

شاخص های حقوقی حکمرانی مطلوب در حفاظت از خاک

سیده معصومه ذوالفقاری

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق محیط زیست دانشگاه علوم و تحقیقات

چکیده:

حیات جامعه به خاک های حاصلخیز و نگهداری طولانی مدت آنها به دلیل خدمات مختلف اکوسیستم وابسته است. بدون خاک، حیات زمینی نیز متصور نیست، واضح است که خاک سیاره ما با چالش های شدیدی روبرو می باشد، تا کنون اطلاعات کمی در مورد نحوه حکمرانی خاک برای اطمینان از بازدهی درازمدت و استفاده پایدار آنها در اقتصاد زیستی وجود دارد. این مقاله که به روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از داده های کتابخانه ای نگاشته شده است، ادبیات موجود در زمینه حاکمیت خاک را مرور کرده و دانش فعلی در مورد رابطه بازیگران دولتی و غیر دولتی و سطوح مختلف در حاکمیت خاک مورد بررسی قرار می دهد. انواع شاخص های مطلوب در حکمرانی مطلوب خاک با رویکرد و تکیه بر قانون خاک مصوب ۱۳۹۸ مورد بحث قرار می گیرد. حکمرانی خاک یک زمینه تحقیقاتی توسعه نیافته است و در اداره محیط زیست و منابع طبیعی سزاوار توجه بیشتری است.

واژگان کلیدی: خاک، تخریب خاک، آلودگی خاک، حکمرانی مطلوب، حفاظت از خاک

۱. مقدمه:

خاک به عنوان منبع طبیعی، سرمایه ملی و بستر حیات، نقش اساسی در استقرار و رشد جوامع بشری و نیز سایر مخلوقات دارد، علی رغم تعاریف متعدد به عمل آمده از این عنصر حیاتی محیط زیستی، در این قسمت به ارایه دو تعریف از خاک که مورد پذیرش جهانی نیز هست، اکتفا می شود. در اولین تعریف، خاک به عنوان "سیستمی طبیعی و پویا در سطح زمین متشکل از مواد آلی و معدنی است. این سیستم در اثر فرآیندهای فیزیکی، شیمیایی و زیستی از جمله هوازدگی سنگ ها و پوسیدگی پوشش گیاهی تکوین یافته است. مواد خاک شامل مواد آلی، رس، سیلت، شن و سنگریزه به گونه ای مخلوط شده اند که محیط رشدی را برای گیاهان خشکی فراهم می نماید. خاک، پروفیل های منظمی از لایه های کم و بیش موازی با سطح زمین دارد که در اثر تعامل مواد مادری، اقلیم، موجودات زنده و توپوگرافی در طول یک دوره زمانی طولانی شکل گرفته است. تفاوت خاک با مواد مادری ناشی از مورفولوژی، خواص و ویژگی های آن می باشد"

شورای اروپا نیز تعریفی مشابه با اندکی تغییر از خاک ارایه می کند: "خاک، بخش جدایی ناپذیر زیست بوم های کره زمین می باشد که در حد فاصل بین سطح زمین و سنگ مادر واقع شده است. خاک به چندین لایه افقی

متوالی با ویژگی‌های فیزیکی، شیمیایی و زیستی خاص طبقه‌بندی می‌شود. از نقطه نظر تاریخیچه استفاده از خاک و از نقطه نظر محیط‌زیست و اکولوژی، مفهوم خاک دربرگیرنده سنگ‌های رسوبی منفذدار و مواد نفوذپذیر دیگر و آب همراه آن‌ها و منابع آب زیرزمینی می‌باشد"

مطابق قانون خاک مصوب ۱۳۹۸، خاک عبارت است " پیکره‌های طبیعی، متحول و پویا که حاصل مجموعه‌ای از واکنشهای فیزیکی، شیمیایی و زیستی است و متأثر از آب، اقلیم و موجودات زنده در طی زمان بر روی پوسته زمین یا سنگ مادر به وجود می‌آید . این تعریف شامل خاک درجا و رسوبی نیز میشود."

منابع خاک کشور با چالش‌های مهمی همچون شور شدن خاک‌ها، آلودگی خاک‌های کشاورزی، کاهش بنيه غذایی خاک‌های کشاورزی، روند ثابت و بعضاً حتی نزولی تولید محصولات کشاورزی، تغییر اقلیم، مواد آلی، آینده مبهم منابع خاک و تهدید امنیت غذایی کشور روبه‌رو است.

فرسایش خاک در ایران بسیار شدید است. در نقاط مختلف کشور انواع و اشکال مختلف فرسایش مشاهده می‌شود. در نقاط شمالی و شمال شرقی و شمال غربی و همچنین در مناطق کوهستانی بیشتر فرسایش آبی و در نقاط مرکزی و جنوبی و جنوب شرقی فرسایش آبی و بادی حکم رواست. گل آلود بودن کلیه رودهای کشور در مواقع بارندگی و آب شدن برف‌ها از علائم فرسایش شدید خاک است. وجود رسوب سالیانه حدود یکصد میلیون مترمکعب خاک در پشت سد های کشور، دلیل روشنی بر بالا بودن تخریب اراضی در حوزه های بالادست سدها است. طبق مطالعاتی که در ایران صورت گرفته، سالانه حدود یک میلیارد تن خاک بر اثر فرسایش از بین می‌رود، مجموع خطراتی که خاک کشور را تهدید می‌کند، لزوم حکمرانی مطلوب در زمینه خاک را یا دآوری می‌کند .

