

ترابط حقوق شهروندی و مبانی آن با حقوق نفت و گاز در ایران

تاریخ دریافت: ۹۶/۹/۱۸

تاریخ تأیید: ۹۷/۴/۲۱

سیدعلی محمد یثربی *

سینا رازقیان **

چکیده

حقوق شهروندی در مسائلی مانند صیانت از منابع طبیعی، حفظ امنیت، رعایت حقوق مالکیت، حق اشتغال، حداکثر بهره‌برداری از ظرفیت‌ها و مواردی دیگر با حقوق نفت و گاز ارتباط داشته و در قوانین و قراردادهای مرتبط با قراردادهای نفت و گاز مورد توجه قرار می‌گیرد. در این تحقیق با پرداختن به ارتباط این موضوعات تلاش می‌شود زمینه آگاهی از ابعاد این مسئله و برنامه‌ریزی مناسب با این حقوق توسط اولیاء امور فراهم شده و جایگاه بین‌المللی نظام ما نسبت به این عناوین مشترک بشری مشخص شود. به نظر می‌رسد با پیش کشیدن نظریه‌ای به نام نظریه مالکیت طولی بر ذخایر نفت و گاز بتوان نسبتی از جانب فراز به فرود میان حقوق بشر و حقوق شهروندی مطرح کرد. مطالعات علوم انسانی و میان رشته‌ای چهار راه علوم است که ابعاد مختلف بسیاری از موضوعات مبتلا به را در معرض دید محققین و برنامه ریزان قرار می‌دهد.

واژگان کلیدی: حقوق شهروندی، حقوق بشر، حقوق نفت و گاز، قراردادهای نفتی، ترابط حق شهروندی، حقوق نفت.

۱۱۹

حقوق اسلامی / سال پانزدهم / شماره ۵۸ / پاییز ۱۳۹۷

* دانشیار گروه حقوق خصوصی پردیس فارابی دانشگاه تهران (myasrebi@ut.ac.ir).

** دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز پردیس فارابی دانشگاه تهران (sinarazegian@gmail.com).

مقدمه

حقوق نفت و گاز از جمله دانش‌های میان‌رشته‌ای است و با دیگر رشته‌ها و علوم همچون حقوق عمومی، حقوق بین‌الملل، عمومی و خصوصی، فقه، اقتصاد و... تأثیر و تأثر متقابل دارند. یکی از جنبه‌هایی که در این پژوهش به آن خواهیم پرداخت، بحث حقوق شهروندی در قلمرو حقوق نفت و گاز است.

فعالیت در زمینه نفت و گاز، فرایند بسیار گسترده‌ای دارد که شامل فعالیت‌های بالادستی، میان‌دستی و پایین‌دستی می‌شود. فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی، به ترتیب، طبق بند چهارم و پنجم ماده ۱ قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ به صورت مبسوط شرح داده شده است.

ما در این تحقیق به دنبال رابطه متقابل حقوق شهروندی با حقوق نفت و گاز می‌گردیم و قصد داریم تا نقطه کانونی اشتراک مفهومی و مصداقی حقوق شهروندی با حقوق نفت و گاز را بیان کنیم؛ همچنین به این بحث می‌پردازیم که نظام تقنینی ایران در مواجهه با حقوق شهروندی بر نفت و گاز از چه پیشینه‌ای برخوردار بوده است؛ برای رسیدن به نظام مطلوب حقوق شهروندی بر نفت و گاز چه گام‌هایی باید بردارد و نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر در حوزه نفت و گاز چگونه است؟

همان‌طور که مشخص است، سطح بزرگی از مسائل، مشکلات و مباحث با شروع فعالیت‌های نفتی مطرح می‌شود که ارتباط ریشه‌ای با حقوق شهروندی دارد. تمامی این مسائل مانند: صیانت از منابع طبیعی، حفظ محیط زیست، حفظ امنیت، رعایت حق مالکیت شهروندان، بحث اشتغال و حداکثر استفاده از ظرفیت داخلی و مواردی دیگر به نحوی از انحاء به صورت مستقیم و غیر مستقیم در قوانین مرتبط با قراردادهای نفت و گاز مورد توجه قرار گرفته است.

پل ارتباطی بین حقوق شهروندی و حقوق نفت و گاز، مجموعه‌ای از حقوق و قوانینی است که به انسان، گاهی صرفاً عنوان یک انسان می‌نگرد، گاهی به عنوان یک تبعه و گاهی نیز با نگاهی متعادل بین این دو نظر می‌کند. گفتمان حقوق بشر سال‌هاست که در جوامع بین‌المللی مجال بحث پیدا کرده و بسیاری از اعلامیه‌ها، منشورها و... را به خود اختصاص داده است.

روش تحقیق ما در این مقاله روش تبیینی، توصیفی و انتقادی است. همچنین در این

مسیر از منابع حقوق نفت و گاز و حقوق شهروندی که عبارت‌اند از قانون اساسی، قوانین عادی و مصوبات هیئت دولت، مجموعه معاهدات یا کنوانسیون‌هایی که ایران آن‌ها را پذیرفته است، بهره برده‌ایم.

در این پژوهش ابتدا به شناخت مفهوم حقوق شهروندی پرداخته می‌شود و مبانی آن و نیز نوع حق مورد نظر در این زمینه روشن می‌شود، همچنین تعریفی از حقوق نفت ارائه داده می‌شود و سرگذشت حقوق شهروندی در حقوق نفت و گاز در روند تاریخی آن بیان می‌شود و سپس حقوق شهروندی به عنوان یک متغیر مستقل در قلمرو حقوق نفت و گاز به عنوان متغیر وابسته واکاوی می‌شود.

مفاهیم و مبانی

۱. مفهوم و مبانی حقوق شهروندی

مبانی حقوق شهروندی به طور کلی عبارت است از: مجموعه حقوق و امتیازاتی که به شهروندان یک کشور در چارچوب نظام حقوقی و اجتماعی آن کشور، مبتنی بر کرامت انسانی و منع تبعیض به عنوان دو اصل بنیادی حقوق انسان‌ها و در جهت رشد شخصیت فردی و اجتماعی به شهروندان اعطا و به رسمیت شناخته شده است. در تبیین معنای حق، تفکیک میان دو مفهوم «حق بودن» و «حق داشتن» ضروری به نظر می‌رسد. حق به معنای اول، در مقابل باطل قرار می‌گیرد؛ اما حق به معنای دوم، که می‌تواند در مقابل تکلیف قرار گیرد، محصول تفکر جدیدی است که در پی کوشش‌های نظری و عملی آزادی‌خواهانه و برابری‌خواهانه انسان در دوران گذشته تولد و در عصر جدید تبلور در خور توجهی یافته است. آنچه امروزه به تئوری حق و حقوق بنیادین انسان‌ها مشهور است، بر محور معنای دوم یعنی «داشتن» می‌چرخد و وجه ممیزه نظام حقوقی و سیاسی قلمداد می‌شود (سعید، ۱۳۹۴، صص ۴۲-۴۳).

حقوق شهروندی در مفهوم مدرن، به لحاظ قرار گرفتن انسان در این موقعیت (شهروندی)، همان مختصات حقوق بنیادین افراد یک جامعه و تکالیف متقابل شهروندان در برابر دولت و خودشان در وجوه سیاسی، اجتماعی، قانونی، اقتصادی و... است. اگر با

نگاه جامعه شناسانه به حقوق بشر بنگریم، حقوق شهروندی در واقع حقوق از پایین (مردم) به بالا (حکومت) است. حقوق شهروندی با توجه به مفاد قانونی و اصول حقوقی هر جامعه تعیین می‌شود، بنابراین از هر کشور تا کشور دیگر تفاوت‌های بسیاری دارد. در کشور ایران مبانی و اصول دین مبین اسلام حاکم است و تلقی آن از حقوق شهروندی، حقوق فطری است که بر کرامت انسانی مبتنی است. به همین علت حقوق شهروندی، دامنه وسیعی از حقوق اشخاص را شامل می‌شود.

۲. حقوق نفت و گاز

حقوق نفت، به آن دسته از قواعد، اصول، موازین، قوانین، مقررات و ضوابطی اطلاق می‌شود که روابط مرتبط با نفت را در جامعه تنظیم می‌کند. این روابط شامل مالکیت نفت موجود در لایه‌های زیرزمینی، نحوه تملک، سرمایه‌گذاری، اکتشاف، توسعه، استخراج، بهره‌برداری، توزیع، صادرات، حمل و نقل و مصرف نفت، گاز، قیر، و سایر هیدروکربورهاست (شیروی، ۱۳۹۳، ص ۱۰۷).

