

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه جامع خاک»



مشخصات لایحه

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۹۰

شماره چاپ:

۹۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۴/۷

مقدمه

خاک یکی از مهمترین ذخایر طبیعی هر کشور است. امروزه فرسایش خاک که بنا به تعریف جدا شدن ذرات خاک از بستر اصلی خود و انتقال آن به کمک یک عامل انتقال دهنده به مکانی دیگر است، به عنوان خطری برای رفاه انسان و حتی برای حیات او به شمار می آید. در مناطقی که روند فرسایش کنترل نمی شود خاکها به تدریج فرسایش یافته، حاصلخیزی خود را از دست می دهند. فرسایش نه تنها سبب فقیر شدن خاک و متروک شدن مزارع می شود و از این راه خسارت زیاد و جبران ناپذیری بر جا می گذارد، بلکه با رسوب مواد در آبراهه ها، مخازن سدها، بنادر و کاهش ظرفیت آبیگری آنها نیز زیان های فراوانی را به بار می آورد. میانگین فرسایش خاک کشور معادل ۶ تا ۳۰ تن در هکتار در سال است که چندین برابر متوسط جهانی است. لذا حفاظت خاک و مبارزه با فرسایش از ضروری ترین اقدامات کشور در راستای تحقق توسعه پایدار است.

ضرورت لایحه جامع خاک

سرعت رشد جمعیت جهان با نسبت ۱/۸ درصد در هر سال و متعاقب آن ناآگاهی و عدم مدیریت مناسب با توجه به توزیع نامتعادل منابع خاک در کره زمین، تلاش انسان به منظور دستیابی به انواع مواد غذایی و محصولات کشاورزی، محدودیت موجود در منابع خاک و سرانه زمین و نظایر اینها روند تخریب و هدررفت خاک را تشدید کرده است. ایران یکی از هفت کشور آسیایی است که بیشترین میزان هدررفت خاک را دارد. کاهش سالیانه در قابلیت تولید محصول نیز یکی دیگر از پیامدهای اتلاف منابع خاک در کشور به شمار می آید.

استفاده نامناسب از سیستم های آبیاری نیز روند اتلاف منابع خاک را تشدید کرده است. بر اثر استفاده نامناسب از سیستم های آبیاری حدود ۱/۵ بیلیون مگاگرم (۱۰۶ گرم) خاک فوقانی شستشو شده و هدر می رود. طبق آمار رسمی بالغ بر ۲۵ درصد از اراضی کشور، با شوری خاک مواجه می باشند که از این مقدار حدود ۲/۲ میلیون هکتار جزء اراضی زهدار تحت شبکه های آبیاری و زهکشی است. بیابانزایی از دیگر عواملی است که بر اثر تخریب و هدررفت خاک در مناطق خشک و نیمه خشک که کشورمان نیز جزء آنها محسوب شده رخ می دهد و یک مشکل جدی در کشورهای در حال توسعه شمرده می شود. همچنین براساس مطالعات اولیه انجام شده و نیز طرح تهیه اطلس آلاینده های خاک در ۸ استان کشور به نظر می رسد که در حدود ۲۰۰۰۰ نقطه آلوده در خاک های کشور وجود دارد که به آلاینده های مختلف از جمله فلزات سنگین، آلاینده های نفتی، سموم و ... آلوده بوده و محیط زیست و سلامت مردم را به شدت تهدید می کند.

موارد مطرحه حاصل فقدان، ضعف و اجرای نامناسب قوانین، ضعف قوانین مالکیت و استفاده از اراضی، نبود قوانین لازم برای تعامل بین اجرا، تحقیق و آموزش، نبود قوانین تأمین و هزینه اعتبار اجرا و تحقیق و فقدان بانک اطلاعات قوانین آب و خاک است. با وجود اینکه سالها از تأسیس بخش حفاظت خاک و آب می گذرد، تاکنون قانون جامعی در مورد خاک در ایران تصویب نشده است. حال آنکه یکی از تعهدات دولت در برنامه سوم توسعه تهیه و پیگیری تصویب قانون خاک بوده است. با تدوین قانون خاک به بخش مهمی از اهداف مورد نظر آن می توان نائل شد. همچنین با تدوین و تصویب این قانون می توان اصول سوم و چهل و سوم قانون اساسی را که بر تأمین خودکفایی و افزایش تولیدات کشاورزی و اصل پنجاهم قانون اساسی که بر حفاظت محیط زیست تأکید دارد تا حد زیادی محقق کرد.

سوابق قانونی

هرچند قانون جامعی درخصوص حفاظت و بهره برداری از منابع خاک کشور وجود ندارد اما به صورت پراکنده در اسناد بالا دستی اشاراتی به آن شده است. در برنامه سوم توسعه مواد (۱۰۶)، (۱۰۷) و (۱۰۹) به افزایش راندمان آبیاری و بهره وری از آب و افزایش سطح زیرکشت آبی تأکید دارد. در قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی ماده (۱۱) به شناسایی و کنترل کانون های بحرانی فرسایش آبی، بادی و مقابله با پدیده بیابانزایی و جلوگیری از هجوم شن های روان و گردوغبار تأکید دارد.

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۲۵۰۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۵/۱۶

ماده (۱۲) قانون فوق سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اقدامات لازم جهت کنترل و کاهش عوامل تخریب عرصه‌های طبیعی را به دولت تکلیف نموده است. ماده (۷۱) قانون برنامه چهارم توسعه (تفویذ ماده (۱۰۵) و بند «ج» ماده (۱۰۴) قانون برنامه چهارم توسعه) و نیز ماده (۶۸۸) قانون مجازات اسلامی (اصلاحی ۱۳۷۶/۵/۸) به منظور جلوگیری از تخریب خاک به بحث جرائم پرداخته است. ماده (۵۹) قانون برنامه چهارم (فصل پنجم محیط زیست) به تنظیم دستورالعمل‌های محاسبه ارزش‌ها و هزینه‌های موارد دارای اولویت از قبیل جنگل، آب، خاک، انرژی، تنوع زیستی و آلودگی‌های زیست‌محیطی در نقاط حساس تأکید دارد.

جمع‌بندی

با توجه به این امر که وضعیت فعلی خاک‌های کشور نیازمند حفاظت و جلوگیری از تخریب خاک است، بنابراین باید رویکرد این لایحه بیشتر معطوف به حفظ پایداری خاک و ممانعت از تغییر کاربری بی‌رویه آن و نیز الزام بهره‌برداران به رعایت بهره‌برداری بهینه و رعایت اصول خاکداری باشد، اما متأسفانه در این لایحه قسمتی از آن موارد در بوطه اجمال باقی مانده و توجه بیشتر، معطوف به آلودگی‌ها شده است. اگرچه مبحث آلودگی‌ها از ارزش و اهمیت زیادی برخوردار است، اما در شرایط فعلی، خسارت‌ها و پیامدهای ناشی از آلودگی‌های خاک در مقایسه با مصادیق و موارد تخریب خاک بسیار اندک است. آنچه در کشور ما به‌طور عمده خاک را در معرض نابودی قرار می‌دهد تغییر کاربری، فرسایش خاک و عدم رعایت ملاحظات خاکداری است. علاوه بر این بعضی از نکات کلیدی نیز در اینجا مکتوم مانده است. برای مثال می‌توان از «تشکیل کمیته ملی حفاظت کمتی و کیفی خاک‌های کشور، تشویق بخش خصوصی در جهت سرمایه‌گذاری برای حفاظت و اصلاح خاک، توجه به تشکلهای و نهادهای غیردولتی جهت نظارت و پایش و حمایت از خاک، تأکید به اجرای طرح تعادل دام و مرتع»، نسبت میان برنامه‌های جامع و وظایف تدوینی سازمان ملی بهره‌وری ایران و وظایف مذکور که در لایحه فعلی مسکوت مانده است را نام برد و لازم است این موارد نیز مورد توجه و تأکید قرار گیرد. در مورد متن لایحه پیشنهادی توجه به نکات زیر قابل تأمل است.

۱. تمام آلودگی‌های محیطی توسط خاک پالایش نمی‌شود، بلکه هوا و آب و گیاه هم در طبیعت در این نقش سهیم هستند.
۲. اعمال روش‌های بهره‌برداری الزاماً نباید منتج به خارج کردن خاک از چرخه تولید گردد تا خسارت تلقی گردد، بلکه کاهش تولید و در حقیقت سیر قهقروایی یا گرایش منفی در تولید خاک هم باید از مصادیق خسران باشد.
۳. حفاظت عموماً ناظر بر حفظ وضع موجود است، اما کاربری و بهره‌برداری می‌تواند در صورتی که درست و مناسب باشد به ارتقای وضعیت کمتی و کیفی خاک‌ها هم منجر شود. از آنجا که عموماً اراضی کشور در شرایط فعلی از وضعیت بالقوه مطلوب به دور هستند، بنابراین بازسازی و بهسازی عرصه‌هایی که در گذشته مورد تخریب قرار گرفته‌اند از ضروریات است.
۴. تنها نهادها و ارگان‌های دولتی و غیردولتی نباید مشمول این قانون باشند، بلکه افراد حقیقی و اشخاص حقوقی در این زمینه نقش اساسی‌تری را برعهده دارند.
۵. با توجه به اینکه درخصوص برخی مواد لایحه ازجمله آلوده نمودن خاک، درحال حاضر در قوانین جزایی ازجمله ماده (۶۸۸) قانون مجازات اسلامی، مقرراتی پیش‌بینی شده است در این لایحه اشاره‌ای به نسخ این مواد نگردیده است.
۶. ضمانت اجراها به‌ویژه در مورد آلوده نمودن خاک با توجه به قابل تبدیل دانستن مجازات حبس به جزای نقدی، بازدارندگی لازم را ندارند.
۷. تعیین شاخص‌ها و معیارهای پایداری و ناپایداری خاک‌ها، تعیین شدت و درجه تخریب خاک، موارد تأثیرگذار در کاهش تولید و فرسایش خاک به تفکیک کاربری‌های مختلف، تعیین نحوه محاسبه ارزش اقتصادی خاک و نحوه تعیین خسارت‌های ناشی از عدم رعایت اصول خاکداری و سوءمدیریت آن و نحوه دخالت دادن ارزش‌ها یا هزینه‌های مربوط به خاک در حساب‌های ملی باید در لایحه مد نظر قرار گیرند.
۸. جرائم زیست‌محیطی نباید تنها به آلودگی خاک‌ها مختص گردد، بلکه باید شامل تخریب خاک اعم از فیزیکی - شیمیایی و بیولوژیکی هم شود.
۹. تنها حذف پوشش گیاهی نیست که منجر به تخریب خاک می‌شود، بلکه اعمال روش‌هایی که منجر به کاهش کمتی و کیفی بلندمدت پوشش گیاهی در خاک‌ها می‌شوند از مصادیق تخریب هستند به‌علاوه اشکال مختلفی از فعالیت‌های انسانی ممکن است منجر به تخریب خاک گردد.
۱۰. تداخل وظایف در بخش معدن و حفاظت خاک باید در کل لایحه در نظر گرفته شود.
۱۱. در لایحه حاضر وظایفی که به موجب مواد مختلف بر عهده نهادهای مسئول گذاشته شده سبب تدوین دستورالعمل‌ها و مصوبات مختلف و جداگانه‌ای می‌گردد. لذا شایسته است لایحه جامع خاک هر نهاد را موظف کند تا این وظایف را در قالب یک طرح جامع واحد پیش‌بینی و تدوین کنند تا قابلیت اجرایی طرح افزایش یافته و مانع سردرگمی و افزایش عناوین مقررات مربوط گردد.
۱۲. لایحه در ارتباط با مغایرت مصالح امنیتی و زیست‌محیطی ساکت است که باید مرجع صالح برای حل اختلاف در این زمینه تعیین گردد.

درخصوص مواد کیفری آلودگی خاک در لایحه موارد زیر قابل تأمل است:

۱. علیرغم اینکه در عنوان فصل چهارم، تخلفات از جرائم تفکیک شده است، اما در مواد این فصل چنین تفکیکی صورت نگرفته است و تخلف و جرم هریک به جای یکدیگر مورد استفاده واقع شده است.
۲. در برخی مواد تصریح شده است که «به حکم دادگاه صالح» درحالی که در برخی دیگر به این امر تصریح نشده است که موجب ابهام است که آیا در مواردی که تصریح نشده نیازی به حکم دادگاه نیست؟ و اگر لازم نیست چه مرجعی می‌خواهد تصمیم مناسبی اخذ نماید؟
۳. فقط در یک ماده (ماده ۲۷)) به اشخاص حقوقی تصریح شده و در بقیه موارد به ارتکاب تخلف یا جرم توسط اشخاص حقوقی توجهی نشده است.
۴. ضمانت اجراها به‌ویژه در مورد آلوده نمودن خاک با توجه به قابل تبدیل دانستن مجازات حبس به جزای نقدی، بازدارندگی لازم را ندارند.
۵. نحوه نگارش مواد در پاره‌ای موارد از ادبیات حقوق کیفری خارج شده است و برخی مواد را نیز می‌توان به نحو مختصرتری نگارش کرد. در پایان متذکر می‌شود مصوبات کمیسیون کشاورزی، آب منابع طبیعی درخصوص لایحه فوق مورد تأیید این مرکز می‌باشد.

پیشنهادهای

۱. درخصوص بندهای «پ»، «ث» و «ژ» ماده (۲) به دلیل اینکه فعالیت معدنکاری دچار خدشه نشود تبصره‌ای با عنوان ذیل گنجانده شود:
تبصره - فعالیت معدنکاری مشمول قانون معادن بوده و تغییر در ماهیت فیزیکی خاک به واسطه این فعالیت، جزء آلودگی خاک محسوب نمی‌شود.
۲. در مواد (۱۵) و (۱۶) سازمان محیط زیست در صورت مشاهده هرگونه تخلیه باطله معدنی می‌تواند فعالیت معدنکاری را معلق نماید که این موضوع موجب تعطیلی معادن و فرار سرمایه از بخش معدن خواهد شد. پیشنهاد می‌شود حیطه فعالیت‌های معدنی، از زمان صدور پروانه اکتشاف، از اختیارات سازمان محیط زیست خارج و طبق قانون معادن، به وزارت صنعت، معدن و تجارت سپرده شود.
۳. ممکن است لف و نشر مذکور در تبصره ماده (۱۵) حمل بر ترتیب رتبی نهادهای مذکور گردد لذا متن تبصره به نحو زیر تغییر کند:
«تشخیص خطرات زیست‌محیطی برعهده سازمان حفاظت محیط زیست و تشخیص خطرات سلامت انسان برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا سازمان‌های تابعه آنها خواهد بود».
۴. ماده (۲) قانون معادن مسئولیت اعمال حاکمیت بر بخش معدن را برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت گذاشته لذا پیشنهاد می‌شود ذیل ماده (۱۷) تبصره‌ای به صورت زیر اضافه گردد:
تبصره - در محدوده‌های معدنی، اعزام مأموران با هماهنگی وزارت صنعت، معدن و تجارت صورت خواهد گرفت.
۵. تبصره ماده (۱۹)، عملاً ماهیت کاربردی ماده (۱۹) را از بین برده و بقیه مواد مندرج در قانون، جاری خواهد بود که این امر موجب بروز مشکل در بخش معدن خواهد شد. بنابراین پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف گردد.
۶. در فصل چهارم در تمام موارد عبارت «قابل تبدیل به جزای نقدی» حذف شود تا بازدارندگی لازم را دارا باشد.
۷. عبارت کنونی ماده (۲۲) به عبارت «جرائم موضوع این قانون جرم عمومی هستند و قوه قضائیه موظف است به موجب شکایت یا اعلام وزارت جهاد کشاورزی، سازمان محیط زیست، مدعی‌العموم یا هر شخص حقیقی یا حقوقی دیگر در مورد تخلفات یا جرائم موضوع این قانون رسیدگی لازم را به عمل آورند» تبدیل شود که در این صورت تبصره هم حذف می‌شود.
۸. عبارت «هرگونه نقل و انتقال حسب مورد موجب شلاق تا ده ضربه یا جزای نقدی تا ده میلیون (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال خواهد بود» به انتهای ماده (۲۳) افزوده شود.
۹. در ماده (۲۴) موارد زیر اصلاح گردد: کلمه «عمداً» به دلیل ضرورت رعایت تناسب با سیاق قانون جدید مجازات اسلامی و اصل بر عمدی بودن جرائم از صدر ماده حذف شود. شش ماه تا پنج سال حبس تبدیل شود به «حسب مورد به دو تا پنج سال حبس یا شلاق از یازده تا سی ضربه» و عبارت «در صورت تکرار...» تا انتهای ماده هم حذف شود زیرا قواعدی عام دارد که در قانون مجازات اسلامی آمده است و نیازی به تکرار یا اصلاح آن در هر قانونی نیست.
۱۰. در ماده (۲۵) عبارت صدر ماده به این شکل اصلاح شود: «هرکس ماده (۲۰) این قانون را رعایت نکند حسب مورد به شش ماه تا دو سال حبس یا شلاق از یازده تا سی ضربه و اعاده وضعیت منطقه آلوده به حالت سابق محکوم می‌شود».

۱۱. در ارتباط با ماده (۲۷) عبارت «به پرداخت جزای نقدی ...» تا انتهای ماده کنونی به شرح ذیل اصلاح شود: «به پرداخت جزای نقدی به بیش از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا هشتاد میلیون (۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا شلاق تا ده ضربه و اعاده وضعیت منطقه به حالت سابق محکوم می‌شوند».

۱۲. ماده (۲۸) به شرح ذیل اصلاح شود: «تخلیه و دفن هرگونه پسماند در خاک برخلاف قوانین و مقررات علاوه بر جریمه‌های مقرر برطبق مقررات مربوطه موجب محکومیت حسب مورد به شلاق از یازده تا سی ضربه نیز خواهد بود».

۱۳. تبصره «۲» ماده (۲۸) به این شکل اصلاح شود: «راننده‌ای که بدون مجوز به حمل و تخلیه مواد مندرج در این ماده اقدام نماید به شلاق تا ده ضربه محکوم خواهد شد». زیرا در این موارد از نظر حقوقی الزاماً معاون نیست و باید کیفر مستقل داشته باشد.

۱۴. ماده (۲۹) به شرح زیر اصلاح شود: هرکس به تفکیک، افراز و ... اقدام کند به حسب مورد به پرداخت جزای نقدی به «میزان دو برابر قیمت روز زمین یا شلاق از یازده تا سی ضربه» محکوم خواهد شد. اسناد صادره ... سردفتران و بنگاه‌های معاملات ملکی «متخلف علاوه بر هر دو مجازات مقرر در این ماده به انفصال تا شش ماه محکوم خواهند شد».

۱۵. ماده (۳۰) به شرح زیر اصلاح شود: «هرکس به بهره‌برداری یا هر کار دیگری که منجر به تخریب فیزیکی خاک و یا فرسایش یا تشدید آن بیش از ضوابط مقرر در ماده (۴) این قانون شود، اقدام نماید حسب مورد به پرداخت جزای نقدی به بیش از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا هشتاد میلیون (۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا شلاق تا ده ضربه و اعاده وضعیت منطقه به حالت سابق محکوم می‌شود».

۱۶. ماده (۳۱) به شرح زیر اصلاح شود: «دستگاه‌های اجرایی ... از ارائه هرگونه تسهیلات مالی به اشخاصی که در محدوده اراضی مرتکب جرم و به موجب دادگاه محکوم شده‌اند خودداری نمایند مگر اینکه وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست اعلام نماید که شخص محکوم به‌طور کامل به اعاده وضعیت منطقه به حالت سابق اقدام نموده است».

۱۷. ماده (۳۲) ذیل فصل ۴ تحت عنوان تخلفات، جرائم و مجازات‌ها آمده که ربطی به موضوع فصل ندارد و می‌بایست به فصل ۲ منتقل گردد.

۱۸. در ارتباط با سایر ملاحظات جزایی موضوع فصل چهارم و ملاحظات فنی لایحه به اظهارنظر کارشناسی مرکز مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۹ به شماره ثبت ۴۹۲ مراجعه گردد.