

تکالیف قانونی شهرداریها در حمایت از حق شهروندان بر محیط زیست سالم و آثار آن

مجید عبدی^۱

کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران

عمران عبدی

کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران

چکیده

اصول و قواعد متعددی به حق انسان نسبت به محیط زیست انسانی تاکید دارد و حق بر محیط زیست سالم را به عنوان حقی مسلم و غیر قابل تردید برای هر انسانی به رسمیت می شناسند. از طرفی رشد شهرنشینی توأم با پیشرفتهای تکنولوژی منجر به افزایش حجم گسترده ای از انواع آلاینده ها در محیط زیست شهری شده است و کیفیت زیست بشری، محیط زیست را با بحران جدی روبرو کرده است. نقش شهرداری ها در مدیریت شهری نقشی مهم و قابل توجه است و بخشی از این نقش، در حوزه حفاظت از محیط زیست معنا می شود. تکالیف خاصی نیز بر اساس قانون در زمینه حفاظت از محیط زیست بر عهده شهرداری ها نهاده شده است. بدیهی است تخطی از قوانین مزبور ضمان آور و مسئولیت زاست. اما اینکه تخطی از این تکالیف در قبال شهروندان چه آثاری برای شهرداری بدنبال دارد و نحوه جبران خسارتها چگونه است، موضوعاتی است که در این مقاله بدان پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: شهرداری، حق، محیط زیست، آلودگی، خسارت، جبران

^۱ نویسنده مسئول: abdimajid.1368@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱/۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۲/۱۵

مقدمه

اصول و قواعد متعددی به حق انسان نسبت به محیط زیست انسانی تاکید دارد و حق بر محیط زیست سالم را به عنوان حقی مسلم و غیر قابل تردید برای هر انسانی به رسمیت می شناسند. از طرفی رشد شهرنشینی توأم با پیشرفتهای تکنولوژی منجر به افزایش حجم گسترده ای از انواع آلاینده ها در محیط زیست شهری شده است و کیفیت زیست بشری، محیط زیست را با بحران جدی روبرو کرده است. طبق مادهی ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست: «منظور از آلوده ساختن محیط زیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژیک آن را به طوری که زیان آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد، تغییر دهد» (تقی زاده، ۱۳۸۷). از منظر قانونی، مطابق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور شهرداری سازمان عمومی و غیر دولتی است که دارای استقلال و شخصیت حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای وظایفی که در قانون شهرداری آمده است تأسیس شده است. شهرداری از تأسیسات محلی غیرمتمرکز است که در محدوده شهر برای رفع آن دسته از نیازهای عمومی و رفاهی مردم شهر که جنبه محلی دارد و نیز برای ایجاد و اداره پاره ای از تأسیسات شهری تشکیل می گردد (مفرحی و خلیق، ۱۳۷۶). قرار گرفتن شهرداری جزء اشخاص حقوق عمومی، واجد آثار حقوقی است. لذا اگر شهرداری به وظیفه خود مبنی بر تسطیح معابر و یا نظیف نهرهای عمومی عمل ننماید و در نتیجه این ترک فعل خسارتی به اموال وارد شود، شخصیت حقوقی شهرداری مسئول خواهد بود. ماده ۵۸۸ قانون تجارت، مواد ۳۳۱ و ۳۲۸ قانون مدنی و مواد ۲ و ۱ قانون مسئولیت مدنی، مستند قانونی مسئول شناختن شهرداری در اینگونه موارد است.

مبانی تحقیق

با بررسی های به عمل آمده منابع مستقیمی در خصوص این موضوع یافت نگردید. البته تعدادی مقاله و پایان نامه در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری ها در حوزه هایی غیر از حقوق محیط زیست به رشته تحریر در آمده اند. همچنین مقالاتی نیز در خصوص مسئولیت مدنی در قبال آلودگی های زیست محیطی نیز تالیف گردیده است. لکن تالیفاتی که مستقیماً در خصوص موضوع این نوشتار باشد رویت نگردید. برخی موارد عبارت است از:

- کاتوزیان، ناصر و انصاری، مهدی، مقاله: مسئولیت ناشی از خسارت های زیست محیطی، مجله حقوق، دوره ۳۸، تابستان ۱۳۸۷ - شماره ۲.

- قاسم زاده، سید روح الله، بررسی ابعاد حقوق محیط زیست با تأکید بر جنبه های، پیشگیری از آلودگی محیط زیست، فصلنامه علامه، ش ۱۵، ۱۳۸۸.

- فهیمی، عزیزالله، مسئولیت مدنی ناشی از تخریب محیط زیست (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، فرانسه، اسناد بین المللی و فقه)، ضمیمه رساله دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق(ع)، ۱۳۸۸.

- بهرامی احمدی، حمید و علم خانی، اعظم، تأملی بر جنبه های کاربردی دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت در قبال خسارتهای زیست محیطی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، پاییز، ۱۳۹۲، شماره ۵.

روش تحقیق:

- ۱ - نوع روش تحقیق: روش تحقیق در این رساله به صورت توصیفی-تحلیلی میباشد.
- ۲ - روش گردآوری اطلاعات (میدانی، کتابخانه ای و غیره): گردآوری اطلاعات در این پژوهش به روش کتابخانه ای بوده است.
- ۳ - ابزار گردآوری اطلاعات: ابزار جمع آوری اطلاعات تهیه فیش از منابع بوده است.

یافته ها:

- ۱- مطابق قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران و اسناد بین المللی حق بر محیط زیست سالم از اصول انکار ناپذیر ومورد حمایت کامل اسناد الزام آور است
- ۲- شهرداری ها در قبال حق شهروندان بر محیط زیست سالم دارای دو دسته تکلیف هستند، دسته اول تکالیف عامی ودسته دوم تکالیف خاص.
- ۳- آثار این تکلیف قانونی شهرداری ها به این صورت ظاهر می شود که شهروندان می توانند در صورت مواجهه با نقض تکالیف فوق اقامه دعوا نمایند .

حق بر محیط زیست سالم و تکالیف شهرداری در حفاظت از محیط زیست

مطابق اصل پنجاه قانون اساسی : «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می گردد، از این رو فعالیت های اقتصادی و غیر آن، که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.»(قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)

در قوانین عادی جمهوری اسلامی ایران نیز به اهمیت این حق اشاره شده است. از جمله در قانون مجازات اسلامی، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون شکار وصید، قانون برنامه چهارم توسعه، قانون حفاظت و بهره برداری از منابع آبی، قانون مناطق دریایی جمهوری اسلامی، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و قانون آیین دادرسی کیفری علی الخصوص ماده ۶۶ این قانون که در خصوص سازمان های مردم نهاد است به این حق تاکید شده است.

در اسناد بین المللی نیز موارد متعدد راجع به این حق اساسی بشر وجود دارد از جمله کنوانسیون ۱۹۹۲ سازمان ملل متحد در رابطه با تغییرات اقلیمی و کنوانسیون آرهوس مصوب ۱۹۹۸ و پروتکل الحاقی به کنوانسیون امریکایی حقوق بشر در حوزه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب نوامبر ۱۹۸۸ و اعلامیه استکهلم (۱۹۷۲) و منشور جهانی طبیعت (۱۹۸۲) و اعلامیه ریو (۱۹۹۲) و ماده ۲۴ منشور آفریقا حقوق بشر (۱۹۸۱) و ماده ۱۱ پروتکل الحاقی به کنوانسیون امریکایی حقوق بشر (۱۹۸۸) و ماده ۲۴ کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) و بند ۱ ماده ۴ کنوانسیون سازمان بین المللی کار در خصوص قبائل و اقوام بومی (۱۹۸۹) همگی بر اهمیت این حق اساسی تاکید دارند.

