

بهبود ضوابط کیفری و نوآوری‌های قانون هوای پاک در مقایسه با قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

عبدالمجید سودمندی*

(تاریخ دریافت: ۹۶/۹/۱ تاریخ پذیرش: ۹۷/۴/۳۱)

چکیده

بعد از گذشت نیم قرن از وضع نخستین ضوابط مرتبط با آلودگی هوا در شهرهای ایران در اصلاحیه قانون شهرداری در سال ۱۳۴۵ و با استفاده از تجارب حاصل از اجرای ۲۲ ساله قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴، قانون هوای پاک در سال ۱۳۹۶ به تصویب رسید. اگرچه قانون هوای پاک دچار نقاط ضعف و ایرادهایی است، نقاط قوت این قانون به ویژه بهبود ضوابط کیفری و نوآوری‌های آن نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا این امید را به وجود آورده است که با اجراء شدن این قانون، آلودگی هوا از وضعیت فاجعه‌بار کنونی خارج خواهد شد. مهم‌ترین جنبه‌های بهبود ضوابط کیفری این قانون عبارتند از: ۱- افزایش مسؤلیت کیفری اشخاص حقوقی؛ ۲- انسجام مجازات‌ها؛ ۳- پیش‌بینی تعدیل جزاهای نقدی؛ و ۴- افزایش مجازات‌ها. مهم‌ترین نوآوری‌های آن نیز عبارتند از: ۱- استفاده از ابزارهای اقتصادی؛ ۲- نوسازی وسایل نقلیه موتوری؛ ۳- نمونه‌برداری و پایش آلاینده‌گی توسط واحدهای صنعتی؛ ۴- تولید و عرضه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک؛ ۵- افزایش فضای سبز شهرها؛ ۶- مقابله با پدیده گرد و غبار؛ ۷- اعطای جایگاه ضابط دادگستری به یگان حفاظت سازمان حفاظت محیط زیست؛ و ۸- پیش‌بینی مراجع قضایی تخصصی در زمینه آلودگی هوا.

واژگان کلیدی: قانون هوای پاک، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مجازات، جزای نقدی، سازمان حفاظت محیط زیست.

* استادیار حقوق بین‌الملل، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران: soudmandi@pnu.ac.ir

مقدمه

قانون اساسی، قوانین عادی متعدّد و تعداد فراوان آیین‌نامه‌های دولتی در ایران متضمّن حفاظت محیط زیست از جمله جلوگیری از آلودگی هوا هستند. دربارهٔ طرح موضوع حفاظت محیط زیست و حقّ بر محیط زیست در قانون اساسی می‌توان همانند بعضی حقوقدانان و در دیدی وسیع، به بسیاری از اصول متضمّن حقوق اساسی افراد و وظیفهٔ حکومت به سیاستگذاری مناسب برای تحقّق و تأمین این حقوق استناد کرد (ارشدی، ۱۳۸۴: ۹-۱۰؛ حبیبی، ۱۳۸۲: ۱۵۶)، اما اگر این نظریهٔ موسّع را نپذیریم، تردیدی نیست که اصل ۵۰ قانون اساسی به طور صریح بر لزوم حفاظت محیط زیست و ممنوعیت فعالیت‌های آلایندهٔ محیط زیست تأکید کرده است.

در قلمرو قوانین عادی و آیین‌نامه‌های دولتی، با اینکه ایران در بعضی حوزه‌های حفاظت محیط زیست دارای قوانین و مقرّرات جامع و دقیق نیست، خوشبختانه در خصوص آلودگی هوا، قوانین و مقرّراتی نسبتاً جامع وضع شده‌اند و حتّی با توجه به زمان تصویب آنها، می‌توان گفت قوانینی پیشرو در جهان محسوب می‌شوند (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۷۴: ۹۸).

به نظر می‌رسد قانون بودجهٔ سال ۱۳۲۸ نخستین قانونی است که به طور کلی به محیط زیست و به طور ضمنی به آلودگی هوا اشاره کرده است. به موجب تبصرهٔ 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 [است] و آنچه فعلاً در شهرها و حومه موجود است صاحبان آنها باید در ظرف شش ماه به محلّ مناسبی در خارج شهر منتقل نمایند». البته نخستین قانونی که به طور صریح به موضوع آلودگی هوا پرداخت قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوّب ۱۳۴۵ است. بند ۲۰ مادهٔ ۵۵ قانون شهرداری مصوّب ۱۳۳۴ در اصلاحیهٔ فوق‌الذکر، یکی از وظایف شهرداری‌ها را این‌گونه مقرر می‌کند: «شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها (...) و به طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سر و 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 نخستین 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 ۱۳۵۳ به تصویب کمیسیون‌های مجلسین رسید. با این وجود قانونی که در سال‌های اخیر به طور انحصاری و جامع تعیین‌کننده ضوابط مربوط به آلودگی هوا بوده است قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴ بود. اجرای این قانون به همراه آیین‌نامه‌های اجرایی متعدد توانست در کُند کردن فرایند افزایش آلودگی هوا در شهرهای ایران موفقیت‌هایی به دست آورد، اما این قانون خالی از ایراد نبود. انتقادهای وارد بر این قانون که از همان روزهای نخست پس از تصویب آن شروع شدند (همدانی، ۱۳۷۴) و همچنین گسترش آلودگی هوا در شهرهای ایران^۱ سبب گردید قوای مقننه و مجریه ایران برای ارتقاء قوانین و مقررات مربوط به بهبود کیفیت هوای شهرها، اقدام‌هایی را در چند سال اخیر اتخاذ کنند؛ تصویب قانون هوای پاک در سال ۱۳۹۶ نقطه اوج این فعالیت‌ها است. فرایند تصویب این قانون با تقدیم طرح «الزام دولت به حمایت از استان‌هایی که مورد هجوم پدیده ریزگردها قرار دارند» در جلسه ۱۳۹۱/۱۲/۰۶ مجلس شورای اسلامی شروع شد و سپس با تقدیم لایحه دولت با عنوان «اصلاح قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» به مجلس در تاریخ ۱۳۹۳/۰۷/۱۶ ادامه یافت. در نهایت «لایحه هوای پاک» در تاریخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۹ به تصویب مجلس رسید و پس از یک بار اصلاح به دلیل ایرادهای جزئی شورای نگهبان، در تاریخ

۱. برای مثال، طبق گزارش سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۱۶ در خصوص آلودگی هوای شهرهای جهان با ذرات معلق کوچک‌تر از ۲٫۵ و ۱۰ میکرون در فاصله سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۵ که در آن داده‌های مربوط به متوسط سالانه غلظت ذرات معلق در ۲۹۷۲ شهر از کشورهای مختلف جهان از جمله ۲۵ شهر ایران نشان داده شده است، فقط شهر اراک از نظر آلاینده‌های فوق‌الذکر در وضعیت مطلوب قرار داشته است. به موجب این گزارش، بسیاری از شهرهای ایران در میان شهرهای جهان در جایگاهی بسیار بد قرار دارند. برای مثال، شهر زابل از نظر متوسط سالانه غلظت ذرات معلق کوچک‌تر از ۲٫۵ میکرون، در جایگاه ۲۹۷۲ و از نظر متوسط سالانه غلظت ذرات معلق کوچک‌تر از ۱۰ میکرون در جایگاه ۲۹۷۰ قرار داشته است.

۱۳۹۶/۰۵/۱۱ به تأیید این شورا رسید و «قانون هوای پاک» در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۶ در روزنامه رسمی منتشر شد.

با توجه به اینکه قانون هوای پاک به دلیل عدم توفیق قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در رفع معضل آلودگی هوا و با هدف رفع نواقص این قانون به تصویب رسیده است، مقایسه این دو قانون و بررسی نقاط قوت قانون هوای پاک نسبت به قانون پیشین بااهمیت است. از این رو، در این نوشتار به شیوه توصیفی - تحلیلی و با استناد به ضوابط مقرر در این دو قانون، به بررسی دو دسته از نقاط قوت قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا می‌پردازیم که عبارتند از: بهبود ضوابط کیفری و نوآوری‌های آن. لازم به ذکر است تا زمان تدوین این نوشتار که با فاصله کوتاهی بعد از انتشار قانون هوای پاک انجام شد، اثری جامع پیرامون قانون هوای پاک و نقاط قوت آن منتشر نشده است.

۱. بهبود ضوابط کیفری

قوانین ایران در موضوع آلودگی هوا، به ویژه در خصوص ضمانت اجرای این قوانین، مورد انتقادهای مختلف قرار گرفته‌اند. شاید بتوان منشأ اصلی انتقاد از قوانین متضمن مسئولیت کیفری در این زمینه را عدم تعریف جرم زیست محیطی در قوانین ایران دانست که سبب شده است حقوقدانان و صاحب نظران در شناسایی عناصر این جرم و ویژگی‌های آن همچون عمدی یا غیرعمدی بودن، مقید یا مطلق بودن و مثبت یا منفی بودن آن اختلاف نظر پیدا کنند و در نتیجه تعریف‌هایی متفاوت از آن ارائه دهند. برای مثال، در تعریف این جرم گفته شده است: «جرم زیست محیطی هر نوع فعل یا ترک فعل را گویند که باعث ورود آسیب و صدمه شدید به محیط زیست و به خطر افتادن جدی زندگی و سلامت بشر شود» (وطن دوست و همکاران، ۱۳۸۳: ۳۴۴). اما این تعریف قطعاً تعریفی جامع نیست، زیرا با بررسی اعمالی که در قوانین زیست محیطی ایران مشمول مجازات شده‌اند، می‌توان مواردی را مشاهده کرد که به تنهایی نه صدمه شدید به محیط زیست وارد می‌کنند و نه زندگی و سلامت افراد را به خطر می‌اندازند. به عنوان مثال، خودرویی

که دود خروجی آن بیش از حد استاندارد باشد واجد هیچ‌یک از ویژگی‌های فوق نیست، اما طبق ماده ۲۸ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مشمول جریمه می‌شود. خوشبختانه قانون هوای پاک بسیاری از نقاط ضعف ضوابط کیفری قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا را رفع کرده است. در ادامه در چهار بند به تبیین جلوه‌های اصلی مزیت ضوابط کیفری قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا می‌پردازیم.

۱-۱. افزایش مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا فقط یک نوع مسئولیت کیفری را برای اشخاص حقوقی پیش‌بینی کرده بود و آن جلوگیری موقت یا دائم از فعالیت آنها به دستور یا حکم مرجع قضایی بود (مواد ۱۵ تا ۱۷). اما قانون هوای پاک غیر از مجازات فوق‌الذکر، برای اشخاص حقوقی جزای نقدی نیز در نظر گرفته است (مواد ۳، ۱۲ و ۳۰). برای مثال، تبصره یک ماده ۳ این قانون مقرر می‌کند: «میزان و نحوه جریمه نقدی و توقف واحدهای مشمول متمرّد از دستور سازمان^۱ [در وضعیت‌های اضطراری] (...) 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».

البته جای تأسف دارد که قانون هوای پاک و قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا غیر از آنکه در بعضی موارد در کنار مسئولیت کیفری مالکان و مدیران اشخاص حقوقی، تعطیلی آن اشخاص حقوقی را پیش‌بینی کرده‌اند،^۲ در موارد دیگر، مسئولیتی مشترک و تضامنی برای اشخاص حقوقی و مالکان یا مدیران آنها مقرر نکرده‌اند. این در حالی است که مزایای مسئولیت کیفری تضامنی شرکت‌ها و مدیران آنها در جرایم زیست‌محیطی انکارناپذیر است؛ می‌توان بدین مزایا اشاره کرد: ۱- توان مالی بهتر شرکت‌ها نسبت به مدیران آنها برای جبران خسارت‌های وارده

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

۲. نگاه کنید به تبصره یک ماده ۱۷ قانون هوای پاک و مواد ۱۷ و ۲۹ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا.

به محیط زیست؛ ۲- ترغیب شرکت‌ها به مراقبت و نظارت بیشتر بر مدیرانشان؛ ۳- ممانعت از اینکه افراد سودجو با تأسیس شرکت و در پوشش آن به فعالیت‌های مخرب محیط زیست پردازند؛ ۴- تضمین جبران کامل خسارت‌های وارده به محیط زیست از اموال شخصی مدیران، در صورت فراتر رفتن این خسارت‌ها از دارایی شرکت؛ ۵- امکان اعمال همزمان مجازات‌های مالی و حبس و در نتیجه ارتقاء و ویژگی پیشگیرانه قوانین کیفری زیست‌محیطی (عبدالهی، ۱۳۸۶: ۱۱۲). از این رو، ادعا می‌شود که در سطح جهان «دکترین به پذیرش نظری تمایل دارد که شخص حقوقی و کارگزاران آن را توأمان دارای مسئولیت کیفری می‌داند» (عبدالهی، ۱۳۸۶: ۱۱۱).

۲-۱. انسجام مجازات‌ها

در ایران قوانین و مقرراتی متعدّد و پراکنده در خصوص محیط زیست از جمله آلودگی هوا وضع شده‌اند که طبیعتاً جمع‌بندی و اجرای آنها را چه برای تابعان حقوق و چه برای مجریان و ناظران این قوانین دشوار می‌کند. از این رو، حقوق‌دانان به درستی ادعا می‌کنند که قوانین محیط زیست ایران از انسجام کافی برخوردار نیستند و این نقص چه در زمینه قوانین کیفری و چه در سایر قوانین مرتبط با محیط زیست مشاهده می‌شود. برای مثال، چنین بیان شده است: «قانون‌نویسی در ایران خیلی کارشناسانه نیست. به عبارت دیگر، قانونگذاری بدون توجه به سوابق و به صورت موردی و غیرنظام‌مند به مشکلات نگاه می‌کند و راه‌حل بلندمدت قطعی را هم ارائه نمی‌دهد. به این ترتیب، جامع بودن شرط نخست نتیجه‌بخش بودن قانون محیط زیست است»^۱ (روزنامه حمایت، ۱۳۹۴/۰۸/۲۶). همچنین، گفته شده است: «وجود قوانین متعدّد و افزایش جرم‌انگاری‌ها باعث سردرگمی تابعان حقوق کیفری می‌شود، به گونه‌ای که گاهی قضات که مجری قوانین هستند از تشخیص ناسخ و یا منسوخ بودن مجموعه مقررات عاجز می‌مانند، چه رسد به شهروندان عادی که موضوعات قوانین کیفری‌اند. همین موضوع باعث نادیده گرفتن اصل قانونی بودن جرم و مجازات می‌شود (...). هنگامی که یک «کد» و یا مجموعه قانون تنظیم می‌شود، معمولاً روح

۱. سخنان آقای دکتر سید محمد مهدی غمامی.

واحدی بر آن حاکم است. قانونگذار یا سیاستگذار اهداف مشخصی را برای آن در نظر می‌گیرد و بدین لحاظ جرم‌انگاری‌ها و مجازات‌ها با توجه به آن اهداف کلی تنظیم و تنسيق می‌شوند. «مثله کردن قوانین کیفری» در امور محیط زیست باعث پراکندگی سیاست‌ها و برنامه‌ها و عدم هماهنگی لازم میان آنها می‌گردد. با دقت در قوانین کیفری محیط زیست در ایران، می‌توان آشفتگی سیاست‌های حاکم بر جرایم و مجازات‌های پیش‌بینی‌شده را ملاحظه کرد. در نظام کیفری ایران در این خصوص رویه‌ای تلفیقی در پیش گرفته شده است و جرم‌انگاری‌های راجع به محیط زیست در قانون مجازات اسلامی و در قوانین پراکنده منعکس شده است» (کوشکی، ۱۳۸۸: ۹۰).

همانطور که بعداً در بحث «نوآوری‌های قانون هوای پاک» مشاهده خواهیم کرد، قانون هوای پاک موضوعات مختلف مرتبط با آلودگی هوا را که پیش از این در قوانین و مقررات پراکنده پیش‌بینی شده بودند گردآوری کرده و به آنها انسجام داده است. این ابتکار در زمینه تعیین مجازات برای جرایم مختلف مرتبط با آلودگی هوا نیز مشاهده می‌شود، زیرا قانون هوای پاک اکثر مجازات‌های مندرج را بر اساس مجازات‌های مقرر در قانون مجازات اسلامی تعیین کرده است. برای مثال، ماده ۱۶ این قانون مقرر می‌کند: «کسانی که از انجام بازرسی مأموران سازمان (...) ممانعت کنند (...) به حداقل جزای نقدی درجه هفت (...)» ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند.^۱ مزیت این نحوه قانونگذاری این است که نخست، با اتکاء به قانون مجازات اسلامی، که قانون اصلی کشور در حوزه حقوق کیفری است، یکپارچگی مجازات‌ها حفظ می‌شود و همچنین از ابداع مجازات‌های نامناسب خودداری می‌شود. دوم، با توجه به اینکه ماده ۲۸ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ امکان به روز کردن جزاهای نقدی مندرج در این قانون را پیش‌بینی کرده است، مجازات‌های مندرج در قانون هوای پاک نیز خودبه‌خود به روز می‌شوند.

۱. همچنین نگاه کنید به تبصره ۲ ماده ۳، تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۶، تبصره ۲ ماده ۱۱، تبصره ۲ ماده ۱۶، تبصره ۱ ماده ۱۷، ماده ۲۰، ماده ۲۹ و ماده ۳۰ این قانون.

۳-۱. پیش‌بینی تعدیل جزایهای نقدی

یکی از ابتکارهای قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در زمینه ضوابط کیفری پیش‌بینی شیوه تعدیل جریمه‌های مقرر در این قانون است که در ماده ۳۳ به این صورت پیش‌بینی شده است: «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».

همانطور که می‌دانیم یکی از انتقادهای مطرح درباره قوانین کیفری ایران در مسائل زیست‌محیطی کم بودن جزای نقدی مندرج در این قوانین است. برای مثال، در انتقاد از ماده ۲۸ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، چنین گفته شده است: «به موجب ماده ۲۸ این قانون، برای وی [نقض‌کننده محدودیت‌های وضعیت اضطراری]، کیفر جزای نقدی از پنج هزار ریال تا یکصد هزار ریال (...) در نظر گرفته شده است. اما آیا این کیفر با آن شرایطی که در ماده ۷ ذکر شده است مطابقت دارد؟! آیا پرداخت مبلغ ۵۰۰ تومان و یا نهایتاً ۱۰,۰۰۰ تومان می‌تواند جوابگوی شرایط حادث زیست‌محیطی باشد» (قاسمی، ۱۳۸۰: ۱۲۲-۱۲۳). البته بعضی قوانین ایران، حداقل در زمان تصویب، از ایراد فوق‌مبری 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 زمان شروع اجرای این قانون مجازاتی درخور توجه بود.

در هر صورت، حتی اگر جزای نقدی مندرج در قوانین، در زمان تصویب آنها، مبلغی درخور توجه باشد، پس از گذشت چند سال و به دلیل بالا بودن نرخ تورم در ایران، این جریمه‌ها کم‌ارزش می‌شوند و اثر پیشگیرانه آنها نیز از دست می‌رود. 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. راه‌حلی 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 قضائیه 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» (کوشکی، ۱۳۸۸: ۹۷-۹۸).

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 (...) نماید». اکنون نیز قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ زمینه روزآمد کردن جزای نقدی مندرج در تمام قوانین را فراهم کرده است. ماده ۲۸ این قانون مقرر می‌کند: «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین از جمله مجازات نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلام‌شده 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 لازم‌الاجراء می‌گردد».

با وجود این، مزیت‌های ماده ۳۳ قانون هوای پاک نسبت به مواد قانونی فوق‌الذکر، که تعدیل جزای نقدی مندرج در قوانین را متناسب با «نرخ تورم» و هر «سه سال یک بار» پیش‌بینی کرده‌اند، این موارد هستند که تعدیل جزای نقدی مندرج در قانون هوای پاک را نخست، دو سال یک بار مقرر کرده است و دوم، لازم ندانسته است این تعدیل متناسب با نرخ تورم باشد. از این رو، این قانون می‌تواند اهداف تنبیهی و پیشگیرانه جزای نقدی جرم آلودگی هوا را به شیوه‌ای مناسب‌تر فراهم کند. همچنین، عدم لزوم تناسب میان افزایش جزای نقدی با نرخ تورم سبب شده است که قانون هوای پاک دچار ابهام موجود در قوانین قبلی درباره نحوه محاسبه نرخ تورم اعمال‌کردنی برای اصلاح جریمه‌های قانونی نباشد. این ابهام از آنجا ناشی می‌شود که قوانین فوق

مشخص نکرده‌اند که کدام یک از ۴ شیوه ممکن زیر باید برای محاسبه نرخ تورم در یک دوره زمانی چندساله به کار رود: ۱- نرخ تورم آخرین سال (یا یکی از سال‌های) آن دوره زمانی؛ ۲- میانگین سالانه نرخ تورم برای آن دوره زمانی؛ ۳- جمع نرخ‌های تورم سالانه آن دوره زمانی؛ و ۴- نرخ تورم تجمعی برای آن دوره زمانی (نرخ تورم حاصل از تغییر قیمت‌های انتهای آن دوره زمانی نسبت به ابتدای آن دوره).

ابهام فوق بر عملکرد نهادهای حکومتی نیز تأثیر گذاشته است. برای مثال، هیئت وزیران با استناد به ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، طی مصوبه‌ای در سال ۱۳۸۳ با عنوان «اصلاحیه مبالغ ریالی مربوط به جرایم فصول مندرج در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا»، اکثر جرمه‌های مندرج در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا را ۴۰۰ درصد افزایش داد، یعنی تقریباً برابر با «نرخ تورم تجمعی» برای دوره ۹ ساله ۱۳۷۴ (سال تصویب قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا) تا ۱۳۸۲ (آخرین سال قبل از مصوبه فوق‌الذکر که نرخ تورم آن اعلام شده بود) که ۴۱۴ درصد بود.^۱ این در حالی است که هیئت وزیران در مصوبه‌ای در سال ۱۳۹۴ با عنوان «اصلاح تصویب‌نامه موضوع جرمه‌های تخلفات مربوط به حمل و نقل و عبور و مرور در کلیه نقاط کشور و مناطق آزاد تجاری - صنعتی»، مبالغ مندرج در «تصویب‌نامه در خصوص تعیین جرمه‌های تخلفات مربوط به حمل و نقل و عبور و مرور در کلیه نقاط کشور و مناطق آزاد تجاری - صنعتی» مصوب ۱۳۹۰ را با اتکاء به ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب

۱. نرخ تورم اعلام شده توسط بانک مرکزی:

| سال | ۱۳۷۴ | ۱۳۷۵ | ۱۳۷۶ | ۱۳۷۷ | ۱۳۷۸ | ۱۳۷۹ | ۱۳۸۰ | ۱۳۸۱ | ۱۳۸۲ | جمع نرخ تورم | نرخ تورم تجمعی |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|----------------|
| نرخ تورم | ۴۹,۴ | ۲۳,۲ | ۱۷,۳ | ۱۸,۱ | ۲۰,۱ | ۱۲,۶ | ۱۱,۴ | ۱۵,۸ | ۱۵,۶ | ۱۸۳,۵ | ۴۱۴,۲ |

۱۳۸۹ اصلاح کرد و این مبالغ را بعضاً صد درصد افزایش داد، یعنی تقریباً برابر با «جمع نرخ‌های تورّم» برای دوره ۴ ساله ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ که ۱۰۲ درصد بود.^۲

جالب توجه اینکه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برخلاف برداشت‌های فوق‌الذکر، ظاهراً معتقد به اعمال «نرخ تورّم سال پایانی دوره زمانی» مورد نظر برای انجام تعدیل جزایهای نقدی است. این هیئت در دادنامه ۱۲۹۳-۱۲۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۱، مصوبه فوق‌الذکر هیئت وزیران را ابطال کرد و در توجیه آن بیان کرد: «نظر به اینکه میزان افزایش جریمه‌ها از ۵۰ تا ۱۰۰ درصد جرایم قبلی و به مراتب بیشتر از افزایش نرخ تورّم اعلامی بانک مرکزی در سال ۹۳ می‌باشد و برای تجمیع نرخ‌های تورّم در سه سال متوالی ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ دلیل و مجوز قانونی وجود ندارد و مستنبط از «سه سال» مذکور در ماده ۲۲ قانون فوق‌الاشعار برای تجمیع نرخ‌های تورّم، فاقد توجیه و مغایر منطق تعدیل بوده و بلکه ناظر به تجویز هیأت وزیران برای تعدیل جرایم در هر سه سال یک بار می‌باشد، بنابراین در مصوبه (...) هیأت وزیران که میزان جرایم رانندگی بیش از نرخ تورّم افزایش یافته است، به علت عدم رعایت نرخ تورّم، مغایر ماده ۲۲ قانون صدرالذکر تشخیص شد و (...) ابطال می‌شود».

۱-۴. افزایش مجازات‌ها

همانطور که می‌دانیم یکی از اهداف مجازات‌ها جلوگیری از وقوع جرم است و آن گونه که بعضی حقوق‌دانان اشاره کرده‌اند، هدف اولیه و اصلی حقوق کیفری محیط زیست نیز جلوگیری

۱. این ماده بیان می‌کند: «میزان جریمه‌های نقدی مقرر در مواد این قانون متناسب با افزایش یا کاهش تورّم، هر سه سال یک بار بنا به پیشنهاد نیروی انتظامی و تأیید وزارتخانه‌های دادگستری، کشور و راه و ترابری و تصویب هیأت وزیران قابل تعدیل است».

۲. نرخ تورّم اعلام‌شده توسط بانک مرکزی:

| سال | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | جمع نرخ تورّم | نرخ تورّم تجمعی |
|-----------|------|------|------|------|---------------|-----------------|
| نرخ تورّم | ۲۱,۵ | ۳۰,۵ | ۳۴,۷ | ۱۵,۶ | ۱۰۲,۳ | ۱۴۶,۹ |

از وقوع جرم است؛ چراکه دستیابی به این هدف در حوزه محیط زیست در مقایسه با دیگر حوزه‌ها، که با مجرمان عادی سر و کار دارند، بیشتر مقدور است. در واقع، اکثر جرایم زیست‌محیطی با تصمیم قبلی که توأم با محاسبه سود و زیان ناشی از جرم است ارتکاب می‌یابند. از این رو، قانونگذار با شناسایی زمینه‌های ارتکاب جرم و از طریق اتخاذ رویکردی مناسب می‌تواند به اهداف پیشگیرانه مجازات‌ها دست پیدا کند (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۱۰۷).

به عبارت دیگر، چون افراد با محاسبه سود ناشی از ارتکاب جرم و زیان ناشی از مجازات آن تصمیم به ارتکاب جرم می‌گیرند، اگر مجازات هزینه‌ای گزاف‌تر از سود احتمالی ناشی از ارتکاب جرم داشته باشد، افراد را از قصد ارتکاب جرم منصرف می‌کند. اما در صورت مساوی بودن سود و زیان ناشی از ارتکاب جرم یا غلبه سود، مجازات از رسیدن به هدف جلوگیری از وقوع جرم باز خواهد ماند. اکنون با توجه به اینکه یکی از عوامل اصلی در محاسبه هزینه ارتکاب جرم شدت مجازات است، تعدادی از حقوقدانان با استناد به ناچیز بودن مجازات جرایم زیست‌محیطی در قوانین ایران، آنها را فاقد ویژگی بازدارنده دانسته‌اند (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۷۴: ۱۴۳).

از این رو، طبیعی بود قانون هوای پاک، که بعد از گذشت ۲۲ سال از زمان تصویب قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا به تصویب رسید، با توجه به ناچیز شدن جزایهای نقدی مندرج در آن، این مجازات‌ها را افزایش دهد. البته بهبود مجازات‌های مندرج در قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا منحصر به افزایش جزای نقدی نیست، بلکه عوامل ذیل نیز در قانون هوای پاک پیش‌بینی شده‌اند که در عمل موجب تشدید مجازات‌ها و در نتیجه بهبود ویژگی پیشگیرانه آنها می‌شوند.

۱-۴-۱. مجازات عدم انجام معاینه وسایل نقلیه.

طبق ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۹، مجازات تردد با وسایل نقلیه موتوری فاقد گواهی آلاینده‌گی هوا از پنج هزار ریال تا یکصد هزار ریال بود. اما

طبق تبصره یک ماده ۶ قانون هوای پاک، جریمه رانندگی با وسایل نقلیه فاقد گواهی آلاینده‌گی هوا نخست، به ازای «هر روز تردد بدون گواهی مذکور» و دوّم، «مطابق با قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی» مصوّب ۱۳۸۹ محاسبه می‌شود. طبق ماده ۲۱ قانون اخیر، بر حسب نوع تخلف و عوامل دیگر همچون میزان تأثیر تخلف در آلودگی محیط زیست، جریمه وسایل نقلیه از سی هزار ریال تا یک میلیون ریال تعیین شده است.

۱-۴-۲. مجازات واحدهای آلاینده‌ای که در مهلت تعیین شده نسبت به رفع آلاینده‌گی یا تعطیلی فعالیت اقدام نکنند

طبق ماده ۱۲ قانون هوای پاک، واحدهای فوق مشمول سه نوع مجازات هستند: الف) جریمه ایجاد و انتشار آلودگی در طول مدّتی که برای رفع آلاینده‌گی یا تعطیلی فعالیت آنها تعیین شده است؛ ب) جلوگیری از ادامه فعالیت، جبران خسارت‌های وارده و جزای نقدی معادل سه تا پنج برابر خسارت‌های وارده به محیط زیست برای واحد آلاینده‌ای که در مهلت مقرر نسبت به رفع آلاینده‌گی یا تعطیلی فعالیت اقدام نکند؛ پ) جزای نقدی معادل سه تا پنج برابر خسارت‌های وارده به محیط زیست برای مالکان یا مدیران واحد آلاینده‌ای که پس از تعطیلی، رأساً و بدون کسب اجازه سازمان مبادرت به بازگشایی آن واحد کنند.

اما قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مجازات‌های نوع «ب» و «پ» را به صورتی متفاوت و کمتر از مجازات‌های فوق‌الذکر مقرر کرده بود و مجازات نوع «الف» را اصلاً پیش‌بینی نکرده بود (مواد ۱۵، ۱۶ و ۲۹).

۱-۴-۳. مجازات واحدهای آلاینده مستنکف از طرح انتقال

ماده ۱۴ قانون هوای پاک و ماده ۱۸ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا واحدهای صنعتی آلاینده‌ای را که کاهش یا رفع آلودگی آنها فقط از طریق انتقال به محل‌های مناسب امکان‌پذیر است موظّف به انتقال کرده‌اند. اما قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا هیچ ضمانت اجرایی را

برای تخلف واحدهای آلاینده از طرح انتقال در نظر نگرفته بود، در حالی که قانون هوای پاک «جزای نقدی معادل سه درصد درآمد سالانه ناخالص همان واحد» را برای آنها در نظر گرفته است.

۱-۴-۴. مجازات آزمایشگاه‌های معتمد متخلف

طبق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون هوای پاک، آزمایشگاه‌های معتمدی که گزارش خلاف واقع ارائه دهند «به جزای نقدی درجه شش موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی محکوم و در صورت تکرار، تعلیق یا لغو امتیاز می‌شوند». این موضوع در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مورد اشاره قرار نگرفته بود، هرچند ظاهراً این امکان وجود داشت که با استناد به عمومیت تخلف مندرج در ماده ۳۰ این قانون درباره «کسانی که (...) اسناد و مدارک و اطلاعات خلاف واقع ارائه نمایند»، آزمایشگاه‌های معتمد را نیز مشمول مجازات دانست. البته اگر این استنباط نیز پذیرفته می‌شد، آنگاه این ابهام به وجود می‌آمد که مجازات‌های مندرج در آن قانون (جزای نقدی و حبس) چگونه باید میان آزمایشگاه و کارکنان آن تقسیم می‌شدند.

در مقابل، قانون هوای پاک ظاهراً فقط آزمایشگاه‌های معتمد را مشمول مجازات دانسته و کارکنان آنها را مشمول مجازات ندانسته است. هرچند ظاهراً این امکان وجود دارد که با استناد به عمومیت تخلف مندرج در ماده ۱۶ این قانون درباره «کسانی که (...) اسناد و مدارک و اطلاعات خلاف واقع ارائه نمایند»، کارکنان آزمایشگاه‌های معتمد را نیز مشمول مجازات دانست.

۱-۴-۵. مجازات عدم رفع آلودگی هوا توسط واحدهای غیرصنعتی

قانون هوای پاک این تخلف را به شیوه‌ای شفاف‌تر مشمول مجازات دانسته و مجازاتی شدیدتر را برای آن پیش‌بینی کرده است. طبق تبصره یک ماده ۱۷ قانون هوای پاک، «مالکان، مسئولان یا رؤسای مراکز اداری، بهداشتی، درمانی، خدماتی، عمومی و تجاری که موجبات آلودگی هوا را فراهم کنند در صورتی که پس از یک مرتبه تذکر کتبی توسط سازمان، اقدامی برای رفع آلودگی در مهلت مقرر انجام ندهند، به جزای نقدی درجه هشت موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات

اسلامی [یعنی تا ده میلیون ریال] حسب مورد، محکوم می‌شوند و در صورت تکرار، علاوه بر حداکثر جزای نقدی مذکور، با درخواست سازمان و حکم مرجع قضایی صالح به تعطیلی موقت از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شوند. همچنین، طبق تبصره ۲ این ماده، «منابع آلاینده خانگی در کلانشهرهای بالای پانصد هزار نفر جمعیت، صرفاً مشمول جزای نقدی [فوق] می‌شوند».

ماده ۲۳ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، که متضمن تکلیف فوق‌الذکر بود، مجازاتی را برای عدم رعایت این تعهد وضع نکرده بود. همچنین، اگر مجازات مندرج در ماده ۳۲ این قانون^۱ را شامل تخلف از تعهد مندرج در ماده ۲۳ این قانون بدانیم، حداکثر این مجازات یک میلیون ریال بود که بسیار کمتر از مجازات مقرر در قانون هوای پاک است.

۱-۴-۶. مجازات انباشتن و سوزاندن پسماندها

ماده ۲۰ قانون هوای پاک و مواد ۲۴ و ۳۱ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا انباشتن پسماند (زباله) در معابر عمومی و فضای باز و سوزاندن آن را ممنوع و برای آن مجازات تعیین کرده‌اند. طبق قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مجازات تخلف فوق «پس از هر بار اخطار و پایان مهلت مقرر»، «جزای نقدی از یکصد هزار ریال تا پانصد هزار ریال و در صورت تکرار از سیصد هزار ریال تا دو میلیون ریال» بود. اما قانون هوای پاک مجازات این تخلف را افزایش داده است و آن را مشمول «جزای نقدی درجه شش موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی» مصوب ۱۳۹۲ قرار داده است، یعنی از بیست میلیون ریال تا هشتاد میلیون ریال.

۱-۴-۷. مجازات آلودگی صوتی

ماده ۲۹ قانون هوای پاک و مواد ۲۷ و ۳۲ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا ایجاد آلودگی صوتی را ممنوع و برای آن مجازات تعیین کرده‌اند. ماده ۳۲ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بیان می‌کند: «عاملین آلودگی صوتی به جزای نقدی از سی هزار ریال تا سیصد هزار ریال و

۱. این ماده بیان می‌کند: «مسئولین آلودگی حاصل از منابع متفرقه و منابع خانگی (...) به جزای نقدی از سی هزار ریال تا سیصد هزار ریال و در صورت تکرار از یکصد هزار ریال تا یک میلیون ریال محکوم خواهند شد».

در صورت تکرار از یکصد هزار ریال تا یک میلیون ریال محکوم خواهند شد». اما قانون هوای پاک ایجاد آلودگی صوتی توسط منابع ثابت را مشمول جزای نقدی درجه هفت ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ کرده است، یعنی از ده میلیون ریال تا بیست میلیون ریال. همچنین، برای ایجاد آلودگی صوتی توسط وسایل نقلیه موتوری، برای بار اول، یک میلیون ریال، برای بار دوم، دو میلیون ریال و در صورت تکرار بیش از دو بار، سه میلیون ریال تعیین کرده است.

۱-۴-۸. مجازات انتشار پرتوها و امواج

مواد ۱ و ۳۰ قانون هوای پاک و ماده ۲ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا انتشار بعضی امواج یا پرتوهای زیان آور (خارج از حدود تعیین شده) را ممنوع کرده اند. طبق ماده ۳۰ قانون هوای پاک، «اشخاص حقیقی و حقوقی که حدود تعیین شده انتشار امواج و پرتوهای موضوع این ماده را رعایت نکنند، برای اولین بار به جزای نقدی درجه پنج موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی [یعنی از هشتاد میلیون ریال تا یکصد و هشتاد میلیون ریال] محکوم و در صورت تکرار علاوه بر حداکثر جزای نقدی، به ضبط اموال و تجهیزات مرتبط نیز محکوم می شوند». اما قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مجازاتی را برای نقض ممنوعیت فوق مقرر نکرده بود. البته پیش از این، ماده ۱۸ قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب ۱۳۶۸ عدم رعایت ضوابط قانونی در استفاده از وسایل مولد پرتو را مشمول مجازات‌هایی مشخص قرار داده بود، هر چند جزای نقدی مندرج در این قانون بسیار کمتر از جزای نقدی مقرر در قانون هوای پاک است.

۱-۴-۹. مجازات عدم همکاری با بازرسان سازمان حفاظت محیط زیست

ماده ۱۶ قانون هوای پاک مقرر می کند: «کسانی که از انجام بازرسی مأموران سازمان برای نمونه برداری و تعیین میزان آلودگی ناشی از فعالیت مراکز صنعتی (...) ممانعت کنند و یا اسناد و مدارک و اطلاعات مورد نیاز سازمان را در اختیار ایشان نگذارند و یا اسناد و مدارک و اطلاعات خلاف واقع ارائه نمایند، به حداقل جزای نقدی درجه هفت و در صورت تکرار به حداقل جزای نقدی درجه چهار موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی محکوم می شوند». اما طبق ماده ۳۰

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، عاملان تخلف فوق «بر حسب مورد و اهمیت موضوع به جزای نقدی از پانصد هزار ریال تا پنج میلیون ریال و در صورت تکرار به حبس تعزیری از یک ماه تا ۳ ماه و جزای نقدی مذکور محکوم خواهند شد».

با توجه به اینکه حداقل جزای نقدی درجه هفت قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ ده میلیون ریال است، تردیدی نیست که مجازات ارتکاب تخلف فوق‌الذکر برای اولین بار، در قانون هوای پاک (ده میلیون ریال) نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (پانصد هزار ریال) شدیدتر است. در صورت تکرار تخلف، قانون هوای پاک فقط مجازات نقدی را به حداقل جزای نقدی درجه چهار قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ که یکصد و هشتاد میلیون ریال است افزایش داده است، اما قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا جزای نقدی را ثابت نگه داشته بود و در عوض، حبس تعزیری از یک ماه تا سه ماه را به آن اضافه کرده بود. با استناد به قوانین فعلی ایران در زمینه تبدیل مجازات، می‌توان گفت در این مورد نیز مجازات مندرج در قانون هوای پاک شدیدتر است، زیرا طبق مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۹۵ با عنوان «تصویب‌نامه در خصوص تعدیل مبلغ مجازات نقدی بدل از حبس مندرج در ماده ۲۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲»، هر روز حبس معادل چهارصد هزار ریال است؛ از این رو، یک ماه تا سه ماه حبس مندرج در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا معادل دوازده میلیون تا سی و شش میلیون ریال می‌شود و جمع آن با جزای نقدی ارتکاب جرم برای اولین بار (پانصد هزار ریال تا پنج میلیون ریال) از جزای نقدی مندرج در قانون هوای پاک (یکصد و هشتاد میلیون ریال) کمتر است. با وجود این، با توجه به اینکه اصولاً اثر پیشگیرانه مجازات حبس بیشتر از جزای نقدی است، شاید بتوان گفت قانون هوای پاک در عمل موجب کاهش مجازات نقض تعهد همکاری با بازرسان سازمان شده است. در اینجا لازم به ذکر است قانون هوای پاک در هیچ مورد متضمن مجازات حبس نیست و این یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف این قانون است؛ زیرا حبس یکی از مجازات‌های متداول در نظام کیفری ایران است و پیش از این در قوانین زیست‌محیطی ایران نیز فراوان از آن استفاده شده بود (کوشکی، ۱۳۸۸: ۹۷). اقدام فوق در راستای سیاست کیفری کشور برای کاهش تعداد

زندانیان است که پیش تر نیز بر قوانین زیست محیطی ایران تأثیر گذاشته بود. برای مثال، ماده ۲۹ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا حداکثر مجازات حبس برای آلوده کنندگان هوا را که طبق ماده ۱۲ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ یک سال بود به شش ماه کاهش داد و این اقدام مورد انتقاد بعضی حقوقدانان قرار گرفت (ارشدی، ۱۳۸۴: ۱۵-۱۶).

البته بعضی حقوقدانان معتقدند با تصویب کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۷۵ و با استناد به ماده ۶۸۸ این قانون، کاهش حبس مذکور در ماده ۲۹ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا ملغی شده است (ارشدی، ۱۳۸۴: ۱۵)؛ زیرا ماده ۶۸۸ مذکور ضمن برشمردن بعضی مصادیق جرایم علیه بهداشت عمومی و محیط زیست، مقرر می کند: «مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد». بعضی از آراء قضایی نیز مؤید نظر فوق هستند (نجات و دبیری، ۱۳۹۲: ۱۷۸). با وجود این، این نظر توسط همه پذیرفته نشده است، زیرا درباره امکان استناد به ماده ۶۸۸ برای جرم آلودگی هوا اختلاف نظر وجود دارد. برای مثال، گفته شده است: «در این ماده، مصادیق تهدید علیه بهداشت عمومی احصاء شده اند (...) و همانطور که ملاحظه می گردد، تمثیل های مورد اشاره در حول محور آلودگی آب، آلودگی خاک، پسماند، کشتار غیرمجاز دام و آلودگی محصولات کشاورزی به واسطه استفاده غیرمجاز از فاضلاب هستند. از این رو، تمام افعال مجرمانه ای که قابلیت انتساب به ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی را خواهند داشت باید مصادیقی از محورهای مذکور باشند. به عبارت دیگر، جرم آلودگی هوا، آلودگی صوتی، آلودگی اشعه و ... را نمی توان از مصادیق این ماده دانست» (نجات و دبیری، ۱۳۹۲: ۱۷۷-۱۷۸).

در هر صورت، حتی اگر ماده ۶۸۸ مذکور را درباره جرم آلودگی هوا اعمال کردنی بدانیم، اکنون با تصویب قانون هوای پاک، دیگر امکان استناد به این ماده برای جرم آلودگی هوا وجود ندارد. به عبارت دیگر، این ماده در خصوص جرم آلودگی هوا تخصیص خورده است. وانگهی، لازم به ذکر است بهبود ضوابط کیفری قانون هوای پاک و نقش آن در جلوگیری از آلودگی هوا فارغ از نقش مسئولیت مدنی (جبران خسارت) ناشی از نقض قوانین زیست محیطی

است، چنانکه همواره قابلیت آن را داشته و دارد که با الزام متخلفان به جبران زیان‌های وارده، اثری پیشگیرانه و مناسب داشته باشد (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۷۴: ۱۲۹-۱۳۲). اکنون که با جنبه‌های مختلف بهبود ضوابط کیفی قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا آشنا شدیم، در ادامه به نوآوری‌های قانون هوای پاک می‌پردازیم.

۲. نوآوری‌های قانون هوای پاک

غیر از ابتکارهایی جزئی همچون یکپارچه‌سازی معاینه وسایل نقلیه موتوری از جنبه‌های مختلف فنی، ایمنی و کنترل آلاینده‌های هوا و صدا در قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا که فقط متضمن کنترل آلودگی هوا و آلودگی صوتی بود،^۱ موارد هشت‌گانه ذیل بیانگر نوآوری‌های کلی و مهم قانون هوای پاک هستند که در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا سابقه نداشته‌اند.

۲-۱. استفاده از ابزارهای اقتصادی

همانطور که می‌دانیم یکی از راهکارهای مناسب برای دستیابی به اهداف زیست‌محیطی از جمله جلوگیری از آلودگی هوا استفاده از اهرم‌های اقتصادی است. در این باره چنین گفته شده است: «استفاده از ابزار مالیات برای مقابله با بلیه آلودگی مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته و گام‌های بلندی در این راه برداشته شده است، [اما] در کشور ما این جنبه از استراتژی مقابله با آلودگی نادیده گرفته شده است. برای مثال، در همین قانون «نحوه جلوگیری از آلودگی هوا» اشاره‌ای در این باب صورت نپذیرفته و قانون اصلی مالیاتی ایران یعنی قانون مالیات‌های مستقیم نیز نسبت به مسئله ساکت است» (همدانی، ۱۳۷۴: ۲۶).

در تأیید انتقاد فوق باید گفت که قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا اصلاً به استفاده از ابزارهای اقتصادی برای مبارزه با آلودگی هوا - همچون اعطای کمک مالی به واحدهای آلاینده

۱. نگاه کنید به ماده ۶ قانون هوای پاک و مواد ۵ و ۲۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا.

جهت تأمین تجهیزات مقابله با آلودگی هوا و اخذ مالیات از واحدهای صنعتی بر حسب میزان آلاینده‌گی آنها - اشاره نکرده بود. البته در بعضی قوانین و مقررات دیگر به صورت پراکنده از این ابزارهای اقتصادی استفاده شده است. برای مثال، می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱- تبصره ۲ قانون چگونگی محاسبه و وصول حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات انواع خودرو و ماشین‌آلات راهسازی وارداتی و ساخت داخل و قطعات آنها مصوب ۱۳۷۱؛ ۲- آیین‌نامه اجرایی تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸؛ ۳- ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹؛ و ۴- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸.

خوشبختانه قانون هوای پاک در مواد متعددی^۱ از ابزارهای اقتصادی مختلف استفاده کرده است. برای مثال، ماده ۳۳ این قانون مقرر می‌کند: «صد درصد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصل از اجرای این قانون به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز (...)» [و] بیست درصد (۲۰٪) از جوه مذکور از طریق مؤسسه عمومی غیردولتی صندوق ملی محیط زیست به منظور ارائه تسهیلات به منابع آلاینده هوا جهت رفع و کاهش آلودگی هوا اختصاص می‌یابد».

۲-۲. نوسازی وسایل نقلیه موتوری

قانون هوای پاک ضوابط ذیل را جهت نوسازی وسایل نقلیه موتوری در بخش خصوصی و عمومی پیش‌بینی کرده است:

۲-۲-۱. جایگزینی خودروهای فرسوده

ماده ۸ قانون هوای پاک مقرر می‌کند: «تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی مالک وسایل نقلیه موتوری اعم از سبک، نیمه‌سنگین، سنگین، موتورسیکلت مکلف‌اند وسایل نقلیه خود را پس از رسیدن به سن فرسودگی از رده خارج کنند».

۱. نگاه کنید به مواد ۸، ۹، ۱۰ و ۳۳ این قانون.

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا دارای ضوابطی درباره جایگزینی خودروهای فرسوده نبود، اما در بعضی قوانین و مقررات ایران همچون موارد زیر، ضوابطی در این خصوص وضع شده بود: ۱- آیین‌نامه نحوه از رده خارج کردن خودروهای فرسوده مصوب ۱۳۸۲؛ ۲- تصویب‌نامه در مورد ممنوعیت شماره‌گذاری خودروهای فرسوده و خارج از رده دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۸۲؛ و ۳- آیین‌نامه از رده خارج کردن خودروهای فرسوده مصوب ۱۳۸۷. با وجود این، هیچ‌کدام از این مقررات اصولاً الزام‌آور نبودند و تسهیلات مقرر در آنها نیز دائمی نبودند. اما ماده ۸ قانون هوای پاک ضمن الزام تمام اشخاص حقیقی و حقوقی به از رده خارج کردن وسایل نقلیه موتوری فرسوده‌شان، راهکارهای دائمی زیر را برای اجرای این تعهد پیش‌بینی کرده است: ۱- لزوم بیمه کردن وسایل نقلیه موتوری در زمینه تعهد به از رده خارج کردن در زمان فرسودگی؛ ۲- اعطای تسهیلات دولتی «از محل صرفه‌جویی حاصل از بهبود و مدیریت سوخت ناشی از اجرای این قانون» جهت جایگزینی خودروهای فرسوده بخش حمل و نقل عمومی؛ و ۳- اعطای تسهیلات دولتی «با کارمزد چهار درصد با بازپرداخت ده‌ساله» در قانون «بودجه سالانه» جهت جایگزینی سایر خودروها و موتورسیکلت‌های فرسوده.

۲-۲-۲. نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی شهری

ماده ۹ قانون هوای پاک وزارت کشور را موظف کرده است «با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی، زمینه نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی شهری با اولویت شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت را ظرف مدت پنج سال فراهم کند». این ماده دو راهکار را برای اجرای این تعهد در نظر گرفته است: ۱- اعطای تسهیلات «از محل منابع درآمدی ماده ۶ این قانون از طریق کمک بلاعوض، یارانه، تسهیلات یا صفر نمودن سود بازرگانی واردات خودروهای برقی - بنزینی (هیبریدی) و خودروهای الکتریکی»؛ ۲- معافیت «خودروهای برقی - بنزینی (...) و خودروهای الکتریکی تولید داخل از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده».

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا دارای مقرراتی درباره نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی شهری نبود، اما در بعضی قوانین و مقررات ایران همچون موارد زیر، ضوابطی در این خصوص وضع شده‌اند: ۱- ماده ۲ قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶؛ ۲- آیین نامه اجرایی قانون فوق مصوب ۱۳۸۷؛ و ۳- ماده ۴۴ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۶.

۳-۲. نمونه برداری و پایش آلاینده‌گی توسط واحدهای صنعتی

قانون هوای پاک واحدهای صنعتی را موظف به نمونه برداری و پایش آلاینده‌گی کرده است. این الزام در سه سطح پیش‌بینی شده است:

۱. طبق تبصره ۴ ماده ۱۱، تمام واحدهای صنعتی «حسب تشخیص سازمان، مکلف‌اند نسبت به نمونه برداری و اندازه گیری آلودگی هوا، در فاصله زمانی ممکن و در چهارچوب خوداظهاری در پایش اقدام کنند».

۲. طبق تبصره یک ماده ۱۶، «تمامی مراکز و واحدهای متوسط پنجاه نفر به بالا موضوع این قانون برای انجام امور مربوط به نمونه برداری، اندازه گیری، پایش و کنترل مستمر آلودگی هوا مکلف به ایجاد واحد سلامت، بهداشت و محیط زیست (HSE) و به کارگیری متخصص محیط زیست می‌باشند».

۳. طبق تبصره ۳ ماده ۱۱، واحدهای صنعتی بزرگ و متوسط «که برحسب قوانین و مقررات، مشمول ارزیابی زیست محیطی می‌باشند موظف به نصب و راه‌اندازی سامانه‌های پایش برخط لحظه‌ای (آنلاین) و ارسال اطلاعات روزآمد به مرکز پایش سازمان می‌باشند».

قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا دارای تعهدات فوق‌الذکر نبود، اما چنین تعهداتی در مصوبه سال ۱۳۹۴ سازمان حفاظت محیط زیست با عنوان «آیین‌نامه خوداظهاری در پایش آلودگی محیط زیست و شیوه‌نامه‌های آزمایشگاه‌های معتمد» که بر اساس ماده ۶۱ قانون برنامه چهارم توسعه و ماده ۱۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب رسیده بود پیش‌بینی شده‌اند.

۲-۴. تولید و عرضه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک

ماده ۱۹ قانون هوای پاک وزارت نیرو را مکلف کرده است «نسبت به توسعه، تولید و عرضه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک بهینه (...) اقدام نماید». قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوای دارای مقرراتی در این خصوص نبود، اما در بعضی قوانین و مقررات ایران، همچون قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹، ضوابطی در این خصوص وضع شده بودند. ماده ۶۱ قانون اخیر بیان می‌کند: «وزارت نیرو موظف است به منظور حمایت از گسترش استفاده از منابع تجدیدپذیر انرژی، شامل انرژی‌های بادی، خورشیدی، زمین گرمایی، آبی کوچک (تا ده مگاوات)، دریایی و زیست توده (مشمول بر ضایعات و زایدات کشاورزی، جنگلی، زباله‌ها و فاضلاب شهری، صنعتی، دامی، بیوگاز و بیومس) و با هدف تسهیل و تجمیع این امور، از طریق سازمان ذی‌ربط نسبت به عقد قرارداد بلندمدت خرید تضمینی از تولیدکنندگان غیردولتی برق از منابع تجدیدپذیر اقدام نماید».

مزیت ماده ۱۹ قانون هوای پاک نسبت به قانون فوق‌الذکر این است که تکلیفی مشخص برای وزارت نیرو مقرر کرده است: «حداقل سی درصد افزایش سالانه ظرفیت مورد نیاز برق کشور از انرژی‌های تجدیدپذیر تأمین شود».

۲-۵. افزایش فضای سبز شهرها

طبق ماده ۲۲ قانون هوای پاک، «حداکثر تا ده سال پس از ابلاغ این قانون، شهرداری‌های شهرهای بالای پنجاه هزار نفر جمعیت موظف‌اند با همکاری وزارت نیرو و ادارات منابع طبیعی شهرستان، سرانه فضای سبز خود را حداقل به پانزده متر مربع برسانند». قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا دارای مقرراتی در خصوص این موضوع نبود. همچنین، با اینکه بعضی قوانین ایران قطع

درختان را ممنوع کرده‌اند،^۱ ظاهراً پیش از تصویب قانون هوای پاک، هیچ قانون عام و کلی‌ای دربارهٔ افزایش سرانهٔ فضای سبز شهرها به تصویب نرسیده بود.

۲-۶. مقابله با پدیدهٔ گرد و غبار

قانون نحوهٔ جلوگیری از آلودگی هوا دارای مقرراتی دربارهٔ پدیدهٔ گرد و غبار نبود، اما با توجه به افزایش معضل گرد و غبار در سال‌های اخیر، هیئت وزیران با تصویب آیین‌نامهٔ اجرایی آمادگی مقابله با پدیدهٔ گرد و غبار در سال ۱۳۹۵، ضمن تأسیس ستاد مقابله با پدیدهٔ گرد و غبار، برنامه‌هایی را برای شناسایی منشأهای داخلی و خارجی ایجاد کرد و غبار و اقدام‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای رفع این معضل پیش‌بینی کرد. اما شدت معضل گرد و غبار سبب شد قانون هوای پاک ۵ ماده را در زمینه‌های ذیل به آن اختصاص دهد:

۲-۶-۱. همکاری‌های بین‌المللی

مادهٔ ۲۳ قانون هوای پاک بر لزوم همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی جهت جلوگیری از ایجاد گرد و غبار و نیز کاهش خسارت‌های ناشی از آن تأکید کرده است. مادهٔ ۱۴ آیین‌نامهٔ اجرایی آمادگی مقابله با پدیدهٔ گرد و غبار نیز دارای مقرراتی مشابه است.

۲-۶-۲. بیابان‌زدایی

مادهٔ ۲۴ قانون هوای پاک وزارت جهاد کشاورزی را موظف کرده است علاوه بر اجرای طرح‌های بیابان‌زدایی مقرر در قوانین، جهت مهار کانون‌های مستعد بیابان‌زایی و تولید گرد و غبار داخلی (رأساً یا با همکاری بخش خصوصی و دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان‌های بین‌المللی) اقدامات مقابله با پدیدهٔ گرد و غبار را با اولویت عملیات بیابان‌زدایی، سالانه حداقل در سیصد هزار هکتار اجراء کند. دولت نیز مکلف شده است اعتبارات لازم را هر ساله در قانون

۱. نگاه کنید به: ۱- قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویهٔ درخت مصوب ۱۳۵۲؛ ۲- لایحهٔ قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹.

بودجه پیش‌بینی کند. مقرراتی مشابه با موارد فوق در مواد ۴، ۵ و ۱۲ آیین‌نامه اجرایی آمادگی مقابله با پدیده گرد و غبار پیش‌بینی شده‌اند.

۲-۶-۳. تأمین آب برای زیست‌بوم‌ها

ماده ۲۵ قانون هوای پاک سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف کرده است با همکاری وزارت نیرو، نیاز آبی زیست‌محیطی رودخانه‌ها، تالاب‌ها، خورها، دریاچه‌ها و زیست‌بوم‌ها را تعیین کند و همچنین وزارت نیرو را مکلف کرده است حقایق موارد فوق را تخصیص دهد.^۱ ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی آمادگی مقابله با پدیده گرد و غبار نیز وزارت نیرو را موظف کرده است حقایق تالاب‌های جنوب و غرب کشور و نیاز آبی طرح‌های مقابله با منشأ گرد و غبار را تأمین کند.

۲-۶-۴. شبکه هشدار طوفان

ماده ۲۶ قانون هوای پاک سازمان هواشناسی را مکلف کرده است با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست حداکثر طی دو سال، شبکه ملی هشدار و پیش‌آگاهی رخدادهای طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند. ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی آمادگی مقابله با پدیده گرد و غبار نیز سازمان‌های حفاظت محیط زیست و هواشناسی را مکلف کرده است ظرف شش ماه، طرح سامانه‌های پیش‌آگاهی و کنترل کیفیت هوا را تهیه و برای تصویب به ستاد مقابله با پدیده گرد و غبار ارائه کنند.

۲-۶-۵. ایجاد حریم سبز بزرگراه‌ها و کمربند سبز شهرها

ماده ۲۷ قانون هوای پاک وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی و کشور را موظف کرده است (از محل اعتبارات مندرج در بودجه سالانه) با همکاری شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (از محل منابع مالی در اختیارشان) حریم سبز بزرگراه‌ها و کمربند سبز شهرها و روستاهای تحت تأثیر گرد و غبار را با روش آبیاری مدرن و با اولویت استفاده از پساب‌های شهری و روستایی طی پنج

۱. البته آثار این تکلیف منحصر به کاهش پدیده گرد و غبار نیستند و جنبه‌های مثبت زیست‌محیطی دیگری نیز دارند.

سال ایجاد کنند.^۱ همچنین، تبصره یک این ماده وزارت نیرو را مکلف کرده است آب لازم را برای موارد فوق تأمین کند. تبصره ۲ این ماده نیز وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) را مکلف کرده است حداقل بیست درصد از منابع در اختیار خود را به تکلیف فوق اختصاص دهد. ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی آمادگی مقابله با پدیده گرد و غبار نیز شهرداری‌های شهرهای واقع در مناطق تحت تأثیر پدیده گرد و غبار را موظف به اجرای طرح کمربند سبز این شهرها کرده است. البته این آیین‌نامه به مدت اجرای این طرح و تکلیف وزارتخانه‌های مختلف از جمله تعهد مالی آنها در این زمینه اشاره نکرده است.

۷-۲. اعطای جایگاه ضابط دادگستری به یگان حفاظت سازمان حفاظت محیط زیست
قانون هوای پاک و قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا اختیاراتی را به سازمان حفاظت محیط زیست برای برخورد با عاملان آلاینده‌گی هوا داده‌اند، اما قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا ابزار اجرای این صلاحیت را مشخص نکرده بود. یکی از نوآوری‌های قانون هوای پاک این است که ابزار اجرای این صلاحیت را تعیین کرده و به موجب ماده ۳۱ «یگان حفاظت سازمان» را مکلف کرده است «به عنوان ضابط دادگستری، در موارد وقوع جرایم مشهود مذکور در این قانون، رأساً یا در صورت اعلام سازمان یا با اطلاع از وقوع جرایم غیرمشهود مندرج در این قانون، با نظر دادستان شهرستان ذی‌ربط، اقدام لازم را در چارچوب قوانین و مقررات با واحدهای آلوده‌کننده یا اشخاص حقیقی یا حقوقی مربوط به عمل آورند». لازم به ذکر است طبق تبصره یک ماده ۳۲ قانون هوای پاک، چنانچه کارکنان سازمان دوره آموزش ضابط دادگستری را زیر نظر دادستان طی کنند، ضابط دادگستری محسوب می‌شوند.

۱. البته آثار این تکلیف منحصر به کاهش پدیده گرد و غبار نیستند و از جنبه‌های دیگر نیز به بهبود هوا کمک می‌کنند.

۸-۲. پیش‌بینی مراجع قضایی تخصصی در زمینه آلودگی هوا

یکی از ابتکارهای قانون هوای پاک این است که ماده ۳۲ آن مقرر می‌کند: «برای رسیدگی به تخلفات و جرایم موضوع این قانون، به تشخیص رئیس قوه قضائیه شعبه‌ای تخصصی در هر حوزه قضایی اختصاص می‌یابد». البته به نظر نمی‌رسد این ماده قانونی رئیس قوه قضائیه را ملزم به تأسیس چنین شعبه‌ای کرده باشد. از این رو، می‌توان گفت ماده قانونی فوق‌الذکر در راستای قاعده عام مندرج در ماده ۵۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ است که مقرر می‌کند: «تمام مراجع قضایی موضوع این قانون مکلف‌اند با توجه به نوع دعاوی به تخصیص شعبه یا شعبی از مراجع قضایی برای رسیدگی تخصصی اقدام کنند. تبصره - شیوه تشکیل شعب تخصصی مراجع قضایی اعم از حقوقی و کیفری موضوع این ماده به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون توسط وزیر دادگستری تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد». تنها تفاوت مواد فوق این است که تشکیل شعبه تخصصی برای رسیدگی به جرایم مندرج در قانون هوای پاک صرفاً متکی به تصمیم رئیس قوه قضائیه است و وزیر دادگستری در آن نقش ندارد.

همچنین، یکی از نقاط قوت قانون هوای پاک در زمینه رسیدگی قضایی به پرونده‌های مربوط به موضوع این قانون این است که تبصره ۲ ماده ۳۲ این قانون وزارت جهاد کشاورزی و سازمان را در دعاوی حقوقی و کیفری از پرداخت هزینه دادرسی معاف کرده است. از این رو، پرداخت هزینه دادرسی که می‌توانست یکی از موانع طرح شکایت توسط نهادهای فوق‌الذکر باشد رفع شده است.

نتیجه

در ایران، قانونگذاری صریح در زمینه آلودگی هوا با تصویب قانون اصلاح پاره‌ای 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 آیین‌نامه‌های اجرایی متعدّد توانست در گُند کردن فرایند افزایش آلودگی هوا در شهرهای ایران موفقیت‌هایی 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 کرده‌اند که شاخص‌تر از همه تصویب قانون هوای پاک در تاریخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۵ است. همانطور که انتظار می‌رفت قانون هوای پاک با اتکاء به تجارب به دست آمده از اجرای ۲۲ ساله قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، بسیاری از نواقص این قانون را رفع کرد. در این نوشتار به تبیین دو محور از نقاط قوت قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا پرداختیم که عبارتند از: ۱- بهبود ضوابط کیفری و ۲- نوآوری‌های بی‌سابقه.^۱ همانطور که ملاحظه شد مهم‌ترین جنبه‌های بهبود ضوابط کیفری قانون جدید نسبت به قانون قدیم عبارتند از: ۱- افزایش مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی و اعمال جزای نقدی درباره آنها؛ ۲- انسجام مجازات‌ها و تعیین آنها بر اساس مجازات‌های مقرر در قانون مجازات اسلامی؛ ۳- پیش‌بینی امکان تعدیل جزای نقدی در گذر زمان؛ و ۴- بهبود مجازات‌ها به ویژه افزایش جزای نقدی. نوآوری‌های اصلی و بی‌سابقه قانون جدید نسبت به قانون قدیم نیز عبارت‌اند از: ۱- استفاده از ابزارهای اقتصادی در مبارزه با آلودگی هوا؛ ۲- جایگزینی خودروهای فرسوده؛ ۳- توسعه تولید و عرضه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک؛ ۴- مقابله با پدیده گرد و غبار؛ ۵- اعطای جایگاه ضابط دادگستری به یگان حفاظت سازمان حفاظت محیط زیست؛ و ۶- پیش‌بینی مراجع قضایی تخصصی در زمینه آلودگی هوا.

۱. البته قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا نقاط قوت دیگری نیز دارد که در این نوشتار فرصت پرداختن به آنها نبود؛ از جمله این نقاط قوت می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱- بهبود تعریف آلودگی هوا و انواع منابع آلاینده؛ ۲- پیش‌بینی ارتقاء استاندارد آلاینده‌گی وسایل نقلیه موتوری در گذر زمان؛ ۳- تسریع بررسی تقاضاهای احداث، توسعه و یا تغییر خط تولید واحدهای صنعتی؛ ۴- اختیارات بیشتر برای سازمان حفاظت محیط زیست برای اقدام سریع در مواجهه با واحدهای آلاینده؛ و ۵- الزام استاندارد بودن تمام انواع سوخت‌های تولیدی و وارداتی کشور.

نقاط قوت فوق‌الذکر نویدبخش آن هستند که اگر قانون هوای پاک با تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی مناسب و به موقع دنبال شود، آلودگی هوا در ایران از وضعیت فاجعه‌بار کنونی خارج خواهد شد. البته در این مسیر نباید تلاش برای رفع نقاط ضعف قانون هوای پاک به ویژه حذف کامل مجازات حبس از جرایم مشمول این قانون را نادیده گرفت،^۱ چراکه اثر پیشگیرانه مجازات حبس بیش از جزای نقدی است، به ویژه نسبت به صاحبان و مدیران واحدهای صنعتی بزرگ که توان پرداخت جزای نقدی را دارند. از این رو، اگرچه جزای نقدی مندرج در قانون هوای پاک نسبت به قوانین پیشین شدیدتر و متناسب‌تر شده‌اند و امکان روزآمد کردن آنها حتی به میزانی بالاتر از نرخ تورم نیز فراهم شده است، می‌توان گفت اثر ارعایی و پیشگیرانه قانون هوای پاک در خصوص جرایم متضمن حبس در قوانین پیشین کاهش یافته است.

۱. در خصوص نقاط ضعف دیگر قانون هوای پاک نسبت به قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا که بررسی آنها خارج از بحث این نوشتار بود، می‌توان به این موارد اشاره کرد: ۱- کاهش سرعت شناسایی و اتخاذ اقدام‌های لازم در وضعیت‌های اضطراری؛ ۲- کم‌توجهی به پیامدهای اجتماعی و سیاسی مبارزه با آلودگی هوا در بعضی موارد؛ و ۳- عدم شناسایی حق عام سازمان حفاظت محیط زیست برای دادخواهی به نفع عموم.

منابع

فارسی

- آیین نامه اجرایی آمادگی مقابله با پدیده گرد و غبار، مصوب ۱۳۹۵/۰۴/۰۶ و ۱۳۹۵/۰۴/۲۳.
- آیین نامه اجرایی تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۰۸.
- آیین نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، مصوب ۱۳۸۷/۰۴/۱۱.
- آیین نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۷۹/۰۶/۱۶.
- آیین نامه اجرایی ماده ۶۱ قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۴.
- آیین نامه از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۷.
- آیین نامه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۲۹.
- آیین نامه خوداظهاری در پایش آلودگی محیط زیست و شیوه نامه های آزمایشگاه های معتمد، مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۰۰.
- آیین نامه نحوه از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، مصوب ۱۳۸۲/۰۱/۱۷.
- ارشدی، محمدیار. (۱۳۸۴). «نقش قوه قضائیه در حفاظت از محیط زیست». فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۳، صص ۱-۱۹.
- اصلاح تصویب نامه موضوع جریمه های تخلفات مربوط به حمل و نقل و عبور و مرور در کلیه نقاط کشور و مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۰۶.
- اصلاحیه مبالغ ریالی مربوط به جرایم فصول مندرج در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۹.

- تصویب‌نامه در خصوص تعدیل مبلغ مجازات نقدی بدل از حبس مندرج در ماده ۲۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۱۶.
- تصویب‌نامه در خصوص تعیین جریمه‌های تخلفات مربوط به حمل و نقل و عبور و مرور در کلیه نقاط کشور و مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مصوب ۱۳۹۰/۰۷/۰۳.
- تصویب‌نامه در مورد ممنوعیت شماره گذاری خودروهای فرسوده و خارج از رده دستگاہ‌های دولتی، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۸.
- تقی‌زاده انصاری، مصطفی. (۱۳۷۴). حقوق محیط زیست در ایران، چاپ اول، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها «سمت».
- حبیبی، محمدحسن. (۱۳۸۲). «حق برخورداری از محیط زیست سالم به‌عنوان حق بشریت»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، شماره ۶۰، صص ۱۳۱-۱۷۰.
- روزنامه حمایت، ضرورت وجود قانون جامع محیط زیست با ارزش فراقانونی، تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۶.
- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. (<http://www.rrk.ir/Laws/>).
- سامانه جامع نظرات شورای نگهبان. (<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMosavabat.aspx>).
- عبدالحی، محسن. (۱۳۸۶). «حمایت کیفری از محیط زیست: تأملی بر بایسته‌های حقوق کیفری زیست محیطی». مجله علوم محیطی، سال پنجم، شماره ۱، صص ۹۷-۱۱۷.
- قاسمی، ناصر. (۱۳۸۰). «نگرش حقوق کیفری ایران درباره بزه آلودگی هوا». مجله دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۲۱-۲۲، صص ۱۱۵-۱۳۲.
- قانون آیین دادرسی کیفری، مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۰۸/۲۴.
- قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۰۴.
- قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری، مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷.

- قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
- قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱.
- 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 مجلس شورای ملی.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
- قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، مصوب ۱۳۸۶/۰۹/۱۸.
- قانون چگونگی محاسبه و وصول حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات انواع خودرو و ماشین آلات راهسازی وارداتی و ساخت داخل و قطعات آنها، مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۰۲.
- قانون حفاظت در برابر اشعه، مصوب ۱۳۶۸/۰۱/۲۰.
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۲۸.
- قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت، مصوب ۱۳۵۲/۰۵/۱۱.
- قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۰۸.
- قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱.
- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳.
- قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵.
- قانون هوای پاک، مصوب ۱۳۹۶/۰۴/۲۵.
- کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲.
- کوشکی، غلامحسین. (۱۳۸۸). «چالش‌های نظام کیفری ایران در حوزه جرایم زیست‌محیطی». مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۷-۱۸، صص ۸۷-۱۰۴.

- لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۰۳.
- مدیریت کل آمارهای اقتصادی بانک مرکزی. (۱۳۹۶). شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران (شاخص تورم)، اعداد سالانه شاخص و نرخ تورم در سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۱۵ (۱۰۰=۱۳۹۰).
- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی.
- (<http://www.hvm.ir/fehrest.aspx?select=mozakarat&select2=bank%20matny>).
- نجات، سید امین، دبیری، فرهاد. (۱۳۹۲). «بررسی چالش‌های کیفی ناشی از اجرای ماده ۶۸۸ (۹۱۴) قانون مجازات اسلامی». *مجله مطالعات حقوقی*، دوره ۷، شماره ۲، صص ۱۷۳-۱۹۷.
- وطن دوست، صابر، جواهری بابلی، مهران. (۱۳۸۳). «بررسی جرایم زیست‌محیطی در ایران». *مجموعه مقالات نخستین همایش حقوق محیط زیست ایران*، نشر برگ زیتون، صص ۳۴۳-۳۴۹.
- همدانی، م. ت. (۱۳۷۴). «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، جای خالی ابزارها و انگیزه‌های مالیاتی». *مجله پژوهشنامه مالیات*، شماره ۱۰، ص ۲۶.
- هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دادنامه ۱۲۹۳-۱۲۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۱.

انگلیسی

- World Health Organization. (2016). Ambient (outdoor) air pollution database by country and city (2008-2015).