

## نقش حقوق عمومی در کنترل مصرف آب

مسعود فریادی\*

### چکیده

با توجه به اینکه یکی از چالش‌های حقوق آب در ایران الزام مصرف‌کننده به استفاده بهینه و معقول از آب است این مسأله مطرح می‌شود که دولت چگونه می‌تواند مصرف‌کننده را به تبعیت از روش‌های بهینه و معقول در مصرف آب الزام کند. به دلیل اینکه آب یک کالای عمومی و ثروت ملی در معرض تهدید است، دولت می‌تواند با توسل به برخی اصول مهم حقوق عمومی مانند اصل اقتدار، برابری، منفعت عمومی، خدمات عمومی و امنیت حقوقی الزامات بیشتر و سخت‌گیرانه‌تری بر نحوه مصرف آب در بخش‌های مختلف اعمال کند و فروش و توزیع آن را منوط به اصلاحات اساسی در فرایند مصرف در این بخش‌ها سازد. این مقاله با روش تحلیل حقوقی در صدد است تا از این اصول مبنایی برای مقررات گذاری دولت در کنترل مصرف آب و تفسیر مفهوم استفاده معقول از آب در مراجع اداری و قضایی ایجاد کند. مدیریت عادلانه مصرف آب از چشم‌انداز حقوق عمومی تا حدود زیادی به توسعه نظری و کاربردی این اصول بستگی دارد.

m.faryadi@umz.ac.ir

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۰۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۰۳

واژه‌های کلیدی: حقوق آب، اصول حقوق عمومی، امنیت آب، مدیریت مصرف آب، مدیریت یکپارچه آب، اصل منفعت عمومی، استفاده معقول آب.

#### ۱. مقدمه

یکی از مهمترین مسائل حقوق آب در ایران الزام مصرف‌کننده آب به مصرف منطقی و بهینه آن است. با آنکه توزیع آب به عنوان یک ثروت ملی در اختیار دولت قرار دارد، ولی فرایندهای بهره‌برداری آب یعنی خرید و مصرف آب عمدتاً بر طبق قواعد حقوق خصوصی صورت می‌گیرد. بهره‌بردار آب خواه اینکه دارای حق‌آبه بوده یا اینکه آب را خریده باشد، آن را مال شخصی تلقی نموده و تعهدی به حفظ کیفیت و کمیت آن ندارد و بر این اساس می‌تواند هر نوع استفاده‌ای از آب به عمل آورد. چراکه منع مداخله نهادهای عمومی در اموال خصوصی به موجب اصل احترام به مالکیت خصوصی و قاعده تسلیط در نظام حقوقی ایران پذیرفته شده و در این راستا اصل ۴۷ قانون اساسی و مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی نیز ضامن آزادی مالکیت خصوصی است؛ بنابراین ممکن است چنین به نظر رسد که نظام حقوقی اجازه هر نوع استفاده از آب را به مالک آن می‌دهد؛ اما این آزادی بی‌حد مالک در مصرف آب و عدم تقید به مصرف بهینه و معقول آب می‌تواند زمینه اتلاف این کالای کمیاب را در اثر مصرف غیرمعقول فراهم کند. نمونه بارز این اتلاف منابع آب را در الگوهای کشاورزی نادرست و ناپایدار در کشور می‌توان ملاحظه کرد که با بهره‌برداری نادرست از آب، قسمت عمده‌ای از منابع آبی کشور به هدر می‌دهند. اصلاح الگوی مصرف آب، مستلزم روش‌های مختلفی از جمله اصلاح الگوی کشاورزی و تولید صنعتی است؛ اما با توسل به حقوق خصوصی نمی‌توان سازوکارهای لازم برای جلوگیری از مصرف غیر بهینه آب یا الگوهای کشاورزی ناپایدار را ایجاد کرد. چرا یکی از ضروری‌ترین اقدام‌های لازم برای

بهینه‌سازی مصرف آب، افزایش ضمانت اجرا در حفاظت کمی و کیفی از آب و افزایش اختیارات دولت در کنترل مصرف آن است که اساساً در حیطه صلاحیتی حقوق خصوصی قرار نمی‌گیرد. این محدودیت، محذوریت دولت در کنترل مصرف آب در بخش خصوصی را در پی دارد؛ بنابراین این پرسش مطرح می‌شود که دولت با اتکا بر چه اصول حقوقی می‌تواند بهره‌بردار آب را به استفاده بهینه و معقول از آب و حفاظت از کمیت و کیفیت آن ملزم سازد؟ آیا با وجود اعمال قواعد حقوق خصوصی در صیانت از مالکیت خصوصی بر آب، حقوق عمومی می‌تواند مبنای حقوقی لازم برای کنترل مصرف آب و افزایش مداخله دولت در فرایند مصرف آن را ایجاد کند؟

این مقاله به بررسی این مسئله می‌پردازد که چرا و چگونه حقوق عمومی باید در کنترل مصرف آب مداخله کند، چگونه دولت می‌تواند با اتکای بر اصول حقوق عمومی راهبرد خود در کنترل مصرف آب را تنظیم کند و موارد محدودیت در مداخله دولت در این زمینه چیست؟ در این مقاله تلاش می‌شود تا با استناد به اصول حقوق عمومی شامل اصل اقتدار، اصل برابری، اصل خدمات عمومی، اصل همکاری و اصل امنیت ثابت شود که به دلیل اینکه آب یک کالای عمومی در معرض خطر است، دولت می‌تواند الزام‌های سخت‌گیرانه‌تری بر نحوه مصرف آب در بخش‌های مختلف اعمال کند و فروش و توزیع آب را به انجام اصلاحات اساسی در شیوه مصرف آب منوط سازد.

بدین ترتیب مباحث مقاله در سه بند مطرح می‌شود. در بند نخست ضرورت مداخله حقوق عمومی در کنترل مصرف آب بررسی می‌شود، در بند دوم به بررسی مهمترین اصول حقوقی عمومی حاکم بر مصرف آب پرداخته شده و در بند سوم محدودیت‌های دولت در کنترل مصرف آب مورد بررسی واقع می‌شود. مقاله با این نتیجه به پایان می‌رسد که با استناد به برخی اصول مهم حقوق عمومی که در قوانین

و مقررات کشور نیز مصرح شده‌اند می‌توان اختیارات دولت در کنترل مصرف آب در بخش‌های مختلف را با رعایت اصل برابری افزایش داد.

## ۲. ضرورت مداخله حقوق عمومی در مصرف آب

مصرف بیش از حد آب متأثر از عوامل متعددی از قبیل روان‌شناختی، فرهنگی، اجتماعی، جغرافیایی و حقوقی (Dela Cruz & Gray, 2012: 2) است که مقابله با هرکدام از این عوامل ابزارهای خاص خود را لازم دارد. با این حال ابزاری که دولت برای مقابله با مصرف بیش از حد و غیر بهینه آب اتخاذ کرده عمدتاً ابزار مقررات گذاری یا همان الزام از طریق دستور و کنترل بوده است. امروزه به دلایلی مانند افزایش نیاز به آب در اثر افزایش جمعیت و کاهش منابع آبی و نیز دگرگونی اقلیمی، اهمیت حفظ آب و ضرورت تعدیل مصرف آب دولت ملزم به ورود در زمینه کنترل مصرف آب از طریق تصویب قوانین مختلف و تأسیس نهادهای عمومی برای مدیریت آن شده است.

در دهه‌های گذشته مداخله دولت در امر آب به تدریج و با توجه به ضروریات اجتماعی و محیط‌زیستی صورت گرفته است. تا مدت‌ها استحصال و توزیع آب بر طبق قواعد حقوق خصوصی انجام می‌گرفت و مداخله دولت صرفاً به حل و فصل دعاوی مربوط به آب خلاصه می‌شد. با این حال مداخله دولت در این امر روزبه‌روز افزایش یافته و حقوق عمومی بیش از پیش در بسیاری از جنبه‌های مدیریت آب مداخله کرده و آن را تابع قواعد خود ساخته است. به نظر می‌رسد یکی از معدود امور مربوط به آب که هنوز کاملاً تابع نظام حقوق عمومی نگشته،

مصرف آب است که البته امروز بنا به دلایل متعددی حقوق عمومی می‌تواند و باید در این امر نیز مداخله کند.

#### ۲.۱. تأمین امنیت آب

توسعه ناپایدار و دگرگونی اقلیمی آب را تبدیل به یک کالای عمومی در معرض خطر کاهش یا نایابی قرار داده است. به دلیل کاهش آب دسترسی پایدار بسیاری از افراد به منابع آب سالم محدود می‌شود و دگرگونی اقلیمی و فشار جمعیتی منابع آب در دسترس و امنیت آبی را تهدید می‌کند. پس آب از یک کالای عمومی معمولی به کالای عمومی راهبردی تغییر یافته است که مدیریت آن سازوکار خاصی را می‌طلبد. با توجه به ضرورت حفظ و تأمین پایدار آب برای نسل‌های امروز و آینده، حفاظت از کمیت و کیفیت آن باید با توسل به سازوکارهای حقوق عمومی صورت گیرد. چرا که اجازه می‌دهند دولت الزامات عمومی بیشتری در راستای مصرف منطقی آب اعمال کند و تعهدات بهره‌بردار آب را به‌طور یک‌جانبه افزایش دهد.

#### ۲.۲. ناکارآمدی بازار

برخی مدافعان مداخله حقوق خصوصی در آب بر این باور بوده‌اند که سازوکارهای بازار مانند خصوصی‌سازی، تدابیر تشویقی و افزایش قیمت آب می‌تواند استحصال و توزیع آب را به‌طور مقتضی مدیریت کند (National Academy of Sciences, 2001: 10,23). با این حال حداقل در دهه‌های اخیر بحران آب ناشی از مصرف نامعقول نشان داده است که این سازوکار همیشه نمی‌تواند در تضمین حفاظت از کمیت و کیفیت آب کارساز باشد. بخشی از این

ناکارآمدی به ناکارآمدی خود بازار در درونی‌سازی و تخصیص نادرست هزینه‌ها، نابرابری و انحصار در خدمات آب (Hall & Lobina, 2008: 3) و ناتوانی در تأمین کامل هزینه‌های استحصال و توزیع آب (Dalton, 2001: 3) بر می‌گردد. یکی از مهمترین راهکارهای حفاظت بهینه از آب محاسبه دقیق هزینه‌های آب و درونی کردن آن در فرایند مصرف است. مصرف آب نباید هزینه نامتناسب و غیر ضروری بر عهده دولت قرار دهد و البته مصرف نادرست و ناپایدار آب هزینه‌های نامتناسب و غیر ضروری ایجاد می‌کند. در این راستا ماده ۴ دستورالعمل ساختاری آب ۲۰۰۰ اتحادیه اروپا (EC, 2000) از دولت‌های عضو می‌خواهد تا تأمین آب برای مصارف اقتصادی و اجتماعی و حفظ کارکردهای اساسی اکولوژیکی محیط‌زیست با معقول‌ترین هزینه و تخصیص بهینه صورت پذیرد و هزینه‌های اضافی و نامتناسب در مدیریت آب کاهش یابد. حتی تأمین نیازهای ضروری نیز باید با صرف هزینه‌های متناسب و معقول صورت گیرد. همان‌گونه که بند ۲ ابلاغیه کمیسیون اروپا در خصوص مدیریت پایدار آب در اتحادیه اروپا (EC, 2007) نیز بیان می‌کند درونی نکردن هزینه‌های مصرف آب یکی از چالش‌های جدی در مصرف پایدار آب است؛ اما به دلایل مختلفی هزینه‌های آب به دقت محاسبه نمی‌شود و مصرف‌کنندگان آب نیز همه هزینه‌های مصرف آب را نمی‌پردازند. در نتیجه هزینه‌ای که مصرف‌کننده آب (به‌ویژه در بخش کشاورزی) می‌پردازد متناسب با هزینه واقعی آبی که مصرف می‌کند نیست. به عنوان مثال هزینه‌های آینده آب در قیمت کنونی آن محاسبه نمی‌شوند یعنی هزینه‌های مربوط به فرصت‌های از دست رفته برای آینده و هزینه‌هایی که در آینده دولت و ملت مجبور خواهد شد برای

تأمین آب پرداخت کند؛ بنابراین بند ۳۸ مقدمه دستور العمل ساختاری آب اتحادیه اروپا از دولت‌های عضو می‌خواهد تا تمام هزینه‌های محیط‌زیستی و انسانی آب را در کوتاه‌مدت و بلندمدت محاسبه نمایند؛ اما حتی خصوصی‌سازی و رقابتی کردن آب نیز الزاماً به کارآمدی در مصرف آب نمی‌انجامد و افزایش بهای آب و درونی‌سازی تمام هزینه‌های آب مشکل مصرف غیر بهینه آب را حل نمی‌کند چرا که توان پرداخت قیمت آب که یک کالای حیاتی است برای همگان به یک اندازه مقدور نیست. در حالی که پرداخت هزینه آب برای مصرف‌کننده متمول آسان است، مصرف‌کننده کم‌درآمد به دلیل افزایش قیمت آب متحمل زیان شده و ممکن است حرفه خود را متوقف سازد که این مسئله مشکلات اجتماعی مانند بیکاری در بر خواهد داشت. به همین دلیل نهاد توزیع‌کننده آب ناچار است تا آب را به کمتر از قیمت واقعی آن بفروشد که خود این امر به لحاظ رفتاری مانع آن می‌شود تا مصرف‌کننده آب را به‌طور بهینه مصرف کند (Thielbörger, 2014: 147).

### ۲.۳. تعارض مالکیت خصوصی و منافع عمومی

آب به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی و ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱/۱۲/۱۶) یک ثروت عمومی است که دولت باید آن را میان همه مردم به‌طور عادلانه توزیع کند. بدیهی است هنگامی که مصرف آب به عنوان یک حق حیاتی در نظر گرفته شود، اعمال محدودیت بر بهره‌مندی از این حق دشوار و مستلزم توجیه‌های کافی خواهد بود. به همین دلیل نظام‌های حقوقی تلاش می‌کنند تا موازنه‌ای میان الگوی مصرف آب توسط اشخاص خصوصی و منافع عمومی ایجاد کنند. گزارش کمیته کشاورزی شیلی تأکید می‌کند که حق اشخاص در بهره‌برداری

از آب به طور مطلق و کنترل نشده صدمات جدی به منابع آب کشور وارد می‌سازد و لازم است تا ابزارهای کافی برای کنترل این بهره‌برداری در اختیار دولت قرار گیرد. به عنوان مثال دولت باید نیاز به مصرف آب را کاهش دهد (Estado de Chile, 2016: 3,5). کنترل مصرف آبی که به مالکیت اشخاص درآمده مستلزم ابزارهای حقوقی خاصی است که بتواند منافع عمومی را کسب کند و این هدف با استفاده از ابزارهای حقوق خصوصی که اساساً بر مبنای تحقق منافع فردی پایه‌گذاری شده است قابل دستیابی نیست. گاه کسب منافع عمومی و تحقق دسترسی پایدار به آب اعمال محدودیت‌های خاصی را ایجاد می‌کند که ممکن است با حقوق مالکانه اشخاص یا با انتظارات مشروع آن‌ها در دسترسی به آب تعارض داشته باشد.

با آنکه مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی (۱۳۰۷/۲/۱۸) اصل احترام به مالکیت و در نتیجه منع مداخله عمومی در این حق را بیان می‌دارند اما این مالکیت تا جایی محترم است که به موجب قانون همساز با منافع عمومی باشد. به همین دلیل در حقوق ایران در چندین مورد مالکیت خصوصی به استناد اصل منفعت عمومی محدود شده است که بیشترین موارد آن را می‌توان در قانون توزیع عادلانه آب ملاحظه کرد. به موجب تبصره ماده ۳ این قانون چنانچه وزارت نیرو هر یک از چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشد را مضر به «مصالح عمومی» تشخیص دهد چاه بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود می‌شود و بهره‌برداری از آن ممنوع می‌شود. این قانون حتی آب‌های زیرزمینی واقع در املاک اشخاص خصوصی را نیز جزو منابع عمومی دانسته و بهره‌برداری از آن مستلزم کسب مجوز از دولت کرده است. حال آنکه طبق ماده ۳۸ قانون مدنی مالکیت زمین مستلزم مالکیت فضای محاذی آن از جمله زیر زمین است.



بنابراین اصل احترام به مالکیت خصوصی تا آنجایی محترم است که منطبق با منافع عمومی باشد و قانون‌گذار می‌تواند برای تحقق منافع عمومی لازم مالکیت خصوصی را محدود کند. بدیهی است که امروزه حفاظت کمی و کیفی از آب یک منفعت عمومی حیاتی است و یکی از اصلی‌ترین روش‌های حفظ منابع آبی مصرف معقولانه و بهینه آب است؛ بنابراین چنانچه منفعت عمومی اقتضا کند قانون‌گذار می‌تواند بهره‌بردار آب را ملزم به تغییر و بهینه‌سازی الگوی مصرف آب نماید.

#### ۲.۴. توسعه پایدار

به موجب اصل توسعه پایدار باید میان توسعه اقتصادی و اجتماعی و حفظ محیط‌زیست برای نسل‌های امروز و آینده توازنی منطقی ایجاد کرد؛ بنابراین کلیه الگوهای ناپایدار بهره‌گیری از منابع طبیعی، به‌ویژه آب، باید حذف شوند و مصرف این منابع با ملاحظه توان نهایی طبیعت و نیازهای واقعی امروز و آینده انسان‌ها صورت گیرد. این اصل در زمینه مدیریت آب دولت را ملزم می‌کند تا اقدامات لازم برای تضمین مصرف پایدار آب را انجام دهد از جمله:

۲.۴.۱. مدیریت یکپارچه آب: مدیریت آب به دلیل ارتباط با حوزه‌های متعدد اجتماعی، اقتصادی و محیط‌زیستی یک امر فرابخشی است و مدیریت چندپارچه و ناهماهنگ منابع آب می‌تواند حفظ این منابع را دچار اختلال کند؛ بنابراین نظام مدیریت آب ضرورتاً باید یکپارچه و هماهنگ باشد. مدیریت یکپارچه منابع آب عبارت است از توسعه و مدیریت هماهنگ آب، زمین و کلیه حوزه‌های وابسته اقتصادی و اجتماعی به منظور افزایش بهره‌وری اقتصادی و رفاه اقتصادی به نحو عادلانه بدون به مخاطره افکندن پایداری و حیات اکوسیستم‌ها (GWPTAC, 2000: 22). این الگو مبتنی بر سه عنصر استفاده بهینه و کارآمد (جنبه اقتصادی)، توزیع عادلانه (جنبه اجتماعی) و تضمین پایداری (جنبه محیط‌زیستی) آب است

(Europe Aid, 2009: 9). یکی از لوازم مدیریت یکپارچه آب همساز کردن مصرف آب با حفاظت کمی و کیفی از آن است تا دولت بتواند نیاز به آب را در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعتی، شهری و محیط‌زیستی به نحوی مناسب با هم هماهنگ کند (OECD, 2009: 5)؛ یعنی اینکه همه بخش‌های مختلف به نسبت سهم خود باید در مصرف صحیح آب مشارکت و همکاری داشته باشند.

دولت برای اعمال مدیریت یکپارچه آب ابزارهایی را نیاز دارد تا بتواند توسعه پایدار در حفظ و بهره‌برداری از منابع آبی را محقق سازد. بدین منظور حقوق عمومی باید استفاده از آب را به‌طور یکپارچه تبدیل به یک هنجار عمومی کند تا امکان مشارکت همه بخش‌های ذی‌ربط فراهم شود. چرا که بخشی از عوامل مصرف غیر بهینه و غیرمنطقی آب به دلایل فزاینده‌ای مانند مشکلات فرهنگی، الگوی نادرست کشاورزی، نبود تجهیزات آبیاری بهینه و نبود آگاهی‌های فنی مقتضی ارتباط دارد. به عنوان مثال بخش کشاورزی در ایران ۹۲٪ کل مصرف آب کشور را به خود اختصاص می‌دهد (Mesgaran et al., 2016: 4,5)، (Dalin et al., 2017: 701,702) در حالی که حل این معضل در حیطه صلاحیت وزارت نیرو نیست و این وزارت صلاحیت الزام کشاورز یا واحدهای صنعتی به تغییر الگوی کشاورزی و بهره‌برداری را ندارد.<sup>۱</sup> همچنین یکی از ضروریات مصرف بهینه آب تجمیع اراضی کشاورزی است اما الزام آن به دلیل حقوق خصوصی و احترام به مالکیت خصوصی اشخاص محدودیت‌های خاص خود را دارد؛ اما چنانچه مصرف آب را به عنوان یک امر عمومی یکپارچه در نظر بگیریم، می‌توان قواعدی برای حل این مشکلات مانند الزام بهره‌بردار از آب به تغییر الگوهای مصرف آب خود یا تجمیع اراضی با حفظ مالکیت خصوصی تنظیم و اجرا کرد و وزارت نیرو می‌تواند

۱. ماده ۲۶ قانون توزیع عادلانه آب: وزارت نیرو مکلف است با توجه به اطلاعاتی که وزارت کشاورزی در مورد مقدار مصرف آب هر یک از محصولات کشاورزی برای هر ناحیه در اختیار وزارت نیرو قرار می‌دهد میزان مصرف آب را توجه به نوع محصول و میزان اراضی تعیین و بر اساس آن اقدام به صدور اجازه بهره‌برداری نماید.

تحويل آب به بهره‌برداران را منوط به اعمال تغییرات لازم در فرایند کشاورزی یا تولیدی سازد. البته زمینه حقوقی لازم برای اعمال مدیریت یکپارچه به موجب تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور (۱۳۸۲/۷/۲۷) و بند (د) ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) ایجاد شده است و باید منتظر اقدامات بعدی دولت در این زمینه ماند.

۲.۴.۲. مصرف معقول و بهینه آب: شرط اصلی در توسعه پایدار مصرف معقول منابع طبیعی است. اصل معقول بودن به معنای منصفانه بودن، داشتن تناسب و تعادل است (Ávila, 2007: 109) و در حقوق محیط‌زیست نیز استفاده معقول آب تبدیل به اصلی مهم شده که در چند سند مهم بین‌المللی مانند ماده ۲ کنوانسیون حفاظت و استفاده از آبراهه‌های میان‌مرزی و دریاچه‌های بین‌المللی (۱۹۹۲)<sup>۲</sup> و بندهای ۳۱ و ۳۲ مقدمه دستورالعمل ساختاری آب اتحادیه اروپا مورد تأکید قرار گرفته است. طبق این اصل باید میان استحصال و مصرف آب و ظرفیت نهایی محیط‌زیست تناسبی منطقی برقرار کرد و بی‌گمان معقول‌ترین شیوه مصرف آب تأمین پایدار نیازهای امروز و آینده انسان و محیط‌زیست است. به همین دلیل ماده ۲ راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور مقرر می‌کند که بهره‌برداری از منابع آب کشور در هر یک از حوضه‌های آبریز باید با رعایت ظرفیت تحمل آن‌ها برنامه‌ریزی شود و ماده ۲ راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین (۱۳۹۱/۷/۱۷) مصوب شورای آمایش سرزمین توجه به ظرفیت نهایی منابع آب را در بهره‌برداری بهینه از منابع آب ضروری می‌داند. مثال دیگر بند ۵ ماده ۳ قانون منابع آب ویتنام (Vietnam, 2012) است که به موجب آن استفاده از منابع

2. UN Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17 March 1992.

آبی باید اقتصادی، ایمن، کارآمد، منطقی، منصفانه و مبتنی بر تناسب میان منافع و برابری میان تعهدات و منافع مصرف‌کنندگان باشد.

با توجه به اهمیت شرط مصرف معقول آب، ماده ۲۵ قانون توزیع عادلانه آب دارندگان پروانه مصرف را ملزم می‌سازد که از مصرف و اتلاف غیرمعقول آب اجتناب نمایند و اگر به هر علتی مسلم شود که نحوه مصرف، معقول و اقتصادی نیست در این صورت وزارت نیرو یا وزارت کشاورزی مراتب را با ذکر علل و ارائه دستورهای فنی به مصرف‌کننده اعلام می‌دارد. با وجود آنکه تصریح به اصل استفاده معقول از آب می‌تواند صلاحیت لازم برای کنترل مصرف آب توسط دارندگان پروانه مصرف آب را در اختیار دولت قرار دهد اما عبارت استفاده معقول تا حدودی مبهم و موسع است که آن را نیازمند تفسیر در مقام اجرا و یا دادرسی می‌سازد، به خصوص این مسئله که دولت چگونه می‌تواند دارندگان این پروانه را به مصرف معقول آب ملزم کند. همچنین باید توجه داشت که مفهوم مصرف معقول تابع شرایط اجتماعی - محیط‌زیستی است چرا که تبصره ۲ ماده ۱۸ قانون توزیع عادلانه آب مقرر می‌دارد مصرف معقول مقدار آبی است که تحت شرایط زمان و مکان و با توجه به احتیاجات مصرف‌کننده و رعایت احتیاجات عمومی و امکانات طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد و همین نکته بر پیچیدگی این مفهوم می‌افزاید. اصولی که در بند بعدی این مقاله بررسی خواهند شد، می‌توانند مجری قانون یا دادرس را در تفسیر این مفهوم و نحوه الزام به مصرف معقول آب یاری دهند.

با توجه به موارد فوق می‌توان گفت از آنجا که آب نسبت به دیگر کالاهای عمومی وضعیت متفاوتی دارد مدیریت آن سازوکار حقوقی خاصی را ایجاد می‌کند که مبتنی بر اختیارات یک‌جانبه دولت در توزیع آب، ارائه مستمر خدمات آب به همه شهروندان، برابری در هزینه‌های عمومی ناشی از مدیریت آب، لزوم

تأمین امنیت آب برای نسل‌های امروز و آینده، احترام به انتظارات مشروع بهره‌برداران آب و همکاری نهادها و بخش‌های مختلف در مصرف بهینه آن است. دولت در شرایط بحران آب باید اصلاحات اساسی در نظام حقوقی مدیریت آب انجام دهد و همان‌گونه که اصول اول و دوم از اصول مدیریت آب مصوب سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نیز تأکید می‌کند دولت‌ها باید نقش کارآمدتر و نوآورانه‌تری در تخصیص بهینه و عادلانه آب ایفا کنند (OECD, 2015). ایفای این نقش طبق اصول ۷ و ۸ این مجموعه اصول، مستلزم نوآوری در مقررات‌گذاری آب و اتخاذ تدابیر جامع، هماهنگ و کارآمد برای مدیریت یکپارچه آب است. با توجه به این راهبردهای حقوقی، دولت باید نقش نوینی در امر مدیریت آب و به‌ویژه مسئله بهینه‌سازی مصرف آب ایفا کند و این امر تحول جدی در نقش دولت در مدیریت آب را نشان می‌دهد.

### ۳. اصول حقوق عمومی حاکم بر مصرف آب

بنا به ضرورت‌های بیان شده دولت باید کنترل مصرف آب را نیز در برنامه‌های مدیریتی خود قرار داده و اقدامات لازم را انجام دهد؛ اما از آنجا که اعمال اداری دولت آثار قضایی ایجاد می‌کند (Fraga, 1985: 61) هر تصمیم دولت در کنترل الگوی مصرف آب می‌تواند حقوق مصرف‌کنندگان را تحت تأثیر قرار داده و زمینه شکایت علیه این تصمیم در مراجع قضایی را فراهم کند؛ بنابراین به اصولی نیاز است که مداخله دولت را در الگوی مصرف آب توجیه کند. در اینجا حقوق عمومی با توجه به هدف و ماهیت کارکردی خاص خود اصولی را ارائه می‌دهد که دولت با استناد به آن‌ها می‌تواند مصرف‌کننده آب را به تغییر در الگوی مصرف خود ملزم سازد بدون آنکه مسئله نقض مالکیت خصوصی مطرح شود.

برخی مواد قانون نحوه توزیع عادلانه آب در خصوص نحوه مصرف آب بر اصول حقوق عمومی اتکا کرده‌اند که نشان می‌دهد قانون‌گذار ضرورت مداخله حقوق عمومی در مصرف آب را پذیرفته است. اصول حقوق عمومی محتوا و ساختار این نظام حقوقی را مشخص می‌کنند و از این رو راهنمایی برای تفسیر قوانین و مقررات هستند (Bartine & Spitzcovsky, 2016: 29) و بدین ترتیب مقام اداری یا دادرس در مقام اجرا یا تفسیر قوانین و مقررات ناچار است به این اصول توجه کند. به عنوان مثال دادرس یا مقام مجری قانون ناچار است مفهوم «مصرف معقول» مصرح در قانون توزیع عادلانه آب را در پرتو این اصول حقوقی تفسیر کند. بسیاری از این اصول در نظام حقوق عمومی ایران نیز مورد شناسایی قرار گرفته و در حال تحکیم و توسعه است. شماری از این اصول مهم حقوق عمومی به دلیل دامنه شمول گسترده در کنترل مصرف آب نیز حاکم هستند که عبارتند از:

### ۳.۱. اصل اقتدار یا امتیازات ویژه دولت

دولت به منظور اعمال حاکمیت و کسب منافع عمومی برای کشور به امتیازات یکجانبه‌ای مانند مقررات‌گذاری و اعمال محدودیت نیاز دارد. طبق این اصل در موارد لزوم دولت می‌تواند محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های خاصی را جهت کسب هدفی مهمتر به نام منفعت عمومی اعمال کند که در حقوق عمومی به عنوان اصل اقتدار متجلی شده است (گرچی، ۱۳۹۰: ۲۰۹). نیرویی که به دولت این صلاحیت را می‌دهد تا در راستای تحقق منافع عمومی عمل کند همین اصل اقتدار است. در دهه‌های اخیر نقش دولت در آب متحول شده و از ناظر صرف به حکمران تنظیم‌کننده آب تغییر یافته است. ایفای نقش دولت به عنوان حکمران تنظیم‌گر آب مستلزم بهره‌مندی از اختیارات و امتیازات ویژه است تا دولت را قادر به اتخاذ و اجرای تدابیر متناسب جهت مدیریت آب با توجه به شرایط اقلیمی، محیط‌زیستی و

انسانی سازد. با توجه به اهمیت این موضوع اتحادیه اروپا افزایش ضمانت اجراهای قوانین و مقررات ناظر بر حفاظت از منابع آب را از جمله افزایش دامنه اصل اقتدار (امتیازات ویژه حکومتی) در مدیریت آب، افزایش میزان نظارت و تشدید مجازات علیه سوءاستفاده از منابع آب توصیه می‌کند (Poláková, et al. 2013: 38).

حکمرانی آب مبتنی بر قواعدی مانند بهره‌برداری اقتصادی و معقولانه از آب، کارایی و کارآمدی، برابری در دسترسی به آب، مدیریت هماهنگ و یکپارچه، حفظ کیفیت و کمیت آب برای نسل‌های امروز و آینده و نیازهای محیط‌زیستی است که نمونه‌های آن می‌توان را در قوانین ناظر بر آب در دیگر کشورها مانند کد محیط‌زیست فرانسه (Code de l'environnement, 2002) و قانون برنامه ملی آب اسپانیا (Ley 10/2001) و همچنین قانون توزیع عادلانه آب ایران ملاحظه کرد. این قوانین در موارد متعددی به دولت اختیار می‌دهند تا برای تحقق این قواعد و کسب منفعت عمومی در موارد ضرورت، محدودیت‌ها و ضوابط خاصی را مانند کسب مجوز از دولت اعمال کند. به عنوان مثال به موجب ماده ۲۰ قانون آب‌های شماره ۱۲۲-۱ شیلی (Ley N° 1.122, 1981) بهره‌برداری از آب مستلزم کسب مجوز از دولت است و دولت در صدور این مجوز صلاحیت تشخیصی دارد. همچنین طبق بند ۴ ماده آل-۲۱۱-۲ کد محیط‌زیست فرانسه یافت دولت مجاز است تا فروش یا توزیع آب را در مواردی که منجر به کاهش کیفیت آب شده یا برای محیط‌زیست آبی زیان‌بار باشد ممنوع یا محدود کند. بر این مبنا و به‌ویژه بنا به تصریح ماده آل-۲۱۱-۳ دولت می‌تواند تدابیر لازم برای کنترل، کاهش یا ممنوعیت مصرف آب را در موارد مذکور اتخاذ و اجرا کند. طبق ماده ۷ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو می‌تواند تا زمانی که «ضرورت اجتماعی» ایجاد کند با توجه به مقررات و رعایت «مصالح عمومی» در مورد چاه‌هایی که مقدار آب‌دهی مجاز آن بیش از میزان مصرف معقول صاحبان چاه باشد برای کلیه مصرف‌کنندگان اجازه مصرف

صادر نماید. بند «ز» ماده ۲۹ این قانون به وزارت نیرو اجازه کنترل و نظارت بر چگونگی و میزان مصارف آب و در صورت لزوم جیره‌بندی آن را می‌دهد؛ بنابراین اصل اقتدار در نظام حقوق آب ایران متعین شده و این بستر حقوقی را ایجاد کرده است که دولت بتواند با اتکاء بر قدرت حاکمیتی خود محدودیت‌های مقتضی را در مصرف آب بر اشخاص مصرف‌کننده اعمال کند.

### ۳.۲. اصل برابری

نظام حقوقی بر این اصل اساسی مبتنی است که همه افراد ملت در شرایط مساوی حق دسترسی به تمام مواهب و منابع طبیعی، از جمله دسترسی به آب را دارند؛ اما دسترسی به آب شرب از این اصل هم فراتر می‌رود و مشروط به داشتن شرایط مساوی نیست (UN, 1977)، (Dubreuil, 2006: 24) و آب آشامیدنی باید تحت هر شرایطی تأمین شود چرا که لازمه زندگی است. قطعنامه شماره ۱۵۷/۶۸ مجمع عمومی ملل متحد با عنوان حق بر آب شرب سالم و بهداشت (UN Res. 68/157, 2013) ضمن شناسایی حق همگان بر آب به عنوان یک حق بنیادین، از دولت‌ها می‌خواهد تا اقدامات لازم را برای تأمین حق دسترسی مردم به آب بدون هیچ‌گونه تبعیض و تمایز انجام دهند. بند ۹ ماده ۳ قانون منابع آب ویتنام مقرر می‌دارد مصرف آب باید مبتنی بر اصل حاکمیت سرزمینی، منافع ملی، برابری و عقلانیت باشد. طبق اصل ۴۸ قانون اساسی ایران در بهره‌برداری از منابع طبیعی باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

طبق اصل برابری دولت خدمات آب را به‌طور برابر در اختیار همه مصرف‌کنندگان قرار دهد چرا که بهره‌مندی از این منبع حیاتی حق همگان بوده و هم اینکه آب ثروتی متعلق به عموم است؛ بنابراین تبعیض در ارائه این خدمت



پذیرفتنی نیست؛ اما اینجا دو پرسش مهم مطرح است. نخست اینکه آیا مصرف‌کنندگانی که الگوی مصرف بهینه‌تر و معقولی دارند نباید در اولویت بهره‌مندی از خدمات آب قرار گیرند و دوم اینکه از آنجا که بنا به اصل برابری نیز همگان باید از خدمات آب بهره‌مند باشند، آیا دولت نمی‌تواند به استناد این اصل تأمین نیازهای اولیه و حیاتی را برای همه ملاک قرار داده و ارائه خدمات آب برای مصارف غیر ضروری را در اولویت بعدی قرار دهد؟ در اینجا باید میان برابری در حقوق اولیه و حقوق ثانویه قائل به تفکیک شد. حق حیات یک حق بنیادین است که همه در آن برابر هستند بنابراین همگان در دسترسی به آب برای تأمین نیازهای حیاتی اولیه برابر بوده و دولت نمی‌تواند قائل به تبعیض شود؛ اما منظور از برابری در حقوق ثانویه (مانند حق کار)، برابری در شرایط مساوی است و بدیهی است کسانی که در شرایط مساوی با هم قرار ندارند ممکن است نتوانند از حقوق برابر بهره‌مند شوند؛ یعنی دولت اولویت خود را برای ارائه خدمات به کسانی تعیین می‌کند که در شرایط مساوی قرار دارند چرا که افراد در شرایط برابر حق برابر در بهره‌مندی از خدمات عمومی دارند (Le Mestre, 2006: 81). به همین دلیل است که ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات عمومی مقرر می‌دارد که مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند.

گاه دولت به دلیل ضرورت‌های اجتماعی و محیط‌زیستی (مانند کاهش شدید منابع آب) و نیز با توجه به ظرفیت نهایی منابع آب مجبور است تا در توزیع آب به اولویت‌بندی در نوع نیاز به آب پردازد که در برخی قوانین اجازه این اولویت‌بندی به دولت داده می‌شود از جمله بند ماده ۷ *قانون خط‌مشی منابع ملی آب* برزیل (Lei N° 9.433, 1997) و ماده ۳ *تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور*. بدین ترتیب دولت می‌تواند مصارف مختلف آب را بررسی کرده و توزیع آب برای نیازهای اولیه و سپس مصارفی که معقول‌تر و

بهینه‌تر هستند را در اولویت قرار دهد؛ بنابراین اگر دولت به دلیل ضرورت اجتماعی و محیط‌زیستی، توزیع آب برای مصارف اشخاصی که الگوهای بهینه‌ای برای مصرف آب دارند را در اولویت قرار دهد نمی‌تواند مصداق نابرابری در دسترسی به خدمات عمومی باشد چرا اولاً دولت صرفاً در توزیع آب برای مصارف ثانویه مانند کشت و صنعت می‌تواند قائل به اولویت شود نه در نیازهای اولیه به آب. دوم اینکه دادن اولویت به مصارف معقول و بهینه‌تر در شرایط کم‌آبی به نوعی تشویق اشخاص به اتخاذ الگوهای مصرف معقول و بهینه آب است.

### ۳.۳. اصل منفعت عمومی

یکی از اصلی‌ترین اهداف هر حکومت مردمی تحقق منفعت عمومی در اداره امور عمومی است. بدین منظور دولت باید در اداره امور عمومی راهکارهایی را انتخاب و اجرا کند که منافع عمومی مردم را تأمین و تضمین کند از جمله اینکه تضمین کند شیوه استفاده از آب در بخش‌های مختلف بیشترین منافع عمومی را برای بیشترین افراد ملت به ارمغان می‌آورد.<sup>۳</sup> گفته می‌شود که تأمین منفعت عمومی صرفاً در اختیار نهادهای عمومی نیست، بلکه با توجه به توسعه بخش خصوصی در جوامع امروزی، برخی از فعالیت‌های این مؤسسات نیز در راستای تأمین منافع عمومی انجام می‌گیرد (Frier & Petit, 2014: 214)؛ بنابراین بر طبق این استدلال کشاورزان و واحدهای صنعتی نیز در راستای تأمین منافع عمومی تلاش می‌کنند و پرسش این است که آیا دولت می‌تواند طبق اصل منفعت عمومی و ضرورت کسب منافع همه مردم، مصارف غیر بهینه آب توسط کشاورزان و صنعتگران را محدود کند؟ چرا که به هر حال فعالیت این اشخاص نیز به نوعی ممکن است در راستای تأمین منفعت عمومی باشد ولو آنکه الگوی مصرف آب آن‌ها بهینه نباشد. پاسخ این

۳. به موجب ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب بهره‌برداری از آب‌های عمومی طبق مصالح عامه باید صورت گیرد.

پرسش در اصل ۴۰ قانون اساسی داده شده است که به موجب آن هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. همچنین به موجب اصل ۴۶ هیچ کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند؛ بنابراین در موارد تعارض میان مصارف آب، دولت به ناچار باید قائل به انتخاب شده و تأمین آب برای مصارف بهینه را که منفعت عمومی بیشتری به همراه دارد در اولویت قرار دهد.

مداخله حقوق عمومی در مصرف آب به منظور تأمین منفعت عمومی و تضمین تداوم آن برای نسل‌های امروز و آینده صورت می‌گیرد. چرا که هدف حقوق عمومی کسب بیشترین منفعت برای بیشترین تعداد اشخاص است (Fraga, 1985: 83). بند ۵ ماده ۴۱ قانون آب‌های اسپانیا (Ley de Aguas, 2001) نیز مقرر می‌دارد که برنامه‌های دولت برای مدیریت آب باید با ابتدای بر منفعت عمومی طراحی و اجرا گردد. قانون توزیع عادلانه آب و اصل ۴۵ قانون اساسی ایران نیز با استناد به اصل منفعت عمومی منبع آب را به عنوان اموال عمومی تلقی کرده‌اند و دیوان عدالت اداری نیز در یکی از آراء خود تأکید می‌کند که استفاده از آب‌های زیرزمینی منوط به عدم اضرار به مصالح عمومی است (دادنامه ش. ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۲۳۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۵)؛ بنابراین زمینه قانونی لازم برای افزایش الزام به تغییر الگوی مصرف به استناد همین اصل وجود دارد؛ زیرا هنگامی که منبع آب ولو اینکه در ملک شخصی اشخاص قرار داشته باشد، به عنوان یک کالای عمومی شناخته می‌شود، نحوه استفاده از آن نیز می‌تواند تبدیل به یک امر عمومی و تابع قواعد حقوق عمومی شود.

## ۳.۴. اصل خدمات عمومی

در حال حاضر به دلیل ضرورت‌های اجتماعی و محیط‌زیستی، دولت مسئولیت اصلی در زمینه ارائه خدمات آب‌رسانی را بر عهده دارد. بدین ترتیب تأمین آب یکی از خدمات عمومی بوده (PSIRU, 2012: 2) و بر این اساس تابع اصل خدمات عمومی در حقوق اداری خواهد بود. مهم‌ترین عناصر این اصل شامل استمرار در خدمات، نوآوری، افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت خدمات ارائه شده و برابری در مقابل هزینه‌های عمومی ناشی از اجرای خدمات عمومی می‌شود (Strin & Aguila, 2014: 441-4) که این قواعد نیز در برخی قوانین داخلی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین خارجی مانند مواد ۱ تا ۳ قانون ارگانیک خدمات عمومی اکوادور (Ley organica de servicio public, 2010) متعین شده‌اند.

۳.۴.۱. استمرار خدمات عمومی: خدمات عمومی به‌ویژه تأمین آب همواره باید به‌صورت مستمر و بی‌وقفه ارائه شوند. مهم‌ترین اصل تضمین‌کننده استمرار در خدمات آب اصل توسعه پایدار است که این در نظام حقوقی ایران نیز به تدریج پذیرفته می‌شود (مواد ۱۸۳ تا ۱۸۵ قانون برنامه پنجم توسعه). توسعه پایدار اقتضای آن را دارد که مصرف آب باید به نحوی تنظیم شود که ضمن برطرف ساختن نیازهای معقول، نیازهای محیط‌زیست و نسل‌های آینده به آب نیز مدنظر واقع شود. تأمین نیازهای آب برای توسعه باید همساز با منابع آب در دسترس و توان طبیعت در تجدید منابع آب صورت گیرد؛ یعنی نیازهای توسعه‌ای باید با منابع آب موجود و قابل ایجاد منطبق شوند (Falkenmark & Whdstrand, 1992: 2)؛ بنابراین استمرار در ارائه خدمات آب تا جایی پذیرفته است که نیازهای معقول نسل‌های امروز و آینده و نیازهای اکولوژیکی قابل تأمین باشند. بدیهی است که در شرایط بحران آب و نبود توازن میان نیاز به بهره‌برداری از آب و توان نهایی منابع آب

کشور، دولت ناچار است صرفاً تأمین نیازهای اولیه را در اولویت قرار دهد تا لااقل تأمین این نیازهای حیاتی به طور مستمر انجام گیرد.<sup>۴</sup>

۳.۴.۲. قانونی بودن خدمات عمومی: یکی از چالش‌های عمده نهادهای تأمین و توزیع آب نیازهای اجتماعی-اقتصادی اقشار آسیب‌پذیر و به‌ویژه کشاورزان است. اعمال محدودیت در دسترسی به آب برای کشاورزان به لحاظ اجتماعی برای دولت مشکل‌آفرین است و گاه میان ملاحظات قانونی و خواسته‌های اجتماعی این افراد تعارض به وجود می‌آید؛ اما ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری صراحتاً بیان می‌دارد که مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی باید با رعایت موازین اداری وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آن‌ها انجام دهند؛ بنابراین دولت در ارائه خدمات عمومی محدود به قانون است و چنانچه قانون محدودیتی در حقوق اشخاص اعمال می‌کند، مانند محدودیت‌هایی که قانون توزیع عادلانه آب بر مصارف آب اعمال کرده است، دولت نمی‌تواند به بهانه ملاحظات اجتماعی از اعمال این محدودیت‌ها چشم‌پوشی کند.

۳.۴.۳. برابری در هزینه‌های عمومی: همه مردم در شرایط مساوی در دسترسی به خدمات عمومی برابر هستند و منطقاً باید هزینه‌های این خدمات عمومی نیز به طور عادلانه و برابر میان همه کسانی که از این خدمات استفاده می‌کنند سرشکن گردد؛ اما اشخاصی که آب را به طور نامعقول مصرف می‌کنند هزینه‌های بیشتری را بر دوش دولت، جامعه و نسل‌های آینده می‌گذارند. چرا که با توجه به کاهش شدید منابع آب، دولت مجبور خواهد بود برای تأمین همان میزان آبی که اتلاف شده

۴. تبصره ۳ ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی (۱۳۷۵/۶/۱۱) سازمان‌های آب منطقه‌ای و سازمان آب و برق خوزستان مجازند در سال‌ها و یا دوره‌های خشک که کاهش عرضه یا جیره‌بندی آب ضرورت داشته باشد، سقف تحویل آب مندرج در پروانه‌های صادرشده را به طور متناسب کاهش دهند. همچنین میزان دبی و حجم آب قابل تحویل بر حسب تغییرات احتمالی الگوی کشت و راندمان‌های آبیاری مورد تجدید نظر قرار می‌گیرد.

است، هزینه بیشتری تقبل کند که این هزینه اضافی نهایتاً بر دوش جامعه و آیندگان قرار می‌گیرد. پس دولت باید هزینه‌های اضافی ناشی از مصرف غیرمعقول و غیر بهینه آب را از مصرف‌کنندگان آن دریافت کند. در همین راستا ماده آل-۲۱۰-۱ کد محیطزیست فرانسه مقرر می‌دارد هزینه استفاده از آب، از جمله هزینه‌های محیطزیستی آن با توجه به پیامدهای محیطزیستی، اقتصادی و اجتماعی و شرایط اقلیمی توسط مصرف‌کننده پرداخت می‌شود. به موجب اصل برابری در مقابل هزینه‌های عمومی، اشخاص خسارت‌دیده از اقدامات نهادهای عمومی مستحق دریافت خسارت هستند اما به شرط آنکه ورود خسارت ناشی از شرایط پیش‌بینی نشده و اضطراری نباشد (Chapus, 2001, 1364)؛ بنابراین اگر دولت در اثر شرایط پیش‌بینی نشده مانند خشک‌سالی نتواند نیازهای کشاورزان به آب را تأمین کند و از این جهت خسارتی متوجه آنان شود، دولت مبری از مسئولیت خواهد بود. چرا که بدیهی است که کاهش بارندگی، افزایش تبخیر آب و کاهش منابع آب کشور مصداق بارز شرایط پیش‌بینی نشده است که دولت نقشی در آن ندارد.

۳.۴.۴. اصل پیش‌بینی: یکی از جنبه‌های مهم خدمات عمومی این است که دولت باید نیاز به خدمات عمومی و آمادگی خود در ارائه این خدمات را پیش‌بینی کند (Costin, 2010: 254). در مدیریت آب نیز دولت باید نیاز به مصرف آب را پیش‌بینی کرده و سطح مصرف کنونی و آینده آب را اولویت‌بندی کند؛ بنابراین دولت باید آب را بر طبق پیش‌بینی‌های اجتماعی، اقتصادی و محیطزیستی دقیق تأمین و توزیع کند و نیاز به مصرف آب و نوع مصرف آن را با وضعیت حال و آینده منابع آب همساز کرده و در صورت ضرورت اقدام به اولویت‌بندی میان انواع مصارف آب کند. در این راستا دولت باید این اقدامات زیر را انجام دهد: برنامه‌ریزی در واحدهای کشاورزی، صنعتی و خانگی برای کاهش مصرف آب، پیش‌بینی ظرفیت نهایی منابع آبی، برآورد افزایش جمعیت و میزان نیاز به مصرف

آب در آینده، پیش‌بینی بحران آینده آب و آمادگی در برابر این بحران. نمونه این الزام را در بند ۳ ماده ۷ قانون منابع ملی آب برزیل می‌توان ملاحظه کرد. همچنین ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی، وزارت کشاورزی را مکلف می‌کند تا الگوهای کشت در هر یک از مناطق آبیاری کشور را بر اساس سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، منابع آب و خاک و ضوابط بهره‌برداری مطلوب و دیگر عوامل مؤثر مشخص و ظرف ده ماه به وزارت نیرو اعلام نماید.

۳.۴.۵. بهره‌وری و کارآمدی: دولت باید خدمات عمومی را با حداقل هزینه‌ها و کسب بیشترین منفعت تأمین کند (Ehlers, 2010: 28). این اصل اقتضای آن را دارد که دولت در تأمین و توزیع آب همواره اصل بهره‌وری و کارآمدی را مدنظر داشته باشد که بر مبنای آن منافع به دست آمده باید بیشتر از هزینه‌های صرف شده بوده و اهداف پیش‌بینی شده با هزینه کمتری محقق شوند. توجه به بهره‌وری و کارآمدی در مصرف آب در بسیاری از قوانین و مقررات مرتبط با آب ملاحظه می‌شود مانند ماده ۱۰۱ *قانون خط مشی انرژی آمریکا* (Energy Policy Act, 2005) و مواد ۲۴ و ۶۵ *قانون آب‌های اسپانیا* (Ley de Aguas, 2001). بر این مبنا دولت باید به مانند اصل منفعت عمومی روش‌هایی را در توزیع و مصرف آب انتخاب کند که اثربخشی و بهره‌وری بیشتری دارند و بهتر از دیگر روش‌ها اهداف اجتماعی کشور را برآورده می‌کنند. چرا که کمبود منابع آبی دولت را توجیه می‌کند تا تأمین نیازهای آبی اشخاصی که معقولانه‌ترین و بهینه‌ترین روش مصرف آب را دارند در اولویت قرار دهد.

## ۳.۵. اصل امنیت حقوقی

امروزه مفهوم امنیت صرفاً به معنای امنیت فیزیکی نیست و امنیت حقوقی بخشی اساسی از مفهوم کلی امنیت است. بحران‌ها و تنش‌های آبی می‌توانند امنیت اجتماعی را تهدید کنند و بدین ترتیب تأمین آب تبدیل به بخشی از امنیت اجتماعی افراد می‌شود. امنیت آب به معنای در دسترس بودن پایدار کیفیت و کمیت قابل قبول آب برای تأمین نیازهای اولیه انسانی (Grey & Sadoff, 2007: 548) و به معنای دسترسی هر کس به آب سالم کافی با قیمت به‌صرفه برای یک زندگی سالم و سازنده است (Global Water Partnership, 2000). تحقق این امنیت مستلزم بهره‌مندی از امنیت حقوقی و اتخاذ سازوکارهایی برای تأمین نیازهای آبی اولیه است؛ یعنی اینکه دسترسی افراد به آب به موجب قوانین و سازوکارهای اداری و قضایی مقتضی تضمین شده باشد و هر شخصی بتواند در صورت نقض این حق به مراجع ذیصلاح شکایت کند.

یکی از مؤلفه‌های اصل امنیت حقوقی رعایت انتظارات مشروع شهروندان است (Frier & Petit, 2014: 109) که بر مبنای آن دولت باید انتظاراتی که شهروندان به‌طور قانونی در طول یک مدت مشخص در مورد قوانین و کارکرد دولت پیدا کرده‌اند و تبدیل به نوعی اعتماد شده است را رعایت کند و از تصمیم‌های شتاب‌زده و بدون اطلاع قبلی خودداری کند. حال اگر دولت مصرف آب برخی مصرف‌کنندگان آب را محدود کند آیا این مصرف‌کنندگان می‌توانند به استناد این اصل ادعای خسارت کنند؟ باید گفت که تکلیف دولت در تأمین امنیت آب اساساً و ابتدائاً به تأمین آب برای رفع نیازهای اولیه محدود می‌شود و در شرایط پرآبی توزیع آب برای رفع نیازهای ثانویه صرفاً بخشی از حقوق اقتصادی و اجتماعی است نه حقوق اولیه. بدان معنا که تعهد دولت به تأمین آب برای نیازهای اولیه مخصوصاً آب آشامیدنی باید تعهد به نتیجه باشد اما تعهد آن به تأمین آب برای



نیازهای ثانویه تعهد به وسیله است؛ بنابراین در اینجا دولت به ناچار دست به اولویت‌بندی میان نیازها می‌زند و مصارف معقولانه‌تر را در اولویت قرار می‌دهد. در شرایط بحران آب و تکافو نکردن منابع آب برای رفع نیازها، همان‌گونه که به استناد اصل امنیت می‌توان به منظور حفظ نظم و امنیت کل جامعه، محدودیت‌های مشخصی بر حقوق اشخاص اعمال کرد (ویژه، ۱۳۹۰: ۱۰۸)، دولت ناچار است تا محدودیت‌های لازم را بر نوع مصرف اعمال کند. در واقع استناد به این اصل واپسین و قوی‌ترین ابزار دولت برای اعمال محدودیت در راستای اصلاح الگوی مصرف می‌تواند باشد. چرا که دولت متعهد است نیازهای اولیه به آب را تأمین کند ولو از طریق اعمال محدودیت‌های شدید بر مصارف غیر ضروری آب. البته اعمال این اصل به دلیل احتمال سوءاستفاده از آن در نقض حقوق و آزادی‌های عمومی مطلق و آزاد نیست و محدود به شرایطی است از جمله رعایت حقوق بنیادین و شفافیت قوانین محدودکننده آزادی. اصل امنیت متضمن تأمین حداقلی از ثبات و قطعیت در حقوق است (Chapus, 2001: 65)، (Guillien & Vincent, 2001: 506) و بدین ترتیب اشخاص می‌توانند انتظار داشته باشند که دولت حداقل می‌تواند نیازهای اولیه آبی آنان را تأمین کند.

تأمین امنیت آبی مستلزم شناسایی و ارزیابی تهدیدهای کنونی و آینده در دسترسی به آب و بررسی میزان آمادگی در برابر بحران آب است. بر این اساس دولت باید آمادگی و امکانات لازم برای تأمین آب در شرایط بحرانی و اضطراری را داشته باشد. پیشگیری از تنش‌های آبی میان مناطق کشور دولت را مجبور می‌سازد تا راهکارهای مقتضی برای تأمین امنیت اولیه آب را تدارک دیده و اجرا کند. بدین نحو که با اولویت‌بندی میان نیازهای آبی کشور، نیازهای اولیه آبی را یعنی آب شرب و آب برای فرآورده‌های راهبردی کشاورزی را با توجه به الگوی مصرف بهینه آن در اولویت قرار دهد؛ به عبارت دیگر الگوی مصرف آب باید با

امنیت اجتماعی و امنیت آب برای نسل امروز و آینده همساز باشد. در همین راستا بند ماده ۳ قانون منابع آب و بتنام مقرر می‌دارد که استفاده از منابع آبی باید همساز با محیط‌زیست و منابع طبیعی و ضامن امنیت و نظم اجتماعی باشد. همچنین در ایران بند ۸ راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین بر توجه به ظرفیت‌های آبی و ارزش کامل اقتصادی، ذاتی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی و زیست‌محیطی آب در استحصال، عرضه و مصرف آب تأکید می‌کند؛ بنابراین اصل امنیت این امکان را فراهم می‌سازد که دولت جهت تحقق امنیت آب برای همه مردم، مصرف آب را نیز مدیریت و در صورت لزوم کنترل کند.

### ۳.۶. اصل همکاری میان‌سازمانی

مداخله حقوق عمومی در مصرف آب با استفاده از ابزارهای سازمانی صورت می‌گیرد و برای این منظور الگوی نهادی و سازمانی مشخصی لازم است تا وظایف نهادهای عمومی را در زمینه مصرف آب مشخص کند. مدیریت بهینه مصرف آب بدون همکاری میان‌سازمانی ممکن نیست و مشکلات ناشی از همکاری میان سازمانی را به خوبی می‌توان در زمینه مدیریت آب کشاورزی ملاحظه کرد. مصرف آب نیز به دلیل فرابخشی بودن مستلزم اعمال مدیریت یکپارچه و میان‌سازمانی است. چرا که عوامل مختلف اجتماعی، فرهنگی، صنعتی، کشاورزی، فناوری، حقوقی و اقتصادی در الگوی مصرف آب مؤثر هستند و مدیریت همه این عوامل مؤثر در مصرف آب باید به‌طور یکپارچه و هماهنگ انجام شود. مدیریت یکپارچه یعنی هماهنگ ساختن اقدامات، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های نهادهای مختلف در راستای مدیریت همه ابعاد مختلف مرتبط با آب از استخراج تا بازچرخانی آن. بدیهی است که چنین شیوه مدیریت یکپارچه نیازمند استفاده از اصل همکاری در حقوق عمومی است تا هماهنگی و مشارکت میان‌سازمانی را تضمین کند. در این

راستا برخی قوانین از جمله قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶) تدابیری را اعمال کرده‌اند. به موجب ماده ۱۰ این قانون به منظور هماهنگی سیاست‌گذاری در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب کشور شورای عالی آب تشکیل می‌گردد و طبق ماده ۱۱ ترتیبات و هماهنگی‌های لازم بین وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی در زمینه تقاضا، تأمین و مصارف آب کشاورزی و آبی‌پروری ظرف سه ماه از تصویب این قانون به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

یکی از نتایج پذیرش ضرورت مداخله حقوق عمومی در مصرف آب این است که مدیریت مصرف آب را تبدیل به یک امر عمومی می‌کند که مدیریت این امر مستلزم مشارکت همه نهادهای ذی‌ربط در تأمین بودجه مقتضی برای مدیریت مصرف آب، ترویج روش‌های نوین آبیاری، افزایش توان مهندسی و توسعه فناوری‌های بهینه‌سازی مصرف آب است.<sup>۵</sup> یکی از چهره‌های نوین دولت، تنظیم‌گری مشارکتی است. دولت به جای مداخله مستقیم باید افزایش نوآوری و بهره‌وری و توسعه و تجاری‌سازی فناوری‌های نوین آبیاری را در بخش خصوصی تشویق کرده و میان نهادهای عمومی و خصوصی فعال در این زمینه هماهنگی ایجاد کند (Caprara, 2016: 18). در این راستا یکی از اقدام‌های لازم آموزش و اطلاع‌رسانی عمومی و تخصصی است. گاهی مصرف‌کننده خصوصی حتی در صورت تمایل به استفاده بهینه از آب، دانش و امکانات فنی لازم برای مصرف منطقی و بهینه آب را ندارد. در نتیجه آب تحویلی به مصرف‌کنندگان به دلیل

<sup>۵</sup> بند (ن) ماده ۱ قانون تأسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸) یکی از وظایف این وزارتخانه را انجام تحقیقات لازم درباره مسائل آب و به کار بردن روش‌های جدید علمی برای بهره‌وری بیشتر آب مقرر می‌کند.

ناتوانی در نحوه نگهداری و مصرف تلف می‌شود. دولت به دلیل بهره‌مندی از امکانات آموزشی، اطلاع‌رسانی و فنی بالا باید عهده‌دار این وظیفه شود.<sup>۶</sup>

#### ۴. تعارض اصول حقوق عمومی

از آنجا که حقوق عمومی برای تحقق اهداف خود در تعارض میان منافع فردی و منافع عمومی معمولاً گزینه دوم را انتخاب می‌کند، اعمال سه اصل اقتدار، امنیت و منفعت عمومی برای مدیریت بهینه آب می‌تواند در عمل حقوق فردی اشخاص را محدود کند. به عنوان مثال الزام کشاورز یا واحد صنعتی به تغییر الگوی کشت یا تولید به دلیل منفعت عمومی هزینه‌های زیادی به این افراد تحمیل می‌کند؛ اما نباید پنداشت که حقوق عمومی اشخاص را در برابر هزینه‌های عمومی تحمیل شده به حال خود رها می‌کند. بلکه حقوق عمومی تحقق هم‌زمان منافع فردی و عمومی را دنبال می‌کند. به همین دلیل ممکن است میان خود اصول حقوق عمومی از جهت حفظ حقوق خصوصی اشخاص و حقوق عمومی آنان تعارضی صورت گیرد. مقام مقررات گذار باید در موارد بروز چنین تعارضی یک راهکار عادلانه و منصفانه بینابین اتخاذ کند یعنی راهکاری که ضمن تأمین منفعت عمومی، حقوق فردی اشخاص را نیز تضمین کند. البته در شرایط کم‌آبی و ضرورت‌های اجتماعی و محیط‌زیستی، به هر حال دولت مجبور خواهد شد به استناد اصول فوق محدودیت‌هایی را بر اشخاص اعمال کند که امری گریزناپذیر است؛ اما محدودیت‌هایی که اعمال می‌شوند نیز باید قابل توجیه و عادلانه باشند تا حقوق خصوصی اشخاص را تا حد ممکن کمتر تحت تأثیر قرار دهند.

۶. به موجب مواد ۹ و ۱۰ تصویب‌نامه درخصوص الگوی مصرف آب در مصارف مختلف (۱۳۸۸/۱/۲۳) سازمان صداوسیما و وزارت آموزش و پرورش باید برای فرهنگ‌سازی اصلاح الگوی مصرف آب همکاری‌های لازم را با وزارت نیرو داشته باشند.

با آنکه دولت اصولاً تابع صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در قانون است اما حقوق عمومی این اجازه را می‌دهد تا در شرایط اضطراری بتواند اختیارات خاص و متناسب با شرایط اضطراری داشته باشد؛ اما باید توجه داشت که بهره‌مندی دولت از اختیارات ویژه صرفاً در چارچوب شرایط ویژه امکان‌پذیر است. نخست اینکه این اختیارات ویژه با تجویز قانون به دولت اعطا می‌شود پس خود دولت نمی‌تواند برای خود اختیارات خاصی ایجاد کند. دوم اینکه اعطای این اختیارات محدود به همان شرایط اضطراری است تا زمینه سوءاستفاده توسط دولت فراهم نشود (Gordillo, 2013: VII-28). سوم اینکه اختیارات ویژه دولت در شرایط اضطراری نمی‌تواند ناقض حقوق بنیادین اشخاص باشد و صرفاً می‌تواند برخی حقوق ثانویه را به‌طور موقت و تا زمان رفع شرایط اضطراری محدود کند.

اما این پرسش مطرح می‌شود که آیا دولت می‌تواند به استناد شرایط اضطراری آب در کشور، محدودیت‌های خاصی بر الگوی مصرف آب در واحدهای مختلف مصرف‌کننده اعمال کند؟ اعمال محدودیت‌های خاص در شرایط اضطراری صرفاً در دو مورد قابل توجه است: شرایط فوری و شرایط استثنایی (Strin & Aguila, 2014: 373). واقعیتی که پیش روی نظام مدیریت آب ایران قرار دارد این است که ایران به‌طور کلی سرزمینی کم‌آب بوده و این یک ویژگی اقلیمی مستمر و نه استثنایی کشور است. پس کم‌آبی یا بی‌آبی در بیشتر موارد یک مسئله استثنایی نیست. گرچه گاهی در برخی مناطق کشور شرایط خشک‌سالی اتفاقی روی می‌دهد اما به‌جز در معدودی از مناطق، به‌طور کلی شرایط کم‌آبی یا تبخیر زیاد حاکم بوده و این فرایند به‌طور مستمر تداوم دارد (Mesgaran et al., 2016: 6)؛ بنابراین نمی‌توان کم‌آبی در کشور را یک مسئله استثنایی و موقتی دانست و آن را جزو موارد اضطراری تلقی کرد تا به استناد آن دولت مجاز به اعمال محدودیت‌های ویژه و موقتی در مصرف آب شود. بلکه معضل کم‌آبی از شرایط استثنایی به حالت

معمول و تقریباً دائمی رسیده است و بنابراین ابزارهای کنترلی دولت نیز باید متناسب با این شرایط باشند؛ یعنی اینکه دولت می‌تواند محدودیت‌های مقتضی را در نحوه مصرف آب اعمال نماید حتی بدون آنکه ملزم به اثبات شرایط اضطراری در وضعیت آب باشد. چرا که معضل کم‌آبی از شرایط استثنایی به حالت مداوم تبدیل شده است و دیگر استثنایی نیست. افزون بر این ضرورت صیانت از حقوق نسل‌های آینده و آمادگی در برابر آثار پیش‌بینی نشده ناشی از دگرگونی اقلیمی نیز دولت را مجاب می‌کند به منظور حفظ حقوق آیندگان و آمادگی در برابر این آثار، منابع آب کشور را حتی در شرایط پرآبی و ترسالی نیز با سختگیری و احتیاط حفاظت کند. البته این محدودیت‌ها باید طبق اصل تناسب صورت گیرد یعنی اینکه اقدامات اجرایی دولت باید با اهداف تعیین‌شده در قانون متناسب و همساز باشد (Bartine & Spitzcovsky, 2016: 75)، (Frier & Petit, 2014: 301).

پرسش بعدی این است که ممکن است چنین استنباط شود که اعمال محدودیت بر مصرف آب صرفاً ناظر بر شرایط اضطراری است بنابراین آیا دولت در شرایط ترسالی و یا در مناطق پر آب هم یعنی در موارد غیر اضطراری، می‌تواند محدودیت‌های ویژه بر مصرف آب اعمال کند؟ ابتدائاً باید گفت که به موجب حقوق خصوصی اشخاص در استفاده از اموال خود به شرط رعایت حقوق عمومی آزاد هستند و دولت باید تلاش کند تا همواره زمینه توسعه اقتصادی را برای تأمین حقوق اقتصادی و اجتماعی اشخاص هموار سازد. پس چنانچه منابع کافی و در دسترس برای همگان وجود داشته باشد، دلیلی برای اعمال محدودیت در دسترسی به این منابع نیست؛ اما مسئله منابع آبی با توجه به شرایط خاص اقلیمی و جمعیتی ایران فرق می‌کند. کشور ایران یک سرزمین خشک و کم آب است و دگرگونی اقلیمی در سال‌های آینده می‌تواند شرایط پیش‌بینی نشده مخاطره‌آمیزی برای کشور رقم بزند؛ بنابراین با توجه به وضعیت کم‌آبی عمومی در کشور و پیش‌بینی ناپذیری

دسترسی به منابع آبی در آینده، دولت ناچار است تا حتی در شرایط پرآبی موقتی نیز، استفاده از منابع آبی را با احتیاط تجویز کند تا ضمن صیانت از منابع آبی کشور، استفاده بهینه از آب به عنوان یک فرهنگ نهادینه شود. در این راستا بر مبنای چند اصل مهم حقوق محیط‌زیست دولت می‌تواند مصرف‌کنندگان آب را به مصرف بهینه آب الزام کند. طبق اصل مداخله حداقلی در محیط‌زیست که به عنوان نمونه در ماده ۱ و بند الف ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست ایران (۱۳۵۳/۳/۲۸) مصرح شده است باید تا حد ممکن از دخالت در چرخه‌های اکوسیستمی به دلیل پیچیدگی و پیش‌بینی‌ناپذیر بودن آن‌ها پرهیز کرد. به موجب اصل احتیاط که در بسیاری از اسناد حقوق بین‌الملل محیط‌زیست مانند ماده ۱۵ اعلامیه ریو (۱۹۹۲)، مقدمه کنوانسیون تنوع زیستی (۱۹۹۲)<sup>۷</sup> و بند (الف) ماده ۵ کنوانسیون حفاظت از محیط‌زیست دریای خزر (۲۰۰۳)<sup>۸</sup> مصرح شده باید از هر اقدامی که آثار محیط‌زیستی ناشناخته دارد پرهیز کرد. با بهره‌گیری از این اصول می‌توان گفت که دولت باید با هدف همساز کردن الگوی مصرف آب با نیازهای واقعی و معقول کشور استفاده از منابع آبی کشور را کنترل کرده و این منبع ارزشمند را برای آیندگان به امانت بگذارد.

#### ۵. نتیجه

یکی از چالش‌های مهم در مصرف آب این است که مصرف‌کنندگان آب توانایی یا انگیزه لازم برای اصلاح الگوی مصرف آب در واحدهای کشاورزی یا صنعتی یا تغییر الگوی کشت یا تولید خود ندارند؛ اما دولت نیز در الزام این اشخاص به تغییر الگوی مصرف آب به دلیل حاکمیت اصل آزادی کسب و کار و

<sup>۷</sup>. Convention on Biological Diversity, UN, Rio de Janeiro, 1992.

<sup>۸</sup>. Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, Tehran, 2003.

لزوم رعایت حقوق خصوصی آنها دچار مشکل است و راهبردی را نیاز دارد که طبق آن بتواند ضمن حفظ حقوق خصوصی بهره‌برداران آب، مصرف این کالای عمومی را به‌طور پایدار و عادلانه تضمین کند. ضرورت‌های اجتماعی و محیط‌زیستی این اجازه را می‌دهد که با اتکای بر برخی اصول حقوق عمومی دولت بتواند مقررات بیشتری بر نحوه مصرف آب اعمال کرده و تحویل آب به مصرف‌کننده را مستلزم اعمال اصلاح در الگوی مصرف آب کند. در اینجا اصول حقوق عمومی مانند اقتدار، منفعت عمومی، امنیت حقوقی و خدمات عمومی در مرتبه هنجاری بالاتری نسبت به قواعد مربوط به مالکیت شخصی قرار می‌گیرند و با استناد به آنها می‌توان صلاحیت و اختیارات دولت در الزام مصرف‌کننده آب به استفاده بهینه و معقولانه از آن را افزایش داد. مبنای نظری این مداخله وظیفه حاکمیتی دولت در تأمین منافع عمومی و حفظ محیط‌زیست از طریق توزیع عادلانه و منطقی آب و پیگیری توسعه پایدار بوده و نتایج آن اختیار دولت در الزام به تغییر الگوی مصرف آب، تغییر الگوی کشت کشاورزی یا تولید صنعتی، انجام اقدامات کنترلی و پیشگیرانه مانند اولویت‌بندی میان مصارف معقول و غیرمعقول آب البته با رعایت حقوق اولیه اشخاص است.



منابع

الف. فارسی

آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی (۱۳۷۵/۶/۱۱)  
تصویب‌نامه هیات وزیران در خصوص راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب کشور  
(۱۳۸۲/۷/۲۷)

راهبردهای بلند مدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین (۱۳۹۱/۷/۱۷) مصوب شورای  
آمایش سرزمین

دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۲۳۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۵ شعبه ۸ دیوان عدالت اداری  
قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

قانون تأسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸)

قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶)

قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱/۱۲/۱۶)

قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست ایران (۱۳۵۳/۳/۲۸)

قانون مدنی (۱۳۰۷/۲/۱۸)

قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۵/۱۱/۱۸)

گرگی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۰). «ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم  
بنیادین حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۱، ش. ۲، ۲۰۵-۲۲۳.

ویژه، محمدرضا: (۱۳۹۰). «امنیت حقوقی به مثابه شرط تحقق امنیت قضایی»، مجله راهبرد،  
ش. ۵۸، سال بیستم، ۹۵-۱۳۰.

ب. انگلیسی

Ávila, Humberto (2007). **Theory of Legal Principles**, Netherlands: Springer.

Convention on Biological Diversity, UN, Rio de Janeiro, 1992.

Dalin, Carole *et al.*, (2017). "Groundwater Depletion Embedded in International Food Trade", *Nature*, 543: 711-716.

Dalton, Geraldine (2001). "Private Sector Finance for Water Sector Infrastructure: What does Cochabamba Tell us about Using this Instrument?", **The School of Oriental and African Studies (SOAS)**,

- University of London, Water Issues Study Group, Occasional Paper No. 37: 1-38.
- Dela Cruz, Maria Teresa & Gray, Michael E. (2012). “Water Use and Abuse in the United States: Behavioral Patterns behind Excess Water Consumption and an Argument for an Efficient Demand Side Remedy”, **Earth Common Journal**, 2: (1).
- EC, Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000).
- EC Communication “Towards sustainable water management in the European Union”, COM (2007) 128, Brussel.
- Dubreuil, Céline, (2006). “The Right to Water: From Concept to Implementation”, France: **World Water Council**.
- Europe Aid, (2009). “Water Sector Development and Governance: Complementarities and Synergies between Sector-Wide Approach and Integrated Water Resource Management”, **European Commission**, Reference Document No. 7, Belgium.
- Falkenmark, Maun & Whdstrand, Cati (1992). “Population and Water Resources: A Delicate Balance”, **Population Bulletin**, No. 3, **World Water Council**, Population Reference Bureau.
- Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, Tehran, 2003.
- Grey, David & Sadoff Claudia W. (2007). “Sink or Swim? Water Security for Growth and Development”, **Water Policy**, 9: 545–571.
- Guillien, Raymond & Vincent, Jean (2001). **Lexique des Termes Juridiques**, 13<sup>e</sup> édition, France: Dalloz.
- GWPTAC (Global Water Partnership Technical Advisory Committee), (2000). “Integrated Water Resources Management”, TEC Background Paper No. 4, Sweden: **Global Water Partnership**.
- Hall, David & Lobina, Emanuele (2008). “Water Privatisation”, **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, Discussion Paper no. (9820) 1-33.
- Mesgaran, M. *et al.* (2016). “Evaluation of Land and Precipitation for Agriculture in Iran”, Working Paper 2, Stanford Iran 2040 Project, USA: **Stanford University**.

- National Academy of Sciences, (2001). **Privatization of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience**, USA: National Research Council.
- OECD, (2009). “Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing – Key Messages for Policy Makers”, **OECD Report for the 5<sup>th</sup> World Water Forum in Istanbul on 16-22 March 2009**, France.
- Poláková, J; Berman, *et al.* (2013). “Sustainable Management of Natural Resources with a Focus on Water and Agriculture”, Report Prepared for the STOA Panel of the European Parliament, Belgium: **Institute for European Environmental Policy**.
- PSIRU (Public Services International Research Unit), (2012). “Why water is a Public Service: Exposing the Myths of Privatization”, A Report Commissioned by EPSU to **Public Services International Research Unit**, UK.
- Thielbörger, Pierre (2014). **The Right(s) to Water: The Multi-Level Governance of a Unique Human Right**, Germany: Springer.
- OECD, “OECD Principles on Water Governance, OECD Ministerial Council Meeting, C (2015) 71, 4 June 2015.
- UN Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17 March 1992.
- UN Resolution 68/157, “The human right to safe drinking water and sanitation”, Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013.
- UN, (1977). Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata. March 14-25, 1997. No. E.77.II.A.12, USA: **United Nations Publications**.
- USA Energy Policy Act, Public Law 109–58, Aug. 8, 2005, 42 USC 15801.
- Vietnam Law on Water Resources, No. 17/2012/QH 13.

ج. فرانسوی

Code de l'environnement de France, 2002, Édition janvier 2017.

- Chapus, René (2001). **Droit Administratif Général**, Tome 1, 15<sup>e</sup> édition, France: Montchrestien.
- Frier, Pierre-Laurent & Petit, Jacques (2014). **Droit Administratif**, 9<sup>e</sup> édition, France: LGDJ.
- :Le Mestre, Renan (2006). **Termes de Droit Administrative**, France Gualino éditeur.
- Strin, Bernard & Aguila, Yann (2014). **Droit Public Français et Européen**, France: Amphi.

د. آلمانی

- Ehlers, Dirk (2010). “Verwaltung und Verwaltungsrecht im Demokratischen und Sozialen Rechtsstaat”, in: **Allgemeines Verwaltungsrecht**, Hans-Uwe Erichsen und Dirk Ehlers, Deutschland: Walter de Gruyter.

ه. ایتالیایی

- Caprara, Andrea (2016), “Innovazione e Acqua: Il Contributo del Diritto dell’impresa alla Luce della Recente Legislazione Regionale del Veneto”, **Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambient**, Vol. XIV: (17-37).

6. Portuguese

- Bartine, Caio & Spitzcovsky, Celso (2016). **Direito Administrativo**, 3<sup>a</sup> edição, Brasil: Revista dos Tribunais.
- Costin, Claudia (2010). **Administração Pública**, Brasil: Elsevier.
- Lei N° 9.433, De 8 de Janeiro de 1997 do Brasil Da Política Nacional de Recursos Hídricos.

و. اسپانیایی

- (2016) “Informe de la Comisión de Agricultura, Estado de Chile, Silvicultura y Desarrollo Rural Recaído en el Proyecto de Ley que Reforma el Código de Aguas”, BOLETÍN N° 7.543-12.

Fraga, Gabino (1985). **Derecho Administrativo, México: Editorial Gordillo**, Agustín (2013). **Tratado de Derecho Porrúa**.

Administrativo y Obras Selectas: parte general, Tomo 1, Argentina:  
Fundación de Derecho Administrativo.

**Ley organica de servicio publico de Ecuador**, de 06-oct.-2010, Ultima modificación: 28-mar.-2016.

**Ley de Aguas de Chile, N° 1.122**, 13 de Agosto de 1981.

**Ley de Aguas de España, de 24 de julio de 2001**, modificación: 26 de diciembre de 2013.

**Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional de España**, 5 de julio de 2001.