

جاءتكم الرزق



جایگاه دولت در معادن در نظام حقوقی ایران

دکتر ابراهیم زینلی نژاد فردوسیہ

سرشناسه: زینلی نژاد فردوسی، ابراهیم، ۱۳۶۱-
عنوان و نام پدیدآور: جایگاه دولت در معادن در نظام حقوقی ایران / ابراهیم زینلی نژاد فردوسی:
[برای] شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران.
مشخصات نشر: تهران: آوان جنوب، ۱۴۰۱.
مشخصات ظاهری: ۲۴۸ ص.
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۵۲۶-۳۵-۶
وضعیت فهرست نویسی: فیپا
موضوع: معدن و ذخایر معدنی -- سیاست دولت -- ایران
Mines and mineral resources -- Government policy -- Iran
معدن و ذخایر معدنی -- قوانین و مقررات -- ایران
Mining law -- Iran
شناسه افزوده: شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران
رده بندی کنگره: TN1۰۷
رده بندی دیویی: ۵۵۳/۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی: ۹۱۲۳۶۹۰
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیپا



نشر آوان جنوب

عنوان: جایگاه دولت در معادن در نظام حقوقی ایران
نویسنده: دکتر ابراهیم زینلی نژاد فردوسی
طراح جلد و صفحه آرا: زهرا سالمی نژاد
ناشر: آوان جنوب
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۵۲۶-۳۵-۶
شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه
توبت چاپ: اول ۱۴۰۱
قیمت: ۱۸۰.۰۰۰ تومان

02144443162 09125497040 09161130561

www.niloofaran.com info@niloofaran.com

تهران: پونک سردار جنگل نیش گلزار یکم پلاک ۱۱۷ طبقه ۵



شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران

شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران
در راستای حمایت از تولید محتوای آموزشی،
فرهنگ سازی و رشد و ارتقای حوزه معدن
اقدام به حمایت از این کتاب نموده است.

پیشگفتار | ۱۳

مقدمه | ۱۵

فصل اول | ۲۱

مفاهیم، مبانی نظری و پیشینه

مبحث اول: مفاهیم معدن | ۲۲

گفتار اول: تعریف معدن در لغت و حقوق موضوعه | ۲۲

بند اول: تعریف معدن در لغت | ۲۲

بند دوم: تعریف معدن از منظر قانون اساسی | ۲۳

بند سوم: قانون مدنی و تعریف آن از معدن | ۲۸

بند چهارم: تعریف معدن در قوانین خاص معدنی | ۲۸

گفتار دوم: تعریف معدن از منظر فقه | ۳۵

بند اول: مفهوم معدن | ۳۵

بند دوم: ملاک تشخیص معدن | ۳۵

گفتار سوم: تقسیم بندی انواع معادن و مواد معدنی از دیدگاه فقه و حقوق | ۳۶

بند اول: انواع معدن در فقه و حقوق موضوعه | ۳۶

الف: انواع معادن از نگاه فقه | ۳۶

ب: انواع معادن در حقوق موضوعه | ۳۹

بند دوم: انواع مواد معدنی در حقوق موضوعه | ۳۹

الف: مواد معدنی در قانون معادن سال ۱۳۱۷ | ۳۹

ب: مواد معدنی در لایحه قانونی معادن سال ۱۳۳۱ | ۴۰

ج: مواد معدنی در قانون معادن سال ۱۳۳۶ | ۴۱

- د: مواد معدنی در قانون معادن سال ۱۳۶۲ | ۴۱
- ه: مواد معدنی در قانون معادن سال ۱۳۷۷ | ۴۲
- و: مواد معدنی در قانون اصلاح قانون معادن ۱۳۹۰ | ۴۳
- مبحث دوم: مبانی نظری | ۴۴
- گفتار اول: دیدگاه فقهای شیعه نسبت به معادن | ۴۴
- بند اول: نظریه انفال بودن معادن | ۴۵
- الف- مفهوم لغوی انفال | ۴۵
- ب- مفهوم اصطلاحی انفال در فقه | ۴۵
- ج- انفال در قرآن کریم | ۴۶
- د- مصادیق انفال | ۴۶
- ه- حکم انفال | ۴۸
- و- شمول انفال بر معادن | ۵۰
- ز- ادله نظریه انفال | ۵۱
- ح- اشکالات نظریه انفال | ۵۲
- بند دوم: نظریه مباحات بودن معادن | ۵۶
- الف- مباحات | ۵۶
- ب- مشترکات عمومی | ۵۶
- ج- اموال دولتی | ۵۷
- د- شمول مباحات و مشترکات بر معادن | ۵۸
- ه- ادله نظریه مباحات | ۵۹
- و- اشکالات نظریه مباحات | ۶۰
- بند سوم: تبعیت معدن از زمین | ۶۱
- الف- اقسام زمین و مالکیت آن | ۶۲
- ب- ادله نظریه مالکیت | ۶۵
- ج- اشکالات نظریه مالکیت | ۶۶
- گفتار دوم: معدن از دیدگاه فقهای چهارگانه اهل سنت | ۷۰
- بند اول: مذهب حنفی | ۷۰
- بند دوم: مذهب مالکی | ۷۱
- بند سوم: مذهب حنبلی | ۷۱

بند چهارم: مذهب شافعی | ۷۲

مبحث سوم: پیشینه معدن در ایران | ۷۴

گفتار اول: سیر تاریخی بهره برداری و قانون گذاری در خصوص معادن | ۷۴

بند اول: سیر تاریخی بهره برداری از معادن | ۷۴

بند دوم: سیر تاریخی قانون گذاری در خصوص معادن | ۷۶

الف: نظامنامه معدن | ۷۶

ب: قوانین معدن از سال ۱۳۱۷ لغایت ۱۳۹۰ | ۷۸

۱- قانون معادن سال ۱۳۱۷ | ۷۸

۲- قانون معادن سال ۱۳۳۱ | ۷۸

۳- قانون معادن سال ۱۳۳۶ | ۷۹

۴- قانون معادن سال ۱۳۶۲ و اصلاحیه آن | ۷۹

۵- قانون معادن سال ۱۳۷۷ | ۸۱

۶- قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ | ۸۳

گفتار دوم: سیر تاریخی نهادهای متولی اداره امور معادن | ۸۴

فصل دوم | ۸۲

هدایتگری دولت بر معادن در حقوق ایران

گفتار اول: شورایعالی معادن | ۸۹

بند اول: نقش شورایعالی معادن | ۸۹

بند دوم: وظایف شورایعالی معادن و نحوه اعتراض به آرای این شورا | ۹۰

الف: وظایف شورایعالی معادن | ۹۱

ب: نحوه اعتراض به آرای این شورا | ۹۳

بند سوم: آیین رسیدگی در شورایعالی معادن | ۹۵

بند چهارم: اعضای شورایعالی معادن | ۹۶

بند پنجم: معایب عملکردی شورایعالی معادن | ۹۶

گفتار دوم: کارگروه استانی و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید | ۹۷

بند اول: وظایف کارگروه استانی و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید | ۹۸

بند دوم: اعضای کارگروه استانی و ستاد تسهیل | ۹۹

بند سوم: آیین رسیدگی و نحوه هدایتگری | ۹۹

گفتار سوم: ستاد پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه | ۱۰۴

بند اول: وظایف ستاد پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه | ۱۰۵

بند دوم: اعضای ستاد پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه | ۱۰۵

بند سوم: نحوه هدایتگری در بخش معادن | ۱۰۶

گفتار چهارم: صندوق بیمه سرمایه گذاری فعالیت های معدنی | ۱۰۷

بند اول: اهداف صندوق | ۱۰۷

بند دوم: وظایف صندوق | ۱۰۸

گفتار پنجم: اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران | ۱۰۹

بند اول: وظایف اتاق بازرگانی، صنایع و معادن | ۱۱۲

بند دوم: ارکان و ساختار اتاق بازرگانی، صنایع و معادن | ۱۱۵

۱- شورای عالی نظارت | ۱۱۵

۲- هیأت نمایندگان | ۱۱۶

۳- هیأت رئیسه | ۱۱۶

۴- دبیر کل | ۱۱۷

بند سوم: کمیسیون های تخصصی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن | ۱۱۷

مبحث دوم: سیاستگذاری در معادن | ۱۱۹

گفتار اول: سیاستگذاری تنبیهی و تشویقی | ۱۲۰

بند اول: سیاست های تنبیهی | ۱۲۰

بند دوم: سیاست های حمایتی یا تشویقی | ۱۲۴

گفتار دوم: سیاستگذاری در جهت کارآفرینی و رشد مناطق کمتر توسعه یافته | ۱۲۶

گفتار سوم: سیاستگذاری در احیا و راه اندازی معادن کوچک مقیاس | ۱۳۱

مبحث سوم: سرمایه گذاری مستقیم دولت در معادن | ۱۳۴

گفتار اول: سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران | ۱۳۶

گفتار دوم: شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران | ۱۵۲

فصل سوم | ۱۵۷

مداخله گری و نظارت دولت بر معادن در حقوق ایران

مبحث اول: نظارت های قانونی | ۱۵۸

- گفتار اول: حوزه‌های نظارت | ۱۵۸
- بند اول: نظارت سیاسی | ۱۵۹
- بند دوم: نظارت حقوقی | ۱۵۹
- بند سوم: نظارت قضایی | ۱۵۹
- بند چهارم: نظارت اداری | ۱۶۰
- بند پنجم: نظارت مالی | ۱۶۰
- گفتار دوم: انواع نظارت‌های ماهوی | ۱۶۰
- بند اول: نظارت استصوابی | ۱۶۰
- بند دوم: نظارت استطلاعی | ۱۶۱
- مبحث دوم: مفهوم نظارت و نحوه اعمال آن توسط دولت | ۱۶۱
- گفتار اول: نظارت بر اساس قوانین معدنی | ۱۶۴
- بند اول: اکتشاف معادن | ۱۶۴
- الف: پروانه اکتشاف | ۱۶۶
- ب: گواهی کشف | ۱۷۱
- ج: ماهیت حقوقی پروانه اکتشاف و گواهی کشف | ۱۷۲
- بند دوم: بهره برداری از معادن | ۱۷۳
- الف: شناسنامه معدن و طرح بهره برداری | ۱۷۴
- ب: پروانه بهره برداری | ۱۷۵
- ج: ماهیت حقوقی بهره برداری از معادن | ۱۷۶
- بند سوم: حقوق دولتی | ۱۸۱
- بند چهارم: سلب صلاحیت | ۱۸۶
- بند پنجم: مواد ناریه | ۱۹۰
- بند ششم: ضمانت اجرای اکتشاف و بهره برداری بدون مجوز | ۱۹۲
- گفتار دوم: نظارت‌گری در سایر قوانین | ۱۹۶
- بند اول: قانون مدنی | ۱۹۶
- بند دوم: قانون برنامه پنجساله ششم توسعه | ۱۹۶

- بند سوم: قانون تمرکز امور صنعت و معدن | ۱۹۸
- بند چهارم: قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور | ۲۰۰
- بند پنجم: قانون نظام مهندسی معدن | ۲۰۱
- بند ششم: قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و ضوابط زیست محیطی معدنی | ۲۰۳
- بند هفتم: آیین نامه حفاظت و ایمنی در معادن | ۲۰۶
- بند هشتم: قانون توزیع عادلانه آب | ۲۰۸
- مبحث سوم: مداخله‌گری دولت در معادن خاص | ۲۱۲
- گفتار اول: مفهوم مداخله‌گری در معادن | ۲۱۲
- گفتار دوم: مواد معدنی پرتوزا | ۲۱۳
- گفتار سوم: نفت و مشتقات نفتی | ۲۱۵

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

- اول: نتیجه‌گیری | ۲۲۱
- الف: ماهیت معادن | ۲۲۱
- ب: هدایت‌گری دولت | ۲۲۵
- ج: مداخله‌گری در معادن | ۲۲۸
- د: نظارت بر معادن | ۲۲۹
- دوم: پیشنهادها | ۲۳۵

منابع و مأخذ | ۲۳۷

منابع فارسی

- کتاب | ۲۳۷
- مقالات | ۲۴۳
- پایان نامه‌ها | ۲۴۵
- نظریات شورای نگهبان و سایر ادارات، قوانین، آیین نامه‌ها و دستور العمل‌ها | ۲۴۶

پیشگفتار

هدایت‌گری‌ها، مداخلات و نظارت دولت بر معادن همواره مورد توجه بوده و نقش موثری در این حوزه ایفاء نموده است. در پاره‌ای از مواقع با توجه به تغییر و تحولات متعدد قانونی در طول زمان و یا نظریات معتنابه فقهی در باب مالکیت، منشا اقدامات دولت در معادن نیز مورد تفاسیر مختلفی قرار گرفته و در برخی موارد این شبهه پیش‌آمده که به رسمیت شناختن مالکیت بر معادن یا به عبارت صحیح اعطای حق انتفاع که در قوانین پیش‌بینی شده موجب زوال حاکمیت دولت بر معادن است، لذا برای کمک به فعالان این حوزه پاسخ به این سوال ضروری به نظر می‌رسد که «در قوانین موضوعه ایران هدایت، مداخله و نظارت دولت بر معادن چگونه پیش‌بینی شده است». لذا به منظور پاسخ به این سوال و رفع ابهام از موضوعات مطروحه، در این کتاب به بررسی قوانین و نظریات پرداخته و در ادامه نوع و حدود هدایت‌ها، مداخلات و نظارت‌های دولت بر این گنجینه‌های الهی با توجه به صلاحیت‌های مصرحه در قوانین مورد واکاوی قرار گرفته است. در این مرقومه ماهیت معادن، قوانین موضوعه در خصوص اختیارات و نقش دولت بر معادن و نحوه اعمال آن بررسی و در پایان ضمن رد وجود مالکیت اشخاص بر معادن به این یافته می‌رسیم که اشخاص پس از احیاء صرفاً مالک مواد معدنی می‌باشند و همچنین با توجه به نقش پررنگ دولت در این حوزه، حقوق عمومی بر معادن احاطه کامل دارد و نیز علیرغم اینکه در قوانین، بهره برداری از معادن توسط اشخاص مجاز است اما دولت با سیاستگذاری از جمله با کمک نهادهای هدایتگر به هدایتگری، با بهره برداری مستقیم از معادن به مداخله‌گری و با وضع قوانین خاص و منوط کردن بهره برداری افراد به اخذ

مجوزهای قانونی نظارت استصوابی خود را اعمال می‌نماید. بنابراین یافته‌ها، این فرضیه «دولت با توجه به نیازهای معدنی کشور، بخش خصوصی و دولتی را از طریق برخی نهادهای هدایتگر و یا با سیاستگذاری در حوزه معادن به سمت سرمایه‌گذاری و رفع نیازهای معدنی کشور و رشد و تعالی این بخش هدایت و پیش‌از اکتشاف و در مدت دوره بهره‌برداری بطور کامل بر معادن نظارت استصوابی دارد و در برخی معادن راسا به مداخله‌گری و بهره‌برداری می‌پردازد» به اثبات می‌رسد.

