

بررسی کارآمدی قوانین و مقررات حقوقی ناظر بر آلودگی هوا در ایران

داریوش کریمی^۱

نگین موسوی مدنی^{۲*}

negin_90_24@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۹/۰۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۳/۲۷

چکیده

آلودگی هوا در سطوح ملی و بین المللی، آثار زیان باری بر محیط زیست انسانی و طبیعی بر جای میگذارد. رشد تکنولوژی و شهرنشینی به تبعات خود افزایش حجم گسترده ای از انواع آلاینده ها در هوا را موجب شده و به دلیل مضر بودن آن برای سلامتی عموم و محیط زیست، حساسیت دولت مردان را در رابطه با اتخاذ تدابیر و تمهیداتی خاص، به منظور جلوگیری از آلوده نمودن هوا و تخریب محیط زیست بر انگیزته است. در ایران نیز در سالیان اخیر به ویژه در کلان شهرها این آلودگی افزایش قابل توجهی داشته و به نوبه خود باعث ورود خسارات جبران ناپذیر بر سلامتی اشخاص و کیفیت اموال شده است. به نظر می رسد که قوانین و مقررات حقوقی آلودگی هوا در ایران تا حدودی برای رفع آلودگی هوا کفایت می کند. در واقع مشکل استمرار آلودگی هوا از قوانین و مقررات مربوطه نیست، بلکه از مجریان قانون است که به وظایف خود در این راستا به درستی عمل نمی کنند. از سویی، با توجه به این که امکان جبران خسارت ناشی از آلودگی هوا به دلیل ماهیت و ویژگی خاص آن به میزان کمتری قابل جبران است، در نتیجه بسیاری از خسارات حاصل از آلودگی هوا جبران نشده باقی میماند. اما برای کارآمدی قوانین و مقررات حقوقی آلودگی هوا در سطح داخلی هنوز راه حلی وجود دارد. از این رو، در این مقاله تلاش بر این است که آلودگی هوا در کلان شهر های ایران از منظر کارآمدی قوانین و مقررات حقوقی مورد بررسی قرار گرفته و از سوی دیگر، راه کارهای کنترلی و قابل اعمال در این زمینه ارائه گردد.

واژه‌های کلیدی: آلودگی هوا، حفاظت محیط زیست، حقوق محیط زیست، قوانین و مقررات داخلی، کلان شهر.

۱- استادیار حقوق محیط زیست، دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران، ایران.
۲* - (مسوول مکاتبات): دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق محیط زیست، دانشکده محیط زیست و انرژی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران، ایران.

Investigating the effectiveness of laws and regulations governing air pollution in Iran

Daryoush Karimi¹

Negin Mousavi Madani^{2*}

negin_90_24@yahoo.com

Abstract

Air pollution in the national and international levels, have adverse effects on human and natural environment. Technology development and urbanization, consequently, have led to increase of a wide variety of pollutants in the air. Being harmful to public health and the environment, they have raised the concerns of authorities to take specific measures to prevent contamination of air and environmental degradation. In recent years, in Iran especially in major cities, such pollution has increased significantly and it has caused irreparable damage to the health of individuals and the quality of properties. It seems that laws and regulations are somewhat sufficient to meet air pollution in Iran. In fact the problem of continuity of air pollution is not due to laws and regulations, but the law enforcers who are not doing their duties properly are the main problem. On the other hand, since the possibility of compensation for damage caused by air pollution, because of its nature and characteristic, is somehow low, much of this damage remains uncompensated. However, there are still some solutions to effectiveness of laws and regulations for air pollution, at the local level. Thus this paper attempts to address air pollution in metropolises of Iran in terms of effective laws and regulations and also to introduce applicable methods in this regard.

Keywords: Air Pollution, Environmental Protection, Environmental Law, National Laws and Regulations, Metropolis.

1- Assistant Professor of Environmental Law, Faculty of Environment and Energy, Islamic Azad University, Science and Research Branch of Tehran, Iran.

2- MSc student of Environmental Law, Faculty of Environment and Energy, Islamic Azad University, Science and Research Branch of Tehran, Iran. **(Corresponding Author)*

مقدمه

هوا عنصری حیاتی در زندگی موجودات است. برای پی بردن به ارزش آن کافی است گفته شود که اگر انسان می تواند چند هفته بدون غذا دوام آورد و یا چند روز را بدون آب بگذراند و زنده بماند، نبودن هوا را بیش از چند دقیقه نمی تواند تحمل کند (۱). اثر زیان آور آلودگی هوا بر سلامت انسان بر هیچ کس پوشیده نیست. بی تردید یکی از مهم ترین مباحث در محیط زیست، آلودگی هوا می باشد که از عوامل اساسی در حیات موجودات زنده است (۲). با توجه به این که مردم کلان شهرهای ایران به خصوص تهران، اصفهان و ... از آلودگی هوا رنج می برند، این مسأله از اهمیت زیادی برخوردار است. بر اساس آمار، شهر تهران در رتبه ۳۵۴ از لحاظ آلاینده ذرات معلق کوچکتر از ۲/۵ میکرون قرار دارد (۳). در گزارش جدید سازمان بهداشت جهانی، کلان شهرهای ایران جزء آلوده ترین شهرهای جهان و شهر اهواز از نظر وجود ذرات معلق در هوا که کوچک تر از ۱۰ میکرومتر هستند آلوده ترین شهر جهان شناخته شده است (۴). آلودگی هوا عمدتاً نشأت یافته از پدیده شهرنشینی است که با توسعه شهرها و تبدیل آن ها به کلان شهرها اثرات خود را بیشتر نشان می دهد و ما با اثرات شدیدتری از آلودگی هوا مواجه هستیم. بنابراین سازوکارها هم از لحاظ حقوقی باید متناسب با این پدیده باشد. لذا این مقاله، پس از بررسی آلودگی هوا در کلان شهرهای ایران، به تحلیل قوانین و مقررات حقوقی در این زمینه خواهد پرداخت.

