

## بررسی الزامات حقوقی زیست‌محیطی صنعت بالادستی نفت و گاز در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران

علی مشهدی<sup>۱</sup> - حسن خسروشاهی<sup>۲</sup> - مریم سپردار<sup>۳</sup>

دریافت: ۱۳۹۶/۳/۳۰ - پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۶

### چکیده

ایران به‌عنوان چهارمین مالک ذخایر نفتی جهان و بزرگ‌ترین مالک ذخایر گازی جهان به شکل محسوسی در معرض آلودگی‌های ناشی از صنعت نفت و گاز که مهم‌ترین بخش اقتصاد کشور را تشکیل می‌دهد، قرار دارد. بخش قابل توجهی از این آلودگی‌ها از صنعت بالادستی نفت و گاز و بخش دیگری از صنایع پایین‌دستی این بخش از اقتصاد کشور ناشی می‌شود. الزامات حقوقی پیش‌بینی‌شده در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران که بر صنعت بالادستی نفت و گاز قابل‌اعمال هستند در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته‌اند. این اسناد شامل رویکرد قانون اساسی، قوانین برنامه‌ای و سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و نظایر آن می‌شود. فرض اساسی این مقاله بر این مبنا استوار است که قوانین و اسناد بالادستی در نظام حقوقی ایران رویکرد عمومی مشخصی را در مورد حمایت از محیط زیست در خلال فعالیت‌های مرتبط با صنعت نفت پیش‌بینی نموده‌اند. این رویکرد را می‌توان مشخصاً در اصل پنجاهم قانون اساسی یافت.

**واژگان کلیدی:** حقوق محیط زیست، عملیات بالادستی، صنعت نفت و گاز، آلودگی، قوانین بالادستی.

mashadiali@yahoo.com

hasankhosroshahi@hotmail.com

nedasepar@gmail.com

۱. دانشیار حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه قم (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل پردیس فارابی دانشگاه تهران، ایران

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد نفت و گاز پردیس فارابی

## مقدمه

امروزه گسترش غول‌آسای فناوری و صنعت را می‌توان یکی از دلایل بحران محیط زیست معرفی کرد. نشت و سرازیر شدن هزاران لیتر نفت در دریاها و اقیانوس‌ها، تخریب اراضی و تغییر کاربری‌های ناشی از عبور لوله‌های نفت و گاز، آلودگی‌های متعدد ناشی از حفاری و انفجار سکوها، آلودگی‌های منتشره از اتومبیل‌ها، تنها بخشی از عوارض منفی استفاده از هیدروکربورها می‌باشد. مخاطرات و آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های نفتی در دو گروه عملیات‌های بالادستی و پایین‌دستی قابل‌تقسیم‌اند. عملیات بالادستی، عملیاتی که منجر به اکتشاف نفت خام و درنهایت تولید می‌گردد، گفته می‌شوند<sup>۱</sup> و فعالیت‌های پایین‌دستی، شامل فعالیت‌های مربوط به تصفیه و پالایش در تأسیسات پالایشی جهت تولید فرآورده‌های نفتی و استفاده از آن‌ها برای تولید محصولات پتروشیمیایی و انتقال و ذخیره‌سازی توزیع و فروش صادرات و واردات این محصولات می‌باشد.

در تمام عملیات‌های مربوط به صنعت نفت، دغدغه‌های حفاظت از محیط زیست وجود دارد. این دغدغه‌ها به‌خصوص در عملیات‌های بالادستی نفت و گاز که با هزینه و مخاطرات فراوان همراه است، به نسبت به عملیات‌های پایین‌دستی مشهودتر می‌باشد. از جمله این مخاطرات می‌توان به انتشار گازهای آلاینده و انواع آلودگی‌های زیست‌محیطی در هوا و آب‌و‌خاک اشاره کرد (O'Rourke, 2003: 587-617 and Olaguer, 2012: 966)<sup>۲</sup>. لذا تمرکز این مقاله بر روی این فعالیت‌ها معطوف شده است. برای محفوظ ماندن محیط زیست از چرخ‌های تندرو صنعت چه

۱. بند ۴ قانون اصلاح قانون نفت، عملیات بالادستی نفت را به شرح ذیل تعریف می‌کند:

«کلیه مطالعات، فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به اکتشاف، حفاری، استخراج، بهره‌برداری و صیانت از منابع نفتی، انتقال، ذخیره‌سازی صادرات آن مانند پی‌جویی، نقشه‌برداری، زمین‌شناسی، ژئوفیزیک، ژئوشیمی، حفر و خدمات فنی چاه‌ها، تزریق گاز، آب، هوا و یا هر فعالیتی که منجر به برداشت بهینه و حداکثری از منابع نفتی گردد و نیز احداث و توسعه تأسیسات و صنایع وابسته، تحدید حدود، حفاظت و حراست آن‌ها برای عملیات تولید و قابل‌عرضه کردن نفت در حد جداسازی اولیه، صادرات، استفاده و یا عرضه برای عملیات پایین‌دستی را شامل می‌شود...».

۲. یکی از نویسندگان، دو مورد ذیل را در شمار مهمترین مخاطرات ناشی از صنعت بالادستی نفت و گاز ذکر می‌کند:

گازهای مشتعل همراه: به‌موجب فقدان زیرساخت‌های لازم در بسیار از مناطق عملیاتی، گازهای حاصله از استحصال نفت بلااستفاده و سوزانده می‌شود. هر سال؛ ۱۵۰ میلیارد مترمکعب گاز از این قبیل گازها در سطح جهان سوزانده می‌شود که در نتیجه آن چهارصد میلیارد تن دی‌اکسید کربن در جو کره زمین منتشر می‌شود.

آب‌های تولیدی از مخازن: آب‌های تولیدی ناشی از استحصال نفت آغشته به مواد آلی، نفت و مواد سمی است. تحقیقات دانشمندان نشان می‌دهد که روزانه حدود یک میلیون بشکه نفت (به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم یعنی آب‌های تصفیه شده که هنوز حاوی مقداری نفت هستند) به اقیانوس‌ها و دریاها سرازیر می‌شود (Winther, 2013: 19-20).

در زمینه داخلی و چه در زمینه بین‌المللی در مقابله با عملیات‌های بالادستی تلاش‌هایی صورت گرفته است. نظر به آثار و گسترش فعالیت‌های مرتبط با صنعت نفت و گاز و نیز ضرورت توجه به الزامات زیست‌محیطی در جریان توسعه، این تلاش‌ها در حوزه نفت و گاز در قالب قوانین و مقررات و استانداردهای متنوع و متعددی تبلور یافته است.

در کشور ما نیز قوانین و استانداردهای متنوعی برای حفظ محیط زیست در مقابل آلودگی‌های ناشی فعالیت‌های بالادستی وضع و تصویب شده که در دودسته مختلف قوانین بالادستی و پایین‌دستی مشهود هستند. در این مقاله سعی شده است، به بررسی الزامات موجود در صنایع بالادستی در اسناد بالادستی در کشورمان و به طور خاص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی و برنامه پنج‌ساله سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه و سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی توسط مقام رهبری پرداخته شود؛ چراکه در این اسناد اصول و قواعد عام و مهمی وجود دارد که توجه به آن‌ها از دو جهت حائز اهمیت است. نخست اینکه بر اساس ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها؛ قبل از تقدیم طرح‌ها و لوایح خود به مجلس شورای اسلامی در خصوص انطباق آن‌ها با سند چشم‌انداز، قانون برنامه پنج‌ساله، سیاست‌های کلی نظام و سایر اسناد بالادستی؛ ملزم به اخذ استعلام از معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی استعلام شدند؛ دوم اینکه شاید این اصول و قواعد کلی زیست‌محیطی یا مرتبط با محیط زیست از دید دولتمردان و پیمانکاران به دور مانده باشند که توجه به آن‌ها می‌تواند کاهش هزینه‌هایی را که بعداً ممکن است به خاطر آلودگی‌ها ایجاد شود در پی داشته باشد. به همین علت، بررسی این الزامات و ضمانت اجرای موجود و همچنین تبیین ابهامات و خلل‌های موجود در اسناد بالادستی، راهی در جهت کاهش آلودگی‌ها و استفاده بهینه و مؤثر از منابع طبیعی می‌باشد.

لذا، الزامات حقوقی پیش‌بینی شده در قوانین بالادستی ایران به جهت مبارزه با مخاطرات زیست‌محیطی ناشی از عملیات‌های بالادستی صنعت نفت و گاز و نقاط ضعف احتمالی آن الزامات و همچنین خلأهای قانون‌گذاری به شکل اجمالی مورد بحث قرار گرفته و به اقتضای مورد پیشنهادهایی ارائه شده است.

## ۱. بهره‌برداری از منابع نفت و گاز در جهت منافع عامه

اصل چهل و پنجم قانون اساسی از جمله اصول مربوط به مسائل محیط زیستی است که مقرر می‌کند «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند». در خصوص مفاد اصل یاد شده ملاحظاتی وجود دارد که در سه مبحث «ماهیت حقوقی منابع نفت و گاز»، مفهوم «در اختیار حکومت اسلامی بودن» و مفهوم «عمل کردن طبق مصالح عامه» قابل طرح است.

