

چالش‌های اجرای اصل پرداخت آلوده‌ساز در قانون هوای پاک ایران

آیت مولائی *

چکیده

اصل پرداخت آلوده‌ساز از اصول پیشرو در حقوق محیط‌زیست به شمار می‌آید. این اصل در صدد است مفهوم «مسئولیت مدنی» و «خسارت» را متناسب با ظرفیت‌های این حوزه مورد بازخوانی قرار دهد؛ به نحوی که بین میزان «خسارت» و «مسئولیت» رابطه منصفانه و عادلانه برقرار کند. نوشتار حاضر، با درک چنین اهمیتی تلاش می‌کند چالش‌های مسئولیت مدنی اشخاص را در چارچوب قانون هوای پاک، مصوب ۱۳۹۶ به بحث بگذارد. لذا به این سؤال پاسخ داده می‌شود که: چالش‌های اجرای اصل پرداخت آلوده‌ساز در قانون هوای پاک ایران چیست؟ با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، این نتایج حاصل شده است که نخست، با وجود سابقه زیاد و ادبیات گسترده فقهی و حقوقی راجع به نهاد مالکیت و اموال و قدمت اصول فقهی همچون اصل لاضرر، سنت حقوقی ما تحت تأثیر فضای فقهی، در خصوص دارایی‌های غیرمادی، فاقد ادبیات غنی بوده است. این ضعف البته در قانون هوای پاک، بیش از پیش بارز بوده و قانون مزبور به لحاظ ضعف نظری نتوانسته است سازوکارهای حقوقی و ضمانت‌اجراهای شایسته‌ای در خصوص پاسداری از این دارایی عمومی داشته باشد. دوم اینکه، برای برون‌رفت از چنین وضعی به نظر می‌رسد بنیان قانون، نیازمند بازبینی در خصوص مفهوم دارایی (مالکیت و حق) در حوزه هواست. سوم، قانون‌گذار پدیده حقوق عمومی (هوا) را با ادبیات حقوق خصوصی به بحث گذاشته است. در چنین وضعیتی نمی‌توان انتظار زیادی از این قانون داشت؛ بنابراین نوشتار پیش رو، نشان می‌دهد که تا چه حد این سند به مثابه یک سند مادر در حوزه هوا، از نقصان‌ها و خلأها رنج می‌برد.

واژگان کلیدی: آلودگی، اصل پرداخت آلوده‌ساز، خسارت، قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶.

* استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران.

مقدمه

حفاظت از دارایی از تلاش‌های دیرپای بشر در روابط اجتماعی‌اش بوده است. اهمیت دارایی و پاسداری از آن به حدی است که نظر فیلسوفان سیاست و حقوق را به خود معطوف داشته است؛ به نحوی که آرای فیلسوفانی همچون جان لاک^۱ گویای آن است: از مهم‌ترین دلایل تشکیل جامعه مدنی، محافظت از دارایی‌ها در مقابل سایرین بوده است و حتی دولت نیز نمی‌تواند خودسرانه بر دارایی انسانی دست‌اندازی کند. به یک اعتبار، دارایی‌ها را می‌توان به دارایی خصوصی و دارایی عمومی تقسیم کرد. فارغ از اینکه بتوان «هوا» را از مصادیق بارز اموال عمومی یا مشترک و غیرقابل تقسیم و غیرقابل تفکیک میان دارندگان آن، فرض کرد یا اینکه بتوان «هوا» را در دسته «حق» ها فرض کرد؛ آنچه مسلم است این است که هوا، قابلیت تملک انحصاری، شخصی و خصوصی را ندارد؛ بنابراین، حمایت از چنین «مال» یا «حق»ی در حقوق محیط‌زیست از اهمیت دوچندان برخوردار است که شایسته و بایسته توجه جدی حقوقی است. یکی از موارد مهم چنین توجهی، استفاده از اصول پیشرفته حقوقی است. «اصل پرداخت آلوده‌ساز»^۲ یکی از مهم‌ترین اصولی است که در تلاش است متناسب با ظرفیت‌های این حوزه، بین میزان «خسارت» و «مسئولیت» رابطه منصفانه و عادلانه ایجاد کند.

در دهه‌های اخیر در سایه رشد سریع شهرنشینی در ایران و چالش‌های صنعتی شدن، مشاهده می‌شود که شهروندان بیش از پیش، از «آلودگی هوا» به‌مثابه یک دارایی و نقض حقوق مربوط به «هوای پاک» اظهار شکایت و نارضایتی می‌کنند. از منظر حقوقی، این مسئله می‌تواند موجب طرح موضوع «مسئولیت مدنی» شود. آنچه اهمیت این نوشتار را دوچندان می‌کند، نبود نوشتاری مستقل در خصوص تبیین و تحلیل موضوع گفتگوی نوشتار حاضر است؛ هرچند که در نوشته‌ای «جایگاه اصل پرداخت آلوده‌ساز در نظام حقوق محیط‌زیست ایران» به صورت کلی به بحث گذاشته شده است

1. John Locke

۲. در برخی متون به شکل Polluter-pays Principle آمده و در برخی دیگر به شکل The "Polluter

Principle Pays" آمده است.

(لطفی و مولائی، ۱۳۸۹) اما در آن، «قانون هوای پاک» که مصوب سال ۱۳۹۶ است منطقاً نمی‌توانست موضوع بحث و بررسی باشد. به این اعتبار، مقاله حاضر تازگی دارد. هدف اصلی مقاله پیش رو، بررسی چالش‌های مفهومی اصل پرداخت آلوده‌ساز و جایگاه این اصل در چارچوب قانون هوای پاک است. بر این مبنا، سؤال اصلی نوشتار حاضر این است: چالش‌های اجرای اصل پرداخت آلوده‌ساز در قانون هوای پاک ایران چیست؟ در پاسخ به این سؤال، فرضیه مقاله این است: به نظر می‌رسد قانون هوای پاک ایران، به خاطر ضعف در ضمانت اجرا و رویکرد حقوق خصوصی به پدیده هوا، از آسیب‌های بنیانی و محتوایی رنج می‌برد؛ بنابراین با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، نخست به مفهوم‌شناسی اصل پرداخت آلوده‌ساز پرداخته می‌شود. سپس موانع، ابهامات و چالش‌های این اصل با محوریت قانون مذکور به قرار آتی به بحث گذاشته می‌شود.

۱. اصل پرداخت آلوده‌ساز

در آغاز، خاستگاه این مفهوم به بحث گذاشته می‌شود. سپس به مفهوم‌شناسی اصل پرداخت آلوده‌ساز پرداخته می‌شود.

۱-۱. مفهوم اصل پرداخت آلوده‌ساز

ظاهراً این اصل بر یک منطق ساده حقوقی استوار بوده و آن اینکه عامل یک فعالیت یا اقدام که سود چیزی را می‌برد یا هزینه‌ای را به دیگری تحمیل می‌کند باید زیان‌های ناشی از آن را به دیگران نیز متقبل شود (لطفی و مولائی، ۱۳۸۹: ۷۰). در این صورت، فعالان یا واحدهای آلوده که به هر دلیلی، فعالیتشان در ارتباط با محیط‌زیست بوده و بر آن تأثیرگذار است، مکلف‌اند در چارچوب نظام حقوقی مشخص و معینی فعالیت کنند. طبعاً نقض چنین قواعد و چارچوب رفتاری، خودبه‌خود موجب مسئولیت آلوده‌کننده یا آلوده‌ساز خواهد بود. البته این به معنی محدود کردن صرف اصل بالا به فعالیت‌های غیرقانونی نیست، زیرا در منظر دیگر، تولیدکننده‌ای که یک فعالیت احتمالی خطرناک می‌کند، باید هزینه‌های پیشگیری از بروز آلودگی یا تدابیر پاک‌سازی یا

حمایت و حفاظت از محیط‌زیست یا جبران آلودگی ناشی از فعالیت خویش را بر عهده گیرد و تدابیر اتخاذشده توسط مقام‌های عمومی در جهت تضمین اینکه محیط‌زیست در یک وضعیت قابل قبول بوده و اینکه هزینه این تدابیر باید در هزینه و قیمت کالاها و خدماتی که موجب این آلودگی در جریان تولید یا در جریان مصرف می‌شوند، باید مورد توجه قرار گیرد (مولائی، ۱۳۸۸: ۴۲۷-۴۲۶؛ لطفی و مولائی، ۱۳۸۹: ۷۰). در اصطلاحات اقتصادی، این فرایند به «درونی کردن هزینه‌های زیست‌محیطی» بر روی فرآورده یا خدمات معروف است (Maurice, Ong and Wight, 2002: 53)؛ یعنی آن آثار «جانبی منفی»^۱ که در اثر تولید یا مصرف شخص یا اشخاص بر غیر وارد می‌شود از طریق لحاظ کردن پیامدهای مالی چنین آثاری در فرآیند چنین تولید یا مصرفی از بین برده شود (لطفی و مولائی، ۱۳۸۹: ۷۰). در واقع منطق عقلانی این اصل، تخصیص هزینه‌هایی برای تولیدکنندگان آلودگی جهت جلوگیری یا جبران آلودگی به‌عنوان مقررات کنترل‌کننده در یک نظام حقوقی است.

از یک دیدگاه، در این اصل دو مقوله مطرح است. اول اینکه، آلوده‌کننده باید هزینه مالی ناشی از پیشگیری و ایجاد آلودگی و بهره‌مندی از آن را بپردازد؛ بنابراین با اصل پیشگیری^۲ نیز ارتباط پیدا می‌کند. همچنین، محیط‌زیست در یک وضعیت قابل

1. Negative Externality

۲. باید توجه داشت که مرز شکننده‌ای بین اصول احتیاطی، پیشگیری و پرداخت آلوده‌ساز وجود دارد. اصل احتیاطی زمانی مطرح می‌شود که اقدام به فعل یا ترک فعل آغاز نشده و در صورتی که چنین عملی رخ دهد احتمال خسارات جدی و غیر قابل بازگشت یا تنزل درجه زیست‌محیطی در مقیاسی بزرگ، یا انقراض نسل هر یک از گونه‌ها به‌طور جدی قابل پیش‌بینی بوده، اما قطعیتی در این خصوص وجود نداشته به نحوی که برای ادعای خویش، نتوان مدارک دقیقی را ارائه داد و لذا علی‌رغم وجود قرائنی، اثبات ادعا در پرده‌ای از ابهام باقی می‌ماند. در برابر، در اصل پیشگیری برخلاف اصل احتیاطی، بر اساس یافته‌های دقیق علمی و فنی کارشناسان و به دلایل معتبر و قابل‌اثبات علمی، پیش‌بینی نتایج حاصله از اقدام به فعل یا ترک فعلی، مشخص بوده؛ به‌نحوی که وقوع چنین عملی، نشانگر خسارات جدی و غیرقابل بازگشت، یا تنزل درجه محیط‌زیست در مقیاسی بزرگ، یا انقراض نسل هر یک از گونه‌ها به‌طور جدی و انکارناپذیر خواهد بود. لذا همین‌که مرحله احتمال و امکان به مرحله اطمینان علمی و فنی قابل‌اثبات تبدیل شود، در این صورت از بستر «اصل احتیاطی» به عرصه «اصل پیشگیری» وارد می‌شویم؛ اما اصل پرداخت آلوده‌ساز دربردارنده مرحله‌ای است که مراجع صالحه، قواعد و

