

تعهدات دولت در قبال «حق بر هوای پاک» بررسی نظام قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران

اسید محمدمهدی غمامی^۱، علی تقی نژاد^۲

پذیرش مقاله: ۱۳۹۹/۱۰/۰۸

دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۰۹/۲۴

چکیده

امروزه یکی از عواملی که سلامتی شهروندان را به مخاطره افکنده آلودگی هواست که به همین دلیل به عنوان یکی از نتایج حق بر حیات، «حق بر هوای پاک» جزء حقوق بنیادین بشر تلقی می شود. در این راستا دولت موظف به تأمین و تضمین حق بر هوای پاک برای شهروندان است و باید نقش گسترده ای شامل تعهد نسبت به جلوگیری از فعالیت هرگونه منبع آلاینده و حمایت از آسیب دیدگان ناپاکی هوا داشته باشد و به لوازم آن پایبند بماند. برای تحقق این مهم، نیازمند سیاست گذاری جامع، قوانین و مقررات منسجم و قاطع هستیم. در راستای ابلغ «سیاست های کلی محیط زیست» (۱۳۹۴/۸/۲۶) لازم است دولت با ارائه پیش نویس اصلاحی قانون هوای پاک و اصلاح آیین نامه ها، ضمن تکمیل خلأ قانونی، ضمانت اجرای کافی برای تضمین هوای پاک را در نظر بگیرد. در این مقاله نگارندگان با در نظر گرفتن مبانی دینی استفاده از هوای پاک به این پرسش پاسخ خواهند داد که نظام هنجاری ایران مبتنی بر تعهد دولت به صیانت از حق بر هوای پاک، با چه آسیب ها و چالش هایی روبه روست؟ در این راستا قوانین و مقررات موجود مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته اند.

واژگان کلیدی: حقوق شهروندی، قانون، حق بر هوای پاک، محیط زیست سالم، دولت، صنعت.

^۱ استادیار حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول) ghamamy@isu.ac.ir

^۲ دانشجوی دکتری حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

مقدمه

شاید به جرئت بتوان گفت مسئله آلودگی هوا، نخستین نوع آلودگی است که بشر آن را به طور ملموس درک کرده است (ملکم شاو، ۱۳۹۳: ۵۷). آلودگی‌های هوا در سه سطح داخلی، ملی و بین‌المللی آثار زیان‌باری بر محیط زیست انسانی و طبیعی بر جای می‌گذارند (فهیمی و مشهدی، ۱۳۹۳: ۱۷۳). شاید چند صد سال قبل به ذهن‌ها خطور نمی‌کرد که مسئله هوا چنان ارزشی پیدا کند که ما مجبور شویم برای حفظ آن اقدامات عملی و مؤثری انجام دهیم. زمانی هوا مثالی حقوقی برای کالای فاقد ارزش مالی بود، ولی هم‌اکنون «حق بر هوای پاک» به مثابه حقی بنیادین^۱ مطرح می‌شود (Andrews, 2004: 5). هوا یکی از عناصر مهم حیات است که بدون آن حتی یک لحظه هم امکان حیات بشری وجود ندارد (مشهدی، ۱۳۹۲: ۲۷۱). این حق نوظهور هم دارای ارزش مالی است و هم امکان مطالبه آن وجود دارد، یعنی هم عامل آلوده‌کننده هوا را می‌توان ملزم به پرداخت خسارت مالی و جریمه کرد و هم می‌توان دولت و نهادهای عمومی را مجبور به پاسخ‌گویی و برگزیدن تدابیر پیشگیرانه یا تنبیهی ساخت.

آلودگی می‌تواند از یک محیط آغاز شود و به محیطی در فاصله بسیار دورتر سرایت کند؛ به‌ویژه هنگام صحبت از هوا گفته می‌شود: «هوا مرز ندارد و مرتب در حال گردش است». ایران یکی از کشورهای است که با آغاز روند صنعتی شدن و رشد شهرنشینی، معضل آلودگی هوا را تجربه کرده است (فریادی، بی‌تا: ۷۱)؛ بدین ترتیب هوای پاک به‌عنوان حقی انسانی، در کنار سایر شاخه‌های «حق بر محیط زیست پاک» جای می‌گیرد. فلسفه شناسایی چنین حقی در ذیل حقوق بشری، ارتباط مستقیم آن با «حق انسان بر سلامتی» است؛ به‌گونه‌ای که با نقض آن سلامتی انسان‌ها با خطر مواجه خواهد شد. بدیهی است حق بر سلامتی از حقوقی است که مورد توافق تقریبی تمام بشریت قرار دارد (رست، ۱۳۹۱: ۱۲).

«حق بر محیط زیست پاک» بر اساس مقدمه کنوانسیون «دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و دسترسی به عدالت در امور محیط زیست» کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای اروپا،^۲ چنین شناسایی شده است: «هر شخص حق زندگی در محیط زیست مناسب با سلامت را دارد و فرد و جامعه با یکدیگر وظیفه حراست و بهبود محیط زیست را به نفع حال و نسل آینده

۱. Clean Air is a Fundamental Right

۲. The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998

بر عهده دارند.^۱ بر این اساس، دستورالعمل «کیفیت محیط هوا و پاک‌کنندگی هوا برای اروپا»^۲ در سال ۲۰۰۸ به تصویب رسید. نتیجه آنکه سلامت هوا یکی از ارکان محیط زیست و تأمین‌کننده حق محیط زیست سالم، بهداشتی و پاکیزه است که خود از لوازم تحقق کامل و استیفای واقعی حق حیات به شمار می‌رود (حیبی، ۱۳۸۲: ۱۳۱).

