

حقوق آب، نیازمند رویکردی نو

اندیشکده تدبیر آب ایران

یادداشت سیاستی*

دی ماه ۱۳۹۴

حقوق آب

در بررسی و جمع‌بندی دیدگاه‌های مکاتب مختلف حقوقی، «حقوق» به عنوان مجموعه قواعد و مقررات، ابزار مهار و بازرسی اجتماعی (مهار قدرت‌های ناروا و جلوگیری افراد از کژروی‌های اجتماعی) است. علم حقوق به معنای خاص آن، به آگاهی عالمانه از مقررات الزام آور اجتماعی، کیفیت دادرسی و حداکثر، چگونگی وضع این قوانین محدود است؛ اما در معنای عام، دیگر آگاهی‌های عالمانه مرتبط با این مقررات (مانند تاریخ حقوق، فلسفه حقوق، آیین استنباط حقوق و جامعه‌شناسی حقوقی) را نیز شامل می‌شود. مقصود از علم حقوق به عنوان یکی از شاخه‌های مهم علوم انسانی-اجتماعی، مفهوم عام آن است. در جایگاه پیوند میان حقوق و دیگر هنجارهای اجتماعی، از حقوق به عنوان معرفی پیوندهای منظم به رفتارهای افراد خصوصی و گروه‌ها و نیز اعمال دولت یاد می‌شود.

در تبیین رابطه حقوق و قدرت نقش حقوق به عنوان ابزار مهار قدرت‌های ناروا و بازشناسی قدرت منطقی و رای نیروی حاکم باز شناخته می‌شود. در نگاه رابطه حقوق و اقتصاد، نهادهای حقوقی امکان شکوفا شدن نوآوری و کارآفرینی را فراهم می‌کنند و به دلیل اهمیتی که این دو مورد (نوآوری و کارآفرینی) در رشد اقتصادی دارند، اگر این نهادها به وظایف خود عمل نکنند سایر تلاش‌ها برای تحریک رشد اقتصادی راه به جایی نخواهند برد. در این میان حقوق آب، با سابقه چندین هزار ساله، به عنوان حوزه‌ای مهم در مباحث حقوقی مطرح می‌باشد که در اینجا در کانون توجه این بررسی قرار دارد.

در مباحث حقوق مدرن آب به مالکیت آب، ارتباط بین انواع منابع آب با یکدیگر و با سایر منابع (بویژه منابع خاک)، حل و فصل تعارضات، پاسخگویی و دامنه مشارکت بخش خصوصی و نظایر آن توجه می‌شود. از دیدگاه نهادهای بین‌المللی مانند سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه که در زمینه اصلاح و بازسازی حکمرانی آب تجربیات مطالعاتی و اجرایی گسترده‌ای را عهده‌دار بوده است، مالکیت حقوق آب و نقش‌های و مسئولیت‌های مرتبط با آن، بدلیل وابستگی زیادی که به سازماندهی و هماهنگی عوامل سازمانی بخش آب دارد، روابط پیچیده‌ای با حکمرانی آب پیدا کرده است. چون همزمان با تغییر در الگوی عرضه و تقاضای آب که تحت تاثیر فشارها و پیشران‌های توسعه اتفاق می‌افتد، چگونگی تعریف حقوق اموال، نحوه تشخیص افرادی که از این حقوق منتفع می‌شوند و چگونگی اعمال این حقوق، موضوعات محوری هستند که باید تکلیف آن‌ها در نظام حکمرانی آب روشن شود. بعلاوه برای باز کردن عرصه بخش خصوصی و بازار در میدان حکمرانی آب، اجازه دادن به مبادله این حقوق نیز بعد اقتصادی جدیدی را به پیچیدگی حکمرانی و مدیریت آب اضافه می‌کند. متأسفانه علی‌رغم گذشت چندین دهه از تصویب قوانین مربوط به گسترش حقوق عمومی آب در ایران، آن گونه که شایسته است تدابیر و مقررات مناسب و هدفمند در مسیر این سیاست، تدوین نشده است. این مقاله به نشان دادن روندها و کاستی‌های اصلی، بدون درگیر شدن در جزئیات مصادیق، می‌پردازد.