واژه حکمرانی خاک در مقدمه قانون حفاظت از خاک مصوب سال ۱۳۹۸ مورد اشاره قرار گرفته است، هنگامی که صحبت از حکمرانی مطلوب خاک می‌شود منظور سیاست‌ها و استراتژی‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری توسط دولت‌های ملی و محلی در مورد استفاده بهینه و توسعه پایدار خاک می‌باشد. دکتر کاتوزیان در کتاب خود به واژه "دولت خدمتگزار" به جای "دولت حاکم" اشاره می‌کند و معتقد است دولت خدمتگزار و مسؤول خود را در کنار و حتی پیرو ملت می‌داند و پای بند به اصول حقوقی است و این اصطلاح به نوعی یاد آور واژه حکمرانی مطلوب می‌باشد.

در این مقاله شش شاخص حکمرانی مطلوب که عبارتند از شفافیت ، مشارکت ، حاکمیت قانون ، اثربخشی دولت، پاسخگویی و تساوی و رابطه این شاخص‌ها با مقوله حفاظت خاک مورد بررسی قرار می‌گیرد .

۲. تعریف حکمرانی خاک^۱

یکی از تعاریف حکمرانی تعریفی است که بانک جهانی^۲، کمیته همکاریهای توسعه^۳، سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه، برنامه توسعه ملل متحد و موسسات و سازمانهای بین المللی توسعه بر آن اتفاق نظر دارند: حکمرانی یعنی "سیستم پیچیده ای از تعاملات بین ساختارها، سنتها، کارکردها (مسئولیت ها) و فرآیندها (عملکردها) که بوسیله سه ارزش کلیدی یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می شود"^۴ (UNDP۲۰۰۲)

واژه "حکمرانی" در کل به روابط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بین یک جامعه و حکومت آن جامعه و یا بین یک سازمان و اداره کنندگان آن اطلاق می شود. حکمرانی اغلب به عنوان هنر گرداندن جوامع و سازمان ها اطلاق می شود.

حاکمیت بر خاک مستلزم همکاری بین المللی و ملی بین دولتها، مقامات محلی، صنایع شهروندان برای اطمینان از اجرای سیاستهای منسجم است به منظور تنظیم اقدامات و روشهای استفاده از منابع به گونه ای انجام شود که از تضاد بین کاربران برای ترویج مدیریت پایدار زمین جلوگیری شود.

در سیاست های زیست محیطی اتحادیه اروپا، خاک به عنوان یک منبع تجدید ناپذیر شناخته شده است، اما حاکمیت آن برخلاف سایر منابع تجدید ناپذیر و حساس به آب و هوا، در سطح ملی حفظ می شود. در کشورهای در حال توسعه، حاکمیت خاک به سمت ترویج کشاورزی پایدار و تأمین امنیت غذایی است.

حکمرانی خوب نیز به عنوان یکی از اهداف توسعه هزاره پذیرفته شده است. انتظار می رود حاکمیت خوب مشارکتی^۴، شفاف^۵، پاسخگو^۶، مؤثر^۷ و عادلانه^۸ باشد و حاکمیت قانون^۹ را ارتقا دهد.

^۱ Soil governance

^۲ WB (World Bank)

^۳ DAC (Development Association Committee)

^۴ participatory

^۵ transparent

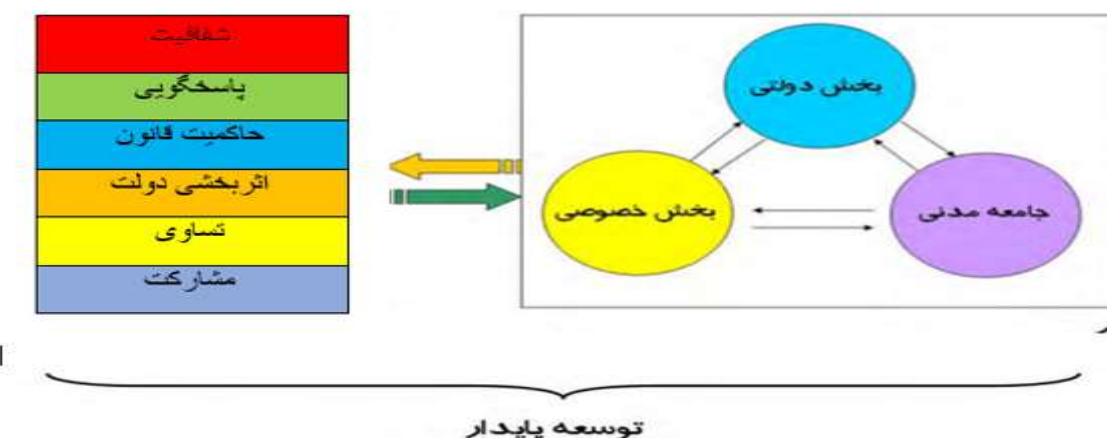
^۶ accountable

^۷ effective

^۸ equitable

^۹ rule of law

گزارش نظارت جهانی ۲۰۰۹، حاکمیت را "روابط قدرت"، "فرایندهای رسمی و غیررسمی تدوین سیاست ها و تخصیص منابع"، "فرایندهای تصمیم گیری" و "سازوکارهایی برای پاسخگویی دولت ها" می داند.



نخستین گزاره در نظریه حکمرانی این است که تنها مردم یک کشور می توانند برای توسعه نسخه بنویسند و هیچ تجویزی بدون در نظر گرفتن شرایط بومی، تاریخی و اجتماعی جامعه مفید نخواهد بود کوچک سازی دولت در رویکرد حکمرانی خوب به توانمند سازی دولت تبدیل شده است و همچنین اداره دولت از روش مدیریت عمومی به حکمرانی عمومی تبدیل شده است. لذا جا دارد باتوجه به اینکه ایران کشوری در حال توسعه است و نیاز به رویکردها و نظریه های مفید و کارکردی در باب توسعه در جهت پیشرفت و بالندگی خود دارد نگاهی عمیق به این گونه مباحث بخصوص نظریه و رویکرد حکمرانی مطلوب داشته باشد.

