

ایرادها و نقاط ضعف قانون هوای پاک در مقایسه با قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

عبدالمجید سودمندی^۱

دریافت: ۱۳۹۷/۱/۲۸ - پذیرش: ۱۳۹۹/۵/۲۰

چکیده

بعد از گذشت نیم قرن از تدوین اولین ضوابط مرتبط با آلودگی هوای شهرهای ایران در قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری در سال ۱۳۴۵ و با استفاده از تجارب حاصل از اجرای ۲۲ ساله قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴، قوای مقننه و مجریه اقدام به تصویب قانون هوای پاک در سال ۱۳۹۶ کردند. اگرچه قانون هوای پاک حاوی نوآوری‌ها و نقاط قوت فراوان است، اما متأسفانه این قانون دارای نقاط ضعف و ایرادهایی نیز می‌باشد که عدم رفع آن‌ها، اجرای صحیح این قانون را دشوار و موفقیت آن را ناممکن خواهد کرد. بعضی از مهم‌ترین ایرادها و نقاط ضعف این قانون که در این نوشتار مورد بررسی قرار می‌گیرند عبارت‌اند از: الف- کاهش سرعت عمل در تشخیص وضعیت‌های اضطراری آلودگی هوا و اتخاذ اقدام‌های لازم در این وضعیت‌ها؛ ب- تعارض و هم‌پوشانی میان بعضی مواد؛ پ- کم‌توجهی به پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مبارزه با آلودگی هوا در بعضی موارد؛ ت- عدم اعطای حق عام دادخواهی به نفع عموم به سازمان حفاظت محیط زیست؛ ث- ایرادهای متعدد در زمینه ضوابط کیفری بویژه عدم پیش‌بینی رسیدگی قضایی فوری (خارج نوبت) و عدم استفاده از مجازات حبس و ج- مبهم بودن بعضی مواد.

واژگان کلیدی: قانون هوای پاک، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، آلودگی هوا، سازمان حفاظت محیط زیست، منابع آلاینده

مقدمه

قانون اساسی، قوانین عادی متعدد و تعداد فراوان آیین‌نامه‌های دولتی دیگر در ایران، متضمن حفاظت محیط زیست از جمله جلوگیری از آلودگی هوا هستند. درباره طرح موضوع حفاظت محیط زیست و حق بر محیط زیست در قانون اساسی، می‌توان همانند بعضی حقوقدانان و در دیدی وسیع، به تمام اصولی که متضمن حقوق اساسی آحاد ملت و وظیفه حکومت به سیاست‌گذاری مناسب برای تحقق و تأمین این حقوق هستند استناد کرد.^۱ اما اگر این نظریه موسع را نپذیریم، تردیدی نیست که اصل ۵۰ قانون اساسی، به‌طور صریح بر لزوم حفاظت محیط زیست و ممنوعیت فعالیت‌های آلاینده محیط زیست تأکید کرده است.

در قلمرو قوانین عادی و آیین‌نامه‌های دولتی باید گفت به رغم این که ایران در بعضی حوزه‌های حفاظت محیط زیست دارای قوانین و مقررات جامع و مشخص نیست، اما خوشبختانه در خصوص آلودگی هوا، قوانین و مقرراتی نسبتاً جامع وضع شده و حتی با توجه به زمان تصویب این قوانین، می‌توان گفت این قوانین، جزء قوانین پیشرو در جهان محسوب می‌شوند.^۲

به نظر می‌رسد قانون بودجه سال ۱۳۲۸، اولین قانونی است که به محیط زیست و به‌طور ضمنی به آلودگی هوا اشاره کرده است. طبق تبصره ۳۰ این قانون «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد تأسیسات و کارگاه‌هایی که منافی بهداشت و موجب سلب آسایش مجاورین باشد در شهرها و حومه ممنوع و آنچه فعلاً در شهرها و حومه موجود است صاحبان آن‌ها باید در ظرف شش ماه به محل مناسبی در خارج شهر منتقل نمایند». البته اولین قانونی که به‌طور صریح به موضوع آلودگی هوا پرداخت، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵ است. بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری در اصلاحیه فوق‌الذکر، یکی از وظایف شهرداری‌ها را به این صورت مقرر کرد: «شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها... و به‌طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سر و

۱. محمدیار ارشدی، «نقش قوه قضاییه در حفاظت از محیط زیست»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۳، (۱۳۸۴)، صص ۹-۱۰؛ محمدحسن حبیبی، «حق برخورداری از محیط زیست سالم به‌عنوان حق بشریت»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶۰، (۱۳۸۲)، ص ۱۵۶.

۲. مصطفی تقی‌زاده انصاری، حقوق محیط زیست در ایران (تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، ۱۳۷۴) ص ۹۸.

صدا کند یا تولید دود... نماید جلوگیری کند... و با نظارت و مراقبت در وضع دودکش‌های اماکن و کارخانه‌ها و وسایط نقلیه که کار کردن آن‌ها دود ایجاد می‌کند از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری نماید و هرگاه تأسیسات مذکور فوق قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد آن‌ها را تعطیل کند و اگر لازم شود آن‌ها را به خارج از شهر انتقال دهد».

اما اولین ضوابط جامع و انحصاری مرتبط با آلودگی هوا، در آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۵۴ نمایان شد که به استناد ماده ۱۰ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳، به تصویب کمیسیون‌های مجلسین رسید. اما قانونی که در سال‌های اخیر به طور انحصاری و جامع تعیین‌کننده ضوابط مربوط به آلودگی هوا بود قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا^۱ مصوب ۱۳۷۴ بود. اجرای این قانون به همراه آیین‌نامه‌های اجرایی متعدد توانست در گند کردن افزایش آلودگی هوای شهرهای ایران موفقیت‌هایی به دست آورد. برای مثال، مجموع آلاینده‌های هوای تهران از حدود ۱.۶۰۰.۰۰۰ تن در سال ۱۳۷۳^۲ به حدود ۷۲۶.۰۰۰ تن در سال ۱۳۹۲^۳ رسید (۵۵ درصد کاهش یافت).

با وجود این، ق.ن.ج.آ.ه خالی از ایراد نبود و انتقادهای وارد بر آن که از همان روزهای اول بعد از تصویب آن شروع شد،^۴ همچنین تغییر وضعیت آلودگی هوای شهرهای ایران و عوامل مؤثر بر آن با گذشت زمان، سبب شد قوای مقننه و مجریه ایران برای ارتقای قوانین و مقررات مرتبط با کیفیت هوا اقدام‌هایی را در چند سال اخیر اتخاذ کنند که از همه مهم‌تر تصویب قانون هوای پاک^۵ در سال ۱۳۹۶ است. فرایند طولانی تصویب این قانون که ق.ن.ج.آ.ه را نسخ کرد، با اعلام وصول طرح «الزام دولت به حمایت از استان‌هایی که مورد هجوم پدیده ریزگردها قرار دارند» در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۰۶ مجلس آغاز شد. با اعلام وصول لایحه «اصلاح قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۱۶ مجلس،

۱. از این به بعد با حروف مقطعه ق.ن.ج.آ.ه نوشته می‌شود.

۲. حمید دیهیم، «روش‌های اقتصادی مبارزه با آلودگی هوای تهران»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۵۶، (۱۳۷۹)، ص ۱۵۲.

۳. واحد پایش و پژوهش شرکت کنترل کیفیت هوا، گزارش سالانه کیفیت هوای تهران در سال ۱۳۹۳ (تهران: شرکت کنترل کیفیت هوا، ۱۳۹۴) ص ۱۶۲.

۴. م. ت. همدانی، «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، جای خالی ابزارها و انگیزه‌های مالیاتی»، مجله پژوهشنامه مالیات، شماره ۱۰، (۱۳۷۴).

۵. از این به بعد با حروف مقطعه ق.ه.پ نوشته می‌شود.

طرح فوق با این لایحه، تلفیق و جهت بررسی به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی ارجاع شد. در نهایت با تصویب ق.ه.پ در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۵ مجلس و تأیید آن توسط شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۱، این قانون در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۶ در روزنامه رسمی منتشر شد.

با توجه به این که نفس تدوین ق.ه.پ حاکی از عدم توفیق ق.ن.ج.آ.ه در رفع معضل آلودگی هوا و با هدف رفع نواقص این قانون بوده است، مقایسه این دو قانون حایز اهمیت است. در این نوشتار، فقط یک جنبه از این مقایسه را که بیانگر ایرادها و نقاط ضعف ق.ه.پ نسبت به ق.ن.ج.آ.ه است مورد توجه قرار می‌گیرد.^۱ این مطالعه می‌تواند میزان عدم توفیق قانون‌گذار در درک ایرادهای قانون گذشته و رفع آن‌ها را نشان دهد. این نوشتار به شیوه توصیفی صرف و بعضاً توصیفی-تحلیلی، به بررسی بعضی از مهم‌ترین ایرادها و نقاط ضعف ق.ه.پ نسبت به ق.ن.ج.آ.ه می‌پردازد. لازم به ذکر است تا زمان تدوین این نوشتار که با فاصله کوتاهی بعد از انتشار قانون هوای پاک به رشته تحریر در آمد، نوشته‌ای قابل توجه پیرامون ق.ه.پ و نقاط ضعف آن منتشر نشده است.

۱. نقص در تعریف آلودگی هوا

طبق بند یک ماده یک ق.ه.پ، «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 (اکولوژیکی) یا آثار و ابنیه زیان‌آور بوده و یا سبب از بین رفتن یا کاهش سطح رفاه عمومی گردد». اگرچه این تعریف نسبت به تعریف مندرج در ماده ۲ ق.ن.ج.آ.ه که بیان می‌کرد «آلودگی هوا عبارتست از وجود و پخش یک یا چند آلوده‌کننده اعم از جامد، مایع، گاز، تشعشع پرتوزا و غیرپرتوزا در هوای آزاد به مقدار و مدتی که کیفیت آن را به طوری که زیان‌آور برای انسان و یا سایر موجودات زنده و یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد تغییر دهد» کامل‌تر است، اما ایرادهایی نیز به

۱. البته ق.ه.پ نسبت به ق.ن.ج.آ.ه، نقاط قوت فراوان و همچنین نوآوری‌هایی دارد که موضوع بحث این نوشتار نیست. برای ملاحظه عناوین بعضی از این نقاط قوت نگاه کنید به نتیجه این نوشتار.

