

A Historical Review on the Social Dimensions of Water Law Adoption in Iran

M. Talebi Somehsaraee^{1*}, M.S. Zokaie²,
and M. Fazeli³

Abstract

This study, using Max Weber's sociological theory of law, intends to examine the trans-law factors that have led to the formulation of water laws in Iran over different periods. Therefore, the political and social factors that have caused changes in the water laws of the country have been studied. The results showed that the most important factor in changing water laws in Iran is water ownership. Prior to land reform, water was privately owned in Iran. But after land reform, water was managed and protected by the government. Although private ownership of water was re-enacted after the Islamic Revolution, the political conditions and goals of various governments led to the development of water resources without regard to private ownership. The results showed that in the formulation of water laws, international factors in the pre-revolutionary period, and political and anti-ecological justice in the post-revolutionary period, were the most important trans-law factors that influenced the formulation of water laws. Since the changes in the laws were not based on the quantity and quality of available water resources, but rather on the political and social conditions, these changes in laws did not lead to sustainability in water resources.

Keywords: Water Rights, Water Laws, Ownership of Water, Land Reform, Fair Water Distribution Law.

Received: December 8, 2019

Accepted: March 9, 2020

مروری تاریخی بر ابعاد اجتماعی تصویب قوانین آب در ایران

مهشید طالبی صومعه‌سرایبی^{۱*}، محمدسعید ذکایی^۲
و محمد فاضلی^۳

چکیده

این پژوهش با اشاره کوتاه به نظریه جامعه‌شناسی حقوق ماکس وبر، در نظر دارد تا عوامل فراحقوقی که منجر به تدوین قوانین آب در ایران طی دوره‌های مختلف شده‌اند را بررسی کند. اگرچه عوامل مختلفی از جمله شرایط اقلیمی، جمعیت‌شناختی و اقتصادی در تصویب و تغییر قوانین و مقررات آب می‌توانند دخیل باشند، اما مسأله اصلی مقاله حاضر توجه به عوامل سیاسی و اجتماعی است که منجر به تصویب و تغییر در قوانین آب شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد، مهم‌ترین عامل تحول و تغییر قوانین آب در ایران بحث مالکیت آب بوده است. چنانچه در دوره‌ای طولانی قبل از اصلاحات ارضی آب را جزو مشترکات و قابل بهره‌برداری خصوصی می‌دانستند. اما بعد از اصلاحات ارضی آب در زمره انفال و تحت حفاظت دولت قرار گرفت. اگرچه در دوران بعد از انقلاب اصل مشترکات آب جایگزین انفال شد، اما شرایط سیاسی و اهداف دولت‌های مختلف، توسعه منابع آب را بدون در نظر گرفتن اصل مشترکات و حقوق مالکیت خصوصی حقایق بران رقم زد. نتایج نشان داده است که در تصویب قوانین آب عوامل بین‌المللی در دوران پیش از انقلاب و عوامل سیاسی و عدالت‌طلبی ضد اکتولوژیک در دوران بعد از انقلاب از مهم‌ترین عوامل فراحقوقی بوده است که در تصویب قوانین آب تأثیرگذار بوده است. از آنجا که تغییر در قوانین نه مبتنی بر میزان و کیفیت منابع آب در دسترس بلکه برآمده از شرایط سیاسی و اجتماعی بوده است، لذا این تغییرات در قوانین منجر به پایداری در منابع آب نشده است.

کلمات کلیدی: حقوق آب، قوانین آب، مالکیت آب، اصلاحات ارضی، قانون توزیع عادلانه آب.

تاریخ دریافت مقاله: ۹۸/۹/۱۷

تاریخ پذیرش مقاله: ۹۸/۱۲/۱۹

1- Ph.D. Student of Political Sociology, Allameh Tabataba'i University. Email: Mahshid.talebi63@gmail.com

2- Professor, Department of Cultural Studies, Faculty of Social Sciences, Allameh Tabataba'i University. Email: Saeed.zokaie@gmail.com

3- Assistant Professor of Social Sciences, Shahid Beheshti University. Email: Mfazeli114@gmail.com

*- Corresponding Author

۱- دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (مقاله اخذ شده از رساله دکتری رشته جامعه‌شناسی سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی است).

۲- استاد گروه مطالعات فرهنگی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

۳- استادیار گروه علوم اجتماعی دانشگاه شهید بهشتی.

*- نویسنده مسئول

بحث و مناظره (Discussion) در مورد این مقاله تا پایان تابستان ۱۳۹۹ امکانپذیر است.

۱- مقدمه

- چه عوامل فراحقوقی (اجتماعی- سیاسی) در تدوین قوانین آب تأثیرگذار بودند؟

- چگونه می‌توان تحول قوانین آب و چرایی آن را از منظر عوامل فراحقوقی بررسی کرد؟

۲- مفاهیم نظری

اگرچه در پژوهش کیفی «تحمیل یک چارچوب نظری از پیش موجود برای تحلیل داده‌ها را مضر می‌دانند، زیرا این امر ممکن است محقق را بسیار محدود سازد» (Flick, 2012)؛ اما برای افزایش حساسیت نظری استفاده از مبانی نظری کارا است. لذا در این تحقیق برای افزایش حساسیت نظری نسبت به برخی از مفاهیم در جامعه‌شناسی حقوق تمرکز بر رویکرد نظری ماکس وبر در این حوزه شده است.

اگرچه پیش از ماکس وبر نیز در آثار فلاسفه و اندیشمندان قدیمی به بررسی نقش عوامل اجتماعی و سیاسی در قانون‌گذاری اشاره شده است. برای مثال افلاطون بر رد رویکردهای فردگرایانه در تحلیل نهادها و قواعد حقوقی و کارکرد آن‌ها تأکید داشته (Field, 1969) و ارسطو با نگاه معتدل‌تر فرد را جدای از جامعه تصور نکرده است. همچنین مونتسکیو در تحلیل نظام حقوقی به نقش مستقیم متغیرهای اجتماعی تأکید دارد (Aron, 2017). دورکیم نیز از جمله جامعه‌شناسان مهمی است که در اواخر قرن ۱۹ با انتشار کتاب «صور بنیادی حیات دینی» به بررسی جامعه‌شناسی حقوق پرداخت و از دو نوع «حقوق تنبیهی در جامعه سنتی» و «حقوق ترمیمی در جوامع مدرن» صحبت کرد (Durkheim, 2015).

در میان متفکران و جامعه‌شناسان دیدگاه ماکس وبر در زمینه جامعه‌شناسی حقوق که در کتاب او با نام «اقتصاد و جامعه» مورد بررسی قرار گرفته است دارای اهمیت زیادی است. نظریه جامعه‌شناسی حقوق ماکس وبر را می‌توان در سه حوزه تقسیم‌بندی کرد که در ادامه تشریح شده است:

الف) عقلانیت/ غیرعقلانیت: مهم‌ترین بحث ماکس وبر در زمینه جامعه‌شناسی حقوق، مرتبط بر محور عقلانیت و فرایند عقلانی شدن حقوق در طی تاریخ است. عقلانیت و عدم عقلانیت حقوق از منظر ماکس وبر مبتنی بر جامعیت و قابلیت پیش‌بینی است (Weber, 2019). به‌عبارت‌دیگر چنانچه حکم و قاعده جامع و دقیق وجود نداشته باشد و برای هر پرونده و در هر زمان بر اساس شرایط اختصاصی و منحصر به فرد آن تصمیم‌گیری شود، تنوع آرا و احکام صادره زیاد بوده و لذا تفاوت موقعیتی، آراء و نظریات حقوقی را غیرقابل

چنانچه از وجه‌تسمیه «جامعه‌شناسی حقوق آب» نمایان است، این مفهوم بر تبیین حقوق و قوانین آب از منظر جامعه‌شناسی و شاخص‌های آن متمرکز است. جامعه‌شناسی حقوق بر این ادعاست که تدوین، اجرا و تغییر قوانین را نباید تنها در علم حقوق و بندهای قانونی بررسی کرد، بلکه در بررسی تدوین و تغییر قوانین باید به شرایط اجتماعی و سیاسی دوران نیز توجه داشت. به‌گونه‌ای که می‌توان گفت دگرگونی و تحول اجتماعی، تغییر نظام حقوقی را به دنبال دارد. زیرا نظام حقوقی باید پاسخی درخور به خواسته‌های اجتماعی داشته و این امر به‌نوبه خود فرهنگ حقوقی را دستخوش تغییر و تحول می‌سازد (Black, 1976). ماکس وبر این جریان پژوهش در جامعه‌شناسی حقوق را تحت‌عنوان شناخت عناصر فراحقوقی (عوامل اجتماعی و سیاسی که منجر به تدوین قوانین می‌شود) دانسته و جامعه‌شناسی حقوق را منوط به بررسی این عوامل می‌داند (Weber, 2019).

بررسی عوامل فراحقوقی در تدوین و تغییر قوانین و حقوق آب در طی دوره‌های تاریخی یکی از موضوعات تحقیقی مهم است که با شناخت آن می‌توان سیر تحولات در مدیریت منابع آب را نیز رصد کرد. چنانچه در ایران نیز تطورات زیادی در قوانین آب (از سال ۱۳۰۷ تاکنون) بر اساس تغییر گفتمان و بستر سیاسی و اجتماعی جامعه و حاکمیت ایجاد شده است. از آنجاکه قوانین به‌عنوان اسناد بالاسری و لازم‌الاجرا هستند، لذا تصویب و تغییر قوانین و مقررات آب طی دوره‌های تاریخی قانون‌گذاری در ایران، بر شکل مدیریت منابع آب و لذا پایداری این منابع تأثیرگذار بوده است.

البته شایان ذکر است که در تصویب و تغییر قوانین عوامل مختلفی تأثیرگذار خواهند بود و ادعای تبیین پژوهش حاضر، اهمیت و نقش دیگر متغیرهای تأثیرگذار بر تصویب قوانین آب از جمله تغییرات آب و هوا و خشکسالی، افزایش جمعیت، تغییر سبک زندگی و مواردی اینچنینی را انکار نمی‌کند. اما مسأله‌مندی از منظری خاص، اگرچه تعدادی از عناصر تحلیلی را برجسته می‌نماید اما به همان نسبت موارد دیگر را رؤیت‌ناپذیر می‌سازد. محقق با انتخاب نوع مسأله خود، لاجرم باعث سرباز زدن از دیدن برخی امور شده و آن را به نام‌سأله تبدیل می‌کند. تحقیق حاضر نیز با همه محدودیت‌های موجود، نگاه تحلیلی خود را بر تبیین این موضوع قرار داده است که تصویب و تغییر قوانین آب در ایران برآمده از جریانات و گفتمان‌های سیاسی و نظام اجتماعی دوران‌های مختلف است که به اختصار عوامل سیاسی و اجتماعی نامیده شده است. بر اساس این رویکرد این مقاله تلاش دارد تا به سؤالات زیر پاسخ دهد:

پیش‌بینی خواهد کرد. وبر حقوق عقلانی را جامع، کلیت‌گرا و قراردادی می‌داند که ویژگی بارز حقوق مدرن غرب است. اما در مقابل نظام حقوقی غیرعقلانی غیرجامع، جزئیت‌گرا و مبتنی بر وضعیت است و بر ملاحظات اخلاقی، سیاسی و رازورمزگونه مانند جادو و ایمان به قلمرو مافوق طبیعی مبتنی است (Alizadeh, 2006).

نظم و درجه مشروعیت آن را تعیین می‌کند» (Weber, 2019). در یک تقسیم‌بندی کلی از نظریه جامعه‌شناسی حقوق ماکس وبر، می‌توان به جدول ۱، اشاره کرد.

با توجه به مفاهیم ارائه شده در جامعه‌شناسی حقوق ماکس وبر، می‌توان نوع ایده‌آل جامعه‌شناسی حقوق را آن مدلی دانست که به بررسی عوامل مؤثر در تدوین و تغییر قوانین حقوقی پرداخته، میزان عقلانیت و مشروعیت قوانین و چرایی آن را نیز بررسی کند. این نوع ایده‌آل در شکل ۱ ترسیم شده است.

بر اساس مدل مطرح شده ضعف در عقلانیت، ماهیت و مشروعیت به‌عنوان مانع مهمی در حقوق‌سازی (ثبت) و حقوق‌یابی (اجرا) خواهد بود. بنابراین قاعدتاً بر اساس مدل وبر می‌بایستی رابطه‌ای مستقیم بین این عوامل و اثرگذاری آن در جامعه وجود داشته باشد. زیرا عقلانیت حقوق و ماهیت منسجم و کارا و مشروعیت آن در جامعه، موجب افزایش نظم و مقررات، پیش‌بینی‌پذیری و ثبات در برنامه‌ریزی خواهد شد. چنانچه در این زمینه وبر معتقد است، تمام آنچه نظام حقوقی می‌تواند انجام دهد این است که زندگی اجتماعی را در یک حالت نسبتاً باثبات نگه دارد و این کار را تا حد زیادی با پیش‌بینی‌پذیر ساختن و همچنین فراهم آوردن زمینه‌های حاکمیت گروه نخبه با ابزارهای مؤثر برای اعلام، اجرا و اعلام سیاست‌های آن عملی می‌سازد.

بر اساس مدل مفهومی وبر از جامعه‌شناسی حقوق، در زمینه حقوق آب در ایران نیز می‌توان سیر تحولات قوانین آب را بر اساس سیر تغییرات اجتماعی و گفتمان سیاسی غالب درک کرد. برای مثال نظام مدیریت آبیاری در ایران تا قبل از دهه ۱۳۴۰ شمسی به شکل محلی و بر اساس سلسله‌مراتبی از وظایف تنظیم می‌شد.

ب) ماهوی/صوری: ماکس وبر دو فرایند اصلی را در حقوق ترسیم می‌کند؛ حقوق‌سازی^۱ و حقوق‌یابی^۲. حقوق‌سازی مجموعه فعالیت‌هایی است که به قانون‌گذاری و تصویب قواعد حقوقی منجر می‌شود و کار قانون‌گذار و قوه مقننه است. حقوق‌یابی اجرای حقوق و قوانین بوده و توسط مجریان و دادرسان در عرصه اجتماعی عملیاتی و اجرایی می‌شود. هر دو بعد حقوق در دو وجه «صوری» و «ماهوی» قابل تبیین هستند. تبیین صوری حقوق تنها به قوانین ثبت شده و احکام قضایی برآمده از آن قوانین توجه دارد که در حیطه تخصصی حقوق‌دانان و وکلا جای دارد. اما این تبیین ماهوی حقوق است که به عوامل فراحقوقی می‌پردازد که منجر به تدوین قانون و اجرای حکم قضایی می‌شود. لذا اگرچه هر دو بعد حقوق‌سازی و حقوق‌یابی از نظر وبر می‌تواند عقلانی یا غیرعقلانی باشد؛ اما وبر در جلد دوم کتاب اقتصاد و جامعه، معتقد است که برای شناخت عقلانیت و عدم عقلانیت حقوق در یک جامعه، باید حقوق را از منظر ماهوی آن مورد بحث قرار داد. یعنی گستره وسیعی از معیارهای فراحقوقی مانند معیارهای اخلاقی، سیاسی و مذهبی که ماهیت قوانین را شکل داده و در تصمیم‌گیری پرونده‌های قضایی یا نظریه‌پردازی درباره مسائل حقوقی نقش اصلی را دارد (Weber, 2019).

ج) مشروعیت حقوقی: میزان اعتبار و مشروعیت یک قانون (ثبت و اجرا) از نظر وبر به میزان باور و اعتقاد افراد آن نظام وابسته است. به دیگر سخن «درجه تمایل افراد به یک نظام حقوقی، مشروعیت آن

Table 1- Summary of Max Weber's Sociology of Law Theory
جدول ۱- خلاصه نظریه جامعه‌شناسی حقوق ماکس وبر

Rational / Irrational	substantive	Formal	Weber's classification of the sociology of rights
Comprehensiveness and generality of the law political against taste laws (Depending on the and discourse of states, ethical factors, etc.)	Reasons and factors behind the adoption of laws	Registered rules	lawmaking
The Comprehensiveness and Generality of Judgments Against Tastes (Depending on the Political and Discourse of Governments, Ethical Factors, etc.)	The underlying factors for law enforcement	Judicial decisions	lawfinding

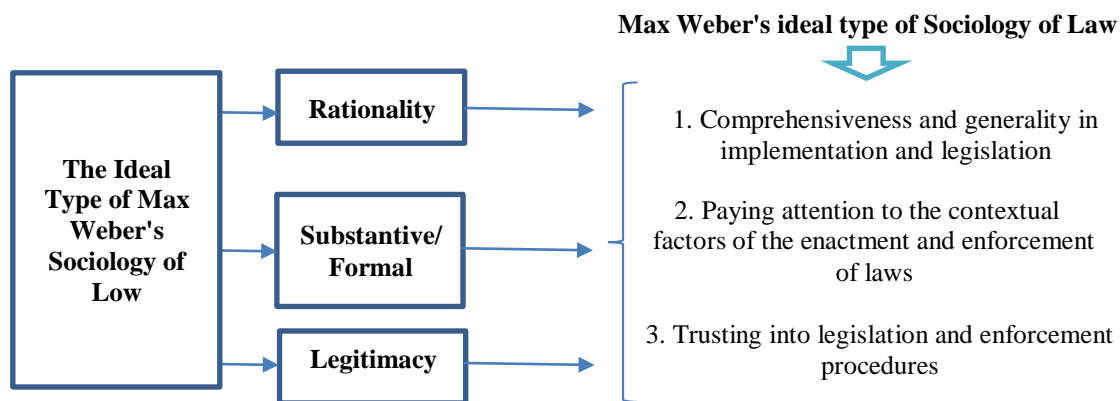


Fig. 1- The Ideal Type of Max Weber's Legal Sociology

شکل ۱- نوع ایده‌آل جامعه‌شناسی حقوقی ماکس وبر

قانون‌یابی (اجرا) آب همراه با اعتماد اجتماعی نباشد منجر به فقدان مشروعیت قوانین آب شده و قانون‌شکنی و قانون‌گریزی در همه سطوح آشکار خواهد شد. این شرایط علاوه بر عدم مشروعیت اجتماعی قوانین آب، باعث ضعف برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌ها نیز خواهد بود.

با توجه به مباحث نظری مطرح شده، در تحقیق حاضر در نظر داریم تا بر اساس مدل وبر در جامعه‌شناسی حقوق، سیر تحول حقوق آب در ایران و چرایی این تحولات در زمینه قانون‌گذاری (نه اجرای قانون) را مورد تفحص قرار دهیم. لازم به توضیح است که در این تحقیق به دلیل دامنه وسیع عوامل تأثیرگذار بر تصویب و تغییر قوانین آب، عوامل اجتماعی در معنای وسیع آن در نظر گرفته شده است که در برگزیده بسیاری از زیرمجموعه‌های سیاسی و سیاستی (داخلی و خارجی)، فرهنگی و اجتماعی و مواردی این چنینی است. به‌طور خلاصه آنچه به‌عنوان تئوری جامعه‌شناسی حقوق آب، در بررسی حقوق آب ایران مورد توجه قرار خواهد گرفت در جدول ۲ نشان داده شده است؛

حتی در زمان تدوین اولین قانون مدنی در سال ۱۳۰۹ نیز، ملاحظات عرفی، شرعی و اجتماعی بر اولین قوانین آب تأثیرگذار بود. اما از دهه ۴۰ شمسی تاکنون قوانین آب برحسب شرایط سیاسی داخلی و بین‌المللی تغییرات زیادی داشت. اوج تغییر قوانین آب در سال‌های بعد از انقلاب ۱۳۵۷ اتفاق افتاد. شرایط اجتماعی، سیاسی، بین‌المللی جهت‌گیری قوانین آب را به سمتی سوق داد که بر پایداری منابع آب سطحی و زیرزمینی تأثیر گذاشت.

لذا سیر تحول تاریخی قوانین آب در ایران بیانگر این است که بدون توجه به عوامل ماهوی و گفتمان اجتماعی و سیاسی حاکم بر قوانین (عواملی که زمینه‌ساز تصویب و اجرای قوانین آب شده‌اند) نمی‌توان این تغییر و تحولات را درک کرد. به‌عبارت دیگر بدون فراگذشتن از وجه صوری قوانین، بسیاری از ابعاد سیاست‌گذاری در قوانین و برنامه‌های آب مغفول مانده و تحلیل عمیقی از وضعیت ارائه نخواهد شد. همچنین چنانچه بستر تأثیرگذار بر رویه قانون‌سازی (ثبت) و

Table 2- The conceptual framework used to explain the sociology of water rights in Iran

جدول ۲- چارچوب مفهومی مورد استفاده برای تبیین جامعه‌شناسی حقوق آب در ایران

Definitions	Dimensions	Level of Analysis
Comprehensiveness and Stability of Water Laws (Formal Analysis) water laws	Rationality in Water Legislation	Lawmaking of Water
(Substantive Analysis) Factors Adopting and Changing Water Laws	Level of Analysis of Water Laws	
Social Acceptance and Trust in Water Rights	The Legitimacy of Water Laws	

براساس اطلاعات جدول ۲، در این تحقیق با تمرکز بر حقوق‌سازی آب به تشریح بندهای قانونی قوانین آب طی دوره‌های مختلف در ایران و چرایی تصویب آن‌ها پرداخته خواهد شد.

۳- روش‌شناسی

برای پاسخ به سؤالات تحقیق، فرایند تاریخی تغییرات در قوانین آب با تمرکز بر فهم بستر اجتماعی و سیاسی مورد مطالعه قرار گرفت. جهت صحت بیشتر شناخت این فرایند تاریخی، رویکرد چندجانبه‌نگری^۲ به موضوع مورد استفاده قرار گرفت که مبتنی بر ترکیب روش‌ها در مطالعه یک پدیده یکسان است. بسیاری از نظریه‌پردازان این رویکرد استدلال خود را بر این انتخاب بر مبنای این اصل قرار داده‌اند که جمع‌آوری و تحلیل داده‌های تک‌روشی به‌تنهایی کافی نیست و آن‌ها باید با مجموعه‌ای از روش‌ها تلفیق شوند تا بتوانند تصویر کامل‌تری از موضوع را در مقایسه با کاربرد جداگانه‌شان ارائه دهند (Iman and Aghapour, 2007).

لذا در تحقیق حاضر اگرچه با روش تحلیل مضمون استقرایی به تحلیل متون و اسناد تاریخی همانند اسناد اصل ۴ ترومن و شرح مذاکرات مجلس و قوانین و برنامه‌های آب پرداخته شد، با این وجود برای درک برخی از ابعاد پنهان مرتبط با مقولات اخذ شده از تصویب و تغییر قوانین و چرایی این تغییرات، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته متعددی نیز با مسئولان و کارشناسان در بخش‌های مختلف اجرایی و مدیریتی انجام شد. نمونه مورد مصاحبه عبارت‌اند از ۵ نفر از اعضای کارگروه آب نظام صنفی کشاورزی کشور، ۶ نفر از کارشناسان آب منطقه‌ای، ۹ نفر از بهره‌برداران و کشاورزان پیشرو در استان‌های اصفهان و چهارمحال و بختیاری، ۴ نفر از کارشناسان و مدیران جهاد کشاورزی، ۳ نفر از کارشناسان و مدیران دفتر نظام‌های بهره‌برداری وزارت جهاد کشاورزی، ۳ نفر از اعضای تشکلهای و انجمن‌های آب و ۵ نفر فعالان و خبرنگاران بخش آب کشور بودند. با توجه به تعدد قوانین آب در ایران، در مرحله اول از مصاحبه‌شوندگان در رابطه با مهم‌ترین قوانین آب در تاریخ ایران سؤال شد. از خیل قوانین معرفی شده بیشترین تکرار مربوط به قوانین ذیل بوده است که در نهایت تحلیل تاریخی و میدانی نیز بر روی این قوانین متمرکز شد؛

- بندهای قانونی آب در قانون مدنی
- قانون آب و نحوه ملی شدن آن
- قانون توزیع عادلانه آب
- قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین
- قانون تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز

مصاحبه‌ها به‌صورت حضوری و یا تلفنی با میانگین زمانی ۴۵ دقیقه انجام گرفته است. نحوه انتخاب نمونه به روش گلوله برفی انجام شد. با انتخاب مدیران و افراد اصلی در مراکز مختلف و شرحی از تحقیق، اعتمادسازی شده و با معرفی افراد دیگر از طرف شخص اول مجموعه‌ای از خبرگان و کارشناسان شناسایی شده و اطلاعات لازم از آن‌ها اخذ شد.

تعیین معیار قابلیت اعتماد از معیارهای چهارگانه گوبا و لینکن مبتنی بر اعتبار یا باورپذیری^۴، تأییدپذیری^۵ و انتقال‌پذیری^۶، اطمینان‌پذیری^۷ استفاده شد. اعتبار که مبتنی بر واقعی بودن توصیفات و یافته‌های پژوهش است، از روش‌هایی چون چندزویه‌نگری و کسب اطلاعات موازی، بازبینی توسط تیم همکار و اعتبار تفسیری قابل حصول است که در این مقاله نیز با همکاری گروهی به بررسی مطالعه مختلف متون در کنار مصاحبه‌های اکتشافی و تخصصی پرداخته شد تا دلایل فراحقوی تصویب و تغییر قوانین آب بررسی شود (Guba and Lincoln, 1989). همچنین برای اعتبار تفسیری نتایج از طریق «توصیف‌گر با استنباط پایین»^۸ استفاده شده است که عبارت است از توصیف کلمه به کلمه کلمات مشارکت‌کننده از طریق نقل قول مستقیم (Maxwell, 2004).

انتقال‌پذیری به معنای قابلیت تعمیم نتایج به سایر حوزه‌ها و زمینه‌هاست که در تحقیقات کیفی از آن تحت عنوان توصیف غنی یا حداکثری نام برده می‌شود (Bryman, 2004). آندریاس^۹ معتقد است توصیف غنی از داده‌ها و استفاده از رویه‌های ویژه کدگذاری در موارد پرتکرار برای رسیدن به مفاهیم کلان نظری از تاکتیک‌های انتقال‌پذیری است (Andreas, 2003).

تأییدپذیری به‌معنای کوشش در جهت احراز شاخص عینیت در پژوهش است که در تحقیقات کیفی به معنای قدرت تحلیل دقت داده‌ها و میزان تأیید آن‌ها است (Hariri, 2006). اطمینان‌پذیری نیز به درجه بازیافت‌پذیری و تکرارپذیری داده‌ها از سوی افراد مختلف اطلاق می‌شود (Guba and Lincoln, 1989). در این تحقق برای افزایش اطمینان از یافته‌ها، منابع متعدد و گروه‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفتند.

با توجه به روش‌شناسی مطرح شده، در ادامه با تفکیک تاریخ قانون‌گذاری آب به دوره‌های مختلف، نقاط تغییر را شناسایی کرده و به بررسی عوامل فراحقوی در چرایی تصویب و تغییر قوانین در هر مقطع پرداخته خواهد شد. مصاحبه‌های تکمیل‌کننده اطلاعات تاریخی نیز در هر بخش ارائه شده است.

۱-۳- چالش حق مالکیت آب در حقوق ایران

یکی از مهم‌ترین مباحث مورد مناقشه در حقوق آب ایران که بسیار در مصاحبه‌ها اشاره شد و در تحلیل اسناد نیز مشهود است، بحث مالکیت آب است. به‌نحوی که مناقشه در این مورد بارها باعث تغییر در قوانین آب و اجرای آن قوانین شده است. این بحث مبتنی بر پاسخ به این سؤال است که آیا آب جزو مباحات^{۱۰} است و قابلیت حیزت^{۱۱} را دارد یا اینکه جزو انفال^{۱۲} است؟ چنانچه آب جزو مباحات قابل حیزت در نظر گرفته شود، بدان معناست که آب تحت نظارت دولت، قابلیت این را دارد تا به تملک شخصی افراد درآید. این اصل برآمده از شرع در قوانین مختلفی چون قانون مدنی ۱۳۰۷ و قانون توزیع عادلانه آب مورد استناد قرار گرفته است. در حقیقت در قانون مدنی ایران که یکی از نخستین و مهمترین متون قانونی کشور است، تحت تأثیر مستقیم فقه امامیه، در بحث مالکیت آب، با محترم شمردن حق مالکیت خصوصی، تحت شرایطی امکان حیزت و به تبع آن مالکیت خصوصی این مایع حیاتی پذیرفته شده است (Jafari Nodoshan and Shahin, 2020).

به زعم رشیدی، آب جزء مال محسوب شده و با رعایت قانون توزیع عادلانه آب می‌توان آب‌های مباح را تملک نمود و تملک آن از طریق حیزت امکان‌پذیر است (Rashidi, 2003). اما چنانچه آب جزو انفال در نظر گرفته شود یعنی افراد تنها حق بهره‌برداری از آب را دارند اما مالک آن محسوب نمی‌شوند. مالکیت آب در قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) به حکم انفال نزدیک‌تر است. چنانچه در بند اول این قانون (برخلاف قانون مدنی ۱۳۰۷) آب در زمره ثروت عمومی در نظر گرفته شد. سرمد در جلد سوم کتاب حقوق آب، مالکیت آب را به استناد قانون ملی شدن آب، سرمایه ملی و متعلق به عموم مردم دانسته؛ تا جایی که درآمد حاصل از آن نیز باید طبق مقررات مالی و بودجه کشور به خزانه مملکت واریز شود (Sarmad, 1973). رشیدی نیز معتقد است با تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن، مسأله تملک آب منتفی شده است (Rashidi, 2003). بعدها در اصل ۴۵ قانون اساسی ۱۳۵۸ به طور مشخص لفظ انفال برای آب و نحوه تملک بر آن به کار برده شد.

با وجود این تفاوت، قابلیت تملک خصوصی آب مبتنی بر قاعده شرعی «حیزت مباحات» در اسلام پذیرفته شده است. چنانچه مطابق قاعده مَنْ حَازَ مَلِكًا، هر یک از افراد به‌قصد مالکیت اقدام به حیزت از مباحات کند، مالک آن شناخته می‌شوند. بر این اساس است که اکثریت فقهای امامیه حیزت را به‌عنوان یکی از اسباب مالکیت به‌حساب می‌آورند. از آنجا که حیزت اشیاء مباحه به‌اعتبار طبیعت آنها مختلف می‌باشد، در

آب رودخانه، وارد ساختن آن در نهر یا حوض یا چاهی که ملک کسی است، حیزت شناخته می‌شود (Rashidi, 2003).

بر این اساس می‌توان گفت اکثریت فقها آب را در زمره مباحات و بر اساس قاعده «مَنْ حَازَ مَلِكًا» قابل تملک خصوصی دانسته‌اند. برای نمونه در این رابطه می‌توان به باقر نجفی در جلد ۳۸ کتاب خود با عنوان «جواهرالکلام فی شرح شرائع الاسلام» یا شیخ طوسی در کتاب «التهذیب‌المسائل» اشاره کرد که آب را از مشترکات و مباحات عامه قرار داده است یا در مسأله ۲۴ از تحریرالوسیله امام خمینی به آب به‌مثابه مشترکات قابل حیزت اشاره شده است. اگرچه فقهای چون شیخ کلینی نیز بوده‌اند که آب را جزو انفال در نظر گرفته‌اند که قابل تملک نیست، با وجود این همان‌طور که گفته شد اکثریت فقها قائل به مالکیت خصوصی آب هستند (Nowruz, 2019). این مالکیت عمدتاً در سندهای دستی به نام بنچاق یا قبالة در دفاتر شرعی به ثبت رسیده است.

اگرچه حیزت مباحات دارای پیش‌شرط مهمی چون قاعده فقهی «لاضرر و لااضرار» است که مطابق با آن حد حیزت مقید و منوط به آن است که موجب ضرر و زیان به دیگران از جمله حیزت‌کنندگان قبلی نشود. در همین رابطه بر اساس شرع تصرف مال مباحی که توسط افراد حیزت شده باشد جایز نیست.

لذا می‌توان چنین گفت که در قوانین آب ایران، اصل انفال بودن یا قابل حیزت بودن همواره چالش برانگیز بوده است. چنانچه تا قبل از اصلاحات ارضی و در قانون مدنی ۱۳۰۷، بر اساس قاعده فقهی «مَنْ حَازَ مَلِكًا» اصل مالکیت خصوصی آب مدنظر قانون‌گذار بود. اما بعد از اصلاحات ارضی و در قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) قانون‌گذار اصل انفال بودن آب را مطرح کرد. در نظر گرفتن آب به مثابه انفال، در اصل ۴۵ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ نیز مطرح گردیده است. منطبق با این اصل «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراعاتی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند».

منطبق با این اصل در طرح پیشنهادی قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱، شورای نگهبان منطبق با قواعد فقهی بر اصل انفال بودن آب

ایراد گرفت و به جای لفظ انفال، «مشترکات» را قرار داده و مالکیت خصوصی حقا به داران را به رسمیت شناخت. با این وجود نحوه اجرای طرح‌های توسعه منابع آب در دوره‌های بعدی و همچنین لوایح و تک ماده‌های تصویب شده قانون آب بیانگر این است که حقا به‌های خصوصی بر آب‌های حیزت شده مورد توجه قرار گرفته نشده است. به عبارت دیگر قوانین اصلی آب مبتنی بر رسمیت شناختن حقوق خصوصی و مشترکات، اما بندهای الحاقی و اجرای طرح‌ها بر اساس حکم انفال آب (بدون مالکیت خصوصی) بوده است. لازمه فهم این رویه قانون گذاری به زعم و بر فهم عوامل فراحقوقی و بستر اجتماعی و سیاسی شکل دهنده به قوانین است که در ادامه به تفکیک قوانین اصلی آب کشور بدان پرداخته شده است.

به طور کلی می‌توان گفت تا پیش از تصویب قوانین جامع در ایران از جمله قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷ و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، مالکیت آب‌ها و اراضی در ایران از قاعده فقهی «مَنْ حَازَ مَلِكًا» تبعیت می‌کرد (Nowruzzi, 2019). این اصل که تا قبل از تدوین قوانین در ایران نیز مبنای نظام اجتماعی مدیریت آب بود در قانون مدنی ۱۳۰۷، مصوب شد. در ادامه به تشریح آن پرداخته شده است.

۳-۲- عوامل فراحقوقی قانون مدنی ۱۳۰۷؛ آب مصدق از مباحات قابل حیزت

اندیشه تصویب قوانین در ایران از سال‌ها پیش جزء اهداف مشروطه خواهان بود. تاجایی که حتی قبل از انقلاب مشروطه نیز اقداماتی در این زمینه صورت گرفته و برای «عدلیه» سر و سامانی پیش‌بینی شده بود. ولی این تلاش‌ها کافی نبوده و بعد از آشوب و به هم ریختگی‌های سیاسی و امنیتی که منتهی به تغییر حکومت از قاجار به پهلوی شد، یکی از اقداماتی که در دستور کار حکومت جدید قرار گرفت تصویب قوانین ضروری و مهم‌تر از همه قانون مدنی بود. علت اهمیت این موضوع مربوط به لغو «قضاوت کنسولی» (کاپیتولاسیون) توسط پهلوی اول بود که لازمه آن داشتن قانون مدنی بود که به استناد بدان بتوان کاپیتولاسیون را رد کرد. لذا در اردیبهشت سال ۱۳۰۶ شمسی، رضاشاه برای لغو کاپیتولاسیون فرمانی خطاب به «مستوفی الممالک» صادر کرد تا برای لغو کاپیتولاسیون مقدمات تدوین قانون مدنی را ظرف یک سال فراهم کند. سرانجام بعد از بنیان گذاری عدلیه جدید در تاریخ سه شنبه دهم دی ماه ۱۳۰۶ هیأت تصویب قانون مدنی منصوب شد و شروع به کار کرد (Shaygan, 2018).

علی‌اکبر داور (وزیر وقت عدلیه) در ابتدا قصد داشت تا از طریق به کارگیری مشاوران خارجی قانون مدنی ایران را تدوین کند اما سخنرانی دکتر مصدق در مجلس طی روزهای هجدهم، بیست و پنجم، و بیست و هشتم خرداد سال ۱۳۰۶ و افراد دیگری چون صدرااشراف باعث شد تا داور از روی آوردن به مشاوران خارجی در تدوین قانون مدنی اجتناب کند. سرانجام برای تصویب قانون مدنی هیأتی انتخاب شدند که بیشتر ایشان از فقهای متبحر و دانشمندان واجد صلاحیت بودند. منبع اصلی تدوین حقوق مدنی، کتب مشهور فقهی چون شرایع، شرح لمعه و جواهرالکلام و دیگر منابع مهم فقهی بوده است. می‌توان اذعان کرد که قانون مدنی نمونه‌ای از آشتی میان فقه، سنت و حقوق زمانه خود است (School of Water Tact, 2014). لذا در این قانون، حقوق آب نیز بر مبنای موازین شرعی و عرفی تدوین شد.

بر این اساس آنچه در زمینه عوامل فراحقوقی ماده‌های مربوط به آب در قانون مدنی ۱۳۰۷ می‌توان لحاظ داشت، این بود که در ثبت قانون ۱۳۰۷، این موضوع کمبود آب نبود که منجر به تدوین قانون برای بهبود وضعیت منابع آب شد، بلکه اصل بر موضع‌گیری سیاسی حکومت برای لغو کاپیتولاسیون و لزوم ثبت قوانین جامع برای آن بود که قوانین مربوط به آب را نیز در این قانون لحاظ کرد. بر این اساس سیستم مدیریت آبیاری بر همان رویه سابق که مبتنی بر مدیریت آب بر اساس عرف محلی و شرعی بود برقرار شد. لذا در ماده‌های قانونی آب در قانون مدنی ۱۳۰۷، مالکیت خصوصی آب بر مبنای قاعده فقهی و شرعی حیزت مباحات، حقوق و تعهدات، ارث و حق شفعه به رسمیت شناخته شد.

با توجه اینکه قابلیت تملک خصوصی و حیزت از منابع آب در قانون مدنی ۱۳۰۷ به رسمیت شناخته شده و جایگاه قانونی برای دولت و حاکمیت در امر نظارت و مدیریت منابع آب در نظر گرفته نشده بود، لذا نظام اجتماعی مدیریت منابع آب مبتنی بر حفاظت و مدیریت محلی و بر عهده حقا به داران بود. لذا آنچه مبنای قابلیت تملک خصوصی آب را رقم زد برآمده از گفتمان حاکم بر دوران (مدیریت محلی آب) در تدوین قانون مذکور بود. وضعیت تشریح شده در شکل ۲ نشان داده شده است.

با توجه به مبنای تدوین قانون مدنی شرعیات و عرف حاکم بر جامعه بود، لذا بر مبنای اصل حیزت بر اساس ماده ۱۴۷ قانون مدنی هرکس مال مباحی را با رعایت قوانین مربوطه به آن حیزت کند، مالک آن می‌شود. لذا بر اساس این بند کلی، اصل بر امکان تملک خصوصی و حیزت از منابع آب با رعایت قاعده لاضرر و لاضرار بود.

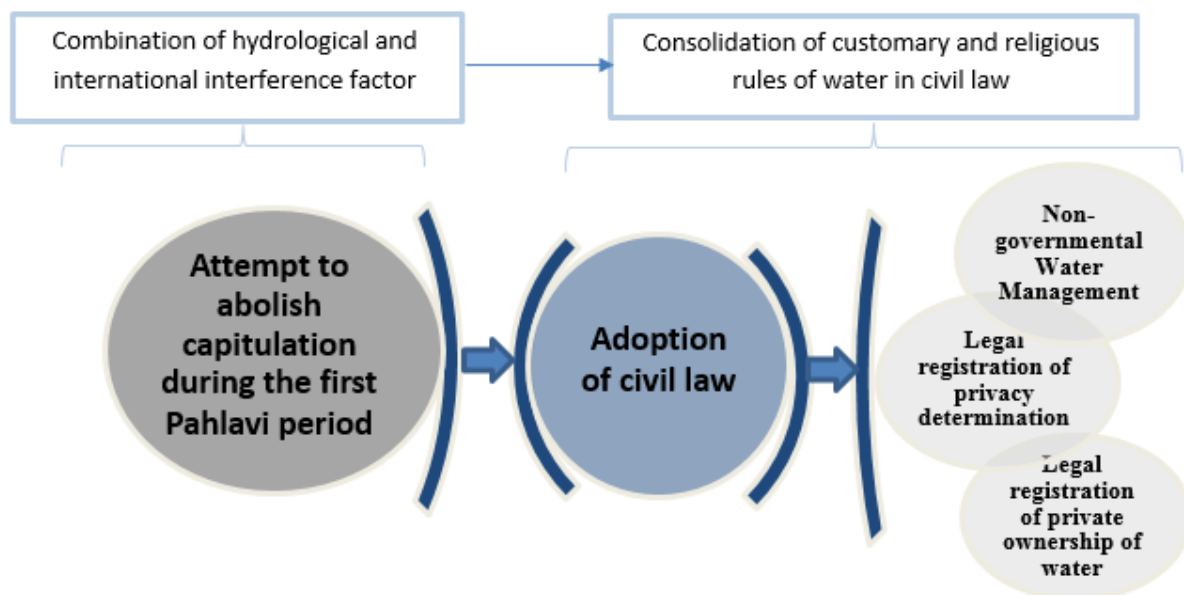


Fig. 2- Legal factors affecting the adoption of water management laws in civil law (1928)

شکل ۲- عوامل فراحقوقی مؤثر در تدوین بندهای آب در قانون مدنی ۱۳۰۷

پایین تر از آن باشد. به عبارت دیگر برداشت متأخر نباید منجر به ضرر حیازت‌کننده متقدم باشد.

تقدم مکانی بر سرچشمه تنها در جایی مورد استناد قرار می‌گیرد که تقدم زمانی بهره‌برداری از منابع آبی مشخص نباشد. چنانچه طبق ماده ۱۵۶ این قانون، هرگاه آب نه‌ری کافی نباشد که تمام اراضی اطراف آن مشروب شود و مابین صاحبان اراضی در تقدم و تأخر اختلاف شود و هیچ‌یک نتواند حق تقدم خود را ثابت کند با رعایت ترتیب هر زمینی که به منبع آب نزدیک‌تر است به قدر حاجت حق تقدم بر زمین پایین‌تر خواهد داشت.

پس باوجود توجه به اصل حیازت مباحات در مالکیت منابع آب که در قانون مدنی به رسمیت شناخته شده است، بر همان اساس قنوت و چاه‌هایی که مورد استفاده عموم هستند دارای مالکیت عمومی عنوان شده اما مالکیت تأسیسات آبی در قانون مدنی جزو اموال خصوصی در نظر گرفته شده است. چنانچه در سال ۱۳۰۹ قانونی مکمل قانون مدنی در رابطه قنوت نگاشته شد که مشتمل بر ۹ ماده بود. از آنجاکه قنوت متعلق به شخص یا اشخاصی است که آن را احداث می‌کنند، در این قانون مفادی برای تنظیم روابط میان آن‌ها در بهره‌برداری از منابع یا مخارج حفظ و لایروبی قنات و بر اساس میزان مشارکت در سرمایه‌گذاری وضع شد.

این قانون به‌طور خاص در رابطه با آب در ماده ۱۴۸ و ۱۴۹ قانون مدنی نیز مطرح شد. مبنی بر این بند مردم می‌توانستند در زمین مباح نه‌رها را تملک و آب مباح را حیازت کنند. چنانچه طبق ماده ۱۴۸ قانون مدنی هر کس در زمین مباح نه‌ری بکند و متصل کند به رودخانه آن نه‌ر را احیاء کرده و مالک آن نه‌ر می‌شود. همچنین در ماده ۱۴۹ هرگاه کسی به‌قصد حیازت مباحی نه‌ر یا مجرای آبی احداث کند آب مباحی که در نه‌ر یا مجرای مزبور وارد شود ملک صاحب مجرا است و بدون اذن مالک نمی‌توان از آن نه‌ری جدا کرد یا زمینی مشروب نمود. لذا همین‌که شخص حیازت را بر منابع آبی انجام دهد، مالکیت خصوصی آب و نه‌ر برای وی مستقر می‌شود و دولت یا حکومت نظارت و مالکیتی بر منابع آبی از هر قبیل نداشتند (Katouzian, 1997).

علاوه بر این در قانون مذکور بر اساس قاعده فقهی لاضرر و لاضرار، اولویت بر مالکیت آب مبتنی بر اولویت زمانی بهره‌برداری از آن است نه نزدیکی به منبع و سرچشمه آب. چنانچه در ماده ۱۵۹ این قانون چنین مطرح شده است که هرگاه کسی بخواهد جدیداً زمینی در اطراف رودخانه احیاء کند اگر آب رودخانه زیاد باشد و برای صاحبان اراضی سابقه تزییقی نباشد می‌تواند از آب رودخانه زمین جدید را مشروب کند، والا حق بردن آب ندارد اگرچه زمین او بالاتر از سایر اراضی باشد. در همین رابطه در ماده ۱۵۸ قانون مدنی نیز بیان شده است که هرگاه تاریخ احیاء اراضی اطراف رودخانه مختلف باشد زمینی که احیاء آن مقدم بوده است در آب نیز مقدم می‌شود بر زمین متأخر در احیاء؛ اگرچه

علاوه بر حيازت مباحات به موجب قواعد قانون مدنی ۱۳۰۷، عقود و تعهدات و ارث نیز از ديگر احکام و قوانينی است که آب را به مثابه اموال خصوصی تعريف می کند. چنانچه بر اساس این اصل می توان با در اختيار داشتن عقل، بلوغ، اراده به خرید یا فروش مال پرداخت. از آنجاکه مالکیت اشخاص بر منابع آب بر اساس شرع و قانون حيازت تثبیت گردید و مالک آن دارای تمام حقوق منتج از مالکیت به ملک خود شد، لذا می توان در چارچوب قرارداد حقوقی آب تملک شده را مورد معامله قرار دهد.

ایرانیان در قنات در همان زمان بی همتا بود و قطره ای آب بدون نظارت بهره برداری نمی شد. اما دولت با ورود خودش وضعیت رو خراب کرد. الان هم قصد داره به همون دوره برگردنه اما خیلی سخته». در حقیقت با تغییراتی که در سطح ملی و بین المللی ایجاد شد، حقوق آب نیز دچار تطور و تغییرات اساسی گشت و از مدیریت مشارکتی به مدیریت دولتی درآمده و حقوق آب نیز به تبع آن دچار تغییرات زیادی شد که در ادامه مورد بررسی قرار گرفته است.

۳-۳- گذار از مالکیت خصوصی آب به انفال در قوانین

همان طور که گفته شد قابلیت حيازت و تملک از آب که در قانون مدنی سال ۱۳۰۷ به رسمیت شناخته شد، دارای قدمت طولانی در تاریخ حکمرانی آب کشور بوده است. با این وجود با تغییر مناسبات جهانی و داخلی در مسیر رسیدن به توسعه، مبارزه با انقلاب های کمونیستی دهقانی از طریق اصلاحات ارضی و توسعه ابزارهای پیشرفته بهره برداری از منابع آب، نظام مدیریت اجتماعی آب با اختلال مواجه شد. در این دوران که هم زمان با آغاز دهه ۱۳۴۰ شمسی در ایران بوده است، گام اول تحول مدیریت آب در کشور برداشته شد. این تغییرات با تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن در تاریخ ۱۳۴۷/۴/۲۷ به اوج خود رسید. چنانچه با ملی شدن آب در قانون مذکور، تحولات حقوقی آب از قاعده «من حاز ملک» که مبتنی بر مالکیت خصوصی آب بود به مالکیت آب به مثابه انفال تغییر یافت. از این تاریخ به بعد، آب نه از جمله مشترکات که قابل حيازت شدن و مالکیت توسط بهره برداران خصوصی است بلکه در زمره ثروت عمومی قرار گرفت که متعلق به همه مردم بوده و حفاظت از آن بر عهده دولت است. در ادامه عوامل فراحقوقی شرح داده شده است که در شکل گیری حقوق آب در این دوران نقش داشته است.

۳-۴- عوامل فراحقوقی قانون آب و نحوه ملی شدن آن سال ۱۳۴۷؛ آب مصداقی از انفال

اگرچه از اواسط دوره قاجار و انقلاب مشروطه تلاش برای قرار گرفتن ایران در مدار توسعه آشکار شده بود، اما اوج برنامه ریزی برای توسعه بعد از جنگ جهانی دوم و به طور ویژه از دهه ۱۳۳۰ قوت گرفت. در حقیقت نظم جهانی بعد از جنگ جهانی دوم بازتعریف شد. چنانچه بعد از این جنگ، رقابت بر سر سروری جهان دو بلوک شرق و غرب را در عرصه ایدئولوژیکی رودرروی هم قرار داد. این وقایع جهانی نه تنها ایران بلکه بسیاری از کشورهای جهان سوم را با شوق رسیدن به جهان موعود توسعه یافته در رقابتی بین گزینش ایده بلوک شرق و غرب قرار داده بود.

قانون قنات نیز با اتکا به اصل لاضرر و لاضرار در ماده اول این قانون اولویت بهره برداری را بر اساس حيازت مباحات تعیین می کند. در مواد ۱ تا ۳ قانون قنات، قانون گذار صراحتاً قائل به جدایی مالکیت آب از زمین شده است و حق حریم آبی را برای زمین مملوکه قائل شده و حدود مالکیت را برای مالک زمین و مالک منابع آب زیرزمینی تعیین کرده است. همچنین در ماده اضافه شده به قانون قنات در تاریخ ۱۳۱۳/۶/۱۳ نیز که معروف به ماده ۱۰ قانون قنات است به توسعه منابع آبی و سطح زیر کشت با لحاظ اصل لاضرر و لاضرار اشاره شده است. لذا با توجه به اینکه بر اساس اصل فقهی حيازت مباحات در قانون مدنی مالکیت خصوصی افراد بر منابع آب محترم شناخته شد، قانون گذار قانون ثبت قنات و منابع آبی و آئین نامه اجرایی آن را در سال ۱۳۱۷ تأیید و اقدام به ثبت و صدور سند برای قنات کشور کرد.

در مجموع آنچه از قانون مدنی سال ۱۳۰۷ و ماده های قانونی آن در زمینه مدیریت و بهره برداری آب مشهود است، اصل بر مالکیت خصوصی و قابلیت حيازت بر منابع آب است که برگرفته از اصول فقه و شرعیات بوده و تا قبل از تصویب قانون نیز معیار نظام اجتماعی آبیاری بود. در حقیقت مطابق با نظم اجتماعی موجود در مدیریت محلی آب در قانون تصویب شده در این دوران، دولت نه در مدیریت و نه در حفاظت از منابع آب در قانون مذکور دارای جایگاه قانونی نمی باشد. این رویه تا زمان اصلاحات ارضی و تدوین قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ پابرجا بود.

بسیاری از مصاحبه شوندگان نظام حقوقی مبتنی بر اصل حيازت مباحات را که تا قبل از اصلاحات ارضی در ایران پابرجا بود، یکی از موفق ترین سیستم های مدیریت منابع آب می دانستند که پایداری منابع آب را ایجاد کرده بود. برای نمونه یکی از اعضای دفتر نظام های بهره برداری جهاد کشاورزی در این رابطه بیان داشت «تا قبل از اصلاحات ارضی مدیریت آب غیردولتی بود و افراد بر اساس روابط رودررو، نظام پیچیده مدیریت آب داشتند. سیستم مدیریت مشارکتی

نفوذ کمونیسم در این رقابت جهانی ایدئولوژیک تا جایی بود که تا قلب اروپا رخنه کرد. چنانچه انگلیس با شدت یافتن نفوذ کمونیسم در یونان از آمریکا در فوریه ۱۹۴۷ (اسفند ۱۳۲۵) تقاضای کمک کرد و اطلاع داد دولتش دیگر نمی‌تواند از فعالیت کمونیست‌ها در یونان جلوگیری کند و بار مالی این جنگ‌ها را به دوش گیرند. لذا به دنبال این جریان، ترومن رئیس‌جمهور آمریکا، نطق معروف خود را در دور دوم ریاست‌جمهوری‌اش مصادف با سال ۱۳۲۸ شمسی در ایران بیان داشت که بند چهارم برنامه منتج از آن به اصل چهار ترومن معروف شد. این اصل مبنای خود را کمک اقتصادی به کشورهای کمتر توسعه‌یافته و جهان سوم قرار داده بود. اگرچه به گفته پل سویزی هدف اصلی و اول برنامه اصل ۴ ترومن، نه آن‌طور که گمان می‌شد کمک به کشورهای عقب مانده، بلکه حفظ سرمایه‌داری و مبارزه با کمونیست در دوران جنگ سرد بوده است (Rafieerad and Mohammadi, 2017).

از آنجاکه اقتصاد کشاورزی مبنای اصلی بسیاری از کشورهای جهان سوم بوده و انقلاب‌های کمونیستی نیز عمده‌تاً انقلابات دهقانی بود؛ لذا کشاورزی و کشاورزان محور اصل چهار ترومن قرار گرفتند. بر این مبنای در آمریکا این دیدگاه که سرمایه‌گذاری‌های عظیم برای توسعه روستایی و کشاورزی از مهم‌ترین موانع جذب روستاییان به کمونیسم و انقلابات کمونیستی است، اساس سیاست‌گذاری در دوران جنگ سرد شد. در همین دوران بود که به گفته مولینگا، نمایش پروژه‌های عظیم و غول‌آسا از توسعه منابع آب و کشاورزی (مانند راه‌اندازی پروژه بزرگ ولتا در شوروی و پروژه غول‌آسای انتقال آب از آلاسکا به مکزیک در آمریکا) رونق گرفت (Mollinga, 2010). همچنین دستگاه‌های حفاری چاه با اصل ۴ ترومن وارد کشورهای جهان سوم چون ایران شد و الگوی ساخت سدهای بزرگ و پروژه‌های عظیم انتقال منابع آب با الگوگیری از دو ابرقدرت جهانی محور توسعه‌یافتگی دانسته شد.

از همان ابتدا در دهه ۱۳۳۰ شمسی، اصل ۴ ترومن بر مسأله اصلاحات ارضی تأکید داشت؛ تا به واسطه حذف نابرابری طبقاتی در روستا مانع از انقلابات مذکور شود. دانشگاه‌ها و مراکز علمی نیز به کمک این امر آمده و پشتوانه کارشناسی این طرح را فراهم کردند. چنانچه طی سال‌های بعد، روستو به‌عنوان مشاور ارشد کندی که ریاست «شورای برنامه‌ریزی سیاسی» وزارت خارجه آمریکا و ریاست سازمان «اتحاد برای ترقی» که هدف مطالعه چگونگی رفورم‌های اقتصاد کشاورزی و روستایی برای توسعه مناطق جهان سوم را به عهده داشت، معتقد بود که رشد و توسعه کلی یک کشور جهان سومی با رشد و توسعه کشاورزی رابطه خاص دارد. زیرا بیش از ۷۵ درصد از جمعیت

کشورهای در حال توسعه در مناطق روستایی زندگی می‌کنند و در بخش کشاورزی فعال هستند وی وظیفه دولت برای رسیدن به این امر را انجام اصلاحات ارضی می‌دانست. لذا قابل پیش‌بینی بود که با ورود برنامه اصل ۴، رشته مهندسی آبیاری و توسعه روستایی محبوبیت زیادی در بین مستشاران آمریکایی و سیاستمداران ایرانی پیدا کند^{۱۳}.

لذا تلاش برای اصلاحات ارضی که از دهه ۱۳۳۰ در ایران مطرح شده بود، یک دهه بعد به بار نشست و کندی رئیس‌جمهور وقت آمریکا فشار بر روی شاه برای انجام اصلاحات اجتماعی علی‌الخصوص اصلاحات ارضی را تشدید کرده و مساعدت مالی خود را منوط به انجام این امر دانست (Fayaz, 2016). در نهایت در اوایل دهه ۴۰ شمسی، آمریکا نسخه‌ی اصلاحاتی را که برای همه‌ی کشورهای آمریکای لاتین و جهان سوم تهیه کرده بود به ایران تحویل داد و این نسخه چند ماه بعد با عنوان انقلاب سفید اجرایی شد و در تاریخ ۶ بهمن ۱۳۴۱ عموم مردم نیز در همه‌پرسی سراسری شرکت کرده و به آن رأی مثبت دادند.

اصل ملی کردن آب، اصل دهم انقلاب سفید است که تحول مهمی در حکمرانی و مدیریت آب ایجاد کرد. علاوه بر این پیش از این اصل نیز به دلیل ورود دستگاه‌های حفاری و فن چاه‌های عمیق، تعادل منابع آب زیرزمینی به هم خورده و بنگاه مستقل آبیاری که زمینه دولتی کردن آب را فراهم می‌کرد، تحت نظر وزارت کشاورزی شکل گرفته بود. لذا این امر با اصلاحات ارضی و حذف مالکیت خوانین بر روی زمین و اموال آن‌ها چون قنوت تشدید شد. زیرا در نبود اربابان حفاظت و نگهداری از قنوت که بسیار هزینه‌بر بوده و نظام اجتماعی خاصی را نیازمند بود مخدوش شد.

چنانچه الیور نیوبری کمیسر سیاسی آمریکا که از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۳ در ایران به سر می‌برد، نیز به این نکته اشاره داشت که «افراد تحصیل کرده ایرانی که در طراحی برنامه اصلاحات ارضی ایران نقش دارند، از واگذاری زمین به دهقانان ابا دارند. نگرانی عمده آن‌ها قنات است. این گروه بر این عقیده‌اند که با اجرای اصلاحات ارضی قنات از دست افراد مرفهی که مدیریت آن را بلدند خارج می‌شود و در نتیجه ایران خواهد شد» (Rafieerad and Mohammadi, 2017). گذار از فرهنگ جمع‌گرایانه مدیریت قنوت به فرهنگ فردگرایانه مدیریت آب چاه در بسیاری از مصاحبه‌ها مطرح شد؛ در همین رابطه یکی از اعضای کارگروه آب در نظام صنفی کشاورزی بیان داشت: «قبل از اصلاحات ارضی اصلاً تو مناطق مرکزی فقط قنات بود و مدیریت مشارکتی مردم کویری باعث رونق کشت و زرع بود. اما قانون که عوض شد قنات بی‌صاحب شد. بعد هم چاه اومد که خیلی راحت‌تر و

بی‌دردسترتر از قنات بود و هر کی تو دل کویر چاه زد و این نتیجه‌اش شد.»

نهایت مدیریت دولتی آب را با اعلام قانون ملی آب در قالب اصل دهم انقلاب سفید رقم زد.

اصل دهم انقلاب سفید با تصویب نهایی قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ به اوج خود رسید و نقطه ثقلی در نظام مدیریت منابع آب ایران ایجاد کرد. این قانون ۶۶ ماده‌ای برای اولین بار درباره مدیریت و مالکیت منابع آب نقش بی‌بدیلی را به دولت (در نبود خوانین) برای حفاظت و مدیریت منابع آب داد. وضعیت تشریح شده در شکل ۳ نشان داده شده است.

آنچه از بخش‌های مختلف این مدل قابل دریافت است، تداخلی از مناسبات سیاسی و تغییرات فناورانه در بهره‌برداری از منابع آب که منجر به ملی شدن آب شده است. ملی شدن آب در قانون آب ۱۳۴۷، نقطه ثقل مهمی در نظام مدیریت و حکمرانی آب است. در حقیقت از طریق این قانون به‌طور رسمی، مالکیت آب از زمره مشترکات خارج و به مبحث انفال نزدیک شد (آب در قانون مذکور تحت عنوان ثروت عمومی دانسته شده است). اگرچه مالکان و حیازت‌کنندگان قبلی آب در این قانون به رسمیت شناخته شدند، اما نه تنها برداشت آن‌ها نیز تحت نظارت دولت قرار گرفت بلکه حیازت‌کنندگان بعدی نیز بدون کسب مجوز دولتی و صلاحدید وزارت آب و برق قادر به بهره‌برداری از منابع آب نبودند.

همچنین برهم خوردن تعادل در نظام اجتماعی حقابه‌بری و مدیریت آب قدیم با سرمایه‌گذاری‌های عظیم عمرانی برای توسعه آب نظیر سدها در برنامه دوم و سوم عمرانی تشدید شد. در این دوران حکمرانی آب در ایران با گروه تازه‌ای از بهره‌برداران مواجه شده بود که در کنار بهره‌برداران قبلی آب که صاحبان حق‌آبه یا حیازت‌کنندگان بودند به بهره‌برداری از منابع آب پرداختند. چنانچه در مدت کوتاهی، اجتماعات روستایی و شهری که با هماهنگی و نظمی جاافتاده از منابع آب استفاده می‌کردند به جوامعی به‌هم‌ریخته و پرمنازعه و بعضاً خشونت‌گرا تبدیل شدند. یکی از کارشناسان شرکت آب منطقه‌ای در این زمینه گفت: «وقتی دولت ورود کرد در مدیریت آب، نه تنها آب حفاظت نشد بلکه اختلافات اجتماعی هم از همون موقع شروع شد. دولت توان نظارت به همه دشت‌ها و روستاها رو نداشته و نداره برای همین مدیریت محلی قبلی رو از بین برده و خودش هم نتونسته درست مدیریت کنه و مشکلات رو زیاد کرده.»

بر این اساس می‌توان گفت قوانین مصوب، قانون مدنی، عرف اجتماعی و احکام شرعی دیگر کارایی نداشتند، بر این اساس تجهیز قانونی برای مواجهه با این پدیده‌های جدید در مدیریت منابع آب لازم بود که در

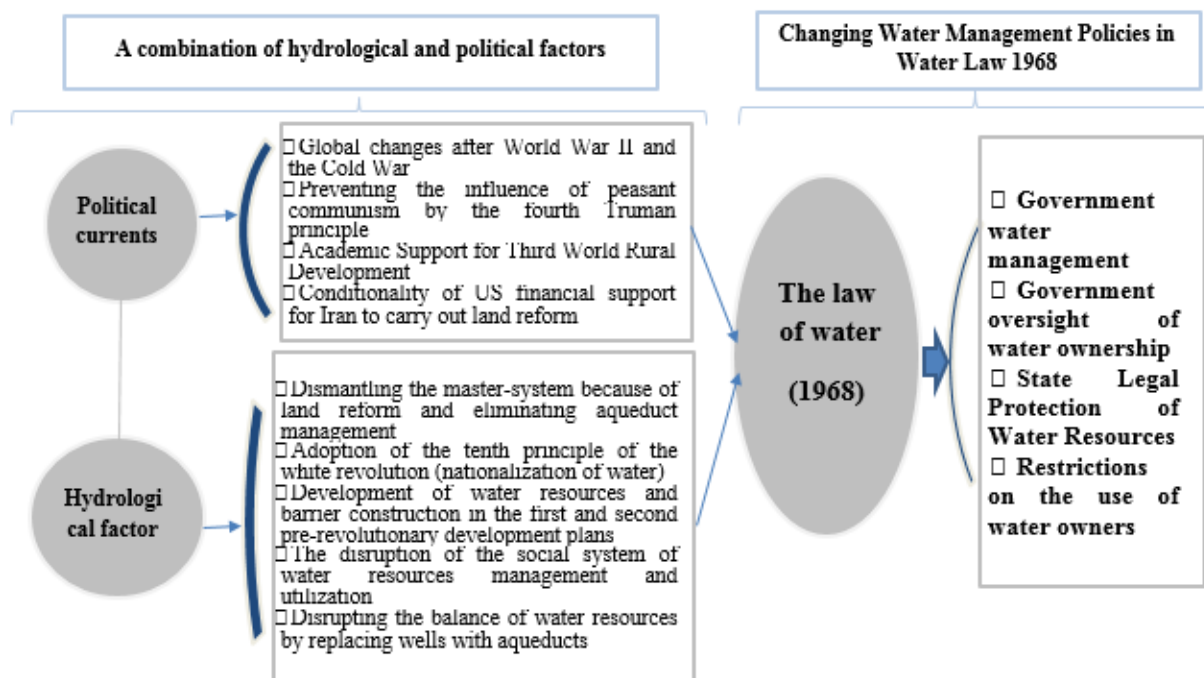


Fig. 3- Trans-legal factors affecting water law adoption in year 1968
شکل ۳- عوامل فراحقوقی مؤثر در تدوین قانون آب و نحوه ملی شدن آن ۱۳۴۷

اصل اساسی مدیریت دولتی آب در این قانون در ماده یک مطرح شده است. بر اساس این ماده قانونی کلیه آب‌ها اعم از منابع آب سطحی و زیرزمینی، ثروت ملی محسوب شده و متعلق به عموم است و مسئولیت و حفظ و بهره‌برداری از این ثروت ملی و احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب به وزارت برق و نیرو محول می‌شود. چنانچه گفته شد در این ماده برای اولین بار مفهوم «ثروت ملی» مطرح شده است که تا قبل از آن در حقوق مرسوم نبوده است.

با این وجود همان‌طور که ذکر شد در این قانون حق‌آبه‌داران قدیم با نظارت دولت قادر به بهره‌برداری از منابع آب بودند. این اصل در ماده ۳ اشاره شده و بیان داشته که تمام مستندات مالکیت آب قبل از ثبت این قانون به رسمیت شناخته خواهد شد. با این وجود همان‌طور که ذکر شد، ماده ۵ این قانون قدرتی را در اختیار دولت قرار داده است که از طریق آن دولت می‌تواند «در رودخانه‌هایی که مجموع حق‌آبه مصرف‌کنندگان بیش از میزان واقعی و عادی رودخانه‌ها باشد و حق‌آبه‌های موجود به مصرف مفید نرسد، در هر ناحیه به‌وسیله هیأت‌های سه‌نفری و پنج‌نفری طبق مواد ۷ و ۸ این قانون با توجه به مدارک موجود و میزان آب رودخانه و کیفیت تقسیم و مصرف و معمول محل در تعیین میزان حق‌آبه مصرف‌کنندگان تجدیدنظر کند و نظریه هیأت‌های مزبور پس از قطعیت به‌وسیله وزارت آب و برق به مورد اجرا گذارده می‌شود. همچنین از تاریخ مذکور به بعد حق اجازه مصرف از طریق دولت و با صدور پروانه مصرف به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود.

در حقیقت طبق این ماده قانونی اگرچه حق‌آبه‌داران به رسمیت شناخته شده‌اند، اما میزان مصرف معقول آن‌ها به عهده دولت بوده و متناسب با آن میزان برای آن‌ها پروانه مصرف صادر خواهد کرد. لذا پروانه مصرف مفید به تشخیص هیأت‌های دولتی جای حق‌آبه‌های قدیمی را گرفت و طبق ماده ۹ این قانون صدور پروانه مصرف مفید آب منحصرأ با وزارت آب و برق خواهد بود و صدور اسناد رسمی راجع به حق‌آبه ممنوع اعلام شد. همچنین از تاریخ تصویب این قانون به بعد افراد خود نمی‌توانست تنها بر اساس قاعده لاضرر و لاضرار از منابع آب بدون صاحب حیازت کنند و آن را تحت تملک درآورد، بلکه تنها با اجازه دولت و وزارت آب و برق این امر ممکن بود. نقش حفاظتی دولت بر منابع آب در غیاب میرابان سنتی تا جایی است که حتی طبق ماده ۲۱ این قانون دولت می‌تواند برای حفاظت از منابع آب و عدم اجازه حیازت جدید بر آب طبق شرع، از استقرار سازمان پلیس مسلح استفاده کند که دارای اختیارات ضابطین دادگستری هستند.

لازم به ذکر است که صدور پروانه مصرف برای اولین بار آب‌بها را در سیستم مدیریت منابع آب کشور تعریف کرد. چنانچه بر اساس ماده ۵۳ این قانون، وزارت آب و برق در مناطقی که طرح‌های عمرانی یا قانون ملی شدن آب به مرحله اجرا درآمده است نرخ متوسطه تمام‌شده آب را بر حسب مترمکعب برای کلیه مصرف‌کنندگان پنج سال یک‌بار با توجه به هزینه‌های جاری تعیین و اعلام دارد. همچنین طبق این قانون چنین تعیین شد که تدریجاً نرخ آب کشاورزی برای محصول واحد در تمام کشور یکسان تعیین و وصول شود. دامنه اقتدار دولت در مدیریت و حفاظت آب طبق این قانون تا جایی در نظر گرفته شده است که حتی چنانچه آب‌بهای حق‌آبه‌بر و صاحب پروانه بهره‌برداری پرداخت نشود، آب مصرف‌کننده قطع می‌شود.

همچنین در ماده ۲۲ این قانون از اجازه تأسیس شرکت‌های دولتی آب منطقه‌ای صحبت شده است که ایجاد آن در بد دولت است. در تبصره چهار ماده ۵۳ چنین مقرر شد که کلیه وجوه دریافتی به‌موجب این قانون طبق اساسنامه شرکت‌ها و سازمان‌های آب که مسئول اداره رودخانه‌ها و سایر منابع آب است به مصرف هزینه‌ها جاری و بهره‌برداری و نگهداری و استهلاک و تکمیل تأسیسات و کمک احتمالی به شرکت‌های ضرر دهنده موضوع تبصره ۱ این ماده خواهد رسید.

نقش حاکمیتی در مدیریت منابع آب در این قانون بسیار پررنگ بود. تا جایی که برخلاف رویه اجتماعی و عرف قالب در تاریخ مدیریت منابع آب ایران، در هیأت‌های تشخیص هیچ جایی برای معتمدین محلی در نظر گرفته نشده بود. اعضای هیأت‌های تشخیص در ماده ۸ این قانون این افراد عنوان شده‌اند؛ اعضاء هیأت‌های سه‌نفری مرکب خواهند بود از دو نفر کارشناس به انتخاب وزارت آب و برق و یک نفر کارشناس به انتخاب وزارت کشاورزی و اعضاء هیأت‌های پنج‌نفری عبارت‌اند از دادستان استانی که منطقه آبریز در آن قرار گرفته و مدیرعامل سازمان آب منطقه‌ای و در صورت نبودن سازمان آب منطقه‌ای نماینده وزارت آب و برق و مدیرکل یا رئیس کل اصلاحات ارضی استان یا فرمانداری کل و مدیرکل یا رئیس کل کشاورزی استان یا فرمانداری کل و یک نفر کارشناس به انتخاب وزیر آب و برق.

در فصل سوم این قانون نیز که بر آب‌های زیرزمینی تمرکز دارد، حفر هر نوع چاه و قنات در هر نقطه از کشور با اجازه و موافقت وزارت آب و برق ممکن می‌داند. برای اولین بار طبق این قانون برخی از دشت‌ها که میزان تولید و مصرف آب در آن‌ها به‌هم‌خورده و از چرخه تعادل خارج شده بودند، ممنوعه اعلام شدند و احداث چاه در آن‌ها غیرقانونی

اعلام شد و از این طریق قانون مذکور نقش نظارتی و حفاظتی برای وزارت آب و برق قائل شد. بر همین اساس قانون گذار در ماده ۲۳ این قانون به منظور پایش میزان برداشت از منابع آب زیرزمینی، بهره‌برداران را ملزم به گرفتن مجوز از اداره آب و برق کرده است.

با توجه به موارد مطروحه در این قانون، می‌توان درک کرد که بعد از اصلاحات ارضی در تاریخ ایران که اربابان جایگاه خود را از دست دادند و نظارت محلی و مستقیم بر حفاظت و بهره‌برداری از آب وجود نداشت، برای اولین بار حاکمیت به واسطه قانون آب و نحوه ملی شدن آن به عنوان متولی اصلی حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب نقش ایفا کرد. در این رویه از حقوق‌سازی (تصویب قوانین)، عوامل سیاستی برآمده از فشارهای بین‌المللی برای گذار به اصلاحات ارضی در کنار نبود نظارت در بهره‌برداری منابع آب منجر به برآمدن بسیاری از مشکلات اجتماعی و محلی بین بهره‌برداران و همچنین افت منابع آب سطح آب زیرزمینی شد. لذا از این تاریخ به بعد در روند برنامه‌های توسعه منابع آب نیز نقش حاکمیت پررنگ‌تر شد. این رویه تا زمان انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، رویه اصلی و ثابت مدیریت منابع آب کشور بود. اما با انقلاب ۱۳۵۷، مبنای شرعی و اسلامی در قانون همچون قانون مدنی ۱۳۰۷ در اولویت قرار داده شد و از قانون آب تفسیری جدید ارائه گردید. بر مبنای تفسیر جدید مجدداً مالکیت در معرض تغییر قرار گرفت و گذار از انفال به مشترکات در مالکیت آب حادث شد. در ادامه این تغییر رویه و عوامل فراحقوقی مؤثر در آن شرح داده شده است.

۳-۵- گذار از انفال به مشترکات در قوانین مالکیت آب بعد از انقلاب ۱۳۵۷

انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، انقلاب در قوانین آب نیز بود. چنانچه برخلاف قوانین قبل از انقلاب چون قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) که مالکیت حقوقی آب را بر مبنای انفال معنا کرده بود، در قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱ موضع اصلی بر مبنای شرع و فقه گرفته شده و مبتنی بر مشروعیت مالکیت خصوصی و در نظر گرفتن مالکیت آب به‌مثابه مشترکات است. لذا چرخش مجدد به اصل مشترکات و نفی انفال بودن آب در دوران بعد از انقلاب مشهود است.^{۱۴}

به‌عبارت‌دیگر اگرچه قانون توزیع عادلانه آب در بسیاری از بخش‌های قانونی اقتباس شده از قانون آب سال ۱۳۴۷ است، اما بر مبنای برخی از ایرادات شرعی به قانون پیشین، تفاوت‌هایی نیز با آن دارد. علاوه بر این هر دو قانون «آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷» و «توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱» برآیندی از انقلاب هستند. با این وجود

قانون اول در انقلابی اصلاحی و خودخواسته توسط رژیم حاکم برای گذار به توسعه پیشنهادهای آمریکا و با ارائه طرح انقلاب سفید توسط تئوریسین‌های آمریکایی چون روستو تصویب شد. اما قانون دوم برآمده از انقلابی سیاسی است که با محوریت عدالت‌گستری و استقلال از قدرت‌های جهانی چون آمریکا در سال ۱۳۵۷ اتفاق افتاد. خواسته نمایندگان مجلس برای تأیید طرح توزیع عادلانه آب، ایجاد عدالت و رفع ظلم به کشاورزان و مستضعفان عنوان شده است (نگاه کنید به شرح مذاکرات جلسه ۶۱ دوره اول مجلس شورای اسلامی). لذا تفاوت‌های این دو قانون را باید برآمده از بستر اجتماعی و سیاسی تدوین آن‌ها و به‌عبارت دیگر عوامل فراحقوقی آن در نظر گرفت. با توجه به اینکه عوامل فراحقوقی در تدوین قانون آب سال ۱۳۴۷ شرح داده شد، در ادامه این عوامل در رابطه با قانون توزیع عادلانه آب تشریح خواهد شد.

۳-۶- عوامل فراحقوقی قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱؛ آب مصداقی از مشترکات

در اولین قانون اساسی بعد از انقلاب مصوب ۱۳۵۸، غلبه دولت هم از بعد اختیارات و هم از بعد وظایف در بخش‌های مهم اقتصادی کشور مشهود و سلب اختیار از بخش خصوصی و تجمیع تمامی فعالیت‌های عمده اقتصادی در قالب بندهای ۳۰، ۴۳، ۴۴ و ۴۵ این قانون نمایان بود. اما آنچه در این قانون بر مدیریت و نوع حکمرانی آب در ایران تأثیر زیادی گذاشت، اصل ۴۵ قانون اساسی آن بود که بر حکم انفال بودن منابع طبیعی چون آب تأکید داشت که همسو با قانون آب سال ۱۳۴۷ و البته ناقص احکام شرعی پیش از خود مبتنی بر مشروعیت اصل حیات بود. با این وجود بعدها با دخالت شورای نگهبان و احکام شرعی فقها، اصل انفال بودن در طرح پیشنهادی قانون توزیع عادلانه آب اصلاح شده و در بند اول این قانون «انفال به مشترکات» تبدیل شد که در جای خود بررسی شده است.

اما مهم‌ترین قانون مصوب پس از انقلاب اسلامی ایران در زمینه آب، قانون توزیع عادلانه آب است که در سال ۱۳۶۱ تدوین شد. طرح پیشنهادی این قانون در جلسه ۶۱ دوره اول مجلس شورای اسلامی توسط برخی از نمایندگان وقت با ادعایی مبنی بر اینکه توزیع آب در کشور تاکنون عادلانه صورت نگرفته ارائه گردید. چنانچه در شرح مذاکرات مجلس در این تاریخ آقای حسین هراتی در بررسی طرح توزیع عادلانه آب بیان داشتند که؛ «ما تاکنون طرحی این چنین عادلانه و نسبتاً جامع نداشته‌ایم که بتواند پاسخگوی اختلافاتی که در بین روستاییان ما بر سر مسأله آب پیش آمده باشد؛ و این طرح می‌تواند در این زمینه آب‌هایی که ما داریم مخصوصاً آب‌های زیرزمینی که جزو

انفال هستند یک تقسیم عادلانه بکند و ستم‌هایی که در این رابطه به برداران روستایی شده است و یک عده با پول مختصری که داشته‌اند چند حلقه چاه عمیق زده‌اند و این آب‌های زیرزمینی که متعلق به همه ملت بوده است در اختیار خودشان گرفته‌اند حل شود» (مراجعه شود به شرح مذاکرات اول مجلس، جلسه ۶۱ سال ۱۳۶۱). در همین جلسه در دفاع از طرح توزیع عادلانه آب نیز محمد خلخالی یکی دیگر از نمایندگان مجلس وقت نیز در رابطه با شرایط کرمان از افرادی صحبت می‌کند که بیش از صد حلقه چاه داشته و درآمد روزانه یک تا دو میلیون آن را در کاباره‌های اروپا و آمریکا خرج خوش‌گذرانی می‌کند اما بسیاری از اقشار ضعیف جامعه روستایی از آن محروم‌اند (مراجعه شود به شرح مذاکرات دوره اول مجلس، جلسه ۶۱، سال ۱۳۶۱).

چنانچه از شرح مذاکرات مجلس در این دوران مشهود است، در گفتمان انقلاب اسلامی کشاورز هم‌ارز با مستمندان در نظر گرفته شده و لزوم عدالت‌طلبی و اجرایی کردن آرمان‌های انقلاب برای این قشر در رفع موانع برای توسعه آب و کشاورزی معنا یافت. لذا بسیاری از رفتارهای مجرمانه بهره‌برداری از منابع آب در قوانین قبلی در قانون جدید مورد اغماض قرار گرفت و جرم‌زدایی شد. به‌عنوان مثال اگرچه برداشت غیرمجاز و احداث چاه در مناطق ممنوعه در قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) غیرقانونی اعلام شده بود، اما در «تبصره ذیل ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب»^{۱۵} در سال ۱۳۶۱، این ممنوعیت مورد بازنگری قرار گرفته و با لحاظ شرایطی برای چاه‌های غیرمجاز پروانه بهره‌برداری صادر شد.

علاوه بر قوه مقننه، در دستگاه اجرایی کشور نیز دولت دفاع مقدس با نخست‌وزیری میرحسین موسوی، تمرکز خود را بر نفی خصوصی‌سازی و حمایت دولتی از اقشار ضعیف قرار داده بود. چنانچه فضای حاکم در دوران بعد از انقلاب و جنگ با مرکزیت دولتی‌گرایی و عدالت‌طلبی بود. لذا همسویی بین دو قوه مجریه و مقننه در تدوین و اجرای قوانین عدالت‌طلبانه وجود داشت. قانون توزیع عادلانه آب نیز زاینده این فضاست. همچنین با توجه به شرایط تحریم اقتصادی بین‌المللی و تجارب افزایش قیمت جهانی گندم و سایر محصولات غذایی وارداتی در دوران قبل از انقلاب، اصل بر خودکفایی محصولات اصلی کشاورزی چون گندم، زمینه‌ساز حمایت دولتی وسیعی از کشاورزی و بهره‌برداری از منابع آب شد.

با این وجود اگرچه در شرح مذاکرات مجلس در دوره ارائه طرح توزیع عادلانه آب، بر عدم عادلانه بودن قوانین آب پیش از این دوره و نقد آن قوانین در مدیریت منابع آب تمرکز زیادی وجود داشت، اما بخش

زیادی از بندهای پیشنهادی در قانون اخیر، اقتباس و کپی از قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ بود که البته با ایرادات شرعی شورای نگهبان مواجه شد و برخی از آنان تغییرات اساسی کرد.

از مهم‌ترین ایرادات شورای نگهبان به طرح پیشنهادی قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱)، ایراد شرعی به حکم انفال بودن آب بود. شورای نگهبان در ایراد به طرح پیشنهادی این قانون (که همسو با قانون آب ۱۳۴۱ و قانون اساسی ۱۳۵۸ آب را انفال دانسته بود)، با استناد به مسأله ۲۴ از بخش مشترکات کتاب تحریرالوسیله امام خمینی بیان داشت که آب جزء مباحات بوده و قابلیت حیات و مالکیت شخصی را دارد. در حقیقت بازگشت به قبل از قانون آب سال ۱۳۴۱ اتفاق افتاد که مدیریت و قوانین آب بر مبنای شرعیات بود و در قوانین سال ۱۳۰۷ (قانون مدنی)، ۱۳۰۹ (قانون راجع به قنوات)، ۱۳۱۳ (قانون تکمیل قانون قنوات)، ۱۳۱۰ (قانون ثبت) و قانون ۱۳۲۲ (قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری) مطرح شده بود.

نقد انفال بودن آب و توجه به مالکیت خصوصی آب‌ها، در مشروح مذاکرات دوره اول مجلس جلسه ۳۱۵ از سوی یکی از نمایندگان (موحدی کرمانی) نیز به وضوح مطرح شده است؛ «متأسفانه یک تحریف خیلی روشن شده و آن اینکه به اتکای اصل ۴۵ می‌گوید: کلیه آب‌های سطحی و زیرزمینی. اصلاً در ماده ۴۵ این جور تعبیری نیست که کلیه آب‌های سطحی و زیرزمینی در اختیار حکومت است. آنچه در اصل ۴۵ است دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی است که شامل آب‌های خصوصی که یک آدم در زمین ملکی خودش مثلاً یک چاه زده و مثلاً این چاه آبش را ظاهر کرده یا قناتی را احداث کرده شامل این نمی‌شود» (مراجعه شود به شرح مذاکرات دوره اول مجلس، جلسه ۳۱۵، سال ۱۳۶۱). در همان جلسه آقای حسینی یکی دیگر از نمایندگان نیز چنین مطرح کرد که «به‌هیچ‌وجه دولت جمهوری اسلامی نظر روی آب‌های شخصی و خصوصی ندارد» (مراجعه شود به شرح مذاکرات دوره اول مجلس، جلسه ۶۱، سال ۱۳۶۱).

در بخشی دیگر از ایرادات شورای نگهبان به عدم توجه به حق قانونی مالکیت خصوصی آب، شورای نگهبان به ماده ۷ پیشنهادی توزیع عادلانه آب نیز ایراد گرفت. این ماده پیشنهادی برگرفته از تبصره ماده ۲۸ قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ بوده و بر اجازه وزارت نیرو برای مصرف مازاد آب چاه خصوصی اشاره داشت. اما این شورا بیان کرد که ملزم کردن مالک آب به فروش شرعی نمی‌باشد. لذا این بند پیشنهادی را محدود به «الزام و ضرورت اجتماعی و پرداخت قیمت عادلانه آب به صاحب چاه» کرد.

اهمیت توجه به مالکیت خصوصی آب در فقه و شرع تا جایی است که شورای نگهبان به ماده ۴۴ طرح پیشنهادی قانون توزیع عادلانه آب در رابطه با خسارت وارد شدن به حقایبه‌ها و نحوه جبران این خسارات ایراداتی جدی وارد دانست. طرح پیشنهادی، جبران خسارت وارد شده به حقایبه‌های خصوصی و تأسیسات آبی افراد از طریق طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای توسط دولت را «تا میزان معقول» در نظر گرفته بود. اما شورای نگهبان بیان داشت، «جبران به میزان معقول کافی نیست بلکه باید جبران کمبود آب تا میزانی که صاحب آب شرعاً مالک بوده منظور شود».

سرانجام با رفع ایرادات و بعد از اصلاحات صورت گرفته بر اساس نظر شورای نگهبان، قانون توزیع عادلانه آب در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ ۱۶ اسفند ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی، مشتمل بر ۵۲ ماده و ۲۹ تبصره تصویب و در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۲ در پنج فصل (مالکیت عمومی و ملی آب، آب‌های زیرزمینی، آب‌های سطحی، وظایف و اختیارات (صدور پروانه مصرف معقول)، وصول آب‌ها/عوارض و دیون و درنهایت جبران خسارت، تخلفات و جرائم) به تأیید شورای نگهبان رسید. این قانون به‌زعم بسیاری از متخصصین نقطه ثقلی در نظام مدیریت منابع آب ایران بود.

با وجود همه تغییرات ایجاد شده در طرح پیشنهادی توزیع عادلانه آب که ناشی از ایرادات شورای نگهبان مبتنی بر مغایرت شرعی و قانون طرح پیشنهادی بود، اما کماکان بخش اعظم این قانون برگرفته از قانون آب و نحوه ملی کردن آن در سال ۱۳۴۷ است.

از مهم‌ترین موارد مشابه در هر دو قانون نقش دولت در مدیریت و حفاظت از منابع آب بود (برای مثال ماده‌های قانونی مطرح شده را مقایسه کنید: ماده ۱ قانون آب و نحوه ملی شدن آن با ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب/ ماده ۱۸ قانون آب و نحوه ملی شدن آن با ماده ۲۴ قانون توزیع عادلانه آب/ ماده ۲۳ قانون آب و نحوه ملی شدن آن با ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب/ ماده ۲۴ قانون آب و نحوه ملی شدن آن با ماده ۴ قانون توزیع عادلانه آب). اگرچه بندهای مشابه در دو قانون زیاد است، اما مهم‌ترین مسائل مورد اختلاف در قانون توزیع عادلانه آب با قانون آب سال ۱۳۴۷ در سه اصل اساسی خلاصه شده است: اول اصل تفکیک قوا و محدود کردن دست دولت (وزارت نیرو) در اجرای احکام حقوقی و مالکیتی. دوم به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی آب در قانون توزیع عادلانه در برابر انفال بودن آب در قانون آب سال ۱۳۴۷. سومین اصل که تاکنون نیز بسیار مورد مجادله قرار

گرفته است، به رسمیت شناختن متخلفان برداشت آب و مجاز کردن غیرمجازها در قانون اخیر است.

فی‌الواقع اگرچه صراحتاً در قانون توزیع عادلانه آب بر نقش حفاظتی دولت در بهره‌برداری و حق آبه‌داران اشاره شده است، در تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب که مناقشه زیادی را در میان کارشناسان و صاحب‌نظران ایجاد کرده است، متخلفین و متجاوزین به حق آبه‌داران و منابع آب نه تنها مورد عفو قرار گرفتند بلکه تخلفات آن‌ها وجه قانونی پیدا کرد و قادر به اخذ پروانه بهره‌برداری شدند. لذا قانون‌گذار با تأیید چاه‌های غیرمجاز پیشین، سبب نادیده گرفتن حق تقدم زمانی در حیات منابع آب زیرزمینی حتی در مناطق ممنوعه شد. لذا می‌توان این حکم قانون را حتی نافی شرع اسلام و قاعده لاضرر و لاضرار دانست. همچنین از آنجاکه بازه زمانی در این قانون برای اخذ مجوز چاه‌های غیرمجاز تعیین نشده بود، سبب شد تا سال‌های متمادی هر کس می‌توانست چاهی غیرقانونی حفر کرده و آن را منسوب به قبل از سال ۱۳۶۱ کند که باعث افزایش چاه‌های غیرمجاز شد. این در حالی است که در تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷، درباره کلیه چاه‌هایی که بعد از تاریخ مهر ۱۳۴۲ (که برخی مناطق و دشت‌ها از طرف وزارت آب و برق ممنوعه اعلام شد) بدون مجوز وزارت آب و برق حفر شده بودند غیر مجاز اعلام کرده و بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارت دولتی حکم به مسلوب شدن آن‌ها داده شد.

در حقیقت با توجه به عوامل فراحقوقی در تدوین قوانین، می‌توان گفت قانون توزیع عادلانه آن به دلیل اینکه برآمده از فضای عدالت‌طلبی و برابری به نفع ضعیفان و عامه مردم بوده است، دارای بسیاری از بندهایی است که بر باز گذاشتن دست افراد در بهره‌برداری هر چه بیشتر از منابع آب تمرکز دارد. با توجه به مطالب مطرح شده، عوامل فراحقوقی در تدوین قانون توزیع عادلانه آب در شکل ۴ شرح داده شده است.

همان‌طور که گفته شد آنچه در قانون مذکور بسیار مورد انتقاد قرار گرفت، تبصره ماده ۳ و دادن پروانه بهره‌برداری به چاه‌های غیرمجاز بود. امری که برآمده از جریان‌ات سیاسی بعد از دوران انقلاب و رمان جنگ تحمیلی بوده و عدالت‌طلبی غیراکولوژیک را منجر شده بود. با این وجود در میان مصاحبه‌شوندگان اعضای نظام صنفی و کشاورزان این قانون را یکی از کامل‌ترین قوانین آب کشور می‌دانستند که با در نظر گرفت حقایبه‌ها و جبران خسارت مخدوش کردن آن، تنها به دولت نقش حفاظتی داده است نه نقش مالکیتی.

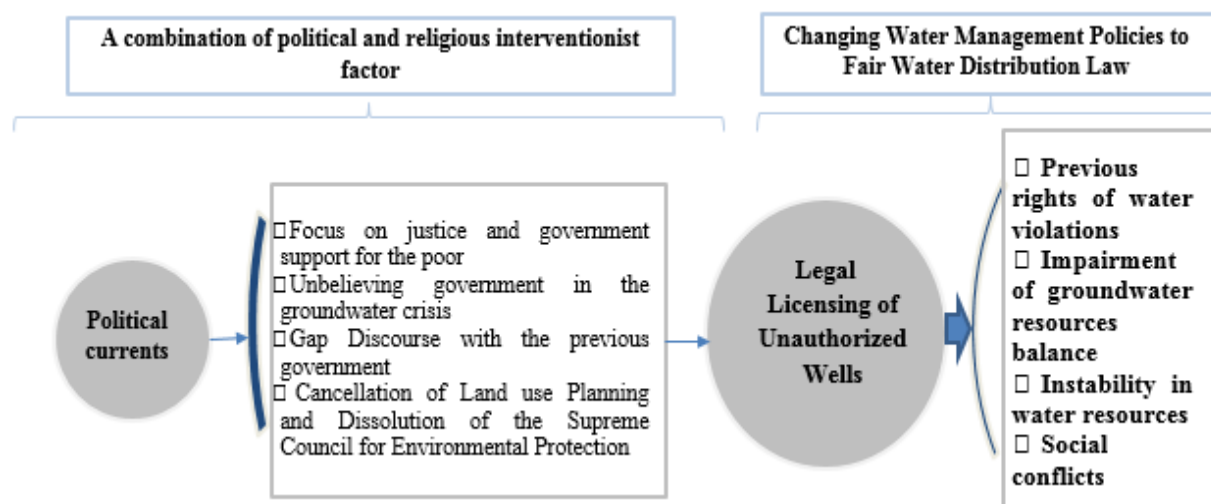


Fig. 4- Trans-legal factors affecting the adoption of Fair Water Distribution Law in 1982

شکل ۴- عوامل فراحقوقی مؤثر در تدوین قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱

بند اول قانون توزیع عادلانه آب، این توقع وجود داشت که دولت به‌عنوان حفاظت‌کننده اصلی از منابع آب و حقایقه‌ها، سامان‌دهنده جرایم و تخلفات بهره‌برداری از منابع آب باشد. با این وجود تحلیل قوانین و مصوبات در دهه‌های بعدی و دولت‌های مختلف بیانگر این است که در تدوین قوانین الحاقی و تک‌ماده‌ای بعدی و همچنین برنامه‌های توسعه بدون در نظر گرفتن حقایقه و اصل مشترکات قانونی آب بوده است. در حقیقت مدیریت آب بدون در نظر گرفتن اصل مالکیت خصوصی حیازت‌کنندگان قبلی، مدیریت بر مبنای اصل انقال است که در قوانین بعد از انقلاب مورد تجدیدنظر نظر قرار گرفت. در ادامه به تشریح عوامل فراحقوقی تأثیرگذار در این نوع از قوانین پرداخته شده است؛

۳-۷- نقض اصل قانونی مشترکات آب با تبدیل مدیریت حوضه‌ای آب به مدیریت استانی

دولت هفتم و هشتم (۱۳۷۶-۱۳۸۴)، کار خود را به‌عنوان دولت کارگزار و مردم‌سالار شروع کرد (Salehi Amiri, 2009). برگرفته از رویکرد فرااقتصادی دولت خاتمی به توسعه، در این دوران برخلاف دولت قبل، توسعه متوازن، همه‌جانبه و پایدار جایگزین توسعه اقتصادی شد. این رویکرد به توسعه، در توسعه منابع آب نیز مشهود بود. چنانچه برای اولین بار تهیه و صدور اسناد حق‌آبه‌داران در تبصره ماده ۱۰۷ قانون برنامه سوم توسعه که در این دولت تدوین و تصویب شد در دستور کار قرار گرفته است. در کنار آن در همین برنامه برای بهره‌برداری کارا از منابع آب بر نقش تشکله‌ها و مدیریت مشارکتی منابع آب تأکید زیادی شده است. چنانچه در بند ۵ ماده ۱۰۹، ماده ۱۰۷، تبصره ۲ بند ۲ از

نقد آن‌ها در اجرای این قانون بود که به‌زعم آن‌ها دولت و مخصوصاً وزارت نیرو به بندها این قانون در توسعه منابع آب پایبند نبوده است. برای مثال در همین رابطه رئیس نظام صنفی بیان داشت؛ «وزارت نیرو خودش متخلف اصلیه و هیچ‌کدام از بندهای قانون آب رو مورد توجه قرار نداده. بند ۱۴ و ۴۴ به جبران خسارت حقایقه‌دار اشاره داره که نادیده گرفته ماده ۷ و ۸ قانون هم مورد بی‌اعتنایی بوده در طرح‌های توسعه که تعریف کردن».

در مقابل کارشناسان وزارت نیرو، نقش جامعه محلی، نظام صنفی و نمایندگان مجلس را در تدوین قوانینی که منجر به تخریب منابع آب شده است، پررنگ می‌دانستند. برای نمونه یکی از مدیران شرکت آب منطقه‌ای در این رابطه بیان داشت؛ «ما فقط دنبال رضایت مقطعی کشاورزان بودیم و مشروعیتمون رو از خواسته‌ها و زیاده‌طلبی اونا کسب کردیم. برای همین همه منابع رو مفت در اختیارشون قرار دادیم و مدام جرایمشون رو قانونی اعلام کردیم». لذا آنچه در رابطه با عوامل فراقانونی این دور از قوانین حاکم است، التزام شرعی به مالکیت خصوصی و تسلط گفتمان عدالت‌طلبانه در دوره دفاع مقدس بوده است.

۳-۶- تناقض قوانین و اجرا در مدیریت آب؛ قوانین به‌مثابه مشترکات و اجرا به‌مثابه انقال

همان‌طور که گفته شد، قوانین آب در دوران بعد از انقلاب بر مبنای شرع بازتعریف شد. چنانچه بر مبنای اصل حیازت مباحات در شرع مجدداً همانند قوانین قبل از دوران اصلاحات ارضی، مالکیت خصوصی حیازت‌کنندگان آب به شکل قانونی به رسمیت شناخته شد. با توجه به

ماده ۱۰ به اهمیت این موضوع برای پایداری در منابع آب اشاره شد. همچنین بحث آمایش سرزمین برای اولین بار بعد از انقلاب اسلامی نیز، در این برنامه مطرح شد.

یکی از مهم‌ترین سیاست‌های دولت خاتمی در قالب دولت کارگزار، تمرکززدایی از قدرت حاکم و توسعه مدیریت مشارکتی بود. این موضوع علی‌الخصوص در زمینه مدیریت منابع آب پررنگ بود. بر این اساس در بند الف و ب ماده ۱۳۳ قانون برنامه سوم توسعه، بر واگذاری وظایف حاکمیتی شرکت‌ها به وزارت نیرو و متقابلاً به واگذاری مالکیت تأسیسات آب و فاضلاب به شرکت‌ها اشاره شده است. بر اساس این بند قانونی و نگاه تمرکززدایانه دولت و تفویض اختیارات از مرکز به استان‌ها و سایر واحدهای محلی، لایحه تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای بیش از یک استان، به شرکت آب منطقه‌ای استانی «از سوی دولت» به شماره ۳۱۱۴۴/۲۴۹۳۵ مورخ ۱۳۸۳/۸/۹ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. لایحه‌ای که بر مدیریت یکپارچه منابع آب در حوضه‌های آبریز تأثیرات سویی بر جای گذاشته و بسیاری از تعارضات استانی در رابطه با حق‌آبه‌های پایین‌دست را رقم زد.

در گزارش ارائه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس (Report of Parliament Research Center. Report No: 8464) در رابطه با علت تدوین قانون «تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای» به برخی مشکلاتی در ساختار مدیریتی آب کشور اشاره شده است. برخی مشکلات ارائه شده در این گزارش عبارت بود از: قانونمند نبودن تشکیل ادارات کل امور آب و تبعات و آثار آن، تناقض و ناهم‌سویی‌هایی در حدود اختیارات، مسئولیت‌ها و ساختار ادارات کل امور آب استان با سایر دستگاه‌ها و نهادهای مستقر در استان، نبود تأمین منابع مالی مطمئن، نظام‌مند و قانونمند نبودن وظایف و مسئولیت‌های مدیریت آب در واحدهای استانی، برخوردار نبودن واحدهای آب استانی از اختیارات و مسئولیت‌های لازم برای انجام وظایف.

لذا با هدف بهبود مسائل و مشکلات موجود و در راستای هزینه شدن درآمد هر استان در همان استان و رفع تبعیض استان بزرگ‌تر نسبت به استان‌های زیرمجموعه کوچک‌تر در مدیریت چند استانی این لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در اواخر سال ۱۳۸۳ با اصلاحاتی تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسید.

این قانون اگرچه درصد بود تا از طریق واگذاری وظایف غیرحاکمیتی

مربوط موجب گسترش تشکیلات نشده و ایجاد بار مالی اضافی برای دولت ننماید، اما در عمل اختلافات درون حوضه‌ای و بین حوضه‌ای بسیاری را در حوضه آبریز مشترک دامن زد که ناشی از شکاف بین اهداف بهره‌برداری حداکثری از آب مشترک در هر استان بود. لذا «تعارضات استانی ناشی از اهداف بهره‌برداری برآمده از این قانون»، بسیاری مسائل اجتماعی را دامن زد که پیش از آن وجود نداشت. در همین رابطه یکی اعضای نظام صنفی کشاورزی اصفهان بیان داشت: «در همه دولت‌ها به‌نوعی در حق اصفهان ظلم شد. توی دولت آقای خاتمی قانونی رو تصویب کردن که مدیریت حوضه‌ای شد استانی و اختلاف ما با شهرکرد شروع شد. به پشتوانه اون قانون هم آب حقابه‌دارای اصفهان رو فرستاد یزد و تخلف بزرگی کرد». تبدیل مدیریت حوضه‌ای به استانی در حالی افتاد که حدوداً یک سال پیش از آن، در مصوبه هیأت‌وزیران در مورد «راهبردهای بلندمدت توسعه منابع آب کشور» (۱۳۸۲) و همین‌طور چهار سال پیش از آن در «سیاست‌های کلی منابع آب» (۱۳۷۹)، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، بر مدیریت حوضه‌ای تأکید شده بود (Mirnezami and Bagheri, 2018). از سوی دیگر تبدیل قانون ادارات به شرکت، منطق توسعه منابع آب را برای کسب درآمد برای شرکت‌ها توسعه دارد که تعارضات منطقی بین اهداف توسعه منابع آب و حفاظت از آب ایجاد خواهد کرد. با توجه به مطالب مطرح شده، عوامل فراحقوقی در تدوین قانون توزیع عادلانه آب در شکل ۵ شرح داده شده است.

نتایج مدل ۵ بیانگر این است که لزوم توجه به تبیین‌های دموکراسی‌خواهانه و مشارکتی بدون در نظر گرفتن زیرساخت‌ها و الزامات نتایج مطلوبی را در بر نخواهد داشت. چنانچه دولت خاتمی با در نظر گرفتن توسعه مدیریت مشارکتی و تمرکززدایی از قدرت حاکم و توسعه مدیریت محلی، طرح پیشنهادی لایحه تبدیل ادارات را به مجلس ارائه داد. اما در عمل یکی از مشکلات مهم مدیریتی در منابع آب را رقم زد. تبدیل مدیریت حوضه‌ای به مدیریت استانی حوضه آبریز مناقشات اجتماعی را ایجاد کرده که در برخی مناطق چون حوضه آبریز زاینده‌رود تبدیل به مسأله‌ای امنیتی نیز شده است.

۳-۸- نقض اصل قانونی مشترکات آب با جرم‌زدایی قانونی از برداشت‌های غیرمجاز آب

با روی کار آمدن دولت نهم و دهم (۱۳۹۲-۱۳۸۴) و استقرار گفتمان عدالت‌محور وی بر عرصه سیاسی و اجتماعی کشور، بازتولید گفتمان انقلاب و ظهور اصول‌گرایی مجدد چون دوران جنگ تحمیلی، با مفاهیم اصلی عدالت‌طلبی، ساده‌زیستی، مهرورزی، خدمت‌رسانی و پیشرفت و تعالی مادی و معنوی شناخته شد و تمام سیاست‌گذاری‌های

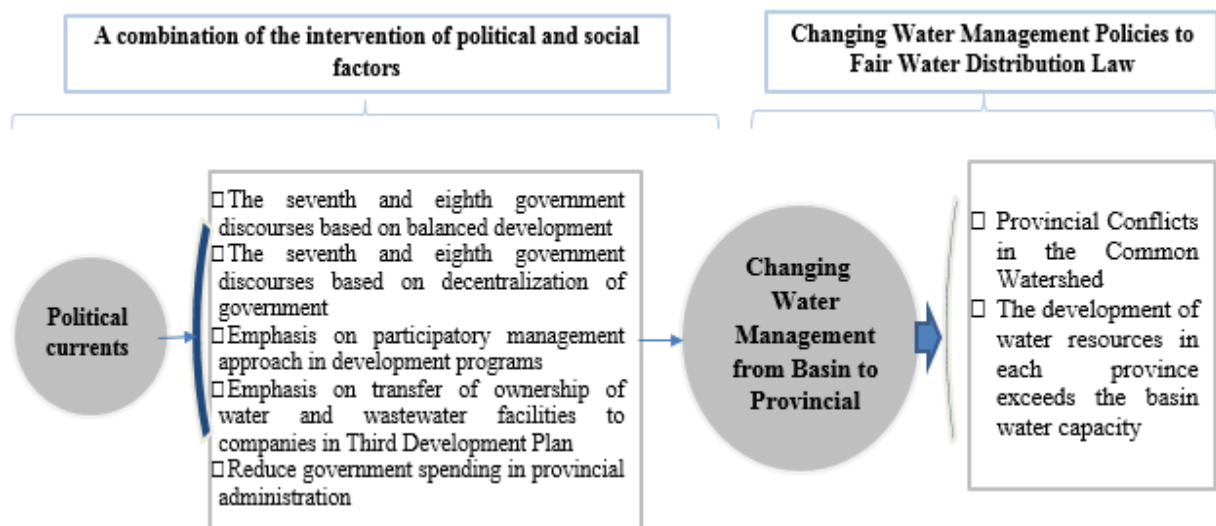


Fig. 5- Trans-legal Factors Affecting the Approval of the Bill to Convert Provincial Water Departments to Regional Water Companies

شکل ۵- عوامل فراحقوقی مؤثر در تصویب لایحه تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای

این رویکرد در کنار ماده قانونی ذکر شده در برنامه پنجم توسعه باعث شده بود تا مجلس با چراغ سبز گفتمان عدالت‌محور احمدی‌نژاد، طبق قانون «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» برای چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر گردیده و توسط وزارت نیرو یا دستگاه‌های تابعه شناسایی شده باشند مجوز صادر کند. این قانون در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ دوازدهم تیر ماه یک‌هزار و سیصد و هشتاد و چهار مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۲۲ به تأیید شورای نگهبان رسید. فی‌الواقع مجدداً همچون سال‌های اول بعد از انقلاب، به جای حفاظت از منابع آب به برداشت‌کنندگان غیرمجاز آب مشروعیت داد و آن‌ها را قانونمند کرد. قوانین و مواد و تبصره‌هایی این‌چنینی در این دوره منجر به بحران بیش از پیش در منابع آب شد. در حقیقت این «نقض دوره‌ای قوانین» یکی از مهم‌ترین مسائلی است که در نظام حقوق آب کشور موجب حکمرانی ناپایدار آب شده است.

در بخشی از قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین که به قانون «الحاق یک ماده‌ای» معروف است، عنوان شده است که «وزارت نیرو موظف است چاه‌های بدون پروانه حفر شده در مناطق ممنوعه قبل از تصویب قانون توزیع عادلانه آب موضوع تبصره ذیل ماده (۳) قانون فوق‌الذکر را تا پایان سال ۱۳۸۴ تعیین تکلیف نماید. با انقضای این مهلت تبصره ذیل ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ لغو

دولت را تحت‌الشعاع قرار می‌داد.

با این رویکرد طرح هدفمندی یارانه‌ها توسط دولت اجرایی شد. با وجود این طرح و توجه به اصل توسعه پایدار در برنامه توسعه پنجم ارائه شده توسط دولت و تأکید بر اصل هدفمندی یارانه‌ها اما در عمل در تیرماه ۱۳۸۶، علاوه بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شورای عالی حفاظت محیط‌زیست نیز منحل و در کمیسیون امور زیربنایی ادغام شده و طرح آمایش سرزمین نیز توسط دولت ملغی شد. به‌گونه‌ای که می‌توان گفت عدالت در گفتمان این دولت دربرگیرنده عدالت زیست‌محیطی نبوده است. لذا در این دوره نیز همانند دهه ۱۳۶۰، حمایت از افشار ضعیف در دستور کار دولت قرار گرفت. چنانکه صدور سند بهره‌برداری برای این افشار (بندهای الف و ب ماده ۱۴۱) توسط دولت مطرح شده و منجر به مجوز دادن به بسیاری از چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری شد.

در همین رابطه روزنامه آرمان در تاریخ ۱۸ تیر ۱۳۹۴ در گزارش از سفر محدود احمدی‌نژاد به فیروزکوه نقل می‌کند که محمود احمدی‌نژاد، تأکید داشت منابع آبی کشور قابل برداشت بوده و طرح تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی را مورد نقد قرار داد: «چه کسی گفته است بیلان سفره‌های آبی در این منطقه و کشور منفی است؟ هرکس بخواهد می‌تواند هر حجم آبی که لازم داشت را از چاه‌های زیرزمینی پمپاژ کند. مناطق ممنوعه یعنی چی؟ این دکان وزارت نیرو است» (Arman Today Newspaper, Issue 2798: 8).

می‌گردد». اگرچه لغو این تبصره از ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، حق وزارت نیرو را در انسداد چاه غیرمجاز سلب کرد (School of Water Tact, 2014). با این وجود چنانچه نحوه نظارت بر حفر چاه غیرمجاز دقیق انجام می‌شد تمام چاه‌های فاقد پروانه (بدون اخذ نیاز به نظر کارشناسانه وزارت نیرو) مشمول چاه غیرمجاز بوده و مطابق با ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب، مالکان آن مجرم شناخته می‌شدند. اما در عمل به دلیل نبود نظارت کافی تعداد چاه‌های غیرمجاز کماکان رو به افزایش بوده و در نهایت منجر به تدوین «قانون الحاق وصول برخی از درآمدهای دولت» در سال ۱۳۸۴ با هدف احقاق حقوق جاماندگان از مهلت تعیین شده در دور قبلی شد. به بیان دیگر با لغو تبصره ماده ۳، در «قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» در سال ۱۳۸۴، حق اعمال دخالت وزارت نیرو برای ممانعت از دادن پروانه بهره‌برداری به چاه غیرمجاز (در صورت مضر بودن برای مصالح عمومی) نیز سلب شد و تمام چاه‌های غیرمجاز (چه مضر و چه غیرمضر) قادر به اخذ پروانه بهره‌برداری شدند. به بیان دیگر لغو تبصره مذکور از قانون سال ۱۳۶۱ قدرت سلب انسداد چاه غیرمجاز را از وزارت نیرو گرفته است و با لغو این قانون نسل جدیدی از چاه‌های غیرمجاز به وجود آمد که از طریق وزارت نیرو هیچ‌گاه قابل انسداد نبودند.

با وجود مجوز دادن به چاه غیرمجاز که منجر به برهم خوردن بیش از پیش تعادل آب‌های زیرزمینی شده و حقوق بسیاری از حق‌آبه‌بران قانونی نیز ضایع گشت و با افت سطح آب زیرزمینی شدیدی مواجه شدند، اما مجدداً در کمتر از ۵ سال بعد از تصویب قانون الحاق یک ماده‌ای در سال ۱۳۸۴، مجدداً قانون‌گذاری دیگری که منجر به ناپایداری بیشتر منابع آب شد، اتفاق افتاد و مصوبه جدیدی تحت‌عنوان «طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» توسط ۶۴ تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۶ پیشنهاد شد و با قید یک فوریت به کمیسیون آب و منابع طبیعی مجلس ارجاع و در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۷ پس از دوبار برگشت از طرف شورای نگهبان در مرتبه سوم در قالب یک ماده واحده و هفت تبصره به تأیید آن نهاد رسید و تصویب شد. طبق این ماده واحده وزارت نیرو موظف است ضمن اطلاع‌رسانی فراگیر و مؤثر به ذی‌نفعان، طی دو سال تمام پس از ابلاغ این قانون، برای کلیه چاه‌های آب کشاورزی «فعال فاقد پروانه» واقع در کلیه دشت‌های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه استانی شناسایی شده باشند پروانه بهره‌برداری صادر نماید.

در شرح مذاکرات مجلس در جلسه ۱۸۵ دوره هشتم در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۱۵، نمایندگان ارائه‌دهنده این طرح، هدف خود را احقاق حقوق جاماندگان از مهلت تعیین شده در «قانون الحاق وصول برخی از درآمدهای دولت» در سال ۱۳۸۴ بیان کردند (این در حالی است که شمولیت قانون الحاق درباره چاه‌های حفر شده قبل از سال ۱۳۶۱ است). به گفته آن‌ها در جلسه مجلس، عدم اطلاع دارندگان چاه‌ها باعث شد که هنوز تعدادی از چاه‌ها وجود داشته باشند که تعیین تکلیف نشده و پروانه بهره‌برداری اخذ نکرده‌اند.

تصویب این قوانین نه تنها باعث شد کلیه تخلفات در رابطه با حفر چاه غیرمجاز تا سال ۱۳۸۵ مشمول رأفت قرار گرفته و مجاز اعلام شوند، بلکه دادن مهلت دو ساله به صاحبان چاه‌های غیرمجاز تا قبل از سال ۱۳۸۵ برای اخذ پروانه، منجر به لابی‌گری و پرونده‌سازی‌های صوری زیادی توسط صاحبان چاه‌های غیرمجاز بعد از این تاریخ گشت تا از این طریق حفر چاه خود را در تاریخ قبل از ۱۳۸۵ قلمداد کنند و بتوانند پروانه مجاز برای چاه اخذ کنند. همچنین همان‌طور که پیش از این و در ایرادات شورای نگهبان به قانون توزیع عادلانه آب در رابطه به اصل تفکیک قوا مطرح شد، قضاوت درباره تخلف و رفتار مجرمانه برای سلب مالکیت باید بر عهده مسند قضا باشد تا شائبه حمایت‌گری و لابی‌گری بین دستگاه‌ها و نهادهای دولت برای اعمال سلیقه در مجازات‌ها کاهش یابد. اما در تبصره ۳ از این قانون، بدون توجه به ایرادات قبلی شورای نگهبان مبنی بر اصل تفکیک قوا، شرکت‌های آب منطقه‌ای مرجع قضاوت درباره تخلفات در بازه هر ۳ سال یکبار شدند. طبق این اختیار این شرکت می‌تواند در صورت نبود تخلفات، پروانه چاه مالک یا مالکان را تمدید کنند. لذا این ابزار فراقانونی به شرکت‌های آب منطقه‌ای در عمل باعث اقدام به وصول حق‌النظاره و اعمال سلاقی نظیر کاهش میزان برداشت پروانه‌های مجاز یا اجازه برداشت و حفر چاه به افراد غیرمشمول گردید. چنانچه نقض دوره‌ای قوانین در برخورد با متخلفین و برداشت‌های غیرمجاز، زمینه قانون‌گریزی را تسهیل کرده و بهره‌بردار را نسبت به پیروی از قانون و حفاظت از منابع آب بی‌انگیزه کرده است. با توجه به شرح وضعیت فراقانونی تصویب قوانین آب در دوران مذکور، این فرایند در شکل ۶ نمایش داده شده است.

آنچه در مدل ۶ مشهود است، وجود رویکرد عدالت‌طلبانه ضد اکولوژیکی است که در گفتمان سیاسی دولت‌های عدالت‌طلب وجود دارد.

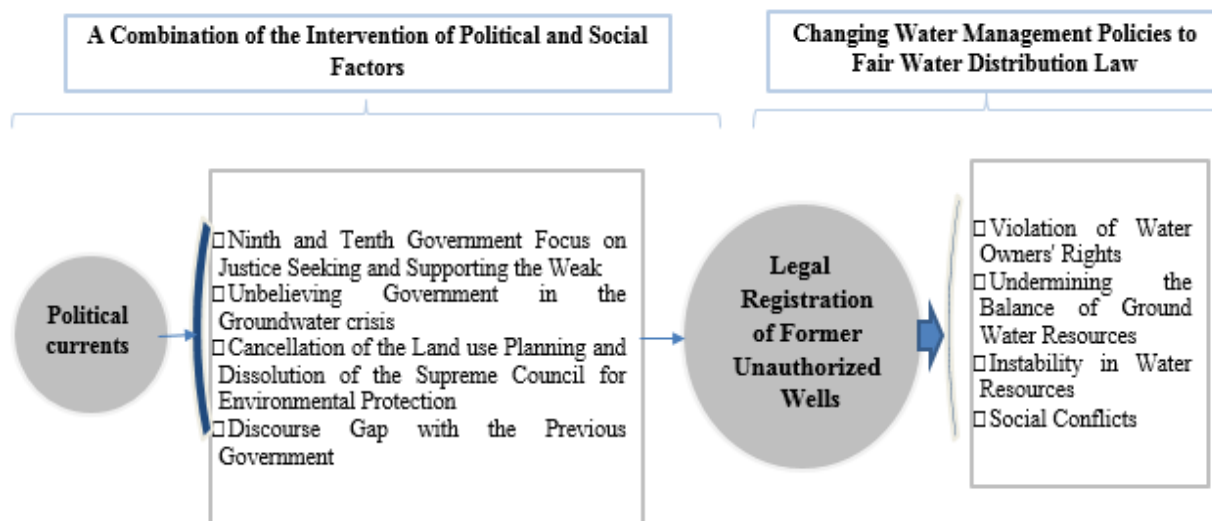


Fig. 6- Trans-legal Factors Affecting the Legal decriminalization of unauthorized withdrawals of water

شکل ۶- عوامل فراحقوقی مؤثر در جرم‌زدایی قانونی از برداشت غیرمجاز آب

هر چیز متأثر از مداخلات آمریکا و بانک جهانی برای ایجاد اصلاحات ارضی و پیشگیری از انقلابات اجتماعی و کمونیست دهقانی در کشورهای جهان سوم چون ایران بود. وجهی که در نهایت با برهم خوردن نظام ارباب-رعیتی زمینه ملی شدن آب را در ایران فراهم کرد. در این قانون بیشترین بندها و ماده‌های حفاظت از آب از ابتدا تاکنون تصویب شده است. چنانچه برای جلوگیری از برداشت غیرمجاز ممنوعیت در برخی دشت‌ها اعلام شد.

در سال‌های بعد از انقلاب با طرد گفتمان رقیب و سیاست‌های قبل از انقلاب، وجود عوامل اجتماعی مذهب (اصول شرعی و فقه) و گفتمان عدالت‌طلبانه سیاسی دولت وقت در تحول قوانین آب بسیار تأثیرگذار بود. چنانچه قانون آب سال ۱۳۶۱ اگرچه اقتباس از قانون سال ۱۳۴۷ بود اما بر اساس شرع در مالکیت آب تحول ایجاد شد. در دوره‌های بعدی نیز لوایح و قوانین آب مورد بررسی بیانگر این بودند که گفتمان سیاسی موجود در دولت‌ها خط سیر تحولات قانونگذاری در آب را تعیین کرده است.

بر اساس این رویکرد نتایج تحلیل‌ها و ارزیابی‌ها تطور قوانین آب در ایران نشان داد که سیستم قانون‌گذاری کشور در آب بیش از آن‌که متأثر از وضعیت بالقوه و بالفعل کمیّت و کیفیت منابع آب باشد، متأثر از موقعیت گفتمانی دولت‌ها و دوران‌های مختلف بوده است. لذا بعضاً قوانینی ضداکولوژیک اما مردم‌گرایانه تدوین شده است. چنانچه نگاهی به اسناد و برنامه‌های توسعه در دوران قبل و بعد از انقلاب نیز بیانگر

در حقیقت در دولت‌هایی چون دولت میرحسین موسوی و محمود احمدی‌نژاد که عدالت یک اصل اساسی در تدوین سیاست‌ها و دستورالعمل‌های دولت بوده است، قوانین جرم‌زدایانه از تخلفات تدوین شده است.

۳-۹- ارزیابی عوامل فراحقوقی در تدوین قوانین آب

با نگاهی به تاریخ قانون‌گذاری آب در ایران، تطورات و تغییرات چندگانه در این سیستم نمایان شد. چنانچه شرح داده شد، بحث مالکیت آب مهم‌ترین متغیر در قوانین بوده است که در طی دوره‌های قانون‌گذاری از عوامل اجتماعی و سیاسی چندگانه‌ای تأثیر پذیرفته است. از آنجاکه مالکیت آب در قوانین ایران، ریشه در شرعیات و اصول فقه دارد، لذا مذهب به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل اجتماعی شناخته شده است که بر تحولات و مصوبات قوانین آب در کشور طی چندین دهه تأثیر چشمگیری داشته است. این حق مالکیت طی سال‌های طولانی در ایران شکل‌دهنده نظام اجتماعی مدیریت منابع آب بود؛ تا آنجاکه، متغیر اجتماعی مذهب و عرف اجتماعی در نظام بهره‌برداری از منابع آب، از مهم‌ترین عوامل اجتماعی تأثیرگذار در تصویب و تصویب بندهای آب در قانون ۱۳۰۷ شناخته شد.

همچنین عامل فراحقوقی مهم دیگر در تصویب قوانین، رویه‌های سیاست‌گذاری ناشی از گفتمان حاکم بر جامعه بین‌المللی (در پیاده‌سازی اصلاحات ارضی و تصویب قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷) بوده است. این رویه در قانون آب سال ۱۳۴۷ بیش از

این است که مسأله آب در ایران مزمن و ریشه‌دار بوده و با مسائل مشابهی در طی تاریخ مواجه بوده و قوانین تنها برای «تسهیل سیاست‌گذاری‌های زودبازده» تدوین شده است (مانند قوانین و تبصره‌های تسهیلگر اخذ مجوز برای چاه غیرمجاز طی دوره‌های متوالی).

این مردم‌مداری در تدوین قوانین ضد اکولوژیک در کنار قدرت‌طلبی نهادی وزارت نیرو برای توسعه منابع آب بدون توجه به قوانین بازدارنده (برای مثال ماده ۱۴ و ۴۴ قانون توزیع عادلانه آب)، نه تنها به‌طور عمده ناقض قوانین حقایقه‌داری بوده است بلکه برای این نقض به شکل متوالی قوانین و لوایح دیگر نیز مصوب شده است که چرخه تخریب منابع سطحی و زیرزمینی آب را رو به بحران و وخامت برده است. لذا چنانچه در این مقاله شرح داده شد، عدم توجه به قوانین بازدارنده و تصویب قوانین تسهیل‌کننده در برداشت و بهره‌برداری از منابع آب در سال‌های بعد از انقلاب، ریشه در شناخت عوامل فراحقوقی دارد که برخی از آنها در این مقاله مورد تفحص قرار گرفت.

لذا فرضیه اکتشافی تحقیق مبنی بر این است که آنچه منجر به تصویب و تغییر قوانین آب در ایران شده است، بیش از آن که برآمده از تغییر در میزان و کیفیت منابع آب در دسترس بوده باشد، برآمده از فضای سیاسی و اجتماعی در دوره‌های مختلف بوده است. حتی با وجود این که قانون آب ایران در دوران قبل و بعد از انقلاب بر نقش حفاظت‌کننده دولت و وزارت نیرو از منابع آب تأکید شده است، اما مرور برنامه‌های توسعه، قوانین و بندهای الحاقی و طرح‌های آب نشان از این دارد که نقش حفاظتی دولت از آب در قوانین جنبه صوری دارد و شکاف بین حفاظت از منابع آب و بهره‌برداری از منابع مشهود است. حتی تناقض‌ها و معایب در قوانین و برنامه‌های توسعه نیز نه تنها مورد بازنگری قرار نگرفت، بلکه با تدوین قوانینی چون تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه و مواردی از این دست، بهره‌برداری از منابع آب تشدید شد.

در انتها در پاسخ به سؤال اصلی تحقیق که عوامل فراحقوقی آب در تدوین حقوق و قوانین آب چه تأثیری در پایداری منابع آب داشته‌اند، باید گفت شرایط فراحقوقی در تهیه و تصویب حقوق آب وضعیت مطلوبی را در حفاظت و پایداری از منابع آب رقم نزده است. ارزیابی نشان می‌دهد، رویه‌های حمایتی از منافع مقطعی و کوتاه‌مدت بیش از منافع پایدار و بلندمدت است. در این رابطه به‌عنوان نکته آخر بررسی مذاکرات در تدوین قوانین آب و استدلال نمایندگان قوه مقننه در پیشنهاد و تصویب قوانین آب می‌تواند تبیین‌کننده دلایل چرایی

تصویب قوانین آب باشد. زیرا تحلیل گفتمان شرح مذاکرات مجلس در قوانین آب به‌طور تفکیکی بر حسب هر قانون خود نیازمند کار تحقیقی وسیع و جداگانه‌ای است، لذا این بررسی به‌طور مجزا و مبسوط می‌تواند گفتمان موجود در مجلس شورای اسلامی و ملی را در تدوین قوانین آب آشکار کرده و نقش آن را در پایداری یا ناپایداری منابع نمایان سازد.

۴- جمع‌بندی

در این مقاله سعی گردید تا با استفاده از نظریه جامعه‌شناسی حقوقی ماکس وبر به بررسی عوامل فراحقوقی که در طی تاریخ قانون‌گذاری ایران منجر به تدوین قوانین و لوایح آب شده‌اند پرداخته شود. هدف از بررسی این امر رسیدن به پاسخی برای این سؤال است که چگونه بستر اجتماعی و سیاسی موجود زمینه‌ساز تصویب و تغییر قوانینی خواهد شد که بر مدیریت منابع آب تأثیرگذار باشد. در همین راستا علاوه بر بررسی متن اسناد و قوانین و تحلیل تاریخی از شرایط گفتمانی موجود در هر دوره، به مصاحبه تخصصی با افراد و گروه‌های مختلف برای شناسایی دقیق وضعیت پرداخته شد که در متن اشاره کوتاهی به برخی از مصاحبه‌ها شد.

همان‌طور که در مروری بر مفاهیم نظری نشان داده شد، از دیدگاه وبر، جامعیت و قابلیت پیش‌بینی از مهم‌ترین دلایل عقلانی حقوق (هم در ثبت و هم در اجرا) است. چنانچه از نظر او تفاوت موقعیتی، بر آراء و نظریات حقوقی تأثیر گذاشته و روند تحولات در قوانین را غیرقابل پیش‌بینی سازد، ضعف عقلانیت حقوقی مشهود خواهد شد. نتایج تحقیق نیز در این مقاله گویای این است که آنچه بیش از شرایط هیدرولوژیک و وضعیت منابع آب و تصویب و تغییر قوانین آب تأثیرگذار بوده است، تفاوت موقعیتی برحسب گفتمان سیاست داخلی و بین‌المللی بوده است که بر میزان تأثیر مذهب در تعریف مالکیت آب اثر گذاشته است.

پی‌نوشت‌ها

- ۱- حقوق‌سازی
- ۲- حقوق‌یابی
- ۳- چندجانبه‌نگری
- ۴- باورپذیری
- ۵- تأییدپذیری
- ۶- انتقال‌پذیری
- ۷- اطمینان‌پذیری
- ۸- توصیف‌گر با استنباط پایین

هر یک از این چاه‌ها را لااقل طبق نظر دو کارشناس خود مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد چاه بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود می‌شود و بهره‌برداری از آن ممنوع بوده و با متخلفین طبق ماده ۴۵ این قانون رفتار خواهد شد. معترضین به رأی وزارت نیرو می‌توانند به دادگاه‌های صالحه مراجعه نمایند.

۵- مراجع

- Alizadeh A R (2006) Review and critique of Max Weber's ideas in the sociology of law. *Journal of Private Law* 3(9):101-136
- Andreas M R (2003) Validity and reliability tests in case study research: a literature review with "hands-on applications for each research phase. *Qualitative Market Research: An International Journal* 6(2):75-86
- Aron R (2017) Main currents in sociological thought. Translated by Bagher Parham. Scientific and Cultural Press (In Persian)
- Black D (1976) The behavior of law. Yale University Press
- Bryman A (2004) Social research methods. Second edition, Oxford University Press
- Corbett R J (2009) The question of natural law in Aristotle. *History of Political Thought* 30(2)
- Durkheim E (2015) The elementary forms of the religious life. Translated by Bagher Parham. Markaz Press (In Persian)
- Fayaz Z (2016) Transition to the law on land reform in Iran. *History Research* 3(11):91-221 (In Persian)
- Feyz A R (2005) Foundations of jurisprudence and principles. Tehran University Press (In Persian)
- Field G C (1969) The philosophy of plato. 2nd ed, Oxford University Press
- Flick U (2012) An introduction to qualitative research. Translated by Hadi Jalili, Ney Press
- Guba E G, Lincoln Y S (1989) Fourth generation evaluation. Newbury Park, CA: Sage
- Hunt A (1983) Behavioral sociology of law. *Journal of Law and Society* 10(1)
- Hariri N (2006) Principles and methods of qualitative research. Islamic Azad University Press (In Persian)
- Iman M T, Aghapour I (2007) Angulation technique in humanities research. *Quarterly Journal of Methodology and University of Humanities* 13(52):25-43

۹- آندریاس

۱۰- مباحات: مباحات اموالی است که ملک هیچ کس نیست و خداوند بهره‌گیری از آن را حلال دانسته است و مطابق قاعده من حاز ملک، چنانچه هر یک از افراد به قصد مالکیت اقدام به حیزت از مباحات کند مالک آن شناخته می‌شوند. مطابق اصل قانون مدنی، چنانچه هر یک از افراد به قصد مالکیت اقدام به حیزت از مباحات کنند مالک خصوصی آن شناخته میشوند. لذا تا قبل از حیزت، افراد نسبت به مباحات حق مالکانه ندارند.

۱۱- حیزت از نظر لغوی، مصدر باب «حاز یحوز» و به معنای «به دست آوردن» و «کسب کردن» است. اما در اصطلاح، حیزت به معنای تصرف و وضع ید و استیلا نسبت به شیء مباح است (Feyz, 2005). مباحات نیز اموالی است که ملک هیچ کس نیست و خداوند بهره‌گیری از آن را حلال دانسته است.

۱۲- منظور از انفال عبارت از کلیه اموالی است که مالک شخصی برای آن نیست و در یک مفهوم وسیع، یعنی تمام ثروت‌های طبیعی از قبیل: جنگل‌ها و بیشه‌ها و حتی معادن بنا بر قولی و کلیه اراضی آزاد، مانند زمین‌های موات و قله‌های کوه‌ها و قعر دره‌ها و ساحل دریاها و اموال منقول و غیرمنقولی که مالک ندارد، مانند دارایی‌های بازمانده از شخصی که وارث ندارد و اموالی که مالکان آن را به هر دلیل رها کرده و رفته باشند و کلیه اموال پادشاهان کفر در سرزمین‌های فتح شده و اشیاء بی‌همتا و شاهانه، نفیس و قیمتی که در میان غنائم باشد (Tabatabai, 1983).

۱۳- برای مثال ویلیام وارن یکی از نمایندگان اجرایی اصل ۴ ترومن در ایران، فارغ‌التحصیل آبیاری و کشاورزی بود. فرانکلین هریس رئیس اصل ۴ ترومن در ایران نیز، رئیس دانشکده کشاورزی دانشگاه یوتا آمریکا بود و ده ماه در ایران در رابطه با توسعه آبیاری و کشاورزی کار کرد. همچنین وینسر که از جانشینان هریس از سال ۱۳۳۰ تا پایان جنگ جهانی دوم در ایران بود، در رشته مهندسی آب بیرمنگهام فارغ‌التحصیل شده بود. در میان سیاستمداران ایرانی نیز افرادی چون خلیل طالقانی سرپرست ایرانی ترویج کشاورزی بعد از اصل ۴ ترومن به همراه اردشیر زاهدی در دانشکده کشاورزی دانشگاه یوتا آمریکا مهندسی آبیاری و کشاورزی خوانده بودند. جمشید آموزگار نیز به‌عنوان یکی از متولیان اجرایی اصل چهار ترومن دانش‌آموخته کارشناسی ارشد هیدرولیک از دانشگاه واشنگتن بود.

۱۴- با این وجود در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، آب به‌مثابه انفال در نظر گرفته شده بود که در طرح پیشنهادی قانون توزیع عادلانه آب نیز بر اساس اصل قانون اساسی انفال بودن آب در بند اول بیان شد. اما در ایراد شرعی شورای نگهبان بر این اصل، طرح پیشنهادی اصلاح شده و آب به‌مثابه مشترکات دانسته شد.

۱۵- از تاریخ تصویب این قانون صاحبان کلیه چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشد اعم از این که چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشد موظفند طبق آگهی که منتشر می‌شود به وزارت نیرو مراجعه و پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند. چنانچه وزارت نیرو

Tabatabai M H (1983) Tafsir al-mizan. Tehran: Dar al-Kutb Islamiye, vol. 6

Timasheff N S (1974) An introduction to the sociology of law. Greenwood Press

Weber M (2019) Economics and society. Translated by Abbas Manouchehri et al., Samt Press

اسناد

Arman Today Newspaper (2015) Issue 2798

Civil Law (1929) indexed on the site Parliament Research Center. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/97937>

Law on Quinine (1931) Indexed on the site Parliament Research Center. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91834>

Law on Registration of Property and Documents (1932) Indexed on the site Parliament Research Center. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/92284>

Law on Establishment of Irrigation Company (1944) Indexed on the site Parliament Research Center. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93667>

The Law of Water and its Nationalization (1968) Indexed on the site Parliament Research Center. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96242>

Fair Water Distribution Law (1983) Indexed on the site Parliament Research Center. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>

Law on the Transformation of the Provincial Water Affairs Offices into Provincial Regional Water Companies ... (2006) Indexed on the site Parliament Research Center. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97904>

The Law of Incorporation of an Article Into the Law of Collection of Some of the Revenue of the State and Its Use in Certain Cases (2006) Indexed on the site Parliament Research Center. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97768>

Report of Parliament Research Center. Report No: 8464

Jafari Nodooshan A A, Shahin A (2020) The legal system of iranian water ownership (Looking at French and American law). *Iran-Water Resources Research* 15(4):282-298

Katouzian N (1997) Basic course on Civil Rights, Property and property. Dadgostar Press (In Persian)

Levy-Bruhl H (1991) Sociology of law, translated by Abolfazl Ghazi. Tehran University Press (In Persian)

Maxwell J (2004) Qualitative research design: An interactive approach Second Edition, Sage Press

Mirnezami S J I, Bagheri A (2018) Assessing the water governance system for groundwater conservation in Iran. *Journal of Iran-Water Resources Research* 13(2):32-55

Mollinga P P (2010) Hot water after the cold war-water policy dynamics in (semi) authoritarian states. *Water Alternatives* 3(3):512-520

Nowruzi Gh A (2019) Reflection on the legal challenges of water ownership in Zayandehrood Basin from a public law perspective. *Journal of Public Law Studies* 48(4):867-886

Rafieerad A A, Mohammadi A (2017) Early modernization school and historical origins of the groundwater resources crisis in Iran: The impact and practice of truman's point four program. *Journal of Social Sciences* 24(77):195-243

Rashidi H (2003) The law of fair distribution of water in the mirror of Iran' Rights. Dadgostar Press (In Persian)

Salehi Amiri S R (2009) Managing ethnic conflicts in Iran. Strategic Research Center Press (In Persian)

Sarmad M (1973) Water rights. Volume 1. Derakhshan Press (In Persian)

School of Water Tact (2014) Water rights in the Iranian plateau in the context of economic and social developments. first edition (in Persian)

Shaygan S A (2018) Iranian civil rights. Merekalam Press (In Persian)