در اصطلاح حقوقی، تکلیف عبارت است از اوامر و نواهی قانون که به عبارت دیگر، آنها را الزامات قانونی می نامند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۴) در پذیرش تکلیف از جانب اشخاص حقوقی، مانند هر شخص حقیقی، اختلاف نظری دیده نمی شود. لذا شهرداری یا هر شخص حقوقی دیگر دارای تکالیفی در حوزه های مختلف است. اصلی ترین منشا این تکالیف، قانون است.

تکالیف عام شهرداری در حفاظت از محیط زیست

شهرداری مانند هر شخص دیگری، تکالیف عامی در قبال حفاظت از محیط زیست برعهده دارد. منشا این تکالیف، قوانین و مقررات عام و همه شمولی هستند که در خصوص تکالیف اشخاص به حفاظت از محیط زیست وضع شده و تخطی از این تکالیف سبب مسئولیت برای خاطی است. مثلا همانطور که هر شخصی باید برای وسایل نقلیه خود وفق قانون معاینه فنی دریافت کند، شهرداری نیز این تکلیف را در قبال وسایل نقلیه خود داراست.

تکالیف خاص شهرداری در حفاظت محیط زیست

علاوه بر تکالیف عامی که شهرداری، به عنوان یک شخصیت حقوقی، مانند هر شخص دیگر در حفاظت از محیط زیست بر عهده دارد، دارای یک سری تکالیف خاص و مختص به خود در حفاظت از محیط زیست نیز می باشد. عمده ترین مسائلی را که هر شهر از لحاظ حفظ محیط زیست با آن روبه روست، و همچنین به نوعی مرتبط با وظایف شهرداریها در گذشته و حال است، و می توان از آن به عنوان تکالیف خاص شهرداریها در حفاظت از محیط زیست یاد کرد، بدین صورت دسته بندی می گردد: امور مواد زائد جامد - امور آب و فاضلاب - امور مربوط به آلودگی هوا - امور مربوط به آلودگی صوتی.

امور مواد زائد جامد

بنا به تعریف، مدیریت مواد زائد جامد مشتمل بر فعالیتها، مراحل و فرایندهای متعدد و گسترده ای است که عبارتند از: تولید، ذخیره در محل، جمع آوری، حمل و نقل، پردازش، بازیافت دفع دامنه فعالیت های مرتبط با هر یک از مراحل یاد شده زمانی گسترده تر جلوه می کند که به منابع مختلف تولید زباله ها در سطح شهر توجه شود: صنایع و کارگاه ها، خانوارها، بیمارستان ها، ادارات، مدارس، مراکز تجاری، تفرجگاه های عمومی، رفت و روب شهری و جز اینها (چوپانوگوس و همکاران، ۱۳۷۴). این بدان معنی است که زباله پس از تولید در هر یک از منابع ذکر شده نیاز به اعمال مراحل مختلف ذخیره تا دفع، برنامه ریزی و مدیریت این مراحل دارد. حال بر اساس قوانین موجود، این که حلقه های مدیریت محلی، منطقه ای و ملی این بخش چگونه تعریف گشته اند، موضوعی است که جای بحث و تأمل بسیار دارد. در تبصره ۴ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱-الحاقی ۱۳۵۲/۵/۱۷)، وظیفه شهرداریها در قبال زباله های شهری چنین بیان گردیده است: « شهرداری مکلف است محل های مخصوصی را برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلابها و نظایر آنها تعیین کند و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود. محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود. رانندگان وسایل نقلیه - اعم از کندرو یا موتور - مکلف اند آنها را فقط در محل های تعیین شده از طرف شهرداری خالی کنند و...» (شفیعی پور، ۱۳۷۹).

از این تبصره (که تنها ماده قانونی است که در آن وظیفه صریح شهرداریها در خصوص زباله شهری مطرح گردیده است) چنین برمی آید که: وظیفه مشخص شهرداریها در قبال زباله (و سایر مصادیق ذکر شده) صرفاً تعیین مکان ویژه تخلیه، اطلاع آن به عموم، و نیز شناسایی و تأیید محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود است. اینکه زباله ها باید چگونه و وفق چه سازوکاری ذخیره، جمع آوری، حمل، بازیافت و دفع گردند، موضوعی است که نه تنها در این تبصره، بلکه در هیچ یک از قوانین دیگر، اشاره ای به آن نشده است (حیدرزاده، ۱۳۸۲). با عنایت به وظیفه ای که به موجب این تبصره متوجه رانندگان وسایل نقلیه گردیده است و اینکه هیچ قیدی مبنی بر تحت پوشش بودن این رانندگان به وسیله شهرداری آورده نشده است، تلویحاً چنین استنباط می شود که قانونگذار با عنایت به لزوم عدم ورود شهرداریها به مباحث اجرایی مدیریت مواد زائد جامد، وظایف اجرایی (نظیر جمع آوری، حمل و دفع) را به اشخاص حقوقی یا حقیقی دیگر (رانندگان، برای جمع آوری و حمل، و احیاناً اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر برای تأسیس کارخانجات تولید کود آلی از زباله) محول کرده است. بنابراین مشاهده می شود که تاکنون انجام این گونه امور در شهرهای کشور از سوی شهرداریها نه بر اساس وظیفه قانونی بلکه بیشتر برحسب عرف و نیاز اجتماعی بوده است. البته آنچه که شاید به نوعی باعث تقویت این تلقی عمومی (یعنی وظیفه مند بودن شهرداریها در کلیه مراحل اجرایی مدیریت مواد زائد جامد) گشته و شهرداریها را نیز تا حدودی تحت تأثیر قرار داده است، متن بند ۲ ماده ۵۵ باشد که در آن یکی از وظایف شهرداری چنین ذکر شده: «تنظیف، نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آبها و فاضلاب و...»؛ و با این استدلال که در عبارت «تنظیف ... معابر» کلیه وظایف بخش مدیریت مواد زائد جامد شهری مستتر است. لیکن اولاً بار معنایی و حقوقی دو کلمه پیش گفته چنین وظایف گسترده ای را در بخش زباله

متبادر نمی‌سازد؛ چراکه تنها بخشی از فضاها شهری را «معاور» تشکیل می‌دهند و بنابراین شمول قانون بر کل سطح شهر نخواهد بود و کلمه «تنظیف» نیز به هیچ وجه شامل کلیه مراحل ذکر شده در بخش مدیریت مواد زائد جامد نیست. ثانیاً تبصره ۴، که ذیل این ماده قید گردیده است، در واقع نشانگر مستثنی شدن آن بخش از قانون (موضوع زباله‌ها) و وجود حکمی جدید در این مورد است (حیدرزاده، ۱۳۸۲). به هر حال، به رغم تمامی این مسائل، تاکنون متولی دیگری در حیطه مدیریت مواد زائد جامد شهری (به‌ویژه امور اجرایی) بجز شهرداری‌ها مطرح نبوده است و تنها در بخشی از تصمیم‌گیری‌های مرتبط با تأکید محل دفن (یا تخلیه) زباله و تملیک آن از سوی شهرداری، نهادهای دولتی مرتبط، از جمله ادارات حفاظت محیط زیست و ادارات کل منابع طبیعی، دخیل بوده‌اند، که این موضوع نیز با سازوکار مشخص و تعریف شده‌ای همراه نبوده است.

اما اینکه به واقع چرا، تا چه حد و بر اساس کدام وظیفه قانونی سازمان حفاظت محیط زیست یا دیگر نهادهای دولتی (نظیر وزارت کشور و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی) می‌توانند به عنوان سیاستگذار در بخش مدیریت مواد زائد جامد مطرح باشند، مسئله‌ای است که باید در قوانین موجود جست و جو شود؛ در بند ب ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه ۱۳۷۱/۸/۲۴) از جمله وظایف سازمان حفاظت محیط زیست چنین بیان گردیده است: «پیشنهاد ضوابط به منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی آب و هوا، خاک و بخش فضولات اعم از زباله و مواد زائد کارخانجات و به طور کلی عواملی که بر روی محیط مؤثرند می‌باشند.» (دفتر حقوقی و امور مجلس سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۹) بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست صرفاً موظف به پیشنهاد ضوابط مربوط به جلوگیری از «پخش زباله‌ها» است - نه سایر موارد مربوط به مراحل مدیریت مواد زائد جامد. از سوی دیگر، بر اساس دو مستند قانونی ذیل، وزارت کشور نیز با همکاری سایر نهادهای دولتی در این بخش - البته با ابعادی گسترده‌تر - وظیفه‌مند است.

۱- تبصره ذیل ماده ۵ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (مصوب ۱۳۷۳/۲/۱۸): در مورد مقررات مربوط به تخلیه هر نوع فاضلات به شبکه عمومی فاضلاب شهر و جمع‌آوری، نگهداری، حمل و دفع مواد زائد جامد کمیسیون دائمی متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار وزارتخانه‌های نیرو، بهداشت درمان و آموزش پزشکی، کشور، صنایع، معادن و فلزات و سازمان حفاظت محیط زیست و سایر سازمان‌های مسئول آب و فاضلاب شهری در وزارت کشور تشکیل و تصمیمات گرفته شده به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد.

۲- قسمت الف بند ۵ فصل عمران شهری راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۲): «وزارت کشور مکلف است با همکاری سازمان محیط زیست کشور و سایر دستگاه‌های مربوط، به منظور رعایت بهداشت محیط شهری در موارد زیر اقدام کند:

الف- تدوین ضوابط و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی و نظارت بر دفع یا بازیافت بهداشتی مواد زائد شهری
ب- طراحی و اجرای سیستم مناسب جمع‌آوری مواد زائد شهری از طریق اعمال روش‌های مکانیزه، تفکیک زباله از مبدأ و جمع‌آوری مواد سمی و آلوده‌کننده به طور جداگانه (دبیرخانه ستاد و برنامه‌ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰).

امور آب و فاضلاب

وفق ماده ۷۳ قانون توزیع عادلانه آب (و تبصره آن) دو وظیفه نظارتی در حوزه آب و فاضلاب بر عهده شهرداری‌هاست. در این ماده چنین آمده است: «هیچ نهر و جوی و قنات و چاهی نباید در اماکن و جاده‌های عمومی و اماکن متبرکه و باستانی و حریم آنها به صورتی باشد که ایجاد خطر و مزاحمت برای ساکنان و عابران و وسایط نقلیه و اماکن مذکور کند... در صورتی که مالک یا مالکان از اجرای اخطار کتبی وزارتخانه‌های ذی‌ربط، شهرداری (در شهرها)... در رفع خطر اقدام نکند،

دولت... رأسا اقدام و هزینه آن را از مالک یا مالکان دریافت خواهد کرد و...» همچنین در تبصره همین ماده آمده است: «احداث نهر یا جوی و لوله‌کشی نفت و گاز و نظایر آن... در معابر شهرها با جلب موافقت شهرداری، وزارت نیرو خواهد بود...» بنابراین شهرداری وفق این قانون موظف به نظارت بر استقرار منابع آبی مذکور در فضاهای شهری، از جنبه عدم ایجاد خطر و مزاحمت، و نیز صدور مجوز احداث منابع آبی و سایر موارد است.

بر اساس مطالب ذکر شده و نیز با توجه به قسمتی از بند ۲۷ ماده ۵۵ شهرداری، که در آن یک وظیفه شهرداری چنین بیان گشته است: «وضع مقررات خاصی برای... و هرگونه اقداماتی که در حفظ نظافت و زیبایی شهر مؤثر باشد» وظیفه شهرداری را در حیطه مدیریت امور آب و فاضلاب شهری می‌توان صرفاً همسو با وظیفه معمول شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های توسعه شهری و عمل به بند ۲۷ (و نیز ۲۴) ماده ۵۵ قانون شهرداری دانست. یعنی همانند فرآیند اجرای دیگر ساخت و سازهای شهری، تأسیسات مربوط به آب و فاضلاب نیز مشمول گرفتن مجوزهای لازم از شهرداری و رعایت اصول طرح‌های توسعه شهری خواهند بود. بنابراین اقداماتی نظیر تأمین کلیه هزینه‌های مربوط به احداث، نگهداری و استهلاک شبکه‌ها و تأسیسات نیز شهرداری‌ها را در بر نمی‌گیرد و متوجه شرکت‌های آب و فاضلاب است.

همچنین با توجه به اینکه شهرداری‌ها در شرکت‌های آب و فاضلاب علاوه بر داشتن قسمتی از سهام، دارای نمایندگانی در مجمع عمومی و هیئت مدیره شرکت هستند، لزوم دخالت آنها در امر برنامه‌ریزی و نظارت بر احداث شبکه‌ها آب و فاضلاب در محدوده قانونی شهر نیز وجود دارد، بدین معنا که با استناد به بندهای ۱۵،۲۰، ۲۴، ۲۷ ماده ۵۵ قانون شهرداری و به‌طور کلی وظیفه تأمین و حفظ بهداشت محیط شهری و با عنایت به نقش بسیار مهم دفع اصولی و بهداشتی فاضلاب‌ها در این خصوص، شهرداری‌ها می‌بایست نظارت فعال و همه‌جانبه‌ای را بر روند جمع‌آوری، هدایت و بازیافت فاضلاب شهری داشته باشند (حیدرزاده، ۱۳۸۲).

آلودگی هوا

در قوانین مربوطه، وظایف مشابهی در زمینه‌ها و محدوده‌های مختلف بر عهده نهادهای متعددی نهاده شده است. از این رو، به منظور بررسی مسائل مربوط به آلودگی هوا، موضوعات به سه دسته ذیل تقسیم می‌شوند:

- آلودگی هوا ناشی از کارخانجات کارگاه‌ها و صنایع

بر اساس بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، اولین وظیفه در این زمینه متوجه شهرداری‌هاست. در این بند، این وظیفه چنین بیان شده است: «جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه اماکن که به نحوی از انحا موجب بروز مزاحمت برای ساکنان یا مخالف اصول بهداشت در شهرهاست. شهرداری مکلف است از تأسیس کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، گاراژهای عمومی و تعمیرگاهی و دکان‌ها و همچنین مراکزی که مواد محترقه می‌سازند و اسطبل چهارپایان و مراکز دامداری و به‌طور کلی تمام مشاغل و کسب‌هایی که ایجاد مزاحمت و سر و صدا کنند یا تولید دود یا عفونت و یا تجمع حشرات و جانوران کنند، جلوگیری کند و در تخریب کوره‌های آجر و گچ و آه‌کپزی و خزینه گرمابه‌های عمومی که مخالف بهداشت است، اقدام 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 به عمل آورد و هرگاه تأسیسات مذکور قبل از تصویب این قانون به وجود آمده باشد، آنها را تعطیل کند و اگر لازم باشد آنها را به خارج از شهر انتقال دهد». در ادامه وظیفه تعطیل و انتقال به خارج از شهر منابع آلاینده‌گی و مزاحمت، در صورت عدم اقدام صاحب، ملک، رأساً بر عهده شهرداری نهاده شده است (شفیعی پور، ۱۳۷۹). البته شمول وظیفه شهرداری‌ها در این خصوص با توجه به مصادیق ذکر شده برای «اماکن» و نیز «مزاحمت»، به نوعی بسیار فراتر از صرف آلودگی «هوا» و نیز «کارخانجات، صنایع و کارگاه‌ها» است؛ ضمن آنکه در این بند مشخصاً سه وظیفه عمده برای شهرداری‌ها ذکر شده است:

۱- جلوگیری از ایجاد و تأسیس،

۲- تعطیلی

۳- انتقال.

