

بررسی مدیریت پسماند در نظام حقوقی ایران

محمد مشاری*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۵/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۲۵

چکیده

بر اساس ماده ۱ قانون مدیریت پسماند مصوب سال ۱۳۸۳، جهت تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور حفظ محیط زیست کشور از آثار زیان بار پسماندها و مدیریت بهینه آنها، کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، نهادهای عمومی و غیردولتی و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی موظف به رعایت قوانین و سیاست‌های قانون مذکور در مدیریت پسماند می‌باشند. مدیریت اجرایی کلیه پسماندها در این قانون به غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها به عهده شهرداری و دهیاری و در خارج از حوزه آنها به عهده بخشرداری‌ها است. پسماندهای ویژه و صنعتی هم به عهده تولید کننده آنها است. مدیر اجرایی پسماند مجاز است هزینه مدیریت پسماند را از تولیدکننده و بر اساس دستورالعمل وزارت کشور بر حسب نوع پسماند دریافت و صرفاً صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید. نقل و انتقال پسماندهای درون مرزی بر اساس آیین‌نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران و نقل و انتقال پسماندهای بیرون مرزی طبق مقررات کنوانسیون بازل و پسماندهای دریایی تابع ضمیمه پنجم کنوانسیون MARPOL و کنوانسیون دفع مواد زائد در دریا است. این نوشتار با بررسی قانون مدیریت پسماند، ضمن بیان برخی نقایص موجود در آیین‌نامه اجرایی قانون، خواستار اصلاح مشکلات قانونی و رواج اهمیت و توجه به محیط زیست در کل سیستم حقوقی کشور می‌باشد.

کلید واژگان

مدیریت پسماندها، محیط زیست، قانون مدیریت پسماندها، شهرداری‌ها.

* عضو هیئت علمی دانشکده محیط زیست دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

مدیریت پسماندها امروزه یکی از ابعاد مهم توسعه پایدار به حساب می‌آید که در بسیاری از کشورها قوانین و مقررات فراوانی پیرامون آن تصویب و به مرحله اجرا درآمده است. امروزه کشورهای توسعه یافته به پسماند نه به عنوان یک تهدید بلکه به عنوان فرصتی جهت توسعه کشور و تهیه و تولید کالا و انرژی مورد نیاز می‌نگرند. در کشور ما تا سال‌ها قوانین و مقررات مناسبی در حوزه مدیریت پسماند وجود نداشت و با تصویب قانون جامع مدیریت پسماند در سال ۱۳۸۴ توسط مجلس شورای اسلامی، اولین گام در جهت مدیریت هماهنگ و منظم پسماندهای شهری و روستایی برداشته شد. تا پیش از تصویب این قانون، عمدتاً بحث از پسماند تحت عنوان آلاینده‌های آب و خاک و هوا مطرح می‌شد و در قانون مجازات اسلامی مجازات‌های محدودی برای فرد خاطی در نظر گرفته شده بود. قانون جامع مدیریت پسماند از یک سو تعریف جامعی از پسماند ارائه داد و از سوی دیگر نهادهای مجری مدیریت پسماند را معرفی کرده و تا اندازه‌ای نحوه همکاری بین نهادهای مختلف در این زمینه را توضیح داد. علی‌رغم این دستاوردها، همچنان مسائل و مشکلاتی در قانون وجود دارد که باعث شده مدیریت پسماندها در عمل با چالش‌هایی روبه‌رو شود. به نظر می‌رسد نظام مدیریت پسماند در کشور در درجه اول دارای یکسری ابهامات قانونی است و در درجه دوم دست به گریبان مشکلات جدی ساختاری و تشکیلاتی است که حتی در صورت بر طرف شدن مسائل حقوقی، همچنان مدیریت پسماند را با مشکل مواجه خواهد کرد. در این مقاله تلاش کردیم تا پیشینه مجموعه قوانین و مقررات حوزه مدیریت پسماند را بررسی کنیم و سیر تحولات این قوانین را در حد بضاعت این مقاله نشان دهیم. در کنار بررسی سیر تحولات قوانین و مقررات موجود در کشور، سعی کردیم مروری کوتاه در قوانین برخی کشورهای پیشرفته در حوزه مدیریت پسماند داشته باشیم. نوع مدیریت پسماند در این کشورها، در اکثر مواقع به صورت محلی و در راستای رفع نیازهای مردم بومی تولیدکننده همان پسماند است. در تحلیل قوانین و مقررات موجود کشور، هم به تحولات و پیشینه جایگاه مدیریت پسماند در قوانین جاری کشور، هم به تجربه و رویکرد کشورهای پیشرفته در مدیریت پسماند خود و، هم به نظریات و تحلیل‌های علمی و انتقادی در این زمینه توجه داشتیم. به نظر

می‌رسد سازمان محیط زیست نیازمند ایفای نقشی فعالانه‌تر و اثربخش‌تر در این زمینه است تا بتواند هماهنگی‌های مورد نیاز بین ارگان‌ها و دستگاه‌های مربوطه را بوجود آورده و خلأهای قانونی و حقوقی را برطرف سازد. در پایان باید خاطر نشان کنیم در این مقاله سعی کردیم مهم‌ترین مشکلات و مسائل حقوقی و اجرایی موجود در زمینه مدیریت پسماند را بررسی کنیم و به نوعی به تحلیل این مسائل بپردازیم که مدیران و سیاست‌گذاران فعال و مسئول در این حوزه بتوانند به صورت مستقیم و بی واسطه برای حل آنها برنامه‌ریزی کنند.

۲. طرح مسئله

توسعه شهرنشینی، رواج فرهنگ مصرف‌گرایی، افزایش جمعیت، تأثیر فناوری‌های نوین و به دنبال آن پیچیده‌تر شدن زندگی جوامع بشری، در قرن جدید محیط‌زیست انسانی و طبیعی را با مخاطرات جدی مواجه ساخته است. یکی از بارزترین این مشکلات در جوامع بشری افزایش تولید موادی است که می‌تواند، سلامتی و بهداشت و امنیت ساکنین را به خطر بیندازد. مدیریت پسماند یا مدیریت چرخه مواد امروزه یکی از محورهای اصلی توسعه پایدار است و هر بی‌توجهی در این زمینه خسارت جبران‌ناپذیری به اکوسیستم طبیعی وارد خواهد کرد.^۴ در حال حاضر روزانه بیش از ۴۸۰۰۰ تن پسماند عادی، ۴۰۰ تن پسماند بیمارستانی، ۹۰۰۰ تن پسماند ویژه صنعتی در کشور تولید می‌شود. از این میزان حدود ۷۵۰۰ تن زباله در تهران تولید می‌شود که حدود ۶۰۰ تن مربوط به شهرک‌های اطراف تهران و حدود ۸۰ تن زباله‌های بیمارستانی است.^۵

در همین راستا در کشور ما، اصل پنجاهم قانون اساسی به صراحت حفظ محیط‌زیست را وظیفه عمومی تلقی نموده و به منظور حفظ محیط‌زیست از آثار مخرب و زیان‌بار پسماندها و بهبود محیط زندگی و جلوگیری از شیوع بیماری‌ها و امراض ناشی از دفع نشدن بهداشتی پسماندها و نیز اجرایی‌شدن اصل ۵۰ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۳/۲/۲۰ قانون مدیریت پسماند را تصویب و شورای نگهبان نیز آن را در تاریخ ۸۳/۳/۹ تأیید نمود و آیین‌نامه

۴. دن، هیزن. *زندگی پنهانی زباله*. نشریه سیاحت غرب، آبان ۱۳۸۵، شماره ۴۰.

۵. نگاه کنید به: دستورالعمل نحوه حمایت از واحدهای بازیافت‌کننده پسماند به‌ویژه پسماندهای برقی و الکترونیکی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، ۱۳۹۱.

