

حقوق مدرن آب

نگاهی نو به مسائل نظری و عملی

نویسنده:

استیفن هاجسون

برگردان:

حمید پشتوان



انديشكده تدبير آب ايران
انلي بارگاني، صنايع، معادن و كشاورزي كرمان

به نام یزدان بخشاینده

حقوق مدرن آب

نگاهی نو به مسائل نظری و عملی

نویسنده:

استیفن هاجسون

برگردان:

حمید پشتوان



انديشكده تدبير آب ايران
انلق بازار كلس، صنلعل معادن و كشاورزى كرمان

حقوق مدرن آب

نگاهی نو به مسائل نظری و عملی

نوشتار حاضر ترجمه‌ای است از:

Modern water rights, Theory and practice. Stephen Hodgson. FAO, 2006.

نویسنده: استیفن هاجسون

برگردان: حمید پشتوان

صفحه‌بندی: مهدیار پشتوان

تاریخ انتشار: اردیبهشت ۱۴۰۰



انديشكده تدبير آب ايران
انلي بارزنگس، صنابع، معادن و كشاورزي كردان

نشانی دفتر: تهران، خیابان فتحی شقایق - بین
خیابان چهل ستون و سید جمال‌الدین اسدآبادی -
پلاک ۴۵ - طبقه ۴

نشانی تارنما: <http://iwpri.ir>

نشانی پست الکترونیکی: info@iwpri.ir

شماره تماس: ۰۸۷۰۲۸۰۵ - ۰۸۷۰۲۰۱۳ - ۰۲۱

۳	..... مقدمه	۱-مقدمه
۷	..... رویکردهای سنتی به حقوق آب	۲- رویکردهای سنتی به حقوق آب
۷	..... ۱-۲- حقوق آب چیست؟	۱-۲- حقوق آب چیست؟
۱۲	..... ۲-۲- رویکردهای سنتی به حقوق آب بر پایه زمین	۲-۲- رویکردهای سنتی به حقوق آب بر پایه زمین
۱۳	..... ۱-۲-۲- حقوق استفاده از آب سطحی	۱-۲-۲- حقوق استفاده از آب سطحی
۱۸	..... ۲-۲-۲- حقوق استفاده از آب زیرزمینی	۲-۲-۲- حقوق استفاده از آب زیرزمینی
۲۰	..... ۳-۲-۲- حقوق آب در آبراهه‌های مصنوعی	۳-۲-۲- حقوق آب در آبراهه‌های مصنوعی
۲۳	..... ۳- دلایل جابجایی به سمت حقوق مدرن آب	۳- دلایل جابجایی به سمت حقوق مدرن آب
۲۵	..... ۱-۳- سازگاری ضعیف رویکردهای سنتی مبتنی بر زمین با شرایط اقلیمی خاص	۱-۳- سازگاری ضعیف رویکردهای سنتی مبتنی بر زمین با شرایط اقلیمی خاص
۲۵	..... ۲-۳- نابسندگی‌های رویکردهای سنتی زمین‌پایه	۲-۳- نابسندگی‌های رویکردهای سنتی زمین‌پایه
۲۶	..... ۳-۳- نیاز به در نظر گرفتن ملاحظات محیط‌زیستی	۳-۳- نیاز به در نظر گرفتن ملاحظات محیط‌زیستی
۲۷	..... ۴-۳- نیاز به شناخت بهتر ارزش اقتصادی آب	۴-۳- نیاز به شناخت بهتر ارزش اقتصادی آب
۲۸	..... ۵-۳- دگرگونی اساسی اقتصادهای سوسیالیستی به اقتصادهای مبتنی بر بازار	۵-۳- دگرگونی اساسی اقتصادهای سوسیالیستی به اقتصادهای مبتنی بر بازار
۲۸	..... ۶-۳- اقدامات منطقه‌ای	۶-۳- اقدامات منطقه‌ای
۲۹	..... ۷-۳- پشتیبانی یا تحکیم اصلاحات گسترده‌تر اقتصادی	۷-۳- پشتیبانی یا تحکیم اصلاحات گسترده‌تر اقتصادی
۲۹	..... ۸-۳- پشتیبانی دیگر اصلاحات	۸-۳- پشتیبانی دیگر اصلاحات
۳۰	..... ۹-۳- پیشبرد اهداف اجتماعی	۹-۳- پیشبرد اهداف اجتماعی
۳۱	..... ۱۰-۳- کامل کردن اصلاحات اولیه	۱۰-۳- کامل کردن اصلاحات اولیه
۳۱	..... ۱۱-۳- فشار بر منابع آب	۱۱-۳- فشار بر منابع آب
۳۵	..... ۴- فرایند مشورت و آموزش	۴- فرایند مشورت و آموزش
۴۱	..... ۵- بنیان‌گذاری در قانون	۵- بنیان‌گذاری در قانون
۴۱	..... ۱-۵- نیاز به وضع قانون اصلی	۱-۵- نیاز به وضع قانون اصلی
۴۲	..... ۲-۵- «ملی‌سازی» منابع آب	۲-۵- «ملی‌سازی» منابع آب
۴۴	..... ۳-۵- ترتیبات نهادی برای مدیریت منابع آب	۳-۵- ترتیبات نهادی برای مدیریت منابع آب
۴۵	..... ۱-۳-۵- دخالت‌دادن ذینفعان	۱-۳-۵- دخالت‌دادن ذینفعان
۴۶	..... ۲-۳-۵- دستگاه‌های اختصاصی مدیریت آب	۲-۳-۵- دستگاه‌های اختصاصی مدیریت آب
۴۸	..... ۳-۳-۵- وظایف و اختیارات دستگاه مسئول آب	۳-۳-۵- وظایف و اختیارات دستگاه مسئول آب
۵۰	..... ۴-۵- استفاده‌های آزاد آب	۴-۵- استفاده‌های آزاد آب
۵۱	..... ۵-۵- استقرار رسمی حقوق آب	۵-۵- استقرار رسمی حقوق آب

۵۳	۶- تخصیص حقوق
۵۳	۶-۱- شناسایی حقوق و استفاده‌های موجود تا پیش از اصلاح
۵۵	۶-۲- واگذاری حقوق (مجوز) جدید
۶۱	۷- تجربه شیوه‌های ثبت حقوق
۶۵	۸- تعریف جزئیات حقوق
۶۵	۸-۱- حقایق مجوز
۶۶	۸-۲- مدت زمان
۶۹	۸-۳- شروط حاکم بر حقوق آب
۶۹	۸-۳-۱- شرط‌های عمومی
۷۲	۸-۳-۲- شروط اختصاصی
۷۳	۸-۴- ساز و کارهای معمول برای تضمین امنیت حق آب
۷۷	۹- فروش و اجاره حقوق - روال‌ها و پیامدها
۷۸	۹-۱- تجربه تا به امروز
۸۵	۹-۲- نگرانی‌ها، دریافت‌ها و روندها
۸۸	۹-۲-۱- شمار مبادلات
۹۰	۹-۲-۲- منافع و جمع‌بندی
۹۳	۱۰- تخصیص‌ها محیط‌زیستی
۹۷	۱۱- ساز و کارهای حل اختلاف
۱۰۱	۱۲- حفاظت از منافع گروه‌های محروم
۱۰۳	۱۳- اثرات نظام تخصیص مبتنی بر حقوق، از نظر کارآیی، برابری، شفافیت و محیط‌زیست
۱۰۳	۱۳-۱- کارآیی
۱۰۴	۱۳-۲- برابری
۱۰۵	۱۳-۳- شفافیت
۱۰۶	۱۳-۴- محیط‌زیست
۱۰۷	۱۴- جمع‌بندی

بخش مهمی از گفتمان امروزی حکمرانی منابع آب- یعنی نظام و ساختار تخصیص منابع آب به استفاده‌های رقیب، و حفاظت کمی و کیفی منابع آب- به طور کلی بر بنیاد قوانین منابع آب، و به ویژه قوانین حاکم بر «حقوق مدرن آب» استوار می‌شود. در واقع از نظر تئوری، دشوار می‌توان هدف‌های نهایی «حکمرانی خوب» را بی‌پشتوانه قانون مرجعی که حقوق آب در آن، نقش محوری دارد، در سر پروراند، و نظام اجرایی حقوق مدرن آب، از رکن‌های مهم حکمرانی به شمار می‌آید. در عمل، تمرکز کلیدی اصلاحات دهه‌های اخیر در قوانین آب تقریباً در همه‌جای جهان، استقرار حقوق مدرن رسمی و روشن آب بوده و هست که تخصیص قاعده‌مند و استفاده پایدار منابع ارزشمند آب را امکان‌پذیر می‌سازد.

این کتاب نگاهی تازه به مسائل نظری و عملی حقوق مدرن آب، از منظر تطبیقی دارد. شماری از ویژگی‌های مهم حقوق مدرن آب و تمایز آن را با شکل‌های سنتی حقوق آب روشن‌تر می‌سازد. همچنین درباره مسائل مشکل‌ساز، به ویژه در موضوع فروش و اجاره حقوق آب سخن می‌گوید. در نهایت، اثرات نظام مبتنی بر حقوق مدرن آب به اختصار بیان می‌گردد. این کتاب تکمیل‌کننده دو کتاب منتشر شده قبلی فائو به شمار می‌آید:

- Water rights administration- Experience, issues and guidelines (2001)
- Preparing national regulation for water resources management- Principles and practice (2003)

کتاب نخست، مسائل عملی پیاده‌سازی و اداره نظام مدرن حقوق آب را که محوریت کتاب حاضر را تشکیل می‌دهد مورد بحث قرار می‌دهد. کتاب دوم به شرح نظام‌مند چرخه اداری حقوق مدرن آب، آن‌گونه که در قانونگذاری، بازتاب یافته است می‌پردازد. این سه کتاب بر روی هم، مرور کامل و تا اندازه‌ای تحلیل نقادانه مسائل نظری و عملی حقوق مدرن آب را به دست می‌دهند. امید است که این مجموعه در فرایند اصلاح قوانین آب به طور کلی، و به طور خاص حقوق آب مفید افتد. سایر علاقه‌مندان نیز مطالب کتاب را سودمند خواهند یافت.

Stefano Burchi



مقدمه

در سرتاسر تاریخ، سرشت روان آب، چالش‌های مفهومی و عملی را برای قانون‌گذاران به وجود آورده است. اهمیت حیاتی آب برای فعالیت‌های انسان، بیشتر جوامع و فرهنگ‌ها را واداشته است تا قواعد حقوقی خاص خود را برای استفاده و تخصیص آن طراحی نمایند. ولی سیال بودن و تجدید پیوسته آن به عنوان بخشی از چرخه آب به ناگزیر اثر بخشی رویکردهای حقوقی سستی درباره منابع طبیعی مانند مالکیت را محدود ساخته است.

در نتیجه در بیشتر کشورها، حقوق قانونی استفاده از آب- حقوق آب- به طور سستی با حقوق مناسبات ارضی و به ویژه به حقوق مالکیت زمین پیوند داشته است. به بیان روشن‌تر، چنین حقوقی به مالکان زمین با دسترسی مستقیم فیزیکی به یک نهر، رودخانه یا سایر منابع طبیعی آب اعطا شده است. غالب اوقات تنها راه فروش حق استفاده از آب، فروش حق زمین بوده است.

متأثر از عمدتاً افزایش فشار بر منابع آب، و نیز دیگر عواملی که در این کتاب از آنها سخن گفته خواهد شد، شماری از کشورها در دهه‌های اخیر اصلاحات اساسی را در قوانین آب انجام داده‌اند. این اصلاحات در برخی کشورها بخشی از فرایندی است که از صد سال پیش یا بیشتر آغاز شده است. در برخی دیگر نیز مرتب‌سازی بنیادی در وضع موجود هستند.

به طور کلی، تمرکز کلیدی چنین اصلاحاتی، گنجاندن حقوق رسمی و صریح آب بوده است که به روشنی، حجم آبی را که حقوق آب (از این پس «حقوق مدرن آب») می‌نامیم، مجاز به استفاده هستند، به همراه ترتیبات نهادی مربوطه برای تخصیص، ثبت، پایش و اجرا مشخص می‌کنند. حقوق

مدرن آب، ذاتاً با قطعات زمین پیوند ندارد و در شمار فزاینده‌ای از کشورها، قابل انتقال هستند و بنابراین ممکن است به شکل موقتی یا دائمی مبادله شوند. این حقوق، بلندمدت، با تعریف روشن و مطمئن هستند، و شکلی از حق دارایی نسبت به استفاده از آب به شمار می‌آیند.

از دید جامعه، حقوق مدرن آب، تخصیص بسامان و استفاده پایدار از منابع ارزشمند آب را امکان‌پذیر می‌سازد. از دید دارنده حق، امنیت لازم را برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌هایی که مستلزم استفاده از آب هستند فراهم می‌آورند. مهم‌تر آنکه، ساز و کار اثربخشی را برای اطمینان از مدیریت مناسب منابع آب فراهم می‌کنند. چون پشتوانه حقوقی دارند، دولت‌ها می‌کوشند تا از پیاده‌شدن صحیح آنها اطمینان یابند. دارندگان حق نیز به نوبه خود، خواسته‌های جدی و قابل پیگرد برای اطمینان از انجام این امر دارند. به بیانی دیگر، دارندگان حق به احتمال بیشتری برای اطمینان از اینکه به حقوق دارایی آنان نسبت به آب، احترام گذاشته می‌شود و اینکه دستگاه‌های دولتی ذیربط، تعهدات قانونی خود را در این مورد انجام می‌دهند گام برمی‌دارند، در نتیجه احتمال پیروی از این نظام حقوقی افزایش می‌یابد. این نظام، در تمایز با نظام حقوقی است که کنترل بر استفاده از منابع طبیعی را از طریق پروانه‌های کوتاه‌مدت دنبال می‌کند و منافع پایدار را بر پایه حقوق دارایی یا حقوق شبه‌دارایی، برای بهره‌برداران منبع رقم نمی‌زند. اگر به هر دلیلی از جمله فقدان منابع یا اراده سیاسی، دولت نتواند چنین رژیمی را پیاده کند، دیگر بهره‌برداران منبع، حتی آنهایی که پروانه‌های لازم را دارند، علاقه یا انگیزه چندانی به اجرای آن ندارند.

به نسبتی که فشار بر منابع آب افزایش می‌یابد، حقوق آب نیز ارزشمندتر می‌شود. در واقع با گسترده‌تر شدن درک ارزش اقتصادی آب، برخی مبادله حقوق قابل انتقال را فراهم آورنده فرصتی برای نقش آفرینی بازار در تعیین ارزش «واقعی» آب می‌بینند، چون آب از استفاده‌هایی که ارزش پائین‌تری تولید می‌کند به فعالیت‌هایی که ارزش بالاتری دارند جابجا می‌شود.^۱

باید یادآوری شود که حقوق قابل مبادله پدیده‌ای نیست که محدود به بخش آب باشد. برای نمونه در بخش شیلات، علاقه فزاینده‌ای به استفاده از سهمیه‌های فردی قابل انتقال وجود دارد که ممکن است میان دارندگان پروانه مبادله شود. همین‌طور، حقوق قابل مبادله ضرورتاً محدود به برداشت و استفاده منابع طبیعی نیست؛ ممکن است به حقوق آلوده‌سازی نیز مرتبط باشد. شیلی و کالیفرنیا، تجربه زیادی در مبادله مجوزهای انتشار آلاینده در هوا دارند و مبادله انتشارات با اجرایی‌شدن پروتکل کیوتو به صحنه جهانی وارد شد.

۱- این جابجایی تقریباً همیشه از کشاورزی به صنعت یا برای تأمین نیازهای شهری است.

در بخش آب، پشتیبانی از راه‌حل‌های بازارپایه را در تخصیص منابع آب می‌توان در اصلاحات اخیر، مانند شیلی مشاهده کرد. تجربه مناطق غربی ایالات متحده را نیز باید نام برد که مبادله حقوق آب در این منطقه، سابقه‌ای دراز دارد. با این همه، این تجربیات آشکارا کاستی‌های بالقوه‌ای را که نیاز است از آنها اجتناب گردد روشن ساخته است و باید یادآور شد که مبادله حقوق آب در همه جا اجازه داده نمی‌شود، حتی در جاهایی که حقوق مدرن آب به اجرا گذاشته شده است.

در این کتاب، تجارب بین‌المللی به کارگیری حقوق مدرن آب مرور می‌شود. بدین منظور، قوانین اولیه و ثانوی، نوشتارهای چاپی (از جمله مجلات علمی و حرفه‌ای و آثار تخصصی)، متون چاپ‌نشده و منابع اینترنتی و نیز تجربه عملی بررسی شده است.

این کتاب در ۱۴ قسمت سازماندهی شده است و با توصیف رویکردهای سنتی به حقوق آب در دو سنت حقوقی اصلی آغاز می‌شود. پس از آن، دلایل چرایی سوق یافتن بسیاری از کشورها به سمت استقرار نظام حقوق مدرن آب تشریح می‌شود. سپس با بحث درباره فرایندهای مشارکتی به کاررفته برای تقویت پذیرش اصلاحات و تغییر رفتار ادامه می‌یابد. سپس نوع و ماهیت اصلاحات حقوقی لازم برای راه‌اندازی نظام حقوق مدرن آب، مطرح و با توصیف مبنای تخصیص اولیه حقوق آب دنبال می‌شود.

تجربه نشان می‌دهد که با وجود دشواری‌های اجرای اصلاحات لازم در قوانین برای استقرار حقوق مدرن آب، این مرحله در مقایسه با رویه‌های عملی و اداری تعریف و ثبت حقوق، رویه‌هایی که باید از همان آغاز فرایند اصلاح در نظر گرفته شوند، نسبتاً آسان است. تجربه رویه‌های فروش و اجاره حقوق، در جاهایی که مجاز بوده، و نیز پیامدهای این قبیل مبادلات بر طرف‌های ثالث و محیط‌زیست در نظر گرفته خواهد شد.

مسائل مربوط به تخصیص‌های محیط‌زیستی و ساز و کارهای حل تعارض در ارتباط با حقوق مدرن آب، با بررسی تعداد محدودی از تجربه‌ها که در آنها گام‌های مشخص برای تضمین منافع به حاشیه رانده‌شدگان در به کارگیری چنین تمهیداتی برداشته شده است در نظر گرفته می‌شود. پس از تحلیل اثرات حقوق مدرن آب از جنبه‌های کارآیی، برابری، شفافیت و اثرات محیط‌زیستی، درس آموخته‌های پایه از تجربه بین‌المللی توصیف خواهد شد.

رویکردهای سنتی به حقوق آب

۲-۱- حقوق آب چیست؟

در آغاز مهم است روشن کنیم منظور از اصطلاح «حقوق آب» چیست. پاسخ به این پرسش از این رو دشوار است که هیچ تعریف پذیرفته شده همگانی برای آن وجود ندارد. در واقع منظور از اصطلاح «حقوق آب» در زمینه‌ها و کشورهای مختلف بسیار متفاوت است.

دلیل این تفاوت را می‌توان تا اندازه‌ای به درک متفاوت از آب و حقوق آب در کشورهای مختلف نسبت داد. قوانین آب، و بنابراین حقوق آب، بازتاب دریافت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از آب است. چنین دریافت‌هایی نیز متأثر از عواملی مانند جغرافیا، اقلیم و نوسانات حدی در موجودی منابع آب و نیز استفاده‌های آب شکل می‌گیرند. در اقلیم‌های معتدل‌تر، استفاده‌های اصلی ممکن است شامل کشتی‌رانی، برقیابی و تفریحی باشد. تصورات عمومی درباره آب غالباً روی مقادیر زیاد آب در رودخانه‌ها و ریسک‌های سیل، به ویژه در نواحی پست تمرکز دارد. در اقلیم‌های خشک‌تر، که آبیاری ضروری است، مشکلات کمیابی آب و میزان بارندگی موضوعاتی هستند که علاقه و دغدغه عمومی درباره آن وجود دارد.

در نتیجه، در بحث حقوق آب باید توجه داشت که هر کشوری با مسائل آبی خاص خود روبرو است. آنچه در یک کشور درباره استفاده و مقررات آب، عادی و معقول به شمار است، ممکن است در جای دیگر کاملاً عجیب یا حتی غیر عقلایی به نظر برسد. این نکته درباره حقوق آب نیز مصداق دارد و باید در بحث‌هایی که در ادامه می‌آید به یاد داشته شود.

افزون بر این، به دلیل پیچیدگی‌های دینامیک جنبه‌های کمی و کیفی چرخه آب، دخالت‌های انسان در این چرخه و شرایط مختلف تاریخی، اجتماعی، اکولوژیکی، اقتصادی و سیاسی که بر استفاده از منابع آب تأثیر می‌گذارند، قوانین آب و قواعد حاکم بر حقوق آب را پیچیده‌تر می‌سازد.

پس با این توضیحات، حقوق آب چیست؟ در ساده‌ترین فهم، حق آب غالباً حق قانونی برای برداشت و استفاده از کمیّت آب از یک منبع طبیعی مانند رودخانه، نهر یا آبخوان درک می‌شود.^۱ با این همه، حقوق آب فراتر از استحقاق صرفاً کمیّتی از یک ترکیب شیمیایی ساده به نام آب است: جریان آب نیز مؤلفه مهمی از حق آب است.^۲ در نتیجه، حق آب ممکن است حق قانونی را برای انباشت یا ذخیره مقدار مشخصی آب از یک منبع طبیعی را در پشت سد یا یک سازه آبی دیگر اعطا کند. این کار ممکن است مقدمه برداشت یا در مورد تولید برقایی، ممکن است به استفاده از آب درون آبراهه مربوط باشد. این نوع استفاده معمولاً استفاده «غیر مصرفی» شناخته می‌شود.

افزون بر این، طیفی از فعالیت‌های دیگری که مستلزم آب و آبراهه هستند، معمولاً به عنوان بخشی از نظام حقوق آب، یا حداقل با هماهنگ‌سازی نزدیک با آن کنترل می‌شوند. پس، بسته به قواعد قانونی مشخص جاری در یک کشور خاص، حق آب ممکن است برای موارد زیر لازم باشد:

- منحرف کردن، محدود کردن یا تغییر جریان آب در یک آبراهه؛
- تغییر بستر، کرانه‌ها یا خصوصیات یک آبراهه، از جمله ساخت (و استفاده) از سازه‌ها در کرانه‌های آن و اراضی همجوار شامل سازه‌هایی که به استفاده و مدیریت آب آبراهه مرتبط هستند.
- برای استخراج شن و دیگر مواد معدنی از آبراهه‌ها و اراضی مجاور آنها؛
- استفاده از پساب برای آبیاری؛
- ماهیگیری و فعالیت‌های آبی‌پروری؛
- کشتی‌رانی؛ و/یا
- تخلیه پسماندها یا آلاینده‌ها در آبراهه‌ها.

چرا چنین است؟ دلیل این امر آن است که چنین فعالیت‌هایی به یکدیگر مرتبط هستند. برای نمونه، افرادی که آب را برای آبیاری یا شرب برداشت می‌کنند نیازمند آب نسبتاً سالم هستند، در حالی که

۱- البته حقوق آب ممکن است در مورد دریاچه‌ها نیز وجود داشته باشد، ولی به دلیل فقدان شیب آبی، احتمالاً پمپاژ لازم خواهد شد، در نتیجه برداشت آن، گران‌تر است.

۲- در واقع در بسیاری از کشورها، جریان آب به لحاظ تاریخی مهم‌تر از کمیّت آن بوده است. برای نمونه، برای به حرکت درآوردن آسیاب‌های آبی یا برای تولید برقایی.

بهره‌برداران صنعتی آب ممکن است بتوانند کار خود را با آبی با کیفیت کمتر انجام دهند. در نتیجه، در اجازه‌دادن به تخلیه پسماندها یا زهاب در یک آبراهه، ضروری است که دیگر استفاده‌های موجود آب نیز به حساب آیند. همزمان، مقدار آبی که برداشت می‌شود توانایی آبراهه را برای تریق و تجزیه پسماندها و فاضلاب تحت تأثیر قرار خواهد داد. بنابراین، برداشت آب، به ویژه در دوره‌های کم‌جریانی رودخانه، احتمالاً بر میزان مجاز تخلیه پسماندها و فاضلاب تأثیر می‌گذارد. حتی وقتی چنین فعالیت‌هایی «غیر مصرفی» هستند، همان‌طور که در بالا توصیف شدند، غالباً هنوز هم بر دیگر استفاده‌های آب تأثیر می‌گذارند. برای نمونه، در حالی که بهره‌برداری سد برقایی ممکن است در عمل به برداشت آب از یک رودخانه منجر نشود^۱، رژیم بهره‌برداری این سد بر جریان‌ها در زمان‌های مختلف سال تأثیر خواهد گذاشت. به همین صورت، ساخت و سازها در کرانه‌های رودخانه برای هر منظوری ممکن است بر کشتی‌رانی تأثیر بگذارد. مجدداً در دوره‌های کم‌جریانی، بسته به رودخانه مورد نظر، ممکن است اولویت به کشتی‌رانی یا برداشت آب داده شود. در نتیجه، همان‌گونه که طیف فعالیت‌های مختلفی که از آب استفاده می‌کنند ممکن است تأثیر منفی بر کمیّت، کیفیت و جریان آب در آبراهه یا آبخوان معین داشته باشند، حقوق قانونی حاکم بر چنین فعالیت‌هایی نیز همیشه بر یکدیگر تأثیر خواهند داشت.

حال که به اجمال توضیح داده شد حقوق آب چه چیزی را قاعده‌مند می‌سازد، پرسش بعدی این است که شأن حقوق آب چیست؟ نکته کلیدی که باید در نظر داشت این است که حقوق آب، حقوق قانونی هستند: این حقوق به موجب نظام قوانین رسمی یک کشور ایجاد می‌شوند و بنابراین پیامدهای حقوقی دارند. به بیان دقیق‌تر، بر اساس آن می‌توان علیه دولت و اشخاص ثالث مطالبه شوند. چنانچه اختلافی بروز کند، دارنده حق می‌تواند قانوناً انتظار داشته باشد که دادگاه بر حق قانونی وی صحه‌گذارد و در صورت لزوم از طریق قدرت اجرایی و قهری دولت به اجرا گذاشته شود.^۲ از دست‌دادن یا اضرار به حق آب، دلیل محکمه‌پسندی برای جبران خسارت است و حق جبران خسارت در دادگاه‌ها قابل اجرا است.

در نتیجه، فردی که دست به کار فعالیتی است که نیازمند حق آب است، بدون داشتن چنین حقی در معرض اقدام قانونی از جانب دارنده حق، یا دستگاه دولتی مسئول اداره امور حقوق آب و احتمالاً اقامه دعوی کیفری/اداری خواهد بود.

۱- با توجه به منظور این استدلال، امکان افزایش نرخ تبخیر از آب ذخیره‌شده در پشت سد، در نظر گرفته نشده است.

۲- برای نمونه با استفاده از قوه بازدارندگی دولت، مانند استفاده از ضابطان دادگستری برای وصول جریمه‌های پرداخت‌نشده و حتی کیفر زندان برای عدم رعایت احکام دادگاه.

تا اینجا بحث روی برداشت و استفاده آب از منابع طبیعی، شامل پیکره‌های آب سطحی یا آب زیرزمینی متمرکز بوده است. با این همه باید توجه داشت که مقوله دیگری از «حقوق آب» وجود دارد که به تأمین آب از طریق یک کانال برای کشاورزی آبی یا استفاده صنعتی مربوط می‌شود. تأمین آب از این طریق معمولاً بر پایه قرارداد روشن یا تلویحی صورت می‌گیرد که به موجب آن، حق قانونی برای دریافت کمیتی از آب در یک زمان مشخص، معمولاً در قبال پرداخت یک نرخ داده می‌شود. این قبیل حقوق-استحقاق قانونی برای دریافت حجم مشخص آب- در واقع شکلی از «حق آب» به شمار می‌آید. با این همه، روشن است که ماهیت آن با آنچه در بالا توصیف شد کاملاً متفاوت است. در برخی موارد، شخصی که آب به او تحویل داده می‌شود ممکن است حق آب سستی داشته باشد که به برداشت مقداری آب از یک منبع طبیعی، پیش از انحراف آن به کانال ارتباط می‌یابد. با این همه، غالباً در حالی که تأمین‌کننده، حق برداشت آب را دارد، شخصی که آب به او تحویل داده می‌شود، از این حق برخوردار نیست. مبنای قانونی «حق آب» این اشخاص، ساز و کار قرارداد یا شبه‌قرارداد قابل اجرا با تأمین‌کننده است. البته تحلیل دقیق‌تر نشان می‌دهد که حق مورد بحث صرفاً برای برداشت کمیتی از آب نیست، بلکه حق استفاده از خدمات، یعنی تحویل آب از طریق کانال است. در بهترین حالت، آنها را می‌توان «حقوق آب قراردادی» دانست (حق بهره‌مندی از یک خدمت). صرف نظر از اینکه حقوق ایجادشده در چنین مواردی «حقوق آب» هستند یا نه، این واقعیت به قوت خود باقی است که از نظر ماهیت با حقوق برداشت آب کاملاً تفاوت دارند.^۱

این نکته شایان تأکید است که غالباً در نوشتارها، به ویژه آثاری که از استقرار حقوق قابل مبادله آب جانب‌داری می‌کنند، حقوق آب از نوع برداشت را با حقوق آب قراردادی یکی می‌کنند.^۲ نکته در این است که این دو از جنبه قانونی، مفهومی و عملیاتی، به ویژه در موضوع نقل و انتقال، کاملاً متفاوت‌اند. وقتی آب از یک منبع طبیعی برداشت می‌شود و تحویل شبکه آبیاری می‌شود، در واقع موقتاً از چرخه آب سطحی برداشته می‌شود و در یک فضای مصنوعی محصور می‌گردد. در این شبکه، در چارچوب محدودیت‌های مشخص، آب می‌تواند از یک قطعه زمین به قطعه زمین دیگر مطابق با برنامه زمانی توافق‌شده جابجا شود. جدا از تلفات انتقال، فروش حق آب، برای نمونه در انتهای شبکه به یک قطعه زمین (با بار شبکه)، عملاً تأثیر اندکی بر کلیت شبکه یا حقوق دیگر زمین‌داران دارد. از این رو، شأن حقوقی، مسائل مربوط به اعطا، رسیدگی و حتی مبادله در این دسته از حقوق، تفاوت اساسی با

۱- در واقعیت، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، حقوق آب زارعان، بیشتر از نوع حقوق قراردادی آب به شمار می‌آید که امنیت آن ضعیف است.

۲- برای نمونه، بانک جهانی در یکی از مقالات فنی خود (۱۹۹۹)، مبادله حقوق آب را در میان اعضای اتحادیه آبیاری- Siurana-Riudecanyes، نمونه‌ای موفق از حقوق قابل مبادله آب توصیف می‌کند.

حقوق آب در آبراهه‌های طبیعی دارد. به بیانی دیگر، اگر حق مدرن آب، به تعییری که در بالا توصیف شد، حق برداشت آب از یک محیط طبیعی است، حق قراردادی آب، استحقاق دریافت آب تحویلی را از سازه‌های مصنوعی ایجاد می‌کند، آبی که پیش از آن، از محیط طبیعی برداشته شده است. از این رو، با آنکه تجربه مبادله این دست حقوق تا اندازه‌ای مورد توجه است، از این نظر که ثابت می‌کند به شرط آنکه ترتیبات مناسب قانونی و نهادی دایر باشد، زارعان و دیگر استفاده‌کنندگان آب ممکن است حق آب را مبادله کنند، ربط زیادی با قابلیت مبادله و قابلیت انتقال حقوق مدرن آب پیدا نمی‌کند.

حقوق آب، آن‌گونه که معمولاً درک می‌شود، ربطی به اصطلاح «حق به آب» ندارد، یعنی حق بشری پذیرفته‌شده که ادعا می‌شود به خودی خود وجود دارد، یا به موجب «حق به غذا» در ماده ۱۱ میثاق‌نامه بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۱، یا مواد گنجانده‌شده در قوانین اساسی ترقی‌خواهانه مانند «حق دسترسی به آب» در قانون اساسی آفریقای جنوبی ایجاد می‌شود.^۲ روشن است که آب شرب تأمین‌شده از طریق شبکه، شباهت‌هایی با آب آبیاری و صنعتی تأمین‌شده از طریق کانال دارد. ولی در این بخش نیز واقعاً بحث حقوق آب مطرح نیست. در عوض، شخص مصرف‌کننده ممکن است بر وظیفه قانونی تکلیف‌شده به تأمین‌کننده برای تأمین آب در یک شبکه فردی یا عمومی تکیه کند. وقفه در تأمین ممکن است نقض حق بشر به آب پنداشته شود، ولی فی‌نفسه به حقوق آب ربط ندارد.^۳ در نتیجه، به کارگیری تخصص و تأمین مالی خصوصی در تأمین آب شهری و بخش فاضلاب بهداشتی در ساز و کار مشارکت دولتی- خصوصی، ارتباط مستقیم‌چندانی با مسئله حقوق آب ندارد، با اینکه کشندگان خصوصی تمایل دارند به اندازه دولت یا شرکت‌های دولتی تأمین آب، حقوق آب داشته باشند.

در نهایت، با توجه غلبه تدابیر انگیزه‌بخش اقتصادی در مدیریت منابع آب در نواستارها، مهم است توجه داشت که بازارهای آب زیرزمینی، که مالکان اراضی معمولاً آب زیرزمینی برداشت‌شده خود را به همسایگان خود برای آبیاری یا به خریداران شخصی یا دولت (غالباً با بارگیری تانکر) برای عرضه

۱- ماده ۱۱ میثاق‌نامه بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر می‌کند که همه افراد، حق دارند از استاندارد زندگی مناسب برای خود و خانواده خود بهره‌مند باشند، از جمله غذای کافی، لباس و مسکن. «حق بهره‌مندی از آب» در تفسیر عمومی شماره ۱۵ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درباره این میثاق‌نامه طرح گردید. «تفسیرهای عمومی»، تفسیرهای معتبر مواد میثاق‌نامه به شمار می‌آید و درون‌مایه‌های معیارگونه حقوق را روشن می‌سازد، تعهدات طرف‌ها «و دیگر کشگران»، تخلفات و پیاده‌سازی حقوق را در سطح ملی تبیین می‌کند.

۲- ماده ۲۴. با این همه، همان‌گونه که ملاحظه خواهد شد، حق دسترسی به آب عملاً در قانون آب آفریقای جنوبی، به صورتی قائم به ذات درمی‌آید.

۳- البته، تأمین‌کننده معمولاً به حق آب برای تضمین منبع آب نیاز خواهد داشت.

در جایی دیگر می‌فروشند، که به ویژه در بخش‌هایی از هند رایج است، معمولاً ربطی به حقوق آب یا مبادله حقوق آب ندارد، جز آنکه نشان می‌دهند زارعان و دیگر استفاده‌کنندگان آب درک می‌کنند که آب، ارزش اقتصادی دارد.

۲-۲- رویکردهای سنتی به حقوق آب بر پایه زمین

در سرتاسر تاریخ، همه جوامعی که از آب بهره‌برداری می‌کردند، رویکردهای خاص خود را در کنترل دسترسی به آب داشته‌اند، یعنی دریافت خاص خود را از حقوق آب داشته‌اند. این تأثیرها هنوز هم در راه و رسم‌های مقررات به اصطلاح «عرفی» یا «محلی» و نیز تأثیرات مقررات مذهبی مانند احادیث اسلام یافت می‌شود. مقررات عرفی یا محلی، نقش مهمی در تصمیم‌های تخصیص آب در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به ویژه در نواحی روستایی ایفا می‌کنند. با این همه، همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، تمرکز این نوشتار، حقوق رسمی آب و نظام حقوقی رسمی است.

در این موضوع باید تأکید شود که دریافت اروپایی از آب و قوانین آب، تأثیر جدی بر شکل‌گیری قوانین رسمی آب در جهان، از طریق دو سنت اصلی حقوقی اروپا: سنت مقررات مدنی و سنت مقررات عرفی داشته است.

سنت مقررات مدنی که گاه خانواده رومی-ژرمنی نامیده می‌شود، در بیشتر کشورهای اروپایی یافت می‌شود (از جمله کشورهای سوسیالیستی سابق اروپای شرقی و مرکزی)، نزدیک به همه کشورهای امریکای لاتین، بخش‌های بزرگی از افریقا، اندونزی و ژاپن و نیز کشورهای سابق اتحاد جماهیر شوروی. سنت مقررات عرفی از مقررات انگلستان نشأت گرفته است. کشورهای که سنت مقررات عرفی در آنها حاکم است، عبارتند از استرالیا، کانادا، هند، زلاند نو، پاکستان، سنگاپور، و ایالات متحده، و بقیه کشورهای افریقای که جزو سنت مقررات مدنی نیستند، و نیز دیگر کشورهای مشترک‌المنافع و شماری از کشورهای خاورمیانه.^۲

در حالی که دوران استعمار، چرایی پذیرفته‌شدن مقررات آب اروپایی را در نظام‌های حقوقی بسیاری از کشورها توضیح می‌دهد، تنها دلیل آن نیست. شماری از کشورهایی که هرگز به اشغال قدرت‌های

۱- به زبان دقیق‌تر، قلمرو صلاحیت انگلیسی، ولز را نیز شامل می‌شود و از این رو، در تمام مواردی که از انگلستان نام برده می‌شود، منظور انگلستان و ولز است.

