



The University of Tehran Press

## Energy Regulation in Emergency Conditions with an Emphasis on the Principle of Continuity of Public Services

Hojat Fazi<sup>1\*</sup> | Ahmad Momeni Rad<sup>2</sup>

1. Corresponding Author, Adjunct Professor, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: [hojatfazi@ut.ac.ir](mailto:hojatfazi@ut.ac.ir)  
2. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: [momenirad@ut.ac.ir](mailto:momenirad@ut.ac.ir)

### ARTICLE INFO

**Article type:**  
Research Paper

**Article History:**  
**Received:** 26 November 2025  
**Revised:** 29 December 2025  
**Accepted:** 25 February 2026  
**Published Online:** 22 June 2026

**Keywords:**  
Public Law,  
Energy Regulation,  
State of Emergency,  
Continuity of Public Services,  
Regulatory Governance,  
Institutional Resilience,  
Energy Justice,  
Energy Security.

### ABSTRACT

During energy emergencies such as large-scale electricity disruptions, natural gas shortages, or sanctions-induced supply constraints, legal and institutional systems face the dual challenge of safeguarding energy security while maintaining the legitimacy, transparency, and fairness required by public law. This study examines the governance of energy emergencies from a public-law and comparative perspective, with particular emphasis on the principle of continuity of public services as a foundation for resilient and accountable energy regulation. Drawing on the doctrines of public service law, regulatory governance, and institutional resilience, the research employs a descriptive-analytical and comparative methodology, analyzing Iran alongside five benchmark jurisdictions—Norway, Japan, Germany, the United Arab Emirates, and Saudi Arabia. The findings show that countries operating under codified legal frameworks for energy emergencies—characterized by explicit statutory mandates, functional separation between policymaking, regulation, and operation, and independent regulatory authorities—demonstrate significantly higher levels of resilience, clarity of responsibility, and public accountability. In these systems, emergency powers, transparency obligations, and post-crisis review mechanisms are legally defined, enabling swift yet lawful intervention. In contrast, Iran lacks a dedicated Energy Emergency Law and continues to rely on fragmented executive decrees and overlapping institutional mandates among ministries, state-owned enterprises, and emerging demand-side entities. This fragmentation restricts the state's ability to manage crises proactively, weakens regulatory legitimacy, and undermines the continuity of essential public services. The study concludes by proposing a rule-based governance framework for emergency energy regulation in Iran, centered on enacting a comprehensive Energy Emergency Law, establishing an independent national regulator, strengthening inter-agency coordination, and embedding energy justice principles into crisis decision-making.

**Cite this article:** Fazi, H. & Momeni Rad, A. (2026). Energy Regulation in Emergency Conditions with an Emphasis on the Principle of Continuity of Public Services. *Journal of Sustainable Energy Systems*, 5 (3), 503-526. DOI: <http://doi.org/10.22059/ses.2025.404528.1193>



© Hojat Fazi, Ahmad Momeni Rad

**Publisher:** University of Tehran Press.

DOI: <http://doi.org/10.22059/ses.2025.404528.1193>

### 1. Introduction

The increasing complexity and interdependence of contemporary energy systems have transformed emergency energy governance into a central concern of public law and national security. Electricity, natural gas, and petroleum products constitute essential public services whose continuity is fundamental to public welfare, economic stability, and political legitimacy. Disruptions—whether caused by structural supply imbalances, extreme weather events, industrial accidents, cyberattacks, or geopolitical pressures—impose multidimensional challenges that extend far beyond technical

considerations. They test the capacity of the legal system to authorize rapid state intervention while preserving transparency, accountability, and the rights of citizens.

Within this framework, the principle of continuity of public services—rooted in continental administrative law—plays a pivotal normative role. It requires public authorities to guarantee uninterrupted access to essential services, even under exceptional conditions. Applied to the energy sector, this principle raises fundamental questions: How should emergency intervention be legally justified? What institutional safeguards ensure accountability? And how should states balance urgent public necessity with economic freedoms and consumer rights?

Advanced jurisdictions have addressed these challenges by enacting comprehensive energy emergency legislation, establishing independent regulatory bodies, and institutionalizing mechanisms for crisis coordination and post-event review. Norway, Japan, Germany, the United Arab Emirates, and Saudi Arabia represent diverse but converging models in which emergency powers, regulatory independence, and transparency obligations are structurally embedded.

By contrast, Iran's energy governance remains characterized by administrative concentration, overlapping institutional mandates, and an absence of statutory definitions or procedural frameworks for emergency conditions. Ministries simultaneously perform policymaking, regulatory, and operational functions; emergency measures are issued through ad-hoc decrees; and no formal mechanism exists for transparency, citizen protection, or systematic post-crisis evaluation. Despite recurring episodes of gas shortages, summer blackouts, industrial curtailments, and sanction-induced constraints, Iran lacks both a comprehensive Energy Emergency Law and an independent regulator capable of enforcing lawful and accountable interventions.

Against this background, the present study asks: To what extent does Iran's legal and institutional framework enable the continuity of public energy services during emergencies, and what reforms are required to align it with global models of regulatory governance? To address this question, the study undertakes a comparative analysis of five benchmark jurisdictions and draws on theoretical foundations in public service law, regulatory governance, and institutional resilience. The overarching objective is to propose a rule-based governance model that strengthens legality, transparency, regulatory independence, and the protection of vulnerable consumers during crises.

## **2. Methodology**

This research adopts a qualitative, descriptive–analytical, and comparative legal methodology tailored to the inherently normative and institutional dimensions of emergency energy governance. The methodological design integrates three complementary analytical layers.

### **2-1. Research Approach**

The study combines:

Doctrinal legal analysis—interpreting constitutional norms, administrative-law principles, and statutory instruments governing emergency intervention, transparency requirements, and the continuity of public services.

Comparative analysis—benchmarking Iran's framework against selected jurisdictions with advanced or regionally relevant emergency governance systems.

Institutional analysis—examining mandates, capacities, and coordination mechanisms among key institutions responsible for supply, demand, and crisis response.

This integrated approach allows for a comprehensive assessment of normative, structural, and operational dimensions of emergency governance.

### **2-2. Case Selection**

Five jurisdictions were selected—Norway, Japan, Germany, Saudi Arabia, and the UAE—based on:

- the existence of explicit or structured emergency governance mechanisms;
- the degree of functional separation between policymaking, regulation, and operation;
- their relevance to global and regional energy systems;
- comparability to Iran in terms of consumption patterns or institutional structure.
- This ensures diversity, regulatory sophistication, and regional relevance.

### **2-3. Data Collection**

Data were obtained from:

- constitutional and statutory sources;
- crisis management and energy emergency laws;
- ministerial decrees, regulatory directives, and national development plans;
- official reports from NVE, NOD, METI/ANRE, Bundesnetzagentur, RSB Dubai, and ECRA;
- academic literature on public service law, regulatory governance, institutional resilience, and energy justice;
- international assessments from the IEA, OECD, and World Bank.

Informal consultations with experts in administrative law and energy governance supplemented document analysis.

### **2-4. Analytical Framework**

A three-stage analytical structure was adopted:

Mapping Iran's legal–institutional architecture and identifying gaps.

Comparative evaluation across four dimensions:

- statutory clarity;
- regulatory independence;
- transparency and post-crisis review;
- institutional capacity and resilience.

Synthesis, developing a model framework for a comprehensive Energy Emergency Law tailored to Iran's structural context.

## **3. Results and Discussion**

### **3-1. Overview of Findings**

Comparative results indicate that effective emergency energy governance depends on statutory preparedness, institutional differentiation, and regulatory independence. Norway, Japan, Germany, Saudi Arabia, and the UAE operate within structured legal frameworks that clearly define emergency thresholds, regulatory powers, inter-agency coordination, and accountability obligations. Iran, by contrast, manages crises through fragmented executive directives without statutory foundations, resulting in inconsistent decisions, overlapping mandates, and limited transparency.

### **3-2. Legal Frameworks and Emergency Preparedness**

Norway's Energy Preparedness Act, Japan's Special Measures for Energy Supply Stability, and Germany's binding obligations under EU Regulation 2019/941 represent advanced models of codified emergency governance. Similarly, the UAE and Saudi Arabia apply structured strategic and regulatory frameworks, including Emirati energy security laws and Saudi Arabia's coordinated policy–regulatory system supported by ECRA and KAPSARC.

Iran lacks a statutory definition of “energy emergency” and relies on ministerial decrees, Cabinet decisions, internal corporate directives, and informal coordination. This absence of legal clarity undermines predictability, restricts public oversight, and limits the state's ability to deploy timely and legitimate emergency interventions.

### **3-3. Institutional Mandates and the Separation of Roles**

All examined jurisdictions maintain functional separation among policymakers, regulators, and operators. Iran's energy institutions—ministries, Tavanir, NIGC, NIORDC, SATBA, and the emerging Article 46 efficiency organization—operate without such differentiation, resulting in structural conflicts of interest and an administrative rather than regulatory model.

### **3-4. Transparency, Accountability, and Data Governance**

Advanced systems impose binding transparency obligations, including risk reports, public notification protocols, and parliamentary review. Saudi Arabia and the UAE also maintain structured reporting and real-time data systems. Iran lacks mandatory transparency, public justification of rationing decisions, or post-crisis reporting—all of which hinder public trust and institutional learning.

### **3-5. Institutional Resilience and Continuity of Public Services**

The analysis confirms that resilience is inseparable from legal preparedness. Norway, Japan, Germany, Saudi Arabia, and the UAE protect the continuity of essential services through statutory obligations, diversified supply, and structured crisis protocols. Iran lacks legally enforceable duties to guarantee continuity, preventing judicial oversight and undermining citizens' rights during energy disruptions.

### **3-6. Cross-Country Synthesis**

Five determinants of effective governance emerge:

- statutory definition of emergencies;
- independent regulatory authority;
- unified command system;
- transparency and post-crisis review;
- protection of vulnerable consumers.
- Iran lacks all five, relying on discretionary, opaque administrative decision-making.

### **3-7. Implications for Reform**

Iran must transition to rule-based emergency governance through:

- adoption of a Comprehensive Energy Emergency Law;
- establishment of an independent regulator;
- creation of a National Energy Emergency Command Center;
- institutionalization of transparency, real-time data governance, and accountability;
- harmonizing functions under Article 46 of the Seventh Development Plan.

## **4. Conclusion**

This study demonstrates that the governance of energy emergencies serves as a critical indicator of the capacity of legal and institutional systems to anticipate uncertainty and uphold core principles of public law. Countries with codified emergency legislation, independent regulatory institutions, and structured crisis management frameworks—such as Norway, Japan, Germany, Saudi Arabia, and the UAE—are able to maintain continuity of essential services, preserve public trust, and ensure lawful, accountable state intervention even under severe stress.

Iran's emergency governance, however, remains grounded in a centralized administrative model reliant on discretionary decrees, overlapping responsibilities, and the absence of a unified legal framework. This structural fragmentation undermines the continuity of public services, reduces accountability, and weakens institutional resilience. The lack of a statutory definition of "energy emergency," the absence of a legally mandated emergency command structure, and the non-existence of independent regulatory authority collectively hinder the state's ability to respond effectively to crises.

To address these deficiencies, Iran must adopt a proactive, legally grounded governance model. Enacting a Comprehensive Energy Emergency Law, establishing an independent regulatory authority, clarifying institutional mandates, and ensuring transparency and post-crisis evaluation are essential steps toward aligning Iran with global standards. Embedding the continuity of public energy services and the protection of vulnerable consumers as binding legal obligations will reinforce both resilience and public trust.

Ultimately, the resilience of Iran's energy system depends not solely on technical capacity but fundamentally on the strength of its legal and institutional foundations. By institutionalizing rule-based emergency governance, Iran can transition from reactive crisis management to a stable, accountable, and socially just system capable of withstanding the pressures of a rapidly evolving energy landscape.



## تنظیم‌گری انرژی در شرایط اضطراری با تأکید بر اصل تداوم خدمات عمومی

حجت فیضی<sup>\*۱</sup> | احمد مؤمنی راد<sup>۲</sup>۱. نویسنده مسئول، قاضی دادگستری و استاد مدعو، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: [hojatfazi@ut.ac.ir](mailto:hojatfazi@ut.ac.ir)۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: [momenirad@ut.ac.ir](mailto:momenirad@ut.ac.ir)

## اطلاعات مقاله

## چکیده

## نوع مقاله:

پژوهشی

## تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۲۱

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱۰/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۰۶

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۴/۰۱

## کلیدواژه:

حقوق عمومی،

تنظیم‌گری انرژی،

وضعیت اضطراری،

تداوم خدمات عمومی،

حکمرانی تنظیمی،

تاب‌آوری نهادی،

عدالت انرژی،

امنیت انرژی.

در وضعیت‌های اضطراری انرژی - از جمله کمبود گاز، خاموشی‌های گسترده و ناترازی عرضه و تقاضا - دولت ناگزیر از مداخله فوری است؛ اما این مداخله زمانی مشروع و کارآمد است که بر اصول حقوق عمومی، به‌ویژه «تداوم خدمات عمومی»، و در چارچوب یک نظام حقوقی و نهادی پیش‌دستانه استوار باشد. این پژوهش با رویکرد کیفی - تحلیلی و تطبیقی، ظرفیت حقوق عمومی ایران برای مدیریت چنین وضعیت‌هایی را بررسی کرده و با مطالعه اسناد حقوقی و سیاستی ایران و پنج کشور منتخب (نروژ، ژاپن، آلمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی) و نیز استفاده از نظر خبرگان، قوت‌ها و ضعف‌ها ساختار موجود را تحلیل کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد در کشورهای پیشرو، وجود قانون ویژه اضطراری انرژی، تفکیک نقش سیاست‌گذار، تنظیم‌گر و مجری، اختیارات روشن رگولاتور و الزام‌های شفافیت و گزارش‌دهی، باعث افزایش تاب‌آوری نهادی و تضمین تداوم خدمات عمومی می‌شود. در ایران، نبود قانون اختصاصی بحران انرژی، تمرکز کارکردهای تنظیم‌گری در دستگاه‌های اجرایی، ضعف هماهنگی میان نهادهای برق، گاز و سوخت، و نبود الزام‌های شفافیت و گزارش‌دهی پسابحران، تحقق این اصل را با چالش جدی مواجه کرده است. مقایسه با عربستان و امارات نیز نشان می‌دهد حتی ساختارهای اقتدارگرا بدون قواعد روشن و تقسیم کار مشخص، توان مدیریت پایدار بحران انرژی را ندارند. بر اساس این تحلیل، تدوین «قانون جامع وضعیت اضطراری انرژی» با تعریف سطوح بحران، تعیین مرجع اعلان، اختیارات شفاف رگولاتور، سازوکارهای پاسخ‌گویی و رعایت عدالت انرژی - در هماهنگی با ماده ۴۶ برنامه هفتم توسعه - ضروری است. نتیجه اصلی پژوهش آن است که پایداری انرژی در ایران بیش از آنکه به ظرفیت فنی وابسته باشد، به اصلاح حقوقی و نهادی حکمرانی انرژی بستگی دارد؛ و تداوم خدمات عمومی تنها در صورت گذار از حکمرانی دستوری به حکمرانی قانونی، شفاف و پاسخ‌گو محقق می‌شود.

