F, Anbarmo M (2014) Study of the effect of Iranian imagination on the marxism of the Tudeh party. Journal of History of Islam and Iran 21:117-150 (In Persian)
- Nameye Mardom Newspaper (1993-5-25) No 402
- Palast G, Oppenheim J, MacGregor T (2003) Democracy and regulation: How the public can govern essential services. Pluto Press, London, 240p
- Ramezani Ghawamabadi, MH (2010) Study of the content of the principle of participation in international environmental law. Journal of Legal Research 29:87-114 (In Persian)
- Rio Declaration on Environment and Development (1992) Report of the united nations conference on environment and development. General Assembly 3-14 June 1992
- Rogers P, W Hall A (2003) Effective Water Governancen. Global Water Partnership Technical Committee, 49p
- Stern J, Holder S (1999) Regulatory governance: Criteria for assessing the performance of regulatory systems (An application to infrastructure industries in the

- developing countries of asia. Journal of Utilities Policy 8(1):33-50
- The 3rd World Water Forum (2003) Final report. Kyoto, Japan
- U.N. Rio+20 Conference on sustainable development (June 20-22, 2012) The future we want. UN. Doc, A/CONF.216/L.1 (June 19, 2012), available at: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf
- UNDP (1995) Public sector management, governance, and sustainable human development. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, New York, 130p
- United Nations Conference on Environment and Development (1992) Agenda 21: programme of action for sustainable development. Rio Declaration on Environment and Development, statement of forest principles: The final text of agreements negotiated by Governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil
- Velayati A (2015) The most powerful Iranian party and the attempt to surrender the revolution against communism. Islamic Revolution Culture News Agency (In Persian)
- Zarei M H (2004) Good governance, sovereignty and government in Iran. Journal of Legal Research 40:155-202 (In Persian)