در همین رویکرد و با تأکید بر محیط زیستی سالم برای شهروندان جامعه، اصل پنجاهم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه‌رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود؛ از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است».

در تشریح این اصل باید گفت، این وظیفه عمومی در گرو همکاری همه‌جانبه ارگان‌های ذی‌صلاح و از جمله سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان یک دستگاه اجرایی است. از سوی دیگر حفاظت از محیط زیست از موضوعات اساسی پیرامون حیات انسانی است و هسته مرکزی حقوق محیط زیست را حقوق طبیعت، حقوق آلودگی‌ها و آفات، حقوق آثار طبیعی و مناطق تشکیل می‌دهند (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۵)؛ بنابراین همه اشخاص دولتی و غیردولتی نسبت به محیط زیست دارای تکلیف و تعهد هستند. باید قوانین، سیاست‌ها و مقرراتی برای این موضوع اساسی‌سازی شده و سازوکارهایی برای پایش و صیانت از محیط زیست فراهم شود. این برداشت را دیوان عدالت اداری نیز داشته و در رأی وحدت رویه شماره دادنامه: ۶۱/۸۰، ۶۲ مورخ ۳۰ اردیبهشت ۱۳۸۰ مقرر می‌دارد: «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 و الزام کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی و حقوقی به رعایت مقررات و سیاست‌های مندرج در قانون مزبور است».

در واقع اتخاذ تدبیر و وضع قوانین و مقررات مناسب در حوزه محیط زیست به‌ویژه هوای پاک، امری انتزاعی برای رفاه بیشتر نیست بلکه آخرین برآورد بانک جهانی (۲۰۰۵) نشان می‌دهد خسارت

۱. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

۲. Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe OJ 2008 L152/1.

سالیانه آلودگی هوا در ایران ۱۴ هزار و ۴۲۰ میلیارد ریال معادل (۱/۶) درصد از تولید داخلی است و خسارت مرگ‌ومیر ناشی از آلودگی هوای شهری سالیانه ۶۴۰ میلیارد دلار معادل ۵ هزار و ۱۰۰ میلیارد ریال یعنی ۰/۵۷ درصد از تولید داخلی است. همچنین نشانه‌های بیماری ناشی از آلودگی هوای شهری ۵۲۰ میلیون دلار معادل ۴ هزار و ۱۰۰ میلیارد ریال و ۰/۴۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در سال است. بر پایه این گزارش، بیماری ناشی از آلودگی هوای شهری سالیانه ۲۶۰ میلیون دلار معادل ۲ هزار و ۱۰۰ میلیارد و ۰/۲۳ درصد از تولید ناخالص ملی به اقتصاد ایران خسارت وارد می‌کند» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳: ۲)؛ بدین ترتیب آلودگی هوا، هم عامل خسارت به اقتصاد ملی محسوب می‌شود و هم از عوامل نقض حقوق بشر است.

در این مقاله در ابتدا دو دیدگاه متضاد را دربارهٔ تکلیف دولت نسبت به تنظیم‌گری محیط زیست و هوای پاک خلاصه‌وار مطرح می‌کنیم و سپس به تحلیل و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات عمومی در عدم کارآمدی دولت برای تحقق حق بر هوای پاک خواهیم پرداخت. پیش از ورود به بحث باید توضیح داد در زمینه محیط زیست و مبارزه با آلاینده‌های زیست‌محیطی، سند جامعی در قالب سیاست کلی یا منشور لازم‌الاتباع که سایر اسناد تقنینی را در حکومت خود قرار دهد، نداریم. برای مثال در فرانسه «منشور محیط زیست»^۱ (۲۰۰۴) که در بلوک قانون اساسی^۲ قرار دارد، با ارزش قانون اساسی بر تمامی قوانین و مقررات حاکم است. به هر صورت رفع این خلأ به منظور انسجام‌بخشی و هم‌نواخت شدن قوانین، مقررات عمومی و تصمیمات حکومتی می‌تواند از طریق تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران موضوع بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، صورت گیرد.

۱. مبانی تعهد دولت به صیانت از حق بر هوای پاک

رویکردهای مختلف نسبت به محیط زیست و هوا، تبیین‌کنندهٔ تکلیف دولت نسبت به صیانت از محیط زیست هستند. در واقع دو رویکرد کلی در این زمینه وجود دارد: رویکردی که امکان استفادهٔ اشخاص و کنشگران بازار را برای به‌دست‌آوردن سود بیشتر توجیه کرده و در نتیجه دولت نمی‌تواند مقررات تنظیمی قابل‌توجهی را در زمینهٔ محیط زیست و جلوگیری از آلودگی هوا وضع کند و

۱. Charte de l'environnement.

۲. Le bloc de constitutionnalité

رویکرد دیگری که تخریب محیط زیست و آلودگی آن از جمله هوا را به طور مطلق ممنوع دانسته و از همین رهگذر می‌تواند حق بر هوای پاک را نیز شناسایی کند.

۱-۱. دیدگاه فایده‌گرا و عدم تعهد دولت

بر اساس دیدگاه فایده‌گرا^۱ چون همه چیز در اختیار انسان است، اوست که در جهت منافع خودش به نوع استفاده آن، به دلخواه جهت می‌دهد تا حداکثر سود و رفاه خویش را تأمین کند (این دیدگاه از نگاه متأثر از بنتام و استوارت میل و جیمز میل قابل تأمل است). به عبارت دیگر، حقوق محیط زیست بشر، گویای این ایده است که محیط زیست و منابع طبیعی تنها بر منافع و انتفاع بشر متکی است و به‌خودی‌خود، فاقد ارزش ذاتی است و حفظ محیط زیست در جهت نیازهای بشری است، نه ضرورت‌ها و نیازهای سایر گونه‌ها. البته برخی رویکردهای سودگرایی این دیدگاه را با طرح «اخلاق زیست‌محیطی»^۲ تعدیل کرده و فایده‌گرایی را به عدم اصرار مقید می‌کنند (Wolff, 2008: 7-8).