آن وارد است:

الف- با توجه به این که ماده ۳۰ ق.ه.پ، جلوگیری از انتشار بیش از حد «امواج رادیویی و الکترومغناطیسی» را لازم دانسته است، ماده یک نیز باید به «امواج رادیویی و الکترومغناطیسی» به عنوان آلاینده‌های هوا تصریح می‌کرد.

ب- استفاده از واژه «سلامت» در بند یک ماده یک ق.ه.پ یک نقطه ضعف است، زیرا این گونه به ذهن متبادر می‌کند که آلودگی هوا مستلزم «بروز بیماری در همان زمان وقوع آلودگی» است. این در حالی است که بسیاری از موارد آلودگی هوا در کوتاه‌مدت موجب بیماری انسان نمی‌شود، با وجود این به دلیل آسیب آن‌ها در طولانی مدت نباید در ممنوعیت آن‌ها تردید کرد.^۱

۲. عدم استفاده مناسب از دسته‌بندی منابع آلاینده هوا

بند ۳ ماده یک ق.ه.پ، منابع آلوده‌کننده هوا را به «منابع طبیعی» و «منابع انسان‌ساخت» تقسیم کرده و منابع طبیعی را شامل «طوفان‌های گرد و غبار، طوفان‌های شن، آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع، آتشفشان‌ها و هواویزهای دریایی» و منابع انسان‌ساخت را شامل «الف- منابع متحرک: هرگونه منبعی از قبیل وسایل نقلیه موتوری و غیر موتوری که در اثر حرکت ایجاد آلودگی می‌کند و ب- منابع ثابت: هرگونه منبعی از قبیل صنایع، عملیات معدنی، کشاورزی، بخش‌های خدماتی، تجاری، اداری و خانگی که در محلی ثابت سبب انتشار آلاینده‌ها می‌شود» دانسته است. اگرچه این تقسیم‌بندی نسبت به تقسیم‌بندی مندرج در ماده ۳ ق.ن.ج.آ.ه که بیان می‌کند «منابع آلوده‌کننده هوا که تحت مقررات این قانون قرار دارند به سه دسته زیر طبقه‌بندی می‌شوند: الف- وسایل نقلیه موتوری؛ ب- کارخانجات و کارگاه‌ها و نیروگاه‌ها و پ- منابع تجاری و خانگی و منابع متفرقه»، جامع‌تر و علمی‌تر است، اما دچار ایرادهایی نیز می‌باشد:

* سایر مواد ق.ه.پ به شکلی مناسب از تقسیم‌بندی فوق‌الذکر استفاده نکرده‌اند. برای

۱. با توجه به این که ق.ه.پ حتی «از بین رفتن یا کاهش سطح رفاه عمومی» در اثر آلودگی هوا را نیز ممنوع کرده است و این میزان از آلودگی، بسیار پایین‌تر از آلودگی‌های مضر برای سلامت انسان است، شاید بتوان گفت ایراد فوق آن چنان جدی نیست.

مثال، در هیچیک از مواد این قانون به «وسایل نقلیه غیر موتوری» اشاره نشده است. به عنوان مثالی دیگر، تبصره ۱ ماده ۳ که متضمن قواعد حاکم در وضعیت‌های اضطراری است و شامل تمام «منابع ثابت» و «منابع متحرک» می‌شود به جای استفاده از این واژه‌ها، این عبارت را به کار برده است: «واحدهای مشمول متمرّد از دستور سازمان^۱ و دارندگان وسایل نقلیه موتوری». در مجموع، فقط ماده ۲۹ این قانون به شکلی درست و مناسب از واژه‌های فوق استفاده کرده و بیان می‌کند: «ایجاد هرگونه آلودگی صوتی توسط منابع ثابت و متحرک، ممنوع می‌باشد».

* دقت در مواد ق.ه.پ و ق.ن.ج.آ.ه حاکی از این است که قواعد حاکم بر انواع منابع ثابت، یکسان نیست و از این رو، ماده ۳ ق.ن.ج.آ.ه این منابع را به دو دسته فوق‌الذکر تقسیم کرده بود. متأسفانه ق.ه.پ ضمن فهرست کردن منابع ثابت در بند ۳ (ب) ماده یک، این منابع را تفکیک نکرده و از این رو، در هر یک از مواد این قانون به تعدادی از این منابع اشاره کرده که موجب آشفتگی و بعضاً تناقض میان مواد این قانون شده است. برای مثال، می‌توان به هم‌پوشانی منابع آلاینده مندرج در مواد ۱۳ و ۱۷ ق.ه.پ اشاره کرد (نگاه کنید به بند ۵ همین نوشتار).

۳. ایراد در ضوابط مربوط به وضعیت‌های اضطراری

الف- طبق بند ۵ ماده یک ق.ه.پ، وضعیت‌های اضطراری «موقعی است که با استمرار پایداری جوّی (بر اساس اعلام سازمان هواشناسی) و یا افزایش میزان غلظت آلاینده‌ها (بر اساس اعلام وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و با همکاری سازمان) شرایط به گونه‌ای در کوتاه‌مدت، سلامت انسان و محیط زیست را دچار مخاطره جدی بنماید». اما طبق ماده ۷ ق.ن.ج.آ.ه، مواقع اضطراری متضمن آن بود که «به علت کیفیت خاص جوّی، آلودگی هوای شهرها به حدی برسد که به تشخیص وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سلامت انسان و محیط زیست را شدیداً به مخاطره بیندازد».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود ق.ن.ج.آ.ه، «کیفیت خاص جوّی» را سبب ایجاد وضعیت اضطراری اعلام کرده بود، اما ق.ه.پ ظاهراً «استمرار پایداری جوّی» و «افزایش میزان غلظت

۱. در قانون هوای پاک و در این نوشتار، منظور از «سازمان»، «سازمان حفاظت محیط زیست» است.

آلاینده‌ها» را به عنوان دو عامل مجزا، سبب ایجاد وضعیت اضطراری دانسته است. این در حالی است که «استمرار پایداری جوئی» به تنهایی نمی‌تواند موجب آلودگی هوا شود و فقط یکی از عوامل «افزایش میزان غلظت آلاینده‌ها» است و قسیم آن نیست.^۱

ب- استفاده از عبارت «سلامت انسان و محیط زیست» در تعریف وضعیت اضطراری در هر دو قانون فوق‌الذکر مناسب نیست، زیرا اصولاً درباره محیط زیست که شامل اجزای غیرزنده می‌شود از واژه «سلامت» استفاده نمی‌شود.

پ- ایراد دیگر تعریف وضعیت اضطراری در هر دو قانون فوق‌الذکر این است که تحقق وضعیت اضطراری منوط به ایجاد «مخاطره جدی» برای سلامت انسان و محیط زیست شده است، اما معیار «مخاطره جدی» مشخص نشده است. مناسب بود قانون‌گذار معیار «مخاطره جدی» را بر مبنای شاخص تعریف شده کیفیت هوا (پاک، سالم، ناسالم، برای گروه‌های حساس، ناسالم، خیلی ناسالم و خطرناک)^۲ معین می‌کرد.

ت- ق.ه.پ سرعت «تشخیص وضعیت اضطراری» را کاهش داده است، زیرا بر خلاف ماده ۷ ق.ن.ج.آ.ه که تشخیص این وضعیت را به عهده «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» گذاشته بود، بند ۵ ماده یک ق.ه.پ این موضوع را منوط به همکاری «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» و «سازمان» کرده است.^۳

ث- ق.ه.پ سرعت «اتخاذ اقدام‌های لازم» در وضعیت اضطراری را نیز کاهش داده است. زیرا طبق ماده ۳ این قانون، «در مواقع اضطرار، سازمان با همکاری وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران باید ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی را... برقرار نماید». اما طبق ماده ۷ ق.ن.ج.آ.ه، اقدام سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور منوط به «تصویب هیأت وزیران» نشده بود.

۱. شاید هدف قانون‌گذار از نحوه نگارش فوق، ابداع مفهوم «وضعیت‌های اضطراری بالقوه» بوده است. یعنی مواردی که با پیش‌بینی «استمرار پایداری جوئی» توسط سازمان هواشناسی و در نتیجه احتمال افزایش مخاطره‌آمیز غلظت آلاینده‌ها، بتوان اقدام‌های پیشگیرانه را اتخاذ کرد. اما ق.ه.پ به‌طور صریح گویای ابداع مفهوم فوق نیست.

۲. مرکز سلامت محیط و کار، راهنمای محاسبه، تعیین و اعلام شاخص کیفیت هوا (تهران: وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۱۳۹۰) صص ۴-۵.

۳. با توجه به این که وضعیت اضطراری متضمن مخاطره جدی برای «انسان» و «محیط زیست» است، شاید هدف قانون‌گذار این بوده که تشخیص موارد مخاطره‌آمیز برای انسان را بر عهده وزارت بهداشت و تشخیص موارد مخاطره‌آمیز برای محیط زیست را بر عهده سازمان قرار دهد. اما ق.ه.پ به‌طور صریح گویای این تفکیک نیست.

۴. عدم تصریح به فرایند تهیه آیین نامه اجرایی بعضی مواد قانون

مواد متعدد ق.ه.پ (تبصره ۳ ماده ۳، تبصره ماده ۷، ماده ۸ و...) و ق.ن.ج.آه (ماده ۵، تبصره ماده ۶، ماده ۲۱ و...) نهاد‌های حکومتی مختلف و فرایندهایی متفاوت را برای تهیه آیین نامه اجرایی این مواد مشخص کرده‌اند. نقطه ضعف ق.ه.پ در این زمینه این است که حاوی ماده‌ای مشابه ماده ۳۵ ق.ن.ج.آه نیست که بیان می‌کند: «آیین نامه‌های اجرایی این قانون علاوه بر مواردی که در هر یک از مواد قانون نسبت به آن تعیین تکلیف شده است حداکثر ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون توسط سازمان حفاظت محیط زیست و بر حسب مورد با مشارکت یا همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید». در واقع، ق.ه.پ فرایند و مسئول تهیه آیین نامه اجرایی بعضی مواد این قانون را مشخص نکرده است.