قبول باشد که این مقوله ناظر بر عمق و سطح آلودگی است. دوم اینکه، این اصل با «اصل جبران خسارت»^۱ ارتباط وثیق داشته، با این تفاوت که گستره اصل پرداخت آلوده‌ساز وسیع‌تر است، زیرا در اصل جبران خسارت، صرفاً بعد از ورود خسارت می‌توان دعوی خسارت طرح کرد، در حالی که این اصل به غیر از این مرحله، دربرگیرنده مرحله قبل از ورود خسارت نیز است که اصولاً به وسیله مقام‌ها و مراجع صلاحیت‌دار، از ایجادکننده آلودگی برای پاک‌سازی یا جلوگیری از آن دریافت می‌شود؛ بنابراین نه تنها جبران خسارت قربانی آلودگی، بلکه هزینه‌های جلوگیری و جبران خسارت را نیز در برمی‌گیرد. همچنین، گستره شمول اصل پرداخت آلوده‌ساز حتی شامل عرصه‌های مجاز قانونی نیز است؛ به این معنی که اگر شخصی در چارچوب مجوز قانونی اقدام به ایجاد آلودگی و در نتیجه خسارت به غیر کند، طرف خسارت‌دیده به استناد این اصل حق دادخواهی را خواهد داشت، گرچه در برخی مواقع جبران خسارت از طریق مادی، موجب بازگشت محیط‌زیست به حالت سابق نمی‌شود. از این لحظه به بعد می‌توان گفت اصل پرداخت آلوده‌ساز نیز از پاسخگویی، کارآمدی و کارایی باز می‌ماند. در این صورت، اگر ایجاد آلودگی با مجوز مراجع صلاحیت‌دار انجام گرفته باشد، طبعاً از منظر حقوقی در چنین مواقعی این اعمال در خوش‌بینانه‌ترین دیدگاه، تخلف اداری - انتظامی تلقی شده و همچنین موجب مسئولیت قانونی آن‌ها خواهد بود (لطفی و مولائی، ۱۳۸۹: ۷۱).

قوانینی را برای مباشرین یا مسببان آلودگی، وضع کنند به‌نحوی که تولیدکننده آلودگی، به خاطر ایجاد خسارت به «سایرین»، مسئولیت مدنی خواهد داشت.

1. The Principle of Compensation

۱-۲. خاستگاه اصل

قواعد عام مسئولیت در دو ساحت داخلی و بین‌المللی از گذشته‌های دور وجود داشته است^۱ برای نمونه، در نظام حقوق بین‌الملل عرفی از گذشته، مقوله مسئولیت موجود بوده است یا اینکه در حقوق داخلی، بر اساس اصول و قواعد متعددی همچون قاعده لا ضرر، مفهوم مسئولیت وجود داشته است اما وجه تازگی این مسئله را باید در حقوق محیط‌زیست، آنجا که با اموال عمومی و مشترک پیوند می‌خورد، جستجو کرد. در خصوص خاستگاه جدی اصل پرداخت آلوده‌ساز در قلمروی حقوق بین‌الملل، باید ریشه‌های آغازین آن را در آن دسته از اسناد بین‌المللی جستجو کرد که در صدد گسترش ایده «مسئولیت عینی» بوده‌اند. برای نمونه، «کنوانسیون پاریس»^۲ چنین مسئولیتی را پیش‌بینی کرده است. این‌گونه مسئولیت در رویه قضایی بین‌المللی به سال ۱۹۴۹ در پرونده میان بریتانیا و آلبانی راجع به «تنگه کورفو»^۳ به وجود آمد. در این پرونده، دیوان دادگستری بین‌المللی مسئولیت کلی دولت‌ها در قبال آسیب و خسارت به محیط‌زیست را به‌عنوان اصل بنیادی به رسمیت شناخت. با این حال، به سختی می‌توان اهداف کامل اصل فوق را در قواعد حقوق بین‌الملل عرفی پیدا کرد. به بیان «فیلیپ سندس»^۴، شاید بتوان چنین مقوله‌ای را در روابط کشورهای عضو اتحادیه اروپا، کشورهای عضو «کمیسیون اقتصادی ملل متحد برای اروپا»^۵ و اعضای کشورهای عضو «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»^۶ پیدا کرد (Sands, 2003 : 280).

اصل پرداخت آلوده‌ساز در ادامه در اصل ۲۲ بیانیه استکهلم، مصوب ۱۹۷۲^۷ مطرح شد؛ اما شناسایی صریح اصل بالا در «توصیه شورای سازمان همکاری و توسعه

۱. ناگفته پیداست «اصل پرداخت آلوده‌ساز» از اصول قدیمی حقوق بوده، اما باید توجه داشت وجه تازگی این اصل، به قلمروی اموال «مشترک» و «عمومی» مربوط است که از دهه‌های گذشته موضوعات حقوقی پیرامون آن‌ها رو به فزونی بوده است و نظام‌های حقوقی پاسخ درخوری به این وجه از موضوع نداده‌اند.

2. Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy, Paris, 1960

3. Corfu Channel

4. Philip Sands

5. The United Nations Economic Commission for Europe

6. Organization for Economic Co- operation and Development

7. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972.

اقتصادی»^۱ به تاریخ ۲۶ مه ۱۹۷۲ اتفاق افتاد. بر اساس توصیه‌نامه مذکور، هزینه‌های پیشگیری از آلودگی و تدابیر کنترلی بایستی برای تشویق جهت استفاده معقول از منابع زیست‌محیطی و اجتناب از نابودی تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی بکار گرفته شود.^۲ در سال ۱۹۷۴ شورای مذکور، اصل بالا را به‌مثابه «اصل بنیادین» برای کشورهای عضو تعریف کرد که در جهت کنترل منابع آلودگی جدید ناشی از فناوری‌ها به کار گرفته می‌شود (Sands, 2003:281). در همان ایام نیز «جامعه اقتصادی اروپا»^۳ (۷ نوامبر ۱۹۷۴ و ۳ مارس ۱۹۷۵) توصیه‌هایی را در همان راستا انجام داد و «رابطه مستقیمی را میان تساوی در رقابت و اصل آلوده‌کننده، پرداخت‌کننده» (کک دین، دیبه و پله، ۱۳۸۲: ۹۳۴) برقرار کرد. متعاقباً در اسناد مختلف منطقه‌ای و بین‌المللی به اشکال مختلف با تفاسیر مضیق یا موسع از مفهوم مسئولیت، به مفهوم یا منطوق اصل پرداخت آلوده‌ساز اشاره شد. برای نمونه در سطح اسناد الزام‌آور می‌توان به ماده ۱۳ «کنوانسیون منطقه‌ای کویت برای همکاری در مورد حمایت از محیط‌زیست دریایی در برابر آلودگی»^۴ مصوب ۱۹۷۸ اشاره کرد که با پیش‌بینی مسئولیت‌های مدنی و لزوم جبران خسارت ناشی از آلودگی محیط‌زیست دریا توسط آلوده‌کننده، به نوعی به یکی از عناصر سازنده اصل فوق، بدون تصریح به خود اصل اشاره می‌کند. نمونه دیگر، «تغییرات آب و هوایی» است که در سطح جهانی در حال رخ دادن بوده و موجب آسیب‌های فراوان مستقیم و غیرمستقیم و در نتیجه تحمیل هزینه‌های گزاف بر کشورها می‌شود (عبداللهی، ۱۳۸۹: ۱۹۶) و به نظر می‌رسد توسل به ظرفیت اصل پرداخت آلوده‌ساز، می‌تواند در این خصوص راهگشا باشد. همچنین در برخی اسناد، اصل بالا صراحتاً مورد تصریح قرار گرفت. برای نمونه می‌توان به مقدمه «کنوانسیون بین‌المللی آمادگی، مقابله و همکاری

1. OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies, May 1972.

۲. در بیانیه استکهلم مصوب ۱۹۷۲ به‌مثابه اولین سند بین‌المللی در عرصه خاص محیط‌زیست، به این اصل تصریح نشده و صرفاً با رویکرد سنتی به قواعد مسئولیت، در اصل ۲۲ به همکاری دولت‌ها در توسعه بیشتر قوانین بین‌المللی درباره مسئولیت یا جبران خسارت آلودگی و دیگر صدمات زیست‌محیطی اشاره شده است.

3. European Economic Community.

4. Kuwait Regional Convention for Co Operation on The Protection of the Marine Environment from Pollution, Kuwait, 1978.

در برابر آلودگی نفتی» مصوب ۱۹۹۰ اشاره کرد که در آن «اصل آلوده‌کننده باید پردازد» صریحاً مورد شناسایی واقع شده است. همچنین ماده ۹ پروتکل راجع به آلودگی دریا ناشی از اکتشافات و استخراج از فلات قاره مصوب ۱۹۸۹^۱ به این اصل پرداخته است. برخی از اسناد نیز با تصریح به این اصل دایره مفهومی آن را مضیق کرده است. برای نمونه، اصل ۱۶ اعلامیه ریو^۲ با تصریح به اصل فوق، با آوردن عبارات محدودکننده‌ای نظیر «منافع عمومی»، عدم لطمه به «تجارت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری» دایره کاربردی اصل را تضییق کرده است. بند «ب» ماده ۵ «کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط‌زیست دریای خزر»^۳ از جمله اصول تصریحی جهت نیل به اهداف کنوانسیون و اجرای مفاد آن را، «اصل پرداخت آلوده‌کننده...» ذکر کرده است و در ماده ۲۹ نیز با عنوان «مسئولیت و جبران خسارت» طرفین متعاقدين را متعهد به گسترش قواعد و آیین‌های مناسب در ارتباط با مسئولیت و جبران خسارت وارده به محیط‌زیست دریای خزر کرده است.

۲. موانع و ابهامات اصل پرداخت آلوده‌ساز در قانون هوای پاک ایران مصوب

۱۳۹۶

با توضیحاتی که در بالا راجع به مفهوم اصل مذکور داده شد مشخص است که این مفهوم در حوزه مسئولیت مدنی کاربرد دارد. این مقاله درصدد آن است تا با استناد به قانون هوای پاک ایران مصوب ۱۳۹۶ به رئوس موانع، ابهامات و محدودیت‌هایی اشاره کند که مانع تحقق مطلوب اصل پرداخت آلوده‌ساز هستند. باید توجه داشت که قانون مذکور در واقع در پاسخ به نیازهایی به تصویب رسید که از ناکارآمدی‌های «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» مصوب ۱۳۷۴ ناشی می‌شد. در نگاه نخست، چنین به نظر می‌رسد که قانون جدید تلاش کرده است نقصان‌ها و چالش‌های قانون سال ۱۳۷۴

1. Protocol Concerning Marine Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf – Kuwait, 1989.

2. Rio Declaration on Environment and Development, 1992.

3. Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, Tehran - 2003.