در رویکرد سودگرایی حتی نوع اخلاقی آن، قانون‌گذار کشور چنین مقرر می‌کند که محیط زیست ملی مورد احترام است و برای ضمانت‌اجرای آن جرایم و مجازات‌های سختی را وضع می‌کند، ولی محیط زیست بین‌المللی چون تعلق به کشور ما ندارد، پس تخریب آن به هر صورت ممکن مجاز است؛ حتی با آلاینده‌های بسیار پر حجم و گازهای گلخانه‌ای؛ در صورتی که انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهنده لایه ازن تهدیدی جدی برای حیات کل بشر و عامل نگرانی بشریت است (حبیبی، ۱۳۸۲: ۱۴۰). نتیجه آنکه در کشوری که اصالت با سرمایه و فایده است، بیشترین تخریب محیط زیست و هوا صورت می‌گیرد (۱۵/۷۴ درصد). کل گازهای گلخانه‌ای جهان توسط ایالات متحده آمریکا تولید می‌شود و این کشور حاضر به پیوستن به پیمان کاهش گازهای گلخانه‌ای (کیوتویا) هم نیست.

همین ذهنیت برای شهروندان کشورهای توسعه‌یافته نیز وجود دارد، چراکه به واسطه منفعت بیشتر، اقدام به تولید آلاینده و تخریب محیط زیست می‌کنند؛ چه در کشور خودشان (Ashok, 2003: 200) و چه در سطح بین‌المللی (UNEP, 2014: 43)؛ بدین ترتیب، بیشترین گازهای گلخانه‌ای، آزمایش‌های اتمی و شیمیایی و غیره متعلق به این دیدگاه است. دیدگاهی که منافع انسانی را بر حق طبیعی سایرین و محیط زیست ترجیح می‌دهد و این ترجیح، در عمل می‌تواند عامل

۱. Utilitaire

۲. Environmental Ethics

رفتاری شود که به بهانه اعمال حق، ناقض حقوق دیگران باشد. رفتاری که بر اساس اصل چهل قانون اساسی کشورمان، با مبانی اخلاقی و دینی منع شده است: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد».

در نقد رویکرد فایده‌گرا و چالش‌های ناشی از آن، علامه جعفری (ره) در *رسائل فقهی* می‌نویسد: «بسی شگفتی است؛ زیرا حق برخورداری از هوا و محیط سالم از ضروری‌ترین شئون حیات طبیعی انسان‌هاست. به نظر می‌رسد این بی‌اعتنایی ناشی از بی‌توجهی حقوق بشر از دیدگاه غرب به حقوق خود جامعه بوده باشد، زیرا سلامت محیط اعم از شهرها و محیط‌های خارج که آلودگی‌های آن‌ها موجب اضرار به محیط زندگی انسان‌ها باشد، پدیده‌ای عمومی است که همهٔ افراد یک جامعه را دربرمی‌گیرد؛ بدین معنی که اگر بنا شود یک فرد بشری از هوا و زمین و دریا و هرگونه محیط دیگر با تندرستی و سلامت استفاده کند، این امر بدون اشتراک همهٔ افراد جامعه از آن سلامت و تندرستی امکان‌پذیر نیست. متأسفانه این بزرگ‌ترین نقیصه است که در حقوق بشر از دیدگاه غرب مشاهده می‌شود و امیدواریم هرچه زودتر صاحب‌نظران این نظام حقوقی، در رفع این نقیصهٔ اسف‌انگیز بکوشند» (علامه جعفری، ۱۴۱۹: ۱۵۸).

۲-۱. دیدگاه اخلاقی و طبیعی و تعهد دولت

در دیدگاه اخلاقی و طبیعی، محیط زیست دارای ارزش ذاتی است و امکان صدمه‌رساندن به آن وجود ندارد. این رویکرد که مطابق اصل چهارم قانون اساسی در اصل پنجاهم پذیرفته شده است، در واقع بر موازین اسلامی محیط زیست و پرهیز از تخریب و سعی برای سالم‌سازی آن مبتنی است که از بارزترین حقوق انسانی و از روشن‌ترین تکالیف بشری به شمار آمده است (جوادی آملی، ۱۳۹۰: ۱۰۶). در اسلام، مسئله محیط زیست به گونهٔ دیگری مطرح می‌شود، چون انسان، محور مسائل جهان نیست. انسان همان‌قدر مخلوق باری تعالی است که سایر مخلوقات، و هر یک از آن‌ها، حق و کرامتی برای حفاظت دارند. این قاعده برخاسته از آموزه‌های صریح قرآنی (آیه ۶۱ سوره هود، آیه ۷۳ سوره یس، و آیه ۸۰ سوره غافر) است. در مورد استفادهٔ انسان از محیط زیست، اصل اباحه یا اصل جواز جاری است و انسان اجازه دارد به هر نحو که خواسته باشد، از محیطش استفاده کند؛ مگر اینکه نوع خاصی از استفادهٔ او مشمول حکم ممنوعیت یا حرمت شده باشد.

حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از نابودکردن آن، دارای چنان اهمیتی است که فقهای بزرگوار شیعه، نابودکردن محیط زیست همچون بریدن درختان، ریختن آتش، ریختن سم، شکستن سدهای آب، نابودکردن مسکن و کشتزارها و غیره را حتی در هنگام جنگ نیز اجازه نداده‌اند و گروهی آن را مکروه و گروهی حرام دانسته‌اند؛ مگر آنکه چاره‌ای از این نابودکردن نباشد (محمدزاده، ۱۳۸۹: ۱۸۰-۱۷۷): «بنا بر اصل غائیت، هر استعداد طبیعی و فطری، سندی طبیعی برای یک حق طبیعی است و یگانه مرجع صلاحیت‌دار برای شناسایی حقوق واقعی انسان‌ها، کتاب آفرینش و جهان هستی است که طبق اصل حکیمانه‌بودن و هدف‌داربودن فعل الهی، وسایل کمال و استکمال در آن نهاده شده و هر محتاج^۱ الهی برای محتاجی خلق شده است» (مطهری، ۱۳۷۷: ۹۵).

این رویکرد، تعهد مطلق به محیط زیست ایجاد می‌کند؛ یعنی فرد انسانی حق ندارد منافع شخصی، جمعی و حتی منفعت ملی خود را بر محیط زیست تحمیل کند؛ چنان‌که تعلق قاعده^۲ لاضرر نیز تنها ناظر به انسان نیست، بلکه هر ضرری حتی به محیط زیست را که در اندیشه الهی، مخلوق خدا و واجد حق طبیعی است، شامل می‌شود. بی‌تردید این مبنای دینی باید مطابق اصل چهارم قانون اساسی بر تمامی قوانین و مقررات عمومی کشور حاکم شود. اصل چهارم مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است...».

۲. وظایف دولت برای مبارزه با آلودگی هوا

مسئله اول در محیط زیست، تعیین مرجعی است که در داخل کشور صلاحیت تدوین قوانین مربوط به محیط زیست را دارد (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۲۴). مطابق اصل پنجاهم قانون اساسی: «فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب جبران‌ناپذیر آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است». بر این اساس، دولت باید با ارائه لایحه و تدوین آیین‌نامه‌ها و مصوبات قاطع و عملیاتی مانع از تولید آلاینده‌ها یا استفاده از روش‌های اضطراری در ایام آلودگی هوا شود. منظور از دولت نیز کل حکومت است؛ از قوه مجریه که سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت صنعت، معدن و تجارت و سایر دستگاه‌های اجرایی را در اختیار دارد، تا قوه قضاییه که دادستان آن باید برای احقاق حقوق

مردم از سلامت عمومی به عنوان جزء جدانشدنی نظم عمومی صیانت کند. در این زمینه دادستان با همکاری دیوان عدالت اداری می‌تواند مانع تصمیم‌ها و اقدامات نهادهای دولتی و عمومی موضوع قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شود که مخل محیط زیست هستند.

در ماده ۱ قانون هوای پاک، منظور از آلودگی هوا برشمرده شده است. پیرو این ماده، می‌توان منشأ آلودگی هوا را منابع مختلفی نامید از جمله: استفاده از سوخت‌های فسیلی، وسایل نقلیه، فعالیت‌های صنعتی، به‌آتش کشیدن زباله‌ها و فضولات. بدیهی است دفن و دفع ناصحیح ضایعات هر لحظه ممکن است علاوه بر آلودگی خاک، آب‌وهوای محیط، آثار ناگواری بر سلامتی انسان بر جای گذارد (قاسم‌زاده، بی‌تا: ۱۲۰). تبصره ۲ از ماده ۱۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، وظیفه سازمان حفاظت محیط زیست را مقرر می‌کند: «سازمان محیط زیست موظف است استانداردهای هوای پاک و استانداردهای آلوده‌کننده‌های حاصل از کارخانه‌ها و کارگاه‌ها را که به هر طریق وارد هوای آزاد می‌شوند، برای هر منطقه و با توجه به کیفیت هوا و مناسبات زیست‌محیطی آن مناطق، تهیه کرده و در اختیار متقاضیان و صاحبان کارخانه‌ها و کارگاه‌ها قرار دهد. حد مجاز (استانداردهای محیط زیست) این ماده، توسط سازمان حفاظت محیط زیست تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

کارخانه‌ها و کارگاه‌های صنعتی و محصولات آن‌ها همانند خودروها، به‌عنوان عناصر اصلی بخش صنعت از جمله مهم‌ترین منابع ثابت آلودگی هوا هستند. مهم‌ترین دلایل بروز آلودگی هوای ناشی از فعالیت کارخانه‌ها را باید در رعایت نکردن استانداردهای انتشار، نصب‌نشدن تجهیزات کاهش آلاینده‌ها، بهره‌گیری از فناوری‌های تولیدی ناسالم و فرسوده، بی‌دقتی در مکان‌یابی این صنایع و همچنین ارزیابی نادرست اثرات محیط زیستی احداث کارخانه‌ها و کارگاه‌ها جست‌وجو کرد. در این زمینه دولت وظیفه دارد مطابق مجموعه‌ای از قوانین مربوط - و البته متأسفانه پراکنده - اقدام به تنظیم‌گری فعالیت آن‌ها کند (عبداللهی، ۱۳۹۱: ۳۸)؛ باوجوداین، با توجه به اینکه سالم‌نگه‌داشتن محیط زیست یعنی رعایت حق زمین، هوا، آب، خاک، دریا، صحرا، کوه و دشت، گیاهان، حیوانات و سایر موجودات و عرصه‌های زیست‌محیطی که ارتباط با حیات جامعه دارند (جوادی آملی، ۱۳۹۰: ۳۹)، نتیجه مورد نظر که همانا تحقق محیط زیست سالم و هوای پاک به‌عنوان حق شهروندان است، به دلایل متعدد تقنینی تأمین نشده است.