اجرائی آن در تاریخ ۸۴/۵/۵ به تصویب هیئت محترم وزیران رسید. مطابق با این قانون، مدیریت اجرایی کلیه پسماندها در این قانون به غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها به عهده شهرداری و دهیاری و در خارج از حوزه آنها به عهده بخشرداری‌ها است. پسماندهای ویژه و صنعتی هم به عهده تولیدکننده آنها است (مدیریت اجرایی در قانون). مدیر اجرایی پسماند مجاز است هزینه مدیریت پسماند را از تولیدکننده بر حسب نوع پسماند دریافت و صرفاً صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید (نحوه تأمین هزینه‌های پسماند). نقل و انتقال درون مرزی پسماندهای ویژه^۱ بر اساس آیین‌نامه اجرایی مصوب هیئت وزیران و نقل و انتقال برون مرزی پسماندها هم طبق مقررات کنوانسیون بازل و پسماندهای دریایی تابع ضمیمه پنجم کنوانسیون MARPOL و کنوانسیون دفع مواد زائد در دریا می‌باشد (نقل و انتقال پسماندهای ویژه). جرائم بیشتر به صورت نقدی اخذ می‌شود و درآمد حاصل از آن به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و توسط دستگاه‌هایی که در امر آموزش، فرهنگ‌سازی، اطلاع‌رسانی و رفع آلودگی ناشی از پسماندها و حفاظت محیط‌زیست فعالیت دارند صرف می‌شود (جرائم)^۲.

مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی اثرگذار بر وضعیت مدیریت پسماندهای پنج‌گانه کشور (پسماند عادی، پزشکی، صنعتی، کشاورزی و ویژه) شامل وزارت کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفظ محیط‌زیست هستند، ولی علی‌رغم مشخص بودن غالب تکالیف و وظایف قانونی هریک از دستگاه‌های اجرایی یادشده در رابطه با موضوع مورد نظر، وضعیت موجود مدیریت پسماندهای کشور وضعیت مناسب و مطلوبی نبوده است^۳. در واقع با وجود قوانین و مقررات بالادستی در حوزه مدیریت پسماند، در عمل مدیریت پسماندها در کشور با چالش‌هایی جدی روبه‌رو است که همین امر، مسئله نظام قانون‌گذاری در حوزه مدیریت پسماند را به‌عنوان بخشی

۱. ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی: نقل و انتقال درون مرزی پسماندهای ویژه، تابع آیین‌نامه اجرایی حمل و نقل مواد خطرناک (موضوع تصویب نامه شماره ۴۴۸۷۰/ت/۲۲۰۲۹ ه مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۷ هئیت وزیران) و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهد بود.

۲. قانون مدیریت پسماند و آیین‌نامه اجرایی آن، ۱۳۸۴.

۳. مجابی و دیگران؛ بررسی وضعیت حقوقی و ساختار تشکیلاتی مدیریت پسماند در کشور، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲.

از مسئله کلان‌تر مدیریت پسماند در کشور، مطرح می‌کند.

۳. اصول حاکم بر حقوق محیط زیست در قانون اساسی

۳.۱. اصل تکلیفی و تعمیمی بودن حفاظت از محیط زیست

حق حیات، بدیهی‌ترین و بنیادی‌ترین حقی است که برای هر شخص می‌توان قائل شد زیرا با وجود حیات است که دیگر حقوق قابل درک است و اصولاً انسان زنده است که برایش حقوق دیگر همانند آزادی، حق مسکن، حق انتخاب شغل و... فراهم می‌شود. محتوای حق حیات این را می‌رساند که انسان باید زنده بماند و در این عالم زندگی کند و از امکانات موجود در طبیعت استفاده نماید. لازمه این امر این است که محیط زندگی فرد نیز سالم باشد و از هرگونه آلاینده‌گری مبرا باشد تا وی بتواند زندگی خود را به سلامت ادامه دهد. برای این امر از یک‌سو باید از امکانات و مواهب طبیعی استفاده کند، زیرا طبیعت برای او آفریده شده تا از آن متمتع شود و این زندگی تداوم یابد و از سوی دیگر باید به نحوی از این امکانات طبیعی استفاده نماید که برای دیگران هم باقی بماند. بنابراین محیط زیست برای یک فرد و یا یک گروه خاص نیست بلکه برای همگان است و حتی نسل‌های متعدد بشری باید از آن استفاده نمایند و این امر موجب شده است که از محیط زیست به عنوان «میراث مشترک بشریت» یاد شود. قانون اساسی در اصل ۵۰ به این امر توجه نموده است:

اول اینکه حفاظت از محیط زیست را یک وظیفه و تکلیف می‌داند، نه اختیار و در ثانی این تکلیف مربوط به عموم مردم و تک‌تک افراد کشور است، نه یک فرد یا گروه خاص.^۱

اصل ۵۰ قانون اساسی حفاظت از محیط زیست را وظیفه عمومی تلقی می‌کند. در زمینه این اصل تبیین قانونی وظیفه عمومی در ساختار دیدگاه مشترک کارساز است، منظور از وظیفه عمومی چیست؟ گمان نمی‌رود که منظور قانون اساسی فقط ایجاد تعهدات برای سازمان‌های عمومی کشور باشد، بلکه اصل ۵۰ به منزله یک بیانیه و منشور، همه افراد و اشخاص و مؤسسات خصوصی و سازمان‌های دولتی را هدف این تعهد قرار داده است. با چنین دیدگاهی

۱. خانجانی موقر، حسن؛ حقوق اساسی محیط زیست، مجموعه مقالات نخستین همایش حقوق محیط زیست، چ اول، تهران: نشر برگ زیتون، ۱۳۸۳، ص ۱۷۹.

به نظر می‌رسد قوانین دادرسی باید به‌گونه‌ای اصلاح شود که افراد عادی و اشخاص حقوق خصوصی با مشاهده تخریب منابع طبیعی یا آلودگی محیط زیست، بدون اینکه مستقیماً ذی‌نفع باشند، اجازه اقامه دعوا در محاکم داشته باشند. در صورتی که این نوع دادرسی پذیرفته شود، افراد و اشخاص می‌توانند به خواسته رفع مزاحمت، رفع عمل تخریب یا آلودگی یا اعاده وضع به حالت سابق به طرفیت عاملین و مسببین به محاکم عمومی مراجعه نمایند و برای اثبات ادعا سازمان‌های مسئول را به‌عنوان کارشناسان به دادرسی فراخوانند.^۱

۲.۳. اصل بهره‌برداری از محیط زیست (فعالیت‌های اقتصادی و محیط زیست)

اصل عمومی بودن حفاظت از محیط زیست به این معنا نیست که هیچ‌گونه بهره‌برداری از طبیعت صورت نگیرد، زیرا، در این صورت توسعه اقتصادی بی‌معنا خواهد بود، بلکه مقصود از حفاظت، مدیریت صحیح بر چگونگی مصرف انسان بر بیوسفر است، به‌طوری‌که هم بیشترین استفاده ممکن از منابع را برای نسل حاضر تأمین کند و هم ذخیره منابع را برای برآوردن نیاز نسل‌های آینده نگهداری کند. به این دلیل، حفاظت هیچ‌گونه تباینی با بهره‌وری اصولی از طبیعت و توسعه اقتصادی ندارد، بلکه با نحوه بهره‌برداری از طبیعت مرتبط است؛^۲ یعنی اینکه بهره‌برداری از منابع طبیعی باید به‌گونه‌ای صورت گیرد که به حد مجاز تجدیدپذیری آن منبع صدمه‌ای وارد نشود و همچنین موجبات پایدار ماندن آن ذخایر طبیعی را فراهم نماید.

اساساً طبیعت و مواهب طبیعی برای آن آفریده شده‌اند که انسان از آنها برای زندگی بهتر استفاده کند، انسان از خاک آفریده شد و خداوند برکات زمین را برای او قرار داده است. بر این اساس استفاده از طبیعت و گذراندن زندگی با آنها حق انسان است. اما باید توجه داشت که این حق برای کل بشریت و همه نسل‌ها فعلی و آینده است و باید علی‌رغم استفاده از آن برای آیندگان نیز باقی بماند. در این راستا قسمت دوم اصل ۵۰ قانون اساسی، فعالیت‌های

۱. اعتمادی، سید یوسف؛ سیر تحول قوانین منابع طبیعی و محیط زیست، چ اول، تهران: انتشارات بهنامی، ۱۳۸۳، ص ۱۷۶.

۲. تقی‌زاده انصاری، مصطفی؛ حقوق محیط زیست در ایران، تهران: انتشارات سمت، چ اول، زمستان ۱۳۷۴، ص ۵.

اقتصادی و غیر آن را در صورتی مجاز می‌داند که برای محیط زیست آلاینده نباشد یا آن را تخریب نکند مگر اینکه آلاینده‌گی یا تخریب قابل جبران باشد.^۱

چنین مواردی باید با قانون عادی مشخص گردد و برای اشخاص وظایف و تکلیفی معین گردد. در این رابطه حفظ مراتع و جنگل‌ها و گسترش فضای سبز و نابود ساختن عوامل بیماری‌زا و جدا نگه‌داشتن مراکز صنعت از اماکن مسکونی و رعایت اصول بهداشتی بخشی از توجه به محیط زیست است. گردش امور اقتصادی باید به وضعی صورت پذیرد که سالم‌سازی محیط زیست را به طرق مختلف مدنظر داشته باشد.^۲

۴. سیر تاریخی قوانین و مقررات مدیریت پسماند

۱.۱.۴. قانون بلدیه

در سال ۱۲۸۶ قانونی تحت عنوان قانون بلدیه به تصویب رسید که منجر به تشکیل اداره بلدیه در شهر تهران در سال ۱۲۸۶ شد، که جمع‌آوری زباله و نظافت شهر یکی از وظایف اصلی آن اداره بود. فصل سوم این قانون به تشریح وظایف انجمن بلدیه می‌پردازد و در بند ۹۰ آن مقرر شده است که انجمن بلدیه می‌تواند قواعد لازم را در باب تنظیم کوچه‌ها و ... اتخاذ نماید. مستنبط از بند ۸۶ این فصل، پاک‌کردن کوچه‌ها و پیاده‌روها و نگاهداشتن مستحفظین حریق و تنظیفات از وظایف اصلی این انجمن می‌بود.

در ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۳۰۹ قانون دیگری تحت همین عنوان به تصویب مجلس ملی رسید که به موجب آن، قانون بلدیه سال ۱۲۸۶ نسخ گردید. در ماده ۶ این قانون، مجلس شورای ملی به انجمن‌های بلدی اجازه می‌دهد که برای تأمین مصارف بلدی هر محلی راجع به تنظیفات و روشنایی و تعمیرات و احتیاجات صحی و معارفی بلدی و امثال آن عوارض محلی وضع نماید. طرز وضع عوارض مزبوره به این نحو خواهد بود، که انجمن بلدیه هر محل عوارضی را که برای

۱. خانجانی موقر، حسن؛ حقوق اساسی محیط زیست، مجموعه مقالات نخستین همایش حقوق محیط زیست، چ اول، تهران: نشر برگ زیتون، ۱۳۸۳، ص ۱۸۰.
 ۲. مدنی، جلال الدین؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چ چهارم، تهران: نشر همراه، تابستان ۱۳۷۵، ص ۱۲۱.

تأمین مقاصد مذکوره در فوق لازم می‌داند توسط رئیس بلدی محل به وزارت داخله پیشنهاد خواهد نمود و پس از موافقت هیئت دولت به موقع اجرا گذارده خواهد شد.

۲.۴. قانون تشکیل شهرداری‌ها

در سال ۱۳۲۸ به منظور ساماندهی به خدمات شهری و با الهام از ساختار کشورهای اروپایی، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات به تصویب رسید و فعالیت‌های عمرانی و بهداشت عمومی و به تعبیری، مدیریت پسماند در رأس وظایف این نهاد مقرر گردید. ماده ۳۹ این قانون، اولین وظیفه شهرداری را، ایجاد و توسعه و تنظیم خیابان‌ها و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و تأمین روشنایی شهر به وسایل ممکنه می‌داند. این قانون در سال ۱۳۳۴ مورد اصلاح قرار گرفت و در این بازنگری نیز، مدیریت پسماند تلویحاً از وظایف این نهاد قلمداد گردید.^۱ ولی در ۱۷ مردادماه ۱۳۵۲، قانونی تحت عنوان «قانون الحاق دو تبصره به ماده ۵۵ و اصلاح تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها» مورد تصویب قرار گرفت که در آن به وضوح به بحث مدیریت پسماند اشاره شد. تبصره ۴ این قانون که به بند ۲ ماده ۵۵ الحاق گردید مقرر کرده است: «شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی و فاضلاب‌ها و نظایر آنها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدود شهر تعیین شود و محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود.» قسمت صدر ماده با ماده ۱۶ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰ نسخ ضمنی شده است.

۳.۴. آیین‌نامه بهداشت محیط

در سال ۱۳۷۱، به منظور تخصصی کردن دفع زباله‌های شهری و جلوگیری از انتشار بیماری‌های ناشی از این امر، آیین‌نامه‌ای تحت عنوان «آیین‌نامه بهداشت محیط» به پیشنهاد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، به تصویب هیئت وزیران رسید که تبصره ماده ۱۰ آن، شهرداری‌ها را مکلف نموده در تنظیم روش‌های جمع‌آوری، حمل و دفع زباله شهر و سایر

۱. بند ۲ ماده ۵۵ از فصل ششم قانون شهرداری چنین مقرر می‌دارد: «تنظیم و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسایل ممکنه.»

خدمات شهری، دستورالعمل‌ها و توصیه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع ذی‌ربط را رعایت نمایند.

همچنین بر اساس ماده ۱۲ این آیین‌نامه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف گردیده در زمینه مسائل بهداشت محیطی از قبیل جمع‌آوری، حمل و دفع بهداشتی زباله، دفع بهداشتی مدفوع و کود حیوانی، بهسازی معابر و جداسازی محل نگهداری دام و پرندگان از محل سکونت، نظارت لازم را معمول داشته باشد و اقدام نماید.

۴.۴. آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب

در سال ۱۳۷۳ در جهت حفظ سفره‌های زیرزمینی از آلودگی‌های زیست محیطی، آیین‌نامه‌ای با عنوان «آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب» به تصویب رسید. این آیین‌نامه شامل ۲۲ ماده است، که در موارد بسیاری به‌طور روشنی به مواد زائد پرداخته است^۱ و در آن تشکیل کمیسیون جهت مقررات‌گذاری در این حوزه پیش‌بینی شد. تبصره ماده ۵ این آیین‌نامه مقرر کرده است: «کمیسیون دائمی در راستای مقررات مربوط به تخلیه هر نوع فاضلاب به شبکه عمومی فاضلاب شهر و جمع‌آوری، نگهداری و حمل و دفع مواد زائد جامد تشکیل می‌گردد.»

۵.۴. قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

قانون جلوگیری از آلودگی هوا نیز از دیگر قوانینی است که در این حوزه در سال ۱۳۷۴ به تصویب رسید. این قانون در ماده ۲۴ سوزاندن و انباشتن زباله‌های شهری و خانگی و هرگونه نخاله در معابر عمومی و فضای باز را ممنوع می‌داند.

آیین‌نامه اجرایی این قانون در سال ۱۳۷۹ به تصویب هیئت وزیران رسید و ماده ۹ آن، بیمارستان‌ها، درمانگاه‌ها و مراکز بهداشتی و درمانی و سایر مراکز مجاز را که به منظور امحای زباله‌های خود از روش سوزاندن استفاده می‌نمایند مکلف به استفاده از دستگاه زباله‌سوز مناسب نموده است.

۶.۴. قانون مجازات اسلامی

۱. مطابق ماده ۷ آیین‌نامه سازمان موظف است طبق برنامه پیش‌بینی شده از فاضلاب و مواد زائد جامد منابع آلوده‌کننده نمونه‌برداری و نوع و میزان آلودگی هر یک از این منابع را مشخص نماید.

یکی از قوانینی که عرصه جدیدی را در حوزه قوانین مربوط به مدیریت پسماند ایجاد نمود، قانون مجازات اسلامی بود. از آنجایی که مهم‌ترین راهکار تضمین‌کننده اجرای قوانین این حوزه، ضمانت اجرای مناسب و کارآمد بود؛ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۷۵ در ماده ۶۸۸ مقرر کرد: «هر اقدامی را که تهدید علیه بهداشت عمومی شناخته شود از قبیل آلوده کردن آب آشامیدنی یا توزیع آب آشامیدنی آلوده، دفع غیر بهداشتی فضولات انسانی و دامی و مواد زائد، ریختن مواد مسموم‌کننده در رودخانه‌ها، زباله در خیابان‌ها و ... ممنوع می‌باشد و مرتکبین چنانچه طبق قوانین خاص مشمول مجازات شدیدتری نباشند، به حبس تا یک سال محکوم خواهند شد. حسب تبصره یک این ماده، اعلام جرم این حوزه، بر عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین سازمان دامپزشکی خواهد بود.

۷.۴. قانون مدیریت پسماندها

با تصویب قانون مدیریت پسماندها در اردیبهشت ماه ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی، مدیریت پسماندها وارد مرحله جدیدی شد. از آنجایی که قوانین متعدد و پراکنده در این حوزه، سبب نابسامانی بزرگی در عرصه مدیریت پسماندها شده بود، تصویب این قانون به منظور ساماندهی پسماندها به‌ویژه پسماندهای پزشکی و صنعتی صورت گرفت. این قانون شامل ۲۳ ماده می‌باشد و مطابق آن، پسماندها به پنج گروه شامل پسماندهای عادی، پسماندهای پزشکی (بیمارستانی)، پسماندهای ویژه، پسماندهای کشاورزی و پسماندهای صنعتی تقسیم گردیده‌اند.

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۵/۵ آیین‌نامه اجرایی این قانون را به موجب ماده ۳۹ به تصویب رساند. ماده ۲ آیین‌نامه به منظور دستیابی به هماهنگی بین دستگاه‌ها در قانون به شرح اعضای کارگروه ملی مدیریت پسماند اشاره داشته و ماده ۳، وظایف این کارگروه را بیان نموده است. مواد ۱۲، ۱۹، ۲۰، ۳۱، ۳۴ آیین‌نامه مذکور نیز به جرائم و مجازات‌های مقرر در این حوزه می‌پردازد.

به‌واسطه مشکلات اجرایی که در روند اجرای این آیین‌نامه رخ داد، وزیران عضو کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۰ بنا به پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند را مورد بازنگری قرار دادند و یک تبصره به ماده ۳ آیین‌نامه اضافه نموده و عبارت «مدیرکل دفتر شهری و روستایی استانداری» را به عبارت «مدیرکل حفاظت محیط

زیست استان» تغییر دادند.

۸.۴. قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در سال ۱۳۸۳ قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و بند ج ماده ۶۱ فصل پنجم از بخش دوم این قانون (حفظ محیط زیست) به ارائه برنامه مدیریت پسماندهای کشور اشاره دارد، به گونه ای که در پایان برنامه چهارم جمع آوری، حمل و نقل، بازیافت و دفع کلیه پسماندها با روش های فنی زیست محیطی و بهداشتی انجام گردد. ماده ۶۶ از فصل پنجم این قانون نیز به الزام کلیه دستگاهها مبنی بر اعمال سیاستهای مصرف بهینه منابع پایه و محیط زیست برای اجرای برنامههای مدیریت سبز همچون کاهش مواد زائد جامد و بازیافت آنها در ساختمانها و وسایط نقلیه مطابق آییننامه مذکور اشاره دارد.

برنامه پنجم توسعه که در سال ۱۳۸۹ به تصویب مجلس رسید نیز به بحث مدیریت پسماند اشاره دارد و بر اجرای برنامه مدیریت سبز شامل مدیریت مصرف انرژی، آب، مواد اولیه و تجهیزات (شامل کاغذ)، کاهش مواد زائد جامد و بازیافت آنها تأکید دارد.^۱

۵. مطالعه تطبیقی مدیریت پسماند در نظام حقوقی کشورهای منتخب

یکی از اموری که می تواند به تحلیل علمی و منطقی ساختار حقوقی مدیریت پسماند در کشور ما کمک کند، بررسی تجربیات و قوانین سایر کشورها در این مورد است. در این بخش به مرور تجربه برخی از کشورها در زمینه مدیریت پسماند پرداخته و نوع مواجهه آنها با جرائم محیط زیستی می پردازیم. علت انتخاب این کشورها این بود که هر کدام دارای نظام حقوقی مخصوص به خود در مدیریت پسماند هستند که می تواند ابعاد مختلف مدیریت پسماند را نشان دهد.

۱. بند الف ماده ۱۹۳ این قانون چنین اشعار می دارد: «شهرداری شهرهای بالای دویست هزار نفر جمعیت و شهرهای ساحلی و شهرهای حاشیه تالابهای داخلی در راستای مدیریت پسماند شهری موظف هستند تا پایان سال چهارم برنامه، پسماندهای خود را با روش های نوین و فناوری های جدید با اولویت روش های آلی (ارگانیک) از قبیل کرم پوسال (ورمی کمپوست) بازیافت نمایند. از سال پایانی برنامه، هرگونه دفن پسماندها در این گونه شهرها مطلقاً ممنوع است.»

۵.۱. انگلستان

در انگلستان به طور کلی پسماندها به صورت محلی مدیریت می‌شوند، به این نحو که جمع‌آوری و دفع پسماند توسط بخش خصوصی انجام می‌شود ولی توسط شهرداری مدیریت و نظارت می‌شود. همچنین یک شورای برنامه‌ریزی محلی نیز وجود دارد که جهت مدیریت پایدار پسماندها با توجه به قوانین بالادستی که آژانس محیط زیست انگلستان در خصوص مواد آلاینده و آلودگی زیست محیطی تعیین کرده است، برنامه مدیریت محلی پسماندهای تولید شده را تدوین می‌کنند. لازم به ذکر است که هزینه‌های مدیریت پسماند از محل مالیات‌های عمومی مردم و البته بخشی از هزینه هم از محل فروش کمپوست تولیدی از پسماندها به دست می‌آید. جرائم زیست محیطی در انگلستان به نحوی است که هم شامل جریمه نقدی و هم در شرایطی خاص شامل حبس هم می‌شود. نوع مواجهه با جرایم زیست محیطی به نحوی است که علاوه بر جبران حقوق از دست رفته تلاش می‌شود تا به نحوی با فرد خاطی برخورد شود که برای دیگران عبرت آموز بوده و احتمال وقوع مجدد جرم زیست محیطی کاهش یابد.^۱

۲.۵. آمریکا

قانون مدیریت پسماند در آمریکا مصوب سال ۱۹۷۶ است که ابتدا خدمات بهداشت عمومی آمریکا و بعدها سازمان محیط زیست آن کشور متولی اجرای آن قانون گردیدند. سازمان محیط زیست نیز در هر ایالت دارای یک اداره است که بر حسن مدیریت پسماند در آن کشور نظارت می‌کند. البته باید خاطر نشان کرد که هر کدام از ایالت‌ها نیز قانون مدیریت پسماند در این کشور را با شرایط و وضعیت عمومی خود منطبق می‌کنند؛ لذا هر ایالت مجاز است تا به آن نحو که خود تعیین می‌کند قانون را اجرا نماید. هزینه مدیریت پسماند از محل کمک‌های فنی و مالیات‌های عمومی تأمین می‌شود.

در حوزه جرائم زیست محیطی باید گفت که قوانین مدیریت پسماند در آمریکا بر بازدارندگی از آلاینده‌گی تأکید دارند، به نحوی که از همان ابتدا معیار و استاندارد برای تولید کالا و مصرف

1. United Nations Human Settlements Programme, "Solid Waste Management in the World's Cities", 2010.

خدمات تعیین می‌کنند که پس از مصرف، حداقل آلاینده‌گی و زباله ممکن تولید شود. هر تولید کننده بر اساس حجم تولیدات خود باید مالیات پسماند را پرداخت کند؛ همچنین دستورالعمل‌هایی نظیر تفکیک زباله از مبدأ و بسته‌بندی مناسب برای کالاهای تولیدی خود را که توسط سازمان محیط زیست تعیین و ابلاغ می‌شود، رعایت نماید. برخورد با جرایم زیست محیطی نیز به صورت نقدی بوده و مبالغ اخذ شده از افراد مجرم، صرف مدیریت پسماند می‌گردد.^۱

۳.۵. آلمان

در آلمان در سال ۱۹۷۹ قانون مدیریت پسماند مورد تصویب قرار گرفت. این کشور رسماً در سال ۲۰۰۵ اعلام کرد که تمامی زباله تولیدی خود را بازیافت می‌کند و دیگر هیچ پسماندی را دفن نمی‌کند. شهرداری‌ها مجری جمع‌آوری و مدیریت پسماند در هر منطقه هستند که هزینه‌های مورد نیاز خود در این زمینه را از دولت و از محل مالیات‌های عمومی پرداخت می‌کنند. باید خاطر نشان کرد که از آنجا که آلمان به صورت فدرالی اداره می‌شود، مراجع محلی هم بخشی از نظام مدیریت پسماند در کشور هستند و تلاش می‌کنند تا ضمن توجه به قوانین و مقررات ابلاغی، شرایط محلی و بومی را نیز در نظر بگیرند و مطابق مقتضیات محلی، قوانین ابلاغی را اجرا نموده و بر آن نظارت داشته باشند.

نوع مواجهه با جرایم زیست محیطی در آلمان شبیه به انگلستان است به نحوی که بر عبرت آموزی و ترساندن مجرمان این حوزه تأکید دارد و سعی دارد تا حد ممکن، زمینه‌ها و سرمنشأهای بروز جرم را از بین ببرد. هر اندازه فردی خلاف سنگین‌تری در زمینه محیط زیست مرتکب شده باشد، کاز خلاف او در رسانه‌ها بروز و بازتاب بیشتری پیدا می‌کند.^۲

۶. چالش‌های قانون مدیریت پسماند

۱.۶. چالش‌های حقوقی:

تدوین قانون مدیریت پسماند، آیین‌نامه اجرایی، ضوابط و روش‌های مدیریت اجرایی برخی از

۱. چوپانگوس جورج و دیگران؛ مدیریت جامع پسماند، ترجمه یغمائیان، کامیار، تهران: خائیران، ۱۳۸۸.

۲. فدایی، حسن؛ استراتژی‌های محلی در مدیریت پسماند کشورها، ماهنامه شوراها، ۳۵-۳۹، ۴۳، تهران: ۱۳۸۸.

گروه‌ها به تفکیک مدیریت اجرایی، از جمله اقدامات حقوقی نسبتاً مناسبی است که با هدف کنترل عوامل آسیب‌رسان به محیط زیست صورت گرفته است.

مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی اثرگذار بر وضعیت مدیریت پسماندهای پنج‌گانه کشور (عادی، پزشکی، صنعتی، کشاورزی و ویژه) شامل وزارت کشور، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت، معدن، تجارت، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست، هستند. ولی علی‌رغم مشخص بودن غالب تکالیف و وظایف قانونی هر یک از دستگاه‌های اجرایی یاد شده در رابطه با موضوع مورد نظر، وضعیت موجود مدیریت پسماندهای کشور، وضعیت مناسب و مطلوبی نبوده است.^۱

قانون مدیریت پسماند تنها قانون جامع و مدون در زمینه مدیریت پسماند است. طبق این قانون وظایفی بر عهده هر یک از ذی‌نفعان شناسایی شده در حوزه پسماند (اعم از سیاست‌گذار، ناظر، مجری و تولیدکننده) گذاشته شده که در ادامه مهم‌ترین چالش‌های اجرای این قانون طی سال‌های اخیر، بیان می‌شود:

۱.۱.۶. ابهام در نقش سازمان صدا و سیما

در ماده ۶ قانون صراحتاً به وظیفه قانونی صدا و سیما مبنی بر اطلاع‌رسانی و آموزش جداسازی، جمع‌آوری و بازیافت پسماندها و همکاری با سازمان‌ها و مسئولین مربوطه و همکاری اشاره شده است. این درحالی است که نوع تعامل و همکاری این سازمان با سایر سازمان‌های مرتبط در حوزه مدیریت پسماند، مشخص نشده و دارای ابهام است. گزارش اقدامات انجام شده از سوی سازمان مدیریت پسماند شهرداری تهران نشانگر این موضوع است که این سازمان برای انجام فرهنگ‌سازی و آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم موظف به پرداخت هزینه در قالب پیام‌های بازرگانی به رسانه ملی بوده این امر از استمرار، تداوم و اثربخشی لازم برخوردار نشده است.

۲.۱.۶. عدم یکپارچگی و همکاری فرابخشی بین سازمانی

در کشور ما علی‌رغم پیشرفت‌های عدیده‌ای که در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی به وجود

۱. بررسی وضعیت حقوقی و ساختار تشکیلاتی مدیریت پسماند در کشور، مرکز مطالعات و

برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲.

آمده، هزینه‌هایی بیش از ۴۰۰ میلیون تومان در روز تنها به منظور جمع‌آوری و حمل و نقل ۵۰ هزار تن زباله‌های شهری و روستایی به مصرف می‌رسد که ۷۰ درصد آن به صورت کمپوست و ۲۰ درصد آن از طریق صنایع تبدیلی به خوبی قابل بازیافت است.^۱ بر اساس تجربه‌های موجود در کشور، ناهماهنگی ارگان‌های مسئول، فقدان استراتژی منسجم در مدیریت پسماندها از تولید تا دفع از یک‌سو و نقصان یا نبود استانداردهای ویژه جهت تولید کمپوست، بازیافت و پسماندهای خطرناک از سوی دیگر از جمله چالش‌هایی است که بایستی در استراتژی‌های مدیریت پسماندهای کشور مد نظر قرار گیرد.^۲ بدون شک برای رسیدن به اهداف سیاست‌های برنامه مدیریت پسماند، نیازمند تجمیع همه امکانات سازمان‌ها و ارگان‌های ذی‌ربط مشروح در قانون مربوطه هستیم.

۳.۱.۶. وجود ابهامات قانونی و آیین‌نامه‌ای

طبق ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی تولیدکنندگان پسماند عادی و اشخاص حقیقی و حقوقی مسئول مراکز و مجتمع‌هایی که پسماند عادی تولید می‌کنند از قبیل ساکنین منازل، مدیران و متصدیان مجتمع‌ها و شهرک‌ها، اردوگاه‌ها، سربازخانه‌ها، واحدها و مجتمع‌های تجاری، خدماتی، آموزشی، تفریحی و تفرجگاهی در قبال مدیریت اجرایی پسماند عادی پاسخگو بوده و ملزم به رعایت مقررات و شیوه‌نامه‌های آیین‌نامه هستند. این در حالی است که شیوه‌نامه‌ای در آیین‌نامه برای این منظور به تصویب نرسیده است، یا ضرورت دارد صندوق ملی محیط زیست به فوریت با توجه به نقش کلیدی آن در اجرای ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند تشکیل شود. همچنین اجرای ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی در خصوص جداسازی، ذخیره و انتقال نخاله‌های ساختمانی و ماده ۳۰ آیین‌نامه مذکور مبنی بر سوزاندن پسماند در محیط آزاد یا در پسماند سوزی‌های غیر استاندارد، ضمانت اجرایی لازم وجود ندارد.

۱. عمرانی، قاسم علی؛ اصول و مبانی استراتژی پایداری در مدیریت پسماندهای ایران، سومین

همایش ملی مدیریت پسماند، ۱۳۸۶.

۲. بررسی وضعیت حقوقی و ساختار تشکیلاتی مدیریت پسماند در کشور، مرکز مطالعات و برنامه-

ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲.

۴.۱.۶. بی‌توجهی به آموزش و مشارکت شهروندی

آموزش شهروندی حاوی موضوعات و دغدغه‌های بسیاری است که در طول سالیان اخیر توسط نهادها و مؤسسات گوناگون و به‌طور ویژه شهرداری تهران، دنبال شده است. موضوعاتی همچون فرهنگ آپارتمان‌نشینی، حقوق شهروندی، عبور از خط عابر پیاده، حرکت بین خطوط، تفکیک زباله از مبدأ و ... از جمله موارد قابل توجه در آموزش‌های شهروندی بوده‌اند. ساختار آموزش مدیریت پسماند شهرداری تهران نیز فراز و فرودهایی را در این سال‌ها تجربه کرده است که به‌عنوان متولی اصلی در امر جمع‌آوری پسماندهای شهری، فعالیت‌های آموزشی و ترویجی بسیاری در این حوزه به انجام رسانده است. آنچه اهتمام به آموزش‌های شهروندی را در این بین برجسته می‌کند و از آن به‌عنوان ابزار غیرحقوقی، اما لازم و ملزوم آن یاد می‌شود، آسیب‌هایی است که در این حوزه وجود دارد و نقش اصلی برای رفع آن بر عهده شهروندان است. بدون شک از نقش ویژه ابزارها و سیاست‌های حقوقی نباید غافل بود اما توجه به اینکه شهروندی مدنی مستلزم آموزش‌های بیشتر و مستمر باشد، این روند به افراد و شهروندان کمک می‌کند تا شناخت شفاف و درستی از نقش خود در جامعه کسب کنند.

۵.۱.۶. نبود نظارت دقیق و کامل بر اجرای قانون مدیریت پسماند

نظارت دقیق و کاملی بر اجرای قانون مدیریت پسماندها و آیین‌نامه اجرایی آن وجود نداشته و برابر اعلام مسئولان ذی‌ربط در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، سازمان حفاظت محیط زیست نتوانسته است به تنهایی در این خصوص اقدام مؤثری صورت دهد.^۱

۲.۶. چالش‌های سازمانی

در حوزه مدیریت پسماند، متولی اصلی و محوری به موجب قوانین و مقررات ملی، سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد و باید نقش اساسی را در این زمینه ایفا نماید. لذا ضروری است در این سازمان با ساز و کار مناسب زمینه را برای تحقق اهداف مندرج در قانون مدیریت پسماند فراهم کند.

۱. بررسی وضعیت حقوقی و ساختار تشکیلاتی مدیریت پسماند در کشور، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲.

آنچه که در ساختار تشکیلاتی سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان پست‌های سازمانی که مدیریت و نظارت پسماندهای کشور را بر عهده دارد مشاهده می‌شود، تنها یک معاون خاک و پسماند به همراه یک کارشناس مسئول و سه کارشناس پسماند در دفتر آب و خاک این سازمان است.

از آنجایی که قرار است سازمان حفاظت محیط زیست در سه حوزه عملی، اجرایی و نظارتی طبق قانون مدیریت پسماند انجام وظیفه کند و به نیازهای بخش پسماند کشور به‌عنوان یک امر راهبردی و فراحاکمیتی پاسخ دهد، بدون شک این ساختار و امکانات تناسب لازم با این بخش مهم را ندارد.

موارد زیر به‌عنوان مهم‌ترین نقاط ضعف سازمان حفاظت محیط زیست در مدیریت پسماندهای کشور محسوب می‌شود:^۱

- تعداد اندک پرسنل.
- توان تخصصی ضعیف پرسنل.
- عدم وجود امکانات سخت افزاری.
- ناهماهنگی و همکاری منسجم در بخش‌های آموزشی، حقوقی و شورای پژوهشی مرتبط با پسماند.
- نبود برنامه مدون در راستای توانمندسازی سازمان در امور پسماند.

۷. تکالیف و الزامات سازمان‌ها

۱.۷. سازمان‌های مرتبط با مدیریت پسماند شهری در سطح ملی و منطقه‌ای

در کشورهایی با ساختار حکومتی تمرکزگرا مانند ایران، دولت مرکزی در اداره امور محلی نقش گسترده‌ای را به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم ایفا می‌کند و در این راه بخش عمده‌ای از امور محلی را به‌صورت متمرکز در اختیار سازمان‌های تابعه‌اش قرار می‌دهد و در این چارچوب عناصر ملی مؤثر در مدیریت شهری عبارتند از:

۱. بررسی وضعیت حقوقی و ساختار تشکیلاتی مدیریت پسماند در کشور، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲.

۱.۱.۷. سازمان حفاظت محیط زیست

سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان دستگاه فراحاکمیتی، مدیریت و نظارت بر پسماندهای کشور را بر عهده دارد. نقش این محوری این سازمان ناظر و مسئول حسن اجرای قانون مدیریت پسماند در کشور است.

۲.۱.۷. وزارت کشور

در این خصوص قسمت الف بند ۵ فصل عمران شهری راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۱۲) مقرر نموده است:

بند ۵: «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 به‌طور جداگانه.^۱

۳.۱.۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

با توجه به نقش این سازمان در تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه کشور، ضروری است تا در خصوص مدیریت کارآمد پسماند شهری و روستایی در برنامه‌های توسعه کشور پیش‌بینی‌های لازم توسط این سازمان به عمل آید تا مدیریت پایدار پسماند در کشور تحقق یابد.

۴.۱.۷. وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صنعت، معدن و تجارت، نفت و جهاد کشاورزی

بر اساس ماده ۵ قانون مدیریت پسماند، وزارت بهداشت مکلف به اتخاذ ترتیبات مقتضی در راستای حفظ سلامت، ایمنی و بهداشت عوامل اجرایی دخیل در مدیریت پسماند است. همچنین

۱. دبیرخانه ستاد و برنامه‌ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛ راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰، ص ۸۷.

مكلف به تعیین ضوابط و روش‌های اجرایی مدیریت پسماندهای پزشکی است. بر اساس تبصره ماده ۶ قانون مدیریت پسماند، وزارت‌خانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن، تجارت، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت جهاد کشاورزی، مكلف هستند تا در زمینه آموزش و اطلاع‌رسانی به روستاییان و تولیدکنندگان اقدامات مورد نیاز را به عمل آورند. همچنین بر اساس ماده ۱۲ قانون مذکور، محل دفن پسماندها باید با همکاری وزارت کشور و وزارت جهاد کشاورزی تعیین گردد.

بر اساس ماده ۱۱ قانون مدیریت پسماند، سازمان محیط زیست موظف شده است تا با همکاری وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (در مورد پسماندهای پزشکی)، صنایع و معادن، نیرو و نفت (در مورد پسماندهای صنعتی و معدنی)، جهاد کشاورزی (در مورد پسماندهای کشاورزی)، ضوابط و روش‌های مدیریت پسماندها را تدوین نموده و در شورای عالی محیط زیست تصویب نماید. پس از تصویب ضوابط و روش‌های فوق، هر کدام از وزارتخانه‌ها مكلف به نظارت بر حسن اجرای ضوابط و روش‌های مصوب هستند.

۵.۱.۷. سازمان صدا و سیما

بر طبق ماده ۶ قانون مدیریت پسماند، سازمان صدا و سیما در کنار سایر رسانه‌های کشور نقش اطلاع‌رسانی، آگاهی بخشی و آموزش عمومی در حوزه جداسازی، جمع‌آوری و بازیافت پسماندها و همکاری مورد نیاز با سازمان‌های مسئول در این زمینه را دارد.

۶.۱.۷. موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران

بر اساس ماده ۳ قانون مدیریت پسماند، موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران موظف است با همکاری وزارتخانه‌های مربوطه، استاندارد کیفیت و بهداشت محصولات و مواد تولیدی از پسماندها را تعیین و کاربرد این مواد را مشخص نماید.

۲.۷. عناصر محلی مؤثر بر مدیریت پسماند شهری

مدیریت شهری در سطح ملی را می‌توان به‌عنوان مجموعه‌ای از عناصر رسمی و غیررسمی تعریف کرد که اداره امور شهر را به عهده داشته یا در آن مؤثرند. این عناصر با اختیارات و ابزارهایی که در اختیار دارند، در سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی نظام مدیریت شهری نفوذ کرده، سعی در انجام وظایف خود یا مطابقت آنها با خواسته‌های خود را دارند.

۱.۲.۷. شورای اسلامی شهر

مهم‌ترین نهاد محلی‌ای که بر اساس اصل صدم قانون اساسی حق دخالت در اداره امور شهر و نظارت بر حسن انجام وظایف مدیران محلی را دارد، شورای اسلامی شهر است که اعضای آن به‌عنوان نمایندگان افکار عمومی با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. مطابق «قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ شرح وظایف بیست و نه گانه شورای شهر در ماده ۷۱ تعیین شده است که با توجه به آن به نظر می‌رسد مؤثرترین عامل در مدیریت شهری، بایستی شورای شهر باشد. اما در طول دوره اول شوراها، ثابت شد که قانون مذکور کافی نبوده و ضمانت‌های اجرایی لازم برای انجام وظایف شورای شهر در آن وجود ندارد.^۱ از جمله وظایف شورای شهر در راستای مدیریت پسماندها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری (با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور).
- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته.
- تصویب لوایح و برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن (با در نظر گرفتن سیاست‌های دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود).^۲

از طرف دیگر در قانون مدیریت پسماند نیز قید شده است که «مدیریت اجرایی می‌تواند هزینه‌های مدیریت پسماندها را از تولیدکننده پسماند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور توسط شوراها، اسلامی بر حسب نوع پسماند تعیین می‌شود، دریافت نموده و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید».^۳

شورای شهر یکی از عناصر سیستم مدیریت شهری محسوب می‌شود، از این‌رو، بحث و بررسی در مورد نقش و عملکرد آن نخست نیازمند ارائه تصویری از مفهوم و مشخصات عمده سیستم کلان مدیریت شهری و عملکردهای مورد انتظار از آن است. در واقع ابتدا لازم است روشن شود که از کلیت سیستم مدیریت شهری چه عملکردهایی انتظار می‌رود، تا بتوان در آیین چارچوب و متناسب با اقتضات ناشی از آن، جایگاه، نقش و عملکردهای عناصر ذی‌ربط و از جمله شورای

۱. نجارزاده هنجی، مجید؛ حقوق اداری، چ پنجم، تهران: انتشارات دور اندیشان، پاییز ۱۳۹۲، ص ۶۴.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری، چ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷، ص ۱۳۷-۱۳۶.

۳. ماده ۸ قانون مدیریت پسماندها مصوب سال ۱۳۸۳.

شهر را تعیین کرد.^۱

طبق قانون اساسی و قانون شوراهای اسلامی، نقش اصلی در مدیریت شهری بر عهده شوراهای اسلامی شهر گذاشته شده است؛ همه برنامه‌ها و تصمیمات شهرداری باید با هماهنگی و نظارت شوراها انجام پذیرد.^۲ مدیریت واحد شهری زمانی تحقق می‌یابد که جایگاه شورا به‌عنوان مدیر و مرجع اصلی هماهنگ کننده اداره امور شهر به رسمیت شناخته شود، در این میان نقش شهرداری‌ها نیز به موازات شوراها مهم و حیاتی است. در مقطع کنونی، وجود شرایط دشوار در برنامه‌ریزی و فعالیت‌ها و همچنین بروز ناهماهنگی درون مجموعه شهرداری در تدوین طرح‌ها و اتخاذ سیاست‌های هماهنگ، موجب می‌شود بار دیگر بازنگری در وظایف شهری، به‌عنوان نوعی ضرورت اجتناب‌ناپذیر مطرح گردد. در این راستا و بر اساس «چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند» و به استناد مواد ۷ و ۸ قانون مدیریت پسماند مصوب ۱۳۸۸/۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی مربوط مصوب ۱۳۸۴/۵/۱ هیئت وزیران و دستورالعمل نحوه تعیین بهای خدمات مدیریت پسماند عادی- شهری- ابلاغی به شماره ۳/۹۵۲۲۵/۳ مورخ ۱۳۸۵/۷/۱۷ وزیر کشور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود^۳ اعلام نموده است که «مطابق ماده ۷ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰، مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها به عهده شهرداری‌ها است و بر اساس ماده ۸ قانون مذکور، مدیریت اجرایی می‌تواند هزینه‌های مدیریت پسماند را از تولیدکننده پسماند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور توسط شوراهای اسلامی بر حسب نوع پسماند تعیین می‌شود، دریافت کند و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید. نظر به اینکه دستورالعمل نحوه تعیین بهای خدمات مدیریت پسماند (شهری) در سال ۱۳۸۵ توسط وزارت کشور تدوین و ابلاغ شده است و مصوبه یکصد و نودمین جلسه رسمی- علنی- فوق العاده شورای اسلامی شهر تهران (دوره

۱. کاظمیان، غلامرضا؛ **شورای شهر یا شورای شهرداری**، مجله شهرداری‌ها، سال دوم، ۱۳۸۲، ش ۱۳، ص ۲۳.

۲. سعیدنیا، احمد؛ **کتاب سبز شهرداری‌ها**، مدیریت شهری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۳، ص ۶۹.

۳. شماره دادنامه: ۵۸۰- تاریخ دادنامه: ۱۳۹۰/۱۲/۲۲- کلاس پرونده: ۹۷۸/۸۸- مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری- شاکی: آقای حسن فریور- موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه یکصد و نود و دومین جلسه رسمی- علنی- فوق العاده شورای اسلامی شهر تهران مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۲.

سوم) به تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۲ با موضوع «چگونگی محاسبه و أخذ بهای خدمات مدیریت پسماند» در راستای قانون یاد شده و دستورالعمل مذکور وزارت کشور به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسیده است، با قانون مغایرت ندارد و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران نمی‌باشد و قابل ابطال تشخیص داده نمی‌شود.»

۸. چالش‌های سازمانی مدیریت پسماند شهری: مورد نمونه شهر تهران

با توجه به حجم بالا و رو به رشد پسماند تولیدشده در شهر تهران - که در برخی از مناطق بیش از دو برابر متوسط جهانی است - استفاده از روش‌های سنتی به تنهایی در سال‌های آینده عملاً امکان‌ناپذیر خواهد بود و مشکلات و مسائل زیست‌محیطی و بهداشتی و اقتصادی متعددی در پی خواهد داشت. بررسی‌ها نشان می‌دهد مدیریت پسماند در شهر تهران دارای مشکلات زیر است:^۱

۱.۸. مسائل حقوقی و قانونی

از جنبه حقوقی، تعریف و طبقه‌بندی روشنی از انواع مواد زائد وجود ندارد و همین امر منجر به برداشت‌ها و برخوردهای سلیقه‌ای با مسئله مدیریت پسماند می‌شود. در کنار ابهام در تعریف، ضروری است برای برخورد با متخلفین از جمله گروه‌های واسطه خرید و فروش زباله و زباله دزدها در این بخش نیز، تمهیدات لازم در قانون پیش‌بینی شود.

۲.۸. مسائل ساختاری

در حوزه ساختاری، مسائل و مشکلات عدیده‌ای وجود دارد که مدیریت پسماند شهری در تهران را با چالش‌های زیادی روبه‌رو ساخته است. بخشی از این مشکلات در نتیجه نبود مدیریت یکپارچه و فرباشی در خصوص مدیریت پسماند در مناطق بیست و دوگانه شهرداری تهران است و برخی دیگر از این مشکلات، ناشی از نارسایی‌هایی حقوقی و قانونی است. در حوزه اجرایی یکی از مهم‌ترین مشکلات، ضعف همکاری بین سازمان‌های ذی‌نفع است که عملاً کارایی و اثربخشی قوانین موجود را با مشکل مواجه ساخته است. مسئله دیگر، تغییرات مکرر در

۱. پیش‌نویس اولیه راهکارهای مدیریت اجرایی پسماندهای جامد شهر تهران، معاونت آموزش و پژوهش سازمان بازیافت تهران.

مدیریت است که باعث شده در عمل مدیریت پسماندهای شهری با مشکلات زیادی مواجه شود. پیش‌نیاز هر اقدام و فعالیت اثربخشی، تدوام در مدیریت و داشتن برنامه‌ریزی بلندمدت است؛ امری که متأسفانه با تغییر و رفت و آمد مکرر مدیران و دست‌اندرکاران اجرایی با مسائل زیادی روبه‌رو است. در کنار این موارد باید به مشکلات دیگری نظیر فقدان راهبردهای یکپارچه یا کم‌توجهی به آنها و اعمال مدیریت‌های سلیقه‌ای در نظام مدیریت پسماندها نیز توجه کرد.

۳.۸. مسائل آموزشی

متأسفانه در بخش آموزش و آگاهی‌بخشی در حوزه پسماند، مشکلاتی جدی وجود دارد. در حوزه آموزش و جلب مشارکت عمومی مردم در مدیریت کارآمد پسماندهای شهری در شهر تهران، تلاش‌های محدود و ناپایدار به لحاظ زمانی و مکانی در زمینه افزایش آگاهی عمومی در بخش‌های تفکیک از مبدأ و بازیافت صورت گرفته که در عمل فاقد اثربخشی لازم بوده است. بدون شک همکاری صدا و سیما در این موضوع مهم و اثر بخش است که معمولاً به دلیل مطالبه هزینه پخش برای فیلم و پیام‌های آموزشی از شبکه‌های تلویزیونی توسط صدا و سیما و عدم امکان پرداخت هزینه‌های مربوطه از سوی سازمان مدیریت پسماند، این فعالیت فرهنگی و آموزشی از دسترس شهروندان خارج است.

۴.۸. مسائل بخش خصوصی

مسائل حوزه بخش خصوصی نیز از دیگر چالش‌های مدیریت پسماندها در شهر تهران است. فقدان مشوق برای بخش خصوصی، فقدان تجربه شرکت‌های خصوصی، وجود مافیای زباله و گروه‌های زباله دزد که مجموعه‌های غیر قانونی هستند و بازیافت زباله را بصورت غیربهداشتی انجام می‌دهند و سهم بخش خصوصی را از بازیافت پسماند به مقدار زیادی کاهش می‌دهند، از دیگر مسائل و مشکلات مشارکت بخش خصوصی در مدیریت پسماندهای شهری است. البته در نقطه مقابل این مشکلات، تولید حجم زیادی از پسماندها، عدم تفکیک زباله از مبدأ، استفاده فراوان از کالاهای و محصولات یکبار مصرف توسط شهروندان و در یک کلام مشارکت نکردن جدی و مسئولانه مردم در این بخش نیز چالش و تهدیدی است که مدیریت پسماندهای شهر تهران با آن نیز روبه‌رو است.

۹. نتیجه‌گیری

قانون مدیریت پسماند در ایران در ابتدای مسیر رشد خود بوده، تکامل آن در گرو بررسی بیشتر حقوق دانان و متخصصان امر و حمایت دولتمردان است. در آیین‌نامه اجرایی پسماند نقیصی وجود دارد که سازمان محیط زیست ایران در جهت اصلاح آن اولین قدم را برداشته است. کاستی‌های این قانون و قوانین زیست‌محیطی دیگر در کشور به‌طور خلاصه عبارتند از: ناچیز بودن مجازات‌ها که باعث تکرار جرم می‌شود؛ نادیده گرفتن دیدگاه تخصصی و علمی در ماهیت قوانین؛ نتیجه‌ای بودن قوانین (جرم نتیجه‌ای یا مقید جرمی است که اثبات آن مستلزم کشف آثار باشد)، علی‌رغم اینکه پدیده‌های زیست‌محیطی آثارشان در آینده مشخص خواهد شد؛ نبود پیش‌بینی‌های لازم برای جلوگیری از استمرار جرائم زیست‌محیطی؛ جهت‌گیری حقوق کیفری به اشخاص حقیقی و بی‌توجهی به اشخاص حقوقی؛ بی‌توجهی به سیاست‌های جرم‌زدایی؛ تأکید بر عنصر روان در تشخیص جرم (عمدی و غیرعمدی بودن عمل مجرمانه) که این امر در هر دو صورت، آثار مخرب خود را بر محیط خواهد داشت؛ حیثیتی نبودن جرم برای مجرم زیست‌محیطی که باعث می‌شود اصل و هدف تربیتی فراموش گردد و مجرمان با پرداخت جریمه‌ای ناچیز از نظر وجدان عمومی و جامعه پنهان و ناشناخته بمانند. لذا پیشنهاد می‌گردد: نمایندگان محترم قانون‌گذار در مجلس با تشکیل کمیسیون‌های تخصصی زیست‌محیطی در زمینه مدیریت پسماند، با آسیب‌شناسی قضایا، مصداق‌های جرم زیست‌محیطی پسماند را با رعایت اصل پیشگیری و بهنگام بودن قوانین و ضمانت اجرایی آنها تعیین کرده و به تصویب مراجع مربوط برسانند. قانون‌گذار نباید فقط به گردآوری و ساده کردن متون اجرایی و خاص بپردازد، بلکه باید با وسعت نظر به محیط زیست بنگرد و قوانین مورد نیاز را بر مبنای آن وضع نماید و اهمیت به محیط زیست را در کل سیستم حقوقی رواج داده، آن را همچون میراث مشترک بشر ارزش‌گذاری کند. دستگاه‌های تخصصی نیز باید موارد فنی و تخصصی را بررسی کنند و در قوانین جای دهند و مشکلات قوانین موجود را اصلاح نمایند. امید است با اصلاح قوانین موجود و تصویب قوانین مفید و اجرایی، در جهت حفاظت از محیط زیست کشورمان گام‌های مؤثرتری برداشته شود.

با اینکه سیر تصویب قوانین و مقررات حقوق داخلی درباره مدیریت پسماند رشد مناسبی در مقایسه با سایر رشته‌های حقوق محیط زیست داشته است ولی هنوز قواعد حقوقی موجود برای این موضوع کافی نیست. لذا خلأ حقوقی کماکان در این زمینه وجود دارد. علاوه بر آن قانون‌گذار باید به جنبه پیشگیرانه موضوع نیز بیشتر عنایت داشته باشد. همچنین برای اجرای قوانین و مقررات مدیریت پسماند، نیاز به مکانیسم اجرایی قوی وجود دارد که بتواند به درستی قواعد مذکور را اجرایی نماید.

فهرست منابع

۱. ابراهیمی، نادعلی؛ **سخنی پیرامون مدیریت پسماند در تهران**، مجله مدیریت پسماندها، پاییز و زمستان ۱۳۸۳، ش ۵ و ۶
۲. افتخار جهرمی، گودرز؛ **حقوق بشر، محیط زیست و توسعه پایدار**، تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۸۸، ش ۵۰
۳. اعتمادی، سید یوسف؛ **سیر تحول قوانین منابع طبیعی و محیط زیست**، چ اول، تهران: انتشارات بهنامی، ۱۳۸۳.
۴. تقی زاده انصاری، مصطفی؛ **حقوق محیط زیست در ایران**، چ اول، تهران: انتشارات سمت، زمستان ۱۳۷۴.
۵. حبیبی، محمد حسن؛ **حق برخورداری از محیط زیست سالم به عنوان حق بشریت**، مجله حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تابستان ۱۳۸۲، ش ۶۰
۶. خانجانی موقر، حسن؛ **حقوق اساسی محیط زیست**، مجموعه مقالات نخستین همایش حقوق محیط زیست، چ اول، تهران: نشر برگ زیتون، ۱۳۸۳.
۷. سعیدنیا، احمد؛ **کتاب سبز شهرداری‌ها**، مدیریت شهری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۳.
۸. فرج دنیوی، حسن؛ **مدیریت پسماندها در حقوق ایران و فرانسه**، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، بهار ۱۳۸۷، ش ۱.
۹. قوام، میرعظیم؛ **حمایت کیفری از محیط زیست**، تهران: انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۵.
۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ **حقوق اداری**، چ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۱۱. کاظمیان، غلامرضا؛ **شورای شهر یا شورای شهرداری**، مجله شهرداری‌ها، سال دوم، ۱۳۸۲، ش ۱۳.
۱۲. عباسوند، مریم؛ **بررسی مدیریت پسماندهای شهری در ایران**، مجله برنامه، اردیبهشت ۱۳۸۶، ش ۲۱۴.

۱۳. عباسی، بیژن؛ **حقوق اداری**، چ سوم، تهران: نشر دادگستر، بهار ۱۳۹۳.
۱۴. لانک، هلین؛ **توسعه پایدار و درنگی در گزارش کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه**، ترجمه جمال محمدی، مجله راهبرد، ج ۱، ۱۳۸۴، ش ۲.
۱۵. مجابی، سید محمد و پور کریمی، الهه و سلیمانی، الهه و شکرلیان، میترا؛ **بررسی وضعیت حقوقی و ساختار تشکیلاتی مدیریت پسماند در کشور**، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، شهریور ۱۳۹۲.
۱۶. مدنی، جلال الدین؛ **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، چ چهارم، تهران: نشر همراه، تابستان ۱۳۷۵.
۱۷. نجارزاده هنجنی، مجید؛ **حقوق اداری**، چ پنجم، تهران: انتشارات دور اندیشان، پاییز ۱۳۹۲.
۱۸. نوربها، رضا؛ **حقوق جزای عمومی**، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸.
۱۹. یخکشی، علی؛ **مدیریت سازمان جنگل‌ها و مراتع و حفاظت محیط زیست ایران در مقایسه با سیستم مدیریتی پاره‌ای از کشورهای اروپایی**، چ اول، بابلسر: انتشارات دانشگاه مازندران.
۲۰. دبیرخانه ستاد و برنامه‌ریزی و نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛ **راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)**، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰.
۲۱. وظایف و اهداف سازمان مدیریت پسماند، به نقل از سایت اینترنتی سازمان مدیریت پسماند به نشانی زیر: pasmand.tehran.ir