۲- برخی کشورها مانند کامرون و افریقای جنوبی، از هر دو سنت مقررات مدنی و عرفی تأثیر پذیرفته‌اند.

استعمارگر در نیامدند، در بازمینی یا مدرن‌سازی قوانین خود به مقررات اروپایی و بعداً امریکای شمالی نظر داشتند.^۱

بحث کامل درباره تفاوت‌های این دو سنت حقوقی فراتر از دامنه این نوشتار است. با این همه، یکی از تفاوت‌های کلیدی، نقش دادگاه‌ها در تکامل مقررات عرفی، از طریق به اصطلاح «رویه قضایی»، به موازات تصویب قوانین به دست قانونگذاران است. به طور کلی، مقررات سنت مدنی سطح بسیار مهم‌تری از مدون‌سازی را به خود دید و تلقی از دادگاه‌ها، داشتن نقش تفسیرگراانه‌تر بود.

این قسمت نگاهی دارد به رویکردهای سنتی در این دو مکتب حقوقی اصلی به حقوق آب سطحی، حقوق آب زیرزمینی و حقوق قراردادی آب.

۲-۲-۱- حقوق استفاده از آب سطحی

در هر دو سنت مقررات عرفی و مقررات مدنی، حق استفاده از آب در وهله نخست به استفاده یا مالکیت زمین یا سازه‌های ساخته‌شده در چنین زمینی بستگی دارد. منطق این رویکرد در این واقعیت است که از نظر تاریخی، بیشتر حقوق آب، سوای آنهایی که به استفاده‌های «درون جریان» ارتباط دارند، با استفاده از آب بر روی زمین سر و کار داشتند.

این رویکرد، یعنی اعطای امتیاز ویژه به مالکان اراضی مجاور آبراهه‌ها، یکی از اجزای مقررات آب رومیان بود که تأثیر عمده‌ای بر تکامل مقررات آب در دو سنت حقوقی اروپایی، پیش از ورود رژیم‌های حقوق مدرن آب داشت.^۲ در واقع برخی از این تأثیرات را هنوز هم می‌توان دید.

برای نمونه، مقررات رومی، امکان مالکیت شخصی آب جاری را نپذیرفت. مقررات ژوستینیان که در سال ۵۲۹-۳۴ انتشار یافت، اظهار می‌داشت که آب جاری بخشی از «دارایی‌های عمومی» است که نمی‌تواند به همراه هوا، دریاها و حیات وحش به مالکیت درآید.^۳ با این همه، اذعان داشت که از دارایی‌های عمومی می‌توان استفاده کرد و «حق انتفاع» یا حق استفاده از منافع باید کنترل شود تا نظم برقرار و از بیش‌بهر برداری پیشگیری شود.

۱- برای نمونه، قانون مدنی ۱۸۹۶ ژاپن، شدیداً متأثر از قانون مدنی آلمان بود.

۲- با این همه باید یادآور شد که (الف) تغییرات منطقه‌ای در مقررات آب رومی وجود داشت و اینکه (ب) همانند دیگر نظام‌های حقوقی، این قواعد تغییراتی داشتند و در گذر زمان، اصلاح شدند.

۳- مقررات رومیان، تنها نظام حقوقی نیست که مالکیت خصوصی آب جاری را نمی‌پذیرد. مقررات اسلامی که چنین رویکردی دارد نیز نقش مهمی در شکل‌گیری قواعد حقوقی درباره استفاده از آب ایفا می‌کند.

مقررات رومی میان رودخانه‌های مهم‌تر و دائمی، و رودخانه‌های کم‌اهمیت‌تر تمایز قائل می‌شد. رودخانه‌های مهم‌تر، مشترک یا عمومی در نظر گرفته می‌شدند و دومی خصوصی بودند. حق استفاده از یک رودخانه عمومی برای همه کسانی که به آن دسترسی داشتند آزاد بود.^۱ با این همه، مقررات رومی، حق حکومت را برای ممنوع‌سازی استفاده از آب‌های عمومی به رسمیت می‌شناخت و کسب اجازه برای برداشت آب از رودخانه‌های قابل کشتی‌رانی الزامی بود.

◀ سنت مقررات عرفی

در کشورهای که سنت مقررات عرفی حاکم است، از تمایز میان آب‌های عمومی و آب‌های خصوصی پیروی نمی‌شود.^۲ با این همه، مقررات عرفی، این اصل مقررات رومیان را حفظ کرده آب‌های جاری، دارایی‌های عمومی به شمار می‌آیند. بر اساس این اصل پایه، دو رویکرد متفاوت در قوانین آب و حقوق آب شکل گرفت: دکترین «همجواری» و دکترین «تصرفات سابق».

(الف) دکترین همجواری

دکترین همجواری به تدریج با گذشت سال‌ها با مجموعه‌ای از تصمیمات دادگاه شکل گرفت و در انگلستان و ایالت‌های نیوانگلند امریکای شمالی (منطقه شمال شرق ایالات متحده) در قرن نوزدهم به اوج تکامل خود رسید.^۳ حقوق همجواری، تابع حقوق زمین قلمداد نمی‌شد، مانند حق ارتفاق، ولی در عوض، بخشی از حق مالکیت زمین مورد نظر بود.^۴

برابر دکترین همجواری، دارنده حق همجواری، حق استفاده «عادی» از آب جاری در آبراهه را دارد. این استفاده شامل «استفاده معقول» از آب برای مقاصد خانگی و شرب دام است، و مواقعی که برای چنین مقاصدی از آب استفاده می‌شود، برداشت آب می‌تواند بدون توجه به تأثیری که ممکن است بر مالکان پائین دست داشته باشد انجام شود. افزون بر این، مالک زمین همجوار، حق استفاده از این آب را برای هر مقصود دیگری دارد، به این شرط که با حقوق مالکان دیگر، بالادست یا پائین دست در تزاخم قرار نگیرد. این مقاصد در زمره استفاده‌های «استثنایی» آب دسته‌بندی می‌شدند. حدود استفاده

۱- از آنجا که مقررات رومی، حق ارتفاق اجباری را مقرر نمی‌دارد، در این حد می‌توان آن را نظام همجواری در نظر گرفت.

۲- به استثنای تمایزی که میان مالکیت کرانه‌ها و بستر آب‌های جزر و مدی و غیر جزر و مدی صورت می‌گیرد. کرانه‌ها و بستر آب‌های جزر و مدی معمولاً در مالکیت خصوصی مالک زمین همجوار قرار دارد، در حالی که کرانه‌ها و بستر آب‌های غیر جزر و مدی در مالکیت پادشاهی قرار دارد.

۳- با این همه باید یادآور شد که دکترین همجواری که به دست دادگاه‌ها بسط یافت، جایگزین مفهوم قدیمی‌تر حقوق آب بر پایه اولویت استفاده شده که پیوند نزدیکی با مالکیت زمین نداشت.

۴- همزمان، حقوق همجواری، حقوق نسبت به مستغلات در نظر گرفته می‌شد، به عکس اموال منقول.

«استثنایی» آب هرگز به دقیق مشخص نشده بود، و در واقع احتمالاً ناتوان از تعریف کامل آن بودند. با این همه، روشن است که مشمول محدودیت‌های مهم هستند. به طور مشخص، استفاده از آب باید معقول باشد، مقصودی که برای آن، آب برداشت می‌شود باید به زمین برداشت‌کننده متصل باشد و آب باید با عدم کاهش اساسی در حجم و عدم تغییر در ماهیت به آبراه بازگردانده شود.

این پرسش که آیا استفاده استثنایی خاص، معقول است، مسئله‌ای است که باید با استناد به تمام شرایط تعیین شود. افزون بر این دست حقوق همجواری طبیعی، مالک همجوار می‌تواند حقوق اضافه‌تری با ماهیت «ارتفاقی» به دست آورد، که نوعی حق اجاره زمین، برابر با قواعد مناسبات ارضی به شمار می‌آید.

دکترین همجواری با وجود پیچیدگی آن، در سرتاسر کشورهای انگلیسی‌زبان گسترش یافت. همان‌گونه که گفته شد، تحولات مهمی در اقلیم مرطوب نیوانگلند، جایی که هنوز در برخی ایالت‌ها اعمال می‌شود رخ داد. با این همه، وقتی این دکترین به اقلیم‌های خشک و کم‌آب غرب و جنوب غرب امریکا رسید، محدودیت‌های عملی آن به روشنی شناخته شد و به تکامل دکترینی جدید، یعنی تصرفات سابق انجامید.

(ب) دکترین تصرفات سابق

دکترین تصرفات سابق، در قرن نوزدهم برای پاسخگویی به مطالبات عملی بهره‌برداران آب در غرب ایالات متحده تکامل یافت. منشأ آن، راه و رسم معدنچیان در اراضی عمومی فدرال بود که بهترین حقوق را به افرادی می‌داد که اول از آب استفاده کرده‌اند، و نیز حقوق استخراج معدن را به افرادی می‌داد که اول کانسنگ‌ها را پیدا کرده بودند. در هر حال، با توجه به اینکه عملیات آیشویی طلا در اراضی عمومی فدرال انجام می‌شد و نه در اراضی شخصی، آنان نمی‌توانستند در پی اعمال دکترین همجواری باشند.

با وجود این، دکترین تصرفات سابق بعدها بیشتر گسترش یافت و زارعان و دیگر بهره‌برداران را، حتی در اراضی خصوصی شامل شد. انعطاف سنت مقررات عرفی تا حدی بود که این دکترین جدید و مناسب‌تر حقوق آب، به عنوان قاعده در شماری از ایالت‌ها پذیرفته شد و در واقع همچنان در ایالت‌های آلاسکا، آریزونا، کلرادو، آیداهو، مونتانا، نوادا، نیومکزیک، یوتا و وایومینگ به کار می‌رود.

افزن بر این، شماری از ایالت‌ها مانند کالیفرنیا، نظام ترکیبی دارند که برابر آن، هم دکتین تصرفات سابق و هم دکتین همجواری همزمان اعمال می‌شوند.^۱

اهمیت کلیدی دکتین تصرفات سابق در این است که به طور کامل، رابطه حقوق آب و زمین را قطع می‌کند. حقوق آب، به جای مالکیت زمین، بر پایه استفاده مفید به دست می‌آید. به بیان مشخص‌تر، حقوق آب بر اساس مکانی که یک شخص، مقدار خاصی آب را برای استفاده مفید خاص به کار می‌برد اعطا می‌شود. این حقوق تا زمانی که استفاده مفید برقرار باشد، به قوت خود باقی خواهد بود.

در بیشتر جاهایی که دکتین تصرف حاکم است، آب یک منبع عمومی در نظر گرفته می‌شود که در مالکیت هیچ کس نیست. حق افراد برای استفاده از آب برابر نظام تصرفات سابق، مبتنی بر کاربرد کمیتی از آب برای استفاده‌ای مفید است.

اجزای سستی تصرف معتبر عبارت است از:

- قصد به کاربردن آب برای استفاده‌ای مفید؛
- انحراف واقعی آب از یک منبع طبیعی؛
- به کاربردن آب برای استفاده‌ای مفید در یک دوره زمانی معقول.

تاریخ تصرف، اولویت استفاده‌کننده را برای استفاده از آب تعیین می‌کند، یعنی حق قدیمی‌ترین استفاده‌کننده، ارشدیت دارد. اگر آب برای تأمین تمام نیازها کافی نباشد، قدیمی‌ترین تصرف‌کنندگان (متصرفان ارشد)، تمام آب تخصیص یافته خود را دریافت خواهند کرد؛ تصرف‌کنندگان بعدی (متصرفان رده دوم) ممکن است تنها مقداری از آبی را که نسبت به آن حق دارند دریافت کنند، یا هیچ مقداری دریافت نکنند.

همه ایالت‌هایی که دکتین تصرفات سابق را به کار می‌برند، رویه‌های اداری قانونی برای تصرف آب و کنترل حقوق تثبیت‌شده آب دارند. در برخی ایالت‌ها، متصرفان این دوگزینه را دارند: (الف) درخواست مجوز؛ یا (ب) تکمیل تخصیص بر پایه مقررات عرفی با ارسال آگهی و انحراف آب. با این

۱- ایالت‌های دیگر عبارتند از کانتازاس، می‌سی‌سی‌پی، نبراسکا، داکوتای شمالی، اوکلاهاما، اورگان، داکوتای جنوبی، تگزاس و واشنگتن. برای نمونه، تگزاس پس از استقلال از مکزیک، دکتین همجواری را اتخاذ کرد و به مدت یک قرن، میان قوانین آب و حقوق آب، سردرگمی وجود داشت. در سال ۱۸۸۹، تگزاس به قاعده اصلاح‌شده تصرفات سابق بازگشت و قانون آبیاری را به تصویب رساند که برابر آن، تمام آب‌های تصرف‌نشده، جزو اموال این ایالت به شمار آمد. اشخاص می‌توانند حقوق آب را برابر «هر که زودتر آمده، حق او در اولویت است» مطالبه نمایند، بسته به اینکه آب در استفاده نافع به کار گرفته می‌شده یا نه.

همه، رویه معمول‌تر در امروز، الزام به دریافت مجوز به عنوان تنها شیوه تصرف معتبر در قوانین ایالتی است.

انتقادهایی نسبت به دکترین تصرفات سابق مطرح است. از جمله نقدها این است که تصرف‌کنندگان ارشد را از صرفه‌جویی آب بازمی‌دارد، چراکه می‌دانند حق آنان نسبت به دیگران، امنیت بیشتری دارد. افزون بر این، استفاده‌کنندگان قادرند تا زمانی که یک قطره در نهر یا آبخوان باقی مانده باشد به تصرف ادامه دهند. در حالی که این مسئله و مسائل دیگر به فراخوان برای اصلاح مقررات آب انجامیده است، پیشرفت اندکی تا به امروز حاصل شده است. در واقع آنچه شاید بیشتر از همه جالب باشد این واقعیت است که با جداسدن از حقوق اجاره زمین، مبادله حقوق آب مدت‌هاست که پذیرفته شده، یا حتی تشویق شده است. در واقعیت، بیشتر تجربه جهانی درباره حقوق قابل مبادله آب به ایالت‌های غربی امریکا تعلق دارد.

با اینکه در این بحث به تجربه ایالت‌های غربی استناد می‌شود، حقوق ایجادشده برابر دکترین تصرفات سابق در مقررات عرفی، عملاً حقوق مدرن آب به معنای به کاررفته در این نوشتار به شمار نمی‌آیند، مگر در حدی که حجم آبی را که ممکن است برداشت شود مشخص می‌کنند. با وجود این، تجربه ایالت‌های غربی پیش‌های مفیدی را درباره مسائل اصلاح قوانین آب و قابلیت مبادله حقوق قابل مبادله آب به دست می‌دهند.

◀ سنت مقررات مدنی

تمایز میان آب‌های عمومی و خصوصی در مقررات رومیان، تأثیر خود را بر کشورهای که سنت مقررات مدنی در آنها حاکم است، حتی تا این اواخر حفظ کرده بود. به طور کلی برای استفاده از آب‌های عمومی، کسب اجازه لازم بود، در حالی که در مورد آب‌های خصوصی چنین نبود.

برای نمونه، قانون اثرگذار مدنی فرانسه، یعنی قانون ناپلئونی که در سال ۱۸۰۴ پس از انقلاب فرانسه انتشار یافت، این تمایز را حفظ کرده است. آب‌های عمومی به آن دسته از آب‌ها گفته می‌شد که «قابل کشتی‌رانی» یا «قابل شناوری»^۱ بودند و به قلمرو عمومی یا ملی تعلق داشتند. استفاده از این آب‌ها به مجوز یا تصویب حکومت نیاز داشت.

آب‌های خصوصی که در زیر، امتداد یا بالای زمین‌هایی قرار داشتند که مالک خصوصی داشت، می‌توانست آزادانه استفاده شود، البته مشروط به محدودیت‌های الزام‌آور قانونی مانند حق ارتفاق و حق عبور. حق استفاده از آب‌های خصوصی، هم سطحی و هم زیرزمینی، از مالکیت زمین مشتق می‌شود

۱- رودخانه‌ای «قابل شناوری» است که گنده‌های درخت روی آب بماند.

که حق مالک را در استفاده از این آب‌ها به میل خود در زمین، بدون هیچ‌گونه محدودیت به رسمیت می‌شناخت.

به همین شیوه، قانون آب سال ۱۸۸۶ اسپانیا، تمام آب‌های سطحی را خصوصی دانست، یعنی آب‌هایی که به صورت چشمه در ملک خصوصی ظاهر می‌شود و آب باران، ولی تنها برای استفاده در همان زمین و نه فراتر از حدود املاک.^۱ این رویکرد، تا اندازه زیادی در سرتاسر مناطقی که قانون مدنی حاکم بود تکرار شد، از جمله آسیا، امریکای لاتین و بخش‌هایی از آفریقا. برای نمونه در جمهوری دموکراتیک کنگو، بستر دریاچه‌ها و تمام آبراهه‌های قابل کشتی‌رانی، قابل شناوری داشته باشند یا نداشته باشند، اراضی عمومی به حساب می‌آیند و آب این دریاچه‌ها و آبراهه‌ها و نیز آب زیرزمینی نیز به دولت تعلق دارد.^۲ با این همه، بر اساس ضوابط قانونی و اداری ناظر بر استفاده یا اعطای حق بهره‌برداری، همگان حق استفاده از این آب‌ها را دارند.

در نهایت، دشواری‌های سازگار ساختن استفاده‌های مختلف (و رقیب) از آب‌های خصوصی سبب شد دادگاه‌ها حق مطلق استفاده را با قیدهای فراوان، به ویژه ممنوعیت آلوده‌سازی آب و مانند آن، محدود سازند. به تدریج، آب‌های خصوصی اعتبار خود را از دست داد.

با این همه باید یادآور شد که در مورد «آب‌های عمومی»، در بیشتر کشورهایی که سنت مقررات مدنی در آنها حاکم بوده، همواره کسب اجازه لازم بوده است. این اجازه‌ها را می‌توان صورت اولیه حقوق مدرن آب در این کشورها به شمار آورد. البته، تغییرات مهمی در کشورهای مختلف از نظر قیودات تعیین شده برای استفاده‌کنندگان از آب‌های خصوصی وجود دارد.

۲-۲-۲- حقوق استفاده از آب زیرزمینی

از نظر تاریخی، بیشتر قوانین و حقوق آب بر منابع آب سطحی تمرکز داشته‌اند. تنها در صد سال اخیر بوده است که تمهیدات حقوقی مشخص درباره مسائل مدیریت آب زیرزمینی در قانونگذاری آب گنجانده شده است. هر دو سنت مقررات عرفی و مدنی درباره استفاده از آب زیرزمینی، منافع اختصاصی را به مالکان اراضی مجاور داده‌اند، یا دقیق‌تر، مالکانی که زمین‌شان درست در بالای سفره آب زیرزمینی قرار دارد.

۱- با این همه، امکان کنترل نیز وجود داشت که در مواد ۴۱۳، ۴۱۵، ۴۲۲-۴۲۰ بازتاب یافته بود و بر این مبنای آب‌های خصوصی را «ملک ویژه» تعریف می‌کرد و مشمول برخی محدودیت‌ها بود.

۲- در سنت مقررات مدنی معمولاً تمایزی میان اموالی که در مالکیت دولت در «حوزه عمومی» قرار دارد، و اموال دولتی در «حوزه خصوصی» وجود دارد. اموال در حالت دوم ممکن است برابر با قوانین خاص، خصوصی شود. اموال در حالت اول نمی‌توانست، مگر آنکه یا تا زمانی که به حوزه خصوصی انتقال یابد.

◀ سنت مقررات مدنی

به طور سنتی، در سنت مقررات مدنی، به پیروی از اصول پایه مقررات رومی، آب زیرزمینی، دارایی مالک زمین بالای آن دیده می‌شد. این رویکرد پایه در ماده ۵۵۲ مقررات مدنی فرانسه بازتاب یافته است که می‌گوید:

مالکیت زمین، شامل مالکیت هر آن چیزی است که در بالا و زیر آن واقع است. مالک ممکن است در زمین خود درخت بکارد و بناهایی بسازد که مناسب تشخیص می‌دهد، مگر آنکه در حقوق ارتقافی یا خدمات اراضی مقرر شده باشد. مالک ممکن است در زیر زمین خود، بناهایی بسازد و حفریاتی انجام دهد که مناسب تشخیص می‌دهد و از این حفریات، تمام محصولات را که می‌تواند از آن حاصل شود، برابر محدودیت‌های مقرر در قوانین و مقررات مربوط به معادن و قوانین و مقررات شهربانی به دست آورد.

◀ سنت مقررات عرفی

با اینکه رویکرد اتخاذشده در سنت مقررات عرفی کمی متفاوت بود، تأثیر آن تا اندازه زیادی یکسان بود. برابر مقررات عرفی، آبی که از خاک زیرین نفوذ می‌کند، تا زمانی که به تصرف در نیامده باشد، دارایی (مال) به شمار نمی‌آید. نتیجه آن این است که مالک زمین، حق دارد در زمین خود برای مهار آبی که به زیر ملک وی نفوذ می‌کند، چاه حفر کند، هر چند این تأثیر، اختلال در تأمین آب زیرزمینی برای چشمه‌های مجاور باشد.^۱ با این همه، مالک زمینی که آب زیرزمینی در آن جریان دارد، هیچ حقی درباره آن ندارد که وی را قادر سازد علیه مالک زمین دیگر که اقداماتش سبب اختلال تأمین آب می‌شود اقامه دعوا کند.

با این همه در عمل، در نتیجه توسعه و استفاده از پمپ‌ها و فنون مدرن حفر چاه، سنت‌های اصلی حقوقی، دیگر برای کنترل اثربخش استفاده از آب زیرزمینی به کار نمی‌آمد، حتی با اینکه در شماری از کشورها هنوز هم اعمال می‌شوند. برای نمونه در ایالت تگزاس، قواعد مقررات عرفی توصیف شده در بالا، که گاهی دکترین «تصرف» نامیده می‌شود هنوز به کار می‌رود.

در ایالات متحده، بیشتر ایالت‌های غربی هنوز هم دکترین تصرفات سابق را در تمام یا برخی از منابع آب زیرزمینی حوزه مسئولیت خود اعمال می‌کنند، و افراد از حقوق نسبتاً مطمئن استفاده از مقادیر مشخص این منبع برخوردارند. دیگر ایالت‌ها از شکل‌های مختلف دکترین «استفاده مفید» پیروی

۱- در مقررات عرفی، آب جاری در زیر زمین در یک مجرای مشخص که دکترین همجواری در مورد آن اعمال می‌شود، یک استثنا در نظر گرفته شده است.

می‌کنند. برابر این دکترین، مالکان اراضی واقع بر روی آب زیرزمینی، می‌توانند مقادیر نامشخص آب زیرزمینی را تا زمانی که به کار استفاده‌های هدردهنده نپردازند یا در تزامم با حقوق دیگر مالکان اراضی واقع در بالای آب زیرزمینی قرار نگیرد پمپاژ نمایند. از آنجا که این دکترین، حقوق برداشت کمیت‌های مشخص را به افراد نمی‌دهد، آب زیرزمینی اساساً یک منبع با دسترسی آزاد برای مالکان زمین‌های واقع در بالای سفره است. برای نمونه در آریزونا، تا سال ۱۹۸۰ که قانون مدیریت آب زیرزمینی تصویب شد، بر استفاده آب زیرزمینی دکترین استفاده مفید حاکم بود و مالک زمین می‌توانست تا هر اندازه آب را که بتواند در روی زمین خود، معقول استفاده کند پمپاژ نماید.

در کالیفرنیا، که هم دکترین همجواری و هم تصرفات سابق اعمال می‌شود، این وضعیت اندکی پیچیده می‌شود و باید بر پایه تصمیمات دادگاه، با اندک راهنمایی مقرر در قوانین یا هیچ‌گونه راهنمایی تعیین شود. کلیات آن به قرار زیر است:

- مالکان اراضی واقع در بالای سفره، حق دارند از آب زیرزمینی در زمین خود، استفاده معقول نمایند؛
- نسبت به یکدیگر، مالکان اراضی واقع در بالای سفره، از حقوق متقابل نسبت به آب برخوردارند، و به تناسب در کاهش تأمین آب در مواقع کمبودها سهیم هستند؛
- با متصرفان (آنهايي که آب را پمپاژ می‌کنند و مالک زمین در بالای سفره نیستند) نسبت به یکدیگر برابر نظام ارشدیت رفتار می‌شود، و کاهش‌ها در استفاده آب، نخست بر دارندگان حقوق رده دوم اعمال می‌شود؛ و
- حق مالکان اراضی واقع در بالای سفره، در مقایسه با متصرفان به مقدار آب برای استفاده معقول ارشدیت دارد، و دیگر متصرفان نسبت به مازاد باقیمانده، اگر باشد حق دارند.

با این همه به شکل فزاینده‌ای مشکلات بیش برداشت آب زیرزمینی به اعمال کنترل‌های قانونی بر برداشت‌های آب زیرزمینی در ایالت‌های غربی ایالات متحده منجر شده است.

۲-۲-۳- حقوق آب در آبراهه‌های مصنوعی

برابر رویکردهای سنتی در هر دو سنت حقوقی اصلی، تنها درباره آب در آبراهه‌های مصنوعی است که مالکان اراضی همجوار، در موقعیت استفاده مفید قلمداد نمی‌شوند.

در مقررات عرفی کاملاً روشن است که مالک زمین مجاور یک کانال یا دیگر آبراهه‌های مصنوعی، اگر حقی اعطا نشده باشد یا قول و قراری در کار نباشد، هیچ‌گونه حقی نسبت به این آب ندارد. در واقع،

برداشتن آب از چنین کانالی احتمالاً معادل دزدی خواهد بود. علت این است که وقتی آب، برداشت یا تصرف شود، پیامد حق دارایی نسبت به این آب آن است که [برداشتن بی اجازه آن] می تواند دزدی انگاشته شود. نگاه اتخاذشده در سنت مقررات مدنی نیز مشابه است.

همان گونه که پیش تر گفته شد، بهره بردار کانال یا شبکه، یعنی کسی که آب را از منبع طبیعی برداشت می کند معمولاً به حق آب نیاز دارد. افزون بر این، منطقی به نظر نمی رسد که حق آب عادی قانونی بتواند به مالک زمین داده شود، چون این شخص، برداشت کننده آب نیست. صرف داشتن «حق به آب»، بدون توانایی به اجرا گذاشتن آن در مقابل بهره بردار شبکه آبیاری، استفاده چندانی نخواهد داشت. در طرح هایی که با بودجه دولت ساخته می شوند، بهره بردار معمولاً یک دستگاه دولتی مانند سازمان آبیاری است. مطالعه حقوق آب آبیاری از موضوعاتی است که چندان به آن پرداخته نشده است.

در برخی کشورها، آب آبیاری را دستگاه دولتی بر پایه قرارداد رسمی تفصیلی تأمین می کند. برای نمونه در کالیفرنیا، تشکل های آب بران ممکن است قرارداد ۲۵ تا ۳۰ ساله با اداره فدرال آبادانی یا دپارتمان ایالتی آب برای تأمین آب داشته باشند. در یک تصمیم جدید، دادگاه فدرال دریافت که جبران خسارت به زارعان بابت نقض چنین قراردادهایی، در پی باز تخصیص آب برای مقاصد حفاظت، قابل پرداخت بوده است. ترتیبات قراردادی مشابهی در کشورهای سوسیالیستی سابق در همراهی با اصلاحات عمده در بخش آبیاری به کار گرفته می شود.^۱

پیچیدگی دیگر درباره ارتباط حقوق آب با آبیاران، این واقعیت است که بسیاری از سامانه های آبیاری در جنوب آسیا و بخش هایی از چین مطلقاً پیوند مستقیم فیزیکی با آن دسته از منابع آب که نظام حقوق آب بر آن حاکم است ندارد. در عوض، باران موسمی در استخرها یا برکه ها جمع آوری می شود و از آنجا به وسیله کانال ها برای آبیاری کشت ها در طول فصل خشک توزیع می شود. این دسته از سامانه های آبیاری می توانند عملاً بیرون از دامنه حقوق قانونی آب، و چارچوب مدیریت رسمی آب قرار گیرند.

دلایل جابجایی به سمت حقوق مدرن آب

استقرار حقوق مدرن آب معمولاً بخشی مهمی از اصلاحات اساسی تر در بخش آب بوده است. سه دهه اخیر، عمدتاً متأثر از دغدغه‌ها نسبت به فشار بر منابع آب در نتیجه عواملی مانند رشد جمعیت و به شکل فزاینده، تغییر اقلیم، شاهد حجم زیاد فعالیت بین‌المللی درباره اصلاح بخش آب بوده است. نشان این تکاپو را می‌توان در شکل‌گیری طیفی از اقدامات و نهادهای جدید در بخش آب و نیز به شکل فزاینده، اجلاس و نشست بزرگ و مفصل بین‌المللی سران کشورها مشاهده کرد. در واقع، می‌توان استدلال کرد که «اصلاحات آب» به یک صنعت تبدیل شده است.

«اصول دوبلین» که پیش از شروع کنفرانس سازمان ملل درباره محیط‌زیست و توسعه در ریودوژانیرو در سال ۱۹۹۲ پی‌ریزی شد، در هدایت اصلاحات بخش آب، از جمله اصلاحات در حقوق آب اثرگذار بوده است. در اصول دوبلین، در تلاش برای بیان موجز مسائل و اهرم‌های اصلی مدیریت آب، آمده است که:

- آب شیرین، منبعی محدود و آسیب‌پذیر است، و برای تداوم حیات، توسعه و محیط‌زیست اهمیت اساسی دارد؛
- توسعه و مدیریت آب باید بر پایه رویکرد مشارکتی باشد، و بهره‌برداران، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران را در تمام سطوح شامل شود؛
- زنان نقش محوری در تأمین، مدیریت، و حفاظت از آب ایفا می‌کنند؛ و
- آب در تمام استفاده‌های رقیب، دارای ارزش اقتصادی است، و باید کالایی اقتصادی شناخته شود.

ابهامات آن در اندازه‌ای نبود که توافق گسترده درباره آن امکان‌پذیر نشود. در واقع این اصول، جزئیات را ناگفته گذاشت، چرا که ممکن بود عدم توافق گسترده‌ای درباره آنها وجود داشته باشد. دو اصل نخست ممکن است تأثیر غیر مستقیم بر اصلاح حقوق آب داشته باشد؛ با این همه، نقش محوری زنان تا اندازه زیادی در موضوع نظام حقوق آب به رسمیت شناخته نشده است. اصل چهارم از بسیاری جنبه‌ها بحث‌برانگیزترین اصل بوده است. بازتاب آن را می‌توان در وضع آب‌بها در استفاده از آبی که حقوق آب بر آن حاکم است و نیز در بحث جاری درباره حقوق قابل مبادله آب مشاهده کرد.

بیشتر بحث‌ها درباره این پرسش پایه شکل گرفته است که آیا آب یک «کالای عمومی» است و از این رو سزاوار رفتار ویژه است یا اینکه می‌تواند نوعی کالا باشد که به وسیله نیروهای بازار تنظیم شود. به ناگزیر این بحث بر پرسش‌ها درباره حقوق آب و به ویژه پرسش درباره قابلیت انتقال و قابلیت مبادله حقوق آب تأثیر گذاشته است.

اگر در فرایند کلی اصلاح آب، بر اصلاح حقوق آب تمرکز کنیم، روشن است که هر کشوری دلایل خاص خود را برای جابجایی به سمت نظام مبتنی بر حقوق رسمی و روشن دارد. این دلایل عبارتند از:

- سازگاری ضعیف رویکردهای سنتی مبتنی بر زمین با شرایط اقلیمی خاص؛
- نابسندگی رویکردهای سنتی مبتنی بر زمین؛
- نیاز به احتساب ملاحظات محیط‌زیستی؛
- نیاز به شناخت بهتر ارزش اقتصادی آب؛
- تحول اساسی از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد مبتنی بر بازار؛
- اقدامات منطقه‌ای؛
- پشتیبانی یا تحکیم اصلاحات گسترده‌تر اقتصادی؛
- پشتیبانی دیگر اصلاحات؛
- پیشبرد اهداف اجتماعی؛
- کامل کردن اصلاحات اولیه؛ و
- فشار بر منابع آب.

روشن است که دلیل‌های فهرست‌شده، غالباً در شرایط خاص، پیوند متقابل دارند. برای نمونه، اصلاحات اخیر در افریقای جنوبی در پی پاسخ به بیشترین مسائل بوده است. با وجود این، برای تحلیل دقیق‌تر، بررسی یک‌یک این موضوعات مفید خواهد بود.

۳-۱- سازگاری ضعیف رویکردهای سنتی مبتنی بر زمین با شرایط اقلیمی خاص

همان‌گونه که توصیف شد، کاربرد دکترین همجواری در اقلیم‌های خشک، با اتخاذ آن در مستعمرات و پس از دوران استعمار، شماری از دشواری‌های عملی را سبب گردید. همان‌گونه که گفته شد، بیشتر فرایند تکامل دکترین همجواری در اقلیم‌های مرطوب و غنی از آب انگلستان و نیوانگلند بود، و در واقع بیشتر سابقه قضایی حقوق همجواری با اختلاف‌ها بر سر وضعیت و بهره‌برداری آسیاب‌های آبی ارتباط داشت تا برداشت آب. این اصول بادشواری به اقلیم‌های خشک‌تر انتقال یافت.

برای نمونه در کانادا، دکترین همجواری در عمل، مانع آبیاری در مقیاس بزرگ در مناطق جنوبی استان‌های پوشیده از چمن زار بود که اقلیمی شبیه اقلیم بیابانی خشک داشت.^۱ پس از بروز «ناآرامی قابل ملاحظه»، دولت فدرال قوانین جامع آب را در ۱۸۹۴ در قالب قانون آبیاری شمال غرب تصویب کرد.

مشکلات مشابهی در استرالیا با آغاز جابجایی به نظام رسمی مجوزپایه در دهه ۱۸۸۰ به وجود آمد، یعنی زمانی که ویکتوریا، قوانین جدید آب را بر پایه توصیه‌های کمیسیون سلطنتی به ریاست Alfred Deakin به کار بست. وی پیشنهاد کرد که تخصیص‌ها باید با زمین پیوند داشته باشد، حقوق نسبت به آب باید در اختیار پادشاه باشد (معادل دولت)، و اینکه تخصیص‌ها به زمین‌داران باید بر عهده دولت‌های ایالتی باشد. مالکان زمین‌های همجوار، حقوق محدودشده مقررات عرفی را برای استفاده خانگی، آب مورد نیاز دام، باغچه‌ها و حداکثر دو هکتار زمین آبی برای کشت علوفه حفظ کردند. با گذشت پنجاه سال از آن، قوانین مشابهی در دیگر ایالت‌ها وضع شد.

۳-۲- نابسندگی‌های رویکردهای سنتی زمین‌بایه

حتی در خاستگاه اصلی خود، رویکردهای سنتی دشواری‌هایی را به وجود آورد، آنجا که پای بهره‌برداران فردی به میان می‌آمد و نیز در اطمینان از مدیریت اثربخش منابع آب.

همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، دکترین همجواری شماری از مفاهیم دشوار را مانند ماهیت «استفاده معقول» و حدود «استفاده غیر معمول آب» به وجود آورد. از نظر عملی، منطق حقوقی این دکترین هر چه باشد، واقعیت ساده این است که ابزاری را برای مشخص کردن روشن اینکه دارنده حق ممکن است چه مقدار آب برداشت کند و در زمان معین استفاده کند، برای نمونه در زمان‌هایی که رودخانه با جریان کامل جاری است یا خشکسالی فراهم نمی‌آورد. به طور خلاصه، این دکترین نمی‌تواند قطعیت حقوقی لازم را برای سرمایه‌گذاری فراهم آورد. در واقع، حتی در قرن نوزدهم که این دکترین به اوج تکامل خود رسید، محدودیت‌های آن آشکار شده بود. برای نمونه در انگلستان، حدود ۴,۵۰۰ قانون

۱- متوسط بارش، ۲۸ سانتی‌متر در سال بود.