### ۱-۱. ماهیت منابع نفت و گاز

نظر به اینکه منابع نفت و گاز در فقه اسلامی و فقه شیعه ذیل مفهوم کلی معدن تعریف می‌شوند، در میان فقهای شیعه اقوال مختلفی راجع به ماهیت فقهی این قبیل منابع به وجود آمده است که سه قول از آن اقوال شهرت بیشتری دارد. برخی از فقها مستند به اینکه منابع نفت و گاز غالباً در لایه‌های زیرین کره خاکی یافت می‌شوند، آن‌ها را از مصادیق معادن باطنی تلقی کرده و آن‌ها را بخشی از انفال دانسته‌اند که در ملکیت امام معصوم (عج) قرار داشته و در غیاب وی، ولی فقیه و به تبع آن حکومت اسلامی حق دارد آن‌ها را مشروط به رعایت مصالح مسلمین واگذار نماید (امانی و اسماعیلی، ۱۳۹۱: ۱۵). برخی دیگر این منابع را صرف نظر از اینکه معدن ظاهری یا باطنی تلقی شوند و بدون توجه به مفهوم معادن باطنی (معدنی که استحصال آن نیازمند فراوری است یا اینکه معدنی که در لایه‌های زیرین زمین قرار دارد)، از جمله انفال تلقی کرده‌اند (مرادی و رنجبر، ۱۳۹۵: ۸۳). در مقابل تعدادی از فقها منابع مزبور را از جمله مشترکات عمومی تلقی کرده‌اند که حاکم نمی‌تواند آن‌ها را واگذار کند و همه مسلمین به قدر نیازهای خود می‌توانند از آن نفع ببرند (امانی و اسماعیلی، ۱۳۹۱: ۱۴). به هر حال، از آنجایی که در زمان غیبت، مالکیت خصوصی در عمل منتفی می‌شود، مدیریت منابع نفت و گاز هم در فرضی که این منابع بخشی از انفال و هم در فرضی که بخشی از مشترکات عامه محسوب شود، بر عهده و در اختیار حکومت اسلامی قرار دارد. اصل ۴۵ قانون اساسی نیز شاید به خاطر همین تشابه در حکم، الفاظ

انفال و ثروت‌های عمومی را به دنبال یکدیگر ذکر کرده و در ادامه مصادیق آن‌ها را برشمارده است.

## ۲-۱. در اختیار حکومت اسلامی

اصل ۴۵ پس از ذکر مصادیق بارز انفال و ثروت‌های عمومی، تصریح می‌کند که این منابع «در اختیار حکومت اسلامی» قرار دارند. ظاهر عبارت مفید آن است که قانون اساسی در کلیه اوضاع و احوال اعم از مواردی که خود دولت، پیمانکاران خصوصی ایرانی یا پیمانکاران خارجی استحصال این منابع را بر عهده می‌گیرند، تسلط و تصمیم‌گیری راجع به منابع مزبور را حق انحصاری و مختص دولت تلقی می‌کند. به عبارت دیگر، اصل ۴۵، حاکمیت حکومت اسلامی بر منابع نفت و گاز را افاده می‌کند. حاکمیت دولت بر منابع نفت و گاز در دیگر قوانین بالادستی و قوانین عادی نیز مورد تصریح قرار گرفته است. برای مثال بند ۱ ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، انعقاد قراردادهای اکتشاف و توسعه میادین را به «حفظ حاکمیت و اعمال تصرفات مالکانه دولت بر منابع نفت و گاز کشور» مشروط می‌کند. همچنین ماده ۲ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، ضمن تکرار مفاد اصل ۴۵ قانون اساسی تصریح می‌کند «... اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی متعلق به حکومت اسلامی است...». بر اساس ماده ۲ قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰، «... اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع مذکور به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت است...». علاوه بر این، ماده ۸ قانون ۱۳۸۶ مدیریت خدمات کشوری علاوه بر سایر موارد «حفاظت از منابع طبیعی» را از جمله امور حاکمیتی برمی‌شمرد.

## ۳-۱. عمل کردن طبق مصالح عامه

در پایان این اصل، مقنن اساسی مقرر می‌کند حکومت اسلامی، به‌عنوان شخصی که بر منابع طبیعی و به‌طور خاص منابع نفت و گاز ایران حاکمیت انحصاری دارد، حق ندارد هیچ اقدامی در خصوص آن منابع انجام بدهد؛ مگر اینکه منفعت و مصلحت عموم را در نظر گرفته باشد. یکی از طرق رعایت مصلحت عمومی رعایت الزامات زیست‌محیطی از جمله اصل توسعه پایدار، اصل پیشگیری، پرداخت توسط آلوده‌ساز، اصل احتیاطی و همچنین اصل جبران خسارت است.

لذا، دولت جمهوری اسلامی می‌بایست در راستای حفظ مصلحت و منفعت عمومی، این اصول را که جزئیات آن در سایر قوانین بالادستی و قوانین و مقررات عادی تنقیح می‌شود اعمال و اجرا نماید.

## ۲. عدم تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی

بر اساس اصل ۴۸ قانون اساسی «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور باید تبعیض در کار نباشد به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد». این اصل، به صورت غیرمستقیم به محیط زیست می‌پردازد و بیانگر لزوم رعایت عدالت و انصاف در بهره‌برداری از منابع طبیعی می‌باشد. تحقق عدالت زیست‌محیطی<sup>۱</sup> مندرج در این اصل از قانون اساسی بدان معناست که آلودگی حاصل از منابع نفت و گاز نباید در یک استان ایجاد شود و منافع حاصل از آن برای استان دیگر باشد. همچنین عبارت «هر منطقه به فراخور... امکانات لازم را در دسترس داشته باشد» مستلزم آن است که بخش از درآمدهای ناشی از صنعت نفت و گاز مصروف توسعه فناوری‌های نوینی شود که آلودگی زیست‌محیطی ناشی از آن صنایع را به حداقل می‌رساند.

قانون اجرای اصل ۴۸ در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانون مزبور

۱. فرهنگ عدالت جهانی عدالت زیست‌محیطی را به این وجه تبیین می‌کند: تمدن صنعتی به همراه منافع، هزینه‌هایی را به همراه دارد. منافع صنعتی‌شان در پیشرفت فنی و رفاه مادی تبلور می‌یابد و هزینه‌ها به تنزل محیط‌زیست و به خطر افتادن سلامتی بشر مربوط می‌شود. عدالت زیست‌محیطی به توزیع عادلانه یا اخلاقی منافع و هزینه‌های صنعتی شدن در جامعه تعریف شده است (Chatterjee, 2011: 298). جنبش عدالت زیست‌محیطی برای اولین بار در دهه هفتاد میلادی در ایالات متحده آمریکا در قالب یک جنبش و با هدف از بین بردن بی‌عدالتی‌های اقتصادی-زیست‌محیطی علیه رنگین‌پوستان آن کشور به وجود آمد. جنبش مزبور خسارات متناسب زیست‌محیطی متحمل شده توسط جوامع رنگین‌پوست کم‌درآمد را هدف قرار داد و متعاقباً به دسترسی ناعادلانه به محیط زیست از جمله فضای سبز و عواید منابع طبیعی توجه کرد (Osofsky, 2012: 104 and Johnson, 2009: 17-20).

عدالت زیست‌محیطی به‌جز بعد توزیع عادلانه ثروت و آلودگی ابعاد دیگری نیز دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به دسترسی به اطلاعات، شرکت مردم محلی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به منابع طبیعی مستقر در مناطقی که ساکن آن هستند و محاکم قضایی و همچنین پیشگیری از آلودگی‌های فرامرزی اشاره کرد. هرچند اصل عدالت زیست‌محیطی به‌طور مستقیم و صریح به‌عنوان یکی از اصول حقوق بین‌الملل محیط زیست یا یکی از اصول حقوقی ملل متمدن در اسناد بین‌المللی مورد شناسایی قرار نگرفته است، اسناد بین‌المللی اعم از متعددی اعم از اسناد حقوقی بشری و اسناد بین‌المللی زیست‌محیطی وجود دارند که ابعاد این اصل را تحت پوشش قرار می‌دهند. برای مطالعه بیشتر ر.ک به (Shelton, 2008: 6-7).

دولت را ملزم می‌کند در اجرای این اصل، مطالعات کارشناسی لازم را انجام دهد و پس از تهیه طرحی تحت عنوان «طرح آمایش سرزمین»، اقدامات قانونی لازم برای اجرای آن به عمل آورد. طرح آمایش سرزمین موضوع این قانون می‌بایست ابعاد ذیل را تحت پوشش قرار بدهد: الف- رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور از منابع طبیعی و سرمایه‌های ملی؛ ب- فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با استعدادها و با حفظ رقابت سازنده؛ پ- توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور و ت- استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای بین‌المللی کشور.

مفاد این قانون نشان می‌دهد که مجلس شورای اسلامی نسبت به بُعد زیست محیطی اصل ۴۸ توجه نداشته یا اینکه آن بُعد را به عنوان یکی از عناصر تحقق اصل ۴۸ ملحوظ نکرده است. «قانون الزام دولت برای جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌ها و مناطقی که شاخص‌های توسعه آنها زیر شاخص میانگین کشور است» که متعاقباً در سال ۱۳۸۱ به تصویب رسید<sup>۱</sup> نیز به همین منوال به توزیع عادلانه عواید نفتی و گازی توجهی ندارد.<sup>۲</sup>

البته، قانون‌گذار تلاش کرده کاستی‌های قانونی موجود را تا حدی جبران کند و با وضع برخی مقررات در قوانین پنج‌ساله توسعه به سمت رفع تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی گام بردارد. دولت به موجب قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ملزم شد که ۲ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب  $\frac{1}{3}$  به استان‌های نفت‌خیز و گاز خیز و  $\frac{2}{3}$  به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص بدهد.<sup>۳</sup> قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه نیز دولت را موظف

۱. بر اساس این قانون «به منظور تحقق اصل چهارم و هشت قانون اساسی... سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است در چهارچوب سیاست‌ها و جهت‌گیری آمایش سرزمین، عدم تعادل بازار در عرصه‌های مناطق مختلف کشور را تعیین و نسبت به تدوین مجموعه‌ای از اقدامات اولویت‌دار به هم پیوسته در جهت تحول و تحرک ساختارهای اقتصادی کشور و اجتماعی، متناسب با نیازها، استعدادها و قابلیت‌های این گونه مناطق اقدام کند».