را برطرف سازد. از جمله مهم‌ترین آن‌ها، می‌توان به تجدیدنظر در تعریف «آلودگی هوا» اشاره داشت که البته در ادامه خواهیم دید، علی‌رغم تغییراتی، قانون سال ۱۳۹۶ نتوانسته است به نگاه جامع در خصوص تعریف آلودگی و مقابله با آلودگی هوا دست یابد. با این حال، تغییرات قانون اخیر تا حدودی توانسته است ضوابط حقوقی برای مقابله با آلودگی هوا را در نظر گیرد. این وضعیت به‌ویژه در بند ۲ از ماده ۱ قانون رخ داده است که در آن، رئیس «منابع آلوده‌کننده هوا» شمرده شده است؛ به‌نحوی که عموم «منابع طبیعی» و «منابع انسان‌ساخت» آلودگی، از منابع آلوده‌کننده هوا ذکر شده است. در ادامه، مهم‌ترین موانع و ابهامات قانون مذکور به قرار زیر بررسی می‌شود:

۱-۲. ابهام در «حق» بودن یا «مال» بودن هوا

ناتوانی در تبیین مواضع فلسفی پیرامون جایگاه «هوا»، موجب شده است نه‌تنها آرای نظری بلکه قوانین، نتوانند شأن فلسفی و در نتیجه جایگاه حقوقی «هوا» را در منظومه دارایی‌ها مشخص سازند. در این صورت، «حق» بودن یا «مال» بودن «هوا» محل بحث است و عناصر آن‌ها تأمل‌برانگیز است. به بیان بهتر، نگاهی به قانون هوای پاک، گویای آن است که قانون‌گذار یک مقوله بنیادین را به سکوت برگزار کرده است و آن این‌که مشخص نکرده است که «هوا» به‌طور عام و «هوای پاک» به‌طور خاص در کدام دسته از امور قرار دارد. در این صورت مجادلات و مباحث پیرامون این سؤال که آیا هوا در دسته «حق»‌ها قرار دارد یا در دسته «اموال» یا در دسته دیگر، ادامه خواهد داشت. آنچه از عبارت‌پردازی بند یک از ماده یک قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ برمی‌آید این است که هوا با «حق»‌ها بیش از «مال» نسبت نزدیک دارد، زیرا در این ماده، آلودگی هوا به «انتشار یک یا چند آلاینده...، به مقدار و مدتی که کیفیت هوا را به گونه‌ای تغییر دهد که برای سلامت انسان و موجودات زنده، فرآیندهای بوم‌شناختی (اکولوژیک) یا آثار و ابنیه زیان‌آور بوده و یا سبب از بین رفتن یا کاهش سطح رفاه عمومی شود» تعریف شده است. بر مبنای این تعریف، صرف آلودگی هوا موجب مسئولیت نیست. معنای نخستین این برداشت آن است که «هوا» در دسته اموال فرض

نشده است، بلکه اگر آلودگی هوا موجب اضرار به سلامتی انسان یا اضرار به اموال (آثار و ابنیه) شود یا موجب تقلیل یا فقدان رفاه عمومی شود، امکان شکل‌گیری مسئولیت مدنی فراهم خواهد شد. این عبارت‌پردازی، مؤید آن است که حتی «حق» بودن «هوای پاک» نیز محل تأمل جدی است، زیرا اگر حق است پس چرا قانون‌گذار در مواد مختلف این قانون از مجوز آلودگی صحبت کرده است؟ در نتیجه حتی اگر حق هم فرض شده باشد، حقی مضیق با استثنائات فراوان تلقی شده است. نکته امیدوارکننده این ماده، «حق بر سلامتی» است که ظاهراً در این قانون به صورت اطلاقی آمده است اما «حق بر هوای پاک» در دسته حقوق مضیق فرض شده است؛ بنابراین می‌توان گفت قانون‌گذار داشتن هوای پاک را به نحو غیرمستقیم در دسته «حق»‌ها تلقی کرده است؛ حقی که در سایه نگرش واپسگرایانه قانون‌گذار نتوانسته است حتی در مهم‌ترین و مرتبط‌ترین سندش یعنی قانون هوای پاک، صراحتاً مورد اشاره قرار گیرد.

در برابر نگرش قانون‌گذار در ماده یک، در مواد بعدی به‌ویژه مواد ۲۸ تا ۳۴ قانون هوای پاک که برای تولیدکنندگان آلودگی «مجازات نقدی» تعیین شده است، نشانه‌های زیادی از «مال» بودن هوا مشاهده می‌شود؛ به‌ویژه آنجا که قانون‌گذار برای آلوده‌کنندگان هوا، مجازات پرداخت «مالی» هزینه آلودگی را در نظر گرفته است؛ به شکل غیرمستقیم، هوا را «مال» تلقی کرده است، زیرا اگر فرض شود که آلوده‌کنندگان در قبال نقض «حق»‌ها صرفاً باید هزینه مالی بپردازند در این صورت، کرامت ذاتی بشر به حاشیه رفته یا نادیده گرفته خواهد شد مگر اینکه قائل به «مال» بودن هوا نیز باشیم که واردکنندگان خسارت، مکلف به جبران خسارت مالی هستند. حضور هم‌زمان جنبه «مالی» و جنبه «حق» بودن برای هوا، بی‌تردید زمینه را برای سردرگمی در مقام عمل و در مقام مقابله با آلوده‌کنندگان هوا به‌ویژه از حیث قضایی با چالش روبرو می‌سازد، زیرا

۱. در این مواد به میزان مجازات آلوده‌کنندگانی که منابع آلودگی آن‌ها ناشی از «وسایل نقلیه موتوری» (ماده ۲۸)، «کارخانه‌ها و کارگاه‌ها» (ماده ۲۹)، مسبب آلودگی (ماده ۳۰)، «منابع تجاری و اماکن عمومی» (ماده ۳۱) و «آلودگی حاصل از منابع متفرقه و منابع خانگی» (ماده ۳۲) است.

نمی‌توان برای این دو نگرش، مجازات واحد در نظر گرفت و برای ناقضین مال، همان حکمی را داد که برای ناقضین «حق» متصور است. چنین نگاه دوگانه‌ای، بی‌تردید کیفیت و کارایی نظارت قضایی بر اعمال آلوده‌کنندگان را با چالش روبرو می‌سازد و زمینه برای تشویق بیشتر آلوده‌کنندگان برای تداوم آلودگی فراهم‌تر می‌شود. در چنین وضعیتی، آلودگی هوا، انسان‌ها را ذره‌ذره به سمت مرگ رهنمون می‌سازد، زیرا انباشت تدریجی آلاینده‌ها به‌مرور موجب بیماری‌های تنفسی و قلبی می‌شود (Colls, 2002: 101). همچنین بیماری‌های بلندمدت دیگر را موجب می‌شود (See: Lippmann, 2003: 35-39). بدون اینکه نهادهای حقوقی موجود یارای عکس‌العمل مناسب را داشته باشند؛ گو اینکه حقوق موجود، با نگرش‌های محافظه‌کارانه‌اش و در اثر ناتوانی در حل معضلاتی همچون هوا، تمدن انسانی را نشانه رفته است. برای برون‌رفت از چنین اوضاع و احوالی، لازم است نگرش معرفت‌شناسانه به مفهوم «هوا» مورد بازبینی قرار گیرد؛ به‌نحوی که جایگاه هوا در میانه داشته‌های انسانی، شأنی بالاتر پیدا کند. بنابراین لازم است برخلاف نظر لاک، برای «هوا» ارزش فراوانی قائل شد. لاک نظر خود را در رساله دوم راجع به «تئوری ارزش و دارایی» این‌گونه بیان می‌کند: آنچه در طبیعت یافت می‌شود به خودی خود ارزش اندکی برای جامعه انسانی دارد (Vaughn, 1978: 312). این فرض البته در قرن ۲۱ برای مقوله «هوا» قابل صدق نیست، زیرا در وضعیت کنونی، هوای پاک در «زمان و مکان خاص» در حال تبدیل شدن به «کالایی محدود» است. برای نمونه تهرانی‌ها در سال ۱۳۹۵، مجموعاً ۱۶ روز هوای پاک داشتند و در سال ۱۳۹۶ با تنزل یک رتبه‌ای، مجموعاً ۱۵ روز هوای پاک داشته‌اند (خبرگزاری آنا، ۱۳۹۷).

۲-۲. چالش در «مشارکت» مردم در امور مربوط به هوا نزد قانون‌گذار

نگاهی به قانون مذکور گویای نگرش پدرسالار و اقتدارگرایی قانون‌گذار در امر مقابله با آلودگی است. از جمله مهم‌ترین پیامدهای چنین دیدگاهی، نحیف بودن نقش مردم در امور مربوط به هوا بوده است؛ به نحوی که نه‌تنها برای «جامعه مدنی» و «سمن»‌ها بهره‌مندی از هوای پاک، به‌مثابه «حق»، تعریف نشده است بلکه برای آن‌ها

نقش شایسته‌ای نیز در امر مشارکت در امور مربوط به هوای پاک قائل نشده است. در نتیجه، قانون‌گذار با تعریف نقش یک‌جانبه برای خود، مجبور است تمام مصائب مربوط به محافظت از هوای پاک را به دوش بکشد؛ امری که در دنیای قرن ۲۱ بسیار ناکارآمد و اقتدارگرایانه است. این در حالی است که اجرای مقررات ناکارآمد نه تنها امنیت زیست‌محیطی شهروندان را تهدید می‌کند بلکه می‌تواند موجب بحران مشروعیت اجتماعی دولت شود (See: Craig, 2008-2009: 405). ناگفته پیداست که امروزه نقش دولت در پیشگیری از آلودگی، یک نقش محوری است و انتظار از دولت آن است که نقش مناسبی در این خصوص داشته باشد (Lawrence, 1997: 177-178) اما نباید در خصوص میزان این نقش آن قدر افراط کرد که نقش جامعه مدنی به محاق رود؛ بلکه باید نقش متوازن و توأمان به دولت و مردم در امر مربوط به هوا در نظر گرفت تا از این طریق، شهروندان ضمن پذیرش نقش بیشتر، احساس مسئولیت بیش از پیش در این خصوص داشته باشند.

