



مجله سنجش و ایمنی پرتو، جلد ۱، شماره ۲، بهار ۱۳۹۲

تأملی بر جنبه‌های قانونی ایمنی تأسیسات هسته‌ای در ایران

صالح رضایی پیش رباط

پژوهشگاه علوم و فنون هسته‌ای، تهران، ایران

کد پستی: ۰۱۱۱۳-۱۴۳۹۹

پست الکترونیکی: srezaie_p@yahoo.com

چکیده

اساساً قوانین و مقررات ایران در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای متأثر از ضوابط و معیارهای شناخته شده بین‌المللی است. محتوای بیشتر این مقررات، همان محتوای اسناد و مصوبات آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای است. با وجود این، مواردی از تفاوت و اختلاف نیز بین آن دو وجود دارد. در عین حال، قوانین و مقررات جاری ایران در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای، کامل و کافی نیست و خلأها و نارسایی‌هایی در آن مشاهده می‌شود. مقاله حاضر با بررسی قوانین و مقررات موجود ایران در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای و مقایسه آن با ضوابط و مقررات بین‌المللی، سعی کرده است ضمن روشن ساختن وضعیت حقوقی فعلی کشور در خصوص ایمنی تأسیسات هسته‌ای، میزان مطابقت و هم‌سویی آن با معیارهای بین‌المللی شناخته شده را مشخص کند.

کلیدواژگان: ایمنی تأسیسات هسته‌ای، نظام ایمنی هسته‌ای، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، قوانین و مقررات.

۱. مقدمه

(Stoiber, 2003, 5). از همان ابتدای پیدایش فناوری هسته‌ای، استقرار و تأمین ایمنی در تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای از جمله دل‌مشغولی‌های اصلی دانشمندان و مدیران در عرصه ملی و بین‌المللی بوده است. در سطح ملی، دولت‌های دارنده فعالیت و صنعت هسته‌ای، با وضع قوانین و ایجاد سازوکارهای اجرایی مناسب به ایمن‌سازی تأسیسات هسته‌ای تحت صلاحیت اقدام کردند. در سطح بین‌المللی، نخستین بار اساسنامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی ایمنی هسته‌ای را در مقررات خود مورد توجه قرار داد (IAEA, Statute, 1956, 2). آژانس بر اساس صلاحیت و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده در اساسنامه، استانداردها و مقررات متعددی را در زمینه ایمنی تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای تدوین و تصویب و رعایت آن‌ها را به دولت‌های عضو توصیه کرده است. علی‌رغم ماهیت توصیه‌ای مقررات آژانس در زمینه ایمنی فعالیت‌ها و تأسیسات هسته‌ای، بسیاری از دولت‌های عضو

ایمنی (Safety) در لغت به معنای مصونیت، بی‌خطری و سلامتی است (فرهنگ دهخدا). منظور از ایمنی هسته‌ای نیز (Nuclear Safety) «دستیابی به شرایط بهره‌برداری صحیح، پیشگیری از حوادث یا کاهش پیامدهای حوادثی است که به حفاظت کارکنان محل تأسیسات، عموم مردم از خطرات تابش بیشتر از مقدار مجاز می‌انجامد» (سازمان انرژی اتمی ایران، ۱۳۷۶، ۱۶۴). هدف از برقراری یا ایجاد ایمنی در تأسیسات یا فعالیت‌های هسته‌ای پیشگیری و یا به حداقل ممکن رسانیدن خطرات و مضرات احتمالی ناشی از این تأسیسات یا فعالیت‌هاست. وجود ایمنی در یک صنعت یا فعالیت، از جمله صنعت یا فعالیت هسته‌ای، پیش شرط یا لازمه بهره‌مندی از چنین صنعت یا فعالیتی است و مادامی که ایمنی در یک صنعت یا فعالیت وجود نداشته باشد، استفاده و برخورداری از آن عقلاً و عملاً ناممکن می‌شود

۲. قوانین و مقررات

قانون سازمان انرژی اتمی ایران، مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ اولین و مهم‌ترین قانون مربوط به کاربردهای علوم و فناوری هسته‌ای در کشور محسوب می‌شود. بر اساس این قانون، سازمانی به نام سازمان انرژی اتمی ایران تأسیس گردید «تا استفاده از اشعه و انرژی اتمی در صنایع و کشاورزی و خدمات و ایجاد نیروگاه‌های اتمی و تولید مواد اولیه مورد نیاز صنایع اتمی» را مدیریت، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت کند. مقررات این قانون در خصوص ایمنی تأسیسات هسته‌ای غیر مصرح یا کلی است. بند الف ماده ۳ قانون، از جمله مقررات کلی است که در مقام بیان یکی از وظایف سازمان این چنین مقرر داشته است: «توسعه و گسترش علوم و فنون اتمی در کشور و ایجاد زیربنای علمی و فنی لازم برای استفاده از علوم و فنون اتمی در برنامه‌های توسعه و تحول کشور». همین‌طور بند ط ماده مذکور، به یکی دیگر از وظایف سازمان اشاره کرده و بیان داشته است: «در ایجاد هماهنگی و نظارت بر امور مربوط به علوم و فنون اتمی در کشور که به وسیله سایر مؤسسات اعم از دولتی یا وابسته به دولت و یا غیر دولتی انجام می‌شود و تنظیم مقررات و ضوابط و آیین‌نامه‌های مربوط و پیشنهاد آن به مراجع ذی‌صلاح قانونی برای تصویب».

عبارات «ایجاد زیربنای علمی و فنی لازم برای استفاده از علوم و فنون اتمی» در بند الف ماده ۳ و «نظارت بر امور مربوط به علوم و فنون اتمی در کشور» در بند ط ماده مذکور، تلویحاً می‌تواند متضمن ایمنی در تأسیسات هسته‌ای به عنوان یکی از وظایف سازمان نیز باشد، زیرا لازمه منطقی ایجاد زیربنای علمی و فنی لازم برای استفاده از علوم و فنون اتمی در برنامه‌های توسعه و تحول کشور، ایمن‌سازی کاربردهای این علوم و فنون است. بدون ایمنی در تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای، بستر مناسبی برای توسعه و گسترش کاربرد فناوری اتمی در کشور فراهم نخواهد آمد. همین‌طور «نظارت بر امور مربوط به علوم و فناوری اتمی در کشور»، به صورت کلی می‌تواند متضمن حصول اطمینان از وجود ایمنی در تأسیسات هسته‌ای را نیز شامل شود.

علاوه بر بندهای الف و ط ماده ۳، ماده ۹ قانون هم، در مقام تعیین وظایف و اختیارات شورای انرژی اتمی (یکی از ارکان

داوطلبانه و اختیاری، آن مقررات را در مورد تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای تحت صلاحیت و حاکمیت خود به اجرا گذاشته‌اند. حادثه ۱۹۸۶ نیروگاه چرنوبیل موجب گردید ایمنی تأسیسات هسته‌ای بیش از پیش مورد توجه جامعه بین‌المللی قرار گیرد. در پی این حادثه، جامعه بین‌المللی تصمیم گرفت که اسناد بین‌المللی الزام‌آوری را در زمینه ایمنی تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای تدوین و به اجرا درآورد (Tonhauser, 2010, 160). کنوانسیون‌های اعلام فوری حوادث هسته‌ای، کمک رسانی به هنگام حوادث هسته‌ای و فوریت‌های رادیولوژیکی (هر دو مصوب ۱۹۸۶)، ایمنی هسته‌ای (۱۹۹۴) و ایمنی مدیریت سوخت مصرف شده و پسمان رادیواکتیو (۱۹۹۷) اسناد بین‌المللی الزام‌آوری بودند که ظرف مدت زمان نسبتاً کوتاه تدوین و به اجرا گذاشته شدند. قانونگذار ایران، ایمنی تأسیسات هسته‌ای را به طور کلی با تصویب قانون سازمان انرژی اتمی ایران در سال ۱۳۵۳ مورد توجه قرار داد. قانون حفاظت در برابر اشعه، مصوب ۱۳۶۸، گام کلی دیگری در زمینه ایمن‌سازی فعالیت‌های هسته‌ای برداشت. به موجب قانون اخیر، سازمان انرژی اتمی ایران و مشخصاً مرکز نظام ایمنی هسته‌ای آن، به عنوان واحد قانونی مسئولیت و صلاحیت پیدا کرد تا با تدوین مقررات و دستورالعمل‌های مناسب و اعمال آن‌ها بر فعالیت‌های پرتوی و هسته‌ای در کشور، به ارتقای ایمنی هسته‌ای در کشور کمک کند. مقاله حاضر در قالب دو فصل قوانین و مقررات موجود ایران در زمینه ایمن‌سازی یا ایمنی تأسیسات هسته‌ای را بررسی کرده و مشابهت‌ها و تفاوت‌های آن را با معیارها و مقررات بین‌المللی مورد مقایسه و ارزیابی قرار داده است.