۵. تعارض و هم‌پوشانی میان بعضی مواد

الف- تعارضی که میان ماده ۴ ق.ن.ج.آه از یک طرف و مواد ۸ و ۱۱ آن قانون از طرف دیگر وجود داشت، اکنون به شکلی دیگر در ماده ۴ ق.ه.پ تکرار شده است. این تعارض از آنجا نشأت می‌گیرد که به‌رغم ارتباط تنگاتنگ میان «میزان گازهای خروجی از وسایل نقلیه موتوری» و «ساختار موتور و سایر قطعات مرتبط با احتراق وسایل نقلیه موتوری»، هر دو قانون فوق‌الذکر، فرایندهایی متفاوت برای وضع استانداردهای دو موضوع فوق پیش‌بینی کرده‌اند. هم‌اکنون طبق ماده ۴ ق.ه.پ، تعیین استانداردهای مربوط به دو موضوع فوق‌الذکر به ترتیب به عهده «سازمان حفاظت محیط زیست» و «سازمان ملی استاندارد» است. این ماده بیان می‌کند: «تولید انواع وسایل نقلیه موتوری و واردات آن‌ها مستلزم رعایت حدود مجاز انتشار آلاینده‌های موضوع این قانون، اعلامی از سوی سازمان می‌باشد. استاندارد ساخت و تولید حد مجاز مصرف سوخت و واردات قطعات واجد استاندارد مرتبط با احتراق و یا مؤثر بر آلاینده‌گی وسایل نقلیه... توسط سازمان ملی استاندارد ایران تعیین... می‌شود».^۱

۱. ماده ۴ ق.ن.ج.آه نیز مقرر کرده بود: «حد مجاز خروجی وسایل نقلیه موتوری توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت صنایع تعیین و به تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست می‌رسد.» اما طبق مواد ۸ و ۱۱ این قانون، «موتور و سایر قطعات مرتبط با احتراق وسایل نقلیه از قبیل کاربراتور و فیلتر» باید مطابق استانداردهایی می‌بود که «توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت صنایع، وزارت نفت و مؤسسات تحقیقاتی ذی‌صلاح تهیه و به تصویب هیأت وزیران» می‌رسید. بر این اساس، شورای عالی حفاظت محیط زیست با استناد به ماده ۴ ق.ن.ج.آه، آیین‌نامه‌هایی را

- ب- مواد ۱۳ و ۱۷ ق.ه.پ در زمینه تکلیف استفاده از سوخت استاندارد و جلوگیری از انتشار آلاینده‌ها در هوای آزاد، دچار هم‌پوشانی هستند:
- مکلف کردن «تمامی بهره‌برداران منابع ثابت آلوده کننده هوا...» به رعایت حدود مجاز انتشار آلاینده‌ها در موتورخانه‌ها و سامانه‌های احتراقی آن‌ها در ماده ۱۷ ق.ه.پ با تکلیف «مراکز صنعتی، تولیدی، عملیات معدنی، خدماتی، عمومی و کارگاهی» به استفاده از سوخت استاندارد و انتشار آلاینده‌های هوا در حدود مجاز در ماده ۱۳، هم‌پوشانی دارد. با توجه به این که تبصره یک ماده ۱۷ به «مراکز اداری، بهداشتی، درمانی، خدماتی، عمومی و تجاری» و تبصره ۲ آن به «منابع آلاینده خانگی» اشاره کرده است، به نظر می‌رسد قانون‌گذار، منابع مندرج در ماده ۱۳ را مشمول ماده ۱۷ نمی‌دانسته، از این رو استفاده از عبارت «تمامی بهره‌برداران منابع ثابت» در این ماده اشتباه است.
 - حتی با فرض پذیرش نکته فوق مبنی بر این که ماده ۱۷ شامل منابع مندرج در ماده ۱۳ نمی‌شود، همچنان این دو ماده هم‌پوشانی دارند، زیرا هر دو ماده به منابع «خدماتی و عمومی» اشاره کرده‌اند.
 - نقطه ضعف دیگر ق.ه.پ این است که هیچ‌یک از مواد ۱۳ و ۱۷ این قانون به منابع کشاورزی اشاره نکرده‌اند.

۶. تساهل در اخذ معاینه فنی توسط وسایل نقلیه موتوری

بر خلاف ماده ۵ ق.ن.ج.آ.ه که بدون هیچ‌گونه استثنائی، دارندگان «تمام وسایل نقلیه موتوری» را مکلف کرده بود گواهینامه رعایت حد مجاز آلودگی را «همه‌ساله» دریافت کنند، تبصره ۱ ماده ۶ ق.ه.پ، معافیتی را به این صورت پیش‌بینی کرده است: «دوره معافیت انجام معاینه فنی، از زمان تولید، برای وسایل نقلیه شخصی و دولتی چهار سال و برای وسایل نقلیه عمومی یک سال تعیین می‌شود.»^۱

همچون «تصوینامه در خصوص تعیین حد مجاز آلاینده‌های خروجی از آگروز خودروها و موتورسیکلت‌ها»، و هیأت وزیران با استناد به مواد ۸ و ۱۱ این قانون، آیین‌نامه‌هایی را همچون «استاندارد گازهای خروجی از آگروز خودروهای بنزینی سواری و وانت تولید داخل» به تصویب رساندند.

۱. با توجه به این که ماده ۵ ق.ن.ج.آ.ه توسط ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ نسخ جزئی شده و این قانون، همه خودروها را از اخذ معاینه فنی برای پنج سال معاف کرده بود، می‌توان گفت ق.ه.پ نسبت به قانون اخیر، یک گام به جلو برداشته است.

۷. کم توجهی به پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مبارزه با آلودگی هوا در بعضی موارد

ماده ۱۲ ق.ه.پ و ماده ۱۵ ق.ن.ج.آ.ه، سازمان را مکلف کرده‌اند به واحدهای صنعتی که آلودگی آن‌ها بیش از حد مجاز است مهلتی معین جهت رفع آلاینده‌گی یا تعطیلی فعالیت بدهد. البته تبصره یک ماده ۱۵ ق.ن.ج.آ.ه مقرر کرده بود: «در صورتی که صاحب یا مسئول کارخانه و کارگاهی که موجبات آلودگی هوا را فراهم می‌نماید با دلایل قابل قبول سازمان، اثبات نماید که ظرف مهلت تعیین شده، رفع آلودگی عملی نمی‌باشد سازمان می‌تواند برای یک بار مهلت اضافی مناسب در مورد این گونه کارخانجات و کارگاه‌ها قائل شود». اما ق.ه.پ امکان تمدید مهلت فوق‌الذکر را پیش‌بینی نکرده است. اگرچه این موضوع سبب تسریع برخورد با منابع آلاینده هوا می‌شود، اما با توجه به اینکه ممکن است عدم رفع آلاینده‌گی توسط واحد آلاینده، مبتنی بر دلایل منطقی باشد و سازمان در تعیین مهلت اولیه، بدون اطلاع از وضعیت خاص آن واحد، تصمیم‌گیری کرده باشد و همچنین با توجه به پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی تعطیلی واحدهای آلاینده، می‌توان گفت ویژگی فوق یک نقطه ضعف ق.ه.پ است.

در این خصوص لازم به ذکر است که یکی از پیامدهای رایج مبارزه با آلودگی هوا، در جایی ظاهر می‌شود که با تعطیلی یک واحد تولیدی یا خدماتی آلاینده، تعدادی از افراد بیکار می‌شوند و یا ارائه بعضی کالاها یا خدمات مورد نیاز ساکنان آن محل مختل می‌شود و این موضوع سبب اعتراض و واکنش‌های مردمی می‌شود. برای مثال، زمانی که سازمان محیط زیست تصمیم به تعطیلی کارخانه پارچه‌بافی آذربایجان و انتقال آن به خارج شهر قزوین به دلایل زیست‌محیطی از جمله آلودگی هوا گرفت، این تصمیم به دلیل «تعارضش با منافع کارگران» اجرا نشد. حتی بعد از آنکه با شکایت این سازمان، شعبه ۹ دادگاه کیفری ۲ شهرستان قزوین رأی به تعطیلی این کارخانه صادر کرد، «چون تعطیلی کارخانه با اعتراض کارگران و مدیریت کارخانه و نیز اداره کار رو به رو شد»، سازمان در نامه‌ای که برای دادگاه فرستاد اعلام کرد با توافق شهرداری، دو سال و نیم دیگر برای انتقال کارخانه مهلت داده

است. در نهایت در این مهلت، کارخانه به محل دیگری انتقال یافت.^۱ در ارزیابی پرونده فوق و موارد مشابه دیگر،^۲ باید گفت که پیامدهای برخورد با منابع آلاینده محیط زیست برای نظام قضایی، هم یک تهدید است و هم یک نقطه ضعف. در توضیح این موضوع باید گفت که طبق تحلیل سوات (SWOT)^۳ درباره سازمانها، «تهدید» عبارت است از عاملی «بیرونی» که می‌تواند موجب بروز مشکلاتی برای یک سازمان در روند مطلوب و روان فعالیت‌هایش شود و «نقطه ضعف» عبارت است از عدم توانایی، نقص یا محدودیت «درونی» یک سازمان که می‌تواند مانع سازمان از رسیدن به اهدافش شود.^۴ بر این اساس، پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی تعطیلی واحدهای آلاینده، از آن جهت که می‌توانند نهادهای ناظر بر محیط زیست را از ارائه گزارش تخلف‌های زیست‌محیطی به مراجع قضایی منصرف کنند، یک تهدید نظام قضایی هستند و از آن جهت که می‌توانند دادستان‌ها و قضات را در برخورد با واحدهای آلاینده محیط زیست دچار تردید کنند، یک نقطه ضعف نظام قضایی هستند. البته این تهدید و نقطه ضعف، منحصر به ایران نیست. برای مثال، طی یک مطالعه در کشور سوئد، ۱۷ نفر از ۱۰۰ عضو نهادهای نظارتی محیط زیست به صراحت اعلام کردند در صورتی که گزارش ایشان از تخلف‌های زیست‌محیطی، آثار بحث‌برانگیز سیاسی داشته باشد از گزارش آن تخلف‌ها اجتناب خواهند کرد.^۵

در هر صورت، اگرچه نمی‌توان از پیامدهای برخورد با فعالیت‌های زیان‌آور برای محیط زیست به طور کامل اجتناب کرد، اما می‌توان این پیامدها را کاهش داد و بهترین راهکار برای کاهش این پیامدها، اعطای مهلت به منابع آلاینده برای رفع آلایندگی است. خوشبختانه قوانین ایران از ابتدا تاکنون این راهکار را پیش‌بینی کرده‌اند و همان‌طور که در پرونده فوق‌الذکر ملاحظه شد، نهایتاً با استفاده از همین راهکار قانونی، این پیامدها کنترل شد. از

۱. مصطفی تقی‌زاده انصاری، همان، صص ۱۲۶-۱۲۷.

۲. همان، صص ۱۳۲-۱۳۴.

۳. حروف ابتدای کلمات «قوت» (Strength)، «ضعف» (Weakness)، «فرصت» (Opportunity) و «تهدید» (Threat).

۴. صدیقه محمداسماعیل، محبوبه قربانی، «ارزیابی راهبردی اداره کل پردازش و سازماندهی سازمان اسناد و کتابخانه ملی ج.ا. بر اساس ماتریس SWOT»، فصلنامه مطالعات ملی کتابداری و سازماندهی اطلاعات، دوره ۲۵، شماره ۳، (۱۳۹۳)، صص ۱۶۵.

۵. محسن عبدالهی، «حمایت کیفری از محیط زیست: تأملی بر بایسته‌های حقوق کیفری زیست محیطی»، مجله علوم محیطی، سال پنجم، شماره ۱، (۱۳۸۶)، صص ۱۰۳.

این رو، اینکه ق.ه.پ صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست برای تمدید مهلت رفع آلودگی توسط منابع آلاینده را پیش‌بینی نکرده، یک نقطه ضعف است.^۱

۸. ایراد در ضوابط مربوط به انتقال واحدهای آلاینده به مکان مناسب

طبق ماده ۱۴ ق.ه.پ «در مواردی که کاهش یا از بین بردن آلودگی ناشی از مراکز صنعتی... فقط از طریق انتقال تمام یا بخشی از... آن‌ها به نقاط مناسب امکان‌پذیر می‌باشد... مالکان و مدیران واحد موظف‌اند در مهلت تعیین شده در طرح انتقال، نسبت به انتقال واحد مربوطه اقدام کنند. مستنکف از مفاد این ماده به پرداخت جزای نقدی معادل سه درصد درآمد سالانه ناخالص همان واحد محکوم می‌شود. تبصره- مکان، زمان، مهلت و منابع اعتباری و تسهیلات و تشویقات لازم جهت انتقال واحدهای فوق‌الذکر بر اساس آیین‌نامه‌ای است که... به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

تصریح ق.ه.پ به «جزای نقدی» واحدهای مستنکف از طرح انتقال، ممکن است موجب این استنباط شود که آیین‌نامه انتقال واحدهای آلاینده نمی‌تواند واحدهای مستنکف از طرح انتقال را مشمول مجازاتی دیگر بویژه ممنوعیت از ادامه فعالیت کند. اگر این استنباط صحیح باشد، ق.ه.پ دچار یک نقطه ضعف جدی است، زیرا به واحدهای آلاینده اجازه می‌دهد با پرداخت جزای نقدی فوق‌الذکر، همچنان به فعالیت خود ادامه دهند.^۲ این در حالی است که ماده ۱۸ ق.ن.ج.آ.ه با عدم پیش‌بینی مجازاتی مشخص برای واحدهای مستنکف از طرح انتقال، این امکان را فراهم کرده بود که در آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران، تعطیلی واحدهای آلاینده مستنکف از انتقال را نیز پیش‌بینی کرد.

۹. عدم تصریح به اولویت گازرسانی

مواد ۲۰ و ۲۳ ق.ن.ج.آ.ه، وزارت نفت را مکلف کرده بودند «در برنامه‌ریزی گازرسانی و

۱. البته ق.ه.پ نیز در یک مورد به پیامدهای فوق‌الذکر توجه داشته است و طبق تبصره یک ماده ۱۲، تعطیلی «واحدهای آلاینده بزرگ که تأثیرات ملی و منطقه‌ای» دارند را به جای تصمیم انفرادی سازمان حفاظت محیط زیست به تصمیم شورای متشکل از وزیر صنعت، معدن و تجارت، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، استاندار و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط واگذار کرده است.

۲. البته هنوز هم می‌توان با ارجاع موضوع به مراجع قضایی، واحدهای آلاینده را ملزم به انتقال یا تعطیلی کرد.

سوخت‌رسانی خود، تأمین سوخت مناطق صنعتی و مراکز استقرار کارخانجات و کارگاه‌ها و کوره‌های آجرپزی مجاور شهرهای بزرگ را در اولویت قرار دهد» و «در برنامه سوخت‌رسانی شهرهای بزرگ، تأمین سوخت مناسب و گازرسانی منابع تجاری و واحدهای خدمات عمومی را در اولویت قرار دهد». ماده ۱۸ ق.ه.پ نیز اگرچه وزارت نفت را مکلف به عرضه تمام انواع سوخت تولیدی کشور مطابق با استانداردهای ملی کرده است، اما همانند ق.ن.ج.آ.ه. به اولویت «گازرسانی» تصریح نکرده است و این یک نقطه ضعف است، زیرا گاز یکی از پاک‌ترین مواد سوختی است.

۱۰. نقص در ضوابط مربوط به تکالیف سازمان صدا و سیما

ماده ۲۸ ق.ه.پ فقط به لزوم «بخش» برنامه‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی در موضوع آلودگی هوا توسط سازمان صدا و سیما اشاره کرده است، در حالی که ماده ۳۳ ق.ن.ج.آ.ه. به لزوم «تنظیم» چنین برنامه‌هایی توسط سازمان صدا و سیما (با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست) نیز اشاره کرده بود.

۱۱. ایراد در ضوابط مربوط به جلوگیری از انتشار امواج زیان‌آور

ماده ۳۰ ق.ه.پ، انتشار بیش از حد کلیه امواج رادیویی و الکترومغناطیسی و پرتوهای یون‌ساز و غیر یون‌ساز را ممنوع و برای آن مجازات تعیین کرده است. ایراد این ماده این است که نظارت بر اجرای آن را به صورت یک تکلیف جمعی مقرر کرده و بیان می‌کند: «سازمان مکلف است با همکاری سازمان انرژی اتمی ایران و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نسبت به جلوگیری از انتشار خارج از حدود تعیین شده کلیه امواج رادیویی، الکترومغناطیسی، پرتوهای یون‌ساز و غیر یون‌ساز اقدام... کند». طبیعی است اجرای این تکلیف جمعی، کند و بعضاً مختل خواهد شد مگر این که آیین‌نامه اجرایی این ماده تکلیف نهادهای فوق را به‌طور دقیق تفکیک کند.

۱۲. عدم اعطای حق عام دادخواهی به نفع عموم به سازمان حفاظت محیط زیست

اگرچه تبصره ۳ ماده ۶، تبصره ۲ ماده ۱۱، تبصره ۲ ماده ۱۲ و تبصره ۱ ماده ۱۷ ق.ه.پ به

حق شکایت سازمان حفاظت محیط زیست در مراجع قضایی در زمینه‌های خاص مندرج در این مواد تصریح کرده‌اند، اما یکی از نقاط ضعف جدی ق.ه.پ این است که حاوی ماده‌ای مشابه تبصره ۲ ماده ۲۹ ق.ن.ج.آ.^۱ نیست که این حق سازمان را به صورت قاعده‌ای عام پذیرفته بود.

در این خصوص باید گفت که جرایم و تخلف‌های زیست‌محیطی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول، جرایم و تخلف‌هایی هستند که از ارتکاب آن‌ها، خسارت‌های مشخص و آشکار به اشخاص یا اموال وارد می‌شود و در نتیجه به علت وجود شاکی خصوصی، حفاظت از محیط زیست نیز به‌طور غیرمستقیم، مشمول ضمانت‌های حقوقی و کیفری می‌شود. اما دسته دوم، جرایم و تخلف‌هایی هستند که ظاهراً یا مستقیماً، باعث خسارت به اشخاص و اموال نمی‌شوند یا افراد عادی از این خسارت‌ها آگاه نمی‌شوند.

صلاحیت سازمان برای طرح دعوی در مراجع قضایی نسبت به تخلف‌های نوع اول فوق‌الذکر از آن جهت حائز اهمیت است که در نظام قضایی ایران، دادخواهی به نفع عموم به شکلی بسیار محدود و آن هم فقط برای سازمان‌های غیردولتی پذیرفته شده است. در واقع، با توجه به اینکه سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند نقش‌هایی متنوع در تأمین عدالت کیفری بویژه در زمینه حفاظت محیط زیست داشته باشند،^۲ بعضی قوانین ایران، امکان دادخواهی به نفع عموم را برای این سازمان‌ها به رسمیت شناخته‌اند. ظاهراً برای بار نخست، بند «چ» ماده ۴ اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۲، «حق دادخواهی در مراجع قضایی و شبه‌قضایی» را برای این سازمان‌ها به رسمیت شناخت. بعد از آن، ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ مقرر کرد: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل، شرکت و نسبت به آرای مراجع قضایی اعتراض

۱. این تبصره مقرر می‌کند: «در مورد جرایم مقرر در این قانون، علاوه بر اشخاص حقیقی و حقوقی، سازمان حفاظت محیط زیست بر حسب مورد، شاکی یا مدعی خصوصی در زمینه خسارات وارده به محیط زیست می‌باشد.»
 ۲. غلامحسن کوشکی، «چالش‌های نظام کیفری ایران در حوزه جرایم زیست‌محیطی»، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۷-۱۸، (۱۳۸۸)، ص ۱۰۲.

نمایند.... تبصره ۳- اسامی سازمان‌های مردم‌نهاد که می‌توانند در اجرای این ماده اقدام کنند، در سه ماهه ابتدای هر سال توسط وزیر دادگستری با همکاری وزیر کشور تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد.»