مقدمه

معادن از ارکان اساسی و حیاتی اقتصاد کشور محسوب می‌شوند. ایران با مساحتی حدود ۳۲ دهم درصد از مساحت کل کره زمین، دارای میلیاردها تن ذخایر معدنی متنوع، شامل اموال عمومی طبیعی تجدید شونده و تحلیل رونده می‌باشد. بهره برداری از این ذخایر عظیم می‌تواند به عنوان اهرم موثری در جهت پیشبرد اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی و تحقق اهداف پیش‌بینی شده در قانون اساسی و سند چشم‌انداز عمل نماید. در همین راستا بند ب قسمت ۵ ماده ۴۳ قانون برنامه ششم توسعه، سازمان‌های توسعه‌ای مانند سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران را مکلف نموده تا با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون رفع موانع تولید برای سرمایه‌گذاری در بخش معدن و صنایع معدنی اولویت قائل شوند.

معادن به دلیل ارزش ذاتی، مورد توجه شایان دولت‌ها و اشخاص قرار گرفته و از ثروت‌های ملی تلقی می‌گردد که توجه ویژه، مقررات‌گذاری و نظارت صحیح در این زمینه موجبات توسعه، رشد اقتصادی، تولید و اشتغال را فراهم خواهد آورد.

در اعصار مختلف هم در باب مالکیت و هم در مبحث نقش و نظارت دولت در معادن اختلاف نظرهای زیادی وجود داشته است. زیرا پذیرش یا عدم پذیرش مالکیت معادن برای اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی یا دولتی، در نقش و نحوه نظارت دولت کاملاً تاثیرگذار است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران علی‌الخصوص اصل ۴۵ قانون اساسی توجه ویژه‌ای

به معادن بعنوان انفال و ثروت های عمومی همچون دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتع شده و آن را در اختیار حکومت اسلامی قرار داده است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل گردد. علیرغم اینکه این اصل بین انفال و ثروت های عمومی تمایزی قائل نشده است اما آنچه که از اصل ۴۵ قانون اساسی و قوانین خاص معدنی برمی آید این است که مالکیتی برای اشخاص حقیقی و حقوقی در معادن پیش‌بینی نشده است. حتی در فقه امامیه نیز اختلاف نظرهای عدیده‌ای وجود دارد بگونه‌ای که مشهور فقیهان همچون شهید اول (شهید اول، ۱۴۱۷ ه. ق: ۲۶۴) معادن را جزو مباحات دانسته که مردم در استفاده از آنها مساوی و یکسان هستند و در قول غیر مشهور، فقهای همچون شیخ کلینی (شیخ کلینی ۱۴۰۷ ه. ق: ۵۳۸) معادن را انفال تلقی می‌نمایند. بنابراین در نتیجه این دو دیدگاه متفاوت، قوانین و مقررات مختلفی در این خصوص وضع شده است و به رویه‌های مختلف عمل می‌شود و موجبات اختلاف حتی بین نهادها و سازمان‌های دولتی و حاکمیتی را فراهم کرده است. سازمان اوقاف و امور خیریه، معادن موجود در عرصه‌های وقفی را تابع شرایط موقوفه می‌داند و بهره برداری اشخاص ثالث حتی با داشتن پروانه بهره برداری از معادن و رعایت ضوابط مندرج در قانون معادن را مورد ایراد قرار می‌دهد و در همین راستا بعنوان نمونه اداره اوقاف شهرستان آمل بر خلاف موارد پیش‌بینی شده در قانون معادن و با تفسیر ناصحیح و برداشت غلط از قانون اوقاف، مبادرت به طرح دعوی به خواسته ابطال پروانه بهره برداری یک معدن تحت پرونده کلاسه ۸۹۱۱۰۲ مطروحه در شعبه هشتم محاکم عمومی حقوقی آمل به طرفیت اداره صنعت، معدن و تجارت شهرستان آمل و صاحب پروانه بهره برداری می‌نماید. این در حالی است که اگر اجرای عملیات معدنی در محدوده املاک دایر یا مسبوق به احیای اشخاص واقع و نیاز به تصرف این املاک باشد، مجری عملیات پس از تایید وزیر معادن و فلزات مکلف است اجاره یا بهای آن را بدون محاسبه ذخایر معدنی واقع در آن، برابر نظر کارشناس رسمی دادگستری به قیمت روز به صاحب ملک پردازد و در صورت امتناع وی از دریافت آن، در صندوق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تودیع نماید که در این حالت زمینه انجام عملیات معدنی توسط وزارت معادن و فلزات با هماهنگی دستگاه‌های مسوول فراهم خواهد شد (قانون معادن، ۱۳۷۷: ماده ۲۲). رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور عرصه و اعیان جنگل‌ها به موجب ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌ها

متعلق به دولت است ولو اینکه افراد حقیقی سند مالکیت گرفته باشند. ثانیاً به فرض ثبوت وقفیت اراضی ملی استفاده از ذخایر معدنی این قبیل اراضی تابع قانون خاص معادن مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ و مستلزم صدور پروانه از وزارت صنایع و معادن است و چون پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی مرتع پاساکش طی مراحل قانونی بنام موکل صادر شده ادعای مالکانه اشخاص حقیقی یا حقوقی مانع بهره‌برداری صاحب پروانه از معدن مورد دعوی نخواهد بود و مدعیان مالکیت به موجب ماده ۲۲ قانون معادن فقط می‌توانند اجاره‌بهای این املاک را بدون محاسبه ذخایر معدنی از بهره‌بردار مطالبه نمایند؛ لذا دعوی اداره اوقاف فاقد وجهت قانونی است.

از سوی دیگر در قانون معادن مصوب سال ۱۳۶۲ علاوه بر اینکه معادن تحت نظارت کامل دولت بوده بلکه اکتشاف آنها نیز مستقیماً توسط وزارت معادن و فلزات یا سازمانها و شرکت‌های وابسته به آن صورت می‌پذیرفت و یا از طریق بخش تعاونی و خصوصی ایرانی در معادن طبقه ۲ با اعمال نظارت وزارت معادن و فلزات برای نواحی که این وزارتخانه اعلام می‌کند (قانون معادن، ۱۳۶۲: ماده ۶). در مورد بهره‌برداری از معادن، بخش خصوصی صرفاً در معادن کوچک و آن هم از طریق قرارداد استخراج و فروش حق فعالیت داشت (قانون معادن، ۱۳۶۲: ماده ۲۲). اما با تشدید تحریم‌های ظالمانه، لزوم تکیه به توان داخلی و استفاده از قابلیت‌های بخش خصوصی بیش از پیش ضرورت یافت و دیدگاه ورود بخش خصوصی به اقتصاد کشور منجر به تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گردید که متعاقب آن با ورود این دیدگاه به قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ اشخاص خصوصی با اخذ مجوزهای اکتشاف و بهره‌برداری و ضمن پرداخت حقوق دولتی و تحت نظارت کامل دولت حق بهره‌برداری از معادن را دارا شدند. همچنین وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن مکلفند طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، استخراج و فروش معادن متعلق به خود را از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نمایند. (قانون رفع موانع تولید، ۱۳۹۴: ماده ۳۵)

مطابق با قانون معادن مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور، حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی، نظارت بر امور مربوط به معادن، فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی، دستیابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه ارزش افزوده، ایجاد

اشتغال در بخش معدن و صنایع معدنی و همچنین افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت محول شده است. (قانون معادن، ۱۳۷۷: ماده ۲) بهره‌برداری از ذخایر معدنی، به جز موارد مربوط به وزارتخانه‌های نفت و نیرو و سازمان انرژی اتمی ایران مستلزم اخذ پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت است. پروانه بهره‌برداری سندی رسمی، لازم‌الاجراء، قابل معامله، تمدید و توثیق است که متضمن حق انتفاع دارنده پروانه از ذخیره معدنی مندرج در پروانه و نیز دربردارنده تعهدات وی در اجرای مفاد آن می‌باشد (قانون اصلاح قانون معادن ۱۳۹۰: ماده ۸). شایان توجه این است که حتی هرگونه اقدام و صدور مجوز به منظور اجرای طرح‌های عمرانی در داخل و حریم محدوده‌های دارای پروانه و مجوز فعالیت‌های معدنی، توسط دستگاه‌های اجرائی اعم از وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سازمانهای دولتی و مؤسسات عمومی و نهادهای انقلابی و واحدهای تابعه آنها، موکول به کسب مجوز از وزارت صنعت، معدن و تجارت است (قانون اصلاح قانون معادن، ۱۳۹۰: ماده ۱۵). همچنین صدور هرگونه پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی برای مناطقی که تحت عنوان پارک ملی - آثار طبیعی ملی - پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده تعیین گردیده‌اند موکول به موافقت شورای عالی محیط زیست می‌باشد (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۳: ماده ۳). ضمناً مطابق بند پ تبصره قسمت ۵ ماده ۴۳ قانون برنامه ششم توسعه، درآمدهای حاصل از بخش معدن شامل حقوق دولتی، حق انتفاع پروانه بهره‌برداری (دولتی)، عواید حاصل از ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و عواید حاصل از تبصره‌های (۲) و (۳) ماده (۶) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی را به حساب ویژه‌ای که بدین منظور نزد خزانه‌داری کل کشور تعیین می‌شود، واریز نماید تا در قالب قانون بودجه سنواتی صرف کند.

اینک با توجه به اهمیت معادن و نیز هدایت‌ها، مداخلات و نظارت‌هایی که دولت بموجب قوانین متعدد منجمله قانون معادن، قانون برنامه ششم توسعه، قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون رفع موانع تولید، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و... از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت بر معادن و بوسیله روش‌های مختلف مانند اعطاء مجوزهای لازم، نظارت‌های مستمر، اخذ حقوق دولتی سرمایه‌گذاری معدنی در مناطق کمتر توسعه یافته و... اعمال می‌نمایند به این موضوع پرداخته می‌شود که در قوانین موجود دولت چگونه به هدایت این بخش می‌پردازد و چه مداخلاتی

را در مورد معادن ایفاء می‌نماید و چه نظارت‌هایی برای دولت پیش‌بینی شده که بتوان علیرغم استفاده از ظرفیت و توان بخش خصوصی و رفع اختلاف از تفاسیر موجود، حقوق عامه در معادن محفوظ بماند و آحاد جامعه از این ثروت ملی محروم نگردند. معادن در سراسر دنیا دارای ارزش اقتصادی به‌سزایی هستند و توجه شایانی به آنها شده است. کشور ما نیز از این مواهب الهی بهره‌مند است اما متأسفانه تا کنون توجه درخور و شایسته به این ثروت‌های ملی نشده است. حال آنکه اگر سرمایه‌گذاری مناسب در معادن و صنایع وابسته به آن صورت می‌پذیرفت موجبات رشد اقتصادی و اشتغال در کشور فراهم می‌آمد. مقام معظم رهبری در فرمایشات اخیرشان با توجه به تحریم‌های ظالمانه استکبار جهانی و کاهش صادرات نفت توجه ویژه‌ای به معادن داشته و بیان فرموده‌اند که "معادن باید جایگزین نفت شود".

در همین راستا گسترش بهره‌برداری از معادن و جایگزین نمودن آن به جای نفت با استفاده حداکثری از توان بخش‌های خصوصی و دولتی با رعایت قوانین معدنی، قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سایر قوانین موجود در دستور کار مسئولین اجرایی کشور قرار گرفته است. اینک با توجه به این نگرش جدید، تبیین جایگاه هدایتگری، مداخله‌گری و نظارت دولت در معادن افق روشنی پیش‌روی فعالان و سرمایه‌گذارانی که قصد ورود به این حوزه را دارند قرار خواهد داد تا با حدود صلاحیت‌ها و نظارت‌هایی که قوانین موضوعه برای دولت پیش‌بینی نموده‌اند از یک سو و از سوی دیگر با صلاحیت‌های قانونی خود آشنا گردند که نتیجه عملی این موضوع افزایش بهره‌برداری از معادن و به تبع آن رشد اقتصادی و کاهش تکیه به صادرات نفتی خواهد بود. ضمناً مذاقه و تجمیع قوانینی که بیانگر نقش و جایگاه دولت در معادن است سبب رفع اختلاف از تفاسیر متعدد از قوانینی که در نتیجه دو دیدگاه متفاوت از مالکیت و عدم مالکیت ایجاد شده می‌گردد و نیز با توجه به تعدد قوانین در این بخش این کتاب دسترسی به این قوانین را آسان تا به وسیله آن بتوان اختلافات نظرهای موجود حتی میان سازمان‌ها و نهادهای دولتی و نهادهای حاکمیتی سامان بخشید.

فصل اول

مفاهیم، مبانی نظری و پیشینه

اموال عمومی طبیعی بر دو دسته تجدید شونده و تحلیل رونده تقسیم می‌شوند. منابع تجدید شونده، منابع طبیعی و جنگل‌ها و آب‌ها هستند که با مدیریت و استفاده صحیح قابل احیا و تجدید هستند، اما منابع تحلیل رونده معادن و ثروت‌های طبیعی هستند که بطور طبیعی بوجود آمده و هر چند هم صرفه جویی شود، سرانجام تمام خواهد شد، این منابع دارای سه گونه جامدات مانند فلزات، زغالسنگ و گچ و گونه مایعات مانند نفت و گونه گاز مانند گازهای طبیعی است. خوشبختانه کشور ما هر سه نوع منابع را در اختیار دارد. امروزه در خصوص بهره‌برداری و استخراج معادن دو ضرورت حقوقی و اقتصادی وجود دارد. اول توجه به منابع تحلیل رونده و ذخایر ارزشمند معدنی و نظارت و کنترل مراحل اکتشاف و استخراج آنها با توجه به نیازهای فعلی جامعه و نسل آینده است. به علت بهره‌برداری بی‌رویه از برخی معادن خطر اتمام آنها و بی‌نصیب شدن آیندگان از این ثروت‌های خدادادی در آینده نه چندان دور وجود دارد. مضافاً اینکه از نظر عدالت اجتماعی معادن جزو ثروت‌های عمومی و متعلق حق همه اتباع کشور بوده و اکتشاف و استخراج و امتیاز بهره‌برداری آنها باید بر اساس عدالت و توزیع عادلانه منابع ثروت صورت پذیرد. دوم ضرورت توجه به نیازهای روز افزون جامعه و خودکفایی کشور از واردات و توسعه صادرات و شناسایی و اکتشاف منابع بکر و دست‌نخورده است که شاید تا کنون پای هیچ انسانی به آنجا نرسیده است.