دو عملیات در حقوق نفت در مرکز توجه است که طبق بند چهارم و پنجم ماده ۱ در قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ بیان شده است.

بند چهارم: کلیه مطالعات، فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به اکتشاف، حفاری، استخراج، بهره‌برداری و صیانت از منابع نفتی، انتقال، ذخیره‌سازی و 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 شود و نیز احداث و توسعه تأسیسات و صنایع وابسته، تحدید حدود، حفاظت و حراست آن‌ها برای عملیات تولید و قابل عرضه کردن نفت در حد جداسازی اولیه، صادرات، استفاده و یا عرضه برای عملیات پایین‌دستی را شامل شود.

مواردی نظیر مدیریت و نظارت بر تأمین کالاها و مواد صنعتی، آموزش و تأمین نیروی انسانی، ایجاد و حفظ شرایط ایمنی، بهداشت و محیط زیست و انجام کلیه فعالیت‌های لازم جهت ایجاد، ارتقاء و انتقال فناوری برای پشتیبانی عملیات فوق جزء عملیات بالادستی محسوب می‌شود.

بند پنجم: کلیه مطالعات، فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به عملیات تصفیه و پالایش در تأسیسات پالایشی جهت تولید فرآورده های نفتی و استفاده از آنها برای تولید محصولات پتروشیمیایی و انتقال، ذخیره‌سازی، توزیع، فروش داخلی، صادرات و واردات فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمیایی اطلاق می‌شود.

مواردی نظیر تأمین کالاها و مواد صنعتی، آموزش و تأمین نیروی انسانی، ایجاد و حفظ شرایط ایمنی، بهداشت و محیط زیست و انجام کلیه فعالیت‌های لازم برای ایجاد، ارتقاء و انتقال فناوری برای پشتیبانی عملیات فوق جزء عملیات پایین‌دستی محسوب می‌شود.

حقوق شهروندی در قلمرو حقوق نفت و گاز

در این بخش حقوقی که برای شهروندان در عرصه مقررات و قوانین بالادستی و نفت و گاز وجود دارد و بر قراردادهای نفتی به عنوان قانون برتر حاکم است را ذکر می‌کنیم و مستنداً به احصاء آنها می‌پردازیم.

۱. حق تعیین سرنوشت

حق تعیین سرنوشت^۱ را غالباً در زمینه استقلال و خودمختاری کشورها، اقوام و مردمان تعریف می‌کنند. این حق در واقع عبارت است از شرکت فعالانه اعضای جامعه در تعیین شکل و ساختار کشور و همچنین مشارکت اشخاص در زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه و به‌طور کلی هر یک از ابعاد ساخت حیات جمعی انسان‌ها (کریمی و کامیار، ۱۳۹۵، ص ۱۵۱).

ارزش‌ها و نهادهای جدید جامعه سیاسی آگاه با ابتدای بر یک جامعه مدنی شفاف، مطالباتی را به نمایش می‌گذارد و مطرح می‌کند که اگر بتواند «مشارکت»، «نظارت» و «عمومی بودن سیاست‌ها و خط مشی‌ها» را در راس آنها قرار داد، لاجرم چارچوب ساختاری جدیدی، متمایز از گذشته، موضوعیت و ضرورت می‌یابد که در پرتو آن می‌توان و یا باید «پاسخگویی» و «مسئولیت» همه، در تمام سطوح و لایه‌های اجتماع، اعم از

1. Self-determination

فراستان و فرودستان سخن گفت. البته پر واضح است که مسئولیت حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین و قانونی شهروندان، راهبرد اساسی و اصلی و تعیین کننده آندسته از سازمان‌های اجتماعی - سیاسی است که بدون تردید در هر دو سوی طیف ارتباط بین شهروندان و دولت، باعث افزایش امکان «کنش جمعی»، «خودسازمان دهی» و «احترام به سایر اعضای جامعه» می شود، هر چند که منافع و برداشت‌های آن‌ها با هم فرق داشته باشد. در این گستره غایت حقوق و آزادی‌های اساسی از سوی شهروندان، مستلزم پذیرش تعهد و مسئولیت‌هایی است که هر شهروند در قبال سایرین و به ویژه اجتماع به‌طور کل، بر عهده می‌گیرد (شریفی طراز کوهی، ۱۳۹۶، ص ۱۴۱). نظارت شهروند بر دولت، امروزه از حقوق مهم شهروندی محسوب می‌شود. شارع مقدس اسلام، حق بر نظارت برای مردمان یک جامعه را از مهم‌ترین حقوق شهروندان دانسته^۱ و به تبع آن، قانون‌گذار جمهوری اسلامی نیز در قانون اساسی، این امر مهم را منعکس کرده است. آری ریشه حق مشارکت مردم در تعیین سرنوشت را می‌توان در بحث امر به معروف و نهی از منکر و همچنین آیات و روایات^۲ دیگر مشاهده کرد. این اهمیت از آن جایی ناشی می‌شود که وقتی مردم یک جامعه نسبت به حقوق و تکالیف شهروندی از جمله حق نظارت آن‌ها بر دولت آگاهی نداشته باشند، مشکلات بسیاری برای مردم به‌طور کلی و برای جامعه پیش می‌آید. برای همین دین مقدس اسلام که آخرین و کامل‌ترین دین است و پیشروترین احکام و مسائل را بیان می‌کند، از این حق که حق تعیین سرنوشت است، چشم پوشی نکرده و از جمله حقوق انسان را حق انتخاب کردن و انتخاب شدن و به‌طور کلی حق مشارکت در تعیین سرنوشت

۱. وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ (آل عمران: ۱۰۴)؛ وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ (توبه: ۷۱).
 ۲. اصل هشتم. در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، دامن 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، شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. و المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولياء بعض، يأمرون بالمعروف و ينهون عن المنكر.

۳. حق من بر گردن شما عبارت است از: وفای به بیعت، نصیحت آشکار و نهان، اجابت کردن هنگام دعوت و اطاعت هنگامی که شما را امر می‌کنم (نهج البلاغه، خطبه ۳۴).

می‌داند که تضمین‌کننده سلامت، سعادت و حقوق آن‌ها در جامعه و در مواجهه با قدرتمندان است. در آیات و روایات، ضرورت نظارت مردم بر دولت سفارش شده است. در نهج البلاغه نیز می‌توان سیره حضرت علی (ع) در حکومت‌داری و بیان حقوق مردم بر دولت و دولت بر مردم مشاهده کرد (نهج البلاغه، خطبه ۳۴). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در مقدمه آمده است که: هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است^۱ تا زمینه بروز و شکوفایی انسان‌ها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی خداگونگی انسان فراهم آید (و تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان، هر فردی خود دست‌اندر کار و مسئول رشد و ارتقاء رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین است (رضایی‌زاده و احمدی، ۱۳۸۸، ص ۲۲۰).

در عرصه بین‌الملل نیز حق مشارکت شهروندان در امور سیاسی تضمین شده است؛ برای نمونه، ماده ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به این حق اشاره کرده است.^۲ حال که از نظارت سخن به میان آوردیم، لازم است تا این حق را تشریح و در حقوق نفت و گاز جست و جو کنیم. نظارت بر عمل یا اعمال شخص یا اشخاص را مورد توجه قرار دادن و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را با مقیاس معینی سنجیدن است، طوری که برای این کار اختیار قانونی در بین باشد.^۳ قدرتی که نزد حاکم برای اداره امور جامعه به ودیعه گذاشته شده است، یک امانت و سوسه برانگیز است که اگر مهاری وجود نداشته

۱. و الی الله المصیر (آل عمران: ۲۸).

۲. ماده ۲۵. هر انسان عضو اجتماع حق و امکان خواهد داشت بدون (در نظر گرفتن) هیچ یک از تبعیضات مذکور در ماده ۲ و بدون محدودیت غیر معقول: الف. در اداره امور عمومی بالمباشره یا بواسطه نمایندگانی که آزاد انتخاب شوند شرکت نماید؛ ب. در انتخابات ادواری که از روی صحت به آراء عمومی مساوی و مخفی انجام شود و تضمین‌کننده بیان آزادانه اراده انتخاب‌کنندگان باشد رأی بدهد و انتخاب بشود؛ ج. با حق تساوی طبق شرایط کلی بتواند به مشاغل عمومی کشور خود نائل شود.

