Archive of SID.ir

---Criminal Law Research ---------
Winter 2023, Vol 11 (41), PP. 9-40
jclr.atu.ac.ir
DOI: 10.22054/jclr.2023.69553.2512

ATU PRESS

Original Research

Legal Requirements for the Protection of Water Resources in the Laws of Iran and France in the Light of Cooperative Criminal Policy

Seyed Ebrahim Mousavi — PhD student, Department of Law, Criminal and Criminology, Bushehr Branch, Islamic Azad University, Bushehr, Iran.

Behzad Razavifard* — Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Allameh Tabataba"i University, Tehran, Iran.

Hossein Gholami — Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabataba"i University, Tehran, Iran.

Abstract

Water is a natural resource in constant movement through the hydrological cycle, and for this reason, understanding the law in this area is difficult and faces inadequacies. Water law, as one of the nascent fields of law, tries to organize social phenomena in a way that covers social rights in addition to respecting individual rights. What is certain is that water resource management cannot provide the necessary platform for crisis control without solving existing legal challenges. Governments have spent a long time to integrate this natural resource with legal requirements and regulations. Recently, the unitary and universal nature of water has received attention. In Iranian law, the cooperative and executive criminal policy in the field of water resources protection faces challenges. Therefore, despite the problems related to water shortage, the necessary capacity for accountability should be created and the level of executive and operational management should be improved from a legal point of view, and finally, a coherent and integrated criminal policy of water resources should be institutionalized with the support of various discussion platforms. In France, the water law was adopted on December 30, 2006, incorporating the principles confirmed in the 1992 law. The findings of the research indicate that the legal requirements for the protection of resources in France are quite complex and difficult to access, because the criminal policy and the law governing the protection and management of water are scattered in several articles, laws, decrees, etc. But in the field of structural requirements of executive and cooperative institutions, there have been some improvements. Although these developments are influenced by EU law, the requirements and legal framework of this vital resource pay more attention to its natural cycle, ecological reality, natural environments and water environments than criminal measures and official reactions.

Keywords: Criminal Policy, Water Resources, Water Rights, Pollution Structural, Requirements of Executive Institutions, Cooperative Criminal Policy.

eISSN: 2476-6224 ISSN: 2345-3575 Accepted: 23/Nov/2022 Received: 20/Aug/2022

* Corresponding Author: bzoudlaw.110@gmail.com

How to Cite: Mousavi, S. E., Razavi fard, B., & Gholami, H. (2022). Legal Requirements for the Protection of Water Resources in the Laws of Iran and France in the Light of Cooperative Criminal Policy. *Journal of Criminal Law Research*, 11(41), 9-40. doi: 10.22054/jclr.2023.69553.2512.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مقاله پژوهشی

--فصلنامه علمی پژوهش حقوق کیفری---------

دوره ۱۱، شماره ۴۱، زمستان ۱۴۰۱، ۴۰-۹

jclr.atu.ac.ir

DOI: 10.22054/jclr.2023.69553.2512

الزامات قانونی صیانت از منابع آب در حقوق ایران و فرانسه در پرتو سیاست جنایی مشارکتی

سید ابراهیم موسوی دانشجوی دکتری، گروه حقوق، جزا و جرم‌شناسی واحد بوشهر، دانشگاه آزاداسلامی، بوشهر، ایران.

بهزاد رضوی‌فرد * دانشیار، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

حسین غلامی استاد، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۲۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۲

ISSN: ۲۳۴۵-۳۵۷۵ eISSN: ۲۴۷۶-۶۲۲۴

چکیده

آب در حرکات دائمی از طریق چرخهٔ هیدرولوژیکی یک منبع طبیعی است و به همین دلیل درک قانون در این حوزه دشوار و با نارسایی‌هایی مواجه است. حقوق آب نیز به عنوان یکی از رشته‌های نوپای حقوق، سعی دارد تا پدیده‌های اجتماعی را به نحوی سامان بخشد که علاوه بر رعایت حقوق فردی، حقوق اجتماعی را تحت پوشش قرار دهد. آنچه مسلم است اینکه مدیریت منابع آب نمی‌تواند بدون رفع چالش‌های حقوقی موجود، بستر لازم را برای کنترل بحران فراهم آورد. در حال حاضر، نظام حقوقی و قانونی فعلی آب کشور با شیوه‌ها و سیاست‌هایی که بر پایهٔ مقرّرات سنّتی استوار است نمی‌تواند راهگشای مطلوبی برای مدیریت صحیح و قانونمند تامین پایدار آب برای همهٔ ذی‌مدخلان و ذینفعان باشد. دولت‌ها برای تلفیق این منبع طبیعی با الزامات و ضوابط حقوقی مدت زمان زیادی را سپری نموده‌اند. اخیراً ماهیّت واحد و جهانی آب مورد توجه قرار گرفته است. در حقوق ایران سیاست جنایی مشارکتی و اجرایی در حوزهٔ صیانت از منابع آب با چالش‌هایی مواجه است؛ از این رو، ضرورت دارد تا با وجود مشکلات مربوط به کم آبی، ظرفیت لازم برای پاسخگویی به مسائل، ایجاد شده و سطح مدیریت اجرایی و عملیاتی مربوط از منظر قانونی ارتقا یابد و در نهایت سیاست جنایی منسجم و یکپارچهٔ منابع آب با حمایت از بسترهای متنوع بحث نهادینه گردد. در فرانسه، قانون آب در تاریخ ۳۰ دسامبر ۲۰۰۶ اصول تأییدشده در قانون ۱۹۹۲ را به تصویب رساند. نتیجه آنکه الزامات قانونی صیانت از منابع در فرانسه، کاملاً پیچیده و دسترسی به آن دشوار است، زیرا سیاست جنایی و قانون حاکم بر حفاظت و مدیریّت آب در چندین ماده، قانون، فرمان و غیره پراکنده است. امّا در حوزهٔ الزامات ساختاری نهادهای اجرایی و مشارکتی با پیشرفت‌هایی مواجه بوده است. این پیشرفت‌ها تحت تأثیر قانون اتّحادیّهٔ اروپا قرار دارد، امّا الزامات و چارچوب قانونی این منبع حیاتی بیشتر به چرخهٔ طبیعی آن، واقعیّت اکولوژیکی، محیط‌های طبیعی و محیط‌های آبی توجّه دارد تا تدابیر کیفری و واکنش‌های رسمی.

واژگان کلیدی: سیاست جنایی، منابع آب، حقوق آب، آلودگی، الزامات ساختاری نهادهای اجرایی، سیاست جنایی مشارکتی.

* نویسنده مسئول: bzoudlaw.110@gmail.com

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مقدّمه

هیچ تردیدی وجود ندارد که مسئلهٔ بحران آب از جدّی‌ترین چالش‌های زیست‌محیطی کشورمان است. بسیاری از کارشناسان نگران آن هستند که استفاده از منابع آب در ایران بدون در نظر گرفتن محدودیّت آن، در آینده مشکلات جدّی را ایجاد بنماید. بنابراین، مبارزه با این بحران باید به یکی از اولویّت‌های اصلی قوّهٔ مقنّنه و مجریّه تبدیل شود. ایران با توجّه به گستردگی جغرافیایی، دارای شرایط محیطی و اقلیمی متنوّعی است. توجّه به این تفاوت اقلیم از اهمّیّت بنیادین برخوردار است، زیرا اتّخاذ هرگونه سیاست برای مبارزه با بحران آب باید بر مبنای این تفاوت‌های اقلیمی صورت گیرد (روح‌الامینی، ۱۳۹۷: ۵۶).

صیانت و حفاظت از منابع آبی بزرگ و کوچک، مدّت زمان زیادی است که آغاز شده و دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی با توجّه به نیاز روزافزون به آب و کمبود آن، رشد جمعیّت و نیز آستانهٔ بالای آسیب‌پذیری اقسام آلاینده‌ها، در سطوح ملّی و منطقه‌ای و بین‌المللی راهکارهایی را اتّخاذ کرده‌اند. در ایران با وجود شدّت و کثرت مخاطرات زیست‌محیطی‌ای که منابع آبی کشور را تهدید می‌کنند، تا کنون فقط در برخی از قوانین، به اتّخاذ راهکارهایی حقوقی و کیفری در بسامان کردن و صیانت از منابع آبی پرداخته شده است. قطعاً تصویب قانونی که ملهم از راهکارهای بومی و جهانی در حفاظت از محیط زیست آبی باشد می‌تواند بسیار اثرگذار باشد. وجود قانون تخصّصی و جامع در این باره قطعاً در میزان کارآمدی و افزایش توانمندی دستگاه‌های متولّی، در صیانت از اهداف یادشده و تقویّت همکاری‌های میان‌بخشی که یکی از ضرورت‌های حاکم بر مقوله‌های حفاظت محیط زیست می‌باشد اثرگذار خواهد بود (پورهاشمی،۱۳۹۲: ۴۵). ضرورت زندگی اجتماعی بشر نیازمند مدیریّت بهینهٔ منابع و مهار پیش از بحران کمبود منابع است که مسئلهٔ «آب» و به دنبال آن «آلودگی منابع آبی» از عمده‌ترین چالش‌های فراروی زندگی بشر خصوصاً کشور ایران است. این چالش‌ها در آینده می‌توانند در سطوح کلان عرصه‌های نظم عمومی و خدمات اجتماعی را تهدید کنند و لذا نیازمند حضور و مداخله و نظارت دولت است. بحران آب و آلودگی آن، علیرغم فراگیر بودن، در هیچ جای دیگری به اندازهٔ خاورمیانه نیازمند قانونی

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

شدن نیست. بر اساس همین رویکردها و مشکلات است که داشتن بستر مناسب برای مطالعات قانونی و حقوقی آب، به طور فزایندهای در کشور ما احساس می‌گردد.

۱. مفهوم‌شناسی

مدیریّت منابع آب نمی‌تواند بدون رفع چالش‌های حقوقی موجود، بستر لازم را برای کنترل بحران فراهم آورد. در حال حاضر نظام حقوقی و قانونی فعلی آب کشور با شیوه‌ها و سیاست‌هایی که بر پایهٔ مقرّرات سنّتی استوار است نمی‌تواند راهگشای مطلوبی برای مدیریّت صحیح و قانونمند تأمین پایدار آب برای همهٔ ذی‌مدخلان و ذینفعان باشد. از طرفی پافشاری بر مقرّرات سنّتی از سوی برخی محاکم و ذینفعان بخصوص حقابه‌داران چالش‌هایی را پدید آورده که به افزایش بحران آب منتهی می‌شود. لذا بایستی با رویکردی نوین چالش‌های حقوقی حاکم بر آب رفع شده، تا با وجود مشکلات مربوط به کم آبی، ظرفیّت لازم برای پاسخگویی به مسائل ایجاد شده و سطح مدیریّت اجرایی و عملیّاتی مربوط از منظر قانونی ارتقا یابد و در نهایت حکمرانی بهم‌پیوستهٔ منابع آب با حمایت از بسترهای متنوّع بحث نهادینه گردد. نارسایی‌های جوانب حقوقی مالکیّت و بهره‌برداری از منابع آب، افزونی و تغییر ماهیّت آلودگی‌ها،تغییر الگوی مصرف و سرانجام ازدیاد مصرف حاصل از افزایش جمعیّت و... همگی موجب شده تا بحران آب شکل فزاینده‌ای به خود گیرد. رفع این موانع نیازمند بازنگری و تقویّت مبانی حقوق آب می‌باشد. منابع آبی که بخش بزرگی از محیط زیست محسوب می‌شوند، حدود هفتادویک درصد ازسطح کرهٔ زمین را شامل می‌شوند. آب‌ها افزون بر سرشار بودن از موادّ غذایی، از منابع عظیم نفت و گاز نیز برخوردارند (موسی‌زاده، ۱۳۸۳: ۳۳۳). به همین علّت این منبع حیاتی به صورت فزاینده مورد بهره‌برداری بشر قرار دارد. با صنعتی شدن جوامع و در نهایت گسترش صنایع، اقسام آلاینده‌ها به محیط زیست‌های طبیعی نظیر منابع آب افزایش یافت. منابع آبی کم وسعت از قبیل چشمه‌ها، نهرها و رودهای کوچک به عنوان منابع تأمین‌کنندهٔ آب شرب، به واسطهٔ سرازیر شدن فاضلاب‌های صنعتی و کشاورزی و وارد شدن پسماندهای جامد ناشی از آنها، با مخاطرات فراوانی روبرو شده‌اند. همچنین منابع آبی وسیع و بزرگ از قبیل دریاها و اقیانوس‌ها نیز با

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

پیشرفت فناوری و در نتیجه کشف ذخایر معدنی و انرژی در معرض آسیب‌های ناشی از شیوهٔ بهره‌برداری قرار گرفته‌اند(خالقی، رشنوادی،۱۳۹۲: ۱۲۰).