به منظور رعایت عدالت و توزیع عادلانه بایستی حکومت در عرصه این معادن چه بصورت

نظارت و چه بصورت مداخله‌گری و نظارت‌گری ورود نماید. برای آشنایی با نحوه مداخله‌گری، هدایت‌گری و نظارت دولت بر معادن ابتدا لازم است آگاهی کاملی نسبت به تمامی جنبه‌های معدن به دست آید. ضمناً از آنجاییکه قانونگذاری در معادن متأثر از دیدگاه‌های فقه شیعه می‌باشد در کنار بیان جنبه‌های حقوقی و تاریخی معادن به ذکر نگرش‌های فقهی در این خصوص پرداخته خواهد شد تا آشنایی مناسبی با معادن به دست آید و بدینوسیله بتوان به فهم درستی از علت و چگونگی اعمال نظارت‌ها، مداخلات و هدایت‌های دولت رسید. به همین جهت در این فصل به بیان تعاریفی در مورد معدن، انواع معدن و پیشینه آن پرداخته شده است.

این فصل در سه مبحث تنظیم شده است در مبحث اول تعریف معدن از دیدگاه لغت، فقه و حقوق موضوعه مورد توجه قرار گرفته است. در مبحث دوم تقسیم بندی معادن و مواد معدنی پرداخته شده است. در مبحث سوم نیز پیشینه معادن مورد بررسی قرار گرفته است.

مبحث اول: مفاهیم معدن

این مبحث به تعریف معدن اختصاص دارد و دارای دو گفتار می‌باشد. در گفتار اول تعریف معدن از دیدگاه لغوی و حقوق موضوعه بیان شده است. در گفتار دوم، تعریف معدن در فقه بررسی خواهد شد.

گفتار اول: تعریف معدن در لغت و حقوق موضوعه

بند اول: تعریف معدن در لغت

معدن از لحاظ لغوی دارای تعاریف متعدد می‌باشد که در مقدمه برای روشن شدن ذهن ذیلا و بصورت مختصر به چند تعریف اشاره و سپس مفصلاً به تعریف معدن از لحاظ حقوق موضوعه پرداخته می‌شود.

-دکتر معین در فرهنگ خودنیز معدن را جایی بیان نموده زیر زمین یا روی زمین که در آن فلزات و انواع سنگ‌ها ذخیره شده است». (معین، ۴۲۲۴: ۱۳۵۰)

و نهایتاً در لغتنامه دهخدا آمده است «معدن ترکیباتی است شیمیایی و نباتی که به مرور زمان در قعر زمین تشکیل شده و موادی را ساخته که موسوم به زغال سنگ و آهن و سایر فلزات گردیده و

به واسطه استخراج یا شکاف‌هایی که در اثر زلزله یا آتشفشانی در زمین یافت شده از قعر به سطوح آمده و قابل استفاده گردیده است». (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۸۶۶۳)

حال با این تعاریف مقدماتی لغوی از معادن به سراغ دیدگاه حقوق موضوعه و قوانین ایران می‌رویم. این مبحث در سه بند به بررسی تعریف معدن در قانون اساسی، قانون مدنی و قوانین مختص معدن پرداخته است.

بند دوم: تعریف معدن از منظر قانون اساسی

دولت‌ها به عنوان اعمال‌کننده‌ی حاکمیت و اقتدار عمومی، بر مبنای ایدئولوژی، آرمانها، اصول و اهداف کلان جامعه‌ی خود که در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی متجلی می‌شوند، فعالیت میکنند، زیرا اجتماع و هیأت رهبری آن ایجاد نمی‌شود، مگر به دلیل وجود یک رشته اهداف و آرمانها که ضرورت نظم و ثبات را برای تحقق خود و برنامه ریزی و تنظیم امور و تأسیس هیأت حاکمه شامل قوای مقننه، مجریه، قضاییه و سایر نهادهای حاکمیتی اقتضا دارند (اسکندری و داربک‌لایی، ۱۳۷۷ه. ش: ۱۲۱). آرمانها، اهداف و راهبردهای مصرح در قانون اساسی که در برنامه ریزی‌ها متجلی می‌شوند و ساز و کارهای مشخص شده در قانون اساسی، بالاترین هنجار نظام ساز برای برنامه ریزی محسوب می‌شوند.

بر اساس مقدمه قانون اساسی کشورمان، برنامه اقتصادی اسلامی بایستی فراهم‌کننده زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی باشد و بدین جهت تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او بر عهده حکومت اسلامی است.

نقش اموال و ثروت‌های عمومی در ارائه خدمات مورد نیاز هر جامعه و تأمین منابع مالی حکومت‌ها بر کسی پوشیده نیست. با این حال گذار از دوران حکومت نبوی و علوی از یک سو و فقدان نگرش نظام‌مند و کلان به حوزه اموال عمومی در عصر غیبت از سوی دیگر، مانع تبیین نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی با نگاهی حکومتی و نظام‌مند شده است. اصل ۴۵ قانون اساسی در حقیقت پایانی بر نگرش مسئله محور به حوزه اموال عمومی و احیای نگاه کلان و نظام‌مند به آن است. مقنن اساسی با التفات به اهمیت این موضوع و براساس آموزه‌های اسلامی به اساسی‌سازی مفاد این اصل پرداخته است.

با توجه به هدف فوق قانون اساسی از معادن غافل نمانده و در اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی صحبت از معادن شده است. در اصل ۴۵ آمده است: «انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آب های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگل ها، نیزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می کند».

لازم به ذکر است عباراتی که در این اصل آمده کلی و نامشخص است و معلوم نگردیده که معادن از انفال است یا از ثروت های عمومی دیگر به طور کلی اصل مزبور در مقام بیان این حکم نبوده است یا این حکم را به صراحت بیان نکرده است. اما از آنجاییکه بسیاری از فقها معادن را جزء مباحات می دانند که از ثروت های عمومی است و عده ای نیز آنها را جزء انفال می دانند، در مقام تفسیر این اصل از یک طرف می توان گفت که قانون اساسی معادن را از انفال می داند و چون مالکیت امام و جانشین وی بر انفال به اعتبار منصب ایشان می باشد و به این اعتبار زعیم حکومت اسلامی هستند، لذا معادن در اختیار حکومت اسلامی قرار می گیرد. از طرف دیگر می توان گفت که از نظر قانون اساسی، معادن جزء انفال نیست بلکه جزء ثروت های عمومی و مباحات عامه می باشد اما همچنان که برخی از فقها اعتقاد دارند این امر مانع از این نیست که حکومت اسلامی، جهت استفاده از آنها مقررات خاصی را وضع کند و قانون اساسی هم با توجه به این نکته، مباحات عمومی را در اختیار حکومت اسلامی قرار داده است تا با تفصیل و ترتیبی که قانون معین کند آنها را اداره کند و بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. به هر حال قانون اساسی معادن را در اختیار حکومت اسلامی قرار داده است. همچنین از یک نظر می توان قائل بر این امر شد که منظور از حکومت اسلامی، دولت است.

لذا ماده دو قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰^۱ مسئولیت اعمال حاکمیت دولت را به عهده

۱- ماده (۲) قانون به شرح زیر اصلاح می گردد: در راستای اجرای سیاست های کلی اصلی چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و نیز اصل چهل و پنجم (۴۵) قانون اساسی، مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت های معدنی مقرر در این قانون و نظارت بر امور مزبور و فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت های معدنی، دستیابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات مواد معدنی با ارزش افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است. اعمال حاکمیت مذکور در این ماده مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده قوانین و مقررات نیست.

وزارت صنعت، معدن و تجارت گذاشته است. نظر دیگری که می‌توان ارائه نمود این است که مقصود از حکومت اسلامی، ولی فقیه باشد. لازم به ذکر است که در حال حاضر، عملاً برخی از موارد مذکور در اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار دولت و برخی دیگر در اختیار ولی فقیه می‌باشد. به عنوان مثال زمین‌های موات که از انفال است در اختیار دولت است و اموال مجهول‌المالک در اختیار ولی فقیه است.

با مراجعه به مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی ملاحظه گردید که بحث دقیقی در این مورد مطرح نشده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴ ه. ش: ۱۵۱۳). همچنین حقوق دانان نیز کمتر به این مطلب پرداخته‌اند.

در اصل ۴۴ قانون اساسی آمده است: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند». در این اصل، معادن بزرگ صرف نظر از مالکیت عمومی آن، اکتشاف و بهره‌برداری و استخراج آن قابل واگذاری به بخش تعاونی و خصوصی نیست و حتماً باید توسط بخش دولتی اداره گردد.

این اصل در قانون معادن ۱۳۶۰ و اصلاحیه ۱۳۶۴ آن، به شدت مورد توجه قرار گرفته و بر اساس آن قانون‌گذاری شده است. در ماده ۲۲ قانون معادن ۱۳۶۲، استخراج و بهره‌برداری از معادن بزرگ را بر عهده بخش دولتی قرار داده و در اصلاحیه این قانون نیز معادن بزرگ را با اصلاحاتی در مفهوم بخش دولتی، باز بر عهده بخش دولتی گذاشته است. متن ماده ۲۲ را با لحاظ اصلاحیه می‌آوریم:

«بهره برداری و استخراج معادن مستلزم اخذ پروانه بهره برداری یا عقد قرارداد استخراج و فروش است که به ترتیب زیر عمل خواهد شد:

الف) معادن بزرگ بنا به ضرورت و حفظ مصالح جامعه اسلامی از تاریخ تصویب این قانون بهره برداری و استخراج از معادن بزرگ مستقیماً توسط معادن و فلزات و یا موسسات دولتی و یا شرکت‌های دولتی ذی ربط که سهام آن‌ها صد در صد متعلق به دولت باشد طبق آیین نامه مربوطه انجام خواهد شد.

ب) معادن غیر بزرگ:

۱- توسط وزارت معادن و فلزات و یا موسسات دولتی ذی ربط و یا شرکت‌های ذی ربط که بیش از ۵۰ درصد سهام آن‌ها متعلق به دولت باشد طبق آیین نامه مربوطه.

۲- توسط سازمان مرکزی تعاونی‌های معدنی یا شرکت‌های تعاونی معدنی متشکل از کارکنان معدن طبق آیین نامه مربوطه.

۳- توسط بخش خصوصی ایرانی با عقد قرارداد استخراج و فروش برای مقدار معینی از ماده معدنی طبق آیین نامه مربوطه.

ولی در قانون معادن ۱۳۷۷ و به تبع آن اصلاحیه ۱۳۹۰ به نظر می‌رسد قانون گذار سعی نموده موانع و مشکلات حضور بخش خصوصی در امر معدن را برطرف نموده و از شدت اقتدار دولت بکاهد و این مساله پی آمد نظریات مختلف در جامعه پیرامون خصوصی سازی و یا دولتی ساختن اقتصاد کشور بود که البته جامعه ما روز به روز به سمت خصوصی سازی متمایل می‌شود. به همین خاطر برخلاف قانون معادن ۱۳۶۲، بر اساس قانون ۱۳۷۷ هیأت دولت می‌تواند راجع به معادن بزرگ تصمیم‌گیری کرده و آن را حتی به بخش خصوصی واگذار کند.

ماده ۱۲ قانون معادن مصوب ۷۷ در همین مورد اشعار می‌دارد: «معادن بزرگ با توجه به میزان ذخیره، عیار، میزان استخراج، ارزش ماده معدنی، میزان سرمایه‌گذاری، موقعیت جغرافیایی و ملاحظات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به پیشنهاد وزارت معادن و فلزات و تصویب هیأت وزیران تشخیص داده می‌شود و نحوه بهره برداری آن توسط هیأت دولت تعیین می‌گردد».

ماده ۵ قانون ۱۳۷۷ با عنایت به اصل ۴۴ قانون اساسی که اقتصاد را بر سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی استوار می‌سازد در مورد اکتشاف معدن می‌گوید: «اکتشاف ذخایر معدنی توسط بخش‌های دولتی و تعاونی و خصوصی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی انجام می‌شود. وزارت معادن و فلزات نیز مکلف است رأساً یا توسط سازمان‌ها و شرکت‌ها و واحدهای تابعه و یا با استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی ذی ربط واجد صلاحیت نسبت به اکتشاف و شناسائی ذخایر معدنی کشور اقدام نماید». البته در قانون اصلاح قانون معادن ۱۳۹۰ قانون‌گذار ماده ۱۲ که لفظ معادن بزرگ در آن بود را کلاً حذف و ماده دیگری در رابطه با تشکیل شورای عالی معادن جایگزین آن کرده است.

ایضا ماده ۵ را نیز چنین اصلاح کرده است: «اکتشاف ذخایر معدنی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز انجام می‌شود. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است بستر لازم برای اکتشاف ذخایر معدنی در سراسر کشور اقدام نماید» بنابراین اکتشاف ذخایر معدنی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی انجام می‌شود که اعم از بخش تعاونی و خصوصی و دولتی است.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که توسط مقام معظم رهبری مطابق بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در خرداد ماه ۱۳۸۵ ابلاغ شده است نیز به صراحت واگذاری معادن به بخش خصوصی و تعاونی را حتی در معادن بزرگ مجاز شمرده و به استثنای معادن نفت و گاز در شماره ۲ از قسمت الف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ چنین آمده است: «سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است: ۱- صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز) ۲- ...» بنابراین به استثنای معادن نفت و گاز، کلیه معادن کشور هر چقدر هم بزرگ باشد، قابل واگذاری به بخش تعاونی و خصوصی است. اما ایجاد حق واگذاری معادن به بخش خصوصی نافی نظارت‌های پیش‌بینی شده در قانون معادن سال ۱۳۷۷ و اصلاحیه سال ۱۳۹۰ آن نیست، بطوریکه ماده ۲ قانون اصلاح قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۰ اعمال حاکمیت بر معادن کشور به غیر از نفت و گاز را بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار می‌دهد این ماده بیان می‌دارد «در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز اصل ۴۵ قانون اساسی مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن

فصل اول

کشور و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت های معدنی مقرر در این قانون و نظارت بر امور مزبور و فراهم موجبات توسعه فعالیت های معدنی، دستیابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات مواد معدنی با ارزش افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است. اعمال حاکمیت مذکور در این ماده مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده قوانین و مقررات نیست».