از طرف دیگر احکام مشابهی در قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست صرفاً در مورد آلودگی ناشی از «کارخانجات و کارگاه‌ها» ارائه شده است. در ماده ۱۱ این قانون ذکر شده است که «سازمان [حفاظت محیط زیست] با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه‌های مذکور در ماده ۱۰ [که در کمیسیون‌های مشاوره‌ای و عمران روستایی و بهداشتی و دادگستری مجلس به تصویب می‌رسد] کارخانجات و کارگاه‌هایی را که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می‌سازند مشخص کند و مراتب را کتباً... و در صورتی که در مهلت مقرر اقدام نکنند، به دستور سازمان از کار و فعالیت ممانعت به عمل خواهد آمد...». و مواد ۱۲ و ۱۳ نیز در مورد تبیین احکام توقف فعالیت یا تعطیلی و جرائم مربوط به آن بحث می‌کند. در ماده ۱۹ این قانون نیز چنین آمده است: «مناطق از کشور که مقررات ۱۲، ۱۱ و ۱۳ این قانون در آنها اجرا خواهد شد، از طرف سازمان با رعایت شرایط و ضوابطی که در آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون مقرر می‌گردد، تعیین و پس از تصویب شورای عالی [حفاظت محیط زیست] اعلام می‌شود» لیکن نکته درخور توجه، موضوع ماده ۲۰ این قانون است: «سازمان می‌تواند با تصویب شورای عالی محیط زیست قسمتی از وظایف و اختیارات خود را نسبت به اجرای مواد ۱۲، ۱۳، ۱۱ این قانون در محدوده شهرها و هر یک از مناطق کشور، ضمن تعیین حدود برحسب مورد به شهرداریهای مربوط یا هر سازمان دولتی ذی‌ربط محول کند. در این صورت شهرداری‌ها و سازمان‌های مذکور مسئول اجرای آن خواهند بود» ملاحظه می‌شود که در این قانون وظیفه مشخص ذکر شده «تعطیلی منابع آلاینده» است؛ ضمن آنکه در قانون مذکور سطح عملکرد محدود به «کارخانجات و کارگاه‌هاست» (محدودتر از وظایف مندرج در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری). لیکن طبق تعریف ماده ۹ این قانون شمول «آلودگی» تقریباً گسترده‌تری مشابه بند ۲۰ ماده ۵۵ را داراست.

موضوع آلودگی ناشی از «کارخانجات و کارگاه‌ها» محدود به قوانین مذکور محدود نمی‌گردد. بر اساس فصل سوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۱۲ الی ۲۱) موضوعاتی نظیر ضوابط و معیارها و استانداردهای آلودگی هوا، صدور پروانه‌های بهره‌برداری و تأیید محل استقرار، تعیین کارخانجات و کارگاه‌ها و نیروگاه‌های آلاینده هوا و جلوگیری از ادامه فعالیت آنها، مراجع رسیدگی به تخلفات و موارد دیگر به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در ماده ۱۶ این قانون، وظیفه جلوگیری از فعالیت کارخانجات و کارگاه‌های آلوده‌کننده بنا به درخواست سازمان حفاظت محیط زیست و دستور مراجع قضایی، بر عهده مأموران انتظامی گذاشته شده است. هیچ‌گونه وظیفه‌ای مرتبط با شهرداری‌ها ذکر نگردیده است. لیکن موضوعات درخور توجه در این قانون موارد ذیل‌اند: اولاً با توجه به اینکه به لحاظ محدودیت مکانی هیچ قیدی در قانون ذکر نشده است، چنین برمی‌آید که سازمان حفاظت محیط زیست، چه در محدوده شهرها و چه خارج از آن، رأساً مسئول خواهد بود. ثانیاً از آنجا که موضوع قانون همانا مسئله آلودگی هواست، وظایف پیش‌گفته صرفاً از جنبه آلودگی هوا مطرح‌اند و نه آلودگی‌های دیگر همچون آب، خاک، صدا، عوامل بیماری‌زا و سایر مصادیقی که در قانون شهرداری‌ها (و نیز قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست) ذکر شده است. ثانیاً با توجه به اینکه در ماده ۳۶ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، کلیه قوانین مغایر با این قانون (در زمینه جلوگیری از آلودگی هوا) لغو گردیده است، بنابراین چنین استنباط می‌گردد که صرفاً در مورد «آلودگی هوا» ناشی از «کارخانجات و کارگاه‌ها» وظایف موضوع بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری (و نیز مواد ۱۲، ۱۳، ۱۹، ۱۱ و ۲۰ قانون حفاظت محیط زیست) از شهرداری ساقط گردیده است؛ لیکن در مورد سایر مصادیق آلودگی، وظایف بیان‌شده برای شهرداری‌ها - که در مورد «کارخانجات و کارگاه‌ها» با توجه به شرایط ذکر شده در اجرای ماده ۲۰ قانون حفاظت و بهسازی احیاناً برقرار خواهد شد - بر جای خود باقی است. این بدان معناست که بجز کارخانجات و کارگاه‌ها در مورد سایر مراکز ایجاد «هر نوع» آلودگی در سطح شهر (تعمیرگاه‌ها، گاراژها، دامداری‌ها

و جز آن)، نهاد مسئول نظارت، جلوگیری از تأسیس، انتقال و یا تعطیلی این مراکز، صرفاً شهرداری خواهد بود؛ لیکن در مورد کارخانجات و کارگاه‌ها، اگر موضوع به آلودگی هوا مرتبط باشد، هیچ‌گونه وظیفه‌ای متوجه شهرداری‌ها نیست و هنگامی که سایر آلودگی‌ها مطرح باشد، در صورتی وظیفه «اعلام و تعطیلی» متوجه شهرداری‌ها خواهد شد که موضوع از طریق سازمان حفاظت محیط زیست به آن شهرداری ابلاغ گشته باشد. البته شایان ذکر است که بجز در قانون شهرداری، در سایر موارد درباره وظیفه «انتقال صنایع آلاینده» ذکری به میان نیامده است و بنابراین در زمینه کلیه منابع آلاینده و مراکز مختلف آلودگی و مزاحمت، وظیفه «انتقال صنایع و مشاغل» کماکان بر عهده شهرداری است.

– آلودگی ناشی از وسایل نقلیه موتوری

در بسیاری از مطالعات و بررسی‌های مربوط به آلاینده‌های هوا، سهم حمل و نقل موتوری بیش از ۶۰ درصد گزارش شده است. این سهم برای شهر تهران بر اساس مطالعات منابع آلودگی‌های شهری حدود ۶۵-۷۰ درصد برآورد شده است (حیدرزاده، ۱۳۸۲: ۷۱). بنابراین قسمت عمده منابع آلاینده هوا را در سطح شهرها، وسایل نقلیه موتوری تشکیل می‌دهند. در این زمینه در قانون شهرداری (بند ۲۰ ماده ۵۵) وظیفه شهرداری چنین بیان شده است: «... با نظارت و مراقبت از وضع دودکش‌های اماکن و... [همچنین] وسایط نقلیه که کارکردن آنها دود ایجاد کند، از آلوده شدن هوای شهر جلوگیری کند و...» (یعنی مشخصاً وظایف نظارت و جلوگیری از ایجاد آلودگی). لیکن در فصل دوم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۴ الی ۱۱) و آیین‌نامه اجرایی آن و نیز ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۸) در این زمینه احکام مختلفی آورده شده است.