در قانون فرانسه، قانون آب با پیچیدگی مزمن مشخص می‌شود. وضعیّت حقوقی و رژیم آب فاقد وحدت است و به شدّت با حقّ مالکیّت ارتباط دارد. در واقع، قانون مدنی بیان می‌کند که آب یک امر طبیعی و همگانی است، یعنی متعلّق به هیچ کس نیست و استفاده از آن برای همه مشترک است. علاوه بر این، قانون آب در تاریخ ۳ ژانویه ۱۹۹۲، منابع آب را به عنوان میراث مشترک ملّت به رسمیّت می‌شناسد. علاوه بر این، در قانون عمومی در مورد اموال اشخاص عمومی بین جریان‌های آبی دولتی تابع قانون عمومی و منابع غیردولتی تابع حقوق خصوصی تفاوت قائل می‌شود. در نتیجه، این پیچیدگی و سردرگمی اثر محافظت کلّی در برابر آب را تضعیف می‌کند. در فرانسه ساختارهای مدوّن دیگری نیز وجود دارند که به احتمال زیاد در مدیریّت و حفاظت از آب مشارکت می‌کنند ، مانند مؤسّسات حوزهٔ عمومی، گروه‌های منافع عمومی در زمینهٔ محیط زیست (انجمن‌های صنفی مالکان و به طور کلّی انجمن‌های حفاظت از محیط زیست). فلذا حمایت از این محیط اِعمال قوانین قاطع و جامع و سیاست جنایی پویایی را می‌طلبد و در این راستا اقتضا می‌نماید سیاست جنایی ایران و کیفیّت آن مورد بررسی واقع شود تا جایگاه و اهمّیّت موضوع درک شود(حمزوی، ۱۳۹۰: ۵).

۱-۱. سیاست‌های کنونی در قبال جرایم حوزهٔ آب

در سال‌های اخیر، از یک سو کاهش بارندگی، تغییر اقلیم، افزایش درجهٔ حرارت، تغییر الگوی بارش، افزایش جمعیّت، مصرف بی‌رویهٔ آب و از سوی دیگر، صنعتی شدن جوامع، گسترش صنایع، پیشرفت و فناوری، توسعهٔ حمل‌ونقل به منظور تأمین نیازهای بشری و دسترسی به رفاه، به مداخلهٔ بشر در محیط طبیعی، سرازیر شدن فاضلاب‌های صنعتی و کشاورزی و آلاینده های نفتی و ... به آب منجر شده (خالقی، رشنوادی، ۱۳۹۲: ۱۲۱)، که جملگی موجب آلودگی آب شده است، به گونه‌ای که امروزه بسیاری از کشورها با بحران کمبود آب مواجه‌اند.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

در حوزهٔ مدیریّت منابع آب زیرزمینی، قانونگذار ضرورت حفاظت از منابع آب زیرزمینی را درک کرده و با تصویب قانون ۱۳۶۱/۱۲/۱۶در مادّهٔ ۴۵ رفتارهایی را که به کمیّت آبخوان لطمه می‌زند جرم‌انگاری کرد و موضوع کیفیّت و توزیع عادلانهٔ آب و آلودگی آب را به سازمان محیط زیست محوّل نمود. قانون توزیع عادلانهٔ آب یکی از مهم‌ترین قوانین در زمینهٔ حقوق آب در ایران می‌باشد که بر اساس آن مقامات قضایی و اجرایی وظایفی بر عهده دارند. رویکرد قانونگذار در قانون مذکور، استفاده از حقوق کیفری و اقدامات قهرآمیز می‌باشد که به منظور خنثی کردن آسیب‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی بالقوّه، مجازات‌هایی را تعیین کرده است. متأسّفانه قانون مذکور انگشت اتّهام را به سمت کاربران عمدهٔ آب زیرزمینی یعنی کشاورزان نشانه گرفته است در حالی که با توجّه به بحران بی آبی این افراد چاره‌ای جز استفاده از آب برای امرار معاش خود ندارند. در همین خصوص سیاست‌های غلط دولت در موضوعات مختلفی مانند عدم نصب کنتور هوشمند در برخی از دشت‌های بحرانی و ایجاد صنایع آب‌بر (مانند کارخانهٔ فولاد) بدون توجّه به وضعیّت آبی منطقه و همین طور عدم نظارت قوی در جلوگیری از حفر چاه‌های غیرمجاز موجب بحران و تنش در بخش آب شده است. در ایران که یکی از مصادیق بارز چنین دولت‌هایی است ملاحظه می‌شود که بر طبق منشور ملّی و بنیادین سدها، شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رودخانه‌ها، نهرها و ... در مالکیّت دولت قرار داده نشده و همین بینش تا بدانجا پیش می‌رود که در قوانین عادی بهره‌مندی از منابع آب را نیز با مجوّز دولت مجاز می‌شمارد.

۱-۲. سیاست جنایی صیانت از منابع آب

ضعف‌های جدّی دولت‌ها و عدم کارایی سیاست جنایی مؤثّر در صیانت از منابع آب در زمینه‌های گوناگون مالی، فنّی و مدیریّتی، سبب می‌شود که آنها برای ارائهٔ خدماتی که به طور سنّتی در حوزهٔ صلاحیّت انحصاری‌شان قرار داشته است، با محدودیّت‌های قابل توجّهی روبرو شوند و ضرورت توسّل به بخش خصوصی و بویژه شرکت‌های خصوصی ملّی و فراملّی و بهره‌مند از توانمندی‌های گوناگون، که آنها را تبدیل به واحدهایی کارآمد و

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

پربازده می‌کند، بیش از پیش خودنمایی کند. امروزه تردید چندانی در مورد ضرورت سیاست جنایی مشارکتی برای حلّ بحران آب وجود ندارد.

بدون تردید قدرت هر کشوری برای تنظیم، تخصیص و کنترل منابع آب در درجهٔ اوّل بستگی به وجود چارچوب حقوقی مدوّن برای مدیریّت و حمایت از منابع آب دارد. قوانین و راهکارهای موجود در جهت حمایت از حقوق آب در بسیاری از کشورها از جمله ایران اغلب پیچیده، پراکنده و فاقد ضمانت اجرایی متناسب بوده و از شیوه‌های مدرن مدیریّت آب به دور مانده است. حمایت‌های کیفری از حقوق آب به طور پراکنده در قوانین قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران دیده می‌شود. امّا این قوانین به نحوی ساماندهی نشده که از یک سو امکان بهره‌مندی عادلانهٔ عموم از منابع آبی را فراهم آورد و از سوی دیگر باعث جلوگیری از ارتکاب رفتارهای ناهنجار علیه منابع آبی شود و چه بسا این قوانین خود به نوعی تشدیدکنندهٔ بحران آب در کشور بوده‌اند (نجات، دبیری، ۱۳۹۴: ۱۷۳).

در مجموع با توجّه به اهمّیّت آب و مسئلهٔ بحران کمبود آن، مضر بودن ارتکاب برخی رفتارها برای جامعه و افراد آن (اعمالی نظیر آلوده کردن و تصرّف و استفادهٔ غیرقانونی از منابع آبی، تجاوز به بستر و حریم آب‌ها) و بی‌کفایتی و بازدارندگی سایر ضمانت اجراها، همانطور که در سایر کشورها از ضمانت اجراهای کیفری بهره جسته شده است، مداخلهٔ حقوق کیفری و جرم‌انگاری این رفتارها و تعیین مجازات برای آنها امری ضروری است. همچنین، حجم عظیم سرمایه‌گذاری دولت‌ها در تأسیسات منابع آبی فشار سنگین و احداث و بهره‌برداری از آنها، دولت‌ها را بر آن می‌دارد که برای جلوگیری از بروز اختلال در امر انتفاع از این منابع، تدابیر جزایی را اتّخاذ کنند و با انگیزه‌های مختلفی که قصد تخریب یا تجاوز به چنین منابعی را دارند به شدت برخورد کنند (خالقی، رشنوادی، ۱۳۹۲: ۱۲۴).

با بررسی قوانین و مقرّرات راجع به جلوگیری از آلودگی منابع آب به نظر می‌رسد که قوانین و مقرّرات موجود دربارهٔ آلودگی آب‌ها و جلوگیری از آن، دارای احکام کلّی و مبهمی هستند و این امر اِعمال و اجرای آنها را حتّی در مورد بارزترین مصادیق آلودگی با دشواری‌هایی مواجه می‌سازد؛ قوانین و مقرّرات موجود دربارهٔ کنترل آلودگی‌ها ناکافی هستند؛ دامنهٔ مسئولیّت‌های کیفری و مدنی محدود بوده و تسرّی این مسئولیّت‌ها به اشخاص

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

حقوقی که بیشتر آلایندگی آب‌ها از سوی آنها است با خلأ قانونی مواجه است؛ قوانین و مقرّرات پراکنده، متراکم و متعدّد هستند؛ فقدان انسجام لازم در وظایف و مأموریّت‌های دستگاه‌ها، نه تنها قانونگذار و حقوقدان اهل فن را در وضع، تفسیر و برداشت از قوانین با چالش مواجه می‌سازد بلکه همواره مردم و مجریان را در کشاکش اجرای احکام قانونی و استخراج حقوق و تکالیف در ابهام و سرگردانی قرار می‌دهد.