۱.۱. قوانین و مقررات حاکم بر ایمنی تأسیسات هسته‌ای

قوانین و مقررات جاری ایران در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای، اساساً از تعدادی قوانین اصلی مصوب مجلس ایران و یک سلسله مقررات و دستورالعمل‌های تصویب شده به وسیله سازمان انرژی اتمی ایران تشکیل شده است. در این فصل، ابتدا مفاد این قوانین و مقررات به صورت مختصر مورد بررسی قرار گرفته و سپس مبانی اعتبار و خلأها و نارسایی آن‌ها ارزیابی شده است.

۴. هرگونه فعالیت در رابطه با منابع مولد اشعه شامل واردات و صادرات، ترخیص، توزیع، تهیه، تولید، ساخت، تملک، تحصیل، اکتشاف، استخراج، حمل و نقل، معاملات، پیمانکاری، نقل و انتقال، کاربرد و یا پسمانداری.

۵. حفاظت کارکنان، مردم و نسل‌های آینده به طور کلی و محیط در برابر آثار زیان‌آور اشعه.

به موجب ماده ۴ این قانون، انجام فعالیت‌های مقرر در ماده ۳ (به جز بند ۵) مستلزم اخذ مجوز از سازمان انرژی اتمی ایران است. دارندگان مجوز انجام فعالیت‌های فوق، ملزم به رعایت مقررات قانون، آیین‌نامه اجرایی آن و ضوابط و دستورالعمل‌های واحد قانونی (سازمان انرژی اتمی ایران) می‌باشند. ماده ۱۳ قانون، مسئولیت حسن اجرای این مقررات و ضوابط را بر عهده واحد قانونی قرار داده است و برای این منظور، سازمان می‌تواند بر فعالیت‌های بیان شده نظارت کند و بر حسب مورد از آن‌ها بازرسی به عمل آورد.

همان‌گونه که پیداست، این مقررات به طور مشخص و آشکار، ایمنی تأسیسات هسته‌ای را مورد توجه قرار نداده‌اند، با وجود این، کلیت آن‌ها می‌تواند بر ایمنی این تأسیسات نیز تسری داشته باشد. ارتباط نزدیک و بعضاً تفکیک‌ناپذیری که می‌تواند بین موضوعات حفاظت در برابر اشعه و ایمنی هسته‌ای وجود داشته باشد (Stoiber, 2003, 47)، این اجازه را می‌دهد که مقررات اشاره شده قانون حفاظت در برابر اشعه، مبنای حقوقی کلی برای استقرار ایمنی در تأسیسات هسته‌ای نیز محسوب شود. بدیهی است که اعمال و اجرای قانون و مقررات حفاظت در برابر اشعه در کل، در تحکیم و تقویت ایمنی فعالیت‌های هسته‌ای مؤثر خواهد شد.

علاوه بر دو قانون فوق‌الذکر، ایران در سال ۱۳۷۹ به عضویت دو معاهده بین‌المللی تحت عنوان «معاهده اعلام فوری حوادث هسته‌ای» و «معاهده کم‌کسانی به هنگام حوادث هسته‌ای و فوریت‌های رادیولوژیکی» درآمده است (محمد حسینی، ۱۳۸۰، ۱۷۸) که بر اساس ماده ۹ قانون مدنی ایران، مقررات این دو معاهده می‌تواند آثاری در حکم قوانین در کشور داشته باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ۳۱). به موجب معاهده اعلام فوری حوادث

سازمان) مقرراتی را در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای پیش‌بینی کرده است. ماده مذکور در این خصوص بیان داشته است:

وظایف و اختیارات شورای انرژی اتمی به شرح زیر است:

الف) تصویب مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حسن انجام امور مربوط به علوم و فنون اتمی در کشور؛

ب) تصویب ضوابط و مقررات مربوط به حفاظت در مقابل اشعه اتمی و هسته‌ای و تعیین طرز نظارت در این زمینه؛

ج) صدور اجازه ایجاد تأسیسات اتمی در نقاط مختلف کشور با توجه به ضوابط و شرایط ایمنی تأسیسات مزبور.

از سه بند فوق، دو بند اول به صورت کلی و بند آخر به صورت مشخص، تصویب مقرراتی برای ایجاد و نظارت بر ایمنی در تأسیسات هسته‌ای را از جمله وظایف و اختیارات شورای یاد شده قلمداد کرده است. بر اساس بند اخیر، شورای انرژی اتمی می‌تواند مقرراتی را تصویب کند و به موجب آن، ایجاد تأسیسات اتمی در نقاط مختلف کشور را منوط به رعایت ضوابط و شرایط ایمن توسط دارنده مجوز تأسیسات نماید.

دومین قانون اصلی کشور که به صورت کلی یا نامصرح، ایمنی تأسیسات هسته‌ای را پیش‌بینی کرده است، قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب ۲۰ فروردین ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی است. این قانون، سازمان انرژی اتمی ایران را مسئول نظارت بر اجرای مقررات این قانون و سایر مقررات ناشی از آن، در زمینه حفاظت مردم، جامعه و نسل‌های بعدی در برابر پرتوها معین کرده است. ماده ۱ قانون حفاظت در برابر اشعه در مقام بیان اهداف خود مقرر داشته است: «با توجه به گسترش روزافزون کاربرد اشعه (پرتوها) در امور مختلف و ضرورت حفاظت کارکنان، مردم، نسل‌های آینده و محیط در برابر آثار زیان‌آور اشعه، مقررات ذیل تدوین شده است.» همین‌طور ماده ۳ قانون شمول قانون به فعالیت‌های هسته‌ای و پرتوی مشخص را برشمرده و بیان داشته است: «مقررات این قانون، شامل کلیه امور مربوط به حفاظت در برابر اشعه در سطح کشور از جمله موارد ذیل است:

۱. منابع مولد اشعه

۲. کار با اشعه

۳. احداث، تأسیس، راه‌اندازی، بهره‌برداری، از کاراندازی

و تصدی هر واحدی که در آن کار با اشعه انجام شود.

سوخت هسته‌ای و اجزای مرتبط واحد ۱ نیروگاه اتمی بوشهر.

۹. شیوه‌نامه اعطای مجوز به واحد ۱ نیروگاه اتمی بوشهر در مرحله ساخت و راه‌اندازی.

۱۰. مقررات مربوط به نظارت بر تضمین ایمنی در واحد ۱ نیروگاه اتمی بوشهر.

۱۱. دستورالعمل نظارت بر تضمین ایمنی آتش‌سوزی در واحد یک نیروگاه اتمی بوشهر در مرحله ساخت.

۱۲. ضوابط تعیین ناحیه انحصاری، ناحیه کم‌جمعیت و فاصله از مرکز جمعیت در تأسیسات هسته‌ای (برای مشاهده متن این اسناد رجوع شود به www.aeoi.org.ir).