با توجه به این دو اصل دو نکته قابل ذکر است: ۱- قانون اساسی فقط به ذکر معدن اکتفا نموده ولی آن را تعریف نکرده است. ۲- با توجه به اینکه قانون اساسی معدن را از اموال دولتی و انفال برشمرده است، ظاهراً منظور قانون اساسی مواد معدنی است نه مکان.

بند سوم: قانون مدنی و تعریف آن از معدن

تنها ماده ای که در قانون مدنی به طور مشخص از معدن سخن می گوید ماده ۱۶۱ است که اشعار می دارد: «معدنی که در زمین کسی واقع شده باشد ملک صاحب زمین است و استخراج آن تابع قوانین مخصوصه خواهد بود» در این ماده نیز معدن تعریف نشده است.

بند چهارم: تعریف معدن در قوانین خاص معدنی

قانون خاص معادن که در حال حاضر معتبر است و همه قوانین ما قبل خود را نسخ کرده، قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ به همراه اصلاحیه مصوب ۱۳۹۰ است.

با تصویب قانون معادن در سال ۱۳۷۷، بعد از یک دوره اقتدار شدید دولت بر معدن، به نظر می رسد که قانون گذار سعی نموده، موانع و مشکلات حضور بخش خصوصی در امر معدن را برطرف نموده و از شدت اقتدار دولت بکاهد همچنین در این قانون از شدت توجه قانون گذار به موضوع مالکیت معدن به تبعیت از مالکیت زمین به طور محسوسی کاسته شده است و تنها در تبصره دو ماده ۲۲ هنگامی که در مورد معادن موجود در محدوده املاک دایر یا مسبوق به احیاء اشخاص سخن می گوید اشاره ای به قاعده تبعیت نموده است.

ماده دو^۱ این قانون هم به بحث مالکیت پرداخته است. این ماده جنجالی‌ترین ماده این قانون است که چندین بار بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رد و بدل شد و نهایتاً به مجمع تشخیص مصلحت نظام کشیده شد و در آنجا به تصویب رسید. ابتدا سیر تصویب ماده دو ذکر شده و سپس به نکات مربوطه در خصوص این ماده پرداخته می‌شود.

لایحه معادن در مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۵ در مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسید در ماده دو آن آمده بود. «در اجرای اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی مقرر در این قانون و نظارت بر امور مزبور و فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی، دست‌یابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات مواد معدنی با ارزش افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به عهده وزارت معادن و فلزات می‌باشد» (اداره تدوین مذاکرات مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۲۶). در مورخ ۱۳۷۶/۹/۱۷ این لایحه در شورای نگهبان مطرح شد و این شورا به ماده ۲ چنین اشکال گرفت. «شمول ماده ۲ قانون نسبت به شن و ماسه و خاک رس که در زمین ملکی یا موقوفه باشد همچنین نسبت به آب‌های معدنی ملکی یا موقوفه خلاف موازین شرع می‌باشد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵. ۵. ش: ۸۲۱). مجلس شورای اسلامی در مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۶ جهت تأمین نظر شورای نگهبان مصوبه خود را با اضافه کردن این عبارت در آخر ماده، بدین شکل اصلاح نمود: «شمول این ماده نسبت به شن و ماسه و خاک رس واقع در ملک اشخاص یا قائم مقام قانونی آنها و نیز آب‌های معدنی ملکی یا موقوفه نافذ نیست». (اداره تدوین مذاکرات مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۳۵).

شورای نگهبان برای بار دوم در جلسه مورخه ۱۳۷۶/۱۲/۶ نظر خود را به شرح زیر اعلام نمود:
«اشکال ماده ۲ نسبت به شن، ماسه و خاک رس در اراضی موقوفات به حال خود باقی است و

۱. در اجرای اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی مقرر در این قانون و نظارت بر امور مزبور و فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی، دستیابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات مواد معدنی با ارزش افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به عهده وزارت معادن و فلزات می‌باشد. اعمال حاکمیت مذکور در این ماده نمی‌تواند مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده مقررات باشد.

اگر به «شمول این ماده نسبت به شن، ماسه و خاک رس و آب‌های معدنی در ملک اشخاص یا در موقوفات نافذ نیست» اصلاح شود، اشکال رفع می‌شود». (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ ه. ش: ۸۲۵)

با این اشکال مجلس در جلسه مورخه ۱۳۷۶/۱۲/۲۴ در مقام اصلاح مصوبه خود با توجه به نظر شورای نگهبان عبارت پایانی ماده را به این صورت اصلاح کرد: «شمول این ماده نسبت به شن، ماسه و خاک رس و آب‌های معدنی در ملک اشخاص یا در موقوفات نافذ نیست». (اداره تدوین مذاکرات مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۳۳).

شورای نگهبان در جلسه مورخه ۱۳۷۶/۱۲/۲۷ بار دیگر مصوبه مجلس را دارای اشکال دانست و به شرح زیر اعلام نظر کرد: «شمول ماده ۲ نسبت به مواد معدنی ظاهر واقع در زمین های ملکی و یا موقوفه و یا زمین های مواتی که حریم عرفی زمین های ملکی یا موقوفه باشد خلاف موازین شرع است» و اگر به این صورت اصلاح شود که «این ماده نسبت به شن و ماسه و خاک رس و آب‌های معدنی و سایر مواد معدنی ظاهر از قبیل سنگ‌های تزئینی و نما و سنگ‌های قیمتی و نیمه قیمتی که در ملک اشخاص یا موقوفه و یا در مواتی که حریم عرفی زمین های ملکی یا موقوفه باشد شامل نیست» رفع این اشکال و اشکال مذکور در نامه‌های قبلی خواهد شد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ ه. ش: ۸۲۶).

با این اشکال شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی در مورخه ۱۳۷۷/۲/۲۷ ماده پیشنهادی شورای نگهبان را به رأی گذاشت ولی به تصویب مجلس نرسید و مجلس شورای اسلامی با اصرار بر نظریه قبلی خود (اصلاحیه دوم) موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع نمود.

نظر افرادی که در صحن مجلس در مخالفت با این اصلاحیه (اصلاحیه سوم) صحبت نمودند قابل توجه است آقای اسحاق جهانگیری وزیر وقت معادن و فلزات اعلام نمود که در حال حاضر دو هزار معدن فعال کشور، معادن سطح الارضی است و تصویب این اصلاحیه باعث قطع حاکمیت دولت بر این معادن می‌شود. از دلایل دیگر مخالفان این بود که بسیاری از معادن مهم و راهبردی کشور معادن سطح الارضی هستند که اتفاقاً بسیاری از آنها در ملک شخصی اشخاص قرار دارد. (اداره تدوین مذاکرات مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۴۱۰).

به هر حال مجمع تشخیص مصلحت نظام، در مورخه ۱۳۷۷/۳/۲۳ ماده دو این قانون را بدین شکل تصویب نمود. «در اجرای اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مسوولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخائر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت های معدنی مقرر در این قانون و نظارت بر امور مزبور و فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت های معدنی، دست یابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات مواد معدنی با ارزش افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور بعهده وزارت معادن و فلزات می باشد. اعمال حاکمیت مذکور در این ماده نمی تواند مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده مقررات باشد».

با توجه به مطالبی که ذکر شد، می توان به نکات زیر اشاره کرد:

- با توجه به قسمت اخیر ماده دو این قانون که حاکمیت توسط دولت را مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی نمی داند، بین حاکمیت و مالکیت فرق وجود دارد که گاهی در صحن مجلس و گاه در استدلال های شورای نگهبان بین این دو خلط شده است. حاکمیت عبارت است از قدرت عالی و صلاحیت انحصاری برای اداره امور کشور و حاکمیت داخلی عبارت است از قدرت عالی و صلاحیت انحصاری برای اداره امور کشور و اینکه دولت در تشکیل حکومت و تأسیس سازمان های اداری و موسسات عمومی، اختیار و صلاحیت کامل دارد. دولت در اجرای این صلاحیت، طبق مقتضیات مملکت و با توجه به منافع ملت، بدون اینکه تحت نفوذ و تأثیر قدرت خارجی باشد هر اقدامی را که مصلحت بداند انجام می دهد (مدنی، ۱۳۸۷. ه. ش: ۱۳۷) ولی مالکیت عبارت است از حق استعمال و بهره برداری و انتقال یک چیز به صورت کامل است مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد. (لنگرودی، ۱۳۷۲. ه. ش: ۵۹۹).

بنابراین دولت در مقام اعمال حاکمیت ممکن است مالک چیزی نباشد، اما با توجه به مقتضیات جامعه، قواعدی را در مورد آن چیز که ممکن است در مالکیت فرد خاصی باشد یا مالکیت خاصی نداشته باشد، اعمال نماید. بدین جهت است که قانون اساسی و قوانین موضوعه دیگر، از حاکمیت دولت بر معادن سخن گفته است و سخنی از مالکیت دولت بر معادن به میان نیامده است بنابراین می توان گفت حاکمیت و مالکیت ملازمه ای با هم ندارند.

- از نظر فقهای شورای نگهبان معادن سطح الارضی واقع در املاک اشخاص به تبع ملک ایشان، متعلق به خودشان است و گویا فقهای شورای نگهبان به نظریه تبعیت تا عمق عرفی معتقدند.

- معادن از انفال نیست، زیرا اگر از انفال بود، باید سخن از مالکیت دولت می شد نه حاکمیت دولت.

- به نظر می رسد معادن موجود در زمین های غیر شخصی، از مباحاتی باشد که دولت جهت استفاده از آنها مقررات خاص وضع نموده است و علی رغم نظر برخی از حقوقدانان که معتقدند دولت مالک معادن است^۱ (کاتوزیان، ۱۴۰۰: ۷۶)، به نظر می رسد دولت مالک معادن نیست، بلکه فقط متولی اداره امور مربوطه به آنها است و مباح بودن چیزی در اصل، با در اختیار گرفتن آن از جانب دولت منافاتی ندارد.

پس از آنکه سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که توسط مقام معظم رهبری، مطابق بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۵ ابلاغ شد به صراحت واگذاری معادن به بخش خصوصی و تعاونی را حتی در معادن بزرگ به استثنای معادن نفت و گاز مجاز شمرده است. بنابراین با توجه به این ابلاغ و با عنایت به سیاست های جدید اقتصادی کشور، ضرورت بازنگری در قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ احساس گردید که این اصلاحات در ۱۳۹۰/۸/۲۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

اصلاحات انجام شده در این قانون مربوط به بحث مالکیت نیست. تنها در چند مورد از موادی که اصلاح شده، ناخود آگاه مالکیت خصوصی مورد تعرض قرار گرفته که شورای نگهبان هم اشکال وارد کرده است. در اینجا سیر اصلاح و تصویب موادی که مربوط به بحث مالکیت معادن است مورد بررسی قرار می گیرد. ماده ۲ قانون معادن ۱۳۷۷ که جنجالی ترین ماده بوده تغییر چندانی نکرده است. فقط در صدر ماده، عبارت اصل ۴۴ به سیاست های کلی اصل ۴۴ و در ذیل ماده عبارت وزارت معادن و فلزات به وزارت صنعت، معدن و تجارت اصلاح گردیده است.

۱. به نظر ایشان «در قانون معادن از انواع مباحات شمرده شده است و اگر معدنی در اراضی موات و مباحات یافت شود ملک کسی است که آن را حیات کرده است و به این اعتبار می توان معادن را از مباحات دانست ولی با تصویب قانون معادن وضع دگرگون شده است و در حقوق کنونی هیچ یک از معادن را نباید در شمار اموال مباح آورد و معادن واقع در اراضی موات و مباح، ملک دولت است و سایر معادن نیز طبق ماده ۶۱ قانون مدنی به تبع زمین مال اشخاص است یا به دلیل اهمیتی که دارد از اموال دولت محسوب می شود از طرفی چون معادن را نمی توان از اموال عمومی و مشترکات دانست باید پذیرفت که در حال حاضر معدن همیشه دارای مالک خاص و معین است».

ماده ۶ قانون معادن ۱۳۷۷ یک تبصره داشت، ولی در لایحه ارسالی از سوی دولت که به تصویب مجلس شورای اسلامی هم رسید، دو تبصره با شماره ۲، ۳ به شرح زیر به این ماده اضافه گردید:

تبصره ۲: متقاضیان پروانه اکتشاف موظفند در زمان تعیین و تحول محدوده بلامعارض، مبلغی را بر اساس تعرفه‌ای که سالانه از طرف وزارت صنایع و معادن پیشنهاد می‌شود و در شورای عالی معادن به تصویب می‌رسد، پرداخت نمایند.

تبصره ۳: دارندگان پروانه اکتشاف موظفند از زمان صدور پروانه اکتشاف سالانه به ازای هر کیلومتر مربع از محدوده اکتشافی، مبلغی را به دولت پرداخت نمایند. میزان این مبلغ هر سال به پیشنهاد وزارت صنایع و معادن و تصویب شورای عالی معادن تبیین می‌شود.

شورای نگهبان در نامه مورخه ۱۳۸۹/۱۲/۴ به این دو تبصره این چنین اشکال گرفته است: «از آنجا که تبصره‌های ۲، ۳ ماده ۶ ظهور در این دارد که متقاضیان معادن واقع در ملک خود و یا در موقوفه و غیر آن دارای حکم واحد هستند، اشکال شرعی دارد».

نهایتاً مجلس شورای اسلامی در مورخه ۱۳۹۰/۵/۲ جلسه‌ای تشکیل داد و تبصره ۲ و ۳ را بدین شرح اصلاح نمود:

تبصره ۲: متقاضیان پروانه اکتشاف موظفند در زمان تعیین و تحویل محدوده بلامعارض، مبلغی را بر اساس تعرفه‌ای که سالانه از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت پیشنهاد می‌شود و در شورای عالی معادن به تصویب می‌رسد پرداخت نمایند.

