

Constitutionalization of the Protection and Sustainable Utilization of Natural Resources

Masoud Faryadi*

Research Article	Receive Date: 2024.09.23	Accept Date: 2025.03.17	Online Publication Date: 2025.03.17	Page: 5-32
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	------------

Due to the vital importance of natural resources for societies and the prevention of depletion and unsustainable exploitation of these resources in many countries, effective protection of these resources at the highest levels of a country's legal system is a fundamental necessity and strategy. By allocating certain constitutional principles, a number of countries have passed various laws and regulations for the protection and sustainable utilization of natural resources. To implement these principles, a strategy in the "constitutionalization of natural resources" is gradually forming and developing, the aim of which is to create a normative and constitutional order to guarantee the preservation of the country's natural resources for present and future generations alongside the sustainable utilization of these resources. Using a descriptive and legal-analytical method, this article examines the necessity of constitutionalizing the protection and sustainable utilization of natural resources and its pillars in Iranian law. It concludes that two of the three pillars of this constitutionalization in Iran's constitutional law (namely, inclusion in the Constitution and the passage of ordinary laws for its implementation) have been formed to some extent; however, for its development and consolidation, the amendment of laws governing natural resources and the constitutional precedent-making of the Guardian Council in reviewing laws approved by the Parliament are necessary.

Keywords: *Constitutionalization; Constitutionalization of Natural Resources; Sustainable Utilization; Protection of Natural Resources; Natural Resources Strategy*

* Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: m.faryadi@umz.ac.ir

اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع

طبیعی

مسعود فریادی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۰۲	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۲/۲۷	شماره صفحه: ۳۲-۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	------------------

به دلیل اهمیت حیاتی منابع طبیعی برای جوامع و پیشگیری از تهي شدن و بهره برداری ناپایدار از این منابع در بسیاری از کشورها، صیانت مؤثر از این منابع در بالاترین سطوح نظام حقوقی کشورها یک نیاز و راهبرد اساسی است. با اختصاص یافتن برخی اصول قوانین اساسی، شماری از کشورها برای حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی به تصویب قوانین و مقررات مختلف پرداخته اند. برای اجرایی ساختن این اصول، به تدریج راهبردی در اساسی سازی منابع طبیعی در حال شکل گیری و توسعه است که هدف آن ایجاد نظامی هنجاری و اساسی برای تضمین حفظ منابع طبیعی کشور برای نسل های امروز و آینده در کنار بهره برداری پایدار از این منابع است. این مقاله به روش توصیفی و تحلیلی-حقوقی، ضرورت اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی و ارکان آن را در حقوق ایران بررسی کرده و به این نتیجه می رسد که دو رکن از سه رکن این اساسی سازی در حقوق اساسی ایران (یعنی درج در قانون اساسی و تصویب قوانین عادی برای اجرای آن) تا حدودی شکل گرفته ولی برای توسعه و قوام آن، اصلاح قوانین ناظر بر منابع طبیعی و رویه سازی اساسی شورای نگهبان در بررسی قوانین مصوب مجلس ضروری است.

کلیدواژه ها: اساسی سازی؛ اساسی سازی منابع طبیعی؛ بهره برداری پایدار؛ حفاظت از منابع طبیعی؛

راهبرد منابع طبیعی

* دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران؛

Email: m.faryadi@umz.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و سوم، شماره یکصد و بیست و ششم، تابستان ۱۴۰۵

روش استناد به این مقاله: فریادی، مسعود (۱۴۰۵). «اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۳(۱۲۶)، ص ۳۲-۵.

doi:10.22034/mr.2025.17143.5897

مقدمه

برای مدیریت منابع طبیعی محدود راهی جز حفاظت و بهره برداری پایدار و خردمندانه از آن وجود ندارد. اما شیوه های کنونی بهره برداری از منابع طبیعی، در بسیاری موارد پایدار و آینده نگرانه نیست و تخریب و بهره برداری ناپایدار از این منابع، چالش های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی بسیاری برای جوامع ایجاد کرده است. روش های کنونی در استخراج منابع و فراوری آن، آلودگی و تخریب محیط زیست را در پی دارد و عامل بیش از ۹۰ درصد نابودی تنوع زیستی و بروز تنش آبی در جهان است (UNEP, 2024: 6). نابودی منابع طبیعی و همچنین توزیع نامطلوب آنها مشکلاتی مانند فقر و توسعه نیافتگی، بیکاری و تنش در دسترسی به این منابع را ایجاد می کند (کرمی و کشاورز، ۱۳۹۴: ۱۰۶-۱۰۵). در چنین شرایطی امکان توسعه پایدار جوامع به دلیل افزایش تقاضا به منابع طبیعی محدود، شکنندگی اکوسیستم های زمین و آینده مبهم این منابع دچار چالش جدی خواهد شد؛ مگر آنکه نسل های کنونی بتوانند با تضمین استفاده بهینه و پایدار از منابع طبیعی، به نسل های آینده امکان بهره مندی از این منابع را دهند.

منابع طبیعی به تعبیر ماده (۲۰) قانون اساسی آلمان^۱ و بند «۵» ماده (۱۲) قانون اساسی قرقیزستان^۲ پایه های زندگی هستند. اگر این تعبیر پذیرفته شود، از آنجاکه یکی از مهم ترین وظایف هر دولتی حفاظت از زندگی شهروندان و قابل حیات بودن سرزمین کشور است، بنابراین دولت هر کشور باید وظیفه حفاظت از منابع طبیعی را با هدف حمایت از زندگی و تداوم فعالیت های انسانی بر فضای سرزمینی برعهده گیرد. بر این اساس صیانت از منابع طبیعی به یکی از مسائل حقوق اساسی کشورها ارتقا می یابد (Clayton and Boss, 2002: 164)، چراکه حقوق اساسی وظایف دولت نسبت به سرزمین و مردم کشور که از عناصر اساسی هر دولت-کشوری تلقی می شود را تنظیم می کند و تنظیم این وظیفه یکی از اساسی ترین موضوع های حقوق اساسی

1. Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014.

2. Kyrgyzstan's Constitution of 2010 with Amendments through 2016.

است. با افزایش اهمیت منابع طبیعی برای نظام‌های سیاسی و اقتصادی، در سالیان اخیر حفاظت از این منابع در برخی قوانین اساسی جهان جایگاه هنجاری پیدا کرده است به‌طوری‌که برخی کشورها قوانین عادی خاصی برای تنظیم حفاظت و بهره‌برداری از این منابع تصویب کرده‌اند. قانون اساسی ایران صراحتاً حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی را الزامی نکرده ولی در چند اصل، تکالیفی تصریح کرده که از آنها ضرورت استفاده بهینه از این منابع قابل استنباط است. افزون بر قانون اساسی، در برخی قوانین عادی تدابیری برای حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی اتخاذ شده است.

با توجه به تکرار و افزایش هنجارسازی اساسی در زمینه منابع طبیعی در سال‌های اخیر به‌نظر می‌رسد پس از آن، فرایندی تحت عنوان اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در برخی نظام‌های حقوق اساسی در حال توسعه است (Bosselmann, 2014: 380)؛ چراکه اساسی‌سازی حقوق محیط زیست یا اصطلاحاً سبزشازی قانون اساسی، لزوم صیانت از ارزش‌های محیط زیستی منابع طبیعی را نیز پوشش می‌دهد (مشهدی، ۱۳۹۸: ۴۴ و ۵۲). با این تفاوت اندک که در اساسی‌سازی منابع طبیعی، علاوه بر لزوم حفاظت، ضرورت بهره‌برداری خردمندانه و پایدار و تنظیم مدیریت اقتصادی این منابع نیز در قانون اساسی جایگاه هنجاری پیدا می‌کند. طی فرایند اساسی‌سازی، اصل یا اصولی از قانون اساسی به حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی اختصاص می‌یابد و سپس قوانین و مقررات مقتضی برای اجرایی ساختن این هنجارهای اساسی تصویب می‌شود و سرانجام نهادهای ناظر قانون اساسی باید برای صیانت از این هنجارها، از تصویب قوانین ناسازگار با پایداری منابع طبیعی جلوگیری کنند.