عناوین مطالب:

- حقوق آب
- عمومی شدن حقوق آب در ایران
- نگاه تاریخی و فرهنگی به حقوق آب
- اهمیت ساماندهی حقوق آب از دیدگاه بخش خصوصی
- قیمت‌گذاری آب شهری و صنعتی
- اندیشیدن به تحولات حقوق آب

علم حقوق را به دو بخش حقوق خصوصی و حقوق عمومی تقسیم کرده‌اند. منظور از حقوق خصوصی روابط میان افراد عادی جامعه و با دولت یا سازمان‌های دولتی، در مقامی برابر با آحاد مردم و بدون اعمال حق حاکمیت و حقوق عمومی روابط افراد با دولت و کارگزارانش در مقام اعمال حاکمیت و اجرای اقتدار عمومی است.

عمومی شدن حقوق آب در ایران

علم حقوق را بطور بنیادی به دو بخش حقوق خصوصی و حقوق عمومی تقسیم کرده‌اند. منظور از حقوق خصوصی روابط میان افراد عادی جامعه و با دولت یا سازمان‌های دولتی، در مقامی برابر با آحاد مردم و بدون اعمال حق حاکمیت و حقوق عمومی روابط افراد با دولت و کارگزارانش در مقام اعمال حاکمیت و اجرای اقتدار عمومی است. در پشتیبانی قانونی از حقوق آب کشور، از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷- به روایتی- حدود ۴۶ قانون مرتبط با آب در عرصه قانونگذاری تصویب شد که رویکرد آن مبتنی بر حقوق خصوصی بوده است.

این رویکرد در حوزه آب با توجه آگاهانه به مبانی فقهی و استمرار تاریخی عرف موجود در جامعه در موضوعاتی چون «حیازت» و «حریم» منابع آب انجام گرفت. از هنگام تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» در سال ۱۳۴۷ دخالت دولت با توجه به ضرورت منضبط کردن جامعه متناسب استفاده از فناوری‌ها و سازه‌های جدید در جهت محدود کردن حقوق خصوصی به سرعت گسترش می‌یابد. البته تلاش‌هایی شده تا به نحوی حقوق خصوصی و «مصرف معقول» یا «مصرف بهینه» در سیطره و نظارت حقوق عمومی بازتعریف و تثبیت شود، اما این تلاش‌ها تا کنون به سرانجام مناسبی نرسیده و شاید بتوان اظهار داشت که تا حدودی بر ابهامات نیز افزوده شده است.

با تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۴۵ مصادیقی از منابع آب را در زمره انفال و ثروت‌های عمومی نام برده شده است تا در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفته و طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل شود. در قانون توزیع عادلانه آب با اشاره به ماده ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی مصادیقی از منابع آب را با تصریح منابع آب زیرزمینی، در زمره مشترکات نام برده تا با اختیار حکومت اسلامی و طبق مصالح عامه از آن بهره‌برداری شود.

در یک نگاه کلی به فرایند مصوبات قانونی در بعد از انقلاب اسلامی ایران می‌توان اینگونه برداشت کرد که حضور پررنگ تر و دخالت بیشتر دولت برای رعایت مصالح عامه (در عرف بین المللی منظور حفاظت از منابع آبی، ممانعت از آثار معطوف به غیر و استفاده معقول یا کارآمد) وجهه قانونی پیدا کرد و حقوق و مسئولیت‌های بهره‌برداران از طریق صدور مجوزها یا پروانه‌های بهره‌برداری می‌بایست تضمین شود. هر چند حق اولی در اختیار دولت قرار گرفت، اما مورد بعدی (یعنی حقوق و مسئولیت‌های بهره‌برداران) در عمل با نارسایی و کاستی‌های جدی مواجه شد.

قوانین مصوب از نظر توجه به سایر زمینه‌های حقوقی مدرن آب (بجز گسترش فضای حقوق عمومی) مانند پاسخگویی در مقابل حقوق تفویض شده، ارتباط آب سطحی و زیرزمینی، ارتباط آب با سایر منابع پایه، نحوه رسیدگی به درخواست‌ها و اعتراضات، رفع تزاخم و مناقشات، انواع همیاری‌ها و مشارکت‌ها، نارسا و دارای کاستی‌های عمده‌ای می‌باشد. مقرر بود تا دولت در تلاش پیش‌بینی شده در برنامه سوم، مجموعه قانونی جدیدی به عنوان «قانون جامع آب» تدارک ببیند تا به این قبیل خلاءها پاسخ گفته شود. با توجه به پایان رسیدن برنامه پنجم در سال گذشته، هنوز لایحه آن تقدیم مجلس شورای اسلامی نشده است.

در مباحث حقوق مدرن آب به مالکیت آب، ارتباط بین انواع منابع آب بایکدیگر و با سایر منابع (بوئزه منابع خاک)، حل و فصل تعارضات، پاسخگویی و دامنه مشارکت بخش خصوصی و نظایر آن توجه می‌شود. در این میان چگونگی تعریف حقوق اموال، نحوه تشخیص افرادی که از این حقوق منتفع می‌شوند و چگونگی اعمال این حقوق، موضوعات محوری هستند که باید تکلیف آن‌ها در نظام حکمرانی آب روشن شود.

در یک نگاه کلی به فرایند مصوبات قانونی در بعد از انقلاب اسلامی ایران می‌توان اینگونه برداشت کرد که حضور پررنگ تر و دخالت بیشتر دولت برای رعایت مصالح عامه (در عرف بین المللی منظور حفاظت از منابع آبی، ممانعت از آثار معطوف به غیر و استفاده معقول یا کارآمد) وجهه قانونی پیدا کرد و حقوق و مسئولیت‌های بهره‌برداران از طریق صدور مجوزها یا پروانه‌های بهره‌برداری می‌بایست تضمین شود.

نگاه تاریخی و فرهنگی به حقوق آب

نگاه تاریخی به موضوع حقوق آب، ساحت مهم دیگری است که باید به آن توجه شود. تاریخ از طریق درک نیروها، انتخاب‌ها و شرایطی که هر جامعه‌ای را به لحظه حال رسانده‌اند باعث می‌شود اکنون خود را بهتر بشناسد. موضوع قابل توجه در این مسیر، پیوستگی و سیر تاریخی حقوق آب در ایران و تضعیف یا احتمالاً انقطاع آن در دهه‌های اخیر است. این پیوستگی در قالب عرف و روبه‌های معمول از دوران باستان تاکنون می‌تواند مورد توجه گیرد.

در رویکرد برخی از متخصصان صاحب نام دنیا که به تبیین تحولات حکمرانی پرداخته‌اند، توجه به وجه تاریخی، مشهود است. به عنوان مثال، آقای «پتر راجرز» در تبیین و ارزیابی شرایط حکمرانی کشورهای آمریکای لاتین پای رویکردهای فرهنگی و سنت‌های فلسفی متفاوت دنیا را پیش کشیده و آن‌ها را به ۵ گروه کلی یا عمده تقسیم کرده است:

- رویکردهای «فلسفه قاره‌ای» اروپا و آمریکای لاتین
 - مکاتب فکری پراگماتیسم انگلستان، که تجربه‌گرایی پایه‌های آن‌ها را تشکیل می‌دهد
 - رویکردهای سازگاران و انعطاف‌پذیر ایالات متحد آمریکا به حکمرانی آب
 - رویکردهای حاصل از تلفیق قانون مدنی (با منشا قانون روم باستان) و قانون عرفی یا عوام (پراگماتیسم انگلیسی)
 - نظام‌هایی با سایر ریشه‌های باستانی، مانند آمریکای قبل از دوره کلمبوس و کشف قاره جدید، هند و کشورهای اسلامی و دیگر نظام‌ها با حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی که سنتی و بدون طبقه‌بندی حقوقی باقی مانده و لزوماً کم توان تر نیستند چون اگرچه در قواعد نوشته شده بروز پیدا نکرده‌اند اما بصورت انتظارات فرهنگی خود را آشکار می‌کنند.
- به این ترتیب ایران جزو گروه پنجم به حساب می‌آید و دارای ریشه‌های تاریخی و فرهنگی گسترده و ستبری است که از نظر تحولات حقوق آب نیز بسیار قابل تأمل است. چون فرهنگ بر فهم از قوانین و تقویت بنیان‌های حقوقی موثر است، در پی ریزی نظام حقوقی مدرن آب در کشور نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. بنابراین ماحصل تلاش‌های جمعی مردم این سرزمین در حوزه حقوق آب، که با توجه به موقعیت اقلیمی و تدابیری که در طول تاریخ به فعلیت رسیده، از نظر چگونگی تغییر و تحول و انطباق با مقتضیات زمان درخور اعتنا و باریک‌بینی بیشتری است. چگونگی برخورد با این سابقه (از نظر توانمندسازی و تقویت ریشه‌ای حاکمیت قانون و اقتدار حکمرانی آب) به ناگزیر باید در اقدامات جدید مورد بررسی و چاره‌جویی قرار گیرد.

قوانین مصوب از نظر توجه به سایر زمینه‌های حقوقی مدرن آب (بجز گسترش فضای حقوق عمومی) مانند پاسخگویی در مقابل حقوق تفویض شده، ارتباط آب سطحی و زیرزمینی، ارتباط آب با سایر منابع پایه، نحوه رسیدگی به درخواست‌ها و اعتراضات، رفع نزاع و مناقشات، انواع همیاری‌ها و مشارکت‌ها، نارسا و دارای کاستیهای عمده‌ای می‌باشد.

ایران دارای ریشه‌های تاریخی و فرهنگی گسترده و ستبری است که از نظر تحولات حقوق آب نیز بسیار قابل تأمل است. چون فرهنگ بر فهم از قوانین و تقویت بنیان‌های حقوقی موثر است، در پی ریزی نظام حقوقی مدرن آب در کشور نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد.

اهمیت ساماندهی حقوق آب از دیدگاه بخش خصوصی

استفاده از فناوری سدسازی در ذخیره‌سازی متمرکز آب سطحی و چاه‌های عمیق در مکش آب ذخایر لایه‌های عمیق آب زیرزمینی از محرک‌هایی بودند که روابط اجتماعی را بطور وسیعی تحت تأثیر قرار دادند، بدون آنکه تمهیدات حقوقی متناسب با پیامدهای آن‌ها به حد کفایت مورد توجه دستگاه حقوقی و قانون‌گذاری قرار گرفته باشند. بی‌تردید تدابیری که دولت با توجه به حقوق مکتسبه در طول پنج دهه برای مقابله و بهبود این وضعیت اتخاذ کرده، از نظر «مهار و بازرسی اجتماعی» چندان کارآمد نبوده است. از جمله وضع قوانین، تدوین دستورالعمل‌ها و استانداردها و ایجاد تشکیلات وسیع برای کنترل و نظارت حجمی، اقدامات نظارتی و بازرسی، کنترل شرکت‌ها و نظایر آن که بعضاً ممکن است به مفاسدی یا نقض غرض انجامیده باشد.

آنچه که به لحاظ تاریخی اهمیت دارد، این تدابیر سال‌ها است که با همان ریتم قبلی تکرار می‌شوند اما دلایل ناکارآمدی آن‌ها بطور جدی مورد مستندسازی، بررسی و نقد و ارزیابی قرار نمی‌گیرند. بررسی دلایل واقعی عدم کارآمدی تدابیر حقوقی از این زمره‌اند. بعلاوه چون قلم و تریبون بطور یک جانبه از آن دولت است، همه ظرفیت‌های اجتماعی به سخن نیامده است و از جمله به موضوع مهم حقوق تعریف نشده، نادرست تعریف شده یا از کف رفته بخش خصوصی نیز التفاتی نمی‌شود. به همین دلیل برداشت‌های بخش خصوصی در پرداختن به دلایل ناکارآمدی حقوق آب کشور با بخش دولتی بسیار تفاوت دارد. مثلا در حالیکه مسئولین رسمی حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، عدم رعایت حد برداشت در چاه‌های مجاز را عامل اصلی و در درجه دوم ادامه بهره‌برداری از چاه‌های غیرمجاز را از عوامل ایجاد این شرایط بحرانی و خطرآفرین می‌دانند، دست اندرکاران بخش خصوصی اعتقاد دارند که اعمال سیاست دست‌اندازی مداوم به این منابع توسط دولت برای بازتوزیع آن با لحاظ کردن افراد جدید و جلب رضایت عده‌ای (که بخشی از آنها را قانون شکنان تشکیل داده است) موجب شده که بی‌توجهی به حقوق آب متداول شده، قبح تجاوز به حقوق دیگران شکسته و حقوق نسل‌های آینده با راحتی بیشتری پایمال شود. البته (ضمن پذیرش این کاستی مهم و عمده) با آشنایی اندک به مباحث حقوقی مدرن منابع طبیعی در سطح کشورهای جهان، روشن می‌شود که این نمی‌تواند همه مسئله باشد و بطور کلی برقراری رابطه منصفانه و تکمیلی میان حقوق خصوصی و حقوق عمومی در عرصه بهره‌برداری از «منابع مشترک» مانند ذخایر آب زیرزمینی، شبکه‌های آبیاری، جنگل‌ها، مراتع و شیلات، نباید کار سهل و ساده‌ای انگاشته شود. چون طبق تعریف پذیرفته شده، در بهره‌برداری از این نوع منابع برداشت در حالیکه فعالیت هر بهره‌بردار موجب کاستن از سهم دیگری (Subtractability) است، ممانعت از بهره‌برداری غیر (Excludability) پرهزینه و حتی ناممکن می‌نماید.

استفاده از فناوری سد سازی در ذخیره سازی متمرکز آب سطحی و چاه‌های عمیق در مکش آب ذخایر لایه‌های عمیق آب زیرزمینی از محرک‌هایی بودند که روابط اجتماعی را بطور وسیعی تحت تاثیر قرار دادند، بدون آنکه تمهیدات حقوقی متناسب با پیامدهای آن‌ها به حد کفایت مورد توجه دستگاه حقوقی و قانون گذاری قرار گرفته باشند.

حقوق آب و تراژدی منابع مشترک

هرگونه که به مسئله حقوق آب زیرزمینی نگاه کنیم، تعیین و حفاظت حقوق بهره‌برداری در شرایط موجود و آینده از حوزه‌های مهم حکمرانی آب در هر کشور و یا منطقه‌ای از جهان است که هنوز نمونه شسته رفته و کاملا موفق در حد گسترده برای برون رفت از «تراژدی منابع مشترک» (اصطلاح وضع شده توسط گرت هاردین) در دسترس نیست.

این تراژدی سرنوشت جامعه‌ای است که در آن افرادی از منبع مشترکی چون ذخایر آب زیرزمینی استفاده می‌کنند و قادر نیستند در بهره‌برداری از «منبع مشترک» قواعد جمعی درخوری را در میان خود برای رعایت موازین پایداری حاکم کنند. در نتیجه گرفتار عقوبت رقابتی بی‌امان می‌شوند تا بجای منافع درازمدت و بین‌نسلی، به منافع کوتاه‌مدت و ناپایداری دست یابند. تجربه نشان داده است که برخلاف امیدی که در ابتدا تصور می‌شد، تدابیر و دخالت‌های دولت هم تاکنون در تبدیل این سرنوشت تراژیک به سرنوشت بهتر، چندان کارساز نبوده است.

این مباحث از نیمه دوم قرن بیستم به بعد در شرایطی بالا گرفته که منابع آب در همه کشورها با توجیاتی مشابه در حال تبدیل از حالت خصوصی به حالت عمومی بوده است. در اغلب کشورها با گسترش قلمروی آب‌های «عمومی» (Public Water) مفاهیمی چون آب‌های زیرزمینی «خصوصی» (Private) و «حقوق همجواری» (Riparian Rights) در بهره‌برداری آبراه‌های سطحی به تدریج تضعیف شده است و این روند خاص کشور ایران طراحی نشده است. بلکه در کشور ایران نیز این روند مشاهده می‌شود. چنانکه زمانی قوانین مدنی ایران به مالکیت اشخاص بر منابع آبی و حفظ حقوق آنها

چون قلم و تریبون بطور یک جانبه از آن دولت است، همه ظرفیت‌های اجتماعی به سخن نیامده است و از جمله به موضوع مهم حقوق تعریف نشده، نادرست تعریف شده یا از کف رفته بخش خصوصی نیز التفاتی نمی‌شود. به همین دلیل برداشت‌های بخش خصوصی در پرداختن به دلایل ناکارآمدی حقوق آب کشور با بخش دولتی بسیار تفاوت دارد.

به صراحت اشاره و آن را محترم شمرند، اما با تصویب قوانین بعدی که باعث گسترش عرصه حقوق عمومی شدند، تعیین حقوق اشخاص در بهره برداری از منابع آب را به صدور پروانه بهره برداری با قیودات عمده‌ای موقوف کرده‌اند که هنوز سرانجامی نیافته است.

موضوع گسترش دامنه حقوق عمومی فقط به منابع آب یا دیگر «منابع مشترک»، اختصاص ندارد اما بویژه در اینگونه موارد، پیچیده تر از آن است که بتوان موضوع را در دوگانه اصالت نهادها و نیروهای بازار یا دخالت دیوانسالاری دولت خلاصه کرد. شاید بجای مطرح کردن این دوگانگی، مطرح کردن «قوانین اقتصادی در هماهنگی با نیروهای بازار» یا به تعبیر دیگر رابطه تکمیلی میان نهاد «برنامه» و نهاد «بازار» و یا همکاری دولت و نیروهای اجتماعی، به عنوان طرحی نو و بدیل جدید، جای پرداخت بیشتری داشته باشد. در هر صورت اگر به شرایط کشور ایران برگردیم، روا نیست دولت تحت عنوان «مصلح عمومی» اینگونه بی پروا حتی در سطح عملیاتی ابتکار عمل را از «ذی نفعان» و «گروداران» بگیرد و سپس به عناوین مختلف، حقوق بهره برداران از منابع آب چنین دستخوش بی توجهی و تجاوز واقع شود. مخلص کلام آن است که: حقوق آب در شرایط جدید «به عنوان ابزار مهار و بازرسی اجتماعی» به ناگزیر از نظر سطوح مفهومی و تشکیلاتی، با رویکرد دکتربین حقوقی جدیدی، نیاز به بازتعریف دارد.

مخلص کلام آن است که:
حقوق آب در شرایط جدید
«به عنوان ابزار مهار و
بازرسی اجتماعی» «به ناگزیر
از نظر سطوح مفهومی و
تشکیلاتی، با رویکرد
دکتربین حقوقی جدیدی، نیاز
به بازتعریف دارد.

اندیشیدن به تحولات حقوق آب

ممکن است گفته شود که در تهیه طرح‌ها و لوایح حقوقی جدید آب تلاش شده یا می شود که این نواقص تشخیص داده شده و برطرف شوند. آنچه در چاره‌جویی‌ها و هر نوع اقدام در حقوق و قوانین آب (مانند سایر مولفه‌های اصلی نهاد حکمرانی آب چون سیاست‌گذاری یا سازماندهی) اهمیت دارد، پرهیز از تمرکز بر رویکردهای دستوری و صرفاً فنی-اداری و تصمیم‌گیری در پشت درهای بسته است. چون چاره کار منحصر به تصویب محدودیت‌های قانونی و ایجاد موانع اداری، بدون توجه به شرایط و سازوکارهای اقتصادی و فرهنگی-اجتماعی، نمی‌تواند باشد. این تدابیر باید بر اساس مبانی عمیق و بنیادی عرفی، فقهی، فنی، عقلی و اقتصادی حاکم بر نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب و نهادهای مدیریتی در سطوح مختلف ملی، حوضه آبریز، استانی و محلی پی‌ریزی شوند. این زیرساخت‌ها در صورتی تامین می‌شود که انتخاب الگوی بازسازی حکمرانی (از جمله تعیین اصول و هدف‌ها و اصلاح مسیر و قوانین و ترتیبات مورد نیاز) بر اساس حضور فعال بخش خصوصی و نیروهای اجتماعی (بویژه جامعه محلی) و بر پایه یادگیری و توافق جمعی سرانجام پذیرد. از این رو شایسته است که کار دگرگونی و بازساخت مبانی حقوقی حکمرانی آب با تکیه بر نوآوری لازم در درون یک فرایند فرهنگی گسترده و پیچیده‌ی بهره‌مند از گفت‌وگوهای چندجانبه مردمی و مذاکره و مشارکت شهروندی با یکدیگر و نهادهای دولتی مرتبط، در نظر گرفته شود.

چون چاره کار منحصر به
تصویب محدودیت‌های قانونی و
ایجاد موانع اداری، بدون توجه
به شرایط و سازوکارهای
اقتصادی و فرهنگی-اجتماعی،
نمی‌تواند باشد. این تدابیر باید
بر اساس مبانی عمیق و بنیادی
عرفی، فقهی، فنی، عقلی و
اقتصادی حاکم بر نظام‌های
بهره‌برداری از منابع آب و
نهادهای مدیریتی در سطوح
مختلف ملی، حوضه آبریز،
استانی و محلی پی‌ریزی شوند.