تبصره ۳: دارندگان پروانه اکتشاف به استثناء مالک یا مالکان شخصی در مالک خود یا موقوفات موظفند از زمان صدور پروانه اکتشاف، سالانه به ازاء هر کیلومتر مربع از محدوده اکتشافی، مبلغی را به دولت پرداخت نمایند. میزان این مبلغ هر سال به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن تعیین می‌شود.

این اصلاحیه در نامه مورخه ۱۳۹۰/۵/۱۵ شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفت.

در ماده ۸ قانون ۱۳۷۷ دارندگان گواهی کشف یک سال فرصت دارند درخواست خود را برای اخذ پروانه بهره برداری به وزارت صنایع و معادن بدهند، وگرنه از آنها سلب حق اولویت خواهد شد.

در تبصره ماده ۸ لایحه ارسالی از سوی دولت که به تصویب مجلس شورای اسلامی هم رسید، اصلاح جزئی صورت گرفت و پس از ارسال به شورای نگهبان این شورا اشکالی اساسی به اصل تبصره وارد نمود که این تبصره ابهام دارد اصل تبصره اصلاحی به شرح زیر است:

در صورت عدم تسلیم به موقع درخواست ارقام هزینه‌های اکتشافی، مندرج در گواهی کشف به نرخ روز، توسط بهره بردار ذخیره معدنی مکشوفه به کاشف یا دارنده گواهی مذکور به ترتیبی که در آئین نامه اجرائی این قانون مشخص خواهد شد، پرداخت می‌گردد.

شورای نگهبان در نامه مورخه ۱۳۸۹/۱۲/۴ بدین صورت اشکال وارد نموده است: «در تبصره ماده ۸ از این جهت که مشخص نیست، آیا سقوط حق مکتشف و انتقال آن به بهره بردار دیگر شامل اکتشاف در ملک شخصی و موقوفات هم می‌شود یا خیر؟ ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر می‌گردد. همچنین در خصوص مکتشف در غیر ملک خود و یا موقوفه که حکم تحجیر کننده را دارد، اشکال وجود دارد که در این باره به مساله ۲۴ احیاء موات در جلد دوم کتاب تحریر الوسیله مراجعه شود»^۱.

نهایتاً مجلس شورای اسلامی در جلسه بعدی، از اصلاح تبصره منصرف شد تا اصل تبصره که قبلاً در سال ۱۳۷۷ مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته بود، باقی بماند. در نتیجه ماده ۸ لایحه حذف و اصلاحی بر روی ماده ۸ مصوب ۱۳۷۷ صورت نگرفت. لذا در این اصلاحیه دولت از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت ضمن احترام به مالکیت با ابزارهایی مانند صدور پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره برداری، اخذ حقوق دولتی، سلب صلاحیت و همچنین با نظارت‌ها و بازرسی‌ها حتی نسبت به افرادی که معادن در ملک آنها واقع شده اعمال نظارت و مداخله گری می‌نماید که در مباحث آتی بصورت تفصیلی به بیان این موارد پرداخته خواهد شد.

۱. «مسأله ۲۴ تحجیر کننده حق تعطیل مواتی را که تحجیر نموده، و اهمال در تعمیر آن ندارد، بلکه لازم است که پشت سر تحجیر مشغول آباد کردن آن شود، پس اگر اهمال کند و مدتش طول بکشد و شخصی دیگر بخواهد آن را احیا کند احوط آن است که امر آن را پیش حاکم شرع با وجود و بسط ید او، ببرند و تحجیر کننده به یکی از دو امر ملزم می‌شود یا آباد کردن، یا دست برداشتن از آن تا دیگری آن را آباد کند. مگر اینکه عذر موجهی، مثل اینکه منتظر وقت مناسب آن است. یا وسایل آن را اصلاح می‌کند یا کارگرا حاضر شوند ارائه دهند. پس به او مقداری که عذرش به آن مقدار برطرف می‌شود مهلت داده می‌شود ولی توانا نبودن بر تهیه اسباب به خاطر فقر و انتظار بی‌نیازی کشیدن و توانا شدن، عذر نمی‌باشد، مگر با وجود امید و توقع بر اینکه بواسطه حاصل شدن اسباب تمکن پیدا شود. پس اگر در فرض گذشته، مدتی بگذرد و به آباد کردن آن مشغول نشود حقیش باطل است و برای دیگری جایز است که قیام به عمارت آن نماید و اگر حاکم شرعی که قیام به این امور کند هم نباشد، ظاهر آن است که در صورتی که در آبادی آن اهمال داشته باشد و مدت اهمال طولانی شود به طوری که در عرف تعطیل حساب شود حقیش ساقط می‌شود. پس برای دیگری جایز است که آن را احیا کند و او حق جلوگیری او را ندارد و احوط مراعات حق او است مادامی که از مدت تعطیل و اهمال او سه سال نگذشته باشد».

گفتار دوم: تعریف معدن از منظر فقه

در این گفتار معنای معدن از دیدگاه فقها مورد بررسی قرار گرفته است. این گفتار در دو بند تنظیم شده که در بند اول مفهوم معدن بیان شده و در بند دوم به بررسی ملاک تشخیص معدن پرداخته شده است.

بند اول: مفهوم معدن

اکثریت فقهای شیعه هر گاه سخن از معدن به میان می‌آورند منظورشان مواد معدنی است نه مکان آن مواد، برای نمونه نظر دو تن از فقها ذکر می‌شود:

علامه حلی: «معدن همه آن چیزی است که از زمین خارج می‌گردد و چیزهایی است که در زمین به وجود می‌آید ولی از زمین نیست و دارای ارزش اقتصادی می‌باشد». (علامه حلی، ۱۴۱۴: ۴۱۰)

شهید ثانی: «معدن به کسر دال چیزی است که از زمین استخراج می‌شود و اصل آن از زمین است». (شهید ثانی، ۱۴۱۴: ۴۹)

نکته تشابه این دو نظر این است که هر دو به مواد معدنی نظر دارند و نکته اختلاف اینکه به نظر شهید ثانی معدن جزء زمین محسوب می‌شود ولی از نظر علامه معدن از اجزاء زمین محسوب نمی‌شود.

بند دوم: ملاک تشخیص معدن

مشخص است که بسیاری از فقها برای تشخیص مواد معدنی ملاک و معیاری به دست نداده‌اند، بلکه فقط تعدادی از مواد معدنی را برشمرده‌اند. آیت الله منتظری در همین مورد می‌گوید: «معدن اختصاص به طلا و نقره ندارد، بلکه نمی‌توان گفت که معدن محدود به مطلق جواهر می‌شود، چون اخبار معادل شامل نفت و گوگرد هم می‌شود» (منتظری، ۱۳۶۳: ۴۴) ولی امام خمینی (ره) یک معیار مشخص برای تشخیص مواد معدنی ارائه کرده‌اند و آن «تشخیص عرف» است. (موسوی الخميني، ۱۳۶۸: ۳۵۲)

ذکر این نکته هم خالی از فایده نیست، که معدن با گنج (دینه) تفاوت دارد. گنج چیزی است که کسی آن را داخل زمین قرار داده است و بعداً استخراج می‌شود ولی معدن از اول به طور طبیعی

در زمین به وجود آمده است) خواه مطابق نظر شهید ثانی معدن را جزو زمین بدانیم و خواه مطابق نظر علامه خارج از زمین بدانیم).

گفتار سوم: تقسیم بندی انواع معادن و مواد معدنی از دیدگاه فقه و حقوق

در این مبحث به تقسیم بندی معادن پرداخته شده و دارای دو گفتار است که در گفتار اول به تشریح انواع معدن در فقه و حقوق موضوعه پرداخته می شود و گفتار دوم انواع مواد معدنی در قوانین موضوعه را تبیین کرده است.

بند اول: انواع معدن در فقه و حقوق موضوعه

با توجه به اینکه تصمیمات قانونگذار در حکومت اسلامی متأثر از شرع و دیدگاه فقها می باشد و معدن نیز از این مقوله مستثنی نیست و حتی این مهم در حوزه قوانین معدنی نقش پر رنگ تری ایفا می کند بنابراین برای تبیین بهتر موضوع، بررسی دیدگاه های فقهی نیز ضروری به نظر می رسد. لذا در بند اول انواع معدن در نگاه فقهی و در بند دوم انواع معدن در حقوق موضوعه مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

الف: انواع معادن از نگاه فقه

در یک نوع از تقسیم بندی معادن بر دو قسم معادن ظاهری و معادن باطنی می باشد. برای معادن ظاهری، دو تعریف ارائه شده است تعریف اول اینکه معادن ظاهری، معدنی است که روی زمین قرار دارد و یا تا سطح زمین چندان فاصله ای ندارد، به طوری که اگر مقداری خاک را کنار بزنند معدن آشکار شود. محقق کرکی می فرماید: «مراد از معادن ظاهری، معدنی است که روی زمین قرار دارد و وصول به آن ها نیاز به کار چندانی ندارد». (محقق کرکی، ۱۴۱۴ ه. ق: ۳۲)

تعریف دوم برای معادن ظاهری این است که: معادن ظاهری معدنی است که مواد آن (جوهر معدنی) به صورت طبیعی آشکار باشد و پس از استخراج، احتیاج به کار جدیدی مانند پالایش و زدودن ناخالصی ها نداشته باشد، مانند نفت که پس از استخراج قابل اشتعال است و یا زغال سنگ که مستقیماً قابل مصرف می باشد. صاحب جواهر می فرماید: «مراد از معادن ظاهری، ماده ایست که جوهر آن بدون انجام کاری ظاهر است و تلاش فقط برای به دست آوردن آن است و نیازی به

ظاهر کردن جوهرش نیست، مانند نمک، نفت، قیر و مانند آن». (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش: ۱۰۱)

بنابر تعریف صاحب جواهر معادن ظاهری، خود بر دو قسم است، یا روی زمین واقع است و نیازی به حفاری ندارد، و یا در عمق زمین است و نیاز به حفاری دارد.

شهید ثانی می‌فرماید: «معادن بر دو قسم است، ظاهری و آن معدنی است که برای تحصیل احتیاجی به کاوش نیست، مانند یاقوت، قیر، نفت، نمک، و باطنی و آن معدنی است که برای تحصیل احتیاج به کاوش است. مثل طلا، نقره، آهن و...» (شهید ثانی، ۱۴۱۰: ۱۸۸).

- برای معادن باطنی نیز دو تعریف ارائه شده است. تعریف اول: معادن باطنی معدنی است که در عمق زمین قرار دارد و برای به دست آوردن آن‌ها باید زحمت حفاری کشید. علامه حلی می‌فرماید: «معادن باطنی آن‌هایی است که بدون کار و زحمت نمی‌توان به آنها دست یافت» (علامه حلی، ۱۴۲۰ ه. ق: ۴۹۲). شیخ طوسی نیز در بیان تعریف معادن باطنی چنین می‌فرماید: «معادن باطنی آن‌هایی است که در دل زمین و کوه‌ها قرار دارند» (شیخ طوسی، ۱۳۸۷ ه. ق: ۲۷۷).

تعریف دوم: معادن باطنی معدنی است که جوهر معدنی آنها پس از استخراج، آشکار نیست و نیاز به کار جدیدی دارد تا قابل استفاده شود، مثل سنگ آهن، مس، طلا، نقره و... عباراتی که از شهید ثانی در قسمت قبل نقل نمودیم، این تعریف دوم معادن باطنی را نیز در برداشت.

بنابر تعریف دوم معادن باطنی خود بر دو قسم است: یا روی زمین قرار دارد و نیازی به حفاری ندارد و یا در عمق زمین واقع است و نیازی به حفاری دارد.

محقق حلی در تعریف معادن ظاهری و باطنی می‌فرماید: «معادن ظاهری معدنی هستند که نیاز به اظهار ندارند مثل نمک و نفت... و معادن باطنی معدنی هستند که ظاهر نمی‌شوند، مگر با عمل مثل معادن طلا و نقره» (محقق حلی، ۱۴۰۸ ه. ق: ۲۲۳). یعنی ایشان آن نوع از معادن را ظاهری می‌داند که نیازی به تخلیص و تصفیه ندارد و معادن باطنی آن نوع است که نیاز به تصفیه و تخلیص و یا به اصلاح ایشان «اظهار» داشته باشد.

البته لازم به ذکر است، که در بحث تملک معادن ظاهری و معادن باطنی اگر معدن ظاهری (معدنی که نیاز به آشکار کردن جواهر ندارد) در عمق زمین قرار داشته باشد و دسترسی به آن محتاج

حفاری، کار و تلاش زیاد باشد در حکم معدن باطنی است و همچنین معدن باطنی (معدنی که نیاز به آشکار کردن جوهر دارد) اگر روی زمین قرار داشته باشد، به طوری که دسترسی به آن نیاز به فعالیت زیاد ندارد، از جهت تملک در حکم معدن ظاهری است.

آیت الله سید ابوالحسن اصفهانی می‌فرماید: «از مشترکات معادن است و آن یا ظاهری است که در استخراج و رسیدن به آن احتیاجی به تلاش و خرج کردن نیست مثل نمک و قیر و همچنین نفت زمانی که برای استخراجش نیازی به حفر چاه نباشد، و اما معادن باطنی آنهایی است که ظاهر نمی‌شود مگر با تلاش و خرج کردن مثل طلا، مس و همچنین نفت زمانی که احتیاج به حفر چاه باشد، همان طور که در زمان ما معمول چنین است» (اصفهانی، ۱۴۲۲ ه. ق: ۶۷۸).

ملاحظه می‌شود که ایشان معادن ظاهری را آن دسته از معادن می‌شمارند که نیاز به حفاری و فعالیت زیاد برای استخراج نداشته باشد. در مقابل معادن باطنی نیاز به کار و حفاری دارد. ضمناً از حاشیه حضرت امام خمینی (ره) بر این عبارت روشن می‌شود که نظر ایشان نیز همین است (همان منبع، ۶۷۸).

در پایان برای روشن شدن کامل مطلب، کلام شهید صدر (ره) را آورده می‌شود: «فقها عادتاً معادن را به دو قسم تقسیم کرده‌اند: معادن ظاهری و معادن باطنی، معادن ظاهری آن موادی است که برای آشکار شدن حقیقتشان و تجلی جوهرشان نیازی به انجام عملی نیست مثل نمک و نفت پس اگر ما چاه نفتی را حفر کردیم و مواد معدنی را یافتیم که احتیاجی به تبدیل آن به نفت نباشد این معدن ظاهری است اگر چه برای رسیدن به آن مشقت زیادی بابت حفر چاه کشیده باشیم.