آلودگی هوا در ایران از منظر محیط زیست

ایران در منطقه ای خشک از آسیا و جهان قرار گرفته است که دو سوم آن را بیابان ها تشکیل می دهند و فقط در قسمت شمالی آن و بخشی از قسمت غربی و جنوبی جنگل وجود دارد که آن هم به شدت در حال تخریب است. اما آن چه در کنار این همه تخریب باعث توجه بیشتر به مسایل زیست محیطی شده است، موضوعات ناشی از آلودگی ها، به ویژه آلودگی هوا است. گسترش بی رویه شهرها در کنار عدم کنترل ازدیاد جمعیت که در کشور ما بیشترین رشد را دارد و نیز متمرکز شدن بی رویه صنایع و به وجود آمدن بی قاعده کارخانه ها

علت اصلی این آلودگی هاست. گاهی اوقات و در ساعتی از روز شدت آلودگی به سبب معلق بودن ذرات شیمیایی و گازهای سمی در هوا به قدری زیاد میشود که مسوولان به ناچار اقدام به اعلام وضعیت فوق العاده می کنند و مردم را از رفت و آمد در برخی مناطق شهری که خطر بیشتری دارد، باز می دارند (۵).

الف- آلودگی هوا در اهواز

بر اساس آمار رسمی، اهواز پس از اصفهان و تهران، بیشترین آلودگی هوا را دارد. میزان آلودگی هوا در این شهر روزبه روز افزایش یافته و شدیدتر می شود. مهم ترین علت آلودگی هوای اهواز، گرد و غبار و حمل و نقل درون شهری است و دیگر عامل آلودگی ها گسترش افسارگسیخته بافت شهری و رسیدن آن به کارخانه هایی مانند ایران کربن و فولاد خوزستان می باشد. بارها از طرف سازمان های مختلف هم چون سازمان حفاظت محیط زیست استان خوزستان اعلام شده که اهواز ۸ برابر بیش از حد مجاز آلوده است، به همین دلیل بیشتر پروازها لغو و مدارس و کودکان استان های این شهر تعطیل می شوند. برخی سازمان های دولتی دلیل این گرد و غبار را آلودگی ناشی از گرد و غبار صحرای عربستان و جنوب عراق و نیز نبود بارش باران و فقدان پوشش گیاهی در برخی مناطق خوزستان دانسته اند. دامنه این آلودگی در استان های ایلام، لرستان و برخی از شهرهای استان فارس و بوشهر نیز گسترش یافته است. بر اساس برنامه های سازمان محیط زیست، در صورت افزایش ۵۰۰ هکتاری پوشش گیاهی در شهر اهواز و انجام پروژه کمربند سبز، بین چهار تا شش درجه از گرمای هوا در اهواز کاسته خواهد شد و آلودگی هوا نیز تا حد چشم گیری پایین خواهد آمد. از پاییز ۱۳۸۵ کل استان خوزستان درگیر پدیده توفان خاک شده است که زبان های مالی و جانی فراوانی به بار آورده است و گمان نمی رود با این برنامه ها بتوان آن را ناپدید یا کم نمود. در سال ۲۰۱۱ بر پایه گزارش سازمان بهداشت جهانی شهر اهواز آلوده ترین شهر جهان شناخته شده است (۶).

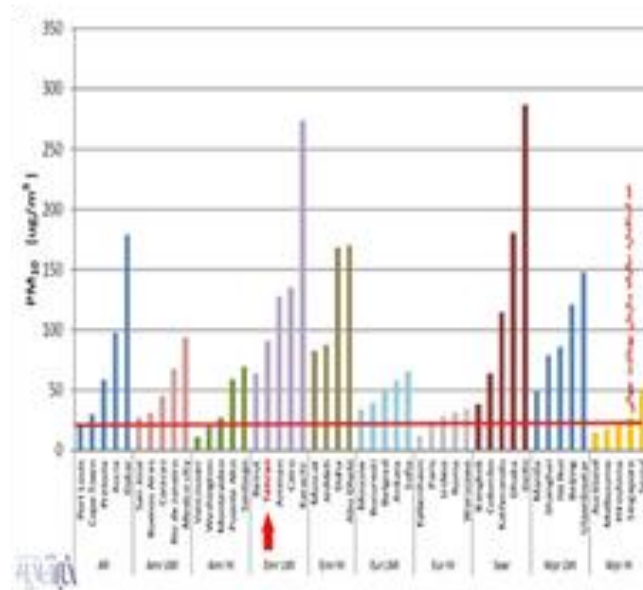
ب- آلودگی هوا در اصفهان

کرد. در شیوه سلبی باید با تمهیدات قانونی با قانون شکنان برخورد شود زیرا آلودگی هوا یک موضوع اجتماعی است. در روش ایجابی تردد خودروها، دولت با ارائه تسهیلات ویژه برای خودروهای فرسوده می تواند این مشکل را حل کند (۴).

ج- آلودگی هوا در تهران

شرکت کنترل کیفیت هوای تهران گزارشی تفصیلی درباره وضعیت آلودگی هوای تهران با استناد به یافته‌های سازمانهای بین‌المللی منتشر کرده که وضعیت آلودگی هوا و میزان آلاینده در شهر تهران را در مقایسه با سایر شهرهای مورد بررسی در این تحقیقات نشان می دهد (۷). در این تحقیق اطلاعات غلظت آلاینده $PM_{2.5}$ در مناطق و شهرهای با سطح درآمد پایین و متوسط، محدودتر بوده است. در فهرست شهرهای مورد بررسی، شهر تهران نیز جزو شهرهای آلوده در بین شهرهای مورد مطالعه قرار دارد. (نگاه کنید به نمودار شماره ۱)

اصفهان نیز یکی از کلان شهرهای آلوده کشور است. در فروردین ماه امسال شهروندان اصفهانی تنها پنج روز هوای پاک استنشاق کردند. وضعیت آلودگی هوای اصفهان و تأثیرات آن بر سلامت شهروندان بحرانی است و این وضعیت با توجه به اقلیم و ویژگی های جغرافیایی تبعات ناگواری بر سلامت شهروندان دارد. این استان از نظر مصرف گاز به عنوان سوخت اتومبیل و سوخت خانگی رتبه برتر کشور را دارد. وجود صنایع بزرگ و کوچک، نیروگاه ها و خودروها منبع آلودگی هوا در اصفهان است. آلودگی هوا از مسایل مهم جهان امروز است که با گسترش روز افزون خودروها و استفاده نادرست از تکنولوژی، اهمیت آن بیش از پیش آشکار می شود. موضوع خشکسالی استان ریشه در آلودگی هوا دارد که این معضل باید هرچه سریع تر در استان حل گردد. تردد زیاد خودروها در خیابان ها سبب آلودگی هوا می شود که باید برای حل این موضوع از دو روش سلبی و ایجابی استفاده



نمودار ۱- میانگین غلظت سالیانه آلاینده PM_{10} در شهرهای مختلف جهان در محدوده سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲

Chart1- The average annual concentration of PM_{10} contaminants in different cities around the world in the years 2008-2012

می کنند که میزان غلظت آلاینده‌های PM_{10} و $PM_{2.5}$ آن، کمتر از سطوح استاندارد سازمان بهداشت جهانی است، به گونه‌ای که در بیشتر شهرهای مورد مطالعه در مناطق آفریقایی، شرق مدیترانه (با سطح درآمد پایین، متوسط و بالا)، جنوب شرق آسیا و بخش غربی اقیانوس آرام (با سطح درآمد پایین و

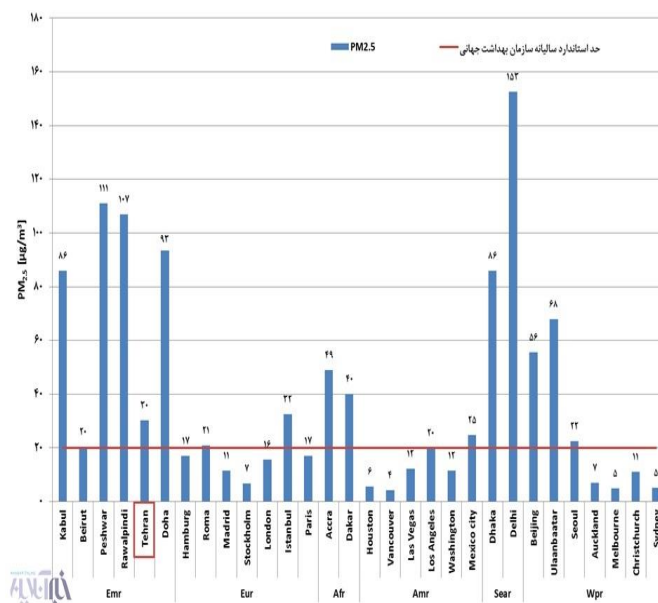
«در بیشتر کشورهای با سطح درآمد پایین و متوسط، اندازه‌گیری آلاینده $PM_{2.5}$ طی سال‌های مورد مطالعه نسبت به اندازه‌گیری آلاینده PM_{10} بسیار محدود انجام شده است. با این حال در سطح جهان و با توجه به داده‌های موجود در این مطالعه، تنها ۱۲ درصد مردم جهان در شهرهایی زندگی

اساس این آمار، شهر تهران از لحاظ آلاینده ذرات معلق کوچکتر از ۲/۵ میکرون در رتبه ۳۵۴ قرار دارد.

آلوده‌ترین شهر در این رتبه‌بندی شهر دهلی در هند و پاک‌ترین شهر Powell River کانادا بوده است. شهر تهران در منطقه شرق مدیترانه از بین ۲۶ شهر منتخب، در رتبه ۲۳ و در بین شهرهای مورد مطالعه در قاره آسیا (۳۸۷ شهر)، در رتبه ۲۲۸ آلودگی از لحاظ آلاینده $PM_{2.5}$ قرار دارد (نمودار شماره ۲).

متوسط، غلظت آلاینده های PM_{10} و $PM_{2.5}$ فراتر از حدود استاندارد سازمان بهداشت جهانی بوده است.»

در گزارش شرکت کنترل کیفیت هوا، وضعیت غلظت سالیانه آلاینده ذرات معلق کوچک تر از ۲/۵ میکرون ($PM_{2.5}$) در شهرهای منتخب جهان از جمله شهر تهران هم با استناد به یافته‌های بانک اطلاعاتی سازمان بهداشت جهانی ارایه شده است. به طور کلی اطلاعات ۱۶۱۲ شهر جهان (عموماً شهرهای پیشرفته) در این بانک داده موجود است. سال برداشت داده در بسیاری از شهرها (از جمله شهر تهران) ذکر نشده است. بر



نمودار ۲- میانگین غلظت سالیانه آلاینده $PM_{2.5}$ در شهرهای مختلف جهان در محدوده سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲

Chart2- Average annual concentration of PM₂ / 5 contamination in different cities of the world in the years 2008-2012

است چراکه منشأ فسیلی دارد. انتشار گوگرد به عنوان یک آلاینده خطرناک برای سلامتی انسان‌ها مطرح است و در صورت به اجرا درآمدن برنامه‌های فوق، از ۴۰۰ به ۱۰ ppm کاهش خواهد یافت (۸).

تأثیر استقرار استاندارد یورو ۴ در آلودگی هوا

با توجه به آلاینده‌های خروجی از آگروز که حاصل احتراق کامل و ناقص خودرو است، خودروهایی که سوخت با استاندارد یورو ۴ و سیستم احتراق با استانداردهای یورو ۴ را دارا هستند، کاهش قابل ملاحظه‌ای از مواد انتشار یافته دارند.

راهنمای نمودارها: آفریقا (Afr)، آمریکا (Amr)، شرق مدیترانه (Emr)، اروپا (Eur)، جنوب شرق آسی (Sear)، مناطق غرب اقیانوس آرام (Wpr)، مناطق با درآمد پایین و متوسط (LMI) (۸).

روزانه در تهران بیش از ۲۰ میلیون لیتر سوخت استاندارد تولید می‌شود که میزان بنزینی که در هوا منتشر می‌شود از ۵ درصد حجمی در استاندارد یورو ۲، به ۱ درصد حجمی کاهش می‌یابد. از مزایای توزیع سوخت یورو ۴، کاهش میزان گوگرد از ۴۰۰ ppm به ۱۰ ppm است. مشکل اصلی سوخت ما گوگرد

- تولید خودرو براساس استاندارد یورو ۴ چراکه ۲۰ خودرو یورو ۴ به اندازه یک خودرو قدیمی آلودگی تولید می کند.
- توسعه فضای سبز، مدیریت ترافیک و خروج خودروهای فرسوده از چرخه حمل و نقل شهری به ویژه مینی بوس های فرسوده.
- نصب سیستم پایش لحظه ای آلودگی در واحدهای صنعتی.
- کاهش مصرف سوخت های فسیلی و حرکت به سمت سوخت های غیر فسیلی.
- استفاده از تجربیات دیگر کشورها در مدیریت معضلات زیست محیطی (۱۰).

قوانین و مقررات ناظر بر آلودگی هوا در ایران

بند الف - قوانین

• قانون اساسی

قانون اساسی مهم ترین قانونی است که در بالاترین سطح مقررات ملی قرار دارد. این قانون از محیط زیست به عنوان یک ثروت عمومی که به اندازه سلامتی و بهداشت یا تعلیم و تربیت اهمیت دارد، یاد میکند. در این خصوص اصل پنجاه قانون اساسی که یکی از کامل ترین و گویاترین اصول حفاظت محیط زیست در کل ابعاد کشور محسوب می گردد، محیط زیست سالم را به عنوان حق شهروندی مورد تصریح قرار داده است. مطابق اصل پنجاه قانون اساسی "در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می گردد، ازین رو فعالیت های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است." این قانون پیام آور این مهم است که مسایل محیط زیستی کاملاً فرابخشی هستند و تمامی آحاد جامعه به خصوص سازمان ها و دستگاه ها هر یک به فراخور توان و کارایی تشکیلات خود باید در حفظ و نگه داری از محیط زیست کوشا باشند .

- سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران

دولت به موجب ماده ۶۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مکلف گردیده

با پیاده سازی استاندارد یورو ۴ در سیستم احتراق و تکنولوژی ساخت خودروها، حدود مجاز آلاینده های CO، HC، NOx و ذرات معلق برای خودروهای سواری بنزینی و دیزلی بسیار سختگیرانه تر شده و حتی به بیش از نصف (نسبت به حدود مجاز آن در استاندارد یورو ۲) کاهش می یابد. علاوه بر آن، اضافه شدن آزمون های تکمیلی جدید مانند آزمون استارت خودرو در دمای ۷- درجه سانتی گراد در مورد خودروهای بنزینی و استفاده اجباری از سیستم عیب یاب خودرو جهت هشدار افزایش آلاینده گی و بروز مشکل در قطعاتی از خودرو، نقش مهمی در کاهش آلاینده گی خودروهای با تکنولوژی یورو ۴ داشته است.

در خصوص استقرار استاندارد یورو ۴ در سوخت های بنزین و دیزل توزیعی در کشور نیز میتوان گفت سوخت مصرفی در خودروها از لحاظ کیفیت و نوع استاندارد دریافتی، می تواند نقش به سزایی در آلودگی هوا داشته باشد. با سختگیرانه تر شدن این استاندارد و محدود شدن پارامترهای فیزیکی و شیمیایی چون محتوای گوگرد، هیدرو کربن ها، سرب و عدد اکتان برای بنزین و عدد ستان محتوی گوگرد و هیدروکربن ها برای دیزل کیفیت آلودگی خروجی از خودرو ها از جمله ذرات معلق، منواکسیدکربن، اکسید های نیتروژن و بنزن منتشره در هوای محیط به طور چشمگیری کاهش خواهد یافت.

با این حال سختگیرانه تر کردن حدود مجاز استانداردهای آلودگی و کیفیت سوخت دو امر مرتبط بوده و حرکتی هماهنگ را طلب می کند. از این رو هرگونه برنامه ریزی در خصوص ارتقاء تکنولوژی ساخت و سیستم احتراق خودروهای یورو ۴، مبتنی بر تأمین سوخت متناسب با مشخصات فنی این خودروها می باشد (۹).

