Supervision Challenges of Department of Environment in Enforcement of Proper Implementation of Clean Air Act

Masoud Faryadi

Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, Mazandaran University (m.faryadi@umz.ac.ir)

Date Received: 2023/10/16
Date of Release: 2024/01/01

Abstract

The Clean Air Act of Iran stipulates several duties for the executive organizations and designates the Department of Environment (DOE) as the supervisor for due implementation of its rules. Several problems in implementation of this Act, reveals that the responsible executive organizations have not fulfilled their own responsibilities properly and, in the front side, the DOE faces with challenges in supervision on enforcement of this Act. So this manuscript aims to investigate the administrative challenges of DOE in supervision on implementation of Clean Air Act. This study based on descriptive, analytical and legal pathology method, examines the main supervision challenges of DOE and concludes that the Act has determined arduous duties for the executive organizations which are very difficult to implement fully. The main challenges are the command and control approach of this Act, lack of appropriate encouraging instruments, weak enforcement powers for DOE, and the other socio-economic challenges, water scarcity and technological shortcomings for the executive organizations.

Key words: Clean Air Act, Air protection, Administrative supervision, Department of environment.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، شماره ۳۷، زمستان ۱۴۰۲
مقاله علمی پژوهشی

چالش‌های نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست در تضمین حسن اجرای قانون هوای پاک

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۲۴
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۱۱

مسعود فریادی[۱]

چکیده

قانون هوای پاک وظایف مختلفی بر عهده دستگاه‌های مجری این قانون نهاده و سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول نظارت بر حسن اجرای این قانون ساخته است. اما با توجه به مشکلات متعددی که در اجرای موفق مفاد قانون رخ داده است، به نظر می‌رسد دستگاه‌های مجری به خوبی وظایف خود را به نحو مطلوب انجام نداده و سازمان حفاظت محیط زیست نیز قادر به نظارت بر حسن اجرای این قانون نبوده است. بنابراین این پرسش مطرح می‌شود که این سازمان با چه چالش‌های نظارتی در تضمین حسن اجرای این قانون روبه‌رو است. این نوشته با روش تحقیق توصیفی، تحلیلی و آسیب‌شناسی حقوقی به بررسی اصلی‌ترین چالش‌های نظارتی این سازمان پرداخته و به این نتیجه می‌رسد که قانون هوای پاک وظایف گسترده‌ای بر عهده این سازمان و دیگر دستگاه‌های مجری نهاده است که امکان نظارت مؤثر سازمان بر حسن اجرای این وظایف مقدور نیست. مهم‌ترین چالش‌های نظارتی سازمان را می‌توان در اشکالات خود این قانون مانند رویکرد دستور و کنترل و نبود ابزارهای تشویقی و تسهیل‌گرانه برای مجریان، نبود ابزارهای مناسب برای پاسخ‌خواهی از دستگاه‌های مجری قانون هوای پاک و نبود ضمانت اجرای مناسب برای الزام این دستگاه‌ها به انجام وظایف خود از یکسو، و اشکالات ورا قانونی مانند مشکلات اجرایی دستگاه‌های مجری از جمله کمبود منابع مالی، محدودیت در دسترسی به فناوری‌های روز، ناممکن بودن تغییر ساختار شهری، کم‌آبی و مشکلات اقتصادی از سوی دیگر جستجو کرد.

کلید واژگان: قانون هوای پاک، حقوق حفاظت از هوا، نظارت اداری، سازمان حفاظت محیط زیست.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران؛ بابلسر، ایران. (m.faryadi@umz.ac.ir)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

مقدمه

سازمان حفاظت محیط زیست یکی از نهادهای ناظر است که در برخی قوانین از جمله قانون هوای پاک مسئولیت نظارت بر فعالیت‌های مرتبط با محیط زیست نهادهای مختلف را بر عهده دارد. این قانون در ماده ۲ تمامی اشخاص، دستگاه‌ها و مؤسسات اعم از دولتی و غیردولتی را موظف به رعایت مقررات این قانون ساخته و سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول نظارت بر حسن اجرای این قانون اعلام کرده است. البته این قانون در مواد دیگر وظایف مختلف دیگری نیز بر عهده خود این سازمان نهاده است. منظور از نظارت بر حسن اجرای این قانون تضمین اجرای مؤثر و نتیجه‌بخش همه مفاد این قانون است و سازمان حفاظت محیط زیست برای اجرای این تکلیف باید از کلیه صلاحیت‌ها، اختیارات و امکانات لازم برای نظارت بر حسن اجرای این قانون بهره‌مند باشد. چرا که مسئولیت اجرای نامناسب این قانون در نهایت متوجه این سازمان خواهد بود. بدیهی است هنگامی که قانونی برای حل یک معضل محیط زیستی – انسانی اساسی تصویب می‌شود، تکالیف مشخصی بر عهده شماری از دستگاه‌های مختلف قرار می‌دهد و سازمانی را مسئول نظارت بر حسن اجرای مفاد قانون می‌کند، نشان از تأکید قانونگذار بر اجرایی شدن این قانون دارد.

با این حال تشدید معضل آلودگی هوا در سال‌های اخیر، ابهام‌هایی در توانایی دستگاه‌های ناظر و مجری این قانون و قابلیت اجرای آن ایجاد کرده است. پس از گذشت چند سال از تصویب قانون هوای پاک، تا کنون سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مسئول اصلی نظارت بر اجرای این قانون، گزارش رسمی در خصوص میزان اجرایی شدن آن ارائه نداده و در عمل نیز دستگاه‌های مختلف در اجرای این قانون دچار مشکلات متعددی شده‌اند. در بهمن سال ۱۳۹۹ دیوان محاسبات کشور طی گزارشی با عنوان «گزارش حسابرسی زیست محیطی نحوه اجرای قانون هوای پاک با دامنه ۸ کلان‌شهر» ضمن نامطلوب ارزیابی کردن کیفیت اجرای این قانون، اعلام کرد که کمتر از ۱۰ درصد از تکالیف این قانون توسط دستگاه‌های مسئول اجرایی شده است. بدین ترتیب که از ۱۱۲ حکم مندرج در قانون هوای پاک که باید توسط ۲۳ دستگاه اجرایی می‌شد، تعداد ۳۸ حکم اصلاً انجام نشده، ۶۴ حکم به‌طور ناقص انجام شده و صرفاً ۱۰ حکم اجرایی شده است (دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۹). نتیجه آنکه در عمل کیفیت هوا در مجموع رو به کاهش داشته و سلامت شهروندان بیش از پیش تهدید شده است. نکته محل تأمل در گزارش این است که سازمان حفاظت محیط زیست که خود مسئول اصلی اجرای این قانون بوده و از ۶۰ حکم قانونی این قانون فقط ۳ مورد را آن به‌طور کامل انجام داده بود، تا کنون گزارش رسمی در خصوص کیفیت اجرای این قانون و مشکلات و موانع موجود در آن منتشر نکرده است تا بتوان بر مبنای آن کیفیت اجرای این قانون را با دقت نظر بیشتری تحلیل کرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

داده‌های شرکت کنترل کیفیت هوای تهران در خصوص تعداد روزهای با هوای پاک نیز می‌تواند بطور غیر مستقیم میزان موفقیت در تحقق هدف قانون هوای پاک را نمایان کند. بنا به اطلاعات این شرکت، کیفیت هوای شهر تهران در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ اندکی بهبود یافته که یکی از دلایل آن استفاده از کاتالیست و سوخت باکیفیت در خودروها بوده است (شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، ۱۳۹۸: ۴-۶)، هر چند که تعداد روزهای با کیفیت نامطلوب هوا در سال ۱۳۹۸ در این شهر افزایش می‌یابد (شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، ۱۳۹۹: ۷-۸). با این حال در سال ۱۳۹۹ نیز با وجود محدودیت‌های ناشی از همه‌گیری کووید ۱۹ تعداد روزهای ناسالم نسبت به سال ۱۳۹۸ افزایش یافت (شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، ۱۳۹۹). در سال ۱۴۰۰ نیز کیفیت هوای این شهر با وجود کاهش انتشار برخی آلاینده‌ها، در حد مطلوبی نبود (شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، ۱۴۰۱). همچنین گزارش سال ۱۴۰۰ مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص اجرای این قانون نتیجه بینابینی ارائه می‌دهد و اجرای ۵۶ حکم مصرح در این قانون ۳۹٪ ضعیف، ۳۰٪ متوسط و ۳۰٪ خوب ارزیابی می‌کند (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۰(۱): ۵۱). طبق این گزارش دستگاه‌های مجری برخی از مواد این قانون را کلاً یا به خوبی اجرا نکرده‌اند.

نظارت بر اجرای قانون هوای پاک و چالش‌های آن با وجود اهمیت این قانون کمتر در ادبیات حقوق محیط زیست ایران مورد بررسی واقع شده است[۱] و از این لحاظ بررسی چالش‌های اداری و اجرایی آن می‌تواند زمینه را برای حل چالش‌های موجود هموار سازد. اجرای نامناسب قانون هوای پاک به مانند هر قانون دیگری می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد که یکی از این دلایل نبود امکان نظارت مطلوب توسط نهاد ناظر است. چرا که به نظر می‌رسد سازمان حفاظت محیط زیست در نظارت بر حسن اجرای این قانون دچار چالش‌هایی بوده و نتوانسته است اجرای مطلوب این قانون را تضمین کند. در نتیجه در اینجا این پرسش طرح می‌شود که سازمان حفاظت محیط زیست چه چالش‌هایی در نظارت بر حسن اجرای این قانون دارد؟ آیا این سازمان از اختیارات و صلاحیت‌های لازم برای نظارت بر حسن اجرای این قانون بهره‌مند است یا نه؟ آیا می‌توان این سازمان را مسئول نهایی اجرای نامطلوب این قانون تلقی کرد؟ ضمانت اجراهای نظارت سازمان در اجرای این قانون چیست؟ آیا چالش‌های نظارتی این سازمان اساساً

---

۱. به‌عنوان نمونه بنگرید به:
سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۸). «بهبود ضوابط کیفری و نوآوری‌های قانون هوای پاک در مقایسه با قانون نحوهٔ جلوگیری از آلودگی هوا»، پژوهش حقوق کیفری، سال ۷، ش. ۲۷.
سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۹). «ایرادها و نقاط ضعف قانون هوای پاک در مقایسه با قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۲، ش. ۶۸

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]
[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

به مسأله ساختار، صلاحیت‌ها و اختیارات ناکافی آن برای تضمین اجرای بهتر این قانون برمی‌گردد یا اینکه به دلایل دیگری مانند مالایطاق بودن تکالیف قانون و مشکلات دیگر مربوط است؟

برای پاسخ به این پرسش‌ها در این مطالعه چالش‌های سازمان حفاظت محیط زیست در نظارت بر حسن اجرای قانون هوای پاک مورد بررسی قرار می‌گیرد و به این نتیجه می‌رسد که مجموعه‌ای از عوامل می‌تواند مانع نظارت کافی و مؤثر این سازمان در اجرای کامل این قانون شود. از یکسو این قانون وظایف نظارتی متعدد و برخی صلاحیت‌ها را بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست نهاده است، در حالیکه این سازمان در بسیاری از موارد از ابزارها و اختیارات اجرایی لازم، نیروی انسانی متخصص، تجهیزات و امکانات فنی و مالی مناسب را برای ایفای بهتر این وظایف بهره‌مند نیست. از سوی دیگر با توجه به تأثیر منابع متعدد در آلودگی هوا، مقابله با این معضل محیط زیستی مستلزم همکاری همه نهادهای مرتبط است، اما سازکار اداری مناسبی برای همگرایی و هماهنگ‌سازی این نهادها برای اجرای بهتر این قانون ایجاد نشده و عوامل متعددی مانند کمبود منابع مالی، دسترسی محدود به تجهیزات فنی و فناوری و هماهنگی اداری ناکافی مانع دستگاه‌های مسئول در ایفای کامل وظایف خود در این قانون می‌شود، در حالیکه در عمل سازمان حفاظت محیط زیست امکان الزام دستگاه‌ها به حل این موانع و اجرای این قانون به هر نحو ممکن را ندارد. بنابراین بخشی از این چالش‌ها به جایگاه خود سازمان و ابزارهای محدود نظارتی آن بر می‌گردد، برخی دیگر به ابهام‌های قانون مانند پیش‌بینی نشدن منابع مالی برای اجرای احکام قانون (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۲: ۱۴)، تخصیص نامناسب صلاحیت‌ها میان دستگاه-های مجری قانون، ایجاد تکالیف سنگین برای دستگاه‌ها بدون وجود زیر ساخت‌های اجرایی لازم و ایجاد نکردن سازکارهای مناسب برای تقویت هماهنگی و همکاری میان دستگاه‌های مجری قانون، ارتباط دارد و برخی دیگر ناشی از مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هستند. سرانجام آنکه وجود چنین چالش‌هایی می‌تواند نقش نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست را در نظارت بر حسن اجرای قانون هوای پاک ناکارامد سازد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

۱. تعدد نهادهای مسئول و نبود سازکار هماهنگ‌سازی

قانون هوای پاک مسئولیت‌های اداری متعددی برای نهادهای مختلف به‌ویژه سازمان حفاظت محیط‌زیست پیش‌بینی کرده است که در جدول ۱ فهرست شده‌اند:

جدول ۱. سازمان‌های مسئول در زمینه آلودگی هوا در قانون هوای پاک

	نهاد مسئول	مسئولیت	مستند قانونی
۱	سازمان حفاظت محیط زیست	نظارت بر حسن اجرای قانون هوای پاک	ماده ۲
۲	سازمان حفاظت محیط زیست	تهیه آیین‌نامه فنی در زمینه کنترل و کاهش آلودگی‌های موضوع این قانون	ماده ۲
۳	سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور	اعلام ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های موقت در مواقع اضطراری هوا	ماده ۳
۴	سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری نیروی انتظامی	پیشنهاد میزان و نحوه جریمه نقدی و توقف واحدها و دارندگان وسایل نقلیه موتوری متمرد از دستور سازمان در مواقع اضطراری هوا	تبصره ۱ ماده ۳
۵	سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌های بهداشت، کشور، صمت و نیروی انتظامی	تهیه آیین‌نامه اجرایی مدیریت شرایط اضطرار و به‌روزرسانی آن	تبصره ۳ ماده ۳
۶	سازمان حفاظت محیط زیست	اعلام حدود مجاز انتشار آلودگی در تولید انواع وسایل نقلیه موتوری و واردات آنها	ماده ۴
۷	سازمان حفاظت محیط زیست	جلوگیری از ادامه تولید و ورود وسایل نقلیه متخلف از حدود مجاز انتشار آلاینده‌ها	ماده ۴
۸	سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری سازمان هواشناسی	ارتقاء حدود مجاز انتشار آلاینده‌ها را به استاندارد روز دنیا	تبصره ماده ۴
۹	سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت کشور یا وزارت راه و شهرسازی	اعلام تخلف مراکز معاینه فنی	تبصره ۳ ماده ۶
۱۰	سازمان حفاظت محیط زیست	نظارت بر صدور گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه ریلی، هوایی و دریایی	تبصره ۵ ماده ۶
۱۱	سازمان حفاظت محیط زیست	پاسخ به استعلام‌های درخواست جواز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای صنعتی و معدنی	ماده ۱۱
۱۲	سازمان حفاظت محیط زیست	اخطار به واحدهایی که آلودگی آنها بیش از حد مجاز مصوب است	ماده ۱۲
۱۳	سازمان حفاظت محیط زیست	جلوگیری از ادامه فعالیت واحدهای متخلف و معرفی آنها جهت پیگرد قضائی	تبصره ۲ ماده ۱۲
۱۴	سازمان حفاظت محیط زیست	پیشنهاد حدود مجاز انتشار آلاینده‌های هوا	تبصره ۳ ماده ۱۲
۱۵	سازمان حفاظت محیط زیست	تأیید ایجاد فضای سبز توسط شهرک‌ها، مراکز و واحدهای صنعتی و تولیدی جدیدالاحداث	ماده ۱۵
۱۶	سازمان حفاظت محیط زیست	جلوگیری از تولید سوخت تولیدی غیر استاندارد	ماده ۱۸
۱۷	سازمان حفاظت محیط زیست	تعیین معیارهای محیط زیستی در طراحی شهرها و	ماده ۲۱

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

		شهرک‌ها و مجتمع‌های مسکونی	
۱۸	سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت نیرو	تعیین نیاز آبی محیط زیستی رودخانه‌ها و تالاب‌ها	ماده ۲۵
۱۹	سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری سازمان انرژی اتمی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	جلوگیری از انتشار خارج از حدود تعیین‌شده کلیه امواج رادیویی، الکترومغناطیسی، پرتوهای یون‌ساز و غیریون‌ساز و راه‌اندازی شبکه پایش مربوطه	ماده ۳۰
۲۰	سازمان حفاظت محیط زیست	تعدیل میزان جریمه خسارت‌های وارده به محیط‌زیست مندرج در قانون هوای پاک	ماده ۳۳
۲۱	کمیسیون ماده ۱۱ قانون هوای پاک	رسیدگی به اعتراض علیه تصمیم سازمان در خصوص درخواست جواز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای صنعتی و معدنی	ماده ۱۱
۲۲	ستاد تبصره ۱ ماده ۱۲	تصمیم‌گیری در خصوص تعطیلی کامل کارخانجات، معادن بزرگ و واحدهای آلاینده بزرگ	تبصره ۱ ماده ۱۲
۲۳	سازمان هواشناسی	شناسایی وضعیت اضطراری هوا	ماده ۱
۲۴	سازمان ملی استاندارد	تعیین استاندارد ساخت و تولید حد مجاز مصرف سوخت و واردات قطعات واجد استاندارد مرتبط با احتراق و یا مؤثر برآلایندگی وسایل نقلیه و کنترل و نظارت بر آن	ماده ۴
۲۵	سازمان ملی استاندارد	تأیید صلاحیت شرکت‌های معاینه فنی	ماده ۱۷
۲۶	سازمان ملی استاندارد	جلوگیری از واردات سوخت فاقد استاندارد ملی	ماده ۱۸
۲۷	سازمان انرژی اتمی با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست، وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات و بهداشت و سازمان ملی استاندارد	تعیین حدود تعیین‌شده انتشار امواج و پرتوها منتشره در هوا	تبصره ماده ۳۰
۲۸	سازمان برنامه و بودجه	اختصاص درآمدهای حاصل از اجرای قانون هوای پاک جهت هزینه برای اجرای تکالیف این قانون و مقابله با منابع آلوده‌کننده هوا	ماده ۳۳
۲۹	دستگاه اجرایی ذی‌ربط	صدور گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه ریلی، هوایی و دریایی	تبصره ۵ ماده ۶
۳۰	وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی	تعیین نرخ بهای خدمات صدور گواهی معاینه فنی خودرو	تبصره ۴ ماده ۶
۳۱	وزارت بهداشت	شناسایی وضعیت اضطراری هوا	ماده ۱
۳۲	شهرداری‌ها، نیروی انتظامی، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذیربط	طراحی و ساماندهی تردد وسایل نقلیه موتوری و سامانه حمل و نقل شهری	ماده ۷
۳۳	وزارت‌کشور با همکاری وزارتخانه‌های صمت و امور اقتصادی و دارایی	نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی شهری	ماده ۹
۳۴	وزارت‌کشور	افزایش ناوگان حمل و نقل عمومی درون‌شهری	ماده ۹
۳۵	وزارت‌کشور	تأمین منابع مالی توسعه کمربند سبز شهرها	تبصره ۲ ماده ۲۷
۳۶	وزارت نفت	عرضه سوخت تولیدی استاندارد	ماده ۱۸
۳۷	وزارت نیرو	توسعه، تولید و عرضه انرژی‌های تجدیدپذیر و	ماده ۱۹

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

		پاک بهینه	
۳۸	وزارت نیرو	تخصیص حقابه تالاب‌ها و رودخانه‌ها	ماده ۲۵
۳۹	وزارت نیرو	تأمین آب برای ایجاد حریم سبز بزرگراه‌ها و کمربند سبز شهرها و روستاها	تبصره ۱ ماده ۲۷
۴۰	وزارت جهادکشاورزی	اطلاع رسانی در مورد ممنوعیت سوزاندن پسماندهای کشاورزی	ماده ۲۰
۴۱	وزارت جهادکشاورزی	مقابله با پدیده گرد و غبار	ماده ۲۴
۴۲	وزارت راه و شهرسازی	توجه به ملاحظات محیط زیستی در تهیه طرح-های جامع و تفصیلی شهرها	ماده ۲۱
۴۳	وزارت راه و شهرسازی با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست	ایجاد شبکه ملی هشدار و پیش‌آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گرد و غبار	ماده ۲۶
۴۴	وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، کشور و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	ایجاد حریم سبز بزرگراه‌ها و کمربند سبز شهرها و روستاها	ماده ۲۷
۴۵	شهرداری‌ها	تبدیل پسماندها به انرژی یا کود	ماده ۲۰
۴۶	شهرداری‌ها با همکاری وزارت نیرو و ادارات منابع طبیعی شهرستان	افزایش سرانه فضای سبز شهر	ماده ۲۲
۴۷	سازمان صدا و سیما	پخش برنامه در مورد آگاهی و مقابله با پدیده آلودگی هوا	ماده ۲۸
۴۸	نیروی انتظامی	توقیف خودروهای فاقد گواهی معاینه فنی	تبصره ۱ ماده ۶
۴۹	نیروی انتظامی	جریمه خودروهای فرسوده	ماده ۸
۵۰	نیروی انتظامی	جریمه تولید آلودگی صوتی	تبصره ۱ ماده ۲۹
۵۱	هیأت وزیران	تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون هوای پاک	مواد ۲، ۳، ۶، ۷، ۸، ۱۲، ۱۴، ۱۶، ۱۷، ۲۲، ۲۹، ۳۰
۵۲	قوه قضائیه	اختصاص شعبه‌ای تخصصی در هر حوزه قضائی برای رسیدگی به تخلفات و جرائم موضوع قانون هوای پاک	ماده ۳۲

این جدول نشان می‌دهد که قانونگذار برای مقابله با آلودگی هوا رویکردی فرابخشی اتخاذ کرده و نهادهای مختلفی را در این امر درگیر ساخته است. به دلیل فرابخشی بودن عوامل آلودگی هوا، حل این مشکل مستلزم همکاری مطلوب سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی متعدد مرتبط است و این جنبه فرابخشی و میان‌سازمانی بودن مقابله با آلودگی هوا مدیریت مقابله با این نوع آلودگی را پیچیده‌تر می‌کند (عبداللهی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۹) و البته مشکل نظارت بر حسن اجرای قانون هوای پاک نیز از همین جا آغاز می‌شود. به دلیل تعدد زیاد عوامل مؤثر بر آلودگی هوا و ارتباط آنها با دستگاه‌های مختلف،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

سازمان حفاظت محیط زیست در هماهنگ‌سازی و همکاری با این دستگاه‌ها و بخش‌ها چالش‌های متعددی دارد:

مسأله آلودگی هوا یک مسأله تک‌بخشی نیست، بلکه عوامل متعددی از بخش‌های مختلف صنعتی، اقتصادی، اجتماعی و شهری در آلودگی هوا ناشی نقش دارند (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۶). اساساً معضل آلودگی هوا تا حدود زیادی از مشکلات اقتصادی (وهاب‌زاده مقدم و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۴)، اجتماعی و شهری مانند کمبود یا تخصیص غیر بهینه منابع مالی، نبود دسترسی به فناوری‌های جدید، توسعه نامتوازن شهری و ساختارهای مشکل‌ساز شهری (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲: ۳۲) ریشه می‌گیرد. در واقع عوامل بروز معضل آلودگی هوا فقط انتشار آلاینده‌ها نیست، حوزه‌ای که در آن اتفاقاً سازمان حفاظت محیط زیست بیشترین اختیارات نظارتی را دارد. بلکه عوامل اصلی معضل آلودگی هوا کاستی‌های جدی‌تر در حوزه اقتصادی (تخصیص نادرست منابع مالی)، اجتماعی (افزایش بی‌رویه جمعیت شهری و الگوی تولید غیر مسئولانه و مصرف اسراف‌کارانه)، صنعتی (نوسازی نکردن صنایع)، شهری (بلند مرتبه سازی و حذف فضاهای سبز) و حمل و نقل (نبود حمل و نقل پاک و تردد زیاد خودروهای فرسوده و پرمصرف) است که حل یا مدیریت مؤثر این معضلات به دستگاه‌های مختلفی به‌جز سازمان حفاظت محیط زیست مربوط می‌شود. اما مسائل محیط زیستی برای بسیاری از این دستگاه‌ها، مسائل فرعی و با اولویت درجه چندم هستند (حسینی، ۱۳۹۸ (۱): ۱۶) و بدیهی است که اولویت اولیه آنها تحقق مأموریت‌ها و اهداف اصلی سازمانی خود بوده و صرفاً در صورت امکان و وجود بودجه مازاد اقدام به اجرای برنامه‌هایی برای حفظ محیط زیست خواهند کرد. این میزان تعدد و تنوع نهادهایی که هر کدام مأموریت اصلی دیگری دارند نظارت جامع سازمان حفاظت محیط زیست را دشوار می‌سازد، در حالی که سازکار اداری مناسبی هم مانند کارگروه اداری برای هماهنگی و همکاری مشترک در زمینه مقابله با آلودگی هوا وجود ندارد. سازمان و ادارات استانی آن برای هماهنگی و همکاری با این نهادها و نظارت بر آنها ساختاری با تشکیلات اداری متناسب نیاز دارد. با آنکه بخشی با عنوان مرکز ملی هوا و تغییر اقلیم در معاونت انسانی این سازمان ایجاد شده است، اما این ساختار برای ایفای وظایف این سازمان در قانون هوای پاک با توجه به تعدد و پراکندگی عوامل آلاینده هوا در سراسر کشور کافی به نظر نمی‌رسد (حسینی، ۱۳۹۸ (۱): ۱۸–۱۹)، (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۲: ۹). همچنین بخشی از راهکارهای حفاظت از هوا مانند مقابله با تغییرات اقلیمی و توفان‌های گرد و غبار وابسته به همکاری بین‌المللی مناسب است که در این زمینه سازمان حفاظت محیط زیست باید با وزارت‌های امور خارجه و جهاد کشاورزی همکاری داشته باشد. بنابراین با آنکه سازمان حفاظت محیط زیست مسئول اصلی حفاظت از هوا در کشور است، اما فقط نهادی ناظر بوده و بسیاری از حوزه‌های اجرایی مرتبط با آلودگی هوا در اختیار نهادهای دیگر قرار دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

از سوی دیگر به دلیل اینکه بخش زیادی از اقتصاد کشور در تصدی دولت بوده و بسیاری از عوامل آلاینده صنعتی مانند نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها، معادن و کارخانجات بزرگ در اختیار دولت قرار دارد (حسینی، ۱۳۹۸ (۲): ۵) دولت عملاً سهم قابل زیادی از عوامل انتشار آلودگی هوا را به خود اختصاص داده است و همین امر مقابله سازمان حفاظت محیط زیست با دستگاه‌های آلاینده دولتی را دشوار می‌سازد. چرا که ممانعت از فعالیت آلاینده نهادهای عمومی که از انواع اقتدارات و اختیارات حاکمیتی و تصدی‌گری بهره‌مند هستند در عمل به دلیل اعمال ملاحظات سازمانی برای سازمان حفاظت محیط زیست دشوار است. این نهادها با تمسک به راهکارهای قانونی، استناد به مشکلات و موانع موجود، اعمال فشار یا مذاکره و چانه‌زنی در مقابل این سازمان ایستادگی می‌کنند و یا حتی این سازمان را فاقد صلاحیت و جایگاه سازمانی لازم برای الزام دیگر دستگاه‌ها و ممانعت از فعالیت آلاینده آنها می‌دانند. بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست نهایتاً در بهترین حالت فقط می‌تواند به واحدهای آلاینده خصوصی (بدون بهره‌مند از امتیازهای ویژه) اخطار دهد یا خواستار تعطیل شدن آنها توسط قوه قضائیه شود، آنهم بر مبنای مواد ۱۱ تا ۱۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات). کاهش شدن مجازات و حذف مجازات زندان در این قانون نیز به ضعف ضمانت اجرای آن افزوده است (سودمندی، ۱۳۹۸: ۲۵). تخطی شرکت‌های خودروسازی از تولید خودروهای کمتر آلاینده مثالی روشن از ضعف ضمانت اجرای این قانون است. با آنکه طی سالیان گذشته شرکت‌های خودروسازی و نیروگاه‌ها یکی از عوامل اصلی آلاینده هوا بوده (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱)، (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۰(۱): ۲۲،۳۷) و بارها از سوی سازمان حفاظت محیط زیست اخطار رفع آلایندگی دریافت کرده‌اند، اما در نهایت به دلیل مشکلات فنی – مالی و اهمیت تأمین برق برای کشور با اغماض و تساهل با آنها برخورد شده است. در عمل اجرای آن دسته از مقررات ناظر بر مقابله با آلودگی هوا که بار مالی دارند، به دلیل مشکلات اقتصادی موجود به تعویق می‌افتد و اساساً هیأت وزیران تمایلی برای تصویب مقررات سختگیرانه محیط زیستی برای دستگاه‌های دولتی ندارد (حسینی، ۱۳۹۸ (۱): ۱۸). بدیهی است اگر سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مجری قانون، نتواند به هر دلیل موجه یا ناموجه با نهادهای دولتی متخلف برخورد قانونی کند، نقش نظارتی این سازمان بی‌معنا بوده و نمی‌توان اجرای کامل قانون هوای پاک را تضمین کرد.

۲. اختیارات نظارتی ناکافی

نظارت اداری یکی از ارکان اصلی مدیریت امور عمومی است. هدف از این نظارت بررسی میزان اجرایی شدن اهداف قانون، شناسایی و اعلام نارسائی‌های اجرایی، تلاش برای اصلاح و جبران و سرانجام ارزیابی میزان اجرایی شدن مفاد قانون است (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۲: ۱۱۱). بر همین اساس، ایفای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

مطلوب وظیفه نظارت بر حسن اجرای قانون هوای پاک توسط سازمان حفاظت محیط زیست اقتضای آن را دارد که این سازمان صلاحیت‌ها و اختیارات مقتضی را داشته باشد از جمله پایش مستمر و فراگیر کیفیت هوا؛ تعیین استانداردهای آلودگی در منابع آلاینده؛ پیشگیری، کنترل و مقابله با انتشار آلودگی؛ نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذیربط در زمینه آلودگی هوا و الزام آنها به انجام وظایف قانونی محوله خود و ارائه گزارش؛ و اختیار اخطار یا جلوگیری از فعالیت اشخاص آلاینده هوا. چرا که تضمین هوای پاک برای شهروندان به دلیل حیاتی بودن آن یکی از مسئولیت‌های اساسی و راهبردی دولت تلقی می‌شود (فریادی، ۱۳۹۵: ۱۰۰-۱۰۲) که برای ایفای آن سازمان حفاظت محیط زیست باید از هر گونه اختیارات کنترلی و پیشگیرانه مقتضی برخوردار باشد. قانون هوای پاک با آنکه سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول ناظر بر اجرای مفاد این قانون کرده، اما ابزارها و اختیارات نظارتی متناسب برای این سازمان پیش‌بینی نکرده (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۲: ۱۲) و یا اینکه دستگاه‌های اجرایی دیگر به استناد شرح وظایف قانونی خود، نظارت این سازمان را بر نمی‌تابند. چرا که برخلاف نظارت سلسله مراتبی که ضمانت اجراهای نسبتاً موثری در پیشگیری از اتخاذ و اجرای اقدامات نادرست دارد (امامی و دهقان، ۱۳۹۲: ۱۴-۱۶) نظارت سازمان بر اعمال دستگاه‌های مجری این قانون نظارت سلسله‌مراتبی نیست، و نوعی شیوه نظارتی میان‌سازمانی است با چالش‌های خاص خود. در نتیجه سازمان حفاظت محیط زیست قادر به اعمال مطلوب وظایف نظارتی خود در پایش عملکرد همه نهادهای مسئول و الزام آنها به اجرای این قانون نیست. مهم‌ترین این چالش‌ها را به این شرح می‌توان بررسی کرد.

۱-۲. ضعف ضمانت اجرا

نظارت سازمان حفاظت محیط زیست بر دستگاه‌های مجری این قانون ضمانت اجرای مشخصی ندارد. به‌عنوان نمونه طبق ماده ۱۳ این قانون تمامی مراکز صنعتی، تولیدی، عملیات معدنی و خدماتی موظفند از سوخت استاندارد مصوب استفاده کنند. در ماده ۱۸ وزارت نفت نیز مکلف شده است تا سوخت تولیدی کشور از جمله بنزین، نفت گاز، نفت کوره و نفت سفید را مطابق با استاندارد ملی مصوب عرضه کند و سازمان مکلف است از تولید سوخت غیراستاندارد جلوگیری نماید. حال پرسش این است که هنگامی که سوخت استانداردی موجود نبوده یا امکان تولید ندارد، سازمان چگونه می‌تواند این اشخاص را بدون توجه به مشکلات متعدد آنها ملزم به تولید و استفاده از سوخت استاندارد کند؟ توضیح اینکه برخلاف تبصره ۲ ماده ۲۹ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴/۲/۳) که به سازمان اجازه داده بود تا سازمان حفاظت محیط زیست بتواند در مورد جرائم مقرر در این قانون بر حسب مورد شاکی باشد، اما قانون هوای پاک به سازمان چنین اجازه‌ای مبنی بر شکایت علیه کلیه اشخاص متخلف از این قانون نداده است (سودمندی، ۱۳۹۹: ۱۵۴). در نتیجه این سازمان نهایتاً می‌تواند به دستگاه خاطی تذکر یا اخطار دهد، اما

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

این تذکر یا اخطار جنبه بازدارندگی و ضمانت اجرایی حقوقی موثری ندارد تا بتواند دستگاه‌های ترک فعل کننده یا متخلف را ملزم به ایفای مسئولیت‌های خود کند. بنابراین مشخص نیست که اگر نهادهای مسئول ترک فعل یا تخلف از حکم قانون کردند، سازمان مشخصاً چه اقدام سازنده‌ای می‌تواند انجام دهد؟ راهکار حقوقی سازمان در مقابل دستگاه‌های دولتی خاطی چیست؟ در این مواقع سازمان عملاً دو گزینه پیش‌رو دارد:

گزینه نخست حل و فصل از طریق شیوه‌های حل اختلافات اداری مثلاً از طریق برگزاری جلسه مشترک یا حل دعوی با دستگاه خاطی در هیأت وزیران است اما این روش نیز زمان‌بر و بطئی بوده و معمولاً به دلیل اولویت رویکرد اقتصادی و توسعه‌گرا در دولت نتیجه مطلوب برای سازمان ندارد.

گزینه دوم شکایت سازمان علیه دستگاه متخلف در قوه قضائیه است (از جهت آلودگی محیط زیست و تهدید علیه بهداشت عمومی). اما در عمل دولت از این روش استقبال نمی‌کند و تمایل دارد تا در مجموعه خود (معاونت حقوقی ریاست جمهوری) این دعاوی حل شوند. افزون بر اینکه چنین راهکاری در بهترین حالت فقط به مجازات مدیران واحدها منجر شده و تعطیلی دستگاه‌های اجرایی به دلیل ناهمساز بودن با اصل استمرار خدمات عمومی ممکن نیست. افزون بر اینکه دادگاه‌ها نیز به دلیل مشکلات اقتصادی و اجتماعی تمایل چندانی به تعطیلی واحدهای آلاینده ندارند (سودمندی، ۱۳۹۹: ۱۵۰-۱۵۱). بنابراین در عمل تنها راه چاره نسبتاً مؤثر سازمان در الزام دستگاه‌های مجری این قانون، استفاده از ابزار مذاکره و چانه‌زنی اداری و نهایتاً حل اختلاف به موجب آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه (۱۳۸۶/۱۰/۳۰) خواهد بود.

۲-۲. صلاحیت‌های تشخیصی

یکی از چالش‌هایی که وظیفه نظارت سازمان را دشوار می‌کند، این است که بسیاری از صلاحیت‌هایی که بر عهده دستگاه‌های مجری نهاده شده‌اند جنبه دو گانه تکلیفی - تشخیصی دارند. در مورد اجرای صلاحیت تکلیفی دستگاه‌ها، سازمان با دشواری کمتری می‌تواند اعمال نظارت کرده و مطالبه کند. اما در مورد وظایفی که در صلاحیت تشخیصی دستگاه‌ها می‌گنجند، سازمان به سادگی نمی‌تواند دستگاه ذیربط را ملزم به ایفای وظایف خود کند چرا که انتخاب روش‌های اجرای آن وظایف بر عهده دستگاه ذیربط گذاشته شده است نه سازمان حفاظت محیط زیست. این امر می‌تواند راه گریز از نظارت این سازمان را برای دستگاه‌های اجرایی ذیربط هموار کند. به‌عنوان مثال طبق ماده ۴ این قانون تصویب استانداردهای ساخت و تولید حد مجاز مصرف سوخت بر عهده سازمان ملی استاندارد نهاده شده است و این سازمان در اجرای این ماده صلاحیت تکلیفی دارد. اما در اینکه چه نوع استانداردهایی از لحاظ شدت سختگیرانه بودن و دامنه شمول آن تصویب کند، به صلاحیت تشخیصی خود این سازمان بستگی دارد. در نتیجه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

احتمال دارد سازمان ملی استاندارد، اقدام به تصویب استانداردهای بسیار سهل‌گیرانه و حداقلی در مورد تولید و مصرف سوخت کند، اما سازمان حفاظت محیط زیست نمی‌تواند در صلاحیت تشخیصی سازمان در تصویب این استانداردها دخالت کند و خواستار تصویب استانداردهای سختگیرانه‌ای شود.

۳-۲. نظارت عمومی ناکافی بر عملکرد دستگاه‌های مرتبط با آلودگی هوا

یکی از عوامل تقویت کننده نظارت سازمان حفاظت محیط زیست، شفافیت عملکرد دولت و امکان نظارت عمومی است. با این حال به دلیل شفافیت ناکافی در فرایند تصمیم‌گیری‌ها و نظارت‌های سازمان، نظارت عمومی بر کیفیت هوا و عملکرد دستگاه‌ها در این زمینه در حد مطلوبی نیست. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و حتی ناظر مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور گزارش دقیقی در مورد عملکرد خود در زمینه قانون هوای پاک ارائه نمی‌دهند. همچنین فرایند تصمیم‌گیری در مواد ۱۱ و ۱۲ قانون هوای پاک، امکان دسترسی عموم به نتایج دقیق پایش کیفیت هوا و انتشار اطلاعات مربوط به واحدهای آلاینده چندان شفاف و دقیق نیست و همین امر نظارت عمومی را بر عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست را تضعیف می‌کند.

۳. دشواری‌های اجرایی در پیشگیری و کنترل آلودگی

یکی از اصلی‌ترین وظایف سازمان حفاظت محیط زیست در قانون هوای پاک پیشگیری از آلودگی و کنترل منابع آلاینده است. این وظیفه شامل اقدامات متعددی می‌شود که تقریباً در اجرای همه این موارد سازمان چالش‌هایی عملی دارد.

۳-۱. کنترل عوامل مؤثر در وقوع آلودگی هوا

بخش عمده‌ای از سازکارهای قانون هوای پاک باید به کنترل و مقابله با عوامل مؤثر در وقوع آلودگی هوا و عوامل آلاینده اختصاص داشته باشد. دلایل مختلفی در بروز آلودگی هوا مؤثر هستند از قبیل انتشار مواد آلاینده، سوزاندن حجم عظیمی از موادی که مواد آلاینده را منتشر می‌کنند و تجمع این مواد در یک منطقه و یا حرکت به یک منطقه دیگر. هر چند که قانون هوای پاک نیز در مقابله با آلودگی هوا عمدتاً بر کنترل عامل انتشار متمرکز بوده است حال آنکه افزون بر انتشار مواد آلاینده برخی عوامل دیگر نیز در بروز یا تشدید آلودگی هوا تأثیر دارند که ارتباطی به انتشار مواد آلاینده ندارند اما در آلودگی هوا مؤثر هستند از جمله عوامل مکانی مانند جغرافیای شهر، ساخت و چیدمان شهری، بلندمرتبه‌سازی، فضای سبز شهری، افزایش جمعیت شهری و عامل فناوری مانند نو بودن یا فرسودگی فناوری‌های به کار رفته در منابع آلاینده هوا. حال آنکه قانون هوای پاک در این موارد صلاحیتی برای سازمان حفاظت محیط زیست در نظر نگرفته و مقابله با این عوامل اساساً عملاً خارج از حوزه صلاحیتی این سازمان است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

۲-۳. پایش و بازرسی ناکافی و غیر مؤثر

به‌طور کلی سازمان از سه طریق کیفیت هوا را پایش می‌کند: بازرسی توسط یگان حفاظت سازمان، خوداظهاری واحدهای آلاینده (خودکنترلی) و بازرسی توسط دفاتر پایش فراگیر خود سازمان. کیفیت پایش آلودگی هوا و شناسایی منابع آلاینده در سازمان حفاظت محیط زیست با وجود پیشرفت‌های صورت گرفته، کاستی‌هایی از لحاظ روش پایش آلودگی، گردآوری داده‌ها، ابزار و نیروی انسانی کارشناس دارد. معاونت انسانی سازمان حفاظت محیط زیست به دلیل محدودیت نیروی انسانی، منابع مالی و تجهیزات فنی، امکان پایش همه منابع آلاینده و انواع آلاینده‌های موجود را در همه مناطق کشور ندارد (زارع شحنه و تقوایی نجیب، ۱۴۰۰: ۱۷-۱۹). ضمن آنکه شهرداری تهران هم از طریق شرکت کنترل کیفیت هوای تهران اقدام به پایش کیفیت هوا می‌کند.

صلاحیت‌های سازمان در زمینه بازرسی از واحدهای صنعتی و تولیدی به دقت و صراحت مشخص نشده است و این خلاء در عمل چالش‌های اجرایی برای فرایند بازرسی سازمان ایجاد می‌کند. همچنین دیگر سازمان‌ها (سازمان ملی استاندارد و نیروی انتظامی) نیز در مواردی صلاحیت بازرسی دارند. سازکار نظارت بر رعایت استانداردهای هوای پاک در قانون هوای پاک عمدتاً شامل نظارت بر میزان انتشار آلاینده و نوع مواد آلاینده و تا حدودی نظارت بر کیفیت ساخت موتورها در منابع ثابت و خودروها در منابع متحرک بوده است. در سازکار خودکنترلی، واحدهای تولیدی و صنعتی و نیز صاحبان خودروها مکلف به معاینه فنی، پایش و کنترل تجهیزات آلاینده خود شده‌اند. البته سازمان در اجرای این سازکارها هم معمولاً با مشکلات متعددی روبه‌رو است از جمله نبود فناوری‌های به‌روز در اندازه‌گیری آلودگی، همکاری نکردن واحدها در ارائه اطلاعات صحیح، تردید در صحت گزارش‌های آزمایشگاه‌های معتمد، تعدد و گستردگی بسیار زیاد واحدهای صنعتی آلاینده، کمبود نیروی انسانی برای بازرسی مستمر از همه واحدهای آلاینده (سلیمانی و چراغی، ۱۳۹۶: ۱۹). به‌نحوی که بسیاری از واحدهای آلاینده عملاً شناسایی نشده و حتی یکبار هم توسط بازرسان سازمان حفاظت محیط زیست مورد بازرسی قرار نمی-گیرند. بازرسی‌ها و پایش کیفیت هوا معمولاً تک‌مرحله‌ای بوده و نتایج آن بررسی دوباره و راستی‌آزمایی نمی‌شوند.

۳-۳. کنترل محدود منابع آلاینده

با آنکه قانون هوای پاک در ماده ۱ انوع مختلفی از منابع آلاینده هوا را شناسایی کرده، اما سازکارهای لازم برای کنترل برخی از انواع این منابع مانند آلودگی هوای بسته، آلودگی نوری، آلودگی بویایی، تولید و انتشار گرد و غبار، تغییرات اقلیمی و کاهش لایه ازون را مشخص نکرده است. بنابراین این ابهام باقی می‌ماند که مرجع کنترل و نظارت بر این نوع آلودگی‌ها چه نهادی است؟

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

٤-۳. تعارض اداری در کنترل استقرار و فعالیت واحدهای آلاینده

ماده ۱۱ این قانون با هدف کنترل استقرار و فعالیت واحدهای آلاینده، احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی را مستلزم رعایت مقررات ابلاغی از سوی سازمان اعلام کرده است. این ماده با دو مرحله‌ای کردن فرایند رسیدگی، به‌نوعی صلاحیت نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست را محدود می‌کند. طبق این ماده اگر درخواست متقاضی احداث یا توسعه واحد صنعتی و تولیدی مورد مخالفت سازمان قرار گیرد، برای حل اختلاف میان آنها کمیسیونی در هر استان تشکیل خواهد شد که به اعتراض متقاضی رسیدگی کرده و در صورت آلاینده نبودن مجوز مقتضی را صادر و در غیر این صورت تقاضا را رد می‌کند. با توجه به اینکه نماینده سازمان حفاظت محیط زیست فقط یکی از اعضای این کمیسیون بوده و بقیه اعضای آن از نهادهای توسعه‌ای هستند، احتمال نقض تصمیمات سازمان در این کمیسیون به بهانه لزوم توسعه اقتصادی همواره وجود دارد.

تبصره ۲ ماده ۱۱ فرایندی طولانی برای رسیدگی به تخلفات پیش‌بینی کرده است که این اطاله رسیدگی با توجه به فوریت مقابله با آلودگی هوا منطقی نیست. طبق این تبصره متخلفان از مصوبات و تصمیمات سازمان و کمیسیون ماده ۱۱ این قانون، ضمن پرداخت جریمه رفع آلایندگی، مکلف به جبران خسارت وارده می‌باشند. در صورت عدم جبران و یا تمرد از تصمیمات سازمان و یا کمیسیون، موضوع مجدداً در کمیسیون مطرح می‌شود و با تصویب کمیسیون، ضمن توقف فعالیت با شکایت اداره کل محیط زیست متخلف به مرجع قضائی معرفی می‌شود. در این تبصره مشخص نیست که آیا سازمان حفاظت محیط زیست رأساً می‌تواند اقدام به توقف فعالیت واحد متخلف اقدام کند یا حتماً باید توقف فعالیت واحد آلاینده را از قوه قضائیه درخواست کند.

تشکیل چنین کمیسیونی از این جهت محل بحث است که قانونگذار به لحاظ صلاحیت سازمانی و تخصصی، سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول تشخیص سازگار بودن استقرار یا توسعه یک واحد صنعتی و تولیدی در یک منطقه با موازین محیط زیستی دانسته است و بنابراین اصولاً هنگامی که این سازمان به‌عنوان یک مرجع تخصصی صلاحیتدار، استقرار یا توسعه فعالیت یک واحد صنعتی در یک منطقه را عامل آلاینده محیط زیست می‌داند، نظر این سازمان باید مرعی باشد و نهایتاً اشخاص معترض بتوانند علیه این تصمیم در دیوان عدالت اداری از باب بازنگری قضایی شکایت کنند. با این حال این قانون مرجع جدیدی نیز برای بررسی تقاضی استقرار یک واحد تولیدی جدید یا توسعه فعالیت‌های آن در نظر گرفته است که می‌تواند در نهایت بدون توجه به ملاحظات محیط زیستی و صرفاً با اولویت دادن به ملاحظات اقتصادی و صنعتی در برابر ملاحظات محیط زیستی، اجازه استقرار یا توسعه فعالیت به واحدهای صنعتی بدهد. بدین ترتیب تصمیمات سازمان عملاً با نوعی عدم قطعیت اداری روبه‌رو است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

تبصره ۱ ماده ۱۲ این قانون نیز مانند کمیسیون ماده ۱۱ به نوعی دامنه نظارت سازمان حفاظت محیط زیست را محدود و اعتبار تصمیمات آن را تضعیف کرده است. طبق این تبصره تصمیم‌گیری در خصوص تعطیلی کامل کار و فعالیت کارخانجات، معادن بزرگ و واحدهای آلاینده بزرگ که تأثیرات ملی و منطقه‌ای دارند بر عهده ستادی مرکب از وزیر صنعت، معدن و تجارت، رئیس سازمان، استاندار و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط گذاشته است. بدین ترتیب ممکن است فعالیت سازمان یک واحد صنعتی بزرگ را آلاینده تشخیص دهد، اما این ستاد بر خلاف نظر سازمان تصمیم بگیرد و در نتیجه آلودگی هوا ادامه یابد. این در حالی است که مسئولیت ناشی از اجرا نشدن قانون هوای پاک بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست قرار دارد و مجلس و مردم این سازمان را مسئول تضمین هوای پاک تلقی می‌کنند نه این دو کمیسیون و نهادهای دیگر را.

۵-۳. دشواری در نوسازی تجهیزات و فناوری‌ها و تغییر در فرایند تولید

یکی از لوازم کاهش آلودگی هوا نوسازی تجهیزات و تغییر فناوری‌ها و روش‌های تولیدی به‌منظور کاهش انتشار مواد آلاینده است، مانند جایگزین کردن قطعات فرسوده و تغییر در مواد خامی که در انتشار آلودگی مؤثر هستند. با این حال نخست اینکه استانداردهای محیط زیستی خاصی حاکم بر کاربرد تجهیزات و فناوری‌های تولیدی و صنعتی نیست و دوم اینکه سازمان حفاظت محیط زیست بر کیفیت این تجهیزات و فناوری‌ها و نحوه نوسازی و تغییر در فرایند تولید نظارت ندارد. در واقع نظارت سازمان، نظارت آخر خطی است یعنی اینکه فقط از این جهت نظارت می‌کند که خروجی گازهای آلاینده واحدهای مختلف در حد استاندارد باشد. در حالیکه پیروی از این استانداردها ممکن است برای همه واحدهای آلاینده به دلیل مشکلات مالی و فنی مقدور نباشد. اما چنانچه نوسازی، بازسازی و استفاده از فناوری‌ها و تجهیزات کمتر آلاینده در واحدهای تولیدی تسهیل شود، سازمان حفاظت محیط زیست چالش کمتری در نظارت بر این واحدها خواهد داشت.

٦-۳. دشواری در بهبود سریع کیفیت سوخت مصرفی

به‌دلیل مشکلاتی مانند افزایش تقاضا برای سوخت و کمبود سوخت سالم (قریشی، ۱۳۹۶: ۱۷۹)، (رضایی و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۸)، (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۱-۲)، کیفیت نامطلوب سوخت (نادری و حسینی، ۱۳۹۶: ۶)، ضعف فنی پالایشگاه‌ها در تولید سوخت سالم و ضعف شبکه انتقال و توزیع سوخت در کشور، اتلاف سوخت (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۰ (۲): ۱۹) و کاربرد سوخت آلاینده یا غیر استاندارد یکی از مهمترین عوامل آلودگی هوا در ایران است. حل این مشکل نیازمند نوسازی و به‌روز رسانی تجهیزات و فناوری‌های پالایشگاه‌های کشور است که منابع مالی و فنی چشمگیری را نیاز دارد. مواد ۱۳، ۱۷ و ۱۸ قانون هوای پاک الزاماتی برای بهبود کیفیت سوخت و استفاده از سوخت استاندارد برای مراکز

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

صنعتی، تولیدی، عملیات معدنی و خدماتی اعم از دولتی و غیردولتی در نظر گرفته است. ماده ۱۳ بدون آنکه مرجع ناظر را مشخص کند تمامی مراکز صنعتی، تولیدی، عملیات معدنی، خدماتی را موظف ساخته است تا از سوخت استاندارد مصوب استفاده کنند. با این حال هیچ در این قانون تدابیر موثری برای حل موانع تولید و توزیع سوخت استاندارد برای خودروها و نیروگاه‌ها اتخاذ نشده است و مشخص نیست در صورت نبود سوخت مناسب، تکلیف واحدهای صنعتی چیست.

اجرای این تکالیف قانونی برای دستگاه‌های مجری مستلزم ایجاد امکانات، نوسازی و تقویت فنی است، اما تاکنون وزارت نفت در تأمین سوخت باکیفیت کافی موفق نبوده و دستگاه‌های دیگر هم در تطابق تجهیزات خود با سوخت‌های باکیفیت موفقیت چشمگیری نداشته‌اند. در واقع صرف الزام این دستگاه‌ها بدون کمک آنها به حل مشکلات موجود، نمی‌تواند تضمین کننده تولید و مصرف سوخت باکیفیت باشد. این تکالیف قانونی تا حدودی بدون پشتوانه مؤثر به نظر می‌رسند و ابهام‌های زیادی دارند. چرا که مشخص نیست سازمان حفاظت محیط زیست چگونه و با چه ابزار قانونی می‌تواند وزارت نفت و شبکه توزیع سوخت را بدون حل مشکلات متعدد موجود مکلف به تولید و توزیع سوخت سالم‌تر کند؟ این سازمان چگونه می‌تواند از از تولید سوخت غیر استاندارد جلوگیری کند و آیا اساساً صلاحیت توقف فعالیت واحدهای تولید سوخت غیر استاندارد دارد؟ این سازمان چگونه می‌تواند دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی را ملزم به تطابق تجهیزات فنی خود با سوخت استاندارد سازد؟ ضمانت اجرای این سازمان در اجرای این تکلیف چیست و آیا باید برای جلوگیری از تولید این سوخت‌ها به قوه قضائیه شکایت کند؟ سازمان ملی استاندارد چگونه باید از واردات سوخت فاقد استاندارد ملی جلوگیری کند در حالیکه مسئولیت امور واردات با نهادهای دیگر است؟ اگر مرجع ناظر این قانون سازمان حفاظت محیط زیست است، این سازمان چگونه باید بر همه این مراکز متعدد در سطح کشور نظارت کند و ضمانت اجرای تخلف از حکم این قانون چیست؟ پاسخ قطعی هیچکدام از این پرسش‌ها مشخص نیست و در نتیجه این ابهام‌ها در عمل به ضعف نظام نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست می‌انجامد.

۷-۳. کنترل آلایندگی در منابع متحرک

با توجه به اینکه یکی از مهمترین مشکلات در کنترل آلایندگی خودروها وجود میلیون‌ها خودروی فرسوده یا دارای استاندارد پایین آلایندگی در شهرها است (بانک جهانی، ۱۳۹۶: ۲۲-۲۴)، قانون هوای پاک تدابیری در زمینه استاندارد تولید، حد مجاز مصرف سوخت و آلایندگی خودروها و نه همه انواع منابع متحرک آلاینده اتخاذ کرده است. استاندارد ساخت و تولید حد مجاز مصرف سوخت و واردات قطعات واجد استاندارد توسط سازمان ملی استاندارد ایران تعیین می‌شود و کنترل و نظارت بر اجرای آن نیز طبق مواد ۳ و ۷ قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد (۱۳۹۶/۷/۱۱) بر عهده همین سازمان است. طبق این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

ماده با اشخاصی که از این استانداردها تخلف کنند برخورد قانونی صورت خواهد گرفت که البته مجازات این اشخاص دقیقاً مشخص نیست. سازمان حفاظت محیط زیست موظف است از ادامه تولید و ورود وسایل نقلیه‌ای که حدود مجاز انتشار آلاینده‌های تعریف شده موضوع این قانون را رعایت نمی‌کنند، جلوگیری نماید. پیش فروش یا فروش این‌گونه وسایل نقلیه موتوری نیز ممنوع است. اما مشخص نیست که سازمان چگونه می‌تواند بر واردات، تولید، خرید و فروش خودروها نظارت داشته باشد و چرا مسئولیت اجرای این وظیفه بر عهده خود وزارت صمت و سازمان گمرک گذاشته نشده است.

در این خصوص چند ابهام وجود دارد: نخست اینکه سازکار جلوگیری از تولید و ورود وسایل نقلیه‌ای که حدود مجاز انتشار آلاینده‌های هوا را رعایت نمی‌کنند تعیین نشده و مشخص نیست سازمان حفاظت محیط زیست با چه سازکار حقوقی می‌تواند از تولید و عرضه خودروهای بی‌کیفیت جلوگیری کند. طبیعتاً سازکار لازم برای اجرای این تکلیف این است که کلیه دستگاه‌های متولی ساخت یا واردات خودروها از قبیل وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان گمرک کشور در تولید یا واردات خودروها تابع نظر سازمان حفاظت محیط زیست بوده و با نظارت این سازمان اقدام به تولید یا واردات خودروها کنند. اما در عمل همه ساله خودروسازان به بهانه تحریم و مشکلات مالی و فنی از تولید خودروهای استاندارد و کمتر آلاینده سرباز می‌زنند و سازمان حفاظت محیط زیست و نیروی انتظامی نیز نمی‌تواند این شرکت‌های عموماً دولتی یا نزدیک به دولت را به تولید خودروهای باکیفیت ملزم کند. فرایند جلوگیری از فروش وسایل نقلیه غیر استاندارد نیز مشخص نیست.

برای کاهش سطح آلایندگی، قانون هوای پاک در ماده ۶ انجام معاینه فنی کلیه وسایل نقلیه موتوری توسط مراکز معاینه فنی مورد تأیید سازمان حفاظت محیط زیست را الزامی ساخته است. اما یکی از چالش‌های اصلی معاینه فنی خودرو، ضعف نظارت و گزارش‌های خلاف واقع در مراکز معاینه فنی است (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۰ (۱): ۲۷). اما مشخص نیست که مراکز معاینه فنی چگونه و تحت چه ضوابطی توسط این سازمان تأیید صلاحیت می‌شوند و بر آنها نظارت می‌شود. از اختیاری که تبصره ۳ ماده ۶ این قانون به سازمان در خصوص اعلام تخلف این مراکز داده می‌توان متوجه شد که وظیفه نظارت بر عملکرد این مراکز بر عهده این سازمان است، اما ترتیبات نظارتی آن مشخص نیست.

از رده خارج کردن خودروهای فرسوده راهکار دیگر این قانون بود که با توجه به ابطال «آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک» (۱۳۹۷/۶/۲۱) به موجب رأی شماره ۴۵۳ مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در وضعیت کنونی نهاد مسئول از رده خارج کردن خودروهای فرسوده و مدیریت خودروهای از رده خارج شده مشخص نیست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

٤. دشواری در تضمین انجام اقدامات پیش‌دستانه

قانون هوای پاک محدود به راهکارهای کنترلی نمانده و برای پیشگیری از آلودگی هوا راهکارهایی پیش‌دستانه اتخاذ کرده است از جمله حفاظت و گسترش چاهک‌های طبیعی (پوشش گیاهی، آب و خاک) و توسعه پوشش گیاهی در مناطق صنعتی (واحدهای صنعتی)، افزایش سرانه فضای سبز شهرها (شهرداری‌ها)، حفاظت و گسترش خاک و مقابله با کانون‌های ایجاد گرد و غبار (وزارت جهاد کشاورزی)، تخصیص حقابه تالاب‌ها، بهینه‌سازی تولید و مصرف انرژی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر (وزارت نیرو)، و توسعه حمل و نقل سبز (وزارت کشور). در صورت اجرای مؤثر این راهکارها بخش عمده‌ای از مشکلات آلودگی هوا در کشور قابل رفع خواهد بود. اما قانون هوای پاک بطور دستوری این الزام‌های بلندپروازانه را مقرر کرده، بدون آنکه از قابلیت اجرای کامل آنها برای دستگاه‌های مجری اطمینان حاصل کرده باشد. برخی از این الزام‌ها مانند توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک و توسعه حمل و نقل عمومی هزینه‌بر بوده و مستلزم فراهم آوردن تسهیلات، فناوری‌ها، مشوق‌ها و تأمین مالی مناسب است (حسینی، ۱۳۹۸ (۲): ۲۲). اصلاح ساختار شهری، توسعه متناسب فضای سبز و تخصیص حقابه رودها و تالاب‌ها نیز به دلیل ساختار شهری نادرست حاکم و کمبود آب و فضای سبز تکالیفی نیستند که به سرعت و به سادگی توسط دستگاه‌های مسئول انجام شوند. قانون هوای پاک و دیگر قوانین مرتبط نیز سازکارهای متناسبی برای ایفای این تکالیف پیش‌بینی نکرده‌اند یا اینکه این قوانین نیز مانند قانون حفاظت از خاک (۱۳۹۸/۳/۴) و قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (۱۳۹۶/۲/۴) دچار مشکلات اجرایی هستند. بدیهی است که نه قانون هوای پاک می‌تواند برای حل همه این مشکلات راهکارهای قانونی ارائه دهد و نه سازمان حفاظت محیط زیست به آسانی می‌تواند دستگاه‌های مسئول را ملزم به حل سریع این مشکلات کند.

٥. تأمین مالی ناکافی برای اجرای قانون

اجرای مناسب و کامل بسیاری از احکام قانون هوای پاک مستلزم تأمین منابع مالی لازم است. حفاظت از هوای پاک و رفع عوامل منجر به تشدید آلودگی هوا در بخش‌های انرژی، صنعت، حمل و نقل و شهرسازی، منابع مالی هنگفتی را نیاز دارد. طبق برخی برآوردها، برای حل معضل آلودگی هوا در کل کشور بودجه‌ای حداقل در حدود ۲۰۶ هزار میلیارد تومان لازم است (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۰ (۳): ۲۳). بخشی از این منابع باید در قانون بودجه سالانه برای دستگاه‌های مجری پیش‌بینی شوند. همچنین قانون هوای پاک نیز چند منبع برای تأمین مالی اجرای این قانون در نظر گرفته است از جمله جریمه‌های اخذ شده از عدم معاینه فنی خودرو (تبصره ۳ ماده ۶)، از رده خارج کردن خودروهای فرسوده (تبصره ۲ ماده ۸) و تجمیع درآمدهای حاصل از اجرای این قانون برای اجرای تکالیف این قانون و مقابله با منابع

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

آلوده‌کننده هوا (ماده ۳۳). طبق تبصره ۲ ماده ۸ دولت موظف است تا در بودجه سالانه ردیفی به‌منظور اعطای تسهیلات ارزان قیمت جهت جایگزین کردن خودروها و موتورسیکلت‌های فرسوده موجود اختصاص دهد. اما این تکلیف صرفاً در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی شد (بند (د) تبصره ۱۸). یکی از مشکلات اصلی دستگاه‌های اجرایی در اجرای احکام این قانون محدودیت در دسترسی به فناوری و کمبود منابع مالی عنوان شده است (اشجعی و سلیمانی، ۱۴۰۰ (۳): ۴). با این حال قانونگذار بدون توجه به این موانع و بدون پیش‌بینی منابع مالی پایدار برای دستگاه‌های اجرایی، تکالیف متعدد بلند پروازانه‌ای برای آنها مقرر کرده است و در عمل نیز بسیاری از منابع مالی پیش‌بینی شده مانند تجمیع جریمه‌های مالی محقق نمی‌شوند. پیش‌بینی، گردآوری و هزینه‌کرد منابع مالی برای اجرای قانون هوای پاک بر عهده نهادهای دیگری مانند سازمان برنامه و بودجه است و سازمان حفاظت محیط زیست اختیارات موثری در این زمینه ندارد. بدون تخصیص این منابع مالی امکان اجرای بهتر قانون هوای پاک نیز محقق نخواهد شد و این سازمان نیز نمی‌تواند بدون رفع این مشکل، دستگاه‌های مجری قانون هوای پاک را ملزم به اجرای کامل مفاد این قانون کند.

نتیجه‌گیری

قانون هوای پاک سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول نظارت بر حسن اجرای این قانون کرده و با رویکردی فرابخشی در حفاظت از هوای پاک تلاش داشته تا برخی صلاحیت‌ها و الزامات را برای شماری از دستگاه‌های اجرایی مانند وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجات، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، جهاد کشاورزی، سازمان ملی استاندارد و نیروی انتظامی تعیین کند. سازمان حفاظت محیط زیست نیز در این قانون به‌عنوان نهاد مقررات‌گذار، تنظیم‌گر و ناظر تعیین شده و در بادی امر از برخی صلاحیت‌های لازم برای ایفای این وظایف خود بهره‌مند شده است. با این حال با توجه به گزارش‌های موجود، اجرای مطلوب این قانون در عمل بنا به دلایل مختلفی دچار چالش‌های متعدد شده و سازمان حفاظت محیط زیست در تضمین حسن اجرای این قانون موفقیت لازم را نداشته است.

در این نوشته دو دسته از چالش‌های اصلی سازمان در نظارت بر حسن اجرای این قانون شناسایی شد. دسته نخست از عوامل اجرای نامطلوب قانون هوای پاک به نظارت ضعیف سازمان حفاظت محیط‌زیست بر می‌گردد؛ چرا که به نظر می‌رسد این سازمان با توجه به تنوع عوامل آلاینده هوا، تنوع دستگاه‌ها و بخش‌های مرتبط با آلودگی هوا و پراکندگی اختیارات اداری میان دستگاه‌های مختلف، از ساختار اداری متناسب، نیروی انسانی کافی صلاحیت‌ها و اختیارات لازم بهره‌مند نیست. در عمل جایگاه سازمانی، سیاسی و صلاحیت نظارتی این سازمان به‌عنوان معاونت ریاست جمهوری نسبت به نهادهای دیگر گاه توسط دیگر نهادها مورد تردید دستگاه‌های مجری قرار می‌گیرد، در حالی که سازکار اداری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

مناسبی برای تسهیل همکاری و هماهنگی میان این نهادها در مقابله با آلودگی هوا وجود ندارد. به‌نظر می‌رسد ماهیت وظیفه نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع اصلی حفاظت محیط زیست هنوز به نحو مطلوبی شناسایی نشده است و تعلل شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها در اجرای دستورات این سازمان می‌تواند ناشی از همین امر باشد. به نظر می‌رسد نظارت سازمان حفاظت محیط زیست بر عملکرد دستگاه‌های مجری قانون هوای پاک، نظام نظارتی خاصی در حقوق اداری ایران است که نمونه آن را می‌توان در نظارت سازمان حسابرسی جستجو کرد.

اما دسته دوم و عمده از چالش‌ها به مشکلات بنیادین اداری، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دستگاه‌های مجری در ایفای مسئولیت‌های خود در این قانون بر می‌گردد. موفقیت نهادهای مکلف در قانون هوای پاک در اجرای وظایف خود به سازکارهای مهمی مانند هماهنگ‌سازی اداری، تسهیل دسترسی به منابع مالی و فناوری، توانمندسازی فنی، اجرایی و علمی این نهادها در اجرای وظایف مصرح در این قانون بستگی دارد که تدارک این سازکارها در این قانون و حتی قوانین دیگر نادیده مانده است. در نتیجه حل بسیاری از موانع موجود در اجرای مؤثر قانون هوای پاک، به‌ویژه مسأله سوخت باکیفیت، بهره‌وری انرژی، حمل و نقل کمتر آلاینده و توسعه فضای سبز عملاً از حوزه اختیارات سازمان حفاظت محیط زیست بیرون بوده و خود این سازمان نیز به‌عنوان بخشی از بدنه دولت که باید با دیگر سازمان‌ها هماهنگ باشد، آگاه است که نهادهای مرتبط با آلودگی هوا خود دچار مشکلات و چالش‌های اجرایی، اداری، مالی، فنی و حقوقی متعدد هستند و عملاً الزام آنها به پیروی از قوانین و مقررات مرتبط با آلودگی هوا نه تنها به نتیجه مثبتی نمی‌انجامد، بلکه احیاناً ممکن است به اصطکاک میان‌سازمانی نیز منجر شود. بنابراین عملاً در چنین فضایی سازمان حفاظت محیط زیست نمی‌تواند در برابر دستگاه‌هایی که به هر دلیل موجه یا ناموجه قادر به اجرای مؤثر مسئولیت‌های خود نیستند کاری بجز تذکر و یادآوری انجام دهد. بدین ترتیب اینکه این سازمان در عمل بتواند صلاحیت نظارتی خود را اعمال کرده و با عوامل و منابع آلاینده هوا بطور جدی و مؤثر برخورد کند و نهادهای ذیربط را وادار به پیروی از مقررات این قانون سازد، محل تردید و ابهام است. بنابراین آیا می‌توان پرسید که هنگامی که سازمان حفاظت محیط زیست نمی‌تواند دستگاه‌های مجری را ملزم به ایفای کامل مسئولیت‌هایشان کند، آنگاه نقش نظارتی این سازمان به چه معنا است و چگونه می‌تواند اجرای مؤثر این قانون را تضمین کند؟

در تحلیل نهایی مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست در اجرای نامطلوب این قانون دو پاسخ می‌توان ارائه داد: نخست بر مبنای تحلیل نص‌گرایانه حقوقی می‌توان این‌گونه تحلیل کرد که سازمان به هر نحو ممکن می‌بایست طبق وظیفه نظارتی خود، فارغ از مشکلات دستگاه‌ها در اجرای این قانون، عملکرد نهادهای مجری را ارزیابی می‌کرده، تذکر و اخطار لازم را صادر می‌کرده و گزارش حسن اجرا یا سوء اجرای مفاد این قانون را به رئیس جمهور و مجلس ارائه می‌کرد. بر این اساس اگر سازمان از انجام

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

وظایف خود و نظارت مستمر بر کیفیت اجرای این قانون خودداری کرده است، حسب مورد مسئولیت اداری دارد.

اما پاسخ مبتنی بر واقعیت‌گرایی حقوقی این است که هر چند سازمان حفاظت محیط زیست مسئولیت نهایی حسن اجرای این قانون را بر عهده داشته و باید نظارت کامل و موثری اعمال کند، اما حتی اگر بهترین ابزارهای نظارتی برای اعمال اقتدار مؤثر بر دستگاه‌های مجری نیز در اختیار این سازمان قرار داده شود، امری که با توجه به اولویت مسائل اقتصادی برای دولت بعید به نظر می‌رسد، این ابزارها تنها هنگامی اثرگذار خواهد بود که مشکلات دستگاه‌های مجری در حفاظت از هوا حل شود و این دستگاه‌ها توانایی لازم را برای اجرای این قانون پیدا کنند. همانگونه که عوامل متعدد و متنوعی در آلودگی هوا مانند افزایش تردد خودروها، سوخت نامناسب، خودروهای آلاینده، کاهش یا نبود فضای سبز، شهرسازی غیر اصولی، نبود فناوری‌های نوین کاهنده آلودگی، صنایع فرسوده، تجمع بیش از حد صنایع در پیرامون شهرهای بزرگ، ایجاد کانون‌های تولید گرد و غبار و توسعه نیافتن انرژی پاک نقش دارند، در برابر مشکلات متعدد نهادی نیز مانند کمبود نیروی انسانی متخصص، کمبود منابع مالی و فناوری برای بهینه‌سازی انرژی و حمل و نقل سبز، ضعف در اجرا و تثبیت قانون و ناهماهنگی اداری مانع موفقیت در اجرای قانون هوای پاک می‌شوند. این عوامل فرابخشی همگی از عملکرد نامطلوب دستگاه‌های اجرایی ذیربط در تحقق اهداف و مأموریت‌های خود در زمینه مقابله با آلودگی هوا در طی دهه‌های گذشته شکل گرفته‌اند و رفع آنها با هدف اجرای مؤثر و کامل قانون هوای پاک برای دستگاه‌های اجرایی مسئول در کوتاه مدت و بدون پشتیبانی‌های متناسب ممکن نخواهد بود. در واقع در این تحلیل همه نهادهای مصرح در قانون هوای پاک به نوعی مسئولیت جمعی داشته و نمی‌توانند به بهانه نبود امکانات و تجهیزات خود را مبری از مسئولیت سازند و در صورت بروز هر گونه مشکل در اجرای تکالیف خود می‌بایست گزارش موانع موجود را به سازمان حفاظت محیط زیست، رئیس جمهور و مجلس ارائه می‌دادند و تقاضای همکاری برای حل این موانع می‌کردند. افزون بر اینکه بنا به قاعده تناسب اختیارات و مسئولیت‌ها، سازمان حفاظت محیط زیست تنها در حد وسع و امکانات موجود دستگاه‌های مجری این قانون می‌تواند آنها را ملزم به اجرای مفاد این قانون کند. بنابراین این دستگاه‌ها را تنها هنگامی می‌توان متخلف تلقی کرد که از امکانات و اختیارات لازم برای ایفای مسئولیت‌های خود بهره‌مند بوده ولی اقدامات مقتضی را انجام نداده باشند.

سرانجام آنکه برای تضمین حسن اجرای این قانون، ممکن است تقویت ابزارهای نظارتی قوی، تشدید نظارت و افزایش ضمانت اجراها در بادی امر راهکار مناسبی به نظر برسد. ولی تجربه قانون هوای پاک در اعمال دستور و کنترل و نظارت نشان داد که این رویکرد به خودی خود دیگر برای تضمین پیروی دستگاه‌های مجری کارساز نیست. موفقیت در اجرای قانون هوای پاک و بطور کلی مقابله با

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

آلودگی هوا مستلزم راهکارهای فرابخشی چندجانبه و تسهیل‌گرانه است. اما موفقیت در کوتاه‌مدت و با ادامه روند کنونی به دلایل مختلفی از جمله ناهماهنگی‌های اداری میان دستگاه‌ها، جایگاه سازمانی محل بحث سازمان حفاظت محیط زیست، پیروی نامطلوب دیگر دستگاه‌های اجرایی از نظرات این سازمان، نبود ابزارها و مشوق‌های اقتصادی مناسب و مشکلات مالی و فنی متعدد دستگاه‌های مسئول در ایفای تکالیف پیش‌بینی شده در این قانون به سادگی دست‌یافتنی نیست. در واقع در اینجا عامل فضا و زمان قوی‌تر از ابزارهای حقوقی عمل می‌کنند. سازمان حفاظت محیط زیست نمی‌تواند در همه موارد با اعمال دستور و کنترل و یا طرح شکایت در قوه قضائیه یا معاونت حقوقی ریاست جمهوری ضرورتاً همه دستگاه‌ها را به اجرای تمام و کمال این قانون ملزم سازد. چرا که حتی اگر جایگاه سازمانی این سازمان هم محل بحث و تردید نبوده و از بهترین ابزارهای نظارتی هم بهره‌مند باشد، دستگاه‌های اجرایی به دلیل مشکلات فنی و مالی خود و اولویت‌های اقتصادی که دارند، به لطایف‌الحیل از نظارت سازمان حفاظت محیط زیست گریز خواهند کرد. راهکار مؤثر در این زمینه مسئولیت‌پذیری سیاسی دولت در مسأله آلودگی هوا، بهبود فضای همکاری میان‌سازمانی مطلوب اداری در حل موانع اجرای این قانون و بازنگری در اولویت‌های حکمرانی کشور است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

فهرست منابع و مآخذ

الف) کتاب

عبدالهی، محسن، علی مشهدی و مسعود فریادی، (۱۳۹۱)، حقوق حفاظت از هوا، نشر میزان.

ب) مقالات

امامی، محمد و فرشته دهقان (۱۳۹۲)، «نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاههای اداری در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوقی، دوره ۵، ش. ۱.

سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۸). «بهبود ضوابط کیفری و نوآوری‌های قانون هوای پاک در مقایسه با قانون نحوهٔ جلوگیری از آلودگی هوا»، پژوهش حقوق کیفری، سال ۷، ش. ۲۷.

سودمندی، عبدالمجید (۱۳۹۹). «ایرادها و نقاط ضعف قانون هوای پاک در مقایسه با قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۲، ش. ۶۸.

طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۲)، «حقوق اداری از منظر نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری و برقراری حاکمیت قانون»، فصلنامه حقوق اداری، سال اول، ش. ۲.

فریادی، مسعود (۱۳۹۵)، «آلودگی هوای شهری و مسئولیت راهبردی دولت در پرتو امنیت محیط زیستی»، فصلنامه راهبرد، سال ۲۵، ش. ۸۱.

قدمی، مصطفی و هادی عبداله‌وند (۱۳۹۷). «بررسی تأثیر سناریوهای ساختار فضایی شهر بر آلودگی هوا (نمونه مورد مطالعه: شهر تهران)»، مجله جغرافیا و توسعه فضای شهری، سال ۵، ش. ۱، شماره پیاپی ۸.

قریشی، سید حمیدرضا (۱۳۹۶). «رشد واردات بنزین در ایران و سیاست‌های کنترل آن»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، ش. ۲۳.

وهاب‌زاده مقدم، مرضیه‌السادات و همکاران (۱۴۰۱). «نقش سیاست‌های اقتصادی و محیط زیست بر جلوگیری از آلودگی هوا»، مدلسازی اقتصادی، دوره ۱۶، ش. ۵۹.

پ) گزارش‌ها

اشجعی، بهزاد و الهه سلیمانی (۱۴۰۰ (۱)). گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص آسیب‌شناسی قانون هوای پاک بخش اول: عملکرد، شماره گزارش: ۱۸۰۵۱.

اشجعی، بهزاد و الهه سلیمانی (۱۴۰۰ (۲)). «آسیب‌شناسی اجرای طرح کهاب عملکرد و توجیه اقتصادی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره: ۱۸۰۸۷.

اشجعی، بهزاد و الهه سلیمانی (۱۴۰۰ (۳)). «الزامات اجرای قانون هوای پاک با تأکید بر اعتبارات»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره: ۱۸۰۷۷.

اشجعی، بهزاد و الهه سلیمانی (۱۴۰۲). «بررسی اقدامات و راهکارهای اجرایی قانون هوای پاک - ایرادات قانون»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۹۲۰۱.

بانک جهانی (۱۳۹۶). «گزارش آلودگی هوای تهران: هزینه‌های سلامت، منابع و سیاست‌ها»، مترجمان: مریم نادری و معصومه عباسیان، شرکت کنترل کیفیت هوای تهران.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]

حسینی، وحید (۱۳۹۸ (۱)). «بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور: ۲- آسیب‌شناسی قوانین آلودگی هوای کشور»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۶۷۱۰.

حسینی، وحید (۱۳۹۸ (۲)). «خلاصه مدیریتی بررسی تطبیقی و تقنینی بحران آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۶۷۱۳.

دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۹). «گزارش حسابرسی زیست محیطی نحوه اجرای قانون هوای پاک با دامنه ۸ کلانشهر»، واقع در:
<https://dmk.ir/page-News/fa/0/dorsaetoolsnewspanel/4589-G0>

رضایی، مسعود و همکاران (۱۴۰۲). «پویایی شناسی آلودگی هوا»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۹۱۴۸.

زارع شحنه، مریم و حمیدرضا تقوایی نجیب (۱۴۰۰). «بررسی مطالعات منشأیابی آلودگی هوا در کشور به همراه ارائه راهکارهای بهبود»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۷۹۹۷.

سلیمانی، الهه و میترا چراغی (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی ساختارهای حاکمیتی کشورها در کاهش و کنترل آلودگی هوا و ارائه راهکار برای ایران»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۵۵۵۶.

شرکت کنترل کیفیت هوای تهران (۱۳۹۸). «گزارش کیفیت هوا و صدای تهران در سال ۱۳۹۷»، واقع در:
<https://air.tehran.ir/portals/0/ReportFiles/AirPollution/TehranAirQuality1397.pdf>.

شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، (۱۳۹۸). «گزارش کیفیت هوا و صدای تهران در سال ۱۳۹۷»، واقع در:
https://air.tehran.ir/portals/0/ReportFiles/AirPollution/TehranAirQuality1398.pdf

شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، (۱۳۹۹). «گزارش مقایسه شاخص کیفیت هوا در سال‌های مختلف»، واقع در:
<http://airnow.tehran.ir/home/AirQuality.aspx>.

شرکت کنترل کیفیت هوای تهران، (۱۴۰۱). «گزارش کیفیت هوا و صدای تهران در سال ۱۴۰۰»، کد گزارش QM1401/02/01(U)/ 1.

مرکز پژوهش‌های مجلس، (۱۴۰۰). «گزارش بررسی راهکارهای پیشنهادی جهت کاهش آثار مصرف سوخت‌های مایع جایگزین در نیروگاه‌ها بر آلودگی هوای کلان‌شهرهای کشور»، شماره ۲۵۰۱۸۰۱۴.

نادری، مریم و وحید حسینی (۱۳۹۶). «کیفیت سوخت بنزین و دیزل شهر تهران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵»، گزارش فنی شرکت کنترل کیفیت هوای تهران»، QM96/08/06(U)01.

D. English

International Energy Agency (IEA), (2022). Global EV Outlook 2021: Accelerating ambitions despite the pandemic, IEA report.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

[DOI: 10.61186/qjal.11.37.9]