حکمرانی مطلوب الگویی از تعامل و شراکت سه بخش دولتی، بخش خصوصی و نهاد های مدنی ارائه می کند که با همکاری شراکتی این سه حوزه حکمرانی تحقق می یابد. در واقع فعالیت تعاملی این سه بخش نقش پیش برندگی در حکمرانی و تسهیل کننده آن را خواهند داشت و بستر الزم برای تحقق حکمرانی را فراهم می سازند.

در این خصوص در مقدمه قانون خاک کشور مصوب سال ۱۳۹۸ به صراحت به این موضوع اشاره شده است. "امید آن می رود تا تهیه و تدوین آئین نامه های اجرایی این قانون و اجرای کامل آن در بستری از همکاری بخشهای دولتی، خصوصی و جامعه مدنی (سمن ها) موجبات حکمرانی خاک در کشور و حفاظت از این ثروت ملی را فراهم سازد."

۲.۱. شفافیت

شفافیت دارای این مفهوم است که اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها در یک نهاد و سازمان مطابق قوانین، مقررات، صلاحیت ها و کنترل های خاص انجام شود و نیز مشاغل رسمی به گونه ای انجام می شود که اطلاعات اساسی و رویه ای برای افراد و گروه های جامعه در دسترس باشد و برای عموم قابل درک باشد مشروط به محدودیت های منطقی که از امنیت و حریم خصوصی محافظت می کند

از این رو شفافیت در تصمیم گیری و اجرای تصمیمات، ابهام و عدم قطعیت را کاهش می دهد و می تواند در جلوگیری و کاهش فساد بین اجزای یک نظام نقش بسزایی داشته باشد. همچنین نظارت جامعه مدنی (نظارت عمومی) بر تصمیم گیری و عملکرد بخش دولتی و مشارکت در این امور یک موازنه سازی و ابزار مهم برای مبارزه با فساد و بهبود حکمرانی است. این فرایند باعث شفاف شدن دولت از نظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می شود.

در معرض دید قرار دادن طرح های مدیریت خاک جهت اخذ نظرات مردم برای تحقق ویژگی شفافیت ضروری است. یکی از این موارد می تواند این باشد که عموم مردم یا لایق اندیشمندان به راحتی به نقشه خاک کشور و نیز اطلاعات بانک ملی خاک دسترسی داشتند تا در صورت هرگونه تغییر مضر و غیر ضرور در پهنه خاکی کشور در موارد لازم وظیفه آگاه سازی و پیشگیری را انجام دهند.

مطابق مواد ۶ و ۷ قانون خاک کشور مصوب سال ۱۳۹۸ سازمان موظف به تهیه نقشه خاک کشور و نیز تشکیل بانک ملی خاک ظرف مدت ۵ سال از تصویب این قانون می باشد و این کار را مطابق ماده ۶ با همکاری سازمان نقشه برداری کشور و مطابق ماده ۷ با همکاری وزارتخانه های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و سازمان زمین شناسی و اکتشافات معدنی کشور باید انجام دهد.

کشور حداقل در ۱۰ سال گذشته بارها درباره قاچاق خاک جنوب ایران اخباری منتشر شده که البته بعد هم تکذیب شده است. اما واقعیت این است که به رغم اینکه برخی مسئولان علاقه ای به ورود به این گونه خبرها ندارند، اما خاک بعضی از شهرهای جنوبی ایران در حال قاچاق شدن است. کشورهای حاشیه خلیج فارس از جمله امارات از جدی ترین مشتریان خاک ایران هستند. اما حالا قاچاق خاک شهرهای شمالی هم به داستان تاراج خاک در ایران اضافه شده است.

عدم شفافیت موجب ارتباط کم میان جامعه علمی و متخصصان خاک و سیاست گذاران و قانون گذاران این عرصه می باشد. از بین بردن این فاصله در حقیقت یکی از اهداف جامعه علمی خاک می باشد. به نظر می رسد که ابعاد گسترده داده ها و اطلاعات علمی مرتبط با خاک باید به گونه ای شفاف، گویا و دقیق طرح گردد تا سیاست گذاران و قانون گذاران قادر باشند از این قبیل اطلاعات در اتخاذ تصمیمات، سیاست ها و قوانین نوین و یا بهبود سیاست ها، برنامه ها و قوانین موجود بهره گیرند. ضرورت این موضوع ناشی از ماهیت خود خاک و کارکردهای وسیع آن

می‌باشد. در حکمرانی مطلوب می‌توان با کمک شفاف سازی زمینه مشارکت جامعه مدنی و بخش خصوصی را فراهم کرد. به منظور یاری گرفتن از همفکری اندیشمندان نیاز تا دسترسی به نقشه خاک کشور و اطلاعات بانک ملی خاک برای آنان میسر باشد.

۲.۲. مشارکت

مشارکت سنگ بنای حکمرانی خوب به شمار می‌رود. گاه حاکمیتی سنتی که در آن قدرت متمرکز بوده و مدیریت شرایط را بدون مشارکت ذینفعان در نظر دارد، در تقابل با رویکرد حکمرانی مدرن است گاه نگاه دوسویه و تعا ملی را مورد توجه قرار میدهد و از همین نگاه جدید است که مفهوم بسیار مهم جامعه شناختی تحت عنوان مدیریت مشارکتی متولد میشود و حکمرانی شبکه ای، به عنوان شبکه ای که روابط میان ذینفعان و ذی مدخلان را با هدف سیاستگذاری شکل می‌دهد، بستر تحقق این رویکرد را مشارکتی را فراهم میکند.