ضمانت‌های مدنی مقابله با آلودگی هوا از دو جنبه قابل‌بررسی است: یکی پیش‌بینی آن در

قراردادها که به دنبال آن بحث «مسئولیت قراردادی» مطرح می‌شود و شامل آن دسته از تعهدات و شروط زیست‌محیطی می‌شود که در قراردادها به‌ویژه قراردادهای عمرانی پیش‌بینی شده است و دیگری ضمانت‌های ناشی از «مسئولیت قهری» می‌شود که مربوط به آن دسته از اقدامات آلاینده‌ای می‌شود که به موجب قانون نسبت به آن‌ها دعوی مسئولیت مدنی مطرح و به دنبال آن بحث جبران خسارت ناشی از آلودگی هوا به میان می‌آید (فهیمی و مشهدی، ۱۳۹۳: ۱۷۴).

۱-۲. مقابله با تبعیض‌ها و معافیت‌ها از شمول قوانین

مطابق بند ۹ اصل سوم قانون اساسی «رفع تبعیض‌های ناروا» از وظایف دولت است؛ در نتیجه قانون‌گذار و دولت نمی‌توانند برای برخی کنشگران و منابع تولید آلاینده، ایجاد استثنا و خروج از شمول قانون را فراهم آورند. احداث هیچ کارخانه‌ای بی‌نیاز از دریافت مجوزهای زیست‌محیطی نیست، ولی این قاعده عمومی و سخت‌گیری‌ها برای همه کنشگران صنعتی اعمال نمی‌شود و در واقع قانون و مقررات گاهی موجب استثنا می‌شوند؛ مانند ساخت شهرک‌های صنعتی که بر اساس بند ۷ قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران، در محل معین‌شده توسط وزارت راه و شهرسازی ساخته می‌شوند و بر اساس بند ۵ «از شمول مقررات مغایر مستثنی» هستند. این استثناسازدن، از این نظر که اطلاق مقررات زیست‌محیطی را شامل می‌شود، عامل آلوده‌کننده شهرهاست؛ به‌ویژه آنکه مصوبه‌های متعددی صادر می‌شوند که از هیئت وزیران اجازه تأسیس صنایع و شهرک‌های صنعتی را در محدوده ۱۲۰ کیلومتری شهرهای بحرانی مانند تهران^۱ دریافت می‌کنند و این دو در کنار هم، هوای پاک را برای شهرهای در معرض بحران باقی نمی‌گذارند؛ حال آنکه در جهت مقابله با آلودگی روزافزون هوا در جزء (۲-۲) بند ۲ قانون خلاصه برنامه پنجم عمرانی کشور (۱۳۵۲) احداث کارخانجات جدید در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران منع شده بود. در ادامه، عرف قانونی به این استثناها دامن می‌زند و به طور معمول، استانداردها برای صنایع دولتی با تسامح اجرا می‌شوند. گرچه به این مجموعه، فقدان نظارت یا فرار از اجرایی شدن استانداردهای زیست‌محیطی را نیز باید افزود.

۲-۲. توسعه ناوگان عمومی

۱. مصوبه ۶۲۰۶۶/ت ۳۷۴۲۶ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۳ برای شرکت دولتی مینا و مصوبه ۷۹۵۶۳/ت ۳۶۱۳۶ ه مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۱ برای شرکت ترموکلر (شهرک صنعتی هشتگرد).

تصویب هیئت‌وزیران جهت اجرا، به خودروسازان و مراکز ذی‌ربط ابلاغ کند».

پرسش اینجاست که پس از افزایش قیمت‌های سرسام‌آور خودرو، چرا کیفیت خودروها از نظر ایمنی و عدم آلاینده‌گی ارتقا نیافت و وزارت صنعت، معدن و تجارت و همچنین سازمان ملی استاندارد نیز به تکالیف خود مبنی بر نظارت جهت ارتقای کیفیت عمل نکردند. همین شرایط بر عدم اجرای تعهدات خودروسازها درباره ایمنی (ترمز ضد قفل و کیسه هوا) حاکم است؛ چراکه علاوه بر وزارت صنعت، معدن و تجارت، طبق تبصره «۱» ماده ۲ قانون ارتقای کیفی تولید «نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است خودروهایی را شماره‌گذاری کند که تأییدیه مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران را دریافت کرده باشند». انتقادهایی که همیشه به این قانون تا زمان اصلاح باقی می‌ماند، این است که چرا به پلیس اجازه فک پلاک خودروهای بسیار آلاینده و غیر استاندارد را نداده است؟

چالش دیگر ناظر به فقدان ضمانت اجرای رعایت‌نشدن استانداردها توسط نهادهای مسئول دولتی است. در ماده ۴ قانون هوای پاک (۱۳۹۶) که به تصویب مجلس نیز رسیده است، سازمان ملی استاندارد ایران موظف شده است از ادامه تولید و ورود وسایل نقلیه‌ای که حدود مجاز انتشار آلاینده‌های تعریف‌شده موضوع این قانون را رعایت نمی‌کنند، جلوگیری کند و پیش‌فروش یا فروش این‌گونه وسایل نقلیه موتوری ممنوع شده است، ولی قانون‌گذار ضمانت‌اجرایی را نسبت به نقض این ممنوعیت‌ها مشخص نکرده است؛ در نتیجه اگر وسیله نقلیه‌ای که بیشتر از حدود مجاز آلاینده تولید می‌کند وارد و شماره‌گذاری شود، آیا می‌توان صادرکننده مجوز ورود را مجازات و خودرو را فک پلاک کرد؟ این موارد آسیب‌هایی است که قانون‌گذار آشکارا نسبت به آن کم‌توجهی کرده است.