۲. وزارت نفت بر اساس بند ۳ الحاقی به تبصره ۲ لایحه بودجه ۱۳۹۶ مکلف شده بود سه درصد از مبلغ قراردادهای پیمان‌های خود را در مناطق نفت‌خیز و گاز خیز و پیرامون حوزه‌های نفتی و گازی پس از واریز به خزانه برای کاهش اثرات سوء زیست محیطی با هماهنگی سازمان محیط‌زیست و توسعه زیرساخت‌ها در مناطق نفت‌خیز و گاز خیز کشور هزینه کند. متأسفانه مجلس شورای اسلامی در مورخ ۲۴ اسفند ۱۳۹۵، متعاقب ایراد مطرح شده از جانب شورای نگهبان، بند یادشده را از لایحه بودجه حذف کرد.

۳. ماده ۱۳۲.

می‌کند که ۲ درصد از عایدات نفتی و گازی را به همین ترتیب هزینه نماید.<sup>۱</sup> علاوه بر این، وزارت نفت و شرکت‌های معدنی بزرگ دولتی به موجب قانون اخیر موظف است در راستای جبران پیامدهای تهدیدکننده سلامت در مناطق نفت‌خیز و گازخیز و مناطق معدنی محل استقرار خود، نسبت به تکمیل، تجهیز، ارتقای خدمات بهداشتی و درمانی خود اقدام نماید و در چهارچوب نظام سطح‌بندی خدمات به عموم مردم آن مناطق خدمت‌رسانی کند.<sup>۲</sup>

هرچند الزامات فوق‌فیه اقدامات عملی مؤثری در جهت رفع تبعیض به شمار می‌آیند، عدم توجه به لزوم ارتقای کیفیت محیط زیست مناطق عملیاتی نفت و گاز و معدنی از محل بخشی از عواید نفتی و گازی همچنان حلقه مفقوده تحقق عدالت زیست‌محیطی در کشور محسوب می‌شود.

### ۳. وظیفه عمومی حفاظت

اصل پنجاهم، شاخص‌ترین اصلی است که به مسئله محیط زیست به صورت مستقیم پرداخته است. اصل مزبور آخرین اصلی بود که در پنجاه و چهارمین جلسه مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، بدون هیچ‌گونه رأی مخالف یا ممتنعی و با رأی موافق کلیه اعضای حاضر در جلسه به تصویب رسید. طریق نگارش، محتوا و الزامات این اصل بیانگر یکی از پیشرفته‌ترین اصول مربوط به محیط زیست در قانون اساسی است (مشهدی، ۱۳۹۳: ۵۶۱). بخش اول اصل پنجاهم با عبارت ذیل بر حفظ محیط زیست به مثابه وظیفه عمومی تأکید می‌کند:

«در جمهوری اسلامی حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می‌گردد».

تلقی حفاظت از محیط زیست به عنوان وظیفه عمومی از جمله ابهاماتی است که در پرتو تفاسیر مفسر قانون اساسی قابل رفع است. شاید در ظاهر چنین استنباط شود که حفاظت نه به عنوان وظیفه دولت، بلکه به عنوان وظیفه ملت است. قانون اساسی در قالب دو اصل به طور مستقیم به وظایف و تکالیف عمومی و همگانی اشاره کرده است. اصول هشتم<sup>۳</sup> و پنجاهم

۱. بند ۳ ماده ۲۶.

۲. بند «ذ» ماده ۷۴ برنامه ششم توسعه.

۳. مطابق با این اصل «... امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت».



قانون اساسی جمهوری اسلامی، مصداق بارز این وظایف و تکالیف هستند. تفاوت اساسی بین این دو اصل این است که در اصل نخست در قالب وظیفه امر به معروف و نهی از منکر علاوه بر مردم به دولت نیز اشاره می‌کند در حالی که اصل بعدی صرفاً وظیفه عمومی را مطرح می‌نماید و هیچ‌گونه تصریحی بر وظیفه دولت ندارد (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۲: ۱۱۴). با وجود این، از آنجایی که دولت‌ها الف- به‌عنوان نماینده جامعه، نقش محوری در کنترل، نظارت و پیشگیری از فعالیت‌های مخرب و آلاینده بازی می‌کنند؛ ب- به‌صورت انحصاری همچنان از اختیارات زیادی در تدوین مقررات و نظارت و اجرای آن برخوردارند و پ- از طرف دیگر تعهداتی را به‌موجب حقوق بین‌الملل در قالب کنوانسیون‌های دو یا چندجانبه برعهده گرفته‌اند که موظف به اجرای آن‌ها هستند. تفسیر صحیح این اصل، همان‌طور که در بالا اشاره شد، این است که رویکرد اصل مزبور به حفاظت از محیط زیست رویکردی مشارکتی است که از یک سو برای اشخاص خصوصی و از سوی دیگر برای دولت تعهد ایجاد می‌کند. لذا همان‌طور که یکی از محققان اشاره می‌کند، اگر وظیفه حفاظت از محیط زیست تنها بر عهده مردم باشد، در این صورت دچار گمراهی بزرگی در حوزه حفاظت از محیط زیست شده‌ایم؛ زیرا محدود ساختن چنین وظیفه‌ای به ملت با واقعیات عینی سازگار نخواهد بود (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۲: ۱۱۴).

همچنین، گمان نمی‌رود که منظور قانون اساسی فقط ایجاد تعهدات برای سازمان‌های عمومی باشد، بلکه اصل ۵۰ به‌منزله یک بیانیه و منشور، همه افراد و اشخاص و مؤسسات خصوصی و سازمان‌های دولتی را هدف تعهد به حفظ محیط زیست قرار می‌دهد. لذا، برخی با توجه به دیدگاه اتخاذ شده در این اصل این‌گونه پیشنهاد دادند که قوانین دادرسی جمهوری اسلامی ایران باید به‌گونه‌ای اصلاح شود که افراد عادی و اشخاص حقوق خصوصی با مشاهده تخریب منابع طبیعی یا آلودگی محیط زیست بدون اینکه مستقیماً ذینفع باشند، اجازه اقامه دعوا در محاکم را داشته باشند. پذیرش این نوع دادرسی موجب می‌شود که افراد و اشخاص بتوانند به خواسته رفع مزاحمت، رفع عمل تخریب یا آلودگی یا اعاده وضع به حالت سابق به طرفیت عاملین و مسببین به محاکم عمومی مراجعه نمایند (بابایی مهر، ۱۳۸۹: ۱۶۷).

مجلس شورای اسلامی با تصویب ماده ۶۶ آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، به شکل مناسبی این

خلا قانونی<sup>۱</sup> را مورد توجه قرار داد. بر اساس این ماده «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمامی مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آرای مراجع قضایی اعتراض نمایند». ماده مزبور طی اصلاحات ۱۳۹۴ دستخوش تغییراتی جزئی اما قابل توجه شد.

به وضوح این ماده نقش متمایز و متفاوتی را برای مشارکت سازمان‌های غیردولتی تهیه و تدارک دیده است. از یک طرف این ماده صرفاً به سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه‌های مورد نظر، حق «اعلام جرم» را اعطا کرده و از اعطای سیمت طرح دعوا به آن‌ها خودداری نموده است (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۰: ۲۲۱). از طرف دیگر نمی‌توان این سازمان‌ها را اعلام‌کننده صرف به شمار آورد، زیرا اعلام‌کننده جرم با اعلام مراتب جرم به مقامات ذیصلاح، تکلیفش پایان می‌پذیرد و در فرآیند دادرسی کیفری از حق اعتراض یا سایر حقوق پیش‌بینی شده برای شاکی برخوردار نیست (کوشکی، ۱۳۹۲: ۷۵). حال آنکه سازمان‌های غیردولتی بر اساس این ماده می‌توانند جهت اقامه دلیل در فرآیند دادرسی مشارکت کنند و جهت حضور در دادسرا و دادگاه و دریافت احضارنامه نماینده معرفی کنند و در فرآیند دادرسی اظهارنظر و دلیل ارائه

۱. ماده ۶۸۸ (۹۱۴) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌کند: «هر اقدامی که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود از قبیل آلوده کردن آب یا توزیع آب آشامیدنی آلوده، دفع غیربهداشتی فضولات انسانی و دامی و مواد زائد، ریختن مواد مسموم‌کننده در رودخانه‌ها، زباله در خیابان‌ها و کشتار غیرمجاز دام استفاده غیرمجاز فاضلاب خام یا پس آب تصفیه‌خانه‌های فاضلاب برای مصارف کشاورزی ممنوع می‌باشند و مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد». بر اساس منطوق و مفهوم ماده مزبور، از یک سو جرائمی از قبیل آلودگی صوتی، آلودگی با اشعه و آلودگی هوا مشمول این ماده نیستند و از سوی دیگر تنها نهادهای دولتی ذی‌ربط یعنی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان محیط زیست و سازمان دامپزشکی و نه اشخاص خصوصی حق دارند مستند به این ماده به جهت اعلام جرم به مراجع قضایی مراجعه کنند (ر.ک به: نجات و دبیری، ۱۳۹۴، ۱۹۳). لازم به ذکر است ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴ هیئت وزیران مقرر می‌کند: «سازمان [مردم‌نهاد] حق دارد در موضوع فعالیت‌های خود و برای حمایت از منافع عمومی، علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید». مطابق این ماده، چنانچه سازمان غیردولتی‌ای در زمینه محیط زیست فعالیت کند، می‌تواند به مناسبت جرائمی که در حوزه محیط زیست رخ می‌دهد و در راستای منافع عمومی نسبت به اقامه دعوا در مراجع قضایی اقدام کند. مع‌هذا، قالب و شیوه پیش‌بینی شده چنین حقی محل تأمل است، چراکه اعتبار آیین‌نامه در نظام حقوقی به‌اندازه قوانین عادی نیست و قضات الزامی به پذیرش و اجرای آیین‌نامه‌ها ندارند. ضمن اینکه روشن نیست در این مورد سازمان‌های غیردولتی تحت چه عنوانی در فرآیند دادرسی کیفری مشارکت می‌کنند؟ آیا تمامی حقوق قابل تصور برای شاکی به این سازمان‌ها داده می‌شود؟ (کوشکی، ۱۳۹۲: ۸۴).