بنابراین معدن ظاهری در عرف فقهی با معنای لغوی آن متفاوت است چرا که معدن ظاهری در لغت، آن معدنی است که برای رسیدن به آن نیازی به حفر نیست ولی در عرف فقهی به معدنی ظاهری گویند که طبیعتش هنگام استخراج بدون تلاش و تبدیل، ظاهر باشد، خواه برای وصول به آن تا اعماق زمین حفر شده باشد و خواه به راحتی از سطح زمین برداشت شده باشد.

اما معادن باطنی: هر معدنی که برای وجود خصایص معدنی نیاز به تلاش و تبدیل داشته باشد. مثل طلا و آهن، به آن معدن باطنی گویند. موادی مثل طلا و آهن، برای طلا و آهن شدن نیاز به انجام عملیاتی بر روی آن هاست تا تبدیل به مواد معدنی شوند.

بنابراین ظاهری بودن معدن یا باطنی بودن آن مرتبط با طبیعت و ماده مواد معدنی دارد نه مکان آن که در سطوح زمین است یا در اعماق زمین» (صدر، ۱۴۱۷ ه. ق، ۴۷۱).

ب: انواع معادن در حقوق موضوعه

در قوانین ایران، هیچ‌گونه تقسیم بندی از معدن به چشم نمی‌خورد. در قانون اساسی و قانون مدنی از معدن نام برده شده و اشاره‌ای به تقسیم بندی معدن نشده است. در قوانین معدن نیز همچون قانون اساسی و قانون مدنی تقسیم بندی از معدن صورت نگرفته است. تنها در قانون معدن سال ۱۳۶۲ و قانون معدن سال ۱۳۷۷، از حیث بهره برداری به دو دسته معادن بزرگ و غیر بزرگ اشاره شده است و مسئولیت تشخیص معدن بزرگ را با توجه به ویژگی‌هایی که قانون از معدن بزرگ ارائه می‌دهد، بعهدہ وزارت معادن و فلزات و تصویب هیأت وزیران گذاشته است.

برخی از حقوقدانان با الهام از تقسیمات فقهی معدن، به دو نوع سطح الارضی و تحت الارضی اشاره کرده‌اند که این دو نوع معدن کاملاً منطبق بر معادن ظاهری و معادن باطنی می‌باشند.

معادن سطح الارضی: معادنی که روی زمین هستند و استخراج آن‌ها عمل حفاری مخصوص لازم ندارد. معادن تحت الارضی معادنی که زیر خاک پنهان هستند و استخراج آن‌ها عمل حفاری مخصوص مانند کندن تونل و چاه لازم دارد مثل نفت و زغال سنگ.

بند دوم: انواع مواد معدنی در حقوق موضوعه

اگر چه قانون اساسی و قانون مدنی به تقسیمات مواد معدنی نیز نپرداخته‌اند اما، قوانین معدنی همگی به تقسیم بندی مواد معدنی توجه خاصی داشته‌اند. اینک به تقسیم بندی مواد معدنی در قوانین معدن پرداخته می‌شود.

الف: مواد معدنی در قانون معدن سال ۱۳۱۲

در ماده یک این قانون به تقسیم بندی مواد معدنی توجه شده و مواد معدنی را به دو طبقه تقسیم می‌کند:

طبقه اول عبارت است از مواد معدنی که معمولاً به مصرف کارهای ساختمانی یا زراعتی می‌رسند، مانند سنگ گچ، سنگ آهک، سنگ‌های ساختمانی، سنگ مرمر، خاک رس، ماسه و امثال آن.

طبقه دوم: عبارتند از مواد زیر:

الف) معادن فلزات مانند آهن، کرم، مانکاتر، نیکل، کبالت، مس، آنتیموان، قلع، روی، جیوه و سرب و غیره.

ب) نیترات‌ها، فسفات‌ها، نمک طعام، نمک‌های قلیایی، برات‌ها، مانیزی و نمک‌های نظیر آن و غیره.

ج) سوخت‌های جامد از قبیل زغال سنگ، لئیت و تورب و امثال آن.

د) مواد معدنی دیگری که در طبقات بالا نوشته نشده، مانند خاک سرخ، گوگرد، پنبه نسوز، خاک نسوز، آب‌های معدنی.

همچنین در این قانون پیش‌بینی شده تعیین طبقه مواد معدنی مورد تردید نیز با پیشنهاد وزارت پیشه و هنر و تصویب هیئت وزیران صورت گیرد.

ب: مواد معدنی در لایحه قانونی معادن سال ۱۳۳۱

ماده یک این قانون مواد معدنی را به سه طبقه تقسیم می‌کند:

طبقه اول عبارت است از مواد معدنی که معمولاً به مصرف ساختمانی و صنایع مربوطه می‌رسد، مانند سنگ گچ، سنگ آهک، سنگ‌های ساختمانی، سنگ مرمر، سنگ تراورتن، خاک رس و ماسه، گرانیت و ایسیدیان و کوارتزیت و امثال آن.

طبقه دوم عبارت است از:

الف) مواد معدنی فلزی مانند آهن، کرم، منگنز، کبالت، مس، نیکل، آنتیموان، قلع، روی، جیوه، سرب، وانادیوم، طلا، نقره، پلاتین و امثال آن.

ب) نیترات‌ها، فسفات‌ها، نمک طعام، نمک‌های قلیایی، برات‌ها، مانیزی و نمک‌های نظیر آن و آب‌های معدنی و امثال آن.

ج) سوخت‌های جامد مانند ذغال سنگ، لئیت، تورب، سنگ‌های قیری و امثال آن.

ه) سنگ‌های قیمتی مانند الماس، زمرد، یاقوت، فیروزه و امثال آن.

طبقه سوم عبارت است از کلیه مواد نفتی، قیر، گازهای طبیعی و مواد رادیو اکتیو مانند رادیوم، توریم، اورانیوم و کلیه موادی که جهت استفاده نیروی اتمی به کار می‌رود.

همچنین این قانون در مورد تعیین مواد معدنی نام برده نشده و یا مواد مورد تردید، شورای عالی معادن را ذیصلاح می‌داند.

ج: مواد معدنی در قانون معادن سال ۱۳۳۶

این قانون نیز تقسیم بندی که در ماده یک از مواد معدنی ارائه می‌دهد کاملاً شبیه تقسیم بندی لایحه قانونی ۱۳۳۱ می‌باشد.

د: مواد معدنی در قانون معادن سال ۱۳۶۲

این قانون برای اولین بار مواد معدنی را به چهار طبقه تقسیم می‌کند و مواد رادیو اکتیو را در طبقه جداگانه قرار می‌دهد. ماده ۴ همین قانون مواد معدنی را به شرح زیر طبقه بندی می‌کند:

الف) مواد معدنی طبقه اول، مانند سنگ آهک، سنگ گچ، شن و ماسه معمولی، نمک طعام (آبی و سنگی) سنگ ساختمانی و امثال آن.

ب) مواد معدنی طبقه دوم شامل موارد زیر می‌شود:

- ۱- مواد معدنی فلزی مانند آهن، طلا، نقره، کرم، قلع، جیوه، سرب، روی، مس و امثال آن.
- ۲- نیترات‌ها، فسفات‌ها، نمک‌های قلیایی، سولفات‌ها، برات‌ها و امثال آن‌ها.
- ۳- میکا، گرافیت، تالک، کائولن، نسوزها، فلدسپات، کوارتزیت، بنتونیت، بوکسیت، خاک‌های صنعتی و سنگ‌های تزئینی و امثال آن‌ها.
- ۴- سنگ‌های قیمتی، مانند الماس، زمرد، یاقوت، فیروزه و امثال آن‌ها.
- ۵- انواع ذغال سنگ‌ها.
- ۶- آب‌های معدنی که می‌توان از آن‌ها مواد معدنی استحصال نمود.

ج) مواد معدنی طبقه سوم عبارتند از: مواد نفتی مانند نفت، گاز طبیعی، قیر طبیعی، سنگ آسفالت طبیعی و شست‌های نفتی و امثال آن.

د) مواد معدنی طبقه چهارم شامل مواد رادیواکتیو که جهت مصارف هسته‌ای و سوخت نیروگاه‌های اتمی به کار می‌رود، می‌شود.

تبصره این ماده، تعیین طبقه مواد نام برده نشده در این ماده و مواد مورد تردید را با پیشنهاد وزارت معادن و فلزات به عهده شورای عالی معادن می‌گذارد.

ه: مواد معدنی در قانون معادن سال ۱۳۷۷

این قانون در ماده ۳، مواد معدنی را به چهار طبقه تقسیم می‌کند.

الف) مواد معدنی طبقه یک عبارتند از: سنگ آهک، سنگ گچ، شن و ماسه معمولی، خاک رس معمولی، صدف دریایی، پوکه معدنی، نمک آبی و سنگی، مارن، سنگ لاشه ساختمانی و نظایر آنها.

ب) مواد معدنی طبقه دو عبارتند از:

۱- آهن، طلا، کرم، قلع، جیوه، سرب، روی، مس، تیتان، آنتیموان، مولیبدن، کبالت، تنگستن، کادمیوم و سایر فلزات.

۲- نیترات‌ها، فسفات‌ها، برات‌ها، نمک‌های قلیائی، سولفات‌ها، کربنات‌ها، کلورها (به استثنای مواد یاد شده در طبقه یک) و نظایر آنها.

۳- میکا، گرافیت، تالک، کائولن، نسوزها، فلدسپات، سنگ و ماسه سیلیسی، پرلیت، دیاتومیت، ژئولیت، بوکسیت، خاک سرخ، خاک زرد، خاک‌های صنعتی و نظایر آنها.

۴- سنگ‌های قیمتی و نیمه قیمتی مانند الماس، زمرد، یاقوت، یشم، فیروزه، انواع عتیق و امثال آنها.

۵- انواع سنگ‌های تزئینی و نما.

۶- انواع ذغال سنگ‌ها و شیل‌های غیر نفتی.

۷- مواد معدنی قابل استحصال از آب‌ها و نیز گازهای معدنی به استثنای گازهای هیدروکربوری.

ج) مواد معدنی طبقه سه عبارتند از:

کلیه هیدروکربورها به استثنای ذغال سنگ مانند: نفت خام، گاز طبیعی، قیر، پلمه سنگ‌های نفتی، سنگ آسفالت طبیعی و ماسه‌های آغشته به نفت و امثال آن‌ها.

قیر، پلمه سنگ‌های نفتی و سنگ آسفالت، طبیعی در صورتی که مورد عمل وزارت نفت، شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن وزارت نباشد جزو معادن طبقه دو محسوب می‌گردد.

د) مواد معدنی طبقه چهار عبارت هستند از: کلیه مواد پرتوزا اعم از اولیه و ثانویه.

در تبصره این ماده طبقه آن دسته از مواد معدنی مرتبط با محدوده طبقات یک و دو که در طبقه بندی حقوق مشخص نشده یا مورد تردید باشد و نیز طبقه بندی موادی شامل چند ماده از یک طبقه و موادی از طبقه دیگر، بر حسب نوع، اهمیت و ارزش این مواد توسط وزارت معادن و فلزات تعیین می‌شود.

و: مواد معدنی در قانون اصلاح قانون معادن ۱۳۹۰

در ماده سه این قانون مواد معدنی به شرح زیر طبقه بندی شده است:

الف) مواد معدنی طبقه یک عبارتند از: سنگ آهک، سنگ گچ، شن و ماسه، خاک رس، صدف دریایی، پوکه معدنی، نمک آبی و سنگی، مارن، سنگ لاشه ساختمانی و نظایر آن‌ها.

ب) مواد معدنی طبقه دوم عبارتند از:

۱- مواد معدنی آهن، طلا، کرم، قلع، جیوه، سرب، روی، مس، تیتانیوم، آنتیموان، مولیبدن، کبالت، تنگستن، کادمیوم و سایر فلزات.

۲- نیترات‌ها، فسفات‌ها، بوراتها، نمک‌های قلیایی، سولفات‌ها، کربنات‌ها، کلروریت‌ها به استثناء مواد یاد شده در طبقه یک و نظایر آن‌ها.

۳- میکا، گرافیت، تالک، کائولن، نسوزها، فلدسپات، سنگ و ماسه سیلیسی، پرلیت، دیاتومیت، زئولیت، بوکسیت، خاک سرخ، خاک زرد، خاک‌های صنعتی و نظایر آن‌ها.

۴- سنگ‌ها و کانی‌های قیمتی و نیمه قیمتی مانند الماس، زمرد، یاقوت، یشم، فیروزه، انواع عقیق و امثال آن‌ها.

۵- انواع سنگ‌های تزئینی و نما.

- ۶- انواع زغال سنگ‌ها و شیلها، قیر طبیعی و سنگ آسفالت طبیعی.
- ۷- مواد معدنی قابل استحصال از آب‌ها و نیز گازهای معدنی به استثناء گازهای هیدروکربوری.
- ۸- مواد معدنی موجود در فلات قاره.
- ج) مواد معدنی طبقه سه عبارتند از: کلیه هیدروکربن‌ها، به استثناء زغال سنگ مانند: نفت خام، گاز طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی، ماسه‌های آغشته به نفت و امثال آن‌ها.
- د) مواد معدنی طبقه چهار عبارتند از: کلیه مواد پرتوزا اعم از اولیه و ثانویه.
- در تبصره اول همین ماده ۳، طبقه آن دسته از مواد معدنی که در این ماده مشخص نشده یا مورد تردید باشد و نیز طبقه موادی شامل چند ماده از یک طبقه و موادی از طبقه دیگر، برحسب نوع، اهمیت و ارزش این مواد به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن تعیین می‌شود.

مبحث دوم: مبانی نظری

این مبحث به بررسی دیدگاه فقهای مذهب شیعه و سایر مذاهب در ارتباط با معادن می‌پردازد که در دو گفتار تنظیم و گفتار اول به انعکاس و بررسی دیدگاهها و نظریات فقهای شیعه و گفتار دوم دیدگاه سایر مذاهب نسبت به معادن مورد کنکاش قرار خواهد گرفت.

گفتار اول: دیدگاه فقهای شیعه نسبت به معادن

برای اینکه این موضوع تبیین شود نظرات در ارتباط با ماهیت معادن در فقه شیعه از جمله انفال، مباحات و تبعیت معدن از مالکیت زمین مورد واکاوی قرار خواهد گرفت.

البته نظرات دیگری هم وجود دارد که به علت شاذ بودن آن‌ها، مورد بررسی قرار نگرفته است. مثلا برخی در این خصوص قائل به تفکیک میان معادن ظاهری و معادن باطنی شده‌اند، به این صورت که معادن ظاهری ملک کسی نیست و از مباحات است ولی معادن باطنی ملک به امام است (احسانی زاده، ۱۳۷۸: ۷۷).