قانون قدیم آب فرانسه که در دسامبر ۱۹۶۴ به تصویب رسید، ساختار صیانت از منابع آب را بر اساس حوضه‌های آبریز رسماً به تصویب رساند که بر اساس آن هر کدام از شش حوضهٔ آبریز اصلی این کشور، آژانس آب جداگانه‌ای را متشکّل از کلّیّهٔ گرورداران و آب‌بران محلّی از بخش‌های مختلف به رأی ساکنان همان حوضه تشکیل می‌دهد. آژانس‌های آب در حقیقت به مثابهٔ یک پارلمان و نهادی قانونگذار دربارهٔ مسائل آب محدودهٔ همان حوضه آبریز عمل می‌کنند. کلّیّهٔ سیاستگذاری‌های مربوط به تولید، تخصیص، مصرف و بازچرخانی آب و همچنین قاعده‌گذاری پیرامون توسعهٔ بخش‌های مختلف آب‌بر نظیر الگوی آمایش شهرها، توسعهٔ بخش‌های صنعتی و کشاورزی و ... در هر حوضهٔ آبریز تماماً توسّط آژانس آب مربوط تدوین می‌شود. اعضای این آژانس‌ها در حقیقت نمایندگان تشکّل‌ها و اصناف مردمی در حوزه‌های مختلف شهری، کشاورزی، صنعتی، گردشگری، محیط زیست، بهداشت، خدمات و به طور کلّی هر بخشی است که آب‌بر محسوب می‌شود.[1]

سپس، قانون ۳ ژانویه ۱۹۹۲ برای اوّلین بار به یکپارچه‌سازی رژیم حقوقی آب ادامه می‌دهد. بنابراین ، حقّ آب در چهار اصل اصلی ترکیب شده است: اصل وحدت منابع آب، اصل میراث آب، تأیید ویژگی منافع عمومی حفاظت از آب، و اصل مدیریّت متعادل و پایدار منابع آب. این قانون برای همهٔ کارها، تأسیسات، کارها و فعّالیّت‌هایی که برای اهداف غیر خانگی انجام می‌شود، یک سیستم مجوّز و اعلامیّهٔ واحد دارد، که بسته به اهمّیّت کار،

1. Article 1 of the Act states: “Water is part of the common heritage of the nation. Its protection, enhancement and development and the development of the usable resource, while respecting natural balances, are of general interest. The use of water belongs to all within the framework of laws and regulations as well as previously established rights.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

خطرات موجود، خطرات و تأثیر آن بر سلامتی، ایمنی و جریان آزاد آب است. سرانجام، قانون آب در تاریخ ۳۰ دسامبر ۲۰۰۶ شامل اصول تأییدشده در قانون ۱۹۹۲ است. از جمله نوآوری‌های عمده‌ای که دارد، شناخت اولویّت استفاده از آب برای مصرف انسان و به رسمیّت شناختن حقّ دسترسی به آب آشامیدنی در شرایطی است که از نظر اقتصادی برای همه قابل قبول است (JÉGOUZO Y, 2010: 567). علاوه بر این، این قانون دامنهٔ حقوقی را تقویّت می‌کند، زیرا اکنون مانند شخصیّت حقوقی را با ارزش نظارتی کامل بدست می‌آورد: مقرّرات و اسناد نقشه‌برداری که شامل آن است صریحاً توسّط قانون اعلام می‌شود که قابل اجرا در برابر شخص ثالث است. طرفین برای اجرای هرگونه نصب، کار، کار یا فعّالیّت مشروط به اعلام یا مجوّز تحت پلیس آب (Law No. 2006-1772 of 30 December 2006 on water and aquatic environments, JORF No. 303 of 31 December 2006, p. 20285).

۲. الزامات ساختاری قواعد و مقرّرات مربوط به توزیع منابع آب

در فرانسه، ایالات یا بخش‌ها (در فرانسه واحد مبدا تقسیمات کشوری کمون یا بخش[1] نام دارد که می‌تواند شامل شهر یا روستا باشد) ارائهٔ خدمات عمومی آب را تضمین می‌کنند. گاهی چندین بخش با تجمیع امکانات خویش، سازمانی عمومی فراایالتی را تشکیل می‌دهند. بخش‌ها یا تشکّل‌های چند بخش می‌توانند خدمات آب و بهداشت را به تنهایی اداره کنند و یا ارائهٔ خدمات را به یک مؤسّسهٔ خصوصی بوسیلهٔ قراردادهای اجاره، اعطای امتیاز یا اعطای اداره واگذار کنند که در این صورت هم باز چیزی از مسئولیّت آنها کاسته نمی‌شود. در ایران، خدمات مرتبط با مشترکین و متقاضیان را شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور که زیرمجموعهٔ وزارت نیرو می‌باشد عهده‌دار است و در استان‌ها شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی به تبع محل، تحت نظارت شرکت مهندسی آبفا، خدمات توزیع آب، نگهداری و راه‌اندازی شبکه‌های آب و فاضلاب، رسیدگی به درخواست‌های مشترکین و انجام خدمات مربوط را به انجام می‌رسانند(دبیری، حیدری، ۱۳۹۶: ۵۴).

1. Commune.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

در حقوق ایران، در عین حال که اشخاص حقوقی آب و فاضلاب خودگردان هستند و بایستی توازن اقتصادی عرضه و تقاضا و بازار را در اختیار داشته باشند (مادّهٔ ۹ قانون تشکیل اشخاص حقوقی آب و فاضلاب) ولیکن به دلیل اهمّیّت و نگاه خاص به مقولهٔ آب، تعیین قیمت آب مصرفی مشترکان در اختیارشان نبوده و مطابق مادّهٔ ۹ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب و مفادّ برنامه‌های پنج سالهٔ توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، هر گونه قیمتگذاری پس از بررسی پیشنهاد شرکت مهندسی آبفا، توسّط شورای تنظیم بازار انجام می‌شود (سجادی‌فر، ۱۳۹۵: ۶۷). به منظور قیمت‌گذاری محلّی نیز شوراهای شهر می‌توانند تعرفهٔ خدمات آب و فاضلاب را به پیشنهاد شرکت‌های آبفا تصویب و برای تأیید و ابلاغ به وزارت نیرو اعلام نمایند. در برخی موارد، پاره‌ای از تعرفه‌ها می بایست به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در تعیین قیمت آب از میان سه روش، فروش بر اساس قیمت تمام‌شده، فروش بیشتر نرخ ارزان‌تر و فروش بیشتر نرخ گران‌تر، روش سوم که همان روش افزایش قیمت به نسبت افزایش مصرف است، بکار گرفته می‌شود. در حقوق فرانسه، اوّلین مخاطب در این گونه موارد، سرویس پذیرش توزیع‌کننده است. اگر خدمات توزیع آب توسّط مؤسّسات خصوصی انجام شود، روش رایگان داوری در دسترس است .البتّه قبل از ثبت درخواست در این مرکز، باید راهکارهای پیشنهادی از طرف توزیع‌کننده هیچ یک مؤثّر واقع نگردیده باشد. اما زمانی که خدمات آب بوسیلهٔ خود بخش انجام می‌شود، حلّ اختلافات مالی در صلاحیّت دادگاه‌هاست. اگر مبلغ مورد اختلاف مساوی یا پایین تر از ۴۱۱ یورو باشد، در صلاحیّت نزدیک‌ترین دادگاه به محلّ اقامت توزیع‌کنندگان می‌باشد. اگر مبلغ، بالاتر از این تا ۱۰۰۰۰ یورو باشد، در صلاحیّت دادگاه منطقه است. اگر اختلاف مربوط به مبلغ قبض نبوده، بلکه در خصوص نرخ آب باشد، در این صورت فقط قاضی اداری صلاحیّت دارد. این امر مستلزم تشکیل پروندهٔ اداری است که باید با اطّلاع شورای شهر صورت پذیرد. در ایران طبق بند ۳-۲ آیین‌نامه، در تمام مواردی که اختلافی بین شرکت و متقاضی یا مشترک ایجاد شود، بر اساس قرارداد منعقده بین شرکت با متقاضی و مشترک، حکمیّت با شورای سه‌نفری خواهد بود که توسّط وزیر نیرو تعیین می‌شود و طرفین می‌توانند قبل از احالهٔ موضوع به مراجع قضایی به شورای مذکور مراجعه نمایند. با بروز و استمرار

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

بحران‌های گوناگون در صنعت آب و فاضلاب، باید به این نکته اذعان داشت که آب هم اینک به عنوان یک کالای اقتصادی قابل توجّه است و نه به عنوان یک کالای اجتماعی با قیمت بسیار اندک. بررسی تطبیقی قوانین نشان‌دهندهٔ نقاط مشترک زیادی در ارائهٔ خدمات دو کشور ایران و فرانسه بود؛ ولیکن پاره‌ای اختلافات در روش‌های برخورد با مشکلات مشترکین را می‌توان ناشی از تفاوت‌های فرهنگی، نهادینه شدن قانون و سوابق تجربی اشخاص حقوقی خدمات‌دهنده و مصرف‌کنندگان دو کشور دانست.

۲-۱. الزامات‌های مالی و حاکمیّتی منابع آب در کشور فرانسه

۲-۱-۱. چالش‌های مالی

چالش تأمین مالی محدود به تضمین پایداری مالی خدمات آب نیست. همچنین تأمین مالی عملکردهای مسئولان دولتی در رابطه با مدیریّت منابع آب ضروری است. خدمات آب و فاضلاب تنها یک عنصر از زنجیرهٔ ارزشی دنباله‌دارتر است، که هم در بالادست و هم در پایین‌دست به منبع آب امتداد می‌یابد. مدیریّت این منبع توسّط مقامات دولتی برای دوام زیست‌محیطی و مالی بخش بسیار مهم است. با توجّه به کلّیّهٔ عملکردهای موجود در مدیریّت منابع آب، هر دو عملکرد «سخت» مربوط به زیرساخت‌های فیزیکی و عملکردهای حکمرانی، روشن است که کشورها باید از نظر تأمین بودجه، انتخاب‌های مهمّ اجتماعی را انجام دهند. برای موفّقیّت در این چالش و به حداقل رساندن هزینه‌های مدیریّت منابع، شناخت مزایایی که ایجاد می‌کند و کسانی که از آن سود می‌برند، تمایز بین هزینه‌های عمومی و خصوصی و بکار بردن یک سری ابزار بر اساس اصل کاربر پرداخت‌کننده (یا پرداخت‌کننده - ذینفع) حائز اهمّیّت است. سرانجام، ضروری است که دولت‌ها برای تأمین اعتبار سرمایه‌گذاری و خدمات آب از یک روش راهبردی استفاده کنند. برنامه‌ریزی راهبردی مالی باید در چارچوب برنامه‌ریزی‌های تمامیّت بخش انجام شود که نقش‌ها و مسئولیّت‌های ادارات دولتی، اولویّت‌های اقدام عمومی و اصلاحات قانونی و نظارتی حاصل از آن برای اطمینان از امکان‌سنجی مالی، بستهٔ اقدامات پیشنهادی را مشخّص می‌کند. برای

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

برطرف کردن این چالش‌ها ، دولت‌ها باید اهداف واقعی را برای توسعهٔ بخش خدمات آب و فاضلاب از نظر منابع موجود تعیین کنند و در گفتگو با ذینفعان با آن توافق کنند. برنامه‌ریزی مالی راهبردی چارچوبی را برای گفتگوی سیاسی با همهٔ ذینفعان از جمله وزارتخانه‌های دارایی فراهم می‌کند؛ این گفتگو بر عملی رو به جلو تمرکز دارد و به دنبال اجماع در مورد آینده‌ای واقع‌بینانه برای خدمات آب و فاضلاب است (Sohnle, J, 2002: 45).