کنند و به تصمیمات و آرای صادره اعتراض کنند (خالقی، ۱۳۹۴: ۶۰).

ماده ۵ قانون اصلاح قانون آیین دادرسی کیفری حق اعتراض سازمان‌های مردم‌نهاد به تصمیمات و آرای صادره در قضایای زیست‌محیطی و همچنین عبارت «جهت اقامه دلیل» را از ماده ۶۶ حذف می‌کند. حذف این موارد از ماده ۶۶ نقش سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در عرصه زیست‌محیطی را بر خلاف فلسفه اولیه تصویب آن ماده، به شکل محسوسی کاهش می‌دهد.

#### ۴. اصل توسعه پایدار

توسعه پایدار در دهه‌های آخر قرن بیستم میلادی، در قالب نظریه‌ای که محافظت از محیط زیست و توسعه اقتصادی را با هم تلفیق می‌کند در ادبیات جهانی پدیدار شد. توسعه پایدار از یک‌طرف به مفهوم آن است که حفاظت از محیط زیست باید به‌طور مقتضی مورد توجه قرار بگیرد؛ به‌طوری‌که حق دولت‌ها نسبت به انتخاب و اعمال سیاست‌های زیست‌محیطی محدود شود. از طرف دیگر، توسعه پایدار اقتضای آن را دارد که توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌طور کامل به ملاحظات زیست‌محیطی مقید نشود (Fuentes, 2004: 8). این اصل حقوق محیط زیست در بسیاری از اسناد بین‌المللی مورد شناسایی قرار گرفته است.

اصل عدالت و به‌خصوص «اصل عدالت بین‌نسلی» مبانی مفهوم توسعه پایدار را شکل می‌دهند. عدالت بین‌نسلی بیانگر این مفهوم است که انسان‌ها به همراه سایر انسان‌های نسل حاضر و نسل‌های آتی مالک محیط زیست کره زمین هستند. این بدان معناست که ما زمین را از نسل‌های پیشین به ارث برده‌ایم و تعهد داریم آن را با وضعیت مطلوبی به آیندگان تحویل بدهیم (Beder, 2000: 1). کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه (کمیسیون براتلند)<sup>۱</sup> که نقش شاخصی را در متداول شدن مفهوم توسعه پایدار در جهان ایفا کرد، در گزارش خود موسوم به «آینده مشترک ما»، با کاربرد عبارت ذیل، توسعه پایدار را در سیاق عدالت بین‌نسلی تعریف کرد:

«توسعه‌ای که نیازهای نسل کنونی را بدون درخطر انداختن توانایی نسل آینده در برآوردن نیازهایشان به خطر اندازد، تأمین کند»<sup>۲</sup>.

1. World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission).

۲. ر.ک به اصل سوم و چهارم در بیانیه ریو ۱۹۹۲ راجع به محیط زیست و توسعه، بند ۵ ماده ۲ کنوانسیون محافظت و استفاده از آب‌های فرامرزی و دریاچه‌های بین‌المللی، مقدمه کنوانسیون ۱۹۸۸ آرهاس راجع به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و دسترسی به عدالت در مسائل زیست‌محیطی، بند ۱ ماده ۳ کنوانسیون ۱۹۹۲ راجع به تغییرات آب و

بخش اول اصل پنجاهم قانون اساسی با کاربرد عبارت «در جمهوری اسلامی حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می‌گردد»، به شکل مترقیانه و پیشرو اصل عدالت بین نسلی و به تبع آن توسعه پایدار را به نظام حقوقی کشور وارد کرده است.

بر اساس اصل مزبور، استحصال و بهره‌برداری از منابع نفت و گاز باید به گونه‌ای باشد که حقوق نسل‌های آینده نیز حفظ شود و آنان در تأمین نیازهایشان دچار مخاطره نشوند و این دقیقاً با تعریف توسعه پایدار منطبق است. این مهم زمانی حاصل می‌شود که بهره‌برداری از منابع یادشده منجر به از بین رفتن محیط زیست نشود و حیات روبه‌رشد محیط زیست تضمین شود.

##### ۵. ممنوعیت آلودگی و تخریب غیرقابل جبران

اصل پنجاهم قانون اساسی پس از بیان لزوم حفاظت از محیط زیست به نحوی که توسعه پایدار را به همراه بیاورد، حکمی را بیان می‌کند که بیشترین ارتباط را با صنعت نفت و گاز دارد. بر اساس این حکم «فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است».

اصل پنجاهم به مهم‌ترین مصادیق آسیب به محیط‌زیست یعنی آلودگی و تخریب اشاره دارد. لذا تعریف این دو ضرورت پیدا می‌کند. به سبب تنوع آلودگی‌ها، تعاریف متعددی از آلودگی در اسناد بین‌المللی وجود دارد که هر یک از آن‌ها تنها به ذکر عناصری از آن اکتفا کرده‌اند.<sup>۱</sup> در مقابل ماده ۹ قانون ۱۳۵۳ حفاظت و بهسازی محیط زیست، تعریف نسبت جامعی را از مفهوم آلودگی به دست می‌دهد. این ماده، آلوده‌سازی محیط زیست را به «پخش یا

هوایی، مقدمه کنوانسیون تنوع زیستی و غیره. لازم به ذکر است، طرح ارزیابی زیست‌محیطی ایران (تاریخ تقدیم: ۱۲ آذر ۱۳۹۲، تاریخ طرح مجدد ۳ مرداد ۱۳۹۵)، توسعه پایدار به این وجه تعریف می‌کند: «عبارت است از توسعه‌ای که نیازهای نسل کنونی را بدون به خطر انداختن توانایی‌های نسل‌های آینده برای برطرف کردن نیازهایشان، مرتفع می‌سازد. توسعه پایدار دارای سه جزء اصلی رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و حفاظت محیط زیست می‌باشد که توجه به آن‌ها سبب دستیابی به اقتصادی روبه رشد همراه و هماهنگ با تعادل و حفظ محیط زیست و برابری اجتماعی می‌گردد».

۱. برای مثال کنوانسیون مارپل ۱۹۷۳ تخلیه را به عنوان یکی از مصادیق آلودگی ذکر می‌کند و بر طبق آن هر نوع دفع از کشتی به هر دلیلی شامل رها کردن، ریختن، سرازیر کردن، نشستن کردن، پمپاژ کردن، منتشر ساختن یا خالی کردن را آلودگی محسوب می‌کند. در مقابل کنوانسیون آلودگی هوای مرزی از راه دور آلودگی هوا را این گونه تعریف می‌کند: ورود مستقیم یا غیرمستقیم مواد یا انرژی به داخل هوا توسط انسان می‌باشد که منجر به آثار مضر می‌شود که سلامتی انسان را به خطر می‌اندازد، به منابع زنده و اکوسیستم آسیب می‌رساند و مانع دسترسی به وسایل رفاهی و دیگر کاربردهای مجاز از محیط زیست می‌شود (قوام‌آبادی، ۱۳۹۲: ۱۰۰).

آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژیک آن به طور زیان آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده و یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد تغییر دهد»، تعریف می‌کند.<sup>۱</sup> اما اصطلاح تخریب محیط زیست در ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی بند ج تبصره ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به هر گونه تغییر در منابع طبیعی است که تعادل طبیعت را برهم زند و تنوع زیستی را در معرض خطر قرار دهد تعریف شده است.<sup>۲</sup> با وجود این، به نظر می‌رسد تخریب واژه عامی است که هر نوع فعالیتی را که وضعیت طبیعی زیستی را از بین برده یا به شکل منفی دگرگون کند در بر می‌گیرد که و می‌تواند ناشی از آلودگی، احتراق، استفاده غیراصولی از منابع طبیعی یا امحا آن‌ها به جهت کسب منافع اقتصادی و غیره باشد.

با توجه به اینکه وصف غیرقابل جبران به دنبال واژه تخریب ذکر شده است، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این وصف به آلودگی هم تسری پیدا می‌کند؟ به نظر می‌رسد پاسخ مثبت پاسخ صحیح باشد، چراکه دلیلی وجود ندارد مقنن اساسی از یک طرف برای آلودگی و از طرف دیگر برای تخریب غیرقابل جبران حکم متفاوتی در نظر گرفته باشد و اگر مقنن چنین قصدی را داشت، آستانه‌ای را برای ممنوعیت آلودگی تعیین می‌کرد و از آنجایی که وی به طور خاص آستانه‌ای برای آلودگی مشخص نکرده است، اگر وصف غیرقابل جبران به آلودگی تسری نکند، مطلق فعالیت‌های اقتصادی ملازم با هر درجه از آلودگی می‌بایست به موجب اصل ۵۰ ممنوع باشد که البته این تفسیر نمی‌تواند صحیح باشد. لذا باید گفت مقنن اساسی ضمن اصل ۵۰ هر نوع آلودگی غیرقابل جبران و هر نوع تخریب غیرقابل جبران محیط زیست را ممنوع اعلام کرده است.

البته، ذکر این نکته نیز لازم است که از ممنوعیت آلودگی و تخریب غیرقابل جبران محیط زیست نمی‌توان مفهوم مخالف گرفت. مفهوم مخالف گرفتن مستلزم این اعتقاد است که فعالیت‌های اقتصادی که به محیط زیست خسارت غیرقابل جبران وارد می‌کنند ممنوع نباشند؛

۱. تبصره ۲ ماده ۶۸۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵، در تعریف آلودگی، عبارت به کار رفته در قانون فوق‌الذکر را به عینه ذکر کرده است.

۲. به احتمال زیاد، تعریف فوق مستفاد از ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست است که مقرر می‌کند: «حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبزیان آب‌های داخلی از وظائف سازمان حفاظت محیط زیست است».