در قسمتی از ماده ۵ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا چنین آمده است: «... دارندگان وسایل نقلیه موتوری مکلف‌اند همه ساله وسایل نقلیه خود را در مراکز مورد تأیید سازمان حفاظت محیط زیست که به وسیله شهرداری‌ها ایجاد می‌گردد، تحت آزمایش و معاینه قرار دهند و گواهی‌نامه مبنی بر رعایت حد مجاز آلودگی را دریافت کنند». در تبصره ۱ این ماده آورده شده: «هزینه انجام آزمایش و معاینه وسایل نقلیه موتوری از دارندگان وسایل نقلیه مذکور طبق تعرفه‌ای که به وسیله وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، گرفته خواهد شد». در تبصره ۲ همین ماده سازمان حفاظت محیط زیست، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به فراهم آوردن امکانات لازم برای اجرای این ماده ظرف مدت یک سال پس از تاریخ شروع اجرا، گشته‌اند.

از مجموع موارد ذکر شده چندین وظیفه جدید در مبحث آلودگی هوا از طریق وسایل نقلیه موتوری، متوجه شهرداری‌ها گشته است:

۱- ایجاد مراکز معاینه وسایل نقلیه موتوری و انجام امور مربوط به این مراکز (ظرف یک سال پس از اجرای شدن قانون) و صدور گواهی‌نامه رعایت حد مجاز آلودگی.

۲- مشارکت در طراحی و سازماندهی حمل و نقل شهری با جهت‌گیری کاهش آلودگی هوا و جوابگویی سفرهای روزانه شهری.

۳- مشارکت در تهیه آیین‌نامه اجرایی مربوط به ساعات و محدوده مجاز تردد.

۴- مشارکت در اعمال محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها و اطلاع‌رسانی عمومی (در مواقع اضطراری).

ضمن آنکه طبق تبصره ذیل ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۶/۶/۱۶)، تلویحاً وظیفه ثبت و آمار و اطلاعات مراکز معاینه وسایل نقلیه موتوری و ارائه آن به سازمان حفاظت محیط زیست نیز بر عهده شهرداری‌ها نهاده شده است.

لیکن اعطای این وظایف و موضوعات مرتبط با آن را از جنبه‌های مختلفی می‌توان بررسی کرد. اول آنکه در قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا موضوعاتی نظیر تصویب هزینه انجام آزمایش و معاینه و تعیین ساعات و محدوده مجاز تردد

و... (موضوع تبصره ذیل ماده ۶) که به نظر صرفا جنبه محلی دارد، در سطح ملی مطرح است. نکته دیگر که در این قانون توجهی به آن نشده است، وظیفه ایجاد هماهنگی مدیریت امر در سطح محلی (شهرها) است. با توجه به اینکه نهادهای وظیفه‌مند در سطوح محلی و منطقه‌ای در امر کنترل آلودگی هوای شهرها، ناشی از وسایل نقلیه موتوری، بسیار متنوع‌اند (سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در سطوح منطقه‌ای و محلی، شهرداری‌ها در سطح محلی، و شورای عالی هماهنگی ترافیک استان در سطح منطقه‌ای)، لازم است که به‌ویژه در سطح محلی ساختاری برای ایجاد هماهنگی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها پیش‌بینی می‌شود. در صورتی که چنین مرجع هماهنگی مد نظر باشد، با توجه به وظایف جدید شهرداری‌ها و اصولا ماهیت محلی مسئله کنترل ترافیک شهری و همچنین وجود سازمان‌های مختلف حمل و نقل شهری وابسته به شهرداریها (نظیر تاکسی‌رانی، مینی‌بوس‌رانی، اتوبوس‌رانی)، تنها نهادی که در هماهنگی و مدیریت محلی در این بخش می‌تواند به عنوان محور اصلی مطرح باشد، شهرداری است. تحقق سیاست‌های پیش‌بینی‌شده در قانون نیز جز با همکاری بین بخشی - حداقل ۴ نهاد ذکر شده - در سطح شهرها امکان‌پذیر نیست.

نکته جالب توجهی در ماده ۳۴ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا نهفته است. در این ماده آمده است که درآمد حاصل از این قانون در هر سال (که طبعاً درآمد موضوع تبصره یک ماده ۵ را نیز شامل می‌شود). معادل ۵۰ درصد تا سقف یک میلیارد ریال در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست و معادل ۲۰ درصد تا سقف چهارصد میلیون ریال در اختیار نیروی انتظامی، برای انجام وظایف محول‌شده به موجب این قانون، قرار می‌گیرد. بنابراین در صورتی که این ماده به صورت منفرد مورد بررسی قرار گیرد، چنین برمی‌آید که برای اجرای این قانون صرفا دو نهاد سازمان حفاظت محیط زیست و نیروی انتظامی موظف‌اند؛ در حالی که وفق مطالبی که پیش‌تر بیان گردید، حداقل ۴ وظیفه جدید به شهرداری‌ها (و یک وظیفه به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) محول شده است. حال پرسش اینجاست که آیا شهرداری‌ها در اجرای وظایف جدید محول‌شده هیچ‌گونه سهمی از درآمدهای این قانون نخواهند داشت؟ به عنوان مثال، ایجاد مراکز معاینه موضوع ماده ۵ و اداره کردن این مراکز و صدور مجوزها - که بر عهده شهرداری‌هاست - قطعاً هزینه فراوانی را متوجه شهرداری می‌کند. به تعبیر دیگر، نمی‌توان انتظار داشت که به نهادی وظایف جدید محول گردد لیکن ابزارهای لازم، از جمله منابع مالی، در اختیار آن نهاد قرار نگیرد.

- آلودگی ناشی از منابع تجاری، خانگی و متفرقه

این بخش از منابع آلاینده هوا - که در فصل چهارم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مواد ۲۲ الی ۲۷) به آن پرداخته شده است - نیز از جنبه‌های مختلفی درخور بحث و بررسی است. بنا به آنچه که به عنوان منابع ایجاد مزاحمت و آلاینده‌گی در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری ذکر گردیده است. اصولا منابع خانگی از آن استنباط نمی‌گردد. از این جهت، فصل چهارم قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا و فصل سوم آیین‌نامه اجرایی آن گسترده‌ترند. در ماده ۲۲ این قانون چنین آمده است: «پخش و انتشار هر نوع مواد آلاینده هوا بیش از حد مجاز از منابع تجاری، خانگی و متفرقه در هوای آزاد ممنوع است. منابع تجاری، خانگی و متفرقه از جهت نوع و میزان آلودگی به وسیله سازمان محیط زیست مشخص و طبقه‌بندی می‌گردد و حد مجاز موضوع این ماده به وسیله سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». در ادامه و در ماده ۲۳، کلیه منابع آلوده‌کننده از قبیل حمام، هتل‌ها، رستوران‌ها و جز آن مکلف به اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از انتشار دود یا دوده و استفاده از سوخت مناسب (ترجیحا گاز شهری) گردیده‌اند. در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا نیز در تکمیل مواد اشاره شده چنین آمده: «سازمان پس از شناسایی و طبقه‌بندی منابع تجاری، خانگی و متفرقه آن دسته از منابع مذکور را که آلودگی آنها بیش از حد مجاز است، مشخص می‌کند و مراتب را با تعیین میزان آلودگی به مسئولان و یا صاحبان منابع مذکور اعلام خواهد کرد تا در مهلت معین و

مناسبتی که سازمان تعیین می‌کند، نسبت به رفع آلودگی اقدام کنند». در ماده ۱۰ نیز صدور اخطاریه و تعیین مهلت مناسب برای رفع آلودگی ناشی از عدم استفاده از گاز (در صورت دسترس بودن) در مراکز موضوع ماده ۲۳ قانون بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته شده است.

- آلودگی صوتی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان گردید، یکی از مصادیق ذکر شده در بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، ایجاد سر و صدا از منابع مختلف نظیر کلیه مشاغل، کارگاه‌ها، کارخانجات، تعمیرگاه‌ها، دکان‌ها و نظایر اینهاست. در این بند اجازه تعطیل یا انتقال این منابع (در صورت عدم رفع آلودگی) و نیز جلوگیری از ایجاد آنها به شهرداری داده شده است. از سوی دیگر، بر اساس ماده ۲۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، ایجاد هرگونه آلودگی صوتی بیش از حد مجاز ممنوع گشته است و در آیین‌نامه اجرایی این ماده (آیین‌نامه اجرایی جلوگیری از آلودگی صوتی مصوب ۷۸/۳/۱۹) احکام متعددی در این زمینه ارائه شده است.

آثار ناشی از تکالیف قانونی شهرداری‌ها در حمایت از حق شهروندان بر محیط زیست سالم

در مبحث قبل، تکالیف قانونی شهرداری در مقابله با آلودگی‌ها و خساراتی را که این نهاد به محیط زیست وارد می‌آورد، بررسی نمودیم. بررسی و مطالعه آثار مسئولیت مدنی شهرداری در آلودگیهای زیست محیطی، آخرین مطلبی است که در این پژوهش بدان خواهیم پرداخت. به این منظور ابتدا نحوه اقامه دعوی را در خصوص مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در آلودگیهای زیست محیطی را بررسی نموده تا اولاً بدانیم خواهان یا شاکی در این دعوی چه کسی است و مرجع صالح به رسیدگی به این دعوی کجاست، در ادامه نیز تصمیماتی را که دادگاه در دعاوی مطروحه و در قبال شهرداری می‌تواند اتخاذ کند را مورد تحلیل قرار می‌دهیم.

- نحوه اقامه دعوی

قبل از تصویب قانون جدید آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴، در حقوق ایران اصل بر این بود که کسی حق اقامه دعوا به نام دیگری را ندارد و هیچ قانونی به طور صریح حق اقامه دعوی سازمانهای غیردولتی حامی محیط زیست را نیز به مراجع قضایی شناسایی نمی‌کرد و چنین حقی را حسب موضوع دعوا به متولیان دولتی محدود می‌ساخت. در آن زمان تنها با استناد به برخی مقررات پراکنده و تفسیری موسع از آنها می‌توانستیم حق دسترسی این قبیل سازمانها به مرجع قضایی را استنباط کنیم؛ برای مثال به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است...» وجود واژگانی چون «هر فرد»، «هرکس» و... در این اصل، این امر را به ذهن متبادر می‌سازد که توجیه حقوقی برای حضور سازمانهای غیردولتی در دادرسی‌ها وجود دارد. در اصل ۴۵ قانون اساسی نیز ضمن تأکید بر «منافع عمومی» و «مصلح عامه»، از برخی عناصر زیست محیطی با عنوان «انفال و ثروتهای عمومی» یاد شده که در اختیار حکومت اسلامی است تا براساس مصلح عامه مصرف کند. همچنین به موجب اصل ۵۰ همان قانون «در جمهوری اسلامی حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسلهای بعدی باید در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می‌شود...» با توجه به اینکه اقامه دعوا به عنوان حمایت از محیط زیست می‌تواند یک وظیفه عمومی تلقی شود، به نظر می‌رسد نمی‌توان افراد و سازمانهای غیردولتی زیست محیطی را از حق اقامه دعوا برای صیانت از محیط زیست محروم کرد (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۰). افزون بر قانون اساسی، به موجب ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۹ سازمان (سازمانهای غیردولتی) حق دارد در موضوع فعالیتهای خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوی نماید. یکی از بارزترین نمونه‌های عملی در زمینه طرح دعوی سازمانهای غیردولتی زیست محیطی مربوط به جنگل لویزان است. طی این دعوا سازمانهای مذکور در سال ۱۳۸۴ علیه معاونت فنی شهرداری تهران به دلیل تخریب این جنگل و قطع بیش از ۸۰۰۰ اصله درخت جنگلی آن طرح دعوا کردند. هرچند طرح این دعوا عملاً نتیجه‌ای نداشت؛ اما اینکه مرجع رسیدگی

کننده، دعوا را استماع کرد، تحولی چشمگیر در حقوق ایران به شمار می آید (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۰). اما از آنجا که از نظر شکلی، آیین نامه ها در زمره مقررات محسوب می شوند نه قوانین، ضمانت اجرای قانونی را ندارند و به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویبنامه ها و آییننامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». ازینرو پیش بینی حق دادخواهی برای سازمانهای غیردولتی در آیین نامه مذکور به تنهایی کافی نبود (رمضانی قوام آبادی، ۱۳۸۷)، لذا قانونگذار در راستای تأمین هرچه بیشتر حقوق ملت از جمله حق داشتن محیط زیست سالم که در اصل ۵۰ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است، در سال ۱۳۹۲ قانون جدید آیین دادرسی کیفری را تصویب کرد که به موجب ماده ۶۶ آن «سازمانهای مردم نهادی که اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آرای مراجع قضایی اعتراض نمایند».

خوشبختانه در ایران با تصویب ماده ۶۶ قانون جدید آیین دادرسی کیفری، طرح دعاوی زیست محیطی توسط سازمانهای غیردولتی حمایت از محیط زیست امکانپذیر شده است و با رفع مشکلات ناشی از احراز سمت در دادگاهها انتظار می رود که طرح این قبیل دعاوی با سهولت بیشتری روبه رو شود. همچنین از آنجا که بی انگیزگی قربانیان خسارتها زیست محیطی در طرح این دعاوی در بسیاری از موارد اقدامات آلوده کنندگان محیط زیست را بدون پاسخ می گذارد، اندیشیدن چنین تدبیری کمک شایان توجهی در راستای حفظ و بازسازی محیط زیست محسوب می شود (بهرامی احمدی و علم خانی، ۱۳۹۲).

– دادگاه صالح به رسیدگی

براساس بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی می توانند از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها، در دیوان شکایت و تظلم خواهی نمایند. بدیهی است تصمیمات یا اقدامات مذکور می تواند تصمیمات یا اقداماتی باشد که منجر به آلودگی و خسارت به محیط زیست گردد. رسیدگی دیوان عدالت اداری منحصر به تشخیص استحقاق یا عدم استحقاق زیاندیدگان بوده و به موجب تبصره ۱ همان ماده پس از تأیید استحقاق از طرف دیوان، زیاندیدگان به منظور مطالبه حقوق خود در محاکم عمومی طرح دعوا می کنند (بهرامی احمدی و علم خانی، ۱۳۹۲).

اگرچه امکان طرح دعوا علیه اقدامات شهرداریها که به آلودگی محیط زیست منجر می شود، از سوی اشخاص حقوق خصوصی به طور مستقل وجود دارد، لکن به طور معمول این اشخاص دعاوی خود را از طریق نهادهای عمومی صالح (مانند سازمان محیط زیست) دنبال می کنند. مطابق رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸، ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، جایگاه شاکی در دیوان عدالت اداری محصور و محدود به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی شده و شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در شعب دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست. به موجب این رأی «نظر به اینکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی اطلاق می شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می باشند، علیهذا، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی باشد (دلآوری، ۱۳۹۰)»

- دستور موقت

از آنجا که جبران خسارتهای محیط زیست اغلب اوقات نمی تواند وضع را به حالت سابق برگرداند، براساس قاعده «وجوب دفع الضرر المحتمل» که از قواعد فقه اسلامی است (بهرامی احمدی، ۱۳۸۸)، باید از اقداماتی که احتمال می رود به محیط زیست آسیب برساند، جلوگیری به عمل آید.

دستور موقت یکی از راهکارهای قدیمی است که می تواند از آلودگی یا دیگر آسیبهای زیست محیطی بکاهد. این راهکار به طور معمول پس از ارزیابی جبران ناپذیر بودن زیان و تهدید سلامت عمومی، به طور خارج از نوبت صادر میشود. بنابراین در قضایای زیست محیطی که در آنها به اقدام فوری نیاز است، مناسب به نظر می رسد (شیلتون، ۱۳۸۹). به موجب ماده ۳۱۷ قانون آیین دادرسی مدنی «دستور موقت دادگاه به هیچ وجه تأثیری در اصل دعوا نخواهد داشت»، یعنی حتی اگر دادگاه نسبت به امر تبعی درخواست شده دستور موقت صادر کند، می تواند در اصل دعوا خواهان را به بی حقی محکوم نماید (شمس، ۱۳۸۳). در جایی که عامل ایجاد زیان دولت باشد نیز به موجب ماده ۳۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ می توان علیه اقدام دولت دستور موقت صادر کرد. براساس ماده ۳۷ همان قانون «شعبه دیوان موظف است... نسبت به اصل دعوی خارج از نوبت رسیدگی و رأی مقتضی صادر نماید». همچنین طبق تبصره ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست: «رئیس سازمان می تواند در مورد منابع و عواملی که خطرات فوری در بر داشته باشند بدون اخطار قبلی دستور ممانعت از ادامه کار و فعالیت آنها را بدهد».

با توجه به اهمیت تسریع در دادرسی و صدور دستور موقت در مسائل محیط زیست، قوه قضائیه در این مورد بخشنامه هایی را صادر کرده است که نظر به اهمیت آن بیان می شود: «بخشنامه به دادگستری های سراسر کشور نظر به اینکه حفظ انفال و ثروتهای عمومی از جمله جنگلها، مراتع، بیشه زارهای طبیعی، دریاها، دریاچه ها و رودخانه ها و حفاظت از محیط زیست براساس اصول ۴۵ و ۵۰ قانون اساسی از جمله وظایف حکومت اسلامی است و هر نوع فعالیت اعم از اقتصادی و غیر آن که موجب تخریب جنگلها و مراتع، آلودگی آبهای داخلی و نابودی محیط زیست گردد، ممنوع میباشد و گزارشهای رسیده مؤید روند رو به رشد تخریب مراتع و جنگلها، قطع بی رویه درختان جنگلی، تصرف اراضی دولتی و همچنین آلودگی ناشی از فعالیتهای اقتصادی و توسعه شهرنشینی میباشد و ادامه این روند، جبران ناپذیری به سلامت جامعه و بقای نسلهای آینده کشور وارد خواهد ساخت؛ مؤکداً پیرو بخشنامه شماره ۱/۷۴/۱۴۹۰۵ مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۴ متذکر می گردد که رؤسای حوزه های قضایی به تناسب پرونده ها و شکایات ادارات منابع طبیعی، محیط زیست، بهداشت و درمان و دیگر نهادهای ذیربط، یک یا چند شعبه خاص بدین منظور تعیین و شعب مذکور مکلفند برابر تبصره ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی به جرایم فوق الذکر خارج از نوبت رسیدگی و با تنظیم صورتمجلس، دستور متوقف ماندن عملیات متجاوز را تا صدور حکم قطعی صادر نماید. رؤسای حوزه های قضایی مسئول نظارت بر حسن اجرای این بخشنامه می باشند (فهیمی، ۱۳۸۸)» بدیهی است صدور دستور موقت جهت جلوگیری از آلودگی محیط زیست توسط شهرداری نیز می تواند در این خصوص موضوعیت داشته باشد و در هر جا که خسارتی نسبت به محیط زیست در حال تحقق است، دادگاه می تواند با صدور دستور موقت، از وارد شده خسارت بیشتر جلوگیری کند.

- اعاده وضع به حالت سابق

در قلمرو حقوق محیط زیست، اعاده وضع به حالت سابق، بهترین و مناسب ترین روش جبران خسارت است (مشهدی، ۱۳۹۰). بند ۸ ماده ۲ کنوانسیون لوگانو، «تدابیر اعاده وضعیت» را به عنوان «هر گونه تدابیر متعارف و معقول با هدف اعاده یا بازگرداندن اجزای صدمه دیده یا تخریب شده محیط زیست یا (در صورت معقول بودن) ایجاد معادل اجزای مذکور محیط زیست» تعریف می کند. به موجب رأی شعبه مدنی دیوان عالی کشور فرانسه، «مشخصه مسئولیت مدنی عبارت است از برقراری مجدد و اصلاح دقیق (امور) به نحوی که بتوان تعادل و موقعیت از کف رفته زیان دیده را با جای دادن وی و با هزینه

مسئول در وضعیتی که اگر فعل زیانبار رخ نداده بود قربانی در آن موقعیت یافت می گردید، ایجاد کرد (قسمتی تیریزی، ۱۳۸۳)» بر این اساس که اعاده وضع به حالت سابق بهترین و کاملترین طریق جبران خسارت وارده بر محیط زیست است، دادگاهها با توجه به ارزش مواهب طبیعی باید تا حد ممکن از بین اقسام روشهای جبران خسارت از این روش استفاده کنند (فهیمی و مشهدی، ۱۳۸۸). در بسیاری از نظامهای حقوقی نیز از جمله حقوق بین الملل، در صورتیکه برطرف کردن آسیب امکانپذیر باشد و بتوان وضعیت را به حالت قبل از آسیب بازگرداند، اعاده وضع به حال سابق روش مرجح جبرانی به شمار می رود. در قضایای زیست محیطی دادگاهها اغلب دستور می دهند که آسیب زیست محیطی زدوده شده یا اکوسیستم آسیب دیده به حالت سالم باز گردانده شود. بنابراین اعاده وضع به حالت سابق از طریق «ترمیم»، «احیا»، «پاکسازی» و اقداماتی از این قبیل صورت میگیرد. در زمینه آلودگی هوا، برای مثال، پاک کردن ساختمانهای آلوده به دود یا دوده یا ترمیم ساختمانهایی که در اثر آلودگیهای مستقیم جوی یا کاشتن درخت جدید به جای درختان خشکیده و احیای سازه هایی که در اثر حوادث آلوده کننده آسیب دیده اند، از مصادیق این روش هستند. اما در برخی موارد همچون خسارات وارده بر رشد گیاهان، خسارات وارده بر سلامت اشخاص مانند بیماریهای صعب العلاج تنفسی و... امکان توسل به این روش بعید است (مشهدی، ۱۳۹۰). چنانچه جبران خسارت از نظر فنی و عملی ممکن نیست، راه حل های متفاوتی وجود دارد؛ از جمله جانشین کردن منابع مخروب و آلوده با منبع معادل، مانند جبران کردن تلف یک مال با مثل آن، که بهترین نحو جبران مال تلف شده محسوب می شود (فهیمی، ۱۳۸۸). در صورت عدم امکان توسل به این روش نیز باید از روشهای دیگر نظیر پرداخت ضرر و زیان استفاده نمود. در خصوص اعاده وضع به حالت سابق می توان اضافه کرد که در مواردی که فعل زیان بار در حوزه نظارتی یا تقنینی محقق شده باشد، صدور حکم به ابطال مجوزها و مقررات غیر قانونی نیز می تواند در راستای اعاده وضع به حالت سابق توجیه شود.

– الزام به پرداخت ضرر و زیان

هدف اصلی و نهایی مسئولیت مدنی صرفاً جبران خسارت یک شخص تحت عنوان زیان دیده است. در حقیقت خسارتی که بر اساس قواعد مسئولیت مدنی باید جبران گردد تفویض مال یا منفعتی است که حق شهروندان بوده، لذا در بحث ضمان قهری در قانون مدنی، خسارت مذکور در دو قالب اتلاف و تسبیب باید جبران شود. که مستنداً به مواد ۳۲۸ و ۳۳۱ قانون مدنی، پرداخت مثل یا قیمت، ضمانت اجرای آن می باشد. پس بدیهی است که اگر مسئولیت مدنی شهرداری در بحث حاضر وفق قواعد مربوطه محقق گردید، جبران زیانهای مادی محکوم له و پرداخت ضرر و زیان وی بدیهی ترین راهکار می باشد. اما وقتی چند عامل موجب تخریب محیط زیست شوند، مسئولیت هریک را چگونه باید محاسبه کرد؟ در قوانین ایران در این مورد مطلبی وجود ندارد و فقط سخن از مسئولیت رانده اند؛ بدون آنکه تعیین کنند مسئولیت تخریبگران تضامنی است یا نسبی. اگرچه در اسناد تجاری در قانون تجارت و در مسئولیت غاصبان، مسئولیت تضامنی پذیرفته شده است، جا دارد که تصریحی برای مسئولیت تضامنی در چنین مواردی در نظر گرفته شود، زیرا تضمینات بیشتری برای جبران ضرر وارده فراهم می آورد (قاسم زاده، ۱۳۸۶).

نتیجه گیری

اولاً مطابق قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران و اسناد بین المللی، حق بر محیط زیست سالم از اصول انکار ناپذیر و مورد حمایت کامل اسناد الزام آور است و ثانیاً شهرداری ها در قبال حق شهروندان بر محیط زیست سالم دارای دو دسته تکلیف هستند، دسته اول تکالیف عامی است که شهرداری، مانند هر شخص دیگری، در قبال محیط زیست دارد. اما دسته دوم تکالیف خاصی است که شهرداری به عنوان یک نهاد غیردولتی عمومی بر اساس قوانین خاص در قبال محیط زیست بر عهده دارد. از اینرو می توان نتیجه گرفت که «تکالیف شهرداری ها در این گونه موارد نظارتی می باشد، بدین صورت که به وسیله

صدور مجوز استفاده از اراضی یا ایجاد شهرکهای صنعتی نوعی نظارت بر اینگونه فعالیت ها دارد که تخطی از آن می تواند برای شهرداری ایجاد مسئولیت کند.»

آثار این تکلیف قانونی شهرداری ها به این صورت ظاهر می شود که شهروندان می توانند در صورت مواجهه با نقض تکالیف فوق اقامه دعوا نمایند که فرآیند رسیدگی قضایی به این صورت تشریح می گردد که ۱- به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است...» و ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲مید این موضوع است. ۲- مرجع صالح در خصوص دعاوی مطروحه محاکم عمومی و نیز دیوان عدالت اداری می باشد. ۳- تصمیمات مراجع قضایی نیز شامل صدور دستور موقت و صدور حکم به اعاده وضع به حالت سابق و الزام به پرداخت ضرر و زیان می باشد.

منابع

- بابایی، ایرج (۱۳۸۴) «نقد اصل قابل جبران کلیه خسارات در حقوق مسئولیت مدنی ایران»، مجله پژوهش حقوق و سیاست دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبائی، ش ۱۵-۱۶.
- بادینی، حسن (۱۳۸۳) «هدف مسئولیت مدنی» مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۶.
- بهرامی احمدی، حمید و اعظم علم خانی (۱۳۹۲) «تأملی بر جنبه های کاربردی دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت در قبال خسارتهای زیست محیطی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵.
- بهرامی احمدی، حمید (۱۳۸۸) قواعد فقه، جلد اول، چاپ اول، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
- تقی زاده انصاری، مصطفی (۱۳۸۷)، حقوق محیط زیست در ایران، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۷) ترمینولوژی حقوق، چاپ نوزدهم، تهران، نشر کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۷.
- چوپانویگلو، ج و همکاران (۱۳۷۴)، سیستم مدیریت مواد زائد جامد، ترجمه محمد علی عبدلی، تهران، نشر سازمان بازیافت و تبدیل مواد شهرداری تهران.
- حیدرزاده، نیما (۱۳۸۲) «محیط زیست: جایگاه قانونی شهرداری ها در مدیریت محیط زیست شهری»، مجله مدیریت شهری، شماره ۱۳.
- دبیرخانه ستاد و برنامه ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور؛ (۱۳۸۰) راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- دفتر حقوقی و امور محلی سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۷۹) مجموعه قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست، تهران، نشر سازمان حفاظت محیط زیست.
- دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۰) شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
- دینا شیلتون؛ الکساندر کیس (۱۳۸۹) کتابچه قضایی حقوق محیط زیست، ترجمه محسن عبداللهی، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
- رضوانی قوام آبادی، محمدحسین (۱۳۸۷) «تأملی بر نقش و جایگاه سازمانهای غیردولتی در دعاوی کیفری محیط زیست»، مجله نامه مفید، ش ۶۷.
- رضوانی قوام آبادی، محمدحسین (۱۳۹۰) «پیشگیری و سرکوب جرایم زیست محیطی در پرتو اقدامات سازمانهای غیردولتی در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۷۵
- ره پیک، حسن (۱۳۸۹) حقوق مسئولیت مدنی و جبران ها، چاپ هفتم، تهران، انتشارات خرسندی.

شفیعی پور، صادق (۱۳۷۹) قانون شهرداری با آخرین اصلاحات و بانضمام قوانین، آیین نامه‌ها و نظرات مشورتی مربوطه، تهران، نشر مجمع علمی و فرهنگی مجد.

شمس، عبدالله (۱۳۸۳) «موارد صدور دستور موقت و عوامل مؤثر در تشخیص آن»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۳۹.

فهیمی، عزیزالله (۱۳۸۸) مسئولیت مدنی ناشی از تخریب محیط زیست (مطالعه تطبیقی در حقوق ایران، فرانسه، اسناد بین المللی)، ضمیمه رساله دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع).

فهیمی، عزیزالله و علی مشهدی (۱۳۸۸) «ارزش ذاتی و ارزش ابزاری در فلسفه محیط زیست (از رویکردهای فلسفی تا راهبردهای حقوقی)» فصلنامه علمی-پژوهشی دانشگاه قم، شماره ۴۱.

قاسم زاده، سید روح الله (۱۳۸۶) «بررسی ابعاد حقوق محیط زیست با تأکید بر جنبه های، پیشگیری از آلودگی محیط زیست»، فصلنامه علامه، ش ۱۵.

قسمتی تبریزی، علی (۱۳۸۳) اصل جبران کامل زیان در مسئولیت مدنی، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق خصوصی، دانشگاه تهران.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷) وقایع حقوقی، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار.

مشهدی، علی (۱۳۹۰) «مسئولیت مدنی ناشی از آلودگی هوا»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۲۵.

مفرّحی، حسین و عباسعلی خلیق، (۱۳۷۶) مالکیت و طرح شهری، چاپ اول، تهران، انتشارات مرسل.