مشارکت به معنای لحاظ نمودن نظرات همه افراد در تصمیم گیری و شرکت دادن آنها در تصمیمات است. پژوهش های بانک بانک جهانی نشان می‌دهد که هر چه مشارکت نفع برندگان (ذی نفعان) در طراحی و اجرا پروژه ها بیشتر باشد، عملکرد پروژه و خدمت رسانی آن بهتر خواهد بود. مشارکت ذینفعان باید در رژیم های آینده حاکمیت خاک تقویت شود تا شفافیت و پاسخگویی افزایش یابد.

دولتها باید امکان و زمینه مشارکت عموم مردم را در برنامه های حفظ انسجام اکولوژیکی محیط خاک فراهم و آنها را به این امر تشویق نمایند. دولت باید با تهیه و تدوین سلسله مراتبی از برنامه های مشارکتی امکان مشارکت فعالانه کلیه افراد را در مدیریت خاک از محیط محلی تا سطح کشوری فراهم نماید.

از جمله کارهایی که جهت تحقق حکمرانی مطلوب انتظار می‌رود که دولتها انجام دهند عبارتند از:

- ایجاد شرایط مناسب جهت مشارکت مردم در تصمیم سازی های مربوط به بهره برداری از خاک
- تشکیل نهادهای مردمی جهت نظارت بر موضوع پایداری خاک
- ایجاد زمینه لازم جهت مشارکت فعالانه مردم در طراحی، برنامه ریزی، اجرا و پایش فعالیت ها
- ایجاد شرایط جهت دخالت و نظارت مردم محلی در شوراهای حل اختلاف

امروزه اجماع بر آن است که باید به جامعه این فرصت را داد که در اصلاحات خط مشی ها و قوانین زیست محیطی دولت ها درگیر شود در مورد خاک لازم است که جامعه از وضع موجود تخریب خاک، چگونگی تأثیر خاک بر تولید و تأثیر تخریب خاک بر رفاه کلی محیط زیست آگاهی لازم را داشته باشد. دولتها باید امکان و زمینه مشارکت عموم مردم را در برنامه های حفظ انسجام اکولوژیکی محیط خاک فراهم و آنها را به این امر تشویق نمایند.

بررسی قانون خاک مصوب سال ۱۳۹۸ حاکی از آن می باشد که قانون تنها ناظر بر اصول مدیریت دولتی خاک بوده و جنبه های مشارکتی و مکانیسم های بهره برداری از این مشارکت در آن منظور نشده است و این در حالی است که مشارکت مردمی یکی از موثرترین روش های تضمین حفاظت منابع طبیعی می باشد، شاخصهای ارزیابی کیفیت خاک که عموماً مورد استفاده قرار می گیرند تا حد زیادی بر اساس روشهای علمی است. در نتیجه، اکثر این شاخص ها تمایل دارند دانش محلی موجود را نادیده بگیرند. البته امید آن می رود با توجه به جدید بودن این قانون در آیین نامه های اجرایی به این مهم پرداخته شود.

۲.۳. حاکمیت قانون: استانداردهای روشن نهادی وقابل اجرا

منظور از حاکمیت قانون اعمال قدرت دولتی است که به صورت مکتوب منتشر شده است استانداردهایی که ارزشهای اجتماعی مورد حمایت گسترده را در بر می گیرد، از خاص گرایی اجتناب می کند و از حمایت گسترده مردم برخوردار است.

در جایی که حاکمیت قانون قوی باشد، مردم نه از ترس، بلکه از این جهت که در اثربخشی آن سهیم هستند، از قانون حمایت می کنند. به هر حال، تقریباً هر دولتی می تواند قوانینی وضع کند. رژیم های فاسد و سرکوبگر می توانند به دلخواه قانون وضع کنند، اما حاکمیت واقعی قانون مستلزم همکاری دولت و جامعه است و نتیجه فرآیندهای پیچیده و ریشه دار اجتماعی است، افراد خاطی نه تنها با مجازات های قانونی روبرو هستند، بلکه با تحریم های اجتماعی مانند انتقاد در رسانه های خبری، عدم موافقت عمومی و مجازات انجمن های حرفه ای و تجاری روبرو هستند. رویکردی که صرفاً بر تشخیص و مجازات متکی باشد، ممکن است برای مدتی کار کند، اما برای ادغام قوانین و سیاست ها با ارزش های اجتماعی، یا ایجاد حمایت گسترده تر و عمیق تر از سیستم، چندان موثر نخواهد بود.

قانون خوب قانونی است که با درک دقیق، عمیق و صحت واقعیت های زندگی به طور اعم از پیوند خردمندانه یافته های کارشناسان فن با قواعد مستحکم حقوقی حاصل شده باشد، به عبارت دیگر هم آمیزی تفکرات کارشناسی فنی و کارشناسی حقوقی شرط اساسی برای آفرینش های مواد قانونی است.

با توجه به شرایط کنونی در خصوص مسائل خاک انتظار می رود رویکردهای جدیدی نظیر دیدگاههای زیست محیطی، اصول احتیاطی و پیشگیرانه، خاک به عنوان سرمایه ملی و نیاز ارزش اقتصادی خاک و... در حوزه قانونگذاری مد نظر قرار گیرد و نیز نقش دست اندر کاران مختلف از جمله دولت، سمن ها و بهره برداران در بهره برداری پایدار خاک می بایست به روشنی در قانونگذاری لحاظ شود.

با توجه به نقش حاکمیت قانون در حاکمیت مطلوب انتظار می رود به منظور جلوگیری یا کاستن از ریسک تخریب خاک و فراهم کردن اصولی برای بهره بردار پایدار خاک، لازم است چارچوب های حقوقی به خوبی طراحی شده باشند و این امکان وجود داشته باشد که قانون نه تنها برای جلوگیری یا محدود کردن فعالیت های استفاده از زمین، بلکه برای حمایت از هدفهای مطلوب از طریق فراهم کردن انگیزه های اقتصادی یا سایر انگیزه ها وضع شود.