بند اول: نظریه انفال بودن معادن

عده‌ای از فقهای بزرگ، معادن را به طور مطلق از انفال می‌دانند، یعنی فرقی میان معدنی که در اراضی انفال و معدنی که در غیر از این اراضی - مانند معدن موجود در ملک شخصی یافت شود نمی‌گذارند، همان‌گونه که میان معادن ظاهری و معادن باطنی فرقی نمی‌گذارند.

الف - مفهوم لغوی انفال

ارباب فرهنگ در مورد مفهوم و ماده اشتقاق انفال نظر یکسان ندارند، خلیل فراهیدی انفال را جمع «نفل» و به معنای غنیمت دانسته است. (فراهیدی، ۱۴۱۰ ه. ق: ۳۲۵)

ابن اثیر میان «نفل» به فتح فا و «نفل» به سکون فا تفاوت قائل شده است و اولی را به معنای غنیمت و دومی را به معنای زیادی دانسته است.

علامه فیومی ماده نفل را به معنای غنیمت و غنیمت را به معنای زیادی دانسته و گفته است نوافل نماز را از آن جهت که زیاده بر واجبات است نافله گفته‌اند. (فیومی، ۱۴۱۴ ه. ق: ۶۱۹)

آنچه از قدر مشترک بین معانی به دست می‌آید این است که «نفل» هر شی زائد بر اصل و زیاده بر استحقاق و آنچه خارج از روش و انتظار معمولی است، به گونه‌ای که مورد توجه و انتظار و توقع نمی‌باشد. به همین جهت به غنائم، انفال اطلاق می‌شود چون زائد از مقصود اصلی جنگ است، یا بر فرزند فرزند (نوه) نافله گفته می‌شود چون زیاده از فرزند است همانطوریکه آیه ۷۲ سوره انبیا می‌فرماید: «وَوَهَبْنَا لَهُ إِسْحَاقَ وَيَعْقُوبَ نَافِلَةً وَكُلًّا جَعَلْنَا صَالِحِينَ»^۱.

ب- مفهوم اصطلاحی انفال در فقه

فقهای شیعه در تعریف اصطلاحی انفال، مفهوم لغوی آن را احاطه کرده و جز در برخی از تعابیر با همدیگر اختلاف نکرده‌اند.

محقق حلی در شرایع می‌نویسد: «انفال عبارت است از اموالی که امام بر وجه خاصی مستحق است، همان‌گونه که برای رسول خدا (ص) نیز این استحقاق بوده است». (محقق حلی، ۱۴۰۸ ه. ق: ۱۶۷)

۱. و به او اسحاق و افزون بر آن (فرزندزاده‌اش) یعقوب را عطا کردیم و همه را صالح و شایسته (مقام نبوت) گردانیدیم.

حضرت امام خمینی (ره) در توصیف انفال، منصب امامت را نیز افزوده و فرموده است: «انفال عبارت است از اموالی که امام از جهت خاص یعنی جهت منصب امامت مالک است، همان گونه که ملک پیامبر به جهت منصب نبوت بوده است». (موسوی الخمینی، ۱۳۶۸: ۳۶۹)

اطلاق انفال با توجه به معنای لغوی آن بر اموالی که مالک بالخصوص ندارند به این جهت است که این اموال از آن رسول و امام است (زائد بر سهم خمس).

لازم به ذکر است که بیشتر فقهای اهل سنت بر خلاف فقهای شیعه، انفال را به غنائم جنگی تفسیر کرده‌اند از جمله ابن قدامه می‌نویسد: «نفل (انفال) عبارت است از اموال زیادی که افزون بر سهم جنگجو به وی داده می‌شود و غنائم جنگی در جنگ سه‌گونه تقسیم می‌شود». (ابن قدامه، ۱۳۸۸ ه. ق: ۲۲۶)

ج - انفال در قرآن کریم

در قرآن کریم دو بار لفظ انفال آمده که هر دوی آن در آیه اول سوره انفال آمده است.^۱

ترجمه: «از تو (پیامبر) درباره انفال می‌پرسند، جواب بده که انفال مخصوص خدا و رسول است، در این صورت شما مومنان باید از خدا بترسید (و در این گونه امور از خلاف در امر انفال و تقاضای بیجا و نزاع و تفرقه پرهیزید) بلکه در رضایت و مسالمت و اتحاد بین خودتان پردازید و خدا و رسول را اطاعت کنید، اگر اهل ایمانید»

علامه طباطبایی (ره) در تفسیر این آیه می‌فرماید: «سوال کنندگان می‌خواستند حکم و وضعیت مالکیت انفال را مشخص سازند که پاسخ گرفتند مالک آن خدا و رسول هستند، بدین ترتیب به نزاع و مخاصمه پایان داده شد». (موسوی همدانی، ۱۳۷۸: ۱۰)

د - مصادیق انفال

فقهای شیعه در مورد مصادیق انفال با یکدیگر اختلاف دارند. برخی انفال را پنج مورد (شیخ انصاری، ۱۴۱۵ ه. ق: ۳۴۷)، برخی هفت مورد (خویی، ۱۴۱۸ ه. ق: ۳۵۵)، برخی یازده مورد (نراقی، ۱۴۱۵ ه. ق: ۱۳۹) و برخی نیز برای انفال مورد و مصداق قائل نیستند بلکه هر گونه مال بی‌صاحب

۱. یسالونک عن الانفال قل الانفال لله و الرسول فاتقوا الله و اصلحوا ذات بینکم و اطیعوا الله و رسوله ان کنتم مومنین.

را جزو انفال و اموال حکومت اسلامی به شمار می‌آورند. از جمله حضرت امام در کتاب البیع بر این اساس نظر داده‌اند ایشان در این باره نوشته است: «متفاهم از تمامی روایات باب انفال این است که اموالی که متعلق به امام است عبارت است از عنوان کلی که بر موارد و مصادیق زیادی منطبق است و ملاک آن یک چیز است و آن اینکه هر چیزی، اعم از اینکه زمین باشد یا غیر زمین، اگر صاحب نداشته باشد، ملک امام است و او هر جا مصالح مسلمانان اقتضا کند، آن را هزینه می‌کند این مطلب امری است که در میان دولت‌ها (غیر مسلمان) نیز رایج است. بنابراین معادن، دریاها و همه فضا ملک دولت است.» (موسوی الخمینی، ۱۴۲۱ ه. ق: ۴۱)

به نظر می‌رسد این مبنا نسبت به دیگر مبانی به واقع نزدیک‌تر باشد، زیرا اولاً بیان موارد انفال می‌تواند از باب مصداق باشد و موضوعات در گذشته از اهمیت زیاد برخوردار بوده است مثل زمین، و برخی از موضوعات اهمیت کمتری داشته و مورد ابتلا نبوده و کمتر بیان شده مانند فضا، و یا اگر بیان شده تأکید زیادی روی آن صورت نگرفته مثل دریاها ثانیاً در بعضی از ادله علت اختصاص انفال به امام تبیین شده است. در این باره گفته‌اند انفال سبب تعدیل ثروت میان مردم می‌شود، زیرا اگر موارد انفال بدون اذن امام در اختیار عموم باشد، هر کسی قدرت بیشتری جهت احصا و تصرف داشته باشد، از ثروت بیشتری برخوردار خواهد بود و این خلاف عدالت است در آیه ۷ سوره حشر قرآن کریم در فلسفه تشریح انفال می‌خوانیم: «آنچه را که خدا از اموال کافران ديار به رسول خود غنیمت داد آن متعلق به خدا و رسول و (ائمه) خویشاوندان رسول و یتیمان و فقیران و در راه ماندگان (ایشان) است. این حکم برای آن است که غنایم، دولت توانگران را نیزفایزید (بلکه به مبلغان دین و فقیران اسلام تخصیص یابد) و شما آنچه رسول حق دستور دهد (و منع یا عطا کند) بگیریید و هر چه نهی کند واگذارید و از خدا بترسید که عقاب خدا بسیار سخت است.»^۱

همان طور که گفته شد فقها مصادیق متعددی را برای انفال ذکر کرده‌اند البته برخی از این اختلاف‌ها به این جهت است که برخی موارد جزئی را به عنوان قسمتی جداگانه ذکر کرده‌اند. در اینجا مصادیقی ذکر می‌شود که در اکثر کتب فقه از انفال دانسته شده‌اند: زمینی که بدون جنگ در دست مسلمانان قرار گرفته است. (انفال بودن آن اجماعی و در روایات بسیاری بر آن تأکید شده

۱. مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولُهُ بَيْنَ الْأَعْنَبيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا أَتَاكُمْ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ.

است) (حر عاملی، ۱۴۰۹ ه. ق: ۵۲۳) زمین موات (شیخ مفید، ۱۴۱۳: ۲۷۸)، زمین بی‌صاحب (موسوی الخمینی، ۱۳۶۸ ه. ق: ۳۶۸)، قتل کوه‌ها، درون دره‌ها نی زارها (حلی، ۱۴۱۳ ه. ق: ۱۷۱)، صفایا (غنائم جنگی ویژه امام) و قطایع الملوک (هدایایی که به پادشاهان داده شده و در جنگ به دست مسلمانان افتاده است) (ابن براج، ۱۴۰۶ ه. ق: ۱۸۴) غنائمی که در جنگ بدون اذن امام به دست آید (علامه حلی، ۱۴۱۱ ه. ق، ۶۴)، سواحل دریاها، دریاها، نهرها و دشت‌ها (موسوی الخمینی، ۱۳۶۸ ه. ق: ۳۶۸)، ارث بلا وارث (محقق حلی، ۱۴۱۸ ه. ق، ۶۴).

۵- حکم انفال

در این بند حکم انفال، یعنی اینکه مالک انفال چه کسی است، را ابتدا در زمان حضور امام معصوم (ع) بررسی کرده و سپس به بررسی حکم انفال در زمان غیب معصوم (ع) می‌پردازیم.

انفال در زمان حضور امام معصوم (ع) در اختیار امام و ملک اوست. محقق حلی می‌فرماید: «انفال از آن امام (ع) است و تصرف در آن بدون اذن امام (ع) جایز نیست، اگر کسی بدون اذن امام (ع) تصرف کند غاصب است و فوائد حاصله از انفال هم برای امام (ع) می‌باشد» (محقق حلی، ۱۴۰۸ ه. ق: ۱۶۷) شیخ طوسی نیز چنین آورده است: «همه آنچه را که از انفال ذکر نمودیم مخصوص پیامبر اکرم (ص) و بعد از ایشان در هر عصر متعلق به کسی است که در مقام ایشان قرار می‌گیرد، بنابراین تصرف در آن‌ها جایز نیست مگر به اذن و کسی که بدون اذن تصرف نماید، گناهکار است». (شیخ طوسی، ۱۳۸۷ ه. ق: ۲۶۳)

البته لازم به ذکر است که در زمان حضور امام (ع) انفال به عنوان منصب امامت در ملکیت ایشان است، و هرگونه که مصالح امت اقتضا نماید، صرف خواهند نمود. یعنی مالکیت امام جنبه تقییدی دارد. یعنی این گونه اموال به منصب امامت و پیشوایی مسلمانان وابسته است.

بنابراین در شریعت اسلام مطابق با روش معمولی کشورها قانون‌گذاری شده و رویه جدیدی اتخاذ نگردیده و این گونه ثروت‌ها، جزء اموال دولتی به حساب آمده و در اختیار امام قرار داده شده تا موافق مصلحت، آن دارایی‌ها را به کار گیرد.

اما در خصوص انفال در زمان غیبت بایستی عنوان داشت اگر چنانچه در زمان غیبت که امام معصوم (ع) شخصا و مستقیماً رهبری جامعه را در دست ندارد، حکومت به دست ولی فقیه عادل

باشد، انفال در اختیار وی قرار می‌گیرد. (صانعی، ۱۳۷۹ ه. ش: ۶۳)

در روایات آمده است: «الانفال الی الوالی» (کلینی، ۱۴۰۷ ه. ق: ۵۴۲) یعنی انفال در اختیار والی مسلمین است خواه معصوم باشد و خواه غیر معصوم، چون والی مطلق است و نه خاص معصوم. ضمن اینکه تعلق انفال به امام به خاطر رهبری و مدیریت جامعه است و نه مقام معنوی و این وجه مدیریت و رهبری در ولی فقیه نیز موجود است. از مجموع آیات و روایات بر می‌آید که خداوند متعال، اذن و اجازه و تنظیم چگونگی استفاده از آن را برای سایر بندگان خود خواسته است. البته این تعلیق به اذن و اجازه معصوم مربوط به زمان حکومت اسلامی است وگرنه در زمان خلفای جور و مقهور بودن ائمه معصومین، احیای اراضی و استخراج معدن و... توسط مردم به رسمیت شناخته شده است. و هر جا که حکومت اسلامی برپا گردد همه چیز باید در اختیار ولی فقیه قرار گیرد و در منطقه‌ای که نفوذ ندارد و در دست کفار است تصرفات مردم نافذ است. (آذری قمی، ۱۳۷۳ ه. ش: ۸۰)

بنابراین به عنوان نتیجه باید گفت که انفال در زمان حضور امام (ع) ملک امام و بدون اذن وی قابل تصرف نیست و متصرف غاصب است اما در مورد تصرف انفال در عصر غیبت نظرات مختلفی وجود دارد: بر اساس نظر مشهور فقها، تصرف انفال برای شیعیان در زمان غیبت امام (ع) مباح است. (شیخ انصاری، ۱۴۱۵ ه. ق: ۳۲۷)

نظر دیگر حاکی از این است که به طور اباحه ثابت نیست و طبق دلالت نص قرآن، انفال متعلق به خدا و پیامبر (ص) و بعد از او امام (ع) است و با روایات نمی‌شود خلاف قرآن نظر داد. ^۱ (همان منبع: ۳۲۹) برخی دیگر از فقها تصرف انفال در زمان غیبت را فقط نسبت به مناکح و مساکن و متاجر ثابت می‌دانند. (شیخ طوسی، ۱۴۰۰ ه. ق: ۲۰۰) توضیح اینکه مناکح مربوط به کنیز است، مساکن یعنی اینکه شخصی از قتل کوه‌ها یا ته دره‌ها در نبودن مسکن، به عنوان مسکن برگزیند، متاجر هم یعنی انفال را به قصد سود بردن و انتفاع، مورد بیع و شراء قرار دادن).

