

تحول تدابیر اداری و انتظامی مقابله با آلودگی هوا؛ تجربه حقوق فرانسه

علی مشهدی^{۱*}

*۱- دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه قم

ایمیل نویسنده مسئول: droitenviro@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۰۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۱۶

چکیده

آلودگی‌های هوا در کشورهای جهان سوم با فزونی جمعیت و فعالیت‌های واحدهای آلاینده تبدیل به بحرانی جدی برای شهروندان شده است. در این خصوص نظام‌های حقوقی علاوه بر تدابیر جنایی، از تدابیر اداری و انتظامی نیز برای مقابله با این پدیده استفاده می‌نمایند. مقاله حاضر، سیر تحول تدابیر اداری و انتظامی مقابله با آلودگی‌های جوی را در چارچوب حقوق فرانسه به‌عنوان کشوری که سالیان متمادی در مورد آلودگی هوا تجربه حقوقی اندوخته است را بررسی و ارزیابی نموده است. این تجربه‌های مبتنی بر حقوق اداری می‌تواند راهگشای خوبی برای کشورهای دارای مشکل آلودگی هوا از جمله ایران تلقی شود. هدف بنیادین مقررات اداری و انتظامی پیشگیری، نظارت و حذف یا کاهش آلودگی هوا است. مهم‌ترین این تدابیر شامل جرائم مالیاتی، بازرسی، تعیین حد مجاز آلاینده‌ها، لغو مجوزها و نظایر آن می‌شود. در این نوشتار با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی سعی شده است به این پرسش اساسی پاسخ داده شود که باتوجه به تجربه حقوق فرانسه چه تدابیر اداری و انتظامی را می‌توان برای مقابله با آلودگی هوا شناسایی نمود.

کلمات کلیدی

آلودگی هوا، حقوق اداری، تدابیر انتظامی، حقوق فرانسه، حقوق آلودگی‌ها.

۱- مقدمه

برای مقابله با گسترش آلودگی‌های جوی قواعد و راه‌حل‌های متنوعی در نظام‌های حقوقی شکل گرفته و توسعه پیدا نموده‌اند. برای مثال در قانون هوای پاک ایران مصوب ۱۳۹۶ طیف متنوعی از این ابزارها را مشاهده می‌نماییم. (مشهدی، ۱۳۹۸) از این میان می‌توان به ابزارهایی اشاره نمود که ماهیتی اداری - اجرایی دارند. تدابیر اداری و انتظامی در حوزه حقوق آلودگی‌ها به‌گونه‌ای است که امروزه برخی کارآمدی و تأثیر این دسته از تدابیر را بیش از تدابیر قضایی و کیفری دانسته‌اند. (Michael: ۲۰۰۵) استفاده از تدابیر اداری انتظامی در حقوق فرانسه از تنوع بیشتری برخوردار است و در دو حوزه اقتصادی و حفاظت از محیط‌زیست توسعه یافته است. (لازرژ، ۱۳۸۲: ۸۱) هر چند در این زمینه انتقادات فراوانی بر نحوه اجرای آنها شده است. (Tête, ۲۰۲۰) به‌طور کلی در ماده ۱۸۱ و در عنوان دوم کد محیط‌زیست فرانسه به تدابیر اداری کلان نظیر نظام صدور مجوز و جرائم پرداخته شده است. (legifrance, ۲۰۲۴) در ماده ۱-۲۲۰ قانون محیط‌زیست فرانسه بر وظیفه و نقش مقامات عمومی در زمینه اتخاذ سیاست‌های ضد آلودگی مبنی بر جلوگیری، نظارت کاهش و از بین بردن آلودگی‌های جوی و حفاظت از کیفیت هوا تأکید گردیده است. در حقوق بین‌الملل حفاظت از جو نیز فرانسه متعهد به اتخاذ تدابیر اداری و انتظامی برای اجرای تعهدات بین‌المللی مقابله با آلودگی‌های جوی شده است. در مورد اجرای اداری این تدابیر مقامی به نام استاندار (Préfet) به‌ویژه در اعمال نظارت تأسیسات طبقه‌بندی شده و واحدهای آلاینده نقش اصلی را ایفا می‌نماید. عمده این ضمانت‌ها نیز طی مواد ۲ تا ۱۱ - ۲۲۶ پیش‌بینی شده‌اند (Prieur, ۲۰۰۱) این اعمال باتوجه به قسمت اخیر ماده ۱-۲۲۰ می‌تواند شامل اقداماتی نظیر جلوگیری، نظارت، حذف و کاهش آلودگی هوا باشد که در ادامه این مقاله به بهترین ضمانت‌های اداری و انتظامی باتوجه به تجربه حقوق فرانسه پرداخته‌ایم.

۲- روش انجام تحقیق

روش انجام تحقیق تحلیلی - توصیفی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مراجعه به مهم‌ترین اسناد و قوانین و مقررات آلودگی هوا در حقوق فرانسه است.

۳- بحث

مهم‌ترین ابزارهای اداری و انتظامی مقابله با آلودگی هوا که می‌تواند مورد توجه نظام حقوقی ایران نیز قرار گیرد شمال موارد ذیل می‌شود.

