



بررسی سیاست‌ها و ضوابط حقوقی مدیریت پسماند در نظام حقوقی ایران

ابوذرفیعی^۱، الهه دهقان فینی^۲، رضا فنازاد^۳

۱- کارشناسی ارشد حقوق- شهر تهران

۲- عضو هیات علمی دانشگاه پیام نور شهر قمصراستان اصفهان

۳- استادیار و عضو هیات علمی دانشگاه پیام نور شهر یار

چکیده

بر اساس ماده 1 قانون مدیریت پسماند مصوب سال 1383، جهت تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور حفظ محیط زیست کشور از آثار زیانبار پسماندها و مدیریت بهینه آنها، کلیه وزارتخانه‌ها و سازمانها، نهادهای عمومی و غیردولتی و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی موظف به رعایت قوانین و سیاستهای قانون مذکور در مدیریت پسماند میباشند. مدیریت اجرایی کلیه پسماندها در این قانون به غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها به عهده شهرداری و دهیاری و در خارج از حوزه آنها به عهده بخشدار یها است. پسماندهای ویژه و صنعتی هم به عهده تولید کننده آنها است. مدیر اجرایی پسماند مجاز است هزینه مدیریت پسماند را از تولیدکننده و بر اساس دستورالعمل وزارت کشور بر حسب نوع پسماند دریافت و صرفاً صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید. این نوشتار با بررسی قانون مدیریت پسماند، ضمن بیان برخی نقایص موجود در آیین نامه اجرایی قانون، خواستار اصلاح مشکلات قانونی و رواج اهمیت و توجه به محیط زیست در کل سیستم حقوقی کشور می باشد.

کلید واژه: مدیریت پسماندها، محیط زیست، قانون مدیریت پسماندها، شهرداری



مقدمه

مدیریت پسماندها امروزه یکی از ابعاد مهم توسعه پایدار به حساب می آید که در بسیاری از کشورها قوانین و مقررات فراوانی پیرامون آن تصویب و به مرحله اجرا درآمده است. امروزه کشورهای توسعه یافته به پسماند نه به عنوان یک تهدید بلکه به عنوان فرصتی جهت توسعه کشور و تهیه و تولید کالا و انرژی مورد نیاز مینگرند. در کشور ما تا سالها قوانین و مقررات مناسبی در حوزه مدیریت پسماند وجود نداشت و با تصویب قانون جامع مدیریت پسماند در سال 1384 توسط مجلس شورای اسلامی، اولین گام در جهت مدیریت هماهنگ و منظم پسماندهای شهری و روستایی برداشته شد. تا پیش از تصویب این قانون، عمدتاً بحث از پسماند تحت عنوان آلایندههای آب و خاک و هوا مطرح میشد و در قانون مجازات اسلامی مجازاتهای محدودی برای فرد خاطی در نظر گرفته شده بود. قانون جامع مدیریت پسماند از یک سو تعریف جامعی از پسماند ارائه داد و از سوی دیگر نهادهای مجری مدیریت پسماند را معرفی کرده و تا اندازه ای نحوه همکاری بین نهادهای مختلف در این زمینه را توضیح داد. علیرغم این دستاوردها، همچنان مسائل و مشکلاتی در قانون وجود دارد که باعث شده مدیریت پسماندها در عمل با چالشهایی روبه رو شود. به نظر میرسد نظام مدیریت پسماند در کشور در درجه اول دارای یکسری ابهامات قانونی است و در درجه دوم دست به گریبان مشکلات جدی ساختاری و تشکیلاتی است که حتی در صورت برطرف شدن مسائل حقوقی، همچنان مدیریت پسماند را با مشکل مواجه خواهد کرد. در این مقاله تلاش کردیم تا پیشینه مجموعه قوانین و مقررات حوزه مدیریت پسماند را بررسی کنیم و سیر تحولات این قوانین را در حد بضاعت این مقاله نشان دهیم. در کنار بررسی سیر تحولات قوانین و مقررات موجود در کشور، سعی کردیم مروری کوتاه در قوانین برخی کشورهای پیشرفته در حوزه مدیریت پسماند داشته باشیم. نوع مدیریت پسماند در این کشورها، در اکثر مواقع به صورت محلی و در راستای رفع نیازهای مردم بومی تولیدکننده همان پسماند است. در تحلیل قوانین و مقررات موجود کشور، هم به تحولات و پیشینه جایگاه مدیریت پسماند در قوانین جاری کشور، هم به تجربه و رویکرد کشورهای پیشرفته در مدیریت پسماند خود و، هم به نظریات و تحلیلهای علمی و انتقادی در این زمینه توجه داشتیم. به نظر میرسد سازمان محیط زیست نیازمند ایفای نقشی فعالانه تر و اثربخش تر در این زمینه است تا بتواند هماهنگیهای مورد نیاز بین ارگان ها و دستگاههای مربوطه را بوجود آورده و خلأهای قانونی و حقوقی را برطرف سازد. در پایان باید خاطر نشان کنیم در این مقاله سعی کردیم مهم ترین مشکلات و مسائل حقوقی و اجرایی موجود در زمینه مدیریت پسماند را بررسی کنیم و به نوعی به تحلیل این مسائل بپردازیم که مدیران و سیاستگذاران فعال و مسئول در این حوزه بتوانند به صورت مستقیم و بی واسطه برای حل آنها برنامه ریزی کنند.



اصول حاکم بر حقوق محیط زیست در قانون اساسی

حق حیات، بدیهی ترین و بنیادی ترین حقی است که برای هر شخص می توان قائل شد زیرا باوجود حیات است که دیگر حقوق قابل درک است و اصولاً انسان زنده است که برایش حقوق دیگر همانند آزادی، حق مسکن، حق انتخاب شغل و ... فراهم می شود. محتوای حق حیات این رامیرساند که انسان باید زنده بماند و در این عالم زندگی کند و از امکانات موجود در طبیعت استفاده نماید. لازمه این امر این است که محیط زندگی فرد نیز سالم باشد و از هرگونه آلاینده گیمبرا باشد تا وی بتواند زندگی خود را به سلامت ادامه دهد. برای این امر از یک سو باید از امکانات و مواهب طبیعی استفاده کند، زیرا طبیعت برای او آفریده شده تا از آن متمتع شود و اینزندگی تداوم یابد و از سوی دیگر باید به نحوی از این امکانات طبیعی استفاده نماید که برای دیگران هم باقی بماند. بنابراین محیط زیست برای یک فرد و یا یک گروه خاص نیست بلکه برای همگان است و حتی نسل های متعدد بشری باید از آن استفاده نمایند و این امر موجب

یاد شود. قانون اساسی در « میراث مشترک بشریت » شده است که از محیط زیست به عنوان اصل 50 به این امر توجه نموده است:

اول اینکه حفاظت از محیط زیست را یک وظیفه و تکلیف می داند، نه اختیار و در ثانی این تکلیف مربوط به عموم مردم و تک تک افراد کشور است، نه یک فرد یا گروه خاص. اصل 50 قانون اساسی حفاظت از محیط زیست را وظیفه عمومی تلقی می کند. در زمین ه این اصل تبیین قانونی وظیفه عمومی در ساختار دیدگاه مشترک کارساز است، منظور از وظیفه عمومی چیست؟ گمان نمی رود که منظور قانون اساسی فقط ایجاد تعهدات برای سازمان هایعمومی کشور باشد، بلکه اصل 50 به منزله یک بیانیه و منشور، همه افراد و اشخاص و مؤسسات خصوصی و سازمان های دولتی را هدف این تعهد قرار داده است. با چنین دیدگاهی به نظر می رسد قوانین دادرسی باید ب هگونه ای اصلاح شود که افراد عادی و اشخاص حقوق خصوصی با مشاهده تخریب منابع طبیعی یا آلودگی محیط زیست، بدون اینکه مستقیم یا ذی نفع باشند، اجازه اقامه دعوا در محاکم داشته باشند. در صورتی که این نوع دادرسی پذیرفته شود، افراد و اشخاص می توانند به خواسته رفع مزاحمت، رفع عمل تخریب یا آلودگی یا اعاده وضع به حالت سابق به طرفیت عاملین و مسببین به محاکم عمومی مراجعه نمایند و برای اثبات ادعا سازمان های مسئول را به عنوان کارشناسان به دادرسی فرا خوانند.

اصل عمومی بودن حفاظت از محیط زیست به این معنا نیست که هیچ گونه بهره برداری از طبیعت صورت نگیرد، زیرا، در این صورت توسعه اقتصادی بی معنا خواهد بود، بلکه مقصوداز حفاظت، مدیریت صحیح بر چگونگی



مصرف انسان بر بیوسفر است، به طوری که هم بیشترین استفاده ممکن از منابع را برای نسل حاضر تأمین کند و هم ذخیره منابع را برای

برآوردن نیاز نسل های آینده نگهداری کند. به این دلیل، حفاظت هیچ گونه تباینی با بهره وری؛ اصولی از طبیعت و توسعه اقتصادی ندارد، بلکه با نحوه بهره برداری از طبیعت مرتبط است. یعنی اینکه بهره برداری از منابع طبیعی باید به گونه ای صورت گیرد که به حد مجاز تجدیدپذیری آن منبع صدمه ای وارد نشود و همچنین موجبات پایدار ماندن آن ذخایر طبیعی را فراهم نماید. اساساً طبیعت و مواهب طبیعی برای آن آفریده شده اند که انسان از آنها برای زندگی بهتر

استفاده کند، انسان از خاک آفریده شد و خداوند برکات زمین را برای او قرار داده در این راستا قسمت دوم اصل 50 قانون اساسی، فعالیت های اقتصادی و غیر آن را در صورتی مجاز می داند که برای محیط زیست آلاینده نباشد یا آن را

تخریب نکند مگر اینکه آلاینده گی یا تخریب قابل جبران باشد. چنین مواردی باید با قانون عادی مشخص گردد و برای اشخاص وظایف و تکلیفی معین گردد.

سیر تاریخی قوانین و مقررات مدیریت پسماند

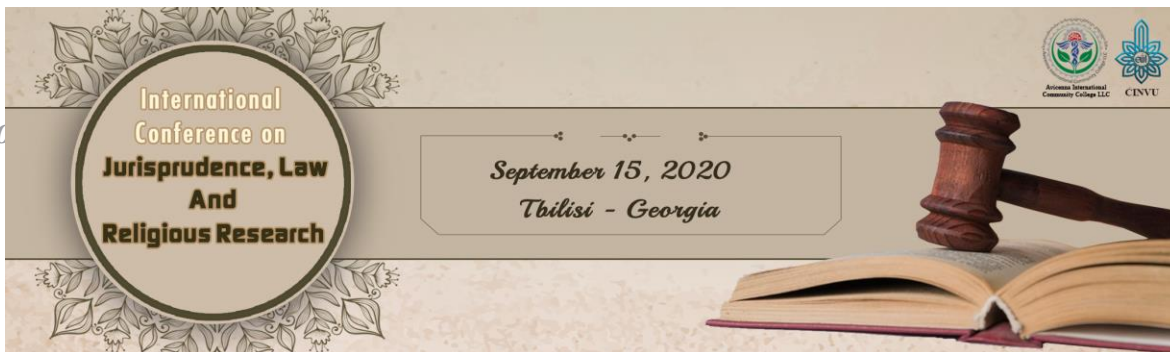
- قانون بلدیة

در سال 1286 قانونی تحت عنوان قانون بلدیة به تصویب رسید که منجر به تشکیل اداره بلدیة در شهر تهران در سال 1286 شد، که جمع آوری زباله و نظافت شهر یکی از وظایف اصلی آن اداره بود. فصل سوم این قانون به تشریح وظایف انجمن بلدیة می پردازد و در بند 90 آن مقرر شده است که انجمن بلدیة می تواند قواعد لازم را در باب تنظیف کوچه ها و ... اتخاذ نماید.

- قانون تشکیل شهرداری ها

در سال 1328 به منظور ساماندهی به خدمات شهری و با الهام از ساختار کشورهای اروپایی، قانون تشکیل شهرداری ها و انجمن شهرها و قصابات به تصویب رسید و فعالیت های عمرانی و بهداشت عمومی و به تعبیری، مدیریت پسماند در رأس وظایف این نهاد مقرر گردید. ماده 39 این قانون، اولین وظیفه شهرداری را، ایجاد و توسعه و تنظیف خیابان ها و انهار عمومی و مجاری آب ها و کوچه ها و میدان ها و باغ های عمومی و تأمین روشنایی شهر به وسایل ممکنه می داند.

این قانون در سال 1334 مورد اصلاح قرار گرفت و در این بازنگری نیز، مدیریت پسماند تلویحاً قانون الحاق « از وظایف این نهاد قلمداد گردید. ولی در 17 مردادماه 1352، قانونی تحت عنوان مورد تصویب قرار « دو تبصره به ماده 55 و اصلاح تبصره یک ماده 100 قانون شهرداری ه گرفت که در آن به وضوح به بحث مدیریت



پسماند اشاره شد. تبصره 4 این قانون که به بند 2 شهرداری مکلف است محل های مخصوصی برای تخلیه: « ماده 55 الحاق گردید مقرر کرده است زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی و فاضلاب ها و نظایر آنها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل های تخلیه زباله باید خارج از محدود شهر تعیین شود و محل قسمت صدر ماده ب ا. « تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود.

- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

قانون جلوگیری از آلودگی هوا نیز از دیگر قوانینی است که در این حوزه در سال 1374 به تصویب رسید. این قانون در ماده 24 سوزاندن و انباشتن زباله های شهری و خانگی و هرگونه نخاله در معابر عمومی و فضای باز را ممنوع می داند.

آیین نامه اجرایی این قانون در سال 1379 به تصویب هیئت وزیران رسید و ماده 9 آن، بیمارستان ها، درمانگاه ها و مراکز بهداشتی و درمانی و سایر مراکز مجاز را که به منظور امحای زباله های خود از روش سوزاندن استفاده می نمایند مکلف به استفاده از دستگاه زباله سوز مناسب نموده است.

- قانون مجازات اسلامی

مطابق ماده 7 آیین نامه سازمان موظف است طبق برنامه پیش بینی شده از فاضلاب و مواد زائد جامد منابع آلوده کننده نمونه برداری و نوع و میزان آلودگی هر یک از این منابع را مشخص نماید. یکی از قوانینی که عرصه جدیدی را در حوزه قوانین مربوط به مدیریت پسماند ایجاد نمود، قانون مجازات اسلامی بود. از آنجایی که مهم ترین راهکار تضمین کننده اجرای قوانین این حوزه، ضمانت اجرای مناسب و کارآمد بود؛ قانون مجازات اسلامی مصوب سال 1375 در ماده 688 هر اقدامی را که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود از قبیل آلوده کردن آب: « مقرر کرد آشامیدنی یا توزیع آب آشامیدنی آلوده، دفع غیر بهداشتی فضولات انسانی و دامی و مواد زائد، ریختن مواد مسموم کننده در رودخانه ها، زباله در خیابان ها و ... ممنوع می باشد و مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند، به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد.

- قانون مدیریت پسماند ها

با تصویب قانون مدیریت پسماندها در اردیبهشت ماه 1383 در مجلس شورای اسلامی، مدیریت پسماندها وارد مرحله جدیدی شد. از آنجایی که قوانین متعدد و پراکنده در این حوزه، سبب نابسامانی بزرگی در عرصه مدیریت پسماندها شده بود، تصویب این قانون به منظور ساماندهی پسماندها به ویژه پسماندهای پزشکی و صنعتی صورت گرفت. این قانون شامل 23 ماده می باشد. مطابق آن، پسماندها به پنج گروه شامل پسماندهای عادی، پسماندهای



پزشکی (بیمارستانی)، پسماندهای ویژه، پسماندهای کشاورزی و پسماندهای صنعتی تقسیم گردیده اند 1384. آیین نامه اجرایی این قانون را به تغییر دادند.»

چالشهای قانون مدیریت پسماند چالشهای حقوقی:

تدوین قانون مدیریت پسماند، آیین نامه اجرایی، ضوابط و روشهای مدیریت اجرایی برخی از گروهها به تفکیک مدیریت اجرایی، از جمله اقدامات حقوقی نسبتا مناسبی است که با هدف کنترل عوامل آسیب رسان به محیط زیست صورت گرفته است. مهمترین دستگاههای اجرایی اثرگذار بر وضعیت مدیریت پسماندهای پنج گانه کشور (عادی، پزشکی، صنعتی، کشاورزی و ویژه (شامل وزارت کشور، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت، معدن، تجارت، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست، هستند. ولی علی رغم مشخص بودن غالب تکالیف و وظایف قانونی هر یک از دستگاههای اجرایی یاد شده در رابطه با موضوع مورد نظر، وضعیت موجود مدیریت پسماندهای کشور، وضعیت مناسب و مطلوبی نبوده است. قانون مدیریت پسماند تنها قانون جامع و مدون در زمینه مدیریت پسماند است. طبق این قانون وظایفی بر عهده هر یک از ذی نفعان شناسایی شده در حوزه پسماند (اعم از سیاست گذار، ناظر، مجری و تولیدکننده) گذاشته شده که در ادامه مهم ترین چالش های اجرای این قانون طیسال های اخیر، بیان می شود:

وجود ابهامات قانونی و آیین نامهای

طبق ماده 8 آیین نامه اجرایی تولیدکنندگان پسماند عادی و اشخاص حقیقی و حقوقی مسئولراکز و مجتمع هایی که پسماند عادی تولید میکنند از قبیل ساکنین منازل، مدیران و متصدیان مجتمعهها و شهرکها، اردوگاهها، سربازخانهها، واحدها و مجتمعههای تجاری، خدماتی، آموزشی، تفریحی و تفرجگاهی در قبال مدیریت اجرایی پسماند عادی پاسخگو بوده و ملزم به رعایتمقررات و شیوهنامههای آیین نامه هستند. این در حالی است که شیوه نامههای در آیین نامه برای این منظور به تصویب نرسیده است، یا ضرورت دارد صندوق ملی محیط زیست به فوریت با توجه به نقش کلیدی آن در اجرای ماده 12 آیین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند تشکیل شود. همچنین اجرای ماده 9 آیین نامه اجرایی در خصوص جداسازی، ذخیره و انتقال نخاله هایساختمانی و ماده 30 آیین نامه مذکور مبنی بر سوزاندن پسماند در محیط آزاد یا در پسماندسوزیهای غیر استاندارد، ضمانت اجرایی لازم وجود ندارد.



نبود نظارت دقیق و کامل بر اجرای قانون مدیریت پسماند نظارت دقیق و کاملی بر اجرای قانون مدیریت پسماندها و آییننامه اجرایی آن وجود نداشته و برابر اعلام مسئولان ذی ربط در سازمان شهرداریها و دهیاری های کشور، سازمان حفاظت محیط زیست نتوانسته است به تنهایی در این خصوص اقدام مؤثری صورت دهد.

بررسی وضعیت حقوقی و ساختار تشکیلاتی مدیریت پسماند در کشور

مرکز مطالعات و آنچه که در ساختار تشکیلاتی سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان پستهای سازمانی که مدیریت و نظارت پسماندهای کشور را بر عهده دارد مشاهده میشود، تنها یک معاون خاک و پسماند به همراه یک کارشناس مسئول و سه کارشناس پسماند در دفتر آب و خاک این سازمان است. از آنجایی که قرار است سازمان حفاظت محیط زیست در سه حوزه عملی، اجرایی و نظارتی طبق قانون مدیریت پسماند انجام وظیفه کند و به نیازهای بخش پسماند کشور به عنوان یک امر اهرودی و فراحاکمیتی پاسخ دهد، بدون شک این ساختار و امکانات تناسب لازم با این بخش مهم را ندارد.

موارد زیر به عنوان مهم ترین نقاط ضعف سازمان حفاظت محیط زیست در مدیریت پسماندهای کشور محسوب می شود:

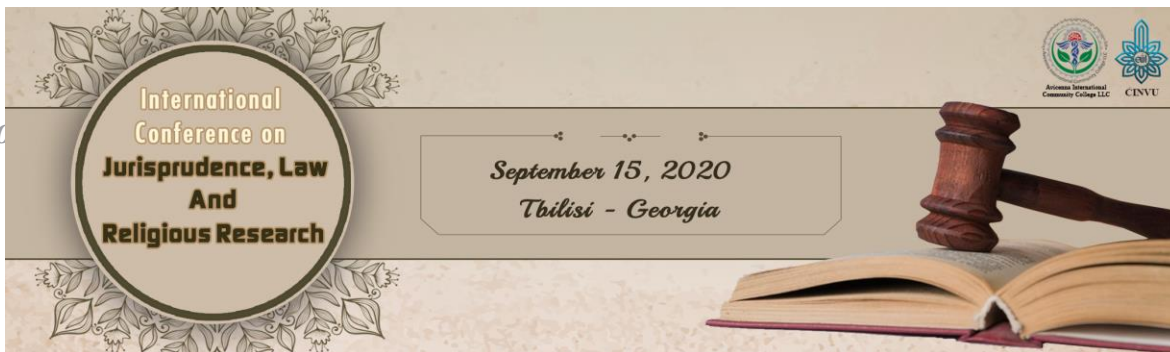
تعداد اندک پرسنل

توان تخصصی ضعیف پرسنل

عدم وجود امکانات سخت افزاری

مسائل حقوقی و قانونی

از جنبه حقوقی، تعریف و طبقه بندی روشنی از انواع مواد زائد وجود ندارد و همین امر منجر به برداشتها و برخوردهای سلیقهای با مسئله مدیریت پسماند میشود. در کنار ابهام در تعریف، ضروری است برای برخورد با متخلفین از جمله گروهای واسطه خرید و فروش زباله و زباله دزدها در این بخش نیز، تمهیدات لازم در قانون پیش بینی شود.



نتیجه گیری

قانون مدیریت پسماند در ایران در ابتدای مسیر رشد خود بوده، تکامل آن در گرو بررسی بیشتر حقوق دانان و متخصصان امر و حمایت دولتمردان است. در آیین نامه اجرایی پسماند نقایصی وجود دارد که سازمان محیط زیست ایران در جهت اصلاح آن اولین قدم را برداشته است. کاستی های این قانون و قوانین زیست محیطی دیگر در کشور به طور خلاصه عبارتند از: ناچیزبودن مجازات ها که باعث تکرار جرم م ی شود؛ نادیده گرفتن دیدگاه تخصصی و علمی در ماهیت قوانین؛ نتیجه ای بودن قوانین (جرم نتیجه ای یا مقید جرمی است که اثبات آن مستلزم کشف آثار باشد)، علی رغم اینکه پدیده های زیست محیطی آثارشان در آینده مشخص خواهد شد؛ نبودپیش بینی های لازم برای جلوگیری از استمرار جرائم زیست محیطی؛ جهت گیری حقوق کیفری به اشخاص حقیقی و بی توجهی به اشخاص حقوقی؛ بی توجهی به سیاست های جرم زدایی؛ تأکید بر عنصر روان در تشخیص جرم (عمدی و غیرعمدی بودن عمل مجرمانه) که این امر در هر دو

صورت، آثار مخرب خود را بر محیط خواهد داشت؛ حیثیتی نبودن جرم برای مجرم زیست محیطی که باعث م ی شود اصل و هدف تربیتی فراموش گردد و مجرمان با پرداخت جریمه ای ناچیز از نظر وجدان عمومی و جامعه پنهان و ناشناخته بمانند. لذا پیشنهاد می گردد: نمایندگان محترم قانون گذار در مجلس با تشکیل کمیسیون های تخصصی زیست محیطی در زمینه مدیریت پسماند، با آسیب شناسی قضایا، مصداق های جرم زیست محیطی پسماند را با رعایت اصل

پیشگیری و بهنگام بودن قوانین و ضمانت اجرایی آنها تعیین کرده و به تصویب مراجع مربوط برسانند. قانون گذار نباید فقط به گردآوری و ساده کردن متون اجرایی و خاص پردازد، بلکه باید با وسعت نظر به محیط زیست بنگرد و قوانین مورد نیاز را بر مبنای آن وضع نماید و اهمیت به محیط زیست را در کل سیستم حقوقی رواج داده، آن را همچون میراث مشترک بشرازش گذاری کند. دستگاه های تخصصی نیز باید موارد فنی و تخ صصی را بررسی کنند و در قوانین جای دهند و مشکلات قوانین موجود را اصلاح نمایند. امید است با اصلاح قوانین موجود و تصویب قوانین مفید و اجرایی، در جهت حفاظت از محیط زیست کشورمان گام های مؤثرتری برداشته شود.

فهرست منابع

افتخار جهرمی، گودرز؛ ۱۳۸۸، حقوق بشر، محیط زیست و توسعه پایدار، تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۸۸، ش ۵۰،

اعتمادی، سید یوسف؛ ۱۳۸۳، سیر تحول قوانین منابع طبیعی و محیط زیست، چ اول، تهران: انتشارات بهنامی،



4. تقی زاده انصاری، مصطفی؛ ۱۳۷۴، حقوق محیط زیست در ایران، چ اول، تهران: انتشارات سمت، زمستان .
1374
- سعیدنیا، احمد؛ ۱۳۸۳ کتاب سبز شهرداری ها، مدیریت شهری، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، قوام، میرعظیم؛ ۱۳۷۵، حمایت کیفی از محیط زیست، تهران: انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، 10 .
طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ ۱۳۸۷، حقوق اداری، چ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت، 1387
- عباسوند، مریم؛ ۱۳۸۶، بررسی مدیریت پسماندهای شهری در ایران، مجله برنامه، اردیبهشت 1386، ش 214 .
نجاززاده هنجنی، مجید؛ حقوق اداری، چ پنجم، تهران: انتشارات دور اندیشان، پاییز