از جمله راهکارهای کنترلی جهت کاهش آلودگی هوای

کلان شهرها

- تولید و توزیع سوخت استاندارد مطابق استانداردهای یورو ۱۴ که منجر به کاهش سرانه آلودگی در هر کیلومتر پیمایش از ۵۰ به ۲/۷ گرم خواهد شد.

قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در راستای جلوگیری از انواع آلودگیها از جمله آلودگی هوا، مبادرت به هر عملی را که سبب آلودگی محیط زیست شود، ممنوع اعلام نموده است که طبیعتاً قانون گذار با انتخاب این واژگان ترک فعل را از حیطة ممنوعیت های مسبب آلودگی خارج نموده و حیطة صلاحیت ماده ۹ این قانون را در اعمال محدودیت، صرفاً منحصر به افعال مسبب آلودگی دانسته است. این قانون هم چنین بر انجام تحقیقات و بررسی های علمی و اقتصادی در زمینه حفاظت و بهبود و به سازی محیط زیست و جلوگیری از آلودگی و برهم خوردن تعادل محیط زیست از جمله تغییراتی که در وضعیت خاک، آب و هوا حادث می شود، تاکید دارد.

قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست از جهت اهمیت آلودگی هوا بر محیط، آلودگی های زیست محیطی ایجاد شده توسط کارخانجات و کارگاه ها را مورد توجه قرار داده و به بیان روند قانونی برخورد با این نوع از آلودگی ها، مطابق مواد ۱۱ و ۱۲ می پردازد. ماده ۱۱ این قانون، روند سخت گیرانه تری را نسبت به ماده ۱۵ قانون جلوگیری از آلودگی هوا داشته است، چرا که به موجب این قانون در صورت اخطار به مسوولان یا صاحبان کارخانجات و کارگاه ها جهت رفع آلودگی طی مهلت مقرر و عدم توجه مسوولین، از کار و فعالیت شان جلوگیری به عمل خواهد آمد و مهلت اضافی در ماده ۱۵ قانون نحوه جلوگیری از هوا لحاظ نشده است.

• قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب

۱۳۷۴/۲/۳

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در راستای تحقق اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی و در راستای پاک سازی و حفاظت از هوا ایجاد شد و بدین منظور کلیه واحدها و اشخاص را مکلف به رعایت این قانون نموده است. این قانون از شش فصل تشکیل شده است. قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا منابع آلوده کننده را به سه دسته ی وسایل نقلیه موتوری، کارخانجات ، کارگاهها، نیروگاهها ، منابع تجاری و خانگی و منابع متفرقه طبقه بندی نموده است و طی فصول دو، سه و چهار مورد بررسی قرار داده است. این قانون به آلودگی هوا با

است که در طول برنامه چهارم، میزان آلودگی هوای شهرهای تهران، اهواز، اراک، تبریز، مشهد، شیراز، کرج و اصفهان را در حد استاندارد مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست کاهش دهد. مطابق بند ب ماده ۶۸ این قانون به دولت اجازه داده می شود با رعایت اصول ۷۲ و ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تقلیل آلاینده های وارد به محیط زیست و تخریب آن صندوق ملی محیط زیست وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست را تأسیس کند. بند نوزدهم از سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه "حفاظت از محیط زیست و احیای منابع طبیعی" را به عنوان یکی از اصول مورد نیاز برای آمایش سرزمین اعلام می نماید.

• قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی

ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵

ماده ۱۳۴ قانون برنامه پنج ساله پنجم به منظور حفاظت از محیط زیست، راهکارهایی را ارایه نموده است. در بخش محیط زیست هم چنین مواد قانونی دیگری با موضوعاتی مثل کاهش آلودگی هوا ، شناسایی کانون های انتشار ریزگردها و مهار آن ، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه ای آمده است . با این حال هنوز حجم کم اختصاص یافته به محیط زیست در برنامه پنجم توسعه کافی نیست و حتی همین حجم اختصاص یافته نیز شاخصی از تحقق ملاحظات محیط زیستی در برنامه توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی و در برگیرنده برنامه های بلند مدت و جامع برای دستیابی به توسعه پایدار و درخور نمی باشد .

• قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴

قانون شهرداری ضمن بیان مقررات مربوط به شهر و شهرسازی در ابعاد مختلف، به علت اهمیت آلودگی هوا و تاثیرات مخرب آن بر فضای شهری، در کنار قواعد مربوط به حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها بخشی از دفتر هفتم این قانون را به آلودگی هوا اختصاص داده است.

• قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب

۱۳۵۳/۳/۱۸ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴

محدودیت ها و ساماندهی حمل و نقل شهری اشاره دارد. به موجب ماده ۱۰ این آیین نامه « کلیه دستگاه ها موظف به گاز سوز نمودن وسایل نقلیه شان طی زمان مشخص می گردند». هم چنین این آیین نامه به منظور ساماندهی حمل و نقل شهری تکالیفی برای وزارت نفت، سازمان صدا و سیما و موسسه تحقیقات و استانداردهای صنعتی ایران مقرر نموده است.

بند ج- مصوبات شورای عالی حفاظت محیط زیست و

هیأت وزیران

• مصوبات شورای عالی حفاظت محیط زیست

- مصوبه شماره ۱۰۳ شورای عالی حفاظت محیط زیست مصوب ۱۳۵۵/۵/۶: در این مصوبه اجرای استانداردها، تعیین انواع سوخت های مجاز، شرایط و ضوابط مصرف سوخت مورد اشاره قرار گرفته است.

- مصوبه شماره ۱۳۴ شورای عالی حفاظت محیط زیست: این مصوبه قابلیت اجرایی کمی داشته و در مواردی هم به مصوبه ۱۰۴ شورای عالی حفاظت محیط زیست استناد کرده است که آن هم از قابلیت اجرایی خوبی برخوردار نبوده است.

- مصوبه شماره ۱۳۵ شورای عالی حفاظت محیط زیست: این مصوبه به نوعی تکمیل کننده مصوبه شماره ۱۳۴ شورای عالی حفاظت از محیط زیست می باشد.

- مصوبه شماره ۱۳۶ شورای عالی حفاظت محیط زیست

- مصوبه شماره ۱۳۸ شورای عالی حفاظت محیط زیست

- مصوبه شماره ۱۰۴ شورای عالی حفاظت محیط زیست به استناد مفاد آیین نامه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۷۳/۴/۲۹

این مصوبه استانداردهایی را برای گازهای وسایل نقلیه موتوری بنزینی تعیین میکند که این استانداردها برای تمام وسایل نقلیه موتوری بنزینی رعایت نمی شود.

- مصوبه شماره ۱۶۲ شورای عالی حفاظت محیط زیست مصوب ۱۳۷۷/۵/۲۷

این مصوبه در اجرای بند ب تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج ساله دوم و به منظور کاهش آلودگی هوای تهران مواردی چون جلوگیری از تردد وسایل نقلیه موتوری فاقد برگ معاینه فنی و

رویه ای سخت گیرانه نگریسته و به منظور جلوگیری از آلودگی هوا و حفاظت از هوای پاک به طور کلی اقدام به هر عملی را که موجبات آلودگی هوا را موجب شود، ممنوع اعلام نموده و به اعمال مجازات برای خاطیان پرداخته است و بدین منظور فصل پنجم از این قانون را به مجازات متخلفین اختصاص داده است.^(۱۱) در بعضی از مواد این قانون خلاء ها و نواقصی دیده می شود که به اختصار به یکی از این مواد در ذیل اشاره شده است. در ابتدای ماده ۳۱ از این قانون عنوان شده است: ((صاحبان و مسوولان منابع تجاری و اماکن عمومی که برخلاف ماده ۲۴ این قانون موجبات آلودگی هوا را فراهم نمایند و)) که در قسمت اول بهتر بود از واژه " کسانی که " استفاده شود تا در مورد همه، این قانون صدق کند و راه گریز از قانون وجود نداشته باشد.

بند ب- آیین نامه ها

• آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری

از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۶/۲/۱۴

مواد ۵، ۱۱ و ۱۲، آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۶/۲/۱۴ هیأت وزیران محدوده ها و ساعات ممنوعه تردد، مزایای گازسوز کردن وسایل نقلیه و استفاده از بنزین بدون سرب و وسایل نقلیه عمومی با سوخت با حداقل ترکیبات آلاینده را در راستای جلوگیری از آلودگی هوا مورد تاکید قرار داده است.

• آیین نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

مصوب ۱۳۷۹/۶/۱۶

ماده ۲ این آیین نامه، منابع آلوده کننده هوا غیر از کارخانه ها و کارگاه های موضوع آیین نامه اجرایی فصل سوم قانون را به وسایل نقلیه موتوری، منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه تقسیم بندی نموده است که فصول دوم و سوم به آن پرداخته است.

• آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶ آیین نامه نحوه

جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۸۱/۴/۵

این آیین نامه به منظور کاهش آلودگی هوا بر نحوه اعمال محدودیت و صدور مجوز تردد و چگونگی نظارت بر اجرای

الف- جزای نقدی: نقش بازدارندگی جزای نقدی نسبت به واحدهای آلاینده ای که دارای درآمد و سود سرشاری هستند بسیار کم است. به طوری که این دسته به راحتی از عهده ی پرداخت جرایم آلودگی برآمده و سپس با سرشکن کردن این هزینه ها بر عوامل تولید نظیر مواد اولیه ، کارکنان و مصرف کنندگان به جبران آن می پردازند . علاوه بر این کیفر جزای نقدی مستقیماً به مقابله با آلودگی هوا بر نمی خیزد و صرفاً به عنوان یک عامل بازدارنده می تواند مطرح گردد.

ب- حبس: اصولاً کیفر حبس جایگاه چندانی در مورد ضمانت های کیفری پیش بینی شده برای جرایم علیه محیط زیست ندارند و معمولاً به عنوان کیفر مشدده مورد استفاده قرار می گیرند. براین اساس در سیاست کیفری جمهوری اسلامی ایران در برخورد با پدیده ی آلودگی هوا برخلاف کیفر جزای نقدی سعی شده است از کیفر حبس کمتر استفاده شود و در صورت استفاده اولاً ناظر به تکرار جرم و در مرحله تشدید مجازات بوده (برای مثال مواد ۲۹ و ۳۰ قانون نحوه ی جلوگیری از آلودگی هوا) ثانیاً میزان حداقل و حداکثر آن پایین باشد، ثالثاً با تصویب بندهای ۱ و ۲ قانون نحوه ی وصول درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳ و سیاست قوه ی قضائیه مبنی بر حبس زدایی و اعمال کیفرهای جایگزین حبس ، عملاً دادگاه ها حکم به حبس در این گونه موارد را نمی دهند . آن را تبدیل به کیفر جزای نقدی می نمایند .

ج- جلوگیری از تردد وسیله نقلیه آلوده کننده : وسایل نقلیه مهم ترین منبع آلودگی هوا در شهرها محسوب می شوند . بنابراین جلوگیری از تردد وسیله نقلیه آلاینده می تواند نقش مهمی در کاهش آلودگی هوا و از بین بردن منبع ضرر داشته باشد. در واقع اعمال این کیفر در زمینه مقابله با آلودگی هوا برخلاف جزای نقدی و حبس، اثر مستقیم و قابل توجهی در کاهش آلودگی هوا دارد و به جای مبارزه با علت، با معلول مقابله می کند. خوشبختانه در حقوق ایران و در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا به این مساله توجه شده است . با این حال از لحاظ پیگیری و صدور حکم و اجراء ساز و کارهای قانونی آن از ضعفی اساسی رنج می برند.

وسایط دودزا، جلوگیری از تردد خودروهای فاقد کیت (بسته) و گاز استاندارد و رعایت استانداردهای مذکور برای مینی بوس ها و اتوبوس های دیزلی و مینی بوس های گازسوز و اتوبوس های گازسوز را مورد تاکید قرار داده است.

-مصوبه شماره ۱۶۵ شورای عالی حفاظت محیط زیست
-مصوبه شماره ۱۹۵ شورای عالی حفاظت محیط زیست مصوب ۱۳۸۰/۸/۲۵

- مصوبه شماره ۲۴۰ شورای عالی حفاظت محیط زیست ۱۳۸۱/۸/۲۸: این مصوبه تا حدودی موفق بوده است و ناظر بر بند (د) ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه است و به نوعی اجرای این ماده را تسهیل می کند .

- تصویب نامه ۱۳۸۷/۶/۲۸ با اصلاحات بعدی

• مصوبات هیأت وزیران

- مصوبه هیأت وزیران مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۱ در مورد آلودگی هوا
- مصوبه هیأت وزیران در خصوص تفویض اختیارات دولت ناشی از تبصره ۲ ماده ۱۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۵ مورخ ۱۳۷۷/۸/۳

- مصوبه هیأت وزیران در زمینه برنامه جامع کاهش آلودگی هوای شهر تهران مورخ ۱۳۷۹/۲/۲۱
-مصوبه هیأت وزیران در خصوص طرح جامع کاهش آلودگی هوای استان مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۸

با بررسی قوانین، مصوبات و آیین نامه های مختلف به منظور روشن نمودن موارد حقوقی موجود برای آلودگی هوا متوجه می شویم ابزارها و ساز و کارهای اجرایی آن به طور دقیق و مشخص بیان نگردیده است و در بعد قوانین ملی خلاءهای حقوقی و اجرایی در خصوص آلودگی هوا مشهود است .

تحلیل کارایی و ضمانت اجرایی قوانین آلودگی هوا

در واقع قانون گذار پس از جرم انگاری آلودگی هوا و برای تضمین عدم انحراف کنش گران از آن اقدام به وضع کیفر می نماید . در حقوق ایران غالب ضمانت های کیفری مقابله با آلودگی هوا شامل کیفرهایی نظیر جزای نقدی، حبس، جلوگیری از تردد وسیله نقلیه و تعطیل واحد آلاینده می باشد.

موجود سازد شکل عملی آن فریبی آشکار است و حقوق محیط زیست نیز در واقع فقط یک مفهوم تخیلی خواهد بود. مشکل استمرار آلودگی هوا عمدتاً از قوانین و مقررات مربوطه نیست، بلکه از مجریان قانون است که به وظایف خود در این راستا به درستی عمل نمی کنند. از سویی، با توجه به این که امکان جبران خسارت ناشی از آلودگی هوا به دلیل ماهیت و ویژگی خاص آن به میزان کمتری قابل جبران است، در نتیجه بسیاری از خسارات حاصل از آلودگی هوا جبران نشده باقی می ماند.

از نظر قانون گذاری، حقوق و آزادی ها فقط وقتی می تواند منشاء تعهدات حقوقی شود که به قدر کافی روشن و صریح باشد به این سبب، تکیه ی صرف بر محافظت از طبیعت به عنوان «منافع عامه» موضوعی بسیار مبهم است و ضمانت اجرایی ندارد. (۱۴) محیط زیست در ایران هنوز در مرحله فقدان حقوق مدون است.

برای این که جامعه بتواند از سلامت محیطی کافی برخوردار شود، قوانین وضع شده باید تضمین کننده حداقل آسیب به محیط زیست، حداکثر صرفه جویی در مصرف مواد آلوده کننده و انرژی و حداقل رشد جمعیت باشد. (۱۵)

قانون گذاری صرف برای حفظ محیط زیست و جلوگیری از آلودگی ها کافی نمی باشد و به موارد دیگر مثل خدمات عمومی فعال و کارآمدی مجازات ها در به اجرا در آمدن قوانین نیاز است.

چند پیشنهاد حقوقی برای کنترل آلودگی هوا

✓ مجازات های پیش بینی شده در قوانین مختلف دیگر نمی تواند عامل بازدارنده ای محسوب شود، زیرا این مجازات ها با وضعیت کنونی منطبق نیست و باید تغییر کند. باید قوانینی متناسب با وضعیت اقتصادی اجتماعی روز وضع شود تا قوانین به مفهوم واقعی دارای ضمانت اجرا باشند.

✓ ایجاد کنفرانس ها و نشست های بین المللی و عضویت در آن ها که در نتیجه ی آن، کشورها باید قوانین خود را با اصول بین المللی مربوط به حمایت از محیط زیست و کنترل آلودگی هوا هماهنگ کنند.

د- تعطیل واحد آلاینده: کیفر تعطیل واحد آلاینده نیز مشابه کیفر جلوگیری از تردد وسایل نقلیه که نسبت به منابع متحرک اعمال می شد، نسبت به منابع ثابت آلودگی هوا اعمال می گردد. اعمال این کیفر اثر مهم و مستقیمی در کاهش آلودگی هوا از منابع ثابت آلودگی نظیر کارخانجات و کارگاه های آلاینده دارد و با از بین بردن منبع ضرر مستقیمی با آلودگی هوا مبارزه می کند (۱۲).

بحث و نتیجه گیری

در ایران توجه ویژه ای به مسایل محیط زیستی و به خصوص کنترل و کاهش آلودگی هوا شده است. این موضوع در قوانین بالادستی هم چون قانون اساسی (اصل پنجاهم) و قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۶۹) قوانین، آیین نامه ها و مصوبات مجلس شورای اسلامی، هیات وزیران، شورای عالی حفاظت محیط زیست و شورای اسلامی شهر تهران به وضوح قابل مشاهده است. (۱۳)

اما سوال اصلی اینست که چرا با وجود این محورهای مشترک و قوانین و مقررات و برنامه های متعدد کاهش آلودگی هوا هم چنان با معضل آلودگی هوا در شهرهای تهران، اهواز، اصفهان، روبه رو هستیم.

پاسخ به این سوال جز با مقایسه عملکردها امکان پذیر نیست. اجرایی نمودن قوانین و برنامه های کاهش آلودگی هوا و مهم تر از آن ثبات، پیگیری و مداومت در اجرای آن ها که حایز جنبه های ملی نیز است، تفاوت اصلی کشورهای موفق در کاهش آلودگی هوا با کشورمان می باشد. وضع قوانین برای کاهش آلودگی هوا کافی نیست و قابلیت اجرایی بالا است که به کاهش آلودگی هوا کمک می کند.

در وهله نخست تغییر دولت ها نباید در پایبند ماندن به برنامه ها و اجرای قوانین مصوب تاثیر داشته باشد و سلیقه ای عمل نمودن و توجه موقت و مقطعی و فقط در شرایط بحرانی به موضوع آلودگی هوا، از نظام مدیریتی حذف گردد.

قاعده حقوقی در صورتی توجیه پذیر است که به محدود کردن آسیب به محیط زیست کمک کند و اگر خود را وقف حال

۷- شرکت کنترل کیفیت هوا وابسته به شهرداری تهران
، ۱۳۹۳.

8- <http://www.khabar online.ir>

۹- حسینی اکبر نژاد، حوریه ، ۱۳۸۹، پایش حمل و نقل
شهری و کاهش آلودگی هوا (مطلوب زیست محیطی
کلان شهرها) ، مجله پژوهش های حقوقی شهر
دانش ، شماره ۱۸.

۱۰- ورهاسمی، عباس، تقوی، لعبت، خلعتبری، یلدا و زارعی.
سحر، ۱۳۸۹، آلودگی هوای تهران و حق شهروندان
بر محیط زیست سالم، مجله پژوهش های حقوقی،
شماره ۱۸.

۱۱- سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۱، قوانین و
مقررات حفاظت محیط زیست.

۱۲- مشهدی، علی، ۱۳۹۲، حقوق آلودگی هوا (مطالعه
تطبیقی)، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.

۱۳- عباسپور، مجید، ۱۳۸۳، مهندسی محیط زیست،
تهران، مرکز انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی.

۱۴- عبدالهی، محسن، مشهدی، علی و فریادی.
مسعود، ۱۳۹۱، حقوق حفاظت از هوا، چاپ اول،
تهران، انتشارات میزان.

۱۵- گلکار، فروغ و فرهمند، علیرضا، ۱۳۸۹، آلودگی های
محیط زیست، چاپ اول، تهران، انتشارات ماندگار.

✓ متون مربوط به قانون حفاظت محیط زیست باید ساده تر
باشد و به سازمان حفاظت محیط زیست صلاحیتی تام و موثر
در این زمینه اعطا گردد و سازمان ها و نهادهای دیگر ملزم به
همکاری با این سازمان شوند .

✓ باید به تدوین قوانین جامع و مانع منطبق با وضعیت کنونی
کشور و اوضاع و احوال جهان پرداخته شود که وظایف قانون
گذاران در عصر حاضر است . قانون گذاران نباید فقط به
گردآوری و ساده کردن متون اجرایی و خاص بپردازند ، بلکه
باید با وسعت نظر به محیط زیست بنگرند و قوانین خود را بر
مبنای آن وضع کنند .

✓ آن چه هنگام وضع قوانین راجع به محیط زیست باید مورد
توجه قانون گذاران قرار گیرد، اهمیت دادن به تشویق و نگرانی
فکری موجود درباره محیط زیست، درکل سیستم حقوقی است،
زیرا در غیراین صورت، حقوق محیط زیست از بین خواهد رفت .

منابع

- ۱- اعتمادی، سید یوسف، ۱۳۸۳، سیر تحول قوانین منابع
طبیعی و محیط زیست، انتشارات بهنامی ، چاپ اول.
- ۲- منصوری، نبی الله و جمشیدی قاسم آبادی.
امیر، ۱۳۹۰، انسان و محیط زیست، چاپ
اول، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و
تحقیقات.

3- <http://www.asrekhodro.com/>

4- <http://www.farsnews.com/>

- ۵- تقی زاده انصاری، مصطفی، ۱۳۸۷، حقوق محیط زیست
در ایران، چاپ دوم، تهران، سازمان مطالعه و تدوین
کتاب علوم انسانی دانشگاه ها.

6- <http://www.aftabir.com/>