

## ظرفیت‌های مراجع قضایی ایران در مبارزه با آلودگی هوا

عبدالمجید سودمندی\*

### چکیده

به‌رغم گذشت ده‌ها سال از وضع قوانین و مقررات مرتبط با آلودگی هوا در ایران که اولین نمونه جامع آن، آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۵۴ و آخرین نمونه آن قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ است، معضل آلودگی هوا در ایران همچنان جدی است. بقای معضل آلودگی هوا در ایران، تا حدودی ناشی از نقص قوانین و مقررات و تا حدودی ناشی از عملکرد ضعیف نهادهای حکومتی در اجرای صحیح این قوانین و مقررات است. با وجود این، مراجع قضایی ایران به‌عنوان آخرین ملجأ نظارت بر اجرای قوانین و مقررات، می‌توانند نقشی اساسی در مبارزه با آلودگی هوا داشته باشند، به‌ویژه اگر در این مسیر از نقاط قوت و فرصت‌های موجود به‌نحو شایسته استفاده شود. در این نوشتار با استناد به قوانین و مقررات ایران و به شیوه‌ای توصیفی-تحلیلی، به معرفی این نقاط قوت و فرصت‌ها می‌پردازیم با این امید که: ۱. غفلت مراجع قضایی ایران نسبت به این نقاط قوت، و تردیدشان در بهره‌مندی از آنها در مبارزه با آلودگی هوا، برطرف شود، و ۲. آگاهی اشخاص و نهادهای مؤثر در طرح دعاوی مرتبط با آلودگی هوا، از فرصت‌های موجود افزایش یافته و بهره‌مندی آنها از این فرصت‌ها ارتقا یابد.

### کلیدواژگان

آلودگی هوا، سازمان حفاظت محیط زیست، فرصت‌ها، قانون اساسی، مراجع قضایی، معاهدات حقوق بشر، نقاط قوت.

Email: Soudmandi.jd@gmail.com

\* استادیار گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۰

## مقدمه

در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقرراتی نسبتاً جامعی درباره آلودگی هوا وضع شده که اولین نمونه جامع آن، آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۵۴ و آخرین نمونه آن قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ است. اما مبارزه با آلودگی هوا علاوه بر قوانین و مقررات مناسب، نیازمند عملکرد مناسب نهادهای حکومتی است. در ایران، نهادهای حکومتی متعدد در هر سه قوه در زمینه حفاظت از محیط زیست نقش دارند، اما نقش قوه قضاییه خیلی پررنگ است، به طوری که بدون همراهی قوه قضاییه، فعالیت سایر نهادهای حکومتی، ثمربخش نخواهد بود (ارشدی، ۱۳۸۴: ۴).

نظام قضایی ایران متشکل از نهادهای متعدد است که تاکنون هیچ‌کدام از آنها وظایف خاصی در زمینه حفاظت از محیط زیست نداشته‌اند، اما عموم مراجع قضایی و دو نهاد نظارتی دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، تضمین‌کننده اجرای صحیح قوانین و مقررات زیست‌محیطی‌اند و می‌توانند به تأمین هوای پاک کمک کنند. با وجود این، بقا و تشدید معضل آلودگی هوا به‌رغم وجود قوانین و مقررات متعدد در این زمینه، می‌تواند گواه آن باشد که مراجع قضایی ایران در این زمینه توفیق نداشته‌اند. البته مراجع قضایی ایران در بعضی موارد به سرعت و به شکلی شایسته با عاملان آلاینده‌گی هوا برخورد کرده‌اند. برای مثال، در پی اعلام اداره محیط زیست قصر شیرین مبنی بر ایجاد آلودگی هوا توسط یک کوره آهک‌پزی در تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، دادگاه حقوقی ۲ سر پل ذهاب در همان روز، دستور جلوگیری از فعالیت آن کوره را صادر کرد و پاسگاه انتظامی بشیوه در تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۷ از ادامه فعالیت کوره جلوگیری و متهم را به مرجع قضایی اعزام کرد (قاسمی، ۱۳۸۰: ۱۲۶). اما در بعضی موارد دیگر، مراجع قضایی با تأخیرهای طولانی با عاملان آلاینده‌گی هوا برخورد کرده‌اند. برای مثال، درخواست مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۲۹ اداره کل محیط زیست تهران از دادستان عمومی تهران مبنی بر تعطیلی کارخانه قرقره زیبا به دلایل زیست‌محیطی از جمله آلودگی هوا، بعد از گذشت نزدیک به سه سال در تاریخ ۱۳۷۲/۰۸/۲۴ محقق شد (قاسمی، ۱۳۸۰: ۱۲۵-۱۲۴).

اگرچه یکی از دلایل تأخیر در برخورد یا عدم برخورد با عاملان آلاینده‌گی هوا، بی‌توجهی یا ناآگاهی مراجع قضایی از خطرهای جدی آلودگی هواست، به‌طور قطع، دلیل دیگر آن، غفلت یا بهره‌مندی نامناسب مراجع قضایی از نقاط قوت خود، و ناآشنایی یا عدم اتکای اشخاص و نهادهای صلاحیت‌دار طرح دعوا در مسائل زیست‌محیطی، از فرصت‌های موجود است. بنابراین، بحث درباره «نقاط قوت» و «فرصت‌های» مؤثر بر عملکرد مراجع قضایی در زمینه مبارزه با

ظرفیت‌های مراجع قضایی ایران در مبارزه با آلودگی هوا ۱۰۹۷

آلودگی هوا حائز اهمیت است و از این رو، در این نوشتار به معرفی و بررسی این دو عامل که از عوامل چهارگانه تحلیل سوات (SWOT)<sup>۱</sup> هستند، می‌پردازیم. در خصوص اهمیت این تحلیل باید گفت: «سازمان‌ها برای تدوین برنامه راهبردی و آگاهی از شرایط، نیازمند تحلیل و ارزیابی وضعیت خود هستند، و یکی از ابزارهای این تحلیل و ارزیابی، استفاده از ماتریس SWOT است. در این نوع تحلیل... نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدهای هر سازمان شناسایی و... با مقایسه دوجه‌دوی هر یک، راهبردهای مناسبی... استخراج و پیشنهاد می‌شود» (محمداسماعیل و قربانی، ۱۳۹۳: ۱۶۴). اگرچه در خصوص تعریف عوامل چهارگانه مذکور، میان صاحب‌نظران اختلاف نظر وجود دارد (سلیمی‌بنی، ۱۳۹۲: ۴۷)، به‌اختصار می‌توان گفت «نقطه قوت، منبع یا قابلیت [درونی] است که سازمان برای نیل به اهداف خود داراست. نقطه ضعف، عدم توانایی، نقص یا محدودیتی [درونی] در یک سازمان است که برای رسیدن آن به اهدافش مانع محسوب می‌شود. فرصت، هر نوع وضعیت مطلوب و سودمند در محیط خارجی سازمان است که به سازمان اجازه افزایش یا بهبود وضعیتش را می‌دهد و یک تهدید، وضعیت نامطلوب [بیرونی] است که برای سازمان می‌تواند موجب بروز مشکلاتی در روند مطلوب و روان فعالیت‌هایش شود» (محمداسماعیل و قربانی، ۱۳۹۳: ۱۶۵).

با توجه به توضیحات مذکور، می‌توان گفت تمام شرایط شکلی و ماهوی حاکم بر فرایند رسیدگی مراجع قضایی، جزء نقاط قوت یا ضعف آنها و تمام عوامل حقوقی یا غیرحقوقی بیرونی که بر عملکرد این مراجع تأثیر می‌گذارد، جزء فرصت‌ها و یا تهدیدهای آنهاست. هدف این نوشتار، شناسایی و معرفی مهم‌ترین «نقاط قوت» و «فرصت‌های» مراجع قضایی ایران به‌ویژه در زمینه مبارزه با آلودگی هواست که به شیوه توصیفی-تحلیلی و با اتکال به قوانین و مقررات موجود انجام خواهد شد. شایان ذکر است میزان بهره‌مندی از این نقاط قوت و فرصت‌ها، مطالعه‌ای مجزا را می‌طلبد و در این نوشتار فقط به‌اختصار به مواردی از بهره‌مندی از این دو عامل در زمینه مبارزه با آلودگی هوا اشاره می‌شود.

### استناد به معاهدات حقوق بشر

براساس ماده ۹ قانون مدنی، معاهدات بین‌المللی که ایران آنها را تصویب می‌کند، در حکم قانون است، از این رو بدیهی است طرفین دعوا در مراجع قضایی ایران می‌توانند به این معاهدات

۱. حروف ابتدای کلمات «قوت» (strength)، «ضعف» (weakness)، «فرصت» (opportunity) و «تهدید» (threat)

استناد کنند (نوروزی، ۱۳۸۹-۱۳۸۸: ۲۴۸). از این رو، اگر معاهدات حقوق بشری که ایران به آنها پیوسته است متضمن حق بر هوای پاک باشند، ویژگی مذکور می‌تواند قابلیت مراجع قضایی ایران در مبارزه با آلودگی هوا را تقویت کند. اما بررسی معاهدات بین‌المللی و قوانین ایران حاکی از این است که حقی با عنوان «حق بر هوای پاک» به رسمیت شناخته نشده است. با وجود این، با توجه به اینکه «حق بر هوای پاک» جزئی از «حق بر محیط زیست» است، پذیرش حق بر محیط زیست در معاهدات حقوق بشری ایران می‌تواند تأمین‌کننده نقطه قوت مذکور باشد.

حق بر محیط زیست اگرچه جزء حقوق بشر نسل سوم با عنوان «حقوق همبستگی» است و حقوق همبستگی اصولاً در قالب معاهدات بین‌المللی به‌طور تفصیلی پذیرفته نشده‌اند، «در میان مصادیق حقوق همبستگی، حق بر محیط زیست به دلایل مختلف به‌ویژه وفاق نسبی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، نسبت به ضرورت حفاظت از محیط زیست و همچنین به‌دلیل نگرانی مشترک بشریت از پیامدهای زیانبار تخریب محیط زیست بر تمتع و استیفای حقوق شناخته‌شده و اساسی بشری، توانسته است بر مصادیق دیگر پیشی گیرد و روند ورود به اسناد بین‌المللی به‌ویژه در سطح منطقه‌ای حقوق بشری را سریع‌تر طی نماید» (حبیبی، ۱۳۸۲: ۱۳۶). بر این اساس، اسناد بین‌المللی حقوق بشر، حق بر محیط زیست را یا به‌صورت یک حق مستقل یا به‌صورت حق مشتق از سایر حقوق بشر به رسمیت شناخته‌اند، هرچند «تا کنون ایجاد جایگاه مستقل برای حق بشری نسبت به هوای پاک، پیشرفتی ناچیز داشته است» (Segal & Nilsson, 2015: 3 & 7)، چراکه تا کنون هیچ‌یک از معاهدات جهانی حقوق بشر این حق را به‌صورت مستقل به رسمیت شناخته‌اند و فقط دو معاهده منطقه‌ای حقوق بشر یعنی ماده ۲۴ «منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها» و ماده ۱۱ «پروتکل الحاقی ۱۹۸۸ عهدنامه آمریکایی حقوق بشر در خصوص حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، حق بر محیط زیست را به‌عنوان حقی مستقل پذیرفته‌اند. البته رویکرد استنباط حق بر محیط زیست به‌عنوان حق مشتق از سایر حقوق بشر، بسیار رواج یافته است. در این شیوه، سعی می‌شود از حقوق بشر موجود، تفسیری زیست‌محیطی ارائه شود (Segal & Nilsson, 2015: 12). در این خصوص، می‌توان گفت حق بر محیط زیست بیشترین ارتباط را با حق حیات و حق بر سلامت دارد، چراکه آلودگی‌های زیست‌محیطی از جمله آلودگی هوا بر سلامت انسان تأثیر می‌گذارند (Segal & Nilsson, 2015: 13). بر این اساس، مراجع قضایی و نظارتی ملی و بین‌المللی نیز در موارد متعدد از این دو حق، تفسیر زیست‌محیطی ارائه داده‌اند. برای مثال، دادگاهی در آرژانتین بیان کرد: «هر تعرضی به

محیط زیست، به تهدید خود حیات و تمامیت روحی و جسمی شخص منتهی می‌شود» (مرادی، ۱۳۹۶: ۲۴). دیوان عالی هند نیز در پرونده‌ای بیان داشت: «محیط زیست بهداشتی، جنبه‌ای اساسی از حق بر زندگی سالم است» (Segal & Nilsson, 2015: 14). کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز در نظریه تفسیری خود از ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بیان می‌کند: «حق بر بهداشت، طیفی وسیع از عوامل اجتماعی و اقتصادی را در برمی‌گیرد. این عوامل، شرایطی را فراهم می‌کنند که افراد بتوانند در آن شرایط از زندگی‌ای سالم بهره‌مند شوند، و شامل عوامل اساسی تعیین‌کننده سلامت از جمله... دسترسی به... محیط زیست سالم می‌شود» (United Nations, 2008: 78-79). البته رویه نهادهای نظارتی و قضایی بین‌المللی حاکی از این است که تفسیر زیست‌محیطی از حقوق بشر منحصر به حق حیات و حق بر سلامت نیست و از این رو، بیان شده: «رویه قضایی بین‌المللی بیانگر پیوندهای میان محیط زیست طبیعی و انواع مختلف حقوق بشر است. مراقبت و محافظت از محیط زیست با حقوق شکلی و ماهوی؛ حقوق مدنی و سیاسی و همچنین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ حقوق مثبت و منفی؛ حقوق فردی، حقوق جمعی و حقوق مرتبط با کل بشریت؛ و حقوق نسل‌های حال و آینده پیوند دارد» (Chambers & others, 2014: 2-3). بر همین اساس، می‌توان حق بر محیط زیست را از مواد ۱، ۶، ۷، ۱۲، ۱۴، ۱۷، ۱۹، ۲۲، ۲۴، ۲۵ و ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و مواد ۱۱، ۱۲ و ۱۵ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استنباط کرد (Chambers & others, 2014: 10-15, 17-20).

از این رو، می‌توان گفت عضویت ایران در دو معاهده یادشده و امکان استناد مراجع قضایی ایران به آن دو، بیانگر یکی از نقاط قوت این مراجع برای حمایت از حق بر محیط زیست از جمله در مسیر مبارزه با آلودگی هواست. البته با توجه به اینکه پیوستن ایران به بسیاری از معاهدات حقوق بشر از جمله دو میثاق مذکور، پیش از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ انجام گرفته، ممکن است درباره اعتبار این معاهدات تردید شود. در این خصوص، باید گفت که هرچند وقوع انقلاب می‌تواند یکی از زمینه‌های استناد به قاعده تغییر بنیادین اوضاع و احوال برای کناره‌گیری از معاهدات باشد، اما شرایط استناد به این قاعده درباره معاهدات حقوق بشری ایران محقق نشده است؛ زیرا اول، طبق معیارهای بین‌المللی، استناد به این قاعده فقط در شرایط استثنایی و در خصوص بعضی معاهدات همچون معاهدات نظامی و سیاسی پذیرفته شده است (ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۶: ۱۶۰) و تسری آن به معاهدات حقوق بشر که انعقاد آنها میان کشورها اصولاً مبتنی بر اوضاع و احوالی خاص نیست، قابل قبول به نظر نمی‌رسد. دوم، دولت ایران پس

از انقلاب ۱۳۵۷، پابندی خود را به این معاهدات نشان داده است. برای مثال، دولت ایران «در سال ۱۳۶۱ نخستین گزارش دوره‌ای خود را به کمیته حقوق بشر سازمان ملل در مورد حسن اجرای میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی ارائه کرده و از آن موقع تا کنون به این روند ادامه داده است» (نوروزی، ۱۳۸۹-۱۳۸۸: ۲۴۸). نکته قابل تأمل دیگر اینکه اگرچه حقوقدانانی نادر معتقدند، در نظام حقوقی ایران، امکان نسخ معاهده توسط قانون وجود ندارد (شریعت‌باقری، ۱۳۹۰: ۲۸۰-۲۷۹)، اما چون ماده ۹ قانون مدنی، معاهدات بین‌المللی را در حکم قانون دانسته است، در صورت تعارض میان یک معاهده و قانون مؤخر، باید معاهده را منسوخ دانست. بر همین اساس، در بعضی موارد شاهد تصویب قوانینی هستیم که متضمن فسخ صریح یا ضمنی و کلی یا جزئی معاهدات قبل از انقلاب هستند. برای مثال، «لایحه قانونی فسخ فصول پنجم و ششم عهدنامه مودت مابین ایران و روسیه» که در تاریخ ۱۳۵۸/۰۸/۱۹ به تصویب شورای انقلاب رسید و متن آن در تاریخ ۲۰ آبان ۱۳۵۸ به سفارت شوروی در تهران ابلاغ و در اوت ۱۹۸۱ در دبیرخانه سازمان ملل ثبت شد (عنایت، ۱۳۶۵: ۱۶۷)، فصول ۵ و ۶ «عهدنامه دوستی منعقد بین دولتین ایران و جمهوری شوروی روسیه» مصوب ۱۳۰۰/۰۹/۲۳ مجلس شورای ملی را فسخ کرد. به‌عنوان مثالی دیگر، ماده ۴۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰ که شرط سنی مسئولیت کیفری را بلوغ شرعی اعلام کرد، به‌طور ضمنی، بند ۵ ماده ۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را که بیان می‌کند: «حکم اعدام در مورد جرائم ارتكابی شخص کمتر از ۱۸ سال صادر نمی‌شود»، تخصیص زده است. با وجود این، شواهدی وجود ندارد که قوانین ایران، ناقض تعهدات حقوق بشری متضمن حق بر محیط زیست باشند. از این‌رو، استناد به معاهدات حقوق بشر به‌ویژه دو میثاق مذکور، نقطه قوت مراجع قضایی ایران در رسیدگی به شکایت از اقدام‌های مخرب محیط زیست از جمله فعالیت‌های آلاینده هواست. مؤلف به نمونه‌ای از استناد مراجع قضایی ایران به معاهدات حقوق بشر در زمینه محیط زیست دست نیافت، اما در بعضی زمینه‌های دیگر از این قابلیت استفاده شده است. برای مثال، دادگاه تجدیدنظر استان مازندران در رأیی در سال ۱۳۹۵، با استناد به بند ۳ ماده ۹ کنوانسیون حقوق کودک، رأی دادگاه بدوی در خصوص حق ملاقات فرزند با مادرش را تأیید کرد (وب‌سایت داتیکان، ۱۳۹۵/۱۲/۰۱). هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه ۴۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۵ به بند ۳ ماده ۱۳ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای تأیید حق دولت درباره تعیین حداقل موازین آموزش و پرورش برای مدارس استناد کرد. با وجود این، همان‌طور که بعضی حقوقدانان اشاره کرده‌اند، استناد قضات ایرانی به معاهدات حقوق بشر،

ظرفیت‌های مراجع قضایی ایران در مبارزه با آلودگی هوا ۱۱۰۱

بسیار نادر است و دلیل آن این است که این قضات، به معاهدات حقوق بشر (و عموم معاهدات بین‌المللی)، تسلط ندارند و نظام قضایی ایران نیز با این توجیه که تعهدات مندرج در این معاهدات با قوانین داخلی و مبانی شرعی این قوانین سازگاری ندارد، در مقابل آنها مقاومت می‌کند (وبسایت داتیکان، ۱۳۹۵/۱۲/۰۱).

### استناد به قانون اساسی

اصل ۵۰ قانون اساسی ایران، حفاظت از محیط زیست را وظیفه‌ای عمومی دانسته و فعالیت‌های اقتصادی آلاینده محیط زیست را ممنوع کرده است. از طرف دیگر، با توجه به توضیحات بند قبل درباره تفسیر زیست‌محیطی از حقوق بشر، می‌توان بسیاری از اصول قانون اساسی ایران را که حاوی مصادیق حقوق بشرند، متضمن حق بر محیط زیست دانست؛ همچنان که بعضی حقوقدانان به ارتباط اصول ۲۲، ۲۹، ۴۳، ۴۴ و ۴۵ با محیط زیست اشاره کرده‌اند (حبیبی، ۱۳۸۲: ۱۵۶) و برخی دیگر، به تبیین مختصر ارتباط اصول ۳، ۲۲، ۲۹، ۴۰، ۴۳، ۴۴، ۴۵، ۴۶ و ۶۱ با محیط زیست پرداخته و در توضیح کلی این ارتباط گفته‌اند: «در این اصول، حقوق اساسی آحاد ملت تضمین و سیاستگذاری‌های مناسب برای تحقق و تأمین آن حقوق، وظیفه حکومت دانسته شده است. مفاد این اصول چرخه‌ای را به وجود آورده‌اند که از سویی پیش‌نیاز تحقق بسیاری از حقوق یادشده، «محیط زیست سالم» است و از سوی دیگر، اعمال صحیح آن سیاست‌ها، مآلاً به حفظ محیط زیست از خرابی و آلودگی می‌انجامد» (ارشدی، ۱۳۸۴: ۹). از این رو، امکان استناد به قانون اساسی در مراجع قضایی، یکی از نقاط قوت این مراجع برای حفاظت از محیط زیست از جمله تأمین هوای پاک خواهد بود. بر این اساس، گفته شده است: «شایسته است قوه قضاییه ایران... نقش مؤثرتری در حفاظت از محیط زیست کشور از خود نشان دهد... [و] با استناد به اصول مرتبط قانون اساسی... از جمله اصل ۵۰،... کمبودها و نقایص قوانین موجود درباره حفاظت از محیط زیست و برخورد با فعالیت‌های مخرب و آلوده‌کننده را جبران کند» (ارشدی، ۱۳۸۴: ۱۴). همچنین گفته شده است: «استفاده از ظرفیت‌های قانون اساسی به‌ویژه اصل ۵۰، می‌تواند سلاح قدرتمند دیوان [عدالت اداری] در نظارت قضایی بر اعمال اداری ناقض حق بر محیط زیست سالم و تحقق حاکمیت قانون قلمداد شود» (رحمت‌اللهی و شیرزاد، ۱۳۹۳: ۹۷).

با وجود این، رویه اکثر مراجع قضایی ایران شاهد موارد نادر استناد به قانون اساسی است.

برای مثال، در هیچ یک از آرای گردآوری شده در کتاب *آراء منتخب مراجع قضایی ایران*، به قانون اساسی استناد نشده است (معاونت آموزش قوه قضاییه، ۱۳۸۶). اما در هر صورت و فارغ از اختلاف نظر حقوقدانان و همچنین مقام‌ها و نهادهای حکومتی ایران درباره امکان استناد مراجع قضایی به قانون اساسی (تیلا، ۱۳۸۳: ۶۴-۵۹؛ جلالی، سعیدی‌روشن، ۱۳۹۵: ۱۳۰-۱۲۷)، مواردی از استناد مراجع قضایی به قانون اساسی مشاهده می‌شود. برای مثال، استناد به قانون اساسی در زمینه آلودگی هوا را می‌توان در یک پرونده مطرح در شعبه ۲ دادگاه عمومی کرج مشاهده کرد. در این پرونده که مدیر عامل یک کارخانه آجرنسوز نسبت به دستور معاونت دادگستری شهرستان کرج مبنی بر تعطیلی کارخانه به دلیل آلودگی هوا اعتراض کرده بود، قاضی برای رد اعتراض خواهان، علاوه بر استناد به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، به اصل ۵۰ قانون اساسی نیز استناد کرد (قاسمی، ۱۳۸۰: ۱۲۸). البته در میان مراجع قضایی ایران، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بسیاری از موارد به قانون اساسی استناد کرده و حتی در بعضی موارد همچون دادنامه‌های ۱۱۰ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۱۹ و ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۲۴ صرفاً با استناد به قانون اساسی رأی داده است. این دیوان همچنین در بعضی پرونده‌های زیست‌محیطی، حداقل به عنوان مکمل مستندات خود به اصول قانون اساسی استناد کرده است. برای مثال، دیوان در دادنامه ۶۱-۶۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۳۰ بیان می‌کند: «مقررات قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا که در جهت تحقق اهداف مذکور در اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور پاکسازی و حفاظت هوا از آلودگی‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، متضمن ضرورت اتخاذ تدابیر متناسب در زمینه ساماندهی سیستم حمل‌ونقل شهری... است». در هر صورت، با توجه به اینکه دلیلی بر تمایز میان هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی در استناد به قانون اساسی وجود ندارد، شایسته است این مراجع، رویه هیأت عمومی دیوان را سرلوحه کار خود قرار دهند. در این صورت، استناد به اصل ۵۰ قانون اساسی و سایر اصول قانون اساسی که متضمن تفسیر زیست‌محیطی‌اند، نقطه قوت برجسته مراجع قضایی در تأمین هوای پاک خواهد بود.

### استناد به ادله تکمیلی اثبات حکم

در صورتی که قوانین زیست‌محیطی ایران دچار سکوت، نقص، ابهام یا تعارض باشند، استناد به ادله تکمیلی اثبات حکم که متضمن حفاظت از محیط زیست باشند، نقطه قوت مراجع قضایی



ایران در مسیر مبارزه با آلودگی هوا خواهد بود. طی سال‌های قبل از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، ادله اثبات حکم در امور مدنی براساس ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ عبارت بود از «قوانین»، «روح و مفاد عمومی قوانین» و «عرف و عادت مسلم». اما در امور کیفری، با توجه به اصل قانونی بودن جرم و مجازات که در قوانین مختلف همچون ماده ۲ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ به آن تصریح شده بود، ادله اثبات حکم منحصر به «قوانین» بود. اما با انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، ادله تکمیلی اثبات حکم، دچار تغییر و تحول شد، چراکه اصل ۱۶۷ قانون اساسی، ادله اثبات حکم را شامل «قوانین»، «منابع معتبر اسلامی» و «فتاوی معتبر» اعلام کرد. اگرچه حقوقدانان درباره شمول دعاوی کیفری در اصل ۱۶۷ اختلاف نظر دارند (هاشمی و کوشا، ۱۳۸۰: ۷۱-۷۰)، اما درباره شمول دعاوی مدنی در این اصل تردیدی وجود ندارد. با وجود این، آن گونه که بعضی حقوقدانان بیان کرده‌اند به‌رغم عدم تصریح اصل ۱۶۷ به «اصول حقوقی» و «عرف»، این دو همچنان به‌عنوان ادله تکمیلی اثبات حکم قابل استناد بودند (دیانی، ۱۳۸۱ الف: ۷-۶؛ دیانی، ۱۳۸۱ ب: ۱۵). هم‌اکنون نیز به موجب ماده ۳ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹، ادله اثبات حکم عبارت‌اند از «قوانین»، «منابع معتبر اسلامی»، «فتاوی معتبر» و «اصول حقوقی». البته همان طور که بعضی حقوقدانان اظهار داشته‌اند، ماده فوق نیز نمی‌تواند مانع استناد مراجع قضایی به «عرف» شود (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۵۶).

در هر صورت، به‌رغم اینکه درباره استناد به ادله تکمیلی اثبات حکم در دعاوی کیفری تردید وجود دارد، اما در دعاوی مدنی، استناد به منابع معتبر اسلامی، فتاوی معتبر، اصول حقوقی و عرف مجاز است. از این‌رو، در دعاوی مدنی زیست‌محیطی نیز دادگاه‌ها می‌توانند با اتکالی به این ادله، اقدام به صدور رأی کنند و این از نقاط قوت مراجع قضایی در مبارزه با آلودگی هواست. برای مثال، از جمله قواعد فقهی قابل استناد در مسائل زیست‌محیطی، قاعده «لاضرر» (امیدی و یوسفی‌پور، ۱۳۹۳: ۱۳) و قاعده «من له الغنم فعلیه الغرم» (ارشدی، ۱۳۸۴: ۱۰) است. در ضمن، می‌توان گفت «حرمت آلودگی هوا» به‌عنوان یک «فتاوی معتبر»، در دادگاه‌ها قابل استناد است، زیرا «براساس یک قاعده فقهی که جواز هر نوع دخل و تصرف و استفاده از مباحات عامه را مقید به شرط سلامت می‌داند و با استناد به آن، مسائل فرعی متعددی حل‌وفصل شده است، می‌توان گفت همه رفتارهای منجر به آلودگی هوا که از مباحات عمومی محسوب می‌شود، از لحاظ فقهی ممنوع و موجب ضمان یا مسئولیت مدنی و حتی جزایی است. فقه‌های مذاهب مختلف بر همین مبنا، تمامی اقدامات منتهی به انتشار دود و بخار

و گردوغبار و بوهای نامطبوع را حرام و حاکم را ملزم به مداخله و ازاله آنها دانسته‌اند» (امیدی و یوسفی‌پور، ۱۳۹۳: ۲۳). استناد به فرمان‌های حکومتی مقام رهبری را نیز می‌توان ذیل این بند مورد توجه قرار داد. برای مثال، از جمله فرمان‌های تأثیرگذار ایشان در رفع آلودگی هوای تهران، نامه مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۱۰ ایشان به ریاست جمهوری است مبنی بر اینکه «زمین‌های شمال و شرق تهران... باید آزاد، و فضای سبز و طبیعی شود و به مردم، عوض آن، زمین یا خانه داده شود.» این فرمان، مستند دادنامه ۱۰۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در عدم ابطال یک صورتجلسه استانداری تهران قرار گرفت.

### عدم اجرا و ابطال مصوبه‌های دولتی مخالف قوانین زیست‌محیطی

اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات را مکلف کرده است از اجرای مصوبه‌های دولتی مخالف قوانین یا مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده، خودداری کنند. از این‌رو، در مسائل زیست‌محیطی نیز اصل ۱۷۰، ابزاری مؤثر و مفید در اختیار دادگاه‌ها قرار داده است تا برای حفاظت از محیط زیست از اجرای مصوبه‌های دولتی دارای ویژگی‌های مذکور خودداری کنند. با وجود این، به دلیل محدود بودن اثر رأی قضایی به طرفین دعوا و منع دادگاه‌ها از صدور آرای نوعی، آن‌گونه که در بعضی قوانین همچون ماده ۴ قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۷۹ بر آن تأکید شده و همان‌طور که متن اصل ۱۷۰ نیز گویاست، رأی دادگاه‌ها در تصدیق مخالفت مصوبه‌های دولتی با قوانین، در اعتبار آن مصوبه‌ها اثر ندارد و این موضوع موجب کاهش نقش نقطه قوت فوق می‌شود. با وجود این، طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی و قوانین دیوان عدالت اداری، در صورت شکایت از مصوبه‌های دولتی در دیوان عدالت اداری به دلیل مخالفت آنها با قوانین یا مقررات اسلامی یا خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده، هیأت عمومی دیوان صلاحیت ابطال آنها را دارد و این نقطه قوت دیگری است که البته منحصرأ در اختیار هیأت عمومی دیوان است. البته مؤلف به رأی قضایی متضمن عدم اجرای مصوبه دولتی مخالف قوانین مرتبط با آلودگی هوا دست نیافت، اما نمونه‌ای از ابطال مصوبه دولتی مخالف قوانین تأمین‌کننده هوای پاک را می‌توان در دادنامه ۶۱-۶۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۳۰ هیأت عمومی دیوان مشاهده کرد که به موجب آن، دو بخشنامه شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی مشعر بر منع شرکت‌های تجاری تولیدکننده کیت گازسوز از نصب این کیت‌ها بر روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی، به دلیل مخالفت با ماده ۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی این ماده، ابطال شد.

## طرح دعوا توسط دادستان براساس اطلاع حاصل از طرق قانونی

بعضی حقوقدانان معتقدند قوانین ایران، دادستان را رأساً موظف به صدور کیفرخواست در جرایم زیست‌محیطی از جمله آلودگی هوا نمی‌کنند و برای این منظور، به وضع قوانین جدید نیاز است. برای مثال بیان شده است: «در قانون جامع محیط زیست باید علاوه بر در نظر گرفتن صلاحیت اجباری سازمان‌های ذی‌صلاح در امر محیط زیست برای اعلام و پیگیری، دادستان را هم در مقام مدعی‌العموم موظف کرد که خود رأساً هر کجا که صدمه و تخریب محیط زیستی را مشاهده کرد و یا نهادهای قضایی (مانند سازمان بازرسی) یا اطلاعاتی، به وی اسناد مثبته‌ای را تحویل دادند مطابق ماده ۶۴ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ الزاماً وارد شود و علیه اشخاص خصوصی و دولتی اقامه دعوا کند. تأکید ما بر روی نفی صلاحیت اختیاری در حوزه رسیدگی به جرائم محیط زیستی باید جدی باشد»<sup>۱</sup> (روزنامه حمایت، ۱۳۹۴/۰۸/۲۶). برخلاف نظر مذکور، بعضی حقوقدانان معتقدند در نظام حقوقی ایران همواره دادستان موظف بوده است در جرائم زیست‌محیطی از جمله آلودگی هوا، بدون اینکه شکایتی مطرح شود، مداخله کند. برای مثال، گفته شده است: «دادستان تهران به‌عنوان مدعی‌العموم وظیفه دارد که نسبت به عوامل آلوده‌کننده هوا اعلام جرم کند و دستورات قضایی را در چارچوب وظایفش صادر کند و تدابیر احتیاطی را به‌عمل بیاورد؛ چراکه دادستان می‌تواند به‌عنوان نماینده جامعه به موضوعات مختلف اجتماعی ورود پیدا کند، به‌شرطی که عمل انجام‌شده جرم باشد»<sup>۲</sup> (خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۱/۱۱/۰۴).

اما نظرهای مذکور را نمی‌توان پذیرفت، زیرا از یک طرف، از همان زمان تصویب اولین قانون آیین دادرسی کیفری ایران در سال ۱۲۹۰، دادستان موظف بوده است در صورت تحقق جهات قانونی شروع تحقیقات، موضوع را پیگیری کند و نمی‌توان او را در چنین مواردی مخیر دانست. از طرف دیگر، قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، موارد تکلیف دادستان برای اعلام جرم را تغییر داده است، زیرا پیش از آن، طبق ماده ۶۵ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور کیفری) مصوب ۱۳۷۸، در غیر از جرائم مشهود، شروع تعقیب کیفری منوط به اعلام جرم به دادستان (از طریق ۱. شکایت شاکی، ۲. اعلام و اخبار ضابطان دادگستری یا اشخاصی که از قولشان اطمینان حاصل شود، یا ۳. اظهار و اقرار متهم) بود، اما طبق ماده ۶۴ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، غیر از موارد فوق‌الذکر (۱. شکایت شاکی یا مدعی

۱. اظهارات آقای دکتر سید محمد مهدی غم‌امی.

۲. اظهارات آقای دکتر فرهاد دبیری.

خصوصی، ۲. اعلام و اخبار ضابطان دادگستری، مقامات رسمی یا اشخاص موثق و مطمئن، ۳. وقوع جرم مشهود در برابر دادستان یا بازپرس، یا ۴. اظهار و اقرار متهم، مورد جدیدی به جهات قانونی تعقیب با عنوان «اطلاع دادستان از وقوع جرم به طرق قانونی دیگر» اضافه شده است که به نظر می‌رسد یکی از مصادیق بارز آن اعلام جرم توسط مقام‌های رسمی از طریق رسانه‌های عمومی است. برای مثال، در بحث آلودگی هوا، می‌توان اظهارات مسئولان سازمان حفاظت محیط زیست در رسانه‌های عمومی را از آن جمله دانست و در چنین مواردی لازم نیست اعلام جرم در دادسرا و خطاب به دادستان انجام گیرد. بنابراین، در حال حاضر اگر نهادهای نظارتی همچون سازمان حفاظت محیط زیست، اشخاص حقیقی یا حقوقی مشخصی را عامل آسیب به محیط زیست از جمله ایجاد آلودگی هوا اعلام کنند، دادستان موظف است علیه آنها اقدام کند و این موضوع، یکی از فرصت‌های مراجع قضایی ایران در برخورد با منابع آلاینده هواس است که پیش از تصویب قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ وجود نداشت.

### اعلام جرم توسط سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی

یکی از مفاهیم پیشرفته در نظام‌های کیفری، مفهوم «دادخواهی به نفع عموم» است که براساس آن، اشخاصی که از یک اقدام غیرقانونی مخالف منافع عمومی، زیان ندیده‌اند، می‌توانند از آن شکایت کنند. متأسفانه در ایران امکان دادخواهی به نفع عموم به‌طور مطلق در هیچ زمینه‌ای پذیرفته نشده و از این‌رو، پیشتر پیشنهاد شده بود برای تقویت نقش قوه قضاییه در تأمین محیط زیست سالم، «در دعاوی زیست‌محیطی، با برداشتنی صحیح از مفاد ماده ۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری (مصوب ۱۳۷۸)، دادخواهی به نفع عموم، مجاز شناخته شود و به امکان نقش‌آفرینی مدعی‌العموم در این خصوص... بسنده نشود تا در نتیجه، هر شخص حقیقی و حقوقی بتواند در برخورد با فعالیت‌های مخرب و آلوده‌کننده محیط زیست، اگرچه مستقیماً و در ظاهر از آن فعالیت‌ها متضرر نشده باشد، به طرح شکایت در دادگستری اقدام کند» (ارشدی، ۱۳۸۴: ۱۵). اما فارغ از قابل قبول بودن یا نبودن پیشنهاد فوق، نقش متنوع و برجسته سازمان‌های مردم‌نهاد در تحقق اهداف نظام عدالت کیفری (کوشکی، ۱۳۸۸: ۱۰۲)، سبب شد بعضی قوانین ایران، امکان دادخواهی به نفع عموم را برای این سازمان‌ها به رسمیت بشناسند.

ظاهراً نخستین بار، بند «ج» ماده ۴ اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های

غیردولتی مصوب ۱۳۸۲، «حق دادخواهی در مراجع قضایی و شبه‌قضایی» را برای سازمان‌های غیردولتی 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 جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل، شرکت و نسبت به آراء مراجع قضایی اعتراض 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».

تفاوت اساسی قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ نسبت به اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی ۱۳۸۲، این است که فقط به سازمان‌های مردم‌نهاد «مورد تأیید رئیس قوه قضاییه» حق شکایت داده است. متأسفانه کاهش حق سازمان‌های مردم‌نهاد برای دادخواهی به نفع عموم به اینجا ختم نشد، بلکه قانونگذار در تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۲۴، قسمت ابتدایی ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ را به این صورت اصلاح کرد: «سازمان‌های مردم‌نهاد... می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند». همان‌طور که ملاحظه می‌شود بر خلاف قانون ۱۳۹۲ که به سازمان‌های مردم‌نهاد حق داده بود با اتکاء به مفهوم دادخواهی به نفع عموم به‌عنوان «شاکی» در مراجع قضایی حاضر شوند، اصلاحیه ۱۳۹۴، با حذف عبارتهای «جهت اقامه دلیل» و «اعتراض به آرای مراجع قضایی»، جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد را از «شاکی» به «اعلام‌کننده جرم» کاهش داد.

در هر صورت، هنوز هم طبق اصلاحیه قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی (مورد تأیید رئیس قوه قضاییه) حق دارند در حوزه فعالیت خود به مراجع قضایی اعلام جرم کنند و این یکی از فرصت‌های مراجع قضایی در حفاظت از محیط زیست از جمله تأمین هوای پاک است.

در اینجا شایان ذکر است که اگرچه امکان دادخواهی به نفع عموم در مراجع قضایی فقط به صورت محدود فوق‌الذکر پذیرفته شده است، اما درخواست ابطال مصوبه‌های دولتی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی قابل طرح است و لازم نیست متقاضی، ذی‌نفع باشد (آگاه، ۱۳۸۹: ۱۴)، چراکه اصل ۱۷۰ قانون اساسی به «هر کس» حق

داده است ابطال مصوبه‌های دولتی را از دیوان عدالت اداری درخواست کند. از این رو، گفته شده است: «در دعاوی ابطال مصوبات و نظامات دولتی در هیأت عمومی دیوان، شاکي و یا به عبارت دقیق‌تر درخواست‌دهنده، اعلام‌کننده است و نه شکایت‌کننده. بنابراین... ذی‌نفع عام بودن درخواست‌دهنده در هیأت عمومی پذیرفته شده است» (ویژه و کتابی رودی، ۱۳۹۳: ۱۹۴). هم‌اکنون، ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲، به عدم لزوم ذی‌نفع بودن متقاضی ابطال مصوبه‌های دولتی تصریح کرده است. از این رو، عموم اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند با اتکای به این فرصت ویژه هیأت عمومی دیوان، زمینه ابطال مصوبه‌های دولتی مؤثر بر افزایش آلودگی هوا را فراهم کنند. رویه هیأت عمومی دیوان نیز همچون دادنامه ۴۴ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۰۱، شاهد شکایت اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی از مصوبه‌های دولتی مرتبط با مسائل زیست‌محیطی است.

### طرح دعوا توسط سازمان حفاظت محیط زیست

یکی از فرصت‌های مؤثر بر عملکرد مراجع قضایی ایران در زمینه محیط زیست، اعطای صلاحیت طرح دعوا به سازمان حفاظت محیط زیست است. برای مثال، ماده ۲۹ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا صلاحیت سازمان برای شکایت از تمام جرائم مقرر در آن قانون را پیش‌بینی کرده بود. هم‌اکنون نیز ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی و مواد ۶، ۱۱، ۱۲ و ۱۷ قانون هوای پاک، این صلاحیت را در بعضی جرائم پذیرفته‌اند. برای مثال، تبصره ۳ ماده ۶ قانون اخیر مقرر می‌کند: «مراکز معاینه فنی که از ضوابط تأسیس، فعالیت و تعرفه انجام معاینات مربوط، تخلف نمایند با اعلام سازمان... به جزای نقدی درجه شش موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی... محکوم می‌شوند».

برای درک بهتر اهمیت قوانین مذکور و حق سازمان حفاظت محیط زیست برای طرح دعوا در مراجع قضایی، در ابتدا باید به این موضوع توجه داشت که جرائم و تخلف‌های زیست‌محیطی به دو دسته تقسیم می‌شوند؛ دسته اول، جرائم و تخلف‌هایی هستند که از ارتکاب آنها، خسارت‌های مشخص و آشکار به اشخاص یا اموال وارد می‌شود و در نتیجه به علت وجود شاکي یا مدعی خصوصی، محیط زیست نیز به نحو غیرمستقیم از ضمانت‌های کیفری یا حقوقی بهره‌مند می‌شود. اما دسته دوم، جرائم و تخلف‌هایی هستند که ظاهراً یا مستقیماً، سبب خسارت به اشخاص و اموال نمی‌شوند یا اشخاص از این خسارت‌ها مطلع نمی‌شوند. اعطای

صلاحیت به سازمان حفاظت محیط زیست برای طرح دعوا نسبت به تخلف‌های نوع اول فوق‌الذکر به‌طور موازی با شاکیان یا مدعیان خصوصی، می‌تواند احتمال برخورد با این تخلف‌ها را افزایش دهد. اما در خصوص تخلف‌های نوع دوم فوق‌الذکر، وجود صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست برای طرح دعوا، ضروری است، زیرا سازمان با در اختیار داشتن نیروهای متخصص، می‌تواند با جمع‌آوری نظام‌مند اطلاعات زیست‌محیطی و رصد فعالیت‌های خطرناک، تخلف از قوانین زیست‌محیطی را کشف کند. بنابراین، عدم صلاحیت طرح دعوا توسط سازمان، می‌تواند تخلف‌های پنهان را بی‌پاسخ گذارد. از این رو، گفته شده است: «سازوکار سنتی «نظارت همسایگان» که غالباً در جرائم سنتی، به کشف این جرائم و پیگرد متهمین منتهی می‌شود، در جرایم زیست‌محیطی که غالباً پیچیده، تخصصی، شبانه و دور از دید شهروندان ارتکاب می‌شوند، کارساز نیست» (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۱۱۳).

صلاحیت مذکور آنچنان 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 به‌عنوان شاکی یا مدعی خصوصی در زمینه خسارت وارده به محیط زیست معرفی شده است. نکته قابل تأمل اینکه در صورتی که سازمان حفاظت محیط زیست در این‌گونه موارد اقدامی در جهت پیشگیری موضوع انجام ندهد، تکلیف حقوق عامه در اینجا چه خواهد بود. ظاهراً قانونگذار حداقل در این مورد ساکت است» (لطفی و مولائی، ۱۳۸۹: ۸۱-۸۰).

نگرانی مذکور بی‌مورد نیست، زیرا شواهدی وجود دارد که در ایران و سایر کشورها، مقام‌های ناظر بر محیط زیست به دلایل مختلف، از انجام اقدام‌های قانونی در زمینه فعالیت‌های مخرب محیط زیست خودداری می‌کنند. برای مثال، طبق مطالعه‌ای در کشور سوئد، ۶۳ نفر از ۱۰۰ پرسش‌شونده عضو نهادهای نظارتی محیط زیست صرفاً به این دلیل که جرائم زیست‌محیطی را کم‌اهمیت می‌دانستند و ۵۱ نفر از آنها فقط به این دلیل که امیدی به شروع فرایند قضایی نداشتند، از گزارش نقض قوانین زیست‌محیطی خودداری کرده بودند. افزون‌بر این، در مواردی نهاد ناظر با این امید که همکاری با متخلف، بهتر از آغاز یک فرایند کیفری است، از گزارش نقض قوانین زیست‌محیطی امتناع کرده بود. همچنین این مطالعه نشان می‌دهد نهادهای ناظر اغلب بر اثر فشار رهبران و بازیگران سیاسی، از گزارش جرائم زیست‌محیطی خودداری می‌کنند (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۱۰۳). در خصوص عدم برخورد شایسته سازمان حفاظت محیط زیست ایران با فعالیت‌های دولتی آلاینده محیط زیست نیز گفته شده

است: «نقش دیگر سازمان حفاظت محیط زیست برای حفظ حقوق محیط زیست مردم، اقدام مستقیم علیه متخلفین و کسانی است که با ایجاد آلودگی یا تخریب محیط زیست، حقوق مردم و نسل‌های آینده را به خطر می‌اندازند... با این حال، نقش سازمان از حیث [حمایت] قضایی از حقوق زیست‌محیطی شهروندان، در عمل عمدتاً محدود به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی بوده و سازمان از ابزارهای مؤثر نظارت بر اجرای ضوابط زیست‌محیطی در نهادها و تشکیلات دولتی برخوردار نمی‌باشد» (حبیبی، ۱۳۸۲: ۱۶۲).

خوشبختانه با پیش‌بینی دو نهاد نظارتی و قضایی سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در ایران، می‌توان امیدوار بود تخلف سازمان حفاظت محیط زیست و سایر نهادهای دولتی مرتبط با مسائل زیست‌محیطی از اجرای صحیح قوانین و مقررات، بدون ضمانت اجرا نخواهد ماند. در خصوص نقش دیوان عدالت اداری در تضمین اجرای قوانین زیست‌محیطی نیاز به بررسی مفصل و مجزاست و در این نوشتار فقط به صورت موردی به بعضی آرای هیأت عمومی دیوان در این زمینه اشاره شده است. اما نقش سازمان بازرسی کل کشور در نظارت بر اجرای قوانین زیست‌محیطی را که یک فرصت مراجع قضایی است، به اختصار در بند بعد بررسی می‌کنیم.

### نظارت سازمان بازرسی کل کشور و طرح دعوا توسط آن

سازمان بازرسی کل کشور که یکی از نهادهای نظارتی قوه قضاییه است، طبق بند «الف» ماده ۲ قانون سازمان بازرسی کل کشور با آخرین اصلاحات، صلاحیت بازرسی از اکثر قریب به اتفاق نهادهای حکومتی و همچنین تمام نهادهای عمومی غیردولتی کمک‌بگیر از دولت و حتی نهادهای انقلابی زیر نظر مقام رهبری را دارد. براساس بند «د» ماده ۲ این قانون نیز گزارش‌های سازمان، بسته به مورد، مبنای رسیدگی دادگاه‌های اداری به تخلف‌های اداری، رسیدگی مراجع قضایی به جرائم عمومی و رسیدگی دیوان عدالت اداری به تخلف مصوبه‌های دولتی است.

سازمان بازرسی کل کشور با نظارت بر وظایف اجرایی و نظارتی نهادهای حکومتی و مؤسسات عمومی غیردولتی مرتبط با محیط زیست می‌تواند به رعایت قوانین و مقررات زیست‌محیطی و تأمین هوای پاک کمک کند. شایان ذکر است، با توجه به اینکه سازمان بازرسی کل کشور دارای «اداره کل نظارت و بازرسی امور جهاد کشاورزی و محیط زیست» است و اینکه این سازمان جزء قوه قضاییه است و از این رو، در برخورد با نهادهای دولتی متخلف از قوانین زیست‌محیطی، با معذوریت‌های دستگاه‌های نظارتی دولتی همچون سازمان حفاظت



ظرفیت‌های مراجع قضایی ایران در مبارزه با آلودگی هوا ۱۱۱۱

محیط زیست مواجه نیست، نقش این سازمان در تضمین اجرای صحیح قوانین زیست‌محیطی می‌تواند بسیار پررنگ باشد. نمونه‌ای از این نقش را می‌توان در مثال ذیل مشاهده کرد:

وزیران عضو شورای هماهنگی مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۰ تصمیم گرفتند محدوده منطقه آزاد تجاری صنعتی انزلی را افزایش دهند. رئیس سازمان حفاظت محیط زیست در اعتراض به این مصوبه، طی نامه‌ای به تاریخ ۱۳۹۳/۰۷/۲۷ به معاون اول رئیس‌جمهور، خواستار بازنگری درباره محدوده توسعه یافته منطقه آزاد انزلی شد. اما این اقدام سازمان حفاظت محیط زیست به نتیجه نرسید، تا اینکه سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۹۴ خواستار ابطال مصوبه فوق‌الذکر توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شد و هیأت عمومی دیوان طی دادنامه ۸۵۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۸ آن مصوبه را ابطال کرد.

در هر صورت، امکان طرح دعوا توسط سازمان بازرسی کل کشور در مراجع قضایی کیفری و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، یکی از فرصت‌های مراجع قضایی ایران است که در زمینه مبارزه با آلودگی هوا نیز قابل استفاده است.

## اختصاص مراجع قضایی تخصصی برای رسیدگی به تخلف‌ها و جرائم مربوط به آلودگی هوا

حفاظت شایسته از محیط زیست علاوه بر آنکه منوط به وجود قوانین و مقررات زیست‌محیطی کافی و مناسب است، مستلزم وجود دادگاه‌های تخصصی است که دارای صلاحیت کامل و انحصاری در حل و فصل دعاوی مربوط به محیط زیست باشند، زیرا دادگاه‌های تخصصی، ضمن تسریع در روند رسیدگی به پرونده‌های زیست‌محیطی، می‌توانند تضمین‌کننده قضاوتی صحیح و علمی در مورد این پرونده‌ها باشند. البته همان‌طور که بعضی حقوقدانان اشاره کرده‌اند، لازم است تمام افراد و نهادهای مؤثر در رسیدگی قضایی به پرونده‌های زیست‌محیطی تخصص و آگاهی کافی در این زمینه داشته باشند، چراکه «تشکیل پلیس زیست‌محیطی، برگزاری دوره‌های آموزشی زیست‌محیطی برای ضابطین دادگستری، استفاده از قضات متخصص در حقوق محیط زیست در دعاوی زیست‌محیطی و اختصاص دادگاه‌های تخصصی به دعاوی مرتبط، از جمله راهکارهایی هستند که باید در کنار تصویب قوانین زیست‌محیطی مورد توجه قرار بگیرند، وگرنه صرفاً با تصویب قوانین زیست‌محیطی نمی‌توان به اهداف این نوع قوانین دست یافت» (عبدالهی، ۱۳۸۶: ۱۱۳).

در همین زمینه می‌توان ملاحظه کرد بعضی قوانین ایران همچون ماده ۱۵ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، ضابطانی خاص برای کشف و تعقیب جرایم زیست محیطی پیش‌بینی کرده‌اند. هم‌اکنون نیز ماده ۳۲ قانون هوای پاک، امکان اختصاص شعبه‌ای تخصصی در هر حوزه قضایی برای رسیدگی به تخلف‌ها و جرائم مندرج در این قانون پیش‌بینی کرده است. ماده ۳۱ این قانون نیز کارکنان یگان حفاظت سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به اجرای وظایف ضابطان دادگستری کرده است.

### نتیجه‌گیری

با توجه به تاریخچه نسبتاً طولانی وضع قوانین و مقررات مرتبط با آلودگی هوا در ایران، بقای معضل آلودگی هوا در شهرهای ایران می‌تواند شهادی بر عدم توفیق مراجع قضایی ایران در این زمینه باشد. این در حالی است که مراجع قضایی ایران از نقاط قوت درونی و فرصت‌های بیرونی فراوان بهره‌مندند که استفاده شایسته از آنها می‌تواند مانع تخلف از قوانین و مقررات مرتبط با آلودگی هوا شود یا عاملان تخلف از این قوانین و مقررات را مجازات و آنها را ملزم به جبران خسارت‌های وارده کند.

با بررسی قوانین و مقررات ایران و با تحلیلی که در این نوشتار ارائه شد، می‌توان گفت بخش عمده نقاط قوت مراجع قضایی ایران که در زمینه مبارزه با آلودگی هوا قابل استفاده است، گستره وسیع ادله اثبات حکم قابل استناد در این مراجع است که علاوه بر قوانین عادی شامل موارد زیر است: ۱. استناد به معاهدات حقوق بشر، ۲. استناد به قانون اساسی، و ۳. استناد به ادله تکمیلی اثبات حکم. این موارد به آن دلیل، نقطه قوت مراجع قضایی‌اند که اول، بسیاری از حقوق مندرج در معاهدات حقوق بشری ایران همچون میثاق حقوق مدنی و سیاسی و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، متضمن حق بر محیط زیست هستند و همان‌طور که ملاحظه شد، این معاهدات در مراجع قضایی قابل استنادند. دوم، اصل ۵۰ قانون اساسی به ممنوعیت آلوده‌سازی محیط زیست تصریح کرده است، همچنین بسیاری از اصول قانون اساسی، متضمن تفسیر زیست‌محیطی‌اند؛ از این‌رو، هیأت عمومی دیوان که در آرای متعدد به قانون اساسی استناد کرده است، می‌تواند با اتکال به این اصول، مصوبه‌های دولتی مؤثر بر افزایش آلودگی هوا را ابطال کند. مراجع قضایی دیگر نیز می‌توانند با افزایش استناد به قانون اساسی، ضمن خودداری از اجرای مصوبه‌های دولتی مؤثر بر آلودگی هوا، نقص قوانین

ظرفیت‌های مراجع قضایی ایران در مبارزه با آلودگی هوا ۱۱۱۳

مبارزه با آلودگی هوا را جبران کنند. سوم، استناد به ادله تکمیلی اثبات حکم از جمله قواعد فقهی «لا ضرر» و «من له الغنم فعلیه الغرم» و فتوای «حرمت آلودگی هوا» نیز جبران‌کننده نقص قوانین ایران در مسیر مبارزه با آلودگی هوا خواهد بود.

و اما مهم‌ترین فرصت‌های مراجع قضایی ایران که استفاده بهینه از آنها توسط اشخاص و نهادهای مؤثر در طرح دعاوی مرتبط با آلودگی هوا، می‌تواند نقش مراجع قضایی ایران را در این زمینه ارتقا دهد عبارت‌اند از: ۱. تکلیف دادستان به طرح دعوا در مواردی که مقام‌های رسمی از جمله مسئولان سازمان حفاظت محیط زیست، از طریق رسانه‌های عمومی نسبت به اشخاص حقیقی یا حقوقی مشخص اعلام جرم کنند؛ ۲. صلاحیت سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی (مورد تأیید رئیس قوه قضاییه) برای اعلام جرم به دادستان؛ ۳. صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست برای طرح دعوا در مراجع قضایی در بعضی زمینه‌ها؛ ۴. نظارت سازمان بازرسی کل کشور و طرح دعوا توسط آن در دادگاه‌های اداری، مراجع قضایی کیفری و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ و ۵. رسیدگی به تخلف‌های مربوط به آلودگی هوا توسط دادگاه‌های تخصصی.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. آگاه، وحید (۱۳۸۹)، *حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۸۸-۱۳۶۱)*، تهران: جنگل.
۲. ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۶)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *فلسفه حقوق*، ج ۲، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۴. مرادی، حسن (۱۳۹۶)، *حقوق محیط زیست بین‌الملل*، ج ۱، تهران: میزان.
۵. معاونت آموزش قوه قضاییه (۱۳۸۶)، *آراء منتخب مراجع قضایی ایران*، قم: نشر قضا.

#### ب) مقالات

۶. ارشدی، محمدیار (۱۳۸۴)، «نقش قوه قضاییه در حفاظت از محیط زیست»، *فصلنامه مدرس علوم انسانی*، دوره ۹، ش ۳، صص ۱-۱۹.

۷. امیدی، جلیل؛ یوسفی پور، فرهاد (۱۳۹۳)، «موقعیت و مبانی ارزش گذاری محیط زیست و لزوم مقابله با آلاینده‌ها در فقه اسلام»، *مطالعات فقه و حقوق اسلامی*، سال ششم، ش ۱۰، صص ۷-۳۰.
۸. تیلا، پروانه (۱۳۸۳)، «تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، سال سوم، ش ۵، صص ۵۱-۷۲.
۹. جلالی، محمد؛ سعیدی‌روشن، حمیده (۱۳۹۵)، «نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۹۴، صص ۱۲۱-۱۴۶.
۱۰. حبیبی، محمدحسن (۱۳۸۲)، «حق برخورداری از محیط زیست سالم به‌عنوان حق بشریت»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۶۰، صص ۱۳۱-۱۷۰.
۱۱. دینانی، عبدالرسول (۱۳۸۱الف)، «مستندات رأی قاضی/قسمت دوم»، *ماهنامه دادرسی*، ش ۳۴، صص ۳-۷.
۱۲. ----- (۱۳۸۱ب)، «مستندات رأی قاضی/قسمت پایانی»، *ماهنامه دادرسی*، ش ۳۵، صص ۱۵-۱۸.
۱۳. رحمت‌اللهی، حسین؛ شیرزاد، امید (۱۳۹۳)، «حق بر محیط زیست سالم در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، *دوفصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی*، سال سوم، ش ۶، صص ۹۷-۱۰۸.
۱۴. سلیمی‌بنی، صادق (۱۳۹۲)، «وضعیت‌سنجی فرهنگی نظام جمهوری اسلامی در آغاز دهه چهارم انقلاب: قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها»، *فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی*، ش ۳۵، صص ۴۷-۶۸.
۱۵. شریعت‌باقری، محمدجواد (۱۳۹۰)، «برتری معاهدات بین‌المللی نسبت به قوانین عادی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۵۶، صص ۲۷۹-۳۰۵.
۱۶. عبدالهی، محسن (۱۳۸۶)، «حمایت کیفری از محیط زیست: تأملی بر بایسته‌های حقوق کیفری زیست‌محیطی»، *فصلنامه علوم محیطی*، سال پنجم، ش ۱، صص ۹۷-۱۱۷.
۱۷. عنایت، سید حسین (۱۳۶۵)، «تنظیم معاهدات بین‌المللی در حقوق کنونی ایران و مطالعه تطبیقی آن با فقه اسلامی و حقوق بین‌الملل معاصر»، *مجله حقوقی*، ش ۷، صص ۹۷-۱۹۰.
۱۸. قاسمی، ناصر (۱۳۸۰)، «نگرش حقوق کیفری ایران درباره بزه آلودگی هوا»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی*، ش ۲۱-۲۲، صص ۱۱۵-۱۳۲.
۱۹. کوشکی، غلامحسین (۱۳۸۸)، «چالش‌های نظام کیفری ایران در حوزه جرایم زیست‌محیطی»، *مجله اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، ش ۱۷-۱۸، صص ۸۷-۱۰۴.

ظرفیت‌های مراجع قضایی ایران در مبارزه با آلودگی هوا ۱۱۱۵

۲۰. لطفی، حسن؛ مولائی، آیت (۱۳۸۹)، «جایگاه اصل پرداخت آلوده‌ساز در نظام حقوق محیط زیست ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، ش ۵۰-۴۹، صص ۶۵-۹۲.
۲۱. محمداسماعیل، صدیقه؛ قربانی، محبوبه (۱۳۹۳)، «ارزیابی راهبردی اداره کل پردازش و سازماندهی سازمان اسناد و کتابخانه ملی ج.ا.ا. براساس ماتریس SWOT»، فصلنامه مطالعات ملی کتابداری و سازماندهی اطلاعات، دوره ۲۵، ش ۳، صص ۱۶۳-۱۷۹.
۲۲. نوروزی، قدرت‌الله (۱۳۸۸-۱۳۸۹)، «نقش دیوان عدالت اداری در توسعه و حمایت از حقوق بشر»، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، ش ۷-۵، صص ۲۴۱-۲۸۰.
۲۳. هاشمی، سیدحسین؛ کوشا، جعفر (۱۳۸۰)، «بررسی تعارض اصل ۱۶۷ قانون اساسی با اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها»، نامه مفید، دوره ۷، ش ۲۶، صص ۶۹-۹۶.
۲۴. ویژه، محمدرضا؛ کتابی رودی، احمد (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی)»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۶۵، صص ۱۸۱-۲۰۴.

#### ج) آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۲۵. دادنامه ۱۰۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸
۲۶. دادنامه ۱۱۰ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۱۹
۲۷. دادنامه ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۲۴
۲۸. دادنامه ۴۴ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۰۱
۲۹. دادنامه ۶۱-۶۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۳۰
۳۰. دادنامه ۸۵۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۸

#### د) خبر و وبسایت

۳۱. خبرگزاری ایسنا، بررسی یک تکلیف قانونی که به فراموشی سپرده شده است: معضلی به نام «آلودگی هوا»؛ کوتاهی «دادستان» یا حصار محکم مسببان، ۱۳۹۱/۱۱/۰۴.
۳۲. روزنامه حمایت، ضرورت وجود قانون جامع محیط زیست با ارزش فراقانونی، ۱۳۹۴/۰۸/۲۶.
۳۳. وبسایت داتیکان، چرا قضات به معاهدات بین‌المللی استناد نمی‌کنند؟، ۱۳۹۵/۱۲/۰۱، به نشانی:  
<http://www.datikan.com>

۲. انگلیسی

**A) Books**

34. Bradnee Chambers, Marcos Orellana, Ana Paula Parente, Lydia Slobodian, Dominique Lochridge-Gonzales, Jamie Sawyer, Dustin Lauermann and Erica Smith (2014), *UNEP Compendium on Human Rights and the Environment: Selected International Legal Materials and Cases*, Nairobi, UNON Publishing Services Section.
35. United Nations (2008), *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, HRI/GEN/1/Rev.9.

**B) Articles**

36. Segal, Cory & Nilsson, Annika (2015), "The Use of Human Rights in the Fight against Air Pollution", Available online at: [https://www.jur.lu.se/WEB.nsf/%28MenuItemByDocId%29/ID27D17AE5595F2E5AC1257D6300302F4A/\\$FILE/Cory%20Segal.pdf](https://www.jur.lu.se/WEB.nsf/%28MenuItemByDocId%29/ID27D17AE5595F2E5AC1257D6300302F4A/$FILE/Cory%20Segal.pdf)

**C) Documents**

37. Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights.
38. African charter on human and peoples' rights.