به این ترتیب این مسئله مطرح می‌شود که چرا حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی به یک مسئله حقوق اساسی تبدیل شده و در قوانین اساسی جایگاه هنجاری پیدا می‌کند و اینکه فرایند اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار چگونه صورت می‌گیرد؟ این مقاله به روش توصیفی و تحلیلی- حقوقی به طرح بحث در زمینه

اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی پرداخته و در دو گفتار ضرورت و شیوه اجرای این نوع اساسی سازی را بررسی می کند. دامنه بحث مقاله حقوق اساسی و منابع طبیعی ایران است، اما به منظور تطبیق و تقویت بحث در زمینه تحولات جهانی در زمینه اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی، مثال هایی از تجربیات قوانین اساسی کشورهای دیگر آورده می شود.

۱. ضرورت صیانت اساسی از منابع طبیعی

موضوع منابع طبیعی از جهات مختلف برای قوانین اساسی مهم است. از آنجاکه حقوق اساسی رابطه میان ملت و حکومت را تنظیم می کند، منابع طبیعی نیز در میانه این رابطه قرار داشته و سه عنصر سرزمین، جمعیت و حکومت را به هم پیوند می دهد. آن دسته از قوانین اساسی که به موضوع منابع طبیعی پرداخته، کمابیش به سه مسئله اصلی در این منابع توجه داشته اند: مالکیت، ضرورت حفاظت و شیوه بهره برداری که شامل هر سه رکن توسعه پایدار یعنی حفظ و استفاده از منابع طبیعی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی و حفظ محیط زیست می شود. در بررسی اینکه چرا اساسی سازی حفاظت و بهره برداری از منابع طبیعی در حقوق اساسی و منابع طبیعی ضروری است، دلایل متعددی می توان برشمرد.

نخست اینکه این منابع محدود بوده و دیر یا زود با روند بهره برداری کنونی تمام خواهد شد. تمام شدن این منابع می تواند امنیت منابع، امنیت اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی هر جامعه را مختل کند. کاهش کیفی و کمی منابع طبیعی، امنیت آینده منابع و به ویژه امنیت غذایی (نوروزی و یزدانی، ۱۴۰۰: ۲۴) و انرژی را برای کشور به خطر می اندازد و هزینه های اقتصادی و اجتماعی سنگینی تحمیل می کند. با درک این نکته برنامه محیط زیست سازمان ملل با اعلام نگرانی از روند تخریب منابع طبیعی، اصلاح شیوه های بهره برداری و ترویج تولید و مصرف پایدار منابع طبیعی را نیاز فوری جامعه جهانی می داند (UNEP, 2024: Ch.3). از آنجاکه امنیت محیط زیستی به نظم اساسی و سیاسی آن جامعه گره خورده است، بنابراین حفاظت از

منابع طبیعی به یک مسئله اساسی و سیاسی تبدیل می‌شود.

دوم اینکه روش‌های رایج در مدیریت و بهره‌برداری از منابع طبیعی، تخریب و آلودگی محیط زیست و هدر رفت شدید منابع را در پی دارد و آثار این تخریب عمدتاً گریبان‌گیر اشخاص کم‌برخوردار جامعه می‌شود (Ibid.: 56). بهره‌برداران از منابع طبیعی داوطلبانه خسارت‌ها و آثار جانبی فعالیت خود را جبران نخواهند کرد مگر آنکه قانونی به این کار ملزم شود. درنهایت آنکه هزینه سنگین تخریب منابع طبیعی متوجه خود دولت خواهد شد و دولت به‌ناچار باید خسارت یا هزینه ترمیم این منابع را از بودجه عمومی تأمین کند.

سوم اینکه، نظام‌های حقوقی و اقتصادی در تضمین دسترسی عادلانه به این منابع و توزیع منافع حاصل از آن کارآمدی لازم ندارند و هزینه‌ها و منافع بهره‌برداری از این منابع به‌نحو عادلانه‌ای میان نسل کنونی و آینده توزیع نمی‌شود. عوامل متعددی مانند فقر (کیانی‌راد و نوروزی، ۱۴۰۰: ۱۴۴)، حفاظت ناکافی و بهره‌برداری افراطی، اتلاف شدید منابع و نبود بهره‌وری، مدیریت ناهماهنگ، اولویت بهره‌برداری بر حفاظت از این منابع و ضعف قوانین یا اجرای ضعیف قوانین، روند تخریب منابع طبیعی را تسریع می‌کند. این مشکلات وجود چالش‌های جدی در تحقق یکی از مهم‌ترین اهداف قانون اساسی یعنی عدالت و ضعف قوانین و نهادهای ناظر بر حفاظت و بهره‌برداری عادلانه از این منابع را آشکار می‌سازد. بنابراین یکی از مهم‌ترین گام‌های حقوق اساسی برای برقراری عدالت، تنظیم مدیریت منابع طبیعی و پیشگیری از اتلاف این منابع است.

چهارم تقاضا برای بهره‌برداری از منابع طبیعی به‌دلیل داشتن ارزش اقتصادی و نقش آن در توسعه کشور همواره در حال افزایش است و طبیعتاً به‌دلیل ارزش اقتصادی بالای آن محل تعارض منافع هم قرار می‌گیرد (پلویگ، ۱۳۹۵: ۶۲-۶۱). نمونه‌های فراوان کنونی در مورد تنش‌های آبی و مواد غذایی (UN, 2024: 5, 6, 12) و تنش‌های اجتماعی در بهره‌برداری از منابع معدنی در برخی کشورها (UNEP, 2016: 46) مثالی گویا است. اما این منابع برای صیانت از امنیت محیط زیستی و پایداری سرزمینی

کشور اهمیت حیاتی دارد و باید به بهترین شکل ممکن حفظ شود. از این رو ایجاد سازش و تعادل میان نیاز به بهره برداری و حفاظت از منابع طبیعی ممکن نیست مگر آنکه نظام هنجاری خاصی در سطوح عالی برای همساز کردن نیازهای اقتصادی و بهره برداری پایدار با حفاظت آینده نگرانه از این منابع ایجاد شود.

دلیل پنجم، مزایای ناشی از قطع وابستگی اقتصادی از منابع طبیعی است. کاهش اتکا بر بهره برداری از منابع طبیعی از لحاظ اقتصادی و محیط زیستی به حفظ منابع طبیعی برای مصارف بهتر و نسل های آینده، کاهش آلودگی و تخریب محیط زیست، توسعه فناوری های جدید و سبز و رشد اقتصاد چرخه ای (UNEP, 2011: 64,107) و ایجاد ثبات و پیشگیری از نوسان های اقتصادی در کشورهای وابسته به منابع طبیعی کمک می کند. حفظ این منابع به دولت کمک می کند تا از ثروت های ملی صیانت کرده و برای تأمین هزینه های خود به ابتکارهایی مانند توسعه خدمات عمومی و فناوری های جدید دست زند. نکته ای که در بند «۶» اصل دوم، بندهای «۶»، «۷» و «۹» اصل چهارم و سوم و چهل و پنجم قانون اساسی ایران مورد تأکید است.

وضعیت منابع طبیعی در ایران نیز دچار مشکلات متعددی مانند حفاظت ناکافی یا نادرست، بهره برداری افراطی و ناپایدار، محاسبه نشدن ارزش واقعی منابع طبیعی در بهره برداری ها (عدل، ۱۳۸۳: ۸-۷) و تقاضای فزاینده اشخاص خصوصی و دستگاه های اجرایی به بهره برداری بیشتر از منابع طبیعی است که مانع از حفاظت و بهره برداری پایدار از این منابع می شود. ضعف قوانین و ضمانت اجراها، نظارت ناکافی بر عملکرد دستگاه های مجری در حوزه منابع طبیعی (اعلائی بروجنی و ورمزیاری، ۱۴۰۰: ۳۴)، پراکندگی قوانین و مقررات و تعارض میان قوانین حفاظتی و بهره برداری از منابع طبیعی (بهادری، مقصودی و صادق احمدی، ۱۴۰۰: ۴) مانع قوام نظم هنجاری مؤثر در حفاظت و بهره برداری از این منابع شده است. در نتیجه در دهه های گذشته همه انواع منابع طبیعی ایران دچار تخریب های شدیدی شده است که در آینده نزدیک آسیب های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی سنگینی برای کشور در بر خواهد داشت. بنابراین صیانت از منابع طبیعی برای ایران مسئله اساسی در حد ارزش های

مصرح در قانون اساسی است؛ چراکه وجود این منابع تضمین‌گر استمرار توسعه پایدار و ثبات اقتصادی کشور خواهد بود.

دلایل مذکور در این خصوص از دید بسیاری از مجالس قانونگذاری در جهان دور نمانده و قوانینی برای حفاظت این منابع تصویب شده است. باین‌حال قوانین عادی همواره در معرض تغییر و اصلاح، اجرای نامناسب و تفسیر به نفع توسعه اقتصادی است و نمی‌تواند صیانت از این منابع را در برابر توسعه‌طلبی اقتصادی فزاینده تضمین کند. اما اندراج لزوم حفاظت و بهره‌برداری از این منابع در عالی‌ترین قانون کشور، جایگاه هنجاری و ثبات آن را در نظام حقوقی هر کشور تقویت می‌کند. بدون پایه‌ریزی یک نظم اساسی در عالی‌ترین سطح حقوقی که بتواند امنیت حقوقی، ثبات و ساختاری از هنجارهای یکپارچه و هماهنگ را برای حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی ایجاد کند، عملاً پایداری این منابع برای نسل‌های امروز و فردا ممکن نخواهد بود.

بنابراین ایجاد یک نظام هنجاری مؤثر و کارآمد در بالاترین سطح حقوقی کشور برای پایداری و منطقی ساختن شیوه‌های حفاظت و بهره‌برداری از این منابع ضرورت اساسی است که می‌توان آن را با اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی محقق ساخت. بنابراین باید توجه داشت که صرف اندراج یک هنجار در قانون اساسی، لزوماً به تحقق کامل آن در عمل نمی‌انجامد، بلکه راهکارهای دیگری هم باید انجام شود که با ایجاد نظام هنجاری یکپارچه، به تحقق آن هنجار در عمل فعلیت بخشد (May, 2006: 117). اساسی‌سازی یک هنجار، مانند حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی، با همین هدف صورت می‌گیرد و عموماً شامل سه رکن هنجارسازی در متن قانون اساسی، ورود این هنجارهای اساسی به بدنه نظام حقوقی از طریق وضع قوانین مناسب و رویه‌سازی در نظارت اساسی برای اطمینان از تصویب نشدن قوانین مغایر با آن هنجار اساسی می‌شود. اساسی‌سازی، راهکاری برای ایجاد ساختارهای هنجاری مناسب در اجرایی کردن اصول قانون اساسی است. اهمیت چنین راهکاری در حفاظت از منابع طبیعی دوچندان است؛ چراکه اجرای

کارآمد هنجارهای ناظر بر حفاظت از منابع طبیعی به دلیل تعارض ظاهری آن با بهره برداری اقتصادی، دشوار و محل بیشترین نقض است. برای حل یا کاهش این معضل، اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی می تواند از لحاظ هنجاری مدیریت پایدار و خردمندانه این منابع را تضمین کند.

با آنکه بیشتر قوانین اساسی از بعد اقتصادی و مالکیتی بر موضوع منابع طبیعی تمرکز داشته، اما روند فزاینده کنونی در اساسی سازی منابع طبیعی در قوانین اساسی نشان می دهد که مسئله منابع طبیعی اهمیتی بیش از صرف اموال اقتصادی برای کشورها یافته و منابع طبیعی صرفاً مواد ارزشمند از بعد اقتصادی نیست، بلکه ارزش هایی اجتماعی و محیط زیستی است که توسعه، فرهنگ و ماندگاری سرزمینی هر کشوری بدان وابسته است. تصویب «قانون مادر زمین و توسعه یکپارچه برای زندگی خوب» در بولیوی^۱ و تأکید آن بر منع کالایی کردن زمین و منابع طبیعی و همچنین شناسایی طبیعت به عنوان ذی حق در قانون اساسی اکوادور (Ecuador, 2021; Maldonado and Yáñez, 2020: 4) مثالی روشن از این رویکرد حقوقی نوین به منابع طبیعی است. اگر چنین تفسیری پذیرفته شود، آنگاه منابع طبیعی باید جایگاهی فراتر از سرمایه های اقتصادی در قوانین اساسی و نظام حقوقی کشورها پیدا کند.

۲. فرایند اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار

اساسی سازی یک هنجار اساسی عموماً در سه مرحله صورت می گیرد. در آغاز هنجار در متن قانون اساسی مصرح و به عنوان ارزش اساسی شناسایی می شود. سپس برای اجرایی ساختن این هنجار و ایجاد یک نظم حقوقی مطلوب، قانونگذار قوانین مقتضی تصویب کرده و سرانجام نهاد ناظر بر قانون اساسی از تصویب قوانین مغایر با آن هنجار اساسی پیشگیری کرده و با ارائه نظر و آرای سازنده به رویه سازی اساسی در این زمینه کمک می کند.

1. Bolivia , 2012 Ley N° 300: Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.

۱-۲. هنجارسازی در قانون اساسی

قانون اساسی می‌تواند به دو شیوه بر منابع طبیعی کشور تأثیر گذارد. نخست اینکه برخی قوانین اساسی به‌طور مستقیم به موضوع منابع طبیعی پرداخته و صلاحیت‌های قانونگذار، اصول کلی و راهبردهای کلان مالکیت، حفاظت و بهره‌برداری از این منابع را در کشور مشخص می‌کند (May, 2010: 125). دوم اینکه همه قوانین اساسی هنگامی که نوع رژیم سیاسی، ساختار، وظایف و چارچوب عملکرد دولت را تنظیم می‌کند، به‌طور غیرمستقیم مدیریت منابع طبیعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ چراکه کیفیت حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی در کشورها متأثر از عوامل نهادی مانند کیفیت حکمرانی، وظایف و عملکرد دولت و کیفیت رابطه میان مردم و دولت است که قانون اساسی آن را تنظیم می‌کند.

هدف اصلی اساسی‌سازی حفاظت محیط زیست اساساً صیانت از حق شهروندان بر بهره‌مندی از محیط زیست سالم است (Hudson, 2015: 204). اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی نیز باید همین هدف یعنی تضمین حق دسترسی پایدار و عادلانه نسل‌های امروز و آینده به منابع طبیعی کشور را دنبال کند. اما افزون بر این، به‌دلیل اهمیت منابع طبیعی و نقش کلیدی آن در امنیت انرژی، اقتصادی، غذایی و سرزمینی کشور، بهبود کیفیت حفاظت و بهره‌برداری پایدار از این منابع، به تضمین ثبات، امنیت و توسعه کشور کمک می‌کند. به‌عبارت بهتر تضمین پایداری منابع طبیعی یک ارزش مردم‌مدار و درعین‌حال، به‌دلیل کمک به عملکرد بهتر دولت، ارزشی دولت‌مدار است.

در دهه‌های اخیر حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در برخی قوانین اساسی کشورهای جهان، به‌ویژه آن دسته از قوانین اساسی که به‌تازگی تصویب یا اصلاح شده‌اند، به هنجار اساسی ارتقا یافته است. منابع طبیعی در ابتدا بیشتر از لحاظ ارزش اقتصادی آن مورد توجه قوانین اساسی واقع شد (Cueva, 2018: 356-357) ولی به‌تدریج مسئله صیانت از این منابع و ارزش محیط زیستی هم اهمیت یافت. در این زمینه می‌توان به نمونه‌هایی از برخی قوانین اساسی اشاره کرد. اصل چهل‌ویکم قانون

اساسی آرژانتین^۱ با تأکید بر توسعه پایدار و لزوم توجه به نیازهای نسل‌های آینده، نهادهای عمومی را به حفاظت و بهره‌برداری معقول از منابع طبیعی مکلف می‌کند. طبق اصل پنجاه‌ونهم قانون اساسی آلبانی^۲، مقدمه قانون اساسی مجارستان^۳، اصل پنجم قانون اساسی استونی^۴، اصل نوزدهم قانون اساسی لائوس^۵ و طبق بند «۲» اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی اسپانیا^۶ منابع طبیعی باید بر مبنای اصل توسعه پایدار و به‌نحو معقول مورد بهره‌برداری قرار گیرد. بند «۲» اصل سی‌ونهم قانون اساسی آنگولا^۷ دولت را به تضمین بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی بر مبنای اصول تعادل اکولوژیک و توسعه پایدار و رعایت حقوق نسل‌های آینده مکلف می‌کند. طبق بند «۶» اصل نهم قانون اساسی بولیوی^۸ دولت مسئول ترویج و تضمین استفاده مسئولانه و برنامه‌ریزی شده از منابع طبیعی کشور است. اصل پنجاه‌وهشتم قانون اساسی روسیه^۹ حفاظت از منابع طبیعی را وظیفه عموم می‌داند. اصل پانزدهم قانون اساسی بلغارستان^{۱۰} و ماده (۷) قانون اساسی چک^{۱۱} دولت را به تضمین بهره‌برداری معقول از منابع طبیعی مکلف می‌کند.

قانون اساسی ایران صراحتاً بهره‌برداری پایدار و معقول از منابع طبیعی را الزامی نکرده است، اما چهار اصل این قانون به‌طور غیرمستقیم اهمیت این منابع را شناسایی کرده است: استفاده به نفع عموم (اصل چهل‌وپنجم)، منع تبعیض در بهره‌برداری (اصل چهل‌وهشتم)، اصل منع تسلط بیگانه (اصل یکصد و پنجاه و سوم) و استفاده

1. Argentina's Constitution of 1853, Reinstated in 1983, with Amendments through 1994.

2. Albania's Constitution of 1998 with Amendments through 2016.

3. Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016.

4. Constitution of the Republic of Estonia, 1922, Rev. 2015.

5. Lao People's Democratic Republic's Constitution of 1991 with Amendments through 2015.

6. Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011.

7. Angola's Constitution of 2010.

8. Bolivia's Constitution of 2009.

9. Russian Federation's Constitution of 1993 with Amendments through 2014.

10. Bulgaria's Constitution of 1991 with Amendments through 2015.

11. Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013.

بهینه از منابع طبیعی (اصل چهل و سوم). اصل چهل و سوم در دو بند حکم کلی در خصوص فعالیت‌های اقتصادی صادر می‌کند که به حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی ارتباط دارد: بند «۵» این اصل اضرار به غیر در فعالیت‌های اقتصادی را منع می‌کند که یکی از مصادیق آن می‌تواند استفاده نادرست از منابع طبیعی، به ویژه منابع آب باشد. بند «۶» این اصل نیز یکی از مهم‌ترین عوامل تخریب منابع طبیعی را ممنوع می‌کند یعنی منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات. البته اصل پنجاه نیز آلودگی و تخریب جبران‌ناپذیر محیط زیست را ممنوع کرده است که شامل منابع طبیعی نیز می‌شود. بنابراین می‌توان گفت رکن یا مرحله نخست اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در حقوق اساسی ایران، در حد اولیه ولی نه به‌طور مطلوب و صریح شکل گرفته است. طبیعتاً نبود صراحت در این زمینه، مسیر را برای ارائه انواع تفاسیر باز می‌کند، ولی اگر قانونگذار اساسی با صراحت بیشتری بر لزوم حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی تأکید می‌کرد، مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری‌های خود و شورای نگهبان در نظریات خود، با اطمینان و التزام بیشتری به حفاظت از این منابع می‌پرداختند.

۲-۲. هنجارسازی در قوانین عادی

بسیاری از قوانین اساسی که به موضوع منابع طبیعی پرداخته‌اند، عمدتاً به تنظیم دو جنبه از این منابع تمرکز داشته‌اند: تعیین مالکیت بر منابع طبیعی و الزام قانونگذار و دولت به تصویب قوانین و مقررات لازم برای حفاظت و بهره‌برداری پایدار از این منابع. اما اندراج یک هنجار اساسی در قانون اساسی هنگامی به اساسی‌سازی آن کمک می‌کند که نظام حقوقی نیز برای اجرایی ساختن آن، قوانین و مقررات مقتضی و نهادهای اجرایی و نظارتی لازم ایجاد کند (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۱۳۱). بنابراین برای تحقق رکن دوم اساسی‌سازی باید قانونگذار عادی قوانینی برای تضمین حفاظت و بهره‌برداری پایدار از این منابع تصویب و دستگاه‌های اجرایی را به اجرای آنها مکلف

کند. در ایران قوانین و مقررات متعددی برای حفاظت و به‌ویژه بهره‌برداری از منابع طبیعی تصویب شده که برای تلاش در نظم حقوقی خاصی در زمینه منابع طبیعی است. با این حال این قوانین به دلایلی مانند تعدد و پراکندگی زیاد، ضعف ضمانت اجراها (احمدی، ۱۴۰۰: ۵۴-۵۳)، قدمت و به‌روز نبودن، تعارض با قوانین دیگر، ساختار اجرایی و نظارتی نامناسب به‌سختی می‌توان نظم هنجاری مطلوب برای اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی ایجاد کند. بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی، یعنی شیوه‌ای از بهره‌برداری که خردمندانه، عادلانه و تضمین‌کننده تداوم حیات محیط زیست و انسان باشد عبارتی موسع و تفسیرپذیر است. بدین‌منظور باید اصول و معیارهای حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی را قانونگذار مشخص کند تا فرایند توسعه اقتصادی کشور را جهت دهد. در این گفتار مهم‌ترین معیارها مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱-۲-۲. رعایت ظرفیت نهایی در بهره‌برداری

ظرفیت نهایی منابع طبیعی زمین یعنی حدی از بهره‌برداری که قابل تحمل باشد و بهره‌برداری بیش از حد این ظرفیت باعث تهی‌سازی همیشگی این منابع می‌شود. بنابراین بهره‌برداری از این منابع باید با رعایت این ظرفیت و پرهیز از استفاده بیش از حد مجاز صورت گیرد. اصل سوم اعلامیه استکهلم درخصوص محیط زیست انسان (UN, 1972) اعلام می‌کند که ظرفیت زمین برای تولید منابع قابل تجدید حیاتی باید حفظ شده و در صورت لزوم بازسازی شود یا بهبود یابد. به‌موجب اصل پنجم این اعلامیه از منابع تجدیدنپذیر زمین باید به‌گونه‌ای استفاده شود که از خطر پایان یافتن آنها جلوگیری به‌عمل آید.

این معیار در برخی قوانین کشورها استفاده شده است. طبق بند «۱» ماده (۲۲۵) قانون اساسی برزیل^۱ دولت مکلف است از فرایندهای اکولوژیکی حیاتی حفاظت کرده و اکوسیستم‌ها را از لحاظ اکولوژیکی مدیریت کند. در حقوق ایران نیز می‌توان

1. Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2017.

نمونه‌هایی از کاربری این معیار در بهره‌برداری از منابع طبیعی یافت. جزء «۳» بند «الف» تبصره «۸۲» «قانون برنامه دوم توسعه» (۱۳۷۳/۹/۲۰) مقرر کرد که در طول برنامه دوم بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور باید براساس توان بالقوه محیط زیست و ظرفیت قابل تحمل محیط صورت گیرد به نحوی که ضمن بهره‌مندی صحیح از منابع طبیعی موجبات حفظ تعادل و تناسب محیط زیست فراهم شود. ماده (۱۵) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (۱۳۸۹/۴/۲۳) دولت را مکلف کرد تا بهره‌برداری مازاد بر توان زادآوری طبیعی، احیایی و اکولوژیکی جنگل‌های کشور را ممنوع کند. بند «د» ماده (۱۸۵) «قانون برنامه پنجم توسعه» (۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، سازمان حفاظت محیط زیست را به تعیین ضوابط و معیارهای پایداری ناظر بر متعادل‌سازی بار محیطی و کنترل اثرات توسعه بر محیط طبیعی و انسانی مکلف ساخت. در این راستا «آیین‌نامه اجرایی شاخص‌های پایداری محیطی» (۱۳۹۱/۲/۱۰) سازمان حفاظت محیط زیست را موظف کرد تا با همکاری دستگاه‌های اجرایی عضو شورا نسبت به تعیین شاخص‌های پایداری محیطی و تعیین ضوابط و معیارهای پایداری ناظر بر متعادل‌سازی بار محیطی و کنترل اثرات توسعه بر محیط طبیعی و انسانی اقدام کند.

در زمینه آب نیز معیار ظرفیت قابل تحمل بهره‌برداری از این منبع در برخی مقررات شناسایی شده است. به موجب بند «۲» «تصویب‌نامه درخصوص راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور» (۱۳۸۲/۷/۲۷) بهره‌برداری از منابع آب کشور با رعایت ظرفیت تحمل آنها به گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که میزان استحصال از آب‌های زیرزمینی حسب مورد از میزان فعلی تجاوز نکرده و حداقل نیاز محیط‌های طبیعی آبی به طور پایدار تأمین شود. طبق ماده (۲) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی» (۱۳۸۶/۱۱/۲۸)، وزارت جهاد کشاورزی موظف است آب کشاورزی مورد تقاضا را براساس ظرفیت‌های آب و خاک و الگوهای بهینه مصرف آب کشاورزی به تفکیک حوضه‌های آبریز و استان‌ها، تعیین و به وزارت نیرو اعلام کند. بند «۲» «راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین»

مصوب شورای عالی آمایش سرزمین (۱۳۹۱/۷/۱۷) بهره برداری بهینه از منابع آب کشور با رعایت قابلیت تجدیدپذیری کمی و کیفی منابع آب براساس اصول توسعه پایدار را یکی از راهبردهای بلندمدت بخش آب کشور تعیین می کند.

در زمینه بهره برداری از جنگل نیز از نظر بند «۱» ماده (۱) «مصوبه هیئت وزیران درخصوص بهینه سازی پایش، حفظ، بهره برداری و مدیریت جنگل های کشور» (۱۳۹۲/۹/۲۷) بهره برداری از جنگل به معنای استفاده از ظرفیت های قابل تحمل اکولوژیکی و اقتصادی در چارچوب مدیریت پایدار جنگل ها است که به موجب ماده (۲) این آیین نامه باید در چارچوب طرح مدیریت منابع جنگلی براساس شاخص های مدیریت پایدار جنگل اعمال شود.

۲-۲-۲. بهترین شیوه بهره برداری از منابع طبیعی

به دلیل ارزشمند و محدود بودن منابع طبیعی، بهترین شیوه استفاده از این منابع باید تضمین شود و منابع ارزشمند به مصارف مهم تر تخصیص یابد. اتحادیه اروپا با تصویب برخی مصوبات به طور جدی به ترویج بهینه سازی بهره برداری از منابع طبیعی در این اتحادیه پرداخته است. ابلاغیه درخصوص مواد خام (EC, 2020) و نقشه راه برای بهره برداری بهینه از منابع (Ibid., 2011) دولت های عضو را به بهترین استفاده از مواد خام حیاتی تشویق می کند. کمیته اقتصادی و اجتماعی اروپا در زمینه مواد خام شش هدف مشخص پیگیری می کند (European Economic and Social Committee, 2021: 2): حمایت از تأمین پایدار مواد اولیه در اروپا، حمایت از تأمین مواد دست دوم از طریق بازیافت و بازچرخانی مواد، ارتقای کیفیت صنایع استخراجی و فراوری مواد، سرمایه گذاری در فعالیتهایی که مواد جایگزین تولید می کنند، تنوع بخشی به شرکای تجاری و حمایت از کشورهای در حال توسعه و بررسی مستمر وضعیت مواد خام حیاتی. در ایران نیز «سیاست های کلی نظام در مورد منابع طبیعی» (۱۳۷۷/۱۰/۲۳) بر اصلاح نظام بهره برداری از منابع طبیعی تأکید دارد. جزء «۸» بند «۲» بخش دوم «قانون

برنامه دوم توسعه» (۱۳۷۳/۹/۲۰) نیز در پرتو بند «۶» اصل چهل و سوم قانون اساسی دولت را به گسترش فرهنگ صرفه‌جویی در بخش‌های عمومی و خصوصی مکلف می‌کند. «آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۰) قانون برنامه پنجم توسعه» (۱۳۹۰/۱۱/۹) نیز از دستگاه‌های دولتی می‌خواهد تا از منابع موجود بهترین استفاده را به عمل آورند. بهترین شیوه استفاده و تخصیص این منابع روش‌های مختلفی دارد که باید در قوانین و مقررات اجرایی مشخص شود از جمله:

افزایش بهره‌وری: افزایش بهره‌وری در بهره‌برداری از منابع طبیعی به حفظ و استفاده بهینه از این منابع کمک می‌کند و در این زمینه مقررات مختلفی به تصویب رسیده است مانند تبصره ماده (۲) «قانون برنامه هفتم پیشرفت» (۱۴۰۳/۳/۱)، «آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (۱۳۹۴/۴/۲۱)، «تصویب‌نامه درخصوص برنامه جامع بهره‌وری کشور» (۱۳۹۴/۵/۲۵) و «آیین‌نامه اجرایی بند «د» تبصره «۲۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹» (۱۳۹۹/۶/۱۶).

محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی: یکی از دلایل اتلاف منابع طبیعی محاسبه نشدن ارزش واقعی اقتصادی این منابع است. درحالی‌که با محاسبه ارزش اقتصادی منابع طبیعی در فرایند بهره‌برداری، ارزش واقعی این منابع مشخص شده و بهره‌برداری غیربهینه از این منابع توجیه‌پذیر نخواهد بود. با درک این ضرورت، تبصره «۱» و «۲» ماده (۱۹۲) «قانون برنامه پنجم توسعه» دولت را مکلف کرد تا ارزش اقتصادی منابع محیط زیستی را در حساب‌های ملی محاسبه کرده و دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های منابع طبیعی مهم را تنظیم کند.

۳-۲-۲. کاهش وابستگی به منابع طبیعی

در سال‌های اخیر یکی از راهبردهای مهم برای حفاظت از منابع طبیعی، کاهش یا قطع وابستگی اقتصادی از این منابع بوده است (European Environment Agency, 2014). کاهش وابستگی به منابع طبیعی بر سه پایه لزوم حفظ این منابع برای حفاظت

محیط زیست و حفظ این منابع برای تأمین حقوق نسل های آینده، بهترین روش استفاده از منابع طبیعی و الزام دولت و بخش خصوصی به پیش بینی و توسعه راهکارهای اقتصادی نوآورانه همساز با طبیعت استوار است. بنابراین قطع وابستگی از منابع طبیعی به حفظ منابع ارزشمند تجدیدناپذیر منجر می شود، حقوق نسل های آینده را تضمین می کند، مانع هدردهی و اتلاف منابع طبیعی می شود و دولت و بازار را مجبور می کند تا برای تأمین منابع راهکارهای جایگزینی بی اندیشد. بدین ترتیب روش های جدید تولیدی و فناوری های نوینی توسعه می یابد و این نوآوری منشأ توسعه اقتصادی می شود (Fischer-Kowalski, 2011: 35).

«راهبرد محیط زیستی کشورهای سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه برای دهه نخست قرن ۲۱»^۱ (OECD, 2001) کشورهای عضو این سازمان را به اتخاذ راهبردهای ملی برای کاهش وابستگی نظام اقتصادی خود به بهره برداری از منابع طبیعی تشویق می کند. «ابلاغیه اتحادیه اروپا در زمینه تجارت سبز» (European Commission, 2019) نیز تلاش دارد تا سال ۲۰۵۰ اتحادیه اروپا را به سمت شکوفایی و رشد اقتصادی با اتکای بر بهره وری منابع، بدون انتشار گازهای گلخانه ای و با کمترین اتکای بر منابع طبیعی جهت دهد.

بازیافت و بازچرخانی مواد از راهکارهای اساسی در قطع وابستگی به منابع طبیعی است. کالاهای پسماند شده نباید دور ریخته شود، بلکه باید به نحو مقتضی بازیافت شده و به چرخه بهره برداری بازگردانده شود تا فشار کمتری بر ذخیره منابع طبیعی وارد آید. بنابراین الزام به بازیافت مواد به طور فزاینده ای در مقررات پسماندهای کشورها متعین می شود. به عنوان نمونه «ابلاغیه اتحادیه اروپا برای ابتکار مواد خام» (EC, 2008) سه راهکار اساسی را برای مدیریت منابع پیشنهاد می دهد: تمرکز بر واردات مواد خام از کشورهای غیرعضو اتحادیه، عرضه پایدار مواد خام در کشورهای عضو اتحادیه و کاهش مصرف مواد خام از طریق افزایش بهره وری منابع و بازیافت

1. OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, Adopted by OECD Environment Ministers, Paris.

مواد. «ابلاغیه این اتحادیه راجع به اقتصاد چرخه‌ای: برنامه پسماند صفر برای اروپا» (Ibid., 2014) دولت‌های عضو را به برنامه‌ریزی برای بهترین شیوه استفاده از منابع با کمتر میزان تولید پسماند فرامی‌خواند. طبق بند «۱» بخش ۹ قانون پسماند فنلاند،^۱ تولیدکنندگان باید تضمین کنند که استفاده از مواد خام تا حد ممکن کاهش یافته و به جای آن مواد بازیافت شده از پسماندها در فرایند تولید کالاها استفاده شود. در ایران «قانون مدیریت پسماندها» (۱۳۸۳/۲/۲۰) دستگاه‌های اجرایی را به اتخاذ تدابیر لازم برای بازیافت پسماندها ملزم می‌کند که در صورت اجرای مناسب این دستور، نیاز به بهره‌برداری از مواد خام کاهش می‌یابد.

۴-۲-۲. حفظ منابع طبیعی در معرض خطر تهی شدن

آن دسته از منابعی که در معرض اتمام و تهی شدن قرار دارند، مانند گونه‌های زیستی کمیاب، باید حفظ شده و بهره‌برداری از آنها ممنوع شود. طبق بند «۳» ماده (۲۲۵) قانون اساسی برزیل، دولت فدرال و ایالتی باید از اکوسیستم‌هایی که نیاز ویژه به محافظت دارند، به‌طور خاص حفاظت کنند. در این زمینه ماده (۳۶) «قانون برنامه هفتم پیشرفت» با ممنوع کردن تقریباً کامل بهره‌برداری از جنگل‌های کشور، این منابع در معرض خطر کشور را تحت حفاظت قرار می‌دهد.

۵-۲-۲. عدالت در بهره‌برداری

بدون توجه به ملاحظات اقتصادی و اجتماعی در بهره‌برداری از منابع طبیعی و تأکید صرف بر حفاظت از این منابع، توسعه کشور پایدار نخواهد بود و تعارضات ایجاد خواهد کرد. مهم‌ترین ملاحظه اقتصادی و اجتماعی در بهره‌برداری از منابع طبیعی، تضمین عدالت در بهره‌برداری و توزیع عادلانه منافع حاصل از این منابع است. تضمین دسترسی عادلانه مردم به منابع طبیعی کمک می‌کند تا ضمن صیانت از این منابع و مسئولیت‌پذیری جمعی در برابر آن، منافع و هزینه‌ها به‌طور عادلانه

1 . Finland Waste Act, 2014.

توزیع شود و زمینه بروز تعارض منافع محدود گردد. با درک اهمیت این مسئله، برخی قوانین اساسی بر ضرورت تضمین عدالت در بهره برداری از منابع طبیعی تأکید داشته است. به عنوان مثال اصل شصت قانون اساسی کنیا^۱ بر بهره برداری معقول، بهینه، غیر تبعیض آمیز و عادلانه از زمین تأکید دارد یا اصل بیست و چهارم قانون اساسی آفریقای جنوبی^۲ بهره برداری از منابع طبیعی باید بر مبنای توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار باشد همچنین در اصل چهل و ششم قانون اساسی بلاروس^۳ دولت به نظارت بر بهره برداری معقول از منابع طبیعی با هدف بهبود شرایط زندگی و حفاظت محیط زیست مکلف شده است.

قانون اساسی ایران در سه اصل برخی جنبه های اقتصادی و اجتماعی منابع طبیعی را مدنظر قرار داده است. اصل چهل و پنجم انفال و ثروت های عمومی را در اختیار حکومت اسلامی قرار می دهد تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. ترتیب استفاده هریک از این منابع به موجب قوانین عادی مشخص خواهد شد که در این راستا قوانین متعددی ناظر بر انواع منابع طبیعی به تصویب رسیده است. این مسئله که آیا مفهوم «مصلح عامه» متضمن عدالت در بهره برداری هم است یا خیر موضوع بحث دیگری است، اما اگر بپذیریم که مصلحت اقتضای رعایت عدالت را هم دارد، منطقاً در بهره برداری از منابع موضوع این اصل نیز باید عدالت رعایت شود. در اصل چهل و هشتم تبعیض منطقه ای در بهره برداری از منابع طبیعی منع گشته و بر توسعه متوازن و متناسب مناطق مختلف کشور تأکید شده است. البته «قانون اجرای اصل چهل و هشتم قانون اساسی» (۱۳۸۰/۵/۲۴) می تواند در این راستا تدابیر و راهکارهای مشخص تری برای چگونگی توزیع عادلانه منافع و هزینه های ناشی از بهره برداری میان استان های کشور اتخاذ کند. اصل یکصد و پنجاه و سوم نیز با هدف صیانت از استقلال در مدیریت منابع طبیعی کشور، انعقاد هر قراردادی را ممنوع

1. Kenya's Constitution of 2010.

2. South Africa's Constitution of 1996 with Amendments through 2012.

3. Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004.

می‌کند که موجب سلطه بیگانه بر این منابع شود.

قانونگذار برای تضمین عدالت در بهره‌برداری از منابع طبیعی می‌تواند راهبردهای متعددی اتخاذ کند از جمله رعایت حقوق نسل‌های آینده و تضمین حق شکایت و جبران خسارت در منابع طبیعی. بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی بدهی‌های سنگینی برای نسل‌های آینده انباشته ساخته و وفق پایداری سرزمینی کشور را در آینده مبهم می‌کند. بنابراین یکی از اهداف اساسی‌سازی در منابع طبیعی باید الزام به رعایت حقوق نسل‌های آینده در بهره‌برداری از منابع طبیعی باشد. در این راستا مقدمه قانون اساسی الجزایر،^۱ اصل هجدهم «الف» قانون اساسی بنگلادش^۲ و اصل چهل‌وششم قانون اساسی مصر^۳ دولت را به صیانت از منابع طبیعی به نفع نسل‌های امروز و آینده مکلف می‌کند. در قانون اساسی ایران حقوق نسل‌های آینده به‌طور ضمنی در اصل پنجاهم شناسایی شده است ولی به تضمینات حقوقی بیشتری نیاز دارد.

بسیاری از منابع طبیعی در بیشتر نظام‌های حقوقی به عموم مردم متعلق است و همه مردم باید نسبت به وضعیت این منابع مسئول باشند. به همین دلیل در برخی قوانین اساسی مانند اصل یکصد و هشتم قانون اساسی بولیوی به مسئولیت مردم در برابر منابع طبیعی تصریح شده است. یکی از مهم‌ترین روش‌های تضمین مسئولیت‌پذیری اجتماعی برای حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی، شناسایی حق شکایت و پیگرد قضایی در صورت تخریب این منابع است. طبق بند «۲» ماده (۴۸) قانون اساسی قرقیزستان هر شخصی در صورت خسارت دیدن از بهره‌برداری از طبیعت توسط دیگران حق مطالبه خسارت دارد. در ایران ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری «اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴» و تبصره «۲» ماده (۱۷) «قانون دیوان عدالت اداری» (۱۴۰۲/۲/۱۰) با دادن اجازه طرح شکایت علیه تخریب منابع طبیعی

1. Algeria's Constitution of 2020.

2. Bangladesh's Constitution of 1972, Reinstated in 1986, with Amendments through 2014.

3. Egypt's Constitution of 2014 with Amendments through 2019.

به نهادهای مردم نهاد در دادگاهها و دیوان عدالت اداری یک گام مهم برای توسعه و تقویت پیگرد قضایی تخریب این منابع در کشور برداشتند.

۳-۲. صیانت توسط نهاد ناظر قانون اساسی

به دلیل اهمیت مسائل اقتصادی در بسیاری از کشورها، همیشه این احتمال وجود دارد که مجالس قانونگذاری قوانینی تصویب کنند که به نفع توسعه اقتصادی ولی مغایر با پایداری منابع طبیعی باشد. بنابراین در آن دسته از قوانین اساسی که هنجارهای حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی متعین شده است، ضرورتاً باید نهاد ناظر بر قانون اساسی نیز بر تطابق قوانین مصوب مجلس با این هنجارها نظارت مؤثر داشته باشد تا رکن سوم اساسی سازی منابع طبیعی کامل شود. افزون بر این یکی از کارکردهای مهم نهاد ناظر قانون اساسی در این زمینه اصطلاحاً انتشار هنجارهای اساسی است (تقی زاده، ۱۳۸۶: ۱۴۸)؛ یعنی این نهاد برای پر کردن خلأهای قانونی در یک زمینه، یا تأکید دوچندان بر اساسی بودن یک هنجار، به رویه سازی اساسی از طریق ارائه نظرات و آرا در زمینه خاصی مثلاً صیانت از منابع طبیعی و تقویت آن هنجار اقدام کند.

در ایران سه اصل قانون اساسی ناظر به بهره برداری از منابع طبیعی (اصول چهل و سوم، چهل و پنجم و چهل و هشتم) و اصل پنجاه ناظر بر حفظ محیط زیست، تصریح روشنی بر بهره برداری پایدار از منابع طبیعی ندارد. اما این اصول قابلیت این را دارد که در راستای شناسایی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی به عنوان یک هنجار اساسی تفسیر شود؛ چرا که هدف قانونگذار اساسی از تصویب این اصول به نوعی تأکید بر صیانت و منع اسراف و تبذیر این منابع بوده است و بنابراین شورای نگهبان می تواند در راستای همین قصد مقنن تفسیر کند. شورای نگهبان قانون اساسی این قابلیت را دارد که با ارائه تفاسیری سازنده از این چهار اصل، زمینه را برای شناسایی اصل حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی و انتشار و تقویت این هنجار فراهم کند تا رکن سوم اساسی سازی در این زمینه کامل شود. اما این شورا از ظرفیت این

اصول در عطف توجه مجلس شورا به ضرورت حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در وضع قوانین بهره کافی نجسته است. در موارد معدودی هم که شورا به این اصول استناد کرده، عموماً هدفی دیگر داشته است نه تأکید بر بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی. البته این شورا در چند مورد لزوم بهره‌برداری عادلانه از منابع طبیعی را به‌طور ضمنی در نظرات خود بازتاب داده است که نشان می‌دهد این زمینه برای شورا فراهم است تا با تأکید بر ضرورت حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در آرا و نظریات خود، زمینه شکل‌گیری رکن سوم اساسی‌سازی این هنجار را در حقوق اساسی ایران فراهم کند.

۱. شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۰/۲۱/۳۲۰۰ مورخ (۱۳۸۰/۱۱/۱۶) درخصوص لایحه تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، بخشی از این لایحه را با استناد به اینکه ممکن است اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در این لایحه به‌علت نبود ضابطه برخلاف مصالح عامه مصرف شود، مغایر با اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی شناخت.

۲. شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸/۵۸ مورخ (۱۳۷۸/۹/۳۰) درخصوص برنامه سوم توسعه اظهار کرد که شرایط و ضوابط و قلمرو مربوط به بهره‌برداری از تأسیساتی که قرار است به بخش خصوصی واگذار شود هم براساس اصول چهل‌وپنجم و چهل‌وپنجم باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. تأکید شورا در این نظریه، قانونی بودن نحوه بهره‌برداری از منابع است.

۳. شورای نگهبان در نظریه شماره ۹۶/۱۰۲/۵۶۳۷ مورخ (۱۳۹۶/۱۲/۱۳) درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، بخشی از این لایحه را با استناد به بند «۶» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی و امکان اسراف و تبذیر در مصارف دولت مغایر دانست. این نظریه درواقع بر لزوم پرهیز از اسراف و استفاده بهینه از منابع کشور تأکید دارد.

۴. شورای نگهبان در نظریه شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ (۱۴۰۰/۱۲/۲۴) درخصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور جزء «۳» بند «الف»، از جهت نحوه تقسیم منابع میان استان‌ها را مغایر اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی شناخت که بر لزوم رعایت عدالت در بهره‌برداری از منابع طبیعی دلالت دارد.

همان گونه که ملاحظه شد رویکرد حفظ محیط زیست در منابع طبیعی در نظریات شورای نگهبان بازتاب بسیار کمی داشته و این برای اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی در حقوق اساسی ایران کافی نیست. با توجه به اینکه همه ساله قوانین متعددی در مجلس به تصویب می رسد که به طور بالقوه و بالفعل آثاری بر حفاظت و بهره برداری از منابع طبیعی دارد، به منظور پیشگیری از تصویب قوانین مغایر با حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی، این نیاز وجود دارد که شورای نگهبان با توجه به اصول موجود در قانون اساسی در خصوص منابع طبیعی نظارت بیشتری اعمال کرده و رویه اساسی قوی تری ایجاد کند.

۳. جمع بندی و نتیجه گیری

منابع طبیعی کشور به دلیل بهره برداری ناپایدار و افراطی در معرض تهی شدن و تخریب بدون بازگشت قرار دارد. اهمیت حیاتی منابع طبیعی برای پایداری سرزمینی جامعه، وجود تعارض منافع گروه های مختلف در مورد این منابع و گرایش شدید به بهره برداری اقتصادی از آنها، لزوم صیانت از منابع طبیعی را در عالی ترین سطح حقوقی توجیه می کند؛ چراکه صیانت از منابع طبیعی با تبدیل به یکی از هنجارهای قانون اساسی جایگاه حقوقی مستحکم تری می یابد. پس قانون اساسی باید ساختار هنجاری پایه ای برای تضمین حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی به نفع حفظ محیط زیست و تأمین منافع نسل های امروز و آینده ایجاد کند و اجازه دهد تا نظم حقوقی مقتضی برای منابع طبیعی توسعه یابد.

بسیاری از قوانین اساسی جهان با درک این اهمیت به تدریج راهبرد شناسایی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی را به عنوان یک هنجار اساسی اتخاذ می کنند، اما صرف اندراج حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی در قانون اساسی ضرورتاً به حفاظت و بهره برداری پایدار کامل از این منابع نمی انجامد؛ بلکه فرایندی از اساسی سازی حفاظت و بهره برداری پایدار از منابع طبیعی لازم است تا بتواند حفاظت و بهره برداری از منابع طبیعی را در عمل تضمین کرده و با فعلیت

بخشیدن به هنجارهای قانون اساسی از تزئینی ماندن آن جلوگیری کند. این راهبرد عموماً مشتمل بر سه رکن هنجارسازی در قانون اساسی، نهادینه‌سازی و تصویب قوانین و مقررات مقتضی برای اجرایی کردن هنجارهای قانون اساسی و صیانت از قانون اساسی توسط نهاد ناظر با پیشگیری از وضع قوانین مغایر است.

به نظر می‌رسد ارکان اولیه اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در حقوق اساسی و منابع طبیعی ایران نیز به تدریج شکل می‌گیرد. قانون اساسی ایران در چند اصل به موضوع منابع طبیعی پرداخته ولی تأکید اصلی آن بر جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی منابع طبیعی بوده است تا صرف صیانت از منابع طبیعی. در حالی که دوام و قوام این فرایند و ایجاد یک نظم هنجاری مؤثر برای صیانت پایدار از منابع طبیعی کشور مستلزم انجام اقدام‌های تکمیلی یعنی وضع قوانین یکپارچه و مقتضی برای صیانت از این منابع و رویه‌سازی اساسی در نظرات شورای نگهبان قانون اساسی و آرای دیوان عدالت اداری است. قوانین عادی جاری در حفاظت و پایدارسازی بهره‌برداری از منابع طبیعی به دلیل به‌روز نبودن، پراکندگی و سازوکارهای ضعیف، نمی‌تواند یک نظم حقوقی سازنده برای حفاظت و بهره‌برداری پایدار از این منابع ایجاد کند. شورای نگهبان نیز در بررسی عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی توجه بسیار اندکی به لزوم صیانت از منابع طبیعی کشور داشته است. بنابراین در راستای فعلیت بخشیدن به اصول قانون اساسی در مورد صیانت از منابع طبیعی، اساسی‌سازی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از این منابع باید از تصویب یا اصلاح قوانین جامع مقتضی در حوزه صیانت از منابع طبیعی و رویه‌سازی شورای نگهبان در استناد به لزوم حفاظت و بهره‌برداری پایدار در بررسی مصوبات مجلس به عنوان ارزشی اساسی آغاز شود.

منابع و مآخذ

۱. احمدی، امیر (۱۴۰۰). «جایگاه و نقش سیاست جنایی قضایی کیفری و غیر کیفری در حمایت از منابع طبیعی (از دیدگاه قضات با مطالعه میدانی)»، مجلس و راهبرد، دوره ۲۸، ش ۱۰۷.
۲. اعلانی بروجنی، پژمان و حجت ورمزیاری (۱۴۰۰). «بررسی عملکرد دولت ۵. بخش کشاورزی و منابع طبیعی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۷۴۹۸.
۳. بهادری، بابک، ابراهیم مقصودی و مهدی صادق احمدی (۱۴۰۰). «ضرورت نظارت بر اجرا، اصلاح و تنقیح قوانین و مقررات زیست محیطی و منابع طبیعی با هدف رفع موانع تولید در حوزه فعالیت‌های معدنی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۷۵۷۹.
۴. پلوئیگ، فردریک فون در (۱۳۹۵). منابع طبیعی، موهبت یا مصیبت، ترجمه محمدحسین نعیمی پور، تهران، انتشارات روزنه.
۵. تقی زاده، جواد (۱۳۸۶). «مسئله اساسی سازی نظم حقوقی»، پژوهش‌های حقوقی، ش ۱۱.
۶. عدل، حمیدرضا (۱۳۸۳). «منابع طبیعی، روندهای تخریب و ضرورت اصلاح قوانین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۷۰۱۵.
۷. کرمی، عزتاله و مرضیه کشاورز (۱۳۹۴). «ابعاد انسانی حفاظت از منابع طبیعی»، علوم ترویج و آموزش کشاورزی ایران، دوره ۱۱، ش ۲.
۸. کیانی‌راد، علی و حسین نوروزی (۱۴۰۰). «تبیین عوامل مؤثر بر تخریب منابع طبیعی با تأکید بر فقر و امنیت غذایی، اقتصاد کشاورزی و توسعه»، فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال بیست و نهم، ش ۱۱۶.
۹. مشهدی، علی (۱۳۹۸). حقوق اساسی محیط زیست، تهران، انتشارات شهر دانش.
۱۰. نظریه شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ (۱۴۰۰/۱۲/۲۴) درخصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.
۱۱. نظریه شماره ۸۰/۲۱/۳۲۰۰ مورخ (۱۳۸۰/۱۱/۱۶) درخصوص لایحه تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۱۲. نظریه شماره ۹۶/۱۰۲/۵۶۳۷ مورخ (۱۳۹۶/۱۲/۱۳) درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۱۳. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸/۵۸ مورخ (۱۳۷۸/۹/۳۰) شورای نگهبان درخصوص لایحه برنامه سوم توسعه.
۱۴. نوروزی، حسین و سعید یزدانی (۱۴۰۰). «تبیین آثار انتشار آلودگی و بهره برداری از منابع طبیعی بر امنیت غذایی»، اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال سیم، ش ۱۱۷.

15. Bosselmann, Klaus (2014). "Global Environmental Constitutionalism", *Revista Opinião Jurídica*, Vol. 12, No. 16.
16. Clayton, Barry Dalal and Stephen Boss (2002). *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*, Earthscan, UK.
17. Cueva, Orlando Vignolo (2018). "*La Construcción Jurídica De Los Recursos Naturales En Peru*", Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XVII.
18. European Environment Agency (EEA) (2014). "Progress on Resource Efficiency and Decoupling in the EU27, EEA Technical Report", No 7/2014, Luxembourg.
19. Fischer-Kowalski, M. et al. (2011). *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, UNEP, Kenya.
20. Hudson, B. (2015). "Structural Environmental Constitutionalism", *Widener Law Review*, 21.
21. Maldonado, Frank Luis Mila and Karla Ayerim Yáñez (2020). "El Costitucionalismo Ambiental en Ecuador", *Actualidad Jurídica Ambiental*, No. 97.
22. May, James R. (2006). "Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide", *Pace Environmental Law Review*, 23.
23. ----- (2010). "Constitutional Law and the Future of Natural Resource Protection", Widener Law School Legal, *Studies Research Paper Series* No. 10-03.
24. UN (2024). "The United Nations World Water Development Report 2024: Water for Prosperity and Peace", UNESCO, Paris.
25. UNEP (2011). "Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth", A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, Fischer-Kowalski, M., et al., United Nations Environment Programme.
26. UNEP (2016). *Global Material Flows and Resource Productivity: An Assessment Study of the UNEP International Resource Panel*, H. Schandl et al., Paris, United Nations Environment Programme.
27. UNEP (2024). "Global Resources Outlook 2024: Bend the Trend – Pathways to a Liveable Planet as Resource Use Spikes", International Resource Panel, Nairobi.

Documents

28. Albania's Constitution of 1998 with Amendments through 2016.
29. Algeria's Constitution of 2020.
30. Angola's Constitution of 2010.
31. Argentina's Constitution of 1853, Reinstated in 1983, with Amendments through 1994.
32. Bangladesh's Constitution of 1972, Reinstated in 1986, with Amendments through 2014.
33. Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004.
34. Bolivia , 2012 Ley N° 300: Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.
35. Bolivia's Constitution of 2009.
36. Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2017.
37. Bulgaria's Constitution of 1991 with Amendments through 2015.
38. Constitution of the Republic of Estonia, 1922, Rev. 2015.
39. Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013.
40. Ecuador Constitution, 2008, Ren. 2021.
41. Egypt's Constitution of 2014 with Amendments through 2019.
42. European Commission (2008) Communication on the raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe, COM (2008) 699 final.
43. European Commission (2019). Communication on the European Green Deal, COM (2019) 640 final.
44. European Commission (2020) Communication on Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability (COM (2020) 474).
45. European Commission (EC) (2011). Communication on Roadmap to a Resource Efficient Europe, COM (2011) 571 final.
46. European Commission, (2014). Communication on Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe, Com (2014) 398 final.
47. European Economic and Social Committee (2021). "Critical Raw Materials: civil society calls for firm and fast action to secure supply and maintain a strong industrial base in the EU", Position paper – May 2021, Belgium.
48. Finland Waste Act, 2014.

49. Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014.
50. Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016.
51. Kenya's Constitution of 2010.
52. Kyrgyzstan's Constitution of 2010 with Amendments through 2016.
53. Lao People's Democratic Republic's Constitution of 1991 with Amendments through 2015.
54. OECD (2001). OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, Adopted by OECD Environment Ministers, Paris.
55. Rio Declaration on Environment and Development, General Assembly, A/CONF.151/26, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.
56. Russian Federation's Constitution of 1993 with Amendments through 2014.
57. South Africa's Constitution of 1996 with Amendments through 2012.
58. Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011.
59. United Nations. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, (Stockholm, 1972).