۲-۱-۲. چالش حکمرانی و مدیریّت در حوزهٔ آب

بسیاری از چالش‌های مربوط به آب نسبتاً شناخته شده‌اند (مخصوصاً قیمتگذاری آب، بازارهای آب و برنامه‌ریزی مالی)، امّا آنها سریعاً در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی و کشورهای غیرعضو به دلیل عدم انطباق با زمینه‌های محلّی مختلف عملی نمی‌گردند. آب پیش از هر چیز یک مسئلهٔ محلّی است و عاملان چندگانه‌ای در سطوح مختلف را درگیر می‌کند: حوضه‌های آبخیزداری، مناطق، مقیاس‌های ملّی و بین‌المللی. در صورت عدم مدیریّت عمومی که واقعاً برای مدیریّت وابستگی متقابل بین حوزه‌های سیاست و بین سطوح دولت مؤثّر باشد، تصمیم‌گیرندگان به طور اجتناب‌ناپذیری با موانعی در طی پیاده‌سازی اصلاح آب روبرو می‌شوند؛ تقسیمات نهادی و ارضی، اتّصال نادرست سطوح حکمرانی، عدم شایستگی در سطح محلّی و منطقه‌ای، ابهام در توضیح نقش‌ها و مسئولیّت‌ها، تخصیص منابع از این دسته‌اند. بعلاوه، فقدان ابزاری برای سنجش عملکرد، پاسخگو بودن و شفّافیّت را دشوار می‌کند. اغلب این موانع با عدم انطباق بین اهداف عاملان مختلف و مدیریّت بد تعاملات‌شان تفسیر می‌گردد.

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی این تعدّد سطوح در مدیریّت آب را بررسی کرد تا بفهمد چه کسی در چه سطحی از مدیریّت و چگونه (طرّاحی سیاست، تنظیم و اجرای آن) چه کاری انجام می‌دهد. همچنین چارچوب نظری را برای تشخیص تنگناهای مرتبط با سطوح مختلف حکمرانی که مانع ادغام سیاست‌های آب در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی می‌شود پیشنهاد می‌کند و ابزارهای حکومتی را برای مدیریّت وابستگی

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

متقابل بین سطوح دولت ارائه می‌دهد و ایجاد ظرفیّت در سطح محلّی را تقویّت می‌کند. سازمان توسعه و همکاری اقتصادی یک سری دستورالعمل‌های موقت را برای سیاستگذاران تهیّه کرده است تا بتوانند مشکلات مربوط به حاکمیّت چند سطحی را در طراحی و اجرای سیاست‌های آب تشخیص دهند و حل کنند. این اصول هدایتگر ممکن است احتمال موفّقیّت راهبردهای اصلاحات آتی را افزایش دهد (Pedroletti, B. En Chine, 2013: 510).

۳. الزامات حقوقی صیانت از منابع آب در پرتو سیاست جنایی مشارکتی

تأکید بر مسئولیّت دولت در حمایت از افراد در برابر نقض حقّ بر آب از سوی اشخاص حقوقی نیز اگرچه از لحاظ مبانی نظری کاملاً درست است، در عمل تحقّق حقّ بر آب را تضمین نخواهد کرد (JÉGOUZO Y., 2010: 568). کمیابی منابع آب ممکن است در نتیجهٔ کمیابی فیزیکی منابع آب رخ دهد، یعنی ممکن است منابع فیزیکی کافی برای تأمین آب آشامیدنی در یک منطقه وجود نداشته باشد، امّا در بسیاری از مواقع، کمیابی آب نه به دلیل فقدان منابع فیزیکی، بلکه به سبب مدیریّت ضعیف منابع آب رخ می‌دهد. در این شرایط، منابع کافی برای تأمین نیازهای خانگی، صنعتی و کشاورزی موجود است، ولی ابزار کافی برای در دسترس قرار دادن این منابع وجود ندارد؛ برای مثال، کمبود سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها یا فناوری انتقال آب از رودخانه، سفرهای آبی و یا دیگر منابع آب، و کمبود ظرفیّت انسانی برای پرداختن به تقاضاهای مربوط به آب، منجر به عدم دسترسی افراد به آب شیرین شده است. در برخی از موارد، ممکن است حتّی با وجود زیرساخت‌های کافی، توزیع آب به نحو عادلانه‌ای انجام نشود. این نوع بحران آب، عمدتاً در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، بویژه در کشورهای آفریقایی، مشاهده می‌شود (Adeyeye, A.O., 2012: 78).

۳-۱. بخش خصوصی

سازمان‌های غیردولتی،[1] ابزارهای قدرتمند و مؤثّری جهت تحقّق اهداف یک سیاست جنایی کارآمد محسوب می‌شوند. این تشکّل‌ها که در واقع چشمان بیدار جامعهٔ مدنی محسوب

1. Non governmental organization.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

می‌شوند، با اقدام به همکاری به موقع با نهادهای نظارتی در کشف و اعلام جرم و طرح و پیگیری دعاوی در مراحل مختلف دادرسی، در تحقّق و نهادینه شدن یکی از اصول مهمّ حقوق محیط زیست (حقوق آب) یعنی اصل مشارکت و همکاری که ناظر بر ضرورت همکاری جهت صیانت از منابع آب است نقش بسزایی ایفا می کنند (کیس، وینفراید لانک، ۱۳۹۲: ۷۲). تشکّل‌های مردم نهاد یا همان سازمان‌های غیردولتی می‌توانند با تبلیغات و اطّلاع‌رسانی به موقع و حسّاس کردن افکار عمومی، زمینهٔ مشارکت مؤثّر مردمی را در راستای مسائل و موضوعات منابع آب و به طور کلّی زیست محیطی فراهم کنند.

در مواردی که کمیابی و بحران آب آشامیدنی، به دلیل نبودن زیرساخت‌های کافی و یا مدیریّت ناکارآمد در بهره‌برداری و انتقال و توزیع منابع آب رخ می دهد، ورود بخش خصوصی به این صنعت ممکن است به حلّ این مشکل کمک کند. ورود بخش خصوصی به صنعت آب، بویژه از نظر ارتباط با توسعه و رفاه عمومی، موافقان و مخالفان فراوانی دارد. برخی از مفسّران و پژوهشگران بر این نظرند که دولت، مسئول توسعه و تأمین کالاهای مرتبط با رفاه عمومی مانند آب است و ورود بخش خصوصی به این حوزه و تبدیل آب به یک کالای تجاری ممکن است پیامدهای منفی شدیدی داشته باشد. از سوی دیگر، برخی از پژوهشگران و خط‌مشی گذاران، بویژه طرفداران اندیشه‌های اقتصاد نئولیبرال، از مشارکت بخش خصوصی در فعّالیّت‌های توسعه‌ای به مثابهٔ ابزاری برای بهود کارآمدی بازار دفاع می کنند. بررسی دیدگاه‌های موافقان و مخالفان ورود بخش خصوصی، بویژه سرمایه گذاران خارجی در قالب اشخاص حقوقی بزرگ و فراملّی، به بحث‌های نظری جدّی‌ای می‌انجامد که باید در نوشتار جداگانه‌ای به آن پرداخته شود. در این پژوهش فارغ از بحث‌های نظری، مقولهٔ ورود بخش خصوصی به صنایع آب، نتایج مثبت و منفی آن، و نحوهٔ افزایش آثار مثبت و کاهش آثار منفی آن بررسی خواهد شد. در طول دهه‌های اخیر، علّت اصلی کمبود دسترسی به آب آشامیدنی سالم را به درستی ناشی از مشکلات مدیریّتی (و نه کمبود منابع آب) دانسته‌اند (Russell, A.F.S., 2011: 9).

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

۳-۲. الزامات مدنی و جامعوی

برخی از پژوهشگران استدلال می‌کنند که هر تلاشی برای بهبود رفتار اشخاص حقوقی باید بر تغییر نگرش در مورد «سیاست جنایی مشارکتی» و حقوق اشخاص حقوقی تمرکز کند (Levin, marc A. and vikrant P. Reddy, 2012: 76). اگرچه تعریف‌های فراوانی برای سیاست جنایی مشارکتی ارائه شده است، به طور کلّی سیاست جنایی مشارکتی در حقوق فرانسه در زمینهٔ منابع آب برای نظام کنترل و هدایت شرکت بویژه ساختار و فرآیند حکمرانی شهروندی و جامعوی بر صیانت از منابع آب تمرکز دارد. ساختار شامل ترکیب هیئت مدیره، تعداد و نوع مدیران غیراجرایی و کمیته‌های هیئت مدیره است و فرآیند نیز تأمین اطّلاعات، کنترل داخلی، گزارش‌های مالی و قواعد قراردادهای خدمت را دربرمی‌گیرد. اگرچه موضوع‌های مطرح‌شده دربارهٔ سیاست جنایی مشارکتی عمدتاً دغدغه‌های داخلی اشخاص حقوقی فرانسوی هستند، آثار خارجی را نیز در پی خواهند داشت و با گسترش بحث‌های مربوط به مسئولیّت اشخاص حقوقی در برابر اجتماع و حقوق بشر، ضروری است که گام‌هایی برای افزایش روزافزون این آثار نیز برداشته شوند (Adeyeye, A.O., 2012: 213). در راستای این الزامات مدنی و مشارکتی فرمان ۱۶ مه ۲۰۰۵ یک کمیته را در هر حوضهٔ رودخانه ایجاد کرد. این کمیته همچنین به عنوان «پارلمان آب» شناخته می‌شود و دارای نقش مشاوره و رهبری در قالب نهادهای مدنی در حوزه‌های رودخانه است. این پارلمان از ۳ کمیسیون تشکیل شده که ۴۰ درصد آنها نمایندگان مقامات محلّی، ۴۰ درصد مصرف‌کنندگان آب و ۲۰ درصد از نمایندگان دولت هستند (Decree of 16 May 2005 delimiting basins or groupings of basins for the preparation and updating of master plans for water development and management, JORF, No. 113, 17 May 2005, p. 8556). در نتیجه، کمیته‌های صیانت از منابع آب، حوزهٔ پارلمان آب را توسعه و به روز می‌کنند و نظر مشورتی آنها برای توسعهٔ نهادی اجتماعی و مشارکتی لازم است. در کلان شهرهای فرانسه ، نقش کمیته‌ها در اجرای اصل مشارکت در بخش آب در کمیسیون محیط طبیعی آب منعکس شده است. توسّط رئیس کمیتهٔ حوضه در مورد جهت‌گیری‌های

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مدنی برای حفاظت از محیط زیست آبزیان یا هر گونه سؤال در مورد محیط زیست آب مشورت می‌شود.

یکی از جنبه‌های سیاست جنایی مشارکتی در صیانت از منابع آب در کشور فرانسه که در سال‌های اخیر رشد کرده و شرایط مناسبی را برای افزایش پاسخگویی اشخاص حقوقی در برابر تعهّدات‌شان به افراد و حقوق آنها، از جمله حقّ بر آب فراهم کرده، الزامات مربوط به گزارشدهی دوره‌ای است. امروزه بسیاری از اشخاص حقوقی بزرگ و فراملّی «گزارش‌های توسعهٔ پایدار» را منتشر می‌کنند که دربردارندهٔ اطّلاعاتی دربارهٔ آثار زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی فعّالیّت‌های آنها است. این گزارش‌ها گروه‌های ذینفع داخلی و خارجی را قادر می‌سازند که فعّالیّت‌های شرکت را ارزیابی کنند و ضمن آشکار کردن آثار مثبت و منفی فعّالیّت‌های اشخاص حقوقی بر حقوق افراد از جمله حقّ بر آب، شرایط لازم را برای پاسخگویی اشخاص حقوقی در برابر آثار منفی اعمالشان فراهم می‌کنند.