۲-۳. ابهام در استانداردها

نگاهی به قانون بالا نشانگر آن است که قانون‌گذار در مواد مختلف، نظیر ماده چهار^۱ قانون هوای پاک به درستی به امر «استاندارد» به‌مثابه یکی از الزامات پاسداری از هوای پاک توجه داشته است. این وضعیت مثبت در موادی از این قانون به راحتی قابل مشاهده است؛ اما باید اذعان کرد که علی‌رغم شناسایی نهاد استاندارد در این سند، به نظر می‌رسد نقش و شأن خود این استاندارد محل بحث و تأمل جدی باشد، زیرا در این سند هیچ‌گونه رابطه معنادار مستقیمی میان سهم آلودگی و استانداردهای تعریف شده مشاهده نمی‌شود و مقررات اجرایی نیز در این راستا قرار دارند. گو اینکه استاندارد، ابزاری «اقتصادی» است که از طریق آن حکومت در پی کسب درآمد است؛

۱. ماده ۴: «استفاده از وسایل نقلیه موتوری که بیش از حد مجاز مقرر دود و آلوده‌کننده‌های دیگر وارد هوای آزاد کنند ممنوع است حد مجاز خروجی وسایل نقلیه موتوری توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری وزارت صنایع تعیین و به تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست می‌رسد.»

بدون اینکه سازوکار استاندارد بتواند «هوای پاک» را تضمین کرده و «سطح رفاه عمومی» را در وضعیت پایداری نگه دارد. نگاهی به آمارهای اعلامی از طرف نهادهای صلاحیت‌دار حوزه محیط‌زیست و سلامت، گویای آن است که وضعیت هوا روز به روز در حال بدتر شدن است. از مهم‌ترین دلایل علمی چنین نزولی، می‌توان به ناکارآمدی نهاد استاندارد در حوزه هوا اشاره داشت. جالب آنکه در تحقیقی که توسط کارشناسان حوزه سلامت صورت گرفته است به این موضوع اشاره شده است و «تنها راهکار مهم برای رفع این مشکل در تمامی کلان‌شهرهای دنیا، افزایش استانداردها و فرهنگ عمومی مردم برای استفاده بیشتر از وسایل نقلیه عمومی» (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۷) ذکر شده است. در این صورت باید گفت که هرچند دولت از گذشته از طریق نهادهایی همچون سازمان حفاظت محیط‌زیست یا هیئت‌وزیران، استانداردهای آلودگی را تصویب کرده‌اند اما باید در تصویب چنین استانداردهایی سخت‌گیرانه عمل کرده و تجدیدنظر اساسی صورت گیرد به نحوی که استاندارد بتواند ابزار کارآمدی برای مقابله با آلودگی هوا باشد. به بیان دیگر، استانداردسازی در حوزه هوای پاک باید به‌گونه‌ای باشد که هزینه‌های آلودگی هوا در نهایت به خود تولیدکننده آلودگی تحمیل شود.

۲-۴. ابهام در تعداد آلوده‌کنندگان

منطوق و مفهوم مواد مختلف قانون هوای پاک، از جمله مواد ۲۳، ۲۴، ۲۷ و ۳۰^۱ در نگاه نخست چنین می‌نمایند که قانون‌گذار با استمداد از این مواد درصدد تعیین و تعریف شمار آلوده‌کنندگان و محدوده آلوده‌کنندگان برآمده است که البته برداشت

۱. مطابق ماده ۲۳ «کلیه منابع آلوده‌کننده از قبیل حمام‌ها، نانوایی‌ها، هتل‌ها و رستوران‌ها و غیر مکلف‌اند ضمن اتخاذ تدابیر لازم جهت جلوگیری از انتشار دود و دوده و سایر موارد آلوده‌کننده در هوای آزاد، از سوخت مناسب ترجیحاً گاز شهری که موجب کاهش آلودگی هوا می‌شود استفاده کنند. وزارت نفت موظف است در برنامه سوخت‌رسانی شهرهای بزرگ، تأمین سوخت مناسب و گازرسانی منابع تجاری و واحدهای خدمات عمومی را در اولویت قرار دهد.» برابر ماده ۲۴ «سوزاندن و انباشتن زباله‌های شهری و خانگی و هرگونه نخاله در معابر عمومی و فضای باز ممنوع است.» به استناد ماده ۲۷ «ایجاد هرگونه آلودگی صوتی بیش از حد مجاز ممنوع است.»

درستی است اما با نگاه دوباره به این مواد، این سؤال مطرح است: قلمروی آلوده-کنندگان هوا تا کجاست؟ تعداد آن‌ها کدام است؟ واقع مطلب آن است که در این‌گونه موارد، شناسایی دقیق اشخاصی که اقدام به آلودگی هوا می‌کنند دشوار بوده و شاید غیرممکن باشد و البته قانون‌گذار نیز نتوانسته است پاسخ شایسته و دقیق به این سؤالات بدهد. در نتیجه، قانون‌گذار در سایه ناتوانی در تعیین شمار افرادی که اقدام به آلودگی هوا می‌کنند به ادبیات مصلحت‌گرایانه بازگشته است و صرفاً یک نوع مجازات تقریبی و بدون توجه به ارکان مسئولیت مدنی، از طریق جریمه نقدی برای برخی از اشخاص مشخص کرده است، بدون اینکه بتواند تناسب دقیقی میان شمار آلوده‌کنندگان و مجازات تعیین کرد؛ ادبیاتی که پیوسته ممکن است با عدالت ناسازگار باشد. به بیان ساده‌تر، شایسته است قانون‌گذار به هدف اصلی خود که همانا «عدالت» است بازگردد و در مقام «سند نویسی» به گونه‌ای عمل کند که میان سطح «خسارت» و میزان «مسئولیت» تناسب دقیق محقق شود. شاید از جمله دلایل چنین رویکردی، ناتوانی ابزارهای اندازه‌گیری و تعیین قلمروی آلودگی باشد که از این حیث، ضعف فناوری می‌تواند جهت عدول از رویکرد عادلانه به رویکرد مصلحت‌گرایانه، توجیه قانونی لازم را در پی داشته باشد؛ اما بی‌تردید از حیث اخلاقی، نمی‌توان با قاطعیت از چنین ضعفی دفاع کرد. در این صورت، اعمال اصل پرداخت آلوده‌ساز در حوزه هوا چالش‌برانگیز خواهد بود، زیرا فلسفه وجودی اصل مذکور، تخصیص هزینه آلودگی بر عهده آلوده-کنندگان است.

۲-۵. ابهام در سهام آلوده‌کنندگان

در یک نظام حقوقی توسعه‌یافته انتظار آن است که چارچوب مسئولیت مدنی از شفافیت کافی برخوردار باشد؛ به نحوی که برای مثال در حوزه هوا، سهام آلوده‌کنندگان به دقت مشخص و تعیین شده باشد. به نظر می‌رسد قانون‌گذار در قانون هوای پاک، مصوب ۱۳۹۶ چنین تکلیفی را به درستی و به صورت شفاف و دقیق انجام نداده است. قانون‌گذار نه تنها شمار آلوده‌کنندگان و محدوده کمی آلوده‌کنندگان را مشخص نکرده

بلکه در مرحله کیفی و تعیین سهام آلودگی آلوده‌کنندگان نیز موفق نبوده است؛ بنابراین در پاسخ به این سؤال که سهم هر آلوده‌کننده از میزان آلودگی تا چه اندازه است تا بتوان بر مبنای آن، میزان خسارت و در نتیجه میزان مسئولیت مدنی آلوده‌کننده را در میان آلوده‌کنندگان مشخص کرد؟ در این قانون به صورت دقیق مشخص نشده است. این موضوع در ادبیات مسئولیت مدنی، به نوع دیگری ذیل بحث رابطه «سببیت» قابل طرح است که البته یک امر قضایی بوده و باید در دادگاه مورد رسیدگی قرار گرفته و اثبات شود اما به نظر می‌رسد به بیان اصولیین، مقدمه واجب نظری چنین رسیدگی این است که از پیش قانون‌گذار، زمینه‌ها و شرایط قانونی تقسیم سهام آلوده‌کنندگان را از طریق تعیین ضوابط، شاخص‌ها و استانداردها معین سازد تا قضات با اتکا به آن‌ها، معیار رابطه سببیت را در پرونده مربوطه اعمال کند. نگاهی به مواد مختلف، مؤید فرض ابهام در میزان سهام آلودگی آلوده‌کنندگان است؛ به نحوی که رابطه معنادار و مستقیمی میان سطح و میزان آلودگی و خسارت با میزان مسئولیت مدنی آلوده‌کنندگان وجود ندارد. در چنین اوضاعی، ظهور پدیده «سواری مجانی»^۱ لاجرم اتفاق خواهد افتاد و اشخاصی از آلودگی و ورود خسارت به دیگران انتفاع خواهند برد بدون اینکه هزینه تولید یا انتفاع از آلودگی را پردازند و البته دلیل آن را باید در امتناع شرایط مترتب بر سهام آلوده‌کنندگان دانست، زیرا در هیچ کدام از این مواد و اساساً در هیچ قانون دیگری به سهم آلودگی آلوده‌کنندگان به صورت مشخص و دقیق پرداخته نشده است بلکه قانون‌گذار در این قانون در شکل‌های زیر سهم آلوده‌کنندگان را مشخص کرده است:

الف. جریمه نقدی یا تقبل بخشی از هزینه‌های مربوط به کنترل آلودگی؛ این سازوکار در مواد مختلف، به‌ویژه در مواد ۵، ۱۲، ۱۵، ۱۶، ۱۹، ۲۰ و ۲۸ تا ۳۲ برای مباشرین، مشارکت‌کنندگان، مسببین آلودگی هوا در اشکال مختلف پیش‌بینی شده است و در موادی همچون مواد ۱۷ و ۱۸ بدون اینکه سهم دقیق آلوده‌کنندگان مشخص شده

باشد به نقش تولیدکنندگان آلودگی نظر داشته است.^۱

ب. اعمال و اقدامات پیشگیرانه؛ بر مبنای منطق اصل پیشگیری، قانون‌گذار در مواد ۲۱، ۲۶ و ۳۰ آلوده‌کنندگان را ملزم ساخته است جهت پیشگیری از آلودگی هوا، اقدامات پیشگیرانه‌ای همچون بررسی مسائل زیست‌محیطی در «طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید و طرح‌های هادی روستایی» (ماده ۲۱)، ایجاد «شبکه ملی هشدار و پیش‌آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گردوغبار» (ماده ۲۶) و ایجاد شبکه پایش «جلوگیری از انتشار خارج از حدود تعیین شده کلیه امواج رادیویی و...» (ماده ۳۰) انجام دهند بدون اینکه تناسب و میزان دقیق سهم آلوده‌کنندگان و میزان تلاش آن‌ها در پیشگیری از آلودگی پیش‌بینی یا مشخص شده باشد. به بیان بهتر، در قانون مشخص نشده است که این اقدامات پیشگیرانه دقیقاً یا حدوداً متناسب با سهم آلودگی آلوده‌کنندگان مربوطه است یا نه؟

پ. پرداخت مقطوع آلودگی؛ در موادی از این قانون، برای آلوده‌کنندگان هوا سهم مقطوعی از پرداخت حق‌السهم آلودگی پیش‌بینی شده است، نظیر ماده ۱۲ «قانون

۱. در ماده ۵ به پرداخت «هزینه انجام آزمایش و معاینه وسایل نقلیه موتوری» اشاره شده است. در ماده ۱۲ آمده است: «احداث کارخانه‌ها و کارگاه‌های جدید و توسعه و تغییر محل و یا خط تولید کارخانه‌ها و کارگاه‌های موجود مستلزم رعایت ضوابط و معیارهای سازمان حفاظت محیط‌زیست است.» برابر ماده ۱۵، سازمان حفاظت محیط‌زیست کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و نیروگاه‌هایی که آلودگی آن‌ها بیش از حد مجاز استانداردهای محیط‌زیست باشد را مشخص کرده و مراتب را به آن‌ها اعلام خواهد کرد تا در اسرع وقت نسبت به رفع آلودگی یا تعطیل کار و فعالیت خود تا رفع آلودگی اقدام کنند. در ماده ۱۶ به چگونگی مقابله با متخلفین از حکم ماده ۱۵ اشاره شده است. ماده ۱۷ مقرر داشته است: «در مواقع اضطراری و یا شرایط جوی نامناسب، رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌تواند کارخانه‌ها و کارگاه‌هایی را که فعالیت آن‌ها خطرات فوری در برداشته باشد با اخطار سریع خواستار توقف فعالیت آن‌ها شود و در صورت استنکاف به حکم رئیس دادگاه محل تا رفع موجبات خطر تعطیل کند.» در ماده ۱۸ به گزینه جابجایی و انتقال منابع تولیدکننده آلودگی در سطح شهر پرداخته شده است. در ماده ۱۹ آمده است: «قطب‌ها و شهرک‌ها و مجتمع‌های صنعتی و نیروگاه‌ها و واحدهای تولیدی مکلف‌اند حداقل ۱۰ درصد از فضای شهرک‌ها و یا مجموعه فضای تخصیص داده شده جهت احداث واحدهای تولیدی و خدماتی را به ایجاد فضای سبز و مشجر و کشت درختان مناسب منطقه اختصاص دهند.» در ماده ۲۰ مقرر شده است: «کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها و کوره‌های آجرپزی و آهک‌پزی موظف به استفاده از سوخت و سیستم‌های احتراقی مناسب قابل دسترسی به نحوی که موجبات کاهش آلودگی هوا را فراهم کند، هستند.» مواد ۲۸ تا ۳۲ نیز به مجازات آلوده‌کنندگان تصریح کرده است.

هوای پاک» مصوب ۱۳۹۶ که برای اشخاصی که بیش از حد مجاز مصوب، آلودگی تولید می‌کنند، «جریمه ایجاد و انتشار آلودگی» در نظر گرفته است. نکته جالب چنین فرآیندی آن است که تولیدکننده آلودگی، سود خود را از تولید آلودگی می‌برد، دولت نیز به عنوان حاکم، سهم حاکمانه خود را از تولیدکننده آلودگی اخذ می‌کند و زیان‌دیدگان از این آلودگی چون در دایره اصل تقصیر گرفتارند در نتیجه نمی‌توانند خسارت وارده به خود را اثبات کنند و داستان ورود خسارت ناروا همچنان ادامه دارد و دولت با ساده‌سازی این نهاد پیچیده به فکر کسب سود ناشی از تولید آلودگی است. در چنین وضعیتی، فرض «همکاری» دولت در تولید آلودگی و شراکت آن در سهم سود ناشی از آلودگی غیرقابل انکار جلوه می‌کند. برای برون‌رفت از چنین وضعیتی، باید برای دولت نیز الزامات قانونی با ابزارهای کافی و دارای ضمانت اجرای لازم تعبیه شود، زیرا هدف از اخذ جریمه آلودگی توسط دولت این بوده است که دولت این مبالغ را برای حفاظت از محیط‌زیست و کاهش آلودگی صرف کند. حال در عمل هیچ تضمینی وجود ندارد که دولت این مبالغ را صرف کاهش آلودگی و جبران خسارات محیط‌زیستی کند و هیچ‌وقت آمار شفافی از میزان درآمد دولت از جریمه اخذشده از آلودگی و میزان هزینه‌کرد آن برای اهداف زیست‌محیطی به اطلاع عموم نرسیده است.

ت. پرداخت سهمی از آلودگی از بیت‌المال؛ از آنجایی که دولت ناتوان از تعیین سهام آلوده‌کنندگان است در نتیجه در موادی از قانون، به الزام نهادهایی از دولت جهت پرداخت وجهی مقطوع برای مقابله یا جبران یا توقف آلودگی هوا تصریح کرده است، بدون اینکه بتوان نسبت معناداری میان این سهام و سهم آلودگی این نهادها برقرار کرد. برای نمونه در تبصره ۲ ماده ۲۷، وزارت کشور مکلف شده است حداقل بیست درصد (۲۰٪) از منابع در اختیار خود را جهت توسعه کمربند سبز به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پرداخت کند یا اینکه در ماده ۱۹، وزارت نیرو مکلف شده است در جهت توسعه، تولید و عرضه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک بهینه، حداقل سی درصد (۳۰٪) افزایش سالانه ظرفیت مورد نیاز برق کشور را از انرژی‌های تجدیدپذیر تأمین کند. با این حال، نباید از نظر دور داشت که دولت در ایران از مهم‌ترین عوامل آلودگی هوا بوده و نقش

عمده‌ای در تولید آلودگی هوا دارد (فریادی، ۱۳۹۵: ۹۹)، زیرا مالکیت بسیاری از «منابع ثابت آلاینده» مانند نیروگاه‌ها بر عهده دولت بوده و هرچند «منابع متحرک آلاینده» عمدتاً خودروهای شخصی بوده و لذا از جانب شهروندان است اما به هر حال از آنجایی که دولت باید بر رعایت استاندارد آلودگی توسط این منابع نظارت داشته باشد لذا مدیریت کلان منابع متحرک آلوده‌کننده هوا نیز از اساس در اختیار دولت است (ر.ک: عبدالهی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۸ - ۳۴ و ۴۰).

ث. *استانداردسازی محصولات*: در این راستا، در موادی از قانون، به تکالیف بهره‌برداران (موضوع ماده ۱۷) تولیدکنندگان (موضوع مواد ۱۱، ۱۲ و ۱۸) واردکنندگان کالاها (موضوع ماده ۴) در چارچوب استانداردها تصریح شده است. برای نمونه در ماده ۱۸ وزارت نفت مکلف به تولید و عرضه بنزین مطابق استاندارد ملی مصوب قانونی، شده است.^۱

چنین تنوعی در تقسیم مسئولیت مدنی را باید ناشی از بی‌توجهی قانون‌گذار به امر تخصیص هزینه‌ها به تولیدکنندگان، مسببان یا منتفعان از آلودگی هوا دانست. شاید در سایه چنین وضعیت ابهام‌آلودی بوده است که ایران در سال ۲۰۱۴ از لحاظ ذرات معلق در هوا در شاخص زیست‌محیطی دانشگاه ییل کانادا، با نمره ۶۸/۹۲ از ۱۰۰ رتبه ۱۲۴ جهان را کسب کرده (Yale University, 2014) و علی‌رغم تصویب قانون هوای پاک در سال ۲۰۱۷ (۱۳۹۶)، باز هم شاخص آلودگی در ایران وضعیت مناسبی نداشته به نحوی که بنا به گزارشی، در سال ۱۳۹۶ ذرات معلق در تهران همچنان خطرناک‌ترین آلاینده تهران بوده است (خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۸) و در سال ۱۳۹۷ نیز در گزارشی، اعلام شد: «بیشترین سهم آلودگی کلان‌شهرها مربوط به ذرات معلق بوده است» (پایگاه اطلاع-رسانی عصر خودرو، ۱۳۹۸).

۱. در ماده ۴ آمده است: «استفاده از وسایل نقلیه موتوری که بیش از حد مجاز مقرر دود و آلوده‌کننده‌های دیگر وارد هوای آزاد کنند ممنوع است حد مجاز خروجی وسایل نقلیه موتوری توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری وزارت صنایع تعیین و به تصویب شورای عالی حفاظت محیط‌زیست می‌رسد.» مطابق ماده ۱۱، «استانداردهای موضوع مواد ۸ و ۹ این قانون توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری وزارت صنایع، وزارت نفت و مؤسسات تحقیقاتی ذیصلاح تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.»

۲-۶. ناکارآمدی در عناصر مسئولیت مدنی

آنچه از این قانون و سایر قوانین مرتبط با مقوله مسئولیت مدنی استنباط می‌شود این است که اساس مسئولیت در آلودگی هوا بر «اصل تقصیر» استوار است. در میانه عناصر اصل تقصیر، بی‌تردید پیچیده‌ترین و سخت‌ترین عنصر برای مدعی خسارت، «رابطه سببیت» است که البته در عالم عمل، اثبات رابطه سببیت در حوزه مشترکات (مثل هوا) بسیار سخت است (برای دیدن نظر موافق ر.ک: فریادی، ۱۳۹۵: ۱۰۹ - ۱۰۵). در این صورت، چه‌بسا هزینه شکایت کردن بسیار بالا رود و امکان شکایت برای اشخاص دشوارتر شود. نگاهی به قانون هوای پاک، گویای آن است که در این سند اساساً در خصوص مسئولیت مدنی ناشی از آلودگی هوا سخنی به میان نیامده است و از این حیث، باید گفت که در صورت حدوث چنین اتفاقی باید مطابق عمومات قانونی مرتبط با مسئولیت مدنی، نظیر قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹، عمل کرد؛ سندی که در آن سازوکار ویژه‌ای برای مقابله با خسارات ناشی از آلودگی هوا پیش‌بینی نشده است. این در حالی است که «آلودگی هوا» را باید در دسته موارد مربوط به «ویژگی خاص» تلقی کرد که نیازمند «سازوکار حقوقی خاص» بوده و به لحاظ خصوصیت آلودگی هوا، قواعد عام مسئولیت مدنی ناتوان از پاسخگویی به این نیاز هستند و در حقوق ایران چنین سازوکار خاصی پیش‌بینی نشده است. این وضعیت قرینه‌ای بر این ادعاست که قانون‌گذار ما «خصوصیت» مربوط به «آلودگی هوا» را نپذیرفته است.

۲-۷. نگرش حقوق خصوصی به موضوع حقوق عمومی

به نظر می‌رسد مقوله «هوا» که عمدتاً از مقولات حقوق عمومی است در چارچوب قانون مذکور در چنبره نگرش‌های حقوق خصوصی گرفتار شده است و در نتیجه حقوقدانان و قضات برای یک «معضل نوپدید» سعی دارند با استفاده از ابزارهای «قدیمی» و چه‌بسا کهنه به سراغ چنین معضل پراهمیتی بروند. این وضعیت زمانی بغرنج‌تر می‌شود که ملاحظه می‌کنیم قانون‌گذار در سند مذکور، مقوله اصل پرداخت آلوده‌ساز را به عمومات قانونی (ادبیات حقوق خصوصی) واگذار کرده است. در نتیجه،

فضا و زمینه برای تولد و گسترش ارزش‌های حقوق عمومی در مقولات مربوط به هوای پاک، فرصت بازنمایی نداشته است. البته باید اذعان داشت، نگرش حقوق خصوصی فی حد ذاته مشکل‌ساز یا چالش‌برانگیز نیست بلکه مسئله این است که تئوری‌های مسئولیت مدنی رایج، ناتوان از پاسخ شایسته به معضل نوپدید حقوق عمومی (هوا) هستند، زیرا اساس نظریه‌پردازی راجع به مسئولیت مدنی در حقوق خصوصی بر تئوری مسئولیت مبتنی بر تقصیر استوار است. در این خط فکری، حتی حقوقدانان حقوق خصوصی نیز به ناتوانی اسناد خصوصی اذعان داشته‌اند. برای نمونه در نوشته‌ای به درستی، قانون مسئولیت مدنی ناتوان از کارآمدی لازم در پرونده‌های زیست‌محیطی فرض شده است، زیرا در این‌گونه پرونده‌ها اثبات ایراد زیان زیست‌محیطی به لحاظ فنی و حقوقی بسیار دشوار است (ر.ک: کاتوزیان و انصاری، ۱۳۸۷: ۲۹۰ - ۲۸۹).

۳. موانع و ابهامات معرفت‌شناسانه اصل پرداخت آلوده‌ساز

در مطالب بالا مشاهده شد که اصل مذکور در قانون هوای پاک جایگاه مطلوبی نداشته است. در ادامه، سطح دیگر معضل یعنی چالش معرفت‌شناسانه این اصل به بحث گذاشته می‌شود. به این معنا که در مقام شناخت مفهوم حقوقی، اصل پرداخت آلوده‌ساز با چالش‌هایی مواجه است که رئوس چنین مشکلاتی را می‌توان در موارد زیر دسته‌بندی کرد:

۳-۱. معضل معناشناسانه

تعریف عبارت «اصل پرداخت آلوده‌ساز» در ابتدا آسان جلوه می‌کند. کما اینکه ظاهراً با همین سهل‌گیری بوده که مجمع جامعه اروپا در ۷ نوامبر ۱۹۷۴ «آلوده‌ساز» را به این شکل تعریف کرده است: آلوده‌کننده «کسی است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به محیط‌زیست آسیب می‌رساند یا کسی است که موجبات خسارت عمده را به محیط‌زیست فراهم می‌کند» (کیس، سند و وینفراید، ۱۳۸۴: ۸۲). کلی‌گویی تعریف و

کاربرد عباراتی نظیر «خسارت عمدۀ»، «به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم» موجب ابهام در چارچوب دقیق اشخاص تحت شمول شده است. در مقابل، قانون‌گذار ایرانی به جای تکیه و تأکید بر آلوده‌کننده بر مفهوم «آلودگی هوا» تکیه کرده است و چنین مقرر داشته است: آلودگی هوا «عبارت است از انتشار یک یا چند آلاینده اعم از آلاینده‌های جامد، مایع، گاز، پرتوهای یون‌ساز و غیر یون‌ساز، بو و صدا در هوای آزاد، به صورت طبیعی یا انسان‌ساخت، به مقدار و مدتی که کیفیت هوا را به گونه‌ای تغییر دهد که برای سلامت انسان و موجودات زنده، فرآیندهای بوم‌شناختی (اکولوژیک) یا آثار و ابنیه زیان‌آور بوده و یا سبب از بین رفتن یا کاهش سطح رفاه عمومی شود».

مشکل اساسی در تعاریف حقوقی بالا، اولاً تعیین شخص آلوده‌کننده است. مثلاً در مورد خودروها، مشخص کردن اینکه آلوده‌کننده یا آلوده‌کنندگان هوای شهر تهران بر اساس اصل فوق، چه اشخاصی هستند خیلی سخت است. اینکه آیا مالک خودروها باعث آلودگی‌اند؟ یا کارخانه سازنده آن؟ یا عرضه‌کننده سوخت آن؟ یا فروشندگان آن؟ یا حتی سازندگان جاده‌ها؟ ثانیاً گستره مفهوم آلودگی در بطن اصل مذکور، مبهم است. لذا تعیین میزان آلودگی - یعنی آلودگی مستقیم یا غیرمستقیم - در سند بالا، روشنی کافی ندارد. در این صورت می‌توان گفت قطعیتی در خصوص هزینه‌های پرداختی وجود نداشته و گستره مسئولیت در ابهام خواهد ماند (لطفی و مولائی، ۱۳۸۹: ۷۲). ثالثاً مفاهیمی همچون: «از بین رفتن یا کاهش سطح رفاه عمومی»، عبارات مبهمی بوده که شایسته است این مفاهیم بازتعریف شوند.

شاید در نگاه نخست بتوان گفت که با تجمیع مفهوم مسئولیت مقید^۱ و مسئولیت عینی^۲ بتوان چارچوب اصل را مشخص کرد. در این صورت، طرح اصل بالا، امر زائدی جلوه خواهد کرد، زیرا در نظام‌های حقوقی عرفی و نوشته این مفاهیم قبلاً پذیرفته شده است. پس می‌توان گفت شمول اصل مذکور گسترده‌تر از مفاهیم بالا بوده و در ادامه خواهیم دید که این اصل مکمل مفاهیم بالاست. واقع مطلب آن است که اصل بالا،

1. Responsibility.
2. Liability.

متضمن رژیم حقوقی جدید و پیچیده در حوزه مسائل زیست محیطی است که مشخصاً با بروز معضلات زیست محیطی در دهه‌های گذشته مطرح شده است. در این صورت، نیاز به قاعده‌سازی حقوقی جدید با سازوکار جدید هستیم. حداقل ابزارهایی که در مقررات‌گذاری جدید در خصوص اصل مذکور بایستی به آن‌ها توجه ویژه کرد به این قرار است:

۱. توجه ویژه به مسئولیت عینی، توأم با مسئولیت مقدم بر عمل و مسئولیت مؤخر بر عمل ایجادکننده آلودگی در اشکال عمدی، شبه عمدی و غیرعمدی؛ در نتیجه، به محض ایجاد رابطه منطقی و معقول میان «آلودگی» و «نفع»، «ایجادکننده آلودگی» مسئولیت خواهد داشت؛

۲. توجه هم‌زمان به متأثرین مستقیم و غیرمستقیم آلودگی جهت وضع قواعد حقوقی مقتضی؛ منظور از متأثرین مستقیم، آن دسته افرادی هستند که هزینه‌های اقتصادی آلودگی را متحمل می‌شوند. در حالی که متأثرین غیرمستقیم، اصولاً دربرگیرنده افرادی هستند که هزینه‌های اجتماعی آلودگی را متقبل می‌شوند؛

۳. به‌کارگیری برخی سازوکارهای حقوقی، نظیر شفافیت قوانین و مقررات، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی چندوجهی، حق دسترسی آزادانه و همگانی به اطلاعات؛^۱

۴. توجه به جایگاه بی‌طرفانه نهادهای مقررات‌گذار و ناظر؛ البته در این اصل، هدف اصلی مداخله فزاینده دولت در امور نیست بلکه اتفاقاً در این رویکرد، هدف اصلی به نوعی گذار از «دولت مداخله‌گر» به «دولت تنظیمی» یا سیاست‌گذار است، زیرا در دولت مداخله‌گر، خود دولت اصلی‌ترین منبع آلودگی است، زیرا سعی در مداخله در تمام امور عمومی و حتی اغلب امور خصوصی شهروندان دارد. طبعاً چنین دولتی نمی‌تواند قاضی خوب و بی‌طرف برای اعمال تخلف‌آمیز خود باشد. در حالی که در دولت تنظیمی، دولت به‌مثابه شخص ناظر و بی‌طرف و نماینده خرد جمعی جامعه،

۱. حق دسترسی آزادانه به اطلاعات که گفته می‌شود زیرمجموعه آزادی بیان است در برخی از اسناد شناسایی شده است. برای نمونه در معاهده اروپایی حقوق بشر شناسایی شده است. (ر.ک: ویژه، ۱۳۸۵: ۸۶-۷۷). البته این حق به معنای رهایی در برخورداری از اطلاعات نیست. برخی از نویسندگان سه نوع نظارت بر آزادی اطلاعات مطرح می‌کنند: «رویکرد تقنینی، رویکرد خود محدودیتی و رویکرد خود مسئولیتی» (ر.ک: کدخدایی، ۱۳۸۲: ۴۷).

اقدام به سیاست‌گذاری می‌کند و چه بسا با مشارکت بخش مهمی از جامعه مدنی، به‌ویژه ذینفعان از یک تصمیم، در امور مربوط به سیاست‌گذاری و نظارت اهتمام ورزد و تصمیمات موجه و عادلانه‌ای بگیرد. بر این اساس، شرط مداخله کارآمد دولت در امر مقررات‌گذاری شایسته، خارج شدن وی از نقش دولت مداخله‌گر است به نحوی که فضا برای بی‌طرفی دولت در نظارت فراهم شود؛

۵. تقویت رویکرد عادلانه و منصفانه، به‌ویژه انصاف بین نسلی و درون نسلی، همسان با رویکرد اقتصادی؛ در واقع مشکلی زمانی بغرنج‌تر می‌شود که چنین موضوعی را صرفاً از منظر اقتصادی قابل تحلیل تلقی کنیم. در این بستر فهمی، نمی‌توان محیط‌زیست را «ارث» نیاکانمان تلقی کرد بلکه «امانت نسل‌های آینده» است که باید به شیوه «عادلانه، منصفانه و مقتصدانه» از آن استفاده کرد؛

۶. توجه توأمان به استانداردها، یارانه‌ها و سایر ابزارها، قواعد بازی عادلانه اقتصادی و مسئولیت؛ بدین مفهوم که در اتخاذ تدابیر گوناگون و به‌کارگیری ابزارهای مختلف کمال احتیاط را در واقع‌بینی و آرمان‌گرایی داشته باشیم.

علی‌رغم ضرورت‌های شش‌گانه بالا در امر مقررات‌گذاری و قانون‌گذاری، باید گفت که قانون‌گذار ایران در قانون هوای پاک نتوانسته است به موارد مذکور نگاه شایسته و بایسته‌ای داشته باشد.

با توجه به توضیحات بالا، قانون‌گذار می‌تواند ابهامات وارده بر اصل بالا را چنین برطرف کند؛ در خصوص آلوده‌کننده، باید گفت که شایسته است هدف غایی، متمرکز بر ایجادکننده آلودگی یا منتفعان از آلودگی خاص باشد. در این صورت، در پاسخ مثال فرض شده، می‌توان گفت از آنجایی که کلیه اشخاص ذکر شده در مثال، به نحوی در فرآیند امر، نفع مالی می‌برند، طبیعی است که هزینه آلودگی بایستی بین آن‌ها سرشکن شود. لذا هر کدام از آن‌ها در یک فرآیند پیچیده حقوقی، اقتصادی و معرفتی وارد می‌شوند، یعنی بخشی از آن‌ها در امور مربوط به ترمیم و اصلاح محیط‌زیست مشارکت داده می‌شوند. در مثال بالا، سازندگان جاده‌ها در کنار جاده کشی مکلف به درختکاری کنار جاده‌ای، توأم با رعایت دیگر اصول حفاظتی زیست‌محیطی می‌شوند. بخشی دیگر

در قواعد رقابتی اقتصادی سبز و دوستدار محیط‌زیست متقبل هزینه می‌شوند. کارخانه‌های تولید خودرو مکلف به کارگیری فناوری‌های دوستدار محیط‌زیست و قطعات قابل بازیافت آسان و مالیات سبز می‌شوند و بخشی دیگر، بر اساس مقررات مشخص و شفاف اقدام به پرداخت وجه به‌عنوان یک اصل کلی بابت هزینه‌های پیش از آلودگی و پس از آن می‌شوند. در مثال بالا هرکدام از فروشندگان، مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان سوخت را می‌توان جزئی از این قسمت تلقی کرد که به لحاظ انتفاع مالی مستحق پرداخت هزینه‌ای در جهت اهداف پیشگیری و ترمیم محیط‌زیست هستند. اما در خصوص ابهام دوم، یعنی میزان هزینه‌های آلودگی، بایستی گفت که این مرحله نیز مبتنی بر یک فرایند پیچیده است. در اینجا نیز با یک فرایند پیچیده فلسفی، فنی و حقوقی مواجه هستیم؛ یعنی از منظر عدالت به‌مثابه انصاف، با استفاده از کارشناسان فنی، میزان آلودگی را، مثلاً در نمونه تولید هر خودرو، سنجیده و در یک فرایند قانونی جامع، شفاف و بی‌طرفانه، سهم هرکدام از اشخاص بالا را در تولید آلودگی تعیین کرد؛ یعنی به عوض اینکه هزینه آلودگی را بر حسب خسارت‌دیدگان و آسیب‌دیدگان تعیین کنیم که عملاً محال به نظر می‌رسد، بایستی به طور مجزا با بررسی آماری تأثیر میزان خاصی از آلودگی تولیدی هر کدام از آن‌ها بر روی افراد و محیط‌زیست و استقرار آن بر کل تولید آلودگی آن‌ها، میزان آلودگی را تعیین کرد. با این حال، باید صادقانه اذعان کرد تعیین دقیق و واقعی چنین اموری به لحاظ امکانات علمی، حقیقتاً سخت و بغرنج بوده و شاید در برخی حوزه‌ها محال است. لذا ناگزیر به پذیرش مسئولیت نسبی آلوده‌کنندگان هستیم (لطفی و مولائی، ۱۳۸۹: ۷۳-۷۲).

۲-۳. ابهام در شرایط اصل

در اینکه اصل آلوده‌ساز واجد چه شرایطی است، در عالم نظر و مفهوم، شاید نتوان مشقت خاصی مطرح کرد. وجود چنین مشقتی می‌تواند در معنای کاربردی و عملی‌اش وجود داشته باشد. با این حال، به نظر می‌رسد نباید چنین دوگانه‌گرایی را در نظر و عمل در پیش گرفت، بلکه باید به ابتدای رویکردهای پست‌پوزیتیویستی، به تلفیق

نظر و عمل روی آورد و این دو را در کنار هم دید. در این صورت، می‌توان برای فهم این اصل به شرایط زیر اشاره داشت:

۱. آلایندگی ناشی از فعل یا ترک فعل؛ در اینجا فعل یا ترک فعل، موجب آلودگی یا تخریب یا ضرر نسبت به غیر خواهد شد؛

۲. حصول قطعیت علمی نسبت به فعل یا ترک فعل؛ یعنی زمانی که به دلایل معتبر علمی و فنی، اظهارنظر قطعی در خصوص موضوع معین، امکان‌پذیر شده باشد. در این صورت، فعل یا ترک فعل مربوطه در صورت حدوث، قطعاً موجب آسیب به دیگری خواهد شد؛

۳. پیش‌بینی‌پذیری قطعی و قابل اثبات علمی؛ به لحاظ قطعیت علمی جامع حاصل از پیش‌بینی، اظهارنظر دقیق علمی به همراه دلایل قابل استناد ممکن است؛

۴. پیش‌بینی پیش از عمل و بعد از آن؛ یعنی به لحاظ زمانی، اظهارنظر مزبور حداقل قبل از تحقق واقعی خسارت یا بعد از وقوع خسارت امکان‌پذیر است. با این حال، در اصل پرداخت آلوده‌ساز، عموماً استناد به این اصل بعد از وقوع ضرر آغاز می‌شود. لذا پیش‌بینی‌پذیری آثار عمل، وجود داشته و پیامد ناشی از اتفاق امر، قابل تعیین بوده و شاید به شکل دقیق، میزان آسیب قابل برآورد باشد. با این حال، باید متذکر شد هرچند اطمینان علمی و فنی در خصوص ورود آسیب به موضوع بالا حاصل شده است، چه بسا پیامد دقیق خسارت و آسیب صرفاً به همان میزان باقی نمانده و از آن مرحله نیز عدول کند. به عبارتی، قدر متیقن حاصل شده اما تضمینی جهت باقی ماندن پیامد در چنین سطحی وجود ندارد؛

۵. امکان یا عدم امکان انتفاع آلوده‌کننده از امر آلودگی؛ الزاماً نیازی نیست آلوده‌کننده از طریق تولید یا تسبیب در آلودگی، انتفاعی ببرد. همین‌که آلودگی محقق شود شرایط برای استناد به این اصل فراهم است.

با در نظر گرفتن شرایط گفته شده در بالا، فرض نخست آن است که عنصر اساسی اصل پرداخت آلوده‌ساز، شامل «فعل یا ترک فعل منجر به آلودگی هوا»، در حیطه منابع آلودگی انسان‌ساخت است اما در قلمروی منابع آلودگی طبیعی، عنصر

اصلی این اصل «متفعین از آلودگی» است مگر اینکه بتوان خلاف آن را اثبات کرد. در این صورت، فضا برای «سواری مجانی» آلوده‌کنندگان هوا با امتناع روبرو خواهد شد.

۳-۳. اقتضائات ناظر بر ضرورت ابتنای اصل بر مفهوم مسئولیت مطلق

در این راستا به نظر می‌رسد برای اعمال بهتر و مؤثرتر اصل پرداخت آلوده‌ساز، باید از قواعد کلاسیک مسئولیت و نگرش تقصیر-محور فاصله گرفت و بر برداشت مطلق از مسئولیت تکیه داشت. در این صورت، باید گفت این اصل از منظری در راستای مفهوم مسئولیت عینی یا مسئولیت مبتنی بر خطر بوده که در آن عاملان آلودگی، متحمل هزینه اقدامات پیشگیرانه و مبارزه با آلودگی شده و جبران خسارتی را که متضمن وجود یک رژیم مسئولیت مدنی عینی است می‌شوند (Birnie and Boyle, 2000: 92-93). همچنین می‌تواند در راستای اصل «مسئولیت مطلق» نیز تعبیر شود، زیرا در این نوع مسئولیت، وجود نقص یا عیب برای اثبات قضیه لازم نبوده و نیز نیازی به اثبات بی‌مبالاتی یا بی‌احتیاطی خاصی نیست. لذا بر عنصر خطا متکی نیست بلکه پس از احراز رابطه سببیت بین نقص و عیبی که آسیب وارد شده عامل آن را مسئول دانسته و وی را ملزم به جبران خسارت می‌کند (جباری و شوشتری، ۱۳۹۱: ۱۱-۱۰). هرچند که اعمال این سازوکار ممکن است در برخی از پرونده‌ها امکان‌پذیر نباشد. در این صورت، باید پذیرفت که دولت نیازمند انعطاف‌پذیری و چابکی بیشتر است تا بتواند نقش شایسته‌ای در امر هوای پاک داشته باشد. در این راستا، دولت در ایران باید به سمت نقش‌های بیشتر «ایجابی» و فعالانه حرکت کند؛ به نحوی که ابتکار عمل با دولت بوده و با اعمال مدیریت مبتکرانه و نقش پیش‌دستانه، در قدم نخست تلاش کند در مواردی که چارچوب معمول قواعد حقوقی ناتوان از عکس-العمل مناسب است از ظرفیت‌های «فراحقوقی» مثل ظرفیت مدیریتی استفاده کند. سپس تلاش کند در کنار آن، ظرفیت‌های حقوقی مثل «اصل پیشگیری» را به کار گیرد. در صورت عدم امکان به چنین توسلی، نوبت به اعمال اصل پرداخت آلوده‌ساز می‌رسد. در دهه‌های اخیر، در برخی از کشورها، نگرش به نقش ایجابی و پیش‌دستانه دولت در

حال افزایش بوده است (Dannenmaier, 2001: 13-14).

نتیجه‌گیری

در این نوشتار تلاش شد به این سؤال که چالش‌های اجرای اصل پرداخت آلوده‌ساز در قانون هوای پاک ایران مصوب ۱۳۹۶ چیست؟ پاسخ داده شود. مشاهده می‌شود که نخست، قانون هوای پاک ایران نتوانسته است مفهوم «اصل پرداخت آلوده‌ساز» را به صورت درست تعریف و تبیین کند. در نتیجه، جایگاه اصل مذکور در این قانون با چالش روبرو است. در این راستا لازم است مفهوم‌پردازی تازه‌ای از این اصل در قانون انجام شود. دوم، هرچند در «قانون هوای پاک» مصوب سال ۱۳۹۶ اصلاحاتی در تعریف منابع آلودگی رخ داده است اما باید اذعان داشت که این تعریف همانند تعریف مقرر در «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» مصوب ۱۳۷۴ همچنان ناقص است و در واقع یکی از چالش‌های اساسی این قانون را تشکیل می‌دهد. باید توجه داشت در حوزه منابع آلودگی انسان‌ساخت، عنصر لاینفک اصل پرداخت آلوده‌ساز: «فعل یا ترک فعل منجر به آلودگی هوا» است و در قلمروی منابع آلودگی طبیعی، منابع آلودگی دربرگیرنده «متفعلین از آلودگی» است. بر مبنای این عناصر، باید گفت که قانون‌گذار در قانون هوای پاک تا حدود غیرکافی و ناقص تلاش داشته است مقوله مسئولیت مدنی در حوزه هوا را با در نظر گرفتن «خصوصیت» هوا انجام دهد. در اثر چنین رویکردی موانع، چالش‌ها و ابهامات زیادی برای عملیاتی شدن منطبق اصل پرداخت آلوده‌ساز در چارچوب قانون مذکور باقی است؛ معضلی که هم در چارچوب منطق درونی (در قلمروی معنا و مفهوم اصل) وجود دارد و هم در چارچوب منطق بیرونی (در ارتباط با جایگاه اصل پرداخت آلوده‌ساز در قانون هوای پاک) موجود است. سوم، نظر به اینکه آمار شفاف همگانی و عمومی در خصوص میزان واریزی تولیدکنندگان آلودگی هوا به حساب دولت وجود ندارد، بنابراین مشخص نیست که آیا وجوه واریزی به خزانه کل از بابت آلودگی، صرف چه اموری می‌شود. در چنین فضای ابهام‌آلودی، چنین به نظر می‌رسد دولت در مقام بودجه‌ریزی سالیانه، به «جرایم زیست‌محیطی» (جرایم مدنی و

کیفری ناشی از آلودگی محیط زیست)، به عنوان منبع درآمد عمومی می‌نگرد و بخشی از منابع درآمدی خود را از این طریق تعریف و تعیین می‌کند. این در حالی است که شایسته بود در قانون هوای پاک، سازوکار دقیق قانونی برای هزینه کرد این‌گونه از واریزی‌ها به حساب خزانه کل کشور اندیشیده می‌شد. ممکن است گفته شود که ماده ۳۴ چنین تمهیداتی را اندیشیده است اما با نگاهی به این ماده مشاهده می‌شود که در ماده مذکور، درآمدهای حاصل از اجرای این قانون، هرچند پس وصول بلافاصله به حساب خزانه واریز می‌شود اما از این وجه، صرفاً «معادل پنجاه درصد (۵۰٪) وجوه واریزی در هر سال و حداکثر تا سقف یک میلیارد ریال جهت اجرای این قانون به صورت ردیف جداگانه در لایحه بودجه هر سال منظور و در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست» قرار می‌گیرد. اینکه سازمان مذکور این وجه ناچیز را کجا و چگونه و برای چه مقصودی هزینه خواهد کرد، در این خصوص موضوع به سکوت برگزار شده است. چهارم، قانون هوای پاک نتوانسته است خود را از سیطره دیدگاه حقوق خصوصی رها سازد. این وضعیت، موجب شده است که قانون‌گذار به مفاهیمی، همچون آلودگی، خسارت و مسئولیت مدنی، نگاهی از منظر حقوق خصوصی داشته باشد. این در حالی است که مقوله آلودگی هوا، مفهومی حقوق عمومی بوده و شایسته است از این منظر مورد توجه قرار گیرد.

برای برون‌رفت از معضلات گفته شده در بالا، به نظر می‌رسد در دو لایه فنی و حقوقی به قرار زیر نیازمند بازبینی رفتارها، اعمال و اقدامات هستیم:

نخست. در سطح حقوقی به عنوان قدم نخستین اساسی برای برون‌رفت از معضلات گفته شده در بالا، باید بنیان جدیدی برای مسئولیت مدنی اشخاص در حوزه «هوا» تعریف کرد و دست به جراحی گسترده در مفاهیم و عناصر مفهوم مسئولیت مدنی زد؛ بنابراین باید از «تئوری مسئولیت مبتنی بر خطا (تقصیر)» فراتر رفت و دست به نظریه پردازی خاص برای حوزه خاص (حوزه هوا) زد. در این صورت، به نظر می‌رسد «تئوری مسئولیت مبتنی بر انتفاع از آلودگی»، دست‌کم در ارتباط با برخی از اشخاص (نظیر تولیدکنندگان کالاهایی با بیشترین آلوده‌کنندگی در مقابل تولیدکنندگان

کالا‌های دوستدار محیط‌زیست)، ارزش توجه جدی را خواهد داشت. در غیر این صورت، با تصویب قوانین بیشتر و بیشتر، نه تنها معضل «هوای پاک» حل نخواهد شد بلکه به ظهور پدیده «تورم قوانین» منجر خواهد شد. ناگفته پیداست مقوله تورم قوانین، فی حد ذاته معضل اساسی در امر قانون‌نویسی است که منجر به سردرگمی در امور مربوط به قاعده‌گذاری حقوقی رفتارها شده و فضا را برای ناکارآمد شدن قواعد معمول مسئولیت مدنی و فرار از تعهدات قانونی فراهم‌تر می‌سازد.

دوم. لایه فنی؛ در این ساحت، نیازمند بازبینی «استانداردها» و به‌روزرسانی پایدار و پیوسته آن استانداردها هستیم، زیرا امور و منابع مربوط به آلاینده‌گی هوا، در سایه انقلاب در فناوری‌ها به سرعت خاصیت تغییر و تحول را پیدا کرده است؛ به نحوی که می‌توان از سیالیت منابع آلودگی هوا سخن به میان آورد. چنین سیالیتی، فضا را برای سوء استفاده از آلودگی فراهم‌تر ساخته است و بی‌تردید، به‌روزرسانی استانداردها می‌تواند زمینه‌گریز از الزامات قانونی و فنی را مسدود سازد. از این نظر، این قانون، نیازمند بازبینی دوباره شاخص‌های کنترل‌کننده آلودگی هوا است؛ گو اینکه استانداردها به بازیچه‌های قانونی برای دولت تبدیل شده است که از این طریق درآمدی را به دست می‌آورد. در این وضعیت، باید چشم‌انداز استانداردگذاری‌ها در مسیری قرار گیرد که راه سوء استفاده از آن مسدود شود.

منابع

الف. فارسی

پایگاه اطلاع‌رسانی عصر خودرو (۱۳۹۸) گزارش: «بیشترین سهم آلودگی کلان‌شهرها مربوط به ذرات معلق بوده است»، (۱۳۹۸/۲/۲۲) به نقل از:

<http://www.asrekhodro.com/News/143969/>

جباری، منصور و آمنه شوشتری (۱۳۹۱) «مسئولیت سازندگان هواپیما و لوازم‌یدکی آن در برابر خسارات وارده بر اشخاص»، نشریه علمی پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال سوم، شماره پنجم، صص ۲۲-۱.

خبرگزاری آنا (۱۳۹۷) گزارش: «تهرانی‌ها در سال ۹۶ چند روز هوای سالم تنفس کردند؟»،

<http://ana.ir/fa/news> به نقل از: (۱۳۹۷/۱۱/۲۲)

خبرگزاری تسنیم (۱۳۹۷) گزارش: «مرگ و میر ۱۰ درصد ایرانی‌ها بر اثر آلودگی هوا»،

<https://www.tasnimnews.com> نقل از: (۱۳۹۷/۱۱/۲۲)

خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۸) گزارش: «ذرات معلق خطرناک‌ترین آلاینده تهران»، (۱۳۹۸/۲/۲۲)

<https://www.isna.ir/news/97011503636/> نقل از:

عبدالهی، محسن (۱۳۸۹) «تغییرات آب‌وهوایی: تأملی بر راهبردها و تدابیر حقوقی سازمان ملل متحد»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، شماره ۱، صص ۲۱۳-۱۹۳.

عبدالهی، محسن و همکاران (۱۳۹۱) حقوق حفاظت از هوا، تهران: میزان.

فریادی، مسعود (۱۳۹۵) «آلودگی هوای شهری و مسئولیت راهبردی دولت در پرتو امنیت -

محیط‌زیستی»، فصلنامه راهبرد، سال بیست و پنجم، شماره ۸۱، صص ۱۱۵ - ۸۹

کاتوزیان، ناصر و مهدی انصاری (۱۳۸۷) «مسئولیت ناشی از خسارت‌های زیست‌محیطی»،

فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، شماره ۲، صص ۳۱۴ - ۲۸۵.

کدخدایی، عباسعلی (۱۳۸۲) «دسترسی آزاد به اطلاعات، موانع و ضرورت‌ها»، فصلنامه

رسانه، سال چهاردهم، شماره سوم، صص ۵۱-۴۲.

کک دین‌نگوین، پاتریک دیبیه و آلن پله (۱۳۸۲) حقوق بین‌الملل عمومی، ترجمه حسن

حبیبی، تهران، انتشارات اطلاعات.

کیس الکساندر، پیتراچ سند و لانگ وینفراید (۱۳۸۴) حقوق محیط‌زیست، ترجمه

محمدحسن حبیبی، جلد اول، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

لطفی، حسن و آیت مولائی (۱۳۸۹) «جایگاه اصل پرداخت آلوده‌ساز در نظام حقوق

محیط‌زیست ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، دانشکده علوم قضایی و خدمات

اداری، شماره چهل‌ونهم و پنجاه، صص ۹۲-۶۵.

مولائی آیت (۱۳۸۸) «مبانی و اصول توسعه پایدار زیست‌محیطی در قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران»، صص ۴۲۷ - ۴۲۶، نقل از کتاب: حقوق محیط‌زیست نظریه‌ها و رویه‌ها،

گردآوری دفتر حقوقی و امور مجلس سازمان حفاظت محیط‌زیست، تهران انتشارات

خرسندی.

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۵) «حق بر دسترسی به اطلاعات محیط‌زیست بررسی حقوق بشر

اروپایی»، محیط‌شناسی، سال سی و دوم، شماره ۴۰، صص ۸۶-۷۷.

ب. انگلیسی

- Birnie Patricia.W. and Alan Boyle (2000) **International Law and the Environment**, Oxford: Oxford University Press.
- Colls, Jeremy (2002) **Air Pollution: Measurement, Modeling and Mitigation**, Second Ed. UK: Spon Press.
- Craig, Robin Kundis (2009) "Valuing the Public Health Aspects of Environmental Enforcement: Qualitative Versus Quantitative Evaluations of Enforcement Effort", **Southern Illinois University Law Journal**, Vol.33, pp. 403-436.
- Dannenmaier, Eric (2001) "Environmental Security and Governance in the Americas", **Canadian Foundation for the Americas**, Available at SSRN 1078283.
- Lawrence, Cortez (1997) "Doing More with Less in Public Safety", **Innovative Governments: Creative Approaches to Local Problems**, London: Praeger Publishers.
- Lippmann, Morton (2003) "Air Pollution and Health -Studies in the Americas and Europe", pp. 35-48. In: Mc Granahan, Gordon & Murray, Frank (2003) **Air Pollution and Health in Rapidly Developing Countries**, London: Earthscan Publications Ltd.
- Maurice Sunkin, David Ong, Robert Wight (2002) **Source Book on Environmental Law**, Second Edition, London: Cavendish Publishing.
- Sands Philippe (2003) **Principles of International Environmental Law**, Cambridge University Press.
- Vaughn, Karen I. (1978) "John Locke and the Labor Theory of Value", **Journal of Libertarian Studies**, Vol. 2, No. 4, pp. 311-326.
- Yale University (2014) "Environmental performance Index 2014 Report Materials", Online at: <<http://epi.yale.edu/downloads>> and also: <<http://epi.yale.edu/epi/countryprofile/Iran>>. Last Visited: 12/10/2018.

Documents

Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy,

Paris, 1960.

Convention on Biological Diversity, Rio, 1992.

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972.

Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, Tehran - 2003.

Kuwait Regional Convention for Co Operation on The Protection of the Marine Environment from Pollution, Kuwait, 1978.

International Convention on Pollution Preparedness, Response and Co – Operation, (Oil Pollution Preparedness), London – 1990.

OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies, May 1972.

Protocol Concerning Marine Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf – Kuwait, 1989.

Rio Declaration on Environment and Development, 1992.