مثلاً اگر انجام یک فعالیت اقتصادی مستلزم قطع ۵۰۰۰ اصله درخت باشد، تا آنجایی که بتوان ۵۰۰۰ درخت به جای درخت‌های قطع شده کاشت، آن فعالیت ممنوع نباشد. تفسیر اصل پنجاه به شکل اخیر با دو ایراد مواجه است. اول اینکه اصولاً از مفهوم وصف نمی‌توان مفهوم استنباط کرد. دوم اینکه این قسم تفسیر با رویکرد تفسیر سیستماتیک و غایت‌محور مغایر است و نمی‌توان این قسمت از قانون اساسی را بدون مد نظر قرار دادن فلسفه حفاظت از محیط زیست و ارزش‌های اساسی آن تفسیر نمود (مشهدی، ۱۳۹۳: ۵۶۴).

با توجه به توضیحات فوق و نظر به اینکه فعالیت‌های مربوط به صنعت نفت و گاز بخش مهمی از اقتصاد کشور را تشکیل می‌دهند و به شکل قابل توجهی بر محیط زیست کشور تأثیر می‌گذارند و از همین روی مصداق بارز حکم مذکور در اصل پنجاهم قانون اساسی به شمار می‌آیند، کلیه فعالیت‌های مربوط به صنعت نفت و گاز از جمله عملیات‌های اکتشاف، حفاری و سایر فعالیت‌های بالادستی که منجر به آلودگی غیرقابل جبران یا تخریب غیرقابل جبران محیط زیست شوند، ممنوع می‌باشند. در مقابل، اصل مزبور در خصوص فعالیت‌های مرتبط با صنعت نفت و گاز که آثاری بر محیط زیست دارند اما آن آثار را نمی‌توان به آلودگی یا تخریب غیرقابل جبران توصیف کرد، ساکت است و سایر قوانین باید وضعیت حقوقی این فعالیت‌ها را مشخص کنند.

## ۶. بهره‌مندی از محیط زیست مطلوب

سند «چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی»، در آبان ماه ۱۳۸۲ توسط مقام رهبری ابلاغ شد و از آن پس مبنای تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه قرار گرفته است. این سند به اقتضای اختصار یا علل دیگر به‌طور قابل توجه به مسئله حفاظت از محیط زیست نپرداخته و به این عبارت کلی که در «جامعه‌ی ایرانی در افق این چشم‌انداز... از... و محیط زیست مطلوب بهره‌مند خواهد بود»، اکتفا کرده است.

کلی‌گویی عبارت به کار گرفته شده در سند چشم‌انداز موجب کم‌اهمیت تلقی شدن آن نمی‌شود، چراکه تحقق بهره‌مندی از محیط زیست مطلوب، به‌عنوان یکی از اهداف مندرج در این سند، علاوه بر سایر عوامل، مستلزم وضع و اجرای سیاست‌های گسترده و هدفمند محیط زیستی بر مهم‌ترین و درعین‌حال آلوده‌سازترین بخش اقتصادی کشور یعنی صنعت نفت و گاز

است.

## ۷. ارزیابی اثرات زیست محیطی

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی<sup>۱</sup> به صراحت از اصل ارزیابی اثرات محیط زیستی<sup>۲</sup> بحث کرده و با لحنی آمره انجام اجرای آن را الزامی می کند. بر طبق این برنامه کلیه طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی بر اساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت از محیط زیست و مصوبات هیئت وزیران مورد ارزیابی اثرات زیست محیطی<sup>۳</sup> قرار گیرند. قانون برنامه توسعه سوم

۱. قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷، برنامه چالش های اصلی کشور از جمله مشکلات زیست محیطی را مورد توجه قرار داده است و در تدوین آن سعی بر آن بوده که سیاست های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری و دانش کارشناسان ذی ربط در این برنامه مورد استفاده قرار گیرد.

### 2. Environmental Impact Assessment (EIA)

ارزیابی اثرات زیست محیطی به مثابه ابزاری در نظر گرفته می شود که موجب می شود ملاحظات زیست محیطی در فرآیند تصمیم گیری جایگاه مناسبی داشته باشند. ارزیابی اثرات محیط زیستی با بالا بردن کیفیت اطلاعات سبب می شود مقامات تصمیم گیرنده در عرصه های سیاسی، اقتصادی بازرگانی یا دقت فراوان در راستای به حداقل رساندن آثار زیست محیطی فعالیت های اقتصادی گام بردارند، برنامه ریزی فعالیت های ذی ربط را ارتقا بخشند و در نتیجه از تخریب محیط زیست جلوگیری کنند. ارزیابی اثرات زیست محیطی فرآیندی است که هم در عرصه داخلی و هم در عرصه بین المللی به منظور جلوگیری از تخریب و آلودگی های زیست محیطی فرامرزی به کار گرفته می شود (1 Bastmereij and Koivurova, 2008). ارزیابی اثرات زیست محیطی از دهه هفتاد میلادی به بعد به تدریج در حقوق داخلی کشورها به عنوان یک تعهد حقوقی مورد شناسایی قرار گرفت. امروزه تعهد به انجام ارزیابی اثرات زیست محیطی پیش از آغاز پروژه های عمرانی و اقتصادی در قوانین و مقررات اکثر کشورها نهادینه شده است. در حقوق بین الملل نیز اصل ارزیابی اثرات زیست محیطی از رهگذر اسناد متعدد بین المللی و حقوق عرفی توسعه و قوام یافته است. برخی از مهم ترین اسناد مزبور عبارت اند از: منشور ۱۹۸۲ جهانی طبیعت (ماده ۱۹ «ج»؛ برنامه محیط زیست سازمان ملل متحد، اهداف و اصول ارزیابی اثرات زیست محیطی مورخ ۱۶ ژانویه ۱۹۸۷؛ ماده ۱۷ اعلامیه ۱۹۹۲ ریو راجع به محیط زیست و توسعه؛ ماده ۱۱ کنوانسیون ۱۹۷۸ منطقه ای کویت (کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس و ایران) راجع به همکاری برای حفاظت محیط زیست دریایی در مقابل آلودگی؛ ماده ۲۰۶ کنوانسیون ۱۹۸۲ حقوق دریاها؛ کنوانسیون ۱۹۹۱ ارزیابی اثرات زیست محیطی در ابعاد فرامرزی (کنوانسیون اوسو)؛ و پروتکل ۱۹۹۱ کنوانسیون آنتارکتیک راجع به محافظت از محیط زیست. برای مطالعه بیشتر در زمینه اسناد نامبرده و سایر اسناد ر.ک به: (90-105 Craik, 2008).

۳. ارزیابی اثرات زیست محیطی در بند «ث» طرح ارزیابی زیست محیطی ایران که هم اکنون در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است به وجه ذیل تعریف شده است:

«کلیه ارزیابی هایی که به منظور تنظیم رابطه هماهنگ بین فعالیت های توسعه ای و اقتصادی در چهارچوب قابلیت ها و استعداد های طبیعی سرزمین و با هدف پیشگیری از ورود صدمات جبران ناپذیر به محیط زیست و خدمات بوم شناسی (اکولوژی) آن صورت می پذیرد».

بند فوق پس از ارائه تعریف فوق، ارزیابی زیست محیطی را در قالب پنج عنوان مستقل (۱) ارزیابی توان؛ (۲) ارزیابی محیط زیستی راهبردی؛ (۳) ارزیابی محیط زیستی پروژه ای؛ (۴) ارزیابی خدمات و کالاهای بوم شناسی و (۵) ارزیابی خطر (ریسک) محیط زیستی دسته بندی کرده و تبیین می کند.

رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان و پروژه‌های مذکور را الزامی تلقی می‌کند.<sup>۱</sup> الزامات فوق‌الذکر متعاقباً توسط قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تا پایان دوره برنامه چهارم یعنی تا پایان سال ۱۳۸۸ تمدید شده<sup>۲</sup> و پس از آن با یک عبارت پردازی جدید در قالب ماده ۱۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه به حیات خود ادامه داد؛ با این تفاوت که قانون اخیر این الزامات را صرفاً برای واحدهای بزرگ (۵۰ نفر و بیشتر) تولیدی، صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیربنایی لازم‌الرعایه می‌داند.

شورای عالی محیط‌زیست<sup>۳</sup> طی مصوبه ۴۵۸۸۰/۱۴۴۴۷۹ طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام ارزیابی زیست‌محیطی را تعیین کرده است. میداین نفت و گاز در هر مقیاس و اسکله و سکوهای نفتی در هر مقیاس از جمله این طرح‌ها و پروژه‌ها هستند. لذا، انجام ارزیابی‌های زیست‌محیطی بر اساس مقررات و ضوابط<sup>۴</sup> مندرج در اسناد مربوطه از جمله مصوبه ۲۱۴۲۸۷/ت/۴۵۸۸۰، پیش - شرط کلیه عملیات‌های بالادستی صنایع نفت و گاز می‌باشد.

اصل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه<sup>۵</sup> نیز مورد توجه قرار گرفته است. دولت جمهوری اسلامی بر اساس بند «الف» ماده ۳۸ این قانون موظف شده بر

۱. ماده ۱۰۵، قانون برنامه سوم توسعه.

۲. ماده ۷۱.

۳. بر اساس ماده ۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحی ۱۳۷۱)، اعضای شورای عالی حفاظت از محیط زیست به ریاست رئیس جمهور عبارت‌اند از: وزیر کشاورزی، کشور، صنایع، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس سازمان حفاظت از محیط زیست و چهار نفر از اشخاص یا مقامات ذیصلاح که بنا به پیشنهاد رئیس سازمان حفاظت از محیط زیست و تصویب رئیس جمهور برای مدت سه‌ساله منصوب می‌شوند.

۴. مورخ ۲۹ خرداد ۱۳۹۰.

