



مدیریت آب و آبیاری

دوره ۱۰ ■ شماره ۱ ■ بهار و تابستان ۱۳۹۹

صفحه‌های ۱۱۳-۱۲۹

تحلیل محتوای یک قرن قانون‌گذاری آب در ایران

جمشید اقبالی^۱، خلیل کلانتری^۲، علی اسدی^۳، محمد جواد جاوید^۴

۱. دانشجوی دکتری توسعه کشاورزی، گروه مدیریت و توسعه کشاورزی، پردیس کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران، کرج، ایران.

۲. استاد، گروه مدیریت و توسعه کشاورزی، پردیس کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران، کرج، ایران.

۳. استاد، گروه مدیریت و توسعه کشاورزی، پردیس کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران، کرج، ایران.

۴. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۹/۰۲/۲۰

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۸/۰۸/۰۶

چکیده

خشکسالی‌های متعدد و محدودیت منابع آب کشور، اهمیت مدیریت این منبع با ارزش را آشکار ساخته است. مدیریت پایدار منابع آب نیاز به قوانین شفاف، قابل اجرا و منصفانه در بخش تقسیم و توزیع دارد. هدف این پژوهش تحلیل قوانین آب از زمان قانون‌گذاری مدون (مشروطیت) تا قوانین تصویب‌شده توسط مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر بود. تحلیل قوانین با استفاده از روش تحلیل محتوا انجام شد. جامعه آماری تحقیق شامل تمام قوانین مصوب توسط قوه مقننه در زمینه آب بود. کتب، اسناد و مدارک موجود در رابطه با قوانین آب در دوره‌های مختلف زمانی به‌عنوان منبع تحقیق استفاده شدند. تحلیل محتوا با استفاده از نرم‌افزار مکس کیودا انجام گرفت. نتایج نشان داد بخش کشاورزی در تمام قوانین مورد توجه ویژه بوده است. آب‌های زیرزمینی به‌ویژه چاه‌ها و حاکمیت آب‌ها از جمله مسائل مورد توجه در دوره‌های مختلف قانون‌گذاری بودند. سیر تحولات مالکیت منابع آب نشان داد گرایش قوانین از مالکیت خصوصی در دوره اول قوانین آب به مالکیت عمومی و حاکمیت دولت در دوره دوم و سوم تغییر پیدا کرده است. در برخی از قوانین مشکلاتی مانند عدم شفافیت، اجرایی‌نبودن، کلی‌گویی و تناقض وجود داشت و به مسائل جدید مانند بازار آب و انتقال حقوق نیز توجه کمی شده بود.

کلیدواژه‌ها: تحلیل محتوا، حقایق، قوانین آب، مالکیت، مشکلات.

Content Analysis the Century of Water Legislation in Iran

Jamshid Eghbali¹, Khalil Kalantari², Ali Asadi³, Mohammad Javad Javid⁴

1. Ph.D. Candidate, Department of Agricultural Development and Management, Faculty of Agriculture and Natural Resources University of Tehran, Karaj, Iran.

2. Professor, Department of Agricultural Development and Management, Faculty of Agriculture and Natural Resources University of Tehran, Karaj, Iran.

3. Professor, Department of Agricultural Development and Management, Faculty of Agriculture and Natural Resources University of Tehran, Karaj, Iran.

4. Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

Received: October 28, 2019

Accepted: May 09, 2020

Abstract

Numerous droughts and limited water resources in Iran have revealed the importance of managing this valuable resource. Sustainable management requires clear, applicable and fair rules in the division and distribution of water. The aim of this study was to analyze the water laws from the time of the codified legislation (Constitutional Revolution) to the laws passed by the Islamic council congress in recent years. The rules were analyzed using content analysis method. The statistical population of the study consisted of all laws passed by the legislature in the context of water. Books and documents related to water laws were used as research sources at different time periods. Content analysis was performed using Maxqda software. The results showed agricultural sector has received special attention in all laws. Groundwater, especially wells and water governance, were the issues of interest in various legislative periods. Water Resource Ownership Changes Show that the trend from private ownership in the first period of water laws has changed to public ownership and state governance in the second and third period. In some rules, there were problems such as: lack of transparency, non-applicable, cliché and contradictions, and little attention had been paid to new issues such as the water market and the transfer the right.

Keywords: Content analysis, Ownership, Problems, Right of water, Water laws.

مقدمه

در سطح جهان ۷۶۸ میلیون نفر دسترسی به منابع آب سالم را ندارند (۳۶) و پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۵۰ به ۲ میلیارد نفر برسد (۲۳). نواحی تحت آبیاری جهان در قرن اخیر بیش از شش برابر نسبت به قرن گذشته افزایش یافته است. از حدود ۴۰ میلیون هکتار در سال ۱۹۰۰ به بیش از ۲۶۰ میلیون هکتار در سال ۲۰۰۰ رسیده است (۱۸ و ۲۳) و تقاضا برای آب آبیاری به میزان ۱۳/۶ درصد تا سال ۲۰۲۵ افزایش خواهد یافت (۲۹). براساس گزارش دفتر مطالعات پایه منابع آب میانگین بارندگی ۵۰ ساله ایران ۲۴۷/۹ میلی‌متر است (۱۳) که بخش بزرگی از منابع آب مبتلا به شوری هستند (۳) از طرفی شرایط اقلیمی و خشکسالی‌های اخیر و سیاست‌های حفظ و صرفه جویی منابع موجود و مشکلاتی از قبیل کاهش چشم‌گیر سطح آب زیرزمینی سبب اهمیت موضوع تخصیص آب و ایجاد رقابت و اختلاف بر منابع آبی کشور ایران شده است (۸). هم‌چنین بررسی‌های میدانی از وضع موجود و الگوی تحویل آب شبکه بیانگر مشکلات عدیده سازه‌ای، بهره‌برداری، مدیریتی و نگهداری است که سبب تلفات آب شده است (۴). به همین دلیل مدیریت آب به یک فرایند پیچیده و مهم در سطح کشور و جهان تبدیل شده است (۲۱). مدیریت منابع آب برای پایداری اقتصادی، محیطی و اجتماعی-سیاسی ضروری است، مدیریت آن پیچیده بوده و نیاز به هماهنگی در طیف وسیعی از ذی‌نفعان دارد (۲۷).

مدیریت پایدار آب در بخش کشاورزی با هدف مطابقت در دسترس‌بودن آب و نیاز آبی به لحاظ کمیت و کیفیت در یک مکان و فضا با هزینه معقول و با اثرات زیست‌محیطی قابل قبول است. پذیرش آن در گروهی توجه به مسائل فنی، رفتارهای اجتماعی روستاییان، محدودیت‌های اقتصادی، چارچوب‌های نهادی و قانونی و

تجارب کشاورزی است (۱۶). بر این اساس دولت با نقش سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری به اعمال مدیریت می‌پردازد. سابقه تاریخی مربوط به دخالت دولت در سیاست آب بسیار گسترده است (۲۴، ۱۵، ۲۸، ۲۶، ۱۹ و ۳۲) و به‌طور مشابه قوانین آب نیز دارای چنین تاریخی است (۳۲، ۲۰، ۱۹ و ۱۷).

قوانین آب می‌تواند محلی یا سنتی باشد به این معنی که کاربران برای دسترسی و تخصیص آب در میان خود مکانیسم‌هایی به‌کار می‌گیرند که به سند کتبی و حجم آب استخراج‌شده نیاز ندارد، اما به‌طور عمده دولت اقدام به صدور سند کتبی برای حقوق آب می‌نماید (۳۳). چارچوب حقایق متداول در سراسر جهان شامل قوانین رودخانه‌ای^۱ (حقوق استفاده از آب برای دارندگان اراضی در کنار منابع آبی مانند رود)، تخصیص پیشین^۲ (حق استفاده با اولویت تقدم زمانی) و قوانین عمومی است (۲۴) قوانین رودخانه‌ای، در مناطق دارای آب فراوان مانند بخش‌هایی از اروپا و شرق ایالات متحده، کانادا و استرالیا متداول می‌باشد. بر این اساس به مالکان دارای زمین در کنار نهرها و جوی‌های آب حقایق اعطا می‌شود. در مناطقی که دارای کمبود نسبی آب هستند، مانند غرب آمریکا، تخصیص پیشین در اولویت قرار دارد، در این نوع حقوق حقایق‌هایی که از نظر زمانی تقدم دارند، دارای ارجحیت هستند (۲۵). قوانین عمومی نیز نحوه بهره‌برداری، آلودگی و غیره را شامل می‌شود. ممکن است چارچوب‌های قوانین آب در یک منطقه و مناطق مختلف متغیر باشند. به‌طور مثال در اروپا در هر کشور قوانین آب متفاوت هستند. در آمریکا هر ایالت قوانین خاص خود را دارد. بعضی از کشورها عرضه آب از طریق بازار آب را پذیرفته‌اند که به آن‌ها اجازه تجارت حقایق را می‌دهد که باعث می‌شود به‌طور مؤثر بازتوزیع آب بین استفاده‌کنندگان تخصیص یابد (۳۴ و ۱۹).

مدیریت آب و آبیاری

آب در هر منطقه‌ای متفاوت است، به همین دلیل نمی‌توان به صورت مرکزی به تدوین و تخصیص قوانین پرداخت. همچنین اصول "معقول" و "سودمند" بودن استفاده از آب بیان می‌کند که آب باید با حداکثر کارایی و در عین حال عدالت و انصاف تقسیم شود. پژوهش‌گران حقوق اقدام به بررسی این موضوع کرده‌اند که تحت شرایط جدید و تغییرات آب‌وهوایی قانون چگونه می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد (۳۰ و ۳۴) و چگونه قانون می‌تواند با نظریه‌های جدید و پیچیده زیست‌محیطی و سلسله‌مراتب آن‌ها سازگار شود؟ (۳۱). در ایران کمبود عرضه و افزایش تقاضا در غالب استان‌های کشور تقسیم آب بین ذی‌نفعان مختلف را با چالش روبه‌رو کرده است و نیاز به قوانین متناسب و سازگار با منابع را آشکار ساخته است، بنابراین موارد فوق اهمیت پژوهش در زمینه قوانین مناسب در جهت بهبود مدیریت منابع آب را خاطر نشان می‌سازد و این مقاله به دنبال تحلیل قوانین آب در طول یک قرن گذشته در ایران است.

قوانین

وقتی در منابع حقوق از قانون سخن گفته می‌شود و این منبع در برابر عرف به کار می‌رود مقصود تمام مقرراتی است که از طرف یکی از سازمان‌های صالح کشور وضع شده است، خواه این دستگاه قوه مقننه و یا رئیس دولت و یا یکی از اعضای مجریه باشد. پس در معنی عام قانون شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری است. ولی در اصطلاح حقوق، قانون به قواعدی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف قوه مقننه وضع شده است یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد (اصول ۵۸ و ۵۹) یعنی قانون مفهوم ویژه‌ای دارد که با تصمیم‌های قوه مجریه متفاوت است و آن‌ها را نباید به جای هم استعمال

همان‌طور که اشاره شد، قوانین آب در کشورها تا حدودی متنوع است اما در بیش‌تر کشورها آب در اختیار دولت‌ها قرار دارد. براساس قانون اساسی افغانستان آب متعلق به مردم است و دولت مسئول مدیریت و حفاظت از آن است. قانون اساسی جمهوری قرقیزستان، تاجیکستان و ازبکستان این موضوع را عنوان می‌کند که منابع آب اموال غیرقابل انکار و انحصاری دولت هستند. در عربستان سعودی، منابع آب به طور کلی تحت مالکیت عمومی محسوب می‌شوند. در قانون مدنی نیکاراگوئه دریاچه‌ها، رودخانه‌ها، حوضچه‌ها، کانال‌ها و جریان‌های آب شیرین عمومی هستند و هر کسی مجاز است از آن‌ها با محدودیت‌های اعمال‌شده توسط قانون استفاده کند. طبق قانون اساسی ایران، تمام انواع آب‌ها جزو ثروت عمومی هستند. قانون فلسطین اشغالی حاکی از آن است که منابع آب توسط دولت و به صورت دولتی کنترل می‌شود. اگرچه در اکثر کشورها مالکیت آب عمومی است ولی در کشورهایی مانند شیلی حوزه‌های قضایی اجازه مالکیت شخصی به آب می‌دهند (۳۵). در بسیاری از کشورها آب به عنوان سرمایه ملی شناخته می‌شود (۲۰). به همین دلیل دولت‌ها به طور معمول نقش مهمی را در تخصیص منابع آب به جهت کمیت و کیفیت آب بر عهده دارد (۳۴). اصول توزیع پایه‌ای برای تخصیص، قوانین آب را تشکیل می‌دهد و مجموعه‌ای از اصول منطقی و قابل قبول هستند که به وضوح اهداف متعدد استفاده از آب را مشخص می‌کنند (۳۷). قوانین آب برای ارتقای ثبات طراحی شده و به دنبال تعریف و تخصیص آب برای کاربران، تعیین کمیت قابلیت اطمینان آب و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های آن است (۱۴، ۲۲ و ۳۵). نهادهای حقیقی و حقوقی آب به عنوان یک ابزار برای تنظیم مقررات دولتی و تجارت آب از طریق نظارت بر بازار، در نظر گرفته می‌شوند (۱۶). با توجه به آنچه ذکر شد قوانین

منافع) یا اباحه^۶ باشد. هم‌چنین طبق ماده ۵۲ قانون ملی آب از مواردی که موجب زوال حق انتفاع می‌شود موردی است که مال موضوع انتفاع تلف شود. بنابراین در مورد آب‌ها که استفاده از آن‌ها باعث مصرف و از بین رفتن آب می‌شود برقرارکردن حق انتفاع مشکل خواهد بود، اما قانون‌گذار در مورد این دسته از اموال مانند سایر مباحات حیات را تجویز کرده است که قواعد آن تابع نظامات و مقررات خاص است. قانون‌گذار در قانون ملی آب و سپس قانون توزیع عادلانه آب حق استفاده از آب‌ها را با اصطلاح حقابه تعریف کرده است که اگرچه به بحث حق انتفاع بسیار نزدیک است اما دقیقاً نمی‌تواند حق انتفاع باشد. در ادامه به بررسی حقابه و تعریف و توضیح آن خواهیم پرداخت.

حقابه در لغت‌نامه دهخدا این‌گونه تعریف شده است: حقابه اسم مرکب است و از کلمه «حق» عربی و «آب» فارسی ترکیب یافته و به سهم مشروع و مقررده یا مزرعه یا باغ یا خانه‌ای یا کسی از آب رود یا چشمه یا قنات در ساعات و به اندازه معمول اطلاق می‌شود و نیز در معنی بهای آب یا آب‌بها به‌کار می‌رود. جعفری در کتاب گی‌تاشناسی بیان می‌کند: حقابه مقدار آبی است که یک ملک یا یک مزرعه و یا شخص از یک رودخانه یا نهر عمومی و یا چاه و امثال آن مالک می‌باشد (۲). جعفری لنگرودی حقابه را: حقی که یک ملک واقع در ده یا مزرعه بزرگ از آب رودخانه یا چشمه یا نهر یا قنات واقع در آن محل بر حسب قرار داد قبلی یا عرف یا عادت و سنت دارا باشد. به‌صورت کلی حقابه را حق استفاده آب از یک منبع می‌گویند (۱). حقابه از توابع ملک است یعنی مال تبعی است. حقابه که گاه به تبع شخص و گاه به تبع ملک مورد پذیرش قرار گرفته است در قانون مدنی البته نه صریحاً تحت عنوان حقابه اما در همین مفهوم به‌کار رفته است از جمله در مواد ۱۵۵ تا ۱۵۹ قانون مدنی

کرد. به همین جهت، پاره‌ای از نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند که هرچا مقصود معنی عام قانون باشد کلمه متون در برابر عرف به‌کار برده می‌شود و بعضی نیز اصطلاح (حقوق نوشته) را ترجیح داده‌اند. در کشور قانون مهم‌ترین منبع حقوق است و قدرت آن را با سایر منابع نباید برابر دانست. همه متونی که به نام قانون مشهور هستند از حیث اعتبار برابر نیستند (۱ و ۱۲).

مالکیت آب در قوانین ایران

در مورد مالکیت منابع آب و سیر تحولات مالکیت در بستر زمان و با توجه به قوانین و مقررات مصوب در ایران به‌نظر می‌رسد، بین افراد و منابع آب علاقه و رابطه مالکیت برقرار نمی‌شود. زیرا آب‌ها در زمره مشترکات عمومی قرار داشته و قابلیت تملک خصوصی ندارد. قانون مدنی انتفاع را به سه دسته تقسیم کرده و یک مبحث را به حق انتفاع از مباحات اختصاص داده است. قانون مدنی در ماده ۴۰ حق انتفاع را چنین تعریف کرده است: «حق انتفاع عبارت از حقی است که به موجب آن شخص می‌تواند از مالی که عین آن ملک دیگری است یا مالک خاصی ندارد استفاده کند». حق انتفاع یکی از شاخه‌های مالکیت است که در اثر عمل قوانین می‌تواند از آن جدا شود و به دیگران تعلق یابد پس مانند ریشه خود از قوانین عینی است (۱۱). بنابراین اگر عین مال موضوع حق انتفاع ملک دیگری باشد حق انتفاع به‌وسیله عقد و اگر مالک خاص نداشته باشد و مال مباح باشد حق انتفاع به‌وسیله حیات^۳ که نوعی ایقاع^۴ است برقرار می‌گردد. ماده ۴۶ قانون ملی آب در مورد لزوم بقای مال موضوع حق انتفاع بیان می‌دارد: «حق انتفاع ممکن است، فقط نسبت به مالی برقرار شود که استفاده از آن با بقای عین ممکن باشد» و اگر اصل مال در اثر انتفاع مصرف شود آن چه واقع شده ممکن است تملیک مال (اعم از عین و

مطالبی در مورد آن ذکر شده است از جمله ماده ۱۵۹ قانون ملی آب تقدم در احیای زمین را موجب تثبیت حقايق و تقدم در بهره‌برداری از آب دانسته است. هم‌چنین بنا بر ماده ۱۵۹ قانون ملی آب چنان‌چه آب رودخانه برای صاحبان اراضی سابق در بهره‌برداری حقايق داران کافی نباشد احیاکنندگان بعدی حق برداشت آب ندارند هرچند که زمین آن‌ها به سرچشمه نزدیک‌تر باشد. ولی در صورتی که آب رودخانه زیاده‌تر از میزان استفاده بهره‌برداران دارای حقايق باشد احیاکنندگان بعدی اراضی ضمن رعایت حق تقدم سابقین حق استفاده از آب را دارند (۶). قانون آب و نحو ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷، پس از تعریف و محترم‌شمردن حقايق‌های موجود در مواد ۶ و ۷ خود تبدیل این حقايق‌ها را به پروانه مصرف مفید و معقول پیش‌بینی کرده است. ماده ۳ قانون ملی آب حقايق را چنین تعریف کرده است: «حقايق عبارت از حق مصرف آبی است که در دفاتر جزء جمع یا اسناد مالکیت یا حکم دادگاه و یا مدارک قانونی دیگر قبل از تصویب این قانون برای ملک یا مالک آن تعیین شده باشد» که مشابه تعریف قانون ملی آب است و تنها کلمه قدیم به اضافه شده است. به نظر حقوق‌دانان با توجه به این‌که در زمان تصویب قانون دفاتر جزء جمع جدید وجود نداشته است، به‌کاربردن کلمه قدیم اشتباه به نظر می‌رسد.

مطالبی در مورد آن ذکر شده است از جمله ماده ۱۵۹ قانون ملی آب تقدم در احیای زمین را موجب تثبیت حقايق و تقدم در بهره‌برداری از آب دانسته است. هم‌چنین بنا بر ماده ۱۵۹ قانون ملی آب چنان‌چه آب رودخانه برای صاحبان اراضی سابق در بهره‌برداری حقايق داران کافی نباشد احیاکنندگان بعدی حق برداشت آب ندارند هرچند که زمین آن‌ها به سرچشمه نزدیک‌تر باشد. ولی در صورتی که آب رودخانه زیاده‌تر از میزان استفاده بهره‌برداران دارای حقايق باشد احیاکنندگان بعدی اراضی ضمن رعایت حق تقدم سابقین حق استفاده از آب را دارند (۶). قانون آب و نحو ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷، پس از تعریف و محترم‌شمردن حقايق‌های موجود در مواد ۶ و ۷ خود تبدیل این حقايق‌ها را به پروانه مصرف مفید و معقول پیش‌بینی کرده است. ماده ۳ قانون ملی آب حقايق را چنین تعریف کرده است: «حقايق عبارت از حق مصرف آبی است که در دفاتر جزء جمع یا اسناد مالکیت یا حکم دادگاه و یا مدارک قانونی دیگر قبل از تصویب این قانون برای ملک یا مالک آن تعیین شده باشد» که مشابه تعریف قانون ملی آب است و تنها کلمه قدیم به اضافه شده است. به نظر حقوق‌دانان با توجه به این‌که در زمان تصویب قانون دفاتر جزء جمع جدید وجود نداشته است، به‌کاربردن کلمه قدیم اشتباه به نظر می‌رسد.

به‌نظر می‌رسد با کاهش منابع و هم‌چنین تغییرات در کاربری اراضی و موارد مصرف قانون باید تمهیداتی برای بازنگری در حقايق‌ها و هم‌چنین تعریف آن‌ها داشته باشد. در صورتی که تمام حقايق‌ها به رسمیت شناخته شوند اما آبی برای تخصیص به آن‌ها موجود نباشد، بین دارندگان حقايق مناقشات ایجاد خواهد شد. هم‌چنین نکته‌ای که باید مدنظر قرار گیرد در قانون ملی آب حقايق‌ها را تا ۱۳۴۷ به رسمیت شناخته و صدور حقايق را ممنوع دانسته، اما در قانون توزیع عادلانه آب با ذکر حقايق‌های تا این تاریخ یعنی ۱۳۶۱ اهداف قانون‌گذار قبلی را عقیم گذاشته و باعث مجاز دانستن حقايق-

های ۱۳۴۷ تا ۱۳۶۱ شده است. همچنین در ماده ۱۹ و ۲۰ این قانون تبدیل حقا به پروانه مصرف معقول و مفید را مورد حکم قرار گرفته است.

مواد و روش‌ها

برای بررسی محتوای آشکار پیام‌های موجود در یک متن می‌توان از روش تحلیل محتوا استفاده کرد. در این روش، محتوای آشکار و پنهان پیام‌ها به‌طور نظام‌دار و کمی توصیف می‌شود. از این‌رو، این روش را می‌توان روش تبدیل داده‌های کیفی به داده‌های کمی تلقی کرد. تحلیل محتوا روشی مناسب برای پاسخ‌دادن به سؤال‌هایی درباره محتوای یک پیام است (۷). استفاده از تحلیل محتوا، به‌عنوان یک تکنیک تحقیقی، از اوایل قرن حاضر شروع شد و تاکنون تحولات زیادی را شاهد بوده است. این روش در پژوهش‌های علوم رفتاری، برای بررسی‌های مربوط به محتوای رسانه‌ها مانند کتاب‌ها، مجلات، روزنامه‌ها و غیره به‌کار برده می‌شود؛ بنابراین تحلیل محتوا عبارت است از: فنی که به‌وسیله آن مشخصات خاص پیام به‌طور روشمند و دقیق و به‌منظور استنباط علمی شناسایی می‌شود. دقت و عینیت امر متضمن آن است که تحلیل مبتنی بر قواعدی مشخص باشد تا به دانش‌پژوهان امکان دهد از پژوهش‌های مختلف به نتایج یکسان موردنظر دست یابند (۱۰).

با توجه به موارد ذکرشده در این تحقیق از روش تحلیل محتوا با رویکرد کمی استفاده شد. جامعه آماری تحقیق شامل تمام قوانین مصوب توسط مراجع رسمی قانون‌گذاری از دوران مشروطیت (مجلس شورای ملی) تا قوانین تصویب‌شده مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر بود. کتب، اسناد و مدارک مرتبط و موجود در رابطه با قوانین آب به‌عنوان منابع تحقیق استفاده شد. تحلیل‌ها با استفاده از نرم‌افزار Maxqda¹² انجام شد. در ابتدا به ارائه

تحلیل‌های توصیفی از قوانین پرداخته شده است، تحلیل - های توصیفی به‌صورت شکل‌هایی توصیفی - ترسیمی از قوانین ارائه شده‌اند که موضوعات و محتوای بیان‌شده قوانین را به‌صورت بصری نشان می‌دهند. در ادامه با استفاده از تحلیل محتوا به کدگذاری و مقوله‌بندی قوانین پرداخته شد. کدگذاری و مقوله‌بندی براساس مفاهیم استخراج‌شده از موضوعات قوانین صورت گرفت. بر این اساس ۲۷ مفهوم (کد) و پنج مقوله اصلی (زمینه قوانین، مالکیت، سازه آبیاری، بخش و انواع آب) شناسایی شد که مقوله انواع آب دارای دو زیرمقوله آب‌های سطحی و آب‌های زیرزمینی بود. این مقوله‌ها برای هر سه دوره زمانی یکسان در نظر گرفته شدند.

قانون‌گذاری آب در ایران

برای جستجو در مورد شروع قانون‌گذاری آب در ایران باید به‌دنبال اولین قانون رسمی مدون بود. اولین دوره قانون‌گذاری به دوران مشروطیت برمی‌گردد، در این دوره متمم قانون اساسی به تصویب رسید. سابقه قانون‌گذاری در مورد آب در قانون مدنی به اولین دوره قانون‌گذاری (۱۱ خرداد ۱۲۸۶ ه.ش ۲۵ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ ه.ق) برمی‌گردد، این قانون «قانون بلدیة» نام دارد. در مواد ۲، ۵، ۷، ۷۰ و ۷۶ این قانون اشاراتی به موضوع آب شده است.

در این پژوهش قانون‌گذاری آب در ایران به سه دوره تقسیم‌بندی شده است. این تقسیم‌بندی براساس دو نقطه عطف در قانون‌گذاری آب یعنی قانون ملی آب و قانون توزیع عادلانه آب انجام شده است. اولین نقطه عطف قانون ملی آب است که برای اولین بار به‌صورت جامع به بحث قوانین آب پرداخته است و قوانین قبل به‌صورت پراکنده در قوانین مدنی ذکر شده است. این دوره به‌عنوان دوره اول در نظر گرفته شده است. بنابراین دوره اول ۱۲۸۶-۱۳۴۶ را شامل می‌شود. دوره دوم ۱۳۴۷-۱۳۵۶،

تحلیل محتوای قوانین دوره اول

در این قسمت تحلیل قوانین براساس زمینه آن‌ها، انواع آب، مالکیت، سازه و بخش مربوطه صورت گرفته است. نتایج مندرج در شکل (۲) نشان می‌دهد در بخش‌های مصرف‌کننده آب بخش شرب و کشاورزی اهمیت ویژه‌ای داشته است. در انواع مالکیت بیش‌تر مالکیت خصوصی مدنظر بوده است. با توجه به این نکته که به‌طور عمده آب در قوانین کشورهای مختلف جهان و در فقه اسلام جزو اموال عمومی است و قابلیت مالکیت خصوصی را ندارد، از این نظر قوانین این دوره متفاوت بوده‌اند. از قوانین این دوره استنباط می‌شود، دولت تنها نقش حاکمیتی داشته است و مالکیت به‌طور عمده در حالت خصوصی بوده است. بر این اساس دولت اقدام به ایجاد نهادها برای نظارت و مدیریت آب نموده است. در بخش آب‌های سطحی به‌طور عمده رودخانه‌ها مورد توجه قرار داشته‌اند. در بخش آب‌های زیرزمینی نیز توجه عمده به چاه‌ها معطوف بوده است. در زمینه قوانین حاکمیت دولت

و نهادگرایی مورد توجه قرار داشته است. حریم اراضی و محدوده‌های چاه‌ها و قنات در این دوره به‌صورت ویژه مورد توجه بوده است. محتوای این دوره از قوانین نشان می‌دهد قوانین به‌طور عمده برای بخش کشاورزی و شرب بوده است.

دوره دوم قوانین ۱۳۴۷-۱۳۵۷

از اولین اقدامات در این دوره عضویت ایران در کنفرانس بین‌المللی سدهای بزرگ بود و به موجب این قانون وظیفه ایجاد هیأتی به نام کمیسیون آبیاری و زهکشی ملی تحت‌نظر وزارت آب و برق به دولت محول شد. اقدام مهم و اصلی این دوره تصویب قانون ملی آب است که در سال ۱۳۴۷ تصویب شد. این قانون در شش فصل و ۶۶ ماده تنظیم گردیده که فصل اول آن کلیات نام دارد و شامل پنج بخش مالکیت ملی و عمومی آب، حقاچه و اجازه مصرف، صدور پروانه مصرف، شرایط و نحوه استفاده آب و آب‌های مصرف‌نشده است.

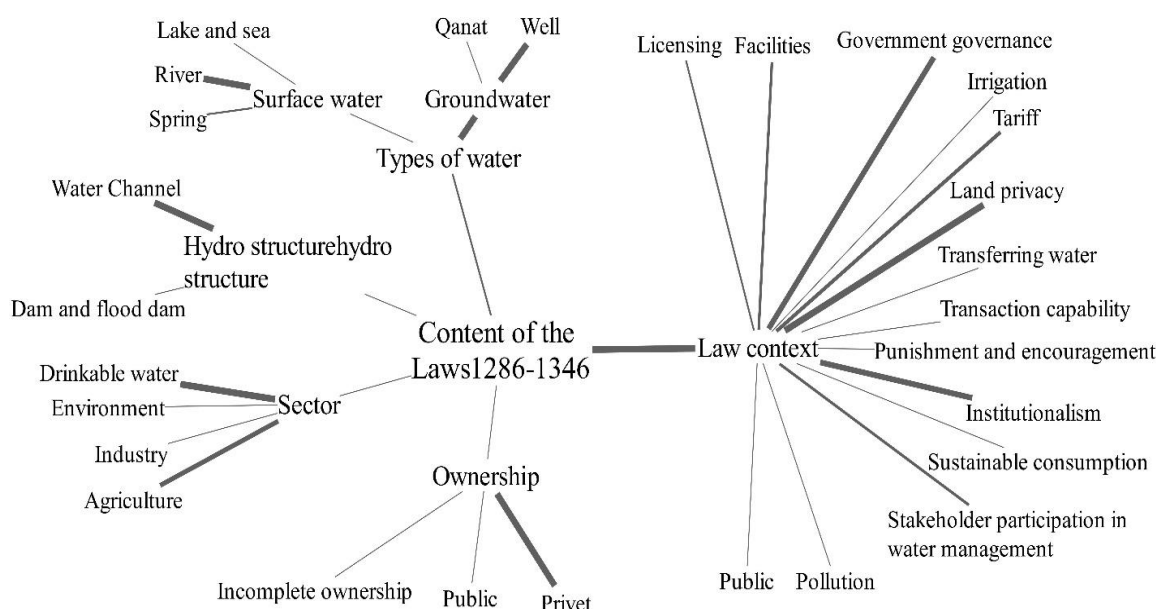


Figure 2. Content analysis of water laws 1286-1346

تحلیل محتوای قوانین دوره دوم

نتایج تحلیل محتوای قوانین در دوره دوم (شکل ۴) نشان می‌دهد که در بین بخش‌های مختلف بخش کشاورزی، در بین انواع آب‌ها، آب‌های زیرزمینی و چاه بیش‌تر مورد توجه بوده است و در بین آب‌های سطحی دریاها و دریاچه‌ها مد نظر بوده است. به عبارتی می‌توان گفت در این دوره آب‌های مرزی و مشترک بیش‌تر از دوره قبل مورد توجه قرار گرفته است. در این دوره مالکیت عمومی بر منابع آب در نظر گرفته شده است. در بخش زمینه بیش‌تر صدور پروانه و مجوز برای برداشت آب، مجازات و تشویق بهره‌برداران و ایجاد نهادهای جدید در رابطه با آب مورد توجه بوده است. در این دوره مالکیت خصوصی آب به مالکیت عمومی تبدیل شده و حاکمیت دولت بر آب‌ها افزایش یافته است.

دوره سوم قوانین بعد از ۱۳۵۷

دوره سوم قانون‌گذاری از ۱۳۵۷ تاکنون را شامل می‌شود

(شکل ۵). در این دوره بخشی از قوانین قبلی مورد تجدیدنظر واقع شد و قوانین جدیدی تدوین گردید. عمده‌ترین قانون این دوره قانون توزیع عادلانه آب است که در ۱۳۶۱ به تصویب رسید. این قانون و مواد آن تاکنون باقی‌مانده و تغییر چندانی در آن‌ها صورت نگرفته است. این قانون مشابهت‌های زیادی با قانون ملی آب دارد. قانون توزیع عادلانه آب در پنج فصل تنظیم شده است. در فصل اول به مالکیت عمومی آب‌ها پرداخته شده است. ماده ۱ فصل اول که براساس اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است آب‌های دریاها، آب‌های جاری در رودها، نهرهای طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی، سیلاب‌ها و فاضلاب‌ها، زه‌آب‌ها، دریاچه‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی، چشمه‌سارها و آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آن‌ها بهره‌برداری می‌شود.

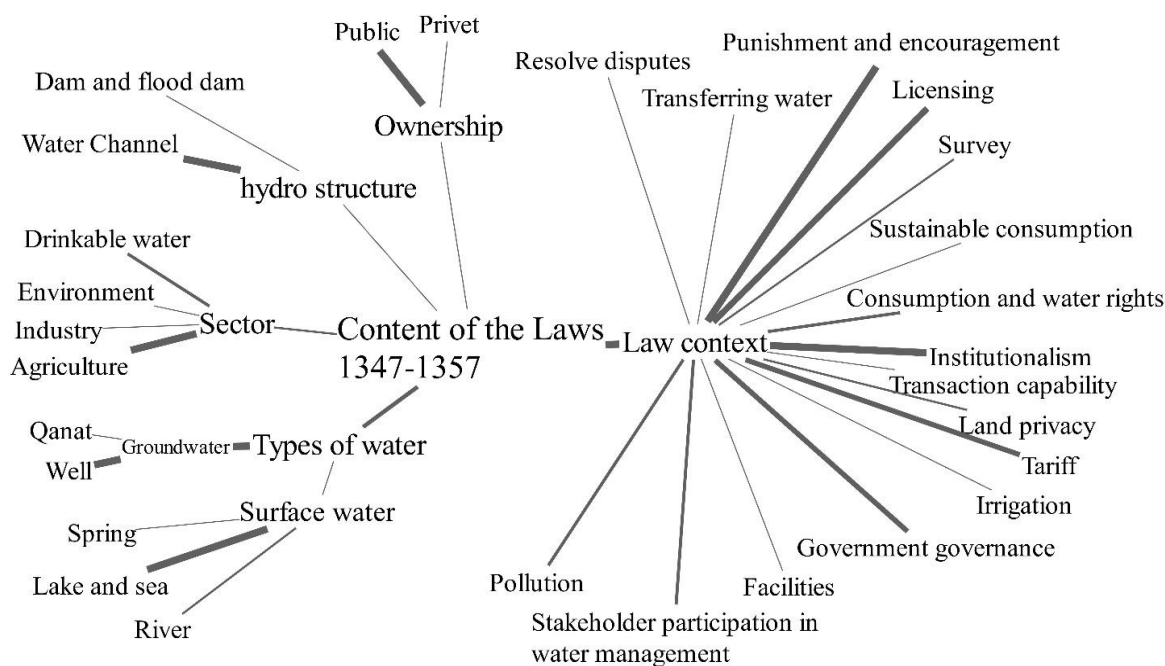


Figure 4. Content analysis of water laws 1347-1356

مورد نیز با بحث مشترکات آب‌ها در تناقض به‌نظر می‌رسد. هم‌چنین در این فصل تخلفات و جرائم در برداشت بی‌رویه از آب‌ها بیان شده است. اولین و به‌نظر مهم‌ترین مشکل در قوانین این دوره و دوره‌های قبلی اجرایی‌نبودن آن‌ها است. به‌طور مثال در قانون توزیع عادلانه آب آیین‌نامه تبدیل پروانه‌ها به پروانه مصرف معقول مطرح شده است که تاکنون این اتفاق رخ نداده است. استفاده از کلمات مبهم موجب برداشت ناقص و چندگانه از قوانین شده است. به‌طور مثال مصرف معقول و مصرف مفید نیز در قوانین به آن اشاره شده است، اما هیچ‌جا منظور از این اصلاحات و حدود دقیق آن مشخص نشده است. در ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب اصطلاح «آب‌های دریاها» به‌کار رفته است که به‌نظر می‌رسد شامل همه آب‌های دریاها می‌شود و یک لغت مطلق به‌حساب می‌آید. با توجه به این‌که تمام آب‌های دریاها در اختیار جمهوری اسلامی ایران قرار ندارد باید به‌صورت نسبی به آن اشاره می‌شده یا با کلمه مالکیت میزان آن را مشخص می‌نموده است. هم‌چنین در نظر گرفتن فعالیت‌های موازی برای جهاد کشاورزی و وزارت نیرو مشکلات قانون توزیع عادلانه آب را افزایش داده است. در مواردی نیز تناقض در قوانین مشاهده می‌شود به‌طور مثال قانون به جهاد کشاورزی اجازه صدور پروانه در صورت تشخیص کارشناسان را داده است و در جایی دیگر صدور پروانه جدید از تاریخ ذکرشده به بعد را ممنوع اعلام می‌کند. هم‌چنین در سال ۱۳۸۹ قانون تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز تصویب شد. این قانون اجازه صدور پروانه به چاه‌های غیرمجاز تا آن تاریخ را صادر کرد، که این امر باعث شد تعداد زیادی چاه غیرمجاز در دشت‌های کم‌آب کشور ایجاد شود که این امر ضربه‌ای جبران‌ناپذیر به منابع آب وارد کرد. به‌نظر می‌رسد این امر به‌دلیل عدم تخصص در هیئت صدور این رأی و عدم انجام تحقیق در رابطه با

مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت بر بهره‌برداری از آن‌ها به دولت محول می‌شود. در قانون اساسی و هم‌چنین قانون ملی آب از اصطلاح اموال عمومی برای این آب‌ها استفاده شده، در صورتی‌که در قانون توزیع عادلانه آب از اصطلاح مشترکات استفاده شده است، هرچند هر دوی آن‌ها مفهومی تقریباً یکسان دارند. اما به‌نظر حقوق‌دانان این تناقض، شفافیت در تفسیر قوانین را کاهش می‌دهد. اغلب کلمات مورد استفاده ماده اول مشابه ماده اول قانون ملی آب است. در فصل دوم بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی مورد توجه قرار گرفته است، قانون اجازه استفاده و نه تملک این آب‌ها را به مالکین داده است. هم‌چنین کاربران را ملزم به دریافت مجوز برای استفاده آب نموده است. چاه‌های غیرمجاز نیز تعیین تکلیف شده و چاه‌های کم‌تر از ۲۵ متر نیز مورد استثنا قرار گرفته‌اند. در این قانون دشت‌های ممنوعه نیز تعریف و شناسایی شده‌اند. هم‌چنین حفاظت کیفی و جلوگیری از آلودگی آب توسط مالکان مورد بحث واقع شده است. در این قانون به چاه‌ها و قنوات متروک توجه شده و شرایط نوسازی آن‌ها بیان شده است. وظایف وزارت نیرو در جهت ایجاد تأسیسات، صدور پروانه و نظارت بر حفر چاه و برقی‌کردن چاه‌ها و مسدودکردن چاه‌های غیرمجاز بیان شده است. فصل سوم به بحث در مورد آب‌های سطحی و وظایف جهاد کشاورزی از جمله، صدور پروانه و تقسیم و توزیع آب پرداخته است. در فصل چهارم تبدیل حقا به پروانه مصرف معقول توسط جهاد کشاورزی و وزارت نیرو مورد بحث قرار گرفته است هر چند پس از گذشت حدود چهل سال این موضوع به واقعیت نپیوسته است. هم‌چنین تخلفات و جرائم نیز در این فصل مورد بحث قرار گرفته است. فصل پنجم در راستای تعیین مالکیت بستر و مجاری آب‌های عمومی است و اغلب آن‌ها را متعلق به دولت دانسته است که این

به بخش کشاورزی به صورت ویژه توجه شده است و قوانین زیادی در مورد آن وضع شده است. در مورد سازه‌های آبی نیز در این دوره بیش‌تر به کانال و جوی آب پرداخته شده است. در بخش انواع آب نیز آب‌های زیرزمینی و چاه‌ها مدنظر بوده است. در بخش آب‌های سطحی نیز به رودخانه‌ها توجه بیش‌تری شده است. گفتنی است در این قانون در بخش زمینه به مباحث جدید چون آماربرداری و شناسایی ظرفیت‌های منابع آب موجود، پرداخت تسهیلات، صدور پروانه و شرایط آن و مشارکت فعال و داوطلبانه ذی‌نفعان پرداخته شده است و همچنین مواردی مانند نهادگرایی، حاکمیت دولت تعرفه آب، مجازات و تشویق، جبران خسارت پرداخته شده است.

مقایسه قوانین در سه دوره نشان می‌دهد تعداد قوانین در دوره سوم بیش‌تر از دو دوره قبل بوده است که می‌تواند ناشی از محدودیت منابع آبی در سال‌های اخیر به دلایل مدیریت نامناسب، تغییر اقلیم و کاهش بارندگی‌ها باشد.

نتایج و پیامدهای آن بوده است. یکی دیگر از مشکلات این قوانین مرکزگرایی و تدوین قوانین یکسان برای همه حوضه‌های آبریز کشور است. می‌توان گفت مرکزگرایی باعث شده قوانین دارای سطح اجرایی پایینی باشند. با توجه به این‌که شرایط و مسائل در حوضه‌های مختلف با یکدیگر تفاوت دارد. از قوانین جالب‌توجه در این دوره تدوین یک نهاد فرهنگی در زمینه آب است که به فرهنگ‌سازی در مورد مصرف و مدیریت منابع آب در مدارس در نظر گرفته شده است. هرچند آن‌چه که در واقعیت قابل مشاهده است این قانون به مرحله اجرا نرسیده است. لازم به ذکر است، مشکلات اشاره‌شده و دیگر موارد موجود در طول سال‌های اخیر مورد بازنگری قرار نگرفته است.

تحلیل محتوای قوانین دوره سوم

براساس نتایج مندرج در شکل (۶) در دوره سوم قوانین آب

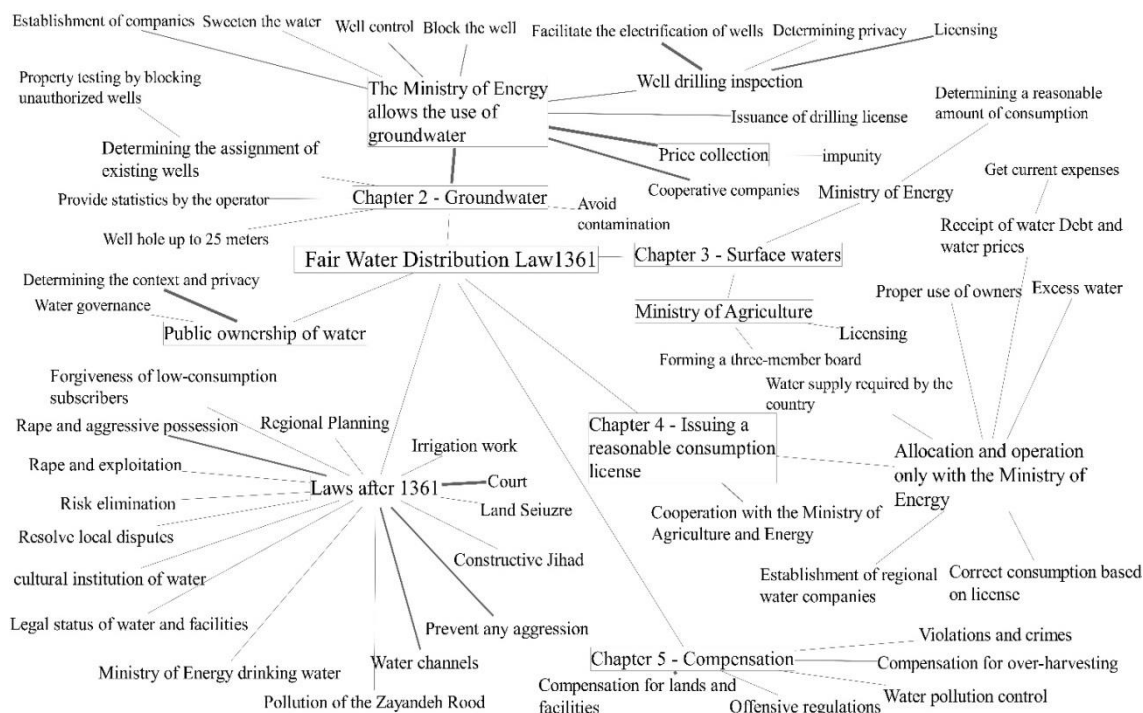


Figure 5. Exponential of water laws after 1357

تحلیل محتوای یک قرن قانون‌گذاری آب در ایران

تکنولوژی حفر چاه و برداشت‌های بی‌رویه باشد. در دوره دوم نیز مصرف بهینه و نهادگرایی دو قانون مورد توجه ویژه بوده است و در دوره اول بیش‌تر به حریم اراضی و منابع آب و مالکیت خصوصی توجه شده است (شکل ۷). چنان‌که اشاره شد در دوره اول قوانین در جهت مالکیت خصوصی آب‌ها بوده ولی در دوره‌های بعد به مالکیت عمومی و حاکمیت دولت تغییر پیدا کرده است.

البته لازم به ذکر است در این دوره قوانین آب در سایر کشورها نیز سیر صعودی داشته‌اند، هم‌چنین طول دوره زمانی در مقایسه با دو دوره گذشته بیش‌تر بوده است. در این دوره قوانین آب در بخش کشاورزی بیش‌تر از دوره‌های قبل است که به‌نظر می‌رسد به‌دلیل افزایش فشار بر منابع آب و به‌ویژه آب‌های زیر زمینی و ماهیت مصرف بالای آب در این بخش نسبت به بخش‌های دیگر مصرف‌کننده آب و توسعه

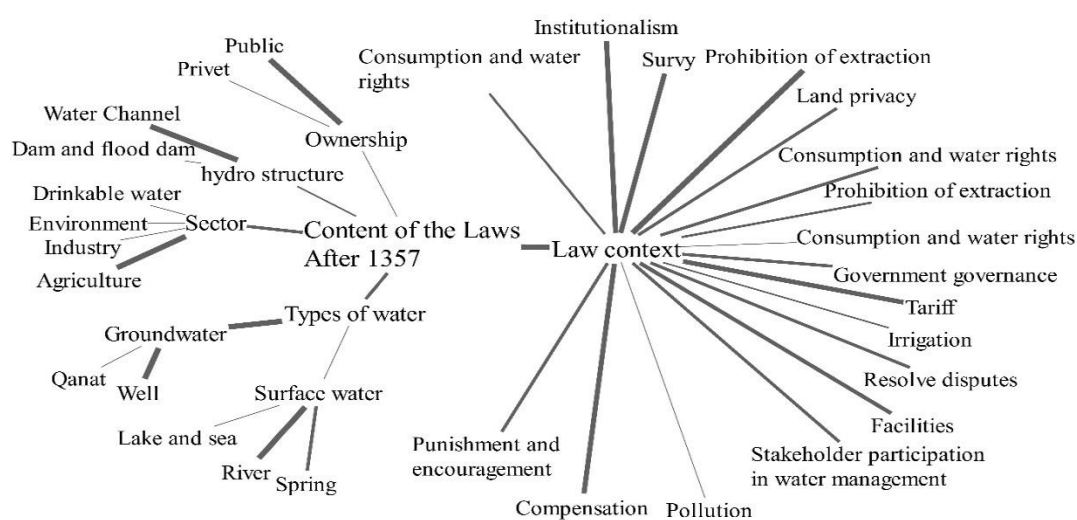


Figure 6. Content analysis of water laws after 1357

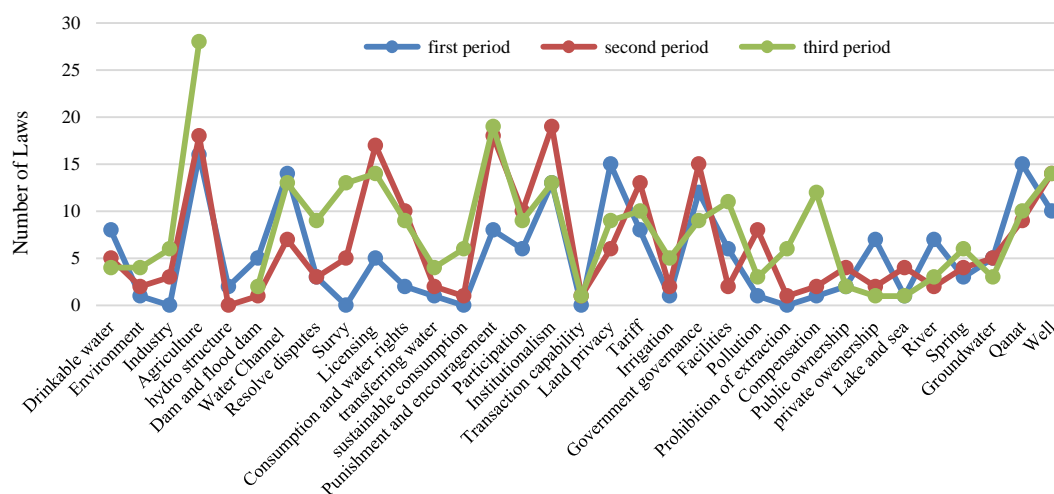


Figure 7. Comparison of topics of interest in 3 periods of water legislation

مدیریت آب و آبیاری

دوره ۱۰ ■ شماره ۱ ■ بهار و تابستان ۱۳۹۹

نتیجه گیری

امروزه با کاهش منابع آب و خشکسالی‌های پیاپی مدیریت منابع آب بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته و اهمیت فراوانی یافته است. کشورها برای حفاظت از منابع آب و تقسیم مناسب آن قوانین را وضع می‌کنند. این قوانین باید جامع و مانع باشد تا مورد پذیرش ذی‌نفعان قرار گیرد و از تضادهای احتمالی جلوگیری کند. به‌طورکلی قانون‌گذاری آب در ایران را به سه دوره می‌توان تقسیم کرد. دوره اول از زمان مشروطیت ۱۲۸۶-۱۳۴۷، دوره دوم ۱۳۴۷-۱۳۵۷ و دوره سوم ۱۳۵۷ تاکنون را شامل می‌شود. در دوره اول قوانین به‌صورت پراکنده بوده و قانونی جامع و اختصاصی برای منابع آب وجود نداشته است. قوانین این دوره به مالکیت خصوصی و تعیین حریم برای منابع آب پرداخته‌اند. از اقدامات مهم این دوره تأسیس بنگاه مستقل آبیاری است که چند سال بعد منحل شد. در دوره دوم با تصویب قانون ملی آب فصل جدیدی در قانون‌گذاری آب گشوده شد. در این دوره به‌صورت جامع و تخصصی قوانینی برای آب وضع شد و همچنین سازمان‌ها و ذی‌نفعان مربوطه نیز مشخص شدند. این قانون در شش فصل و ۶۶ ماده تهیه و تدوین شده است. در این قانون آب‌ها جزو اموالی عمومی قرار گرفتند و قابلیت مالکیت خصوصی را از دست دادند. قانون مذکور دارای نواقص و مشکلاتی بود که برخی در طی سال‌های بعد اصلاح شدند، اما برخی نیز به قوت خود باقی مانده‌اند. پس از انقلاب قوانین قبل منسوخ شده و قوانین جدید تصویب شدند، اما محتوای قوانین تا حدی شبیه قوانین قبلی است. قانون جامع دوره سوم قانون توزیع عادلانه آب بود که الهام‌گرفته از قانون ملی آب بود و شامل پنج فصل و ۴۸ ماده بود. این قانون آب‌ها را جزو مشترکات و اموال عمومی به‌حساب آورده است. به‌صورت کلی این قانون نظارت بر منابع آب را دولتی و مالکیت را عمومی و

دولتی در نظر گرفته است. در مجموع تحلیل محتوای قوانین نشان داد مالکیت خصوصی منابع آب در دوره اول قانون‌گذاری به مالکیت عمومی و حاکمیت دولتی در سال‌های اخیر تبدیل شده است. آب‌های زیرزمینی در همه ادوار قانون‌گذاری حائز اهمیت بوده‌اند، این قوانین بیش‌تر چاه‌ها را شامل می‌شدند. بخش کشاورزی به‌دلیل ماهیت خود همواره موردتوجه بوده قانون‌گذاران بوده است. یکی از مباحث موردتوجه در قوانین دوره دوم و سوم تعریف و تعیین حقا، حق مصرف و نهادهای متولی و مرتبط با آن بوده است. توجه به آماربرداری و شناسایی ظرفیت‌ها و میزان منابع موجود نیز از اقدامات مثبت در زمینه قانون‌گذاری در دوره سوم است که به مرحله اجرا نیز رسیده و در حال حاضر اطلاعات مناسبی از مقدار منابع موجود و میزان مصرف بخش‌های مختلف در کشور وجود دارد. همچنین در هر سه دوره قانون‌گذار به ایجاد نهادها برای مدیریت و تقسیم و توزیع آب در بخش‌های گوناگون توجه داشته است، اما چیزی که در واقعیت مشاهده می‌شود این نهادها یا تشکیل نشده‌اند و یا بعد از تشکیل به‌دلیل عدم کارایی و عدم تطابق با شرایط منطقه-ای از بین رفته‌اند. قوانین نیز دارای مشکلاتی بودند که به‌صورت مختصر به چند مورد اشاره می‌شود. وجود اصطلاحات نامفهوم حقوقی و در بعضی موارد اشتباه در قوانین ابهام در تعبیر و تفسیر آن‌ها را افزایش و کارایی و اثربخشی آن‌ها را در مدیریت پایدار منابع آب را کاهش داده است. به‌طور مثال در تعریف حقا، در هر دو قانون اصطلاح مشابه تا این تاریخ به‌کار رفته، درحالی‌که قانون اول در سال ۱۳۴۷ بوده و قانون دوم در سال ۱۳۶۱ و همین نکته باعث شده است، حقا،های ایجادشده طی ۱۴ سال (بین ۱۳۴۷ تا ۱۳۶۱) به حقا،های قبلی اضافه شوند. همچنین در قانون توزیع عادلانه آب اصطلاح دفاتر جزء جمع قدیم به‌کار رفته است، در صورتی‌که در زمان

۱۳۰۱، دریافت بهای آب خالصه دولتی، ۱۳۰۱، قانون مربوط به حفر چاه‌های آرتزین، ۱۳۰۷، تملک و انتفاع از آب، ۱۳۰۷، حریم مجاری و منابع آب، ۱۳۰۷، منابع و مجاری آب مشترک، ۱۳۰۷، حقوق آب در قانون راجع به قنوت، ۱۳۰۹، قانون لوله‌کشی آب و فاضلاب تهران، ۱۳۳۰، قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری، ۱۳۳۲، قوانین سد، ۱۳۲۴ اولین مصوبه تفضیلی در مورد آب‌های زیرزمینی، ۱۳۲۴، تأسیس وزارت آب و برق، ۱۳۴۲، تعیین حریم دریاچه‌های پشت سدها، ۱۳۴۴، قانون حفظ و حراست از منابع آب‌های زیرزمینی کشور، ۱۳۴۴، عضویت وزارت نیرو در کنفرانس جهانی نیرو، ۱۳۴۵، امکان وصول آب‌بها از طریق اجرای ثبت، ۱۳۴۶، حق عبور مجانی مجاری در ملک غیر، ۱۳۴۶، اراضی ساحلی و حریم دریاها و دریاچه‌ها، ۱۳۴۶، مطالعه منابع آب ایران با همکاری دولت آمریکا، ۱۳۴۶، عضویت ایران در کنفرانس بین‌المللی سدهای بزرگ، ۱۳۴۷، تأسیس شرکت‌های بهره‌برداری از اراضی زیر سدها، ۱۳۴۷، قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن ۱۳۴۷/۴/۲۷، قانون حفاظت از آب‌های زیرزمینی، ۱۳۴۸، قانون اراضی مستحدث و ساحلی، ۱۳۵، قانون تشکیل شرکت‌های تأمین و توزیع آب و تأسیسات فاضلاب شهرها ۱۳۵۴، قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی، ۱۳۵۴، بهره‌برداری از معادن شن و ماسه - قانون بودجه، ۱۳۵۵، لایحه قانونی جلوگیری از هرگونه تجاوز و تصرف عدوانی و ... ۱۳۵۸، لایحه قانونی راجع به متجاوزین به اموال عمومی مردم، ۱۳۵۸، لایحه قانونی راجع به تشخیص اشخاصی که بدون مجوز قانونی به‌منظور بهره‌گیری از آب و برق تأسیسات وزارت نیرو و شرکت‌ها سازمان‌های تابعه اقدام می‌نمایند، ۱۳۵۸، لایحه قانونی رفع تجاوز از تأسیسات آب و برق کشور، ۱۳۵۹، قانون توزیع عادلانه آب، ۱۳۶۱/۱۲/۱۶، قانون تشکیل

تصویب قانون دفاتر جزء جمع جدید وجود نداشته است. هم‌چنین به‌نظر می‌رسد بعضی از قوانین بدون آگاهی کافی و در نظر گرفتن اثرات و پیامدهای آن‌ها تهیه و تصویب شده‌اند، مانند قانون تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز. عدم توجه کافی به بازار آب و انتقال حقوق آب نیز از دیگر مشکلات موجود در قوانین آب هست که باعث اتلاف منابع آب در برخی از موارد شده است. کلی‌گویی و تدوین قوانین مرکزی و از بالا به پایین باعث شده است تا قوانین با شرایط حوضه‌های کشور مطابقت نداشته باشند و قدرت اجرایی آن‌ها کاهش یابد. نکته‌ای که در عمده قوانین آب مشاهده می‌شود اجرایی‌نشدن اغلب قوانین است، فارغ از این‌که این قوانین کاربردی، کارا و یا اثربخش بوده یا نبوده باشند. اکثر قوانین و به‌ویژه قوانین فرهنگی و اجتماعی مرتبط با آب پس از تصویب به حال خود رها شده و به مرحله اجرا نرسیده‌اند. مثال تبدیل حقایق به پروانه مصرف معقول و تأسیس نهاد فرهنگی که یک قدم مثبت در قانون‌گذاری آب بوده است تاکنون به مرحله اجرا نرسیده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود به‌تدریج با کسب اطلاعات و دانش از مشکلات قوانین فعلی نسبت به اصلاح و بازنگری آنان اقدام شود. با توجه به شرایط متفاوت در مناطق کشور پیشنهاد می‌شود به نهادهای محلی اختیار کافی برای تصمیم‌گیری در مورد منابع آب اعطا شود. در نظر گرفتن مسائل جدید مانند بازار آب و امکان انتقال حقوق در قوانین به‌ویژه در مناطقی که رقابت بین بخش‌های شرب، صنعت، کشاورزی برای استفاده از آب بالاست، موجب افزایش کارایی آب و رضایت مالکان و مصرف‌کنندگان خواهد شد.

پی‌نوشت‌ها

قوانین تحلیل‌شده

قانون بلدیة، ۱۲۸۶، استقراض برای طرح‌های عمده آب،

- تأثیر آب زیرزمینی کم عمق و شور بر عملکرد گیاه استویا، مدیریت آب و آبیاری، ۸ (۲): ۲۰۹-۱۹۳.
۴. خدادادی، س. ا.، یاسی، م. و منعم، م.ج. (۱۳۹۷). ارزیابی عملکرد و ارائه الگوی بهینه تحویل آب در شبکه آبیاری زرینه رود، مدیریت آب و آبیاری، ۷ (۱): ۱۰۵-۱۱۹.
۵. ذوالفقاری، ی. (۱۳۹۰). حقوق آب، جلد اول، انتشارات مجد، تهران، ۱۹۲ صفحه.
۶. رشیدی، ح. (۱۳۸۷). قانون توزیع عادلانه در آیین حقوق ایران، جلد اول، نشر دادگستر، خوزستان، ۵۸۷ صفحه.
۷. سرمد، ز.، بازرگان، ع. و حجازی، ا. (۱۳۸۵). روش های تحقیق در علوم رفتاری، تهران، جلد اول، انتشارات آگاه، تهران، ۴۰۶ صفحه.
۸. شهبازخانی، ا.، سامانی، ج.م. و رضوی طوسی، س.ل. (۱۳۹۶). ارزیابی معیارهای تأثیرگذار در اولویت بندی برخی شبکه های آبیاری و زهکشی حوزه رودخانه کرخه با هدف تخصیص آب، مدیریت آب و آبیاری، ۷ (۱): ۱۶۷-۱۸۱.
۹. فاضلی فارسانی، ن.ا. (۱۳۹۱). نظام حقوقی بهره برداری از زاینده رود با محوریت طومار شیخ بهایی، دانشگاه پیام نور تهران جنوب، منتشر شده در پایگاه پژوهشگاه علوم فناوری و اطلاعات ایران (ایراندک)، سامانه گنج.
۱۰. فرانکفورد، ج. و نچمیاس، د. (۱۳۸۲). روش های پژوهش در علوم اجتماعی، ترجمه فاضل لاریجانی و رضا فاضلی، انتشارات سروش (صدا و سیما) تهران، جلد اول، ۸۱۵ صفحه.
۱۱. کاتوزیان، ن. (۱۳۸۵). اموال و مالکیت، جلد اول، انتشارات میزان، تهران، ۲۷۲ صفحه.
۱۲. کاتوزیان، ن. (۱۳۸۶). قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، جلد اول، انتشارات میزان، تهران، ۸۴۸ صفحه.
- کمیته ملی سد های بزرگ و کمیته ملی و آبیاری و زهکشی، ۱۳۶۶، قانون تشکیل شرکت های آب و فاضلاب، ۱۳۶۹، قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه، ۱۳۷۱، قانون تشویق سرمایه گذاری در طرح های آب کشور، ۱۳۸۱، قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح های فاضلاب و بازسازی شبکه های آب شهری ۱۳۷۷، قانون تثبیت آب بهای زراعی قانون تثبیت آب بهای زراعی، ۱۳۶۹، قانون جبران خسارات و پیش گیری عوارض ناشی از خشکسالی، ۱۳۷۹، قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی، ۱۳۸۳، قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری، ۱۳۸۹.
1. Riparian rights
2. Prior appropriation
۳. اصطلاحی در فقه و حقوق، به معنای تصرف مالکانه در اموال مباح منقول می باشد. حیازت مباحات، در اختیار گرفتن مال منقول مباح گفته می شود.
۴. نوعی عمل حقوقی است که فقط با اراده یک نفر انجام می شود و برخلاف عقد یا قرارداد به توافق دو یا چند اراده نیاز ندارد. هر چند ممکن است با اراده دیگری از میان برود.
۵. إباحه از ریشه بوح و بُوح به معنی اجازه دادن و در شریعت اسلام از احکام پنج گانه است و در مورد فعلی گفته می شود که بر اتیان و ترک آن پاداش و کیفری بار نیست.

منابع

۱. جعفری لنگرودی، م. ج. (۱۳۸۳). ترمینولوژی حقوق، جلد اول، گنج دانش، تهران، ۸۴۲ صفحه
۲. جعفری، ع. (۱۳۸۴). گیتاشناسی ایران کوه ها و کوه نامه ایران، جلد سوم، انتشارات مؤسسه جغرافیایی و کارتوگرافی گیتاشناسی، تهران، ۱۴۸۸ صفحه.
۳. جلیلی، ز.، قمرنیا، ه. و کهریزی، د. (۱۳۹۷). بررسی

- Total Environment*, 571, 943-954.
26. Raheem, N. (2014). Using the Institutional Analysis and Development (IAD) framework to analyze the acequias of El Río de las Gallinas, New Mexico. *Social Science Journal*, 51(3), 447-454.
27. Robins, L., Burt, T. P., Bracken, L. J., Boardman, J. & Thompson, D. B. A. (2017). Making water policy work in the United Kingdom: A case study of practical approaches to strengthening complex, multi-tiered systems of water governance. *Environmental Science & Policy*, 71, 41-55.
28. Rogers, P. (1993). America's water: Federal roles and responsibilities. Cambridge, MIT Press.
29. Rosegrant, M. W., Cai, X. & Cline, S. A. (2002). World water and food to 2025: dealing with scarcity. Washington DC. MIT press
30. Ruhl, J. B. (2010). General design principles for resilience and adaptive capacity in legal systems-with applications to climate change adaptation. *NCL Rev.*, 89, 1373.
31. Ruhl, J. B. (2012). The political economy of climate change winners. *Minnesota Law Review*, 97, 206.
32. Sherk, G. W. (2000). Dividing the waters: The resolution of interstate water conflicts in the United States. Leiden. Brill Nijhoff press
33. Solanes, M. & Jouravlev, A. (2006). Water governance for development and sustainability. New York, United Nations Publications.
34. Tarlock, A. D. (2012). The legacy of Schodde V. Twin Falls Land and Water Company: the evolving reasonable appropriation principle Stanford. *Environmental Law Journal*, 42, 37.
35. The Law Library of Congress(2013), Global Legal Research Center, law@loc.gov <http://www.loc.gov/law>
36. World Health Organization & Unicef. (2014). Trends in maternal mortality: 1990 to 2013: estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank and the United Nations Population Division.
37. Zhongjing, W., Hang, Z. & Xuefeng, W. (2009). A harmonious water rights allocation model for Shiyang River Basin, Gansu Province, China. *Water Resources Development*, 25(2), 355-371.
۱۳. شرکت مدیریت منابع آب ایران. (۱۳۹۸). گزارش بارندگی تجمعی روزانه به تفکیک حوضه‌های آبریز درجه یک و دو، دفتر پایه مطالعات منابع آب، ۱۵ صفحه.
14. Adler, R. W. (2010). Climate change and the hegemony of state water law. *Stanford. Environmental Law Journal*, 29, 1.
15. Anderson, T. L. & Snyder, P. (1997). Water markets: Priming the invisible pump. Washington, DC: Cato Institute.
16. Boelens, R. & Vos, J. (2014). Legal pluralism, hydraulic property creation and sustainability: The materialized nature of water rights in user-managed systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 11, 55-62.
17. Dunbar, R. G. (1983). Forging new rights in western waters. Lincoln: University of Nebraska Press.
18. FAO. (1999b). Land and Water Digital Media Series no 6. (www.fao.org)
19. Getches, D. H. (2001). The metamorphosis of western water policy: Have federal laws and local decisions eclipsed the states' role? *Stanford Environmental Law Journal*, 20(3), 3-72.
20. Hodgson, S. (2006). Modern water rights: theory and practice (No. 92). Food & Agriculture Org.
21. Iglesias, A. & Garrote, L. (2015). Adaptation strategies for agricultural water management under climate change in Europe. *Agricultural water management*, 155, 113-124.
22. Kates, R. W., Travis, W. R. & Wilbanks, T. J. (2012). Transformational adaptation when incremental adaptations to climate change are insufficient. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(19), 7156-7161.
23. Lukasiewicz, A. & Dare, M. L. (2016). When private water rights become a public asset: Stakeholder perspectives on the fairness of environmental water management. *Journal of hydrology*, 536, 183-191.
24. McCool, D. (1987). Command of the waters: Iron triangles, federal water development, and Indian water. Tucson: University of Arizona Press.
25. Null, S. E. & Prudencio, L. (2016). Climate change effects on water allocations with season dependent water rights. *Science of the*