در فرانسه مطابق با اصل پیشگیری و اصل ترمیم آسیب‌های زیست‌محیطی، آژانس‌های آب هزینه‌هایی را از افراد عمومی یا خصوصی برای آلودگی آب، مدرنیزاسیون شبکه‌های جمع‌آوری، آلودگی پراکنده، برداشت از منابع آب، و ذخیرهٔ آب ایجاد می‌کنند که در طول دوره‌های کم آب، برای موانع موجود در مسیرهای آب و برای حفاظت از محیط زیست آب است. بودجهٔ آژانس‌های آب از این هزینه‌ها تأمین می‌شود که به صورت کمک‌های مالی توزیع می‌شود و به تصمیم‌گیرندگان محلّی یا مقامات قراردادی (شهرداری‌ها، گروه‌های شهرداری‌ها، کشاورزان، صنعتگران) اعطا می‌شود تا عمدتاً اقدامات مربوط به مبارزه با آلودگی آب را تأمین کنند. با این حال ، حدود ۷۳ درصد از بودجهٔ این آژانس‌ها از محلّ پرداخت هزینهٔ آلودگی آب خانگی تأمین می‌شود (DROBENKO B., 2007: 269). بنابراین، این مصرف‌کنندگان داخلی هستند که عمدتاً بودجهٔ این آژانس‌ها را تأمین می‌کنند نه کشاورزان یا صنعتگران.

سیاست آب فرانسه مبتنی بر مشورت و مشارکت ذینفعان است، اعم از مصرف‌کنندهٔ آب، تولیدکننده، کشاورز، سازمان‌های حفاظت از محیط زیست یا سازمان‌های حقوق مصرف‌کننده. ویژگی برجستهٔ سیاست جنایی فرانسه در حوزهٔ آب مبتنی بر تمایل به هدایت

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

این تلاش مضاعف، به طور مشترک با همهٔ شرکت‌کنندگان درگیر در حوزهٔ آبریز آنها است. قانون آب ۱۹۹۲ این گفتگو را با ایجاد ابزارهای برنامه‌ریزی آب برای هر منطقهٔ بزرگ آبریز، از جمله با طرح جامع برای بهبود و مدیریت آب (SDAGE) و برنامه‌های بهبود و مدیریّت آب (SAGE) تقویّت می‌کند.[1]

۴. الزامات حقوقی صیانت از منابع آب در پرتو سیاست جنایی اجرایی

اختلاف نظرهای بسیار زیاد، فقدان ارادهٔ سیاسی دولت‌ها را برای ایجاد قواعد الزام‌آور مربوط به الزام رعایت حقوق بشر برای اشخاص حقوقی و مهار مقاومت بسیار زیاد آنان بویژه اشخاص حقوقی فراملّی که نفوذ بسیار زیادی نیز بر قاعده‌گذاران ملّی و بین‌المللی دارند در پی داشته است. اگر در سطح بین‌المللی قواعد الزام‌آوری برای تحمیل تعهّدات حقوق بشری بر اشخاص حقوقی تصویب نشود و در سطوح ملّی نیز به ندرت و تنها به صورت استثنایی قواعد الزام‌آوری در این زمینه ایجاد شود، تلاش‌های مدافعان حقوق بشر، سازمان‌های مردم‌نهاد، جامعهٔ مدنی داخلی و بین‌المللی و در نهایت فشار افکار عمومی سبب خواهد شد که در مورد وظیفهٔ اشخاص حقوقی برای احترام به حقوق بشر، حتّی با مبنای اخلاقی و یا اجتماعی، پذیرش بیشتری وجود داشته باشد.

۴-۱. خصوصی کردن صنایع آب

پذیرش خصوصی‌سازی خدمات آب و ورود اشخاص حقوقی فراملّی به این عرصه، همراه با در نظر گرفتن دولت‌ها به منزلهٔ یگانه متعهّد حقوق بشر و بویژه حقّ بر آب، ممکن است نتایج نامطلوبی را در پی داشته باشد و آسیب‌های جبران‌ناپذیری را به تحقّق این حقّ بنیادین و در نتیجه به زندگی انسان‌ها وارد کند. تجربه‌های فراوان نشان می‌دهد که دولت‌ها از اراده و امکانات کافی برای اِعمال نظارت بر اشخاص حقوقی بزرگ و فراملّی برخوردار نیستند و

1. Example is extracted from “The french approach to managing water resources in the Mediterranean and the new European Water Framework Directive”, which can be obtained at
http://www.ifremer.fr/docelec/doc/2003/ publication-429.pdf, page 6-9

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

این امر ممکن است زمینه و احتمال نقض این حق توسّط اشخاص حقوقی را افزایش دهد. در سال‌های اخیر، از یک سو کاهش بارندگی، تغییر اقلیم، افزایش درجهٔ حرارت، تغییر الگوی بارش، افزایش جمعیّت، مصرف بی‌رویهٔ آب و از سوی دیگر، صنعتی شدن جوامع، گسترش صنایع، پیشرفت و فناوری، توسعهٔ حمل‌ونقل به منظور تأمین نیازهای بشری و دسترسی به رفاه، به مداخلهٔ بشر در محیط طبیعی، سرازیر شدن فاضلاب‌های صنعتی و کشاورزی و آلاینده‌های نفتی و ... به آب منجر شده (خالقی، رشنوادی، ۱۳۹۲: ۱۲۰)، که جملگی موجب آلودگی آب‌ها شده است، به گونه‌ای که امروزه بسیاری از کشورها با بحران کمبود آب مواجه‌اند.

از دههٔ ۱۹۷۰ به دلیل بروز برخی مشکلات در سازمان‌های دولتی متولّی آب، از جمله پایین بودن کیفیّت و پوشش اندک خدمات، ناکارآمدی، فساد اداری، نرخ‌های پایین بازگشت هزینه‌ها، بهره‌وری اندک و انباشت وام‌های کلان، جستجو برای یافتن راه‌های جایگزین آغاز شد. خصوصی کردن صنایع آب نیز به مثابهٔ راه حلّی برای کاهش مشکلات تأمین آب مدنظر قرار گرفت. البتّه این موضوع به شروع بحث‌هایی دربارهٔ مسئولیّت شرکت برای تضمین فراهم بودن، کیفیّت، قابلیّت دستیابی و قابلیّت پرداخت آب، به منزلهٔ یک حقّ بشری، منجر شد. از یک سو، طرفداران خصوصی‌سازی اشاره می‌کنند که سیستم تأمین تسهیلات عمومی به میزان قابل توجّهی از تضمین تأمین آب برای افرادی که به آن احتیاج دارند، بویژه افراد فقیر، ناتوان است و از سوی دیگر، باید توجّه داشت که خصوصی‌سازی صنایع آب ممکن است دسترسی به آب آشامیدنی سالم را به دلیل افزایش نرخ آب دشوار کند (Howard, D, 2011: 123-144).

۴-۲. الزامات حقوقی و روزآمدی مبانی حقوق آب

ضعف‌های جدّی دولت‌ها در زمینه‌های گوناگون مالی، فنّی و مدیریّتی، سبب می‌شود که آنها برای ارائهٔ خدماتی که به طور سنّتی در حوزهٔ صلاحیّت انحصاری‌شان قرار داشته است، با محدودیّت‌های قابل توجّهی روبرو شوند و ضرورت توسّل به بخش خصوصی و بویژه اشخاص حقوقی فراملّی و بهره‌مند از توانمندی‌های گوناگون، که آنها را تبدیل به واحدهایی

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

کارآمد و پربازده می‌کند، بیش از پیش خودنمایی کند. امروزه تردید چندانی در مورد ضرورت مشارکت بخش خصوصی برای حلّ بحران آب وجود ندارد، امّا فعّالان و متخصّصان حقوق بشر، ورود این بخش به حوزهٔ تأمین خدمت عمومی بسیار مهمّی مانند آب را با چالش روبرو کنند (موحد، عابدی، ۱۳۹۵: ۵۴). در زمینهٔ الزامات حقوقی در حقوق آب در فرانسه این مهم قابل تبیین است که به طور سنّتی، حقوق بین‌الملل با توجّه به اصل حاکمیّت سرزمینی به منابع آب نزدیک می‌شود. این قانون تصدیق می‌کند که کشورها این قدرت انحصاری را دارند که همانطور که صلاح می‌دانند و مطابق با قوانین داخلی است، فعّالیّت‌ها را در حدود صلاحیت‌های سرزمینی خود تنظیم کنند. اصل حاکمیّت دائمی بر منابع طبیعی در فرانسه در دههٔ ۱۹۶۰ به عنوان مؤلفه‌ای از حقّ تعیین سرنوشت مردم شناخته شد. این فقط تدوین صریح اصل حاکمیّت ارضی بر منابع طبیعی است. بنابراین، «هر دولت آزادانه حاکمیّت کامل و دائمی را بر تمام ثروت، منابع طبیعی و فعّالیّت‌های اقتصادی خود، از جمله تملّک و حقّ استفاده و دفع آنها» اِعمال می‌کند. با این حال، حقّ مردم در استفاده از منابع خود هیچ تفاوتی را بین «منابع طبیعی که به عنوان موادّ اوّلیّه و منابع حیاتی در نظر گرفته می شوند» ایجاد نمی‌کند. علاوه بر این، این حق توزیع نابرابر چرخهٔ آب طبیعی را که ذاتاً جهانی است در نظر نمی‌گیرد. بنابراین، حقّ مردم در استفاده از منابع خود دسترسی به آب و حفاظت از آن را تضمین نمی‌کند و امکان ارسال آب به قوانین بازار را نیز رد نمی‌کند (GAZZANIGA J.-L., LARROUY-CASTERA X., G. (coord.), 2002: 18).

۵. الزامات تقنینی و اجرایی پایین‌دستی و بالادستی صیانت از منابع آب

در قانون فرانسه، قانون آب با پیچیدگی مزمن مشخّص می‌شود. وضعیّت حقوقی و رژیم آب فاقد وحدت است و به شدّت با حقّ مالکیّت ارتباط دارد. در واقع، قانون مدنی بیان می‌کند که آب یک امر طبیعی و همگانی است، یعنی چیزی متعلّق به هیچ کس نیست و استفاده از آن برای همه مشترک است. جهت تبیین و صیانت از منابع آب در ایران و فرانسه در حوزهٔ پایین‌دستی و بالادستی، باید نوعی ادغام در حوزهٔ صلاحیّت خط‌مشی‌گذاری اجرایی و سیاست جنایی مشارکتی به وجود آید. اشخاص حقوقی رویه‌های عمل و اقدام مشخّصی

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

دارند و معمولاً انعطاف‌پذیر و انطباق‌یابنده با ضرورت‌های محلی هستند و به این ترتیب، بقای خود را تضمین می‌کنند. بهداشت عمومی و صیانت از منابع آب یعنی حفظ سلامت منابع آب زیرزمینی و سطحی و عاری بودن آن از آلاینده‌های مختلف به نحوی که مخاطرات بهداشتی برای انسان، محیط‌زیست و اکوسیستم آبزی نداشته و مطلوب بودن آن برای مصارف متنوّع را حفظ نماید. تضمین منابع آب نیاز به بهره‌گیری از ظرفیّت‌های حقوقی دارد که راهبردهای نوین سیاست جنایی با طیف وسیعی از ابزارهای کیفری و غیرکیفری در قالب سیاست کیفری، حمایتی، پیشگیرانه و مشارکتی ظرفیّت مناسبی برای حمایت از منابع آب دارد. سیاست جنایی ایران در قبال بهداشت عمومی آب عمدتاً مبتنی بر حقّ انسان بر سلامت است نه حقّ بر محیط زیست سالم و الگوی «سیاست جنایی دولتی» است که دولت را محور تصمیم‌سازی و اقدام‌ها دانسته و رویکرد «فرمان-کنترل» را در مسائل زیست‌محیطی و بهداشتی به عنوان خط‌مشی پذیرفته است در حالی که الگوی مطلوب سیاست جنایی در حقوق اسلامی بهداشت آب، «الگوی مشارکت-نظارت-مسئولیّت» مبتنی بر سه اصل توحیدی «خلافت انسان»، «مسئولیّت در قبال نعمت‌های الهی» و «نفی ضرر» می‌باشد. در حقوق بین‌الملل نیز شواهدی از ظهور «حقوق بین‌الملل بهداشت آب» و تثبیت تدریجی اصول سیاستگذاری آن هست که در سطح معاهداتی و رویه‌ای قابل تحلیل می‌باشد، بویژه با پذیرش حقّ بنیادین بشر بر آب آشامیدنی و خانگی سالم توسّط سازمان ملل امکان مناسبی برای استفاده از ظرفیّت حقوق بین‌الملل بشر برای تضمین بهداشت آب در سیاست جنایی حمایتی و پیشگیرانه وجود دارد. حقوق بهداشت آب ارتباط نزدیکی با حقوق سلامت و محیط زیست دارد و اصول سیاستگذاری آنها در حقوق بهداشت عمومی آب بسیار کاربردی می‌باشد (موحد، عابدی، ۱۳۹۵: ۳).

۵-۱. الزامات تقنینی بالادستی صیانت از منابع آب

قانونگذار فرانسوی در حوزهٔ بالادستی قانون آب را تنظیم نکرده است. در حال حاضر، قانونی قابل اجرا در مورد منابع آب در چندین کد پراکنده است. به عنوان مثال، برنامه‌ریزی مدیریّت آب توسّط محیط زیست، خدمات آب آشامیدنی عمومی توسّط مقامات محلّی، رودخانهٔ

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

عمومی توسّط قانون عمومی مالکیّت عمومی، جرم آلودگی آب توسّط قانون کیفری و غیره انجام می‌شود. امّا دولت مرکزی فرانسه صرفاً با تدوین سیاست‌ها و قواعد فرادستی که هر ۱۵ سال یکبار در قالب برنامه‌ای موسوم به طرح جامع بهبود منابع آب به روز رسانی می‌شود، شاخص‌ها و معیارهای کلان مدیریت منابع آب فرانسه را تعیین می‌نماید. معیارهای منابع آب نظیر استاندارد بیلان منابع و مصارف آب، کیفیّت و حدود آلایندگی آب و شاخص‌های زیست‌محیطی و اقتصادی کلان، در واقع آژانس‌های آب را در روند تدوین قوانین پایین‌دستی هدایت می‌کند.

با اِعمال اصل اوّل از اصول فوق در فرانسه، بسیاری از پروژه‌های سازه‌ای گران‌قیمتی چون سدسازی‌های گسترده و انتقال آب بین حوضه‌ای که در کشورمان از محلّ بودجهٔ عمومی و پول نفت به وفور اجرا می‌شود، توجیه اقتصادی خود را از دست می‌دهد چراکه هزینهٔ واقعی استحصال آب، توجیه اقتصادی انجام چنین پروژه‌هایی را زیر سؤال می‌برد. ضمن آن که در مورد انتقال آب بین حوضه‌ای، اساساً به دلیل تفویض اختیارات قاعده‌گذاری به آژانس آب هر حوضه، تصویب چنین طرح‌هایی به سادگی امکان‌پذیر نیست و در حقیقت به موافقت و تصویب همزمان نمایندگان آژانس‌های آب حوضهٔ آبریز مبدأ و مقصد نیاز دارد. علاوه بر این، آژانس‌های آب نقش خاصّی در اجرای اصل مدیریّت متعادل و پایدار منابع آب دارند. آنها توسّط قانون ۱۹۶۴ ایجاد شده‌اند. تا سال ۱۹۹۱، آنها آژانس‌های مالی حوضه نامیده می‌شدند و اصولاً به موازات کمیتهٔ حوزه فعّالیّت می‌کردند. امروزه آژانس‌های آب از وضعیّت اداری دولتی و اجرایی برخوردار هستند، آنها در هر حوزه یا گروهی از حوزه‌های رودخانه تأسیس می‌شوند و تحت نظارت وزیر محیط زیست قرار می‌گیرند.[1]

1. De Schutter, O. (2013). Corporations and positive duties in the area of economic and social right, in economic, social. and cultural rights, cellule de recherché interdisciplinaire en droits de l'homme (CRIDHO), Universite Catholoque de Louvain, Working Paper 2013/7.Reterived from http://cridho.uclouvain.be/documents/Working. Papers/CRIDHOWP2013-7-ODeSChutterCorpoEconSocialRights.pdf.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

آژانس‌های آب با ترویج مدیریّت متعادل و اقتصادی منابع آب و محیط‌های آبی، تأمین آب آشامیدنی، کنترل سیل و توسعهٔ پایدار فعّالیّت‌های اقتصادی، صیانت از منابع آب را اجرا می‌کنند. علاوه بر این مأموریّت‌ها، آنها یک سیاست زمینی را برای حفاظت از تالاب‌ها با تصویب کمیتهٔ حوضه انجام می‌دهند؛ آنها می‌توانند در این مناطق زمینی را بدست آورند تا مثلاً با مصنوعی‌سازی خاک مبارزه کنند. این سیاست حفاظت از تالاب‌ها قدیمی است. فرانسه از زمان امضای «کنوانسیون تالاب‌های با اهمّیّت بین‌المللی، بویژه زیستگاه پرندگان آبزی» (کنوانسیون رامسر) متعهد به محافظت از آنها شده است. سرانجام، اخیراً، قانون ۸ اوت ۲۰۱۶ در مورد تسخیر مجدّد تنوّع زیستی، طبیعت و مناظر، مأموریّت آژانس‌های آب را به حفاظت از محیط زیست دریایی و تنوّع زیستی زمینی و دریایی گسترش داد (Howard, D., 2011: 123-144).

در حالی که برخی از آموزه‌های فرانسوی هنوز در رابطه با حقّ آب «که مدّتهاست با پراکندگی قوانین آن مشخّص می‌شود» زیر سؤال می‌رود، نویسندگان دیگر سعی کرده‌اند محتوای این حق را تعریف کنند. بنابراین، برای برخی، قانون آب به «مجموعه قوانینی اشاره دارد که رژیم حقوقی آب، حقوقی که افراد می‌توانند اِعمال کنند و تدابیری را که باید برای حفاظت از منابع آب اِعمال شود تعیین می‌کند» و برای دیگران، قانون آب «مجموعه‌ای از قوانین حاکم بر آب‌های قاره در سطح جهان و تشکیل یک سیستم حقوقی است که با آب از تمام جنبه‌های آن کار می‌کند، با در نظر گرفتن روابط متقابل موجود در این محیط فیزیکی و محیط آن». سرانجام، قانون آب در مورد حفاظت از محیط زیست آب و آب از نظر کمی و کیفی است (S. Paquerot, 2002: 14).

در فرانسه طبق اصل دوّم، فعّالیّت‌های آلاینده بایستی بیشترین سهم را از پرداخت هزینهٔ مدیریّت منابع آب بر عهده گیرند. از این رو، چنین صنایعی خودبه‌خود ملزم به برآورده کردن هرچه بیشتر استانداردها شده و یا حتّی تا حدّ امکان برخی از آنها در نزدیکی سواحل احداث می‌شوند تا ضمن بهره‌گیری از آب دریا، مالیات کمتری بابت استفاده از آب‌های شیرین و تجدیدپذیر پرداخت کنند. بر اساس قانون آب سال ۱۹۹۲، همهٔ بخش‌های آب‌بر در فرانسه ملزم به راه‌اندازی واحدهای تصفیه و بازچرخانی آب تا پیش از سال ۲۰۰۵ شده و

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

طبق قانون دیگری که در سال ۲۰۰۴ به تصویب رسید، متقاضی هر طرح و برنامه‌ای که نیاز به تخصیص آب از منابع آب فرانسه داشته باشد، رأساً ملزم به تهیّهٔ مطالعات و ارزیابی‌های زیست‌محیطی بر اساس قوانین بالادستی است.

۵-۲. الزامات تقنینی پایین‌دستی صیانت از منابع آب

اختیار قانونگذاری پایین‌دستی به طور گسترده به آژانس آبِ برآمده از جوامع محلّی تفویض شده است. از جمله قواعد فرادستی حاکم بر سیاست جنایی اجرایی آب، دو اصل عمومی است که به اختصار WPW و PP نامیده می‌شود. اصل اوّل بیان می‌کند که سیاستگذاری‌های قیمتی و مالیاتی در هر طرح استحصال و توسعهٔ منابع آب فرانسه باید بتواند هزینهٔ طرح مشابه بعدی را تأمین کند. اصطلاحاً می‌توان این اصل را چنین تعبیر کرد که «آب هزینهٔ خودش را درآورد». اصل دوّم تأکید می‌کند آن که بیشتر آب را آلوده می‌کند، سهم بیشتری در پرداخت هزینه‌ها خواهد داشت. از طرفی اوّلین متنی که چارچوب قانونی تنظیم آلودگی منابع آب را تعیین می‌کند قانون ۱۶ دسامبر ۱۹۶۴ است. تصویب این قانون گامی مهم در مبارزه با آلودگی و در نتیجه حفاظت از منابع آب به عنوان بخشی از میراث مشترک بود. قانونگذار ایجاد یک منطقهٔ اداری را در به رسمیّت شناختن ویژگی حوزهٔ آبخیز پیش‌بینی کرده و یک سری جرایم قابلِ اعمال علیه آلاینده‌ها را در پیش گرفته است (DROBENKO B., 2007: 271). منابع مالی آژانس‌های آب از هفت دسته کارمزد دریافتی از نهادهای دولتی و خصوصی، بازپرداخت پیش‌پرداخت‌های انجام‌شده توسّط آنها و یارانه‌های پرداخت‌شده توسّط نهادهای عمومی تأمین می‌شود.

لازم به ذکر است که میزان آب مجازیِ درحال جابه‌جایی از شمال به جنوب فرانسه، از میزان آب حقیقیِ جابه‌جاشده از جنوب به شمال فرانسه که برای حلّ مشکل کم‌آبی به آنجا فرستاده می‌شود، بیشتر است و این خود به معضل کم‌آبی در شمال فرانسه دامن می‌زند. نگاه مدیران منابع آب و مدیریت آن در فرانسه، نگاهی ویژه و عمیق و سیستماتیک است. چنین نگاهی آب را کالایی چندبعدی و اقتصادی و حیاتی در توسعهٔ اقتصادی و اجتماعی می‌داند و دغدغه‌های تأمین آب و غذا در طولانی‌مدّت، مدیران را ملزم می‌کند ظرفیّت‌های تازه

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

به‌وجودآمده و راهکارهای اجرایی شدن آن و کارآمدتر کردن نقش حکمرانی را به طور دقیق بررسی کنند. دولت‌ها و مدیران کلان کشوری نیز به خوبی با اهمّیّت مسئلهٔ منابع آب آشنایی دارند و سعی می‌کنند خود را با بیشتر سیاست‌های مدیریّت یکپارچهٔ منابع آب همراه سازند (بهرهمند، ۱۳۹۵: ۵۹).

۶. واکنش سیاست جنایی ایران در پیشگیری از جرائم علیه منابع آبی

نظام حقوقی و قانونی فعلی آب کشور با شیوه‌ها و سیاست‌هایی که بر پایهٔ مقرّرات سنّتی استوار است نمی‌تواند راهگشای مطلوبی برای مدیریّت صحیح و قانونمند تأمین پایدار آب برای همهٔ ذی‌مدخلان و ذینفعان باشد. از طرفی پافشاری بر مقرّرات سنّتی از سوی برخی محاکم و ذینفعان بخصوص حقابه‌داران چالش‌هایی را پدید آورده که به افزایش بحران آب منتهی می‌شود. لذا بایستی با رویکردی نوین چالش‌های حقوقی حاکم بر آب رفع شده، تا با وجود مشکلات مربوط به کم آبی، ظرفیّت لازم برای پاسخگویی به مسائل ایجاد شده و سطح مدیریّت اجرایی و عملیّاتی مربوط از منظر قانونی ارتقا یابد و در نهایت حکمرانی بهم‌پیوستهٔ منابع آب با حمایت از بسترهای متنوّع بحث نهادینه گردد. نارسایی‌های جوانب حقوقی مالکیّت و بهره‌برداری از منابع آب، افزونی و تغییر ماهیّت آلودگی‌ها، تغییر الگوی مصرف و سرانجام ازدیاد مصرف حاصل از افزایش جمعیّت و ... همگی موجب شده تا بحران آب شکل فزاینده‌ای به خود گیرد. رفع این موانع نیازمند بازنگری و تقویّت مبانی حقوق آب می‌باشد (مدنیان و همکاران، ۱۳۹۴: ۳).

یکی از سازکارهای مداخلهٔ دولت‌ها برا ی صیانت از منابع آبی، توسّل به حقوق کیفری است. به همین دلیل در نظام حقوقی ایران نیز در جهت پاسداری از اصول قانون اساسی و با توجّه به عمومی محسوب شدن منابع آبی و لزوم حمایت کیفری از آنها، برخی اعمال، جرم‌انگاری شده و برای آنها مجازات‌هایی تعیین شده است. قوانین مرتبط با آب عمر چندانی در کشور ندارند و به دهه‌های اوّل قرن حاضر بر می‌گردند (بدیعی، ۱۳۹۳: ۶۵). قانون آب

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

و نحوهٔ ملّی شدن آن، قانون توزیع عادلانهٔ آب و اخیراً قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانهٔ بهره‌برداری از جمله تأثیرگذارترین قوانین[۱] در زمینهٔ آب به شمار می‌آیند.

امروزه سازمان‌های غیردولتی از دو جهت به نظام عدالت کیفری در راستای تحقّق اهداف خود کمک می‌کنند. از یک سو، آنان با ایفای وظایف خود در زمینهٔ اعلام و گزارش جرایم، نظام عدالت کیفری را در کشف و تعقیب جرایم کمک می‌کنند و از سوی دیگر با نقش‌آفرینی خود در فرایند کیفری به بزهدیدگان خاص یاری می‌رسانند. در کنار اقدامات مذکور با حسّاس‌سازی افکار عمومی و تبلیغات و اطّلاع‌رسانی به موقع خود، می‌توانند نقش مهمّی را در حمایت از منابع آبی ایفا کنند. هر اندازه بسترهای فرهنگی و اجتماعی لازم در جامعه موجود باشد، نظام عدالت کیفری با سرعت و کیفیّت بیشتری به اهداف خود نائل می‌شود. لذا به منظور حفاظت و حمایت از منابع آبی نیازمند تشکّل‌ها و ساختارهای سازمان‌یافتهٔ مردمی جهت تکمیل برنامه‌های دولتی هستیم. این تشکّل‌ها می‌توانند با توجّه به ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی کشور، زمینهٔ مشارکت مؤثّر مردم را برانگیزند. در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ شاهد پیشرفت‌هایی در این باره هستیم (عظیمی، ۱۳۹۷: ۹).

۷. واکنش سیاست جنایی فرانسه در پیشگیری از جرایم علیه منابع آبی

قوانین سال‌های ۱۹۶۴، ۱۹۹۲ و ۲۰۰۶ سیاست جنایی کشور فرانسه را در رابطه با آب مشخّص می‌کنند. هدف وضع قانون ۱۹۹۲، هماهنگ کردن مصارف آب و حفاظت از محیط‌های آبی (رودخانه‌ها، مناطق مرطوب) و احیای چشمه‌ها بوده و قانون ۱۹۶۴ اصول اصلی مدیریّت آب برای مبارزه علیه آلودگی‌ها و هماهنگ کردن نیازهای آبی شهرها، کشاورزی و صنعت را تعیین می‌کند. در حوزهٔ صیانت از منابع آبی می‌بایست به سیاست جنایی توجّه نمود (Howard, D., 2011: 141). حاکمیّت (دولت) و افراد خارج از حاکمیّت می‌توانند بر سیاست‌های جنایی تأثیرگذار باشند. گروه نخست با تصویب قوانین و مقرّرات اعم از قوانین

---

۱. قانون حفاظت، احیاء و مدیریّت تالاب‌های کشور مصوّب ۱۳۹۶/۲/۴ و قانون استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز مصوّب ۱۳۹۶/۳/۹.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

پیشگیرنده و قوانین سزادهنده می‌توانند در این زمینه اثربخش باشند و دستهٔ دوّم نیز با تأسیس انجمن‌های مردم‌نهاد و به طور کلّی به هر طریقی که از هرگونه جرم علیه منابع آبی پیشگیری نماید بر سیاست‌های جنایی تأثیرگذار باشند. با بررسی قوانین و مقرّرات موجود در قلمرو منابع آبی، قانونگذار داخلی با وضع قوانین و مقرّراتی در این خصوص، سیاست جنایی خاصّی را در حفاظت از منابع آبی در پیش گرفته شود. رویکردهای حمایتی و تربیّتی و میانجیگری مانند بهره‌مندی مجرمان جرایم محیط زیستی چون منابع آبی از همراهی و مساعدت سازمان‌های موضوع مادّهٔ ۴۱ قوانین کشوری فرانسه و همچنین موضوع مادّهٔ ۷۳ ق.آ.د.ک را می‌توان نمونهٔ بارز از وجه تشابه درحقوق دو کشور دانست. پررنگ بودن نقش نهادهای مردمی و دولتی و همچنین ابتکار عمل دادستان از طریق قانون ژانویه ۱۹۹۴ از طریق اصلاح آیین دادرسی کیفری و اِعمال قانون ۴۱ در کشور فرانسه را می‌توان از وجه تمایزهای سیاست جنایی مشارکتی حقوق فرانسه با ایران قلمداد کرد.

نتیجه

توسعه یک فرایند همه‌جانبهٔ اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است که هدف آن بهبودی مستمر رفاه کلّ جامعه است. لیکن برای محدودسازی توسعه، نهاد توسعهٔ پایدار برگرفته از اندیشه‌های حقوق بشر و حقوق محیط زیست ایجاد و مورد شناسایی و حمایت جهانی قرار گرفته است. آنچه از حقوق کیفری برمی‌آید، پراکندگی جرم‌انگاری در زمینه‌های حمایت از منابع آبی بویژه آب‌های زیرزمینی است. لازمهٔ اجرای قانون در مواردی نظیر جلوگیری از آلودگی آب، دادن اختیارات کافی به مراجع ذیربط و از جمله سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت نیرو به منظور بازرسی‌های ضروری، نمونه‌برداری و تجهیزات مراقبت می‌باشد، همان گونه که واحدها و پروژه‌های بزرگ و متوسّط در حال فعّالیّت یا جدید که بر حسب قوانین و مقرّرات مشمول ارزیابی زیست محیطی می‌باشند، موظف به نصب و راه‌اندازی سامانه‌های پایش برخط لحظه‌ای (آنلاین) و ارسال اطّلاعات

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

روزآمد به مرکز پایش سازمان حفاظت محیط زیست جهت جلوگیری از آلودگی هوا می‌باشند و صدور و تمدید پروانه‌های بهره‌برداری آنها منوط به اجرای این موضوع است.[۱]

در مورد آب و منابع آن که به آلودگی مبتلا شده‌اند نیز باید به همین شیوه و با تمرکز بر مسئولیّت یک سازمان به جای پراکندگی در سازمان‌های متعدّد عمل نمود. همین موضوع در رابطه با سایر عناصر طبیعت نیز صادق است. عدم انسجام قوانین نه تنها حاکی از حسّاسیّت کم قوّهٔ مقنّنه و دولت است، بلکه چنین به ذهن متبادر می‌شود که قوای مذکور به جای پیش‌بینی رفتارهای آتی سوءاستفاده‌کنندگان در قبال این جرایم و پیشگیری از بروز آن، به انتظارظهور سوءرفتار نشسته و به دنبال علاج واقعه بعد از وقوع هستند. عدم انسجام قوانین و قانونگذاری توام با تردید ویا قانونگذاری‌های آزمایشی بلندمدّت، زمینه را برای تشتّت رویه‌های قضایی و اجرایی فراهم می‌کند. در نهایت اینکه به نظر می‌رسد با توجّه به اهمّیّت منابع آبی صرف مداخلهٔ دولت در صیانت از این منابع آن هم زمانی که جرمی محقّق می‌شود کافی نبوده و پیشنهاد می‌گردد که مدل جامعوی و اجتماعی مثل انجمن‌های مردم‌نهاد در نائل شدن به سیاست‌های جنایی در مورد پیشگیری از جرایم علیه منابع آبی مداخله نمایند چراکه این سیاست نظام صیانت از منابع آب در فرانسه به طور خلاصه مبتنی بر تصمیم‌گیری بر اساس تقسیمات حوضه‌های آبریز و در پایین‌ترین سطح اجتماعی، یعنی آژانس‌های آبِ برآمده از رأی ساکنان هر حوضه است. کلّیّهٔ اختیارات برنامه‌ریزی و قانونگذاری به این آژانس‌ها واگذار شده و دولت‌ها صرفاً مبادرت به نظارت و تعیین سیاست‌های کلان و اصول کلّی می‌کنند. منابع فرانسوی در توضیح چرایی ایجاد چنین نظامی اذعان می‌کنند که اگرچه ادارهٔ منابع آب با چنین سازکاری، مدیریّت را برای مسئولان ارشد کشور کمی پیچیده و سخت‌تر جلوه می‌دهد و لاجرم باید بیشتر از مدیریّت یکسویه و از بالا به پایین برای همراه نمودن جامعه برای نقش‌آفرینی تلاش کرد، امّا این شیوه بهترین تضمین برای بقای حیات طبیعی حوضه‌های آبریز، توسعهٔ ضابطه‌مند اقتصادی کشور و جلوگیری از بروز بی‌عدالتی اجتماعی است. زیرا منابع آب و خاک، اگرچه ظاهراً کارکردی صرفاً اقتصادی دارند، بیش

---

۱. (تبصرهٔ ۳ مادّهٔ ۱۱ قانون ۱۳۹۶/۴/۲۵).