۱-۳- جرائم و مالیات آلودگی

منظور از جرائم آن دسته از مبالغی است که غیر از جزای نقدی از متخلفین و توسط اداره اخذ می‌شوند. به عبارت بهتر این دسته از ضمانت‌ها را جرائم غیرکیفری که توسط مقام اداری اخذ می‌گردند می‌نامند. مالیات نیز نرخ مشخصی است که بر اساس میزان آلودگی و مطابق کد مالیاتی از واحدها اخذ می‌شود. (Marchenko, ۲۰۲۳) علاوه بر این باید به عوارض آلودگی نیز اشاره نمود که بر اساس کد گمرکی و عوارض (Code des douanes) از فعالیت‌های آلاینده اخذ می‌گردد. برای نمونه مطابق ماده ۲۶۶ قانون مزبور (قانون شماره ۱۱۴۰-۹۹ مورخ ۲۹ دسامبر ۱۹۹۹) میزان عوارض برای دی‌اکسید سولفور، اسیدکلریدریک هیدروکربورها (غیر از گاز) ۲۵۰ فرانک برای اکسیدهای ازت ۳۰۰ فرانک پیش‌بینی شده بود. (Prieur, ۲۰۰۱) در رژیم حقوقی فرانسه جرائم آلودگی توسط استاندار تعیین می‌شوند برابر بند ۱ قسمت ب ماده ۸ - ۲۲۶ کد محیط‌زیست فرانسه در صورتی که پس از انقضای مهلت شخص ذی‌نفع مفاد دستورات را رعایت ننماید استاندار می‌تواند مبلغ مناسبی را معین کند. در جهت بازپس‌گیری این مبلغ دولت مشابه امتیازات تعهد شده در ماده ۱۹۲۰ کد عمومی مربوط به مالیات بهره‌مند است. همچنین برابر ماده ۶ - ۲۲۶ کد محیط‌زیست فرانسه آیین مربوط به جرائم مقطوع نسبت به تخلف از مقررات آلودگی هوا قابل اعمال است.

تهیه نمایند و اقدام به جمع آوری اطلاعات و مدارک لازم برای انجام وظیفه خود توسط یک احضاریه اداری می نمایند. دادستان باید قبلاً از اقدامات پیش‌بینی شده برای بررسی تخلفات مطلع گردد. دادستان می‌تواند پیشنهاد چنین اقداماتی را بدهد. برابر مفاد ماده ۴-۲۲۶ کد محیط‌زیست فرانسه چهارچوب و محدوده بازرسی از واحدهای آلاینده شامل موارد ذیل می‌شوند: الف- اقدام به نمونه‌برداری: این نمونه‌برداری صرفاً در راستای بررسی و آزمایش مواد آلاینده می‌تواند باشد. ب- اقدام به ضبط و نگهداری وسایل: برابر بند ۲ ماده ۴-۲۲۶ کد محیط‌زیست فرانسه مقامات صالح برای بازرسی می‌توانند. اقدام به ضبط وسایلی که نظامات مقرر در عنوان حاضر را رعایت ننموده یا برای مدتی که جهت اعمال کنترل‌ها لازم است بنمایند. برابر فراز ب، د و ه- بند ۲ ماده فوق‌الذکر اقدام به این نگهداری با اجازه «رئیس دادگاه شهرستان» (Tribunal de Grande Instance) است که برای توقیف اموال صلاحیت دارد یا قاضی که این امر به او تفویض شده است. رئیس دادگاه شهرستان بررسی خواهد کرد که آیا تقاضای توقیف اموالی که او صادر نموده است به اجرا گذاشته شده است یا خیر؟ این امر شامل کلیه موارد اطلاع از ماهیت توجیهی این اقدامات است. در صورت اقدام به توقیف این اموال نمی‌تواند از پنج‌روز تجاوز کند. در مواردی که مشکلات خاصی در خصوص بررسی اموال توقیفی وجود دارد. رئیس دادگاه شهرستان می‌تواند اقدامات جدیدی را برای همین مدت به‌وسیله یک تصمیم توجیهی جایگزین نماید. همچنین برابر فرازی بند ۲ ماده ۴-۲۲۶ کد محیط‌زیست فرانسه رئیس دادگاه شهرستان می‌تواند هر وقت که بخواهد دستور رفع توقف از اقدام به نگهداری از اموال را بدهد این امر شامل کلیه مواردی می‌شود که مأموران صالح گزارشی در مورد رعایت یا امکان رعایت مقررات مربوط به اموال نگهداری شده را بدهند. همچنین برابر قسمت اخیر بند ۲ فرازب ماده ۱-۲۲۴ چارچوب این بازرسیها، ممکن است توصیه‌های در زمینه بهینه‌کردن تأسیسات و در موارد مقتضی معافیت‌های مربوط به مالکین یا مدیران در چهارچوب بازرسی این تأسیسات انجام می‌گیرد.

۳-۳- تعیین حد مجاز، شرایط و استانداردهای هوای پاک

کد محیط‌زیست فرانسه در بخش هوا تعیین استانداردها و حد مجاز را در اکثر موارد منوط به مصوبه شورای دولتی نموده است از جمله این موارد و موضوعات عبارت‌اند از:

- ۱- تعیین شرایطی که بر اساس آن سوخت‌های خانگی، گازوئیل، بنزین و بنزین‌های سوپر باید حداقل میزانی از اکسیژن را داشته باشند. (بند ج ۳ ماده ۱ - ۲۲۴)
- ۲- تعیین مشخصات فنی و نورمها (بند ۱ ماده ۱ - ۲۲۴)
- ۳- مشخصات فنی قابل اعمال بر ساخت و ساز، مصرف، نگهداری و تخریب اموال غیر منقول (بند ۲ ماده ۱ - ۲۲۴)

علاوه بر این برابر قسمت اخیر ماده ۱-۲۲۱ کد محیط‌زیست فرانسه معین گردیده است که ضوابط مربوط به کیفیت هوا و میزان محدودیت‌ها و سایر استانداردها بعد از اخذ نظر «آژانس فرانسوی ایمنی بهداشت، محیط‌زیست و کار» (Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail) و مطابق با تعاریف اتحادیه اروپا یا در صورت فقدان آن بر

علاوه بر موارد فوق و اقدامات مورد اشاره در مواد ۴-۱۲۲ و ۴-۲۳۱ و ۱-۳۲۵ تا ۳-۳۲۵ و ۶-۳۲۵ تا ۱۱-۳۲۵ و ۱-۴۱۷ از کد مربوط به حمل‌ونقل نسبت به وسایل نقلیه آلوده‌کننده در زمینه مالیات آلودگی نیز در ماده ۱-۲۲۵ احکام مربوط به مالیات انرژی و انرژی‌های تجدیدپذیر در پاراگراف اول و سوم ماده ۲۵ قانون شماره ۱۲۳۶ - ۹۶ می‌ام دسامبر ۱۹۹۶ مربوط به هوا و استفاده‌ی منطقی از انرژی (loi n° ۹۶-۱۲۳۶ du ۳۰ décembre ۱۹۹۶) بیان شده است و بودجه مربوط به نظارت بر کیفیت هوا در مالیات مربوط به سوخت‌های فسیلی محاسبه شده است و بر اساس ضوابط مورد اشاره در قوانین مالی و مالیاتی تضمین گردیده است. تخفیف مالیاتی نیز برابر ماده ۲-۲۲۵ نسبت به تجهیز واحدهای آلاینده به سیستم‌های کاهش آلودگی هوا پیش‌بینی شده است. مطابق این ماده: «آن دسته از بهره‌برداران از شبکه حمل‌ونقل عمومی که وسایل نقلیه خود را برای رفت‌وآمد بین اول ژانویه ۱۹۹۱ و اول ژوئیه ۱۹۹۶ مجهز به سیستم کاهش آلاینده‌ها نمایند سود هزینه بازپرداخت آنها برابر نصف ارزش آنها تا مبلغ ۱۲۱۵ یورو برای هر وسیله حمل‌ونقل خواهد بود.»

۳-۲- بازرسی، تحقیق و شناسایی تخلفات

نظیر حقوق ایران (مشهدی، ۱۳۹۲) بر اساس مقررات و آیین مقرر شده در کد محیط‌زیست فرانسه، مقامات اداری حق دارند واحدهای آلاینده را مورد بازرسی مداوم قرار دهند. برابر ماده ۲-۲۲۶ کد محیط‌زیست فرانسه علاوه بر افسرها و مأموران پلیس قضایی که در چارچوب مقررات آیین دادرسی کیفری فعالیت می‌کنند. مقامات ذیل دارای صلاحیت قانونی اعمال کنترل‌های پیش‌بینی شده در فصل حاضر و بررسی و شناسایی تخلفات مقررات عنوان حاضر می‌باشند. ۱- مقامات مورد اشاره در ماده ۵-۵۱۴ کد محیط‌زیست فرانسه رابر ماده ۵-۵۱۴ کد محیط‌زیست فرانسه « اشخاص مسئول برای بازرسی تأسیسات طبقه بندی شده (Installations Classées) ویا برای کارشناسی ارزیابی‌ها بر طبق الزامات ناشی از رازداری مسائل شغلی سوگندخورده و متعهد می‌باشند. که این امر منوط به رعایت شرایط وضمانت‌های مقرر در مواد ۱۳-۲۲۶ و ۱۴-۲۲۶ کد جزایی و در راستای اعمال ماده ۱-۴۱۱ همین کد می‌باشد. این اشخاص ممکن است تأسیسات تحت نظر را در هر زمان مورد بازدید قرار دهند». ۲- کارگزاران و مأمورانی که برای این امر سازماندهی شده و برطبق شرایط مورد اشاره در مصوبه شورای دولتی قسم یاد نموده‌اند و متعلق به وزارتخانه‌های محیط‌زیست، صنایع، تجهیزات، حمل‌ونقل، دریایی، کشاورزی رقابت و مصرف و مقابله با کلاهبرداری و بهداشت می‌باشند. ۳- مأموران گمرک ۴- مهندسین و تکنسین‌های آزمایشگاه مرکزی و بازرسان سلامتی اداره پلیس. بر اساس ماده ۳-۲۲۶ «کارگزاران و مأموران مورد اشاره در ماده ۲-۲۲۶ می‌توانند به مکان‌ها، تأسیسات و فضاهای بسته مرتبط با این تأسیسات شامل محل‌های سکونت و بخش‌هایی که به عنوان محل اقامت استفاده می‌شوند دسترسی داشته باشند.» در ادامه ماده اصول و محدودیت‌های بازرسی از واحدهای آلاینده نیز مورد تأکید قرار گرفته است «... این مقامات می‌توانند صرفاً بین ساعت ۸ صبح تا ۲۰ بعد از ظهر یا زمانهایی که بر روی عموم باز هستند یا زمانهایی که فعالیت آنها در جریان است به محل‌ها یا تأسیسات آنها دسترسی داشته باشند. این مأموران می‌توانند به کلیه اوراق و اسناد مفید دسترسی داشته و از آنها رونوشت

اساس تعاریف «سازمان جهانی بهداشت» تعیین می‌گردد. در ماده ۱- ۲۲۱ بخش مقرراتی کد محیط‌زیست به صورت مفصل استانداردهای مربوط به کیفیت هوا، آستانه خطر و محدودیت‌های انتشار آلاینده‌های اصلی هوا شامل هفت دسته دی‌اکسید ازن، ذرات معلق، سرب، دی‌اکسید سولفور، ازن، منوکسید کربن و بنزن تعیین نموده است. روش‌های تکنیکی نظارت بر کیفیت هوا نیز پس از اخذ نظریه آژانس محیط‌زیست و انرژی با حکم وزیر محیط‌زیست بر اساس هریک از آلاینده‌ها تعریف می‌شوند.

۳-۴- اعلام وضعیت اضطراری آلودگی هوا

هرگاه میزان آلاینده‌های هوا از آستانه خطر عبور کند یا احتمال این امر برود؛ بر اساس آیین مندرج در ماده ۱- ۲۲۳ ک. م. ز. ف، استانداردها سریعاً عموماً مردم را مطلع نموده و اقدامات مناسب را برای محدود نمودن و کاستن از شدت و اثرات آلودگی هوا بر روی مردم و محیط‌زیست را اتخاذ خواهد نمود. این اقدامات در چارچوب برنامه حفاظت از جو و پس از اطلاع‌رسانی شهرداری مربوطه به عموم مردم اتخاذ می‌گردد که شامل موارد ذیل می‌شود. ۱- اقدامات محدودکننده و تعلیق‌کننده فعالیت‌های مربوط به بیشترین موارد آلودگی هوا ۲- محدودکردن تردد وسایل نقلیه ۳- کاستن از انتشار آلاینده‌ها از منابع متحرک در وضعیت فوق‌العاده آلودگی هوا و در مواقعی که اقدامات محدودکننده یا تعلیق‌کننده تردد وسایل نقلیه توسط استاندار و در چهارچوب آیین‌های اعلام خطر اتخاذ می‌شود برابر ماده ۲- ۲۲۳ کد دسترسی رایگان به شبکه حمل‌ونقل عمومی برای مسافران و عموم باید تضمین شود.

۳-۵- اعطاء و لغو مجوز

انجام برخی از اقدامات صنعتی، تجاری و شغلی و برخی فعالیت‌های شخصی نظیر رانندگی وسیله نقلیه که ممکن است آلودگی هوا را در پی داشته یا این امر را تشدید نماید نیازمند رعایت استانداردها و اخذ مجوزهای مربوطه است. در این راستا مقامات اداری در خصوص فعالیت واحدها و به‌کارگیری تأییدات اداری اقدام به صدور مجوز فعالیت یا مجوز تأیید فعالیت تأسیسات می‌نمایند. برابر ماده ۴- ۲۲۱ کد: «تجهیزات مربوط به اندازه‌گیری کیفیت هوا و پخش مواد در جو مانند آزمایشگاه‌هایی که امر بررسی و کنترل انتشار آلاینده‌ها را انجام می‌دهند تابع تأییدات مقامات اداری است. این مقامات اداری هستند که روش‌های اندازه‌گیری و معیارهای استقرار تجهیزات مورد استفاده را تعیین خواهند کرد.»

ماده ۵- ۳۲۱ کد نیز امکان لغو مجوزهای صادره را پیش‌بینی نموده است. برابر این ماده: «موافقت‌های صادره برای اجرای بخش حاضر در صورتیکه سازمان‌ها یا آزمایشگاهها نسبت به تجهیزات اندازه‌گیری رضایت‌چندانی نداشته باشند می‌توانند لغو شوند.»

۳-۶- توسل به تدابیر پیشگیرانه

استفاده از ابزارهای پیشگیرانه جهت کاهش انتشار منابع آلودگی هوا از دیگر اختیاراتی است که به مقامات اداری انتظامی داده شده است. برابر ماده ۸ مصوبه ۱۹۶۳ در فرضی که تأسیسات آلاینده اقدام به انتشار

آلودگی نمایند که مضر به سلامتی عمومی باشد استانداردها می‌تواند به وسیله حکمی که به شخص مسئول آلودگی ابلاغ می‌نماید بخواهد که در مدت معینی نسبت به بهبود تأسیسات خود اقدام نماید و یا ضوابط ویژه‌ای را تعیین کند که این موارد حسب مورد می‌تواند شامل «تعطیل دائمی» یا «تعلیق موقت» اقدامات واحد آلاینده شود. در صورت عدم رعایت دستورات و مقررات در موارد ضروری استانداردها می‌تواند تعقیب کیفری شخص مسئول آلودگی را بخواهد. (Grenier: ۱۹۷۳: ۲۰۰۱) این اقدامات به‌ویژه در فرض نقض اهداف تعریف شده در «برنامه حفاظت از جو» و برابر مقررات ماده ۶- ۲۲۲ ک. ز. ف. به اجرا درمی‌آیند که ممکن است موقتی یا دائمی باشد و شامل موارد ذیل می‌گردند:

- محدودیت کلیه فعالیت‌های آلوده‌ساز

- تعلیق فعالیت‌های آلوده‌ساز (Lamarque, ۱۹۹۸)

- محدودیت آلوده‌ساز وسایل نقلیه از جمله موارد این دسته از محدودیت‌ها می‌توان به گردشی کردن تردد وسایل نقلیه، ممنوعیت تردد و پارک وسایل نقلیه در برخی زمان‌ها و اماکن شهری، اشاره نمود. این امر بر اساس بخشنامه بین‌وزارتی ۳۰ ژوئیه ۲۰۰۴ تجویز گردیده است. (Rapport national France, ۲۰۰۱) همچنین برابر ماده ۸- ۲۲۶ در مواردی که یکی از کارگزاران یا مأمورین مورد اشاره در ماده ۲- ۲۲۶ عدم رعایت مقررات مربوط به آلودگی هوا را گزارش نمایند استانداردها به شخص ذی‌نفع رعایت تعهدات مربوطه را در یک مدت زمانی معین شده از شخص ذی‌نفع می‌خواهد و از نامبرده می‌خواهد که این مقررات را در فرصت معین شده رعایت نماید. در صورتی که پس از انقضای این مهلت شخص ذی‌نفع مفاد دستورات را رعایت ننماید استانداردها می‌تواند دست به انجام اقدامات ذیل بزند:

۱- مبلغ مناسبی را در راستای اجرای هزینه‌های کارها یا اعمال آنها معین کند. این مبلغ به صورت تدریجی و باتوجه به انجام کار بازگردانده می‌شود. در جهت بازپس‌گیری این مبلغ دولت مشابه امتیازات مقرر شده در ماده ۱۹۲۰ کد عمومی مربوط به مالیات هابره مندمی شوند. ۲- انجام دادن یا اجرای اقدامات لازم در جهت رعایت مقررات با هزینه ذی‌نفع و توسط اداره ۳- حکم به «تعلیق فعالیت»، «عدم جابجایی» یا توقف استفاده از ابزارها یا ماشین‌ها تا جایی که امکان رعایت این مقررات وجود داشته باشد.

۳-۷- نظارت سیستماتیک

مهم‌ترین شاخصه رژیم حقوقی فرانسه در زمینه مقابله با آلودگی هوا تدوین و اجرای برنامه‌های مقابله با آلودگی‌های جوی توسط مقامات اداری است. بر اساس مقررات قانون ۳۰ دسامبر ۱۹۹۶ مربوط به هوا و استفاده منطقی از انرژی و در راستای اعمال نظارت بهتر بر آلودگی‌های جوی در فرانسه یک نظارت سیستماتیک (Surveillance Systematique) از اول ژانویه ۱۹۹۷ در مناطق جمعیتی بالاتر از ۲۵۰ هزار نفر و از اول ژانویه ۲۰۰۰ برای کلیه مناطق و توسط ارگان‌های صالح در این زمینه به اجرا گذاشته می‌شود. روش‌ها و نحوه نظارت

متعددی نظیر تعلیق فعالیت‌های آلوده‌ساز، محدودیت‌های تردد، پارک و سرعت وسایل نقلیه آلاینده، انجام اقدامات در زمینه تأسیسات طبقه بندی شده و شرایط استفاده از سوخت‌ها پیش‌بینی گردد. تصمیمات اتخاذی در این برنامه‌ها توسط مقامات مسئول و پلیس راهنمایی و رانندگی باید با این طرح‌ها هماهنگ باشند. (Richer: ۲۰۰۶)

۷-۳- سایر ابزارهای موردی

علاوه بر ضمانت‌های که فوقاً به آنها اشاره گردید باید از دسته‌های دیگری نامبرد که به گونه‌ای وسیع در زمینه مقابله با آلودگی‌های جوی در فرانسه اعمال می‌گردند. مهم‌ترین این موارد عبارت‌اند از:

۱- اجبار سازندگان و مصرف کنندگان مبنی بر کنترل مصرف انرژی و انتشار مواد آلاینده از اموال آنها و با هزینه خودشان. (بند ۱ فرازب ماده ۱-۲۲۴ کد)

۲- الزام شرکت‌هایی که اقدام به فروش انرژی یا خدمات مربوط به آن می‌نمایند به ارتقاءچگونگی استفاده از انرژی و ایجاد انگیزه‌های اقتصادی انرژی در چهارچوب اهداف تبلیغاتی آنها (بند ۳ فرازب ماده ۱-۲۲۴)

۳- متعهدنمودن به اعلام مصرف انرژی اشیاء خاص در زمان فروش یا جاره آنها و تعیین روش‌های اندازه‌گیری اشیایی که در معرض فروش قرار دارند. و در موارد مقتضی اجبار به ارزیابی کامل آنها و میزان مصرف انرژی و بهای خرید آنها و مشخص نمودن چگونگی تعیین موارد فوق. (بند ۲ ماده ۲-۲۲۴)

۴- تعیین ضوابط ویژه برای محدود کردن انتشار ترکیبات ارگانیک فرار از ایستگاه‌های سوخت با میانگین کاری بیش از سه هزار متر مکعب. (قسمت دوم ماده ۴-۲۲۴ کد)

۷-۳- اجرای ضمانت‌های اداری و انتظامی مقابله با آلودگی هوا

اجرای ضمانت‌های اداری و انتظامی بر عهده سازمان‌ها و مقامات اداری است. سازمان‌ها و مقامات اداری نقش اصلی را در مقابله با آلودگی هوا دارند و اعمال ضمانت‌های اداری ارتباط مستقیمی با نحوه عمل مقامات و سازمان‌های اداری دارد. از طرف دیگر امر مقابله با آلودگی‌های جوی یک مسئله بین‌بخشی است. این سازمان‌ها به‌ویژه در نحوه عمل و اجرایی کردن قوانین و مقررات نقش اساسی را دارند. امری که به نظر می‌رسد مهم‌ترین مسئله در چهارچوب ضمانت‌های اداری و اجرای قواعد و مقررات و نظامات و مقابله با آلودگی هوا باشد. وزارت محیط‌زیست فرانسه سیاست کلی مقابله با آلودگی‌ها از جمله آلودگی‌های جوی را بر عهده دارد. که این وظایف توسط مدیریت‌های ناحیه‌ای و زیر نظر مقامی به نام «استاندار» به مرحله اجرا درمی‌آید. این وزارتخانه به‌صورت اختصاصی «مدیریت جلوگیری از آلودگی و خطرات» را تأسیس نموده است که یکی از وظایف اصلی آن در کنار جلوگیری از مزاحمت‌ها و خطرات ناشی از آلودگی نظارت بر کیفیت هوا و مقابله با آلودگی‌های جوی است. علاوه بر اینها باید به «هیئت بین‌وزارتی

نیز بر اساس نیازهای هر منطقه مشخص می‌گردد. همچنین در کلیه سکونتگاه‌های شهری که دارای بیش از ۲۵۰ هزار نفر جمعیت بوده و در مناطقی که محدودیت‌های انتشار مقرر شده از حد مجاز بگذرد «برنامه حفاظت از جو» پیش‌بینی گردیده است. (ماده ۸) برنامه‌های حفاظت از جو به‌منظور بهتر نمودن کیفیت هوا و باهدف کاستن از آلاینده‌ها در این مناطق به سطحی کمتر از حد مجاز تعیین شده پیش‌بینی گردیده‌اند. برای اعمال بهتر این نظارت سه قسم برنامه پیش‌بینی شده است: که شامل برنامه‌های محلی برای کیفیت هوا، برنامه‌های حفاظت از جو و برنامه‌های حمل‌ونقل شهری می‌گردند. برنامه‌های محلی حاوی اصول راهنما برای دستیابی به اهداف کیفیت هوا و جلوگیری و کاستن از آلودگی‌های جوی در یک منطقه خاص و توسط استاندار تدوین می‌گردند و اصولاً برنامه‌های حفاظت از جو و برنامه‌های حمل‌ونقل شهری با این برنامه‌ها هماهنگ باشند. بر اساس ماده ۵ قانون ۳۰ دسامبر ۱۹۹۶ مربوط به هوا و استفاده منطقی از انرژی (ماده ۱-۲۲۲ کد) مسوول هر شورای منطقه ای یک برنامه محلی برای کیفیت هوا که حاوی اصول راهنمای مجاز برای نظامات مربوط به کیفیت هوا مورد اشاره در ماده ۱-۲۲۱ در جهت جلوگیری و کاهش آلودگی هوا یا کاستن از اثرات آن تعیین خواهد نمود. بخشهای دولتی با توجه به امکانات خود در تدوین آن همکاری خواهند کرد. علاوه بر این برنامه نظامات خاص مربوط به کیفیت هوا را برای مناطق خاصی که برای حمایت بهتر ضرورت دارد وضع خواهد کرد. در این راستا برنامه منطقه ای برای کیفیت هوا بر مبنای فهرست انتشارات و ارزیابی کیفیت هوا و اثرات آن بر سلامتی عمومی و محیط‌زیست خواهد بود. در جزیره کرس برنامه منطقه ای برای کیفیت هوا توسط رئیس شورای اجرایی تدوین خواهد شد.

محتوای این برنامه برابر ماده ۱-۲۲۲ بخش مقرراتی کد محیط‌زیست شامل موارد ذیل است: ارزیابی کیفیت هوا در منطقه موردنظر با توجه به مقررات مربوط به کیفیت هوا

- ارزیابی اثرات کیفیت هوا بر روی سلامتی، شرایط زندگی، محیط‌زیست طبیعی، کشاورزی و بناهای تاریخی

- تهیه فهرستی از آلاینده‌های هوا در منطقه

پیش‌نویس این برنامه به اطلاع عموم خواهد رسید. در صورتی که اهداف برنامه در زمینه حفاظت از آلودگی‌های جوی حاصل نشود پس از پنج سال مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرد. (ماده ۲-۲۲۲ کد و مصوبه شماره ۹۸-۳۶۲ مورخ ۶ می ۱۹۹۸) ماده ۹ قانون ۳۰ دسامبر ۱۹۹۶ مربوط به هوا و استفاده منطقی از انرژی (ماده ۴-۲۲۲) این طرح را برای کلیه مناطق جمعیتی بالای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت و همچنین در مناطقی که محدودیت‌های انتشار آلودگی از حد مجاز بگذرد پیش‌بینی نموده است. این برنامه توسط استاندار و پس طی فرایند تحقیق عمومی نهایی می‌گردد. مطابق ماده ۱۸-۲۲۲ ک.م.زف بخش مقرراتی برنامه حفاظت از جو لیست اقدامات قابل اعمال توسط مقام اداری صالح را تعیین خواهد کرد. مقامات پلیس صالح در این زمینه موظفند اعمال خود را با اهداف و اقدامات تعریف شده در برنامه تطبیق دهند. (Priour, ۱۹۹۸) برای رسیدن به اهداف این برنامه‌ها ممکن است ضمانت‌های

این کمیسیون تحت نظر وزیر محیط زیست و با هدف هماهنگ سازی در جهت از بین بردن آلودگی هوا تشکیل می شود. اعضای این کمیسیون عبارتند از: یک نماینده از وزارتخانه های دادگستری، وزارت کشور، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت آمایش سرزمین، وزارت توسعه صنعتی، وزارت مسکن، وزارت کشاورزی و توسعه روستایی، وزارت حمل و نقل، وزارت بهداشت عمومی و معاون کمیته مشورتی استفاده از انرژی بوده و دبیر کمیسیون توسط وزیر محیط زیست فرانسه تعیین می شود. این کمیسیون دو بار در سال تشکیل جلسه داده و محل تشکیل آن در وزارتخانه بهداشت خواهد بود. (Prieur, 2001) همچنین این کمیسیون در خصوص سیاست کلی مبارزه با آلودگی هوا طرف مشورت قرار گرفته و تصمیمات اتخاذی در زمینه مقابله با آلودگی هوا را جهت اجرا به اطلاع وزرای مربوطه می رساند. وظیفه اصلی این کمیسیون اعلام سیاست کلی و تدارک اجرای تصمیمات مقابله با آلودگی های جوی است.

نتیجه گیری

از نتایج مهم این مقاله شناسایی و معرفی تدابیر اداری و انتظامی مقابله با آلودگی هوا در نظام حقوقی نمونه یعنی فرانسه بود. همچنان که در تحلیل مقاله مشاهده می شود، مهم ترین این تدابیر شامل جرائم مالیاتی، بازرسی، تعیین حد مجاز آلاینده ها، لغو مجوزها و نظایر آن باتوجه به اهمیت این تدابیر در حل معضل آلودگی هوا نتایج این مطالعه می تواند مورد استفاده نظام حقوقی ایران در طراحی سازوکارهای مقابله با آلودگی هوا قرار گیرد. این در حالی است که شوربختانه آنچه که در حقوق ایران بیشتر برای آن تأکید می شود، تدابیر کیفی و سرکوبگرانه است. در این میان، تعیین حد مجاز، سیاست های اداری پیشگیرانه، بازرسی و نظارت اهمیت بسیار بیشتری دارند. خوشبختانه در قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ به برخی از این تدابیر اشاره شده است. هرچند در عمل نیازمند توجه بیشتری است. توجه به تجربه حقوق اداری و انتظامی فرانسه و توجه به سیر تحول آن در این زمینه به ویژه در نظارت و کنترل آن از طریق مقامات اداری و انتظامی مهم ترین هوده این مقاله است.

مربوط به اثر گلخانه ای» اشاره نمود که از سال ۱۹۹۲ در این وزارتخانه تشکیل شده است. که هدف اصلی آن مبارزه با اثرات گلخانه ای در سطح ملی با همکاری و هماهنگی سایر ارگان های ذی ربط است. وزارتخانه دیگری که در زمینه مقابله با آلودگی هوا فعال است «وزارت بهداشت عمومی» است. این وزارتخانه در زمینه مقابله با آثار بهداشتی از جمله بیماری های ناشی از آن فعال است و برای نخستین بار مصوبه ژوئیه ۱۹۶۰ در ماده ۱ صراحتاً به وظیفه این وزارتخانه برای مقابله با آلودگی هوا اشاره نموده است. هرچند این قانون با مصوبه مورخ ۲۳ فوریه ۱۹۷۳ (ماده ۵) نسخ گردید. (Lamarque, 1998) ولی این وزارتخانه در کمیسیون بین وزارتی مقابله با آلودگی هوا نقش داشته و علاوه بر این در زمینه مبارزه با دود گرایی و استعمال دخانیات که یکی از موارد آلودگی هوای داخلی است مبارزه می کند. Moreaue, 2001 و «شورای عالی بهداشت عمومی فرانسه» نیز در موضوعات بهداشتی مرتبط با کیفیت زندگی و مسائل مرتبط با آلودگی ها از جمله آلودگی هوا اظهار نظر می کند. در واقع تکلیف مقابله با آلودگی هوا سنتاً متعلق به وزارت محیط زیست نبوده و بعضاً نقش اصلی را وزارت سلامت عمومی در راستای ماده ۱-۱۳۱۱ و ۲-۱۵۲۳ قانون سلامتی عمومی بر عهده دارد برای نمونه در زمینه تدارک قانون دوم اوت ۱۹۶۱ مربوط به مقابله با آلودگی هوا و سایر بوهوا وزارت سلامت عمومی نقش اصلی را داشته که این امر بیانگر ارتباط تنگاتنگ این دو وزارتخانه در زمینه مقابله با آلودگی هواست که یکی با دید بهداشتی و سلامت عمومی و دیگری با نگاه زیست محیطی عمل می نماید. «کمیته ملی مبارزه با بیماری های تنفسی وسل» نیز با شعار «تنفس به مفهوم زندگی» نقش محرک و آموزنده و اطلاع رسانی قابل توجهی در این زمینه ایفاء می کند. (بونفو، ۱۳۷۱) از آنجاکه امر مقابله با آلودگی هوا یک مسئله بین بخشی است و نیاز به تجمیع همه امکانات جامعه برای مقابله جدی با این پدیده احساس می گردد نظیر حقوق ایران در حقوق فرانسه دو نهاد بین بخشی ویژه در زمینه مقابله با آلودگی هوا پیش بینی شده است. که یکی «کمیسیون بین وزارتی مقابله با آلودگی هوا» و دیگری «شورای ملی هوا» است. (Lamarque: 1998) راجع به هماهنگی بین وزارتی در زمینه مقابله با آلودگی جوی تأسیس گردید. مطابق ماده ۱ این مصوبه

منابع

- ۱- بونفو، ادواردو، ۱۳۷۱. آشتی انسان با طبیعت، ترجمه صلاح الدین محلاتی، نشر دانشگاهی، چ اول، تهران.
- ۲- لازرژ، کریستین. ۱۳۸۲. درآمدی به سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرند آبادی، انتشارات میزان، چ اول.
- ۳- مشهدی، علی، ۱۳۹۸. مجموعه محشای قوانین و مقررات حفاظت محیط زیست، چ پنجم، آلودگی هوا، انتشارات خرسندی، چ اول.
- ۴- مشهدی، علی، ۱۳۹۲. حقوق آلودگی هوا، انتشارات خرسندی، چ دوم.
- ۵- Aline, P. 1973. Tous les problèmes juridiques des pollutions et nuisances industrielles, Encyclopedie delams pour la vie des affaires.
- ۶- Legifrance, 2024. Code de l'environnement français, art 181. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/
- ۷- La loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Lamarque.op.cit.pp. 1483-1490.
- ۸- Lamarque, Jean, 1998. Code de l'environnement, Dalloz.
- ۹- Lamarque, Jean, 1973. Droit de la protection de la nature et de l'environnement, L. G. D. J.

- ۱۰- Prieur, Michel ۲۰۰۱. Droit de l'environnement ,Dalloz ,P.
- ۱۱- Rapport national France. ۲۰۱۰. Pollution Atmosphérique, sur le site <www.diplomati.gouv.fr/IMG/pdf/pollution/-_atmosphérique- Rapport.pdf>.
- ۱۲- Philippe, Richert et al. ۲۰۰۶. ,Qualité de l'air et chagement climatique, un même défi une même urgence ,collection des rapports officiels ,la Documentation Française, paris, pp ۶۸-۹ , sur le site: <www.lesrapports.ladocumentation Française .fr/BRP/۰۷۴۰۰۱۱۳۷/۰۰۰۰.pdf>.
- ۱۳- Marchenko, V., ۲۰۲۳. L'utilisation des mécanismes de droit fiscal dans le contrôle de la pollution atmosphérique (Doctoral dissertation, Université Paris-Panthéon-Assas).
- ۱۴- Moreaue, Jacques, et Didir, Trucht, ۲۰۰۱. Droit de la santé publique. Dalloz.
- ۱۵- Michael, Faure and Gunter Hein. ۲۰۰۵. Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union , Kluwer Law International.
- ۱۶- Tête, E., ۲۰۲۰. Qualité de l'air. Le Conseil d'État condamne lourdement l'État pour ses carences dans la protection de la qualité de l'air. Droit, Déontologie & Soins, ۲۰(۴), pp. ۴۷۱-۴۷۵.

Evolution of administrative and law enforcement tools to deal with air pollution; French law experience

Ali Mashhadi

Associate Professor, Faculty of law, University of Qom, Qom, Iran

Abstract

Air pollution in third world countries has become a serious crisis for the citizens due to the increase in population and the activities of polluting units. In this regard, in addition to criminal measures, legal systems also use administrative and disciplinary measures to deal with this phenomenon. This article has reviewed and evaluated the evolution of administrative and disciplinary measures against air pollution in the framework of French law as a country that has accumulated legal experience on air pollution for many years. These experiences based on administrative law can be considered as a good solution for countries with air pollution problems, including Iran. The basic purpose of administrative and disciplinary regulations is to prevent, monitor and target or reduce air pollution. The most important of these measures include tax crimes, inspection, determining the permissible limit of pollutants, canceling licenses, and the like. In this article, by using analytical and descriptive methods, it has been tried to answer the basic question that according to the experience of French law, what administrative and disciplinary measures can be identified to deal with air pollution. The most important feature of the French legal regime in the field of dealing with air pollution is the preparation and implementation of plans to deal with air pollution by administrative authorities.

Introduction

To deal with the spread of air pollution, various rules and solutions have been formed and developed in legal systems. For example, in the Clean Air Law of Iran approved in ۲۰۱۶, we see a variety of these tools. Administrative and disciplinary measures in the field of pollution laws are such that nowadays some people consider the effectiveness and effect of these measures more than judicial and penal measures. The use of administrative and disciplinary measures in French law is more diverse and it has been developed in two areas: economic and environmental protection. Article ۲۲۰-۱ of the French environmental law emphasizes the duty and role of public authorities in the field of adopting anti-pollution policies to prevent, monitor, reduce and eliminate atmospheric pollution and protect air quality. In the international law of atmosphere protection, France is committed to take administrative and disciplinary measures to implement international obligations to deal with atmospheric pollution. Regarding the administrative implementation of these measures, an official called the governor (Préfet) plays the main role, especially in the supervision of classified establishments and polluting units. Most of these guarantees are provided in Articles ۲-۱۱-۲۲۶. According to the last part of Article ۲۲۰-۱, these actions can include measures such as prevention, monitoring, elimination and reduction of air pollution. In the continuation of this article, we have discussed the most important administrative and regular guarantees with regard to the violation of French law. According to the laws of Iran, according to the rules and customs established in the French environmental code, administrative authorities have the right to continuously inspect polluting units. According to Article ۲۲۶-۲ of the French Environmental Code, in addition to judicial police officers and agents who work within the framework of criminal procedure regulations. Implementation of administrative and disciplinary guarantees is the responsibility of organizations and administrative authorities. Organizations and administrative authorities have the main role in dealing with air pollution, and the implementation of administrative guarantees is directly related to the way the authorities and administrative organizations act. On the other hand, dealing with atmospheric pollution is an interdepartmental issue. These organizations play a key role in the implementation of laws and regulations. What seems to be the most important issue is in the framework of administrative guarantees and the implementation of rules and regulations and systems and dealing with air

pollution. The French Ministry of Environment is in charge of the general policy of dealing with pollution, including atmospheric pollution. These tasks are implemented by regional administrations under the supervision of an official named "Governor". This ministry has specially established the "Pollution and Dangers Prevention Management", one of its main duties is to monitor the air quality and deal with atmospheric pollution, in addition to preventing nuisances and dangers caused by pollution. In addition to these, we should mention the "Inter-Ministerial Committee on Greenhouse Effect" which has been established in this ministry since ۱۹۹۲. whose main goal is to fight against greenhouse effects at the national level with the cooperation and coordination of other relevant bodies.

Methodology

The method is analytical-descriptive research is by using library sources and referring to the most important documents and laws and regulations of air pollution in French law.

Conclusion

One of the important results of this article was the identification and introduction of administrative and disciplinary measures to deal with air pollution in the exemplary legal system of France. The most important feature of the French legal regime in the field of dealing with air pollution is the preparation and implementation of plans to deal with air pollution by administrative authorities. The use of preventive tools to reduce the emission of air pollution sources is one of the other powers given to law enforcement authorities. As can be seen in the analysis of the article, the most important of these measures include tax crimes, inspection, setting the permissible limit of pollutants, cancellation of permits and the like, considering the importance of these measures in solving the problem of air pollution, the results of this study can be used by Iran's legal system Including in the design of mechanisms to deal with air pollution. Unfortunately, what is emphasized more in Iran's law is punitive and repressive measures. In the meantime, determining the permissible limit, preventive administrative policies, inspection and supervision are much more important. Fortunately, some of these measures are mentioned in the Clean Air Law approved in ۲۰۱۶. However, it needs more attention in practice. Paying attention to the experience of French administrative and disciplinary law and paying attention to its evolution in this field, especially in its supervision and control through administrative and disciplinary authorities, is the most important aspect of this article.

Keywords

Air pollution, administrative law, disciplinary measures, French law, Air pollution law.