مقررات فوق، اکثر زمینه‌های مربوط به ایمنی هسته‌ای را پوشش داده‌اند، با وجود این، برخی زمینه‌ها نیز وجود دارد که تاکنون در آن خصوص، مقرراتی تدوین و اجرا نشده است. ایمنی دیگر راکتورهای تحقیقاتی، ایمنی تمامی راکتورهای تحقیقاتی در مراحل مکان‌یابی، طراحی، ساخت، راه‌اندازی، ایمنی نیروگاه‌های هسته‌ای در تمامی مراحل به صورت کلی از جمله زمینه‌هایی است که نظام ایمنی هسته‌ای سازمان تاکنون در آن موارد تدوین و تصویب مقررات نکرده است. مقدمه تمامی مقررات فوق‌الذکر، قانون سازمان انرژی اتمی ایران و قانون حفاظت در برابر اشعه را، به عنوان مبنای صلاحیت قانونی نظام ایمنی هسته‌ای در تدوین و به اجرا گذاشتن این مقررات، مورد تصریح قرار داده‌اند. اما آیا این قوانین می‌توانند چنین صلاحیت قانونی را به نظام ایمنی هسته‌ای کشور اعطا کنند؟ این سؤالی است که در مبحث بعدی این فصل، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

۳. صلاحیت قانونی نظام ایمنی کشور در تصویب

مقررات در زمینه تأسیسات هسته‌ای و اعتبار

حقوقی این مقررات

۱.۳. صلاحیت نظام ایمنی کشور

اشاره شد که نظام ایمنی هسته‌ای کشور به عنوان بخشی از سازمان انرژی اتمی ایران تاکنون ۱۲ سند مربوط به ایمنی تأسیسات (و فعالیت‌های) هسته‌ای تدوین و تصویب کرده و به اجرا گذاشته

هسته‌ای، دولت ایران (سازمان انرژی اتمی ایران) ملزم شده است انتشار یا احتمال انتشار مواد رادیواکتیو از تأسیسات هسته‌ای تحت صلاحیت ملی خود را- در مواردی که این انتشار یا احتمال انتشار می‌تواند از مرزها فراتر رود یا کشور یا کشورهای دیگر را تحت تأثیر قرار دهد- به آژانس و دولت یا دولت‌های عضو متأثرشونده اعلام کند. بر اساس معاهده کم‌کسانی نیز، دولت‌های عضو از جمله ایران متعهد به کمک به کشور حادثه هسته‌ای دیده شده‌اند. اجرای این معاهدات می‌تواند در ارتقای ایمنی هسته‌ای در سطح ملی و بین‌المللی مؤثر واقع شود.

اما در کنار مقررات کلی قوانین و معاهدات فوق‌الذکر، نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی ایران، مقررات خاصی را درباره ایمنی تأسیسات هسته‌ای، تدوین و تصویب کرده و به اجرا گذاشته است. این مقررات خاص که اساساً از مقررات و استانداردهای آژانس بین‌المللی انرژی اتمی متأثر گردیده‌اند، ایمنی تأسیسات هسته‌ای را در مراحل، مکان‌یابی، طراحی، ساخت، راه‌اندازی، بهره‌برداری و از کاراندازی مورد توجه قرار داده‌اند. به طور مشخص، نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی ایران، مقررات ذیل را در خصوص ایمنی هسته‌ای تهیه و تصویب کرده است:

۱. مقررات مربوط به نحوه صدور مجوز برای بهره‌برداری و

از کاراندازی راکتورهای تحقیقاتی آب سنگین با قدرت صفر و راکتورهای مینیاتوری با چشمه نوترون.

۲. مقررات ایمنی برای انبار، ترابری و اداره سوخت هسته‌ای تازه در یک نیروگاه هسته‌ای.

۳. شیوه‌نامه صدور مجوز برای بهره‌برداری و از کاراندازی راکتور تحقیقاتی تهران.

۴. شیوه‌نامه صدور مجوز برای تأسیسات چرخه سوخت هسته‌ای غیر از راکتور.

۵. مقررات مربوط به صدور مجوز معدنکاری و آسیاب اورانیوم.

۶. مقررات ایمنی ترابری سوخت هسته‌ای توسط وسائط نقلیه.

۷. شرایط تحصیل مجوز توسط پرسنل شیفت واحد ۱ نیروگاه اتمی بوشهر.

۸. شیوه‌نامه اعطای مجوز برای طراحی، ساخت، ترابری

ریاست آن بر عهده رئیس‌جمهور قرار داده شده است (ماده ۷) و تصمیمات آن هم با اکثریت آرا (۸ عضو) اتخاذ می‌شود. سازمان انرژی اتمی صرفاً دبیر این شورا است و رأی بیشتر ندارد.

۳.۳. قانون حفاظت در برابر اشعه

بر خلاف قانون سازمان انرژی اتمی، قانون حفاظت در برابر اشعه به طور صریح و مشخص به سازمان انرژی اتمی ایران، صلاحیت و اختیار تصویب و به اجرا گذاشتن مقررات در چارچوب قانون را اعطا کرده است. در این خصوص، ماده ۲۲ قانون اشعار داشته است: «واحد قانونی (سازمان انرژی اتمی ایران) مسئولیت حسن اجرای مقررات این قانون را بر عهده دارد و مکلف است با گماردن متخصصان واجد صلاحیت علمی و فنی و از طریق تهیه و تدوین ضوابط، مقررات، استانداردها و دستورالعمل‌های لازم، تدابیر مقتضی اتخاذ نماید. ماده ۱۳، مسئولیت نظارت بر اجرای قانون و مقررات در زمینه فعالیت‌های متضمن پرتو مشخص شده را به سازمان اعطا نموده و برای سازمان صلاحیت اعمال برخی جرمه‌ها و مجازات بر متخلفان را مقرر کرده است. با وجود این، قانون حفاظت در برابر اشعه نمی‌تواند مبنای قانونی مشخص و مصرحی برای سازمان مبنی بر تصویب و به اجرا گذاشتن مقررات و ضوابطی در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای قلمداد شود، زیرا صلاحیت سازمان بر اساس این قانون، تصویب و به اجرا گذاشتن مقررات در زمینه حفاظت افراد، جامعه، محیط زیست و نسل‌های آینده در برابر پرتوهاست و نه ایمنی تأسیسات هسته‌ای که مقوله جداگانه‌ای است. هرچند ممکن است پیوندها و ارتباطات نزدیکی بین ایمنی تأسیسات هسته‌ای و حفاظت در برابر اشعه وجود داشته باشد، اما آن‌ها اساساً دو موضوع متفاوت از هم می‌باشند و در ساختار اداری سازمان انرژی اتمی ایران نیز دو اداره کل مستقل برای این دو موضوع پیش‌بینی شده است. نتیجه اینکه صلاحیت سازمان در تصویب و اجرایی کردن مقررات بر اساس این قانون، به مقررات حفاظت در برابر اشعه محدود می‌شود و صراحتاً ایمنی تأسیسات هسته‌ای را در بر نمی‌گیرد.

۴. اعتبار حقوقی مقررات مصوب سازمان در مورد ایمنی

تأسیسات هسته‌ای

آیا اسناد دوازده‌گانه فوق‌الذکر تصویب شده توسط نظام ایمنی

است. سؤال قابل طرح در این خصوص، آن است که آیا نهاد یادشده از صلاحیت و اختیار قانونی برای چنین تدوین و تصویب برخوردار بوده است؟ نهاد مذکور در مقدمه اسناد فوق‌الذکر، مبنای قانونی صلاحیت و اختیار خود در تدوین و تصویب و به اجرا گذاشتن این اسناد را قانون سازمان انرژی اتمی و قانون حفاظت در برابر اشعه عنوان کرده است. آیا این دو قانون چنین صلاحیت و اختیاری را به این مرجع اعطا کرده‌اند؟

۲.۳. قانون سازمان انرژی اتمی

به طوری که تاکنون نیز بیان شد، قانون سازمان انرژی اتمی ایران وظایفی را بر عهده سازمان گذاشته است؛ این وظایف به طور کلی و تلویحی می‌تواند بر وظایفی برای سازمان در زمینه ایمنی هسته‌ای دلالت کند. وظیفه سازمان مبنی بر «توسعه و گسترش علوم و فنون اتمی در کشور و ایجاد زیربنای علمی و فنی لازم برای استفاده از علوم و فنون اتمی در برنامه‌های توسعه و تحول کشور» و همین‌طور وظیفه آن در «ایجاد هماهنگی و نظارت بر امر مربوط به علوم و فنون اتمی در کشور» وظایفی محسوب می‌شوند که به طور کلی و ضمنی می‌توانند بر مسئولیت سازمان (نظام ایمنی هسته‌ای کشور) در برقراری ایمنی و نظارت بر ایمنی در تأسیسات هسته‌ای نیز دلالت کنند. در قانون سازمان، نص صریح و مشخصی مبنی بر صلاحیت سازمان در زمینه تدوین، تصویب و به اجرا گذاشتن مقررات مربوط به ایمنی تأسیسات هسته‌ای دیده نمی‌شود، با وجود این، در مقام بیان وظایف و اختیارات یکی از ارکان سازمان (شورای انرژی اتمی) «تصویب ضوابط و مقررات مربوط به حفاظت در مقابل اشعه اتمی و هسته‌ای و تعیین طرز نظارت در این زمینه» و صدور اجازه ایجاد تأسیسات اتمی در نقاط مختلف کشور، با توجه به ضوابط و شرایط ایمنی تأسیسات مذکور» بر عهده این رکن قرار داده شده است (ماده ۹ قانون). مقررات اخیر در مورد ایمنی تأسیسات هسته‌ای، از صراحت نسبتاً بیشتری برخوردار است، اما تصویب این مقررات از وظایف و اختیارات شورای انرژی اتمی و نه سازمان انرژی اتمی (نظام ایمنی) ایران می‌باشد. هر چند که شورای انرژی اتمی، یکی از ارکان اصلی سازمان محسوب می‌شود، ساختار و ترکیب اداری آن متفاوت و فراتر از سازمان است. اعضای شورای انرژی اتمی از پانزده عضو از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مختلف تشکیل شده و

فعالیت هسته‌ای انجام فعالیت هسته‌ای، ایجاد و راه‌اندازی تأسیسات هسته‌ای مستلزم اخذ مجوز از مراجع قانونی ذی‌صلاح کشورهاست و انجام چنین فعالیت و ایجاد چنین تأسیساتی بدون اخذ مجوز لازم ممنوع و غیر قانونی محسوب می‌شود. بر خلاف قاعده، اصل اباحه در این زمینه کنار گذاشته شده و ایجاد، راه‌اندازی، فعالیت و از کاراندازی تأسیسات هسته‌ای به اجازه قانون منوط گردیده است. مقررات جاری ایران نیز از این رویه پیروی کرده و ایجاد و... تأسیسات هسته‌ای را منوط به اخذ اجازه از مرجع صالح کرده است. شیوه‌نامه صدور مجوز برای تأسیسات چرخه سوخت هسته‌ای غیر از راکتور، مصوب ۱۳۸۸ نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی (ماده ۲) در این خصوص مقرر داشته است «سازمان گرداننده موظف است برای انجام فعالیت‌های هسته‌ای زیر در زمینه کاربرد انرژی هسته‌ای در تأسیسات چرخه سوخت هسته‌ای، قبل از شروع چنین فعالیت‌هایی از نظام ایمنی هسته‌ای سازمان انرژی اتمی ایران مجوز دریافت کند».

همین‌طور «مقررات مربوط به صدور جواز برای تأسیسات معدنکاری و خردایش اورانیوم» (ماده ۲) تصریح کرده است: «مکان‌یابی، ساخت، راه‌اندازی، بهره‌برداری و ساخت تأسیسات هسته‌ای مختلف مسلزم اخذ مجوز است.» مقررات ایران در این زمینه همسو و هماهنگ با معیارهای بین‌المللی است. امروزه در اسناد آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از این لزوم تحت عنوان اصل لزوم جواز یاد می‌شود (7, Stoiber, 2003). از جمله این اسناد می‌توان به معاهده ایمنی هسته‌ای اشاره کرد که دولت‌های عضو را ملزم به ایجاد نهاد قانونی خاص جهت صدور مجوز برای مکان‌یابی، طراحی، ساخت و بهره‌برداری از تأسیسات هسته‌ای (نیروگاه‌های هسته‌ای) نموده است. (Convention on Nuclear Safety, 1994, art, 7) همین‌طور، کنوانسیون مشترک راجع به ایمنی مدیریت سوخت مصرف شده و پسمان پرتوزا، دولت‌های متعاقد را ملزم کرده است با اتخاذ تدابیر قانونی و اجرایی مناسب، ساخت و بهره‌برداری از تأسیسات مربوط به سوخت‌های هسته‌ای مصرف شده و پسمان‌های پرتوزا را منوط به اخذ مجوز قبلی از نهاد قانونی ذی‌صلاح کند.

(Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, 1997, art, 19)

هسته‌ای سازمان انرژی اتمی، از اعتبار حقوقی برخوردار است و لازم الاجرا می‌باشد؟ اعتبار حقوقی اسناد فوق‌الذکر به میزان صلاحیت قانون مرجع مصوب این اسناد بستگی دارد. اگر مرجع مصوب این اسناد بر اساس قانون تأسیس شده و صلاحیت تدوین و تصویب اسناد مذکور را داشته باشد، به طبع این اسناد از اعتبار حقوقی برخوردارند و لازم‌الرعایه خواهند بود. در مبحث پیشین، صلاحیت نظام ایمنی سازمان در تدوین و به اجرا گذاشتن مقررات مربوط به ایمنی تأسیسات هسته‌ای مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در نهایت، این نتیجه حاصل شد که صلاحیت این نهاد در تصویب و اجرایی کردن مقررات راجع به ایمنی تأسیسات هسته‌ای، کلی و تلویحی است و قوانین و مقرراتی که به طور صریح و مشخص، سازمان را برای تصویب و اجرایی کردن چنین مقرراتی صالح بدانند، وجود ندارد. شاید نظر به چنین واقعیتی بود که سازمان انرژی اتمی ایران تلاش کرد در قانون برنامه پنج ساله پنجم مقرره‌ای بگنجانند و بر اساس آن، به مصوبات نظام ایمنی هسته‌ای کشور اعتبار حقوقی مشخصی اعطا کند. در این زمینه، تبصره ماده ۱۳۶ قانون اخیرالذکر اشعار داشته است: «الزامات، مقررات و مصوبات نظام ایمنی هسته‌ای کشور که توسط مرکز نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی ایران در زمینه فناوری هسته‌ای و پرتوی ابلاغ می‌شود، برای کلیه دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی مرتبط، لازم‌الاجراست.» قید این مقرر در تبصره فوق می‌تواند به نوعی، بر مبنای حقوقی متزلزل اعتبار مقررات نظام ایمنی در زمینه فناوری هسته‌ای، و من جمله ایمنی تأسیسات هسته‌ای دلالت داشته باشد.

۵. بررسی اجمالی مقررات مصوب سازمان انرژی اتمی

ایران در خصوص ایمنی تأسیسات هسته‌ای

منظور از مقررات در اینجا همان ۱۲ سند فوق‌الذکری است که نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی تدوین و تصویب کرده است. این فصل به اختصار و با استناد به مقررات مذکور، برخی از جوانب ایمنی تأسیسات هسته‌ای در ایران را بررسی و با مقررات و مصوبات مربوطه بین‌المللی مورد مقایسه قرار داده است.

۱.۵. لزوم دریافت مجوز برای تأسیسات هسته‌ای

امروزه بر اساس معیارهای بین‌المللی و قوانین کشورهای دارنده

سازمان انرژی اتمی، مجوز ایجاد تأسیسات هسته‌ای می‌باشد. از این رو، به دلیل متفاوت بودن موضوع دو قانون نسخ مطرح نیست و هر دو قانون در حوزه خود دارای اثر است.

اگر راه حل اول پذیرفته شود، مرجع فعلی صدور مجوز احداث، راه‌اندازی، بهره‌برداری و از کاراندازی تأسیسات هسته‌ای سازمان انرژی اتمی ایران خواهد بود؛ اما در صورت قبول راه حل دوم با نوعی دوگانگی مرجع صدور مجوز مواجه خواهیم شد. بدین توضیح که مرجع صدور مجوز ایجاد تأسیسات اتمی شورای انرژی اتمی و مرجع صدور مجوز احداث، تأسیس، راه‌اندازی، بهره‌برداری، از کاراندازی و تصدی واحدهای کار با اشعه (که می‌تواند تأسیسات هسته‌ای را نیز شامل شود) سازمان انرژی اتمی ایران خواهد بود. قبول هر یک از دو راه حل، ایرادات خاص خود را دارد و لازمه رفع این ایرادات، اقدام قانونی مقتضی قانونگذار است.

۷. مسئول ایمنی تأسیسات هسته‌ای

در ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات هسته‌ای، اشخاص مختلفی مانند طراحان و سازندگان ساختمان و تجهیزات نیروگاه و بهره‌برداران دخالت می‌کنند. نظر به این واقعیت، سؤال مربوط در این باره آن است که مسئول اصلی تأمین (ensuring) ایمنی این تأسیسات کیست؟ آیا تمامی اشخاص دخالت‌کننده به سهم خود مسئول‌اند یا شخص معینی این مسئولیت را بر عهده دارد؟ بر اساس معیارهای بین‌المللی، صرفاً یک شخص مسئول اصلی ایمنی تأسیسات هسته‌ای محسوب می‌شود و این شخص، کسی است که مجوز گرداندگی یا بهره‌برداری تأسیسات هسته‌ای مورد نظر به نام او صادر شده است. (Stoiber, 2003, 7) دارنده مجوز تأسیسات هسته‌ای با استفاده از روش‌های علمی و فنی مقتضی باید اطمینان حاصل کند که مقررات و ضوابط ایمنی لازم شناخته شده در تأسیسات هسته‌ای تحت اداره او اجرا و رعایت می‌شود. در این زمینه، معاهده ایمنی هسته‌ای چنین مقرر داشته است: «دولت‌های عضو معاهده ملزم‌اند اطمینان حاصل کنند که مسئولیت ایمنی تأسیسات هسته‌ای (نیروگاه‌های هسته‌ای) بر عهده دارنده مجوز این تأسیسات باشد و اقدامات مقتضی را اتخاذ خواهند کرد تا دارنده مجوز به مسئولیت خود عمل کند» (Convention on Nuclear safety, 1994, art, 9).

بر اساس مقررات جاری نظام ایمنی متقاضی مجوز «سازمان گرداننده» است که درخواست خود را همراه با مدارک مورد نیاز به نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی ایران تسلیم خواهد کرد.

۶. مرجع صدور مجوز

قانون سازمان انرژی اتمی ایران (ماده ۹، بند د) «صدور اجازه ایجاد تأسیسات اتمی در نقاط مختلف کشور، با توجه به ضوابط و شرایط ایمنی تأسیسات» را از وظایف و اختیارات شورای انرژی اتمی قلمداد کرده است. در قانون حفاظت در برابر اشعه (بند ۳ ماده ۳ و ۴) صدور مجوز احداث، تأسیس، راه‌اندازی، بهره‌برداری، از کاراندازی، و تصدی هر واحدی که در آن کار با اشعه انجام می‌شود، از وظایف واحد قانونی یا سازمان انرژی اتمی ایران برشمرده است. اسناد مصوب نظام ایمنی هسته‌ای در خصوص ایمنی تأسیسات هسته‌ای این اختیار و تکلیف قانونی را بر عهده نظام ایمنی هسته‌ای سازمان انرژی اتمی ایران گذاشته است و در رویه فعلی و جاری نیز این نظام ایمنی هسته‌ای که مجوزهای مربوط به مراحل مختلف تأسیسات هسته‌ای را صادر می‌کند.

درباره مرجع صدور مجوز احداث یا ایجاد تأسیسات هسته‌ای ظاهراً بین مقررات بند د ماده ۹ قانون سازمان انرژی اتمی و بند ۳ ماده ۳ قانون حفاظت در برابر اشعه تعارض وجود دارد. قانون اول ایجاد تأسیسات هسته‌ای با رعایت ضوابط، ایمنی هسته‌ای را جزو وظایف و اختیار شورای انرژی اتمی دانسته است. در مقابل قانون دوم، این صلاحیت را به عهده سازمان انرژی اتمی گذاشته است. برای رفع این تعارض دو راه حل قابل ارائه است. راه حل اول این است که به نسخ قانون ۱۳۵۳ توسط قانون ۱۳۶۸ قائل شویم و بند ۳ ماده ۳ را نسخ بند د ماده ۹ قانون سازمان انرژی اتمی بدانیم. راه حل دوم اینکه چون موضوع دو قانون دقیقاً یکی نیست، نسخ موضوعیت پیدا نمی‌کند. قانون حفاظت در برابر اشعه صدور مجوز احداث واحدهای کار با اشعه از سوی سازمان انرژی اتمی را در چارچوب موضوعات حفاظت در برابر اشعه، و نه ایمنی تأسیسات هسته‌ای، اجازه داده است. حال اینکه، صدور اجازه مورد نظر بند د ماده ۹ قانون به ایجاد تأسیسات هسته‌ای مربوط می‌شود. موضوع بند ۳ ماده ۳ قانون حفاظت در برابر اشعه، صدور مجوز واحدهای کار با اشعه است و موضوع بند د ماده ۹ قانون

صریح و مشخص، صلاحیت نظارت بر ایمنی تأسیسات هسته‌ای را به نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی اعطا کرده باشد، دیده نمی‌شود. با وجود این، از کلیت مقررات این قوانین می‌توان وجود چنین صلاحیتی را به طور ضمنی استنباط کرد. بند ط ماده ۳ قانون سازمان انرژی اتمی مبنی بر «وظیفه سازمان در نظارت بر امور مربوط به علوم و فنون اتمی در کشور» و مقررات ماده ۱۳ قانون حفاظت در برابر اشعه مبنی بر «مسئولیت سازمان انرژی اتمی در نظارت بر حسن اجرای این قانون و رعایت مقررات در احداث، تأسیس، راه‌اندازی، بهره‌برداری، از کاراندازی و تصدی واحدهای متضمن کار با اشعه» از جمله مقررات این قوانین است که مبنای استنباط چنین صلاحیت ضمنی را فراهم می‌آورند. نظام ایمنی هسته‌ای سازمان انرژی اتمی ایران نیز بر اساس کلیت مقررات دو قانون فوق صلاحیت خود را در تصویب ۱۲ سند فوق‌الذکر در زمینه ایمنی تأسیسات هسته‌ای و نظارت بر رعایت مقررات این اسناد از سوی مسئول ایمنی تأسیسات هسته‌ای احراز کرده است. در این زمینه برای نمونه، ماده ۲ مقررات ضوابط تعیین ناحیه انحصاری، ناحیه کم‌جمعیت و فاصله از مرکز جمعیت در تأسیسات هسته (مصوب ۱۳۸۸) چنین اشعار داشته است: «به منظور سازمان‌دهی و انجام مقررات ملی مربوط به ایمنی کاربردهای صلح‌آمیز انرژی اتمی در جمهوری اسلامی ایران، یک واحد ساختاری مستقل - نظام ایمنی هسته‌ای ایران در چارچوب سازمان انرژی اتمی ایران و قانون حفاظت در برابر اشعه ایجاد شده است. مکان‌یابی، ساخت، راه‌اندازی، بهره‌برداری و از کاراندازی تأسیسات هسته‌ای در ایران، مستلزم اخذ مجوز (از نظام ایمنی هسته‌ای ایران) است. دفتر ملی ایمنی هسته‌ای نظام ایمنی هسته‌ای ایران نظارت بر اجرای مقررات این سند را بر عهده دارد. هرچند که کلیت مقررات دو قانون فوق‌الذکر در اعطای ضمنی صلاحیت به نظام ایمنی هسته‌ای سازمان انرژی اتمی در نظارت بر ایمنی تأسیسات هسته‌ای مورد استناد قرار گرفته است، عدم صراحت قوانین مذکور بر وجود چنین صلاحیتی برای نظام ایمنی هسته‌ای سازمان می‌تواند عوامل تفسیر مختلف و معارض در این خصوص را فراهم آورد و مشکلات عملی را در پی داشته باشد. از این رو، لازم است قانونگذار ایران ضمن قانون خاص یا با اصلاح قوانین موجود صراحتاً چنین صلاحیتی را به مرجع فوق اعطا کند.

در این زمینه، مقررات مصوب نظام ایمنی هسته‌ای سازمان انرژی اتمی با معیارها و ضوابط بین‌المللی هماهنگی دارد. شیوه‌نامه صدور مجوز برای بهره‌برداری و از کاراندازی راکتور تحقیقاتی تهران در این خصوص مقرر داشته است: «در مدیریت راکتور تحقیقاتی تهران که سازمان گرداننده راکتور تحقیقاتی تهران است، مسئول کامل ایمنی راکتور، پرسنل، عموم و محیط زیست محسوب می‌شود (ماده ۵). بر اساس این مقررات، سازمان گرداننده دارنده مجوز است». همین‌طور، شیوه‌نامه صدور جواز (permit) طراحی، ساخت و ترابری سوخت هسته‌ای و دیگر اجزا مرتبط واحد ۱ نیروگاه اتمی بوشهر اشعار داشته است: «از نظر این سند، بخش نیروگاه‌های هسته‌ای سازمان انرژی اتمی ایران سازمان گرداننده (دارنده مجوز) است و مسئولیت کامل نیروگاه اتمی بوشهر را بر عهده دارد». به همین نحو، دیگر اسناد مصوب نظام ایمنی هسته‌ای به طور صریح یا ضمنی مسئولیت ایمنی تأسیسات هسته‌ای را بر عهده سازمان گرداننده یا بهره‌بردار تأسیسات هسته‌ای گذاشته‌اند. سازمان گرداننده مکلف گردیده است با به کار بستن سازوکارهای علمی و فنی مناسب از اجرای مقررات و ضوابط ایمنی مصوب نظام ایمنی هسته‌ای اطمینان حاصل کند.

۸. نظارت بر رعایت مقررات ایمنی در تأسیسات هسته‌ای

اجرای مقررات مربوط به ایمنی در تأسیسات هسته‌ای از سوی مسئول ایمنی (سازمان گرداننده) مستلزم نظارت و بازرسی است. بر اساس رویه فعلی در ایران، مقام نظارت بر اجرای مقررات ایمنی در تأسیسات هسته‌ای، نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی ایران است. در خصوص مرجع نظارت بر ایمنی تأسیسات هسته‌ای در ایران سؤالی که می‌تواند مطرح شود این است که آیا قوانین و مقررات جاری ایران، مبنای حقوقی صریح و متقنی برای اعمال نظارت این مرجع پیش‌بینی کرده است و آیا ویژگی‌های ساختاری این مرجع با معیارها و ضوابط بین‌المللی ذی‌ربط مطابقت دارد؟ ادامه این مبحث به بررسی و ارزیابی پاسخ این سؤالات پرداخته است.

۱.۸. مبنای قانونی صلاحیت مرجع نظارت بر اجرای

مقررات ایمنی در تأسیسات هسته‌ای

در قوانین اصلی و مصوب مجلس ایران، مقرراتی که به طور

۲.۸. ویژگی‌های ساختاری مرجع نظارت بر ایمنی تأسیسات هسته‌ای

بر اساس معیارهای شناخته شده بین‌المللی مرجع تدوین و نظارت بر اجرای مقررات مربوط به ایمنی تأسیسات هسته‌ای می‌بایست ویژگی‌هایی را داشته باشد تا بتواند مسئولیت خود را به نحو مقتضی انجام دهد. مطابق استانداردهای ایمنی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA General Safety Requirements, part 1, 2010, 18) نظام ایمنی هسته‌ای (Regulatory Body) کشورها که مسئولیت تصویب مقررات ایمنی هسته‌ای و نظارت بر اجرای این مقررات را بر عهده دارد، باید به طور موثری مستقل باشد.

از نظر این سند، نظام ایمنی در صورتی به طور مؤثر مستقل است که از اختیارات و پرسنل کافی برخوردار است و به منابع مالی کافی برای انجام مناسب مسئولیت‌هایش دسترسی داشته باشد. نظام ایمنی باید بتواند آزادانه و دور از فشار ناروا از جانب بخش‌ها و سازمان‌های دولتی تصمیم‌گیری کند و رأی صادر نماید. پرسنل نظام ایمنی نباید نفع مستقیم یا غیر مستقیم با اشخاص دارنده مجوز تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای داشته باشند. در مواردی که یک بخش یا نهاد دولتی شخص دارنده مجوز آن تأسیسات یا فعالیت‌های هسته‌ای محسوب می‌شود، نظام ایمنی باید از آن نهاد یا بخش به لحاظ سازمانی و مالی به طور مؤثری جدا و مستقل باشد.

معاهده ایمنی هسته‌ای نیز با عبارات دیگری استقلال مؤثر نظام ایمنی هسته‌ای کشورها از بهره‌برداران تأسیسات هسته‌ای و سایر نهادهای دولتی اثرگذار را مورد تصریح قرار داده است. بند ۲ ماده ۸ معاهده در این خصوص اشعار داشته است: «هر یک از طرف‌های متعاقد باید اقدامات مقتضی را جهت حصول اطمینان از تفکیک مؤثر وظایف نظام ایمنی و وظایف دیگر سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط در توسعه یا کاربرد انرژی هسته‌ای به عمل آورند.» (Convention on nuclear safety, 1994, art, 8)

در وضعیت فعلی نظام ایمنی هسته‌ای ایران، به عنوان مرجع نظارت بر ایمنی هسته‌ای، واجد تمامی ویژگی‌های مذکور نیست و این نظام از استقلال مؤثر برخوردار نمی‌باشد، زیرا مرکز نظام ایمنی هسته‌ای، یکی از بخش‌های اداری سازمان انرژی اتمی ایران

محسوب می‌شود و منابع مالی و بودجه آن، بخشی از بودجه کلی سازمان می‌باشد.

۹. مجازات تخلف از مقررات حاکم بر ایمنی تأسیسات هسته‌ای

اصولاً و به طور کلی، تخلف از قوانین و مقررات متضمن مجازات (یا ضمانت اجراهایی) است. بر حسب میزان اهمیت قوانین و گستره تخلف، مجازات می‌تواند متفاوت و متعدد (کیفری، اداری و مدنی) باشد. مقررات مصوب نظام ایمنی در خصوص ایمنی تأسیسات هسته‌ای صرفاً مجازات اداری در مورد متخلفان را پیش‌بینی کرده و از تعیین مجازات کیفری امتناع نموده است که البته غیر از این نیز نمی‌توانست باشد؛ اما در قانون حفاظت در برابر اشعه، علاوه بر مجازات اداری، مجازات کیفری نیز مقرر گردیده است.

۱.۹. مجازات اداری

منظور از مجازات اداری، اعمال کیفرهای اجرایی یا اداری از سوی مرجع نظارتی است. لغو پروانه، تعطیلی مؤسسه یا تأسیسات و تعلیق انجام فعالیت مرتبط از جمله این مجازات به شمار می‌آید. قانون سازمان انرژی اتمی ایران در این خصوص ساکت است و مجازاتی پیش‌بینی نکرده است؛ اما قانون حفاظت در برابر اشعه مجازاتی را برای متخلفان از مقررات قانون پیش‌بینی کرده است. مجازات اداری (و کیفری) پیش‌بینی شده در این قانون، اساساً برای متخلفان از مقررات قانون حفاظت در برابر اشعه است و تسری آن‌ها به متخلفان از مقررات ایمنی هسته‌ای مستلزم تصریح است. در خصوص اعمال مجازات اداری ماده ۱۷ قانون حفاظت در برابر اشعه چنین اشعار داشته است: «واحد قانونی (سازمان انرژی اتمی ایران) مکلف است در اجرای مقررات این قانون، در صورت وقوف بر اشکالات یا تخلفاتی در کار با اشعه یا بهره‌برداری از منابع مولد اشعه پس از ابلاغ کتبی مدت‌دار به وزارت یا مؤسسه مربوط و در صورت عدم رعایت توصیه‌ها، دستور توقف و یا تعطیل بهره‌برداری از منابع مربوط را صادر کند و یا پروانه را لغو نماید و در صورت لزوم با اخذ مجوز لازم از مرجع ذی‌صلاح، اقدام به لاک و مهر آن نمایند.»

نکته قابل ذکر در خصوص ماده فوق آن است که آزادی عمل واحد قانونی در تشخیص و اعمال مجازات اداری بسیار وسیع

نظر به اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقررات ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی، پاسخ سؤال فوق به نظر منفی می‌رسد، زیرا بر اساس اصل و ماده فوق، تصمیمات ادارات و دستگاه‌های دولتی که اعمال مجازات اداری نیز از مصادیق این تصمیمات به شمار می‌آید، قابل تجدید نظر در دیوان عدالت اداری است. اشخاص حقیقی و حقوقی که از تصمیمات (اعمال مجازات اداری) سازمان انرژی اتمی شکایتی داشته باشند، به اسناد مقررات اصل و ماده فوق می‌توانند به دیوان شکایت کنند. البته این شکایت حق اشخاص خصوصی است و اشخاص دولتی از آن محروم‌اند. ناگفته نماند شکایت از تصمیمات نظام ایمنی کشورها از اصول شناخته شده بین‌المللی است (Stoiber, 2003, 38).

۲.۹. مجازات کیفری

منظور از مجازات کیفری، مجازات‌های جزایی از قبیل حبس و جریمه نقدی است. قواعد بین‌المللی ذی‌ربط، اعمال مجازات کیفری بر متخلفان از مقررات ایمنی تأسیسات هسته‌ای را تحت شرایطی اجازه داده‌اند. این در شرایطی است که در مقررات مصوب نظام ایمنی هسته‌ای ایران، چنین مجازاتی پیش‌بینی نشده است و البته این عدم پیش‌بینی چندان هم بی‌دلیل و غیر موجه نیست، زیرا اصولاً مجازات کیفری باید توسط قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) وضع گردد. مقرر کردن آن در یک سند مصوب دستگاه اجرایی وجاهت حقوقی ندارد. قانونگذار ایران در قانون حفاظت در برابر اشعه برای متخلفان در موارد ذیل، مجازات کیفری پیش‌بینی کرده است:

۱. عدم استفاده از وسایل حفاظتی پیش‌بینی شده و همچنین عدم رعایت دستورالعمل‌های حفاظتی توسط کارکنان کار با اشعه. مرتکب این عمل به پرداختن جریمه نقدی از ده هزار ریال تا صد و پنجاه هزار ریال محکوم خواهد شد.
۲. گماردن افراد بدون انجام آزمایش‌های پزشکی لازم قبل از استخدام و یا بدون مراقبت‌ها و آزمایش‌های دوره‌ای پزشکی در مدت اشتغال به کار با اشعه. مرتکب این عمل به پرداختن جریمه نقدی از ده هزار ریال تا پانصد هزار ریال محکوم خواهد شد.

است و این با اصول حقوقی سازگاری ندارد. صدر ماده مذکور با آوردن عبارات «در صورت وقوف بر وجود اشکالات یا تخلفاتی در کار با اشعه یا منابع مولد اشعه» از روش احصا و مشخص‌سازی تخلفات، که سازگاری بیشتری با اصول حقوقی دارد، طفره رفته و اختیارات نامحدودی به واحد قانونی در تعیین و تشخیص مصادیق تخلفات اعطا کرده است.

در مقررات مصوب نظام ایمنی در خصوص ایمنی تأسیسات هسته‌ای (البته نه تمامی این مقررات) نیز مجازات اداری برای متخلفان پیش‌بینی شده است. در این خصوص برای نمونه مقررات مربوط به صدور مجوز تأسیسات معدنکاری و خردایش اورانیوم) این‌گونه مقرر داشته است: «در صورت تخلف از مقررات، نظام ایمنی اقدامات اجرایی (مجازات اداری) لازم را اعمال خواهد کرد». همین‌طور مقررات مربوط به صدور مجوز برای تأسیسات چرخه سوخت هسته‌ای به غیر از راکتور (بند ۱ ماده ۱۰) مقرر داشته است: «دفتر ایمنی هسته‌ای ملی (یکی از دفاتر مرکز نظام ایمنی هسته‌ای) می‌تواند دارنده مجوز را از حق خود مبنی بر انجام فعالیت‌های مجاز، از طریق تعلیق یا خاتمه مجوز آن محروم کند. محروم شدن دارنده مجوز از حق انجام فعالیت‌های مجاز می‌تواند به دلایل زیر باشد:

- دارنده مجوز قوانین یا دیگر اسناد نظام ایمنی را که در ارتباط با تأسیسات چرخه سوخت هسته‌ای به غیر از راکتور اعتبار دارد، نقض کند.
 - دارنده مجوز شرایط اعتبار مجوز را نقض کند یا نادیده بگیرد.
 - دارنده مجوز از دستورات نماینده دفتر ایمنی هسته‌ای ملی مستقر در سایت تبعیت نکند.»
- تصمیم دفتر ایمنی هسته‌ای ملی در خصوص تعلیق یا ابطال مجوز قبل از اجرایی شدن تعلیق یا ابطال به صورت کتبی به دارنده مجوز ارسال خواهد شد. پس از اطلاع، دارنده مجوز باید فعالیت‌های مورد نظر را متوقف کند.
- قانون حفاظت در برابر اشعه و مقررات مصوب نظام ایمنی هسته‌ای در خصوص قابل تجدید نظر بودن آرای سازمان انرژی اتمی در رابطه با مجازات اداری ساکت‌اند. آیا این سکوت دلالت بر تجدیدنپذیری نظر یا غیر قابل شکایت بودن این آرا می‌کند؟

۴. مجازات این جرم جزای نقدی از یک میلیون ریال تا پنج میلیون ریال یا حبس تعزیری از شش ماه تا دو سال و یا هر دو می‌باشد.

۵. نداشتن پروانه معتبر در مواردی که به موجب ماده ۴ این قانون، داشتن پروانه الزامی گردیده است. مجازات این جرم جزای نقدی از یک میلیون ریال تا پانزده میلیون ریال یا حبس تعزیری از شش ماه تا سه سال و یا هر دو مجازات است.

۶. بهره‌برداری از منابع مولد اشعه که توسط واحد قانونی به نحوی ممنوع اعلام شده است. مجازات این جرم، جزای نقدی از یک میلیون ریال تا پانزده میلیون ریال یا حبس تعزیری از شش ماه تا سه سال یا هر دو مجازات است.

تحلیل دقیق این موضوع که آیا مجازات مذکور جامع و دربرگیرنده تمامی تخلفات احتمالی مربوطه است و آیا تناسب میان جرایم و مجازات رعایت شده است، مستلزم بررسی تفصیلی بیشتری است و از حوصله این نوشته خارج است. اما آنچه به طور کلی می‌توان بیان کرد، این است که گذشت زمان و کاهش ارزش پولی، کارایی برخی از جرایم مالی فوق‌الذکر را تحت تأثیر قرار داده است.

تعیین و اعمال مجازات کیفری فوق در حیطه صلاحیت محاکم دادگستری است و واحد قانونی، صلاحیتی در این زمینه ندارد. مجازات مقرر در این قانون و احکام صادره محاکم قضایی در این خصوص از حیث مرور زمان تعقیب این جرایم (آیا مشمول مرور زمان می‌شوند یا نه) و قابل تجدید نظر بودن احکام صادره تابع قوانین جزایی عمومی کشور (ماده ۱۷۳ و ۲۳۲ قانون آیین دادرسی کیفری دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۸) می‌باشند.

ملاحظات پایانی

مبانی حقوقی (قانونی) فعلی حاکم بر ایمنی تأسیسات هسته‌ای در ایران یک مبنای کلی، غیر محکم توأم با خلأها و نارسایی‌هاست. در قوانین اصلی مصوب مجلس ایران (قانون سازمان انرژی اتمی و قانون حفاظت در برابر اشعه) به طور صریح و مشخص و به طور کافی، به موضوع ایمنی تأسیسات هسته‌ای توجه نشده است.

۳. گماردن افرادی به کار با اشعه که به موجب ماده ۱۰ این قانون کار با اشعه برای آنان ممنوع اعلام شده است. مرتکب این عمل به پراختن جریمه نقدی از سی هزار ریال تا یک میلیون ریال محکوم خواهد شد. لازم به ذکر است که بر اساس ماده ۱۰ گماردن افراد کمتر از ۱۸ سال سن، غیر از موارد استثناء به موجب آیین‌نامه اجرایی، و افرادی که در نتیجه آزمایش‌های پزشکی مورد تأیید واحد قانونی کار با اشعه برای سلامتی آنان زیان‌آور تشخیص داده شده، ممنوع است.

۴. کوتاهی در اعلام موارد مذکور در مواد ۷، ۸ و ۹ این قانون توسط اشخاص نامبرده. مرتکب این اعمال به پرداختن جریمه نقدی از سی هزار ریال تا یک میلیون ریال محکوم خواهد شد (به مواد ۹۷ رجوع شود)؛ اما اعمال (جرائمی) که قانونگذار برای آنها هم‌زمان مجازات مالی و حبس پیش‌بینی نموده، مواد ذیل است:

الف) بهره‌برداری از منابع مولد اشعه و یا کار با اشعه بدون اتخاذ تدابیر حفاظتی و تدارک تجهیزات حفاظتی توصیه شده توسط واحد قانونی.

ب) بهره‌برداری از منابع مولد اشعه و یا کار با اشعه بدون نظارت شخص مسئول و مسئول فیزیک بهداشت.

ج) اخلاف در امر نظارت و بازرسی واحد قانونی و ندادن اطلاعات لازم و یا ارائه اطلاعات ناقص و یا کذب به واحد قانونی و نیز هر اقدامی که موجب انحراف تشخیص واحد قانونی گردد.

مجازات ارتکاب اعمال مندرج در سه بند فوق، جزای نقدی از سی هزار ریال تا پنج میلیون ریال و یا حبس تعزیری از یک ماه تا شش ماه و یا هر دو مجازات است.

علاوه بر اعمال فوق، موارد ذیل نیز جرم و مرتکب آن به جزای نقدی یا حبس و یا هر دو محکوم خواهد شد:

۱. ایجاد اختلال در کار با اشعه و یا منابع مولد اشعه.

۲. مجازات این جرم جزای نقدی از پانصد هزار تا پانزده میلیون ریال و حبس تعزیری از یک ماه تا سه سال و یا هر دو مجازات است.

۳. عدم رعایت حدود و شرایط مقرر در پروانه یا تغییر در شرایط مزبور.

مقررات مصوب نظام ایمنی در زمینه تأسیسات هسته‌ای محکم نیست. هر چند این مقررات در بیشتر زمینه‌ها همان استانداردهای بین‌المللی قابل اعمال در دیگر کشورهای جهان است، مبانی قانونی تصویب و اجرای این مقررات با تزلزل و نارسایی‌هایی توأم است و می‌تواند با چالش‌های حقوقی جدی مواجه گردد و در عمل، ابهامات و مشکلاتی را موجب شود.

ظاهراً خود سازمان انرژی اتمی نیز بر این کاستی‌ها، نارسایی‌ها و خلأهای حقوقی واقف است و تلاش می‌کند این نارسایی‌ها و خلأها را در قوانین آتی مرتفع کند.

هیچ کدام از این دو قانون به صراحت به نظام ایمنی سازمان انرژی اتمی ایران صلاحیت تدوین و به اجرا گذاشتن مقررات در خصوص ایمنی این تأسیسات اعطا نکرده‌اند. نظام ایمنی سازمان با استنباط از کلیت قوانین فوق چنین صلاحیتی را برای خود احراز کرده است که مبنای حقوقی کاملاً محکم و متقنی نداشته و در مقام قضاوت بی‌طرفانه می‌تواند پایه‌های آن متزلزل گردد. به لحاظ ویژگی‌ها و خصیصه‌های مرجع تصویب و اجرای مقررات ایمنی تأسیسات هسته‌ای (نظام ایمنی هسته‌ای کشور) نیز نظام حقوقی ایران نارسایی دارد و ویژگی‌های آن با معیارها و معیارهای شناخته شده بین‌المللی سازگاری کامل ندارد. مبانی قانونی

مراجع

[7] Iran Nuclear Regulatory Body documents:

- 7-1. Regulations for procedure of HWZPR/MNSR research reactors operation and decommissioning
- 7-2. Safety regulation for storage, transportation and handling of fresh nuclear fuel at a nuclear power plant
- 7-3. Licensing procedure for Tehran Research Reactor operation & decommissioning
- 7-4. Licensing procedure for non-reactor nuclear fuel cycle facilities
- 7-5. Regulations for Licensing of Uranium mining and milling facilities
- 7-6. Safety regulation for nuclear fuel transportation by vehicles
- 7-7. Requirement for obtaining license by shift personal of the BNPP-1
- 7-8. Procedure of granting permits during construction and commissioning of BNPP-1
- 7-9. Regulations for supervision over fire safety assurance at the BNPP-1
- 7-10. Regulations for supervision over fire safety assurance at the BNPP-1
- 7-11. Instruction for Supervision over safety Assurance in BNPP-1 construction

[۱] سازمان انرژی اتمی ایران، فرهنگنامه علوم و تکنولوژی هسته‌ای، ۱۳۷۶.

[۲] کاتوزیان، ناصر، «قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی»، نشر میزان، ۱۳۸۱.

[۳] محمد حسینی طرقی، مرتضی، «مجموعه قوانین و مقررات انرژی هسته‌ای»، سازمان انرژی اتمی ایران، ۱۳۸۰.

[4] Stoiber. C. et al, "Handbook on nuclear law", IAEA Vienna, 2003.

[5] Tonhauser W. and Wether all A. "The international legal framework on safety" in International nuclear law: history, evolution and outlook, OECD, 2010

[6] IAEA conventions and documents:

6-1. Statute of IAEA, 1956.

6-2. convention on Early Notification of a nuclear accident, 1986.

6-3. convention on assistance in case of nuclear accident or Radiological Emergency, 1986.

6-4. convention on Nuclear Safety, 1994.

Joint convention on safety of management of nuclear fuel an radioactive waste, 1997.

6-5. IAEA safety standards, governmental, legal and regulatory framework for safety, IAEA, 2010.