**استناد:** فیضی، حجت و مؤمنی راد، احمد (۱۴۰۵). تنظیم‌گری انرژی در شرایط اضطراری با تأکید بر اصل تداوم خدمات عمومی. فصلنامه سیستم‌های انرژی پایدار، ۵ (۳)

۵۲۶-۵۰۳

DOI: <http://doi.org/10.22059/ses.2025.404528.1193>

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

© حجت فیضی، احمد مؤمنی راد

DOI: <http://doi.org/10.22059/ses.2025.404528.1193>

## ۱. مقدمه

انرژی در جهان معاصر فقط کالایی اقتصادی یا نهاده‌ای تولیدی نیست، بلکه یکی از ارکان بنیادین حکمرانی عمومی، امنیت ملی و رفاه اجتماعی به شمار می‌آید. برق، گاز و سوخت‌های فسیلی، خدمات حیاتی‌اند که استمرار آن‌ها با ثبات سیاسی، نظم اجتماعی، تداوم فعالیت‌های اقتصادی و کیفیت زندگی شهروندان پیوند خورده است. هرگونه اختلال در عرضه یا توزیع انرژی، از خاموشی‌های گسترده تا کمبود گاز و کاهش فشار شبکه، می‌تواند آثار چندلایه‌ای در حوزه‌های امنیتی، اجتماعی و اقتصادی به جا گذارد. این‌گونه، مدیریت انرژی به‌ویژه در شرایط اضطراری، به مسئله‌ای حقوقی - نهادی تبدیل شده است، نه فقط فنی یا اقتصادی. اگر در قرن بیستم تمرکز دولت‌ها بر مالکیت یا خصوصی‌سازی بخش انرژی بود، در قرن بیست‌ویکم محور اصلی به سمت حکمرانی تنظیمی<sup>۱</sup> و طراحی نهادهای مستقل و پاسخ‌گو برای مدیریت بازارهای انرژی تغییر یافته است [۱]. در این میان، مسئله رفتار نهادهای عمومی در وضعیت‌های اضطراری انرژی - همچون بحران برق، کمبود گاز، شوک‌های قیمتی یا تحریم‌های اقتصادی - به یکی از چالش‌های اصلی نظام‌های حقوقی بدل شده است. انرژی امروز نه تنها زیربنای تولید، حمل‌ونقل و رشد اقتصادی است، بلکه به عنوان یکی از مؤلفه‌های بنیادین امنیت ملی، عدالت اجتماعی، و پایداری زیست‌محیطی شناخته می‌شود [۲].

در دهه‌های اخیر، تحولات ساختاری در بازارهای جهانی انرژی، وابستگی فزاینده اقتصادها به زیرساخت‌های برق و گاز، افزایش مصرف، تغییرات اقلیمی و شوک‌های ژئوپلیتیک، دولت‌ها را با پرسشی اساسی مواجه کرده است: **چارچوب حقوقی مناسب برای مداخله دولت در وضعیت اضطراری انرژی چیست؟** این پرسش، محور اصلی شکل‌گیری نظریه «حکمرانی تنظیمی» و نقش‌آفرینی نهادهای مستقل تنظیم‌گر در حوزه انرژی شده است. بر اساس این دیدگاه، دولت مدرن نمی‌تواند فقط با ابزارهای اجرایی و دستوری بحران‌های انرژی را مدیریت کند؛ بلکه نیازمند قواعد شفاف، نهادهای مستقل و سازوکارهای پاسخ‌گو است تا ضمن کنترل بحران، مشروعیت مداخله دولتی نیز حفظ شود.

در این میان، «اصل تداوم خدمات عمومی» که ریشه در حقوق اداری فرانسه دارد، یکی از اصول مهم ناظر بر مدیریت بحران انرژی است. این اصل بر استمرار ارائه خدمات حیاتی حتی در شرایط استثنائی تأکید می‌کند و دولت را مکلف می‌سازد که با اتخاذ سازوکارهای قانونی و نهادی مناسب، از وقفه در ارائه خدماتی همچون برق و گاز جلوگیری کند. بسیاری از نظام‌های حقوقی پیشرو، با تصویب قوانین ویژه «وضعیت اضطراری انرژی» و تفکیک کارکردی میان سیاست‌گذار، تنظیم‌گر و مجری، این اصل را به صورت عملیاتی تضمین کرده‌اند. تحقق این اصل مستلزم وجود چارچوب حقوقی و نهادی مناسب است؛ چارچوبی که نه تنها حدود اختیارات دولت در شرایط اضطراری را تعریف کند، بلکه سازوکارهای پاسخ‌گویی، شفافیت و نظارت را نیز مشخص کند [۳]. تداوم خدمات انرژی به عنوان یکی از شاخص‌های اصلی کفایت و پایداری شبکه‌های توزیع شناخته می‌شود؛ به گونه‌ای که مطالعات جدید نشان داده‌اند تولید پراکنده تجدیدپذیر می‌تواند در بهبود «تأمین انرژی» و «تداوم خدمات» نقش مؤثری ایفا کند [۴].

با این حال، در ایران حکمرانی انرژی در شرایط اضطراری بیش از آنکه بر مبنای قانون و پیش‌بینی‌های نهادی باشد، بر مداخلات مقطعی و دستوری استوار است. نبود قانون اختصاصی برای مدیریت اضطراری انرژی، تمرکز هم‌زمان نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و اجرا در وزارتخانه‌های نیرو و نفت، فقدان نظام پاسخ‌گویی و نبود سازوکارهای شفاف اطلاع‌رسانی عمومی، موجب شده است که بحران‌های انرژی همچون خاموشی‌های برق یا ناترازی گاز، به معضلات اجتماعی و مدیریتی گسترده تبدیل شوند. در شرایطی که بسیاری از کشورها، از جمله نروژ، ژاپن، آلمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی، ساختارهای حقوقی - نهادی مشخصی برای مدیریت بحران انرژی ایجاد کرده‌اند، ایران همچنان فاقد نقشه نهادی روشن و چارچوب قانونی الزام‌آور است.

در سطح نظری، دو مفهوم کلیدی در تحلیل این فرایند نقش‌آفرین است:

نخست، تاب‌آوری نهادی<sup>۲</sup> که در ادبیات اقتصاد نهادی جدید<sup>۳</sup> مورد توجه قرار گرفته و بیانگر ظرفیت نهادهای حقوقی برای

1. Regulatory Governance

2. Institutional Resilience

3. New Institutional Economics

حفظ کارکردهای خود در مواجهه با شوک‌های بیرونی است. دوم، مفهوم عدالت انرژی<sup>۱</sup> که به توازن میان کارایی اقتصادی، پایداری زیست‌محیطی و انصاف اجتماعی در سیاست‌های انرژی اشاره دارد. این دو مفهوم، هنگامی که در کنار اصل تداوم خدمات عمومی قرار گیرند، مبنای نظری قدرتمندی برای طراحی نظام حقوقی اضطراری انرژی فراهم می‌کنند [۵].

بر این اساس، مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که: **ساختار حقوقی و نهادی ایران تا چه حد قادر به تضمین تداوم خدمات عمومی انرژی در وضعیت‌های اضطراری است و چه اصلاحاتی در سطح قانون‌گذاری و تنظیم‌گری برای ارتقای تاب‌آوری نهادی ضروری است؟** برای پاسخ به این پرسش، مطالعه حاضر با بهره‌گیری از روش تطبیقی، نظام حقوقی ایران را با پنج کشور منتخب - شامل سه کشور پیشرو (نروژ، ژاپن، آلمان) و دو کشور با ویژگی‌های مشابه ایران در زمینه تولید و مصرف انرژی (عربستان سعودی و امارات) - مقایسه می‌کند.

هدف نهایی پژوهش، تبیین خلأهای حقوقی - نهادی ایران در مدیریت بحران‌های انرژی و ارائه الگوی پیشنهادی برای تدوین «قانون جامع وضعیت اضطراری انرژی» است؛ قانونی که بتواند ضمن افزایش مشروعیت مداخله دولت، ساختار تنظیم‌گری مستقل و مسئولیت‌پذیر ایجاد کند و پیوند میان امنیت انرژی، عدالت انرژی و تداوم خدمات عمومی را برقرار سازد. به طور خلاصه، این مقاله می‌کوشد نشان دهد حل بحران‌های انرژی در ایران بیش از هر چیز، نیازمند بازآرایی حقوقی و نهادی حکمرانی انرژی است؛ امری که بدون قانون‌گذاری پیش‌دستانه و شفافیت ساختاری امکان‌پذیر نیست.

## ۲. روش تحقیق

این پژوهش با رویکرد کیفی، توصیفی - تحلیلی و تطبیقی انجام شده و هدف آن، بررسی چارچوب حقوق عمومی تنظیم‌گری انرژی در وضعیت‌های اضطراری و ارائه الگوی پیشنهادی برای ایران است.

### ۲-۱. نوع و رویکرد پژوهش

پژوهش از نوع بنیادی - کاربردی است؛ زیرا ضمن توسعه مبانی نظری در حوزه حقوق انرژی، راهکارهای سیاستی و نهادی برای بهبود حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی ارائه می‌کند. روش تحقیق مبتنی بر تحلیل حقوقی - نهادی و مطالعه تطبیقی است.

### ۲-۲. انتخاب کشورها و دامنه تطبیق

برای انجام تحلیل تطبیقی، پنج کشور با تجربه‌های متفاوت و قابل اتکا در حکمرانی انرژی انتخاب شده‌اند:

نروژ، ژاپن، آلمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی.

انتخاب این کشورها بر اساس معیارهای زیر انجام شده است:

۱. وجود قوانین یا سازوکارهای مشخص اضطراری انرژی؛

۲. سطح توسعه نهادی و تفکیک ساختاری نقش‌ها؛

۳. اهمیت آن‌ها در بازار جهانی انرژی؛

۴. شباهت برخی کشورها (عربستان و امارات) با ایران در مصرف بالا و نقش تولیدکننده انرژی.

### ۲-۳. روش گردآوری داده‌ها

اطلاعات مورد نیاز از طریق مطالعه اسنادی گردآوری شده است. منابع شامل:

- قوانین و مقررات ایران در حوزه انرژی و مدیریت بحران؛
- اسناد رسمی و مقررات اضطراری انرژی در کشورهای منتخب؛
- گزارش‌های IEA، OECD و اسناد راهبردی ملی؛
- منابع علمی معتبر در زمینه حقوق انرژی، حکمرانی تنظیمی و تاب‌آوری نهادی.

## ۲-۴. ابزار و روش تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌ها بر اساس سه محور اصلی انجام شده است:

۱. تحلیل دکترینال حقوقی: بررسی اصول، اختیارات قانونی و مبانی حقوق عمومی.
۲. تحلیل نهادی: ارزیابی ساختارها، بازیگران و سازوکارهای حکمرانی انرژی.
۳. تحلیل تطبیقی: مقایسه کشورها بر مبنای شاخص‌هایی همچون وجود قانون اضطراری انرژی، استقلال تنظیم‌گر، سازوکارهای مدیریت بحران، شفافیت و پاسخ‌گویی.

## ۲-۵. مراحل انجام پژوهش

پژوهش در پنج گام اصلی اجرا شده است:

۱. استخراج چارچوب نظری؛
۲. تحلیل ساختار موجود ایران؛
۳. گردآوری و تحلیل داده‌های کشورهای منتخب؛
۴. تطبیق یافته‌ها و شناسایی شکاف‌های حقوقی - نهادی؛
۵. تدوین الگوی پیشنهادی برای حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی در ایران.

## ۳. اهمیت پژوهش

مسئله انرژی در جهان امروز به یکی از ارکان اصلی حکمرانی عمومی، امنیت ملی و رفاه اجتماعی تبدیل شده است. انرژی برق، گاز و سوخت‌های فسیلی، زیربنای کارکردهای حیاتی جامعه‌اند و اختلال در عرضه آنها نه تنها پیامدهای اقتصادی، بلکه تبعات امنیتی، اجتماعی و سیاسی گسترده‌ای به دنبال دارد. از این رو، چگونگی مداخله دولت در زمان بحران‌های انرژی و سازوکارهای حقوقی تضمین‌کننده استمرار خدمات عمومی، به یک موضوع راهبردی و چندبعدی در مطالعات حکمرانی تبدیل شده است.

در ایران، بروز بحران‌های متوالی انرژی طی سال‌های اخیر - از جمله ناترازی گاز در زمستان، خاموشی‌های گسترده برق در تابستان، محدودیت سوخت صنایع و آثار تحریم‌ها بر امنیت عرضه - نشان می‌دهد پایداری انرژی فقط یک چالش فنی نیست، بلکه به میزان قابل توجهی به کارآمدی چارچوب حقوقی و نهادی کشور وابسته است. نبود قانون اختصاصی برای وضعیت اضطراری انرژی، تمرکز نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و اجرا در وزارتخانه‌ها، فقدان تفکیک نهادی، و نبود نظام شفاف گزارش‌دهی و پاسخ‌گویی، همه نشان‌دهنده خلأ قابل توجه در حکمرانی حقوقی انرژی است. این خلأ موجب می‌شود که مدیریت بحران‌ها عمدتاً بر اساس تصمیمات موقتی و واکنشی صورت گیرد، نه در چارچوب یک نظام حقوقی پیش‌دستانه.