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

از هر چیز یک منبع نادر و کمیاب اجتماعی و فرهنگی هستند که نیاز به حفاظت و استفاده صحیح دارند و صرفاً با مشارکت تمام ذینفعان کشور قابل مدیریّت است. مدل سیاست جنایی آن دولتی و اقتدارگرا است و صرف مداخلهٔ دولت در صیانت از منابع آبی کافی نمی‌باشد. جهت تبیین و صیانت از منابع آب در ایران و فرانسه باید نوعی ادغام در حوزهٔ صلاحیّت خط‌مشی‌گذاری دولتی و سیاست جنایی مشارکتی به وجود آید. اشخاص حقوقی رویه‌های عمل و اقدام مشخّصی دارند و معمولاً انعطاف‌پذیر و انطباق‌یابنده با ضرورت‌های محلّی هستند و به این ترتیب، بقای خود را تضمین می‌کنند. در حالی که در حوزهٔ خط‌مشی‌گذاری دولتی، قلمرو عمل و اقدام، بر محور عدالت و انصاف و توسعهٔ حقوق متقابل است؛ بنابراین، چه بخش خصوصی مشارکت کند و چه نکند، دولت در برابر تأمین نیازهای عامهٔ مردم مسئول است. واقعیّت این است که این امر (تأمین آب سالم و برای همه) به تنهایی از عهدهٔ دولت برنمی‌آید؛ بنابراین، لازم است ساختارهای شرکتی جدیدی بویژه در قالب ساختارهای سیاست جنایی مشارکتی، متناسب با این ضرورت‌ها گسترش یابد، ساختارهای که در محیط بین‌رشته‌ای حقوق، مدیریّت و اخلاق شکل می‌گیرند و علاوه بر توجّه به برخورداری از قدرت سودآوری در رقابت آزاد، نگاه هوشمندانه‌ای به سود بلندمدّت و در نتیجه رعایت موازین حقوق بشر و تأمین نیازهای انسانی دارند. این ساختارها پیش از انکه دولتی یا خصوصی باشند، باید عادلانه و منصفانه عمل کنند و منافع اجتماعی را با در نظر گرفتن نیازهای ضروری همهٔ افراد جامعه بیشینه کند.

امّا در فرانسه ، حقّ «آب» به تدریج تحت تأثیر «سه قانون عمدهٔ آب» ایجاد شده که امکان ایجاد یک ادارهٔ واقعی آب را فراهم کرده است. قانون آب تحت تأثیر قانون اتّحادیّهٔ اروپا برای حفاظت بهتر از آب ساخته می‌شود. بنابراین، استانداردهای اروپا به ساخت «قانون جهانی و یکپارچهٔ آب» کمک می‌کنند.

به طور کلّی مجلس، قوّهٔ قضائیّه، دولت و کنشگران محلّی با توجّه به حدود اختیارات و صلاحیّت‌های خود ملزم به اتّخاذ تدابیر لازم جهت مدیریّت منابع آب در پرتو تغییرات اقلیمی به شرح ذیل می‌باشند:

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

الف. در سطح تقنینی، قوانین مختلف در حوزهٔ جرایم مربوط به آب، باید با یکدیگر ادغام و در قالب یک قانون واحد در رابطه با جرایم گوناگون مذکور طرّاحی شوند تا تناسب بین سیاست پاسخدهی و خلأها و کاستی‌های نظام تقنینی و از سوی دیگر هدفمند بودن این نظام به روشنی مشخّص شود و خلأها و کاستی‌های آن مرتفع گردند.

ب. در سطح قضائی باید: ۱- یک سیاست پاسخدهی افتراقی قضائی تدوین شود و در این رابطه رئیس قوّهٔ قضائیّه می‌تواند با صدور بخشنامه‌های گوناگون، تدابیر خاصّی را در این حوزه شکل دهد؛ ۲- راهبرد قضایی مشخّصی طرّاحی شود. قضات متخصّص در مناطق بحرانی بکار گرفته شوند؛ ۳- در استان‌های بحران‌زده، دادستان حداقل یکی از معاونان خود را از میان آن دسته از قضاتی انتخاب کند که دارای تخصّص کافی در حوزهٔ آب باشند؛ ۴- برگزاری دوره‌های آموزشی برای قضاتی که به جرایم مربوط به آب رسیدگی می‌کنند؛ ایجاد شعبه‌های تخصّصی و یا دادسرا و دادگاه‌هایی به نام« آب»؛ و ۵- قضات با نهادهای غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد ارتباط مؤثّری داشته و از مشاورهٔ ایشان بهره‌مند گردند.

پ. دولت به عنوان یکی ازکنشگران در سطح اجرایی باید: ۱-تدابیر لازم به منظور اجرا و نیز رعایت مفادّ کنوانسیون‌ها و موافقتنامه‌های همکاری مربوط به آب را اتّخاذ کند؛ ۲- برنامهٔ ملّی آب را تدوین و سپس چگونگی اجرا و نیز بازنگری آن را با توجّه به تغییرات پیگیری کند. در بازنگری باید شاخص‌های پایدار حوزه‌های آبریز تعریف شوند؛ ۳-وضعیّت زیرساخت‌های مرتبط با آب را به طور دوره‌ای شناسایی کند؛ ۴-کیفیّت آب را به طور دایم مراقبت،کنترل و رصد کند؛ و ۵-برنامه‌های حالت اضطراری و خشکسالی را با دیگر برنامه‌های مربوط به آب هماهنگ نماید.

ت. کنشگران محلّی به عنوان بازوی قدرتمند ساختارهای ملّی باید: ۱-در زمینهٔ ساخت تجهیزات، استحصال و بهره‌برداری منابع آب در راستای منافع عمومی برنامه‌ریزی کنند و بودجهٔ اجرای آن را نیز تأمین کنند؛ ۲-منابع آب‌های معدنی و نیز آب‌های گرم را مدیریّت نمایند؛ ۳- کیفیّت منابع آب را حفظ کنند؛ ۴-آب‌های زیرزمینی منطقه‌ای را مدیریّت کنند؛ و ۵- نسبت به تولید و توزیع آب مصرفی اقدام کنند.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

Seyed Ebrahim Mousavi http://orcid.org/0000-0001-8845-9892

Behzad Razavifard http://orcid.org/0000-0002-5803-919x

Hossein Gholami http://orcid.org/0000-0002-5891-1814

منابع

الف) فارسی

بدیعی، مریم‌السادات، (۱۳۹۳)، سیاست جنایی ایران در قبال جرایم و تخلّفات علیه صنعت آب و فاضلاب، پایان‌نامهٔ منتشرنشدهٔ کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد.

بهره‌مند، حمید، (۱۳۹۵)، «تحلیل کارایی سیاست کیفری ایران در قبال جرایم مرتبط با آب»، مطالعات حقوق انرژی، شمارهٔ ۲ .

پورهاشمی، سیدعباس و عطیه اکرامی، (۱۳۹۲)، «بررسی چالش‌های حقوقی کنوانسیون تهران دربارهٔ حفاظت محیط زیست دریای خزر»، فصلنامهٔ راهبرد، شمارهٔ ۶۹.

حمزوی، سیدعبدالرحمن، (۱۳۹۰)، سیاست جنایی ایران در قبال محیط زیست آبی، پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.

خالقی، ابوالفتح و حجت‌الله رشنوادی، (۱۳۹۲)، «سیاست تقنینی کیفری ایران در صیانت از منابع آب با عنایت به اسناد بین‌المللی»، فصلنامهٔ پژوهش حقوق کیفری، سال دوّم، شمارهٔ ۳.

دبیری، فرهاد و فلورا حیدری، (۱۳۹۶)، «بررسی حقوقی آلودگی‌های زیست‌محیطی خاک، آب و هوا». در: چهارمین کنفرانس بین‌المللی برنامه‌ریزی و مدیریت محیط‌زیست.

روح‌الامینی، محمود، (۱۳۹۷)، «آسیب شناسی قوانین ایران در قبال صیانت و حفظ منابع آب های سطحی و زیرزمینی»، مطالعات حقوق انرژی، دورهٔ ۴، شمارهٔ ۱.

سجادی‌فر، داودآبادی، (۱۳۹۵)، *اقتصاد آب شهری*. اراک، انتشارات نویسنده.

صانعی، پرویز، (۱۳۷۱)، *حقوق جزای عمومی*، جلد اول، تهران، گنج دانش.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

عظیمی،فاطمه، (۱۳۹۷)، حمایت کیفری از آب در حقوق ایران، همایش ملی بحران کم آبی.

کیس، الکساندر، پیترسند و وینفراید لانک، (۱۳۹۲)، *حقوق محیط زیست*، ترجمهٔ محمّدحسین حبیبی، جلد یک، چاپ چهارم، انتشارات دانشگاه تهران.

مدنیان، غلامرضا و مدنیان، محمّد امین و مدنیان، ایمان و نیکونسب، مریم، (۱۳۹۴)، بحران آب و الزامات رفع چالش‌های حقوقی در حقوق آب ایران، دومین همایش ملّی آب، انسان و زمین، اصفهان.

موحد، الهام؛ عابدی، زهرا، (۱۳۹۵)، «تعیین خسارت آلودگی ناشی از پساب آب‌شیرین‌کن‌های منطقهٔ ویژهٔ پارس جنوبی (مطالعهٔ موردی آب شیرین‌کن نور ویژه)»، نشریهٔ آب و توسعهٔ پایدار، اسفند، شمارهٔ ۲.

موسی‌زاده، رضا، (۱۳۸۳)، *بایسته‌های حقوق بین‌الملل عمومی*، چاپ دوّم، انتشارات میزان.

نجات، سیّدامین و دبیری، فرهاد، (۱۳۹۴)، «بررسی چالش‌های کیفری ناشی از اجرای مادّهٔ ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی»، مجلهٔ مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دورهٔ هفتم، شمارهٔ دوم.

ب) انگلیسی

Adeyeye, A.O., (2012), *Corporate social responsibility of multination corporations in developing countries: perspectives on anticorruption*. Cambridge: Cambridge University Press.

Howard, D., (2011), "A modest proposal: A dialogue to implement the human right to water". Seattle Journal of Environmental Law, 1(1). 123-144.

JÉGOUZO Y., (2010), "Is there a right to water? ", in Report of the State Council, Water and its Law, vol. II, La documentation française, Paris.

Levin , marc A. and vikrant P. Reddy, (2012), Engulfed by Environmental crimes: Over criminalization on the Gulf Coast, Report of texas Public Policy Foundation.

Russell, A.F.S. (2011). "Incorporating social rights in development: transnational corporations and the right to water". International Jounal of Law in Context, 7 (1), 1-30.

Decree of 16 May 2005 delimiting basins or groupings of basins for the preparation and updating of master plans for water development and management, JORF, No. 113, 17 May 2005.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

Law No. 2006-1772 of 30 December 2006 on water and aquatic environments, JORF No. 303 of 31 December 2006.

پ) فرانسوی

DROBENKO B., (2007), *Droit de l'eau*, Gualino, Paris.

GAZZANIGA J.-L., LARROUY-CASTERA X., (2002), *Le droit de l'eau et les droits d'eau dans une perspective historique*, in AUBRIOT O., JOLLY G. (coord.), Histoire d'une eau partagée (Provence, Alpes, Pyrénées), .Publications de l'Université de Provence, Aix-en-Provence, p.18

Pedroletti, B. En Chine, (2013), le crime de pollution devient passiblede la peine de mort. Le Monde. Repéré à http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/06/21/en-chine-le-crime-de-pollution-devient-passible-de-lapeine-de-mort_3434183_3244.html.

S. Paquerot, (2002), *Le statut des ressources vitales en droit international*. Essay on the concept of the common heritage of humanity, Brussels, Bruylant.

Sohnle, J., (2002), *Le droit international des ressources en eau douce : solidarite contresouverainete*. Paris, France : La Documentation française.

استناد به این مقاله: موسوی، سید ابراهیم؛ رضوی فرد، بهزاد و غلامی، حسین. (۱۴۰۱). الزامات قانونی صیانت از منابع آب در حقوق ایران و فرانسه در پرتو سیاست جنایی مشارکتی. *فصلنامه پژوهش حقوق کیفری*، ۱۱(۴۴)، ۴۰-۹:

doi: 10.22054/jclr.2023.69553.2512

Criminal Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Archive of SID.ir