البته حق سازمان‌های غیردولتی جهت دادخواهی به نفع عموم نیز از سال ۱۳۸۲ تاکنون در دو مرحله کاهش یافته است: ۱- در مرحله نخست، قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ برخلاف اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی ۱۳۸۲، فقط به سازمان‌های مردم‌نهاد «مورد تأیید رئیس قوه قضاییه» حق شکایت داد. ۲- در مرحله بعد، قانون‌گذار در تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۲۴، قسمت ابتدایی ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ را به این صورت اصلاح کرد: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند.» از این‌رو، اصلاحیه ۱۳۹۴، با حذف عبارت‌های «جهت اقامه دلیل» و «اعتراض به آرای مراجع قضایی» از متن ماده ۶۶، جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد را از «شاکی» به «اعلام‌کننده جرم» کاهش داد.

در هر صورت، با توجه به پذیرش محدود حق دادخواهی به نفع عموم برای سازمان‌های مردم‌نهاد و عملکرد ضعیف سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی ایران در این زمینه، اصولاً فقط افراد آسیب‌دیده از یک فعالیت مخرب محیط زیست از آن شکایت می‌کنند. بنا براین، صلاحیت طرح دعوی توسط سازمان حفاظت محیط زیست به‌طور موازی با شاکیان خصوصی می‌تواند احتمال برخورد با تخلف‌های زیست‌محیطی را تقویت کند.

اما در خصوص تخلف‌های نوع دوم فوق‌الذکر (یعنی تخلف‌هایی که ظاهراً یا مستقیماً، باعث خسارت به اشخاص و اموال نمی‌شوند یا افراد عادی از این خسارت‌ها آگاه نمی‌شوند)، اعطای صلاحیت به سازمان برای طرح دعوی در مراجع قضایی، ضروری است. زیرا همان‌طور که بعضی حقوقدانان تصریح کرده‌اند «ساز و کار سنتی «نظارت همسایگان» که غالباً در جرایم سنتی، به کشف این جرایم و پیگرد متهمین منتهی می‌شود، در جرایم زیست‌محیطی که

غالباً پیچیده، تخصصی، شبانه و دور از دید شهروندان ارتکاب می‌شوند، کارساز نیست.^۱ صلاحیت فوق‌آنچنان حائز اهمیت است که بعضی حقوقدانان از کوتاهی سازمان در انجام آن ابراز نگرانی کرده و اظهار داشته‌اند: «در تبصره ۲ ماده ۲۹ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، سازمان حفاظت محیط زیست حسب مورد به عنوان شاکی یا مدعی خصوصی در زمینه خسارت وارده به محیط زیست معرفی گردیده است. نکته قابل تأمل اینکه در صورتی که سازمان حفاظت محیط زیست در این گونه موارد اقدامی در جهت پیشگیری موضوع انجام ندهد، تکلیف حقوق عامه در اینجا چه خواهد بود. ظاهراً قانون‌گذار حداقل در این مورد ساکت است.»^۲ این نگرانی بی‌مورد نیست، زیرا شواهدی وجود دارد که در ایران و سایر کشورها، مقام‌های ناظر بر محیط زیست به دلایل مختلف، از گزارش تخلف‌های زیست‌محیطی به مقام‌های قضایی خودداری می‌کنند. برای مثال، طبق یک مطالعه در کشور سوئد، ۶۳ نفر از ۱۰۰ پرسش‌شونده عضو نهادهای ناظر بر محیط زیست صرفاً به این دلیل که جرایم زیست‌محیطی را ناچیز می‌دانستند و ۵۱ نفر از آنها فقط به این دلیل که امیدی به شروع فرایند قضایی نداشتند از گزارش نقض‌های زیست‌محیطی خودداری کرده بودند.^۳

۱۳. ایراد در ضوابط کیفری

یک دسته از مهم‌ترین ایرادهای وارد به قوانین زیست‌محیطی ایران، ضعف قوانین کیفری این حوزه است.^۴ اگرچه ق.ه.پ تعدادی از این ایرادها را رفع کرده است، اما ضوابط کیفری مقرر در این قانون همچنان دچار ایرادهای ذیل می‌باشد:

۱۳-۱. لزوم تصویب قانونی مجزا برای تعیین مجازات نقض ضوابط لازم‌الاجرا در وضعیت اضطراری

مواد مختلف ق.ه.پ، مجازات جرم‌های مندرج در این مواد را مشخص کرده‌اند، اما

۱. محسن عبدالهی، همان، ص ۱۱۳.

۲. حسن لطفی و آیت مولائی، «جایگاه اصل پرداخت آلوده‌ساز در نظام حقوق محیط زیست ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۴۵، (۱۳۸۹)، صص ۸۰-۸۱.

۳. محسن عبدالهی، همان، ص ۱۰۳.

۴. غلامحسین کوشکی، همان.

مشخص نیست به چه دلیل تبصره یک ماده ۳ این قانون به جای تعیین مجازات برای تخلف از محدودیت‌های لازم‌الاجرا در وضعیت اضطراری، این مجازات را منوط به تصویب یک قانون مجزا کرده است. ماده ۳ این قانون مقرر داشته است: «در مواقع اضطرار، سازمان با همکاری وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران باید ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های موقت زمانی، مکانی و نوعی را برای پیشگیری از اثرات زیانبار و مقابله با منابع آلوده‌کننده هوا برقرار نماید.... تبصره ۱- میزان و نحوه جریمه نقدی و توقف واحدهای مشمول متمرّد از دستور سازمان و دارندگان وسایل نقلیه موتوری که وارد محدوده ممنوعه می‌شوند بنا بر پیشنهاد مشترک سازمان و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیأت وزیران رسیده و جهت اقدام قانونی لازم به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردد.»

۱۳-۲. نقض استقلال مراجع قضایی در یک مورد

تبصره ۲ ماده ۱۱ ق.ه.پ مقرر می‌کند: «با شکایت اداره کل محیط زیست، متخلف به مرجع قضایی معرفی می‌شود و با حکم این مرجع به جزای نقدی درجه چهار موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ محکوم می‌شود.» تبصره فوق ظاهراً مراجع قضایی را ملزم به محکومیت مشتکی عنه کرده است و این موضوع بر خلاف استقلال مراجع قضایی است.

۱۳-۳. ابهام در میزان مجازات واحدهای صنعتی مستنکف از طرح انتقال

طبق ماده ۱۴ ق.ه.پ، «مالکان و مدیران واحد موظف‌اند در مهلت تعیین شده در طرح انتقال، نسبت به انتقال واحد مربوطه اقدام کنند. مستنکف از مفاد این ماده به پرداخت جزای نقدی معادل سه درصد درآمد سالانه ناخالص همان واحد محکوم می‌شود.» این ماده مشخص نکرده مجازات فوق‌الذکر، فقط برای یک بار اعمال می‌شود و یا به ازای هر سال که آن واحد از انتقال خودداری کند.

۱۳-۴. عدم رعایت تناسب میان جرم و مجازات در یک مورد

طبق ماده ۱۶ ق.ه.پ، «کسانی که از انجام بازرسی مأموران سازمان برای نمونه‌برداری و

تعیین میزان آلودگی ناشی از فعالیت مراکز صنعتی... ممانعت کنند... به حداقل جزای نقدی درجه هفت... محکوم می‌شوند.» ایراد ماده ۱۶ ق.ه.پ این است که برخلاف ماده ۳۰ ق.ن.ج.آ.ه، مجازات جرم فوق‌الذکر را «بر حسب مورد و اهمیت موضوع»، به صورت متفاوت مقرر نکرده است.^۱

۱۳-۵. ابهام و نقص در مجازات جرم ایجاد آلودگی صوتی

۱- تبصره ۱ ماده ۲۹ ق.ه.پ که درباره مجازات آلودگی صوتی، بیان می‌کند: «نیروی انتظامی مکلف است راننده وسایل نقلیه موتوری را برای بار اول ملزم به پرداخت جریمه نقدی معادل یک میلیون ریال، در صورت تکرار برای بار دوم به پرداخت دو برابر جریمه مذکور و در صورت تکرار بیش از دوبار، به پرداخت جریمه نقدی معادل سه میلیون ریال محکوم نماید»، مشخص نکرده فاصله زمانی میان دفعات مجازات بابت ایجاد آلودگی صوتی چقدر است.

۲- به رغم تصریح ماده ۲۹ ق.ه.پ به ممنوعیت ایجاد آلودگی صوتی توسط «منابع ثابت و متحرک»، این ماده فقط به مجازات «منابع ثابت» و «وسایل نقلیه موتوری» اشاره کرده است و مجازات «وسایل نقلیه غیر موتوری» را مشخص نکرده است.

۱۳-۶. ایراد در ضوابط مربوط به تعدیل جزای نقدی در گذر زمان

ماده ۳۳ ق.ه.پ که مقرر می‌کند: «تعدیل میزان جریمه خسارت‌های وارده به محیط زیست مندرج در این قانون هر دو سال یک بار توسط سازمان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و در لایحه بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد»، این ماده دو ایراد دارد:
الف- همان‌طور که بعضی حقوقدانان تصریح کرده‌اند یکی از ایرادهای قوانین کیفری ایران در مسائل زیست‌محیطی، کم بودن جزای نقدی مندرج در این قوانین است.^۲ البته بعضی

۱. ماده ۳۰ ق.ن.ج.آ.ه مقرر کرده بود: «کسانی که از انجام بازرسی مأموران سازمان حفاظت محیط زیست برای نمونه‌برداری و تعیین میزان آلودگی ناشی از فعالیت کارخانجات... ممانعت به عمل آورده... بر حسب مورد و اهمیت موضوع به جزای نقدی از پانصد هزار ریال تا پنج میلیون ریال... محکوم خواهند شد.»
۲. ناصر قاسمی، «نگرش حقوق کیفری ایران درباره بزه آلودگی هوا»، مجله دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۲۱-۲۲، (۱۳۸۰)، صص ۱۲۲-۱۲۳.

قوانین، حداقل در زمان تصویب، از ایراد فوق مبرا بوده‌اند؛ برای مثال، بند «ز-۵» ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ که مجازات آلوده‌سازی هوا توسط وسایل نقلیه موتوری را پانصد هزار ریال در هر نوبت تخلف مقرر کرده بود، در آن زمان، مجازاتی قابل توجه بود.

اما حتی اگر جزای نقدی مندرج در قوانین، در زمان تصویب آن‌ها، مبلغی قابل توجه باشد، بعد از گذشت چند سال و به دلیل نرخ بالای تورم در ایران، این جریمه‌ها کم‌ارزش شده و اثر بازدارندگی خود را از دست می‌دهند. از این رو، گفته شده است: «مهم‌ترین عیب جزای نقدی به عنوان یک مجازات، تأثیرپذیری جریمه نقدی از نوسان‌های ارزش پول رایج است. از این رو قانونگذار ناگزیر است هر چند وقت یک بار، مبلغ جریمه‌های نقدی را با وضعیت اقتصادی کشور سازگار کند. البته با توجه به اینکه فرآیند قانون‌گذاری، زمان طولانی‌ای را به خود اختصاص می‌دهد، عملاً از کارایی و تأثیرگذاری مجازات جزای نقدی در این زمینه می‌کاهد. راه حلی که در این زمینه به نظر می‌رسد آن است که قانون‌گذار با توجه به شرایط اقتصادی کشور و با توجه به اهمیت جرم، مبلغ متناسب جزای نقدی را تعیین کند و سالانه به قوه قضاییه اجازه دهد که با توجه به میزان اعلامی نرخ تورم سالانه از سوی بانک مرکزی، مبالغ و مقادیر جزای نقدی را نیز افزایش دهد تا وصف بازدارندگی آن از بین نرود»^۱.

خوشبختانه از سال ۱۳۸۰ به بعد و با تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ایراد فوق تا حدودی رفع شده است، زیرا ماده ۶۸ این قانون به دولت اجازه داد: «متناسب با عواملی همانند... نرخ تورم، هر سه سال یک بار نسبت به کاهش یا افزایش مبالغ ریالی مشخص مندرج در قوانین و مقررات در زمینه میزان جرایم،... اقدام و مراتب را ابلاغ نماید». غیر از قانون فوق، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ نیز صلاحیت روزآمد کردن مجازات‌های نقدی مندرج در تمام قوانین را به هیأت وزیران واگذار کرده است.^۲ بنابراین، ماده ۳۳ ق.ه.پ که فرایند تعدیل جریمه‌های مندرج در این قانون را دشوار و منوط به «تصویب مجلس شورای اسلامی» کرده یک نقطه ضعف محسوب می‌شود.

۱. غلامحسن کوشکی، همان، صص ۹۷-۹۸.

۲. ماده ۲۸ این قانون مقرر می‌کند: «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین از جمله مجازات نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلام شده به وسیله بانک مرکزی هر سه سال یک بار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیأت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می‌شود لازم‌الاجرا می‌گردد».

ب- نقطه ضعف دیگر ماده ۳۳ ق.ه.پ، وجود ابهام در عبارت «تعدیل جرمه خسارت‌های وارده به محیط زیست مندرج در این قانون» است. در واقع، با توجه به این که بسیاری از اعمال مشمول مجازات در ق.ه.پ لزوماً سبب خسارت به محیط زیست نمی‌شوند (برای مثال، ایجاد آلودگی هوا توسط یک وسیله نقلیه)، جای سؤال دارد که آیا این اعمال نیز مشمول ضابطه فوق هستند یا نه؟ به نظر می‌رسد هدف قانون‌گذار، عام است و همه جرمه‌های مندرج در ق.ه.پ را مشمول ماده ۳۳ می‌داند؛ از این رو، عبارت فوق باید اصلاح شود.

۱۳-۷. عدم استفاده از مجازات حبس

یکی از نقاط ضعف جدی ق.ه.پ عدم استفاده از مجازات حبس است، زیرا حبس یکی از مجازات‌های متداول در نظام کیفری ایران است و در قوانین زیست‌محیطی ایران نیز فراوان از آن استفاده شده است. استفاده از مجازات حبس در جرایم زیست‌محیطی از آن جهت حائز اهمیت است که تجربه نشان داده استفاده از جزای نقدی نمی‌تواند مانع تکرار جرایم زیست‌محیطی شود. برای مثال، در پرونده‌های متعدد موجود در اداره کل حفاظت محیط زیست استان زنجان طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۲ ملاحظه می‌شود که برخی مدیران مراکز صنعتی با وجود اینکه چندین بار به جرم تهدید بهداشت عمومی و آلودگی محیط زیست به جزای نقدی محکوم شده‌اند، مجدداً به اقدام‌های مزبور مبادرت کرده‌اند.^۱

از این رو، در انتقاد از عدم استفاده کافی از مجازات حبس توسط مراجع قضایی ایران در جرایم زیست‌محیطی، گفته شده است: «در پاره‌ای از آرایه‌ای که صادر شده، حبس که پاسخ اصلی جرم زیست‌محیطی بوده است، جای خود را به جزای نقدی داده است. این موضوع بیانگر آن است که دادگاه‌ها تمایل زیادی به اعمال این پاسخ ندارند، در حالی که حمایت گسترده و مؤثر از محیط زیست به ویژه در شرایط خاص، ایجاب می‌کند که گاهی اوقات در قبال جرم زیست‌محیطی واقع شده، پاسخ مناسب و حتی شدیدی مانند حبس مورد استفاده قرار گیرد».^۲ همچنین ناکافی بودن مدت حبس در قوانین کیفری ایران در زمینه

۱. سیدامین نجات، فرهاد دبیری، «بررسی چالش‌های کیفری ناشی از اجرای ماده ۶۸ (۹۱۴) قانون مجازات اسلامی»، مجله مطالعات حقوقی، دوره ۷، شماره ۲، (۱۳۹۲)، ص ۱۹۲.
۲. غلامحسن کوشکی، همان، ص ۹۷.

جرایم زیست محیطی، مورد انتقاد قرار گرفته است.^۱ برای مثال در انتقاد از ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی که بعضی جرایم مخالف بهداشت عمومی و محیط زیست را مشمول مجازات حبس دانسته، بیان شده است: «بنا بر ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی... «مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد...» مسلم است که چنین حمایتی نمی تواند در تمامی موارد کافی و مؤثر باشد، زیرا ممکن است آثار زیانبار جرم واقع شده به گونه ای باشد که با کیفر مزبور تطابق نداشته باشد.^۲ همچنین در انتقاد از ماده ۲۹ ق.ن.ج.آ.ه که حداکثر مدت حبس مندرج در ماده ۱۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست را از یک سال به شش ماه کاهش داد، پیشنهاد شد قانون گذار با اصلاح ق.ن.ج.آ.ه، مجازاتی شدیدتر (بیش از یک سال حبس) برای آلوده کننده هوا در نظر گیرد.^۳

۱۳-۸. عدم پیش بینی رسیدگی قضایی فوری (خارج نوبت)

رسیدگی قضایی فوری به پرونده های زیست محیطی از دو جهت حائز اهمیت است: ۱- پیامدهای نامناسب فعالیت های آلاینده محیط زیست بر سلامت انسان، ۲- امکان تصمیم گیری اشتباه نهادهای ناظر همچون سازمان حفاظت محیط زیست درباره تعلیق یا تعطیل فعالیت واحدهای صنعتی. بر این اساس، در بعضی قوانین ایران، رسیدگی به پرونده های زیست محیطی از جهت اول فوق الذکر (مثل ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵)^۴ یا از جهت دوم فوق الذکر (مثل ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست)^۵ یا از هر دو جهت (مثل

۱. سیدامین نجات، فرهاد دبیری، همان، ص ۱۹۱.

۲. ناصر قاسمی، همان، ص ۱۲۱.

۳. محمدیار ارشدی، همان، صص ۱۵-۱۶.

۴. این ماده مقرر می کند: «هرکس... بدون اجازه سازمان حفاظت محیط زیست یا مراجع ذیصلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی گردد... به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می شود... تبصره ۱- رسیدگی به جرایم فوق الذکر خارج از نوبت به عمل می آید.»

۵. این ماده مقرر می کند: «سازمان با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین نامه های مذکور در ماده ۱۰، کارخانجات و کارگاه هایی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می نماید مشخص و مراتب را کتباً با ذکر دلایل برحسب مورد به صاحبان یا مسئولان آنها اخطار می نماید که ظرف مدت معینی نسبت به رفع موجبات آلودگی مبادرت یا از کار و فعالیت خودداری کنند. در صورتی که در مهلت مقرر اقدام ننمایند به دستور سازمان از کار و فعالیت آنها ممانعت به عمل خواهد آمد. در صورتی که اشخاص ذی نفع نسبت به اخطار یا دستور سازمان معترض باشند می توانند به دادگاه شهرستان محل شکایت نمایند. دادگاه فوراً و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می کند.»

ماده ۵۰ قانون توزیع عادلانه آب مصوب (۱۳۶۱)^۱ به صورت خارج نوبت پیش‌بینی شده است. اما ق.ه.پ و ق.ن.ج.آ.ه اصلاً به رسیدگی خارج نوبت اشاره نکرده‌اند که نقطه ضعف آن‌ها است. در این خصوص گفته شده است: «لازم است همان‌گونه که وفق تبصره یک ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی و ماده ۵۰ قانون توزیع عادلانه آب، رسیدگی به جرایم مربوط به تخریب محیط زیست و آلوده ساختن آب، فوری و خارج از نوبت مقرر شده، در دیگر موارد آلودگی محیط زیست، بویژه آلودگی هوای نیز چنین امتیازی وضع شود».^۲

۱۳-۹. ابهام درباره انتساب مسئولیت کیفری به اشخاص حقیقی یا حقوقی

در ق.ن.ج.آ.ه، درباره تفکیک مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی از یک طرف و مالکان و مدیران آن‌ها از طرف دیگر، ابهامی قابل توجه وجود ندارد.^۳ تنها ابهام قابل تأمل، ماده ۳۲ این قانون درباره مجازات «عاملین آلودگی صوتی» بود که این ابهام نیز با آیین‌نامه اجرایی نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی مصوب ۱۳۷۸ رفع شد.

اما ق.ه.پ به‌رغم این که در اکثر موارد، مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی و مالکان یا مدیران آن‌ها را تفکیک کرده است،^۴ اما در مواد ۱۱، ۱۴ و ۲۹ از این نظر، دچار ابهام است. برای مثال، ماده ۱۴ این قانون بیان می‌کند: «در مواردی که کاهش یا از بین بردن آلودگی ناشی از مراکز صنعتی... فقط از طریق انتقال... آن‌ها به نقاط مناسب امکان‌پذیر می‌باشد... مالکان و مدیران واحد موظف‌اند در مهلت تعیین شده در طرح انتقال، نسبت به انتقال واحد مربوطه اقدام کنند. مستکف از مفاد این ماده به پرداخت جزای نقدی معادل سه درصد درآمد سالانه ناخالص همان واحد محکوم می‌شود.» همان‌طور که ملاحظه می‌شود مشخص نیست مجازات مقرر در این ماده، نسبت به مراکز صنعتی آلاینده اعمال می‌شود یا نسبت به مالکان و مدیران آن‌ها.

۱. این ماده مقرر می‌کند: «در هر مورد که دادگاه‌ها در اجرای مقررات این قانون صالح به رسیدگی باشند مکلف‌اند به فوریت و خارج از نوبت به اختلافات رسیدگی و حکم صادر نمایند.»

۲. محمدیار ارشدی، همان، ص ۱۶.

۳. قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا فقط یک نوع مسئولیت کیفری برای اشخاص حقوقی مقرر کرده بود و آن تعلیق فعالیت یا تعطیلی آن‌ها به دستور یا حکم مرجع قضایی بود (مواد ۱۵-۱۷) و این مجازات، با جزای نقدی و یا حبس که در مواد متعدد این قانون (مواد ۱۵، ۱۶، ۲۹ و ۳۱) برای مالکان و مدیران اشخاص حقوقی در نظر گرفته شده بود، تداخل نداشت.

۴. برای مثال نگاه کنید به مواد ۳، ۱۲، ۱۶، ۱۷ و ۳۰ این قانون.

۱۴. مقررات مبهم

۱۴-۱. ابهام درباره گستره و میزان ارتقای استانداردها

الزام سازمان حفاظت محیط زیست به این که با همکاری سازمان ملی استاندارد «طی مدت اجرای قانون برنامه پنجساله ششم توسعه... حدود مجاز انتشار آلاینده‌ها را به استاندارد روز دنیا ارتقا دهد»، در تبصره ماده ۴ ق.ه.پ، دچار ابهام‌های زیر است:

الف- تبصره ماده ۴ به این موضوع تصریح نکرده که کدام یک از منابع متحرک و ثابت مشمول این الزام هستند. البته با توجه به این که ماده ۴ به طور کامل مربوط به وسایل نقلیه موتوری است می توان گفت تبصره این ماده نیز منحصرأ مربوط به وسایل نقلیه موتوری است. در این صورت، می توان گفت عدم پیش بینی ارتقای استانداردهای منابع ثابت در ق.ه.پ، یک نقطه ضعف آن است.

ب- معلوم نیست منظور از «استاندارد روز دنیا» در تبصره فوق‌الذکر چیست. در واقع، چنین استنادی اصلاً وجود ندارد.^۱

۱۴-۲. ابهام درباره ضوابط مربوط به احداث، توسعه، تغییر خط تولید و یا تغییر محل واحدهای صنعتی

ق.ه.پ درباره نحوه بررسی رعایت معیارهای زیست محیطی در زمان احداث، توسعه، تغییر خط تولید و یا تغییر محل واحدهای صنعتی، دچار ایراد است، زیرا طبق تبصره ۲ ماده ۱۱ این قانون، «متخلفان از مصوبات و تصمیمات سازمان و کمیسیون (در صورت بررسی در کمیسیون)، ضمن پرداخت جریمه رفع آلاینده‌گی، مکلف به جبران خسارت وارده می‌باشند». ایراد این تبصره این است که فرایند اجرای این تکلیف را مشخص نکرده است. به نظر می‌رسد برای دریافت خسارت و جریمه، چاره‌ای جز تحصیل رأی قضایی به درخواست سازمان و یا کمیسیون فوق‌الذکر نیست. اما این استنباط، با ادامه تبصره فوق‌الذکر در تعارض است، چرا که ادامه آن بیان می‌کند: «در صورت عدم جبران و یا تمرد از تصمیمات سازمان و یا کمیسیون...، با شکایت اداره کل محیط زیست، متخلف به مرجع قضایی معرفی می‌شود.» همان‌طور که ملاحظه می‌شود به موجب عبارت اخیر، ظاهراً جبران خسارت و پرداخت جریمه رفع

۱. با توجه به استناد قوانین و مقررات متعدد ایران به استانداردهای منطقه اروپا در زمینه آلودگی هوا، شاید منظور عبارت فوق نیز استانداردهای اروپایی باشد.

آلاینده‌گی در مرحله اول، منوط به رأی قضایی نیست؛ از این رو، جای سؤال دارد که فرایند تعیین و دریافت خسارت و جریمه مذکور چگونه است؟

۱۴-۳. ابهام درباره معیار واحدهای «بزرگ» و «متوسط» مشمول تعهدات خاص

الف- تبصره ۳ ماده ۱۱ ق.ه.پ که «واحدها و پروژه‌های بزرگ و متوسط» را متعهد به پایش آلاینده‌گی کرده است، معیار «بزرگ و متوسط» را مشخص نکرده است.^۱
ب- تبصره یک ماده ۱۲ ق.ه.پ، از نحوه تصمیم‌گیری درباره تعطیلی «واحدهای آلاینده بزرگ که تأثیرات ملی و منطقه‌ای دارند» سخن گفته بدون این که معیار ویژگی‌های «واحدهای آلاینده بزرگ» و «تأثیرات ملی و منطقه‌ای» را مشخص کند.

۱۴-۴. ابهام درباره وجود تکالیف مربوط به آلودگی‌هایی غیر از آلودگی هوا

به‌رغم این که موضوع ق.ه.پ و ق.ن.ج.آ.ه، «آلودگی هوا» است، بعضی مواد این دو قانون به واژه مطلق «آلودگی» اشاره کرده‌اند. بنابراین، جای سؤال دارد که آیا قانون‌گذار در این مواد، آلاینده‌های «تمام عوامل زیست‌محیطی» یا فقط آلاینده‌های «هوا» را در نظر داشته است؟ این موارد عبارت‌اند از:

الف- تبصره ۳ ماده ۱۱، واحدها و پروژه‌های بزرگ و متوسط را «موظف به نصب و راه‌اندازی سامانه‌های پایش برخط لحظه‌ای (آنلاین) و ارسال اطلاعات روزآمد به مرکز پایش سازمان» کرده، اما از نوع آلودگی مشمول این تکلیف صحبت نکرده است. این در حالی است که تبصره ۴ ماده ۱۱، واحدهای صنعتی را موظف به نمونه‌برداری و اندازه‌گیری «آلودگی هوا» کرده است.

ب- ماده ۱۲ ق.ه.پ و ماده ۱۵ ق.ن.ج.آ.ه با استفاده از واژه مطلق «آلودگی» به جای «آلودگی هوا»، سازمان را مکلف کرده‌اند به واحدهای صنعتی که «آلودگی آن‌ها بیش از حد مجاز» است مهلتی معین جهت رفع آلاینده‌گی یا تعطیلی فعالیت بدهد.^۲

۱. شاید بتوان با استناد به عبارت «تمامی مراکز و واحدهای متوسط پنجاه نفر به بالا» در تبصره یک ماده ۱۶ این قانون، استنباط کرد که واحدهای بالای پنجاه نفر، مشمول تبصره ۳ ماده ۱۱ هستند.

۲. البته «تصویب‌نامه در خصوص ماده ۱۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» مصوب ۱۳۷۸ فقط از استانداردهای منابع آلوده‌کننده هوا نام برده و ابهام فوق را در ق.ن.ج.آ.ه رفع کرده بود.

پ- ماده ۱۶ ق.ه.پ و ماده ۳۰ ق.ن.ج.آ.ه با استفاده از واژه مطلق «آلودگی» به جای «آلودگی هوا»، کسانی را که از انجام بازرسی مأموران سازمان برای «نمونه برداری و تعیین میزان آلودگی» جلوگیری کنند مشمول مجازات دانسته‌اند.^۱

۱۵. عبارات زاید و تدوین نامناسب

الف- مواد ۶ و ۱۳ ق.ه.پ به لزوم رعایت تعهدات مندرج در این دو ماده توسط واحدهای «دولتی، عمومی و غیردولتی» تصریح کرده‌اند، اما با توجه به این که ماده ۲ این قانون، تمام تکالیف مقرر در این قانون را برای واحدهای «دولتی و غیردولتی» الزام آور دانسته است، تصریح به این موضوع در مواد ۶ و ۱۳ اضافی است.

ب- ماده ۹ ق.ه.پ بیان می‌کند: «وزارت کشور موظف است... زمینه نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی شهری... از طریق کمک بلاعوض، یارانه، تسهیلات یا صفر نمودن سود بازرگانی واردات خودروهای برقی- بنزینی (هیبریدی) و خودروهای الکتریکی و موتورسیکلت برقی، به انجام برساند.» با توجه به اینکه موتور سیکلت اصولاً جزء ناوگان حمل و نقل عمومی شهری نیست، نام بردن از آن در این ماده صحیح نیست.

پ- ماده ۱۳ ق.ه.پ که واحدهای صنعتی را موظف به استفاده از سوخت استاندارد و انتشار آلاینده‌های حاصل از احتراق سوخت در حدود مجاز کرده یکی از مصادیق ماده ۱۲ این قانون است که واحدهای صنعتی را موظف کرده در مهلت تعیین شده توسط سازمان نسبت به رفع آلودگی یا تعطیلی فعالیت خود اقدام کنند.^۲

۱۶. ایرادهای شکلی و ویرایشی

ق.ه.پ دچار ایرادهای شکلی و ویرایشی متعدد است که در اینجا به بعضی از آنها اشاره می‌شود:

الف- در تبصره ۱ ماده ۳، تبصره ۲ ماده ۱۲ و تبصره ۱ ماده ۲۹ ق.ه.پ از عبارت «جریمه نقدی» استفاده شده است که بهتر است به جای آن از واژه «جریمه» یا «جزای نقدی» استفاده شود.