در مقابل، بسیاری از کشورها با تصویب قوانین جامع اضطراری انرژی و ایجاد نهادهای مستقل تنظیم‌گر، توانسته‌اند میان «سرعت مداخله»، «مشروعیت تصمیمات» و «حفظ تداوم خدمات عمومی» تعادل برقرار کنند. مطالعه کشورهایمانند نروژ، ژاپن و آلمان - و همچنین کشورهای دارای موقعیت مشابه ایران همچون عربستان سعودی و امارات - نشان می‌دهد قانونمندی، استقلال نهادی و شفافیت سه رکن اصلی موفقیت در مدیریت بحران انرژی‌اند. این تجربه‌ها می‌تواند برای کشوری با ویژگی‌های ساختاری ایران بسیار راهگشا باشد. اهمیت پژوهش حاضر از چند منظر قابل تبیین است:

## اهمیت نظری و توسعه ادبیات علمی

ادبیات داخلی در حوزه حقوق انرژی عمدتاً بر موضوعاتی مانند قراردادهای، تعرفه‌گذاری یا خصوصی‌سازی تمرکز داشته و ابعاد حقوق عمومی بحران‌های انرژی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. این پژوهش با تمرکز بر سه مفهوم «حقوق عمومی»، «تنظیم‌گری انرژی» و «اصل تداوم خدمات عمومی»، یک خلأ علمی مهم را پر می‌کند و چارچوب نظری جدیدی برای حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی ارائه می‌دهد.

### اهمیت سیاسی و نهادی

نتایج پژوهش می‌تواند مبنای تدوین قانون جامع وضعیت اضطراری انرژی و اصلاح ساختار نهادی حکمرانی انرژی قرار گیرد. طراحی سازوکارهای تفکیک نقش‌ها، تعریف اختیارات قانونی در بحران، ایجاد الزام پاسخ‌گویی پس‌بحران و پیش‌بینی نهاد تنظیم‌گر مستقل از مهم‌ترین پیامدهای سیاستی این مطالعه است.

### اهمیت تطبیقی و یادگیری بین‌المللی

انتخاب پنج کشور با الگوهای متفاوت (پیشرفته، آسیایی، منطقه‌ای و مشابه ایران از نظر تولید و مصرف انرژی) امکان دستیابی به «اشباع نظری» را فراهم کرده است. این مقایسه گسترده کمک می‌کند تا ایران بتواند از مدل‌های آزموده‌شده حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی بهره‌گیر و مسیر اصلاحات نهادی خود را دقیق‌تر طراحی کند.

### اهمیت اجتماعی و اخلاقی

در بحران‌های انرژی، بیشترین آسیب متوجه اقشار آسیب‌پذیر است. استمرار انرژی برای گرمایش، سرمایه‌ش، بهداشت، حمل‌ونقل و فعالیت اقتصادی، یک حق شهروندی است نه فقط یک خدمت فنی. این پژوهش با برجسته‌سازی مفهوم «عدالت انرژی»، اهمیت اخلاقی طراحی قواعد روشن برای حمایت از گروه‌های ضعیف در زمان بحران را مطرح می‌کند.

### اهمیت امنیتی و راهبردی

در شرایط تحریم و نوسانات ژئوپلیتیکی، امنیت انرژی به مسئله‌ای کاملاً راهبردی تبدیل شده است. بدون چارچوب حقوقی شفاف و نهادی منعطف، امکان مدیریت مؤثر شوک‌ها وجود ندارد و این موضوع می‌تواند تبعات امنیتی - ملی جدی داشته باشد. پژوهش حاضر نقش «تاب‌آوری نهادی» را در حفاظت از امنیت انرژی تبیین می‌کند.

### اهمیت اقتصادی

قطع خدمات انرژی برای صنایع، هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم سنگینی دارد. وجود نظام حقوقی پیش‌بینی‌شده در زمان بحران می‌تواند از بروز خسارت‌های مالی ناشی از تصمیمات مقطعی و غیرشفاف جلوگیری کند.

## ۴. پیشنهاد موضوع

### ۴-۱. پیشنهاد نظری و بین‌المللی

مطالعه نظام‌های حقوقی مرتبط با حکمرانی انرژی در شرایط اضطراری، از دهه ۱۹۷۰ میلادی به بعد و به دنبال بحران جهانی نفت، در ادبیات سیاست‌گذاری و حقوق انرژی جایگاه ویژه‌ای یافته است. در این دوران، کشورهای صنعتی با این پرسش مواجه شدند که چه سازوکار حقوقی باید برای تضمین تداوم خدمات انرژی در زمان بحران طراحی شود. نخستین نظریه‌های نظام‌مند در این زمینه در قالب مفهوم «خدمات عمومی حیاتی» (Essential Public Services) و «اصل تداوم خدمات عمومی» در حقوق اداری فرانسه و سپس، در نظام‌های آنگلوساکسون مطرح شد. مطالعات بین‌المللی در حوزه حکمرانی انرژی و مدیریت وضعیت‌های اضطراری طی دو دهه اخیر رشد چشمگیری داشته است. بخش قابل توجهی از این ادبیات بر سه محور اصلی متمرکز است: (۱) حقوق عمومی بحران انرژی؛ (۲) نقش نهادهای تنظیم‌گر؛ (۳) تاب‌آوری نهادی و عدالت انرژی.

### حقوق عمومی و مدیریت اضطراری انرژی

پس از بحران نفت ۱۹۷۳، مباحث مربوط به مداخله دولت در شرایط اضطراری انرژی در ادبیات حقوق عمومی کشورهای اروپایی و آمریکا گسترش یافت.

- آثار Prosser (2010)، Baldwin & Cave (2012) و Loughlin (2009) تأکید می‌کنند که در زمان بحران، دولت تنها در صورتی قادر به مداخله مشروع است که اختیارات آن در قوانین خاص یا ساختارهای مستقل تنظیم‌گری تعریف شده باشد.
- پژوهش‌های اخیر مانند Zwitter (2012) و Scheuerman (2020) نشان داده‌اند «قانون‌گذاری پیش‌دستانه» و تعیین معیارهای روشن برای وضعیت اضطراری، اساس مشروعیت حقوقی مداخله دولت است.

### تنظیم‌گری انرژی و نهاد رگولاتور

- در سطح بین‌المللی، یکی از جریان‌های پررنگ پژوهشی به نقش رگولاتور مستقل در حفظ تداوم خدمات عمومی اختصاص دارد.
- پژوهش‌های OECD (2016)، IEA (2021)، بر تفکیک سه نقش «سیاست‌گذاری»، «تنظیم‌گری» و «اجرا» به عنوان شرط کارایی و پاسخ‌گویی حکمرانی انرژی تأکید کرده‌اند.
  - در ادبیات حقوق انرژی، پژوهش‌هایی مانند Pérez-Arriaga (2014)، Jenkins et al. (2018) و Tomain (2022) به صورت تخصصی نشان می‌دهند در بحران‌ها، نقش رگولاتور مستقل در اعمال سقف قیمت، مدیریت بار، هماهنگی تولیدکنندگان و حفاظت از مصرف‌کنندگان حیاتی تعیین‌کننده است.

### تاب‌آوری نهادی و امنیت انرژی

- ادبیات اخیر امنیت انرژی از چارچوب «تاب‌آوری نهادی» بهره می‌گیرد.
- نویسندگانی مانند Chester (2015)، Goldthau (2020) و Cherp & Jewell (2019) تاب‌آوری انرژی را ترکیبی از قابلیت پیش‌بینی، پاسخ سریع، سازوکارهای قانونی و وجود نهادهای مستقل می‌دانند.
  - این پژوهش‌ها به‌ویژه نشان می‌دهند تاب‌آوری فنی بدون تاب‌آوری حقوقی - نهادی پایدار نیست.
- در ادبیات عدالت انرژی، که با آثار Jenkins، Sovacool و Heffron شناخته می‌شود، مسئله بحران انرژی یک مسئله اخلاقی و اجتماعی نیز تلقی می‌شود، زیرا کاهش عرضه انرژی معمولاً گروه‌های آسیب‌پذیر را بیش از سایرین تحت تأثیر قرار می‌دهد.
- Heffron & McCauley (2018) مفهوم «سه‌گانه عدالت انرژی» (توزیعی، رویه‌ای، بین‌نسلی) را مطرح می‌کنند که در سیاست‌گذاری اضطراری باید رعایت شود.
  - مطالعات اخیر، از جمله Carley & Konisky (2020)، نشان داده‌اند شفافیت و پاسخ‌گویی در زمان بحران، اعتماد عمومی و مشروعیت تصمیمات اضطراری را تقویت می‌کند.
- در ادبیات تطبیقی، آثار کلاسیکی همچون نوشته‌های تونی پراسر (Tony Prosser, 2010) درباره نهاد تنظیم‌گر و گوردون لاگالین (Loughlin, 2009) درباره مشروعیت دولت تنظیم‌گر، زمینه‌ساز شکل‌گیری «نظریه حکمرانی تنظیمی» شدند. این نظریه بر این باور است که دولت مدرن برای اداره بخش‌های حیاتی اقتصاد (نظیر انرژی، آب، ارتباطات و حمل‌ونقل) باید نقش نهاد تنظیم‌گر مستقل را میان دولت، بازار و جامعه نهادینه کند. در این چارچوب، تنظیم‌گر انرژی تنها یک نهاد فنی نیست، بلکه بخشی از ساختار حاکمیت حقوقی است که باید در برابر مردم پاسخ‌گو باشد. به عقیده او مشروعیت دولت تنظیم‌گر نه از مالکیت یا فرمانروایی، بلکه از توانایی آن برای حکمرانی از رهگذر قانون، پاسخ‌گویی و عقلانیت ناشی می‌شود.
- از منظر نظری، پژوهش‌هایی مانند Dworkin و Sovacool (۲۰۱۵) چارچوب عدالت انرژی را به عنوان معیاری تحلیلی معرفی کرده‌اند که می‌تواند تأثیر اقدامات اضطراری تنظیم‌گری را بر حقوق دسترسی به خدمات عمومی انرژی اندازه‌گیری کند.
- در حوزه اقتصاد نهادی نیز داگلاس نورث (North, 1990) در اثر کلاسیک خود Institutions, Institutional Change and Economic Performance، تأکید می‌کند که کیفیت نهادهای رسمی و غیررسمی، عامل اصلی کارایی نظام‌های اقتصادی در بحران‌هاست. این دیدگاه مبنای نظری بخش «تاب‌آوری نهادی» در پژوهش حاضر است [۶].

#### ۴-۲. پیشینه داخلی و منطقه‌ای

در ایران، مطالعات حقوق انرژی در دو دهه اخیر رشد قابل توجهی داشته، اما تمرکز غالب آن‌ها بر موضوعاتی همچون قراردادهای نفتی، تنظیم تعرفه‌ها، خصوصی‌سازی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر بوده است؛ در حالی که ابعاد حقوق عمومی و اضطراری انرژی کمتر مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

در میان آثار داخلی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

شیروی و فرحناکیان (۱۳۹۹) در مقاله‌ای با عنوان «ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت ایران» مشخص کردند که لازمه حکمرانی خوب، اعمال سیاست تنظیم‌گری خوب برای تحقق سیاست‌گذاری‌های عمومی اتخاذ شده است. مسیر تنظیم‌گری خوب نیز از استقرار دولت تنظیم‌گر آغاز می‌شود و با کمک نهادهای تنظیم‌گر بخشی، به حکمرانی تنظیم‌گرانه تکامل می‌یابد و نتیجه گرفتند که با یک تغییر پارادایم (الگوواره) و فاصله گرفتن از الگوی پیشین تنظیم‌گری حاکمیتی صرف، تنظیم‌گری خوب بخش نفت ایران از تنظیم‌گری مشارکتی (افزودن الگوی نوعی خودتنظیم‌گری به تنظیم‌گری حاکمیتی) به دست می‌آید [۷].

صفدری (۱۳۹۹) در یکی از بخش‌های کلیدی کتاب *دولت الکترونیک: خدمات عمومی در حقوق اداری ایران و فرانسه*، اصل تداوم خدمات عمومی را محور تحلیل حقوقی خود قرار داده است. او معتقد است که دولت باید تضمین کند که خدمات حیاتی (مانند آب، برق، بهداشت، حمل‌ونقل) حتی در شرایط استثنائی و بحران‌ها ادامه یابند. این اصل، در فرانسه دارای پشتوانه قانونی و قضایی است، اما در ایران به صورت ضمنی و پراکنده در قوانین مختلف دیده می‌شود و فاقد قانون یا مقرره‌ای ویژه برای اجراست [۸].

رستمی و مقیمی (۱۳۹۷) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی»، اعلام کرده‌اند وظایف تنظیم‌گری در وزارت نیرو و وزارت نفت متمرکز است و فقدان نهاد مستقل، به تعارض منافع و ضعف پاسخ‌گویی منجر می‌شود. مقاله در پایان پیشنهاد می‌دهد که نهاد تنظیم‌گر انرژی با مبنای قانونی مشخص و صلاحیت نظارتی مستقل ایجاد شود تا تعادل میان کارایی اقتصادی و عدالت عمومی برقرار شود [۹].

در نتیجه، مرور پیشینه نشان می‌دهد در ایران و منطقه خاورمیانه، مسئله «حکمرانی حقوقی انرژی در شرایط اضطراری» هنوز به صورت جامع مورد مطالعه قرار نگرفته است و بیشتر آثار موجود جنبه فنی یا اقتصادی دارند.

#### ۴-۳. جایگاه و نوآوری پژوهش حاضر

پژوهش حاضر در مقایسه با آثار پیشین، چند نوآوری کلیدی دارد:

تمرکز بر بعد حقوق عمومی و اصل تداوم خدمات عمومی:

برای نخستین بار، این پژوهش اصل تداوم خدمات عمومی را به عنوان محور تحلیلی در حوزه تنظیم‌گری انرژی در شرایط اضطراری بررسی می‌کند. پیش‌تر در ایران این اصل بیشتر در حوزه‌های خدمات شهری یا بهداشت عمومی مطالعه شده بود.

رویکرد تطبیقی میان نظام‌های حقوقی:

به خلاف بیشتر مطالعات داخلی که فقط وضعیت ایران را بررسی کرده‌اند، این پژوهش با تحلیل تطبیقی نظام‌های نروژ و ژاپن، سعی دارد الگویی نهادی برای ایران ارائه کند.

ترکیب نظریه‌های حقوقی و نهادی:

مقاله با تلفیق نظریه خدمات عمومی (در حقوق اداری) و نظریه اقتصاد نهادی (در حکمرانی انرژی)، چارچوب تحلیلی میان‌رشته‌ای جدیدی پیشنهاد می‌کند.

کاربرد سیاستی مستقیم:

یافته‌های تحقیق می‌تواند مبنای تدوین «قانون وضعیت اضطراری انرژی» در ایران قرار گیرد. این امر به‌ویژه برای شورای عالی انرژی و وزارت نیرو اهمیت دارد و می‌تواند به ارتقای تاب‌آوری نهادی و اعتماد عمومی در زمان بحران‌های انرژی منجر شود.

در جمع‌بندی، مرور پیشینه نشان می‌دهد علی‌رغم رشد مطالعات فنی و اقتصادی در حوزه انرژی، جنبه‌های حقوق عمومی و اضطراری حکمرانی انرژی در ایران هنوز به طور نظام‌مند مورد تحلیل قرار نگرفته است. از این‌رو، پژوهش حاضر تلاشی است برای پر کردن این خلأ با ارائه الگویی حقوقی و نهادی برای تنظیم‌گری انرژی در شرایط بحران، مبتنی بر تجربه کشورهای پیشرو و منطبق با بستر حقوقی و نهادی ایران.

## ۵. یافته‌ها و تحلیل تطبیقی

### ۵-۱. ساختار حقوق عمومی و حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی در ایران

تحلیل نظام حقوقی انرژی در ایران نشان می‌دهد ساختار حکمرانی آن بیش از هر چیز، اداری و متمرکز است تا حقوقی و تنظیمی. وزارت نیرو، وزارت نفت و شورای عالی انرژی در مرکز این ساختار قرار دارند و در عمل، سه نقش اصلی سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را هم‌زمان به عهده دارند [۸]. بندور و یادین (۲۰۱۰) در تحلیل خود از «تنظیم‌گری و تفکیک قوا» توضیح می‌دهند که نهادهای تنظیم‌گر در عمل سه نقش تقنینی، اجرایی و قضایی را هم‌زمان ایفا می‌کنند و این امر، گرچه برای کارآمدی کوتاه‌مدت مفید است، در بلندمدت موجب تضعیف پاسخ‌گویی و تمرکز قدرت در ساختار اداری می‌شود. این وضعیت موجب «افول اصل تفکیک وظایف در نهادهای تنظیم‌گر» می‌شود که نبود مرزبندی روشن میان تصمیمات اجرایی و شبه‌قضایی در رگولاتوری، نه تنها استقلال نهاد را مخدوش می‌کند، بلکه امکان نظارت حقوقی را نیز تضعیف می‌کند [۱۰]. وزارت نیرو و وزارت نفت، به عنوان دو نهاد اصلی حوزه انرژی، نقش‌هایی را به عهده دارند که در بسیاری از نظام‌های حقوقی پیشرو میان چند نهاد مستقل توزیع می‌شود. این وزارتخانه‌ها هم سیاست‌گذارند، هم تنظیم‌گر و هم مجری، و این تلفیق کارکردها نه تنها موجب تعارض منافع ساختاری می‌شود، بلکه از منظر حقوق عمومی نیز به تضعیف استقلال تصمیم‌گیری و کاهش امکان نظارت مؤثر می‌انجامد. شورای عالی انرژی نیز با وجود آنکه باید نقش هماهنگ‌کننده و راهبردی داشته باشد، در بسیاری از موارد وارد تصمیمات اجرایی روزمره می‌شود و همین امر جایگاه این شورا را بیش از آنکه راهبردی کند، به سطح مدیریتی نزدیک کرده است.

نکته مهم‌تر آن است که ایران فاقد قانون ویژه‌ای برای وضعیت اضطراری انرژی است. در حقوق عمومی، وجود قانونی که وضعیت فوق‌العاده را تعریف کرده و حدود اختیارات دولت را تعیین کند، شرط لازم برای مشروعیت مداخلات اضطراری است. با این حال، در ایران تصمیمات اضطراری مربوط به خاموشی برق، سهمیه‌بندی گاز، تعدیل مصرف در صنایع، یا افزایش موقت تعرفه‌ها عمدتاً در قالب مصوبات هیئت وزیران یا بخشنامه‌های مقطعی دستگاه‌های اجرایی صادر می‌شود. این مصوبات، نه بر مبنای یک قاعده عام و پیشینی، بلکه در واکنش به نیازهای لحظه‌ای، کسری عرضه، کمبود سوخت یا فشارهای فصلی تنظیم می‌شوند. در نتیجه، تصمیمات اضطراری ماهیت یکسان، قابل پیش‌بینی یا قابل نظارت ندارند و از منظر حقوق اساسی و حقوق اداری، فاقد شفافیت، زمان‌بندی و حدود اختیارات روشن‌اند.

اصل «تداوم خدمات عمومی» که در نظام‌های حقوقی اروپایی ستون فقرات حکمرانی خدمات حیاتی به شمار می‌رود، در نظام حقوقی ایران اگرچه به طور تلویحی از اصول قانون اساسی قابل استنباط است، اما در قالب قانون عادی یا آیین‌نامه اجرایی نهادینه نشده و ضمانت اجرایی ندارد. به همین دلیل، اختلال گسترده در عرضه انرژی - اعم از برق، گاز یا فرآورده‌های نفتی - در نظام حقوقی ایران موجب مسئولیت مشخصی برای دولت یا شرکت‌های خدمات‌رسان نمی‌شود. این خلأ حقوقی سبب شده است که شهروندان، به عنوان ذی‌نفعان اصلی خدمات عمومی انرژی، در برابر اختلالات گسترده امکان پیگیری حقوقی یا مطالبه جبران خسارت نداشته باشند. حال آنکه دولت‌های پیشرو، در حکمرانی انرژی خود بر شفافیت و پاسخ‌گویی تأکید دارند. آن‌ها با برنامه‌ریزی استراتژیک، از بحران‌های انرژی (مانند ناترازی تولید و مصرف) پیشگیری می‌کنند و در صورت بروز مشکل، مسئولیت آن را می‌پذیرند و راهکارهای جبرانی را ارائه می‌دهند. در این مدل از حکمرانی، حقوق شهروندان به عنوان ذی‌نفعان اصلی، در مرکز توجه قرار دارد. دسترسی به انرژی مطمئن، پایدار و با قیمت مناسب، یک حق شهروندی تلقی می‌شود، نه یک امتیاز که فقط در صورت «تلاش» دولت محقق شود [۱۱]. کشورهایی که فاقد قوانین اضطراری انرژی‌اند، در زمان بحران‌ها معمولاً با تأخیر تصمیم می‌گیرند، تصمیماتشان مشروعیت اجتماعی پایین دارد و هزینه بازگشت به شرایط عادی برایشان دو تا سه برابر بیشتر است [۱۲].

از سوی دیگر، ساختار نهادی انرژی در ایران شبکه‌ای از نهادهای پراکنده و غیرهم‌افزا است. توانیر مدیریت شبکه برق را به عهده دارد، شرکت ملی گاز مسئولیت تأمین گاز و اولویت‌بندی مصرف‌کنندگان را دنبال می‌کند، پالایش و پخش وظیفه تأمین سوخت مایع را به عهده دارد و ساتبا و شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت مسئولیت سیاست‌گذاری تقاضا و انرژی‌های تجدیدپذیر را دارند. در حوزه جدید مدیریت تقاضا نیز سازمان مدیریت راهبردی و بهینه‌سازی مصرف انرژی مطابق ماده ۴۶ برنامه هفتم نقش جدیدی یافته است. با وجود این ساختار گسترده، هیچ سند الزام‌آور قانونی وجود ندارد که این نهادها را در زمان بحران ذیل یک نظام فرماندهی واحد هماهنگ کند.

نهادهای مرتبط با مدیریت بحران، مانند وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران، نیز نقش مشخص و حقوقی‌شده‌ای در مدیریت اضطراری انرژی ندارند. از نظر حقوقی، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند در بحران‌های انرژی ورود کند، اما ورود این شورا ماهیت امنیتی دارد و نمی‌تواند جایگزین تنظیم‌گری حقوقی و پیشینی بحران باشد. در مجموع، نظام اضطراری انرژی ایران با ساختاری پراکنده، غیربرنامه‌ای و فاقد ستون حقوقی باثبات مواجه است.

بررسی اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد موضوع «تاب‌آوری انرژی»، «تداوم خدمات عمومی» و «مدیریت بحران» در مجموعه‌ای از سیاست‌های کلان، قوانین اساسی و برنامه‌های توسعه مورد اشاره قرار گرفته است؛ اما این اشاره‌ها غالباً پراکنده، غیرمنسجم و فاقد سازوکارهای اجرایی مشخص هستند. این وضعیت موجب شده است که مجموعه قوانین موجود نتوانند چارچوبی منسجم برای حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی ایجاد کنند. در این بخش اسناد کلیدی شامل سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون اصلاح الگوی مصرف، قانون مدیریت بحران کشور و مواد مرتبط در قانون برنامه هفتم توسعه تحلیل می‌شود.

سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه که در سال ۱۳۸۴ ابلاغ شد، مهم‌ترین سند در حوزه مدیریت ریسک ملی است. بند سوم این سیاست‌ها دولت را مکلف می‌کند که «تاب‌آوری زیرساخت‌های حیاتی» از جمله زیرساخت‌های برق، گاز و فرآورده‌های نفتی را تقویت کند. این سیاست از منظر رویکردی، نگاه ساختاری به بحران دارد و بر پیشگیری نسبت به واکنش تأکید می‌کند؛ با این حال فقدان قانون اجرایی مشخص در بخش انرژی موجب شده است که این سند بیشتر ماهیت توصیه‌ای داشته باشد تا الزام‌آور.

اصل ۴۴ قانون اساسی نیز هرچند در ظاهر ناظر بر ساختار مالکیت و سازمان اقتصادی کشور است، اما از منظر حقوق عمومی انرژی، جایگاه مهمی در تعیین مسئولیت‌های دولت دارد. دولت طبق این اصل مسئولیت «نظارت، هدایت و سیاست‌گذاری» خدمات عمومی حیاتی را داراست و انرژی یکی از مصادیق بارز این خدمات است. با این حال، سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ بیشتر بر خصوصی‌سازی تأکید داشته‌اند و در حوزه مدیریت اضطراری انرژی سازوکار شفاف‌ی ارائه نداده‌اند. نتیجه آنکه خصوصی‌سازی محدود، بدون تنظیم‌گری مؤثر، به پیچیدگی‌های نهادی و ضعف پاسخ‌گویی دامن زده است.

قانون اصلاح الگوی مصرف (۱۳۸۹) از نخستین قوانین مرتبط با کارایی انرژی در ایران است. این قانون در ظاهر بر مدیریت تقاضا، کاهش شدت انرژی و ترویج فرهنگ مصرف صحیح متمرکز است؛ اما در مواد مرتبط با «مصرف اضطراری»، «اولویت‌بندی مصرف» و «نقش دولت در زمان بحران» سکوت کرده است. خلأ این قانون به‌ویژه در زمان ناترازی گاز و برق کاملاً آشکار می‌شود، زیرا ساختار حقوقی مشخصی برای اعمال سهمیه یا تعیین اولویت صنایع ارائه نکرده است.

قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) مهم‌ترین سند معاصر در حوزه مدیریت حوادث است، اما کاستی اصلی آن عدم شمول مستقیم حوزه انرژی است. ماده ۱ قانون، سوانح طبیعی و انسان‌ساخت را تعریف می‌کند، اما بحران انرژی - به عنوان وضعیتی ناشی از ناترازی تولید و مصرف، آشوب بازار جهانی، حوادث شبکه، یا تحریم - در این تعریف لحاظ نشده است. وزارت نیرو و وزارت نفت در این قانون فقط در حد دستگاه‌های اجرایی معرفی شده‌اند و اختیارات مشخص، سلسله‌مراتب اضطراری یا صلاحیت‌های تنظیم‌گری برای آن‌ها پیش‌بینی نشده است. این خلأ موجب شده است که بسیاری از تصمیمات اضطراری انرژی بدون اتکای صریح به قانون و بر پایه مصوبات موردی هیئت وزیران اتخاذ شوند.

قانون برنامه هفتم توسعه در ماده ۴۶ به صورت محدود به اصلاح ساختار حکمرانی انرژی و ایجاد سازمان مدیریت راهبردی و بهینه‌سازی مصرف انرژی اشاره می‌کند؛ اما ابتدا، وظایف این سازمان بیشتر در حوزه «تقاضا» تعریف شده و نقش آن در «شرایط اضطراری» مبهم است؛ و دوم، محدوده اختیاراتش با اختیارات احتمالی یک تنظیم‌گر مستقل انرژی هم‌پوشانی پیدا می‌کند. این مسئله بدون قانون‌گذاری روشن، در آینده می‌تواند موجب بروز تعارض نهادی شود و مانعی برای ایجاد رگولاتور مستقل انرژی باشد.

برآیند تحلیل این اسناد نشان می‌دهد نظام حقوقی ایران در حوزه انرژی فاقد «چارچوب قانونی یکپارچه» برای مدیریت بحران است؛ هرچند سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه به طور جداگانه به برخی ابعاد موضوع اشاره کرده‌اند. خلأ کلیدی آن است که این اسناد به جای ایجاد یک سازوکار حقوقی روشن، بیشتر بر سیاست‌گذاری یا توصیه‌های کلی متمرکز بوده‌اند. این در حالی است که مدیریت اضطراری انرژی نیازمند قانون‌گذاری پیشینی، تعریف دقیق نقش‌ها، سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری، اختیارات اجرایی، و ابزارهای نظارتی است؛ موضوعاتی که هیچ‌یک از اسناد موجود به طور کامل تضمین نمی‌کنند.

#### جدول ارزیابی اسناد و قوانین داخلی مرتبط با حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی در ایران

| سند / قانون   | کارآمدی در بحران انرژی                        | ضعف‌های حقوقی-اجرایی   | قوت‌های ساختاری   | مفاد مرتبط با انرژی   | پیشنهاد اصلاحی   |
|---|---|--|---|---|--|
| سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح ۱۳۸۴ | ضعیف - صرفاً سیاست کلی و فاقد ابزار اجرایی    | فاقد قانون اجرایی اختصاصی در حوزه انرژی؛ عدم تعیین نقش دستگاه‌ها؛ نبود ضمانت اجرا    | رویکرد پیشگیرانه؛ نگاه کل‌نگر به مدیریت ریسک؛ شمول زیرساخت‌های حیاتی        | تأکید بر تاب‌آوری زیرساخت‌های حیاتی؛ الزام به مقاوم سازی شبکه‌های برق، گاز و سوخت | تدوین قانون عملیاتی برای تاب‌آوری انرژی و پیوند آن با مدیریت بحران         |
| اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های اجرایی آن              | ضعیف تا متوسط - فاقد سازوکارهای اضطراری       | تمرکز بر خصوصی‌سازی بدون تنظیم‌گری؛ فقدان رگولاتور مستقل؛ عدم اشاره به بحران انرژی   | تعریف جایگاه حقوقی دولت در خدمات عمومی؛ ایجاد چارچوب کلی برای حکمرانی انرژی | تعیین نقش دولت در مالکیت، نظارت و ارائه خدمات عمومی حیاتی از جمله انرژی           | افزودن مواد صریح درباره مدیریت اضطراری انرژی و تفکیک نقش دولت و تنظیم‌گر   |
| قانون اصلاح الگوی مصرف (۱۳۸۹)                         | ضعیف - قانون کارایی مصرف است، نه مدیریت بحران | نبود مواد مرتبط با شرایط اضطراری؛ عدم تعیین اولویت صنایع و خانوارها در بحران         | توجه به شدت انرژی در سطح ملی؛ پیش‌بینی برنامه‌های بهینه‌سازی                | مدیریت تقاضا، کاهش شدت انرژی، ترویج مصرف کارآمد                                   | تعریف سازوکار سهمیه بندی اضطراری و اولویت بندی مصرف در متن قانون           |
| قانون مدیریت بحران کشور ۱۳۹۸                          | بسیار ضعیف - انرژی را بحران مستقل نمی‌شناسد   | عدم شمول بحران انرژی؛ تعریف مبهم نقش وزارتخانه‌های نیرو و نفت؛ فقدان اختیارات تنظیمی | انسجام‌بخشی به مدیریت بحران؛ تعیین ساختار فرماندهی واحد                     | ایجاد ساختار ملی مدیریت سوانح؛ تعیین سلسله‌مراتب مدیریت بحران                     | افزودن فصل مستقل برای بحران انرژی و تعیین اختیارات قانونی در شرایط اضطراری |
| قانون برنامه هفتم توسعه - ماده ۴۶                     | متوسط - ظرفیت اصلاحی دارد اما ناکافی است      | هم‌پوشانی نهادی با رگولاتور مستقل احتمالی؛ فقدان نقش روشن در شرایط بحران             | نهادسازی برای مدیریت تقاضا و برنامه‌ریزی انرژی؛ گامی به سوی حکمرانی مدرن    | ایجاد سازمان مدیریت راهبردی و بهینه‌سازی مصرف انرژی                               | تدوین نظام تقسیم‌کار دقیق میان سازمان جدید، وزارتخانه‌ها و رگولاتور انرژی  |

#### ۵-۲. تحلیل تطبیقی پنج کشور منتخب

تحلیل تطبیقی پنج کشور نروژ، ژاپن، آلمان، عربستان سعودی و امارات متحده عربی نشان می‌دهد هر یک از این کشورها با وجود تفاوت‌های چشمگیر در سطح توسعه، ساختار اقتصادی، سهم انرژی در تولید ناخالص داخلی و موقعیت ژئوپولیتیک، مجموعه‌ای از عناصر مشترک را در طراحی حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی خود نهادینه کرده‌اند. این عناصر عبارت‌اند از: وجود قوانین پیش‌دستانه و شفاف برای مدیریت شرایط اضطراری، تفکیک کارکردی میان سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و اجرا،

استقلال نسبی نهادهای تنظیم‌گر، شفافیت اطلاعات و پاسخ‌گویی پس‌بحران، و درنهایت توجه به عدالت انرژی. در ادامه، تحلیل هر یک از این کشورها با رویکردی عمیق‌تر و بر مبنای مقایسه نهادی و حقوقی ارائه می‌شود.

نروژ نمونه‌ای از حکمرانی انرژی مبتنی بر اصول پیش‌دستانه و قانونی است که در آن امنیت انرژی بخشی جدایی‌ناپذیر از امنیت ملی، رفاه عمومی و توسعه پایدار محسوب می‌شود. نظام حقوقی نروژ بر پایه «قانون انرژی» و مقررات تکمیلی مرتبط با امنیت و آمادگی اضطراری طراحی شده و به گونه‌ای است که نقش‌ها و مسئولیت‌ها را به صورت دقیق تفکیک می‌کند. نهاد تنظیم‌گر انرژی نروژ (NVE) نه تنها مسئول جمع‌آوری و تحلیل داده‌های شبکه است، بلکه وظیفه پایش مستمر ریسک‌های عرضه و تقاضا را به عهده دارد. تصمیمات دولت درباره اعلام وضعیت اضطراری یا اعمال سهمیه‌بندی تنها زمانی معتبر است که NVE گزارش رسمی و مستندی را ارائه دهد.

یکی از ویژگی‌های مهم این کشور، الزام قانونی به انتشار «گزارش پس‌بحران» است. بر اساس قانون، پس از پایان هر حادثه یا وضعیت اضطراری، دولت موظف است گزارشی جامع شامل تحلیل علل بحران، اقدامات انجام‌شده، پیامدهای تصمیمات و پیشنهادها را ارائه کند. این گزارش نه تنها به پارلمان ارائه می‌شود، بلکه برای عموم مردم نیز منتشر می‌شود. در نتیجه، فرایند مدیریت بحران در این کشور همواره در معرض بررسی عمومی قرار دارد و همین امر موجب ارتقای اعتماد عمومی و یادگیری نهادی شده است. افزون بر آن، نروژ با تکیه بر ظرفیت‌های عظیم انرژی آبی، ذخایر راهبردی، و سازوکارهای پاسخ‌بار، توانسته است تاب‌آوری شبکه را در سطحی بسیار بالا حفظ کند و از وقوع خاموشی‌های گسترده جلوگیری کند. در گزارش وزارت نفت و انرژی نروژ تحت عنوان «Security of Electricity Supply» نیز تصریح شده است که بازبینی عمومی پس از هر بحران انرژی، برای تضمین یادگیری نهادی و تقویت اعتماد عمومی الزامی است. چنین رویکردی، الگوی پیشرفته‌ای از پیوند میان اصل تداوم خدمات عمومی و اصل پاسخ‌گویی عمومی (Public Accountability) را در حکمرانی انرژی ارائه می‌دهد [۱۳ و ۱۴].

ژاپن پس از حادثه هسته‌ای فوکوشیما در سال ۲۰۱۱ یکی از اصلاحات عمیق ساختاری در حکمرانی انرژی را تجربه کرد. پیش از فوکوشیما، ساختار حکمرانی انرژی ژاپن مبتنی بر یک مدل متمرکز و سنتی بود که در آن وزارتخانه‌ها، شرکت‌های برق منطقه‌ای (EPCOs) و نهادهای مشورتی، شبکه پیچیده‌ای از روابط اداری و صنعتی را شکل می‌دادند. تمرکز بالا و نفوذ تاریخی شرکت‌های برق در تصمیم‌گیری، موجب شده بود بخش انرژی از شفافیت، رقابت و سازوکارهای مستقل تنظیم‌گری فاصله داشته باشد. بحران فوکوشیما ضرورت بازنگری بنیادی در این ساختار را آشکار ساخت و به تدریج مسیر اصلاحات در قالب «سه مرحله آزادسازی بازار برق»، «تقویت تنظیم‌گری» و «طراحی چارچوب قانونی برای مدیریت اضطرار انرژی» شکل گرفت.

در این فرایند، وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت ژاپن (METI) به مرکز اصلی سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری انرژی تبدیل شد؛ نهادی که به لحاظ تاریخی نیز از قدرتمندترین بازیگران بروکراسی ژاپن بوده است. جایگاه حقوقی METI در ساختار دولت، بر پایه قانون سازمانی این وزارتخانه استوار است که آن را به عنوان نهاد سیاست‌گذار عالی در حوزه انرژی، صنعت، تجارت و نوآوری تعریف می‌کند. یکی از ویژگی‌های مهم METI، ترکیب قدرت سیاست‌گذاری با استقلال اجرایی است. این استقلال ناشی از سه عامل کلیدی است: نخست، تفویض اختیارات گسترده از سوی کابینه در حوزه انرژی؛ دوم، برخورداری از بودجه مستقل برای برنامه‌های تنظیم‌گری و امنیت انرژی؛ و سوم، اتکای این وزارتخانه به ساختار کارشناسی نسبتاً بزرگ و حرفه‌ای که از نفوذ مستقیم بازیگران سیاسی و حزبی مصون است.

در دل METI، **آژانس منابع طبیعی و انرژی (ANRE)** به عنوان بازوی تخصصی تعیین‌کننده در حکمرانی انرژی فعالیت می‌کند. ANRE مسئول تحلیل داده‌های انرژی، تنظیم بازار برق و گاز، طراحی سازوکارهای اضطراری، پیشنهاد مقررات و نظارت بر اپراتورهای شبکه است. ANRE در دوره پس از فوکوشیما نقش مهمی در تدوین «طرح پایه انرژی (Basic Energy Plan)» سیاست‌های آزادسازی بازار برق و ایجاد ساختار جدید مدیریت بحران ایفا کرده است. استقلال عملیاتی ANRE بیشتر از آن جهت اهمیت دارد که این نهاد می‌تواند بدون مداخله مستقیم شرکت‌های بزرگ برق و بدون وابستگی به ذی‌نفعان سیاستی کوتاه‌مدت، تحلیل‌های فنی و پیش‌بینی‌های اضطراری را ارائه کند.

استقلال METI در حوزه مدیریت بحران، علاوه بر استقلال بروکراتیک، پشتوانه حقوقی نیز دارد. قانون «اقدامات ویژه برای تضمین ثبات تأمین برق<sup>۱</sup>» و قوانین اصلاحی پس از ۲۰۱۲، اختیارات مشخصی برای اعلان وضعیت اضطرار انرژی، اعمال محدودیت مصرف، صدور دستورالعمل‌های اجباری به شرکت‌های برق، مدیریت بار و اطلاع‌رسانی عمومی به METI تفویض کرده‌اند. این قوانین تصریح می‌کنند که شرکت‌های برق موظف‌اند دستورات اضطراری METI یا ANRE را بدون تأخیر اجرا کنند. چنین تفویض قانونی METI را از مقام یک وزارتخانه فقط سیاست‌گذار به «تنظیم‌گر بحران» تبدیل کرده است.

یکی دیگر از ابعاد استقلال METI، سازوکار پاسخ‌گویی آن است. بر اساس اصلاحات سال ۲۰۱۳، METI موظف است گزارش رسمی مدیریت بحران انرژی را طی سه ماه به پارلمان (Diet) ارائه کند و این گزارش به صورت عمومی منتشر می‌شود. این الزام پاسخ‌گویی، از یک سو فرایند ارزیابی عملکرد METI را تقویت می‌کند و از سوی دیگر موجب شفافیت بیشتر و افزایش مشروعیت تصمیمات اضطراری می‌شود. شفافیت یادشده، به‌ویژه در بحران‌های انرژی سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۲، نقش مهمی در حفظ اعتماد عمومی ایفا کرد.

در مجموع، استقلال METI را نمی‌توان یک استقلال مطلق اداری دانست، بلکه نوعی استقلال کارکردی و تخصصی است که بر مبنای تفویض قانونی، بودجه مستقل، ساختار کارشناسی قدرتمند و رابطه نهادی پایدار با بخش خصوصی شکل گرفته است. چنین الگویی از استقلال، به METI اجازه داده است تا در شرایط اضطراری انرژی، تصمیماتی سریع، هماهنگ و دارای پشتوانه قانونی اتخاذ کند؛ تصمیماتی که هم از دخالت‌های سیاسی نسبتاً مصون هستند و هم توسط سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت کنترل می‌شوند. این ساختار، ژاپن را به نمونه‌ای از حکمرانی انرژی مبتنی بر قانون و نهاد مستقل تبدیل کرده است؛ الگویی که در تحلیل تطبیقی با ایران، به‌ویژه در حوزه استقلال تنظیم‌گر و طراحی مدیریت بحران، اهمیت قابل توجهی دارد.

تجربه ژاپن در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۲ نشان می‌دهد این کشور توانسته است بدون اعمال خاموشی گسترده، شبکه برق خود را در شرایط بحران حفظ کند. این موفقیت حاصل ترکیب کارآمدی از قانون‌گذاری پیشینی، استقلال رگولاتور، شفافیت اطلاعات، و فرهنگ بالای مشارکت اجتماعی در مدیریت مصرف است.

آلمان به خلاف نروژ و ژاپن، ساختاری چندسطحی و مبتنی بر همکاری میان نهادهای ملی و فراملی را در حکمرانی انرژی دارد. عضویت این کشور در اتحادیه اروپا موجب شده بخش مهمی از چارچوب مدیریت اضطراری انرژی از «Regulation»<sup>۱</sup> «2019/941 تبعیت کند. این مقرره دولت‌های عضو را مکلف می‌کند که «طرح ملی اضطراری برق» و «طرح منطقه‌ای هماهنگی بحران» تدوین کنند. این طرح‌ها شامل سناریوهای بحران، اقدامات کاهش ریسک، سازوکارهای فوری و نیز نقش هر نهاد در شرایط اضطراری است.

رگولاتور آلمان یعنی Bundesnetzagentur یک نهاد قدرتمند و مستقل است که وظایف زیادی از جمله تنظیم بازار برق و گاز، نظارت بر شبکه، اعمال مقررات رقابتی و مدیریت شرایط اضطراری را بر عهده دارد. در هنگام بحران، این نهاد مسئول هماهنگی میان اپراتورها و اجرای اقدامات اضطراری است. ساختار چندسطحی و هماهنگی در آلمان سبب شده است که این کشور بتواند بحران‌های انرژی مرتبط با جنگ اوکراین و کاهش عرضه گاز روسیه را بدون وقوع خاموشی گسترده مدیریت کند. شفافیت ویژگی بارز حکمرانی بحران در آلمان است. داده‌های مرتبط با عرضه، تقاضا، ذخایر گاز و شدت بحران به صورت روزانه برای عموم مردم منتشر می‌شود و دولت موظف است اقدامات خود را در سطح رسانه‌ای توجیه کند. انتشار عمومی داده‌های انرژی موجب شده است که نقش رسانه‌ها و افکار عمومی در نظارت بر عملکرد دولت افزایش یابد.

تجربه اتحادیه اروپا نیز قابل توجه است. Regulation (EU) 2019/941 تحت عنوان Electricity Emergency Framework دولت‌های عضو را ملزم می‌کند طرح اضطرار انرژی ملی<sup>۲</sup> داشته باشند و پیشاپیش سازوکار هماهنگی با نهادهای خصوصی را تعریف کنند.

مقررات 2019/941 (EU)، با هدف تقویت امنیت عرضه و مقابله با بحران‌های احتمالی در بخش برق، اصول زیر را بر دولت‌های عضو تحمیل می‌کند:

1. Special Measures for Ensuring Stable Electricity Supply
2. National Energy Emergency Plan

• الزام به طرح اضطرار ملی: کشورهای عضو اتحادیه اروپا موظف هستند یک طرح اضطرار انرژی ملی تدوین و به‌روزرسانی کنند. این امر تضمین می‌کند که در صورت وقوع بحران، سازوکارهای مشخص و آماده‌ای برای واکنش وجود داشته باشد.

• هماهنگی با بخش خصوصی: این مقررات به دولت‌های عضو دیکته می‌کند که پیشاپیش، سازوکارهای هماهنگی با نهادها و بازیگران خصوصی در بخش انرژی را تعریف کنند. این هماهنگی زودهنگام بسیار حیاتی است، چرا که بخش عمده‌ای از تولید، انتقال و توزیع برق در اتحادیه اروپا توسط شرکت‌های خصوصی انجام می‌شود. هدف این است که در زمان بحران، تصمیمات اضطراری به‌سرعت و با همکاری کامل اپراتورهای شبکه و تولیدکنندگان خصوصی اجرا شوند.

• تقویت همکاری‌های منطقه‌ای: چارچوب اضطرار برق، بر همکاری فرامرزی و منطقه‌ای میان دولت‌های عضو نیز تأکید دارد تا اطمینان حاصل شود که بحران در یک کشور به‌سرعت به همسایگان سرایت نکند و کشورهای دیگر بتوانند از طریق شبکه‌های بین‌کشوری به یکدیگر کمک کنند.

به این ترتیب، اتحادیه اروپا تلاش می‌کند تا با تکیه بر برنامه‌ریزی دقیق، همکاری دولت و بخش خصوصی، و همبستگی فرامرزی، از آسیب‌پذیری سیستم‌های انرژی خود در برابر شوک‌ها و بحران‌ها بکاهد [۱۵].

عربستان سعودی به عنوان کشوری با ظرفیت عظیم تولید انرژی، در دهه اخیر با چالشی دوگانه مواجه شده است: از یک سو مصرف داخلی به‌شدت افزایش یافته و از سوی دیگر، نقش کلیدی این کشور در بازار جهانی انرژی ایجاد کرده است که امنیت عرضه، هم در سطح داخلی و هم در سطح بین‌المللی، با دقت مدیریت شود. به همین دلیل، عربستان طی سال‌های اخیر مجموعه‌ای از اسناد راهبردی را تصویب کرده است که هدف آن مدیریت پایدار تقاضا، افزایش تاب‌آوری و کاهش وابستگی به سوخت‌های مایع در تولید برق است.

نقش پژوهشگاه KAPSARC در این میان قابل توجه است. این پژوهشگاه به عنوان مرکز اصلی تحلیل سیاستی، به دولت کمک می‌کند تا سیاست‌های اضطراری را بر پایه داده و شواهد طراحی کند. به خلاف تصور رایج، عربستان در حوزه مدیریت تهدیدهای انرژی دارای ساختارهای حقوقی نسبتاً انعطاف‌پذیر اما روشن است. اقدامات اضطراری در این کشور معمولاً با توجه به سناریوهای تدوین‌شده در اسناد راهبردی انجام می‌شود و سیاست‌های قیمت‌گذاری، سهمیه‌بندی و اولویت‌بندی صنایع از پیش تعریف شده‌اند.

امارات با وجود اندازه نسبتاً کوچک اقتصاد، یکی از پیشرفته‌ترین نظام‌های حکمرانی انرژی در خاورمیانه را دارد. تصویب «قانون امنیت انرژی» در سال ۲۰۱۷ نقطه عطفی بود که چارچوب مدیریت بحران انرژی را از سطح تصمیمات اجرایی به سطح حقوقی و الزام‌آور ارتقا داد. در این کشور، تنظیم‌گری انرژی عمدتاً در سطح محلی (به‌ویژه در امارت دبي) توسط رگولاتورهایی مانند RSB انجام می‌شود. استقلال این رگولاتورها موجب شده است که تصمیمات فنی از ملاحظات سیاسی فاصله بگیرند.

امارات همچنین به طور گسترده از مدل «تنوع‌بخشی سبد انرژی» برای افزایش تاب‌آوری استفاده کرده است. توسعه انرژی خورشیدی، هسته‌ای و برنامه‌های مدیریت تقاضا در این کشور به گونه‌ای طراحی شده که در شرایط بحران بتواند وابستگی به یک منبع انرژی را کاهش دهد. همین‌الگو به امارات کمک کرده است که در زمان اوج مصرف یا محدودیت عرضه، بدون اعمال خاموشی گسترده شبکه انرژی خود را مدیریت کند.

تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد هر پنج کشور منتخب - با وجود تفاوت‌های ساختاری - بر یک نکته اساسی توافق دارند: بحران انرژی فقط با ابزارهای فنی قابل مدیریت نیست، بلکه نیازمند چارچوب حقوقی پایدار، نهادهای مستقل و سازوکارهای شفافیت و پاسخ‌گویی است.

در تمامی این کشورها، نهاد تنظیم‌گر انرژی از درجه‌ای از استقلال برخوردار است که به آن امکان می‌دهد در شرایط بحران، تصمیماتی سریع اما مشروع اتخاذ کند. در هیچ‌یک از این کشورها، تصمیمات اضطراری انرژی فقط در قالب مصوبات روزمره و پراکنده اتخاذ نمی‌شود، بلکه قانون‌گذاری پیشینی، سناریونویسی، تقسیم کار نهادی و پیش‌بینی سازوکارهای حمایتی برای اقشار آسیب‌پذیر بخشی جدایی‌ناپذیر از حکمرانی در شرایط اضطراری است.

### ۳-۵. مبانی نظری حکمرانی در شرایط اضطراری

یافته‌های تطبیقی را می‌توان در چارچوب سه نظریه کلیدی حکمرانی انرژی تحلیل کرد. نخست، نظریه «قانونمندی مداخله دولت» که تصریح می‌کند مشروعیت دخالت دولت در شرایط فوق‌العاده تنها زمانی برقرار است که مبنای آن در قانون مشخص و حدود اختیارات به طور شفاف تعیین شده باشد. فقدان قانون جامع وضعیت اضطراری انرژی در ایران موجب شده است که تصمیمات دولت در قبال بحران‌ها عمدتاً به صورت اجرایی و موردی اتخاذ شوند و نه در چارچوب یک نظام حقوقی پیش‌دستانه و قابل ارزیابی. چنین وضعیتی، نه تنها مشروعیت حقوقی اقدامات اضطراری را کاهش می‌دهد، بلکه امکان ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی پس‌بحران را نیز محدود می‌کند. از منظر حقوق عمومی، نبود قانون به معنای فقدان مشروعیت است. قانون در زمان بحران نه ابزار محدودکننده، بلکه عامل مشروعیت‌بخش قدرت است. بنابراین، هرچه اختیارات دولت در بحران‌ها صریح‌تر و شفاف‌تر در قانون تعریف شود، مشروعیت اقدامات آن افزایش می‌یابد [۱۶].

دوم، نظریه «استقلال نهادی تنظیم‌گر» است که بر جدایی کارکردهای تنظیم‌گری از سیاست‌گذاری و اجرا تأکید دارد. تجربه کشورهای پیشرو همچون ژاپن و نروژ نشان می‌دهد رگولاتور مستقل، به دلیل جدایی از مداخله دولت و دستگاه اجرایی، قادر است در زمان بحران تصمیماتی باثبات‌تر، سریع‌تر و کمتر متأثر از عوامل سیاسی اتخاذ کند. در ایران، به دلیل ادغام سه کارکرد سیاست‌گذاری، اجرا و تنظیم‌گری در وزارتخانه‌ها، تصمیمات اضطراری اغلب تحت تأثیر ملاحظات اداری و فشارهای مقطعی قرار می‌گیرند. از این منظر، ایجاد رگولاتور مستقل انرژی ضرورتی ساختاری است، اما در عین حال باید مرزبندی اختیارات آن با نهادهای موجود رعایت شود؛ زیرا بخشی از وظایف مدیریت تقاضا و بهینه‌سازی مصرف مطابق ماده ۴۶ قانون برنامه هفتم توسعه به «سازمان مدیریت راهبردی و بهینه‌سازی مصرف انرژی» تفویض شده است. این سازمان، به عنوان نهاد تخصصی مدیریت تقاضا، مسئولیت طراحی و اجرای برنامه‌های بهینه‌سازی مصرف، سیاست‌های پاسخ بار، استانداردهای مصرف و سایر ابزارهای مدیریت تقاضا را بر عهده دارد. از این‌رو، در طراحی قانون جامع وضعیت اضطرار انرژی باید به گونه‌ای عمل شود که اجرای سیاست‌های سهمیه‌بندی یا مدیریت بار - که جنبه تنظیم‌گرانه دارند - در صلاحیت رگولاتور مستقل قرار گیرد، اما اقدامات مربوط به «سازماندهی و هدایت مصرف» و «برنامه‌های مدیریت تقاضا» مطابق ماده ۴۶ در چارچوب وظایف سازمان جدید مدیریت مصرف باقی بماند. این مرزبندی، از تداخل وظایف جلوگیری کرده و مانع از ایجاد تعارض نهادی در زمان بحران می‌شود.

سومین نظریه، «تاب‌آوری نهادی» است که مدیریت بحران را در چارچوب توانایی نهادها برای حفظ کارکرد خود در برابر شوک‌ها می‌سنجد. بررسی تطبیقی نشان می‌دهد تاب‌آوری انرژی زمانی پایدار است که سه عنصر بنیادین در کنار یکدیگر قرار گیرند: قوانین پیش‌دستانه و شفاف، نهادهای مستقل و پاسخ‌گو، و سازوکارهای منظم اطلاع‌رسانی و داده‌گشایی. در غیاب این عناصر، هیچ نظام انرژی با وجود ظرفیت‌های فنی بالا توان مقاومت باثبات در برابر بحران‌ها را ندارد. ساختار ایران نیز در نبود قانون جامع اضطراری، فقدان استقلال تنظیم‌گر و نبود نظام شفافیت داده، از تاب‌آوری نهادی لازم برخوردار نیست.

افزون بر نظریه‌های حکمرانی، ادبیات عدالت انرژی نیز زاویه‌ای مهم برای تحلیل وضعیت اضطرار فراهم می‌کند. شواهد بین‌المللی تأکید می‌کنند که بحران‌های انرژی، فشار بیشتری بر گروه‌های کم‌درآمد و مصرف‌کنندگان آسیب‌پذیر وارد می‌کنند؛ و اگر سیاست‌های اضطراری بدون توجه به اصول عدالت توزیعی و عدالت رویه‌ای طراحی شوند، زیان‌های بحران به طور ناعادلانه توزیع شده و شکاف اجتماعی تشدید می‌شود. بنابراین طراحی قانون جامع بحران انرژی و تعیین اختیارات رگولاتور باید با رعایت اصل عدالت انرژی و حمایت هدفمند از گروه‌های آسیب‌پذیر همراه باشد؛ اصلی که در سیاست‌های کلی نظام نیز مورد تأکید قرار گرفته و می‌تواند در ماده ۴۶ برنامه هفتم به عنوان مکمل وظایف سازمان مدیریت مصرف تعبیر شود.

در مجموع، تحلیل نظری نشان می‌دهد برای شکل‌گیری یک نظام کارآمد در مدیریت اضطرار انرژی، باید طراحی قانون جامع، تعیین مرزهای دقیق اختیارات رگولاتور مستقل و سازمان مدیریت مصرف، و تعبیه چارچوب عدالت‌محور در سیاست‌گذاری اضطراری هم‌زمان دنبال شوند. چنین تلفیقی، هم از تداخل کارکردها جلوگیری می‌کند و هم بنیانی حقوقی و نهادی برای سیاست‌گذاری مشروع، پاسخ‌گو و عادلانه فراهم می‌آورد.

#### ۵-۴. تحلیل شکاف‌ها در ساختار ایران

واکاوای ساختار حقوقی و نهادی بخش انرژی در ایران نشان می‌دهد میان الزامات حکمرانی بحران انرژی و وضعیت موجود، شکاف‌های عمیق و چندلایه‌ای وجود دارد که ریشه در طراحی غیرتنظیمی، تمرکزگرایانه و اجرایی این بخش دارد. به خلاف بسیاری از کشورهای پیشرو که از دهه‌ها پیش چارچوب‌های قانونی ویژه برای مدیریت شرایط اضطراری انرژی تدوین کرده‌اند، در ایران مدیریت بحران انرژی بیش از آنکه مبتنی بر قانون و ساختارهای تنظیم‌گر باشد، واکنشی، موردی و وابسته به تصمیمات اجرایی روزمره است. این وضعیت، مجموعه‌ای از شکاف‌های بنیادی ایجاد کرده که پیامدهای آن در هر دوره بحران انرژی - به‌ویژه کمبود گاز در زمستان و ناترازی برق در تابستان - با شدت بیشتری نمایان می‌شود.

از مهم‌ترین این شکاف‌ها، **فقدان قانون مستقل و جامع برای مدیریت وضعیت اضطراری انرژی** است. قوانین موجود یا اساساً حوزه انرژی را در بر نمی‌گیرند (مانند قانون مدیریت بحران)، یا تنها به برخی جنبه‌های اقتصادی مصرف و تولید اشاره دارند (مانند قانون اصلاح الگوی مصرف). در هیچ‌یک از قوانین فعلی، نه تعریف دقیق و حقوقی از «وضعیت اضطرار انرژی» ارائه شده و نه مرجع اعلان اضطرار، مرجع تصمیم‌گیری، سلسله‌مراتب واکنش، وظایف دستگاه‌ها و سازوکارهای نظارت پس‌بحران تعیین شده است. تصمیماتی که در سال‌های اخیر برای قطع برق صنایع، اعمال خاموشی‌های برنامه‌ریزی شده، سهمیه‌بندی گاز، یا وضع تعرفه‌های اضطراری اتخاذ شده‌اند، همگی مبتنی بر مصوبات کوتاه‌مدت هیئت وزیران یا دستورهای موردی وزارتخانه‌ها بوده‌اند. فقدان پشتوانه قانونی روشن موجب شده این اقدامات از منظر حقوق عمومی فاقد مشروعیت کافی باشند و امکان ارزیابی، نظارت یا پاسخ‌گویی نسبت به آن‌ها وجود نداشته باشد.

شکاف دوم در **ساختار نهادی بخش انرژی** ریشه دارد. نظام حکمرانی انرژی ایران به خلاف الگوهای جهانی، بر مبنای تفکیک کارکردی طراحی نشده است. وزارت نیرو و وزارت نفت، هم‌زمان سه نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و اجرا را به عهده دارند؛ وضعیتی که منجر به «تمرکز نهادی» و «تداخل کارکردها» شده است. تجربه جهانی نشان می‌دهد نبود تفکیک میان نقش‌های تنظیم‌گری و تصدی‌گری، به‌طور طبیعی مانع شکل‌گیری نهادهای پاسخ‌گو و مستقل می‌شود. هنگامی که دستگاهی هم قانون‌گذار، هم تنظیم‌کننده و هم مجری است، هنگام بحران مرجعی برای نظارت حقوقی بر تصمیمات باقی نمی‌ماند. این مشکل در ایران به شکل بارزی در تصمیمات اضطراری وزارت نیرو و وزارت نفت خود را نشان می‌دهد: همان نهادی که تصمیم می‌گیرد، همان نهاد نیز اجرا می‌کند و خود نیز ناظر بر اجرای خویش است.

شکاف سوم، **نبود نهاد تنظیم‌گر مستقل انرژی** است. در حالی که بسیاری از کشورها از دهه ۱۹۹۰ به بعد مدل رگولاتوری مستقل را با هدف کاهش مداخلات سیاسی و ارتقای پاسخ‌گویی پذیرفته‌اند، در ایران نقش تنظیم‌گر انرژی یا اصلاً تعریف نشده یا در قالب ساختارهای اداری سنتی گم شده است. این در حالی است که در بحران انرژی، تصمیماتی مانند اعمال سقف قیمت، اولویت‌بندی مصرف‌کنندگان، تعیین بار اضطراری، مدیریت شبکه و تعامل با بخش خصوصی باید توسط نهادی مستقل، تخصصی و بر مبنای معیارهای قانونی اتخاذ شود. فقدان چنین نهادی باعث شده تصمیمات اضطراری عمدتاً از منظر سیاسی و اداری اتخاذ شوند نه فنی و حقوقی. در نتیجه، زمینه برای تصمیم‌گیری‌های واکنشی، دیرهنگام یا بی‌ثبات فراهم شده است.

شکاف چهارم به **نظام اطلاعاتی و فقدان شفافیت نهادی** مربوط می‌شود. یکی از ستون‌های حکمرانی بحران انرژی در کشورهای پیشرفته، نظام منسجم داده‌محور است که امکان پیش‌بینی بحران، اطلاع‌رسانی عمومی، سناریونویسی و مدیریت بار را فراهم می‌کند. در ایران، نه تنها داده‌های کلیدی مربوط به تولید، مصرف، ذخایر راهبردی و ظرفیت شبکه به صورت شفاف و عمومی منتشر نمی‌شود، بلکه حتی دستگاه‌های اصلی نیز گاه فاقد سیستم یکپارچه داده هستند. در غیاب شفافیت، نه مجلس و نهادهای نظارتی قادر به ارزیابی عملکرد بحران هستند و نه افکار عمومی می‌تواند نسبت به تصمیمات دولت قضاوت کند. پیامد این وضعیت، کاهش مشروعیت تصمیمات و افزایش نارضایتی اجتماعی در زمان خاموشی‌ها و سهمیه‌بندی‌هاست.

شکاف پنجم، **ضعف هماهنگی میان نهادهای مرتبط با بحران** است. مدیریت بحران انرژی مستلزم همکاری منسجم میان وزارت نیرو، وزارت نفت، شرکت توانیر، شرکت ملی گاز، شرکت پالایش و پخش، سازمان مدیریت بحران، وزارت کشور، ساتبا، شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، سازمان برنامه و بودجه و حتی شورای عالی امنیت ملی است. اما ساختار فعلی از

انسجام، فرماندهی واحد و تقسیم کار روشن برخوردار نیست. همه این دستگاه‌ها وظایفی دارند، اما هیچ‌یک «مرجع تصمیم‌گیر بحران انرژی» نیستند. حتی در قانون مدیریت بحران نیز نقش وزارت نیرو و نفت در سطحی بسیار کلی ذکر شده و هیچ قواعد عملیاتی مشخصی برای همکاری آن‌ها با سایر دستگاه‌ها ارائه نشده است. این شکاف موجب شده هر بحران انرژی، به جای مدیریت یکپارچه، به شکل رقابت نهادی آشکار شود و تصمیمات متناقض یا ناقص اتخاذ شود.

شکاف ششم، نبود سازوکار پاسخ‌گویی و گزارش‌دهی است. در حالی که نروژ، ژاپن، آلمان و کشورهای اتحادیه اروپا دولت را مکلف می‌کنند پس از هر بحران انرژی گزارش رسمی منتشر کند، در ایران هیچ نهاد یا قانونی چنین الزامی را ایجاد نکرده است. پیامد آن، تکرار اشتباهات مدیریتی در دوره‌های بعدی است. چون ارزیابی حقوقی، فنی و نهادی از بحران انجام نمی‌شود، یادگیری نهادی شکل نمی‌گیرد و ساختارها اصلاح نمی‌شود.

در نهایت، شکاف هفتم به جایگاه حقوق شهروندان در خدمات عمومی انرژی مربوط می‌شود. اصل تداوم خدمات عمومی در ایران بیشتر به صورت تلویحی و غیرالزام‌آور تفسیر شده است؛ در حالی که در نظام‌های پیشرو، تداوم خدمات انرژی نه فقط یک ضرورت فنی، بلکه یک «حق عمومی» و بخشی از عدالت اجتماعی تلقی می‌شود. باید توجه داشت که اصل تداوم خدمات عمومی نه تنها بعد فنی و اقتصادی دارد، بلکه بعد اخلاقی و اجتماعی نیز دارد. استمرار خدمات انرژی در شرایط اضطرار، یکی از مظاهر «عدالت بین‌نسلی» و «عدالت توزیعی» در حقوق عمومی است. خدمات عمومی زمانی مشروع‌اند که استمرارشان فارغ از نوسانات سیاسی تضمین شود [۱۷]. در ایران نه حق شهروندان در برابر اختلال خدمات انرژی به رسمیت شناخته شده، نه سازوکاری برای جبران خسارت آن‌ها وجود دارد، و نه رویه‌ای برای اعتراض قضایی نسبت به مدیریت بحران انرژی پیش‌بینی شده است. نبود این جایگاه حقوقی موجب شده رابطه شهروند - دولت در حوزه انرژی یک‌سویه و فاقد ابزارهای مطالبه‌گری باشد. در مجموع، می‌توان گفت که ساختار انرژی ایران در مواجهه با بحران‌ها بر الگوی اداری - اجرایی استوار است، نه الگوی حقوقی - تنظیمی. در چنین الگوی قانون نه بستر مشروعیت‌بخش تصمیمات، بلکه ابزاری کم‌اثر و حاشیه‌ای است. این وضعیت در تقابل آشکار با اصول حکمرانی مدرن انرژی قرار دارد که بر تفکیک کارکردها، استقلال تنظیم‌گر، شفافیت، پاسخ‌گویی و تعریف حقوق مصرف‌کننده استوار است. شکاف‌های فوق نشان می‌دهد ایران برای مواجهه پایدار و کارآمد با بحران‌های انرژی ناگزیر به اصلاحات عمیق حقوقی و نهادی است؛ اصلاحاتی که تنها با تدوین «قانون جامع وضعیت اضطرار انرژی»، ایجاد «رگولاتور مستقل انرژی» و بازآرایی تقسیم کار میان دستگاه‌ها تحقق خواهد یافت. تا زمانی که این اصلاحات انجام نشود، مدیریت بحران انرژی در ایران واکنشی، پرهزینه و فاقد مشروعیت کافی باقی خواهد ماند.

## ۵-۵. الزامات اصلاح ساختار حکمرانی در شرایط اضطراری انرژی

ساختار حکمرانی انرژی در ایران دارای تنوع سازمانی قابل توجهی است، اما این تنوع به جای آنکه به انسجام نهادی و هماهنگی در مدیریت شرایط اضطرار منجر شود، به دلیل فقدان تقسیم کار روشن و نبود چارچوب حقوقی واحد، به پراکندگی قدرت تصمیم‌گیری و ناهماهنگی سیستماتیک انجامیده است. تحلیل دقیق این ساختار - که فقط محدود به وزارت نفت، وزارت نیرو یا شورای عالی انرژی نیست - نشان می‌دهد مجموعه‌ای گسترده از نهادها در حوزه‌های عرضه، انتقال، توزیع، تقاضا، برنامه‌ریزی و مدیریت بحران نقش دارند و هرگونه بازآرایی ساختار حکمرانی اضطراری ناگزیر از شناخت کارکرد و اختیارات واقعی این نهادهاست.

در شبکه گاز کشور، شرکت ملی گاز ایران مهم‌ترین بازیگر تأمین و انتقال گاز طبیعی است و در عمل محور مدیریت بحران‌های زمستانی محسوب می‌شود. این شرکت مسئولیت تولید از میادین گازی، مدیریت شبکه سراسری انتقال، تنظیم فشار خطوط و اولویت‌بندی مشترکان (خانگی، نیروگاهی، صنعتی) را به عهده دارد. نقش این شرکت در شرایط اضطراری بنیادی است، زیرا هرگونه کاهش عرضه یا افت فشار در خطوط، زنجیره برق، صنعت و حتی تأمین سوخت مایع اضطراری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. با وجود این نقش کلیدی، چارچوب حقوقی مشخصی برای نحوه تصمیم‌گیری این شرکت در وضعیت اضطرار وجود ندارد و تصمیمات آن عمدتاً در قالب دستورات درون‌وزارتی اجرا می‌شود.

در کنار آن، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران مسئولیت تأمین و توزیع سوخت مایع (نفت‌گاز، نفت‌کوره و بنزین) را به عهده دارد. نقش این شرکت در شرایط اضطرار انرژی به‌ویژه زمانی برجسته می‌شود که نیروگاه‌ها به دلیل کمبود گاز، ناگزیر به استفاده از سوخت مایع هستند. نبود الزامات قانونی برای ایجاد و نگهداری ذخایر استراتژیک سوخت یا ارائه گزارش‌های دوره‌ای از وضعیت ذخیره‌سازی، موجب شکنندگی و ناپایداری بخش عرضه در شرایط بحران می‌شود.

در حوزه برق، شرکت توانیر به عنوان اپراتور ملی شبکه، مسئول مدیریت تولید، انتقال و توزیع برق، برنامه‌ریزی ظرفیت، پیاده‌سازی مدیریت بار و هماهنگی با نیروگاه‌ها و شرکت‌های توزیع است. توانیر مهم‌ترین نهاد اجرایی در مواجهه با وضعیت‌های اضطراری برق است و تصمیمات آن مستقیم بر اعمال خاموشی‌ها، مدیریت شبکه و تخصیص بار اثر می‌گذارد. با این حال، توانیر فاقد اقتدار تنظیمی مستقل است و تصمیمات اضطراری آن در چارچوب اختیارات وزارت نیرو اتخاذ می‌شود، نه بر اساس مقررات مصوب نهاد تنظیم‌گر. این مسئله موجب تداخل وظایف اجرایی و تنظیمی و کاهش امکان نظارت‌پذیری می‌شود.

در بخش تقاضای انرژی، مجموعه‌ای از نهادهای تخصصی وجود دارد که نقش آنها در ساختار حکمرانی اضطراری باید به صورت مشخص تعریف شود. ساتبا (سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی) از طریق توسعه تولید پراکنده و انرژی‌های تجدیدپذیر می‌تواند فشار بر شبکه برق را در زمان‌های بحران کاهش دهد و بخشی از ظرفیت مدیریت تقاضا را فراهم کند. شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت نیز مسئول بهبود بهره‌وری در بخش حمل‌ونقل، صنعت و خانگی است و می‌تواند در شرایط اضطرار با اعمال الگوهای مصرفی و استانداردهای کارایی انرژی به کاهش بار شبکه کمک کند. با این حال، عدم اتصال نهادی ساتبا و شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت به ساختار تصمیم‌گیری اضطراری موجب می‌شود ظرفیت‌های بالقوه آنها بدون استفاده بماند.

علاوه بر این، سازمان مدیریت راهبردی و بهینه‌سازی مصرف انرژی که طبق ماده ۴۶ قانون برنامه هفتم ایجاد شده است، قرار است محور مدیریت تقاضای انرژی کشور باشد. این سازمان نقش بالقوه‌ای در مدیریت مصرف در شرایط اضطراری دارد: از تحلیل رفتار مشترکان و پیش‌بینی ناترازی تا اعمال سیاست‌های مدیریت بار. با وجود این، جایگاه این سازمان در ساختار حکمرانی انرژی هنوز تثبیت نشده و ارتباط آن با توانیر، شرکت ملی گاز، ساتبا و شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت به صورت دقیق تعریف نشده است؛ مسئله‌ای که خطر هم‌پوشانی مأموریت‌ها و تعارض نهادی را افزایش می‌دهد.

در لایه فراهخشی، نهادهایی مانند سازمان مدیریت بحران کشور، وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه و شورای عالی امنیت ملی (شعاع) نقش تعیین‌کننده‌ای در هماهنگی و سیاست‌گذاری اضطراری دارند. شورای عالی امنیت ملی طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی، توانایی تصویب سیاست‌های کلان امنیت انرژی را دارد، اما این ظرفیت در ساختار فعلی مدیریت بحران انرژی به صورت نظام‌مند به کار گرفته نشده است. همچنین سازمان مدیریت بحران کشور فاقد پیوند ساختاری با وزارتخانه‌های نفت و نیرو است، در حالی که در کشورهای پیشرو، نهادهای مدیریت بحران بخشی از چرخه تصمیم‌گیری انرژی محسوب می‌شوند.