۲-۳-۲. رقابتی کردن بر مبنای ایجاد سود محیط زیستی

بازار خودرو در ایران همواره سود سرشاری را برای دولت و سازندگان به همراه داشته است. خودروسازان باید درک کنند «قانون ارتقای کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی»، قانونی لازم‌الرعایه است و نمی‌توانند آن را به یک قانون متروک تبدیل کنند؛ قانونی که با رایزنی و تسامح و وقت‌کشی نتوانسته ۵۱ استاندارد الزامی را محقق کند. این شرایط را رفتارهای عجیب خودروسازها در ترغیب شرکت نفت به ساخت بنزین یورو ۲ یا دست‌کاری یا برداشتن کاتالیست

(تصفیه‌گر آگزوز) پیچیده‌تر می‌کند. برای تصحیح و الزام خودروسازها، باید سود بازرگانی خودروهایی ایمن و کم‌مصرف را مطابق بند «۲» ماده ۲ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، به طور مؤثر و بسیار چشمگیری در فضای مثبت رقابتی با خودروسازان داخلی کاهش داد: «تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات ناوگان حمل‌ونقل همگانی، خودروهایی کم‌مصرف، خودروهایی گازسوز، نفت‌گاز، برقی و دنیرویی (هیبریدی) و قطعات و تجهیزات مربوطه». البته حقوق محیط زیست دربردارنده حقوق مهمی همچون حق آگاهی است؛ یعنی مردم جامعه باید از حقوقی که در ارتباط با آنهاست، آگاه باشند (تقی‌زاده، ۱۳۸۷: ۳۳). در این میان، وظیفه رسانه‌ها به‌ویژه صداوسیما این است که با اطلاع‌رسانی بتوانند کفه تبلیغات بازرگانی را به نفع این قانون بچرخانند.

۳-۲. اجبار خودروسازها به نوسازی خودروهایی فرسوده

بیش از چهار میلیون خودروی فرسوده در کشور داریم که هر روز بر میزان آن افزوده می‌شود. باید گام مؤثری برای نوسازی خودروها انجام داد و علاوه بر اجرای قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت سوخت، آن را با اصلاحیه‌ای تکمیل کرد؛ بدین ترتیب که هر شرکت خودروسازی موظف باشد بر اساس کیفیت خودروی تحویلی، آن را پس از ۱۰-۱۵ برابر مدت زمان ضمانت‌نامه‌اش خریداری کرده یا با خودروی جدید - با دریافت مابه‌التفاوت ترجیحی - تعویض کند. چنین اقدامی دو اثر مثبت در پی خواهد داشت: نخست اینکه خودروسازها در ارتقای کیفیت محصولات خود دقت لازم را خواهند داشت تا از بازگشت خودروی تحویلی به این زودی‌ها جلوگیری شود و در صورتی که مجبور به تحویل خودرو شوند، بتوانند کالای باارزشی را از مشتری دریافت کنند.

۴-۳-۲. الزام به معاینه فنی مؤثر خودروها و حفظ استانداردهای عدم آلاینده‌گی

خودروها پس از گذر زمان به دلیل فرسودگی، ممکن است برخی استانداردهای زیست‌محیطی و عدم آلاینده‌گی خود را تا حدودی از دست بدهند. یکی از راهکارهای کاهش آلودگی هوا، کنترل مداوم خودروها برای سالم‌بودن مبدل کاتالیستی، تنظیم‌بودن موتور، نبود روغن‌سوزی و غیره است که تحقق این مهم با معاینه فنی خودروها امکان‌پذیر می‌شود؛ از این رو باید اطمینان از صحت عملکرد خودرو در زمینه‌های فنی و ایمنی و کنترل آلاینده‌های هوا و صدا، انجام معاینه فنی کلیه وسایل نقلیه

موتوری اعم از سبک، نیمه‌سنگین، سنگین و موتورسیکلت که توسط بخش‌های دولتی، عمومی و غیردولتی به کار گرفته می‌شوند، در دوره‌های زمانی منظم الزامی شود.

نخستین بار مطابق بند ۵ ماده ۳۱ الحاقی قانون وصول برخی درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۸۰) مقرر شد «انجام معاینه فنی خودروها با رعایت مفاد این بند و متناسب با امکانات کشور اجباری است». پس از این، بر اساس ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی (۱۳۸۹)، زمان و تضمین معاینه فنی مشخص شد که بر اساس آن و مطابق ماده ۵ قانون هوای پاک، به مدت دو سال تمام یا چهل هزار کیلومتر تعیین شد. این در حالی است که به دلیل کیفیت متفاوت خودروها، زمان چهار سال برای خودروهای بدون کیفیت که بسیاری از خودروسازها آن‌ها را برای مدت زیادی گارانتی نمی‌کنند (در مواردی یک سال) و حتی طبق قانون هوای پاک که گارانتی برای تولیدکنندگان حداقل دو سال تکلیف شده است، می‌تواند به آلودگی عمده‌تر هوا در این زمان نسبتاً طولانی بیانجامد.