۳. مستفاد از ماده ۴۲۸ قانون تجارت.

باشد، حاکم بر مرکب تیزرو قدرت نشسته و به هر سو که بخواهد، می‌تازد؛ بنابراین باید پابندی را از نوع نظارت پیوسته و مستمر برای حاکم در نظر گرفت. حاکم باید در برابر این نظارت متقابلاً پاسخگوی شهروندان باشد. به همین خاطر است که حق نظارت را یکی از مهمترین حقوق شهروندی، ذیل حق تعیین سرنوشت دانسته‌اند.

نظارت انواعی دارد؛ مانند نظارت استصوابی، نظارت استطلاعی و...، یک نوع آن هم نظارت همگانی است که خود بر دو بخش است (مصطفی حضوری، ۱۳۹۲، ص ۱۲). الف) نظارت همگانی و یا کنترل اجتماعی بر فرد فرد جامعه در سطوح مختلف، چون خانواده، مدرسه، جامعه.

ب) نظارت همگانی و یا کنترل اجتماعی شهروندان بر مسئولان و نظارت ارباب حکومت بر دواير تحت امر خویش (پورسعید و عدالت آرا، ۱۳۸۷، ص ۱۰۸). نظارت همگانی و یا کنترل اجتماعی شهروندان بر مسئولان نیز به دو دسته تقسیم می‌شود:

الف) نظارت مستقیم شهروندان بر دولت که یکی از این نوع نظارت امر به معروف و نهی از منکر است. به موجب اصل ۸ قانون اساسی، در جمهوری اسلامی ایران «دعوت به خیر و نهی از بدی، وظیفه همگانی و متقابل مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت است. شرایط، حدود و کیفیت آن را قانون معلوم می‌کند.» ب) نظارت غیرمستقیم شهروندان بر دولت که یکی از مهمترین آن‌ها نظارتی است که مجلس بر تشکیل دولت و دوران تداوم آن دارد.

قوه مجریه پس از انتخاب ریاست جمهوری و از بدو تشکیل، تحت کنترل و نظارت قوه مقننه قرار دارد. شروع به کار دولت به‌طور کلی و هر وزیر به‌صورت انفرادی باید با رای موافق و اعتماد مجلس باشد. این مهم به موجب اصول ۱۳۳ و ۸۷ قانون اساسی صورت می‌گیرد؛ علاوه بر آن نمایندگان مجلس، به موجب اختیارات گسترده، بر قوه مجریه نظارت دارند. از جمله این اختیارات، حق تحقیق و تفحص مجلس است (پورسعید و عدالت آرا، ۱۳۸۷، ص ۱۱۵).

حال که حق تعیین سرنوشت را همچون جوهری برای ادامه زندگی حق‌مدارانه اجتماعی یافتیم که در تمامی اجزای جامعه جاری و ساری است، نکته نغزی است که در

ادامه نشان داده می‌شود که حقوق نفت و گاز بیشترین ارتباط را با شهروندان و دولت دارد و از ساحت این حق خارج نیست و اکنون با پشتوانه تعاریف و روشن شدن جوانب این حق، به جست و جوی آن در حقوق نفت و گاز پرداخته می‌شود.

یکی از انواع نظارت، نظارت غیر مستقیم شهروندان بر دولت است. یکی از جلوه‌های این نظارت، مجلس شورای اسلامی است. مجلس شورای اسلامی از بدو تشکیل دولت و در ادامه روند آن، نظارت‌های مختلفی را که اختیار آن‌ها در قانون به مجلس شورای اسلامی داده شده است، اعمال می‌کنند؛ به عبارتی می‌توان گفت نمایندگان ملت در مجلس شورای اسلامی این حق را بروز و ظهور می‌دهند. اصل ۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد که «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند.» یکی از نمونه‌های نمایان قراردادهای بین‌المللی در این اصل، قراردادهای عظیم مربوط به اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از میادین نفت و گاز است که برای انجام سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع بالادستی منعقد می‌شود. شاید در نظر اول، توجه ما به این نکته جلب شود که مجلس شورای اسلامی باید بر تمامی قراردادهای بزرگ نفت و گاز نظارت و تصویب کند؛ اما شورای نگهبان از این اصل، تفسیری را ارائه می‌دهد و آن این است که: اصل ۷۷ را تنها به آن دسته از قراردادهای بین‌المللی باید ناظر دانست که جنبه‌ی معاهده‌ای دارند و بین دولت‌ها یا دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی منعقد شده‌اند. به این ترتیب قراردادهای تجاری بین‌المللی که بین یک دستگاه اجرایی دولتی و طرف‌های خارجی منعقد می‌شود قرارداد بین‌المللی به تعبیر این اصل تلقی نمی‌شوند و موضوعاً از شمول آن خارج هستند (شیروی، ۱۳۹۳، ص ۳۴۷).

پس مجلس به نمایندگی از شهروندان، بر قراردادهای بین‌المللی منعقد شده‌ی دولت ایران با سایر دولت‌ها که ممکن است شرکت نفت دولتی باشد، نظارت می‌کند. هرچند قراردادهای نفتی بین شرکت ملی نفت با شرکت نفت خصوصی به تأیید مجلس شورای اسلامی نیاز ندارد؛ اما به تجویز ماده ۱۲۵ قانون برنامه پنجم توسعه استفاده از هر کدام از روش‌های قراردادی مذکور در ماده ۱۲۵ مستلزم «درج در قوانین بودجه سنواتی» است. این مجوز در سال ۱۳۹۳ به موجب بند (ق) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور اعطا شده است. بودجه نیز می‌تواند یکی دیگر از راه‌های نظارتی بر قراردادهای نفت و گاز به

عنوان یک حق شهروندی باشد؛ همچنین هیئت وزیران بر شرایط عمومی قراردادهای نظارت می‌کند و شورای اقتصادی نیز بر شروط اساسی قراردادهای نفتی نظارت می‌کند.

همچنین طبق ماده ۱۵ قانون اصلاح نفت ۱۳۶۶: «وزارت نفت و شرکت‌های تابعه یک نسخه از قراردادهای منعقدۀ مربوط به صادرات گاز طبیعی و گاز طبیعی مایع شده و قراردادهای اکتشاف و توسعه در میداین نفتی که متضمن تعهدات بیش از پنج سال است را به‌صورت محرمانه به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید» که این عمل نیز یک نوع نظارت اطلاعی مجلس بر قراردادهای نفتی است.

به دلیل حمایت از حق تعیین سرنوشت شهروندان و پیرو اصل ۴۳ قانون اساسی که بر استقلال اقتصادی تأکید می‌کند؛ همچنین به خاطر این که یکی از بارزترین جلوه‌های این استقلال در صنعت نفت کشور است،^۱ قانون تشویق سرمایه‌گذاری خارجی وضع شد؛ با توجه به این که یکی از منافع‌هایی که ممکن است بیگانگان بر اقتصاد کشور سلطه پیدا کنند، در اختیار گرفتن صنایع نفت و دست‌اندازی به منابع نفت و گاز است، در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، کنترل‌های متعددی گذاشته شده است که سرمایه‌گذاری خارجی به سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور منجر نشود؛ از جمله تعیین حداکثر سهم ۳۵ درصدی برای سرمایه‌گذاری خارجی در «نفت خام و گاز طبیعی است»^۲ (شیروی،

۱. در این اصل آمده است: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه ... اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ... ۸. جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور.

۲. مطابق با بند ۲ ماده ۲ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، در زمان صدور مجوز سرمایه‌گذاری خارجی، سهم ارزش کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی نباید نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی در هر بخش اقتصادی از ۲۵ درصد و در هر رشته از ۳۵ درصد تجاوز نماید. طبق جدول پیوست آیین‌نامه اجرایی قانون تشویق، بخش‌های اقتصادی به هفت بخش به شرح زیر تقسیم شده است: کشاورزی، معدن، صنعت، تأمین آب، برق و گاز، ساختمان، حمل و نقل و ارتباطات و خدمات. هر کدام از این بخش‌ها نیز به چندین رشته (زیر بخش) تقسیم شده‌اند؛ مثلاً بخش معدن به دو زیر بخش «نفت خام و گاز طبیعی» و «سایر معادن» تقسیم شده است. البته مطابق با ذیل بند ۲ ماده ۲ این قانون، سرمایه‌گذاری خارجی جهت تولید کالا و خدمات برای صدور به خارج از کشور، با استثنای نفت خام از محدودیت‌های درصدی مذکور مستثنا هستند؛ بنابراین در محاسبه درصدهای فوق، سرمایه‌گذاری خارجی برای صادرات غیر نفتی لحاظ نمی‌شود (شیروی، ۱۳۹۳، ص ۴۴۸).

۱۳۹۳، ص ۳۰۴).

همچنین قانون نحوه نظارت بر انعقاد و اجرای قراردادهای نفتی در زمینه نظارت بر قراردادهای، در بند ۴ چنین مقرر می‌دارد که وزارت نفت مکلف است ظرف ده روز پس از تاریخ نفوذ هر قرارداد در مصوبه مذکور، گزارش آن را جهت بررسی و ارزیابی به هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی ارائه کند. از میان ۹ نفر از اعضای این هیئت، دو نفر از مجلس حضور دارند.

جان کلام در این نکته نهفته است که مجلس شورای اسلامی به نمایندگی از مردم، یکی از حقوق مهم و اساسی آن‌ها را که حق نظارت است، در زمینه حقوق نفت و گاز مورد نظر دارند و در قراردادهای نفتی اعمال می‌کنند. شاید در نگاه اول نتوان پی به ارتباط حق نظارت شهروندان بر قوانین و قراردادهای نفتی برد؛ اما با تعمیق نگاه‌ها و بازاندیشی‌ها می‌توان زیست این حق را در قوانین و مقررات دید.

۲. حق بر توسعه

«در برداشت جدید از توسعه، امنیت، مشارکت در زندگی سیاسی، اجتماعی، محیط‌زیست و عدالت گنجانده شده و توسعه با حقوق بشر و دموکراسی پیوند خورده است. امروزه نگاه به توسعه، واقع بینانه و همه جانبه شده است و مسائل انسانی و کیفیت‌های اجتماعی نیز جزء چارچوب‌های اصلی فرایند توسعه قلمداد می‌شود. مفهوم توسعه فراتر از انباشت ثروت و رشد درآمد ناخالص ملی بوده و توسعه باید بیشتر متوجه بهبود زندگی افراد جامعه باشد. تمام حقوق فایده شناسایی حق توسعه به عنوان حق بشر و حق بر فرایند توسعه‌ای که «تمام حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در آن به‌طور کامل قابل تحقق باشد» اتخاذ رویکردی حق محور به توسعه است. این فرایند توسعه از حیث مفهوم، ریشه در تحقق اصول انصاف و عدالت اجتماعی دارد. رویکرد مبتنی بر حقوق بشر به توسعه، احترام به شماری از «اصول حقوق بشر» را در فرایند توسعه، هم از سوی دریافت‌کنندگان و هم از سوی اعطاکنندگان کمک، ایجاب می‌کند» (سیفی، حبیب زاده، ۱۳۹۳، ص ۱۱۰).

در مقدمه اعلامیه حق توسعه، تعریف ذیل ارائه شده است: «توسعه فرایندی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامع است که با هدف بهبود مستمر رفاه کل جامعه و همه

افراد، بر اساس مشارکت فعال، آزادانه و هدفمند آن‌ها، هم در انجام و هم در توزیع عادلانه مزایای ناشی از آن تحقق می‌یابد.^۱ حق توسعه‌ای که در اعلامیه حقوق مردمان بومی، منشور آفریقایی حقوق مردمان و بشر و اعلامیه حق توسعه از سوی سازمان ملل به رسمیت شناخته شده است در واقع تیغی دولبه است؛ زیرا می‌تواند به معنای بی‌اهمیت دانستن حق افراد در برابر برنامه‌های ضربتی توسعه قلمداد شود و به همین دلیل بسیاری از متفکران کوشیده‌اند تا مفهوم آن را به چالش بکشند؛ اما فارغ از معنا و تاریخچه حقوقی این واژه که در این بخش موضوع کار ما نیست، با تعریف این واژه ذیل مفهوم حق تعیین سرنوشت می‌توان از هر دو لبه‌ی این تیغ برای استیفای حقوق شهروندان نیز سود جست؛ برای مثال از یک سو از آنجا که حق توسعه برای مردم بومی به رسمیت شناخته شده است، «چستر هارتمن»^۲ در معنایی شبیه به معنای مورد نظر «زنتاکی»^۳ استدلال می‌کند که افراد هر منطقه حق دارند از مزایای توسعه بهره‌مند شوند و در نتیجه این خود افراد هستند که حق دارند از توسعه بهره‌مند شوند و برای آن تصمیم بگیرند. از سوی دیگر «دیوید هاروی»^۴ که حق شهروندی را حق مقابله با برنامه‌های ضربتی توسعه می‌داند، بر این جنبه که این موضوع بر اراده افراد در تعیین زندگی خود موثر است، انگشت می‌گذارد» (کریمی، کامیار، ۱۳۹۵، ص ۱۵۸). در منشور حقوق شهروندی ایران که از ناحیه ریاست جمهور مورد تأیید قرار گرفته و برای سازمان‌ها و موسسات دولتی نیز لازم‌الاجرا و لازم‌الرعايه است موادی اختصاص داده شده که عبارت‌اند از:

ماده ۱۱۵: دولت با ایفای نقش بین‌المللی موثر از طریق همکاری‌های اقتصادی، تبادل اطلاعات، انتقال دانش فنی و مبادله فرهنگی برای تحقق توسعه پایدار همه جانبه و متوازن و رفع موانع بین‌المللی اقدام خواهد کرد. حق شهروندان است که از مزایا و منافع فناوری‌های نو در کلیه زمینه‌ها بهره‌مند شوند.

1. Declaration on the Right to Development, Adopted by General Assembly Resolution 41/128 of 4 December 1986.
2. Chester hartman
3. Zentucky
4. David Harvey

ماده ۸۵: آرامش، شادابی و امید به آینده‌ای بهتر، خودسازی معنوی و توان‌افزایی اجتماعی، برخورداری از زندگی امن و آرام، داشتن فرصت و امکان برای همراهی بیشتر با خانواده، تفریح، ورزش و گردشگری حق هر شهروند است.

ماده ۸۰ حق شهروندان است که از بهداشت محیطی و کاری سالم و ایمن و تدابیر ضروری برای پیشگیری از آسیب‌های جسمی و روحی در محیط‌های کار بهره‌مند باشند.

ماده ۸: اعمال هرگونه تبعیض ناروا به ویژه در دسترسی شهروندان به خدمات عمومی نظیر خدمات بهداشتی و فرصت‌های شغلی و آموزشی ممنوع است.

یکی دیگر از پل‌های ارتباطی بین حقوق شهروندی و حقوق نفت و گاز، حق اشتغال و کار شایسته است که در ذیل حق بر توسعه مطرح می‌شود؛ همان‌گونه که روشن است، فعالیت‌های نفت و گاز بسیار گسترده است و این گستردگی موجب ایجاد و رونق کارها می‌شود؛ برای همین قانون‌گذار برای حمایت این حق قانونی را به عنوان «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور مصوب ۱۳۹۱» تصویب می‌کند و قراردادهای نفتی را به سوی احقاق این حق سوق می‌دهد.^۱ در قراردادهای بیع متقابل سهم مشخصی (۳۰ تا ۵۰ درصد) برای استفاده از امکانات داخلی پیش‌بینی شده است. در قراردادهای نفتی ایران شرکت‌های داخلی مورد تأیید شرکت ملی نفت در کنار پیمانکار خارجی به عنوان شریک عملیاتی، با مدیریت چرخشی پروژه، در شرکت عملیات مشترک (JOC) حضور خواهند داشت. این همکاری می‌تواند به استفاده مناسب از حداکثر ظرفیت مدیریتی داخلی در سطوح مختلف توسعه و تولید بینجامد؛ اما همچنان در خصوص استفاده از کالاها و تجهیزات ایرانی در مواضع حساس و نیز استفاده مناسب از پیمانکاران فرعی ابهام وجود دارد (طاهری‌فرد و دیباوند، ۱۳۹۵، ص ۱۲۴).

۱. ماده ۴: دستگاه‌های موضوع ماده ۲ این قانون موظفند در اجرای کلیه طرح‌ها و پروژه‌های خدماتی، ساخت، نصب و تأمین کالاها، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌ها به گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) هزینه هر طرح و پروژه آنها به صورت کار در داخل کشور باشد.

ماده ۱۲: کارگران ایرانی اعزامی موضوع قراردادهای صدور خدمات فنی به خارج از کشور به شرح داشتن گواهینامه شغلی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از پرداخت هرگونه عوارض و مالیات معاف می‌باشند.

۳. حق بر شفافیت در مسائل اقتصادی و سیاسی و...

«شفافیت دارای این مفهوم است که اخذ تصمیمات و اجرای آنها در یک نهاد و سازمان مطابق قوانین، مقررات، صلاحیت‌ها و کنترل‌های خاص انجام شود. همچنین بدان معنا است که اطلاعات به‌صورتی آزاد، منسجم در دسترس کسانی قرار گیرد که تحت تأثیر چنین تصمیماتی یا اجرای آنها قرار گرفته‌اند و این که اطلاعات کافی آماده شده و در رسانه‌ها و در اشکال ساده و قابل فهم ارائه گردد. از این رو شفافیت در تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات، ابهام و عدم قطعیت را کاهش می‌دهد و می‌تواند در جلوگیری و کاهش فساد بین اجزای یک نظام نقش به‌سزایی داشته باشد. عدم شفافیت در وضع قوانین و مقررات و تصمیمات زیست محیطی و عدم توضیح و تشریح تصمیمات برای شهروندان، زمینه هرگونه سوء استفاده از منابع طبیعی را فراهم می‌نماید» (خسروی، ۱۳۹۵، ص ۱۳۹).

لازم است تذکر داده شود که فضای باز و شفافیت حکومت، شمشیری دو لبه است. گرچه تحقیقات سیاسی نشان داده که شفافیت حکومت مزایای گفته شده را به دنبال خواهد داشت؛ در عین حال تاکید بیش از حد بر پاسخگویی در قبال تمام اقدامات دولت، ممکن است به رواج رویه‌هایی چون قانون‌گرایی افراطی و احتیاط افراطی شود (رضایی زاده، احمدی، ۱۳۸۸، ص ۲۲۸).

لازم به ذکر است حق بر شفافیت^۱ در منشور حقوق شهروندی به عنوان یکی از حق‌های مهم شهروند جامعه ایرانی مطرح شده است.^۲

نقطه اتصال این حق با حقوق نفت و گاز مشخصاً مرتبط با فعالیت‌های نفتی و مسائل سیاسی، اقتصادی، زیستی و... آن است. یکی جنبه‌هایی که ذیل این موضوع قرار می‌گیرد، بحث محرمانگی قراردادها است که حاوی اطلاعات مالی، ریز تعهدات و... است، طبق حق شفافیت، باید این مسائل برای شهروندان و یا نمایندگان آنها به‌صورت شفاف مشخص شود تا سایه ظن منفی ناشی از عدم شفافیت بر روی قراردادها برداشته شود. یکی از

1. Transparency

۲. مراجعه شود به ماده ۶۸ منشور حقوق شهروندی.

مباحثی که در طول بحث شفافیت قرار می‌گیرد، بحث حق دسترسی به اطلاعات است که به‌صورت جداگانه در ذیل آورده شده است.

۴. حق دسترسی به اطلاعات

دسترسی به اطلاعات و حق انتقال آن از جمله حقوق بنیادین بشر و شهروندی است. در یک حکمرانی مطلوب، دسترسی به اطلاعات توسط شهروندان یک تکلیف برای حکومت حساب می‌شود و دولت وظیفه دارد، اطلاعات لازم را به شهروندان خود ارائه کند و در برابر حق دسترسی به اطلاعات^۱ پاسخگو باشد.

امروزه نمی‌توان نقش دسترسی به اطلاعات را در مشارکت آگاهانه شهروندان در شکل‌گیری و اجرای قدرت و تضمین حقوق بشر و شهروندی نادیده گرفت. حق دسترسی به اطلاعات یک سازوکار مهم برای اعمال قدرت نظارت شهروندان بر عملکرد دولت‌ها برای مشارکت آگاهانه شهروندان در جهت تحقق حقوق و آزادی‌های خود است. عدم اطلاع‌رسانی آزادانه به شهروندان و نادیده گرفتن این حق بنیادین که پشتوانه تئوریک آن حق آزادی و تعیین سرنوشت است، موجب تضییع حقوق شهروندان می‌شود. امروزه اقبال کشورها به رعایت این حق افزایش چشم‌گیری داشته است و علت آن نیز می‌تواند مبارزه با فساد، گسترش مشارکت شهروندان و بهبود کیفیت خدمات عمومی و ارتقای سطح زندگی افراد با آگاهی از اطلاعات کاربردی باشد و ظهور و بروز آن را در قوانین و مقررات مرتبط با حقوق نفت و گاز که در این پژوهش اشاره شده قابل مشاهده است. یکی از مبانی آزادی اطلاعات، تعلق اطلاعات به مردم است، از نظر حقوقی، یک جامعه دموکراتیک، جامعه‌ای است که قدرت لازم برای اداره امور کشور را نزد حاکم به ودیعه نهاده است؛ بنابراین حکومت به نمایندگی از مردم، اطلاعات را کسب می‌کند و همان‌طور هم باید به مردم برگرداند؛ بنابراین مردم مالک اصلی اطلاعات هستند و حق دارند که به اطلاعات خود دسترسی داشته باشند و از کم و کیف اداره آن مطلع شوند. حق دسترسی مردم به اطلاعات موجود در دستگاه‌های حکومتی، مقدمه پاسخگویی حکومت و مسئول‌شناسی است.

1. Access to information

شاهد بیان فوق در قانون ایران، اصول گوناگون قانون اساسی و قوانین مختلف عادی هستند که آزادی اطلاعات را پذیرفته‌اند. بند دوم اصل سه قانون اساسی به تکلیف دولت جمهوری اسلامی نسبت به بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی و اصل ۶۹ به علنی بودن مذاکرات مجلس اشاره دارد. اصل ۲۴ قانون اساسی نیز نشریات و مطبوعات را در بیان مطالب آزاد می‌گذارد. همچنین اصل ۱۷۵ قانون اساسی به تامین آزادی بیان و نشر افکار در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران اشاره می‌کند. در کشور ما قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۳۸۸ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. در ماده ۲ این قانون آمده است: «هر شخص ایرانی، حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد...»

ماده ۱۰ این قانون نیز مقرر داشته است: هر یک از موسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات طبقه‌بندی شده باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی، دست‌کم به‌طور سالانه، اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه‌ی خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما... منتشر... سازند.

همچنین منشور حقوق شهروندی که توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری تدوین شده است نیز در مورد حق دسترسی به اطلاعات موادی را به خود اختصاص داده است. ماده ۲۶ منشور حقوق شهروندی در این راستا بیان می‌دارد: هر شهروندی از حق آزادی بیان برخوردار است. شهروندان حق دارند نظرات و اطلاعات راجع به موضوعات مختلف را با استفاده از وسایل ارتباطی، آزادانه جست و جو، دریافت و منتشر کنند؛ همچنین طبق ماده ۳۰ منشور حقوق شهروندی، همه دستگاه‌ها و نهادها موظف به انتشار مستمر اطلاعات غیرطبقه‌بندی شده و مورد نیاز جامعه هستند (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۵، ص ۵).

اکنون که به حق دسترسی اطلاعات در بالا اشاره شد، قصد داریم تا این حق را در ساحت حقوق نفت و گاز به عنوان یک حق شهروندی بررسی کنیم.

حق دسترسی به اطلاعات نزد مقام‌های عمومی یک حق بنیادین بشری است که باید از طریق تصویب قوانین جامع در سطح ملی اعمال شود. بر اساس اصل افشای حداکثری، فرض بر آن است که تمامی اطلاعات باید در اختیار متقاضی قرار گیرد، مگر آن که به

موجب یک نظام دقیق مستثنی شده باشد (علی‌نژاد، ۱۳۹۵، ص ۴۷).

ماده ۱ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ بیان می‌دارد: هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آن‌ها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود. در این قانون هر شخصی حق دسترسی به اطلاعات را دارد؛ اما عبارت «مگر آن که قانون منع کرده باشد» مشکل‌ساز شده است. قانون نفت ۱۳۶۶ اصلاحی در سال ۱۳۹۰ ماده ۱۵ اشاره دارد که قراردادهای نفتی محرمانه است؛ پس طبق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، این قراردادها جزء اطلاعات عمومی نیستند و مردم نمی‌توانند از مفاد این قراردادها اطلاعات کسب کنند.