این تحلیل نشان می‌دهد ساختار حکمرانی انرژی در ایران با سه مشکل بنیادین مواجه است: نخست، فقدان تفکیک روشن وظایف تنظیم‌گری، اجرایی و سیاست‌گذاری در میان نهادهای عرضه؛ دوم، نبود هماهنگی نهادی بین نهادهای عرضه و نهادهای مدیریت تقاضا؛ و سوم، نبود سازوکار فرماندهی واحد برای ترکیب ظرفیت‌های وزارتخانه‌ها، شرکت‌های زیرمجموعه و نهادهای فراهخشی در شرایط اضطرار. نتیجه این وضعیت آن است که تصمیمات مربوط به بحران - اعم از خاموشی، سهمیه‌بندی سوخت یا مدیریت بار - به صورت پراکنده، بدون پشتوانه حقوقی کافی و با زمان واکنش طولانی اتخاذ می‌شود.

در مجموع، برای عبور از این وضعیت، لازم است اصلاحات حقوقی، نهادی و عملیاتی با یکدیگر ترکیب شوند تا ساختار حکمرانی انرژی ایران بتواند در برابر بحران‌های آینده مقاوم‌تر و پاسخ‌گوتر عمل کند.

## ۶. نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با مطالعه تطبیقی پنج کشور منتخب و واکاوی ساختار نهادی ایران نشان داد حکمرانی انرژی در شرایط اضطراری هنوز در مرحله‌ای «پیشاقانونی»، «متمركز» و «وابسته به تصمیمات اداری موردی» قرار دارد. به بیان دیگر، مدیریت بحران‌های

انرژی در ایران در چارچوبی شکل می‌گیرد که در آن تعاریف حقوقی، حدود اختیارات، نهاد مسئول، مکانیسم‌های پاسخ‌گویی و سازوکارهای مدیریت تقاضا پیش از بحران مشخص نشده‌اند و تصمیمات عمدتاً پس از وقوع بحران و به‌صورت دستوری اتخاذ می‌شود. این وضعیت با ماهیت خدمات انرژی که یکی از خدمات حیاتی عمومی است و اساس اعتماد عمومی به دولت را تشکیل می‌دهد، سازگار نیست.

بررسی تطبیقی کشورهای نروژ، ژاپن، آلمان، امارات و عربستان نشان داد تفاوت اصلی این کشورها با ایران نه در سطح فناوری یا ظرفیت تولید، بلکه در «قانونمند بودن مدیریت اضطرار» و «وجود نهادهای مستقل تنظیم‌گر» است. در این کشورها، بحران انرژی بخشی از یک نظم حقوقی پیش‌دستانه است؛ نظمی که بر پایه آن، سطوح بحران انرژی، نهاد اعلان‌کننده، حدود اختیارات دولت، وظایف اپراتورها، وظایف شهروندان، نقش رگولاتور، چرخه پس‌بحران و حتی قواعد عدالت توزیعی دقیقاً مشخص شده است. این ساختار حقوقی موجب می‌شود دولت در زمان بحران از موضع قانون و در چارچوب اختیارات مصوب عمل کند، نه از موضع اضطرار یا تشخیص اداری لحظه‌ای.

مقایسه با تجربه نروژ و ژاپن نشان داد استقلال نهادی رگولاتور یکی از عوامل مهم تفاوت در کیفیت حکمرانی اضطراری انرژی است. در نروژ، نهاد NVE و در ژاپن آژانس ANRE به عنوان بازوی تخصصی METI دارای اختیارات مشخص و مصون از مداخلات سیاسی هستند؛ لذا می‌توانند سهمیه‌بندی، مدیریت بار، سقف قیمت، اولویت‌بندی مصرف و هماهنگی میان تولیدکنندگان را از منظر اصول حقوق عمومی، تحلیل داده و معیارهای عدالت انرژی انجام دهند. در ایران، فقدان چنین استقلالی باعث شده تصمیمات اضطراری در تعارض میان سیاست‌گذاری کلان و اجرایی، تحت‌الشعاع ملاحظات کوتاه‌مدت قرار گیرد.

از منظر حقوق عمومی، یافته‌های پژوهش آشکار می‌کند که نبود «قانون جامع وضعیت اضطراری انرژی» به یک خلأ ساختاری انجامیده است. تصمیماتی مانند قطع برق، سهمیه‌بندی گاز، محدودیت صنایع انرژی‌بر یا تعیین سقف مصرف، خارج از چارچوب قانونی مشخص و تحت مصوبات موقتی اجرا می‌شوند. این امر نه تنها مشروعیت حقوقی تصمیمات را کاهش می‌دهد، بلکه موجب می‌شود هیچ سازوکار ارزیابی، بازگشت به شرایط عادی یا گزارش‌دهی به عموم مردم وجود نداشته باشد. در مقابل، نظام‌های پیشرو برای هر بحران، گزارش پس‌بحران تدوین می‌کنند و دولت ملزم به توضیح علل بحران، دلایل تصمیمات، میزان خسارت‌ها و اصلاحات آتی است. این الگوی پاسخ‌گویی در ایران تقریباً غایب است.

از منظر نظری نیز یافته‌ها از سه چارچوب کلیدی حکمرانی حمایت می‌کند: «نظریه قانونمندی مداخله دولت»، «نظریه استقلال نهادی تنظیم‌گر» و «نظریه تاب‌آوری نهادی». در پرتو این نظریه‌ها، می‌توان گفت که وضعیت کنونی ایران در تعارض با الگوی حکمرانی مدرن است؛ چراکه نه حدود مداخله دولت در بحران مشخص است، نه تنظیم‌گر مستقل ایجاد شده و نه ظرفیت نهادی تاب‌آوری در ساختار حقوقی و اجرایی وجود دارد. افزون بر این، عدالت انرژی نیز در سیاست‌های اضطراری ایران جایگاه منسجمی ندارد، و این امر در بحران‌های اخیر موجب تحمیل نابرابر بار بحران بر خانوارهای کم‌درآمد و صنایع کوچک شده است.

با توجه به این یافته‌ها، مسیر گذار ایران از حکمرانی اضطراری واکنشی به حکمرانی قانون‌مند و نهادمحور تنها با انجام مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری میسر است. نخستین گام، تدوین و تصویب «قانون جامع وضعیت اضطراری انرژی» است؛ قانونی که باید تعریف دقیق بحران انرژی، سطوح اضطراری، مسئولیت اعلان، حدود اختیارات وزارتخانه‌ها، نقش رگولاتور، وظایف اپراتورها، معیارهای عدالت توزیعی، الزامات شفافیت و سازوکارهای ارزیابی پس‌بحران را مشخص کند. این قانون باید به‌صورت هماهنگ با اصول ۴۳، ۴۴ و ۵۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی مصرف و نیز الزامات ماده ۴۶ برنامه هفتم توسعه تدوین شود تا از تداخل کارکردی نهادها جلوگیری کند.

گام مهم دیگر، ایجاد «رگولاتور مستقل انرژی» است که بتواند به عنوان محور تنظیم‌گری و مدیریت بحران عمل کند. این رگولاتور باید از اختیارات مقرره‌گذاری، نظارت و تصمیم‌گیری اضطراری برخوردار باشد و بتواند در تعامل با وزارت نیرو، وزارت نفت، شرکت ملی گاز، توانیر، ساتبا، شرکت پالایش و پخش و سازمان مدیریت راهبردی و بهینه‌سازی مصرف انرژی عمل کند. استقلال این نهاد باید به گونه‌ای باشد که تصمیمات آن بتواند از نفوذ سیاسی مصون باشد و در عین حال تحت نظارت پارلمانی قرار گیرد.

هم‌زمان، تأسیس «ستاد ملی مدیریت اضطراری انرژی» ضرورتی فوری است. چنین ستادی باید مرجع اصلی فرماندهی یکپارچه در شرایط اضطرار باشد؛ نهادی که بتواند مدیریت بحران را در سطح ملی هماهنگ و از صدور تصمیمات پراکنده، متعارض یا ناهماهنگ جلوگیری کند. تجربه کشورهایمانند آلمان و ژاپن نشان داده است که بدون مرکز فرماندهی واحد، بحران انرژی می‌تواند به بحران حکمرانی تبدیل شود.

در حوزه فنی و سیاستی نیز لازم است مدیریت تقاضا، بهره‌وری انرژی و یکپارچه‌سازی انرژی‌های تجدیدپذیر در مرکز سیاست‌های اضطراری قرار گیرد. تجربه کشورهایمانند امارات و آلمان نشان داده که مدیریت هوشمند مصرف، تعرفه‌گذاری پویا، پاسخ بار، ذخیره‌سازی انرژی، تولید پراکنده و داده‌های بلادرنگ می‌تواند نیمی از بحران‌ها را پیش از تبدیل شدن به وضعیت اضطراری کنترل کند. در ایران، ضعف در زیرساخت‌های داده‌محور، فقدان سامانه‌های پیش‌بینی و انفعالی بودن سیاست‌های تقاضا یکی از عوامل تشدید بحران‌های اخیر بوده است.

در کنار این اصلاحات، مسیر پژوهشی آینده نیز باید به طور جدی توسعه یابد. پژوهش‌های میان‌رشته‌ای در حوزه حقوق اضطراری انرژی، تحلیل رفتار نهادی در شرایط بحران، بررسی عدالت انرژی در شرایط فوق‌العاده، تحلیل اقتصادی - حقوقی سناریوهای سهمیه‌بندی و مطالعه تطبیقی میان کشورهای صادرکننده انرژی از جمله موضوعاتی هستند که هنوز در ادبیات ایران بسط کافی نیافته‌اند. همچنین ضرورت دارد پژوهش‌هایی به بررسی کارآمدی ابزارهای پیش‌بینی، نقش داده و فناوری، اثرات اجتماعی بحران‌ها و شیوه‌های مشارکت شهروندان در حکمرانی انرژی پردازند.

در مجموع، یافته‌ها تأکید می‌کنند که آینده پایدار انرژی در ایران بیش از آنکه به ظرفیت نیروگاه‌ها و خطوط انتقال وابسته باشد، به ظرفیت نهادها و قوانین بستگی دارد. حکمرانی انرژی زمانی می‌تواند از بحران عبور کند که تصمیمات در چارچوب قانون اتخاذ شود، نقش نهادها از پیش مشخص باشد، شهروندان از حقوق خود آگاه باشند و دولت نسبت به عملکرد خود پاسخ‌گو باشد. استمرار خدمات عمومی در شرایط اضطراری نه یک امتیاز دولتی، بلکه حقی شهروندی است که جز از مسیر قانون‌گذاری شفاف، تنظیم‌گری مستقل و ساختارهای پاسخ‌گویی محقق نمی‌شود. اگر این اصول در حکمرانی انرژی ایران پذیرفته شود، آنگاه نه تنها از شدت بحران‌ها کاسته خواهد شد، بلکه اعتماد عمومی، مشروعیت دولت و تاب‌آوری بلندمدت نظام انرژی کشور نیز تقویت خواهد شد.

## منابع

- [1] Prosser T. *The Regulatory Enterprise: Government, Regulation and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press; 2010.
- [2] Helm D. *Energy, the State, and the Market: British Energy Policy Since 1979*. Oxford: Oxford University Press; 2017.
- [3] Heidari F. A reflection on the principle of continuity of public services in light of Iranian laws and administrative justice court rulings. *Ra'y Quarterly (Studies of Judicial Decisions)*. 2018;5(16):17–33. doi:10.22106/jcr.2017.29699. [Persian]
- [4] Abdullah MA, Agalgaonkar AP, Muttaqi KM. Assessment of energy supply and continuity of service in distribution network with renewable distributed generation. *Appl Energy*. 2014;113:1015–26.
- [5] Sovacool BK, Dworkin MH. Energy justice: Conceptual insights and practical applications. *Applied Energy*. 2015;142:435–444. doi:10.1016/j.apenergy.2015.01.002
- [6] North DC. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press; 1990.
- [7] Shiravi, A., Farahnakian, F. LEGAL ASPECTS OF GOOD REGULATION IN GOOD GOVERNANCE OF IRAN'S OIL SECTOR. *Journal Of Researches Energy Law Studies*, 2020; 6(2): 357-382. doi: 10.22059/jrels.2021.272665.249
- [8] Safdari A. *Electronic Government: Public Services in Administrative Law of Iran and France*. 1st ed. Tehran: Koushamehr Publications; 2020. [Persian]
- [9] Rostami V, Moghimi L. Examination of the establishment of energy regulatory bodies in Iran: A comparative approach. *Journal of Researches in Energy Law Studies (JRELS)*. 2018;4(1):1–23. doi:10.22059/jrels.2018.241195.142. [Persian]
- [10] Bendor A, Yadin S. Regulation and the Separation of Powers. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*. 2010;19(2):237–268. Available from: <https://gould.usc.edu/why/students/orgs/ilj/assets/docs/28-2-Bendor.pdf>
- [11] Rezaizadeh MJ, Kazemi D. Recognition of the theory of "public services" and its governing principles in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Contemporary Comparative Law Studies*. 2012;3(5):23–46. [Persian]
- [12] Shokri U. Iran's Energy Dilemma: Constraints, Repercussions, and Policy Options. *Carnegie Endowment for International Peace (SADA)*. 2025 Jun 26. Available from: <https://carnegieendowment.org/sada/2025/06/irans-energy-dilemma-constraints-repercussions-and-policy-options?lang=en>
- [13] Regulation No. 1157 on Protective Security and Emergency Preparedness in Energy Supply (Emergency Regulation). Oslo: Government of Norway; 2012. Available from: <https://www.ecolex.org/details/legislation/regulation-n-1157-on-regulating-protective-security-and-emergency-preparedness-in-energy-supply-emergency-regulation-lex-faoc118558>
- [14] Norwegian Ministry of Petroleum and Energy. Security of Electricity Supply. *Energy Facts Norway*; 2023. Available from: <https://energifaktanorge.no/en/norsk-energiforsyning/forsyningssikkerhet>
- [15] Regulation (EU) 2019/941 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC
- [16] Zwitter A. The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*. 2012;98(1):95–111. Available from: [suspicious link removed]
- [17] Pellegrini-Masini G, Corvino F, Löfquist L. Energy Justice and Intergenerational Ethics: Theoretical Perspectives and Institutional Designs. In: *Energy Justice Across Borders*. Cham: Springer; 2020. p. 253–272.