تعیین زمان کمتر یا تدبیری همانند بند ۵ الحاقی ماده ۳۱ الحاقی قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مبنی بر «تعیین دوره‌های معاینه فنی انواع خودروها»، ضمن مشخص کردن سقف زمانی می‌توانست غایت مورد نظر را بهتر تأمین کند. وجود تنها هشت روز هوای پاک در تهران (گزارش شرکت کنترل کیفیت هوا، ۱۳۹۶) و تعداد روزهای محدود در سایر کلان‌شهرها می‌تواند بر اهمیت کاهش بازه‌ی معافیت معاینه فنی دست‌کم از نظر آلاینده‌گی تأکید کند. در این گزارش با اشاره به سابقه‌ی قانون معاینه فنی آمده است: «توسعه‌ی مراکز معاینه فنی در کشور به صورت مکانیزه از سال ۱۳۷۹ عملیاتی شد. بر اساس آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام معاینه و صدور برگ معاینه فنی مصوب هیئت وزیران، خودروهای نو به مدت دو سال از انجام معاینه فنی معاف بودند. پس از اتمام مدت اعتبار دوساله نیز خودروها بر اساس آیین‌نامه مذکور و استاندارد ملی خودرو شماره ۹۱۸۱ بر حسب نوع کاربری در فواصل زمانی مختلف مورد بازبینی دوباره قرار می‌گرفتند. از سال ۱۳۸۹ با تصویب ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، مدت معافیت معاینه فنی خودروهای نو از ۲ سال به ۵ سال افزایش یافت. در حال حاضر با توجه به مباحث مهم کنترل آلودگی هوا و افزایش ضریب ایمنی خودروها، بازگرداندن مدت معافیت معاینه فنی خودروهای نو از پنج سال به دو سال پیشنهاد شده است» (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵: ۵).

۴-۲. مبارزه با کانون‌های تولید ریزگرد

استفاده نامطلوب از زمین یا اقداماتی که منجر به تولید ریزگردها می‌شود، به این جهت که ریزگردها را به یکی از آلاینده‌های خسارت‌بار هوا تبدیل می‌کند، باید مورد توجه دولت قرار گیرد. ریزگردها در سال‌های اخیر هم سلامتی و هم اصل تداوم در ارائه خدمات عمومی را به مخاطره افکنده‌اند؛ در نتیجه لازم است دولت اقدامات متعددی را نسبت به کنترل کاربری اراضی انجام دهد تا مانع از تبدیل آن‌ها به اراضی کانون تشکیل ریزگردها شود. بر اساس بند (ب) ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، «سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است تمهیدات لازم را برای کاهش آلودگی هوا تا حد استانداردهای جهانی با اولویت شناسایی کانون‌های انتشار ریزگردها و مهار آن، و کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای فراهم آورد».

در این راستا سازمان حفاظت از محیط زیست طی سال‌های برنامه و حتی یک سال تمدید آن، اقدام مناسب و درخوری را در این باره انجام نداد. به همین دلیل بسیاری از استان‌های جنوبی ایران روزهای فراوانی از سال را دچار این پدیده آسیب‌زا بوده و هستند. تغییر کاربری و فرسایش خاک که مهم‌ترین عامل تولید ریزگردها هستند، ممکن است توسط اشخاص خصوصی یا دولتی ایجاد شوند. چنان‌که کانون ریزگردهای هورالعظیم به تغییر کاربری نهادهای دولتی منسوب است. «طی سه دهه گذشته، وزارت نفت و وزارت نیرو با احداث سد کرخه و خودداری از تحویل حق‌آبه هورالعظیم، در سایه بی‌مسئولیتی سازمان حفاظت محیط زیست این تالاب را خشک و برای انجام فعالیت‌های نفتی آماده کرده و کانون‌های گرد و غبار را ایجاد کردند» (تسنیم، ۱۳۹۵).

متأسفانه درباره اقدامات حاکمیتی به‌ویژه الزام‌هایی که وزارت نفت باید رعایت کند، مفاد قانونی مشخصی نداریم؛ گرچه در اصلاح قانون نفت دو بار عبارت «محیط زیست» بدون هیچ توضیحی جزء اعمال بالا و پایین‌دستی نفت آمده است و در بند (۴) ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱) به اختیار دستورالعمل‌نویسی وزارت نفت درباره موارد متعددی از جمله محیط زیست اشاره شده است، ولی هیچ صلاحیت تکلیفی مبنی بر رعایت محیط زیست و هیچ حکم ممنوعیتی در این مورد وجود ندارد؛ بدین ترتیب متأسفانه نه تنها هیچ مقرره‌ای درباره ریزگردها که هیچ مقرره و الزامی درباره ممنوعیت تغییر کاربری‌های موجد ریزگرد وجود ندارد. علاوه بر این، از آنجاکه ریزگردها پدیده‌ای صرفاً ملی نیستند، باید دولت با انجام هماهنگی‌های بین‌الدولی و انعقاد قراردادهای دو یا چندجانبه و همچنین الزام سایر کشورها مطابق اسناد برنامه بین‌المللی از جمله برنامه عمل منطقه‌ای

غبار (۱۹۹۷)، منشور جهانی خاک سازمان جهانی کشاورزی و برنامه خاک‌های جهانی، و کنوانسیون ۱۹۹۴ پاریس برای مقابله با بیابان‌زایی، مانع ورود ریزگردها از کشورهای دیگر به ایران شود.

نتیجه‌گیری

بر اساس اصل پنجاهم قانون اساسی و تکلیف به صیانت از محیط زیست و هوای پاک، دولت موظف است به اعمال صلاحیت‌های تنظیمی در حوزه انتشار آلاینده‌ها اقدام کند و مانع تجاوز انتشار آلاینده‌ها از حد استاندارد شود. بر این اساس، پیشنهاد لایحه قانونی، آیین‌نامه و مقررات اجرایی از وظایف دولت بوده و قوه قضاییه ملزم است از صلاحیت‌های خود مبنی بر نظارت قضایی بر تصمیم‌های واحدهای دولتی جهت تأمین مقتضای قانون اساسی و حسن اجرای قوانین بهره بگیرد. به نظر می‌رسد صرف‌نظر از دلایل ناکارآمدی و کاستی‌های نظام حقوقی کنترل آلودگی هوا در ایران، عوامل متعددی شامل فقدان رویکرد یکپارچه به کنترل مجموعه عوامل آلاینده هوا، بی‌توجهی به رویکردهای پیشگیرانه و جبرانی، اعمال‌نشدن صلاحیت‌های تکلیفی و نظارتی به‌ویژه توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان ملی استاندارد و فقدان ضمانت‌اجراهای لازم، و نیز ضعف سازوکارهای اداری و قضایی در مدیریت کنترل جامع آلودگی هوا در کشور موجب محقق‌نشدن غایت قانون اساسی و روح کلی حاکم بر قوانین شده است. آسیب‌شناسی قوانین نشان می‌دهد وجود استثنا و خروج از شمول قوانین به واسطه احکام برخی قوانین خاص و برای برخی نهادها، یک نگرانی عمده زیست‌محیطی محسوب می‌شود. ازسوی دیگر بی‌توجهی به احکام قانون‌گذار چه در زمینه توسعه حمل‌ونقل عمومی و چه نظارت بر عدم آلاینده‌گی خودروها توسط مراجع و نهادهای دولتی، مانع از مبارزه قاطع با منابع و مبادی آلاینده‌گی می‌شود.