۵. گزارش ارزیابی اثرات محیط زیستی در حوزه صنعت نفت و گاز، بر اساس رهنمودهای ذیل تنظیم می‌گردند: مقررات سازمان محیط زیست که مورد تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست قرار گرفته است؛ استانداردهای نفت ایران؛ پروتکل‌ها و کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای محیط زیست که مورد تصویب ایران قرار گرفته است؛ استانداردها و مقتضیات بانک جهانی در مورد تحلیل‌های زیست‌محیطی جهت پروژه‌های توسعه؛ و سیاست شرکت در زمینه کیفیت، بهداشت، ایمنی و محیط زیست. گزارش مزبور بر مبنای تعدادی از بررسی‌های میدان نفتی، اسناد طراحی مهندسی، مطالعات پایه و جلسات نظرسنجی عمومی تهیه می‌شود که طی ۶ ماه تا ۲ سال به انجام می‌رسد و شامل موارد ذیل می‌باشد: مطالعات پایه زیست‌محیطی میدان نفتی شامل مطالعات محیطی، میراث فرهنگی و باستان‌شناسی، اکولوژی بهداشت جامعه، آب‌شناسی زمین، محیط زیست اجتماعی، آلودگی محیط زیست، مدیریت مواد زاینده و بررسی محل عبور لوله‌ها؛ گزارش چهارچوب ارزیابی اثرات زیست‌محیطی میدان نفتی؛ مشارکت مردمی و نظرسنجی؛ گزارش طراحی مهندسی توسعه میدان نفتی (مؤمنی راد، برخی، ۱۳۹۴: ۱۴۵-۱۴۴).

۶. مصوب ۱۴ اسفند ۱۳۹۵.



اساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای پایداری محیط زیست، بر ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌های بزرگ کلیه دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی نظارت داشته باشد.

نهایتاً باید اشاره داشت که بر اساس قانون هوای پاک مصوب ۲۵ تیر ۱۳۹۶<sup>۱</sup>، واحدها و پروژه‌های بزرگ و متوسط در حال فعالیت یا جدید که بر حسب قوانین و مقررات مشمول ارزیابی زیست محیطی می‌باشند، موظف به نصب و راه‌اندازی سامانه‌های پایش برخط لحظه‌ای (آنلاین) و ارسال اطلاعات روزآمد به مرکز پایش سازمان محیط زیست هستند. این قانون صدور و تمدید پروانه‌های بهره‌برداری را به اجرای این تبصره منوط کرده است.<sup>۲</sup> علاوه بر این، کلیه واحدهای مزبور برای انجام امور مربوط به نمونه‌برداری، اندازه‌گیری، پایش و کنترل مستمر آلودگی هوا مکلف به ایجاد واحد سلامت، بهداشت و محیط زیست و به کارگیری متخصص محیط زیست می‌باشند.<sup>۳</sup> این قانون مجازات‌های محسوسی را برای متخلفین از مقررات یادشده وضع نموده است.<sup>۴</sup>

به نظر می‌رسد هدف قانون‌گذار از تصویب مقررات فوق در قانون هوای پاک این بوده که لزوم ارزیابی اثرات زیست محیطی در واحدهای بزرگ صنعتی از جمله پروژه‌های اکتشاف و میادین نفت و گاز از صرف یک پیش‌شرط و الزام تشریفاتی که می‌بایست قبل از اخذ مجوز بهره‌برداری به انجام پذیرد، به یک الزام حقوقی در کل طول عمر پروژه تبدیل گردد. حقیقت این است که تعداد قابل توجهی از واحدهای تولیدی در ایران علی‌رغم اخذ مجوز زیست-محیطی اقدامی برای کاهش آلاینده‌های خود معمول نمی‌دارند. فهرست شدن این واحدها در شمار صنایع آلاینده توسط سازمان محیط زیست نیز به طور معمول تبعات شدیدی را به جز

۱. این قانون، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۲/۳ را نسخ کرده است.

۲. تبصره ۳ ماده ۱۱.

۳. تبصره ۱ ماده ۱۶.

۴. بر اساس ماده ۱۶، کسانی که انجام بازرسی مأموران سازمان محیط زیست برای نمونه‌برداری و تعیین میزان آلودگی ناشی از فعالیت مراکز صنعتی، تولیدی، معدنی، خدماتی، عمومی کارگاهی ممانعت کنند و یا اسناد و مدارک و اطلاعات مورد نیاز سازمان را در اختیار ایشان نگذارند و یا اسناد و مدارک و اطلاعات خلاف واقع ارائه نمایند، به حداقل جزای نقدی درجه هفت و در صورت تکرار به حداقل جزای نقدی درجه چهار موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند. همچنین بر اساس تبصره ۲ این ماده، آزمایشگاه‌های معتمد و همکار نیز در صورت ارائه گزارش غیرواقع، به جزای نقدی درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم و در صورت تکرار، تعلیق، یا لغو امتیاز می‌شوند.

پرداخت عوارض آلاینده‌گی یا جریمه‌های مالی<sup>۱</sup> به دنبال نداشت؛ درحالی‌که اجرای صحیح مقررات فوق از طریق آیین‌نامه‌های مقتضی که باید به زودی توسط هیئت دولت به تصویب برسد موجب خواهد شد که سازمان محیط زیست به آسانی صنایع متخلف را شناسایی کرده و در صورت بی‌توجهی به اخطارهای آن سازمان، اقدامات لازم برای ابطال پروانه‌های بهره‌برداري متخلفین صورت پذیرد.

### ۸. تطبیق مشخصات فنی با ضوابط زیست‌محیطی

بر اساس بند «ج» ماده ۱۰۴ قانون برنامه توسعه سوم واحدهای تولیدی کشور به منظور کاهش آلودگی محیط زیست بالأخص در مورد منابع طبیعی و منابع آب کشور موظف‌اند برای تطبیق مشخصات فنی خود با ضوابط محیط زیست و کاهش آلودگی اقدام کنند.<sup>۲</sup> به منظور تشویق واحدهای تولیدی، قانون‌گذار در ادامه این ماده هزینه‌های انجام شده توسط این واحدها برای اجرای این الزام را به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی منظور کرده است. لازم به ذکر است قانون برنامه چهارم توسعه مدت اعتبار مقرر مزبور را تا انتهای دوره اجرای آن برنامه (۱۳۸۸) تمدید کرد.<sup>۳</sup> با پایان برنامه چهارم، این مقرر در بند «ج» ماده ۱۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه گنجانده شد.

بر اساس مفاد آیین‌نامه اجرایی بند «ج» مصوب هیئت وزیران<sup>۴</sup>، کلیه واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، معدنی و صنایع کشاورزی که نتیجه کار آنها مواد اولیه، محصول یا حامل انرژی است، می‌بایست خروجی آلودگی هوا، آلودگی صوتی و پساب‌های خود را به میزان مقرر شده در پیوست آن آیین‌نامه کاهش دهند و در غیر این صورت مشمول مجازات‌های مالی می‌شوند. علاوه بر این، در صورتی که آلودگی یک واحد تولیدی خطری فوری برای سلامت انسان و محیط ایجاد نماید، سازمان محیط زیست اجازه دارد فعالیت آن واحد تولیدی را مستند به تبصره ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست متوقف سازد.

۱. ر.ک به بخش ۹ این پژوهش.

۲. ماده ۱۰۴ (ج) قانون برنامه سوم توسعه.

۳. ماده ۷۱.

۴. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در ۲۷ اسفند ۱۳۷۹ تصویب و چند بار اصلاح شده است.

## ۹. اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز

تعریف دقیق اصل حقوقی محیط زیستی «پرداخت توسط آلوده‌ساز»<sup>۱</sup> می‌تواند مناقشه برانگیز باشد. مفهوم ابتدایی اصل این است که آلوده‌کنندگان می‌بایست هزینه‌های پیشگیری از آلودگی را تحت نظارت دولت درونی کنند و این هزینه‌ها باید در قیمت کالاها و خدمات که به عموم مردم ارائه می‌شود منظور شوند؛ اما مفهوم اصل مزبور در طول زمان تغییر و توسعه پیدا کرده است تا شامل پرداخت غرامت برای خسارات زیست‌محیطی نیز بشود.<sup>۲</sup> البته باید توجه کرد که اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز به مفهوم اخیر با مفهوم مسئولیت برای خسارات زیست‌محیطی متفاوت است و نمی‌توان یکی را معادل دیگری فرض کرد (Atapattu, 2006: 440).

بند «ج» از ماده ۱۰۴ برنامه سوم توسعه، به دنبال الزام واحدهای تولیدی به تطبیق مشخصات فنی خود با ضوابط زیست‌محیطی، بدون تصریح مستقیم به اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز، مقرر می‌دارد: «از واحدهایی که از انجام این امر خودداری نمایند و فعالیت‌های آنها باعث آلودگی و تخریب محیط زیست گردد، جریمه متناسب با خسارت وارده اخذ و به درآمد عمومی واریز می‌گردد تا در قالب لوایح بودجه سنواتی برای اجرای طرح‌های سالم‌سازی محیط زیست هزینه شود». آیین‌نامه این بند که در بند پیشین مورد اشاره قرار گرفت، به تفصیل مقرراتی را برای چگونگی اخذ جرائم و نحوه هزینه آن وضع کرده است. میزان جریمه قابل پرداخت تحت عنوان جریمه آلودگی غیرمجاز واحدهای تولیدی، مطابق این آیین‌نامه، بر اساس مجموعه‌ای از معیارها از قبیل حجم خروجی آلودگی، میزان آلودگی، میزان حساسیت منطقه (در خصوص آلودگی آب، هوا و آلودگی ناشی از دفع غیر صحیح مواد زائد)، یا مقدار آلودگی (حسب دسیبل)، زمان تولید و ضریب حساسیت محیط (در خصوص آلودگی صوتی) یا حجم خاک جابجا شده، مساحت اراضی تخریب شده، تعداد و نوع گونه گیاهی قطع شده، تعداد و گونه

### 1. The Polluter Pays Principle.

۲. اصل ۱۶ اعلامیه ۱۹۹۲ ریو اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز را با این عبارت تنقیح کرد: «مقامات هر کشور باید تلاش کنند تا هزینه‌های سالم‌سازی محیط زیست را با استفاده از ابزارهای اقتصادی مقدم شمارند و با توجه به این نکته که آلوده‌کننده محیط زیست باید در حقیقت هزینه‌های رفع آلودگی را تقبل کند، این مهم را به انجام رسانند». از آن پس اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز در اسناد متعدد بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است. برخی از این اسناد که جمهوری اسلامی ایران نیز آنها را تصویب یا بدان‌ها پیوسته است عبارت‌اند از: قانون پروتکل کویت راجع به حمایت محیط زیست دریایی در برابر منابع آلودگی مستقر در خشکی مصوب ۹ اسفند ۱۳۷۱ (ماده ۱۳)، کنوانسیون بین‌المللی آلودگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی مصوب ۲۹ مرداد ۱۳۷۶ (ر.ک به مقدمه)، ماده ۵ کنوانسیون چهارچوب حفاظت از محیط زیست دریای خزر مصوب ۱۰ خرداد ۱۳۸۴ (بند ب ماده ۵) (لطفی، مولایی، ۱۳۸۹: ۸۶).

جانوران تلف شده، طول مسیر رودخانه یا مساحت تالاب آلوده شده، محاسبه می‌شود.<sup>۱</sup> لازم به ذکر است بند «ج» ماده ۱۰۴ فوق‌الذکر توسط برنامه چهارم توسعه تا پایان دوره اجرای آن برنامه تنفیذ شد. قانون برنامه توسعه پنجم به‌طور صریح به مسئله لزوم اخذ جریمه از واحدهای آلوده‌ساز اشاره نمی‌کند، باوجود این، ماده ۱۹۲ شیوه توزیع عوارض آلاینده‌گی<sup>۲</sup> در مناطق متأثر از آلودگی موضوع بند «الف» تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده<sup>۳</sup> را، اصلاح می‌کند.<sup>۴</sup> قانون برنامه توسعه ششم نیز مفاد ماده ۱۹۲ را برای دوره اجرای آن قانون تمدید کرده است.

بدین ترتیب، کلیه شرکت‌های تولیدی و صنعتی از جمله شرکت‌های فعال در صنعت نفت و گاز به‌موجب برنامه‌های توسعه مشمول جریمه‌های زیست‌محیطی می‌شوند. باوجود این، پرواضح است که اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز به‌طور صریح و منسجم در قوانین بالادستی مورد توجه قرار نگرفته است.<sup>۵</sup> بدون شک، توجه بیشتر قوانین بالادستی و درج الزام به نهادینه شدن این اصل در کلیه شئون اقتصادی کشور می‌تواند موجبات تدوین یک قانون جامع و اختصاصی و آیین‌نامه‌های ذی‌ربط را فراهم کند. ابلاغ سیاست‌های کلی محیط زیست<sup>۶</sup> ابلاغی از سوی مقام

۱. مواد ۵ تا ۹.

۲. بر اساس تبصره فوق‌الذکر «واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط حفاظت از محیط زیست را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان حفاظت از محیط زیست، همچنین پالایشگاه‌های نفت و واحدهای پتروشیمی علاوه بر مالیات و عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده مشمول پرداخت ۱ درصد از قیمت فروش به‌عنوان عوارض آلاینده‌گی شوند... عوارض آلاینده‌گی موضوع این تبصره در داخل حریم شهرها به‌حساب شهرداری محل استقرار واحدهای تولیدی و در خارج از حریم شهرها به‌حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) واریز شود تا بین دهیاری‌های همان شهرستان توزیع شود».

۳. مصوب ۱۷ اردیبهشت ۱۳۸۷.

۴. ماده ۱۲۳ قانون پنجم توسعه بخش اخیر تبصره فوق‌الذکر را به این شکل اصلاح کرد: «عوارض وصولی ارزش افزوده و عوارض آلودگی واحدهای تولیدی موضوع بند (الف) و تبصره (۱) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع می‌گردد...».

۵. البته، پیش‌بینی جریمه‌های زیست‌محیطی در قوانین عادی به‌طور پراکنده ادامه یافته است. بر اساس ماده ۱۴ قانون هوای پاک ۱۳۹۶، در صورتی که به تشخیص سازمان محیط زیست: الف- رفع آلودگی مراکز صنعتی، تولیدی، معدنی و غیره فقط از طریق انتقال تمام یا بخشی از خطوط تولید امکان‌پذیر باشد یا ب- در صورتی که فعالیت مراکز مذکور سلامت ساکنان مناطق مسکونی را در خطر بیندازد مالکان و مدیران موظف‌اند ظرف مهلتی که توسط سامان تعیین می‌شود نسبت به انتقال واحد مزبور اقدام کنند که در غیر این صورت به پرداخت جزای نقدی معادل سه درصد درآمد سالانه ناخالص آن واحد تولیدی محکوم می‌شوند.

۶. این سند در مورخ ۲۶ آبان ۱۳۹۴، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، در اجرای اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از سوی مقام رهبری به قوای سه‌گانه ابلاغ شد.

رهبری ۲۶ آبان ۱۳۹۴ و به‌طور خاص بند دهم آن که مقرر می‌کند نظام حسابرسی زیست‌محیطی باید با لحاظ ارزش‌ها و هزینه‌های زیست‌محیطی (تخریب، آلودگی و احیا) در حساب‌های ملی کشور استقرار یابد، گام مناسبی در این زمینه محسوب می‌شود.

#### ۱۰. لزوم رعایت مقررات زیست‌محیطی در توسعه منابع نفت و گاز

شرکت ملی نفت ایران، به‌موجب ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه، اجازه پیدا کرد با رعایت شروط مندرج در آن ماده، نسبت به انعقاد قراردادهای اکتشافی و توسعه میدان‌ها با تأمین منابع مالی با طرف‌های خارجی یا شرکت‌های صاحب صلاحیت داخلی، متناسب با شرایط هر میدان با رعایت اصول و شرایط ذیل اقدام نماید. از جمله شروط مذکور در ماده ۱۴ این است که انعقاد قراردادهای اکتشافی و توسعه میدان‌ها با رعایت مقررات و ملاحظات زیست‌محیطی انجام پذیرد. شرط لزوم رعایت معیارهای زیست‌محیطی در برنامه پنجم توسعه نیز راه یافت. وزارت نفت بر اساس بند «ب» ماده ۱۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه موظف شده برای فعالیت‌های اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید نفت و گاز توسط شرکت‌های تابعه وزارت نفت و شرکت‌های صاحب صلاحیت، با اتخاذ ضوابط تولید صیانتی، پروانه بهره‌برداری بدون حق مالکیت نسبت به نفت و گاز تولیدی صادر و بر اساس طرح مصوب، بر عملیات اکتشاف، توسعه و تولید شرکت‌های فوق‌الذکر از نظر مقدار تولید و صیانت مخزن و معیارهای سلامتی - ایمنی و زیست‌محیطی نظارت نماید.

تعهد رعایت مقررات محیط زیستی در قراردادهای اکتشاف و توسعه صنعت نفت و گاز آنگاه جامه عمل به خود می‌گیرد که تعهدات زیست‌محیطی به‌عنوان یکی از مصادیق نظم عمومی جمهوری اسلامی ایران تلقی شود و در کلیه قراردادهای نفت و گاز منعقد با پیمانکاران داخلی و خارجی نفتی طرف شرکت ملی نفت به‌عنوان بخش جدانشدنی آن قراردادها درج شوند.

هیئت وزیران دولت جمهوری اسلامی ایران در مصوبه ۱۳۹۵/۰۵/۱۳ خود تحت عنوان «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز»، به این موضوع توجه کرده است. بر اساس بند «ح» ماده ۳ این مصوبه که به وزارت نفت و وزارت امور اقتصادی و دارایی ابلاغ شده است، تمامی قراردادهای نفتی‌ای که بر اساس این تصویب‌نامه منعقد می‌شوند می‌بایست مشتمل بر لزوم انجام مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی و رعایت مقررات و ملاحظات

ایمنی، بهداشتی، زیست محیطی و اجتماعی در اجرای طرح‌ها باشند. ملاحظات زیست محیطی مطابق با مفاد این تصویب‌نامه در قرارداد نمونه نفتی<sup>۱</sup> مورد توجه قرار گرفته‌اند. برای مثال مطابق با ماده ۱-۱۵ قرارداد نمونه: «پیمانکار موظف است با کلیه قوانین و مقررات ذی ربط ملی و بین‌المللی... در رابطه با کلیه ارزیابی‌های زیست محیطی، ایمنی، امنیتی، اجتماعی و بهداشتی متابعت کند...». همچنین پیمانکار موظف شده دستورالعمل‌های زیست محیطی را تدوین و اجرا کند. این دستورالعمل باید طیف وسیعی از مسائل از جمله آلودگی هوا، حفظ آب‌های سطحی، حفظ آب‌های زیرزمینی، مدیریت پسماندها، پیشگیری از کاهش کیفیت زندگی در اطراف تأسیسات، جبران خسارات وارده به اشخاص و اموال، به حداقل رساندن آثار عملیات‌های حفاری، پیشگیری از نشت نفت و مواد شیمیایی، محافظت از پوشش گیاهی و حیات وحش، محافظت از آثار باستانی و فرهنگی را در برگیرد.

