

حقوق حفاظت از هوا

دکتر محسن عبداللہی

عضو هیات علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

دکتر علی مشہدی

عضو هیات علمی دانشکده حقوق دانشگاه قم

مسعود فریادی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی



نویسنده: عبدالحسن، محسن، ۱۳۳۹-
 عنوان و نام پدیدآور: حقوق حفاظت از هوا / محسن عبدالحسن
 علی مشهدی، مسعود قریادی
 مشخصات نشر: تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱
 مشخصات ظاهری: ۵۳۳ ص
 شابک: 978-964-511-374-0
 وضعیت فهرست‌نویسی: قیفا
 موضوع: هوا - الودگی - قوانین و مقررات - ایران
 موضوع: هوا - مدیریت کیفیت - همکاری‌های بین‌المللی
 موضوع: محیط زیست - قوانین و مقررات - بین‌المللی
 موضوع: محیط زیست - حفاظت - همکاری‌های بین‌المللی
 شناسه افزوده: مشهدی، علی، ۱۳۵۹-
 شناسه افزوده: ریادی، مسعود، ۱۳۵۸-
 رده‌بندی کنگره: ۷ / ج ۳۵۹۳ K
 رده‌بندی دیوینی: ۷۵۲ / ۳۱۰
 شماره کتابشناسی ملی: ۱۰۵۵

۵۷۵

نشر میزان

حقوق حفاظت از هوا

دکتر محسن عبدالحسن

دکتر علی مشهدی

مسعود قریادی

چاپ اول: پاییز ۱۳۹۱

قیمت: ۲۰۰۰۰ تومان

شماره: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۱۱-۳۷۴-۰

دفتر مرکزی: خ شهید بهشتی، بعد از تقاطع سهروردی، خ کاووسی‌فر، کوچه نکبسا، پلاک ۳۲، تلفن ۸۸۵۳۹۱۳۱
 فروشگاه مرکزی: خ انقلاب، روبروی درب اصلی دانشگاه تهران، ابتدای خ لفررازی، پلاک ۸۳، تلفن ۶۶۳۶۷۷۷۰

واحد پخش و فروش: خیابان سمیه، بین مفتح و فرصت، پلاک ۱۰۲، تلفن ۸۸۳۳۹۵۲۹-۳۱

فهرست اجمالی مطالب

پیشگفتار	۹
مقدمه	۱۳

بخش مقدماتی: شناخت آلودگی هوا

فصل اول - شناخت آلودگی هوا و پیامدهای آن	۲۲
گفتار اول - هوای پاک و آلودگی هوا	۲۲
گفتار دوم - آلاینده‌های هوا	۲۹
گفتار سوم - آثار آلودگی هوا	۳۸

بخش اول: نظام بین‌المللی حفاظت از هوای پاک

فصل اول - مقابله با آلودگی هوای فرامرزی	۶۲
گفتار اول - کنوانسیون ژنو آلودگی هوای فرامرزی از راه دور	۶۴
گفتار دوم - پروتکل‌های الحاقی به کنوانسیون ژنو آلودگی هوای فرامرزی از راه دور	۷۲
فصل دوم - حفاظت از لایه ازن	۸۲
گفتار اول - کنوانسیون حفاظت از لایه ازن: تلاش برای شناسایی و ارزش‌گذاری بین‌المللی لایه ازن	۸۴
گفتار دوم - پروتکل مونترال در خصوص مواد کاهنده لایه ازن و اصلاحات چهارگانه آن	۸۹
فصل سوم - گازهای گلخانه‌ای و تغییرات آب و هوایی	۱۰۸
گفتار اول - تغییرات آب و هوایی: راهبردهای حقوقی ملل متحد	۱۰۹

گفتار دوم - تثبیت انتشار گازهای گلخانه‌ای: کنوانسیون ساختاری تغییرات آب و هوایی	۱۱۶
گفتار سوم - کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای: پروتکل کیوتو	۱۳۰
نتیجه‌گیری بخش اول	۱۴۳

بخش دوم: نظام ملی حفاظت از هوای پاک

فصل اول - رویکردها و تجربیات ملی	۱۴۸
گفتار اول - رویکردها و اقدامات کلان دولت‌ها	۱۴۸
گفتار دوم - تجربیات ملی حفاظت از هوای پاک	۱۶۰
فصل دوم - نظام حقوقی کنترل آلاینده‌های هوا	۱۸۴
گفتار اول - تعریف آلودگی هوا	۱۸۹
گفتار دوم - استانداردها و مجوزها	۱۹۰
گفتار سوم - کنترل منابع آلاینده	۱۹۹
فصل سوم - ضمانت اجرای ملی حفاظت از هوای پاک	۲۴۰
مبحث اول - ضمانت اجرای اداری حفاظت از هوا	۲۴۰
گفتار اول - انواع ضمانت‌های اداری حفاظت از هوا	۲۴۱
گفتار دوم - سازمان‌های اداری مجری ضمانت‌ها	۲۶۵
مبحث دوم - ضمانت اجرای مدنی حفاظت از هوا	۲۷۱
گفتار اول - قواعد کلی حقوق مسئولیت مدنی حاکم بر آلودگی هوا	۲۷۳
گفتار دوم - شرایط و ارکان مسئولیت مدنی ناشی از آلودگی هوا	۲۷۵
گفتار سوم - جبران خسارات ناشی از آلودگی هوا	۲۷۸
گفتار چهارم - مسئولیت‌های قراردادی، و امکان سنجی آن در آلودگی هوا	۲۸۲
گفتار پنجم - موانع و چالش‌های مسئولیت مدنی در حوزه آلودگی هوا	۲۸۵
مبحث سوم - ضمانت اجرای کیفری حفاظت از هوای پاک	۲۸۸
گفتار اول - تعریف جرم آلودگی هوا	۲۸۸
گفتار دوم - جرم انگاری آلودگی هوا	۲۹۰
گفتار سوم - شناخت جرم آلودگی هوا و عناصر آن	۲۹۴

فهرست اجمالی مطالب □ ۷

- گفتار چهارم - کیفر شناسی جرم آلودگی هوا ۳۰۵
- گفتار پنجم - مطالعه تطبیقی (نمونه فرانسه) ۳۱۵

نتیجه گیری و پیشنهاد

بخش ضمیمه: متون بنیادین حفاظت از هوا

- اسناد بین المللی ۳۴۴
- اسناد داخلی پروامون حفاظت از هوا ۴۴۹

فهرست منابع و مآخذ

- فهرست قوانین آلودگی هوا ۵۱۳
- فهرست جداول ۵۱۶
- فهرست واژگان ۵۱۷

وقتی منابع عام حالت چاله گنداب به خود گیرد
برای پرهیز از ترازدی لازم است به گونه ای دیگر
عمل شود. راه حل اصلاحی ما این است، بهبود
قوانین کیفری از طریق وضع مقررات و قوانین اجرایی.
گارت هاردین، ترازدی منابع عام

پیشگفتار

امروزه تنفس هوای پاکیزه، تنفسی که به قول جناب سعدی ممدّ حیات باشد و مفرح ذات، و همچنین تماشای چشم‌انداز زیبای شهر به سپیده‌دمان و نظاره آسمان پرستاره به شبانگاهان برای اغلب شهرنشینان رویایی می‌نماید. چرا که هوای شهرها آلوده است و آلودگی هوا جزئی ثابت از زندگی شهری به شمار می‌آید. به همین دلیل روستانشینان در توصیف شهر می‌گویند جایی که هوای آن آلوده باشد. آلودگی هوا نه فقط بهداشت انسانی ما، بلکه زیبایی‌های محیط ما و کارکردهای طبیعی محیط زیست را نشانه رفته است و حتی می‌توان گفت با تصدیف نظافت شهری ما، ایمان ما را نیز نشانه گرفته و تصور زندگی پاک را برای ما دشوار ساخته است.

آلودگی هوا، پدیده‌ای است که گریز از آن به سادگی ممکن نیست چرا که هوا همه جا هست و هر کجا انسان باشد، آلودگی هوا هم هست و البته انسان هم و یا آثارش همه جا بوده و هست. هر چیزی که در مجاورت با هوای آلوده قرار بگیرد متأثر می‌شود چرا که هوا سیال است و بی‌مرز و بر هر چیزی اثر می‌گذارد. بنابراین آلودگی هوا نیز سیال و بی‌مرز خواهد بود و آثار نامطلوب بی‌شمار خود را در همه جای کره زمین بر جای خواهد نهاد به نحوی که در حال حاضر کمتر نقطه‌ای در این کره خاکی یافت می‌شود که بی‌بهره از این آلودگی باشد.

با توجه به گستردگی و وخامت آثار آلودگی هوا در سطوح ملی و بین‌المللی، در دهه‌های اخیر به یکی از جدی‌ترین معضلات انسانی و محیط زیستی تبدیل شده است. آمارهای ارائه شده از تعداد روز افزون قربانیان خاموش آلودگی هوا در شهرها، افزایش باران‌های اسیدی، کاهش لایه ازن و ضعف سپر دفاعی کره زمین و سرانجام بروز دگرگونی اقلیمی برآمده از دامان گازهای گلخانه‌ای، زنگ‌های هشدار را به صدا

درآورده و بانگ لزوم مراقبت و توجه بیشتر از عنصر هوا به عنوان مهمترین عامل حیات را طنین‌انداز کرده است. از آنجا که این وضعیت خطرناک محیط زیست جوی نه زینده جامعه بشری است و نه شایسته کره زمین، این میراث بی‌همتای زیستی، ناگزیر انسان‌ها و دولت‌های مسئولیت‌پذیر را به تأمل و پیش‌بینی تدابیر موثر برای پیشگیری از این لکه آلودگی بر دامان جامعه انسانی و چهره پاک کره زمین فرامی‌خواند. آلودگی هوا، مشکلی است که دامن همه را می‌گیرد و مشکلی که به همگان مربوط می‌شود، باید با مشارکت همگان حل شود.

کارشناسان امر، آغاز دست‌یازی انسان بر منابع طبیعی، تولید دود سیاه برای چرخاندن چرخ صنعت، زدودن سبزیگی جنگل و شیار زدن بر چهره زمین به بهانه کشاورزی و فرازآیندن کانون‌های آلاینده‌ای به نام شهرها را سرآغاز بروز معضل آلودگی هوا می‌دانند، اما فیلسوفان محیط زیست، رشد آلودگی‌های ناشی از جامعه بشری در دنیای معاصر را در فرهنگ انسان‌محوری خودخواهانه‌ای برمی‌جویند که دولت‌ها و انسان‌ها را از توجه جدی به ارزش‌های زیست محیطی باز داشته و لکه سیاه آلودگی چهره زمین را به پیشانی و به نام انسان ثبت کرده است.

ایران ما نیز با همه آن زیبایی‌های طبیعی و انسانی‌اش، لاجرم می‌بایست راه گسترش شهرنشینی و توسعه اقتصادی را پیش می‌گرفت، اما راهی که برگزید به ناگزیر این وضعیت نامطلوب هوا را به دنبال خود داشت. آلودگی هوای شهرهای بزرگ به‌ویژه در کلان‌شهرها، سلامتی، رفاه و کیفیت زندگی شهروندان و محیط زیست طبیعی را به خطر انداخته است. هرچند که با مسئولیت‌پذیری دولت، فواین، مقررات و برنامه‌های متعددی در خصوص مقابله با آلودگی هوا به تصویب و اجرا رسید، اما هنوز این معضل محیط زیستی - انسانی مهار نشده و سایه سیاه آن بر سر هم‌پنهان ما سنگینی می‌کند. بی‌گمان مهار این دیو سیاه گریزپای آلاینده، همتی افزون‌تر، تدابیری باکیاست‌تر و بهره‌گیری از ساز و کارهای حقوقی جدید و کارآمدتر در کنار دیگر تدابیر اقتصادی و اجتماعی را فرامی‌خواند.

با آنکه موضوع آلودگی هوا در چند سال اخیر کانون مباحثات اجتماعی در ایران بوده است، اما بطور کلی ادبیات علمی در این زمینه چندان غنی نیست. همچنین با وجود شکل‌گیری نظام حقوقی حفاظت از هوا، مطالعات حقوقی بسیار اندکی در این

زمینه انجام گرفته است که بنابراین باید خلاء علمی و فقر ادبیات حقوقی را نیز به این مشکل برافزود. روشن است که انجام مطالعات حقوقی گسترده در زمینه نظام حفاظت از هوا می‌تواند به شکل‌گیری و تقویت نظام حقوقی حفاظت از هوا کمک موثری ارائه نماید. این نوشتار با درک این ضرورت، در راستای آسیب‌شناسی، ترویج و معرفی نظام حقوقی حفاظت از هوای پاک تألیف شده و امید آن بر این است که بتواند سرآغاز شکل‌گیری مباحث حقوقی در زمینه حفاظت از هوا در جامعه علمی کشور باشد.

این پژوهش به عنوان منبع اصلی درس حقوق حفاظت از هوا، تنها می‌تواند بخش بسیار کوچکی از خلاء ادبیات علمی در زمینه حقوق حفاظت از هوا را برای استفاده دانشجویان و پژوهشگران حقوق محیط زیست به طور خاص و جامعه علمی محیط زیستی و حقوقی به طور عام برکد و بی‌تردید انجام پژوهش‌های گسترده‌تر و جزئی‌تر متعدد در این زمینه لازم است.

شایان ذکر است که «این پژوهش با استفاده از اعتبارات پژوهشی دانشگاه شهید بهشتی انجام شده است». در حقیقت بخش عمده این اثر، دستاورد دو طرح پژوهشی است که به ترتیب در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۰ در دانشگاه شهید بهشتی اجرا شد. بنابراین جا دارد از معاونت محترم پژوهشی دانشگاه شهید بهشتی که زمینه انجام این پژوهش را فراهم ساخت سپاسگذاری نمایم.

علاوه براین از مجموعه انتشارات میزان و مدیریت محترم آن جناب آقای دکتر عباس شیرازی که زمینه انتشار این مجموعه را فراهم نمودند صمیمانه قدردانی می‌نمایم. در پایان، با توجه به اینکه این کتاب برای نخستین بار در حوزه مطالعاتی حقوق حفاظت از هوا در جامعه علمی کشور منتشر می‌شود، بی‌گمان مصون از اسرار و انتقاد نبوده و از عموم اساتید و دانش‌پژوهان ارجمند تقاضا می‌شود تا این اثر را به دیده نقد نگریسته و نویسندگان آن را از نظرات و نقدهای خود بی‌بهره نگذارند.

Abdollahi75@hotmail.com

droitenviro@gmail.com

faryadim@gmail.com

www.ketab.ir

۱. هوا منبع حیاتی برای کلیه عناصر طبیعت است و آلودگی آن به معنای اعلام خطر برای کلیه موجودات زنده و عناصر بی‌جان می‌باشد. جو زمین علاوه بر تأمین کارکردهای حیاتی، کارکردهای دیگری هم دارد از جمله کنترل چرخه‌های آب و هوایی از قبیل ایجاد فصول، جریان‌های باد و بارش، تنظیم فشار، دما و رطوبت؛ حفاظت از زمین در برابر پرتوهای مرگبار کیهانی، تابش اشعه ماوراء بنفش از سوی خورشید و شهاب سنگ‌ها.

با وجود آنکه هوا از گازهای مختلفی ترکیب یافته، ولی ترکیب آن در همه جا یکسان بوده و برآیند چرخه‌های قوی و ترکیب جریانات پراکنده در جو است. جو زمین به دلیل وجود گازهای گلخانه‌ای مانند دی‌اکسید کربن، متان، دی‌اکسید نیتروژن و بخار آب نقش حیاتی در تعدیل آب و هوای زمین دارد. چراکه این گازها گرمای بازتابانیده شده از سطح زمین را در داخل جو حبس می‌کنند و به این وسیله سطح دمای ورودی و خروجی را تنظیم می‌شود. این پدیده را آثار گلخانه‌ای طبیعی می‌نامند که بدون وجود آن، سطح زمین ۳۳ درجه سانتی‌گراد گرم‌تر می‌شد.^۱ محیط زیست جوی زمین با وجود اهمیت حیاتی آن، برخلاف دیگر قسمت‌های محیط زیست مانند آب و خاک، کم‌تر مورد توجه ملاحظات محیط زیستی واقع شده است؛ به گونه‌ای که بیش از چهل سال از زمان توجه جدی و نظام‌مند بین‌المللی به مسأله آسیب‌پذیر بودن جو در انجمن‌های علمی و سازمان‌های مرتبط نمی‌گذرد. عمده‌ترین دلیل این کم‌توجهی را می‌توان ناملموس بودن آسیب‌پذیری جو و دگرگونی‌های آن و ناشناخته بودن نسبی این اکوسیستم دانست. با آنکه آلودگی جوی پدیده‌ای شناخته شده بوده و حتی نخستین مقرر الزام‌آور در زمینه پیشگیری از آن حدود ۷۴۰ سال قدمت دارد،^۲ اما تنها در عرض این سه دهه اخیر بوده که مسأله آلودگی جوی به‌صورت بسیار نگران‌کننده‌ای با پیامدهای زیانبارش نمایان و ملموس شده است.

1. "The Atmosphere", Online Encyclopedia of Atmosphere, Available at: <http://www.ace.mmu.ac.uk/ea/english.html>.

2. Act on Burning of Coal in London", 1273, British Parliament.

۲. هر چند این آلودگی از دیر باز وجود داشته و پدیده جدیدی نیست با اینحال آلودگی هوا به صورت یک مسئله و معضل محیط زیستی، بهداشتی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی متعلق به عصر حاضر است. مسئله‌ای که امروزه در رأس دغدغه‌های محیط زیستی دولت‌ها قرار دارد و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مقابله با آن اولویت ملی پیدا کرده است. گذشته از این در سطح بین‌المللی نیز این موضوع به عنوان یکی از دل‌شغولی‌های جامعه بین‌المللی تبدیل شده است به گونه‌ای که به موازات طرح و یکپارگی حقوق محیط زیست در دهه هفتاد میلادی، جامعه بین‌المللی به سرعت متوجه آثار زیانبار ناشی از آلودگی هوا بر سلامتی انسان‌ها، گیاهان و جانوران گردید. بنابراین آلودگی هوا به مثابه یک مسئله حقوقی جنبه‌های ملی و بین‌المللی گوناگونی به خود گرفت.

۳. ابعاد فرامرزی آلودگی هوا در اوایل قرن بیستم در پرتو قضیه بسیار معروف *تریل اسملتر* میان دولت‌های کانادا و ایالات متحده امریکا نمود یافت اما مقررات‌گذاری نشد. بعد از این قضیه نیم قرن طول کشید تا دولت‌ها، آن هم نه در سطح بین‌المللی بلکه در سطح منطقه‌ای، برای مبارزه با آثار خطرناک باران‌های اسیدی بر دریاچه‌های اسکندیناوی نخستین کنوانسیون منطقه‌ای حفاظت از هوای پاک را با حضور دولت‌های کانادا و امریکا در سال ۱۹۷۹ تصویب کنند. این کنوانسیون چارچوبی که به نوبه خود یکی از مهمترین مصادیق موفقیت دولت‌ها در مهار آلودگی‌های هوا به شمار می‌آید، نخستین سند بین‌المللی است که موضوع مبارزه حقوقی با آلودگی هوا را در سطحی بین‌المللی (در چارچوب منطقه‌ای) به نظم کشیده و دستاوردهای مشخص و مثبتی به بار آورده است.

۴. بعد از کنوانسیون ژنو ۱۹۷۹، کشف کاهش لایه ازن در اثر مصرف بیش از حد مواد کاهنده ازن از قبیل CFC ها و هالون‌ها و آثار مخرب آن بر سلامتی انسان‌ها و محیط زیست، باعث شد تا دولت‌ها در تصویب تدابیری حقوقی به منظور کاهش حذف تدریجی مواد کاهنده ازن که در آن سال‌ها کاملاً شناخته شده نبودند، مشارکت کنند. کنوانسیون وین ۱۹۸۵ در مورد حفاظت از لایه ازن و تنها پروتکل الحاقی آن یعنی پروتکل مونترال در خصوص مواد کاهنده لایه ازن و اصلاحات چهارگانه آن محصول این همبستگی بی‌نظیر بین‌المللی به شمار می‌آیند. امروزه این اسناد

جهان‌شمول با مشارکت بیش از ۱۹۵ دولت عضو، نقش بسیار مهمی در ترمیم لایه ازن و حذف کامل استفاده از ۶ ماده اصلی کاهنده لایه ازن ایفا می‌کنند.

بعد از کشف آثار مخرب برخی از مواد بر لایه ازن به سرعت کشف شده که برخی از مواد کاهنده لایه ازن در کنار گازهایی دیگر به مانند دی‌اکسید کربن و متان کارکرد مخرب دیگری نیز بر هواسپهر دارند؛ مطالعات جوشناسی و مشاهدات ماهواره‌ای نظریه‌ای را تایید کرد که بیش از ۱۰۰ سال پیش پدیده‌ای به نام گرمایش جهانی ناشی از تغییرات آب و هوایی را پیش‌بینی کرده بود.

۵. با توجه به اینکه پیامدهای تغییرات آب و هوایی وخیم‌تر از آثار کاهش لایه ازن بود، درست به همین دلیل تلاش وافر برای اتخاذ خط‌مشی‌ها و تدابیر بین‌المللی به عمل آمد. با این وجود، تصور دولت‌های درحال توسعه مبنی بر عدم مسئولیت آنها از یک سو و تفاوت جغرافیایی آثار تغییرات آب و هوایی در کشورهای مختلف از سوی دیگر، هماهنگ سازی بین‌المللی دولت‌ها را بسیار دشوار کرده بود. از این رو بیش از ۱۰ سال طول کشید که نخستین سند بین‌المللی لازم الاجرا در این خصوص به تصویب دولت‌ها برسد. کنوانسیون تغییرات آب و هوایی ۱۹۹۲، اگرچه تغییرات آب و هوایی را به عنوان «مساله مورد نگرانی مشترک بشریت» به رسمیت می‌شناخت اما کنوانسیون چارچوبی بود که تعهدات معینی را به لحاظ زمانی و کمی مشخص نمی‌کرد. درست به همین دلیل سومین کنفرانس اعضای آن در شهر کیوتو، پروتکل الحاقی کیوتو به کنوانسیون را در سال ۱۹۹۷ تصویب کرد. این پروتکل در سال ۲۰۰۵ با پیوستن دولت روسیه فدراتیو لازم‌الاجرا شد و اکنون بخشی از تدابیر درحال اجرای جامعه بین‌المللی در مبارزه با تغییرات آب و هوایی به شمار می‌آید. این پروتکل بدنبال کاهش ۵ درصدی گازهای گلخانه‌ای است.

۶. اگرچه بررسی وضعیت کنونی جامعه بین‌المللی نشان‌دهنده توفیق نسبی سازمان ملل متحد در کاهش گازهای گلخانه‌ای است اما عدم عضویت دولت ایالات متحده در پروتکل کیوتو از یک سو و حجم وسیع (نزدیک به ۵۰٪) انتشار این گازها توسط دولت مزبور و برخی از اقتصادهای بزرگ درحال ظهور مانند هند و چین از سوی دیگر، توفیق یادشده را کمرنگ کرده است. از اینرو، دبیرخانه کنوانسیون درصدد تصویب پروتکل دیگری برای کاهش بیشتر گازهای گلخانه‌ای در اجلاس بعدی کنفرانس اعضاء در شهر کپنهاگ دانمارک در سپتامبر سال ۲۰۰۹ می‌باشد.

همچنین یافته‌های علمی به تدریج از نقش مخرب برخی از فعالیت‌های انسانی بر هوای پاک و سالم پرده برداشتند. یافته‌های علمی فوق در کنار موجی از نگرانی بین‌المللی، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را حداقل در سه حوزه آلودگی هوای از راه دور، مواد کاهنده اوزن و تغییرات آب و هوایی به تکاپو واداشته است. حوزه‌های یادشده، حوزه‌هایی هستند که قاعده‌مندسازی و کنترل آنها فراتر از صلاحیت‌های داخلی است. از اینرو به همکاری بین‌المللی جدی برای حفاظت از هوای پاک در این موارد احساس نیاز می‌شده است. درست به همین دلیل، طی سه دهه گذشته شاهد تصویب چندین کنوانسیون و پروتکل بین‌المللی و منطقه‌ای و تعدادی از اسناد غیرالزام‌آور هستیم که می‌توان از آنها به عنوان رژیم بین‌المللی حفاظت از هوای پاک یاد کرد. اقبال جهانی به این اسناد در کنار بکارگیری تکنیک‌های حقوقی ابتکاری، سابقه و تجربه کم‌نظیری را در همسنگی بین‌المللی برای ایجاد و توسعه یک رژیم حقوقی برای حفاظت از هوا پاک در سه حوزه فوق‌الذکر به ارمغان آورده است.

۷. در این میان نباید از تلاش‌هایی که در سطح ملی برای مقابله با این آلودگی صورت گرفته است غافل بود. یکی از مهم‌ترین جلوه‌های آلودگی محیط‌زیست در ایران، که البته محل بیش‌ترین توجه نیز بوده، آلودگی هوا است که می‌توان آن را یکی از معضلات ثابت زندگی شهری دانست. اصلی‌ترین عامل افزایش آلودگی هوا را رشد جمعیت اعلام می‌کنند، چرا که افزایش انفجاری جمعیت نیاز به توسعه اقتصادی، اجتماعی و صنعتی را شدیداً افزایش داده که تأمین این توسعه به بهره‌گیری هر چه بیش‌تر از منابع طبیعی وابسته است. بنابراین فشار اصلی رشد جمعیت به محیط‌زیست منتقل می‌شود. حال آن‌که در رابطه میان توسعه و محیط‌زیست یک اشکال اساسی وجود دارد، این‌که نیازهای انسانی نامحدود و توان محیط‌زیست برای پاسخگویی بدان نیازها کاملاً محدود است و این نکته‌ای است که در جریان پیگیری توسعه کمتر مورد توجه واقع می‌شود. افزایش جمعیت، گسترش فضای شهری را ایجاب می‌کند که نتیجه آن افزایش وسایل ترابری، افزایش نیازهای مصرفی منجر به گسترش کارخانجات و بنگاه‌های خدماتی، وسایل گرمایشی بوده است. رشد جمعیت نیاز به زیر کشت بردن زمین‌های بیشتر برای کشاورزی را تشدید کرده، افزایش تقاضا برای بخش انرژی، مصرف سوخت‌های فسیلی را افزایش داده، که نتیجه همه این‌ها در کنار توسعه مثبت

اقتصادی و اجتماعی، بروز پیامدهای زیانبار محیط‌زیستی است، از جمله بر هم زدن توازن طبیعی محیط‌زیست، کاهش منابع تجدیدپذیر و تجدیدنپذیر و رهائش انواع آلاینده‌ها به جو.

۸. در ایران عدم مدیریت صحیح این توسعه و دلایلی مانند تجمع انواع صنایع آلاینده در شهرها و حومه شهرها، توسعه نامتوازن بخش حمل و نقل و به ویژه حمل و نقل همگانی، مصرف بی‌رویه و ناسالم منابع سوخت فسیلی، اتکا بر شیوه‌های سنتی کشاورزی و آبیاری، عدم گسترش بهره‌گیری از منابع تجدید شونده انرژی و عدم گسترش فضای سبز، در کنار شرایط طبیعی و جغرافیایی مانند گرم و خشک بودن منطقه، کمبود بارندگی و کمی وزش باد، آلودگی هوا را به یکی از مهم‌ترین معضلات محیط‌زیستی ایران تبدیل کرده است.^۱

۹. به‌طور کلی بسیاری از کشورهای جهان با توجه به شدت معضل آلودگی هوا در کشور خود، اقدام به اتخاذ تدابیر حقوقی مختلفی برای کنترل و مقابله با این معضل کرده‌اند و در برخی کشورها و به‌ویژه اتحادیه اروپا سازوکارهای حقوقی مقابله با آلودگی به اندازه‌ای گسترده و متنوع بوده است که می‌توان از شکل‌گیری تدریجی یک نظام حقوقی مقابله با آلودگی هوا در نظام حقوقی ملی سخن گفت.

در ایران نیز، با آغاز روند توسعه و افزایش فاحش روند انتشار انواع مواد آلاینده در جو به وسیله انواع واحدهای آلاینده صنعتی، کشاورزی، خدماتی و ساختمانی در طی بیست سال اخیر؛ قانونگذار ملی مصمم شده است تا با تصویب مقررات لازم به پیشگیری و کنترل این روند افزایش بی‌ضابطه بردارد و سلامت انسان و محیط زیست را تضمین کند. تنوع گسترده مواد آلاینده منتشره و میزان هنگفت انتشار آنها به همراه پیامدهای مخرب آن به حدی بوده که قانونگذار را در طی این دو دهه ناچار به تصویب دسته‌ای گوناگون از مقررات در بخش‌های مختلف مرتبط با هوا کرده است. این تحول در قانونگذاری که در حوزه حفاظت از محیط‌زیست تقریباً نادر بوده و در شمار معدودی از حوزه‌های محیط‌زیستی این تعداد از قوانین به تصویب رسیده، بی‌گمان به دلیل این تحول در آگاهی جمعی بوده است که هزینه‌های ناشی از عدم کنترل آلودگی

1. The National View of Air Pollution, Available at:

<<http://www.rrcap.uuep.org/issues/air/maledec/Baseline/Iran/Irancul.htm>>

هوا بسیار بالاتر، وخیم‌تر و جبران‌ناپذیرتر از هزینه محدود شدن توسعه اقتصادی و صنعتی ناشی از کنترل واحدهای تولیدی برای رعایت استانداردهای هوای پاک است. هزینه‌های ناشی از انواع بیماری‌های مرتبط با آلودگی هوا، به خطر افتادن جان انسان‌ها و دیگر موجودات زنده، تخریب‌های غیرقابل بازسازی محیط‌زیستی، به همراه هزینه‌های مختلف اقتصادی ناشی از این آلودگی، قابل مقایسه با هزینه‌هایی که باید برای محدود نمودن انتشار آلاینده‌های هوا پرداخت، نیست. چرا که نخستین هدف هر نظام حقوقی تضمین بقای حیات انسان و تأمین حیات همراه با سلامتی و بهروزی اوست که رفاه اقتصادی و اجتماعی در مراحل بعدی قرار می‌گیرند. البته اتخاذ تدریجی اصل توسعه پایدار در قوانین ایران (به‌ویژه قانون پنجساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مواد ۶۵ و ۶۶)، نشان از علاقه قانونگذار به ایجاد تدریجی پیوندی مطلوب میان حفظ محیط‌زیست و توسعه صنعتی و اقتصادی دارد. حفظ سلامتی انسان و محیط‌زیست در برابر آلودگی هوا و نیز اعمال اصل توسعه پایدار دو هدف اصلی هر نظام قانونی در زمینه مقابله با آلودگی هوا است که باید در متن قوانین و مقررات و نیز اهداف سازمانی نهادهای ذی‌صلاح در این زمینه مدون شود.

با توجه به شدت آلودگی هوا و ملموس بودن پیامدهای زیانبار آن، ایجاد چارچوب قانونی برای کنترل این معضل مورد توجه قانونگذار ایرانی واقع شده و مقررات قابل توجهی را در این زمینه تصویب کرده است. در کنار قانونگذار، دولت نیز اقدام به تأسیس برخی نهادها و تدوین برخی برنامه‌ها برای کنترل و کاهش آلودگی هوا کرده است.

۱۰. در این کتاب هم از روش دگماتیسم حقوقی (توصیف نظام حقوقی موجود) و هم از روش سیستمیک برای تحلیل کارکرد قواعد نظام مذکور بهره‌برداری شده است. مطابق روش اخیر تلاش گردیده که با نصب العین اهداف نظام حقوق ملی و بین‌المللی محیط زیست در حوزه حفاظت از هوا، کفایت، سودمندی و کارکرد قواعد کنونی به تحلیل گذاشته شود.

۱۱. این کتاب در سه بخش مجزا، (یک بخش مقدماتی و دو بخش ملی و بین‌المللی) به تحلیل و معرفی نظام حقوقی حفاظت از هوای پاک پرداخته است. در بخش مقدماتی با عنوان شناخت آلودگی هوا و پیامدهای آن، به تعریف آلودگی هوا و عناصر

و پیامدهای انسانی و زیست محیطی آن در حقوق بین‌الملل محیط زیست پرداخته شده است. در بخش اول نظام بین‌المللی حفاظت از هوای پاک تحلیل گردیده که شامل سه فصل مجزا در برگیرنده آلودگی هوای فرامرزی، حفاظت از لایه ازن و تغییرات آب و هوایی است. در فصل نخست به شناخت و تحلیل حقوق حاکم بر آلودگی هوای فرامرزی و از جمله کنوانسیون ژنو سال ۱۹۷۹ در مورد آلودگی هوای فرامرزی از راه دور در قاره اروپا دارد. در فصل دوم با عنوان حفاظت از لایه ازن به بررسی حقوق مربوط به حفاظت از لایه ازن پرداخته شده است. بررسی کنوانسیون وین و پروتکل الحاقی مونترال و اصلاحیه‌های آن از جمله مباحث مطروحه در این فصل می‌باشند.

در فصل سوم به تبیین خط‌مشی‌ها و تدابیر حقوقی جامعه بین‌المللی در رویارویی با تغییرات آب و هوایی پرداخته است. در این فصل کنوانسیون چارچوبی سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب و هوایی مصوب ۱۹۹۲ و پروتکل معروف آن یعنی پروتکل کیوتو ۱۹۹۷ مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند.

۱۲. در بخش دوم نیز به بررسی نظام ملی حفاظت از هوای پاک پرداخته شده است. این بخش نیز مشتمل بر سه فصل مجزا است. در فصل نخست به بررسی برخی از جنبه‌های حقوقی حفاظت از هوای پاک از جمله مطالعه تطبیقی برخی از تجربیات ملی، نظیر چین، اتحادیه اروپا، آمریکا، فرانسه و چند کشور دیگر پرداخته شده است. در ادامه نظام حقوقی کنترل انواع آلاینده‌های هوا از جمله منابع ثابت و متحرک آلودگی و نیز برخی از آلاینده‌ها مانند گرد و غبار، بوها، دخیانیات و نیز اقسام استانداردها پرداخته شده است.

در فصل دوم به صورت اختصاصی وضعیت نظام حقوقی حفاظت از هوای پاک در حقوق ایران مورد مطالعه قرار گرفته است. این فصل عمدتاً شامل مطالعه و معرفی قوانین و مقررات مصوب در این زمینه و معرفی بخش‌های مرتبط با آلودگی هوا و ارزیابی آنها می‌شود.

سرانجام در فصل سوم، ضمانت اجرای ملی حفاظت از هوای پاک مورد مطالعه و تحلیل قرار گرفته است. معرفی انواع ضمانت‌های اداری، کیفری و مدنی و ارزیابی آنها به لحاظ کارایی و نیز تحلیل نقاط ضعف و قوت آنها مهمترین دستاورد این فصل است.

۱۳. این پژوهش به دنبال تولید ادبیات حقوقی مورد نیاز در مورد نظام حقوقی حفاظت از هوا در حقوق بین الملل محیط زیست است که متأسفانه با وجود نیاز علمی مراکز دانشگاهی و اجرایی مغفول مانده است. همچنین این اثر پاسخگوی سه نیاز معین آموزشی، پژوهشی و اجرایی است. از نظر آموزشی می‌تواند به عنوان منبع اصلی درس حقوق حفاظت از هوا در دوره کارشناسی ارشد حقوق محیط زیست مورد بهره برداری قرار گیرد. از نقطه نظر پژوهشی پاسخی به فقدان ادبیات حقوقی در این زمینه خواهد بود. و از نظر اجرایی با توجه به این که دولت جمهوری اسلامی ایران عضو تعدادی از کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوط به حفاظت از هوا است، می‌تواند راهنمای ارزشمندی را در اختیار مقامات مسئول و سازمان‌های مرتبط با آلودگی هوا بگذارد.

۱۴. آنچه در این مجسمه ارائه می‌گردد، محصول پژوهش نگارندگان در حوزه قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی حفاظت از هوای پاک است. در پایان نگارندگان بر خود فرض می‌دانند از همه همکارانی که در پژوهش این اثر ما را یاری دادند، تشکر نمایند. طبعاً چنین اثری که برای نخستین بار در این زمینه منتشر می‌شود، خالی از نواقص نخواهد بود. نویسندگان از کلیه تذکرات و نظرات دانشجویان و پژوهندگان حوزه حقوق محیط زیست استقبال می‌نمایند.