در راستای توسعه کیفیت و نوسازی خودروها، لازم است بدون هیچ تسامحی مانع ساخت خودروهای آلاینده شد و هرگونه تبانی ساختاری در نقض صریح قوانین را به‌شدت جرم‌انگاری کرد. به علاوه برای تصحیح رفتار خودروسازها، باید سود بازرگانی خودروهای ایمن و کم‌مصرف را مطابق بند ۲ ماده ۲ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، به طور مؤثر و چشمگیری در فضای مثبت رقابتی با خودروسازان داخلی کاهش داد و با الزام خودروسازها به بازخرید خودروهای خود پس از مدتی معین، گام مؤثری را جهت نوسازی و جایگزینی خودروهای فرسوده برداشت. همچنین کاهش یا متناسب‌سازی معافیت خودروها از معاینه فنی یکی دیگر از

الزام‌های تأمین هوای پاک است. دولت در قبال پدیده خسارت‌بار ریزگردها نیز مسئول است و باید مطابق قانون برنامه پنجم، تمهیدات و اقدامات قانونی را مبارزه با کانون‌های تولید ریزگردها از جمله تغییر کاربری اراضی و تبدیل آن‌ها به کانون‌های ریزگرد، در پیش بگیرد و به اجرا بگذارد.

فهرست منابع

- اعلامیه حقوق بشر اسلامی مصوب ۱۴ محرم ۱۴۱۱ قمری (قااهره)
 تقی‌زاده انصاری، مصطفی (۱۳۸۷)، *حقوق محیط زیست در ایران*، تهران: انتشارات سمت.
 جعفری، محمدتقی (۱۴۱۹ق)، *رسائل فقهی*، تهران: انتشارات کرامت.
 جوادی آملی، عبدالله (۱۳۹۰)، *اسلام و محیط زیست*، قم: مرکز نشر اسراء.
 چهرآزاد، سعید (۱۳۹۸). «وانموده‌های سیاستگذارانه پسا دفاع مقدس در حیطه روابط خارجی ایران»، فصلنامه مطالعات دفاع مقدس، سال ۵، شماره ۴.
 خدابخشی، لیلیا؛ ازغندی، علیرضا و هرمیداس باوند، داوود (۱۳۹۸). «بررسی مقایسه‌ای راهبرد ایران و عربستان در بحران سوریه با تکیه بر نظریه نواقع گرای»؛ فصلنامه مطالعات دفاع مقدس، سال ۵، شماره ۳.
 دارا، جلیل و خاکی، محسن (۱۳۹۷). «جایگاه شبکه مسلمانان میانه‌رو در اعمال قدرت نرم آمریکا؛ با تأکید بر جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات قدرت نرم، دوره ۸، شماره ۱.
 ذولفقاری، مهدی و دشتی، فرزانه (۱۳۹۷). «مؤلفه‌ها و ظرفیت‌های قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران در دیپلماسی فرهنگی»، فصلنامه مطالعات قدرت نرم، دوره ۸، شماره ۲.
 رست، مهسا (۱۳۹۱)، «هوای پاک، حق و مسئولیت همگانی»، *روزنامه اعتماد*، شماره ۲۶۰۳.
 زبیبی نژاد، مریم (۱۳۹۸). «احیای انگاره‌های مهم هویتی در پرتو انقلاب اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، دوره ۸، شماره ۲۹.
 سپهری، یدالله؛ عباسی، مصیب و حسینی آهنگری، سید حسن (۱۳۹۸). «پیامدهای تقابل ایران و آمریکا»، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، دوره ۸، شماره ۲۹.
 فریادی، مسعود (بی‌تا)، «کاستی‌های نظام حقوقی ایران در حفاظت از هوا»، *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*.
 فهیمی، عزیزالله؛ مشهدی، علی (۱۳۹۳)، *اندیشه‌های حقوق محیط زیست*، قم: انتشارات دانشگاه قم.
 قانون ارتقای کیفیت تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی (۱۳۸۹).
 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 قانون اصلاح قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۸۰).
 مشهدی، علی (۱۳۹۲)، *حق بر محیط زیست سالم*، تهران: نشر میزان.
 مطهری، مرتضی (۱۳۷۷)، *نظام حقوقی زن در اسلام*، تهران: انتشارات صدرا.
 Andrews, Alan (2004), *The Clean Air Handbook, The right to clean air - the theory*, the EU's instrument supporting environmental projects.
 Fabio Caiazzo, Akshay Ashok, Ian A. Waitz, Steve H. L. Yim, Steven R. H. Barrett (2013), "Air pollution and early deaths in the United States", *Atmospheric Environment*, 79.
 UNEP (2014), *Air Pollution: World's Worst Environmental Health Risk*, UNEP Year Book. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf.