

## مدیر شهری

دوفصلنامه مدیریت شهری شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
Urban Management No.24 Autumn & Winter

۵۱-۶۴

زمان دریافت مقاله:

۱۳۸۸/۲/۱۴

زمان پذیرش نهایی:

۱۳۸۸/۴/۲۹

### ارزیابی محیط زیست شهری در قالب قوانین و ضوابط، «با تأکید بر آلودگی هوا»

زهره فنی - دانشیار گروه جغرافیا، دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.  
جمشید مولودی\* - پژوهشگر دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

#### The Assessment of Urban Environment on Regulations & Norms: With Emphasis on Air Pollution

##### Abstract

Due to extension of urbanization and urban population, its traits such as the compression of cars and crowded traffic, industrial factories pollution and unsustainable patterns of energy/resources consumption have resulted kinds of environmental pollution especially air pollution. This pollution as one of the results of 20th century is in the settlement system. It has made many problems for dwellers of the large cities. Certainly, environmental effective management needs to regulations and norms which first it should be adjusted with socio-economic systems and second, it should be according to realities and enforceable in society. It means that in order to have sustainable /health environment, must make the legal tools. This study after to make known regulations and norms about urban environment especially air pollution, it investigates preparing the way for legal fulfillments and functions. It also considers the causes of successful and unsuccessful of environmental regulations (air pollution) from three aspects: logic and legislation, preparing the way and conditions of accomplishment.

**Keywords:** Urban regulations, urban environment, Air pollution, Fulfillment of regulations.

##### چکیده

تحولات اخیر در رشد و توسعه شهرنشینی و به تبع آن رشد و توسعه کالبدی شهرها مسائلی را در فضای شهر به وجود آورده که نه تنها ساکنین آن، بلکه تمام محیط زیست در معرض عوارض ناشی از آن را، مورد تهدید قرار داده است. در دنیای عقلانی امروز تمام انسانها در پی آنند تا با تکیه بر اصول و قاعده مندیها، فضائی را ایجاد نمایند که بتوان در آن شرایط زندگی را بهبود بخشید، جریانی که تنها در سایه برخورداری و اطاعت از گزاره‌های منطقی که بر جوامع انسانی به منظور قاعده مندرکدن رفتار حاکم است، برقرار می‌گردد. همین مسأله نیازمند شناخت و درک مجموعه ابزارهای موجود و در دسترس برای دخالت و تحقق اهداف مورد نظر است. در این میان محیط زیست شهری مناسب از جمله فاکتورهای تأثیرگذار در زندگی جمعی انسان است که به کارگیری ابزارهای حقوقی در مناسب تر شدن آن بیشترین نقش را خواهد داشت. این پژوهش بعد از شناساندن قوانین و ضوابط مربوط به محیط زیست شهری به ویژه آلودگی هوا، به بررسی بستر سازی‌های لازم و الزامات و اقدامات موجود در متن قانون و آیین نامه‌های متعاقب آن و ریشه یابی نقاط ضعف و قوت قوانین زیست محیطی (آلودگی هوا) از سه جنبه: زمینه سازی حقوقی و قانونگذاری، الزامات و اقدامات در جهت تسهیل فرایند اجرا و نحوه ضمانت اجرا می‌پردازد.

واژگان کلیدی: قوانین و مقررات شهری، محیط زیست شهری، آلودگی هوا، اجرای قوانین.

## مقدمه

در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰ میلادی به جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه با نرخ رشد حدود ۳/۷ درصد، سالانه ۵۷ میلیون نفر افزوده شده است که این تعداد ۷ برابر افزایش سالانه جمعیت شهری کشورهای توسعه یافته با نرخ رشد ۰/۹ درصد و افزایش ۸ میلیون نفر بوده است. در اواخر این دهه این کشورها، ۷ تا ۱۰ شهر بزرگ جهان را در بر می‌گرفتند. علاوه بر این، بر اساس پیش بینی صورت گرفته تا سال ۲۰۲۵ میلادی، ۶۱ درصد از جمعیت جهان در حال توسعه شهرنشین خواهد بود (Human Development Report; 2000, UNDP). افزایش جمعیت شهرها در کشورهای جهان سوم و به تبع آن ایجاد کارخانجات و وجود ساخت و سازهای بی رویه این شهرها را با معضلات عدیده از جمله آلودگی هوارو به رو ساخته است.

آلودگی هوا به عنوان یکی از مهمترین عوامل اثرگذار بر محیط زیست شهری به وی‌ژه در شهرهای بزرگ سبب بروز ناهنجاریها، مشکلات و خسارات بسیاری برای ساکنین شهرها شده است. به طوری که برآوردهای کارشناسان محیط زیست نشان می‌دهد ۵/۷ درصد از مرگ و میرها در تهران به واسطه آلودگی هوا اتفاق می‌افتد و با توجه به این که هزینه حفظ حیات براساس استانداردهای جهانی ۳۲ هزار دلار تعیین شده، لذا در مجموع هزینه‌های مرگ و میر ناشی از آلودگی‌های هوای تهران در سال ۸۴، معادل ۱۷۶ میلیارد دلار برآورد شده است. به گفته همین کارشناسان هزینه بیماریهای سرپایی شهروندان تهران به واسطه این آلودگی و هزینه‌های بهداشتی، از جمله خسارات دیگری است که از بُعد سلامت و بهداشت، هم به اقتصاد جامعه و هم به شهروندان وارد می‌شود (روزنامه همشهری: ۳ اسفند ۱۳۸۴).

برای بهبود این وضعیت و ایجاد محیط زیست مطلوب به طوریکه انسان شهرنشین را به کمال برساند، توجه مستقیم به مدیریت محیط زیست در مناطق شهری امری حتمی است. در این رابطه به منظور ایجاد تغییرات (به نفع محیط زیست) و تحقق مدیریت زیست محیطی کارآمد در مناطق شهری، شناخت ابزارهایی که راه

رسیدن به این اهداف را میسر می‌سازد لازم است. از جمله این ابزارها که می‌تواند نقش مهمی ایفا نماید، قوانین و مقررات زیست محیطی می‌باشند. این ابزار به قدری دارای اهمیت می‌باشد که لازمه مدیریت مطلوب زیست محیطی است. مسلم است که لازمه مدیریت کارآمد زیست محیطی، وجود قوانین و مقرراتی است که اولاً بتواند با سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه منطبق باشد و بسترهای لازم را فراهم آورد و ثانیاً منطبق بر واقعیات باشد و بتواند در جامعه به کار گرفته شود یعنی به منظور تحقق بخشی به برنامه محیط زیست سالم و پایدار، ابزارهای حقوقی لازم را فراهم نماید. در واقع هر گونه مداخله هدفمند در عرصه‌های عمومی به منظور ارتقاء شرایط و کیفیت زیست در این عرصه‌ها، نیازمند شناخت و درک از مجموعه ابزارهای موجود و در دسترس، برای دخالت و تحقق تغییرات مورد نظر است (کاظمیان: ۱۳۸۱، ص ۷۰).

پژوهش حاضر با توجه به تبیین صورت گرفته به دنبال تحقق اهداف ذیل است:

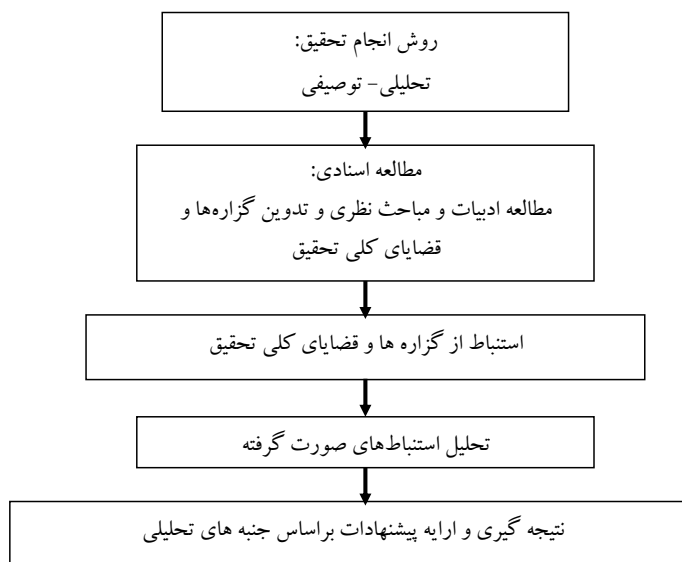
- آشنایی با قوانین و مقررات مربوط به محیط زیست شهری به ویژه آلودگی هوا
- تبیین بستر سازی‌های لازم و الزامات و اقدامات موجود در متن قانون و آیین نامه‌های متعاقب آن
- ریشه یابی نقاط ضعف و قوت قوانین زیست محیطی (آلودگی هوا) از سه جنبه تحلیلی: ۱- زمینه سازی حقوقی و قانونگذاری. ۲- الزامات و اقدامات در جهت تسهیل فرایند اجرا. ۳- نحوه و ضمانت اجرا.

## روش شناسی تحقیق

روش انجام این تحقیق به صورت توصیفی- تحلیلی می‌باشد. بنابراین با استفاده از مطالعات اسنادی الگوهای نظری، مفاهیم اصلی و متغیرهای تحقیق شناسایی شده و از طریق جستجو در ادبیات و مباحث نظری تحقیق، گزاره‌ها و قضایای کلی مرتبط با مسئله ارائه شده است. در نهایت با استفاده از گزاره‌ها و قضایای کلی مسئله مورد نظر شکافته شد و استنباط‌های دریافتی مورد تحلیل قرار گرفت و نتایج برگرفته از تحلیل ارائه شد.

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter



نمودار شماره ۱. نمای شماتیک از روش انجام تحقیق

#### ادبیات تحقیق

توجه به حفظ محیط زیست و تاریخچه شکل‌گیری قوانین و مقررات مربوط به آن چندان طولانی نیست. در واقع پس از آن‌که دانشمندان زنگ خطر را برای حفظ طبیعت و زمین به صدا درآوردند، جامعه بین‌الملل در این ارتباط عکس‌العمل نشان داد. این واکنش در اواسط قرن بیستم صورت گرفت و پیش از آن هیچ اقدام جدی برای حفاظت همه‌سویز از محیط زیست انجام نشده بود. از اولین کنوانسیون‌ها و معاهداتی که در زمینه محیط زیست در سطح بین‌المللی و منطقه‌ای مطرح شد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

«معاهده جلوگیری از آلودگی دریاهای و آبهای ساحلی (۱۹۲۰)، تصویب نخستین متون کلی زیست محیطی (۱۹۶۸)، اطلاعیه‌های مربوط به کنترل آلودگی هوا (مارس ۱۹۶۸) و منشور اروپایی آب (۶ می ۱۹۶۷)، کنفرانس سازمان ملل متحد در خصوص محیط زیست انسانی، استکهلم (۱۹۷۲)، تصویب منشور جهانی طبیعت از سوی مجمع عمومی ملل متحد (۱۹۸۲)، کنفرانس ریو (۱۹۹۲)». از مهمترین برنامه‌های جهانی در رابطه با محیط زیست شهری می‌توان به برنامه محلی ۲۱ و سکونتگاه انسانی اشاره کرد. این برنامه از جمله برنامه‌های اجرایی است که با دربرگرفتن ۴۰ سرفصل و صدها توصیه‌نامه به منظور

حرکت کشورهای رو به توسعه پایدار در قرن ۲۱ فراهم شده است. با توجه به اهمیت این برنامه، برنامه‌های دیگری در سطح بین‌الملل در حمایت از آن تصویب شد که به طور خلاصه آن را ذکر می‌نمایم:

«برنامه شهرهای سالم، سازمان بهداشت جهانی (۱۹۶۸) برنامه محیط زیست شهری مادرشهری، برنامه توسعه سازمان ملل متحد / بانک جهانی (۱۹۸۶) برنامه شهرهای پایدار، مرکز بین‌المللی سکونتگاه‌های انسانی (۱۹۹۰) عناصر سازنده محیط زیست، UNDP / بانک جهانی / UNCHS برنامه مدیریت شهری (۱۹۹۰) طرح پیشنهادی برنامه محلی ۲۱، مجمع بین‌المللی برای طرح پیشنهادی محیط زیست محلی (۱۹۹۱) برنامه مطالب آموزشی محیط زیست شهری، GTZ (همکاری تکنیکی آلمان) ۱۹۹۱ تسهیلات پیشنهادی محلی برای محیط زیست شهری، UNDP (۱۹۹۲) پروژه شهرهای پایدار، اتحادیه اروپا (۱۹۹۳) ظرفیت‌سازی محیط زیست شهری، مؤسسه مطالعات مسکن و توسعه شهری (۱۹۹۴) طرح پیشنهادی شهرهای پایدار، آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده (۱۹۹۴) برنامه مشارکت بخش عمومی و خصوصی برای محیط زیست شهری، UNDP (۱۹۹۴) (43-42.1999) (Lsitmann:»

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter

بنا به مقتضیات زمان و مکان از آغاز تاریخ زندگی انسان نوعی دلبستگی به محیط زیست و حفاظت از آن وجود داشته است و با بلوغ فکری انسان نیز این تمایل بیشتر شده تا جایی که در جوامع مختلف با مکاتب فکری متفاوت همیشه به منظور راهنمایی انسان در مسیر حیاتش و همچنین چگونگی برخورد با محیط زیست اطرافش توصیه‌های وجود داشته است. از این نظر علمای مسلمان نیز با توجه به مبانی نظری اسلام چگونگی برخورد با این مسئله را روشن نموده‌اند و نحوه فراهم کردن محیط زیست سالم را برای انسان متصور ساخته‌اند. در ادامه نکاتی را که نشان دهنده توجهات اسلام و مسلمانان به حفظ و سلامت محیط زیست است، به طور اختصار می‌آوریم: (ر.ش. به: مدنی: ۱۳۷۸، صص ۳۰۲-۳۰۱).

ابن ربیع از نخستین دانشمندان اسلامی که به نظریه‌های اساسی در بنای شهر پرداخته است وی برای انتخاب موقعیت بنای یک شهر ۶ شرط را اعلام نموده است:

«۱- وفور آب شیرین. ۲- امکان آذوقه رسانی به شهر. ۳- برخوردار بودن از هوای مناسب. ۴- نزدیکی به چراگاه و جنگل برای تهیه سوخت. ۵- محکم کردن و سنگربندی خانه‌ها برای رویارویی با دشمن. ۶- بنای دیوار در پیرامون شهر، تا ساکنان درون شهر را در دفع دشمن یاری کند.»  
ابن ارزق می‌گوید: انتخاب مناطقی بد آب و هوا و مجاور آبهای راکد و فاسد و یا در کنار چاهها و یا چراگاه‌های نامطلوب که ناگزیر حیوانات پیرامون خود را بیمار می‌کند مطلوب نمی‌باشد. سنت رسول خدا نیز در این بوده است که همه مردم باید در نظافت شهر به خصوص معابر و کوچه‌ها کوشا بوده و علاوه بر رفع ناهمواریهای مسیر عبور، برای زیباسازی آن تلاش کنند. ابن خلدون و ابن ارزق نیز به این نکته اشاره دارند که اگر موقعیت شهر در معرض جریان هوا باشد و باد از شمال و جنوب آن بوزد، عفونت هوا و بیماری حیوانات کاهش می‌یابد.

در عصر حاضر نیز جامعه‌ای که حیات طیبه انسانها را سر لوحه اهداف و برنامه‌های خویش قرار می‌دهد، نمی‌تواند ملاحظات زیست محیطی را نادیده بگیرد. توجه به اصل توسعه پایدار و جلوگیری از پیامدهای نامطلوب آن امروزه از ویژگیهای اصلی جوامع رشد یافته،

هدفدار و قانونمند است. به همین منظور قانون‌ها و مقررات خاصی در همه کشورها به منظور مبارزه با آلوده کننده‌های محیط زیست تهیه شده است. سازمان حفاظت محیط زیست نیز در ایران برای تحقق چنین اهدافی، اصل پنجاهم قانون اساسی را مدنظر قرار داده تا به امر حفاظت از محیط زیست و استفاده درست از منابع طبیعی کشور بپردازد و بر لزوم تحقق توسعه پایدار تأکید نماید. تاریخچه قانون گذاری در زمینه محیط زیست شهری (آلودگی هوا) به قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ بر می‌گردد که بند ۲۰ ماده ۵۵ آن در این زمینه سخن می‌گوید و بعد از آن به ترتیب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در سال ۱۳۵۳ به طور اعم و آیین نامه جلوگیری از آلودگی هوا در سال ۱۳۵۴ و قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در سال ۱۳۷۴ و آیین نامه اجرایی تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در سال ۱۳۷۶ و آیین نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا در سال ۱۳۷۹ به تصویب رسید.

## قوانین و مقررات مربوط به آلودگی هوا

ماده ۵۵ از قانون شهرداری (۴) - ۱۳۳۴/۴/۱۱: این ماده از قانون شهرداری یک سیاست کلی را در مورد آلودگی در شهرها ارائه می‌دهد به طوری که از کلیه اماکنی که به نحوی از انحاء باعث آلودگی در شهرها می‌شود جلوگیری می‌کند، همچنین چگونگی برخورد با چنین اماکنی را در تبصره‌ای مجزا توضیح داده است.

قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۳/۲/۲۸ و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۷۱/۸/۲۴: قانون مادر در زمینه محیط زیست و به طور خاص تر آلودگی محیط زیست، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست است که سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مهمترین نهاد مسئول در این زمینه مسئول و متولی اجرای این قانون می‌باشد. این قانون وظایف زیادی از جمله حفاظت، پیشگیری و بررسی و تحقیق علمی و اقتصادی در زمینه‌های مختلف محیط زیست و همچنین پیشنهاد ضوابط و معیارهایی برای جلوگیری از انواع آلودگیها بر عهده این سازمان نهاده است. موضوعی که این ماده را به مسئله ما مرتبط

می‌سازد در ماده ۹ این قانون بیان شده است بدین صورت که اقدام به هر عملی را که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم نماید ممنوع گردیده است.

**آیین نامه جلوگیری از آلودگی هوا ۱۳۵۴/۴/۲۹:** بر طبق این آیین نامه آلودگی هوا عبارتست از وجود یک یا چند آلوده‌کننده در هوای آزاد به مقدار و مدتی که کیفیت آن را به طوری که مضر به حال انسان و یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد تغییر دهد. آلوده‌کننده هوا عبارتست از هر نوع ماده گازی، بخار، مایع و جامد و یا مجموعه و ترکیبی از آنها که در هوای آزاد پخش و باعث آلودگی هوا شده و یا به آلودگی آن بیفزاید یا تولید بوی نامطبوع کند از قبیل دود، دوده و ذرات معلق و غیره. (بند ۱ ماده ۲)

بر اساس بند ۸ ماده ۱ مسئول آلودگی هر شخص حقیقی است که اداره یا تصدی کارخانه و یا کارگاهی را خواه برای خود و خواه به نمایندگی از طرف شخص یا اشخاص دیگر به عهده دارد و یا شخصاً عامل ایجاد آلودگی از طریق وسایل نقلیه موتوری که بیش از استانداردهای مقرر، دود و آلوده‌کننده‌های دیگر وارد هوای آزاد می‌نمایند ممنوع می‌باشد. ماده ۱۹ در فصل پنجم آیین نامه مذکور به مقررات مختلفی می‌پردازد. این آیین نامه یکی از مهمترین متون مرتبط با مسئولیت کارخانه‌های آلوده‌کننده (اشخاص حقوقی) می‌باشد که مسئولیت را بر متصدی یا مدیر کارخانه تحمیل می‌نماید. همچنین کارخانجات و کارگاهها مکلف شده‌اند پس از اعلام سازمان، مسئول مرتبط را کتباً با قید اقامتگاه قانونی وی معرفی نمایند. این آیین نامه از اولین دست نوشته‌های است که به طور اخص به موضوع آلودگی هوا پرداخته است و زمینه را برای توجه به آن فراهم آورده است.

**قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا-۱۳۷۴/۲/۳:** این قانون جهت تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور پاکسازی و حفاظت هوا از آلودگیها تدوین شده، بنابراین کلیه دستگاهها و مؤسسات و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را موظف به رعایت قوانین و مقررات موجود در آن می‌نماید.

این قانون در ۶ فصل، ۳۵ ماده و ۱۴ تبصره بیان شده و

دیدگاههای خود را به ترتیب زیر ارائه می‌نماید. این قانون مهمترین منابع آلوده‌کننده هوا را: الف وسایل نقلیه موتوری، ب کارخانجات، کارگاهها و نیروگاهها و ج منابع تجاری، خانگی و منابع متفرقه ذکر می‌کند و در این چارچوب به بحث‌های قانونی می‌پردازد.

الف وسایل نقلیه موتوری: این قانون کلیه وسایل نقلیه موتوری را ملزم به رعایت کردن حد مجاز مقرر آلودگی و داشتن گواهینامه مبنی بر رعایت حد مجازهای تعیین شده می‌نماید و استفاده از وسایل نقلیه موتوری که بیش از حد مجاز مقرر دود و آلوده‌کننده دیگر وارد هوای آزاد نمایند ممنوع می‌کند.

ب کارخانجات، کارگاهها و نیروگاهها: ماده‌های ۱۳ و ۱۴ این قانون صریحاً بحث احداث و توسعه یا تغییر محل کارخانجات و کارگاهها و رعایت کردن ضوابط و معیارهای سازمان حفاظت محیط زیست مربوطه را و همچنین وظائف سازمان‌های مختلف را در این باره ارائه می‌نماید. ماده ۱۵ این قانون، سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به شناسایی کارخانجات، کارگاهها و نیروگاههای آلوده‌کننده محیط زیست می‌نماید که با تعیین نوع و میزان آلودگی، مهلت معین را برای رفع آلودگی تعیین بنماید، و حتی در این قانون شرایط حقوقی لازم به رئیس سازمان حفاظت محیط زیست در رابطه با تعطیلی کارگاهها و کارخانجات که دارای خطر فوری هستند داده شده است.

ج منابع تجاری، خانگی و متفرقه: این قانون پخش هر نوع آلودگی از طرف منابع تجاری، خانگی و متفرقه در هوای آزاد را ممنوع دانسته و سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف به تعیین حد مجاز آلودگی این منابع نموده است. این قانون تمام منابع آلوده‌کننده را مکلف به اتخاذ تدابیر لازم جهت جلوگیری از انتشار آلاینده‌های مختلف در هوای آزاد می‌نماید و ترجیحاً استفاده از گاز شهری را پیشنهاد می‌نماید.

در رابطه با هر یک از فصول این قانون سازمانهای زیربط عهده دار وظایفی هستند که مختصراً توسط جدول شماره (۱) ارائه می‌شود:

## مدیریت شهری

دوفصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter

جدول ۱. حیطه وظایف سازمانهای مسئول اجرای قانون جلوگیری از آلودگی هوا

| حیطه وظایف  | سازمانها، مؤسسات دولتی و وزارتخانه ها |
|---|---------------------------------------|
| تعیین حد مجاز خروجی وسایل نقلیه موتوری، کارخانجات، کارگاهها، نیروگاهها و منابع تجاری، خانگی و متفرقه تهیه آیین نامه های اجرایی در رابطه با ماده های قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا تعیین استانداردهای موضوع هر ماده صدور پروانه بهره برداری برای کارگاهها و کارخانجات در صورت رعایت اصول و مقررات زیست محیطی تعیین استاندارد هوای پاک تهیه طرح انتقال کارخانجات و کارگاه های آلوده کننده محیط زیست با همکاری سازمانهای ذیربط. | سازمان حفاظت محیط زیست                |
| ایجاد مراکز معاینه و آزمایش وسایل نقلیه موتوری ساماندهی حمل و نقل شهری همکاری با سایر ارگانها منجمله سازمان حفاظت محیط زیست در رابطه با وظایفی که قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بر عهده اش قرار داده است.  | وزارت کشور (شهرداری)                  |
| همکاری با سایر ارگانها در رابطه با ساماندهی حمل و نقل شهری تدوین آیین نامه اجرایی در برگیرنده ساعات و محدوده مجاز تردد شهری با همکاری وزارت کشور.   | نیروی انتظامی                         |
| تشخیص مواقعی که آلودگی هوای شهرها به حدی برسد که سلامت انسان و محیط زیست را به مخاطره اندازد.   | وزارت بهداشت - درمان و آموزش پزشکی    |
| تنظیم برنامه ها و سیاستها در جهت ایجاد محیط زیست مناسب ارائه رونوشت از جواز تاسیس کارخانجات و کارگاهها و نیروگاهها تأمین سوخت مناسب مناطق صنعتی و منابع تجاری و خانگی و متفرقه.   | وزارت صنایع                           |
| تهیه طرح هادی، جامع و بهسازی شهری مطابق اصول و استانداردهای زیست محیطی همکاری در وظایف مقبوله با سازمان حفاظت محیط زیست   | وزارت مسکن و شهرسازی                  |
| تنظیم و اجرای برنامه های مناسب جهت تنویر افکار عمومی، آموزش و قوانین و مقررات مسائل حفاظت محیط زیست.  | سازمان صدا و سیما                     |

تهیه و تنظیم: پدیدآورندگان

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter

■ ۵۶ ■

آیین نامه اجرایی تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا- ۱۳۷۶/۲/۱۴

این آیین نامه در اجرای تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا بیان شده است که در ۳ فصل، ۱۴ ماده و ۱۱ تبصره خلاصه می شود.

فصل اول کلیات: در فصل اول این آیین نامه عبارات و اصطلاحات محدوده ممنوعه تردد، ساعات ممنوعه تردد و وسایل نقلیه عمومی تعریف می گردد. شهرهای مشمول محدودیت و ممنوعیت تردد و همچنین محدوده ها و ساعات ممنوعه تردد و وسایل نقلیه به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست یا شهرداریهای کشور یا نیروی انتظامی و تصویب شورای هماهنگی استان مربوطه تعیین می شود.

فصل دوم نحوه صدور مجوز تردد چگونگی نظارت بر اجرای محدودیتها: این آیین نامه تردد انواع خودرو و موتورسیکلت را در محدوده ها و ساعات ممنوعه رامستلزم دریافت مجوز تردد از شهرداریهای کشور می نماید. در این رابطه شهرداریهای کشور مکلفند که از طریق انتشار آگهی در رسانه های همگانی، مردم را از محدوده ها و ساعات ممنوعه تردد آگاه نمایند و با همکاری نیروی انتظامی و با نصب تابلو از تردد وسایل نقلیه بدون مجوز جلوگیری و هشدارهای لازم را به عموم افراد بدهند.

جدول ۲. حوزه وظایف قانونی نهادها و موسسات دولتی در ساماندهی حمل و نقل شهری

| وظایف  | سازمانها، مؤسسات دولتی و وزارتخانه ها   |
|--|---|
| تعیین راهکارهای مناسب در جهت غیر متمرکز کردن خدمات اداری و بانکی - همکاری با وزارت پست، تلگراف و تلفن به این منظور که دستگاههای دولتی و موسسات عمومی در صدی از مراجعات سالانه را با استفاده از شبکه های ارتباطی: پست، پست بانک، مخابرات و یا شیوه مکاتبه به جای مراجعه، پاسخگویی کنند. | سازمان امور اداری<br>استخدامی کشور      |
| ایجاد و گسترش امکانات حمل و نقل شهری به منظور تسهیل سفرهای روزانه با همکاری وزارت صنایع، سازمان برنامه و بودجه و شهرداریهای کشور.  | وزارت کشور                              |
| موظف به پرداخت تسهیلات ویژه به شرکتهای و سازمانهای اتوبوسرانی برای تقویت ظرفیت موجود ناوگان و همچنین به بخش خصوصی برای گازسوز یا دوگانه سوز کردن وسایل نقلیه و یا استفاده از سوخت مناسب.   | دولت                                    |
| دوگانه سوز کردن یا گاز سوز کردن وسایل نقلیه در اختیار خود.   | دستگاههای اجرایی، نیروی نظامی و انتظامی |
| اقدام به تولید و عرضه بنزین بدون سرب - همکاری با وزارت صنایع و شهرداری تهران در این رابطه که با برنامه زمان بندی شده اقدام به گازسوز کردن وسایل نقلیه موتوری متقاضیان بنماید.  | وزارت نفت                               |
| بستر سازی و فرهنگ سازی در جهت نمایاندن گازسوز کردن وسایل نقلیه و استفاده از سوخت مناسب و آموزش ملاحظات ایمنی مربوط به گازسوز کردن وسایل نقلیه به عموم مردم.  | سازمان صدا و سیما                       |
| تدوین استانداردهای گازسوز کردن وسایل نقلیه و ارائه آنها به مراجع ذیربط.  | مؤسسه تحقیقات و استاندارد ایران         |
| استفاده از وسایل نقلیه عمومی با سوخت با حداقل ترکیبات آلاینده از قبیل اتوبوس گازسوز، مترو و قطار شهری.   | شهرداریهای کشور                         |
| تولیدکننده های داخلی موتورسیکلت های دو زمانه را مکلف به کاهش فروش سالانه و جایگزینی آن با موتورسیکلت های چهار زمانه بنماید.  | وزارت صنایع                             |

تهیه و تنظیم: پدیدآورندگان

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter

■ ۵۷ ■

فصل سوم ساماندهی حمل و نقل شهری: به منظور کاهش آلودگی هوا در شهرها ساماندهی حمل و نقل شهری یکی از راههای عمده چاره جویی برای این مسئله است. به همین منظور آیین نامه اجرایی تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، فصل جداگانه ای را به آن اختصاص داده و در این رابطه مؤسسات اشاره شده در جدول زیر را در رابطه با مسؤلیت های تعیین شده موظف و مکلف دانسته است.

آیین نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا - ۱۳۷۹/۶/۱۶

این آیین نامه مختصراً در ۳ فصل شامل: ۱- کلیات، ۲- وسایل نقلیه موتوری، ۳- منابع تجاری و متفرقه، ۱۰ ماده و ۵ تبصره گردآوری شده و نحوه اجرای قانون منع آلودگی هوا را تشریح می نماید. این آیین نامه به معرفی منابع آلوده کننده هوا به غیر از کارخانجات و کارگاههای موضوع آیین نامه اجرایی فصل سوم قانون می پردازد، و

سازمان حفاظت محیط زیست را مؤظف به شناسایی و تعیین نوع و میزان مواد آلوده کننده هوا به طرق مقتضی می نماید و در این رابطه تمام اشخاص حقیقی و حقوقی را موظف به همکاری با سازمان حفاظت محیط زیست می نماید. به منظور ارائه بهترین آیین نامه ما به طور طبقه بندی شده به مهمترین منابع آلوده کننده، سازمانهای ذیربط و وظایف آنها در جدول شماره (۳) پرداخته ایم:

### الزامات و اقدامات اجرایی قوانین و مقررات

در رابطه با اجرای قانون و مشکلاتی که در پی عدم رعایت قوانین و مقررات می آیند، قوانین و آیین نامه های مذکور هر کدام به طور جداگانه ای در ماده های قانونی به الزامات لازم می پردازند و پشتوانه لازم را برای اجرای آن فراهم می آورند. این قوانین با فهرست بندی خاصی عواقب و مجازاتهای عدم رعایت قانون و مقررات مربوط

به هر یک از منابع آلوده کننده را بیان می کنند و مجازاتهای مختلفی را با توجه به نوع و میزان آلودگی مطرح می کنند.

**بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری:** این قانون از تأسیس کلیه اماکن آلوده کننده جلوگیری می کند، و تأسیسات آلوده کننده که قبل از این قانون به وجود آمده اند را تعطیل می نماید و اگر لازم باشد آن را به خارج از شهر انتقال می دهد. در ادامه آمده است که شهرداری در مورد تعطیل و تخریب و انتقال به خارج از شهر مکلف است مراتب را ضمن دادن مهلت مناسب به صاحبان آنها ابلاغ نماید و اگر صاحب ملک به نظر شهرداری معترض باشد باید ظرف ده روز اعتراض خود را به کمیسیون مرکب از سه نفر که از طرف انجمن شهر انتخاب خواهند شد تسلیم کند رأی کمیسیون قطعی و لازم الاجرا است.

جدول ۳. منابع آلاینده، سازمانهای ذیربط و حیطه وظایف قانونی آنها

| منابع آلوده کننده       | نهادهای ذیربط  | حیطه وظایف   |
|-------------------------|--|--|
| وسایل نقلیه<br>موتوری   | سازمان حفاظت محیط زیست با<br>هماهنگی وزارتخانه کشور و صنایع<br>شهرداری | تنظیم و ابلاغ شرایط ایجاد مراکز معاینه وسایل نقلیه<br>موتوری اعم از بنزینی، گازسوز و تجهیزات آن.<br>معرفی مراکز معاینه و آزمایش وسایل نقلیه موتوری.  |
|                         | سازمان حفاظت محیط زیست   | انجام معاینه و آزمایشات بر وسایل نقلیه موتوری که از<br>مراکز معرفی شده شهرداری گواهینامه دریافت کرده اند.  |
|                         | نیروی انتظامی<br>(مأموران راهنمایی- رانندگی)                           | جلوگیری از تردد وسایل نقلیه موتوری فاقد برچسب<br>انجام معاینه در شهرهای تهران، اصفهان، شیراز، اراک،<br>تبریز، مشهد، اهواز و کرج.   |
| منابع تجاری و<br>متفرقه | سازمان حفاظت محیط زیست   | شناسایی و طبقه بندی منابع تجاری، خانگی و متفرقه و<br>آن دسته از منابع مذکور که آلودگی آنها بیش از حد مجاز<br>است، مشخص و مراتب را با تعیین نوع و میزان آلودگی<br>به مسئولان یا صاحبان منبع اعلام کند تا در مهلت مقرر<br>به رفع آلودگی اقدام نمایند. صدور اخطاریه و تعیین<br>مهلت مناسب جهت رفع آلودگی برای اشخاص حقیقی<br>و حقوقی که با عدم استفاده از گاز موجبات آلودگی را<br>فراهم می سازند. |
|                         | بیمارستانها، درمانگاهها و مراکز<br>بهداشتی و درمانی                    | استفاده از دستگاه زباله سوز در صورتی که برای امحای<br>زباله های خود از روش سوزاندن استفاده می کنند.  |

تهیه و تنظیم: پدیدآورندگان



**قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا:** ماده ۲۸ این قانون افرادی را که با وسایل نقلیه موتوری آلوده کننده غیر مجاز تردد می نمایند و همچنین کسانی که محدودیتها و ممنوعیت های موضوع ماده ۷ را رعایت ننمایند به جزای نقدی از پنجهزار ریال تا یکصد هزار ریال بنابر تعداد سیلند- در حجم موتور، میزان آلودگی و دفعات تکرار جرم محکوم می کند، ضمناً از تردد وسایل نقلیه آلوده کننده مذکور تا رفع موجبات آلودگی جلوگیری به عمل خواهد آمد.

ماده ۲۹ صاحبان و مسئولین کارخانجات و کارگاههای آلوده کننده که برخلاف مواد ۱۴ و ۱۶ و ۱۷ این قانون عمل نمایند، برای بار اول به جزای نقدی از پانصد هزار ریال تا یک میلیون ریال و در صورت تکرار به حبس تعزیری از دو ماه تا شش ماه و جزای نقدی از هفتصد هزار ریال تا دو میلیون ریال محکوم می کند. همچنین آنها را به پرداخت ضرر و زیان وارده به محیط زیست و اشخاص حقیقی و حقوقی به حکم دادگاه صالحه مکلف می نماید و در این زمینه سازمان حفاظت محیط زیست می تواند شاکی یا مدعی خصوصی باشد.

ماده ۳۰ این قانون نیز کسانی را که از انجام بازرسی مأموران سازمان حفاظت محیط زیست برای نمونه برداری و تعیین میزان آلودگی ممانعت به عمل آورده و با اسناد و مدارک را در اختیار بازرسان قرار نمی دهند یا این که اسنادی خلاف واقع را ارائه می دهند 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 سه ماه و جزای نقدی مذکور محکوم خواهند شد و اگر این که بازرسان نیز در جرائم موضوع این ماده مشارکت داشته و یا گزارش خلاف واقع ارائه دهند علاوه بر محکومیت در هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری به حداکثر مجازات مقرر در این ماده محکوم خواهند شد.

ماده ۳۱ صاحبان و مسئولان منابع تجاری و اماکن عمومی که بر خلاف ماده ۲۴ این قانون موجبات آلودگی هوا را فراهم می نمایند پس از هر بار اخطار و پایان مهلت مقرر به جزای نقدی از یکصد هزار ریال تا پانصد هزار ریال و در صورت تکرار از سیصد هزار ریال تا دو میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهند شد.

ماده ۳۲ این قانون نیز مسئولین آلودگی حاصل از منابع

متفرقه و منابع خانگی را به جزای نقدی از سی هزار ریال تا سیصد هزار ریال و در صورت تکرار از یکصد هزار ریال تا یک میلیون ریال محکوم می نماید.

آیین نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا: ماده ۶ این آیین نامه رانندگانی را که فاقد برچسب حاوی گواهینامه معاینه فنی می باشند و در شهرهای تهران، اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اراک، اهواز و کرج تردد بنمایند مطابق ماده ۲۸ قانون محکوم می نماید و تا رفع آلودگی و انجام معاینه فنی مجدد و دریافت گواهینامه، اجازه تردد نخواهند داشت.

در موارد دیگر بستر سازی لازم جهت اجرای برنامه به صورت دیگری فراهم آمده است، به طوریکه در متن قانون سازمانها و وزارتخانه های مختلف جهت اجرای قوانین ملزم به فراهم کردن امکانات لازم از جمله تدوین آیین نامه های اجرایی که خود زمینه را برای اجرای قوانین فراهم می آورد، شده اند.

#### چهار چوب تحلیل

در سالهای اخیر پرتو حاکمیت یکپارچه چنان عرصه عمومی را در بر گرفته که ناگزیر به پذیرش آن در حیطه امور شهری نیز هستیم. این نگرش جدید با تأکید بر یکپارچگی و هماهنگی نظام برنامه ریزی و نظام مدیریت یکی از گزینه های مطرح در بهبود کیفیت عرصه عمومی است. در واقع اگر هدف بهبود و ارتقاء کیفیت محیط شهری باشد، هماهنگی دو نظام برنامه ریزی و مدیریت امری حتمی و اجتناب ناپذیر است.

نظام برنامه ریزی به منظور تحقق بخشی و اجرای برنامه ها نیازمند پشتوانه ای است تا بتواند برنامه ها که در قالب ایده و اندیشه مطرح هستند به صورت اقدام و عمل آگاهانه در آورد. به عبارت دیگر برنامه ها و وقتی می توانند به برنامه های اجرایی در آیند که از پشتوانه قانونی و رسمی برخوردار باشند. در اینجا است که جایگاه قوانین به منظور ارتباط نظام برنامه ریزی و نظام مدیریت روشن می شود. قوانین به منظور ارتباط سالم و بهینه این دو نظام و بهبود عرصه عمومی باید بتوانند در سه محور زیر ایفای نقش نمایند:

۱) قوانین به عنوان بستر ساز اقدامات مداخله گرانه.

۲) قوانین به عنوان تسهیل گر در اختیار مراجع مدیریتی

## مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter

و مسئولان.

۳) قوانین به عنوان حمایت کننده سه عنصر تصمیم ساز، تصمیم گیر و مخاطب در امر برنامه ریزی.

بنابراین قوانین و از جمله قوانین زیست محیطی اولاً بایستی بسترهای لازم به منظور مداخله‌های آگاهانه و بهبود عرصه‌های مکانی - فضایی را فراهم نماید. در این صورت است که قوانین زیست محیطی می‌توانند بسترهای لازم را در عرصه تصمیم‌گیری هموار نمایند و تمام گسستگی‌های و مشکلات حاکم بر عرصه برنامه ریزی شهری را روشن و تبیین کنند.

ثانیاً قوانین زیست محیطی با نقش تسهیل‌گری در فرایند اجرا در اختیار مسئولین امر باشند. در این صورت است که برای نیل به اهداف به‌کارایی این ابزارها می‌توان اطمینان حاصل کرد. بدین ترتیب نقش سومی رخنمون می‌یابد و آن نقش حمایت‌گری این ابزارها است. این قوانین باید تمام کسانی را که در امر بهبود عرصه شهری مشغول به کارند حمایت کنند. از این دیدگاه قوانین زیست محیطی حامی سه‌کنشگر اصلی یعنی تصمیم‌سازان، تصمیم‌گیران و مخاطبان می‌باشند.

در میان مباحث توسعه‌ای، ارتقاء کیفیت محیط زیست شهری جزء موضوعاتی است که از پیچیدگی قانونی و حقوقی برخوردار است و اگر چه تاکنون قوانین ویژه‌ای در رابطه با آن مطرح گردیده است ولی هنوز این قوانین نقش موثر خود را با توجه به شرایطی اسفباری که در حال حاضر بر مناطق شهری ما حاکم است، در جلوگیری از تخریب محیط زیست شهری ایفا ننموده‌اند.

با توجه به این که آلودگی محیط زیست شهری به ویژه آلودگی هوا یکی از مهمترین معضلات مبتلا به ساکنان امروزی کره زمین است و به طور مستقیم و غیر مستقیم به نواحی شهری مربوط می‌شوند و نه تنها در داخل مرزهای

بلافاصل شهرها بلکه در منطقه پیرامون آنها نیز تاثیراتی وسیع و دراز مدت دارد، لزوم بررسی آن در چارچوب قانون محرز است.

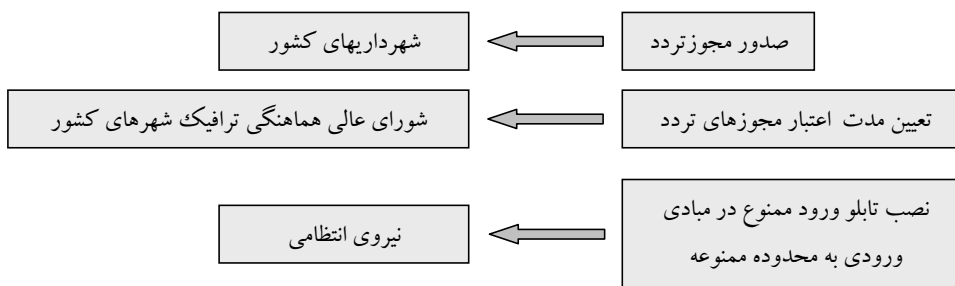
## ارزیابی و تحلیل داده‌های قانونی

با توجه به قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به آلودگی هوا که مورد بررسی قرار گرفت، در مقام تجزیه و تحلیل آنها از جنبه‌های زمینه‌سازی حقوقی و قانونگذاری، الزامات و اقدامات اجرایی و نحوه اجرا، نکات و ملاحظات ذیل قابل استنتاج می‌باشد.

## الف- زمینه سازی حقوقی و قانونگذاری

۱. توزیع بیش از حد وظایف در بین وزارتخانه‌ها و سازمانهای مختلف

با توجه به این که تقسیم وظایف بین سازمانها و وزارتخانه‌های مختلف باعث می‌شود که تمام این مؤسسات در امر حفاظت از محیط زیست سهیم شوند و خود را مسئول آن بدانند ولی از آنجایی که در اغلب موضوعات ماده‌های مختلف قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مسئولیت‌ها در بین سازمانها و وزارتخانه‌ها توزیع شده است ایجاد هماهنگی و همکاری بین سازمانها و وزارتخانه‌ها بسیار مشکل است و حتی باعث می‌شود که سازمانهای مختلف وظایف خود را نادیده گرفته و قانون مورد نظر مسکوت بماند. در بیشتر مواردی همچون تعیین مهلت به کارخانجات و کارگاهها برای رفع آلودگی طرح انتقال کارخانجات و کارگاههای مذکور به نقاط مناسب تهیه آیین نامه اجرایی فصل سوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، همکاری سایر ارگانها را می‌طلبد. مثال بارزی که در این مورد وجود دارد در رابطه با نحوه صدور مجوز تردد و چگونگی نظارت بر اجرای محدودیتها در آیین نامه اجرایی



تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا است:

## ۲. تداخل وظایف سازمانها و وزارتخانه‌های مختلف

در رابطه با قوانین ذکر شده بعضی از مواقع تداخل وظایف صورت می‌گیرد به صورتی که تصویب یک قانون منجر به نقض قانون دیگری می‌شود و عملاً باعث نسخ شدن قانون موجود می‌شود؛ برای مثال عده‌ای از حقوقدانان بر این عقیده‌اند که بند ۲۰ ماده ۵۵ در حال حاضر به دلیل تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سالهای ۱۳۵۳ و ۱۳۷۱ و براساس مستفاده از مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ نسخ شده و اعتبار قانونی ندارد؛ یعنی مؤخر بودن تصویب و اجرای قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست نسبت به بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداریها مصوب ۱۳۴۵، جایگاهی برای انجمن شهر و شهرداری برای برخورد با مشاغل مزاحم ساکنان شهر و مشاغل مغایر با اصول بهداشت و وجود ندارد (مجله شهرداریها: سال اول، شماره ۱۲، صص ۲۶-۲۵).

## ۳. فقدان رویکرد نظارت همه جانبه سازمان حفاظت

### محیط زیست بر مسائل زیست محیطی

جنبه نظارت بر مسائل زیست محیطی توسط بعضی از قوانین از سازمان حفاظت محیط زیست سلب شده و برعهده‌ی وزارتخانه‌ها و سازمانهای که به صورت مستقیم درگیر فعالیت‌های مربوطه هستند، گذاشته شده است. این چنین قوانینی سازمانها و وزارتخانه‌ها را تشویق می‌نماید تا در انجام وظایف کوتاهی نمایند؛ برای مثال در رابطه با ماده ۱۹ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا وزارتخانه‌های صنعتی موظف به نظارت بر حسن اجرای موضوع این ماده شده‌اند در حالی که نقش نظارتی سازمان حفاظت از محیط زیست به عنوان محرک اصلی در حفاظت از محیط زیست کم رنگ شده است.

## ب- الزامات و اقدامات در جهت تسهیل فرایند اجرا

### ۱. عدم پشتیبانی لازم در بسترسازی برای اجرای قانون

مسئولیت‌های که از طرف قوانین مذکور بر عهده وزارتخانه‌ها و سازمانهای مختلف گذاشته شده است متناسب با توان اجرایی آنها نبوده و عملاً کارایی لازم برای اجرا فراهم نمی‌شود. برای مثال در ماده ۵ قانون

نحوه جلوگیری از آلودگی هوا ایجاد مراکز مورد تأیید سازمان حفاظت محیط زیست جهت آزمایش و معاینه فنی خودروها بر عهده شهرداریها گذاشته شده است. از آنجایی که شهرداریها در تأمین منابع مالی خود در اداره شهرها با مشکل رو به رو هستند این کار هزینه‌های گزافی را بر دوش شهرداریها می‌گذارد و ثانیاً ردیف بودجه‌ای لازم نیز توسط قوانین مذکور برای ایجاد این گونه مراکز به شهرداریها اختصاص داده نشده است در صورتی که در تبصره ۲ همین ماده خاطر نشان می‌کند که ظرف یکسال پس از تصویب این قانون شهرداری و سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاههای ذیربط ملزم به فراهم کردن امکانات لازم جهت اجرای این ماده هستند. مهمتر از این امر، پروسه زمینه سازی‌های قانونی برای توسعه حمل و نقل سالم درون شهری به منظور جلوگیری و یا کاهش ورود اتومبیل‌های شخصی به معابر شهری، از جمله مباحث اساسی است که کمتر مورد توجه مجریان قانون رفع آلودگی هوا قرار گرفته است.

## ۲. فقدان رویکرد حمایتی جامع

در مورد جرائم مربوط به آلوده سازی هوا، برای مجازات اشخاص حقیقی و حقوقی آلوده‌کننده هوا میزان جزای نقدی در زمان قانون وقت و وضعیت تورم اقتصادی، مناسب بوده است. لیکن با گذشت زمان و کاهش ارزش پول و با توجه به این که تغییر میزان ریالی جزای نقدی با گذشت زمان نیز توسط قانون ذکر نشده است، این میزان مجازات ناچیز است. تا جایی که مجازات حبس در مورد مدیر یا مسئول کارخانه یا واحد صنعتی شاید مجازات مؤثر و مناسبی نباشد چرا که اولاً هدف این گونه واحدها کسب درآمد و سود بیشتر است و با حبس نمودن مدیر مسئول آن، واحد صنعتی از هدف خود دور نمی‌شود و ثانیاً با ادامه واحد صنعتی تولید آلودگی همچنان باقی می‌ماند (تقی زاده: ۱۳۷۴، ۱۰۶).

## ۳. فقدان نظارت در زمینه تهیه و تدوین آیین نامه‌ها

با توجه به این که در ماده ۳۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا ذکر شده که آیین نامه‌های اجرائی این قانون علاوه بر مواردی که در هر یک از مواد قانونی نسبت به آن



تعیین تکلیف شده است حداکثر ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون توسط سازمان حفاظت محیط زیست و بر حسب مورد با مشارکت یا همکاری دستگاههای ذیربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. در حالی که آیین نامه اجرایی تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و آیین نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا به ترتیب در تاریخ‌های ۲/۱۴ و ۱۳۷۹/۶/۱۶ تصویب شده است که مطابقت‌های لازم را با موضوع ماده ۳۵ ندارد.

### ج- نحوه و ضمانت اجرا

وابستگی تعداد زیادی از فعالیتهای آلاینده محیط زیست به دولت و عدم تعهد آنان در اجرای قوانین و مقررات زیست محیطی عملاً باعث عدم برخورد جدی و متعهدانه سازمان حفاظت محیط زیست با چنین اماکنی می‌شود به طوری که قوانین و مقررات موجود به صورت دست نوشته‌هایی بر روی کاغذ باقی می‌ماند. هر چند به لحاظ موضوعی و مواردی که قانون باید مورد بحث قرار

جدول ۴. پیشنهادات اساسی در زمینه بهبود کارایی قوانین محیط زیست شهری

| جنبه‌های تحلیلی                                  | نکات اساسی   |
|--|--|
| زمینه سازی<br>حقوقی-<br>قانونگذاری               | <p>۱- قوانین به نحوی تدوین شوند که به صورت مشخص وظیفه حفاظت از محیط زیست را به سازمان حفاظت محیط زیست تفویض نموده و اختیارات و صلاحیت دیگر وزارتخانه‌ها و سازمانها را در امر محیط زیست (به ویژه آلودگی هوا) و مسائل مربوط به آن کم رنگ تر یا خنثی نماید تا تداخل و تعارض بین صلاحیت‌ها و اختیارات سازمان حفاظت محیط زیست در اجرای قوانین خاص خود با سایر سازمانها و وزارتخانه‌ها ایجاد نشود.</p> <p>۲- در راستای جلوگیری و پیشگیری از آلودگی هوا، به جای مجازات واحد آلوده کننده، قوانین و مقررات زیست محیطی باید اقتدار و اختیارات سازمان حفاظت محیط زیست را در جلوگیری از فعالیت اماکن آلوده کننده تقویت نماید به صورتی که با ایجاد دفاتر نظارتی در کارخانه‌ها و کارگاههای مختلف در هر زمان خاص مانع از فعالیت واحد تولیدی شود.</p> <p>۳- ایجاد و تنظیم یک رویکرد همه جانبه از طرف سازمان حفاظت محیط زیست بر مسایل زیست محیطی به صورتیکه بتواند رویکرد بخشی حاکم بر قوانین را از بین ببرد.</p> |
| الزامات و اقدامات در<br>جهت تسهیل فرایند<br>اجرا | <p>۱- به منظور ملزم ساختن وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی به اجرای وظایف محوله قوانین حمایتی لازم و کارآمد تدوین شود (به طوری که در این زمینه نقص جدی وجود دارد).</p> <p>۲- تدوین آیین نامه‌های اجرایی در موعد مقرر و توجه به لحاظ‌های عملی در تدوین آن، تا بسترهای لازم جهت اجرای قانون تأمین شود.</p>   |
| نحوه و ضمانت اجرا                                | <p>۱- لحاظ نمودن قوانین و مقررات مربوط به آلودگی هوا در برنامه‌های که به منظور ساماندهی شهری تهیه و تدوین می‌شود.</p> <p>۲- با توجه به این که مهمترین نهاد مربوط به امور شهری در ایران شهرداری می‌باشد و با محیط زیست شهری ارتباطی تنگاتنگ دارد، بایستی نقش شهرداری را در بهبود محیط زیست شهری با ایجاد ابزارهای قانونی برجسته ساخت.</p> <p>۳- همکاری با سایر نهادهای عمومی از جمله NGO ها، CBO ها و مشارکت مردم در فرایند اجرا با اعتقاد راسخ به برنامه ریزی مشارکتی.</p>   |

تهیه و تنظیم: پدیدآورندگان

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter

می داد کاستی‌های انکارناپذیری در این مجموعه مشاهده می‌شود ولی مشکل بزرگتر عدم اجرای درست و برخورد سلیقه‌ای با همین قوانین موجود می‌باشد. آن چیزی که به مقررات ارزش و اعتبار می‌دهد ضمانت اجرایی آنها است و اگر این عنصر را از قوانین بگیریم آنها دیگر صفت و مشخصه قانونی نخواهند داشت بلکه به توصیه‌نامه‌های اخلاقی تبدیل می‌شوند. لذا اجرای بی‌فقه و غیر سلیقه‌ای قوانین از جمله قانون جلوگیری از آلودگی هوا و پیگیری آن، باید نخست از سوی بخش‌های دولتی و توسط آنها صورت پذیرد.

### نتیجه‌گیری و آرایه پیشنهادات

از جمله ضروری‌ترین و مهمترین ابزارهای برنامه ریزی زیست محیطی در سطح مناطق شهری می‌توان به قوانین و مقررات متناسب و کارآمد اشاره نمود به طوریکه در حال حاضر یکی از دلایل وجود آلودگی‌های گسترده در سطح شهرها، با توجه به بررسی انجام شده سطحی نگری به این ابزارها در سه جنبه حقوقی، بسترسازی و اجرایی است به طوری که از نظر حقوقی جامعیت و شفافیت لازم در تدوین قوانین لحاظ نشده است. وظایف محوله در بعضی از ماده‌های قانونی در صورت پذیرش سازمان و وزارتخانه مربوطه است و حاکمیت قانونی مدنظر نیست. از جنبه بستر سازی آموزش‌ها و فرهنگ سازی تنها به صورت جزئی توجه شده است و حمایت‌های قانونی نیز با توجه به مواردی که در نقد و بررسی ذکر گردید، نمی‌تواند کارایی لازم را ارائه دهد. مهمترین نتیجه‌ای که می‌توان از بررسی انجام شده، گرفت این است که از اصلی‌ترین نقایصی که در متن قوانین وجود دارد، نبود ضمانت اجرایی آنهاست به طوری که سازمان حفاظت محیط زیست به منظور اجرای قانون از کمترین قوه قهریه برخوردار است و سازمانهای مختلف به روشهای مختلف از اجرای قوانین خودداری می‌نمایند.

به منظور کارآمدتر شدن قوانین محیط زیست شهری (آلودگی هوا) باید نکات زیر در قالب جنبه‌های تحلیلی مذکور مورد توجه قرار گیرد (جدول شماره ۴):

### منابع

- ۱- اسلام زاده، وحید (۱۳۷۹) قانون؛ نظم و محیط زیست، روابط عمومی سازمان سیر.
- ۲- پوراصغر سناگچین، فرزاد (۱۳۷۷) بررسی عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست بعد از انقلاب اسلامی و برنامه ریزی جهت برنامه‌های آتی، به راهنمایی حمیدرضا جعفری، دانشگاه تهران، ارشد حقوق.
- ۳- تقی زاده، انصاری (۱۳۸۴) حقوق محیط زیست در ایران، تهران: انتشارات سمت.
- ۴- سلحشور، نادرعلی (۱۳۸۰) مسئولیت مدنی آلوده کنندگان محیط زیست، به راهنمای حسنعلی درودیان، دانشگاه تهران، ارشد حقوق خصوصی.
- ۵- روزنامه همشهری (۱۳۸۴) ۵۳۹ میلیون دلار خسارت آلودگی هوای تهران در سال ۱۳۸۴ - ۳ اسفند ۱۳۸۴ سال چهاردهم شماره ۳۹۲۸.
- ۶- صادقی زیاری، حاتم (۱۳۷۸) ابعاد حقوقی حفظ محیط زیست با اتکا بر مقررات بین‌المللی، مجلس و پژوهش، سال ۱۰، شماره ۳۸.
- ۷- صالحی، حسین (۱۳۸۰) تأملی در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، مجله شهرداریها، سال اول، شماره ۱۲.
- ۸- قوام، میرعظیم (۱۳۷۵) حمایت کیفی از محیط زیست، تهران: انتشارات حفاظت از محیط زیست، چاپ اول.
- ۹- قوه قضائیه؛ روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران یکشنبه هفتم خرداد ماه ۱۳۷۴ سال پنجاه و یکم شماره ۱۴۶۲۹.
- ۱۰- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۱) شناخت و ارزیابی مقدماتی اسکان غیر رسمی در قوانین شهری ایران، فصلنامه هفت شهر (اسکان غیر رسمی)، سال سوم، شماره هشتم.
- ۱۱- کامیار، غلامرضا (۱۳۸۵) حقوق شهری و شهرسازی، تهران: انتشارات مجد.
- ۱۲- گروه منابع طبیعی و محیط زیست سازمان ملل متحد، مترجم: لقایی حسنعلی (۱۳۸۴)، راهبردهای مدیریت محیط زیست (EMS) راهنمای مدیریت محیط زیست و توسعه پایدار، تهران: انتشارات دبیرخانه

## مدیریت شهری

دوفصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter

کمیته ملی توسعه پایدار .

۱۳- محبوب فر، حمیدرضا (۱۳۸۳) گفت و گو با دکتر معصومه ابتکار معاون رئیس جمهور: رعایت استانداردها و قانون، راه مقابله با آلودگی محیط زیست، روزنامه همشهری.

۱۴- محیط زیست شهری: سیاست گذاری و اقدام (۱۳۸۰) مجله شهرداریها، سال سوم، شماره ۳۲.

۱۵- مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی ۸۰-۱۳۷۹.

۱۶- مدنی، سیدعبدالله (۱۳۷۸) شهر سالم و محیط زیست نمونه از دیدگاه اسلام، مجموعه مقالات اولین همایش اسلام و محیط زیست، تهران: انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست.

۱۷- نوروزی، کامبیز (۱۳۸۰) بررسی قانون شهرداری، جلد اول: مبانی نظری و مفاهیم پایه، تهران: انتشارات سازمان شهرداریها.

۱۸- یخکشی، علی (۱۳۸۱) شناخت، حفاظت و بهسازی محیط زیست ایران، تهران: مؤسسه عالی علمی- کاربردی جهادکشاورزی، چاپ اول.

19- Wikipedia, the Free Encyclopedia, Version 2006.

20- Lsitmann, Josef; sustaining cities: environmental planning and management in urban design - MC GRAW-HILL-united state 1999.

21- UNDP, (2000), Human Development Report.

مدیریت شهری

دو فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۲۴ پاییز و زمستان ۱۳۸۸  
No.24 Autumn & Winter