خصوصی و محلی در پارلمان در فاصله سال‌های ۱۸۰۰ و ۱۹۴۷ تصویب شد که حقوق استفاده از آب را اعطا می‌کرد و نیز شمار قابل مقایسه‌ای از آنها با زهکشی اراضی، بهبود رودخانه و کشتی‌رانی داخلی سر و کار داشت. به بیانی دیگر، عملاً دو رژیم جدا و تا اندازه‌ای ناهماهنگ حقوق آب دایر بود که به شکل فزاینده‌ای برنامه‌ریزی و مدیریت استفاده از منابع آب را دشوار می‌ساخت. در نتیجه، همه استفاده‌ها بر پایه حقوق قانونی و همجواری، با تصویب قانون منابع آب سال ۱۹۶۳، در چارچوب رژیم رسمی حقوق آب قرار گرفتند. همزمان، در بسیاری از ایالت‌های شرقی آمریکا، رویکرد اصلاح‌شده‌ای به دکترین همجواری، با گنجانیدن مجوزهایی که حجم برداشت آب را مشخص می‌کرد در پیش گرفته شد.^۱

دشواری‌های مشابهی درباره رویکرد سنتی مقررات مدنی به وجود آمد. صرف نظر از منطبق حقوقدانان دوران قدیم، ایده متمایز ساختن آب‌های خصوصی از آب‌های عمومی از دید هیدرولوژیکی بی‌معنا است. دشواری و فوق‌دادن فعالیت‌های مختلف زمین‌داران همسایه با آب‌های خصوصی جداگانه ولی به هم مرتبط آنان، به اختلافات بی‌شمار در دادگاه و اصلاحات تدریجی در قوانین منجر شد. پاسخ به این وضعیت، به کارگیری نظام مند حقوق رسمی و صریح آب بوده است.

نمونه روشن دیگر درباره نابسندگی رویکردهای سنتی زمین‌پایه، تجربه ناتوانی آنها در پیشگیری از خالی شدن سفره‌ها است، برای نمونه در تگزاس که آب زیرزمینی نزدیک به ۶۰ درصد آبی را که در سال استفاده می‌شود، به ویژه برای کشاورزی آبی و تأمین آب شهری تأمین می‌کند. در حالی که دادگاه‌ها جرح و تعدیل‌های مختصری را در قاعده تصرف صورت داده‌اند، که در بالا توصیف شد، با محدودسازی پمپاژ وقتی: (۱) به هدر می‌رود؛ (۲) به عمد برای آسیب به همسایه انجام شود؛ یا (۳) سبب نشست زمین در ملک دیگری شود. روشن است که این قبیل تحولات جزئی در قوانین به خودی خود برای پیشگیری از بیش برداشت آب زیرزمینی کافی نیستند.

۳-۳- نیاز به در نظر گرفتن ملاحظات محیط‌زیستی

رویکردهای سنتی به تخصیص حقوق آب، در احتساب محیط‌زیست ناکام بودند. اگر حجم آبی که در حقوق سنتی آب در نظر گرفته می‌شود، کمی نشود، دشوار می‌توان الزامات اکولوژیکی رودخانه‌ها را تدارک دید. صرف کمی‌سازی حقوق به طور خودکار این مسئله را حل نمی‌کند. همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، دکترین تصرفات سابق، اجازه می‌دهد تمام آب یک آبراهه معین به تصرف درآید.

۱- در برخی ایالت‌ها صرفاً کافی است استفاده‌کنندگان آب، استفاده خود را به دستگاه مسئول اعلام نمایند. مشخصاً ایالت‌هایی هستند که از کمبودهای آب رنج نمی‌برند.

تلاش‌های اولیه برای پی‌ریزی رژیم رسمی حقوق آب در دوره پیشامحیط‌زیستی نیز کارکردهای اکولوژیکی و زیباشناختی رودخانه‌ها و بیکره‌های آبی را نادیده گرفت. با این همه، اکنون که مسائل محیط‌زیستی جایگاه بسیار بالاتری در دستور کارهای ملی یافته‌اند، همه اصلاحات اخیر در رژیم‌های حقوق آب می‌کوشند هم‌زمان، آنها را نیز در نظر بگیرند.

از این رو، هدف کلیدی اصلاحات اخیر در استرالیا که پیش‌تر توصیف شد، پیشبرد هدف‌های محیط‌زیستی، تا اندازه‌ای با کاهش نیاز به زیرساخت عمده جدید با استفاده بهتر از منابع موجود آب بوده است. افزون بر این، کاهش در استفاده بیش از اندازه آب در کشاورزی می‌تواند تأثیر محیط‌زیستی مثبت داشته باشد، از طریق کاهش ماندابی شدن، شورشدگی و پراکندن مواد سمی موجود در آفت‌کش‌ها.

به همین صورت، نگرانی‌های محیط‌زیستی، تأثیر زیادی بر طراحی سیاست آب و قانونگذاری در جامعه اروپایی داشته است.

۳-۴- نیاز به شناخت بهتر ارزش اقتصادی آب

وقتی حقوق آب روشن نباشد، می‌تواند پیامدهای خسارت‌بار اقتصادی در پی داشته باشد. از جمله کاهش قابل توجه انگیزه برای افزایش ارزش آب، اراضی زراعی و دیگر زیرساخت‌هایی که از آن استفاده می‌کند، و نیز کاهش انگیزه برای صرفه‌جویی.

گرایش به پیشگیری از استفاده هدردهنده و بیش از اندازه آب، با به کارگیری حقوق قابل انتقال و قابل مبادله آب، یکی از دلایل اصلی اصلاحات اخیر در قوانین آب و حقوق آب در استرالیا بوده است. علاقه استرالیا به حقوق قابل انتقال و قابل مبادله آب در میانه دهه ۱۹۷۰ آشکار شد و ایالت ویکتوریا نخستین ایالتی بود که چنین حقوقی را در اوایل دهه ۱۹۸۰ به کار بست. از دید برخی، این کار به نظر می‌رسید انعطاف‌پذیری جدیدی در ترتیبات موجود فراهم آورد، و مزیت‌های روشن اقتصادی و محیط‌زیستی داشته باشد.

نخست، بلوغ‌یافتگی اقتصاد آب در استرالیا در دهه‌های اخیر، با متوسط هزینه کل زیاد برای منحنی عرضه بلندمدت همراه شد. از این رو، حقوق قابل مبادله آب به شکل بالقوه جهت‌دهی را نمایان ساخت، که با باز تخصیص آب، فشار برای افزایش عرضه کاهش خواهد داد. تأثیر باز تخصیص صرفاً در بخش زراعی نخواهد بود. همچنین امید به کاهش استفاده بیش از اندازه آب در کشاورزی برای فراهم شدن تأمین آب برای طیفی از استفاده‌های شهری و صنعتی وجود داشت.

دوم، باز تخصیص آب در درون کشاورزی، هدف اصلی بود. تا میانه دهه ۱۹۸۰ باور گسترده‌ای وجود داشت که حقوق قابل مبادله آب، آب را از استفاده‌هایی که بهره‌وری پائین تری دارند به بهره‌وری بالاتر در بخش زراعی جابجا می‌کند. در آن زمان در استرالیا، بخش کشاورزی ۸۰ درصد کل استفاده آب را تشکیل می‌داد. در ویکتوریا هر سال تا یک سوم آبیاران کمتر از حقبه کامل خود را استفاده می‌کردند. به طور مشخص، جابجایی به آبیاری درخت اکالیپتوس، ترقیق شوری و گاوداری پیش‌بینی می‌شد.

در سال ۱۹۹۵، شورای دولت‌های ایالتی استرالیا فرایند اصلاحات آب را اعلام کرد. برابر این اصلاحات، همه دولت‌های ایالتی متعهد شدند «نظام تخصیص آب یا حقبه را به پشتوانه تفکیک حقوق دارایی آب از مالکیت زمین و تعریف روشن حقبه‌ها از نظر مالکیت حجم، قابلیت اطمینان، قابلیت انتقال، و در صورت کاربرد، کیفیت» به کار بگیرند.

۳-۵- دگرگونی اساسی اقتصادهای سوسیالیستی به اقتصادهای مبتنی بر بازار

در حالی که در بیشتر کشورهای سوسیالیستی اروپای شرقی و شوروی سابق در دوران حاکمیت سوسیالیسم، قوانین آب دایر بود، این نظام به ندرت حقوق آب رسمی و روشن را ایجاد کرده بود. به جای آن، پروانه‌های سالانه برای استفاده از منابع آب صادر می‌شد. با توجه به اینکه دولت کنترل‌کننده یا مالک منابع آب و شرکت‌هایی که فعالیت اقتصادی انجام می‌دادند بود، این موضوع در عمل اهمیت چندانی نداشت.

جابجایی به سمت اقتصاد مبتنی بر بازار به روشنی این وضعیت را تغییر داده است و هم سرمایه‌گذاران داخلی و هم خارجی به حقوق آب نیاز خواهند داشت. با این همه تا به امروز، و برخلاف وضعیت حقوق مناسبات ارضی، پیشرفت در این زمینه نسبتاً کند بوده است، به ویژه در شوروی سابق، و تنها ارمنستان و قرقیزستان قوانینی را تصویب کرده‌اند که حقوق مطمئن آب را ایجاد می‌کند.

۳-۶- اقدامات منطقه‌ای

در برخی کشورهای اروپایی، به کارگیری حقوق رسمی آب از نتایج تصویب قوانین جامعه اروپایی، به ویژه نظام‌نامه مدیریت آب^۱ بوده است. برای نمونه اسکانلند، با وجود اقلیم مرطوب آن، ۴۰۰ تا ۵۰۰ نقطه برداشت و بین پانصد و هزار مخزن دارد، ولی تا این اواخر که قانون محیط آبی و خدمات آب به تصویب رسید (۲۰۰۳)، بیشتر آنها تحت کنترل قوانین نبودند، بلکه اصول سنتی بر آنها حاکم بود.

¹ Water Framework Directive (WFD)

۳-۷- پشتیبانی یا تحکیم اصلاحات گسترده تر اقتصادی

در برخی کشورها اصلاحات حقوق آب برای پشتیبانی یا تحکیم دیگر اصلاحات اقتصادی در دستور کار قرار است. برای نمونه در نیوزیلند، قانون مدیریت منبع در سال ۱۹۹۱ در پی بازتظیم اساسی نقش های دستگاه های دولتی تصویب شد: توسعه اقتصادی باید مسئولیت اصلی بخش خصوصی با به کارگیری نیروهای بازار باشد، و نقش دولت محدود به مدیریت منابع شود.

این شکل از بازتظیم اقتصادی حتی در شیلی، در پی به قدرت رسیدن ژنرال پینوشه در کودتای ۱۹۷۳ آشکارتر بود. این روند، از جمله با جابجایی بنیادی در مدیریت منابع آب دنبال شد. در دگرگون ساختن نظام سوسیالیستی آینده، دولت جدید به سیاست اقتصادی بازارگرا روی آورد. در بخش کشاورزی، حقوق اراضی و آب به مالکیت خصوصی جابجا شد، حقوق دارایی در مورد آب، تعریف یا شفاف شد، و تخصیص بازاری این کالا مورد توجه قرار گرفت. این تحولات به نوبه خود واکنش به قانون اصلاح کشاورزی سال ۱۹۶۷ دیده می شد که تا اندازه زیادی اختیارات دولت را در استفاد و مدیریت آب، به هزینه حقوق خصوصی افزایش داده بود.

حقوق آب که در مالکیت دولت بود، لغو شد و قانون آب سال ۱۹۸۱، اصلاحات مربوط به حقوق آب مطمئن و قابل انتقال را اجازه داد. این اصلاحات را می توان ایدئولوژیکی دانست که در پی کاهش هزینه و تحقق اصلاحات آب و زمین (در ضدیت با گذشته) بود.

۳-۸- پشتیبانی دیگر اصلاحات

از نظر تاریخی تا پایان دهه ۱۹۸۰، ساختار حقوق دارایی درباره آب و زمین در مکزیک، هم با تمرکز قدرت سیاسی و اقتصادی کشور و هم با ایفای نقش نیرومند نهادهای بخش عمومی در تخصیص منابع و تولید کالاها و خدمات همخوانی داشت.

به ویژه، در پی انقلاب سال ۱۹۱۰ مکزیک، بخش کشاورزی شامل حقوق آب و زمین آن، ماهیت استثنایی و نقش رفاه اجتماعی نیرومندی داشت. به استثنای مزارع کوچک، بخش زراعت از اراضی موسوم به ejidos تشکیل می شد. این اراضی، دارایی اجتماعی به شمار می آمد و در مالکیت مشترک زارعانی که در آنها زندگی می کردند قرار داشت. در این نظام، اراضی آبی دولتی به دست شرکت های آبیاری مدیریت می شد.

آب سطحی برای آبیاری مستقیماً به دست کمیسیون ملی آب (CNA) توزیع می شد که دفتر مرکزی آن در شهر مکزیک قرار داشت. تخصیص های آب، قابل فروش، اجاره یا استفاده در زمین های دیگر، بیش از حد اکثر ۲۰ هکتار به ازای هر زارع نبودند. در واقعیت، بازار اجاره کوتاه مدت آب به شکل غیر

قانونی وجود داشت، و مواقعی که زارعان بزرگ فعال بودند، مقامات محلی آن را تسهیل می‌کردند. ولی به دلیل عملکرد دلخواهانه CNA و وزارتخانه کشاورزی، عدم قطعیت زیادی در دسترسی به پروانه بهره‌برداری آب وجود داشت- آنها می‌توانستند بنا به دلایل گوناگونی کاهش داده یا لغو شوند. این نظام تخصیص آب به همراه بهره‌وری و کارآیی اقتصادی پائین آب و نیز وابستگی زمین‌های اشتراکی ejido به یارانه شرکت آبیاری ادامه داشت. در دهه ۱۹۸۰، به نظر می‌رسید زمان برای جابجایی از نظارت‌های مرکزی به آزادی‌های محلی فرار سیده است و این وضعیت توجیه قوی برای به‌کارگیری حقوق آب برای زارعان به موازات انتقال مسئولیت بهره‌برداری زیرساخت آبیاری از دولت به تشکل‌های آب‌بر دیده شد.

تصویب قانون ملی آب مکزیک در سال ۱۹۹۲ همزمان بود با مجموعه‌ای از اصلاحات در سیاست‌ها که در اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شده بود و موارد زیر را شامل می‌شد:

- خصوصی‌سازی زمین‌های اشتراکی از طریق قانون کشاورزی ۱۹۹۲؛
- انتقال بهره‌برداری کانال‌ها به تشکل‌های آب‌بران؛
- بازنگری در نقش کمیسیون ملی آب؛ و
- در پیش‌گرفتن سیاست‌های آزادانه‌تر تجاری، به همراه امضای توافق‌نامه تجارت آزاد امریکای شمالی (نفتا).

۳-۹- پیش‌بردهای اهداف اجتماعی

در موارد نسبتاً کمی، اصلاحات حقوق آب اهداف اجتماعی را دنبال کرده است. استثنا را می‌توان افریقای جنوبی نام برد که اصلاحات در قوانین آب، نتیجه مستقیم انتخابات تاریخی سال ۱۹۹۴، نخستین فرصت حق رأی عمومی بود. دولت اتحاد ملی دست به کار برنامه بازسازی و توسعه با هدف پایان‌دادن به فقر شد. قانون آب سال ۱۹۹۸ به دنبال پیاده‌سازی دو اصل کلیدی سیاست ملی آب سال ۱۹۹۷ بود: «پایداری»، و «برابری».

پیش از این، ۸۳ درصد اراضی کشاورزی در اختیار زارعان سفیدپوست بود و بیشتر آب برای کشاورزی آبی نیز در قالب شوراهای آبیاری در کنترل آنان قرار داشت. هم اصلاح مناسبات ارضی و هم اصلاح آب برای جبران بی‌عدالتی دوره آپارتاید لازم بود. یکی از ویژگی‌های کلیدی قانون آب، الغای حقوق همجواری و جایگزینی آن با نظام حقوق مدرن بر پایه مجوز، با هدف ویژه حذف امتیاز ویژه مالکان اراضی همجوار بود.

۳-۱۰- کامل کردن اصلاحات اولیه

شماری از اصلاحات اخیر در حقوق آب، به دنبال کامل کردن اصلاحات اولیه صورت گرفته‌اند. برای نمونه در ایالت کوئینزلند در استرالیا، حقایق مقرر در پروانه غالباً به شکل ضعیف مشخص شده بود. یعنی پروانه، میزان حقایق را روشن نکرده بود. به ویژه، مشخص نکردن سقف حجمی آبی که می‌توانست برداشت شود، به شکل‌گیری انتظارات غیر واقعی میان دارندگان مجوز و پتانسیل افزایش استفاده نامحدود در واقعیت، به اثرات منفی بر همسایگان و محیط‌زیست منجر شد.

قابلیت اطمینان تأمین نیز برای استفاده‌کنندگان آب روشن نبود که بتوانند از پروانه انتظار داشته باشند. دارندگان پروانه بهره‌برداری از سیستم‌های آب سطحی گاه می‌دیدند با اینکه پروانه آنها تغییر نکرده، ولی مقدار آبی که می‌توانستند برابر پروانه به دست آورند، به تدریج با ساخت سدهای جدید کاهش می‌یابد.

مشکلات مشابهی درباره قوانین آب دیگر ایالت‌ها وجود داشت، قوانینی که دریافت حقوق آب را از دستگاه‌های زیربط مقرر می‌کرد، هر چند حقوقی که معمولاً با قطعات مشخص زمین در پیوند بود. در سال ۱۹۹۴، شورای دولت‌های ایالتی استرالیا، چارچوب استراتژیک اصلاح کار آبی و پایداری صنعت آب استرالیا را تصویب کرد. یکی از اجزای کلیدی این چارچوب، به حقوق آب می‌پرداخت. این شورا به این توافق رسید که هر یک از دولت‌های عضو به روشنی حقوق را از نظر مالکیت، حجم، قابلیت اطمینان، قابلیت انتقال و اگر اقتضا کند، کیفیت مشخص کنند.

اگر به مکزیک بازگردیم، یکی از اهداف اصلاحاتی که پیش‌تر توصیف شد، کامل کردن فرایندی بود که با نخستین قانون فدرال آب، مصوب سال ۱۹۷۲ آغاز شده بود. با این همه، ضوابط پیاده‌سازی این قانون مشخص نشده بود. قانون فدرال آب مقرر می‌کرد «آب‌های ملی» منحصرأباید بر پایه حق بهره‌برداری اعطاشده از شورای فدرال استفاده شود. برآورد شد تا سال ۱۹۹۲، حدود ۳۰۰,۰۰۰ استفاده‌کننده وجود دارد، ولی تنها ۲,۰۰۰ حق بهره‌برداری صادر شده بود، عمدتاً به دلیل اینکه این اختیار تنها به دست رئیس جمهور می‌توانست به اجرا گذاشته شود.

۳-۱۱- فشار بر منابع آب

در نهایت، در بنیاد همه این مسائل، این واقعیت ساده نهفته است که در سرتاسر جهان، فشار بر منابع آب افزایش زیادی داشته است. دلایل این امر به خوبی معلوم است و عبارت است از رشد جمعیت، ظهور ابرشهرها، افزایش ثروت که به تقاضای آب بیشتر می‌انجامد و نیز فرایندهای جدید صنعتی و تجاری.

در حال حاضر نزدیک به یک سوم جمعیت جهان در کشورهای زندگی می‌کنند که تنش آبی متوسط تا زیاد را تجربه می‌کنند. رشد مستمر جمعیت و اثرات تغییر اقلیم، پدیده‌ای که اثرات نهایی آن هنوز به

طور کامل درک نشده است، حاکی از فشار زیاد است. برآورد می‌شود که تقاضای آب تا نزدیک به ۵۰ درصد در ۳۰ سال آینده افزایش می‌یابد و نزدیک به ۴ میلیارد نفر، نیمی از جمعیت جهان تا سال ۲۰۲۵ در شرایط تنش آبی شدید زندگی خواهند کرد.^۱

بخش اعظم این افزایش تقاضا به کشاورزی آبی تعلق خواهد داشت که به ویژه در برابر نوسانات کوچک دما حساس است. بخش کشاورزی در حال حاضر بخش اصلی استفاده آب در بسیاری از کشورهای جهان است و حدود ۴۰ درصد تولید جهانی غذا در نزدیک به ۲۵۰ میلیون هکتار اراضی آبی تولید می‌شود، افزایش حدود ۲۰۰ میلیون هکتار در قرن بیستم. این افزایش، نتیجه سرمایه‌گذاری‌های عمده در این بخش است که تأثیر آن، متوسط حدود ۷۳ درصد کل برداشت آب برای آبیاری است، و حتی سهم بالاتری در کشورهای کم‌درآمد دارد: آبیاری در هند ۹۳ درصد حجم ناخالص آب استفاده‌شده را تشکیل می‌دهد.

افزون بر این، سطح تقاضای آب آبیاری بعید است در آینده نزدیک کاهش یابد. حداقل ۱۷ درصد آب شیرین بیشتر از موجودی کنونی تا سال ۲۰۲۵ برای تولید غذای کافی برای ۸/۸ میلیارد نفر نیاز خواهد بود که برآورد می‌شود در این سیاره سکونت خواهند داشت، حتی اگر برای ارتقای کارایی آب در کشاورزی آبی، همه کار انجام شود. اگر چنین نشود، برآورد می‌شود که حداقل ۵۵ درصد آب شیرین بیشتر نیاز خواهد بود.

روزنامه‌ها هر از گاه در پی افزایش کمیابی آب، از آب حرف می‌زنند. در واقعیت، برخلاف نفت و دیگر منابع طبیعی تجدیدنپذیر، حجم آب شیرین به نحو شگفت‌آوری در طول هزاره، ثابت باقی مانده است. آنچه نیاز است، مدیریت بهتر و کارآتر است.

گفته می‌شود بزرگترین مشکل در مدیریت منابع آب در کشورهای در حال توسعه، این است که حقوق دارایی درباره آب بسیار نامطمئن و ناتوان است. ولی فشار بر منابع آب، به کشورهای در حال توسعه محدود نیست. برای نمونه در تگزاس، برآورد می‌شود که جمعیت این ایالت تقریباً در ۵۰ سال آینده دو برابر خواهد شد و از ۱۹ میلیون به تقریباً ۳۶ میلیون خواهد رسید. این الگو در سرتاسر غرب و جنوب غرب آمریکا تکرار می‌شود.

با توجه به اینکه در بسیاری از کشورها، منابع اضافه‌اندکی برای بهره‌برداری باقی است- برای نمونه، موقعیت‌های اندکی برای ساخت سد در استرالیا باقی مانده است- مدیریت و تخصیص بهتر منابع آب حقیقتاً تنها گزینه موجود است. در جوامع مدرن، قوانین نقش کلیدی در فرایند تخصیص و مدیریت،

۱- به ویژه در آفریقا، خاورمیانه و جنوب آسیا.

عمدتاً از طریق ساز و کار حقوق آب ایفای می‌کنند. در نتیجه، به کارگیری حقوق مدرن آب به طور خاص، و اصلاحات حقوق آب به طور کلی، همچنان در دستور کار ملی در بیشتر کشورهای جهان در آینده قابل پیش‌بینی باقی خواهد بود.

فرایند مشورت و آموزش

پس از شناخت بایسته‌های اصلاح حقوق آب، در این قسمت به اختصار، فرایندهای مشورتی و آموزشی را که درباره اصلاحات به کار گرفته شده است بررسی می‌کنیم.

هر کشوری، روال‌های رسمی خاص خود را برای تصویب قوانین جدید دارد. در کشورهایی که مقررات عرفی حاکم است، معمولاً وزارتخانه پیشنهاددهنده، پیش‌نویس تهیه‌شده را برای اظهار نظر دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و نیز جامعه مدنی (از جمله کسب و کارها و سازمان‌های غیر دولتی) ارسال می‌کند. سپس بر اساس پاسخ‌های دریافت‌شده، پیشنهاد رسمی تر قانون برای اظهار نظر، گاه پیرو تأیید هیئت دولت انتشار می‌یابد. سپس متن حقوقی پیش‌نویس، به دست وزارتخانه پیشنهاددهنده، شاخه خدمات حقوقی دولت یا مشاوران حقوقی پارلمان تهیه می‌شود تا پس از تأیید هیئت دولت و پیش از ارائه به قوه مقننه، برای اظهار نظر وزارتخانه‌های دیگر ارسال شود.

در مقابل، در اتحادیه کشورهای مشترک‌المنافع که مقررات مدنی حاکم است، در گام نخست معمولاً وزارتخانه پیشنهاددهنده، پیش‌نویس متن حقوقی را تهیه و پیش از ارائه به دولت، در دو دور رایزنی، نظرات داخلی یا وزارتخانه‌های دیگر را جویا می‌شود. این قییل روال‌های رسمی، بر اساس سنت جاری، قوانین یا دستورالعمل دولت تعیین می‌شود، ولی به هر شیوه‌ای که صورت گیرند، مقایسه تفصیلی آنها، تنها از جنبه نظری فرایند تصویب قانون برای گنجاندن حقوق مدرن آب مهم خواهد بود.

آنچه اهمیت بیشتری دارد، توجه به فرایندهای رایزنی و مشورتی است که پیش از آغاز روال‌های رسمی به کار گرفته می‌شود و نیز گستره‌ای که روال‌های رسمی، فرصت‌های واقعی را برای رایزنی عمومی فراهم می‌آورند.

در شماری از کشورهایی که در این نوشتار بررسی شده‌اند، رایزنی و مشورت چندانی درباره اعمال اصلاحات در قوانین آب انجام نشده است.

برای نمونه، فرایند رایزنی و مشورت، الزام بنیادی در جابجایی به سمت نهادهای بازار در حکومت دیکتاتوری پینوشه در شیلی دیده نشده بود. دولت جدید بر این عقیده بود حاکم شدن حقوق خصوصی بر دارایی‌ها، کلید موفقیت اقتصادی است. تنها درباره تشریفات قانون جدید، پیش از آغاز آن در سال ۱۹۸۱ رایزنی انجام شد.

فقدان رایزنی، محدود به رژیم‌های دیکتاتوری نیست. اصلاح قوانین آب یکی از اصلاحات عمده حوزه قوانین در دولت سوسیالیست اسپانیا بود که در سال ۱۹۸۲ به قدرت رسید. در حالی که مفاهیم و متن‌های پیش‌نویس، به دقت ولی به سرعت به دست گروه بزرگ و صاحب صلاحیت خبرگان تهیه شده بود، گفتمان عمومی اندکی درباره این موضوع وجود داشت، چون نظام اداری، تنها مساعد فرایند بحث درون‌سازمانی به منظور رعایت مهلت‌های فرایند قانونگذاری بود.^۱

با این همه، به طور کلی اکنون روندی به سمت رایزنی واقعی دولت‌ها با طیف گسترده‌ای از ذینفعان، پیش از اصلاحات اساسی در بخش منابع طبیعی مانند بخش آب مشاهده می‌شود.^۲

چنین رویکردی، منافع مختلفی در پی خواهد داشت. اول از همه، رایزنی گسترده، کارکرد آموزشی بسیار ارزشمندی دارد: کسانی که از اصلاحات نهایی تأثیر می‌پذیرند، با اثرات اصلاحات و اهداف، نسبتاً آشناتر می‌شوند، به ویژه به این دلیل که مستقیم یا غیر مستقیم در تکامل نهایی آنها مشارکت دارند. دوم، تجربه حاکی از آن است که رایزنی گسترده و واقعی، به آماده‌سازی قوانین بهتر و اثربخش‌تر، به ویژه در بخش‌های پیچیده‌ای مانند آب می‌انجامد. سوم، رایزنی گاه به دلیل نزاکت سیاسی، کنار گذاشته می‌شود. واقعیت این است که اصلاحات اساسی ممکن است اثرات مهم و پیچیده اجتماعی-اقتصادی بر معیشت گروه‌های مختلف داشته باشد و روال تقنین ممکن است به دشواری بتواند آنها را در خود جذب کند. به بیانی دیگر، نوعی توجیه اخلاقی برای شنیدن صدای گروه‌هایی که تحت تأثیر قرار می‌گیرند وجود دارد. در نهایت، و ناشی از نکاتی که گفته شد، تجربه نشان می‌دهد که اگر در نتیجه فرایند رایزنی واقعی، اتفاق نظر گسترده بتواند به دست آید، در نهایت در سطح سیاسی، تصویب قوانین، به ویژه درباره منابع طبیعی مانند آب بسیار آسان‌تر است.

۱- به همین صورت در مکزیک، سیاست آزادسازی در اوایل دهه ۱۹۹۰، کنترل بیشتری را به زارعان در دسترسی به آب فراهم آورد، ولی فرایند آزادسازی، حرکتی بالا به پائین بود و از این رو رایزنی و آگاه‌سازی در استقرار حقوق مدرن آب در پائین‌ترین سطح قرار داشت.

۲- حتی در انگلستان، اصلاحات اخیر و در دست انجام بخش آب، فرایند طولانی و مفصلی را سپری کرده است.

برای نمونه در ایالت ویکتوریا در استرالیا، فرایند رایزنی و آموزش درباره جدیدترین اصلاحات طراحی شده برای گنجاندن حقوق قابل مبادله اثربخش آب، شامل تولید مستندات درباره وضع موجود حقوق قابل انتقال آب، نظرسنجی به وسیله پرسش نامه و مصاحبه با زارعان در این موضوع، تعریف پروژه‌های پژوهشی درباره تجربه دیگر بخش‌های جهان (مانند شمال کلرادو)، و گردهمایی زارعان و دولت ایالتی درباره فرصت‌های ناشی از نظام جدید بود. در دیگر ایالت‌های استرالیا نیز رایزنی فشرده انجام شد.

در افریقای جنوبی، انتشار گزارش رسمی دولت در سال ۱۹۹۷ درباره اصلاح قوانین آب، نتیجه دو سال مطالعه و رایزنی گسترده بود. نخستین نتیجه این بررسی‌ها، تدوین «اصول و هدف‌های بنیادی قانون جدید آب در افریقای جنوبی» بود که در نوامبر ۱۹۹۶ به تأیید هیئت وزیران رسید. این اصول، هدایت‌کننده برنامه کاری فشرده‌ای بود که وزیر و دیگر رهبران سیاسی، مدیران دپارتمان امور آب و جنگل‌داری و دیگر دپارتمان‌های دولت، گروه‌های سازمان‌یافته آب‌بران و شهروندان افریقای جنوبی، از تمام اقشار جامعه و همه استان‌ها در فرایند رایزنی، تحقیق و تلفیق دخیل بودند.

فرایند رایزنی با توزیع کتابچه «شما و حقوق آب شما» در می سال ۱۹۹۵ برای اظهار نظر همگانی آغاز شد. سپس کارگروه مرور قوانین آب، مجموعه‌ای از اصول را برای قانون جدید آب، با گنجاندن نظرات مردم تهیه کرد. اصلاحات دیگری نیز در این اصول انجام شد و سرانجام در ۱۷ آوریل ۱۹۹۶ به عنوان مبنای رایزنی همگانی بیشتر، انتشار یافت. جلسات مشورتی در تمام ۹ استان افریقای جنوبی برگزار شد. این جلسات به گونه‌ای ترتیب داده شد که صدای اقشار فقیر روستایی و محروم شنیده شود.

دیگر ذینفعان مانند کشاورزی، صنعت، معدن، استفاده‌کنندگان شهری و گروه‌های محیط‌زیستی نیز تشویق شدند جلسات خودشان را برای بحث درباره این اصول سازماندهی کنند. آنان همچنین در جلسات مشورتی و جلسات دوجانبه با وزیر و وزارتخانه شرکت کردند. دیگر وزارتخانه‌های دولت و دستگاه‌های استانی و محلی دولت نیز مورد مشورت قرار گرفتند.

رایزنی‌ها با برگزاری کنفرانس ملی مشورتی بازنگاری قانون آب در اکتبر ۱۹۹۶ پایان یافت. در این کنفرانس، رویکردهای عملی در پیاده‌سازی و نیز اصولی که راهنمای تهیه پیش‌نویس قانون خواهد بود مورد بحث قرار گرفت. اصول و هدف‌های بنیادی نهایی برای قانون آب افریقای جنوبی (اصول) در نوامبر ۱۹۹۶ به تأیید هیئت وزیران رسید.

سپس یازده کارگروه فنی برای تبدیل این اصول به پیشنهادی عملی تشکیل شد که مواضع گزارش رسمی را تحت تأثیر قرار داد. در ادامه، پیش‌نویس لایحه قانون ملی آب در سال ۱۹۹۷ در دستور کار پارلمان قرار گرفت. در نهایت، قانون ملی جدید آب در سال ۱۹۹۸ به تصویب رسید.

رویکردی مشابه و تا اندازه‌ای ساده‌تر در قرقیزستان در تهیه قانون آب که جدیداً به تصویب رسید در پیش گرفته شد. یکی از اهداف کلیدی وزارتخانه پیشنهاددهنده، یعنی وزارت اقتصاد کشاورزی و آب، استقرار نظام حقوق مدرن آب برای کامل کردن اصلاحات در مناسبات ارضی و مدیریت آبیاری بود (کشاورزی بزرگترین بخش اقتصادی کشور است). حقوق مدرن آب تقریباً به کلی در فرهنگی که متأثر از بوروکراسی بالا به پائین شوروی سابق و نیز عقیده اسلامی مبنی بر این که «آب هدیه خداوند است» جدید بود. این فرایند که با پشتیبانی سازمان همکاری‌های بین‌المللی ایالات متحده (USAID) انجام شد، با بررسی فشرده کاستی‌های قوانین موجود^۱ (از نوع جماهیر سابق) و موانع مدیریت اثربخش آب آغاز شد.

سپس، سند کوتاهی درباره محتوای قانون مدرن آب بر پایه تجربه جهانی، به همراه ده گزارش درباره مسائل «سخت» یا کلیدی سیاستی که نیاز به توافق درباره آنها وجود داشت تهیه شد. این اسناد در میان وزارتخانه‌های دولت، دولت محلی و منطقه‌ای، سازمان‌های غیر دولتی مرتبط با مسائل آب و محیط‌زیست، و نیز بهره‌برداران آب توزیع شد.

مجموعه‌ای از جلسات بحث و تبادل نظر در کشور برگزار شد و کارشناسان فائو به حضور در یک سمینار در سطح عالی با حضور وزیران و مقامات ارشد دعوت شدند. سپس یک کارگروه مشترک میان وزارتخانه‌ها شامل کارشناسان ارشد و نیز نمایندگان سازمان‌های غیر دولتی برای همکاری با هم و رسیدن به اجماع بر سر مسائل سخت و کلیدی تشکیل شد. یافته‌های این کارگروه‌ها در یک کارگاه ملی در سطح عالی ارائه شد، که پس از تأیید نخست‌وزیر، دستور آماده‌سازی نخستین متن پیش‌نویس صادر شد.

در این میان، دولت، کمک فائو را برای زمینه‌سازی پیاده‌سازی قانون جدید، و به ویژه پیاده‌سازی رژیم حقوق آب درخواست کرده بود. یافته‌ها، به همراه مجموعه‌ای از کارگاه‌ها و رایزنی گسترده درباره پیش‌نویس، به تهیه متنی انجامید که آماده طی کردن روال تأیید، پیش از تفتین شد. در سرتاسر این فرایند، مسائل کلیدی مورد توجه قرار گرفت و محتوای قانون در بولتن قوانین آب توصیف شد (به زبان قرقیزی و روسی انتشار یافت). این بولتن چهار بار در سال منتشر شد و در شمار ۱۵,۰۰۰ نسخه به چاپ

۱- قانون آب سال ۱۹۹۵، اساساً همان قانون آب جمهوری سوسیالیستی شوروی سابق قرقیزستان بود که عبارت «سوسیالیستی شوروی» حذف شده بود.

رسید و در سطح گسترده در کشور توزیع شد. در نهایت باید از سفر مطالعاتی به افریقای جنوبی نام برد که توسط فائو برای مقامات ارشد دولت سازماندهی شد و آنان را قادر ساخت تجربه دست اولی از موضوعات و اثرات اصلاحات افریقای جنوبی به دست آورند.

بنیان‌گذاری در قانون

در این قسمت، بنیان‌گذاری حقوق رسمی و روشن آب را مورد توجه قرار می‌دهیم. پس از بررسی منشأ رسمی «قواعد حقوقی» حاکم بر استقرار این دست حقوق، جزئیات گام‌های مختلف این فرایند تشریح می‌شود.

۵-۱- نیاز به وضع قانون اصلی

در همه کشورهای بررسی شده، حقوق مدرن آب با وضع قانون اصلی استوار شده است. به بیان روشن‌تر، و بسته به سنت حقوقی هر کشور، این حقوق معمولاً با تصویب قانون جدید با نام قانون آب یا منابع آب معرفی شده است.

متأثر از رویکرد یکپارچه در مدیریت منابع آب، روندی به سمت وضع قوانین جامع آب وجود دارد که به تمام جنبه‌های چرخه آب می‌پردازد و آب زیرزمینی و آب سطحی (و حتی بارورسازی ابر و گردآوری آب باران) را پوشش می‌دهد. با وجود این در برخی کشورها، آب زیرزمینی همچنان برابر قوانین جداگانه قاعده‌مند می‌شود. این شیوه برقرار می‌ماند، چون آب زیرزمینی بسیار مهم‌تر از آب سطحی است (برای نمونه در کشورهایی که بارندگی کمی دارند) یا به مانند چندین ایالت امریکا، چون بیش‌برداشت آب زیرزمینی پاسخ ویژه‌ای را می‌طلبد که نیازمند اصلاح رژیم حاکم بر آب سطحی نیست.

در ادامه، نیاز به وضع قانون اصلی توضیح داده می‌شود. رژیم‌های جدید حقوق آب، به ناگزیر بر حقوق موجود آب، از جمله حقوق سنتی تأثیر می‌گذارند. در بیشتر کشورها، حقوق سنتی موجود آب، با همه کاستی‌هایی که ممکن است داشته باشند، شکلی از حق دارایی به شمار می‌آیند. در واقع در مورد

آب‌های خصوصی برابر سنت مقررات مدنی، این دست حقوق در واقعیت شکلی از حق مالکیت هستند.

چنانچه قرار باشد این حقوق اصلاح شوند، یا حتی لغو شوند، این کار تنها می‌تواند بر پایه قوانین اصلی و با عبارات بسیار روشن انجام شود. قوانین جدید آب غالباً با چالش از جانب کسانی روبرو می‌شوند که تحت تأثیر منقعی قرار می‌گیرند. برای نمونه، موادی از قانون آب سال ۱۹۸۵ اسپانیا درباره حقوق از قبل موجود آب زیرزمینی به چالش کشیده شد، چون در دادگاه قانون اساسی، معادل «تصرف» غیر قانونی دانسته می‌شد.

به همین صورت، اگر در قوانین جدید بنا باشد حقوق مدرن آب، شکلی از حق دارایی شناخته شود، این شیوه نیز تنها می‌تواند با وضع قانون اصلی انجام شود.

در ایالت‌های فدرال، سطح وضع قانون اصلی، به مفاد قانون اساسی ایالت‌ها بستگی خواهد داشت. در همه نمونه‌های بررسی شده به استثنای مکزیک، این دست قوانین در سطح ایالت‌ها به تصویب رسیده‌اند، برای نمونه در استرالیا و کانادا. البته واقعیت این است که قوانین آب، و در نتیجه رویکردهای اتخاذشده درباره حقوق آب در ایالت‌های مختلف یک کشور فدرال می‌تواند به شکل بازرزی متفاوت باشد. در حالی که این تفاوت برای کشورهایی که به این مسئله عمدتاً با وضع قانون پرداخته می‌شود، صدق می‌کند، همان‌گونه که دیدیم، حتی در ایالات متحده بارزتر است که دو دکترین مقررات عرفی همچنان به ایفای چنین نقش مهمی ادامه می‌دهند.

شاید مکزیک استثنا باشد، از این نظر که مسئولیت آب‌ها در صلاحیت فدرال است. ولی منحصر به فرد نیست. برای نمونه، در این اواخر (۲۰۰۶)، قانون فدرال منابع آب در فدراسیون روسیه به تصویب رسید.

۵-۲- «ملی‌سازی» منابع آب

در بسیاری از کشورها در گام نخست استقرار نظام حقوق رسمی، مالکیت یا کنترل منابع آب به دولت سپرده می‌شود. چون همان‌گونه که در بالا توصیف شد، مقررات عرفی معمولاً مالکیت بر منابع آب جاری را حتی به دست دولت به رسمیت نشناخته است، و در قانون‌گذاری آب در کشورهایی که مقررات عرفی در آنها حاکم است، به اعطای حق برتر دولت در کنترل آب تمایل داشته‌اند.

این کار با شیوه‌های مختلف حقوقی انجام می‌شود:

- اعلام مالکیت دولت (یا گاهی باز تکرار برای تأکید)، مانند قانون منابع آب سال ۱۹۹۶ آلبانی؛
 - گنجاندن آب در قلمرو عمومی دولت، مانند آنچه در ایتالیا در سال ۱۹۹۴ و مراکش در سال ۱۹۹۵ درباره اصلاحات آب زیرزمینی اتفاق افتاد؛
 - اعلام اینکه آب «دارایی ملی برای استفاده همگانی» است، مانند قانون آب شیلی؛
 - اعلام اینکه آب «دارایی همگانی» است، مانند آنچه در قسمت ۱ قانون آب سال ۱۹۵۹ اسرائیل و در مورد آب زیرزمینی در قانون جدید آب زیرزمینی سال ۱۹۲۷ مکزیک مقرر گردید؛
 - سپردن مسئولیت منابع آب به رئیس‌جمهور به نمایندگی و به امانت از مردم، مانند آنچه در قانون کمیسیون منابع آب غنا در سال ۱۹۹۶ مقرر شد؛
 - سپردن منابع ملی آب به امانت نزد دولت ملی، مانند افریقای جنوبی در قانون ملی آب سال ۱۹۹۷؛
 - حق استفاده برتر دولت نسبت به منابع آب در قانون منابع آب سال ۱۹۹۵ اوگاندا و قانون آب سال ۱۹۸۹ ایالت ویکتوریا در استرالیا.
- معمولاً مالکیت یا کنترل دولت، بر تمام منابع آب در خاک یک کشور، از جمله آب سطحی و آب زیرزمینی اعمال می‌شود.^۱
- با قرار گرفتن مالکیت یا کنترل منابع آب در دست دولت، گام بعدی پرداختن به اعتبار حقوق موجود آب است. جدا از تمهیداتی که چنین حقوقی را بر پایه فرضی یا تبدیل آنها به شکل جدید استمرار می‌بخشد، مسئله‌ای که در ادامه به آن می‌پردازیم، معمولاً با اعلان قانونی ساده انجام می‌شود.
- دو نمونه از دو ایالت استرالیا آموزنده است.
- قانون آب ویکتوریا مقرر می‌کند:

«حقوق آب اعطاشده برابر این قانون به اشخاصی که حقی نسبت به زمین دارند، جایگزین حقوق زیر می‌شود:

(الف) برداشت یا استفاده آب؛

(ب) سد راه‌شدن یا انحراف جریان آب؛ یا

(ج) تأثیر گذار بر کیفیت آب؛ یا

(د) دریافت جریان خاصی از آب؛ یا دریافت جریانی آب با کیفیتی خاص

که در غیر این صورت، اشخاص می‌توانسته‌اند علیه پادشاهی یا هر شخص دیگری، بر مبنای این حق، یا در ملازمه با چنین حقی مطالبه نمایند»

۱- در قانون‌گذاری اخیر آب در اسپانیا، آب زیرزمینی فسیلی حذف می‌شود.

در چنین مواردی است که حقوق موجود در قالب مواد گذار در قانون جدید جایگزین می شود.

شیوه ساده تر ولی با جامعیت کمتر در) قانون منابع آب سال ۱۹۹۷ استرالیا جنوبی مشاهده می شود. این قانون مقرر می کند:

«حقوق مبتنی بر مقررات عرفی مربوط به برداشت از آب طبیعی لغو می شوند»

۵-۳- ترتیبات نهادی برای مدیریت منابع آب

با فرارگرفتن مالکیت یا کنترل منابع آب در دست دولت و تعیین تکلیف شأن حقوق موجود آب، به طور منطقی گام بعدی در رویه تقنین، ایجاد ترتیبات نهادی برای مدیریت منابع، از جمله صدور حقوق آب است.^۱

معمولاً مسئولیت نهایی مدیریت منابع آب، به همراه اختیارات قانونی لازم، رسماً به یک وزیر داده می شود، و وزیر معمولاً برابر قانون در قالب مدیر یا مدیر کل منابع آب عمل می کند، مانند پارلمان امور آب و جنگل داری در افریقای جنوبی، یا برخی دیگر از دستگاه های قانونی مانند یک مرجع (مانند مرجع آب جامائیکا) یا آژانس (مانند آژانس محیط زیست در انگلستان) یا هیئت مدیره آب ها مانند شیلی. بنا به اهداف این نوشتار، اصلاح کلی «دستگاه مسئول آب» استفاده خواهد شد.

در حالی که دستگاه مسئول آب معمولاً مسئولیت فراگیر مدیریت منابع آب را بر عهده دارد، از جمله امور حقوق آب، در بسیاری از کشورها روند رو به افزایشی برای مدیریت آب بر پایه رویکرد حوضه آبریز وجود دارد. افریقای جنوبی، تأسیس آژانس های مدیریت حوضه را الزامی کرده است. نمونه دیگر آن، جامعه اروپایی است.^۲

به بیانی دیگر، آب با مبنا قرار دادن شکل طبیعی زمین که حوضه آبریز رودخانه ای مهم، و شاخه های فرعی آن، از آبخیزهای بالادست تا دریا، یا دیگر نقاط پایانی (مانند دریاچه) را پدید می آورد مدیریت می شود.

۱- واژه «نهاد» به معنایی که حقوق دانان به کار می برند استفاده می شود. دانشمندان اجتماعی احتمالاً واژه «سازمان» را به کار خواهند برد، چون خود قانون یک نهاد دیده می شود.

۲- نظام نامه آب (WFD)، مدیریت آب را بر پایه حوضه آبریز الزامی کرده است (ماده ۳).

عوامل زیر در پشتیبانی از این رویکرد نام برده می‌شود:

- پیوستگی هیدرولوژیکی آن از دید مدیریت؛
- وابستگی متقابل بخش‌های مختلف حوضه آبریز؛
- حوضه آبریز، میدان طبیعی برای حل تعارض فراهم می‌آورد؛
- حوضه آبریز تمرکز بديهی برای گردآوری و تحلیل داده‌ها است؛
- آثار خارجی بسیاری در سطح حوضه آبریز، درونی می‌شوند؛
- فرصت‌هایی برای بهینه‌سازی توسعه و بهره‌برداری آب در سطح حوضه آبریز وجود دارد.

در حالی که این رویکرد از دید هیدرولوژیکی درست است، با توجه به اینکه آب سطحی در حوضه به طور طبیعی در جهتی مشترک به سمت نقطه پایانی جریان خواهد داشت، بدین معنا نیست که مدیریت منابع آب در مقیاسی انجام می‌شود که می‌تواند مساحت بسیار زیادی باشد که معمولاً با مرزهای اداری تطبیق ندارد. مهم‌تر از همه، رودخانه‌ها و دریاچه‌ها مرزهای طبیعی خوبی، هم درونی و هم بیرونی به وجود می‌آورند.

بر این اساس، مدیریت حوضه‌ای می‌تواند به فرایندی پیچیده تبدیل شود. همچنین می‌تواند گنجانیدن مدیریت آب زیرزمینی را در حوضه‌های آبریز سطحی دشوارتر سازد، چون مرزهای آبخوان غالباً از حوضه آبریز پیروی نمی‌کند. با وجود این، این روند بی‌تردید ادامه می‌یابد و به شکل فزاینده در قانون‌گذاری آب تدارک دیده می‌شود.

۵-۳-۱- دخالت‌دادن ذینفعان

پیچیدگی مدیریت منابع آب و نیاز به دخالت‌دادن ذینفعان بسیار، بدین معنا است که غالباً تمهیداتی در قانون‌گذاری برای هماهنگ‌سازی/ یا ساز و کارهای تصمیم‌گیری در سطح مرکزی و نیز در سطح حوضه‌ها یا زیرحوضه‌ها نیز مقرر می‌گردد.

چنین ترتیبی معمولاً در پی عملی‌سازی دومین اصل دوبلین هستند، یعنی توسعه و مدیریت آب باید بر پایه رویکرد مشارکتی باشد، و استفاده‌کنندگان، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران را در تمام سطوح شامل شود.

نمونه‌ای از شکل قدیمی تر آن را می‌توان شورای بین‌وزارتخانه‌ای ملی آب نام برد که در قانون آب آلبانی پی‌ریزی شده است و ریاست آن بر عهده نخست‌وزیر است. دستگاه مشابهی در قوانین تونس در اصلاحیه سال ۲۰۰۱ در قانون آب سال ۱۹۷۵ تعریف شد.

نمونه‌های جدیدتر آن عبارتند از شوراهای حوضه آبریز در فرانسه، اسپانیا و مکزیک، در حالی که سازمان‌های مدیریت حوضه در افریقای جنوبی ذیل نظارت کلی وزارت امور آب و جنگل دار فعالیت می‌کنند، ساختار حکمرانی آنها از شورای مدیریت، با عضویت بهره‌برداران آب و دیگر ذینفعان تشکیل می‌شود. در حالی که طیف نقش‌ها و وظایف چنین نهادهایی از کشوری به کشور دیگر تغییر می‌کند، تأسیس آنها فراتر از صرفاً شعار بوده است.

به ویژه درباره فعالیت‌های برنامه‌ریزی و تصمیمات درباره مسائل حقوق آب، بسیار اتفاق می‌افتد که لازم می‌آید «تصمیمات سخت» گرفته شود، تصمیماتی که ممکن است تأثیر منفی بر دارندگان حقوق بگذارد. سوای این واقعیت که رویکردهای مشارکتی منطقی‌اً به تصمیم‌گیری‌های بهتر می‌انجامد، این واقعیت باقی است که اثرات منفی تصمیمات سخت، اگر گروه‌هایی که تأثیر می‌پذیرند، در دستیابی به آنها نقش داشته باشند، با آسانی بسیار بیشتری پیاده می‌شوند.

۵-۳-۲- دستگاه‌های اختصاصی مدیریت آب

افزون بر تدارک استقرار دستگاه مسئول آب، روند فزاینده‌ای در قانون‌گذاری برای تفویض مسئولیت جنبه‌هایی از مدیریت معین آب که در معرض خطر خالی شدن یا آلوده شدن قرار دارند، به دستگاه‌های اختصاصی مدیریت آب مانند اتحادیه‌های آبربران وجود دارد. این اتحادیه‌ها معمولاً بر پایه قوانین عمومی^۱ یا دستگاه‌هایی که معمولاً بر پایه یک قانون مشخص برای یک منبع خاص تأسیس می‌شوند.

اتحادیه‌های آبربران، که از نظر قانونی مجموعه‌های مستقل به شمار می‌آیند و به شیوه‌ای مشارکتی و دموکراتیک به دست آبربران اداره می‌شوند، سابقه‌ای طولانی در مدیریت آب در جهان دارند. شهرت آنها از نظر تاریخی به سبب بهره‌برداری سامانه‌های آبیاری و زهکشی است. در سال‌های اخیر فعالیت‌های آنها گسترش قابل ملاحظه‌ای یافته است.

برای نمونه در اسپانیا، قانون آب سال ۱۹۸۵، تشکیل انجمن‌های بهره‌بردار آب زیرزمینی را در آبخوان‌های بیش بهره‌برداری شده الزامی ساخت. همانند اتحادیه‌های آبربران در بیشتر کشورها، انجمن‌های بهره‌بردار آب زیرزمینی برابر قوانین عمومی یا شرکت‌های عمومی پیرو قانون ۱۹۸۵ تأسیس می‌شوند که همچنین رابطه آنها را با دستگاه مسئول آب تعیین می‌کند، و تحت نظارت آن قرار دارند. این واقعیت که این انجمن‌ها به شکل دموکراتیک عمل می‌کنند و در کنترل بهره‌برداران قرار دارند بدین

۱- به یانی دیگر، همه اتحادیه‌های آبربران در یک محدوده معین، بر پایه قوانین یکسانی تأسیس می‌شوند.

معنا است که اختیار ذاتی بیشتری در تصمیم‌گیری‌های سخت، برای نمونه محدودسازی برداشت‌های آب زیرزمینی دارند.

رویکرد مشابهی در کالیفرنیا، تگزاس و شماری دیگر از ایالت‌های غربی در قالب شرکت‌های تعاونی آب زیرزمینی یافت می‌شود. برای نمونه در تگزاس، در پاسخ به دغدغه بیش‌برداشت آب زیرزمینی، در ۸۸ ناحیه آب زیرزمینی، شکلی از انجمن آب‌بران در ۸۹ درصد منابع آب زیرزمینی این ایالت تأسیس شده است. این شرکت‌ها در کنترل رأی‌دهندگان محلی قرار دارند. این شرکت‌ها ممکن است، ولی ملزم نیستند، حدود پمپاژ و چاه‌ها را تعیین کنند. برخی متقدمان آنها را «غول‌های برنامه‌ریزی و کوتوله‌های نظارت‌گر» توصیف کرده‌اند: در حالی که اختیارات گسترده‌ای برای مطالعه، گزارش، انتشار و برنامه‌ریزی دارند، توانایی آنها در معرض شدن به قاعده پایه «تصرف» که در بالا توصیف شد محدود بوده است.

در پاسخ به دغدغه‌ها درباره اثربخشی شرکت‌های تعاونی آب زیرزمینی، در ترکیب با استمرار نگرانی‌ها درباره وضعیت آبخوان مهم ادواردز، در سال ۱۹۹۳ نهاد قانون‌گذار تگزاس، قانون مرجع آبخوان ادواردز را برای تأسیس سازمان آبخوان ادواردز به عنوان یک نهاد قانونی ویژه تصویب کرد. این سازمان یک دستگاه نظارتی با وظیفه حفاظت آبخوان ادواردز در منطقه‌ای با هشت بخشداری است. با این همه، چالش‌های حقوقی مانع از عملیاتی شدن آن تا ۲۸ ژوئن ۱۹۹۶ شد.

این قانون، شورای مدیران را با ۱۷ عضو ایجاد کرد که سیاست مدیریت، حفظ و حفاظت آبخوان را تعیین، و در راستای افزایش تغذیه و پیشگیری از هدررفت یا آلوده شدن آبخوان فعالیت می‌کند. این شورا از ۱۵ عضو انتخابی از منطقه مورد نظر و دو عضو انتصابی برای انجام وظایف تعیین شده در قانون تشکیل می‌شود. این قانون همچنین کمیته مشورتی آب جنوب مرکزی تگزاس را متشکل از نمایندگان بخشداری‌های پائین دست برای تعامل با سازمان در زمانی که مسائل مربوط به حقوق آب پائین دست مورد بحث قرار می‌گیرد تشکیل داد. از جمله وظایف این سازمان:

- پیاده‌سازی کامل الزامات قانون مرجع آبخوان ادواردز؛
- تهیه برنامه اثربخش و جامع مدیریت بر پایه مطالعات علمی سنجیده و مبتنی بر اجماع و داده‌های فنی؛
- حفظ جریان مستمر چشمه؛
- حفاظت و اطمینان از کیفیت آب زیرزمینی به آب سطحی در حوزه اختیارات سازمان؛
- تقویت اقتصاد سالم در تمام بخش‌های منطقه؛
- مطالعه و توسعه منابع اضافه‌تر آب؛ و
- مدیریت نیرومند و حرفه‌ای منابع آب زیرزمینی.

به استثنای برخی چاه‌ها که برای برداشت آب برای مقاصد خانگی و دام استفاده می‌شوند، تمام چاه‌هایی که از آبخوان ادواردز، آب برداشت می‌کنند ملزمند به شکل مناسب، جریان‌سنج آب را نصب کنند. جریان‌سنج، مقدار و سرعت آبی را که از طریق چاه تخلیه می‌شود اندازه‌گیری می‌کند و به شکل منظم به دست تکسین‌های سازمان، تأیید می‌شوند.

فعالیت‌های سازمان بر پایه برنامه مدیریت آب زیرزمینی انجام می‌شود. این برنامه شامل مجموعه‌ای از ۹ هدف نهایی به همراه هدف‌های مشخص مدیریت و استانداردهای لازم عملکرد برای مدیریت اثربخش آبخوان ادواردز است.

۵-۳-۳- وظایف و اختیارات دستگاه مسئول آب

بحث کامل درباره ساختار و وظایف وزارتخانه آب فتراز دامنه این نوشتار است، با این همه وظایف پایه را می‌توان به قرار زیر برشمرد:

- برنامه‌ریزی؛
- سازماندهی تبادل نظر ذینفعان (آن‌گونه که در زیربخش قبلی توصیف شد)؛
- پایش کیفیت و کمیت آب؛
- صدور و اداره حقوق، از جمله دفاتر ثبت؛
- به اجرا گذاشتن قوانین آب و حقوق آب، از جمله پیگرد قانونی.
- به بیانی دیگر، بیشتر فعالیت عملی آنها مستقیم یا غیر مستقیم به حقوق آب ارتباط می‌یابد.

نخست، همان‌گونه که گفته شد، تراز و جریان آب در بیشتر آبراهه‌ها عمدتاً در نتیجه نوسانات اقلیمی تغییر می‌کند. وظیفه نخست دستگاه مسئول آب، پایش تراز و جریان آب‌ها در کل آبراهه است، چون هم بر کیفیت آب و هم مقداری که می‌تواند برداشت شود یا در غیر آن به موجب حقوق آب استفاده شود تأثیر می‌گذارد. این کار به نصب و بهره‌برداری هزینه‌بر وسایل اندازه‌گیری نیاز دارد، و اگر رودخانه مورد نظر از یخچال‌ها یا پوشش برف تغذیه می‌شود، ممکن است نیازمند پایش شرایط در ارتفاعات نیز باشد.

اندازه‌گیری حبابه مجوز نیز موضوع نسبتاً پیچیده‌ای است که نیازمند فعالیت مستمر است. به ویژه در زمان‌های خشکسالی، وقتی فشار بر منابع آب احتمالاً به بالاترین حد خود می‌رسد، وسوسه فریبکاری، برای برداشت بیشتر از حد مجاز مجوز یا هرگونه محدودیت تعیین شده برای آن، احتمالاً در بالاترین حد خود خواهد بود.

ولی کمیت آب در یک آبراهه تنها موضوعی نیست که نیازمند اندازه‌گیری پیوسته است. از زمان‌های بسیار قدیم، انسان پسماندها را به رودخانه‌ها می‌ریخته است، با یا بدون تصفیه، و در حالی که امروز به شکل فزاینده‌ای کنترل می‌شود، این کردار همچنان ادامه دارد. تخلیه پسماندهای جامد و مایع از سامانه‌های فاضلاب شهری، از کارخانه‌ها و دیگر آلاینده‌ها از رواناب آب سطحی (به ویژه کودها و آفت‌کش‌ها) در کاهش کیفیت آب در رودخانه‌ها و در آب زیرزمینی و بنابراین، کیفیت آب مشمول مجوز، تأثیر گذاشته است.

اهمیت پایش و اجرای قانون نیاز به تأکید بیش از اندازه ندارد: وقتی اثربخش نباشند، ارزش حقوق آب پائین خواهد آمد. افزون بر این، در قانون‌گذاری لازم است به مسئولان دستگاه مسئول آب، اختیارات بازرسی و اجرای قانون داده شود. این اختیارات ممکن است شامل حق ورود به ملک شخصی برای انجام بازرسی‌ها و پایش فعالیت‌ها و نیز حق اعمال قانون باشد. این اقدامات ممکن است شامل اختیار بازداشت و نیز اختیار اعمال جریمه، پیگرد قانونی برابر قوانین کیفری یا اداری و اعمال جریمه‌های اداری مانند تعلیق یا لغو حقوق آب باشد. پیگردهای کیفری ممکن است به طیفی از تئیهات شامل حبس منجر شود. معمولاً اختیارات ممکن است به مقامات دستگاه مسئول آب برای هدایت چگونگی انجام فعالیت‌های خاصی که مستلزم استفاده از آب است، یا دستور توقف فعالیت‌های معین و جبران آسیب داده شود.

به طور خلاصه، جدا از نیاز به فعالیت پیوسته اندازه‌گیری و پایش، حقوق آب به مدیریت فعالانه آبراهه‌ها وابسته است. بدیهی است که چنین فعالیت‌هایی، در واقع همه فعالیت‌های ذکر شده در این قسمت، هزینه‌های انسانی و مالی دارند. در واقع هزینه‌های برپایی تریات نهادی از این نوع، برخی را به زیر سؤال بردن اینکه مدل‌های نهادی مدیریت یکپارچه حوضه، از نوع استرالیا و اروپا، آیا در واقعیت در کشورهای در حال توسعه قابل تکرار هستند، به ویژه با توجه به آبخیزهای فراوان در بسیاری از رودخانه‌های آسیا سوق داده است. این استدلال‌هایی مایه نیستند. از سویی دیگر، هیدرولوژی را نمی‌توان به سادگی نادیده گرفت. ممکن است به ویژه در حوضه‌های آبریز بزرگ، لازم باشد کششگران اداری یا استانی در قالب کمیسیون‌های مشترک استانی، یا در کشورهای فدرال، کمیسیون‌های بین ایالتی دخالت داشته باشند. با این همه، بحث کامل درباره این نکته فراتر از دامنه این نوشتار است.

۵-۴- استفاده‌های آزاد آب

در قانونگذاری آب، معمولاً طیفی از استثناها را برای فعالیت‌هایی که به حق آب نیاز ندارند مقرر می‌شود. در واقع چنین استحقاقی گاه در قوانین بر حسب «حقوق» توصیف می‌شوند.^۱ معمولاً با استناد به نوع فعالیت، حجم آب استفاده‌شده یا ترکیبی از این دو تعریف می‌شود.^۲

برای نمونه در اسپانیا، چنین استفاده‌هایی با نام «استفاده‌های عادی» دسته‌بندی می‌شوند و شامل شرب، حمام، و دیگر مقاصد خانگی و نیز آب‌دادن به دام است. در استان ساسکاچوان در کانادا، استثناها بر اساس اندازه قطعه زمینی که باید آب داده شود مشخص می‌شود، در حالی که اصلاحات اخیر در قوانین آب در انگلستان، برداشتها تا حداکثر ۲۰ متر مکعب در روز را از رژیم حقوق آب مستثنی کرده است.^۳

در غنا، بهره‌برداری یا هر شیوه استفاده از منابع طبیعی آب، بدون داشتن مجوز آب از کمیسیون، جرم است، به استثنای استفاده آب برای خاموش کردن آتش یا مواقعی که آب عمدتاً به شیوه دستی برداشت می‌شود.

تا این اواخر، قوانین آلبرتا در کانادا مقرر کرده بود که زمین‌داران همجوار می‌توانند به استفاده از آب برای «مقاصد خانگی» ادامه دهند. استفاده‌های خانگی به قرار زیر تعریف شده بود:

«نیازهای خانگی، بهداشت و پیشگیری از آتش‌سوزی، آبدادن به حیوانات و طیور و آبیاری باغ که از یک ایکر مجاور خانه مسکونی در زمین مالک همجوار بیشتر نشود.»

در عمل، این ماده مشکلاتی را در برخی سیستم‌های رودخانه که زیر فشار قرار داشتند پدید آورد، چرا که این قبیل مالکان همجوار، کل جریان رودخانه را مصرف می‌کردند. همچنین، کمی کردن مقدار آبی که مالکان همجوار، مستحق آن هستند دشوار است و شماری از دعاوی افراطی وجود داشته است. در قانون‌گذاری جدید، این قبیل حقوق «خانگی»، حداکثر تا ۱۲۵۰ متر مکعب در سال به ازای هر خانوار محدود شده و در زمان‌های کمبود، به این استفاده‌ها بالاترین اولویت داده شده است.

۱- برای نمونه، ماده ۱۳ قانون آب آلبانی مقرر می‌کند که «همه افراد حق استفاده رایگان از منابع آب سطحی را برای شرب و دیگر الزامات خانگی و آبدادن به دام دارند، به شرطی که میزان استفاده از نیازهای فردی و خانوار بیشتر نباشد.»

۲- با وجود این، در قانون‌گذاری آب معمولاً مقرر می‌شود که «استفاده‌های رایگان» آب ممکن است در زمان‌های خشکسالی، مشمول محدودیت‌ها گردند.

۳- به همین صورت، آبیاری در کشاورزی در کنتاکی و مریلند (تا حداکثر ۱۰,۰۰۰ گالن در روز)، از الزامات مجوز مستثنا است.

توجه نظری چندانی برای مستنکردن این قبیل استفاده‌ها از رژیم رسمی حقوق آب وجود ندارد. در قضاوت ارزشی قانونگذار، بار افزایش یافته اداری و مالی گنجاندن این قبیل استفاده‌ها در چارچوب رسمی، ارزش نسبی آنها برای استفاده‌کنندگان منفرد و تأثیر کلی آنها بر بیلان منابع آب به حساب آمده است.

به همین صورت درباره حقوق آب زیرزمینی، در قانون‌گذاری معمولاً مقرر می‌شود که حق رسمی برداشت و استفاده آب زیرزمینی برای مقاصد مشخص و معین لازم نیست، مشروط به اینکه حجم نسبتاً کوچکی از آب استفاده شود. برای نمونه در استرالیا، حق رسمی آب برای برداشت و استفاده از آب زیرزمینی برای دام و استفاده خانگی (شامل آبیاری باغچه‌خانه) لازم نیست. این قبیل استثناها معمولاً بر این پایه توجه می‌شوند که استفاده از آنها تأثیر اندکی بر کل منبع موجود آب خواهد داشت و نیز بار اداری کنترل آنها زیاد است. با این همه، شمار چاه‌ها می‌تواند در نهایت تأثیر منفی قابل ملاحظه‌ای بر کمیت (و کیفیت) آب زیرزمینی و منابع آب سطحی مرتبط با آن داشته باشد.

۵-۵- استقرار رسمی حقوق آب

گام بعدی، استقرار رسمی حقوق مدرن آب است. اکنون شأن قانونی حقوق آب، غالباً بر پایه یک سند حقوقی ایجاد می‌شود که دستگاه مسئول آب صادر می‌کند. این سند در قوانین به نام‌های گوناگون توصیف می‌شوند، مانند «مجوز»، «پروانه»، «اجازه»، «موافقت» و «امتیاز بهره‌برداری». از دید حقوقی، این واژه‌ها مترادف‌اند. با این همه، در مواردی که واژه «امتیاز» در قوانین آب استفاده می‌شود، معمولاً به مواردی ارتباط دارد که استفاده درازمدت، به همراه سرمایه‌گذاری‌های عمده در زیرساخت در نظر است.^۱

ماهیت حقوق مدرن آب، حقوق استفاده با مجوز دولت یا حق استفاده انتفاعی است. حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا حقوق دارایی (مال) به شمار می‌آیند یا خیر.

برخی قوانین مدرن آب، این موضوع را به صراحت مشخص می‌کنند. برای نمونه، قانون منابع آب استرالیا جنوبی در سال ۱۹۹۷ بیان می‌کند که «مجوز» (شامل تخصیص آب مندرج در آن) دارایی

۱- واژه «امتیاز» در هر صورت، تا اندازه‌های واژه‌های لغزان است و چندین معنای مختلف دارد که برخی از آنها نیز در بخش آب به کار می‌روند. برای نمونه، شخصی ممکن است «امتیاز» به معنای حق انحصاری، برای راه‌اندازی کیوسک فروش ذرت بوده در سینما داشته باشد. به همین صورت، پیرو مدل به اصطلاح فرانسوی، یک شرکت خصوصی تأمین آب ممکن است امتیاز به معنای حق انحصاری برای بهره‌برداری شبکه تأمین آب شهری داشته باشد. به یک معنا، وقتی حق آب به عنوان یک امتیاز توصیف می‌شود، حق انحصاری را به دارنده آن برای استفاده از حجم معین آب در مکان مشخص اعطا می‌کند، بنابراین برای هر نوع حق آب می‌توان چنین گفت.

شخصی واگذار شده به صاحب مجوز است و برابر مفاد بخش ۳، به شخص دیگر انتقال خواهد یافت [که به مبادله مجوزها می‌پردازد] یا ... برابر دیگر قوانین انتقال دارایی».

در قوانین شیلی، در حالی که آب کالایی عمومی در نظر گرفته می‌شود، افراد می‌توانند حقوق استفاده از آب را با دریافت مجوز از دولت، بنا به حق ناشی از مرور زمان (تصرف بلامعارض) یا خرید حقوق آب به دست آورند. با اینکه حقوق استفاده به شمار می‌آیند، به جای حقوق مالکیت، بر آنها به عکس حقوق عمومی یا اداری، قوانین خصوصی حاکم است.

در دیگر کشورها، این مسئله که آیا حقوق مدرن آب، شکلی از دارایی است یا نه مشخص نیست. این واقعیت که هویت آنها از رویه اداری یا مقررات نشأت می‌گیرد، مانع از آن نیست که حقوق مال تلقی شوند. با این همه، حقوق دارایی فکری در قالب نشان‌های تجاری و اختراعات، معمولاً از طریق رویه اداری به دست می‌آید.

در مفهوم‌سازی دارایی در هر دو سنت حقوقی اصلی، میان دارایی شخصی منقول (قابل جابجایی) مانند اسباب شخصی و دارایی حقیقی (غیر منقول) مانند حقوق مناسبات اراضی تفاوت گذاشته شده است. همچنین باید یادآوری شود که حقوق مال لزوماً معادل حقوق مالکیت نیست.

بنابراین، این واقعیت که حقوق آب ممکن است مشمول محدودیت‌ها شود، حتی محدودیت در فروش یا انتقال آنها در برخی کشورها، لزوماً بدین معنا نیست که کمتر از حقوق دارایی هستند. برای نمونه هیچ‌کس به طور جدی استدلال نخواهد کرد که مثلاً حق نسبت به ساختمان که به موجب اجاره به اجاره‌دار داده شده، چیزی غیر از حق دارایی (غیر منقول) است، حتی با اینکه دوره زمانی محدودی دارد، ممکن است مشخص کند ساختمان اجاره داده شده برای چه کاری استفاده شود و نیز ممکن است از واگذاری آن جلوگیری یا آن را محدود سازد.

در نتیجه، می‌توان تا اندازه‌ای با اطمینان گفت که به شرط آنکه به اندازه کافی تضمین شده باشند و به اندازه کافی زمان داشته باشند، این دست حقوق آب در واقعیت شکلی از حق دارایی به شمار می‌آیند.^۱ مسئله مدت زمان و امنیت در قسمت تعریف حقوق مورد بحث قرار می‌گیرد.

در پایان باید تأکید شود که این حقوق به طور کامل، مستقل از حقوق مناسبات ارضی وجود دارند.

۱- تردیدی نیست که حقوق آب در امریکا، حقوق دارایی به شمار می‌آیند، حتی وقتی بر اساس مجوز ایجاد شده باشند.

وقتی قانون جدید به اجرا گذاشته می‌شود، و ترتیبات نهادی لازم دایر باشند، این پرسش مطرح می‌شود که حقوق جدید چگونه تخصیص یابد. در واقعیت، این پرسش را باید به دو بخش تقسیم کرد. پرسش نخست به چگونگی قراردادن استفاده‌ها و حقوق آب از پیش موجود زیر چتر رژیم جدید حقوق آب می‌پردازد (شیوه عملی ثبت حقوق در بخش بعدی مطرح می‌شود). پرسش دوم این است که حقوق جدید چگونه در رژیم جدید استقرار می‌یابد.

۶-۱- شناسایی حقوق و استفاده‌های موجود تا پیش از اصلاح

همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، شیوه رفتار با حقوق موجود می‌تواند موضوع حساسی باشد، به سبب این ریسک که کسانی که تأثیر منفی پذیرفته‌اند، به دفاع از حقوق خود برمی‌آیند که از ایشان سلب شده است. از دید حقوقی، ساده‌ترین راه‌حل، تأیید و تصدیق همه استفاده‌های مجاز موجود، تا پیش از اجرایی شدن قانون جدید است.

بر این اساس در انگلستان، پیرو معرفی نظام حقوق رسمی آب با اجرایی شدن قانون منابع آب سال ۱۹۶۳، با استفاده‌های سابقه‌دار، به عنوان حقوق اعطاشده مالکانه (شبه‌مالکیت) رفتار شد و دارندگان آن مستحق «مجوز استفاده» شناخته شدند. این شیوه بدین معنا بود که تمام دارندگان حقوق مجاز برای برداشت آب، و نیز مالکان زمین‌های همجوار که می‌توانستند ثابت کنند آب را در پنج سال پیش از اجرایی شدن نظام جدید برداشت می‌کرده‌اند، مستحق مجوز استفاده می‌شدند، صرف نظر از اینکه امکان صدور مجوز جدید به دلیل تأثیر محیط‌زیستی ناشی از این دست برداشت‌ها وجود داشته باشد یا

نه. در این شیوه، هیچ کس حق خود را برای ادامه استفاده تثبیت شده آب از دست نمی دهد و بنابراین مسئله جبران خسارت به میان نمی آید.

در مکزیک، با معرفی رژیم جدید حقوق آب، پایه بنیادی واگذاری حقوق جدید آب، امتیازهای رسمی یا غیر رسمی آب بود که در دوره ۱۹۹۲-۱۹۱۰ واگذار شده بود.

این وضعیت در شیلی اندکی متفاوت بود، چون اصلاحات پیشین در قوانین آب، طیفی از حقوق قدیمی تر آب را به وجود آورده بود. در سال ۱۹۷۵، دو سال پس از تغییر قدرت، حاکمیت از طریق فرمان اداری و قوانین موقتی، استفاده واقعی آب را در سطوح ۱۹۷۵ برای بنیان‌گذاری مبنای واگذاری حقوق جدید آب تثبیت کرد. از این رو، بیشتر استفاده‌کنندگان آب مبنای خوبی برای دریافت حقوق آب بر مبنای حق ناشی از مرور زمان داشتند. البته در ادامه خواهیم دید که مشکلات ثبت به قوت خود باقی ماند.

در نیوساوت ولز استرالیا، مجوزهای صادر شده موجود برابر قانون آب سال ۱۹۱۲، برابر قانون مدیریت آب سال ۲۰۰۰ به طور خودکار به مجوزهای دسترسی به آب تبدیل شدند. در آلبرتا در کانادا، قانون آب سال ۱۹۹۶ مقرر کرد که مجوزهای پیشین، همچنان اعتبار دارند:

«فردی که پیش از این قانون، مجوز داشته‌اند، برابر مواد این بخش می‌تواند به استفاده از حق انحراف آب ادامه دهد:

(الف) شمار اولویت‌دار مجوزهای پیشین، و

(ب) مفاد و شروط مجوز پیشین و این قانون، و اگر شرط یا ماده‌ای از مجوز پیشین با این قانون، همخوانی نداشته باشد، آن ماده یا شرط بر این قانون، برتری دارد.»

رویکردی مشابه ولی محدودتر در قانون‌گذاری در افریقای جنوبی اتخاذ شد. در اجرایی شدن رژیم جدید در محدوده‌ای مشخص، تنها دو نوع استفاده می‌توانست بدون مجوز صورت گیرد:

- استفاده خانگی معقول، آبیاری باغچه، آب‌دادن به حیوانات، آتش‌نشانی و استفاده تفریحی؛
- تداوم استفاده مجاز کنونی آب.

استفاده‌های مجاز کنونی، استفاده‌هایی هستند که در دو سال قبلی صورت گرفته‌اند و این سابقه باید ثبت شده باشد- این استفاده‌ها، مجوزدار به شمار می‌آیند، مگر آنکه مرجع مسئول تصمیم بگیرد باید به ثبت برسند تا مجاز بودن آنها بتواند تأیید شود.

وقتی تنها تأثیر اصلاحات در قوانین، اصلاح حقوق رسمی موجود باشد، معمولاً در قانون‌گذاری جدید، تأیید و تصدیق می‌شوند. ایالت ویکتوریا در استرالیا حقوق اولیه را بر پایه حقوق در اختیار، برابر تریبالات حقوقی موجود پیش از ۱۹۸۸-۱۹۸۷ واگذار کرد.

پس از تأسیس سازمان آبخوان ادواردز در تگزاس، بهره‌برداران از پیش موجود ملزم شدند بر پایه سابقه ادعایی خود مبنی بر استفاده آب در دوره ژوئن ۱۹۷۲ تا می ۱۹۹۳، درخواست مجوز کنند. افزون بر این، به آنان نسبت به بهره‌برداران جدید، در تضمین تأمین آب اولویت داده شد.

با این همه، حقوق و استفاده موجود آب در مرحله‌ای پس از اجرایی شدن رژیم جدید حقوق آب، مشمول بازنگری رسمی قرار می‌گیرند. این حقوق را در این مرحله می‌توان تعدیل کرد تا دیگر حقوق تأیید شده و استفاده‌های برنامه‌ریزی شده منبع مورد نظر آب به حساب آیند.

۶-۲- واگذاری حقوق (مجوز) جدید

درباره درخواست‌های جدید در یافت حقوق آب، نکته کلیدی در خور یادآوری آن است که این حقوق تنها می‌تواند تا اندازه‌ای صادر شود که در تعارض با حقوق موجود آب و هرگونه محدودیت محیط‌زیستی درباره میزان برداشت قرار نگیرد. در نتیجه، پس از استقرار حقوق مدرن آب، همان‌گونه که در بخش پیشین توصیف شد، ممکن است هیچ آبی که بر اساس آن بتوان مجوزهای آبی را صادر کرد باقی نمانده باشد.

بنابراین، بحثی که در پی می‌آید تنها وضعیت‌هایی را مورد توجه قرار می‌دهد که آب کافی برای واگذاری حقوق جدید وجود دارد. پیچیدگی فرایند تصمیم درباره این دست تخصیص‌ها را می‌توان با تشریفات قانونی صدور حقوق آب و بازنگری آن نشان داد. چنین روال‌هایی، که معمولاً در قانون‌گذاری اصلی مشخص می‌شوند و چنانچه لازم آید با مقررات تفصیل می‌یابد، معمولاً موارد زیر را شامل می‌شود:

- درخواست کتبی به همراه مستندات مشخص (مانند برنامه) و بسته به اندازه و ماهیت استفاده پیشنهادی، بررسی اثرات محیط‌زیستی. این درخواست‌ها معمولاً لازم است در شکلی استاندارد صورت گیرد، ولی در جاهایی مانند شیلی چنین نبوده است؛
- پرداخت هزینه‌های درخواست؛
- بازرسی وزارتخانه آب؛

- آگهی عمومی درخواست در روزنامه محلی یا ملی. گاهی افرادی که مستقیماً تأثیر می‌پذیرند، مانند دارندگان مجوز باید به صورت فردی مطلع شوند؛
- دوره‌ای که در طول آن، برای اعتراض طرف‌های ثالث (مانند بهره‌برداران موجود آب که ممکن است نگران باشند حقوق آنها تحت تأثیر منفی استفاده پیشنهادی قرار گیرد یا سازمان‌های غیر دولتی بابت اثرات محیط‌زیستی منفی استفاده پیشنهادی آب) پرونده تشکیل شود؛
- بررسی درخواست در وزارتخانه آب، و چنانچه لازم باشد، رسیدگی در دادگاه عمومی؛ و
- تصمیم نهایی.

اکنون در بسیاری از کشورها، دیگر لازم نیست مالک زمین هم‌جوار باشید تا بتوانید چنین درخواستی کنید. به جای آن، در بسیاری از کشورها، صرفاً ارائه مدارک مبنی بر اینکه درخواست‌کننده به نوعی حق دسترسی به منبع آب را داشته است کفایت می‌کند. برای نمونه، قانون آب افریقای جنوبی، شخصی را که مجاز به استفاده از آب است، مستحق مطالبه «حق ارتفاقی از آبرو» در زمین متعلق به شخص دیگر، برای برداشت یا انتقال آب می‌داند. حق ارتفاقی ممکن است بر پایه توافق یا دستور دادگاه برابر اصول عمومی قوانین زمین مبنی بر پرداخت جبران خسارت کسب شود.

پرسشی که مطرح می‌شود این است که مبنایی که بر اساس آن چنین تصمیم‌هایی باید گرفته شود چیست؟^۱ به بیانی دیگر، چگونه حقوق آب تخصیص می‌یابد؟ برای اطمینان از اینکه چنین تصمیم‌هایی دلخواهانه در وزارتخانه آب گرفته نمی‌شود، در قانون‌گذاری مدرن آب معمولاً استفاده از یک یا چند ساز و کار برای تقویت تصمیم‌گیری معقول و اثربخش الزامی می‌شود. شاید در این میان، مهم‌ترین ساز و کار برنامه‌ریزی باشد.

در قانون‌گذاری در شماری از کشورها، تهیه و بازبینی دوره‌ای برنامه‌های حوضه آبریز الزامی می‌شود. برای نمونه در فرانسه، قانون آب سال ۱۹۹۲ نظام پرتفصیل برنامه‌ریزی منابع آب را درباره برنامه‌های عمومی آب، پوشش دهنده یک یا چند حوضه آبریز، و برنامه‌های تفصیلی آب، پوشش دهنده یک یا چند زیرحوضه (یا یک آبخوان) را تکلیف کرده است.

دیگر کشورهایی که در قانون‌گذاری، تهیه برنامه‌ها را الزامی کرده‌اند عبارتند از اسپانیا ۱۹۸۵، ایتالیا ۱۹۸۹، مراکش ۱۹۹۵، افریقای جنوبی ۱۹۹۸، اوگاندا ۱۹۹۵، استرالیای جنوبی ۱۹۹۷ و نگراس ۱۹۹۷. افزون بر

۱- افزون بر این، در ایالت‌های غربی آمریکا که دکترین تصرف سابق به کار می‌رود، استمرار استفاده مفید از آب تصرف شده، از شروط استمرار حق آب به شمار می‌آید.

این، دستورالعمل آب اتحادیه اروپایی، تهیه و بازبینی برنامه‌های مدیریت حوضه آبریز را برای کشورهای عضو اتحادیه اروپایی الزامی کرده است.^۱

معمولاً در قانون‌گذاری، حداقل محتوای چنین برنامه‌های مشخص می‌شود. برای نمونه، حداقل محتوای برنامه ملی آب اسپانیا در قانون آب مشخص شده است. این برنامه باید شامل موارد زیر باشد:

- اقدامات لازم برای هماهنگ‌سازی برنامه‌های حوضه؛
- گزینه ارجحیت‌دار نسبت به راهکارهای ممکن درباره اقدامات بالا؛
- برنامه‌ها و شروط انتقال میان حوضه‌ای آب؛
- هرگونه تغییر پیش‌بینی شده در استفاده‌های منبع که ممکن است بر استفاده‌های موجود برای تأمین آب شهرک‌ها یا آبیاری تأثیر بگذارد.

هدف این برنامه‌ها فراتر از تخصیص ساده حقوق آب است.^۲ این برنامه‌ها ممکن است اولویت‌های توسعه و مدیریت را تعیین کنند و به شکل فزاینده‌ای به این دغدغه کلیدی می‌پردازند که توازن مناسب را میان نیازهای جامعه به استفاده از آب و حفاظت از محیط‌زیست برقرار نمایند.

با این همه، چنین برنامه‌هایی معمولاً اولویت‌های استفاده از آب را تعیین می‌کنند. این شیوه برای نمونه در قانون آب اسپانیا الزامی شده است که مقرر می‌کند اولویت‌ها باید در «برنامه هیدرولوژیکی حوضه» تعیین گردد. با این همه، در غیاب چنین برنامه‌ای، اولویت‌ها باید: (۱) تأمین آب شرب؛ (۲) آبیاری اراضی و استفاده‌های کشاورزی؛ (۳) استفاده‌های صنعتی برای تولید برق؛ (۴) دیگر استفاده‌های صنعت؛ (۵) آبی‌پروزی؛ (۶) استفاده‌های تفریحی؛ (۷) کشتی‌رانی و حمل و نقل آبی؛ و (۸) دیگر استفاده‌ها باشد. در مواردی که دو درخواست‌کننده، رقیب یکدیگر در یک منبع آب باشند، وزارتخانه آب تنها اولویت‌های مقتضی استفاده از آب را منظور می‌کند.

در برخی کشورها، خود اولویت‌ها در قانون‌گذاری آب تعیین می‌شود. مشکل این شیوه، انعطاف‌ناپذیری آن است. تغییرات در دریافت‌ها نسبت به اولویت نمی‌تواند بدون تغییر در قوانین مورد توجه قرار گیرد.

۱- ماده ۱۳.

۲- در واقع، این قبیل برنامه‌ها در نوزیلند، «برنامه‌های منطقه‌ای مدیریت منبع» هستند که بر پایه قانون مدیریت منبع سال ۱۹۹۱ تهیه می‌شوند و شوراهای منطقه‌ای را ملزم می‌کنند برنامه‌های جامع را برای مدیریت تمام منابع طبیعی از جمله آب تهیه نمایند.

به منظور اطمینان یافتن از پشتیبانی از این نوع برنامه‌ها و نیز از قلم‌نیفتادن خواسته‌های کلیدی در دوره تهیه آنها، همان‌گونه که در بالا توصیف شد، قانونگذاری مدرن آب معمولاً تأسیس نهادهای گوناگون در سطح حوضه یا زیرحوضه، مانند شوراهای کمیته‌های حوضه را تدارک می‌بینند، که در قالب آنها ذینفعان می‌توانند در تهیه یا بازنگری آنها مشارکت نمایند. گاهی چنین نهادهایی کارکردهای اضافه‌تری مانند تصمیم‌گیری درباره درخواست‌ها را برای مقوله‌های ویژه‌ای از حقوق آب به عهده دارند.

ساز و کارهای دیگری که در پیشگیری از تصمیم‌گیری دلخواهانه در تخصیص حقوق آب کمک می‌کنند عبارتند از:

- تعیین حداقل نیازهای جریان برابر قانون برای رودخانه‌ها که کاهش آن به هیچ مقدار مجاز نیست، همانند فرانسه، انگلستان و اسپانیا؛
- تعیین «ذخیره محفوظ آب» که برابر آن، حجم‌های مشخص آب برای مقاصد اولویت‌دار، از جمله نیازهای محیط‌زیستی کنار گذاشته می‌شود، همانند ارمنستان، جامائیکا، مکزیک، ویکتوریا (استرالیا) و افریقای جنوبی؛
- تهیه «برنامه‌ها سهم‌بندی آب» که هدف آنها حفاظت از منابع آب و اکوسیستم‌های وابسته است و حدود برداشت کلی را تعیین می‌کند، مانند نیوساوت‌ولز (استرالیا)؛
- الزام به بررسی اثرات محیط‌زیستی که در کشورهای عضو اتحادیه اروپایی و استرالیای جنوبی وجود دارد؛
- تأیید برابر معیار رفاه عمومی در شماری از ایالت‌های غربی ایالات متحده.^۱

طیفی از دیگر معیارهای قانونی ممکن است تدارک دیده شود. در نیوزیلند، وزارتخانه مسئول آب باید «هرگونه اثرات واقعی و بالقوه را بر محیط‌زیست ناشی از فعالیت اجازه داده‌شده» را در نظر بگیرد. در افریقای جنوبی، وزارتخانه آب ملزم است طیف گسترده‌تر ملاحظات را در تصمیم‌گیری درباره درخواست‌های حقوق آب مورد توجه قرار دهد، از جمله نیاز به جبران نتایج تبعیض قومی و جنسیتی گذشته، استفاده کارآ و مفید از آب بنا به مصالح عمومی و اهمیت استراتژیک منبع مورد نظر آب.

۱- این معیار معمولاً در قانون‌گذاری، برای درخواست مجوز برای حقوق آب، برابر تصرف سابق در ایالت‌های غربی الزامی می‌شود. این معیار، دومین معیاری است که باید به کار گرفته شود، معیار نخست آن است که آیا آب تصرف نشده کافی وجود دارد یا نه.

در انگلستان، بالاتر از آستانه‌های معین، تمام برداشت‌ها ملزم به مجوز هستند. این مجوزها بر پایه «هر که اول آمده، اول از همه بهره‌مند می‌شود»، تا سطحی که حیات محیط‌زیست آبی بتواند حفظ شود صادر می‌شود. وزارتخانه آب، اختیار خود را در چارچوب برنامه مدیریت آبخیز به کار می‌گیرد- که بررسی جامع منابع آب و استفاده آب در یک آبخیز معین است، یا گروهی از آبخیزها که بارائزنی تهیه می‌شود- و «حداقل جریان‌های قابل قبول» مطابق قانون که باید برای همه آب‌ها تعریف و تضمین شود.

این رویه در شیلی اندکی متفاوت است. اساساً اگر وزارتخانه آب تشخیص دهد که آب فراهم است، به صدور مجوز آب برای هر کس که متقاضی آن است محدود می‌شود. اگر بیش از یک متقاضی برای همان مجوز وجود داشته باشد، صدور مجوز بر پایه مزایده صورت می‌گیرد. در مکزیک نیز وزارتخانه آب ممکن است مجوزها را در حالتی که رقابت بر سر یک آب وجود داشته باشد به مزایده بگذارد.

وقتی تخصیص یافت، جزئیات حقوق آب معمولاً در دفاتر رسمی در وزارتخانه آب ثبت می‌شود و رسمی است. برای نمونه، ماده ۳۰ قانون ملی آب مکزیک، وزارتخانه آب را به حفظ «ثبت عمومی حقوق آب» ملزم می‌کند. معمولاً ثبت در دفتر رسمی، و نه سندی که در اختیار دارنده مجوز است، مدرک قاطع مبنی بر وجود و دامنه حق آب است. در نتیجه، فرایند ثبت اولیه حقوق، بخش کلیدی فرایند ورود نظام حقوق مدرن آب به شمار می‌آید.

تجربه شیوه‌های ثبت حقوق

پس از بنیان‌گذاری نظام حقوق جدید آب، چالش اصلی اجرایی، ثبت برنامه‌ریزی شده حقوق آب است. شاید شگفت‌آور باشد که مسئله اداره حقوق آب، که از ثبت اولیه و مدیریت بعدی حقوق آب تشکیل می‌شود، توجه نسبتاً اندکی را از جانب نهادهای دانشگاهی یا پژوهشی به خود جلب کرده است.

اهمیت ثبت را نباید دست‌کم گرفت. همان‌گونه که برخی صاحب‌نظران استدلال می‌کنند، وجود یا عدم وجود عنوان حقوقی روشن، اثرات عظیمی بر ارزش دارایی و بنابراین بر فعالیت اقتصادی دارد. در شیلی یکی از موانع بازار آب ثبت ناقص حقوق آب بوده است.

در برخی کشورها که سوابق حقوق موجود آب فراهم است، مانند نیوساوت ولز در استرالیا، این کار می‌تواند وظیفه‌گذاری نسبتاً آسانی باشد. با این همه، مشکلات زمانی به وجود می‌آید که حقوق موجود آب، استفاده‌های موجود آب یا هر دو رسماً ثبت نمی‌شوند. برخی صاحب‌نظران استدلال می‌کنند که موفقیت در پیاده‌سازی و اجرای حقوق مدرن آب، نه تنها در کشورهای در حال توسعه، بی‌نهایت دشوار است، بلکه تا آنجا پیش می‌روند که می‌گویند «احتمالاً پیچیده‌ترین چالشی که قوانین آب با آن روبرو هستند، اداره امور حقوق آب است، یعنی اعطای مجوزها، امتیازها، پروانه‌ها و دیگر عنوان‌های حقوقی مشابه برای برداشت آب از آبراهه‌ها، دریاچه‌ها و دیگر پیکره‌های آب سطحی، و برای برداشت آب زیرزمینی؛ و اعطای مجوزها، پروانه‌ها، و دیگر ابزارهای مشابه برای تخلیه پسماند و فاضلاب مستقیم یا غیر مستقیم به یک پیکره آبی یا در خاک.»

چرا چنین است؟ یکی از دلایل مشترک را می‌توان شمار قابل توجه حقوق آب دانست. دوم اینکه این فرایند به طور طبیعی زمان‌بر است- ثبت حق آب در عمل به بررسی تأثیر آن بر دیگر حقوق و نیز محیط‌زیست نیاز دارد.

در مکزیک، دریافت‌کنندگان بالقوه حقوق، نخست باید مدارک حقوق قبلی را در درخواست پروانه ارائه کنند، که شامل این اطلاعات است: نام و نشانی درخواست‌کننده؛ حوضه، منطقه، و مکانی که درخواست‌کننده به آن ارجاع می‌دهد؛ مکانی که از آن، آب ملی برداشت می‌شده است؛ حجم آب مورد نیاز؛ استفاده اولیه آب؛ نقطه تخلیه؛ جزئیات سرمایه‌گذاری‌های لازم برای برداشت و استفاده از آب؛ و مدت زمان پروانه. استفاده قبلی آب می‌تواند با گواهینامه شرکت تعاونی آبیاری یا مدیر اراضی مشترک درباره حقوق آب و زمین افراد برابر قوانین قبلی مشخص شود.

در نتیجه، باید پذیرفت که پیاده‌سازی نظام اداره حقوق آب «فرایندی است که دوره آن را باید چندین دهه در نظر گرفت، نه چند سال.» در تگزاس، فرایند صدور رأی درباره حقوق آب، بیست سال به طول انجامید، و بر سازمان‌های عمومی و خصوصی با ظرفیت بالا اتکا داشت. افزون بر این، چندین دانشگاه در ایالت تگزاس از این فرایند پشتیبانی کردند. شاید این تجربه، طولانی‌ترین حالت باشد: از جمله دلایل چرایی زمان‌بر شدن این فرایند این واقعیت بود که حقوق آب نیازمند بازرسی میدانی و نیز تصمیم‌نهایی دادگاه بود.

در دیگر کشورها، این فرایند غالباً ساده‌تر است. معمولاً قانون‌گذاری جدید آب، بهره‌برداران موجود آب را به ثبت حقوق خود در یک دوره مشخص ملزم می‌کند. بر پایه تجربه، روشن است که باید دوره‌های نسبتاً طولانی تعیین شود و وزارتخانه آب رویکرد «دست و دلبازانه» به این فرایند داشته باشد. به بیان روشن‌تر، لازم است درباره جدول زمانی احتمالی ثبت حقوق، حتی در مراحل اولیه طراحی قانون جدید، بسیار واقع‌بین بود.

قانون آب آلبانی نمونه رویکردی است که احتمال موفقیت نداشت. همه بهره‌برداران موجود آب ملزم بودند استفاده خود از آب را در ظرف ۶۰ روز از اجرایی شدن قانون ثبت کنند، در غیر این صورت با مجازات‌های کیفری یا اداری روبرو می‌شدند. ترکیب مهلت کوتاه و تهدید به مجازات، تقریباً تضمین‌کننده شکست است. در واقعیت دقیقاً همین اتفاق افتاد. به همین صورت در اوگاندا پیرو تصویب قانون آب در سال ۱۹۹۵، تنها یک سال به بهره‌برداران موجود برای ثبت حقوق مهلت داده، و در مقررات تخلیه فاضلاب، دوره‌گذار منظور نشده بود. این شیوه واقع‌بینانه نبود، برای اینکه در پیش‌نویس استانداردهای فاضلاب، ظرفیت آزمایشگاهی کشور به حساب نیامده بود.

تجربه نشان می‌دهد که در چنین مواردی، اندکی از بهره‌برداران آب پاسخ خواهند داد و لازم است در این دست مهلت‌های زمانی بازنگری شود. برای نمونه در آلبرتا در کانادا، قانون منابع آب سال ۱۹۷۰ بهره‌برداران غیر خانگی آب زیرزمینی را ملزم به دریافت مجوز کرد. دوره دو ساله اولیه در نهایت تا هفت سال تمدید شد و حتی پس از آن بسیاری از بهره‌برداران آب زیرزمینی نتوانستند درخواست لازم را انجام دهند.

قانون و مقررات آب مکزیک به ترتیب در دسامبر ۱۹۹۲ و ژانویه ۱۹۹۴ اجرایی شد (فردای انتشار آنها در روزنامه رسمی) و تنها دوره سه ساله را برای ثبت ۳۷۰,۰۰۰ بهره‌بردار برآورد شده مقرر کرد. این دوره زمانی کافی نبود و از این رو در سال‌های ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶، رئیس جمهور فرمان‌هایی صادر کرد و عوارض عقب‌افتاده آب برای افرادی که مجوزهای برداشت آب و تخلیه فاضلاب را درخواست کرده بودند بخشیده شد.

در آفریقای جنوبی، دو ویژگی مهم قانون ملی آب به پیاده‌سازی آن کمک کرد. نخست آنکه مجوزهای استفاده از آب در ابتدا در محدوده‌هایی الزامی شد که در شرایط تنش آبی قرار داشتند، بنابراین رویکردی واقع‌بینانه و تدریجی برای کنترل برداشت آب زیرزمینی فراهم آورد. ویژگی دیگر این بود که این قانون، وزیر را قادر ساخت قسمت‌های مختلف را در زمان‌های متفاوت اجرایی کند. این شیوه، دوره آمادگی را بیش از یک سال امکان‌پذیر ساخت.

به منظور تشویق مردم به اینکه استفاده‌های خود را در چارچوب رژیم حقوق آب قرار دهند، تبلیغات فعال با استفاده از همه رسانه‌های عمومی موجود یک پیش‌نیاز است. همزمان، حتی استفاده از مهلت‌های بلندنظرانه و تبلیغات اثربخش احتمالاً در نهایت ناموفق خواهد بود، اگر صرفاً مبتنی بر تهدید به پیگرد بابت عدم رعایت باشد. درس‌های آموخته‌شده در تجربه مکزیک، در آفریقای جنوبی به کار بسته شد. این آموخته‌ها عبارت بودند از ضرورت برنامه‌ریزی جنبه‌های پیاده‌سازی رژیم جدید حقوق آب در مراحل اولیه. از این رو، مقررات پیاده‌سازی به موازات تصویب قانون اصلی تدوین شد. افزون بر این، یک تیم جداگانه در موضوع پیاده‌سازی برای پیش‌بینی آنچه پیاده‌سازی لایحه نیاز خواهد داشت تشکیل شد.

در نهایت، تجربه مکزیک، که بزرگترین تجربه ثبت برنامه‌ریزی شده حقوق آب تاکنون شناخته می‌شود، نشان می‌دهد که شمار قابل ملاحظه حقوق آب می‌تواند صادر شود، حتی اگر لازم باشد برخی ضوابط رسمی نادیده گرفته شود. Garduno یادآور می‌شود که:

«به لطف فرمان ریاست جمهوری، کمپین‌های رسانه‌های گروهی و صدها جلسه با بهره‌برداران آب، تا مارس ۱۹۹۹، ۲۴۱,۰۰۰ بهره‌بردار مجوز برداشت دریافت کردند، که در فهرست رسمی حقوق آب به ثبت رسیدند. همزمان انتظار می‌رفت ثبت بهره‌برداران موجود آب تا سال ۲۰۰۰ کامل شود. این واقعیت که همه درخواست‌کنندگان بدون انجام مطالعات بیابان آب، مجوز دریافت کردند، ممکن است «هزینه اکولوژیکی» در نظر گرفته شود که باید پرداخت می‌شد، چون در برخی از حوضه‌های آبریز و آبخوان‌ها که مجوزها داده شدند، آب کمیاب است. این هزینه اکولوژیکی، ثبت همه بهره‌برداران را برای زمینه‌سازی توسعه و مدیریت پایدار منابع آب امکان‌پذیر ساخت.»

پیشینه این اظهار نظر این است که در قانونگذاری آب، پنج تا ۵۰ سال برای دوره مجوز مقرر شده بود. با این همه، بر اساس فرمان سال ۱۹۹۶، برای همه درخواست‌کنندگان در ابتدا مجوز ده‌ساله صادر شد. این دوره زمانی کوتاه، برای دولت کافی بود تا وقتی بهره‌برداران خواهان تمدید مجوز می‌شدند، بتوانند اعطای مجوز را تأیید کند، و همزمان، به اندازه کافی طولانی بود که بهبود اطلاعات درباره موجودی آب زیرزمینی (با احتساب کمیت و کیفیت) و درباره استفاده‌های آب، به منظور تصمیم‌گیری بر پایه مطالعات کافی امکان‌پذیر شود.



تعریف جزئیات حقوق

این قسمت با جزئیات بیشتری به تعریف و محتوای حقوق مدرن آب می‌پردازد. چه ویژگی‌هایی این دست حقوق را در دسته‌بندی حقوق دارایی قرار می‌دهد؟ ویژگی‌های کلیدی عبارتند از:

- توصیف حجم آبی که در مجوز منظور می‌شود؛
- مدت زمان حق؛
- شمار و محتوای شروط گنجانده شده در حق؛ و
- ساز و کارهایی که امنیت حق را تضمین می‌کند.

هدف‌های کلیدی عبارتند از تقویت قطعیت و امنیت دارندگان حق. این ویژگی‌ها مستقیماً بر ارزش حق، صرف نظر از اینکه آیا قابل مبادله هست یا نه تأثیر می‌گذارد.

۸-۱- حقابه مجوز

مزیت بسیار مهم حقوق مدرن آب نسبت به رویکردهای سنتی که پیش‌تر توصیف شدند آن است که حقابه را به روشنی مشخص می‌کند.

معمولاً اگر جریان آب در آبراهه، تنظیم می‌شود (با سد یا بند)، حق آب، حجم آبی که ممکن است برداشت و/یا استفاده شود مشخص می‌کند. با این همه، بیشتر رودخانه‌ها تنظیم نشده‌اند و حجم آب در دسترس برای برداشت، از سالی به سال دیگر، بسته به موجودی منابع آب تغییر می‌کند. تغییرات مشابهی نیز ممکن است درباره حجم آب موجود در آبخوان‌ها وجود داشته باشد.

چنانچه جریان، تنظیم نمی‌شود، بنابراین حق آب، درصدی از جریان را که ممکن است بر اساس نرخ کلی جریان آب برداشت شود مشخص خواهد کرد. برای نمونه در ایالت‌های نیوساوت ولز، کوئینزلند و ویکتوریا در استرالیا، تخصیص‌های سالانه در هر سال به صورت نسبی از حبابه هر مجوز اعلام می‌شود. به بیانی دیگر، حقوق آب عملاً از دو مؤلفه جداگانه تشکیل می‌شود. این نسبت می‌تواند از سالی به سال دیگر و از کشوری به کشور دیگر، بسته به میراث سیاست‌های گذشته تخصیص و از منبعی به منبع دیگر، بسته به موجودی آب در هر فصل آبیاری، تغییر قابل ملاحظه‌ای داشته باشد.

در شیلی، با اینکه قانون، حقوق استفاده آب را به صورت حجم جریان به ازای واحد زمان تعریف می‌کند، در عمل حقوق، سهمی از جریان رودخانه است، چون تغییرپذیری جریان، تعیین حجمی/ زمان را غیر عملی می‌کند. به همین صورت در مکزیک، در حالی که حقوق آب به جای نسبی از جریان رودخانه، بر حسب حجم تعریف شده است، تخصیص جریان آب در عمل، جریان حجمی را به نسبت از حق برداشت جریان رودخانه تبدیل می‌کند.

در حالی که دارنده حق معمولاً ملزم خواهد بود سابقه حجم آب استفاده‌شده یا برداشت‌شده را به عنوان شرط حق آب خود حفظ کند، دقت این سوابق باید به طور منظم با بازرسی‌های فیزیکی به تأیید وزارتخانه آب برسد. به ویژه در دوره‌های خشکسالی، زمانی که فشار بر منابع آب احتمالاً به بیشترین حد خود می‌رسد، احتمالاً وسوسه فریب‌کاری در برداشت بیش از میزان مجاز یا هرگونه محدودیت تعیین شده به بالاترین حد خود می‌رسد.

در نتیجه، پایش درست جریان یا ذخیره رودخانه یا آبخوان به دست وزارتخانه آب، عامل کلیدی سهیم در اداره اثربخش رژیم حقوق آب به شمار می‌آید. بدون پایش دقیق جریان‌های طبیعی و میزان برداشت‌های حبابه‌داران، امنیت عرضه‌شده در حقوق آب از دست می‌رود. فعالیت‌های پایش می‌تواند فرایندی پرهزینه باشد و تا اندازه‌ای توضیح می‌دهد چرا در شماری از کشورهای در حال توسعه، رژیم رسمی حقوق در پیاده‌سازی موفق نیست. برای نمونه، تحقیق انجام‌شده در حوضه آبریز پانگانی در تانزانیا در سال ۱۹۹۴ نشان داد که از ۲۲۶۵ برداشت که باید مجوز دریافت می‌کردند، تنها ۱۷۱ برداشت در چارچوب حقوق رسمی آب قرار داشت.

۸-۲- مدت زمان

در مورد مدت زمان حقوق آب، دو گزینه پایه وجود دارد: محدودیت زمانی یا دوره نامحدود. در حالی که حقوق با مدت نامحدود در شماری از کشورها وجود دارد، از جمله کالیفرنیا، شیلی و کلرادو، روند عمومی به روشنی به سمت حقوق آب با زمان محدود است.

دلیل واگذاری حقوق با دوره محدود، حفظ انعطاف‌پذیری کافی برای باز تخصیص آب برابر نیازهای آتی است. مسئله کلیدی سیاست‌گذاران، برقراری توازن مناسب میان امنیت لازم برای تشویق سرمایه‌گذاری و نیاز به انعطاف‌پذیری درباره تخصیص‌های آب در آینده است. دوره بسیار کوتاه، دوره زمانی کافی را برای بازگشت سرمایه‌گذاری فراهم نمی‌کند. دوره بسیار طولانی، باز تخصیص منابع آب را بسیار دشوار می‌سازد.

علت آن است که اگر حق آب لغو شود، بایستی جبران خسارت صورت گیرد. این یکی از دلایل چرایی روبروشدن شیلی با مشکلات باز تخصیص آب بود. منطبق آن ساده است: وقتی حقوق آب با دوره نامحدود واگذار شود، برای همیشه واگذار شده است. جبران هرگونه اشتباه از هر نوع در فرایند تخصیص، هزینه‌بر خواهد بود و این یکی از دلایل این است که چرا اصلاح حقوق متصرفان سابق در غرب امریکا در عمل در دستور کار سیاسی قرار ندارد.

در واقع، مسئله مدت زمان، به نوعی در سیاست، وقتی قابلیت مبادله مطرح باشد، یک تنگنا به وجود می‌آورد. حقوق با دوره ثابت، یک دارایی رو به کاهش است که ارزش اقتصادی آن، اگر همه چیز مساوی باشند، سال به سال استهلاک می‌یابد. متقاضی آب ممکن است تصمیم بگیرد منتظر بماند تا باز تخصیص در آینده اتفاق بیفتد، به جای آنکه حقوق موجود را خریداری کند. همزمان، قیمتی که می‌توان برای حقوق با دوره ثابت انتظار داشت، بسیار کمتر از چیزی است که از حقوق نامحدود انتظار می‌رود. به بیانی دیگر، به کارگیری حقوق با دوره ثابت احتمالاً اثربخشی مبادلات آب را کاهش می‌دهد.

با این همه، تمایل به حفظ انعطاف‌پذیری درباره نیازهای آتی آب است که بیشتر کشورها را به محدودسازی دوره زمانی حقوق سوق داده است. معمولاً در طیفی از کشورها، دوره حقوق مدرن آب، ۱۵-۲۰ سال برای فعالیتهای عادی و تا ۵۰ یا حتی ۷۰ سال در مورد سرمایه‌گذاری‌های عمده مانند ساخت سد برقابی جدید تعیین می‌شود.^۱

از این رو در اسپانیا، امتیاز بهره‌برداری ممکن است از ۷۵ سال بیشتر نباشد، در حالی که در مکزیک، بین ۵ و ۵۰ سال و در افریقای جنوبی ممکن است تا ۴۰ سال زمان داشته باشند.

حقوق آب در کوئینزلند، ده‌ساله صادر می‌شود و در انتهای ده سال، بازمینی می‌شود. برای نمونه در انگلستان، پیرو اصلاحات اخیر در قوانین، حقوق جدید آب از نظر زمانی، معمولاً تا ۱۲ سال محدود خواهد شد. همان‌گونه که در بخش پیشین گفته شد، حقوق آب در مکزیک ممکن است بین پنج و ۵۰

۱- علت آن است که مدت زمان بازگشت سرمایه‌گذاری‌های بزرگ در بخش آب، معمولاً طولانی‌تر است.

سال زمان داشته باشد. در آفریقای جنوبی، مدت حقوق به ماهیت استفاده بستگی دارد، ولی حداکثر ۴۰ سال است که در هر پنج سال قابل بازنگری است.

گاهی ممکن است مدت حقوق آب به سطح اطلاعات موجود درباره منبع بستگی داشته باشد. برای نمونه، در قانون‌گذاری ایالت آیوا، اگر ظرفیت آبخوان نامعین باشد، دوره مجوز به ده سال محدود می‌شود.

رویکرد دیگری را که می‌توان نام برد در نیوساوت ولز به کار گرفته شده است. حقوق آب برابر قانون مدیریت آب سال ۲۰۰۰، دوره نامحدودی دارد. با این همه، در حالی که سهم واحد از منبع آبی که حق آب بر اساس آن تعریف شده است، ثابت است، مقدار کل آبی که می‌تواند از این منبع برداشت شود، بر اساس برنامه‌های ده‌ساله سهم‌بندی آب تعیین می‌شود. به بیانی دیگر، در حالی که سهم واحد هر حق آب ممکن است ثابت باقی بماند، از نظر عملی مقدار آبی که به هر سهم تعلق می‌گیرد ممکن است به شکل قابل ملاحظه‌ای در زمان‌های مختلف تغییر کند.

وقتی مجوز صادر شده باشد، دارنده مجوز می‌تواند انتظار داشته باشد بتواند در تمام دوره آن، بر آن اتکا کند. در حالی که در انتهای دوره، دارنده مجوز ممکن است انتظار داشته باشد که این حق ادامه خواهد داشت، هیچ تضمین قانونی در این باره ندارد. به بیانی دیگر، اگر حق آب تمدید نشود، چه به طور کامل باشد چه بخشی از آن، هیچ‌گونه جبران خسارتی قابل پرداخت نخواهد بود.^۱

جدا از مسئله قابلیت مبادله، آیا این واقعیت که حق آب برای دوره ثابتی است، سطح امنیت دارنده مجوز را کاهش می‌دهد؟ در نگاه اول، هر چه این دوره طولانی‌تر باشد، بنابراین به نظر می‌رسد سطح امنیت بیشتر خواهد بود. در مقایسه با حقوق مناسبات ارضی، یکی از ویژگی‌های کلیدی سفت و سخت‌ترین نوع حق، یعنی حق مالکیت، این است که از نظر زمانی، نامحدود است. حقوق استفاده ایجادشده درباره زمین نیز ممکن است مطلق نباشد یا دوره ثابتی داشته باشد، در حالی که پیش‌تر نیز گفته شد، حقوق ایجادشده برابر اجاره معمولاً دوره «معین» یا ثابتی دارد.

با این همه، این واقعیت که این دست حقوق از نظر زمان، محدود هستند ممکن است خیلی مهم نباشد، تا آنجا که دغدغه امنیت وجود داشته باشد. اعتقاد برخی صاحب نظران درباره حقوق مناسبات ارضی، درباره حقوق آب نیز مصداق دارد. به گفته ایشان، «در وضعیت‌هایی که استفاده‌کنندگان زمین و بخش خصوصی اطمینان دارند که دولت به قراردادهای احترام می‌گذارد، حقوق بلندمدت و مطمئن اجاره که به

۱- به طور کلی، دستگاه مسئول مقید به عملکرد منصفانه است و معمولاً، اگر باقی شرایط یکسان باشد، تلاش خواهد کرد اطمینان دهد که دارندگان موجود حق می‌توانند به استفاده از آب ادامه دهند، حتی اگر به مقدار کمتری باشد.

طور کامل قابل انتقال هستند می‌توانند تقریباً با مالکیت خصوصی قابل تمایز نباشند. برای نمونه در اسرائیل، بیشتر زمین‌ها در مالکیت دولت است و به زارعان برای دوره‌های ۹۹-۴۹ سال بدون هیچ‌گونه تأثیر منفی بر عملکرد بازار زمین یا اعتبار اجاره داده می‌شود. «مسئله کلیدی آن است که آیا به این حق، احترام گذاشته می‌شود یا نه. در این زمینه، مشکلات شیلی درباره اجرا و ثبت ضعیف حقوق ذکر شده در بالا ممکن است عملاً بدین معنا باشد که امنیت کمتری در مقایسه با حقوق با دوره ثابت در جاهای دیگر داشته باشد.

در جمع‌بندی باید گفت، لزوماً نباید نتیجه گرفت که حقوق آب با دوره نامحدود، سطح بالاتری از قطعیت را فراهم می‌کنند. نیز باید افزود که حقوق آب با دوره محدود لزوماً بدین معنا نیست که وزارتخانه آب انعطاف‌پذیری بسیار بیشتری در باز تخصیص آب پس از انقضای آنها خواهد داشت. به بیان روشن‌تر، در حالی که قانون ممکن است اختیارات قانونی لازم را برای امکان‌پذیر ساختن انتقال آب از یک مقوله استفاده به دیگری بدهد، در عمل ملاحظات سیاسی ممکن است چنین اختیاراتی را صرفاً در حد حرف باقی‌گذارد. همان‌گونه که هیچ راه‌حل قانونی ساده برای اختلافات درباره منابع کمیاب وجود ندارد. با وجود این، با توجه به فشار مدام در حال افزایش بر منابع آب، در ترکیب با اثرات تغییر اقلیم، حقوق آب محدود از نظر زمانی، حداقل یکی از موانع حقوقی بالقوه بر سر باز تخصیص آب را برطرف می‌کند، حتی اگر راه‌حل کامل آن را فراهم نکند.

۸-۳- شروط حاکم بر حقوق آب

یکی از دریافت‌های مدرن بر طرفدار درباره حقوق، آن را تشکیل یافته از هم حقوق و هم تعهدات می‌داند. حقوق آب نیز استثنا نیست: آنها معمولاً مشمول طیفی از شروط هستند. نقض شروط معمولاً پیامدهای حقوقی دارد که ممکن است شامل اقدام اجرایی برابر قوانین کیفری یا اداری یا تعلیق موقت و حتی لغو مجوز باشد. تنها در مورد شیلی حقوق آب مشمول شروط نیستند.

حقوق مدرن آب معمولاً مشمول دو نوع شرط هستند، شروط عمومی و شروط خاص.

۸-۳-۱- شرط‌های عمومی

شرط‌های عمومی که معمولاً در قانون‌گذاری اصلی یا ثانوی تعیین می‌شوند، برای تمام حقوق آب در حوزه مورد نظر یا برای حقوق آب مرتبط با پیکره آبی خاص یا نوع خاصی از استفاده آب اعمال می‌شود. برای نمونه، تمام حقوق آب مرتبط با استفاده کشاورزی آب ممکن است مشمول یک شرط عمومی باشند که ممکن است در استفاده از آب برای مثلاً تولید برقایی اعمال نشود. نمونه‌های شروط عمومی به قرار زیر است:

(الف) پرداخت هزینه‌های مجوز

شروط ملزم‌کننده پرداخت هزینه‌های استفاده از آب، «اصل استفاده‌کننده پرداخت می‌کند» و نیز اصل چهارم دوبلین را عملی می‌کنند. همچنین می‌تواند منبع مفید درآمد باشند. معیارهای تعیین نرخ متفاوت است و موارد زیر را شامل می‌شود:

- حجم آب برداشت‌شده، مساحتی که در آن استفاده می‌شود و منبعی که آب از آن برداشت می‌شود (فرانسه و آریزونا)؛
- حجم آب برداشت‌شده (ویکتوریا، استرالیا)؛
- نوع استفاده از آب و منبع برداشت (آلمان)؛
- نوع منبع برداشت آب (هلند)؛
- سود حاصل برای بهره‌بردار آب (اسپانیا)؛
- هزینه‌های اداری اداره حقوق آب مربوط به صدور و مدیریت حقوق آب (انگلستان)؛ و
- نوع استفاده از آب برداشت‌شده (ایتالیا و مکزیک).

پرداخت به موقع این هزینه‌ها معمولاً از شروط مجوز به شمار می‌آید و رعایت نکردن آن ممکن است به تعلیق یا لغو منجر شود. پرداخت هزینه‌ها یا عوارض ممکن است درباره درخواست‌های حقوق جدید آب یا تعدیل حقوق موجود مقرر شود. با این همه در شیلی، دارندگان حقوق هیچ نوع مالیات یا عوارض پرداخت نمی‌کنند، هم در صدور مجوزهای جدید و هم در طول سال‌هایی که از مجوز استفاده می‌شود.

(ب) استفاده از حبابه مشخص شده در مجوز

این شرط تقریباً از ویژگی‌های استاندارد حقوق مدرن آب به شمار می‌آید. تأثیر آن این است که ناتوانی در استفاده از حبابه مجوز برای دوره‌ای مشخص، مثلاً سه سال، ممکن است به از دست دادن حق منجر گردد. نمونه‌های آن عبارتند از قانون آلمان در اصلاح ۲۳ سپتامبر ۱۹۸۶ و قانون آب اسپانیا در اصلاح سال ۱۹۸۵. همچنین در شیلی، در نتیجه اصلاحیه‌های مهم در قانون آب سال ۱۹۸۱ مه در سال ۲۰۰۵ که به تصویب کنگره رسید، ناتوانی در استفاده از حبابه مجوز در یک دوره معین، به از دست دادن حق منجر می‌شود.

در واقع، در کشورهایی که دکترین «تصرف سابق» حاکم است، صرفاً واقعیت استفاده، کافی نیست: آبی که مشمول حق است باید در «استفاده اثربخش و مفید» به کار رود. هدف از مقرر داشتن این نوع شرط،

کاهش نگرانی‌ها درباره ریسک‌های سودآوری و احتکار حقوق منابع آب است. در تجربه شیلی، تا اندازه‌ای از این نگرانی‌ها پشتیبانی می‌شود، به ویژه تا آنجا که حقوق غیر مصرفی برقابی دغدغه باشد.

(ج) استفاده از آب در منظوری که بدان اختصاص یافته است.

منظور استفاده معمولاً در زمره شروط اختصاصی حق آب مشخص خواهد شد. استفاده از این نوع شرط، تخصیص آب را میان بخش‌های مختلف استفاده‌کننده برابر برنامه توافق‌شده منابع آب امکان‌پذیر می‌سازد.

(د) اندازه‌گیری حجم آبی که برداشت و/ یا استفاده می‌شود.

این شرط نیز غالباً در قانون‌گذاری مدرن آب یافت می‌شود. هدف آن، کمک به پایش استفاده آب به دست وزارتخانه آب است. بر این اساس، شکلی از خودپایش به شمار می‌آید. شرط همراه آن، که ممکن است اعمال شود یا به صراحت بیان شود این است که این دست‌اطلاعات به وزارتخانه آب انتقال می‌یابد.

(ه) اقداماتی برای حفاظت منابع آب

این شروط معمولاً درباره حقوق آب زیرزمینی یافت می‌شود، برای نمونه با محدودسازی یا ممنوع‌سازی فعالیت‌های خاص در نزدیک چاه برای پیشگیری از آلوده‌شدن آبخوان.

(و) تصفیه فاضلاب پیش از تخلیه آن

مجدداً نوع خاصی از تصفیه که باید استفاده شود، و تمام پارامترهای کیفی فاضلاب که تخلیه می‌شود، معمولاً به عنوان شرط خاص برای حق آب تعیین می‌شود.

(ز) بازگرداندن آب استفاده‌نشده یا مازاد به آبراهه‌ای از آن برداشت شده است.

در بسیاری از موارد، حجم یکسانی از آب ممکن است به دست بیش از یک استفاده‌کننده استفاده شود، برای نمونه مواقعی که آب مازاد آبیاری به آبراهه‌ای که از آن برداشت شده بازگردانده می‌شود. این دست‌جریان‌ها می‌توانند منبع ارزشمند آب باشند. در کالیفرنیا و کلرادو، برابر دکترین تصرف سابق، دارندگان حقوق در پائین دست می‌توانند آن را تصرف کنند و از این رو ادعای قانونی نسبت به جریان‌های برگشتی داشته باشند، به شرط آنکه بتوانند ثابت کنند که آب‌های برگشتی در استفاده مفید به کار می‌رود و دارندگان حقوق در بالادست با این تصرف آسیب نخواهند دید. وقتی تعیین شدند، این دست حقوق تعهدی را برای استفاده‌کنندگان بالادست آب ایجاد می‌کند که فعالیت‌های خود را به گونه‌ای انجام دهند که اطمینان یابند دارندگان حقوق در پائین دست ضرر نمی‌کنند. بنابراین، حبابه‌دار

بالادست استحقاق انتقال حقابه خود را ندارد، یا افزایش کارآیی استفاده از آب، به گونه‌ای که حجم آب برگشتی و از این رو حقوق آب پائین دست را کاهش دهد. از سویی دیگر در شیلی، چون شروطی برای حقوق آب تعیین نمی‌شود، زمین داران همسایه هیچ حقی به آب‌های برگشتی ندارند، مگر آنکه به شکل رسمی تعیین شده باشد.

۸-۳-۲- شروط اختصاصی

این دست شروط، همان‌گونه که از نام آن برمی‌آید، به طور اختصاصی برای حقوق آب تعیین می‌شوند. این شروط معمولاً در ابزاری که حق را ایجاد می‌کند تشریح می‌شوند. این دست شروط بخشی از خود حق آب را تشکیل می‌دهند و به وزارتخانه آب امکان می‌دهد سطحی از کنترل را بر چگونگی استفاده از آب اعمال نماید.

شماری از شروط اختصاصی نسبتاً متداول وجود دارد. با اینکه حقوق مدرن آب دیگر ملازم مالکیت زمین نیستند، شماری از شروط خاص معمولاً به زمین می‌پردازد. برای نمونه، معمول است مکان برداشت آب مشخص شود. این مکان ممکن است نقطه‌ای در کرانه‌های رودخانه یا مکان خاصی در بالای یک آبخوان باشد. گاهی این مکان صرفاً در ابزاری که حق آب را ایجاد می‌کند توصیف شود. در جاهای دیگر، مانند رژیم حقوق مدرن آب در نیوساوت ولز، این موضوع با توصیف «تأسیسات اسمی» مورد توجه قرار می‌گیرد، سازه‌ها یا تجهیزاتی که به وسیله آنها حقابه باید برداشت شود. شرط دیگری که معمولاً تعیین می‌شود، نقطه‌ای است که آب باید به پیکره آب سطحی بازگردد. در نهایت، شرط اختصاصی سوم که به زمین می‌پردازد، زمینی را که آب باید در آن استفاده شود مشخص می‌کند. به بیانی دیگر، شرطی است در حق آب که آب تنها باید در ارتباط با قطعه زمین مشخص استفاده شود.

نمونه دیگری از یک شرط اختصاصی، مشخص کردن استفاده‌ای است که باید از آب به عمل آید، مانند کالیفرنیا و کلرادو. این شرط بر قابلیت انتقال به استفاده دیگر تأثیر می‌گذارد، چرا که نخست باید ابزار ایجادکننده حق، اصلاح شود. همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، حقوق آب در شیلی مشمول هیچ‌گونه شرط نیست و حقوق آب در نیوساوت ولز استفاده‌ای که باید از حقابه صورت گیرد مشخص نمی‌کند.

نمونه‌های دیگر شروط اختصاصی عبارتند از مواردی که چگونگی استفاده از آب را مشخص می‌کنند (برای نمونه برای آبیاری قطره‌ای به عکس آبیاری سطحی (غرقابی))، زمان یا دوره‌هایی که حق ممکن است اعمال شود و هرگونه نوسان در حجم برداشت و نیز چگونگی تصفیه فاضلاب. در برخی کشورها مانند آلمان، دامنه و محتوای حقوق آب ممکن است به دست وزارتخانه آب پس از اجرایی شدن حق تغییر کند.

شروط اختصاصیافته چنانچه به شکل مناسب به کار رود، این تأثیر را دارد که حقوق آب را از یکدیگر متمایز می‌سازد و منحصرأً با منبعی که بدان مربوط است تطبیق می‌دهد. با وجود این، هر چه شروط خاص‌تر باشند، مبادله یا انتقال حق آب خاص ممکن است دشوارتر شود. به طور کلی ممکن است به نظر برسد که هر چه حقوق آب، مشمول شروط بیشتری باشد، امنیت کمتری خواهد داشت: هر چه شمار شرط‌ها بیشتر باشد، احتمال نقض آنها، و پایان‌دادن به حق استفاده بیشتر می‌شود. از سوی دیگر، تا آن اندازه که شروط به حداقل رساندن اثرات نامطلوب بر طرف‌های ثالث گنجانده شده باشد، از جمله دیگر دارندگان حقوق آب، می‌توان استدلال کرد که در واقعیت با تقویت حقوق آب، در امنیت حقوق تأثیر می‌گذارند. به بیانی دیگر، امنیت حق استفاده آب، نه تنها به عملکرد وزارتخانه آب، بلکه به عملکرد دیگر استفاده‌کنندگان آب بستگی دارد.

۸-۴- ساز و کارهای معمول برای تضمین امنیت حق آب

زمانی که مجوز استفاده صادر شد، دارنده مجوز می‌تواند این انتظار را داشته باشد که قادر باشد بر این حق، در سرتاسر دوره زمانی آن در برابر طرف‌های ثالث و نیز دولت اتکا نماید.

با پایان یافتن دوره مجوز، دارنده مجوز ممکن است این انتظار را داشته باشد که حق وی ادامه خواهد داشت، البته هیچ تضمین قانونی در این موضوع ندارد. به بیانی دیگر، اگر مجوز تمدید نشود، چه کامل چه تا اندازه‌ای، هیچ‌گونه جبران خسارتی قابل پرداخت نیست.^۱

در طول دوره مجوز، برای صاحب مجوز ممکن است شناسایی کسی که جریان آب را مختل و در نتیجه مزاحم حق او شده دشوار باشد.^۲ به بیانی دیگر، ممکن است انجام این کار برای یک فرد ناممکن باشد، در نتیجه مسئولیت اصلی اجرای حقوق آب بر عهده دولت است تا دارنده مجوز. از این رو، وزارتخانه آب، تضمین‌کننده اصلی هر یک از مجوزها به شمار می‌آید. با این همه، همزمان، دیگر منشأ مهم نامنی، تا آن اندازه که حق آب مورد نظر باشد خود دولت است.

حقوق و وظایف وزارتخانه آب معمولاً در قانون‌گذاری آب روشن می‌شود. در نتیجه، وزارتخانه آب ممکن است حقیقه مجوز را به طرف ثالث باز تخصیص ندهد، به استثنای شرایط مشخص شده در قوانین قابل کاربرد و درباره پرداخت خسارت یا تأمین حجم معادل آب از منبعی دیگر.

۱- به طور کلی، دستگاه مسئول مقید به عملکرد منصفانه است و معمولاً، اگر باقی شرایط یکسان باشد، تلاش خواهد کرد اطمینان دهد که دارندگان موجود حق می‌توانند به استفاده از آب ادامه دهند، حتی اگر به مقدار کمتری باشد.

۲- البته همیشه این‌گونه نیست. تأثیر بر دارندگان موجود حق ناشی از فعالیت در بالادست، مثلاً ساخت سد جدید کاملاً آشکار است.

برای نمونه در انگلستان، وزارتخانه آب موظف است هیچ پروانه جدیدی صادر نکند که برداشتی را اجازه دهد که حبابه مجوزهای کنونی حفاظت شده را کم کند. اگر اختیار صدور مجوز، این وظیفه را نقض کند، باید خسارت پرداخت کند. این جبران خسارت صرف نظر از استدلال مبنی بر غفلت در انجام وظیفه، قابل پرداخت است. اثبات اینکه اختیار صدور مجوز در واقعیت، برداشتی را مجاز دانسته که تأثیر منفی بر حق حفاظت شده مدعی داشته کافی است. با این همه، وزیر می تواند خلاف این دستور و جبران خسارت دستور دهد، که ممکن است از محل بودجه مرکزی قابل پرداخت باشد.

در شرایطی که حبابه مجوز موجود ممکن است به شکل قانونی به استفاده دیگر باز تخصیص داده شود، می تواند ناشی از حادثه قهری باشد یا نیاز باشد، بنا به مصلحت عمومی، آب به استفاده‌ای دیگر برابر برنامه قابل کاربرد حوضه باز تخصیص یابد. نتیجه نهایی یکسان است: حقوق نمی تواند دلخواهانه به تعلیق در آید یا به دست دولت باز تخصیص یابد.

در انگلستان، مجوزها می توانند لغو شوند و جبران خسارت قابل پرداخت است، مگر آنکه دارنده مجوز عملاً از مجوز خود، با استفاده نکردن آن برای هفت سال یا با امتناع از پرداخت عوارض سالانه دست کشیده باشد. با اینکه این وضعیت می تواند روشی برای حل مشکلات برداشت ناپایدار به شمار آید، در عمل از این اختیار استفاده نشده است، چون بیشتر مشکلات با مذاکره حل و فصل شده است.

به همین صورت در بخش ۴۲ قانون سال شرکت‌های آب سال ۱۹۸۴ ساسکاچوان در کانادا، به شرکت آب به شرط تأیید قائم مقام فرماندار، اختیار لغو حق آب در مواقعی که تشخیص می دهد به مصلحت عمومی است می دهد. دارنده مجوز مستحق جبران خسارت است:

«در قبال ارزش واقعی، در زمان لغای هر گونه سازه یا تأسیساتی که:

(الف) دارنده مجوز برای اطمینان از آب و انتقال آن به نقطه استفاده استفاده می کرده است؛ و

(ب) استفاده‌ای برای دارنده مجوز نداشته و به پادشاهی واگذار می شود.»

با این همه در عمل، دامنه این اختیار چنان گسترده است که به دلیل مخالفت سیاسی ناشی از لغو مجوز شاید هرگز استفاده نشود.

در نهایت، در همه مجوزها تا اندازه‌ای عدم قطعیت ذاتی وجود دارد. آشکار است که هر نوع حق تنها تا اندازه‌ای که آب کافی در منبع مورد نظر وجود داشته باشد اعمال می شود، و احتمال آنکه این حق در همه زمان‌ها برآورده شود و در نهایت، امنیت و قابلیت وابستگی مجوز با تنظیم جریان افزایش خواهد یافت.

از این رو، در قانون‌گذاری آب معمولاً تمهیداتی برای چشم‌پوشی از مسئولیت دولت در قبال تأمین نشدن الزامات دارنده مجوز، و برای تعلیق یا محدودسازی حقوق آب از یک رودخانه در زمان‌های خشکسالی یا جریان کم آب مقرر می‌شود. این دست تمهیدات معمولاً در شروط حق آب گنجانده می‌شوند. به استثنای حقوق آب ایجادشده برابر دکترین تصرفات سابق، که برابر آن متصرفان ارشد در جایگاه بالاتری قرار می‌گیرند، این دست کاهش‌ها معمولاً به نسبت در تمام حقوق در یک حوضه یا محدوده مشخص صورت می‌گیرد.

فروش و اجاره حقوق - روال ها و پیامدها

همان گونه که در بالا گفته شد، صدور حقوق جدید آب معمولاً بر پایه فرایندی نسبتاً مفصل صورت می گیرد که در راستای تخصیص معقول و برنامه ریزی شده آب و نیز کاهش ریسک تصمیم گیری بی ضابطه دستگاه مسئول طراحی می شود. با وجود این، مزیت های آن هر چه باشد، این واقعیت به قوت خود باقی است که در نهایت یک فرایند اداری است و می تواند تا اندازه ای بوروکراتیک باشد. چنین رویه ای بنا به ماهیت آن، انعطاف پذیر نیست. همچنین، لزوماً کار آبی زیادی ندارد. انگیزه کاهش مصرف آب را در دارندگان مجوز به وجود نمی آورد، و وقتی همه موجودی آب در یک پیکره آبی مشخص، تخصیص داده شده باشد، وضعیتی که به شکل فزاینده در بسیاری از کشورهای جهان متداول می شود، کار چندانی نمی توان انجام داد تا آنکه دوره حقوق آب موجود پایان یابد، و پس از جمع بندی برنامه ریزی جدید منابع آب، حقوق جدید صادر شود. همان گونه که در قسمت پیشین گفته شد، درست است که وزارتخانه آب معمولاً اختیارات لازم را برای باز تخصیص حقابه مقرر در حقوق آب موجود، بنا به «مصلحت عمومی» به مقاصد دیگر دارد، ولی سواى این واقعیت که این کار معمولاً راه حل هزینه بری است، چون معمولاً جبران خسارت قابل پرداخت خواهد بود، این احتمال نیز هست که مناقشه برانگیز باشد.

راه حل به ظاهر کم هزینه تر و اثربخش تر، مجاز ساختن فروش یا اجاره حقوق آب است. فروش یا اجاره حقوق آب به نظر می رسد چندین فایده داشته باشد. در آغاز، اگر دارندگان حقوق آب بتوانند هر مقدار آبی را که می توانند با استفاده کار آتر آب، صرفه جویی کنند، بفروشند یا اجاره دهند، این شیوه باید به دسترس پذیر شدن آب بیشتر منجر شود. افزون بر این، سواى اطمینان یافتن از تخصیص با کار آبی بالاتر اقتصادی به جای رویکرد برنامه ریزی شده در بیشتر رژیم های حقوق آب، حقوق قابل مبادله آب نیز

شیوه‌ای نسبتاً بی‌دردسر برای بازتخصیص حقوق آب، و بنابراین، جابجایی آب از استفاده با بهره‌وری پایین به استفاده با بهره‌وری بیشتر به شمار می‌آید.

واقعیت آن است که انتقال حقوق آب پدیده جدیدی به شمار نمی‌آید. این قبیل نقل و انتقال‌ها همواره در پی مرگ دارنده حق، بر اساس حق جانشینی، یا پس از فروش زمینی که این حق ضمیمه آن بوده، مجاز بوده است. اما آنچه در اینجا از آن سخن گفته می‌شود متفاوت است. با وجود تفکیک حقوق مدرن آب از حقوق مناسبات ارضی، این مسئله در نهایت به ارتباط میان این حق و زمین برمی‌گردد. به بیان روشن‌تر، اگر حق آب باید فروخته یا اجاره داده شود، نه تنها لازم است از این آب در مکانی جدید استفاده شود، بلکه مستلزم برداشت آن از مکانی جدید است - در موقعیتی بالاتر یا پایین‌تر رودخانه یا از نقطه‌ای متفاوت در بالای یک آبخوان.^۱ این دست حقوق را معمولاً «حقوق قابل انتقال آب» یا «حقوق قابل مبادله آب» توصیف می‌کنند.

۹-۱- تجربه تا به امروز

نقطه آغاز در موضوع مبادله حقوق آب آن است که آیا اجازه مبادله دارند یا نه. در شماری از کشورها مانند فرانسه مجاز نیست. در جاهای دیگر مانند شیلی و آفریقای جنوبی، و نیز ایالت‌های استرالیا، به روشنی در قوانین مجاز دانسته شده است. به همین صورت، قانون ملی آب مکزیک حاوی فصلی درباره انتقال حقوق آب است. در جاهای دیگر، دامنه مبادلات بالقوه محدود است. در قرقیزستان، ماده ۳۰ قانون جدید آب انتقال حقوق آب را برای استفاده‌هایی غیر از آبیاری مجاز می‌داند. مجوزهای آبیاری جدا از زمینی که با آن ارتباط دارند قابل انتقال نیستند.

در انگلستان، مبادله حقوق آب امکان‌پذیر است، با اینکه به طور مشخص در قوانین مقرر نشده است. در واقع برابر قوانین جاری، معمولاً طرف‌ها باید درخواستی را به وزارتخانه آب برای مجوز جدید یا تغییر آن به منظور کامل شدن مبادله تسلیم نمایند. آیا این شیوه، مبادله واقعی حقاچه است؟ روشن است که نیازمند اصلاح مجوزی است که حق را ایجاد کرده است، ولی منطقی حق استفاده از کمی از آب - خود حق قانونی - انتقال می‌یابد.

به همین صورت، برابر قانون جدید آب نیوساوت ولز در سال ۲۰۰۰، به صراحت پیش‌بینی شده است که تغییرات در «مجوزها» لازم خواهد بود - ابزارهایی که حقوق آب را ایجاد می‌کنند تا این قبیل حقوق بتوانند در مکانی متفاوت پس از انتقال یا فروش استفاده شوند. به همین صورت، اصلاحات در مجوز کنونی لازم خواهد بود، چنانچه نفع حاصل از آب تخصیص یافته به جایی دیگر انتقال می‌یابد یا اگر

۱- و در مورد آب سطحی، تخلیه فاضلاب در نقطه‌ای دیگر.

مجوز، تقسیم یا ادغام می‌شود. باز هم این نکته باقی است که حق آب، از مجوز نشأت می‌گیرد، ولی خود مجوز، حق آب نیست.

قانون ملی آب آفریقای جنوبی مقرر می‌کند که:

«انتقال جوازهای استفاده از آب

(۱) نهادهای مدیریت آب ممکن است به درخواست شخصی که مجاز به استفاده از آب برای آبیاری برابر این قانون است، اجازه دهد به طور موقت و بر پایه شروطی که ممکن است نهاد مدیریت آب تعیین نماید، از بخشی یا همه آن آب برای منظور دیگری استفاده کند، یا اجازه استفاده از بخشی یا همه آن آب را در زمینی دیگر در مجاورت برای همان منظور یا منظور مشابه اجازه دهد.

(۲) شخصی که مستحق استفاده از آب از یک منبع آب، به موجب زمین باشد، ممکن است از این استحقاق یا بخشی از آن چشم‌پوشی نماید:

(الف) به منظور تسهیل درخواست مجوز خاص برابر قسمت ۴۱ برای استفاده از آب از همان منبع با توجه به زمین دیگر؛ و

(ب) به این شرط که چشم‌پوشی از آن، در زمان ارائه چنین درخواستی عملی گردد»

به بیانی دیگر، انتقال عملاً مستلزم صدور اجازه جدید است، ولی به طور مشخص به شخص امکان می‌دهد اجازه کنونی را واگذارد تا انتقال قابل انجام شود، ولی بر این پایه که واگذاری تنها وقتی قابل اجرا است که درخواست انتقال تأیید شود. افزون بر این، روشن می‌کند که بخشی یا تمام حق ممکن است به شیوه‌ای دائمی یا موقتی انتقال یابد.

در همه نمونه‌های بررسی شده در تهیه این نوشتار، تا حدی بررسی دقیق مبادلات حقوق آب در وزارتخانه مسئول، لازم بوده است. علت آن، اثرات خارجی این دست مبادلات: (الف) بر محیط‌زیست و هیدرولوژی آبراهه که مجوز به آنها مربوط است؛ و (ب) بر اشخاص ثالث شامل دیگر دارندگان حقوق آب است.

در برخی کشورها، سطح بررسی دولت بسیار کم است. برای نمونه در شیلی، برای اطمینان از حقوق اشخاص ثالث، هرگونه انتقال حقوق استفاده از آبراهه‌های طبیعی نیازمند کسب اجازه از وزارتخانه آب؛ و در آبراهه‌های مصنوعی، از شکل آب‌بران مسئول بهره‌برداری آن است. فراوان‌ترین معاملات در حقوق آب، «اجاره» یا مبادلات موقتی میان زارعان مجاور با نیازهای متفاوت آب در دوره‌های مختلف

است. این دست مبادلات، انعطاف‌پذیری بیشتری فراهم می‌آورند، و برخلاف معاملات دائمی، نیازمند ثبت رسمی در فهرست حقوق آب نیستند.

در دیگر انتهای این مقیاس، قانون آب آلبرتا مقرر می‌کند که:

«درخواست انتقال تخصیص آب مجوز ممکن است تنها در صورتی بررسی شود که،

(الف) انتقال تخصیص در محدوده مشخص شده در درخواست، مجاز باشد

(۱) در برنامه تأییدشده و قابل اجرای مدیریت آب، یا

(۲) چنانچه هیچ برنامه تأییدشده و قابل اجرای مدیریت آب وجود نداشته باشد، به دستور فرماندار.»

به بیانی دیگر، ممکن است در عمل هیچ‌گونه انتقال حقوق آب بدون موافقت مستقیم یا غیر مستقیم کابینه انجام نشود. افزون بر این، این قانون بررسی دقیق درخواست‌های انتقال حقوق آب را تکلیف می‌کند. قانون آب مقرر می‌کند که:

«... (۳) مدیر ممکن است انتقال آب تخصیص‌یافته را برابر مجوز تأیید کند، تنها اگر:

(الف) حجم آبی که باید انتقال داده شود، بیش از حبابه مجوز نباشد.

(ب) انتقال تخصیص، از نظر مدیر خدشه به حقوق استفاده‌کنندگان خانگی، آب‌بران سستی کشاورزی یا دیگر مجوزها ... نیست و،

(ج) انتقال از نظر مدیر، تأثیر منفی قابل ملاحظه بر محیط آبی نخواهد گذاشت.»

دخیل بودن سیاستمداران رده بالا در این فرایند بدین معنا است که مواد قابلیت انتقال حقوق آب در قانون آب آلبرتا از شکل ایده‌آل خود فاصله زیادی دارد. با این همه، این قانون یکی از نمونه‌های گنجاندن نگرانی‌های عمومی درباره انتقال حقوق آب، و همزمان اجزای اساسی نظامی است که انتقال را امکان‌پذیر می‌سازد، اگر اراده سیاسی وجود داشته باشد.

در این میان، طیفی از روال‌های تأیید در وزارتخانه مسئول آب مشاهده می‌شود. برای نمونه در مکزیک، رویکرد اصلی این است که اگر تغییرات ساده در مجوز که مستلزم تغییر در حق آب نباشد، باید با اعلان ساده و ثبت آن به انجام برسد، و در همه مواردی که برابر مقررات، «حقوق اشخاص ثالث ممکن است تحت تأثیر قرار گیرد یا شرایط هیدرولوژیکی یا اکولوژیکی حوضه‌های مورد نظر یا آبخوان‌ها تغییر یابد.» تأیید وزارتخانه مسئول لازم است. با این همه، تمهیداتی برای انتقال‌های نسبتاً آسان بر پایه روال ساده‌شده، مثلاً در یک حوضه معین وجود دارد. درباره انتقال حقوق آب زیرزمینی،

این قانون مقرر می‌کند که به طور کلی باید همراه با انتقال زمین مربوطه انجام شود، هر چند برای تفکیک انتقال‌ها برابر مقررات صادر شده ذیل قانون ملی آب، تمهیدی وجود دارد.^۱

محدودیت‌های رسمی و غیر رسمی معمولاً بر فرایند تصمیم‌گیری حاکم است. از این رو در انگلستان در عمل، مبادلات معمولاً تنها در صورتی امکان‌پذیر است که مجوزهای مورد نظر، به یک آبخیز یا واحد آب زیرزمینی تعلق داشته باشند. وزارتخانه آب نیز در مواقعی که مجوز جدید یا تغییر در مجوز کنونی لازم می‌شود، باید قانع شود که مبادله حقوق آب، خسارت محیط‌زیستی ندارد. این حالت برای نمونه می‌تواند در یک آبخیز که از نظر محیط‌زیستی، تحت فشار است پدید آید، اگر در نتیجه مبادله، دارنده مجوز جدید از نسبت قابل ملاحظه بیشتری از حجم آب اجازه داده شده در مجوز آنها در مقایسه با دارنده مجوز اولیه استفاده کند. همچنین ممکن است به شکل بالقوه، اثرات موضعی خسارت‌باری که باید مورد توجه قرار گیرند، برای نمونه مکان برداشت‌های جدید وجود داشته باشد. از این رو وزارتخانه آب ممکن است شروطی را در مجوزها به منظور پیشگیری از خسارت به محیط‌زیست ناشی از مبادله منظور نماید. به همین شیوه در نیوزیلند، قانون، مبادله حقوق آب را مجاز نمی‌داند، و تنها اگر انتقال به روشنی در برنامه منطقه‌ای مربوطه اجازه داده باشد یا اگر به تأیید وزارتخانه آب رسیده باشد امکان‌پذیر است.

در ایالت‌های غربی آمریکا، که بیشترین تجربه مبادله حقوق آب وجود دارد، این قبیل انتقال‌ها معمولاً مشمول روال‌های تفصیلی‌تر تأیید هستند. برای نمونه، در ایالت کلرادو، تمام معاملات حقوق آب در ساختار قانونی و اداری که به دقت اثرات بیرونی را کنترل می‌کند گنجانده شده است. هر ناحیه، دادگاه تخصصی آب خاص خودش را دارد و دفتر سر مهندس ایالتی، تمام جنبه‌های فنی معاملات پیشنهاد شده را بررسی می‌کند.

در بررسی شیوه کار در ایالت‌های غربی، Colby و همکاران چهار نوع تغییر را که شخص می‌تواند درباره حق آب درخواست کند شناسایی کرده است. موارد تغییر عبارتند از: (۱) ماهیت استفاده یا شخص استفاده‌کننده، (۲) مکان استفاده، (۳) نقطه انحراف، و (۴) فصل استفاده. این موارد تغییر، جمع‌ناشدنی نیستند و این چهار جنبه ممکن است همزمان تغییر کنند.

۱- ماده ۳۵ مقرر می‌کند که در چنین مواردی، انتقال‌دهنده و انتقال‌گیرنده، مشترکاً و انفرادی، مسئول هزینه‌های درپوش‌گذاری چاه‌هایی هستند که دیگر استفاده نمی‌شود.

روال پایه که در نمودار شکل ۱ نشان داده شده، به شرح زیر است:

(الف) پرکردن برگه درخواست

درخواست‌ها معمولاً در واحد اداری ارزیابی می‌شوند: دپارتمان منابع آب یا دفتر سرمهندس ایالت، در صورتی که حق آب در حوزه قضایی ایالت باشد، اگر انتقال در داخل ناحیه باشد، هیئت مدیره سازمان تأمین آب یا اداره عمران برای انتقال‌هایی که مستلزم استفاده از پروژه آبی فدرال باشد.

گام نخست، پرکردن درخواست در شکل تعیین شده، به همراه پرداخت هزینه تعیین شده برای آن است. در کلرادو، تأییدیه‌های لازم به احتمال بسیار بیشتری با چالش روبرو خواهد بود، از این رو نیازمند به کارگیری مشاور حقوقی و دیگر متخصصان در همان ابتدای کار است.

(ب) بررسی درخواست

سپس درخواست در دستگاه مسئول، از نظر دقت، کامل بودن و همخوانی با سوابق حقوق آب بررسی می‌شود. درخواست‌های عادی در سطح محلی بررسی می‌شوند. درخواست‌های تفصیلی‌تر نیازمند بررسی در سطح ایالت است.

(ج) آگهی عمومی

تمام دولت‌ها تا اندازه‌ای آگهی عمومی درخواست را برای اطلاع به همه طرف‌هایی که ممکن است در نتیجه بررسی دخیل باشند الزام می‌کنند. این کار معمولاً با انتشار در روزنامه رایج در کشور انجام می‌گیرد. برخی دولت‌ها هزینه‌های انتشار را بر عهده دستگاه مسئول می‌گذارند، برخی دیگر نیز بر عهده درخواست‌کننده. گاهی افراد خاص، از جمله دارندگان حقوق آب مجاور یا مقامات دولتی نیز باید به صورت فردی مطلع شوند.

(د) ثبت اعتراض‌ها

سپس، اشخاصی که معتقدند منافع آنان ممکن است تحت تأثیر منفی قرار گیرد می‌توانند اعتراض خود را به صورت کتبی نسبت به انتقال پیشنهاد شده ارائه نمایند.

(هـ) بررسی اعتراض‌ها

سپس اعتراض افراد در وزارتخانه آب از نظر دقت و کامل بودن بررسی می‌شود.

(و) حل و فصل اعتراض‌ها

گام بعدی، تعیین تکلیف پرونده‌های اعتراض است. این کار معمولاً به دو راه به سامان می‌رسد: به طور شخصی با مذاکره میان طرف‌ها یا به شکل رسمی از طریق رسیدگی وزارتخانه. برای نمونه در آیداهو، جلسات پیش از رسیدگی معمولاً برای دستیابی به راه‌حل‌های مذاکره‌ای زمان‌بندی می‌شود.

(ز) رسیدگی وزارتخانه

چنانچه با مذاکره، راه‌حل به دست نیاید، بنابراین رسیدگی به موضوع در وزارتخانه پیگیری می‌شود. جلسات رسیدگی ممکن است رسمی یا غیر رسمی برگزار شود. طبیعی است که جلسات رسمی هزینه بیشتری دارد و زمان‌بر است.

(ح) صدور رأی

پس از برگزاری جلسات رسیدگی، یا توافق بر اساس مذاکره، وزارتخانه آب باید رأی صادر کند. گاهی مهلت‌های زمانی صدور رأی در قوانین مشخص می‌شود. نتایج معمولاً محدود به موارد زیر است:

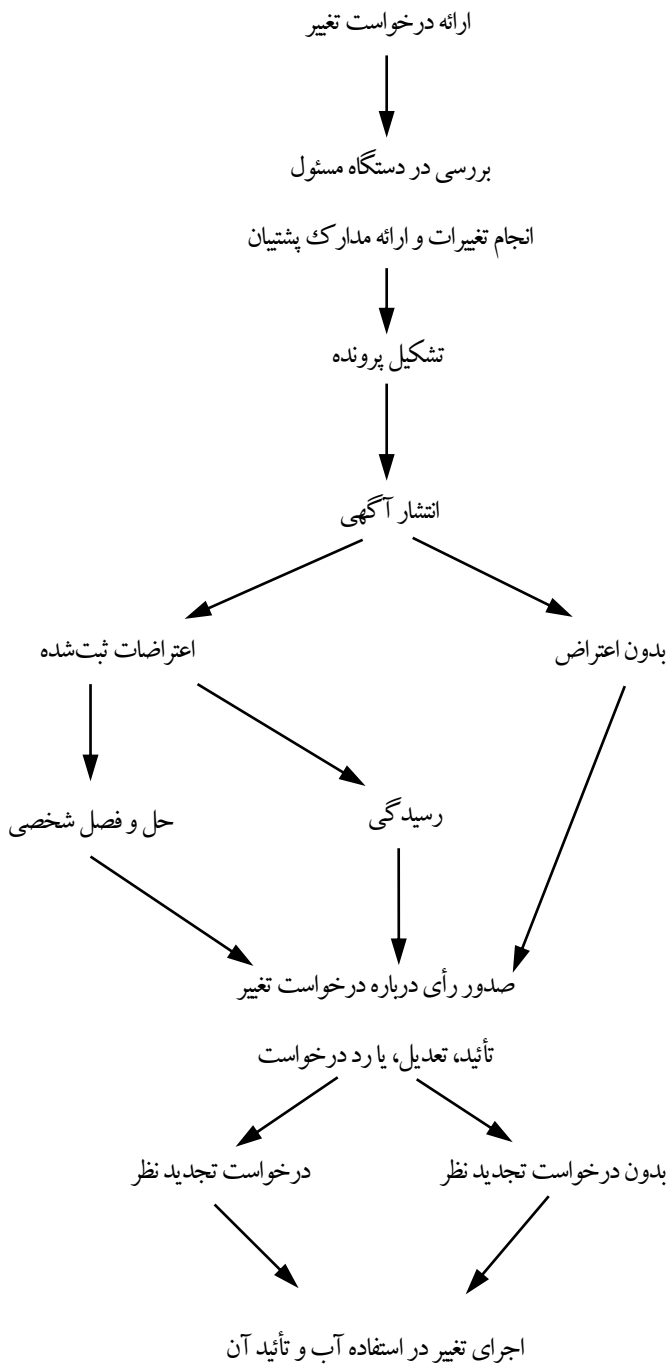
(الف) تأیید انتقال برابر درخواست؛ (ب) تأیید درخواست انتقال به شرط گنجاندن تغییرات مورد نظر معترضان؛ یا (ج) رد درخواست انتقال.

(ط) تجدید نظر در رأی صادر شده. طرف‌هایی که از رأی صادر شده ناراضی هستند، معمولاً این حق را دارند که در مهلت زمانی مقرر، درخواست تجدید نظر کنند. درخواست تجدید نظر ممکن است در دادگاه‌های عادی یا دستگاه عالی تر تشکیلات آب رسیدگی شود.

(ی) تأیید / تصدیق انتقال. پس از صدور رأی، و مشخص شدن نتیجه تجدید نظر نهایی، درخواست انتقال به طور رسمی صادر می‌شود و تصدیق می‌شود.

یکی از دلایل اینکه چرا انتقال‌ها ممکن است به مذاکرات گسترده و اختلاف در ایالت‌های غربی منجر شود، اثرات منفی است که ممکن است بر جریان‌های برگشتی و در نتیجه بر حقوق آب پائین دست داشته باشند که در بالا توصیف شد. در اصل، بر عهده پیشنهاددهندگان انتقال است که ثابت کنند انتقال حقوق آب، به حقوق پائین دست آسیب وارد نمی‌سازد.

شکل ۱- فرایند تغییر حقوق آب



در مبادله آب میان ایالت‌ها روال‌های تفصیلی تر لازم است، همان‌گونه که در حوضه موری-دارلینگ استرالیا وجود دارد. علت آن است که در مقایسه با مبادلات در داخل هر ایالت، مبادلات میان ایالت‌ها مستلزم تعدیل تفصیلی حقوق میان ایالت‌ها برابر توافق‌نامه (میان‌ایالتی) حوضه موری-دارلینگ، و منظورکردن آب مبادله‌شده میان افراد است. بخشی از این تفصیل ناشی از سطوح مختلف امنیت است که حقوق آب در هر ایالت دارند، تفاوت‌هایی که بازتاب فلسفه محافظه‌کارانه یا سوداگرانه تخصیص آب است که بنیاد قوانین وضع شده مربوطه را تشکیل می‌دهد، سطح پشتیبانی حقوق آب با موجودی ذخیره بزرگ آب، مکان واقع در آبخیز و شرایط اقلیمی. استرالیا جنوبی که در پائین دست واقع است، و بنابراین از ذخیره‌های آب در بالادست بهره‌مند است، حقوق آب بسیار مطمئن تری دارد (که همچنین به شیوه‌ای نسبتاً محافظه‌کارانه تخصیص داده شده است). در نتیجه، مبادلات میان ایالت‌ها تنها به صورت آزمایشی تا به امروز صورت گرفته است.

۹-۲- نگرانی‌ها، دریافت‌ها و روندها

با اینکه شماری از صاحب‌نظران به این موضوع توجه دارند که بازار مبادله حقوق آب راهی برای افزایش کارایی آب استفاده‌شده و تخصیص به شمار می‌آید و امکان جابجایی آب را از استفاده‌هایی که بهره‌وری پائین تری دارند، به استفاده‌هایی که ارزش بالاتری تولید می‌کنند امکان‌پذیر می‌سازد، هیچ یک بر این اعتقاد نیستند که بازارها راه‌حل واقعی مسائل تخصیص آب به شمار می‌آیند.

برخی از نگرانی‌ها درباره بازارها عمدتاً متأثر از مخالفت ایدئولوژیکی با مدل بازار آزاد است تا چیز دیگر. برخی از منتقدان حقوق مدرن آب صرفاً از سر ناآگاهی سخن گفته‌اند، و مشارکت بخص خصوصی را در تأمین آب شهری (در قابل امتیاز بهره‌برداری، قراردادهای اجاره و مانند آن) با «خصوصی‌سازی» آب به عنوان یک منبع اشتباه گرفته‌اند. همان‌گونه که گفته شد، هیچ یک از اصلاحات انجام‌شده در حقوق آب در پی تحقق این نتیجه نبوده است.

دغدغه‌های دیگری را که می‌توان برشمرد به شرح زیر است:

- مخالفت‌های فرهنگی یا مذهبی با این مفهوم که آب باید خرید و فروش شود؛
- دغدغه‌های مربوط به برابری و انحصار درباره کسب حقوق آب به وسیله سازمان‌های بزرگ و محروم شدن اقشار ضعیف از دسترسی به آب؛
- این نگرانی که بهره‌برداران کوچک مقیاس، حقوق خود را ارزان خواهند فروخت و امرار معاش خود را از دست می‌دهند؛

- نگرانی از اینکه انتقال آب بر محیط‌زیست خسارت خواهد زد، سبب کاهش ذخیره آبخوان می‌شود، و/یا وضعیت سیستم‌های رودخانه را تنزل می‌دهد؛
- نگرانی از تغییر و از دست دادن کنترل بخش عمومی بر آب؛
- نیاز به قوانین، مقررات و چارچوب نهادی جدید؛
- دشواری تعریف، اندازه‌گیری و نظارت بر رعایت حقوق آب؛
- تغییراتی که در زیرساخت و سامانه‌های تحویل آب نیاز است؛
- دشواری‌های تأسیس یا تقویت نهادهای عمومی و خصوصی برای تسهیل بازار آب یا عملکرد مناسب؛ و
- چالش متقاعدسازی دولت‌ها درباره اینکه منافع بالقوه مبادله آب در بازار برای جبران هزینه‌های استقرار حقوق قابل مبادله آب کفایت می‌کند.

در واقعیت، بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که شماری از این مخالفت‌ها، چندان متوجه قابل مبادله‌ساختن حقوق آب نیست، بلکه با حقوق مدرن آب است. برای نمونه، همان‌گونه که گفته شد، قانون‌گذاری جدید معمولاً برای استقرار حقوق مدرن آب لازم است و کار تعریف، اندازه‌گیری و نظارت بر آنها می‌تواند دشوار باشد. مواجهه با مخالفت‌های فرهنگی و مذهبی با فروش آب ممکن است دشوارتر باشد، ولی در واقعیت، قانون‌گذاری مدرن آب معمولاً حقوق آب را مورد توجه قرار می‌دهد تا خود آب. در نهایت، همان‌گونه که گفته شد، روال‌های نسبتاً مفصل برای بررسی مبادلات حقوق آب باید بین معنا باشد که دولت، با کارگزاری وزارتخانه آب، کنترل بر استفاده از آب را از دست نمی‌دهد. همچنین، به شرطی که این روال‌ها به درستی به کار گرفته شوند، نباید اثرات منفی محیط‌زیستی یا شخص ثالث وجود داشته باشد.

از سویی دیگر، شماری از نگرانی‌های دیگر درخور توجه بیشتر هستند. مهم‌تر از همه، نگرانی درباره اثرات بالقوه مبادله آب بر جوامع روستایی است. در استرالیا و غرب ایالات متحده، بسیاری از جوامع روستایی با انتقال آب به استفاده‌کنندگان بیرون از جامعه محلی مخالفت کردند، تا اندازه‌ای با این ادعا که این دست‌انتقال‌ها می‌تواند هزینه‌های قابل ملاحظه اقتصادی و اجتماعی را بر آنان تحمیل نماید. برای نمونه، مواقعی که اراضی زراعی در نتیجه انتقال به بیرون، آیش می‌شوند، مشاغل از بین می‌روند، و درآمد مالیاتی می‌تواند کاهش یابد (به کاهش در خدمات حمایتی دولت منجر می‌شود). در بدترین کابوس ممکن برای جامعه محلی، ممکن است بافت اجتماعی آن از هم بگسلد، چرا که در هراس از وضعیت اقتصادی، منطقه را ترک می‌کنند.

از سوی دیگر، اثرات شخص ثالث، هر زمان که منابع مهمی تخصیص یا باز تخصیص داده می‌شود یا از جامعه محلی حذف می‌شود نیز وجود دارد، برای نمونه زمانی که یک معدن یا کارخانه بسته می‌شود. آیا با آب باید در همه حال متفاوت رفتار کرد؟ برخی استدلال می‌کنند که بله، چون منبعی بنیادین است که اگر از دست برود، نمی‌تواند جایگزین شود.

در توجه به نگرانی‌های جامعه محلی، شماری از تشکل‌های آب‌بران در استرالیا اجازه مبادله با بیرون از قلمرو خود را نمی‌دهند، یا اگر هم امکان‌پذیر باشد، تنها برای حجم محدودی از آب. علت آن است که جامعه محلی ارزش آب را درک می‌کند و می‌خواهد این ارزش را نزد خود نگاه دارد. در واقع تنها استرالیای جنوبی مبادله حقوق آب را از آغاز منظور کرده است، در حالی که نیوساوت ولز، کوئینزلند و ویکتوریا، نخست مبادله تخصیص‌های سالانه (مبادلات سالانه یا موقتی نیز نامیده می‌شود) را امکان‌پذیر کردند. علت این کار، نگرانی‌های قابل ملاحظه جامعه محلی درباره اثرات فروش بزرگ مقیاس آب به بیرون از نواحی معین بر توانایی زارعان در بقای زراعت‌شان بود.

در حالی که مبادله حقوق آب زیرزمینی در آبخوان ادواردز در تگزاس مجاز است، این دست انتقال‌ها تنها در حدود مرزهای آبخوان انجام می‌شود. افزون بر این، آبیاران ممکن است تنها تا ۵۰ درصد آب خود را اجاره دهند، در حالی که دیگر دارندگان مجوز مستحق فروش کل حقبه خود هستند.

دغدغه دیگر به ریسک سوداگری و احتکار مربوط می‌شود. شواهدی وجود دارد که این موارد در شیلی روی داده است. در شیلی، حقوق غیر مصرفی موجود با انگیزه سوداگرانه توسط شرکت‌های برقایی خرید شده بود. با این همه، اصلاحات اخیر (۲۰۰۵) در قانون آب ۱۹۸۱، مبنای قانونی چنین رفتارهایی را از بین برده است. با این همه، وضعیت شیلی نامعمول است، از این نظر که حقوق آب مشمول این شرط نیست که آب باید در استفاده مرتبط با آن به کار رود. در کشورهای دیگر، این شرط باید ریسک‌های سوداگری محض را کاهش دهد، از این نظر که این حقوق باید استفاده شوند. با وجود این، این مسئله هنوز هم یک نگرانی است و کمیته پارلمانی استرالیا در این اواخر تحقیق بیشتر در این زمینه را توصیه کرده است. در واقعیت، پس از بیست سال تجربه، دولت‌های ایالت‌های مختلف به پتانسیل مبادله حقوق آب در پیشبرد استفاده کارآتر منابع آب، و همزمان به رسمیت شناختن نیازهای محیط‌زیستی امیدوار هستند. هنوز مشکلاتی وجود دارد و یک استدلال این است که در واقعیت، مسئله قابلیت مبادله و قابلیت انتقال به اندازه کافی در چارچوب‌های رایج قوانین مورد توجه قرار نگرفته است. به یبانی دیگر، برخی استدلال کرده‌اند که سوای اینکه آیا روی می‌دهند یا نه (که تنها شرایط بازار می‌تواند آن را تعیین کند)، طراحی اصلاحات در راستای امکان‌پذیر شدن مبادله حقوق آب باید به دقت و با جامعیت، همه جنبه‌های کلیدی مبادله در آینده، از جمله اثرات آن بر محیط‌زیست و طرف‌های

ثالث را پیش‌بینی کند. قابلیت انتقال و قابلیت مبادله را نباید صرفاً یک قطعه پیچ‌کردنی به قوانین سستی تر آب پنداشت.

با توجه به دغدغه‌ها، دریافت‌ها و روندها در این موضوع، تجربه عملی مبادله حقوق آب چه می‌گوید؟

۹-۲-۱- شمار مبادلات

در تجربه استرالیا، با وجود پیچیدگی روال‌های جدید بررسی مبادلات آب میان ایالت‌ها، حدود ۵۱ مبادله در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۲ به حجم ۹۵ میلیون متر مکعب آب انجام شده است. این مقدار آب برای رشد محصولات پرارزش در اقلیم گرم‌تر استرالیای جنوبی استفاده شده است.

در مبادله آب در درون ایالت‌ها، مبادله مجوزهای آب در رودخانه‌های تنظیم‌شده در نیوساوت ولز از اوایل دهه ۱۹۸۰ صورت گرفته است. در ابتدا به عنوان راهکاری در دوره خشکسالی و موقتی (فصلی) به کار گرفته شد، و تا اندازه‌ای کنترل شده بود. انتقال‌های دائمی در ۱۹۸۹ آغاز شد و مبادله آب در رودخانه‌های تنظیم‌نشده برابر قواعد جدید اعلام شده در سال ۱۹۹۸ اجازه داده شد. با وجود کاهش تدریجی محدودیت‌های مبادله حقوق آب، برخی صاحب‌نظران بازار آب را در ۱۹۹۹ «اساساً ناچیز» توصیف کردند، و معاملات انجام شده تقریباً به طور کامل محدود به داخل بخش آبیاری بود. انتقال‌های میان‌بخشی مانند روستایی به استفاده شهری انگشت‌شمار بود.

افزون بر این، گوشزد شد که بازار آب در جنوب شرقی استرالیا، تا اندازه‌ای به دلیل هزینه‌های معامله و اطلاعات ناکافی، همچنان ناقص است.

برخی از دیگر ویژگی‌ها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- فروش حجم‌های زیاد آب به قیمت‌های پائین از جانب کسانی که با شوری و مشکلات دیگر روبرو بودند؛
- خریداران مقادیر زیاد آب تقریباً غالب‌ترین مشارکت‌کنندگان در بازار هستند و پائین‌ترین قیمت را می‌پردازند؛ و
- خریداران مقادیر کوچک آب برای پیشینه‌ساختن کارآیی آبیاری خود، به پرداخت قیمت‌های بالا تمایل دارند، چون آبیاران برای به ثمر رسیدن محصول، نیاز فوری به آب دارند.

بر روی هم، این ویژگی‌ها گویای آن است که یک «بازار کم‌رمق و رشدنیافته»، سرگردان است و لزوماً نمی‌تواند آب را به کارآترین استفاده آن برساند، به گونه‌ای که از نظر اجتماعی عادلانه باشد. آبیاران در

شرایط فشار مالی ممکن است حتی «مجبور» شوند آب را با تخفیف بفروشند، یا در شرایط این چینی بازار، از خیر کل تخصیص مجوز بگذرند.

با این همه، با اینکه دامنه روشنی برای بهبود وجود دارد، کمیته پارلمانی استرالیا در این اواخر دریافت که «با توجه به همه شواهد... مبادله آب ساز و کار کلیدی در اطمینان از این است که آب با کار آیی بیشتری استفاده می‌شود. بازارهای آب به صنایع امکان می‌دهد از منابع محدود آب، استفاده بهتر و انعطاف‌پذیرتری کند و فرصت سرمایه‌گذاری جدید را در کشاورزی با ارزش افزوده بالا فراهم می‌آورد.»

با این همه، این تجربه‌ها در مقیاس نسبتاً کوچک بوده است. از نظر شمار، لازم است به تجربه ایالت‌های غربی آمریکا نگاه کرد. بررسی معاملات حقوق آب در ۱۹ ایالت غربی در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ نشان داد که ۱,۰۶۵ مورد فروش قابل ملاحظه در این دوره به همراه ۵۵۲ مورد اجاره انجام شده است. با این همه، بررسی تفصیلی‌تر نشان می‌دهد که فروش حقوق آب در این دوره، نسبتاً کم بوده است. متوسط شمار معاملات در همه ایالت‌ها کمتر از سه بوده است، به استثنای کلرادو و نوادا. در واقع این ارقام تا اندازه‌ای به سبب شمار زیاد معاملاتی که در کلرادو صورت گرفته، تحریف شده‌اند، به ویژه مواردی که شامل فروش حقوق اساساً قراردادی آب در یک پروژه عمده آبیاری بوده است (پروژه CBT). اگر این دسته از حقوق قراردادی آب را از ارقام جدا کنیم، از نظر متوسط سالانه شمار معاملات، موارد اجاره در همه ایالت‌ها سیطره دارد، به استثنای کانزاس و یوتا.

دیگر نکته جالب در این بررسی این است که در همه ایالت‌ها، زارعان به ندرت خریداران حقوق آب بودند. حتی در پروژه CBT، زارعان خریدار، تنها ۱۵ درصد از ۸۴۸ معامله ثبت شده را تشکیل می‌داد. روی هم رفته، خریداران حقوق آب در بازارهای آب غرب ایالات متحده، تأمین‌کنندگان آب شهری/صنعتی هستند؛ زارعان معمولاً فروشنده این حقوق هستند. در حالی که زارعان به عنوان اجاره‌کنندگان حقوق آب بسیار بیشتر متداول بود، با وجود این در بیشتر ایالت‌ها اقلیت را تشکیل می‌دهند. جالب است یادآوری شود که تا به امروز، بزرگترین شمار مبادلات در این دوره، به آب سطحی تعلق داشته است تا حقوق آب زیرزمینی.

با این همه، بازارهای فعال حقوق آب زیرزمینی وجود دارد. برای نمونه در آبخوان ادواردز، سازمان مدیریت آبخوان به ۱,۱۹۲ درخواست انتقال آب (فروش و اجاره)، معادل ۲۷۰ میلیون متر مکعب حبابه برداشت آب زیرزمینی رسیدگی کرده است. از این تعداد تنها ۸۰۳ مورد، معادل ۱۷۵/۳ میلیون متر مکعب در حال حاضر فعال است. انتقال‌های فعال شامل ۱۱۳ انتقال نیمه‌اجاره معادل ۳۳/۲ میلیون متر

مکعب است. افزون بر این، نه مورد تغییر مالکیت یا انتقال متفرقه معادل ۴/۳۵ میلیون متر مکعب آب زیرزمینی در آبخوان ادواردز انجام شده است.

بار دیگر به شیلی باز می‌گردیم. تجربه شیلی در بیست سال اخیر نشان می‌دهد که فراوانی معاملات حقوق آب همچنان محدود به چند ناحیه از بیابان شمال و محدوده کلان‌شهر سانتیاگو است. داده‌های کامل برای مکزیک یا افریقای جنوبی فراهم نیست، با این همه شواهد گویای محدود بودن مبادلات است.

در جمع‌بندی باید گفت با اینکه به نظر می‌رسد در مقایسه با کمیت نوشتارهایی که درباره مبادله آب مشاهده می‌شود، حجم واقعی مبادلات حقوق آب همچنان پائین است، حتی در غرب ایالات متحده. به همین صورت، با اینکه روشن است که در این کشورها برای حقوق آب، «بازار» وجود دارد، شاهد آن وجود کارگزاران و وبگاه‌هایی است که حقوق آبی را که به فروش گذاشته شده‌اند تبلیغ می‌کنند. با این همه باید درباره تجربه ایالات متحده احتیاط کرد، به ویژه درباره تکرارپذیری آن. به بیان روشن‌تر، دکترین تصرفات سابق با حقوق آب نامحدود آن، از برخی جهات مبادله حقوق آب را تشویق می‌کند، چون در عمل تنها شیوه باز تخصیص آب به استفاده‌های مختلف است. در برخی جاها بازارهای حقوق آب به روشنی در فرایند شکل‌گیری هستند. ولی در هر حال، همان‌گونه که در ادامه خواهد آمد، تنها شمار مبادلات نباید معیار مهمی برای موفقیت یا غیر آن درباره حقوق قابل انتقال آب دیده شود.

۹-۲-۲- منافع و جمع‌بندی

مطالعات اخیر در افریقای جنوبی درباره مبادله محدود و شدیداً کنترل‌شده که رسماً مشمول مجازات از جانب وزارتخانه آب است، از ۱۹۹۲ در رودخانه Lower Orange نشان می‌دهد که حقوق آب به زارعانی جایجا شده است که بالاترین بازده برآوردشده را به ازای واحد آب تأمین شده محقق ساخته‌اند. به همین صورت، مطالعه انجام‌شده درباره مبادلات میان ایالتی در حوضه موری-دارلینگ نشان می‌دهد که مبادله سبب شده است آب به استفاده‌هایی برسد که ارزش بالاتری تولید می‌کنند، و نیز آن را به پائین دست جایجا کرده است.

مطالعه انجام‌شده در شیلی گویای آن است که بازارهای آب در برخی مناطق، منافع اقتصادی داشته‌اند، از جمله منافع اقتصادی ناشی از انتقال آب به بهره‌بردارانی که ارزش بالاتری تولید می‌کنند (از استفاده روستایی به استفاده شهری)، با این همه گوشزد شده است که فروش حقوق آب و معاملات استثنا بودند تا یک قاعده.

ارزیابی کامل استدلال‌های اقتصادی به نفع حقوق قابل مبادله آب فراتر از دامنه این نوشتار است. در واقع، در بسیاری از بحث‌های اقتصادی درباره حقوق قابل مبادله آب، معمولاً داده‌های تجربی به منظور

اثبات استدلال خود، گزینشی به کار گرفته می‌شوند. با این همه، به طور کلی به نظر می‌رسد که این تجربه، منافع مثبت اقتصادی ناشی از انتقال حقوق آب را نشان دهد. در واقع برخی از بهترین نمونه‌ها را می‌توان در مبادلات حقوق قراردادی آب سراغ‌گرفت (مانند پروژه CBT) از این نظر که هزینه‌های معامله نسبتاً پائین بوده‌اند. با این همه در بسیاری از مواقع، ارزیابی منافع اقتصادی حقوق قابل مبادله آب به گونه‌ای انتزاعی با استناد به شرایط بازار کامل به لحاظ مفهومی صورت گرفته است.

با وجود این می‌توان شماری از جمع‌بندی‌های مقدماتی را به دست داد. نخست آنکه افزایش کارایی ناشی از مبادله همیشه به سبب هزینه‌های معامله در فرایند مبادله حقوق کاهش می‌یابد. بنابراین، هر چه امنیت، سادگی و روشنی در تریات مبادله حقوق بیشتر باشد، هزینه‌های معامله کمتر و فعالیت بازار بیشتر خواهد بود. مبادلات پردردسر، عدم اطمینان یا عدم قطعیت در معنای آنها، احتمال چالش حقوقی، پیچیدگی ناشی از حقوق جریان‌های برگشتی و چالش شخص ثالث و مانند آن، همگی بازار را محدودتر می‌سازند. از سوی دیگر، این واقعیت همچنان باقی است که آب یک منبع منحصر به فرد است. به دلیل اثرات بالقوه بر شخص ثالث و محیط‌زیست ناشی از معاملات حقوق آب، بازارهای حقوق آب، تا زمانی که هزینه‌های معامله بالا باشد و اطلاعات کامل وجود نداشته باشد، بعید است بتوانند تمام و کمال به آنچه در نظریه درباره آن سخن گفته می‌شود دست یابند به بیانی دیگر، نیاز احتمالی به نوعی تأیید دولت، برای پیشگیری از زیان به محیط‌زیست و دیگر دارندگان حقوق آب، بدین معناست که هزینه‌های نسبتاً زیاد معامله در مبادلات فردی، بخشی از ادعاهای خوش‌بینانه‌تر درباره قدرت بازارها را نفی خواهد کرد.

بنابراین، جمع‌بندی نخست آن است که طراحی فرایند مبادله، به ویژه محتوا و ساختار حقوقی آن باید به دقت انجام شود و در راه‌اندازی رژیم جدید حقوق آب، ساز و کارهای عملی مبادله باید از همان آغاز مورد توجه باشد. در این زمینه، سیاست و قوانین ذیربط می‌تواند به تعریف دقیق‌تر انواع مبادلاتی که با احتمال بیشتری تأیید می‌شوند کمک کند، برای نمونه، در یک حوضه، آبخوان یا بخشی از یک آبخوان. البته، بازار به تنهایی تعیین خواهد کرد که آیا مبادله رخ خواهد داد یا خیر.

جمع‌بندی دوم به مبادلات در بخش کشاورزی ارتباط دارد. وقتی بارندگی محدود است، یا وقتی به آب اضافه‌تر در کوتاه‌مدت برای توسعه محصول کشت خاص نیاز است، تجربه نشان می‌دهد که مبادله میان مزارع می‌تواند سودمند باشد. پس، فروش موقتی آب، برای نمونه برای یک فصل می‌تواند از نظر بهره‌وری مزرعه و حاشیه ناخالص بالاتر، مزیت داشته باشد. درس دوم این است که طراحی حقوق قابل مبادله آب که بتواند در داخل بخش کشاورزی صورت گیرد و برای یک فصل یا یک سال، می‌تواند به افزایش محصول و درآمد زارع کمک نماید. مبادله میان زارعان در قالب قراردادهای

بلندمدت یا دائمی می‌تواند به جابجایی آبیاری از کشت‌هایی که حاشیه ناخالص کمی به ازای واحد آب مصرف‌شده دارند به محصولاتی که کار آبی بالاتری دارند نیز منجر شود.

جمع‌بندی سوم این است که آب استفاده‌شده در محیط شهری، غالباً ارزش بالاتری در مقایسه با آبیاری دارد. در چنین مواردی، سود حاصل از مبادله می‌تواند زیاد باشد. علت آن است که آبیاری، مقادیر زیاد آب را از نظر تلفات تبخیری مصرف می‌کند. بنابراین، درس سوم آن است که بر حسب کار آبی، انتقال روستایی-شهری احتمالاً به ویژه سودمند است و طراحی و اداره حقوق قابل مبادله آب باید این دست انتقال‌ها را در وضعیت‌های که خریدار و فروشنده تمایل دارند، تسهیل نماید.

جمع‌بندی چهارم این است که به کارگیری حقوق قابل مبادله آب می‌تواند استفاده اثربخش‌تر از تأمین موجود آب را امکان‌پذیر سازد، به جای آنکه زیرساخت‌های بزرگ مقیاس با فاصله طولانی، و انتقال‌های میان‌حوضه‌ای پیگیری شود. همین نکته درباره اقدامات مدیریت تقاضا نیز مصداق دارد. در واقع، حقوق قابل مبادله آب، شکلی از مدیریت تقاضا به شمار می‌آیند. درس چهارم این است که مدیریت تقاضا و تغییر نهادی در شکل حقوق قابل انتقال آب، به عنوان یک ساز و کار احتمالاً برتر نسبت به راه‌حل‌های صرفاً مهندسی، درخور توجه است.

تخصیص‌های محیط‌زیستی

امتیاز اصلی حقوق مدرن آب در موضوع محیط‌زیست در این واقعیت ساده نهفته است که به صراحت حجم آبی را که ممکن است برداشت یا استفاده شود مشخص می‌کند. این گفته بدین معناست که اندازه‌گیری مقدار کل آب برداشت‌شده از آبراهه‌ای معین یا آبخوان، و در نتیجه محاسبه حجم آبی که باید برای تأمین نیازهای اکولوژیکی باقی گذاشته شود امکان‌پذیر می‌شود. این نیازها ممکن است شامل اطمینان از پایداری اکوسیستم‌های آبی و استفاده از جریان‌های رقیق‌کننده برای بهبود کیفیت آب باشد. دیگر منافع آن ممکن است ناشی از بهبود وضعیت اکولوژیکی وابسته به رودخانه، از جمله امکان استفاده‌های تفریحی و نیز مناظر تماشایی باشد.

همان‌گونه که گفته شد، دو تکنیک حقوقی پایه برای اطمینان از اینکه آب کافی در پیکره آبی باقی گذاشته می‌شود به کار گرفته می‌شود.

یک شیوه، تعریف قانونی جریان‌های حداقلی است که وزارتخانه آب باید در صدور حقوق آب جدید به حساب آورد. برای نمونه در مکزیک، جریان حداقلی باید برای رودخانه‌ها، پیر و قانون ملی آب سال ۱۹۹۲ مشخص شود.

شیوه دیگر، مشخص کردن ذخیره محفوظ برای مقاصد محیط‌زیستی است. برای نمونه، قانون ملی آب آفریقای جنوبی، برای حفاظت از دو اصل بنیادی خود، تدارک دیده است- اطمینان از اینکه آب در راستای منافع عمومی، عادلانه تخصیص داده و مفید استفاده می‌شود، و همزمان ارزش‌های محیط‌زیستی را تقویت می‌کند. در نتیجه، به موجب قسمت ۱۶، وزیر باید «ذخیره محفوظ» را برای تمام یا بخشی از هر آبراهه تعیین نماید. در موضوع حفاظت محیط‌زیست، ذخیره محفوظ چنین

تعریف می‌شود: «کمیت و کیفیت آب لازم برای حفاظت از اکوسیستم‌های آبی به منظور اطمینان از توسعه پایدار محیط‌زیستی و استفاده از منبع آب مورد نظر.»

وقتی ذخیره محفوظ برای آبراهه معین تعیین شد، وزیر و نیز دیگر دستگاه‌های دولتی از جمله وزارتخانه آب باید در زمان اعمال اختیارات یا انجام هرگونه وظیفه مقرر در قانون، آن را عملی سازد (قسمت ۱۸).

البته این شیوه تنها زمانی می‌تواند اثربخش باشد که مطالعه اولیه نیازهای محیط‌زیستی پیکره آبی معین، درست باشد و باگذشت زمان، تغییر قابل ملاحظه‌ای در آن صورت نگیرد. پرواضح است که در شرایط تغییر اقلیم، این دست الزامات در پیکره‌های آب سطحی ممکن است نیاز باشد در آینده تغییر کنند. اگر حقوق آب از نظر زمانی محدود باشند، بنابراین می‌توان این بازنگری را در زمان تمدید یا تغییر آنها انجام داد. در این صورت ممکن است سد راه اعطای حقوق دائمی آب باشد.

از سوی دیگر، در بسیاری از آبراهه‌ها در سرتاسر جهان، حتی آنهایی که حقابه‌های رسمی واگذار شده است، اقدام به باقی‌گذاشتن ذخیره‌ای از جریان حداقل رودخانه خیلی دیر است: همه آب رودخانه در حقابه مجوزهای موجود، تخصیص داده شده است.

چه راه‌حلی‌هایی وجود دارد؟ در حالتی که حقوق آب، چارچوب زمانی محدودی دارند، بسته به اضطرار وضعیت، یک راه‌حل آن است که منتظر ماند تا دوره حقوق آب پایان یابد. راهکار هزینه‌برتر برای دستگاه مسئول آب، لغو شماری از حقوق موجود، همه یا بخشی، به نفع عمومی است تا آب بتواند برای اهداف محیط‌زیستی بازتخصیص یابد. با این همه، با توجه به اینکه در بسیاری از کشورها جبران خسارت، قابل پرداخت خواهد بود، چنین رویکردی احتمالاً گران خواهد بود. همچنین، تردیدی نیست که بحث‌برانگیز خواهد بود، نه صرفاً به این دلیل که دارندگان حقوق نمی‌خواهند از حقوق آب خود دست بکشند، بلکه به دلیل دشواری توافق درباره سطح جبران خسارت قابل پرداخت. همان‌گونه که تجربه استملاک اجباری اراضی نشان می‌دهد، این شیوه ارزشگذاری همواره دشوار و اختلاف‌برانگیز است، با این همه به انجام رساندن آن به هیچ وجه ناممکن نیست.

این وضعیت در کشورهایی که حقوق آب دوره زمانی نامحدودی دارد، مسئله‌سازتر می‌شود. برای نمونه در شیلی، با توجه به اینکه استفاده از آب مشمول حقوق دارایی است، تقریباً بازتخصیص آب یا تأسیس نهادهای اثربخش حوضه آبریز برای احتساب محیط‌زیست و حفاظت اکوسیستم ناممکن است.

در واقع در شیلی و ایالت‌های غربی امریکا که حقوق آب دوره زمانی نامحدودی دارند و دستگاه مسئول آب اختیاراتی برای لغو حقوق آب و بازتخصیص آب ندارند، خرید حقوق آب تنها شیوه عملی برای اطمینان یافتن از این است که آب کافی برای محیط‌زیست فراهم می‌گردد.

از این رو در شماری از ایالت‌های غربی امریکا، استفاده‌های غیر مصرفی محیط‌زیستی، ارزش‌های اقتصادی قلمداد شده‌اند که با استفاده‌های مصرفی متداول آب رقابت می‌کنند. این دست استفاده‌های غیر مصرفی عبارتند از تفریح، مانند کلک‌سواری و ماهی‌گیری، ماهیان و حیات وحش، و حفظ کیفیت آب. هم شرکت‌های خصوصی و هم نهادهای دولتی، کسب حقوق آب محیط‌زیستی را آغاز کرده‌اند. برای نمونه، یک سازمان غیر دولتی به نام Nature Conservancy (حفاظت از طبیعت) کسب حقوق آب محیط‌زیستی را در آریزونا، کلرادو و نوادا آغاز کرده است. نهاد قانون‌گذار ایالت واشنگتن، «صندوق امانی آب» را برای رودخانه Yakima و برخی دیگر از رودخانه‌ها برای کمک به احیای جریان‌های درون رودخانه تأسیس کرده است. نکته جالب توجه آن است که آغاز رقابت این استفاده‌ها در بازار برای حقوق آب سستی، ثابت می‌کند که تمایل واقعی در بخشی از جامعه امریکای شمالی برای پرداخت در قبال استفاده‌های محیط‌زیستی آب وجود دارد.

به بیانی دیگر، این نمونه‌ها نشان می‌دهند که حقوق قابل مبادله آب می‌تواند خلاقانه برای حفظ منابع آب برای اهداف محیط‌زیستی و مانند آن استفاده شود. به همین صورت، در آبخوان ادواردز در تگزاس، سازمان مدیریت آبخوان طرح بازخرید حقوق آب زیرزمینی را برای پایان‌دادن به استفاده آب آنها آغاز کرده است.

ساز و کارهای حل اختلاف

بروز اختلاف‌ها در استفاده از منابع طبیعی ناگزیر است و آب نیز از این امر برکنار نیست. یکی از فایده‌های استقرار نظام حقوق مدرن آب این است که، البته به شرط آنکه ترتیبات نهادی به اندازه کافی ساده باشند، قانون‌گذاری به اندازه کافی روشن باشد و دستگاه مسئول آب به اندازه کافی با شفافیت عمل کند، در نظریه، شمار اختلاف‌ها باید کاهش یابد.

با وجود این، این مسئله که اختلاف‌ها بروز می‌کنند و در واقع، بسته به اینکه چگونه حل و فصل می‌شوند، سطح اختلاف‌ها ممکن است در عمل، در ابتدای راه‌اندازی نظام جدید افزایش یابد. به همین صورت، همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، انتقال حقوق آب می‌تواند فرایندی مسئله‌ساز باشد، اگر دیگر دارندگان حقوق آب نگران شوند حقوق‌شان ممکن است تحت تأثیر منفی قرار گیرد. در واقع در حالی که روال‌های رسمی نسبتاً مفصل برای بررسی مبادلات حقوق آب در ایالت‌های غربی آمریکا برای رسیدگی موشکافانه درخواست‌های انتقال طراحی شده است، تجربه نشان می‌دهد که هر چه این روال از نظر قانونی مفصل‌تر باشد، آسان‌تر می‌تواند قانونی بودن آن به چالش کشیده، و نتیجه آن زیر سؤال برده شود.

با توجه به اینکه حقوق مدرن آب، حقوق قانونی هستند، دادگاه‌ها داور طبیعی و نهایی اختلاف‌ها دربارہ تخصیص و استفاده حقوق آب به شمار می‌آیند. در بیشتر کشورها، شیوه رسیدگی در دادگاه‌ها، پرهزینه و زمان‌بر است. این وضعیت می‌تواند بر انتقال حقوق آب از طریق مبادله تأثیر بگذارد. برای نمونه، Brisco و همکاران توصیف می‌کنند چگونه فقدان ساز و کارهای اثربخش حل اختلاف در شیلی، در بروز تعارض‌های غیر ضروری زیاد میان دارندگان حقوق آب در حوضه Maule نقش داشته است. به

بیان روشن تر، فقدان نهاد مدیریت حوضه آبریز بدین معنا است که نامتقارنی و شکاف‌های اطلاعاتی وجود دارد، هیچ نهادی که بتواند به عنوان «کارگزار درستکار» عمل کند و هیچ روال داوری کم‌هزینه و هزینه معامله پائین وجود ندارد.^۱ افزون بر این، «آشکار است که فرایند قضایی از چند زاویه، رضایت‌بخش نیست. چندین سال طول می‌کشد تا اختلاف‌ها به جمع‌بندی برسد و هزینه‌بر هستند.»

اگر این واقعیت را که دادگاه‌ها، که در شیلی دادگاه‌های عمومی هستند و تفکیکی میان دادگاه عمومی / خصوصی وجود ندارد، عملاً بشواری‌های پیچیده و احتمالاً سازش‌ناپذیر رویرو هستند، و در پشت تفسیرهای صورت‌نگرایانه و تنگ‌نظرانه حقوق و مسئولیت‌های طرف‌ها پنهان شده‌اند، وضعیت پیچیده‌تر می‌شود.

در برخی کشورها مانند نیوزیلند، دادگاه‌های اختصاصی محیط‌زیست، مسئول حل اختلاف‌ها درباره حقوق آب هستند. در کلرادو، یک دادگاه تخصصی وجود دارد، در حالی که در آفریقای جنوبی، هیئت قانونی حل اختلاف وجود دارد. قانون ملی آب، تشکیل هیئت حل اختلافات آبی را به عنوان ساز و کار داوری و حل اختلاف درباره پیاده‌سازی این قانون مقرر کرده است. هیئت حل اختلاف، برای فراهم آوردن شیوه‌ای دسترس‌پذیرتر از دادگاه پیچیده‌تر آب طراحی شد که پیش‌تر وجود داشت. نکته جالب آن است که اعضای هیئت حل اختلاف، که منصوب نخست‌وزیر به توصیه کمیسیون خدمات قضایی هستند، لزوماً نیاز نیست از نظر حقوقی احراز صلاحیت شوند. این قانون صرفاً می‌گوید که آنان باید از قوانین، مسائل مهندسی، مدیریت منابع آب یا دیگر زمینه‌های مرتبط آگاهی داشته باشند.

دادگاه‌های تخصصی و هیئت‌های حل اختلاف، چندین مزیت دارند، از جمله این واقعیت که اعضای آنها با قوانین مربوطه و نیز پیچیدگی‌های مدیریت آب آشنا هستند. در نتیجه، ممکن است شیوه سریع‌تر و کارآتر حل اختلافات باشند.

و اما درباره روال‌هایی که رسمیت کمتری دارند: Brisco این وضعیت را در شیلی با نیومکزیکو، جایی که سرمهندس ایالتی، داور تخصصی اختلافات آبی است مقایسه می‌کند. نقش سرمهندس ایالتی در داوری اختلافات در نیومکزیکو در بالاگفته شد و این راهکار می‌تواند اثربخش باشد. معمولاً چنین تصمیماتی مشمول بازبینی نهایی در دادگاه‌ها هستند.

۱- درباره هزینه‌های داوری لازم است احتیاط شود. رویه‌های داوری در امور تجاری و بین‌المللی نسبت به حل اختلاف در دادگاه‌ها، مزیت‌های فراوانی دارند، از جمله سرعت و انعطاف‌پذیری در برنامه‌ریزی زمانی. با این همه، هزینه همیشه جزو آنها نیست، به ویژه آنکه هزینه داوران باید به خودشان پرداخت شود.

در نهایت باید گفت این قبیل ساز و کارهای حل اختلاف لزوماً نباید منحصرأ در سطح دستگاه مسئول آب تعریف شوند. دستگاه‌های محلی مدیریت منبع، مانند اتحادیه‌های آب‌بران در اسپانیا که در بالا توصیف شدند، می‌توانند نقش محوری را در سطح محلی در حل سریع اختلاف‌ها میان بهره‌برداران آب ایفا نمایند.

حفاظت از منافع گروه‌های محروم

به طور کلی در اصلاحات حقوق آب، بسیار کم می‌توان اهداف باز توزیعی یا اجتماعی-اقتصادی را مشاهده کرد. برای نمونه، نه در قانون‌گذاری آب در شیلی و نه در مکزیک، هیچ ماده خاصی برای حفاظت از منافع گروه‌های محروم تدارک دیده نشده است.

یک استثنا را می‌توان آفریقای جنوبی دانست که در قانون جدید آب، پیاده‌سازی دو اصل کلیدی سیاست ملی آب سال ۱۹۹۷ را در نظر داشت، «پایداری» و «برابری». پیش از این، ۸۳ درصد اراضی کشاورزی در اختیار زارعان سفیدپوست قرار داشت و بیشتر آب لازم برای کشاورزی آبی نیز از طریق شوراهای آبیاری که سفیدپوستان بر آنها تسلط داشتند در کنترل آنان قرار داشت. از این رو، اصلاح مناسبات ارضی و اصلاحات آب برای رفع بی‌عدالتی دوره آپارتاید ضرورت داشت.

یکی از ویژگی‌های کلیدی قانون آب آفریقای جنوبی، لغو حقوق همجواری و جایگزینی آن با نظام حقوق مدرن آب بر پایه مجوز بود. با این همه، با وجود این دستاورد، این واقعیت همچنان به قوت خود باقی است که تا انجام اصلاحات ارضی اساسی که همچنین دسترسی پیشین را به منابع آب به زارعان غیر سفیدپوست می‌دهد، ریسک‌های اصلاح حقوق آب تنها تأثیر محدودی درباره اهداف اجتماعی اقتصادی دارد.

در واقع، بسیار از استفاده‌های آب به دست اقشار بسیار فقیر، غالباً در دامنه استثنائات الزام به داشتن مجوز رسمی آب قرار می‌گیرد. با توجه به این، یکی از اهداف تعیین‌الزامی «ذخیره محفوظ» برابر قانون ملی آب (سواى اهداف محیط‌زیستی که در بالا توصیف شد)، اطمینان از این است که آب کافی برای این دست از استفاده‌کنندگان فراهم باشد.

رویکرد قابل ذکر دیگر در قانون آفریقای جنوبی، تدارک بی‌ریزی ساز و کارهای مشارکتی مناسب برای اطمینان از این است که گروه‌های فقیر به همراه دیگر ذینفعان می‌توانند در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری درباره مدیریت منابع آب مشارکت نمایند. متأسفانه، بررسی‌های اخیر گویای آن است که با وجود تلاش‌های دولت، گنجانیدن جوامع سیاه‌پوست که در بخش غیر رسمی آب جای می‌گیرند، در فرایند اصلاح دشوارتر است.

اثرات نظام تخصیص مبتنی بر حقوق، از نظر کار آیی، برابری، شفافیت و محیط زیست

۱۳-۱- کار آیی

همان گونه که گفته شد، در سرتاسر تاریخ، همه جوامعی که از آب استفاده می کردند، نظام خاص خود را در تخصیص حقوق استفاده از آب به کار گرفته اند. به شرط آنکه این رویکردها تخصیص معقول آب را امکان پذیر می ساخت، و همزمان امنیت کافی را برای بهره برداران آب فراهم می آورد، بنابراین منطقی است که نتیجه گرفت شیوه انجام این کار اهمیت ویژه ای نداشت.

تاریخ گویای آن است که برخی نظامها عملکرد بسیار خوبی، حداقل در مدت زمانی خاص داشتند. در واقع، در بسیاری از بخش های جهان، رژیم حقوق آب بر پایه قواعد عرفی یا محلی همچنان ادامه دارد و به گونه ای است که از دید بهره برداران، اثربخش و رضایت بخش است. به همین صورت، رویکردهای سنتی مقررات عرفی و مقررات مدنی در زمانی که شکل گرفتند، نامعقول نبودند. پیش از انقلاب صنعتی، قواعد نسبتاً ساده آنها در ترکیب با فقدان نسبی رقابت بر سر آب، اثربخشی معقولی به آنها داده بود. در واقع، این واقعیت که تشکیلات اداره کننده لازم نبود و اساساً خودکار اجرا می شدند، می تواند فایده مثبت در مقایسه با هزینه های تأمین مالی تشکیلات آب دیده شود.

با این همه، همان گونه که در بالا توصیف شد، رویکردهای سنتی، امروز کارساز نیستند. شرایط تغییر کرده است. از این رو برای نمونه، در حالی که دکتربین تصرف ممکن است کاملاً خوب به کار آمده باشد، مثلاً در صد سال پیش که تگراس جمعیت چندانی نداشت، افزایش جمعیت و تقاضای آب، در

ترکیب با تکنولوژی کار آتر چاه به روشنی نشان می‌دهد که این دکترین، به عنوان ابزاری برای مدیریت آب، قدیمی و بی‌تأثیر شده است.

بنابراین، بررسی کارآیی کلی ترسیات حقوق مدرن آب، در نهایت مقایسه با رویکردهای سنتی است که اکنون کم یا زیاد کارگر واقع نمی‌شوند. به طور کلی و با توجه به اینکه شیوه‌ای برای کنترل دسترسی فراهم می‌آورند، آنها را باید راهکار کار آتری در تخصیص و مدیریت منابع دانست، حتی با اینکه هزینه‌های خاص خود را دارد.

روشن است که در میان رژیم‌های مختلف حقوق آب، برخی ممکن است هزینه کمتری در اداره امور در مقایسه با دیگر رژیم‌ها داشته باشد و طراحی دقیق آن باید در پی حداقل‌سازی هزینه‌های اداره و معامله باشد. تا آن اندازه که مبادلات حقوق آب بتواند کارآیی استفاده آب را بهبود بخشد، بنابراین به نفع جامعه خواهد بود، به شرط آنکه از اثرات محیط‌زیستی و شخص ثالث پیشگیری شود.

درباره امکان بهبود کارآیی در حقوق مدرن آب، شواهد بررسی شده‌گویی آن است که با وجود محدودیت‌هایی که وجود دارد، مبادله حقوق آب می‌تواند به استفاده از منابع آب با کارآیی اقتصادی بالاتر منجر شود.

۱۳-۲- برابری

بررسی عینی مسئله برابری نیز دشوار است. در نگاه نخست، به کارگیری نظام حقوق مدرن آب ممکن است به ظاهر ناعادلانه باشد، به ویژه در مواردی که بهره‌برداران موجود بر اساس حقوق مبهم یا ناروشن یا حتی در غیاب حقوق مشخص از آب استفاده می‌کنند. چرا باید به آنان حقوق رسمی داده شود؟ آیا چنین نیست که به این دست افراد پول باد آورده داده می‌شود، صرفاً به این دلیل که خوش شانس بوده‌اند که از آب، در زمانی که حقوق مدرن آب پیاده می‌شود استفاده می‌کرده‌اند؟

البته رگه‌هایی از واقعیت در این استدلال وجود دارد، ولی دشوار بتوان رویکرد واقع‌بینانه دیگری را سراغ گرفت. در بسیاری از نظام‌های حقوقی، حقوق مالکیت به افرادی داده می‌شود که از منبعی مشخص استفاده می‌کنند یا آن را تصرف می‌کنند. نمونه آن، ماهیگیری است. در واقع، این پرسش را می‌توان به شیوه‌ای دیگر مطرح ساخت. چرا باید حقوق رسمی به آنهایی داده شود که در استفاده از منبع سرمایه‌گذاری نکرده‌اند؟ برابری آن کجا است؟ البته بخشی از این مشکل این است که آنهایی که از این منبع استفاده می‌کرده‌اند، غالباً مالکان زمین هستند و از این روعضای متمول‌تر جامعه به شمار می‌آیند. با این همه، این موضوع پرسش‌های عمیق‌تری را درباره برابری اجتماعی مطرح می‌سازد که فراتر از مسئله اصلاح قوانین آب است.

اقداماتی را می‌توان در طراحی حقوق مدرن آب در راستای پیشبرد عدالت در میان دارندگان حقوق و دیگر ذینفعان و برای اطمینان از اینکه اثرات گسترده‌تر اجتماعی و محیط‌زیستی به حداقل رسانده می‌شوند یا از آنها پیشگیری می‌شود انجام داد. برای نمونه، دخالت دادن بهره‌برداران و دیگر ذینفعان در تصمیم‌گیری نه تنها می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های بهتر درباره مسائل سخت منجر شود، بلکه تصمیمات عادلانه‌تر و پذیرفتنی‌تر گرفته می‌شود.

همانند شکل و محتوای حقوق آب، روشن است که توازن مناسبی باید میان منافع خصوصی دارندگان حقوق و منافع عمومی برقرار کرد. نکته در این است که صرف نظر از اینکه آب را کالایی اقتصادی دسته‌بندی کنیم یا نه، کاملاً روشن است که آب ذاتاً ماهیت عمومی دارد. احتمالاً منظور این است که بنا به دلایل برابری، دولت با کارگزاری وزارتخانه آب، باید به نقش مهم خود در مدیریت منابع آب ادامه دهد، همانند استرالیا، مکزیک و آفریقای جنوبی. تأثیر مداخله دولت در این امر ممکن است کاهش منافع نظری بالقوه در امکان‌پذیر ساختن تعیین تخصیص آب از طریق حقوق قابل مبادله آب در بازارها باشد. با این همه، از نظر برابری، هم حقابه‌داران موجود و هم جامعه به همراه محیط‌زیست، این کار ممکن است هزینه‌ای باشد که باید پرداخت شود.

۱۳-۳- شفافیت

به کارگیری نظام حقوق مدرن احتمالاً تخصیص شفاف‌تر آب و در نهایت، مدیریت شفاف‌تر آب را نتیجه خواهد داد، به شرط آنکه به شیوه‌ای مناسب انجام شود. شماری از عوامل کلیدی را می‌توان در این زمینه سهم دانست:

- تعیین استانداردهای روشن، عینی و قابل تأیید برای تصمیم‌گیری درباره این مسئله، اصلاح یا انتقال حقوق آب؛
- دخالت دادن بهره‌برداران و دیگر ذینفعان در قلمرو تصمیم‌گیری؛
- تعیین روال‌های روشن و اثربخش برای ثبت حقوق آب؛
- اطمینان یافتن از اینکه اطلاعات در دسترس عموم و دیگر دارندگان حقوق آب قرار می‌گیرد، از جمله اطمینان از دسترسی همگانی به بازرسی دفاتر ثبت حقوق آب.

به طور کلی، تمام کشورهای بررسی شده، کمتر یا بیشتر به دنبال پیشبرد شفافیت با استفاده از چنین تکنیک‌هایی هستند. نکته کلیدی که باید گوشزد شود این است که شفافیت به نفع استفاده از ساز و کارهای اقتصادی مانند مبادله حقوق آب است، هم با اطمینان یافتن از اینکه اطلاعات کافی برای

خریداران و فروشندگان بالقوه، فراهم است و هم در اطمینان از اینکه انتقال‌ها و مبادلات به شیوه‌ای صحیح به ثبت می‌رسند.

۱۳-۴- محیط‌زیست

همان‌گونه که در بالا گفته شد، تا آن اندازه که با تعریف روشن کل برداشت مجاز، نیازهای محیط‌زیستی به حساب می‌آید، حقوق مدرن باید تقریباً بنا به تعریف برای محیط‌زیست بهتر از حقوق سنتی آب باشد. بر این درک اولیه، شماری از قید و شرط‌ها حاکم است، مهم‌تر از همه آن که رژیم حقوق آب در عمل به درستی پیاده شود.

به نظر می‌رسد محدودیت زمانی حقوق جدید آب، بیشترین میزان انعطاف‌پذیری را درباره نیازهای آتی محیط‌زیست فراهم می‌آورد و به شرط آنکه حقوق آب زمان به اندازه کافی طولانی داشته باشند باید امنیت کافی را برای مقاصد سرمایه‌گذاری فراهم آورند. همان‌گونه که در بالا توصیف شد، در بیشتر کشورهای روال‌های فروش یا مبادله حقوق آب به دنبال اطمینان‌یافتن از این هستند که مسائل محیط‌زیستی مورد توجه قرار می‌گیرد. در واقع، مبادله حقوق آب ممکن است اثرات مثبتی بر محیط‌زیست داشته باشد، برای نمونه با کاهش شوری و ماندابی شدن در نتیجه آبیاری بیش از اندازه.

نکته‌های کلیدی که از تحلیل انجام‌شده در این نوشتار می‌توان نتیجه گرفت به شرح زیر ارائه می‌شود.

نخست آنکه رویکردهای سنتی مبتنی بر زمین در حقوق آب، از جمله حقوق آب زیرزمینی، دیگر نمی‌تواند مبنای سنجیده‌ای برای مدیریت پایدار و استفاده از منابع آب فراهم آورد. در نتیجه، نیاز به مدیریت بهتر منابع آب معمولاً دلیل اساسی و مبنایی کارگیری رژیم‌های حقوق مدرن آب است.

رایزنی اثربخش و گسترده می‌تواند تا اندازه زیادی انجام اصلاحاتی را که استقرار حقوق مدرن آب لازم دارد، تسهیل نماید و همزمان اطمینان دهد که اصلاحات بهتر خواهد توانست نیازهای جامعه و ذینفعان را برآورده سازد.

این واقعیت که حقوق آب، حقوق دارایی یا حقوق شبه‌دارایی هستند، بدین معناست که قانون‌گذاری اصلی معمولاً برای اصلاح بخش و استقرار حقوق مدرن آب ضرورت دارد. نخستین گام رسمی در فرایند پی‌ریزی حقوق مدرن آب، قرارداد مالکیت یا کنترل آب در اختیار دولت از طریق قانون‌گذاری است. ترتیبات جدید نهادی برای اداره حقوق مدرن آب لازم است. این ترتیبات در قالب وزارتخانه آب، باید شامل ساز و کارهایی برای مشارکت ذینفعان باشد. وزارتخانه آب ممکن است صلاحیت کل حوزه قضایی مربوطه را داشته باشد. به شکلی دیگر ممکن است به طور خاص برای مدیریت یک آبخوان یا پیکره آبی معین تأسیس شود. روشن است که دادن اختیارات مقتضی و وظایف قانونی به چنین دستگاهی، اگر بخواهد عملکرد اثربخشی داشته باشد ضرورت دارد.

حقوق مدرن آب همواره بر پایه ابزارهای اداری مانند مجوزها، صدور اجازه یا پروانه استقرار می‌یابند. این ابزارها در استفاده و برداشت آب سطحی و نیز آب زیرزمینی به کار می‌روند.

پس از استقرار رژیم حقوق مدرن آب، برخی استفاده‌های جزئی آب معمولاً ممکن است بدون نیاز به حق رسمی آب ادامه یابند، البته احتیاط نیز لازم است چون شمار بیش از اندازه استفاده‌های آزاد آب ممکن است تأثیر منفی بر منبع مورد نظر داشته باشد.

با استقرار رژیم حقوق مدرن آب، حقوق معمولاً به بهره‌برداران موجود آب بر پایه سابقه استفاده اظهار شده آنان صادر می‌شود. اگر پس از این کار، آب برای تخصیص باقی بماند، حقوق جدید آب توسط وزارتخانه آب بر پایه طیفی از گام‌ها و تدابیر قانونی، از جمله استفاده از برنامه‌های مدیریت صادر می‌شود که برای پیشبرد استفاده معقول آب و پیشگیری از تصمیم‌گیری دلخواهانه مقرر گردیده‌اند. پیرو تصویب قوانین لازم، فرایند ثبت حقوق آب، کار اداری و لجستیکی مهمی است که کامل شدن آن چندین سال زمان می‌برد. درباره این فرایند باید به یاد داشت که در طول طراحی قانون و انجام چنین اقداماتی ممکن است لازم باشد به طور جدی، بهره‌برداران موجود آب تشویق شوند دعاوی خود را اعلام و حقوق آب خود را به ثبت برسانند.

به منظور اثربخش بودن، حقوق مدرن آب باید امنیت کافی برای دارندگان حقوق فراهم آورد، هم نسبت به دیگر بهره‌برداران آب و هم دولت (وزارتخانه مسئول آب). بنابراین، معمولاً حقوق آب ممکن است تغییر نکنند یا لغو نشوند، اگر خطایی از دارنده حق سر نزده باشد، مگر آنکه جبران خسارت پرداخت شود. با وجود این، داشتن حق آب نمی‌تواند تضمین تمام و کمال بابت فراهم آمدن همیشگی حجم مشخص آب در منبع مورد نظر، صرف نظر از شرایط اقلیمی و شرایط طبیعی دیگر به دست دهد.

در مورد جزئیات آن، حقوق مدرن آب معمولاً حجم آبی را که ممکن است برداشت شود مشخص می‌کند. این حجم ممکن است به صورت مقدار ثابت یا نسبتی از موجودی آب بیان شود. روندی به سمت محدودسازی دوره زمانی حقوق آب وجود دارد، چون این کار باز تخصیص آب را در آینده امکان‌پذیر می‌سازد، حتی به هزینه امنیت دارندگان حقوق. افزون بر این، حقوق مدرن آب معمولاً مشمول طیفی از شروط عمومی و اختصاصی هستند، از جمله الزام پرداخت هزینه‌ها یا عوارض آب. نقض این قبیل شروط می‌تواند به از دست دادن حق استفاده از آب منجر شود.

در شمار فزاینده‌ای از کشورها، حقوق آب ممکن است مبادله شود. با این همه، مبادله حقوق آب به طور کلی با دقت بیشتری به دست وزارتخانه مسئول کنترل می‌شود تا اثرات منفی آن بر اشخاص ثالث و محیط‌زیست به حداقل برسد. بیشتر موارد مبادله حقوق آب مربوط به آب سطحی بوده است. افزون بر این، مبادله حقوق آب زیرزمینی در شماری از کشورها وجود داشته است. شواهد گویای آن است که حقوق قابل مبادله آب می‌تواند به استفاده کارآتر اقتصادی از منابع آب منجر گردد. جدا از استدلال‌ها

درباره کارآیی بازارهای حقوق آب، این واقعیت همچنان به قوت خود باقی است که به شرط آنکه طرف‌های معامله، آزادانه مبادله کنند و مبادله را سودمند بدانند،^۱ در نهایت شیوه نسبتاً بی‌جنجال بازتخصیص آب را از استفاده‌هایی که ارزش پائین تری تولید می‌کنند به استفاده‌هایی که ارزش بالاتری به دست می‌دهند فراهم می‌آورد.

با توجه به اینکه حجم آبی را که ممکن است از منبع معین آب برداشت شود مشخص می‌کند، حقوق مدرن آب باید حدود برداشت کل را تعیین نماید تا استفاده پایدار از منبع امکان‌پذیر گردد.

به استثنای اصلاحات اخیر در آفریقای جنوبی، تعداد انگشت‌شماری از رژیم‌های حقوق آب، ملاحظات برابری اجتماعی را در نظر داشته‌اند. با این همه، به شرط آنکه به شیوه‌ای عادلانه و شفاف انجام شود، به کارگیری حقوق مدرن باید به استفاده کارآتر، عادلانه‌تر و شفاف‌تر منابع آب که نیازهای محیط‌زیست را بهتر در نظر می‌گیرد منجر شود. به طور خلاصه، به کارگیری حقوق مدرن آب مفید واقع می‌شود.

با وجود این قبیل جمع‌بندی‌های مثبت، این واقعیت همچنان باقی است که بسیاری از کشورها هنوز باید رژیم حقوق مدرن آب را پی‌ریزی نمایند. چرا؟ البته دلایل دقیق این پرسش از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، ولی چنین دلایلی در خور توجه هستند از این نظر که ممکن است در دسرهای عملی، یا متصور را در جابجایی به سمت استقرار حقوق مدرن آب روشن سازد.

مسائل کلیدی احتمالی عبارتند از هزینه و ظرفیت اداری. توجه داشته باشید که بسیاری از نمونه‌های توصیف‌شده در این نوشتار، به کشورهای ثروتمندتر تعلق دارند. هزینه‌های مورد نظر درباره آماده‌سازی و تصویب قوانین، چندان زیاد نیستند، ولی هزینه‌های ثبت و فهرست‌برداری حقوق آب و نیز هزینه‌های پایش منابع آب و نظارت بر اجرای قوانین مربوط به رژیم حقوق آب زیاد است. افزون بر این، پیاده‌سازی رژیم حقوق مدرن آب، فرایند نسبتاً مفصلی است که نیازمند مدیران کارآمد و نیز دیگر مهارت‌های فنی است.

در نگاه نخست، شمار زیاد بهره‌برداران آب (به ویژه زارعانی که به قطعه‌زمین‌های کوچک وابسته هستند) ممکن است به کارگیری حقوق مدرن آب را در کشورهای در حال توسعه بسیار هولناک‌تر بنمایاند. با این همه، درباره حقوق آب سطحی، اگر نیاز آب زارعان از شبکه آبیاری تأمین می‌شود، همان‌گونه که غالباً چنین است، بنابراین حقوق آب آنان، حقوق مدرن آب، از نوعی که در اینجا مورد

۱- به یاتی دیگر، به شرط آنکه فروشنده، معامله خود را معامله‌ای خوب بداند و مجبور به فروش آب با قیمتی نامصفانه پائین (مثلاً به خاطر نیاز اقتصادی) نشده باشد.

بحث است نیست، بلکه حقوق آب قراردادی است که در قسمت ۲-۱ از آن سخن رفت. ممکن است هنوز هم توجه نیرومندی برای دادن حقوق آب به بهره‌برداران این قبیل شبکه‌ها وجود داشته باشد، اگر تضمین شود برداشت‌ها تنها برای آبیاری است.^۱

در مورد حقوق آب زیرزمینی، شمار نقاط واقعی یا بالقوه برداشت، مسئله هزینه به همراه دشواری‌های پایش و نظارت بر برداشت‌ها، اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند. در واقع به نظر می‌رسد این جمع‌بندی معقول باشد که درباره آب زیرزمینی، اصلاحات حقوق آب نیازمند توجه ویژه به حکمرانی و ساز و کارهای اجرای قوانین است که دارندگان حقوق و دیگر ذینفعان را در تصمیم‌گیری دخالت می‌دهد.

در نهایت باید گفت که هزینه‌های استقرار رژیم حقوق مدرن آب، و پیچیدگی نسبی (و بنابراین هزینه) رژیمی که برگزیده می‌شود، باید با توجه به هزینه‌های بالقوه دست روی دست گذاشتن تعیین شود. محدودیت‌های حقوق سنتی آب محدود به کشورهای ثروتمندتر نیست: نمونه‌هایی از کشورهای در حال توسعه وجود دارد که رژیم حقوق مدرن آب بر طرح‌های آبیاری جدیدی که در بالادست حوضه ساخته می‌شود حاکم نیست و شبکه‌های پائین دست را از آب بی‌نصیب می‌سازد^۲ و نیز آب از مخزن‌های ساخته‌شده برای آبیاری برای تأمین نیازهای شهرهای تشنه منحرف می‌شود. آشکار است که زارعان عادی، از گروه‌هایی هستند که در چنین مواردی در تنگنا قرار می‌گیرند. به نسبتی که رقابت بر سر آب افزایش می‌یابد، این نوع تعارضات نیز افزایش خواهد یافت.

در چنین شرایطی، سیاست‌گذاران در کشورهای در حال توسعه ممکن است به این نتیجه برسند که هزینه‌ها و پیامدهای استقرار رژیم حقوق مدرن آب توجه دارد، حتی اگر هیچ دلیلی جز حفاظت از منافع بهره‌برداران موجود آب نداشته باشد. با این همه، حتی در کشورهایی که کمیابی آب وجود دارد، غالباً تمرکز اولیه بر حوضه‌ها یا آبخوان‌هایی که با مشکلات خاصی مانند بیش برداشت/استفاده بیش از اندازه دست به گریبان هستند معنا خواهد داشت. از دید حقوقی، این کار می‌تواند از طریق قانون‌گذاری ویژه (اولیه) انجام شود که تنها برای حوضه‌ها/آبخوان‌های مورد نظر اعمال شود. به صورتی دیگر، ممکن است محفوظ‌داشتن رژیم حقوق آب در قانون‌گذاری ملی (یا ایالتی) بهتر باشد، ولی پیاده‌سازی مرحله‌ای (برای نمونه حوضه به حوضه)^۳ تدارک دیده شود تا از بهترین استفاده ممکن از منابع محدود مالی و اداری اطمینان حاصل شود.

۱- بحث کامل درباره محدودیت‌های حقوق آب قراردادی که معمولاً در کشورهای در حال توسعه یافت می‌شود، فراتر از دامنه این نوشتار است.

۲- بر پایه اخلاقی است تاحق قانونی.

۳- یا آبخوان به آبخوان.

با این همه، حتی اگر استدلال‌های هیدرولیکی و اقتصادی به نفع استقرار رژیم حقوق مدرن آب برای سیاست‌گذاران پذیرفتنی باشد، چالش‌های سیاسی بالقوه را نباید نادیده گرفت، با وجود آنکه رایزنی و آگاهی‌بخشی انجام شده باشد. نخستین چالش، عقیده خصوصی‌سازی آب است. همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، با اینکه حقوق مدرن آب، شکلی از حق دارایی (مال) به‌شمار می‌آید، اصلاحاتی که به اتخاذ آنها می‌انجامد از نظر حقوقی، خصوصی‌سازی آب را بنیان‌گذاری نمی‌کند. در واقع در بیشتر موارد، صرفاً بازتاب و تقویت‌کننده حقوق موجود آب یا استفاده‌های موجود آب هستند. نیز، به کارگیری نظام حقوق مدرن آب ارتباطی با سرمایه‌گذاری خصوصی در بخش آب شهری ندارد.

با این همه، این نکته، به ویژه در کشورهای در حال توسعه که آب و زمین منابع اصلی امرار معاش به‌شمار می‌آیند حساس است. چگونگی تخصیص عادلانه حقوق آب که استفاده‌های موجود آب را منظور دارد، مسئله‌ای کلیدی است که نیاز است از همان آغاز مورد توجه قرار گیرد (با اینکه مجدداً بیشتر زارعانی که آب مورد نیاز زمین‌شان از شبکه آبیاری تأمین می‌شود، به حقوق قراردادی مطمئن نیاز دارند تا حقوق مدرن آب از نوعی که در اینجا از آن سخن گفته می‌شود)، و همزمان از منافع گروه‌های محروم حفاظت نماید. مسئله کلیدی دیگر، تمایز گذاشتن میان حق بهره‌مندی از آب برای استفاده شخصی و خانگی و مفهوم حقوق مدرن آب است. همان‌گونه که در این نوشتار گفته شد، این دو کاملاً متفاوت هستند.

مسئله قابلیت مبادله یا قابلیت انتقال ممکن است چالش بیشتری به ویژه در کشورهایی که نسبت بزرگی از جمعیت به کشاورزی متکی است پدید آورد. قابلیت مبادله (یا احتمال آن)، که از دید اقتصاددانان منبع، ممکن است یکی از جذابیت‌های اصلی حقوق مدرن آب باشد، می‌تواند یکی از موانع سیاسی اصلی در عمل در برابر استقرار چنین رژیمی باشد. در واقع، به جز در شرایطی که در آن، مبادله آب می‌تواند رخ دهد، اگر نه همه، از آغاز به دقت کنترل می‌شود تا از منافع بخش کشاورزی به‌طور کلی، و به‌طور خاص اقشار فقیر حفاظت شود، از این رو است که تحقق رژیم حقوق مدرن آب ممکن است دشوار باشد. این گفته با یافته‌های قابلیت مبادله که پیش‌تر در این مطالعه توصیف شده در تضاد قرار ندارد، بلکه از آن جهت است که می‌تواند به آسانی به وضعیت بسیاری از کشورهای در حال توسعه تبدیل شود.

در واقع، این گفته به جمع‌بندی پایانی این نوشتار منجر می‌شود. با اینکه به نظر می‌رسد تجربه بین‌المللی، رویکرد مشترکی را به حقوق مدرن آب، بر پایه فرضیات و نتایج مشترک نشان می‌دهد، باید به روشنی تأکید شود که هیچ نسخه یگانه‌ای درباره راه و رسم موفق کار وجود ندارد. همان‌گونه که کمیسیون بهره‌وری استرالیا در گزارش اخیر خود گوشزد کرده است، «گزینه‌های تریب‌های مناسب، تا اندازه‌ای به ویژگی‌های اقتصادی آب، شرایط خاص هر کشور، از جمله قوانین و تریب‌های سازمانی موجود و شرایط

هیدرولوژیکی بستگی دارد.» به بیانی دیگر، در طراحی نظام حقوق مدرن آب در هر کشور، باید شرایط خاص فرهنگی، هیدرولوژیکی / هیدروژئولوژیکی، اقتصادی و جامعه‌شناختی آن را مبنای قرار دارد. هیچ نقشه از پیش آماده‌ای وجود ندارد.

بخش مهمی از گفتمان امروزی حکمرانی منابع آب- یعنی نظام و ساختار تخصیص منابع آب به استفاده‌های رقیب، و حفاظت کمی و کیفی منابع آب- به طور کلی بر بنیاد قوانین منابع آب، و به ویژه قوانین حاکم بر «حقوق مدرن آب» استوار می‌شود. در واقع از نظر تئوری، دشوار می‌توان هدف‌های نهایی «حکمرانی خوب» را بی‌پشتوانه قانون مرجعی که حقوق آب در آن، نقش محوری دارد، در سر پروراند، و نظام اجرایی حقوق مدرن آب، از رکن‌های مهم حکمرانی به شمار می‌آید. در عمل، تمرکز کلیدی اصلاحات دهه‌های اخیر در قوانین آب تقریباً در همه‌جای جهان، استقرار حقوق مدرن رسمی و روشن آب بوده و هست که تخصیص قاعده‌مند و استفاده پایدار منابع ارزشمند آب را امکان‌پذیر می‌سازد. این کتاب نگاهی تازه به مسائل نظری و عملی حقوق مدرن آب، از منظر تطبیقی دارد. شماری از ویژگی‌های مهم حقوق مدرن آب و تمایز آن را با شکل‌های سنتی حقوق آب روشن‌تر می‌سازد. همچنین درباره مسائل مشکل‌ساز، به ویژه در موضوع فروش و اجاره حقوق آب سخن می‌گوید. در نهایت، اثرات نظام مبتنی بر حقوق مدرن آب به اختصار بیان می‌گردد.



انديشكده تدبير آب ايران
محل کار: تهران، محمود باغ و کشاورزی کرمان

نشانی: تهران، خیابان فتحی شقاقی، بین خیابان چهل‌ستون و

سید جمال‌الدین اسدآبادی، پلاک ۴۵، طبقه ۴.

تلفن: ۸۸۷۰۲۰۱۳ - ۸۸۷۰۲۸۰۵

www.iwpri.ir