#### ۱۱. لزوم جمع‌آوری گازهای همراه

سوزاندن گازهای همراه نفت یکی از عوامل عمده آلودگی هوا محسوب می‌شود. دلیل سوزاندن گاز همراه، عدم وجود تأسیساتی است که گازهای بوجود آمده را برای مصرف یا تزریق دوباره به مخزن آماده کند (شیروی، ۱۳۹۳، ۵۶۶). ماده ۲۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی کرده بوده که ۱۰ درصد از ارزش نفت خام و میعانات گازی تولیدی به منظور الف- برداشت صیانتی از مخازن نفتی از طریق تزریق آب یا گاز و ب- افزایش تولید گاز طبیعی به‌خصوص با اجرای فازهای برنامه‌ریزی شده میدان گازی پارس جنوبی و سایر میادین مشترک گازی و جمع‌آوری گازهای در حال سوختن میادین در حال بهره‌برداری، به نحوی که علاوه بر تأمین گاز کافی برای تزریق به میادین نفتی، مصارف داخلی کشور و صادرات تعهد شده، تضمین شود. علی‌رغم تصویب این مقرر و ترتیبات مشابه پیش‌بینی شده در قوانین توسعه پیشین<sup>۲</sup>، بخش قابل توجهی از گازهای همراه نفت کشورمان همچنان از طریق مشعل‌ها سوزانده

۱. Iran Petroleum Contracts (IPC).

۲. بخش ۴ بند «ب» قسمت اول قانون برنامه توسعه: «ایجاد رشد اقتصادی... از طریق... اولویت در جمع‌آوری گازهای همراه نفت میادین مختلف فلات قاره؛ بند «م» تبصره ۲۲: اجازه انجام برخی از طرح‌ها به دولت... از جمله طرح جمع‌آوری گازهای همراه لایه بنگستان (آماک) و طرح جمع‌آوری گازهای همراه و تزریق در میدان درود؛ و بند «د» ماده ۱۴ برنامه چهارم توسعه: اجرای طرح‌های مربوطه به منظور... و جمع‌آوری گازهای همراه».

می‌شوند. مجلس شورای اسلامی، با مدنظر قرار دادن این معضل، در قانون برنامه ششم رویکرد مترقیانه‌تری را اتخاذ کرده و دولت را ملزم کرده که کلیه طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید و مشعل در کلیه میادین نفتی را از طریق فراخوان به بخش غیردولتی منتقل نماید به گونه‌ای که تا پایان این برنامه - سال ۱۴۰۰ - ۹۰ درصد گازهای مشعل مهار و کنترل شده باشد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

آنچه در این مقاله مورد مطالعه قرار گرفت، رویکرد اسناد و مفاهیم اسناد بالادستی در زمینه حمایت از محیط زیست در فعالیت‌های مرتبط با صنعت نفت و گاز می‌باشد. علیرغم اینکه عبارات و احکام مشخصی در اسناد بالادستی در خصوص رعایت حمایت از محیط زیست در فرآیند اکتشاف و بهره‌برداری از نفت پیش‌بینی شده است، در عمل موارد ضعف و خلأهای قانونی متعددی مشاهده می‌شود، از جمله اینکه به بُعد زیست محیطی رفع تبعیض در توزیع عادلانه ثروت‌های ناشی از صنعت بالادستی نفت و گاز به‌طور کافی توجه نشده است و برخی از اصول زیست محیطی مانند اصل احتیاطی (لزوم اتخاذ تدابیر مناسب و متناسب با امکانات در اختیار به‌منظور پیشگیری از مخاطرات زیست محیطی) و اصل اطلاع‌رسانی و مشارکت که امروزه در بسیاری از کشورها به‌عنوان اصول مسلم حقوقی در نظر گرفته شده و مفاد آن‌ها در عمل به اجرا گذاشته می‌شود، در نظام حقوقی ما مورد اغماض و بی‌مهری قرار گرفته‌اند. علاوه بر این، به نظر می‌رسد اسناد بالادستی کشورمان همچنین نظام قضایی می‌بایست به نحوی توسعه پیدا کند که اشخاص حقیقی و حقوقی بتوانند، نه فقط به عنوان اعلام‌کننده جرم بلکه به عنوان شاکی، علیه آلوده‌سازان، طرح دعوی کنند. همچنین، فارغ از اقدامات مثبت صورت گرفته برای اخذ خسارت از واحدهای صنعتی آلوده‌ساز، به نظر می‌رسد تصویب یک قانون جامع به‌منظور اجرای فراگیر اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز و نهادینه ساختن آن در کلیه بخش‌های اقتصادی کشور از جمله بخش بالادستی صنعت نفت و گاز از یک‌طرف کاهش آلاینده‌ها را به دنبال بیاورد و از طرف دیگر منابع مالی مناسبی را به جهت ترمیم تخریب‌های صورت گرفته در اختیار دولت قرار بدهد. لازم به ذکر است تفسیر اصل پنجاهم قانون اساسی توسط شورای نگهبان، می‌تواند موجب تنقیح مبانی مسئولیت زیست محیطی شده و مقدمات تحقق هدف اخیر و سایر

اهداف زیست محیطی را فراهم نماید. نهایتاً پیشنهاد می شود تلاش های لازم به منظور پیگیری تصویب طرح ارزیابی اثرات زیست محیطی توسط مجلس شورای اسلامی به عمل آمده و قانون دیگری نیز برای سازمان دهی جمع آوری و مهار گازهای همراه با نفت که از جمله مهمترین معضلات زیست محیطی محسوب می شود، توسط قانون گذار به تصویب برسد، یا تصویب چنین قانونی در سیاست های کلی نظام و اسناد بالادستی دیگر مورد تأکید قرار بگیرد.





## منابع

### الف- فارسی

#### کتاب

- خالقی، علی، (۱۳۹۴)، *آیین دادرسی کیفری*، جلد ۱، چاپ بیست و هفتم، تهران: انتشارات شهر دانش.
- شیروی، عبدالحسین، (۱۳۹۲)، *حقوق نفت و گاز*، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
- مشهدی، علی، (۱۳۹۳)، *مجموعه قوانین و مقررات محیط زیست در صنعت نفت*، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.

#### مقاله‌ها

- امانی، مسعود، اسماعیلی، محسن، (۱۳۹۱)، «مطالعه تطبیقی حقوق نفت و گاز در نظام‌های ملی و حقوق بین‌الملل»، *حقوق تطبیقی*، ج ۸، شماره ۱.
- بابایی مهر، علی، (۱۳۸۹)، «مبانی حقوق محیط زیست با نگرشی بر اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی»، *مجله کانون وکلا*، شماره ۲۰۸ و ۲۰۹.
- رضائی قوام‌آبادی، محمد حسین، (۱۳۹۰)، «پیشگیری و سرکوب جرایم زیست محیطی در پرتو اقدامات سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۷۵.
- \_\_\_\_\_، (۱۳۹۲)، «حفاظت از محیط زیست در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه حقوق قضایی*، شماره ۶۳.
- کوشکی، غلامحسین، (۱۳۹۲)، «سازمان‌های غیردولتی: از انفعال تا مشارکت رو به فعال در تعقیب دعوای عمومی (با نگاهی به قانون آیین دادرسی کیفری)»، *پژوهش حقوق کیفری*، سال دوم، شماره ۴.
- لطفی، حسن، مولایی، آیت، (۱۳۸۹)، «جایگاه اصل پرداخت توسط آلوده‌ساز در نظام حقوق محیط زیست ایران»، *فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوقی*، دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری، شماره ۴۹.
- مرادی، عبدالرحیم، رنجبر، مسعود رضا، (۱۳۹۵)، «مالکیت منابع نفت و گاز درجه و بهره‌برداری از آن در فقه اسلام»، *فصل‌نامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی*، شماره ۴۶.
- مشهدی، علی، (۱۳۹۳)، «اساسی‌سازی ماهوی حق بر محیط زیست در حقوق ایران و فرانسه»، *مجله مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۵، شماره ۲.
- مومنی راد، احمد، برخی، نسیم، (۱۳۹۴)، «رعایت مقررات و ملاحظات زیست محیطی کشور در بهره‌برداری از منابع»، *فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی*، شماره ۹.
- نجات، امین، دبیری، فرهاد، (۱۳۹۴)، «بررسی چالش‌های کیفری ناشی از اجرای ماده ۶۸۸ (۹۱۴) قانون مجازات اسلامی»، *مجله مطالعات حقوقی*، دوره ۷، شماره ۲.

## ب- انگلیسی

### Books

- Atapattu A., Sumudu, (2006), *Emerging Principles of International Environmental Law*, New York: Transnational Publishers Inc.

- Bastmereij, Kees, Koivurova, Timo, Eds. (2008), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Martinus Nijhof Publisher.

- Chatterjee K., Deen, Ed., (2012), *Encyclopedia of Global Justice*, London, New York, Springer Dordrecht Heidelberg.

- Craik, Neil, (2008), *The International Law of Environmental Impact Assessment Process, Substance and Integration*, Cambridge University Press.

- Winther, Tomasz Piotr, (2013), *Environmental Management in the Petroleum Industry, Sustainability, Global Frameworks and Management Tools*, Thesis, Norwegian University of Science and Technology.

### Articles

- Beder, Sharon, (2000), "Costing the Earth: Equity, Sustainable Development and Environmental Economics", *New Zealand Journal of Environmental Law*, No. 4.

- Fuentes, Ximena, (2004), "International Law-making in the Field of Sustainable Development: the Unequal Competition between Development and the Environment", in: Schrijver, Nico, Weiss, Friedl, Eds, *International Law and Sustainable Development. Principle and Practice*, Netherlands, Koninklijke Brill NV.

- Johnson S., Glenn, (2009), "Environmental Justice A Brief History and Overview", in: Steady, Filomina, Ed., *Environmental Justice in the New Millennium Global Perspectives on Race, Ethnicity, and Human Rights*, 1<sup>st</sup> ed., Palgrave Macmillan.

- Olaguer, P., Eduardo, (2012), "The Potential Near-source Ozone impacts of Upstream Oil and Gas Industry Emissions", *Journal of the Air & Waste Management Association*, Vol. 62, No. 8.

- Osofsky, M., Hari, et al, (2012), "Environmental Justice and the BP Deepwater Horizon Oil Spill", *N.Y.U. Envtl. L.J.*, Vol. 20.

- O'Rourke, Dara, Connolly, Sarah, (2003), "Just Oil? The Distribution of Environmental and Social Impacts of oil Production and Consumption", *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 28, No.1.

- Shelton, Dina, (2008), "Making Law out of Principles of Environmental Justice", lecture, and added footnotes, given at the IUCN Academy's Sixth Annual Colloquium was held in Mexico City November 1-5, available at: <http://www.iucnael.org>.