با توجه به اینکه قانون، در شکل دهی ساز و کارهای ساختاری در سطح ملی و بین المللی مورد نیاز برای توسعه روش های حفاظت از خاک، حمایت از پذیرش مؤثر و نظارت بر موفقیت و شکست برنامه های حفاظت خاک نقش مهمی ایفا می کند.

به برخی از قوانین و مقررات در حوزه خاک کشور اشاره می شود:

در قانون اساسی هر چند به طور مستقیم بر لزوم حفاظت و حراست از خاک به طور مستقل و جداگانه در هیچکدام از اصول صحت نشده است ولی می توان به طور غیر مستقیم و در کنار سایر منابع ملی و طبیعی اهمیت حفاظت از خاک را استنباط کرد:

با ملاحظه اصل ۴۵ قانون اساسی که مصادیقی از ثروتهای عمومی و انفال را نام برده نظیر جنگل ها، مزارع، نیزارها، بیشه های طبیعی و دره ها می توان چنین استنباط کرد که خاک که جزء یا بخش مهمی از عرصه مصادیق مذکور می باشد چه به عنوان منبعی مستقل و چه به عنوان منبعی تبعی و همراه با ثروتهای یاد شده در اصل ۴۵، از اهمیت فوق العاده ای برخوردار بوده و ثروت عمومی و خدادادی محسوب می شود که در اختیار حکومت است و بر مبنای مصالح و مقتضیات باید مورد استفاده و بهره برداری واقع شود.

همچنین با دقت در اصل ۵۰ قانون اساسی که حفاظت محیط زیست را وظیفه همگانی می داند، به طوری که فراهم کننده حیات اجتماعی رو به رشدی برای نسل امروز و نسل های آینده باشد، خاک نیز بخش مهمی از محیط زیست طبیعی است که به سبب نقش و کارکرد مهم آن باید مورد حفاظت و حراست آحاد ملت ایران قرار گیرد.

مقوله خاک به طور مستقیم و جداگانه چندان در قانون مدنی مورد عنایت قانونگذار نبوده است و ضوابط و احکام ناظر بر آن را باید در مقررات حاکم بر زمین و چگونگی استفاده از آن جستجو کرد. در بحث اموال به منقول و غیر منقول یعنی از ماده ۱۱ به بعد قانون مدنی، خاک را می توان به عنوان قسمتی از زمین که استقرار آن ذاتی است و نقل و انتقال آن موجب نقص و خرابی زمین می شود باید مال غیر منقول تلقی کرد (مفاد ماده ۱۲ و ۱۴ قانون مدنی)، یا با استفاده از حکم ماده ۱۷ می توان خاک را به عنوان نهاده مهمی که

برای زراعت لازم است (مستقل از زمین) باید آن را از جهت صلاحیت محاکم و توقیف اموال جزء ملک تلقی و در حکم مال غیر منقول قرار داد.

در بحث الزامات خارج قرارداد یا ضمان قهری مواد ۳۰۷ تا ۳۳۵ با استفاده از احکام پیش بینی شده در این قوانین که در واقع شبه جرم تلقی شده و دارای ضمانتهای اجرایی می باشند می توان حفاظت و حراست خاک را مورد توجه و بهره برداری قرار داد، جوهر اصلی احکام مورد نظر برخورد، مقابله، تنبیه و مجازات مالی مرتکبین چنین اعمالی به عنوان غاصب، تلف کننده و سبب تلف و از بین رفتن و یا صدمه دیدن اموال و نهاده ها (خاک) و ورود خسارت بر آن است که باید خسارت و ضرر و زیان حاصله را جبران نمایند.

در قانون مجازات اسلامی در فصل ۲۵ و ۲۶ مواد ۶۸۸ و به ویژه تبصره ۲ که به صراحت از خاک نامبرده شده و نیز در ماده تخریب و آلودگی محیط زیست جرم انگاری شده است و بدیهی است که آلوده ساختن و تخریب خاک نیز از چنین منظری می تواند پیگیری های کیفری و استفاده از ضمانتهای جزایی جهت مقابله با چنین اقداماتی به دنبال داشته باشد.

در قانون خاک کشور مصوب سال ۹۸ در تعدادی از قوانین وظایف نهادهای دولتی که در این قانون در خصوص حفاظت از خاک مسؤول شناخته شده اند، دیده می شود، در ماده ۲ قانون مذکور وزارت جهاد کشاورزی مکلف می گردد تا همکاری سازمان حفاظت محیط زیست "خط مشی های مدیریت، حفاظت و بهره برداری پایدار از خاک کشور را به نحوی که متضمن حفظ و ارتقای کیفی خاک باشد، تهیه و برای تصویب به هیأت وزیران ارائه کند."

در ماده ۴ این قانون "سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است با همکاری وزارت و سازمان، ارزش اقتصادی خاک و هزینه های ناشی از آلودگی و تخریب خاک در زیست بوم (اکوسیستم) های مختلف را در حسابهای ملی منظور کند."

در ماده ۶ وزارت جهاد کشاورزی موظف است با رعایت مصالح امنیتی و نظامی مطابق قوانین مربوطه با همکاری سازمان نقشه برداری کشور ظرف مدت پنج سال برای خاکهای زراعی و باغی، نقشه های خاک، پهنه بندی خاک کشور از نظر سطح ماده آلی و طبقه بندی اراضی را در مقیاس حداقل یک بیست و پنج هزارم تهیه کند. "و در ماده ۷ ملزم به ایجاد "بانک ملی خاک" می شود و در ماده ۸ موظف می شود "نسبت به پایش کمی و کیفی خاک کشور با اولویت اراضی زراعی و باغی، در مقاطع زمانی مناسب که مستلزم حفظ حاصلخیزی و پایداری خاک باشد، به صورت مستمر اقدام و تغییرات کمی و کیفی خاک را به صورت نقشه و آمار ارائه کند."

مطابق ماده ۹ سازمان ملی استاندارد مکلف است با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت با هدف حفظ و پایداری حاصلخیزی انواع خاک و بهینه سازی تولید و مصرف انواع کود، آفتکشها، سم و بهبوددهنده های رشد گیاه، نسبت به تدوین استاندارد انواع کود، آفتکشها، سم و بهبوددهنده های رشد گیاه اقدام کند و عدم رعایت دستورالعمل ها و مقررات این ماده در تبصره ذیل این ماده جرم انگاری شده است.

قوانین ذکر شده در بالا با رویکرد حفاظت کلی خاک و با دیدگاه پیشگیرانه وظیفه نهادهای حاکمیتی مسؤول در زمینه خاک را بیان میدارند .

در مواد ۱۱ و ۱۵ این قانون سازمان حفاظت محیط زیست " مکلف به پایش خاکهای آلوده، شناسایی مواد آلاینده خاک و اشخاص آلوده کننده آن و اعلام وقوع وضعیت اضطراری براساس حدود مجاز آلودگی خاک و آلاینده های ورودی به آن برای کاربریهای مختلف خاک " و اقدام به شناسایی واحدهای آلاینده خاک و اخطار به آلوده کننده نسبت به حذف و رفع منشأ آلودگی، بازسازی خاک و جبران خسارت وارده می شود .

همانگونه که در ماده ۱۳ دیده می شود " بهره برداران واحدهای تولیدی، صنعتی، خدماتی و معدنی که در مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی و شهرکها و نواحی صنعتی فعالیت میکنند، مکلف به رعایت مفاد این قانون میباشند."

زمانی که موضوع تخریب خاک مطرح می شود مطابق ماده ۱۶ "تخریب کنندگان خاک مکلفند بلافاصله پس از دریافت اخطار وزارت، فعالیت منجر به تخریب را متوقف و ظرف مهلت معینی که از طرف وزارت اعلام میشود خاک را بازسازی و جبران خسارت نمایند . " و در صورت استنکاف "علاوه بر توقف فعالیت، بازسازی خاک و جبران خسارت با حکم مراجع قضائی به جزای نقدی دو تا پنج برابر خسارت وارده محکوم میشود."

در ماده ۱۹ نیز تخلیه و دفن مواد آلاینده اعم از مایع و جامد در خاک در غیر از مکانهای تعیین شده ممنوع است. مرتکب علاوه بر جبران خسارت زیستمحیطی، به جزای نقدی دو تا پنج برابر خسارت وارده محکوم میشود.

همانگونه که در ماده ۲۱ ذکر شده است " انتقال خاک به خارج از کشور ممنوع است . مرتکب به یک یا دو مورد از مجازاتهای تعزیری درجه (۵) قانون مجازات اسلامی محکوم میشود. " خروج خاک معدنی از کشور منوط به اخذ مجوز توسط وزارت صنعت و معدن است و خروج خاک به منظور امور پژوهشی به خارج از کشور بنا به درخواست دانشگاه یا واحد پژوهشی با مجوز وزارت بلامانع است.

مسئله تدوین قانون خاک کشور مصوب ۹۸ و صد البته اجرایی شدن آن یکی از شاخص های حاکمیت مطلوب یعنی حاکمیت قانون را تا حدی در بخش خاک تحقق خواهد بخشید .

۲.۴. پاسخگویی: مسئولیت پذیری ، کنترل و برقراری تعادل

مردم ، گروه های ذی نفع ، جامعه مدنی ، دادگاه ها ، مطبوعات و احزاب مخالف باید اصرار داشته باشند که کسانی که حکومت می کنند از دستورات قانونی پیروی کرده و اقدامات خود را توضیح دهند (پاسخگویی عمودی). همین امر در داخل دولتها نیز صادق است ، پاسخگویی افقی بستگی به توانایی دولت دارد تا بر عملکرد سایر بخشها نظارت - و در صورت لزوم ، توقف یا تصحیح - انجام دهد. کسانی که خواستار پاسخگویی هستند باید مطمئن باشند که این کار را می توانند با خیال راحت انجام دهند تا مقامات صادقانه پاسخ دهند و نیازها و خواسته های اجتماعی نیز از سوی دولت جدی گرفته می شوند.

پاسخگویی عمودی:

-دولتی که به شهروندان پاسخ می دهد

-شهروندانی که قوانین و سیاست ها را می پذیرند و از آن پیروی می کنند.

مسئولیت پذیری افقی در میان بخش های دولتی:

--دسترسی به اطلاعات

-حق مشورت

-قدرت بررسی افراط و تفریط ها

وزارت جهاد کشاورزی به استناد مواد ۲۶ و ۲ قانون حفاظت از خاک ۱۳۹۸ به ترتیب پیش نویس "آیین نامه قانون حفاظت از خاک" و پیش نویس "خط مشی های مدیریت ، حفاظت و بهره برداری پایدار از خاک کشور" را جهت بررسی و تصویب به هیأت دولت ارائه نموده است .

در ماده ۲ پیش نویس لایحه آمده است : به منظور هماهنگی ، سیاست گذاری ، هم افزایی و نظارت بر تحقق پایدار و حفاظت منابع خاک کشور "شورای عالی خاک" با ترکیب اعضا ذیل تشکیل می گردد:

۱- رئیس جمهور یا معاون اول رئیس جمهور (رئیس شورا)

۲- وزیر جهاد کشاورزی (دبیر شورا)

۳- معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست کشور

۴- معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

۵- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۶- رئیس کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

۷- دو نفر متخصص علوم خاک به انتخاب رئیس جمهور

در تبصره ۲ این ماده آمده که جلسات شورا هر دو سال یک بار تشکیل می شود و مطابق تبصره ۱ همین ماده وزیر جهاد کشاورزی به عنوان دبیر شورا می تواند در صورت ضرورت و حسب مورد از وزرای سایر وزارتخانه ها و مؤسسات ذی ربط برای شرکت در جلسات شورا دعوت به عمل آورد.

و نیز طبق تبصره ۵ همین ماده مسئولیت حسن اجرای مصوبات شورا و هماهنگی بین دستگاههای مختلف در سطح استانها بر عهده استانداران قرار داده شده است.

طبق تبصره ۵ ماده ۱۴ "کلیه دستگاههای اجرایی موظفند نتایج اطلاعات و داده های موجود مورد نیاز در برنامه پایش کمی و کیفی خاک حسب مورد در اختیار وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست قرار دهند." می توان این مواد و تبصره های ذکر شده آنها را به نوعی پاسخگویی افقی در نظر گرفت.

پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می شود. پاسخ گویی مسوولین یکی از عوامل اصلاح کننده مدیریت خاک در کشور است. در یک جامعه مدنی قدرتمند امکان مدیریت مطلوب خاک وجود دارد. در هر صورت دولت مسوول مدیریت بهینه منابع خاک و مسوول ارایه گزارش به جامعه است و میبایست در قبال ضعف های احتمالی در ناکارآمدی مدیریت منابع خاک پاسخگو باشد. دولت میبایست خود را موظف به ارایه گزارش سالیانه به مردم در خصوص مدیریت منابع خاک بداند و به نیازهای مردم کلیه مناطق توجه داشته باشد.

۱.۲.۵. اثربخشی دولت

میزان دستیابی به اهداف تعیین شده را اثربخشی گویند، منظور از اثربخشی، توانایی دولت در تدوین و اجرای سیاستهای صحیح است که لازمه آن برخورداری از یک دستگاه اداری کارآمد می باشد. در این شاخص، کیفیت و خدمات عمومی، و خدمات شهروندی و میزان استقلال آنها از فشارهای سیاسی مدنظر است و در نتیجه هرچه کیفیت و خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد، بیانگر وضعیت بهتری در حکمرانی مطلوب است. به این معنی که فعالیت های دولت نتیجه هایی را به بار بیاورد که نیازهای جامعه را برآورده سازد و دولت از منابع محدود تحت اختیار خود بیشترین استفاده را ببرد. کارایی و اثربخشی دولت می تواند به کاهش هزینه های اداره امور عمومی و

کیفیت بالاتر خدمات دولتی بینجامد. اگر قوانین و سمت و سوی برنامه های موجود نتوانند کارآیی مناسب داشته باشند، مشکلی افزون بر دیگر مشکلات یک جامعه خواهند بود. لذا اثربخشی یکی از ویژگیهای عمده نظام برنامه ریزی خاک کشور باید باشد.

از میان برخی اموری که می توانند منجر به تحقق شاخص اثربخشی در حکمرانی گردند، می توان به موارد ذیل اشاره کرد :

- اولویت بخشیدن به پیشگیری از تخریب
- توجه به علت، شدت و میزان تخریب خاک در یک دوره زمان معین
- دستیابی عملی به اقدامات اجرایی و قضایی نظیر جبران خسارت و اصلاح مسؤولیتها در قبال خاک
- به رسمیت شناختن حق فرد، گروه یا سازمان علیه مواردی که مسبب تخریب خاک، ازدست رفتن توان ویا انهدام محیط زیست خاک می شوند.
- مکانیزم صدور مجوز، لغو، تغییر، تعلیق یا فسخ پروانه یا مجوزهایی که موجب به موجب قانون برای خاک زیان آور باشند.
- اصلاح و تجدید نظر منظم قانون خاک، تهیه و تنظیم دستورالعمل ها و آیین نامه های ویژه، تدوین رویه های قانونی
- تضمین این موضوع که فرد یا افرادی که به طور مستقیم و غیر مستقیم سبب تخریب خاک میگردند موظف به پرداخت هزینه های اصلاح و احیاء خسارات ناشی از صدمات اکولوژیک به خاک هستند.
- در صورت عدم تایید EIA جهت بهره برداری، نباید برای بهره برداری مجوز صادر گردد.
- جرایم باید مناسب با خسارات مستقیم و غیر مستقیم باشد.
- قانون خاک دارای آیین نامه ها و دستورالعمل های مشخصی خواهد بود که این موارد می تواند حسب مکان و نوع بهره برداری از خاک دارای تفاوت هایی باشد.
- ضرورت همخوانی قانون با نظام های شرعی و عرفی حاکم بر بهره برداری از خاک

۲.۶. تساوی

عدالت اجتماعی حکم می کند که اقشار مختلف مردم، به طور یکسان از مزایای عمومی برخوردار باشند و خدمات عمومی بدون تبعیض به کلیه افراد ارائه شود. جهان برای ریشه کن کردن فقر و تأمین امنیت غذایی و در عین حال استفاده پایدار از خاک با چالش های عظیمی مواجه است باید توجه داشت که استفاده پایدار از خاک یکی از عوامل کلیدی و مهم در رفع فقر جامعه روستایی است، فقر و گرسنگی مفرط مردم را به اسکان در حاشیه شهرها و بهره برداری از اکوسیستم های آسیب پذیرتری که خشکسالی و خاک ضعیف و کم قوه از جمله

ویژگیهای بارز این مناطق است وادار می کند،بادر نظر گرفتن این نکات برای حفاظت وتوسعه پایدار خاک و در عین حال حفظ حقوق آحادملت درخصوص خاک شایسته است موارد زیر مورد توجه دولتها قرار گیرد:

- توجه به بهره مندی عادلانه مردم از نتایج اجرای فعالیت ها
- تأمین و ارائه کمک های مالی و فنی به گروهها جهت طرح دعوی حمایت از خاک پایدار
- تضمین عدالت و برابری بهره بردارن در برابر قانون خاک
- به رسمیت شناختن حقوق مالکیت جوامع بومی و سنتی
- تضمین این نکته انجام مفاد قانونی توسط بهره بردارن سلب حقوقی از آنان را در پی نخواهد داشت
- پرداخت غرامت به مردم محرومی که حق دسترسی آنها به زمین قطع می گردد.
- ایجاد امکانات لازم جهت دسترسی سریع مردم به مراجع قانونی

نتیجه :

این مقاله ادبیات علمی موجود در مورد شاخص های حکمرانی مطلوب خاک را در زمینه حفاظت از خاک مرور کرده است. حکمرانی مطلوب در زمینه حفاظت از خاک باید بر اساس معیارهای شفافیت، مشارکت ،حاکمیت قانون،اثربخشی ، پاسخگویی وتساوی صورت گیرد، بررسی ادبیات حکمرانی مطلوب خاک نشان داد که ابزارهای کنونی حاکمرانی خاک دارای نقایص متعددی در این زمینه هستند. با توجه به اینکه حکمرانی خاک یک موضوع پیچیده چند سطحی است بنابر این تحقیقات آینده در زمینه حکمرانی خاک باید بر تمام سطوح نهادی ، از سطح محلی تا سطح ملی وبین المللی متمرکز شود.

آنچه تا کنون شاهد بودیم بیانگر این است که دولت به تنهایی نمی تواند در برابرانواع خطراتی که سلامت خاک را به هر نحوی تهدید می کند، مقابله نماید وبه منظورحفاظت از خاک نیازمند مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی می باشیم و هر چه دولت دراین زمینه باشفافیت بیشتری پاسخگو باشد،بیشتر می تواند ازاین همکاری بهره مند شود و توانمندتر گردد.برای داشتن حکمرانی مطلوب خاک باید از دانش جوامع بومی در تصمیم سازی ها بهره گرفت و هر جا که راهکارهای حفاظتی لطمه ای بر پیکره افراد محروم جامعه وارد می سازد یا معیشت جوامع بومی را به خطر می اندازد تدابیری اندیشیده شود تا آسیبها به حداقل برسدو برای این مهم نیازمند حکمرانی عادلانه و اثربخش می باشیم .

منابع و مؤاخذ:

- [۱]. قانون خاک جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۹۸
- [۲]. خاک، کتاب دوم: قوانین موجود و منتخب داخلی و لایحه پیشنهادی، مؤسسه پژوهش ها و اقتصاد جهاد کشاورزی، ۱۳۸۷
- [۳]. خاک، قوانین نهادهای بین المللی و قوانین منتخب کشورها، مؤسسه پژوهش ها و اقتصاد جهاد کشاورزی، ۱۳۸۷
- [۴]. خاک، قوانین کشورهای منتخب، مؤسسه پژوهش ها و اقتصاد جهاد کشاورزی، ۱۳۸۷
- [۵]. موسی زاده، رضا، «حقوق اداری»، انتشارات میزان، ۱۳۹۸
- [۶]. سید فاطمی، محمد قاری، حقوق بشر معاصر، انتشارات شهر دانش، ۱۳۸۸
- [۷]. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، انتشارات مدرس، ۱۳۷۵
- [۸]. حکمرانی خوب: اکولوژی متعادل، دکتر غلامرضا معمارزاده، دکتر جواد جاسبی، دکتر ندا نفری، مجله پژوهش های مدیریت واحد علوم و تحقیقات شماره ۸۴ - بهار ۱۳۸۹
- [۹]. حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت، رحمت الله قلی پور، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی، دفتر گسترش تولید علم، ۱۳۸۷
- [۱۰]. تجزیه و تحلیل رابطه بین حکمرانی خوب و فساد اداری، قلی پور، رحمت الله، بین حکمرانی خوب و فساد اداری، "مدیریت فرهنگ سازمانی"، شماره ۱۰، ۱۳۸۴
- [۱۱]. ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در بخش آب، سید ناصرالدین بدیسار، سید محمد صادق احمدی علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره بیست و دوم، شماره دو، ۱۳۹۹
- [۱۲]. حکمرانی خوب کلید جنوب غربی توسعه آسیا، برادران شرکا، حمیدرضا و ملک ساداتی، استراتژی، شماره ۴۶، ۱۳۸۷
- [۱۳]. مروری بر حکمرانی خوب کلید معمای توسعه، مجتبی پارسا نسب، غلامرضا قاسمی
- [14]. Hasankhani, razieh and Roya.2012. *studying of Legal aspects of Soil Conservation*. British Journal of Science, vo.5 (1)
- [15]. Hanna, I. Boer, B.2002. *Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils: A Preliminary Report*. IUCN, Environmental Policy and Law Paper NO.45
- [16]. Bonn2011, Conference. ["Sustainable Soil Governance: Towards Integrate Management for Water and food Security"](#)
- [17]. Good Governance: The Rule of Law, Transparency, and Accountability, Michael Johnston, Department of Political Science, Colgate University
- [18]. Creating a Clean Mechanism: Anti-Corruption and Sustainable Reform Coalitions, Michael Johnston, Sohr J. Kapandeh, World Bank Institute, No. 3780,2002

- [19]. Howard, T., Larson, A., 2015. Soil governance: assessing cross-disciplinary perspectives. Int. J. Rural Law Policy
- [20]. *Its Restrictive Government: Power and Accountability in a New Democracy*, Chandler, Andreas, Larry Diamond, and Mark F. Platner, 1999
- [21]. Concepts of soil management and carbon sequestration, RF, Fult, 2001
- [22]. Soil governance in the transition towards a sustainable bioeconomy, Nataly Juerges, Bernd Hansjürgens, 2016