

## سیاست جنایی ایران در قبال بهداشت عمومی آب با تأکید بر قوانین موجود؛ چالش‌ها و راهکارها

محمدرضا حق‌شناس<sup>۱</sup> (مربی گروه فقه و حقوق اسلامی دانشگاه معارف قرآن و عترت اصفهان)  
دکتر محمدعلی اردبیلی (استاد گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)  
دکتر ابوالقاسم نقیبی (دانشیار گروه فقه و حقوق اسلامی دانشگاه شهید مطهری تهران)  
دکتر جهانگیر عابدی کوبایی (استاد گروه مهندسی آب دانشکده کشاورزی دانشگاه صنعتی اصفهان)

### چکیده

از راهکارهای مهم تضمین حق اساسی مردم بر بهداشت آب، حمایت حقوقی از کیفیت آب است. قانونگذار ایران در ماده ۶۸۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵، از طریق سیاست کیفری با ضمانت اجرای کیفری بدین عرصه ورود نمود. با تحولات نوین دانش حقوق و ظهور مفهوم جدید «سیاست جنایی» یعنی "استفاده از تمام ابزارهای حقوقی کیفری و غیر کیفری و نیز ابزارهای غیر حقوقی در راستای پیشگیری جامع از بزه و احیاناً مواجهه پسینی با آن (سرکوبگرانه)" می‌توان تحولی در عرصه حقوق بهداشت عمومی آب اعمال نمود. سیاست‌هایی با راهبرد افتراقی‌سازی، مدیریت زمینه‌های جرم‌زا، نظارت اداری از این راهبردهاست. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و از طریق جمع‌آوری اطلاعات بصورت کتابخانه‌ای درنگی بر چالش‌ها و راهکارهای موجود در این بحث داشته است.

کلید واژه‌ها: بهداشت عمومی آب، سیاست جنایی، سیاستگذاری حقوقی، پیشگیری، حقوق کیفری

### مقدمه

آب مایه حیات بشر است «جَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيًّا» (انبیاء، ۳۰). روزانه چهل و پنج هزار نفر در جهان بر اثر مصرف آب آلوده و بیمارهای ناشی از آن جان خود را از دست می‌دهند. (۱) همین امر توجه را به لزوم تدوین سیاست جنایی منسجم و متناسب معطوف نموده است.

<sup>۱</sup> [mohammadreza1.haghshenas@gmail.com](mailto:mohammadreza1.haghshenas@gmail.com)

(\* این گزارش، خلاصه‌ای از رساله دکتری پژوهشگر با موضوع «سیاست جنایی ایران در قبال بهداشت عمومی آب با نگاهی بر معاهدات بین‌المللی» می‌باشد.)

## تبیین مسأله پژوهش

### چیستی سیاست جنایی

سیاست جنایی؛ «مجموعه اقدامات و تدابیر منسجم و متنوع کیفری و غیر کیفری است که دولت و جامعه مدنی با هدف سرکوبی پدیده مجرمانه، پیشگیری حداکثری از بزه، حمایت از بزه‌دیدگان مستقیم و غیرمستقیم طراحی و اتخاذ می‌نمایند.» (۲) در نظام حقوق معاصر، راهبردها و اصول نوینی برای سیاست‌گذاری جنایی مطرح گردیده که می‌توان آنها را در عرصه «حقوق بهداشت عمومی آب» نیز تطبیق نمود.

بطور کلی سیاست‌های حقوقی سه دسته‌اند: الف) سیاست تقنینی یعنی سیاست‌ها و راهبردهایی که در مقام قانون‌گذاری درباره یک موضوع توسط قانونگذار اتخاذ می‌گردد. ب) سیاست قضایی یعنی سیاست‌هایی که سیستم قضایی درباره موضوعی لحاظ می‌نمایند (که گاهی متفاوت از سیاست تقنینی است) پ) سیاست اجرایی یعنی سیاست‌هایی که قوه مجریه و نهادهای عمومی در مرحله اجرای قوانین اتخاذ می‌نمایند. (۳)

آلودگی محیط زیست عبارت است از «پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب، هوا، خاک یا زمین، به میزانی که کیفیت فیزیکی، شیمیایی یا بیولوژیک آن را به طوری که زیان آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد، تغییر دهد.» (۴) آلودگی آب یعنی «تغییر مواد محلول یا معلق یا تغییر درجه حرارت و دیگر خواص فیزیکی و شیمیایی و بیولوژیکی آب در حدی که آن را برای مصرفی که برای آن مقرر است مضر یا غیر مفید سازد.» (۵)

### انواع آلودگی آب

- ۱) آلودگی فیزیکی<sup>۱</sup>: تغییرات و اختلالات موجب تغییر مختصات فیزیکی آب (رنگ، بو، طعم، حرارت، شفافیت و غلظت).
- ۲) آلودگی شیمیایی<sup>۲</sup>: وجود مواد آلی و معدنی در آب موجب افت کیفیت شیمیایی آن.
- ۳) آلودگی بیولوژیکی<sup>۳</sup>: وجود میکروارگانیسم‌های بیماری‌زا<sup>۵</sup> در آب.
- ۴) آلودگی فیزیولوژیکی<sup>۴</sup>: آلاینده‌های شیمیایی موجب تغییر خصوصیات فیزیکی آب مانند بنزن. (۶)

### اهم عوامل آلودگی آب‌های سطحی و زیر زمینی

- ۱) تخلیه غیراصولی فاضلاب و پساب: (انواع فاضلاب: شهری، صنعتی، کشاورزی، بیمارستانی) (۷)

در کشورهای در حال توسعه بیشتر حجم فاضلاب و پساب تولیدی به صورت ناایمن و غیراصولی تخلیه می‌شوند که موجب آلودگی آب‌های سطحی، مناطق ساحلی و سفره‌های آبی شده است. (۸) براساس آمار سال ۲۰۱۵ سازمان جهانی بهداشت،

۲. Physical pollution
۳. Chemical pollution
۴. Biological pollution
۵. Pathogen agents
۶. physiological pollution

حدود دو میلیارد و پانصد میلیون نفر از جمعیت جهان به «تجهیزات بهداشتی بهبودیافته مرتبط با دفع فاضلاب انسانی»<sup>۷</sup> دسترسی ندارند. (۹)

(۲) نابرابری‌های اجتماعی-اقتصادی: طبق گزارش سازمان جهانی بهداشت در سال ۲۰۱۶ میلادی، آلودگی آب عمدتاً در مناطق فقیرنشین و حاشیه شهرها تمرکز می‌یابد. (۹)

(۳) گسترش شهرنشینی و عدم تعادل جمعیتی (۱۰)

(۴) مصرف‌گرایی: اصرار زایدالوصف زندگی و اقتصاد مدرن بر مصرف منابع و محصولات مختلف مبتنی بر کاپیتالیسم، جهان را به سمت افراطی مصرف منابع طبیعی بویژه آب و تولید بیشتر آلاینده‌ها سوق داده است. (۱۱)

(۵) افزایش میزان و گستره مواد آلاینده در آب‌های سطحی و زیرزمینی

(۶) شیرابه زیاله‌ها<sup>۸</sup>

## راه حل های سیاستی

«نظام سیاست‌گذاری جنایی» مبتنی بر شناسایی نظم پیشین و کنونی نظام پاسخ‌دهی جنایی به مسائل کیفی است و با لحاظ بنیان‌های عقلانی، تجربی (ارزش‌شناختی) و مطالعات علوم تجربی می‌توان جهت‌گیری‌های اتخاذ شده در این نظام را از منظر راهبردی تحلیل نمود (۱۲) لذا برای سیاست‌گذاری‌های جدید ضروری است که به تحلیل و ارزیابی سیاست‌های پیشین پرداخته شود. با بررسی قوانین و سیاست‌های مستنبط از آنها می‌توان چند چالش و راهکار اصلی را در راستای تأمین بهداشت عمومی آب مطرح نمود که اهم آنها عبارتند از:

### (۱) شمول دقیق سیاست‌ها نسبت به همه اجزاء دخیل در موضوع:

یکی از ارکان سیاست‌گذاری جنایی، راهبرد افتراقی‌سازی یعنی توجه به تنوع طیفی بزهکاران احتمالی است. متأسفانه عمده سیاست‌ها و قوانین مرتبط با بهداشت آب متمرکز بر آلودگی صنعتی و شهری باقی‌مانده و به منابع آلاینده حساس‌تری مانند

v. improved sanitation facilities

۸. Landfill leachate

واحدهای بیمارستانی و آزمایشگاهی<sup>۹</sup> و آلودگی‌های بیولوژیکی ناشی از آنها، صنایع خاص وابسته به دولت مثل صنایع تحقیقات نظامی و هسته‌ای و آلاینده‌های ناشی از کشاورزی<sup>۱۰</sup> توجه و تمرکز کافی نشده است.

### ۲) لزوم پیش‌بینی ضمانت‌اجرا برای آلوده‌سازی طیف مختلف مصرف‌کنندگان و ذی‌نفعان:

از لوازم موفقیت یک سیاست، پیش‌بینی ضمانت‌اجرای متناسب برای گروه‌های مختلف دخیل می‌باشد که در قوانین موجود گاهی به خوبی به این امر توجه نگردیده و این اقدام راه را برای متروک شدن قانون یا سلیقه‌ای شدن تفسیر آن باز می‌کند. چنانچه؛

الف) به «مسئولیت صاحب و بهره‌بردار از آب چاه و قنات نسبت به جلوگیری از آلودگی آب از طریق اطلاع‌رسانی به مسئولین ذی‌ربط» اشاره نموده (۱۳)؛ ولی نسبت به نقض این مسئولیت توسط مالکین که به دلیل رابطه خصوصی با این آب‌ها وضعیت غیرعلنی دارند هیچ ضمانت‌اجرایی پیش‌بینی نشده است که اگر مالک این وظیفه را انجام نداد چه می‌شود؟

ب) بعد از سال‌ها تحمیل کامل مسئولیت آلوده‌سازی بر شرکت‌ها و کارخانه‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی، بالاخره برای مدیران شهرک‌ها نیز وظیفه پاسخگویی نسبت آلوده‌سازی صنعتی آب را پیش‌بینی نموده (۱۴) ولی ضمانت‌اجرای خاصی برای این مدیران مطرح نساخته است.

### ۳) توجه به اقتدار حاکمیتی لازم برای ضابطین قانونی:

در ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب در شرح وظایف وزارت نیرو، به مسأله بهداشت آب و شناسایی آب‌های آلوده و عوامل آلوده‌کننده اشاره نشده است در حالی که در بسیاری از موارد (مثلاً درباره متصرفین چاه‌ها و چشمه‌ها) قدرت عمل وزارت نیرو بیش از سازمان حفاظت است.

### ۴) لزوم تهیه بانک اطلاعات آماری جامع و باز:

وجود بانک اطلاعاتی جامع و با دسترسی باز (برای جلوگیری از محرمانه شدن اطلاعات و احیاناً سانسور یا تحریف اطلاعات) درباره بهداشت عمومی آب بطور جدی در سیاست‌گذاری‌ها لحاظ نشده است چنانچه در شرح وظایف سازمان حفاظت

---

۹. پژوهشی در سال ۱۳۸۸ نشان می‌دهد، از نوزده بیمارستان استان مرکزی، ده مورد آن فاقد فاضلاب بیمارستانی و حتی شبکه عمومی فاضلاب بوده‌اند و پساب خود را در چاه تخلیه می‌نمایند. نکته قابل توجه آن که سه بیمارستان دیگر نیز سیستم تصفیه فاضلاب داشته ولی نیمه‌تمام یا از کار افتاده بوده‌اند. (۱۶)

۱۰. براساس گزارش سازمان جهانی بهداشت در سال ۱۹۹۳ میلادی، در اثر رشد فزاینده کشاورزی، حجم نیتروژن در سفره‌های آب زیرزمینی افزایش ملموسی یافته است بنحوی که ده درصد از شهروندان برخی شهرهای اروپایی در این دوره زمانی، با افزایش نیتروژن در آب شرب خود مواجه بوده‌اند که مسلماً شستشوی سموم کشاورزی در منابع آبی و خاکی، از عوامل اصلی این مسأله بوده است. (۱۷)

محیط‌زیست، ارزیابی میزان آلودگی‌های زیست‌محیطی بویژه آب تأکید نموده (۱۵) ولی موضوع تشکیل بانک جامع اطلاعاتی پیش‌بینی نشده است. گرچه این مسأله در ماده ۱۶ «قانون راهبردهای توسعه بلند مدت آب کشور» مصوب ۱۳۸۲ و ماده ۱۸۹ قانون برنامه پنجم توسعه کشور ۱۳۸۹ مطرح شده ولی ظاهراً به مرحله اجرای کامل نرسیده است.

### ۵) استفاده از ابزارهای اقتصاد محیط‌زیست و حسابداری محیط‌زیست:

یکی از عمده مشکلات سیاست‌گذاری جنایی محیط‌زیست و بهداشت آب، سیاست‌گذاری ایده‌آلیستی بدون توجه به ظرفیت‌های مالی بالفعل و البته چاره‌اندیشی خلاقانه در راستای تأمین مالی سیاست‌هاست. چنانچه؛

الف) بحث «دستور توقف فعالیت صنایع آلاینده» را بعنوان ضمانت‌اجرا آلوده‌سازی صنعتی آب مطرح ساخته (۱۸ و ۱۹) درحالی‌که با توجه به شرایط اقتصادی فعلی و سیاست‌های امر اشتغال، عملاً چنین سیاستی قابلیت اجرایی چندانی ندارد و موجب الغای عملی قانون می‌شود.

ب) بر لزوم استفاده از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در جهت توسعه طرح‌های فاضلاب و تصفیه پساب تأکید نموده و سیاست فروش و پیش‌فروش پساب تصفیه‌شده را به عنوان منبع تأمین مالی مطرح ساخته است (۲۰) که سیاست مطلوبی است و در دانش سیاست‌جنایی به آن اصطلاحاً «مشارکت جامعه مدنی در مواجهه و پیشگیری از بزه» (آلوده‌سازی آب) اطلاق می‌شود. (البته باید بر توجیه‌بخشی اقتصادی برای خرید و سرمایه‌گذاری تدابیر لازم اندیشیده شود). (۲۱)

پ) سیاست جریمه آلوده‌سازی آب موضوع که در یک فرمول دقیق، بر لزوم دریافت جریمه نقدی از واحدهای آلاینده آب که در مدت مقرر نسبت به کاهش یا رفع آلودگی آب در حد استانداردهای مصوب ننمایند تأکید نموده است. (۲۲) در حقوق محیط‌زیست به این سیاست، اصل «پرداخت توسط آلوده‌کننده» گفته می‌شود.

### ۶) استفاده از ابزارهای حقوق اداری و صنفی:

یکی از راهبردهای سیاست‌گذاری جنایی، استفاده از ابزار محدودسازی در حقوق اداری است بدین معنا که برای موضوعات دارای اولویت مثل آلودگی محیط‌زیست و بهداشت آب، مجوزدهی‌های اداری و صنفی منوط به رعایت برخی استانداردهای ضروری یا ترجیحی گردد. چنانچه صدور مجوز فعالیت صنایع آلاینده، منوط به رعایت نسبی استانداردهای آب و تأمین زیرساخت‌های سخت‌افزاری توسط متقاضی است (۲۳) درحالی‌که در صدور مجوز احداث شهرک‌های مسکونی یا درمانی، واحدها و پارک‌های تحقیقاتی، بیمارستان‌ها و ... چنین الزامی پیش‌بینی نشده است و توجه به آن شایسته بود.

### ۷) توجه به رابطه لندفیل‌ها با بهداشت عمومی آب:

بر لزوم استعلام و اخذ تأییدیه از وزارت نیرو نسبت به «عدم تأثیرپذیری منابع آبی» برای اخذ مجوز احداث لندفیل‌ها (محل دفن پسماند) و بحث شیرابه‌ها تأکید شده است (۲۴) ولی این تصمیم می‌توانست بسیار زودتر از این اتخاذ گردد گرچه در مقام اجرا نیز قاطعیتی کافی مشهود نیست.

## توصیه‌هایی درباره بهترین سیاست‌ها

### (۱) پرهیز از نگاه منطقه‌ای و تأکید بر نگاه ملی:

با توجه ماهیت عمومی و ملی آب و بهداشت آن (۲۵)، بایستی از نگاه منطقه‌ای به موضوع کمیّت و کیفیت آب اجتناب شود ولی در سیاستگذاری‌ها تا حدّی شاهد رویکرد منطقه‌ای (استانی) مبتنی بر تئوری «توسعه متمرکز استانی» بجای «توسعه متوازن ملی» هستیم.

این سیاست را می‌توان به وضوح در موضوع کیفیت رودخانه زاینده‌رود مشاهده نمود که علی‌رغم ماهیت حوضه‌ای و بین‌استانی این رودخانه بر تشکیل شوراهای استانی مجزا تأکید شده و صرفاً به امکان تشکیل جلسات مشترکی بین این شوراهای (بدون الزام‌بخشی اجرایی) اشاره شده است. (۲۶)

### (۲) استفاده از ابزار سبمن‌ها:

پیگیری حقوقی برای استفاده از تسهیلات سازمان‌های بین‌المللی مردم‌نهاد مانند صندوق جهانی بیمه محیط‌زیست که با هدف تأمین مالی طرح‌های حفاظت کیفی محیط‌زیست و منابع طبیعی توسط سازمان ملل تأسیس گردیده می‌تواند مفید باشد. (۲۷)

(۳) تدوین قانون جامعی برای بیمه خسارت‌های زیست‌محیطی از جمله آلوده‌سازی آب؛ وجود نهاد بیمه راهکاری برای تأثیر جبران خسارت‌ها فارغ از فرایند طولانی رسیدگی‌های قضایی یا حتی اداری است که با توجه به ماهیت عمومی بهداشت آب و اینکه در بسیاری از موارد بزهکار (آلاینده) ممکن است سوء نیت نداشته و یا به دلیل مشکلات اقتصادی نتواند به سرعت جبران خسارت و رفع آسیب نماید این نهاد می‌تواند مؤثر باشد.

(۴) بکارگیری اصول حقوق محیط‌زیست در سیاستگذاری‌های مرتبط با توسعه سبز: در حقوق بین‌الملل محیط‌زیست برخی اصول حقوقی برای تضمین «توسعه سبز» مطرح شده که می‌تواند در سیاستگذاری‌های کشور ما با هدف بهداشت عمومی آب دنبال شود؛ این اصول عبارتند از: (۱) اصل حاکمیتی بودن منابع طبیعی و محیط‌زیست (۲۸) (۲) اصل تعهد متصرفین و ذی‌نفعان دولتی و خصوصی به همکاری و اطلاع‌رسانی نسبت به آلودگی و آسیب زیست‌محیطی (۲۹) (۳) اصل جلوگیری {تکلیف به جلوگیری از آلودگی و آسیب‌های قابل‌پیش‌بینی یا گزارش شده} (۳۰) (۴) اصل احتیاطی {تکلیف به رعایت کلیه ملاحظات احتیاطی به منظور کشف کلیه زمینه‌های احتمالی آسیب‌های زیست‌محیطی} (۵) اصل الزام به پرداخت غرامت توسط آلوده‌کننده محیط‌زیست جهت رفع آسیب و جبران کلیه خسارت‌ها بر مبنای مسئولیت مدنی مبتنی بر خطر (۳۱).

## منابع پژوهش

### • قرآن کریم

۱. اصغری، سوسن، آب و فاضلاب، تهران، نشر هیمه، ۱۳۸۸

۲. لازرژ، کریستین، درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه: علی حسین نجفی ابراندآبادی، تهران، میزان، ۱۳۹۲
۳. مارتی، دلماس، نظام‌های بزرگ سیاست‌جنایی، ترجمه: علی حسین نجفی ابراندآبادی، تهران، میزان، ۱۳۹۵
۴. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸، ماده ۹
۵. آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب مصوب ۱۳۷۳/۲/۲۸ بند ۳ ماده ۱
6. Sharma. B. K, Water Pollution, India, Krishna Prakashan Media, 1994
۷. منصوری نبی‌الله، آلودگی‌های محیط زیست، تهران، آراد کتاب، ۱۳۹۰
8. (WWDR3): The Third edition of the United Nations World Water Development Report, "Water in a Changing World, 2009
9. <http://www.who.int>
10. WHO/UNICEF Joint Water Supply and Sanitation Monitoring Programme, Progress on Drinking Water and Sanitation, World Health Organization, 2014
11. Carl A. Zimring, Encyclopedia of Consumption and Waste: The Social Science of Garbage, SAGE, 2012, vol 1
۱۲. ابروآنیان، امیر، نظریه عمومی سیاستگذاری جنایی، تهران، شهردانش، ۱۳۹۲، چاپ اول
۱۳. ماده ۶ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱
۱۴. ماده ۱۷ «آیین‌نامه اجرایی بند ج ماده ۱۰۴ تفیذی قانون برنامه توسعه موضوع ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۴
۱۵. ماده ۳ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب مصوب ۱۳۶۴
۱۶. محمد جواد قنادزاده، علی اکبر رضایی آشتیانی، محمد صادق رجایی، دکتر ابوالحسن فراز، "وضعیت دفع و تصفیه فاضلاب بیمارستان‌های استان مرکزی ۱۳۸۸"، مجله علمی پژوهشی دانشگاه علوم پزشکی اراک، سال سیزدهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۹
17. E. D. Ongley, Control of Water Pollution from Agriculture, Food & Agriculture Org, New York, 1996
۱۸. ماده ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳
۱۹. ماده ۷ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب مصوب ۱۳۶۴
۲۰. ماده ۳۷ قانون برنامه ششم توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵
۲۱. ماده ۱۴۲ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹
۲۲. مواد ۲ تا ۵ آیین‌نامه اجرایی بند ج ماده ۱۰۴ تفیذی قانون برنامه سوم توسعه موضوع ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۴
۲۳. ماده ۱۱ و ۱۳ آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب مصوب ۱۳۷۳
۲۴. ماده ۲۵ و ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۴

۲۵. اصل ۵۰ و ۵۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی
۲۶. آیین‌نامه تشکیل شورای حفاظت کیفی رودخانه زاینده‌رود مصوب ۱۳۸۳
۲۷. قربانی، راضیه، پور قصاب امیری، علی، تهران، مجد، ۱۳۹۶، چاپ اول
۲۸. اصل ۲۱ اعلامیه استکهلم ۱۹۷۲
۲۹. ماده ۱۹۸ کنوانسیون حقوق دریاها ۱۹۸۲
۳۰. اصل ۱۷ اعلامیه ریو
۳۱. دبیری، فرهاد، بررسی اصول و مفاهیم حقوق بین‌الملل محیط‌زیست مرتبط با توسعه پایدار، مجله علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، پاییز ۱۳۸۸