۱. البته ماده ۳ «آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» مصوب ۱۳۷۹ فقط به مواد آلوده‌کننده هوا اشاره کرده و ابهام فوق را در ق.ن.ج.آ.ه رفع کرده بود.
۲. همین ایراد میان مواد ۱۵ و ۱۶ ق.ن.ج.آ.ه از یک طرف، و ماده ۲۰ این قانون از طرف دیگر، وجود داشت.

ب- با توجه به اینکه موضوع ماده ۱۱، الزام واحدهای صنعتی به رعایت معیارهای زیست محیطی در زمان احداث و توسعه است و موضوع ماده ۱۶، تعیین مجازات برای کسانی که از انجام بازرسی مأموران سازمان برای نمونه برداری و تعیین میزان آلودگی جلوگیری می کنند، می توان گفت محل مناسب تبصره های ۳ و ۴ ماده ۱۱ که به الزام واحدهای صنعتی برای نمونه برداری و پایش آلودگی هوا اشاره کرده اند، ذیل ماده ۱۶ است.

پ- عبارت «تمامی مراکز... [باید] در مهلت معینی که توسط سازمان تعیین می شود نسبت به رفع آلودگی یا تغییر تولید یا تغییر فرآیند تولید یا تعطیلی کار و فعالیت... اقدام نمایند» در ماده ۱۲ دچار ایراد است، زیرا «تغییر تولید یا تغییر فرآیند تولید» قسیم «رفع آلودگی» نیست، بلکه راهکاری برای انجام آن است.

ت- با توجه به این که موضوع ماده ۳۱، اعطای جایگاه ضابط دادگستری به کارکنان یگان حفاظت سازمان است و موضوع ماده ۳۲، پیش بینی امکان تأسیس یک شعبه تخصصی در هر حوزه قضایی برای رسیدگی به جرایم و تخلف های موضوع این قانون، می توان گفت محل مناسب تبصره یک ماده ۳۲ که اعطای وضعیت ضابط دادگستری به کارکنان یگان حفاظت سازمان را منوط به تعلیم این افراد توسط دادستان دانسته، ذیل ماده ۳۱ است.

نتیجه گیری

در ایران، قانونگذاری صریح در زمینه آلودگی هوا با تصویب قانون اصلاح پاره ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری در سال ۱۳۴۵ که بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری ۱۳۳۴ را اصلاح کرد، شروع شد و با تصویب قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در سال ۱۳۷۴ به اوج خود رسید. اجرای قانون اخیر همراه با آیین نامه های اجرایی متعدد توانست در گند کردن فرایند افزایش آلودگی هوا در شهرهای ایران موفقیت هایی به دست آورد، اما این قانون خالی از ایراد نبود. از این رو، در چند سال اخیر قوای مقننه و مجریه ایران اقدام به وضع قوانین و مقرراتی در این زمینه کرده اند که شاخص تر از همه تصویب قانون هوای پاک در تاریخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۵ است.

اگرچه قانون هوای پاک بسیاری از ایرادهای قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا را رفع

کرده است و همچنین حاوی نوآوری‌هایی نسبت به این قانون است، اما متأسفانه این قانون نه تنها بعضی نقص‌های قوانین قبلی را رفع نکرده است، بلکه دچار نقاط ضعف و ایرادهایی است که در این نوشتار به مهم‌ترین آن‌ها اشاره شد؛ ایرادهایی همچون: ۱- کاهش سرعت عمل در تشخیص وضعیت‌های اضطراری آلودگی هوا و اتخاذ اقدام‌های لازم در این وضعیت‌ها؛ ۲- تعارض و هم‌پوشانی میان بعضی مواد؛ ۳- کم‌توجهی به پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مبارزه با آلودگی هوا در بعضی موارد؛ ۴- عدم اعطای حق عام دادخواهی به نفع عموم به سازمان حفاظت محیط زیست؛ ۵- ایرادهای متعدد در زمینه ضوابط کیفی به ویژه عدم پیش‌بینی رسیدگی قضایی فوری (خارج نوبت) و عدم استفاده از مجازات حبس و ۶- مبهم بودن بعضی مواد.

در اینجا لازم به ذکر است تأکید این نوشتار بر ایرادها و نقاط ضعف قانون هوای پاک به این معنا نیست که این قانون فاقد نقاط قوت است. در واقع، قانون هوای پاک حاوی نقاط قوت فراوان است که بررسی آن‌ها نیازمند نوشتاری مجزا است؛ از جمله این نقاط قوت می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱- پیش‌بینی ارتقای استاندارد آلاینده‌گی وسایل نقلیه موتوری در گذر زمان؛ ۲- گسترش تکلیف معاینه وسایل نقلیه موتوری به تمام شهرها؛ ۳- الزام وزارت کشور به افزایش ناوگان حمل و نقل عمومی درون‌شهری؛ ۴- لزوم استاندارد بودن تمام انواع سوخت تولیدی و وارداتی کشور و الزام همگانی استفاده از سوخت استاندارد؛ ۵- مدیریت بهتر پسماندها و الزام شهرداری‌ها به تولید انرژی یا مواد قابل استفاده از آن‌ها و ۶- ممنوعیت انتشار امواج رادیویی و الکترومغناطیسی فراتر از حد مجاز.

اما به‌رغم وجود نقاط قوت فراوان در قانون هوای پاک، می‌توان گفت ایرادها و نقاط ضعف این قانون که در این نوشتار به مهم‌ترین آن‌ها اشاره شد، ممکن است اجرای آن را با دشواری‌هایی مواجه کند و توفیق آن را در رفع معضل آلودگی هوا ناممکن کند. از این‌رو، امید می‌رود پیش از تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون، قانون‌گذار نسبت به رفع نقاط ضعف و ایرادهای آن اقدام کند. همچنین پیشنهاد می‌شود نهادهای وضع‌کننده آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون، در زمان تهیه این آیین‌نامه‌ها و در حدود اختیارات خود اقدام به رفع ابهام و جبران نقاط ضعف این قانون کنند.

منابع

کتابها

- تقی زاده انصاری، مصطفی، *حقوق محیط زیست در ایران* (تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، ۱۳۷۴).
- مرکز سلامت محیط و کار، *راهنمای محاسبه، تعیین و اعلام شاخص کیفیت هوا* (تهران: وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۱۳۹۰).
- واحد پایش و پژوهش شرکت کنترل کیفیت هوا، *گزارش سالانه کیفیت هوای تهران در سال ۱۳۹۳* (تهران: شرکت کنترل کیفیت هوا، ۱۳۹۴).

مقالهها

- ارشادی، محمدیار، «نقش قوه قضاییه در حفاظت از محیط زیست»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۳، (۱۳۸۴).
- حبیبی، محمدحسن، «حق برخورداری از محیط زیست سالم به عنوان حق بشریت»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۶۰، (۱۳۸۲).
- دیهیم، حمید، «روش های اقتصادی مبارزه با آلودگی هوای تهران»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۵۶، (۱۳۷۹).
- عبدالهی، محسن، «حمایت کیفری از محیط زیست: تأملی بر بایسته های حقوق کیفری زیست محیطی»، مجله علوم محیطی، سال پنجم، شماره ۱، (۱۳۸۶).
- قاسمی، ناصر، «نگرش حقوق کیفری ایران درباره بزه آلودگی هوا»، مجله دیدگاه های حقوقی، شماره ۲۱-۲۲، (۱۳۸۰).
- کوشکی، غلامحسن، «چالش های نظام کیفری ایران در حوزه جرایم زیست محیطی»، مجله اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۷-۱۸، (۱۳۸۸).
- لطفی، حسن، آیت مولائی، «جایگاه اصل پرداخت آلوده ساز در نظام حقوق محیط زیست ایران»، فصلنامه دیدگاه های حقوقی، شماره ۴۵، (۱۳۸۹).
- محمداسماعیل، صدیقه، محبوبه قربانی، «ارزیابی راهبردی اداره کل پردازش و سازماندهی سازمان اسناد و کتابخانه ملی ج.ا.ا. بر اساس ماتریس SWOT»، فصلنامه مطالعات

ملی کتابداری و سازماندهی اطلاعات، دوره ۲۵، شماره ۳، (۱۳۹۳).

- نجات، سیدامین، فرهاد دبیری، «بررسی چالش‌های کیفی ناشی از اجرای ماده ۶۸۸ (۹۱۴) قانون مجازات اسلامی»، مجله مطالعات حقوقی، دوره ۷، شماره ۲، (۱۳۹۲).
- همدانی، م. ت.، «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، جای خالی ابزارها و انگیزه‌های مالیاتی»، مجله پژوهشنامه مالیات، شماره ۱۰، (۱۳۷۴).

قوانین و مقررات

- استاندارد گازهای خروجی از آگروز خودروهای بنزینی سواری و وانت تولید داخل، مصوب ۱۳۷۸/۰۲/۲۹.
- اصلاح آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۱۶.
- آیین‌نامه اجرایی آمادگی مقابله با پدیده گرد و غبار، مصوب ۱۳۹۵/۰۴/۰۶ و ۱۳۹۵/۰۴/۲۳.
- آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۷۹/۰۶/۱۶.
- آیین‌نامه اجرایی نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی، مصوب ۱۳۷۸/۰۳/۱۹.
- آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۲۹.
- تصویب‌نامه در خصوص تعیین حد مجاز آلاینده‌های خروجی از آگروز خودروها و موتورسیکلت‌ها، مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۰۲.
- تصویب‌نامه در خصوص ماده ۱۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۱۵.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۰۸/۲۴.
- قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری، مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷.
- قانون اصلاح قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۲۴.
- قانون آیین دادرسی کیفری، مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب

۱۳۷۹/۰۱/۱۷

- قانون بودجه سال ۱۳۲۸ کل کشور، مصوب ۱۳۲۸/۰۴/۲۳.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
- قانون توزیع عادلانه آب، مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶.
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۲۸.
- قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۰۸.
- قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱.
- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳.
- قانون هوای پاک، مصوب ۱۳۹۶/۰۴/۲۵.
- کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲.