

نیم قرن قانون گذاری

تصویب نخستین قانون مرتبط با آلودگی هوا در ایران با عنوان «آیین نامه جلوگیری از آلودگی هوا» به تاریخ ۲۹ تیرماه ۱۳۵۴ برمی گردد. دانشتن این تاریخ از این نظر مهم است که مسئله آلودگی هوا در کشور پیشینه ای به درازای حدود نیم قرن دارد و از سوی دیگر، بسترهای قانونی برای کنترل آن نیز وجود داشته که البته در طول زمان این بسترهای قانونی بازنگری شده است. تاکنون بیش از چهل قانون و مصوبه در حوزه کاهش آلودگی هوا در کشور به تصویب رسیده است. جامع ترین و متأخرترین آن ها هم «قانون هوای پاک» است که ۲۵ تیر ماه سال ۱۳۹۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؛ قانونی که ۳۴ ماده و ۳۹ تبصره دارد و هشت آیین نامه ذیل آن تصویب شده است. این قانون ۱۷۶ تکلیف برای دستگاه های مختلفی از جمله وزارت نفت، وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری)، وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی)، سازمان ملی استاندارد، نیروی انتظامی، شهرداری ها، مالکان، مسئولان یارؤسای مراکزاداری، بهداشتی، درمانی، خدماتی، عمومی و تجاری تعیین کرده است تا هر یک به فراخور این تکالیف، اقدامات لازم را برای کنترل آلودگی هوا انجام دهند. این تعیین تکلیف طیف گسترده ای از اقدامات مانند اعمال محدودیت های موقت زمانی، مکانی و نوعی در مواقع اضطرار، جریمه نقدی و توقیف واحدهای مشمول متمرذ و نیز وسایل نقلیه آلاینده، برخورد باترک فعل مدیران و مسئولان مربوط، استانداردسازی سوخت، جلوگیری از شماره گذاری وسایل نقلیه موتوری بدون تأییدیه های لازم، تخصیص بودجه برای نوسازی ناوگان فرسوده حمل ونقل و...و را شامل می شود.

قانونی روی طاقچه افتخارات دولت ها

در همه این سال هایی که از تصویب قانون هوای پاک می گذرد، میزان اجرایی شدن و نیز اثرگذاری آن همواره مورد انتقاد دستگاه های نظارتی بوده است و کارشناسان و ناظران بر این باورند که «هوای پاک» درواقع قانونی برای اجرا نکردن است که فقط دارد خاک می خورد.

انتقادهای به کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی هم رسید و حجت الاسلام والمسلمین نصرالله پژمانفر، رئیس این کمیسیون و نماینده مشهد در مجلس، دی ماه ۱۳۹۹ در جمع بندی جلسه مشترک کمیسیون های اصل ۹۰ و محیط زیست این طور گفته بود: مسئله حائز اهمیت این است که اجرای قانون هوای پاک متولی خاصی ندارد. سازمان محیط زیست و استاندارد هم به این دلیل که از لحاظ ساختاری نتوانسته اند تکالیف خود را به دستگاه های بالادستی اجبار کنند و تنها در قالب توصیه به این امر پرداخته اند، باید مجلس به طور جدی به آن ورود پیدا کند. او همچنین تیر ماه ۱۴۰۲ گفته بود که پرونده ترک فعل دستگاه هادر زمینه اجرای قانون هوای پاک راهیچ گاه از دستورکار خارج نمی کنیم.

آذر ماه سال ۱۴۰۱ بود که علی خضریان، سخنگوی کمیسیون اصل ۹۰، با اشاره به جلسه کمیسیون درباره آلودگی هوا درباره مصوبات این جلسه اعلام کرد: مقرر شد سازمان حفاظت محیط زیست در مقاطع سه ماهه بارصد متناوب موضوع هوای پاک، ریزگردها و مقابله با پدیده وارونگی هوا گزارش های دوره ای به کمیسیون اصل ۹۰ مجلس ارائه کند؛ همچنین ارائه گزارش از اقدامات حقوقی و پیگیری قضایی این سازمان نسبت به دستگاه هایی که قصور داشتند از دیگر مصوبات بود. خضریان تیر ماه ۱۴۰۲ هم در جلسه علنی مجلس گزارش این کمیسیون را درباره اجرایی نشدن قانون هوای پاک ارائه کرد که در آن به طور خلاصه از میان ۵۷ ماده مقرر در قانون هوای پاک و آیین نامه فنی آن، اجرای ۲۲ ماده به صورت ضعیف، ۱۷ ماده متوسط و ۱۸ ماده خوب، برآوردها کارشناسی شده بود و بنابراین بیشترین وزن، به اجرای ضعیف و پس از آن به اجرای خوب و متوسط برمی گشت.

معین الدین سعیدی، عضو فراکسیون محیط زیست مجلس، آذر ماه پارسال با انتقاد از عملکرد دولت ها در حل معضل آلودگی هوا، گفته بود: آلودگی هوا معضلی حل نشدنی نیست اما فقط شاهد شدت گرفتن آن هستیم. در چند دهه اخیر برای کنترل این مسئله از طرف دولت ها و مسئولان تکیه زده بر جایگاه مدیریت، نه تنها برنامه کارآمدی ارائه نشده است بلکه قانون تصویب شده هوای پاک را در لایه لای قوانین در طاقچه افتخارات خود گذاشته اند که مبادا بندی از بندهای آن خوانده و اجرایی شود. او همچنین به فوت بیش از ۲۶ هزار نفر ناشی از آلودگی هوادر سال ۱۴۰۱ اشاره کرده و آن را «جنایت علیه بشریت» خوانده بود که مدعی العموم به لایه های پنهانی این آمار وارد نمی شود.

علی رضایی، دیگر نماینده مجلس، هم دی ماه پارسال از اجرایی نشدن قانون هوای پاک انتقاد و تأکید کرده بود که دولت باید برای حفظ سلامت مردم فکری اساسی بکند؛ زیرا اینکه هر روز به بهانه آلودگی هوا مدارس را تعطیل کنیم، راه چاره نیست.

کار اجرای قانون هوای پاک آن قدر بیخ پیدا کرد که پای دستگاه قضا هم به ماجرا باز شد؛ برای نمونه بهمن ماه ۱۴۰۲ غلامعباس ترکی، معاون حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه دادستانی کل کشور، گفته بود که سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است عملکرد دستگاه در اجرای قانون هوای پاک را ارزیابی کند و اگر ترک فعلی صورت گرفته باشد که از نظر دادستانی انجام شده است، باید این دستگاه را معرفی کند.

نیمه آذر ماه پارسال هم معاون تولیدی سازمان بازرسی کل کشور در نامه ای به سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان دستگانه نظربرای اجرای قانون هوای پاک، درباره مغفول ماندن اقدامات زیربنایی در اجرای قانون هوای پاک هشدار داد. سخنگوی قوه قضاییه هم ۲۹ آذر ماه پارسال اعلام کرد که سازمان بازرسی، با بازرسی های فوق العاده و برگزاری ۷۳ جلسه با مدیران ارشد وزارتخانه های نیرو، نفت، محیط زیست و دیگر متولیان، بازنده مکاتبه هشداری و بازدید از برخی نیروگاه های مهم را انجام داده است؛ همچنین آسیب شناسی جامعی در ارتباط با دلایل اجرا نشدن تکالیف قانونی به ریاست جمهوری منعکس و پیشنهاد هایی هم به دستگاه های مرتبط داده شده است.

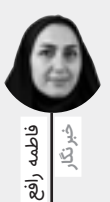
استنشاق «هوای پاک» با استنطاق متخلفان

به گفته رئیس منطقه ۲ سازمان بازرسی کشور گزارش عملکرد دستگاهها درباره اجرای این قانون تا آخر آبان بررسی و علیه اهمال کاران اعلام جرم می شود



هوای آلوده که جان ۲۶ هزار و ۳۰۷ نفر از هم وطنانمان را در سال ۱۴۰۱ گرفته بود، براساس تازه ترین آماری که سمیه رفیعی، سخنگوی کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی، اعلام کرد، پارسال هم ۳۰ هزار قربانی دیگر گرفت، یعنی حدود ۴ هزار جان عزیز، بیشتر. حتی تصورش هم تلخ و دردناک است که این هوایی که وارد ریه هایمان می کنیم تا «ممد حیات» باشد، ممکن است روزی قاتل جانمان شود اما این واقعیتی است که امارهای رسمی بر آن مهر تأیید می زنند. این داده ها بار دیگر این پرسش را به ذهن متبادر می کند که راستی از قانونی که قرار بودارمغانش برای ما شهروندان «هوای پاک» باشد، چه خبر؟ قانونی که به گفته رفیعی وبا استناد به گزارش دیوان محاسبات کشور، اکنون پس از حدود هفت سال از تصویب و ابلاغ آن، فقط ۱۲ درصد احکامش اجرا شده است. دقیق ترش را اگر بخواهیم بگویم یعنی از ۲۲۸ حکم مندرج در قانون هوای پاک، فقط ۲۸ حکم اجرا شده، ۱۳۸ حکم ناقص اجرا شده و ۶۲ حکم هم اصلا اجرا نشده است. در کنار همه این داده های نگران کننده، خبرهای امیدوارکننده ای هم از چندوچون اجرای این قانون در خراسان رضوی و مشهد به گوش می رسد، مثل گفته های حجت الاسلام والمسلمین موسی فتوحی، رئیس منطقه ۲ سازمان بازرسی کشور و بازرس کل استان که در گفت وگویی با خبرنگار روزنامه شهرا از بررسی عملکرد دستگاه های مرتبط با اجرای قانون هوای پاک خبر می دهد و زمان جمع بندی این گزارش را هم اواخر آبان ماه همین امسال اعلام می کند.

گزارش روز



فاطمه آریقا

از «هوای پاک» در مشهد چه خبر؟

حوزه تکالیفی دارد که در مشهد تکلیف ما حداقل این است که نباید اجازه دهیم مشهد در زمینه آلودگی هوا، تهران دوم شود. از اقدامات مؤثر در این حوزه، مدیریت حمل ونقل عمومی است که در این دوره به طور ویژه بر حمل ونقل ریلی و عمومی تمرکز کرده ایم.

علیرضا صداقت، رئیس سازمان نظام پزشکی مشهد، در همین باره پیش تر به آمار ۲۰ تا ۳۰ هزار نفری قربانیان آلودگی هوا در هر سال در کشور اشاره و آن را «وحشتناک» توصیف کرده و گفته بود: مشهد به طور متوسط در ۳۲۲ روز از سال، پدیده وارونگی دما را تجربه می کند. این در حالی است که کلان شهرهای تهران و تبریز با موقعیت عرضی تقریباً مشابه، این پدیده را به ترتیب در ۲۲۳ و ۱۹۱ روز از سال دارند. شهر مشهد از نظر ساختار جو، حساس ترین کلان شهر کشور در مقابل پدیده آلودگی هوا محسوب می شود. او همچنین از اجرا نشدن قانون هوای پاک انتقاد و این پرسش را مطرح کرده بود که آیا با صرف داشتن قانون، هوای شهرهای ما سالم می شود؟!

در مشهد هم به تبع سایر کلان شهرهای کشور قانون هوای پاک آن طور که باید، اجرا نشده است. همین مسئله هم صدای صاحب نظران و مسئولان حوزه های مختلف را به انتقاد بلند کرده است.

حسن موحدیان، عضو شورای اسلامی شهر مشهد، هم خرداد ماه امسال با بیان اینکه ۲۳ دستگاه در اجرای قانون هوای پاک مسئولیت دارند و هر نهادی باید به سهم خود، نقش آفرینی کند تا شاهد بهبود شرایط هوای کلان شهرها و به ویژه مشهد باشیم، گفته بود: آمار و عملکرد اقدامات در حوزه اجرای قانون هوای پاک نشان از شرایط نامطلوب اعتباری دولت از سال ۱۳۹۶ دارد. اگر به دنبال تحقق هوای پاک هستیم، یکی از موضوعات بسیار مهم، تأمین منابع مالی مورد نیاز است. برنامه ریزی های صورت گرفته با تزریق منابع اجرایی می شوند.

محمد رضا قلندر شریف، شهردار مشهد، مرداد ماه امسال درگفت وگویی در این باره اظهار کرده بود: یکی از موضوعات مهم در شهرداری ها، محیط زیست است و هر شهرداری در این

چرا «هوای پاک» دور می خورد؟

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی در گزارشی به بررسی دلایل اجرایی نشدن قانون هوای پاک پرداخته و این طور نتیجه گرفته که مهم ترین این دلایل عبارت است از کمبود منابع مالی، در اولویت نبودن مسئله آلودگی هوا، نبود نظارت کافی و مؤثر، ناهماهنگی بین دستگاه های مجری و عملکرد جزیره ای، تفسیر شخصی از متون قانون و در نهایت ایرادات متن قانون. براساس این گزارش، از زمان تصویب قانون هوای پاک بود چه مطلوبی برای اجرای آن تخصیص نیافته و این منابع مالی هستند. برای حل مسئله آلودگی هوا، در درجه اول باید اولویت آن در نزد تصمیم گیران ارتقا یابد. از سویی نظارت مؤثر و کارآمد لازمه اطمینان از اجرای صحیح قانون هوای پاک است و تا زمانی که نظارت کافی وجود نداشته باشد، دستگاه های اجرایی التزام لازم را برای عمل به تکالیف خود در این قانون نخواهند داشت. در بخش دیگری از این گزارش آمده که برخی از احکام قانون هوای پاک به دلیل برقرار نشدن ارتباط مؤثر و هماهنگی بین دستگاه های اجرایی نافرجام مانده است. در قانون هوای پاک ممکن است مسئولیت اجرایی تکالیف بر عهده دو یا چند دستگاه اجرایی باشد و در این شرایط ایجاد وحدت رویه بین دستگاه ها ضروری است. علاوه بر این ها، برخی تکالیف هم صرفا به دلیل تفسیر شخصی بعضی مسئولان و مجربان از تکلیف قانونی و تفسیر به نفع خود از متن قانون به سرانجام نرسیده است. نکته درخورتوجه دیگر در گزارش مرکز پژوهش های مجلس، یازده ایرادی است که به قانون هوای پاک وارد کرده است. پیش بینی نشدن منابع مالی برای اجرای احکام، ایرادهای فنی قانون، تناقض برخی از ماده ها، نبود شفافیت در متن، پیش بینی نشدن زیرساخت اجرا، نبود اهرم نظارتی مؤثر برای برخورد با جرائم و تخلفات، جرائم نا کافی، کمبود استفاده از سیاست های تشویقی، انتخاب نکردن مجری مناسب برای برخی از احکام، نبود واقع نگری در تعیین برنامه ها و نواقص و کاستی های قانون برخی از این ایرادهاست.

«هوای پاک» روی میز بازرس کل

«قانون هوای پاک اکنون موضوع کلان محور در حال بررسی در بازرسی کل استان است. البته این موضوع کلان محور در ۳۱ استان کشور در حال بررسی است و سران هر سه قوه بر آن تأکید دارند و خلاصه گزارش ها برای رؤسای هر سه قوه ارسال خواهد شد.» این جملات بخشی از گفته های حجت الاسلام والمسلمین موسی فتوحی، رئیس منطقه ۲ سازمان بازرسی کشور و بازرس کل خراسان رضوی، درگفت وگو با خبرنگار شهرا راست. او در ادامه صحبت هایش این راهم می گوید که نتایج بررسی های کنونی درباره عملکرد دستگاه ها در زمینه اجرای قانون هوای پاک تا یک ماه آینده یعنی اواخر آبان ماه جمع بندی و اعلام می شود. «مقوله هوای پاک قانون و «لازم الاتباع» است.» رئیس کل بازرسی استان این جمله اش را با یک «اما» این طور ادامه می دهد: دستگاه ها دلایلی برای اجرا نکردن آن دارند. ما به عنوان دستگاه ناظر، هم باید به دلایل اجرا نشدن این قانون توجه کنیم و اگر هم احیاناً ترک فعلی صورت گرفته است، با آن برخورد کنیم. حجت الاسلام والمسلمین فتوحی تصریح می کند: اکنون در مرحله اخذ توضیح از دستگاه های مختلف هستیم که درباره چرایی اجرا نشدن قانون به صورت کامل بگویند. اگر از این مرحله گذر کنیم و ببینیم که توضیحات دستگاه ها قانع کننده نیست، سراغ تفهیم اتهام واخذ دفاع می رویم که در آن صورت گزارش می گیرد و قابل ارائه به رسانه ها هم هست. تاکنون از کدام دستگاه ها توضیح خواسته اید؟ او به این پرسش ما هم این طور پاسخ می دهد: از حدود سیزده چهارده دستگاه که دخیل در موضوع اجرای هوای پاک هستند، این سوالات پرسیده شده است؛ مانند محیط زیست، شرکت های دولتی، نیروگاه ها، منابع طبیعی و... و اکنون در مرحله تکمیل و تحلیل اطلاعات هستیم. برخورد احتمالی با دستگاه هایی که ترک فعل کرده اند چگونه خواهد بود؟ پاسخ حجت الاسلام والمسلمین فتوحی این است: اعلام جرم می شود. اعلام جرم هم یعنی شروع مرحله رسیدگی قضایی و در نهایت برخورد قضایی صورت می گیرد.

چه باید کرد؟

چه باید کرد که قانون هوای پاک از «طاقچه افتخارات» دولت ها خارج شود و به عرصه عمل بیاید تا من و شما ی شهروند هم از اثرات اجرای آن بهره مند شویم؟ به نظر می رسد چندگام اساسی در این زمینه باید برداشته شود؛ نخست اینکه باید بودجه مورد نیاز اجرای این قانون از سوی دولت تأمین شود. آن طور که مرکز پژوهش های مجلس در گزارش اخیر خود اعلام کرده است، برای حل مسئله آلودگی هوا دستکم به بودجه ای برابر ۲۰۶ هزار میلیارد تومان نیاز است که البته این رقم صرفا سهم دولت از کل بودجه مورد نیاز است و با فرض تأمین باقی بودجه از منابع مربوط و نبود هیچ اشکالی در فراهم بودن سایر ملزومات اجرای راهکارهای کاهش آلودگی هوا، دولت باید سالانه ۴۱ هزار میلیارد تومان بودجه برای کاهش آلودگی هوادر نظر بگیرد. همه این هادر حالی است که در قانون بودجه ۴۰ کل اعتبار تخصیص یافته برای اجرای این قانون فقط ۲۸۸ میلیارد تومان تعیین شده بود؛ همچنین مجموع اعتبارات لحاظ شده در این قانون که به نوعی در کاهش آلودگی هوا مؤثر هستند، حدود ۲ هزار میلیارد تومان برآورد می شود. این ارقام در لایحه بودجه ۱۴۰۲ هم به ترتیب ۱۶۰ میلیارد تومان و ۳ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان بود. اما مسئله مهم این است که با این ارقام نمی توان آلودگی هوا را حل کرد و اگر قرار باشد این بحران طی یک برنامه چهارساله تا حد قابل قبولی رفع شود، دستکم سالانه بین یک تا ۲ میلیارد دلار بودجه نیاز است و با ارقام فعلی نمی توان به جایی رسید. البته می توان بخشی از این منابع را از محل درآمد های مرتبط با آلودگی هوا تأمین کرد.

از سوی دیگر، این قانون باید در فهرست اولویت های مدیران و مسئولان جای گیرد؛ دی ماه پارسال بود که علی سلاجقه، رئیس وقت سازمان حفاظت محیط زیست کشور، گفته بود که رئیس جمهور دستگاه ها را مکلف کرده است که از اعتبارات خود برای اجرای قانون هوای پاک استفاده کنند. با این کار بهانه نبود اعتبار برای اجرای این قانون از بین می رود.

شهرا

SHAHRA NEWS.IR
۲۳ مهر ۱۴۰۳
پایه هفتم ۱۳۴۳

۱۳



بازرسی کل