



بایدها و نبایدهای قانون آب

طی یک سال گذشته تحولات گسترده‌ای در زمینه تغییر ساختار بخش آب و نیز تدوین یک لایحه جدید برای قانون آب در وزارت نیرو اتفاق افتاده است. هدف از این تغییرات، رویارویی مناسب با چالش‌های موجود و فراهم آوردن بستری مناسب برای مدیریت منابع آب عنوان شده است. از مهمترین تغییراتی که در جریان این تحولات مشاهده می‌شود، می‌توان به طراحی یک سیستم مدیریت آب در مقیاس حوضه آبریز در کشور و تشکیل سازمان‌های مدیریت حوضه‌ای با حضور سازمان‌های ذی‌مدخل و ذی‌نفع اشاره کرد. این تغییرات ساختاری، البته قبل از تدوین لایحه قانون جدید آب تصویب شده و به مرحله اجرا درآمده بود، اما در متن لایحه جدید نیز تشکیلات مدیریت منابع آب تا حدودی با مشارکت ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان و در مقیاس حوضه، پیشنهاد شده است. تدوین یک قانون جدید ابزاری برای ایجاد یک تغییر اجتماعی است، به طوری که به تغییر در رفتار کنشگران و نوع تعامل آنها با یکدیگر منجر شود. موضوع تدوین لایحه قانون جامع آب که در یک سال گذشته در دستور کار وزارت نیرو بوده است، می‌تواند بالقوه، نقطه عطفی در تاریخ مدیریت منابع آب ایران باشد که به تغییرات اجتماعی جدی و عمیق در این حوزه بینجامد. البته تحقق چنین آرمانی مستلزم رعایت مجموعه‌ای از الزامات و پیش‌نیازهاست. به همین مناسبت، در این نوشتار به کلیات مفهومی برای تدوین یک قانون جدید در حوزه مدیریت منابع آب پرداخته می‌شود.

برای تغییر یک قانون موجود و تدوین یک قانون جدید مفاهیم و ملاحظات مختلفی باید در نظر گرفته شوند. در این نوشتار این مفاهیم براساس سه سؤال «چرایی»، «چیستی» و «چگونگی» ساختاربندی و ارائه می‌شوند. در بحث «چرایی» سؤالاتی که مطرح می‌شوند از این دست است: خلاءها و نارسایی‌های قانون فعلی چیست؟ قانون جدید قرار است چه تفاوت ماهوی را نسبت به قوانین فعلی ایجاد کند؟ به عبارت دیگر به موجب قانون جدید چه کاری را می‌توان کرد که قبلاً نمی‌شد انجام داد یا قبلاً مجبور به انجام چه کاری بودیم که با قانون جدید دیگر آن اجبار وجود نخواهد داشت؟ و نتیجه این اقدامات برای پایداری منابع آب و بهبود تعامل بین کنشگران در حوزه آب چه خواهد بود؟

تغییر قانون، هزینه‌های بالای اجتماعی به دنبال خواهد داشت. پاسخ به سؤالات فوق باید برای تحمل هزینه‌های اجتماعی تغییر قانون، توجه کافی را فراهم کند. گاهی اوقات یک سری از تغییرات را در ظرفیت قوانین موجود هم می‌توان به وجود آورد، اما به دلیل عدم شناخت کافی از این ظرفیت‌ها، بحث تغییر قانون مطرح می‌شود. قاعدتاً تغییر قانون باید آخرین مرحله در سلسله اقدامات اصلاحی در حوزه آب باشد. در چرخه سیاست‌گذاری، بعد از شناخت مسائل و تعریف دستور کار، در مرحله طراحی راهکارها، یک ارزیابی از سیستم قانونی موجود به عمل می‌آید و اگر برای اقدامات مورد نظر محدودیت‌های جدی قانونی وجود داشته باشد به فکر تغییر و اصلاح قانون می‌افتند.

بعضاً، بخشی از اقداماتی را که در راستای اصلاحات آبی در نظر داریم انجام دهیم نیاز به اصلاح در مدل‌های ذهنی و نوع تفکر و نگرش به مسائل دارند تا تغییر در قوانین. به عبارت دیگر چه بسا اینکه چنانچه جهان‌بینی نسبت به شناخت مسائل تغییر نکند و مدل‌های ذهنی افراد تأثیرگذار بر مدیریت منابع آب بدون تغییر باقی بمانند، تغییر قانون نیز اثربخشی لازم را نداشته باشد و در حد یک سند روی کاغذ باقی بماند.

به نظر می‌رسد در لایحه قانون جدید آب که توسط وزارت نیرو تهیه شده است، مهمترین و عمده‌ترین تغییر ایجاد شده تشکیل کمیسیون‌ها و سازمان‌های حوضه آبریز در سطح حوضه و کارگروه‌های استانی در سطح استان‌هاست. نکته اینجاست که در حال حاضر که هنوز قانون جدید به تصویب نرسیده این تغییر در ساختار مدیریت آب کشور تصویب شده و در حال اعمال است؛ حتی مدیران حوضه‌ها نیز منصوب شده‌اند. بنابراین برای چنین تغییر ساختاری، ظاهراً نیازی به تغییر قانون نبود.

در مورد «چیستی» لازم است مشخص شود که در قانون جدید قرار است به چه موضوعات و چالش‌هایی در حوزه منابع آب و با چه سازوکارهایی پاسخ داده شود. از جمله اساسی‌ترین این موضوعات، مدل اداره منابع آب و مدیریت فرابخش آب است که در بستری فراتر از محدوده فقط وزارت نیرو اتفاق می‌افتد. در این بستر که از آن با نام نظام حکمرانی آب یاد می‌شود، کنشگران حوزه آب (اعم از بخش دولتی و غیردولتی)، روابط بین آنها، نظام تصمیم‌گیری و اجرای آن، نظارت بر اجرای تصمیمات و رسیدگی به تخلفات به گونه‌ای باید تبیین شوند که عدالت و امنیت آبی کشور به صورت پایدار تحقق یابد. علاوه بر خود بخش آب، لازم است اندرکنش این بخش با سایر زیرنظام‌ها مانند بخش انرژی، بخش اقتصاد، بخش مسکن و ... به شکل منسجم تنظیم شود.

در مورد نقش آب در فرآیندهای مدیریت و توسعه کشور، باید یک وحدت نظر حاصل شود. به عنوان مثال نمی‌توان همزمان

هم از الگوی بهینه کشت و هم از امنیت غذایی صحبت به میان آورد. از جمله این موارد، همچنین ارتباط آب با آمایش سرزمین است. به عنوان مثال هنوز به یک تبیین فلسفی از انتقال آب بین حوضه‌ای یا انتقال آب هم‌زادایی شده به مناطق مرکزی کشور نرسیده‌ایم. همچنین ماهیت منطقه‌ای مدیریت منابع آب یک مفهوم مهم است که باید در قانون مورد توجه قرار گیرد و امکانات لازم برای اعمال آن فراهم شود.

در لایحه قانون جدید آب خیلی از امور همچنان به شورای عالی آب محول شده است. باید به این نکته توجه داشت که بالا بردن سطح نهادهای مدیریت حوضه به سطح معاون رییس جمهور و وزیر و ... لزوماً به معنی این نخواهد بود که مسائل بهتر حل و فصل می‌شوند. اتفاقاً بالاتر رفتن سطح مدیریتی و تصمیم‌گیری، اطلاع از جزئیات و تخصص کاسته می‌شود. به این ترتیب بیم آن می‌رود که مسائل بدون توجه به ملاحظات تخصصی و فقط براساس ملاحظات سیاسی مورد تصمیم‌گیری قرار گیرند.

شایان ذکر است تغییرات این چنینی، چه در قالب فقط طرح تغییر ساختار باشد و چه در قالب قانون، نیازمند صرف زمان کافی برای یادگیری سازمانی و اجتماعی و توسعه ظرفیت نهادی است. برای این منظور پیشنهاد می‌شود اول کار از یک حوضه پایلوت شروع شود و متناسب با درس‌های آموخته شده مدل‌های مناسب برای سایر حوضه‌ها نیز استخراج شوند. در این رابطه به دو نکته باید توجه کرد: اول آن که لزوماً یک الگوی واحد وجود ندارد که به صورت سراسری به همه حوضه‌های کشور تعمیم داده شود. شاید لازم باشد برای هر حوضه یک مدل توسعه یابد که با ویژگی‌ها و امکانات و ظرفیت‌های آن حوضه هماهنگی بیشتری داشته باشد. دوم اینکه تنها تجربه مشابه در این زمینه شورای هماهنگی حوضه آبریز زاینده‌رود است که ساختار و ترکیب کمیسیون‌های حوضه آبریز پیشنهاد شده در لایحه قانون جدید آب هم خیلی مشابه همین مدل است. علی‌رغم دستاوردهای این شورا، هنوز نمی‌توان ادعا کرد که این الگو یک الگوی موفق حتی در همان حوضه زاینده‌رود بوده است، چه برسد به اینکه بخواهیم آن را به بقیه کشور تعمیم بدهیم. قبل از هر چیز جا داشت عملکرد این شورا مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گرفت و از درس‌آموخته‌های آن برای طراحی ساختار جدید بهره گرفته می‌شد. تجویز یک ساختار که قبلاً تجربه نشده و امتحان خود را پس نداده، به صورت سراسری و تعمیم آن به کل کشور، می‌تواند در نوع خود چالش‌های جدیدی را به چالش‌های موجود اضافه کند.

در قانون جدید تلاش شده است با تعبیه موادی، زمینه مشارکتی کردن مدیریت حوضه‌های آبریز فراهم شود. باید توجه داشت به صرف پیشنهاد ایجاد کمیسیون حوضه آبریز و سازمان حوضه آبریز و کارگروه استانی، لزوماً دلیل بر مشارکتی

کردن مدیریت آب نمی‌شود. تقریباً فرآیندهای اصلی مدیریت منابع آب همچنان مثل سابق در نظر گرفته شده‌اند و همچنان تمرکز در دست وزارت نیرو با محوریت پایتخت است. مضافاً اینکه در ساختار پیشنهادی کمیسیون حوضه، غلبه با گروداران دولتی است.

با این حجم بالای تغییرات ساختاری و بروکراتیک، اصل ظرفیت‌سازی مغفول مانده است. معلوم نیست کدام نیروی انسانی و کدام پتانسیل سازمانی می‌تواند این تغییرات بروکراتیک را اجرا کند. به علاوه، تجربه شورای هماهنگی حوضه زاینده‌رود نشان داد، تشکیل چنین ساختارهایی بدون در نظر گرفتن سازوکارهای تأمین مالی، عملاً تصمیمات این شوراها را بی‌اثر می‌کند. در ساختار جدید کمیسیون‌های حوضه نیز سازوکار تأمین مالی پیش‌بینی نشده است. دور از انتظار نیست که اگر این مصوبات به نفع یک استان نباشد، راه فرار برای خودداری از اجرای آن به بهانه نداشتن بودجه باز خواهد بود.

داشتن قوانین متنوع لزوماً به معنی تحقق اهداف پایداری در منابع آب نخواهد بود. فراتر از وضع قوانین مختلف آن است که مفاهیم پایداری مانند سازگاری همه بخش‌ها با شرایط محیطی، انطباق الگوی توسعه اقتصادی و توزیع نظام‌های سکونتگاهی در کشور با ظرفیت برد منابع آب، و تمهید سازوکارهایی برای مهار پیشران‌ها و سازوکارهای رشد که باعث افزایش تقاضا و تقویت مصرف آب می‌شوند، در برنامه‌ریزی‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و قوانین کشور جاری‌سازی (Mainstreaming) شوند. برای این منظور توصیه می‌شود قبل از ورود به انشای مواد قانون، ابتدا در مورد مدل مفهومی نظام حکمرانی و اداره آب در کشور و نحوه مواجهه با چالش‌های آن اجماع صورت گیرد. مواردی که لازم است در این مدل مفهومی مورد بحث و بررسی و بعد اجماع قرارگیرد عبارتند از:

- ا. مسائل و چالش‌های پیش‌روی منابع آب در حال و آینده
 - ب. فرآیندهای لازم برای مواجهه با اداره منابع آب و مهار چالش‌های آن
 - ج. سطوح پیاده سازی فرآیندها
 - د. گروداران و کنشگرهای متناظر با فرآیندها در سطوح تعیین شده
 - ه. منابع مورد نیاز (اعم از منابع سازمانی، نهادی، مالی، انسانی، فنی، سرمایه‌ای) برای پیاده‌سازی چنین مدلی
- پرداختن به موارد فهرست شده در بالا در قالب سازوکارهایی خواهد بود که به صورت مواد قانونی تنظیم می‌شوند. در طراحی این سازوکارها باید اثرات متقابل عوامل مختلف را بر همدیگر (مانند «اثر مقیاس»، «اثر ازدحام» و «اثر بازگشتی») که ممکن است به بروز یا تشدید مشکلات یا شکست

سیاست‌ها منجر شوند، به صورت هوشمندانه مورد توجه قرار داد. در طراحی مواد یک قانون به واقعیات اجرایی در کشور نیز باید نگاه شود. مثلاً تجربیات موفق و ناموفق در طرح احیا و تعادل‌بخشی منابع آب زیرزمینی، یا عدم تأمین اعتبار به موقع برای تعیین حد حریم و بستر رودخانه‌ها و نیز مشکلات فراوان در پیاده‌سازی آنها، بخصوص در محدوده‌هایی که با سکونتگاه‌های قبلی تعارض پیدا می‌کنند، درس‌آموخته‌هایی هستند که باید به آنها توجه کرد.

سومین محور در مبحث تدوین قانون به «چگونگی» انجام این کار می‌پردازد. یک قانون در حوزه آب قبل از اینکه طراحی حقوقی داشته باشد، باید از منظر فنی و ملاحظات نهادی، اجتماعی و اقتصادی طراحی شود. به این ترتیب علاوه بر خصوصیات هیدرولوژیکی و هیدرولیکی مترتب بر منابع آب، قواعد و شیوه‌های بهره‌برداری و محافظت از آن و نیز منافع حاصل از استفاده از آب و چگونگی توزیع این منافع، موضوع بحث قرار می‌گیرد. یکی از روش‌هایی که می‌تواند ملاحظات گروه‌های مختلف گروه‌دار را در موضوع بهره‌برداری و صیانت از منابع آب در بر بگیرد، مشارکت دادن گروه‌های مختلف تأثیرگذار بر و تأثیرپذیر از قانون در حیطه‌های مختلف مرتبط با آب مانند بهره‌برداری و حفاظت از منابع است. بدون شک مشارکت دادن دستگاه‌هایی که به آب مربوط می‌شوند و نیز گروه‌هایی که منافع آنها به آب وابسته است، در مدیریت منابع، کار پسندیده‌ای است و در نظام مدیریت منابع آب، یک گام رو به جلو محسوب می‌شود. اما نکته مهم این است که اگر مفهوم مشارکت به‌درستی درک نشده باشد و فرآیندهای آن به صورت صحیح طراحی نشوند، نه تنها امر مشارکت گروه‌داران در مدیریت منابع آب محقق نخواهد شد، بلکه این تجربه به ضد خودش تبدیل خواهد شد. اصولاً امر مشارکت از آن‌جا ضرورت پیدا می‌کند که تصمیمات و اقدامات مورد نظر سیاست‌گذار یا قانون‌گذار فقط ماهیت فنی ندارند، بلکه این گزینه‌ها از نظر جامعه تحت تأثیر، با بار ارزشی نیز همراه است. این بار ارزشی می‌تواند شامل ارزش‌های اخلاقی، فرهنگی، اقتصادی، زیست‌محیطی، سیاسی، امنیتی (به معنی عام امنیت انسانی) و ... باشد. درک ابعاد مختلف ارزشی گزینه‌ها و نیز اهمیت و اولویت آن‌ها از نظر گروه‌های مختلف اجتماعی، متفاوت خواهد بود. فرآیند مشارکت در واقع از منظر حفظ ارزش یا ارزش‌آفرینی برای گروه‌های مختلف اجتماعی که از سیاست یا مداخله مورد نظر تحت تأثیر قرار خواهند گرفت، اهمیت و ضرورت پیدا می‌کند.

در فرآیند تدوین قانون اگر بر مشارکت گروه‌های مختلف تأکید می‌شود، لازم است اعتمادسازی کافی صورت بگیرد. یک

عامل خیلی مهم در این رابطه این است که کمیته تدوین‌کننده قانون به مشارکت‌کنندگان و نظردهندگان نشان دهند که نظرات آنها با چه سازوکاری و به چه صورت مورد پردازش قرار می‌گیرند و چگونه در متن قانون اعمال می‌شوند؛ و اگر نظرات اعمال نشده‌اند، توجیه آن چه بوده است. این کار باید در خلال فرآیند تهیه متن قانون صورت بگیرد و محول کردن آن به بعد می‌تواند به فرآیند مشارکت، لطمه وارد کند.

هدف از مشارکت فقط جمع‌آوری نظرات گروه‌های مختلف نیست. بلکه لازم است به منظور اجماع‌سازی بین گروه‌داران مختلف و تسهیل در فرآیند یادگیری اجتماعی، امکان گفتگوی بین آنها در موضوع قانون آب فراهم شود تا دیدگاه‌ها هرچه بیشتر به هم نزدیک شوند. در همین راستا لازم است قبل از اخذ نظرات روی مواد قانون، اجماع‌سازی روی مدل مفهومی کل قانون صورت بگیرد. متن قانون یک متن تخصصی با زبان حقوق است که ممکن است درک آن برای همه گروه‌های گروه‌دار در یک سطح اتفاق نیفتد، ولی بحث بر سر مدل مفهومی نظام حکمرانی و مدیریت آب می‌تواند با زبان غیرتخصصی بین گروه‌داران مختلف انجام شود.

فرآیند مشارکت زمینه را برای مشروعیت بخشیدن به سیاست‌ها و در نتیجه پذیرش تغییرات اجتماعی فراهم می‌کند. از قبل فرآیند مشارکت، گروه‌داران آینده مطلوب خود را خودشان تصویر می‌کنند و گزینه‌های دستیابی به آن را نیز خودشان توسعه می‌دهند. غیر از خروجی‌های مستقیمی که از یک فرآیند مشارکت می‌توان دریافت کرد، یک دستاورد مهم که به صورت غیرمستقیم محقق می‌شود، توسعه ظرفیت در بین گروه‌داران است که این امر از طریق فرآیند یادگیری اجتماعی به وقوع می‌پیوندد. نتیجه چنین دستاوردی حصول به اجماع در بین گروه‌داران و افزایش ظرفیت سازگاری و تاب‌آوری آنها در برابر تغییرات و تهدیدات محیطی و در نهایت ارتقای رفاه جامعه هدف خواهد بود. این فرآیند، پشتیبانی جامعه را از اجرای سیاست به دنبال خواهد داشت که خود به افزایش انسجام ملی و کاهش هزینه‌های اجتماعی برای اعمال قانون و نظارت بر حسن اجرای آن خواهد انجامید.

اقدام اخیر وزارت نیرو در تدوین لایحه قانون جدید آب و به مشارکت طلبیدن گروه‌های مختلف در فرآیند مزبور، هرچند با شرایط مطلوب فاصله دارد و قابل نقد است، ولی در نوع خود یک حرکت جدید در روال تهیه قانون در بخش آب محسوب می‌شود. خوب است از این فرصت در جهت یادگیری اجتماعی و توسعه ظرفیت در بین گروه‌داران آب و فراهم آوردن فضای برای گفتگوی اثربخش، هم‌افزایی و انسجام اجتماعی، استفاده مفید شود.



آب، قانون و اخلاق

آب، مایهٔ حیات همهٔ موجودات از جمله انسان‌هاست. همه ادیان و فرهنگ‌ها در منظومه‌های فکری و فرهنگی خود از آب به عنوان نماد بسیاری از زیبایی‌ها یاد می‌کنند، چنانچه در سال‌های اخیر به یکی از نمادهای عدالت اجتماعی نیز تبدیل شده است. بحران آب در جهان کنونی عمدتاً به دلیل کمبود مطلق آن نیست؛ بلکه بیشتر به توزیع و مصرف و منابع آن ارتباط دارد. برای مواجههٔ منطقی با هر یک از علل و عوامل بحران آب لازم است از ظرفیت دانش‌های حقوق و اخلاق بهرهٔ بیشتری برد. اصول اخلاقی مشترک بین همه فرهنگ‌ها که قابلیت اعمال در همه مناطق جغرافیایی و در تمام مراحل توسعه اقتصادی جوامع و برای همه زمان‌ها را دارا هستند، همواره راه‌گشا می‌باشند. در اجرای اصول اخلاقی مزبور، سیاست‌گذاری‌ها و روش‌های متفاوت متناسب با شرایط مختلف هر منطقه و کشور، قابل شناسایی است.

کنترل آب، کنترل زندگی و معیشت است. زندگی و معیشت بدون اخلاق، ثبات و آرامش ندارد. با درک این مهم، در دهه‌های اخیر چندین کنفرانس بین‌المللی مانند کنفرانس دوبلین در مورد آب و محیط‌زیست به مسألهٔ تعهدات اخلاقی برای تأمین نیازهای اساسی آب برای جامعه بشر پرداخته‌اند. ارتباط بین سیاست‌گذاری آب و حقوق و اخلاق در سراسر جهان در حال افزایش است. در برخی قوانین اساسی کشورها مانند آفریقای جنوبی تصریح شده که عدم دسترسی به آب و خدمات بهداشتی با حیثیت و حق حیات مردم ارتباط مستقیم دارد و دسترسی مستقیم به آب را لازمهٔ کرامت انسانی دانسته‌اند.

در جهان کنونی در حوزهٔ آب پرسش‌های بی‌شماری ذهن بشر را درگیر کرده است؛ از جمله اینکه چگونه می‌توانیم مطمئن باشیم منبع کافی آب تمیز سالم برای مردمان امروز و نسل‌های آینده وجود دارد؟ دسترسی به آب تا چه میزان عادلانه است و خواهد بود؟ آب چگونه باید مدیریت شود و چه کسانی آن را اداره کنند؟ تغییرات اقلیمی چه تأثیری بر کیفیت و کمیت آب شیرین خواهد گذاشت؟ آیا آب سالم در قرن ۲۱، همانند نفت در قرن ۲۰ به منبع قدرت ژئوپلیتیک و منازعات تبدیل شده است؟ آیا نوآوری‌های فناوری یا تحولات فرهنگی یا ترکیبی از آن دو، به تغییرات اجتماعی درخصوص نحوه بهره‌برداری از آب منتهی شده است؟ پاسخ به این پرسش‌ها و موارد مشابه دیگر بدون شک با اخلاق و اصول حقوقی برخاسته از هنجارها و ارزش‌های اخلاقی ارتباطی وثیق دارد.

اخلاق به معنای قواعد تشخیص‌دهنده نیک و بد، ریشه در نهاد انسان دارد و بدون دخالت دولت الزام‌آور است. بی‌جهت نیست برخی محققان، قواعد حقوقی را رسوب تاریخی اخلاق اجتماعی برشمرده‌اند. قواعد حقوقی که ریشه در اخلاق داشته و یا با اخلاق سازگار باشند، در هر جامعه به آسانی اجرا می‌شوند و مورد قبول جامعه قرار می‌گیرند.

قانون ناسازگار با اخلاق عمومی به دشواری اجرا می‌شود. حکمرانی خوب در هر جامعه، وابسته به استفاده از ظرفیت اخلاق است. در فلسفهٔ حقوق در مورد رابطهٔ اخلاق و قانون دو نظریه وجود دارد: طرفداران نظریه حقوق طبیعی، اخلاق یا قانون طبیعی را جزئی از تعریف یا سرشت قانون موضوعه قلمداد می‌کنند. از نظر آنان هنجارهای اخلاقی به عنوان الزامات برتر و مستقل از قانون موضوعه موجودیت دارند. فلذا قانونیت یا اعتبار مقررات در گرو سازگاری آن‌ها با اخلاق است. قانون مخالف با هنجارهای اخلاقی به معنای واقعی کلمه، قانون نیست. در مقابل دیدگاه مذکور، اثبات‌گرایان، قانون را پدیده‌ای وضعی و قراردادی می‌دانند. فلذا هیچ رابطهٔ ضروری میان قانون و اخلاق قائل نیستند. به نظر آنان اخلاق نه در سرشت قانون نقشی دارد و نه در اعتبار آن.

بررسی عینی نظام‌های حقوقی مختلف جهان نشان می‌دهد که اخلاق اعم از آن که ریشه در مذهب یا عقل یا رسوم اجتماعی داشته باشد، در مرحلهٔ وضع، تفسیر و اجرای قوانین نقش مهمی ایفا می‌کند. بسیاری از محتواهای مقررات لازم‌الاجرا که صورت قانون دارند، پیش از ورود به جهان حقوق، هنجارهای اخلاقی بوده‌اند. حال این پرسش مطرح است که هنجارهای اخلاقی چگونه فرآیند استانداردسازی را طی کرده و وارد عرصه حقوق می‌شوند؟ چگونه مفاهیم کلی و انتزاعی به مفاهیم عینی بدل می‌شوند؟ پاسخ این است که هنجارها و ارزش‌های اخلاقی به صورت مستقیم به قاعده حقوقی و قانون تبدیل نمی‌شوند. این هنجارها عمدتاً از مجرای "اصول کلی حقوق" و به عنوان یکی از منابع قواعد حقوقی به جهان حقوق وارد می‌شوند. اصول کلی حقوقی نقش انتقال‌دهندهٔ هنجارهای ارزشی نظام حقوقی را ایفا می‌کنند. به عبارت دیگر، مجرای برای ورود امور ارزشی و قضاوت‌های ارزش‌بنیاد و ضرورت‌های اجتماعی و فراحقوقی به عرصهٔ حقوق هستند. اصول کلی حقوقی، تغییرشکل‌دهنده‌های نیازهای فراقانونی اعم از اخلاقی یا عبارت دیگر، از انتزاع و عینیت را توأمان دارند، به عنوان واسطه یا مبنا عمل می‌کنند و هنجاربنیان هستند. اصول کلی حقوقی مبتنی بر اخلاق سه جلوه و کارکرد دارند: اصول کلی تصحیحی (contra legem) اصول کلی برخوردار از این توانایی که در قضایای معین قانون ایجاد کنند، اصول کلی تکمیلی (preater legem) در قضایایی که هیچ قاعده حقوقی وجود ندارد یا آنکه قواعد موجود کافی نیست، این اصول می‌توانند خلأهای قانونی را پر کنند. به بیانی دیگر، در این وجه، اصول کلی در مقام ترمیم خلأهای اجتماعی در قوانین نیستند، بلکه به دنبال جبران نواقص حقوقی و پرکردن خلأها و نارسایی‌های منطقی برمی‌آیند. وجه سوم اینکه هر قاعده حقوقی در مرحلهٔ اجرا نیازمند تفسیر است. مطابق اصول کلی تعدیلی (infra legem) مجری قانون اعم از قاضی، داور و مقام اداری می‌تواند به هنگام اعمال قاعده کلی در قضیه خاص با هدف کاهش سختی قاعده آن را تفسیر کند. اصول کلی در وجه اخیر بدون آنکه از مرز قانون عبور کنند این امکان را فراهم می‌کنند که یک قاعده حقوقی با توجه به تحولات آن در سیر زمان و اوضاع و احوال ویژه آن قضیه به گونه‌ای تفسیر شود که به عدالت نزدیک‌تر شود. همچنان که مجری قانون در زمان اجرای قواعد

حقوقی می‌تواند به کمک اصول کلی، اجرای نص و مَر قانون را تلطیف کند و اجرای قواعد حقوقی را در عمل آسان سازد.

با فرض اهتمام جوامع مختلف به جلوه‌های گوناگون اصول کلی حقوق به عنوان یکی از منابع هر نظام حقوقی و با توجه به پیوند غیرقابل تفکیک اصول کلی حقوق با ارزش‌ها و هنجارهای اخلاقی، متخصصان در حوزه آب، اصول کلی حقوقی متعددی را که ریشه در هنجارهای اخلاقی دارند، بیان کرده‌اند. برای درک بهتر تأثیر اخلاق در سیاست‌گذاری‌ها و قواعد قانونی حاکم بر حقوق آب، لازم است مصادیق این اصول شناسایی و تجزیه و تحلیل شود تا روشن گردد که به چه میزان این اصول کلی حقوقی در مقررات بین‌المللی و قوانین داخلی و حتی برنامه‌های فرهنگ‌سازی عمومی و ترویجی اثرگذار بوده و مورد توجه قرار گرفته‌اند. برخی از مهم‌ترین اصول ذیربط عبارتند از: **یک) اصل منزلت انسان و حق بر آب:** یکی از پایه‌های بنیادین حقوق بشر، اصل منزلت و کرامت انسانی است که لازمه تحقق کرامت انسانی آن است که حق بر حیات و حق سلامت انسان تأمین شود. حق دسترسی به آب که با حیات و سلامت انسان ارتباط دارد، از لوازم تحقق منزلت و کرامت انسانی است. هرگونه سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و مدیریت آب باید بر مبنای رعایت کرامت انسانی باشد. در سلسله مراتب ذی‌نفعان آب، رعایت کرامت انسانی در بالاترین جایگاه قرار دارد و بر همه مصارف دیگر آب، تقدم می‌یابد.

دو) اصل پایداری و الزامات زیست‌بوم و محیط سالم: در درجه اول طبیعت و زیست‌بوم‌ها حق دارند که به طور پیوسته امروز و فرداها وجود داشته، تکامل یافته و توسعه یابند. اما چگونه می‌توانیم بین نیاز انسان به آب و نیاز طبیعت آشتی و تعادل برقرار کنیم؟ حقوق بشر و زیست‌بوم‌ها آغاز نگاه اخلاقی به مسأله آب است. از دیدگاه زیست‌بوم، محور نیاز انسان بر نیاز سایر موجودات اولویت ندارد و انسان جزئی از طبیعت است. انسان به عنوان عالی‌ترین موجود تکامل‌یافته در طبیعت، نباید در برابر طبیعت بایستد و بدون توجه به سایر موجودات و فقط برای بقاء خویش از طبیعت بهره برد. میان محیط‌زیست سالم و بقاء انسان ملازمه وجودی برقرار است و انسان نمی‌تواند بدون محیط‌زیست سالم به حیات خود ادامه دهد و ناچار است به لوازم پایداری محیط‌زیست سالم، وفادار بماند.

سه) اصل بهره‌برداری منصفانه و متعارف: آب مانند همه سرمایه‌های موجود در این عالم ظرفیت محدودی دارد و بی‌انتهای نیست. لذا بهره‌برداری آن با رعایت انصاف و معیارهای متعارف و قابل قبول همه انسان‌ها، یک ضرورت است. انصاف و معیارهای مورد قبول همگان، تجلیات وجدانی و اخلاقی برآمده از ارزیابی‌های صحیح و بین‌الذهانی جوامع بشری است.

چهار) اصل منع آسیب و ضرر: اینکه نباید در قاعده‌گذاری یا بهره‌برداری از هر امکانی یا حتی به گونه‌ای عمل کرد که به دیگری صدمه یا ضرر و آسیب وارد شود، یکی از شناخته‌ترین معیارهای اخلاقی مورد توافق همه فرهنگهاست که از دیرباز تاکنون در قالب اصل حقوقی نیز منشاء بسیاری از قواعد و معیارها واقع شده است و در حوزه آب نیز محوریت دارد.

پنج) اصل پذیرش تاوان ضرررسانی یا آلوده‌سازی: این اصل مبتنی بر

این اندیشه اخلاقی است که هر کس باید بار گناه و تقصیر خویش را برعهده داشته باشد. این اصل حتی کاربرد پیشگیرانه نیز دارد؛ چرا که وقتی مسئولیت بی‌توجهی به موازین اخلاقی و حقوقی مد نظر قرار گیرد، می‌تواند خود موجب جلوگیری از عملکرد خلاف در حوزه آب شود.

شش) اصل مشارکت عمومی: در مدیریت منابع آب باید به منافع همه گروه‌ها به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر و کسانی که کمتر صدای آنها شنیده می‌شود و در قدرت سیاسی کمتر حضور دارند، توجه شود. همه افراد و گروه‌ها می‌توانند از طریق آموزش انتشار آزاد داده‌های آب، جلسات حضوری و مجازی، گفتگوها و سایر روش‌ها در استفاده و مدیریت فرآیندهای آب مشارکت کنند و نیازها و نگرانی‌های خود را مطرح کنند. این اصل یکی از جلوه‌های شناسایی برابری ارزش انسانی و نیز انصاف است که خود ریشه در اخلاق دارد.

هفت) اصل هزینه در برابر منفعت: اشخاصی که از آب استفاده می‌کنند، باید هزینه‌های وارد بر طبیعت و تحمیل شده بر دیگر اشخاص را جبران کنند. طبیعت منبع محدود است و به شخص خاصی تعلق ندارد. بلکه متعلق به عموم، دولت و جامعه است. انسان‌ها باید برای استفاده از منابع طبیعی حق امتیاز یا هزینه بپردازند و اگر شخصی از منابع محلی دیگری استفاده می‌کند، باید خسارات وارد بر مردمان آن منطقه را جبران کند. همچنین دولت باید سیاست قیمت‌گذاری مناسب آب را اعمال کند. **هشت) اصل صرفه‌جویی:** این اصل بدین معناست که افراد در مجاورت آب، نباید بیش از نیاز واقعی خود از آن استفاده کنند. شخص باید برای نیازهای اولیه زندگی و آسایش و حفظ زیست‌بوم محلی از آب بهره‌برداری کند و آب مازاد یا به نقاط فاقد آب منتقل شود یا برای نسل‌های آینده، نگهداری شود.

نه) اصل معامله سالم و داد و ستد: این اصل بدین معناست که آب ذخیره شده و مازاد از مقدار تخصیص یافته، می‌تواند به عنوان یک کالا در بازار آب از طریق بانک‌های آب، مورد مبادله و انتقال و معامله قرار گیرد.

ده) اصل استفاده چندانگانه و مفید از آب: به جز وابستگی بیولوژیکی انسان به آب، دیگر کاربردهای آب امتیاز ویژه‌ای ندارند و باید برابر در نظر گرفته شوند. بنابراین برای استفاده مفید از آب، می‌توان از آنها در بخش‌های مختلف استفاده‌های متعدد کرد. مثلاً ایجاد نیروگاه آبی برای استفاده آبیاری و تولید برق.

یازده) اصل مجاورت: چون توزیع منابع آب شیرین از نظر مکانی و فصلی برابر نیست و این امر دسترسی فیزیکی به منابع آب شیرین را با مشکل مواجه می‌کند و همچنین در بسیاری موارد زمین بالادست در مالکیت خصوصی یا تحت صلاحیت کشور دیگری است که مانع قانونی برای دسترسی به آب وجود دارد، حق تقدم استفاده از آب مطرح می‌شود. اصل مجاورت به این معناست که در صورت نیاز به آب، اولین انتخاب، استفاده از منابع آب نزدیک است و افراد مجاور آب در استفاده از آن بر افرادی که دورتر زندگی می‌کنند، اولویت دارند. این اولویت یک امتیاز نیست، بلکه فقط به دلیل وضعیت مطلوب آنهاست. البته استفاده از آب باید به نحوی باشد که بر منافع مشروع سایر کاربران تأثیر نگذارد. فلذا آلودگی آب و تخریب جریان طبیعی آب، هم غیراخلاقی و هم خلاف موازین حقوقی است.



نقش اخلاق در اصول کلی حاکم بر آب در مقررات بین‌المللی و داخلی

«هنگامی که پدری از فیلسوفی خواست که او را درباره بهترین راه تربیت پسر خود در زمینه مسائل اخلاق‌گرایانه پند دهد، چنین پاسخ داد: او را تبعه دولتی بساز که قوانین خوب دارد.»^۱

قواعد و مقررات حقوقی، به ظاهر، از نیروی سیاسی دولت‌ها سرچشمه می‌گیرند. لیکن، دولت‌ها در ایجاد این مقررات آزاد نیستند و در کنار نفوذ عوامل اقتصادی و سیاسی در امر قانون‌گذاری، رعایت قواعد اخلاقی برای استقرار عدالت و تأمین نظم، الزامی است.^۲ قانونی که از سرچشمه اخلاق سیراب شود با دو پشتوانه تضمین‌های دولتی و وجدانی، لازم‌الاجرا می‌شود. برخی متفکران ریشه تمام قواعد حقوقی را در اخلاق جستجو می‌کنند. بی‌جهت نیست که کتاب «قواعد اخلاقی در تعهدات مدنی» اثر ژرژ ریهی، یکی از حقوقدانان بزرگ قرن بیستم، جایزه کتاب سال فرانسه را دریافت کرده بود.

مشهور است که می‌گویند شرافت قانون به عادلانه بودن قانون است. همانگونه که معیار شرعی بودن یک حکم، انطباق آن با عدالت است، مطابق تئوری «زاید بودن عدالت» فضیلت عدالت فضیلتی برتر یا جدا از دیگر فضایل نیست، بلکه عین فضایل اخلاقی است. علم اخلاق بیان مشروع یک فضیلت بیش نیست و آن فضیلت، عدالت است که سایه خود را بر خلیقات، گفتار، کردار و روابط فردی و جمعی افکنده است.^۳

هریک از حقوق و اخلاق برای ادامه حیات خود نیاز به وجود حداقلی از دیگری در جامعه دارد. زیرا از یک سو لازمه بقاء یک نظام حقوقی، تأمین حداقل عدالت است و تأمین حداقل عدالت با احترام به اراده فرد محقق می‌شود و با فراهم بودن اراده آزاد افراد است که می‌توان از اخلاقی بودن اعمال سخن گفت. از سوی دیگر تا وقتی اکثریت اعضای جامعه از حداقلی از فضایل اخلاقی، به‌ویژه فضیلت عدالت‌خواهی، برخوردار نباشند، نباید انتظار داشت که یک نظام حقوقی بتواند حداقلی از عدالت را تأمین کند. بر این مناسبت که حقوق و اخلاق را، به لحاظ وجودی، لازم و ملزوم یکدیگر شناخته‌اند.^۴

اخلاق هنجارهای آرمانی هستند که نوعاً جنبه انتزاعی دارند و برای آن‌که بتوانند عینیت بیابند و لباس قانون لازم‌الاجرا را بپوشند باید از مجرای اصول کلی حقوقی عبور کند. این اصول کلی حقوقی را می‌توان در مقررات و کنوانسیون‌های بین‌المللی و دو قانون اصلی حاکم بر حقوق آب، یعنی «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» مصوب سال ۱۳۴۷ و «قانون توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱ مشاهده کرد. «کنوانسیون مربوط به حقوق استفاده‌های غیرکشتریانی از آبراهه‌های بین‌المللی» مصوب ۲۱ می ۱۹۹۷ (کنوانسیون نیویورک) تعدادی از اصول کلی حاکم بر استفاده از آبراهه‌های بین‌المللی را بیان کرده است که ریشه‌های این اصول در هنجارهای اخلاقی یافت می‌شود.

برای نشان دادن تأثیر اخلاق بر قوانین حاکم بر آب، لازم است برخی مصادیق مهم اصول کلی حقوقی برخاسته از اخلاق و تأثیر آن را در مقررات داخلی و بین‌المللی، بررسی کنیم.

الف) اصل منزلت انسان و حق بر آب: انسان ذاتاً از کرامت و منزلت برخوردار است و تعبیر قرآنی «وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ» یک هنجار اخلاقی است که در آموزش‌های دینی بر آن تأکید شده است. ماده ۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر و اخلاق زیستی در ذیل عنوان «کرامت انسانی و حقوق بشر» مقرر می‌دارد: «یک- کرامت انسانی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی باید به طور کامل رعایت شود. دو- منافع و رفاه افراد باید بر منافع دانش یا جامعه اولویت داشته باشد.» همچنین، ماده ۱۴ این اعلامیه با عنوان «مسئولیت اجتماعی و سلامت» اعلام کرده است که «یک- ارتقا سلامت و توسعه اجتماعی مردم در قسمت‌هایی که همه جامعه در آن مشترک هستند، هدف اصلی دولت‌هاست. دو- با توجه به اینکه برخورداری از بالاترین سطح دستیابی به سلامت، بدون تفاوت نژادی، مذهبی، عقاید سیاسی و شرایط اقتصادی و اجتماعی، یکی از حقوق اساسی هر انسانی هست، پیشرفت علم و فناوری باید به دسترسی به آب و غذای کافی بیانجامد.» پس، حق بر آب، یک حق اساسی بشر است که توسط هیچ کس و هیچ قدرتی نمی‌توان آن را سلب کرد و مطابق این حق هر کس حق دارد به اندازه تأمین نیازهای اولیه‌اش به راحتی آب در اختیار داشته باشد. مطابق ماده ۱۷ قواعد برلین، حق بر آب مستلزم دسترسی به آب کافی، ایمن، قابل دسترسی از حیث فیزیکی و مقرون به صرفه جهت تأمین نیازهای حیاتی شخصی انسانی است و زنان و مردان به طور مساوی از آن برخوردارند.

به موجب اصل نوزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «مردم ایران، از هر قوم و قبیله که باشند، از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد شد.» همچنین، حسب اصل بیستم «همه افراد ملت، اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.» مطابق اصل چهل و هشتم، در بهره‌برداری از منابع طبیعی... باید تبعیض در کار نباشد...»

قانون توزیع عادلانه آب با اینکه از عنوان زیبا پسند «توزیع عادلانه آب» سخن گفته است و همه آب‌ها را از مشترکات دانسته که طبق مصالح عموم باید از آنها بهره‌برداری شود؛ لیکن، به نظر می‌رسد عدالت توزیعی تحقق نیافته؛ چون، از یک سو، حقایق‌های موجود را به رسمیت شناخته و از سوی دیگر، صدور پروانه مصرف، با رعایت حق تقدم، صادر می‌شود (ماده ۲۲ قانون توزیع عادلانه آب). بنابراین، همان‌گونه که در عمل مشاهده می‌شود، عده‌ای بسیار قلیلی از شهروندان فرصت استفاده از منابع آب کشور را پیدا می‌کنند و این امتیاز ویژه، به عنوان یک حق مالی و به تبع اراضی، به نسل‌های بعدی آنان منتقل می‌شود.

ب- اصل منع اضرار به غیر و لزوم تدارک زیان: اخلاق ورود ضرر به دیگری را منع و سرزنش می‌کند و تدارک زیان وارد شده را لازم می‌داند. اصل لاضرر که در حدیث نبوی «لاضرر و لاضرار فی الاسلام» تبلور یافته، همزاد اصل آزادی انسان‌ها بوده است. این اصل در ماده

۷ کنوانسیون نیویورک نیز مورد توجه قرار گرفته و حسب بند یک آن، دولت‌های آبراهی باید در هنگام بهره‌برداری از یک آبراه بین‌المللی در سرزمین خود تمام اقدامات مقتضی را جهت پیشگیری از ورود زیان قابل توجه به سایر دولت‌های آبراهی اتخاذ کند. این بند ریشه در این اصل اخلاقی برخاسته از عقل عملی دارد که پیشگیری بهتر از درمان است. به موجب بند دو، در صورت ورود زیان ناشی از استفاده از یک آبراهه بین‌المللی، دولت واردکننده زیان، مکلف به اتخاذ اقدامات مقتضی برای کاهش خسارت و پرداخت غرامت می‌باشد.

ماده ۳۵ قانون آب و نحوه ملی شدن آن، در مقام بیان اصل جبران خسارت و شیوه تدارک زیان است. مطابق آن در صورتی که در اثر حفر چاه یا قنات جدید، آب چاه یا قنات مجاور نقصان یابد و یا خشک شود، حسب مورد، مالک چاه یا قنات متضرر، می‌تواند با شرکت در هزینه بهره‌برداری در استفاده از چاه یا قنات جدید شریک شود و یا اینکه صاحب چاه یا قنات جدید، خسارات فرد متضرر را جبران کند. مفاد این اصل در ماده ۱۴ قانون توزیع عادلانه آب تکرار شده است.

پ- اصل بهره‌برداری و مشارکت منصفانه و متعارف: کنوانسیون نیویورک در مواد ۵ و ۶ از این اصل و معیارهای موثر در بهره‌برداری منصفانه و متعارف، سخن گفته است. حسب بند یک ماده ۵، دولت‌ها باید در سرزمین خود از یک آبراه بین‌المللی به شیوه‌ای منصفانه و متعارف بهره‌برداری کنند و به موجب بند دو، دولت‌های آبراهی باید در استفاده، توسعه و محافظت از یک آبراه بین‌المللی به شیوه منصفانه و متعارف، مشارکت کنند. این بند یادآور یک اصل اخلاقی است که «من له الغنم، فعلیه الغرم» یعنی هر کس منافع را برد، هزینه‌ها را باید پرداخت کند. ماده ۱۴ قواعد برلین بیان می‌دارد، در تعیین استفاده منصفانه و متعارف دولت‌ها باید ابتداً آب‌ها را برای تأمین نیازهای حیاتی بشر تخصیص دهند. مطابق بند یک ماده ۱۰ کنوانسیون نیویورک، قاعدتاً هیچ استفاده‌ای از یک آبراهه بین‌المللی بر سایر استفاده‌ها رجحان ذاتی ندارد، لیکن حسب بند دو آن، در صورت بروز اختلاف بین استفاده‌های انجام گرفته از یک آبراهه بین‌المللی، این اختلاف باید با عنایت ویژه به الزامات نیازهای حیاتی انسانی، حل و فصل شود.

ماده ۴ قانون آب و نحوه ملی شدن آن که صدور پروانه مصرف آب را مقید به استفاده مفید و معقول نموده و ماده ۵ آن قانون که مقرر داشته در صورتی که حقایق موجود به مصرف مفید نرسد، دولت

می‌تواند در تعیین میزان حقایق‌های مصرف‌کنندگان تجدیدنظر کند و نیز ماده ۲۵ قانون توزیع عادلانه آب که مصرف و اتلاف غیرمعقول (غیرمتعارف) آب را منع کرده است، همگی بیانگر حاکمیت اصل بهره‌برداری منصفانه و متعارف بر آب است.

ت- اصل منع آلودگی آب و پرداخت توسط آلوده‌کننده: تکلیف اخلاقی خودداری از آلودگی آب که در اخلاق مذهبی نیز مورد تأکید قرار گرفته و با تعبیر شاعرانه «آب را گل نکنیم» در زبان فارسی معاصر شهرت یافته است، در کنوانسیون نیویورک مورد توجه قرار گرفته و حسب بند دوم ماده ۲۱ آن، دولت‌های آبراهی باید منفرداً و در صورت لزوم مشترکاً از آلودگی یک آبراه بین‌المللی که به محیط‌زیست و سلامت ایمنی بشر زیان وارد کند، خودداری و در صورت وقوع آلودگی، آن را کاهش داده و کنترل کنند.

به موجب اصل پنجاهم در جمهوری اسلامی، «حفاظت محیط‌زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد، از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط‌زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.» همچنین، ماده ۲۷ قانون آب و نحوه ملی شدن آن در مقام بیان اصل منع آلودگی آب، دارندگان پروانه چاه را موظف ساخته که طبق مقررات بهداشتی عمل کنند و برای جلوگیری از آلودگی آب داخل چاه مسئول هستند. بعلاوه، ماده ۵۵ این قانون و مواد ۴۶ و ۴۷ قانون توزیع عادلانه آب، ضمن بیان این اصل، مقرر کرده «مؤسسات متولی بهره‌برداری مصرف شهری یا صنعتی یا معدنی آب، موظفند طرح تصفیه آب و دفع فاضلاب را اجرا کنند.»

پی‌نوشت:

- ۱- هگل، گ. ۱۳۷۸. عناصر فلسفه حق، ترجمه مهبد ایرانی طلب، تهران، نشر قطره.
- ۲- کاتوزیان، ن ۱۳۸۰. فلسفه حقوق، جلد اول (تعریف و ماهیت حقوق)، چاپ دوم، شرکت سهامی انتشار. ص ۵۸۷.
- ۳- سروش، ع. ۱۳۸۹. اخلاق خدایان. ناشر طرح نو. ص ۷.
- ۴- هارت، هربرت. ترجمه محمد راسخ. ۱۳۸۸. آزادی، اخلاق، قانون (درآمدی بر فلسفه حقوق کیفری و عمومی). انتشارات طرح نو. چاپ دوم.