«امروزه با محرمانه بودن قراردادهای نفتی، دستیابی به متن قراردادها و تحلیل و تصحیح و بهره‌برداری از تجربه حقوقی به دست آمده از قراردادهای قبلی در تنظیم قراردادهای مشابه و بعدی، با مشکل محرمانگی رو در روست. ارزیابی ویژگی رعایت حقوق و منافع ملی در قراردادهای نفتی نیازمند دسترسی رسمی به اصل قراردادهاست. با توجه به این که متن قراردادهای نفتی محرمانه تلقی شده و در دسترس نیست، نمی‌توان در خصوص رعایت حقوق مالکیت و حاکمیت ملی بر ذخایر نفتی در این قراردادها اظهار نظر دقیقی نمود» (علی‌نژاد، ۱۳۹۵، ص ۱). در قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶ نیز شاهد تصریح اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منافع نفتی و گازی هستیم که اهمیت موضوع را در نظارت مردم و مسئولین بر این امور متذکر می‌شود.^۱ شرکت ملی نفت به نمایندگی از ملت، حق مالکیت را اعمال می‌کند، پس انتظار بجایی می‌تواند باشد که این شرکت، کارکرد قراردادهای خود را بدون پوشش‌های سیاسی و... در اختیار صاحبان حقیقی منابع نفتی که همان شهروندان جامعه هستند قرار دهد.

قانون نفت ۱۳۹۰ رعایت حقوق و منافع ملی در قراردادهای نفتی را در همان سطح

۱. ماده ۴. موضوع شرکت عبارت است از اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی و گازی سرتاسر کشور و فلات قاره و اشتغال به عملیات صنعت نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع وابسته در داخل و خارج کشور... .

قانون نفت ۱۳۶۶ دیده است؛ با وجود این یکی از نوآوری‌های این قانون، تأسیس «هیئت نظارت بر منابع نفتی» است که به موجب بند دو ماده هفت این قانون، مسئولیت «بررسی و ارزیابی اجرای سیاست‌های راهبردی در فرآیند صیانت از منابع نفت و گاز...» را بر عهده دارد. اینجاست که بحث محرمانگی قراردادهای نفتی اهمیت پیدا می‌کند. محرمانه بودن قرار دادهای نفتی می‌تواند تأمین اصول مالکیت و حاکمیت ملی و حقوق و منافع ملی را تحت تأثیر قرار دهد؛ چرا که دولت‌ها می‌توانند با بهانه محرمانگی قراردادهای نفتی، از بی‌اطلاعی و جهل مردم سوء استفاده کنند و منافع و منابع ملی را از بین ببرند (علی‌نژاد، ۱۳۹۵، ص ۳۰).

فصل چهارم قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ استثنائات آزادی اطلاعات را بیان کرده است. بند اول تا چهارم این فصل به ترتیب، اسرار دولتی، حریم خصوصی، حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری و امنیت و آسایش عمومی، پیشگیری از جرائم یا کشف آن‌ها و بازداشت یا تعقیب مجرمان را بیان می‌کند.

گسترش رویکرد شهروند محوری در عرصه‌های سیاست‌گذاری، آگاهی و بهره‌مندی شهروندان از اطلاعات دقیق و کافی، مخصوصاً در زمینه رفاه عمومی، یکی از پیش شرط‌های ضروری مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری عمومی بوده و برای نظارت موثر آنان بر عملکرد مقامات سیاسی و اقتصادی اجتناب‌ناپذیر است. اگر دولت‌ها در پی این هستند که در بلندمدت به مردم نقش بیشتر در اداره امور شان بدهند و مسئولیت بیشتر را در گروه‌های اجتماعی و سیاسی به عهده مردم بگذارند لازم است که امکانات و ابزارهای مناسبتر را در این راه در اختیار مردم قرار دهند (رضایی زاده، احمدی، ۱۳۸۸، ص ۲۱۴).

۵. حق بر محیط زیست سالم

صیانت و حفاظت از محیط زیست سالم یکی از مهمترین حق‌های بنیادین بشر است، که از جمله تکالیف عمده دولت در جامعه محسوب می‌شود. فعالیت‌های دولت‌های امروزی، مبتنی بر اندیشه‌های حاکمیت مردم، تضمین حقوق بشر، رفاه اجتماعی و ایده حکمرانی مطلوب با رویکرد توسعه پایدار است.

با نظر به این که حق حیات انسان در یک فضای سالم زیستی میسر است، در کلیه

سیستم‌های حقوقی نیز وضعیت زیست محیطی مطلوب و مناسب، به عنوان یکی از شرایط و لوازم اعمال حقوق اساسی شهروندان، اعم از نسل‌های فعلی و آینده تلقی می‌شود و علاوه بر آن، به مثابه حقی مستقل و مجزا به نام «بهره‌مندی از محیط زیست مناسب» شناخته می‌شود. قانون‌گذار اساسی کشورمان در این خصوص پیشرو بوده و در اصل پنجاهم قانون اساسی نه تنها بر «حقوق نسل‌های حاضر و آینده» در داشتن این فضا به عنوان بستر «حیات اجتماعی رو به رشد، تأکید کرده، بلکه آن را فراتر از حق، «تکلیف همگانی» تلقی کرده است.

حق بر محیط زیست سالم از جمله حقوقی است که برخی از دیگر حقوق را منوط به خود می‌کند به عبارت دیگر احقاق آن‌ها منوط به استیفای کامل حق بر محیط زیست سالم است، حتی در برخی موارد، گستره اعمال حقوق با مراعات حق بر محیط زیست منوط و محدود می‌شود. حق حیات، حق بر بهداشت، حق مالکیت، حق بر مسکن مناسب، حق کار در محیط مناسب و بهداشت، احترام به حقوق فرهنگی اقلیت‌ها از جمله حقوق بشری هستند که از ابعاد زیست محیطی برخوردارند.

در حقوق ایران، نسبت به حق بر محیط زیست توجه زیادی شده است؛ برای مثال برای عاملان تخریب محیط زیست در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ مجازات‌هایی مقرر شده و اختیاراتی نیز به متصدیان حفظ این حق مشخص شده است.^۱ همچنین این حق در منشور حقوق شهروندی نیز در ماده ۲ چنین آمده است: شهروندان از حق زندگی شایسته و لوازم آن همچون آب بهداشتی... ارتقای سلامت، بهداشت محیط... شرایط محیط زیستی سالم و مطلوب برای ادامه زندگی برخوردارند. همچنین این منشور موادی دیگری را نیز هم به این حق اختصاص داده است.^۲

از شروع فعالیت‌های اکتشاف نفت، اثرات مخرب آن بر محیط زیست آغاز می‌شود؛

۱. ماده ۶۶: 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 تمام مراحل دادرسی شرکت کنند.

۲. مراجعه شود به مواد ۱۱۲ الی ۱۱۴ منشور حقوق شهروندی.

برای نمونه با سوزاندن نفت و گاز هوا را آلوده می‌کنند. حمل و نقل نفت و گاز نیز می‌تواند صدمات جبران ناپذیری به محیط زیست وارد کند. نشت نفت و گاز از لوله‌های فرسوده، تصادفات، خرابکاری‌ها هر سال مقادیر معتناهایی از نفت و گاز را وارد آب، زمین یا هوا می‌کند. مصرف نفت و گاز نیز به آلودگی هوا، باعث بارش باران‌های اسیدی و تغییر آب و هوا می‌شود. در مجموع این عملیات، ممکن است حقوق شهروندی را مورد تعرض قرار دهد؛ البته آن هم تعرض به حق محیط زیست سالم. از آنجایی که اثرات مخرب عملیات نفت و گاز بر محیط زیست و حقوق شهروندی قابل کنترل توسط دولت است، دولت‌ها سعی می‌کنند با وضع قوانین و مقررات تبعات منفی عملیات نفتی بر محیط زیست را کاهش دهند. در قراردادهای امتیازی مثل قراردادهای نیمه اول قرن ۲۰ اشاره‌ای به محیط زیست نشده است. در قراردادهای مشابه هم وضع به همین منوال است. قرارداد امتیازی ۱۹۳۳ که جایگزین امتیازنامه داری شد نیز مقرر صریحی در مورد محیط زیست ندارد و فقط تکلیف کلی به جای اشاره به رعایت ملاحظات زیست محیطی به‌طور کلی مقرر می‌دارد که برای صرفه جویی در هزینه‌ها و صیانت از مخزن نفت، در انجام عملیات نفتی آخرین فناوری روز دنیا به کار گرفته شود. قرارداد موسوم به کنسرسیون که پس از ملی شدن صنعت نفت با هفت خواهر نفتی منعقد شد نیز حاوی شرایط مشابهی است که قدری از قرارداد امتیازی ۱۹۳۳ واضح‌تر و قویتر است. در جزء ۱ بند «و» ماده ۴ قرارداد، از عبارت «روش خوب صنعت» و «اصول صحیح مهندسی» استفاده شده است که متضمن معنای خاصی در قراردادهای نفتی است. در سایر قراردادهای نفتی قبل از انقلاب اسلامی نیز الزام شرکت‌های نفتی طرف قرارداد به رعایت ملاحظات زیست محیطی تصریح نشده است؛ اما شرکت‌های نفتی مزبور ملزم شده‌اند که عملیات نفتی را روش خوب صنعت نفت انجام دهند. با اینکه ماده ۲۶ قانون نفت ۱۳۵۳ ناظر به رعایت مسائل زیست محیطی در عملیات نفتی است؛ اما در هیچ کدام از قراردادهای خدمت که بعد از آن منعقد شده است، شرطی راجع به رعایت ضوابط زیست محیطی مقرر نشده است. در قراردادهای بیع متقابل که بعد از انقلاب اسلامی منعقد شده، رعایت ضوابط زیست محیطی پیش‌بینی شده است. به عنوان نمونه ماده ۳۳ قرارداد توسعه میدان نفتی دارخوین به‌طور تفصیلی به مسئله «ایمنی، بهداشت و محیط زیست» می‌پردازد (شیروی، ۱۳۹۳، صص ۵۶۷-۵۶۸).

«قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست» در تاریخ ۲۸ خرداد ۱۳۵۳ به تصویب رسید. توجه جدی قانون‌گذار به حفظ و صیانت از محیط زیست در ایران به این قانون برمی‌گردد. به موجب این قانون «سازمان حفاظت محیط زیست» و «شورای عالی حفاظت محیط زیست» تشکیل شد. متعاقب تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون نفت در تاریخ ۸ مرداد ۱۳۵۳ توسط مجلس شورای ملی به تصویب رسید. ماده ۲۶ این قانون به محافظت از منابع و جلوگیری از آلودگی محیط اختصاص پیدا کرد.^۱ شرکت ملی نفت ایران نیز قرار شد تا ضوابطی را که باید در اجرای مفاد این ماده رعایت شود، تدوین و اعلام کند. بند ۱ ماده ۱ «آیین نامه رفع آلودگی زیست محیطی فعالیت‌های نفتی» آلودگی نفتی را به شرح زیر تعریف کرده است: «پخش و آمیختن یک یا چند آلوده‌کننده اعم از نفت خام و فرآورده‌های مشتقات نفتی و پتروشیمی به آب و هوا و خاک به میزان و مدتی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژیکی آن را به طوری که برای انسان و سایر موجودات زنده و یا گیاهان و آثار و ابنیه زیان‌آور باشد تغییر دهد»؛ بنابراین کلیه فعالیت‌های مزبور مشمول منع کلی مندرج در اصل قانون اساسی و قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست می‌شوند و از این جهت که نفت منابع ارزی کشور را تامین می‌کند، نمی‌تواند ملاحظات زیست محیطی را نادیده بگیرد (شیروی، ۱۳۹۳، ص ۵۷۳)؛ بنابراین همان‌طور که در قوانین ملاحظه می‌شود، از حق شهروندان بر محیط زیست سالم به خوبی با تصویب قوانین و مصوبات و به‌کارگیری و رعایت این قوانین در قراردادها حفاظت شده است.

۶. حق بر امنیت

حق بر امنیت یکی از حق‌های ابتدایی و بنیادین بشر و شهروند است که وظیفه دولت و از طرفی نیز تکالیف شهروندان به احقاق این حق است. از آنجایی که حق بر امنیت از یک نظر می‌تواند با حق تعیین سرنوشت و از یک طرف دیگر نیز با حق بر محیط زیست و

۱. ماده ۲۶: شرکت ملی نفت ایران مکلف خواهد بود که در جریان عملیات مربوط هر قرارداد دقت و مراقبت کامل را در جهت حفظ منابع ثروت طبیعی (منحصراً گازهای طبیعی) همچنین جلوگیری از آلودگی محیط (هوا و آب و زمین) به عمل آورد. طرف قرارداد ملزم خواهد بود که در عملیات خود مقرراتی را که در این باب توسط دولت و یا شرکت ملی نفت ایران اعلام و ابلاغ می‌گردد رعایت نماید.

دیگر حقوق تأثیر و تأثر داشته باشد، به طور جداگانه آورده شده است.

محیط زیست یکی از ابعاد جدید مؤثر بر امنیت ملی است که در مطالعات جهانی راجع به امنیت، جایگاه ویژه‌ای دارد و حتی آینده مناسبات بین‌المللی (محیط خارجی) و روابط بازیگران داخلی (حیط داخلی) در اجتماعات سیاسی نیز بر اساس آن ارزیابی و تحلیل می‌شود (پروانه، ۱۳۸۵، ص ۴۰). وجود «محیطی مناسب» متشکل از عناصری چون خاک، هوا و آب مناسب، جزء لاینفک شرایط حیات و بقای بشر در این دنیا است؛ بنابراین از نگاه ارزشی و ایدئولوژیک نیز باید از چنین حریمی که امکان می‌دهد انسان با توسعه توانمندی‌ها و تزکیه خود، در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشد و روند تعالی خود را طی کند، حمایت، حفاظت و حراست کرد (پروانه، ۱۳۸۵، ص ۴۲). محیط، بستر حیات انسانی و کلیه فعالیت‌های بشری است که به صورت قهری، سرنوشت مشترک اعضای یک جامعه و حتی تمامی انسان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ از این رو جای تعجب نیست که افراد نسبت به برنامه‌ها و سیاست‌های زیست محیطی دولت‌ها، عکس‌العمل نشان دهند.

حال اگر منابع نفت و گاز کشور که متعلق به تمامی شهروندان ایرانی است، مورد استفاده سوء قرار گیرد، تولید صیانتی صورت نگیرد، حق عدالت بین نسلی نیز رعایت نشود و منابعی که اکثر مبالغ بودجه و درآمد دولت از آن است از میان برود، شهروندان از لحاظ اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و... در امنیت نخواهند بود؛ بنابراین قانون‌گذار ما باید توجهی خاص به این ابعاد از امنیت داشته باشد که خوشبختانه کاملاً این حق در قوانین نگاشته شده. در قوانین نفت، قوانین توسعه کشور و... به طور مکرر از صیانت از منابع نفت و گاز سخن به میان آمده و در قراردادهای جدید نفتی ایران نیز منعکس شده است. «ساختار قراردادهای جدید به گونه‌ای است که تمایل شرکت‌های خارجی به برداشت صیانتی از مخازن نسبت به قراردادهای بیع متقابل افزایش زیادی پیدا می‌کند. علت آن هم دو چیز می‌تواند باشد: الف) حضور بلند مدت شرکت‌های نفتی ب) استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته» (طاهری فرد، دیباوند، ۱۳۹۵، ص ۱۲۷).

۷. حق بر مالکیت

حق مالکیت یکی از برترین حقوقی است که یک شهروند دارد. مالکیت، تسلط بر یک مال است. از میان موضوعات مورد مالکیت، مالکیت بر منابع نفتی مطرح است و در درجه اول قرار می‌گیرد. حقی که سالیان سال ملت ایران برای به دست آوردن آن تلاش کرد. اگر شهروند را مترادف با ملت قرار دهیم می‌توان با اعمال واژه ملت، به اصل ۴۵ قانون اساسی و نیز قوانین نفت به خصوص قانون سال ۱۳۶۶ رجوع کنیم که به مالکیت ملت بر منابع تاکید داشته و آنها را به عنوان انفال در اختیار ولی فقیه قرار داده است و ولی فقیه نیز این وظیفه را تنفیض کرده و دولت به عنوان نماینده مردم اجازه مدیریت و بهره برداری آن را دارد.

از جمله بحث‌هایی که به دلیل گستردگی فعالیت‌های نفت و گاز به ویژه فعالیت نقل و انتقال این محصول مطرح می‌شود این است که نقل و انتقال آن گاهی مسیری طولانی را طی می‌کند و مستلزم لوله‌گذاری‌های وسط است؛ لاجرم ممکن است به حق مالکیت شهروندان تعرض صورت گیرد و این قداست حق مالکیت بالاخره به خاطر تقابل با قاعده تسلیط یا اضطراب مورد خدشه قرار می‌گیرد. به‌طور خاص می‌توانیم از حق بر مسکن مناسب نام ببریم. حق مسکن و بهره‌مندی از سرپناه را می‌توان از حقوق اساسی و بنیادین بشر محسوب کرد. به موجب ماده ۲۵ اعلامیه حقوق بشر و ماده ۱۱ میثاق حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی این حق به رسمیت شناخته شده است. قانون اساسی ایران نیز در اصل ۳۱ قانون اساسی حق بهره‌مندی از مسکن مناسب را حق هر فرد و خانواده ایرانی می‌داند. تنوع تعهدات دولت‌ها در رابطه با مسکن: بر اساس این رهیافت، سه دسته از تعهدات دولت‌ها را در مسیر تحقق کامل حق بر مسکن می‌توان شناسایی کرد:

یک) تعهد به احترام که مستلزم «اجتناب» و «عدم مداخله» دولت است.

دو) تعهد به حمایت که حمایت دولت را در برابر تجاوز طرف‌های ثالث مدنظر دارد.

سه) تعهد به ایفا که جنبه محوری دارد (کریمی و کامیار، ۱۳۹۵، صص ۲۰۶-۲۰۷).

تعهد دولت‌ها بر احترام گذاردن به حق بر مسکن افراد در این جا خاتمه پیدا نمی‌کند و برخوردار از رفتار برابر، اصل عدم تبعیض، حق داشتن حریم خصوصی خانه و سایر حقوق مرتبط، ابعاد دیگر وظیفه‌ی احترام به حقوق مسکن را تشکیل می‌دهند.

همان‌طور که در بالا ذکر شده است، یکی از حقوق مهم شهروندان حق بر مسکن مناسب است؛ بنابراین دولت وظیفه احترام به این حق را دارد. در حقوق نفت و گاز، در بحث نقل و انتقالات مشتقات نفتی، ممکن است گاهی حق بر مسکن مورد تعرض واقع شود که باید طبق قانون خسارت‌های وارد شده پرداخت شود؛ همچنین حفظ محیط زیست اطراف مسکن می‌تواند یکی دیگر از موارد تعهد به احترام باشد و با این کار دولت به‌طور مناسب از حق مسکن شهروندان صیانت می‌کند.

نتیجه‌گیری

فعالیت‌های گسترده بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز، ارتباط وسیعی با حقوق شهروندان یک جامعه دارد و حق‌هایی همچون، حق تعیین سرنوشت، حق نظارت بر دولت، حق توسعه، حق اشتغال مناسب، حق امنیت، حق آزادی، حق شفافیت مسائل اقتصادی، سیاسی و...، حق دسترسی به اطلاعات، حق بر اشتغال، حق بر مسکن مناسب، حق بر بهداشت و... را با خود درگیر می‌کند. شهروند، عبارت است از کسی که عضو یک جامعه است و به خاطر عضویت در آن جامعه، حقوق و امتیازاتی همچون موارد بالا به آن اختصاص یافته است. در این مجال با استدلال متوسط به عنوان فوق پرداخته شده است.

حق تعیین سرنوشت به‌صورت غیر مستقیم توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین و مقررات و قراردادهای نفت و گاز و حضور نمایندگان در شورای اقتصادی و هیئت نظارت بر قراردادها مشهود است. حق توسعه به‌صورت همه‌جانبه در نظر گرفته شده و شامل حق اشتغال و کار مناسب، محیط زیست مناسب و... است که در قوانین و مقررات نفتی به خصوص در قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور به آن پرداخته شده است. حق امنیت نیز یک گسترده‌گی دارد که تقریباً با حقوق تعیین سرنوشت و محیط زیست هم‌پوشانی دارد و در قوانین و مقررات رعایت شده است. حق شفافیت اطلاعات نیز در بخشی از قراردادهای نفتی رعایت می‌شود که محرمانه تلقی نشود و در قوانین مختلف اشاره شده است. گفتنی است کارهایی از این دست هم مردم را با حقوق و وظایفشان آشنا می‌کند و هم تذکری برای اولیای امور است که در تصمیمات و تصویبات، این مبانی و مقاصد را مطمع نظر قرار دهند و در آخر جایگاه

متعالی نظام جمهوری را در هر دو عرصه مذکور در معرض دید قرار می‌دهد.

منابع و مأخذ

۱. پروانه، تیلا؛ «بسیج و محیط زیست زمینه‌های قانونی حضور مؤثر در ارتقای امنیت اجتماعی»؛ **مطالعات راهبردی بسیج**، ش ۳۱، تابستان ۱۳۸۵، صص ۷۲-۴۱.
۲. پورسعید، رامین؛ «نظارت شهروند بر دولت در حقوق اسلام و حقوق موضوعه ایران»؛ **عدالت آرا**؛ ش ۹ و ۱۰، ۱۳۸۷، صص ۱۲۲-۱۰۴.
۳. حاتمی، علی و اسماعیل کریمیان؛ **حقوق سرمایه‌گذاری خارجی در پرتو قانون و قراردادهای سرمایه‌گذاری**؛ تهران: انتشارات تیس، ۱۳۹۳.
۴. خسروی، حسن؛ «حق بر محیط زیست سالم در پرتو حکمرانی مطلوب»؛ **اخلاق زیستی**، ش ۲۰، تابستان ۱۳۹۵، صص ۱۴۴-۱۲۷.
۵. رضایی‌زاده، محمد جواد؛ احمدی، یحیی؛ «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»؛ **مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، دوره ۳۹، ش ۴، زمستان ۱۳۸۸، صص ۲۳۲-۲۱۳.
۶. سیفی، آناهیتا؛ حبیب‌زاده، توکل؛ «نقش برنامه توسعه ملل متحد در اجرایی شدن حق توسعه در ایران»؛ **مجله حقوقی بین‌المللی**، ش ۵۰، بهار و تابستان ۱۳۹۳، صص ۱۴۲-۱۰۹.
۷. شریفی طراز کوهی، حسین؛ **زمینه‌ها، ابعاد و آثار حقوق شهروندی**؛ ج ۲، تهران: میزان، بهار ۱۳۹۶.
۸. شیروی، عبدالحسین؛ **حقوق تجارت بین‌الملل**؛ ویراست دوم، تهران: سمت، ۱۳۹۳.
۹. شیروی، عبدالحسین؛ **حقوق نفت و گاز**؛ ج ۲، تهران: میزان، پاییز ۱۳۹۳.
۱۰. طاهری‌فرد، علی؛ دیباوند، هادی؛ «بررسی قراردادهای نفتی ایران (ipc) در چارچوب شاخص‌های اقتصاد مقاومتی»؛ **فصلنامه آفاق امنیت**، سال نهم، ش ۳۱، تابستان ۱۳۹۵.
۱۱. علی‌نژاد، احمد؛ **تحلیل حقوقی رویکرد محرمانگی قراردادهای نفتی**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: دکتر سید علی محمد یثربی، قم: پردیس فارابی دانشگاه تهران، اردیبهشت ۱۳۹۵.
۱۲. فغان‌نژاد، سعد الله و نوری، مهدی؛ «بررسی حقوق شهروندی در وضعیت بحران مطالعه

- تطبیقی حقوق ایران، فرانسه، آمریکا؛ فصلنامه مدیریت بحران، دوره ۱، ش ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۱، صص ۶۹-۸۱.
۱۳. کریمی، عباس و کامیار، غلامرضا، حقوق شهروندی در قلمرو شهر نشینی، چ ۱، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۵.
۱۴. کریمی، عباس و کامیار، غلامرضا؛ «محیط زیست شهری در پرتو حقوق شهروندی»؛ حقوق پزشکی، ش ۴۰، بهار ۱۳۹۶، صص ۸۲-۱۰۹.
۱۵. حضوری، مصطفی؛ آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم نظارت؛ تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۲.
۱۶. معاونت حقوقی ریاست جمهوری؛ منشور حقوق شهروندی؛ چ ۱، تهران: معاونت تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، اسفند ۱۳۹۵.