نظر آخر اینکه تصرف انفال فقط در مناکح مباح است. (شیخ مفید، ۱۴۱۳ ه. ق: ۲۸۵). بنابراین طبق نظر مشهور، در زمان غیبت تصرف در انفال برای شیعیان جایز است و برخی نیز همچون

۱. این قول شاذ است که از صاحب معالم در کتاب «منتقى الجمان» حکایت شده است.

آیت الله آذری قمی تصرف در انفال را در وقتی که حکومت اسلامی برپا شود، با اذن ولی فقیه جایز می‌دانند. (آذری قمی، ۱۳۷۳ ه. ش: ۸۰)

و- شمول انفال بر معادن

در مباحث پیش انفال تا حدودی از نظر لغت و اصطلاح توضیح داده شد. همچنین مصادیق انفال ذکر و حکم انفال را در زمان حضور و غیبت امام (ع) شرح داده شد. هم اکنون این سوال مطرح است که آیا معادن هم جزء انفال می‌باشد یا خیر؟

شمار مهمی از فقهای بزرگ، همه‌گونه‌های معادن را از انفال می‌دانند و در این فتوای خود، فرقی میان معادنی که در اراضی انفال و معادنی که غیر از این اراضی، مانند معدن موجود در ملک شخصی یا ملک موقوفه، نمی‌گذارند، همان‌گونه که میان معادن ظاهری و معادن باطنی فرق نمی‌گذارند. شیخ کلینی، شیخ مفید، سلار، قاضی ابن براج، شیخ طوسی در نهاییه، علامه در مختلف، ملا احمد نراقی، شیخ انصاری و حاج آقا رضا همدانی از طرفداران مهم این قول هستند. با این همه این قول غیر مشهور است.

کلینی می‌نویسد: «انفال... مخصوص حضرت رسول (ص) است، و همچنین نی زارها، معادن، دریاها و بیابان‌ها، تنها برای امام است». (کلینی، ۱۴۰۷ ه. ق: ۵۳۸)

شیخ مفید می‌فرماید: «انفال عبارت از زمین‌هایی است که بدون لشکر کشی و جنگ فتح شده، و به علاوه زمین‌های موات و... و معادن و...». (شیخ مفید، ۱۴۱۳ ه. ق: ۲۷۸)

دیلمی آورده است. «انفال مختص امام است، و آن هر زمینی است، که بدون جنگ و خونریزی فتح شده باشد و... و معادن و...». (سلار دیلمی، ۱۴۰۴ ه. ق: ۱۴۰). مرحوم نراقی هنگام شمارش مصادیق انفال می‌نویسد: «دهم معادن است، و آن بنا بر قول ظاهرتر، از انفال است. این قول با نظر گروهی از علمای پیشین، مانند کلینی، قمی، شیخ مفید و شیخ طوسی و... موافقت دارد». (نراقی، ۱۴۱۵ ه. ق: ۱۶۲)

در مصباح الفقیه آمده است: «این قول که معادن از انفال است، قوی‌تر است به ویژه معادنی که در زمین امام است که سزاوار نیست در تبعیت کردن آن از زمین (در انفال بودن) تردید کرد». (همدانی، ۱۴۱۶ ه. ق: ۲۵۸)

صاحب جواهر با آن احاطه علمی و مقام بلندی که در فقاہت دارد، این مسالہ را مشکل دانسته است و ی پس از نقل و بررسی اقوال در این زمینہ می‌نویسد: «در این مسالہ بہ خوبی اندیشہ کن، چرا کہ از اشکال خالی نیست و احتیاط کہ خدا آن را ساحل دریای ہلاکت و نابودی قرار دادہ، در این مسالہ مطلوب است». (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش: ۱۳۱)

ز- ادلہ نظریہ انفال

مہم‌ترین دلیل این نظریہ موثقہ اسحاق بن عمار از امام صادق (ع) است.^۱ (حر عاملی، ۱۴۰۹ ه. ق: ۵۳۲)

ترجمہ: اسحاق بن عمار می‌گوید: از امام صادق در مورد انفال پرسیدم، امام فرمودند: «ہر قریہ‌ای کہ خراب شدہ باشد و مردمش آن را ترک کردہ باشند مال خداوند و رسول است و آنچه برای پادشاہان است برای امام می‌باشد. همچنین زمین‌های مخروبه‌ای کہ بدون درگیری تصرف شدہ‌اند و ہر زمینی کہ صاحب ندارد و معادن و مال کسی کہ مردہ و وارث ندارد جزء انفال ہستند».

موثقہ اسحاق بن عمار با توجہ بہ این کہ از نظر سند معتبر است و اکثریت قریب بہ اتفاق فقہای امامیہ بہ اعتبار و حجیت آن از نظر سند اعتراف دارند، از مہم‌ترین ادلہ و مستندات این عدہ از فقہا بہ شمار می‌رود. تقریب استدلال: ضمیر «المعادن منها» در کلام امام بہ انفال بر می‌گردد و با توجہ بہ این کہ کلمہ معادن جمع محلی بہ الف و لام است افادہ عموم می‌کند و نتیجہ این می‌شود کہ ہمہ معادن از انفال است. قائلین این نظریہ بہ سہ روایت دیگر ہم استناد کردہ‌اند.^۲ (ہمان منبع: ۵۳۲-۵۳۴) (محدث نوری، ۱۴۰۸ ه. ق: ۲۹۵)

۱. سئل ابا عبد اللہ عن الانفال، فقال: ہی القرى التی قد خربت وانجلی اهلہا، فہی للہ وللرسول و ما کان للملوک فہو للامام و ما کان من الارض الخربہ لم یوجف علیہ بخیل و لارکاب، و کل ارض لارب لہا، والمعادن منها، و من مات و لیس لہ مولیٰ فمالہ من الانفال.

۲. روایت اول روایت محمد بن مسعود عیاشی است کہ او از ابی بصیر و او ہم از امام باقر (ع) نقل می‌کند. «قال (ع): لنا الانفال، قلت و ما الانفال؟ قال: منہما المعادن و الاجام» دوم روایت داود بن فقد از امام جعفر صادق (ع): «قلت: و ما الانفال؟ قال (ع): بطون الادویہ و رووس الجبال و الاجام و المعادن». سوم روایت عاصم بن الحمید الحنات است کہ از ابی بصیر و او از امام باقر (ع) نقل کردہ است: «قال (ع) و لنا الانفال، قال قلت لہ و ما الانفال؟ قال (ع): المعادن منها و الاجام»

ح- اشکالات نظریه انفال

بر این نظر که معادن به طور مطلق از انفال محسوب شود، اشکالات متعددی وارد شده که در ذیل در هفت بند به آن‌ها پرداخته می‌شود.

- اشکالات سندی به روایات

از بین چهار روایت ذکر شده تنها روایت اول معتبر دانسته شده و روایات دیگر به خاطر ارسال تنها به عنوان موید به شمار می‌آیند. البته بر همین روایت اول یعنی موققه اسحاق بن عمار هم اشکالاتی وارد شده است. در سند این روایت شخصی به نام ابان بن عثمان وجود دارد که از فرقه ناووسیه^۱ (ربانی گلپایگانی، ۱۳۸۳ ه. ش: ۶۷) و فاسد المذهب است. البته وی توثیق شده و حجیت خبر موثق هم در علم اصول به اثبات رسیده است.

- اشکال دلالتی به موققه:

این ابهام از ضمیر «منها» در جمله «المعادن منها» ناشی می‌گردد، زیرا در مرجع ضمیر «منها» دو احتمال وجود دارد: اولین احتمال آن است که ممکن است به انفال برگردد که در این صورت قول انفال بودن معدن ثابت می‌شود، زیرا معنای آن چنین می‌شود که معادن از انفال است.

دوم اینکه احتمال دارد به کلمه ارض در «کل ارض لا رب لها» برگردد همچنین که مخالفین نظریه فوق بر این باورند زیرا نزدیک‌تر از لفظ انفال است و همچنین اگر ضمیر به انفال برگردد، مستلزم این است که واو استینافیه باشد، در حالی که اصل در واو عطف است نه استیناف. در صورتی که ضمیر «منها» به ارض برگردد، دیگر خبر برای مبتدا نیست، بلکه قید است برای کلمه «المعادن». (طباطبایی، ۱۴۱۸ ه. ق: ۲۵۷)

دو احتمال مذکور، در صورتی است که لفظ روایت، «منها» باشد، اما در برخی از نسخه‌ها به جای «منها»، «فیها» آمده است. بر اساس این نسخه احتمال دارد ضمیر «فیها» به تمام جمله‌های پیش از خود، مانند «الارض الخربه و کل ارض لا رب لها» برگردد یا اینکه تنها به جمله اخیر برگردد

۱. ناووسیه گروهی بودند که مرگ امام صادق(ع) را انکار کردند و او را آخرین امام شیعه و مهدی موعود دانستند، چون رهبر این فرقه عبدالله بن ناووس نام داشت، به ناووسیه شهرت یافتند. این فرقه کاملاً منقرض شده و در میان شعبان پیروان و هوادارانی ندارند.

که برخی این را قدر متیقن می‌دانند. بر اساس نسخه «فیها» این موثقه دلیل برای نظریه تبعیت معدن از زمین است. (همان منبع: ۲۵۷)

-اعراض مشهور

اشکال دیگری که به این نظریه شده است این است که مشهور اصحاب از آن اعراض کرده‌اند و اعراض مشهور موجب ضعف آن می‌شود البته به این اشکال پاسخ داده شده که تعداد کثیری از بزرگان قدما به ویژه مشایخ ثلاثه (کلینی، مفید و طوسی) بر اساس این موثقه فتوا داده و معادن را به طور مطلق از انفال دانسته‌اند. (صانعی، ۱۳۷۹ ه. ش: ۶۲)

- مخالفت با سیره

اشکال دیگری که به این قول وارد شده است این است که مخالف با سیره مستمره از صدر اسلام تا به امروز است (خامنه‌ای، ۱۳۷۵ ه. ش: ۶۵)، زیرا در این دوران مردم بدون اذن از امامان معصوم(ع)، به استخراج، احیاء و حیازت معادن اقدام می‌کرده‌اند و وجود این سیره کاشف از این است که معادن از انفال نیست و اگر از انفال می‌بود باید از ولی امر زمان اذن می‌گرفتند.

برخی در مقام جواب به این اشکال برآمده و این اشکال را غیر قابل قبول می‌دانند، زیرا معتقدند منشأ سیره در میان مردم یکی از این دو امر است:

اول تسامح مردم: بسیاری از سیره‌هایی که میان مردم و متشرعین در تمام شئون زندگی آن‌ها اعم از عبادات، معاملات، امور سیاسی و اجتماعی جاری است در اثر تسامح و بی‌مبالاتی آن‌ها به دین و حقوق دیگران شکل می‌گیرد و از آنجایی که مردم آشنایی کافی نسبت به حقوق امام و حاکم اسلامی نداشته چنین تصرفات مالکانه را در قلمرو مالکیت امام (ع) انجام می‌داده‌اند، نظیر آنچه در احیای اراضی موات در طول تاریخ صدر اسلام تا به امروز اتفاق افتاده‌اند و مردم بدون اینکه از ولی امر درباره احیاء موات اذن بگیرند، به احیای اراضی موات اقدام نموده‌اند.

پس این سیره کاشف از رضایت معصوم نیست. (نزهت، ۱۳۸۶ ه. ش: ۴۶)

دوم روایات تحلیل و احیاء: به علاوه آنچه درباره سیره گفته شد، روایات و نصوصی است که در فقه ما، تحت عنوان نصوص تحلیل شهرت پیدا کرده‌اند و بر اساس این روایات که شامل اراضی و

معادن می‌شود، تصرف در این گونه اموال برای شیعیان حلال شده است حتی بر اساس برخی از این روایات، مانند «من احیا ارضا مواتا فهی له» (حر عاملی، ۱۴۰۹، ج ۱۵: ۴۱۱) احیا سبب تملک است و کسی که زمین و یا معدنی را احیا کند مالک آن می‌شود.

بنابراین اگر مسلمین و به ویژه شیعیان در انفال و ملک امام (ع) تصرف می‌کنند، به این دلیل است که برای آنان این تصرفات حلال شده‌اند و آنان با توجه به این نصوص اقدام به چنین تصرفاتی کرده و می‌کنند، نه اینکه تصرفات مردم بیانگر این مطلب بوده باشد که این‌ها از مباحات اصلیه و مشترکات عمومی است.

- مخالفت با اصل عملی

اشکال دیگری که وجود دارد مخالفت انفال بودن معادن با اصل اباحه است، زیرا مقتضای اصل این است که معادن در ملک کسی داخل نشده است و مالکیت معادن نیاز به دلیل دارد. دلیل این نظریه یعنی روایت اسحاق بن عمار، با توجه به قصور دلالتی که دارد نمی‌تواند مالکیت را، آن هم به طور اطلاق به اثبات برساند.

در پاسخ به این اشکال گفته شده است: با وجود دلیل لفظی که همان روایت است نوبت به اصل عملی نمی‌رسد ولی باید گفت که دلیل لفظی دلالت روشنی ندارد. (همدانی، ۱۴۱۶ ه. ق: ۲۵۷)

- مخالفت با روایات خمس

روایاتی که بر انفال بودن معدن ذکر شد با روایات فراوانی که دلالت بر وجوب خمس معادن می‌کند، تعارض دارد. این روایات بر این دلالت دارد که معدن از انفال نیست و مازاد بر خمس، ملک استخراج‌کننده است. زیرا اگر معادن از انفال باشد مستلزم این است که خطاب وجوب خمس بر شخص استخراج‌کننده معدن که مالک معدن نیست متوجه گردد، چون مطابق این نظریه معادن ملک امام است و لازمه آن، وجوب تخمیس مال بر غیر مالک است و کسی ملتزم به این مسأله نیست. (فاضل لنکرانی، ۱۴۲۳ ه. ق: ۳۱۹)

به این اشکال جواب داده شده که این دو دسته از روایات با هم تعارضی ندارند. صاحب کفایه الاحکام می‌فرماید: «عمل به این روایت (روایت اسحاق بن عمار) بعید نیست، زیرا جماعتی از

قدما به آن عمل کرده‌اند و اینکه از معارض خالی است» (محقق سبزواری، ۱۳۹۰ ه. ق، ۵۶۴) زیرا هیچ منافاتی ندارد که معادن از انفال بوده باشد و امام تنها به خمیشان اکتفا کرده باشند و باقی را به جهت تلاش و زحمتی که استخراج کننده جهت استخراج معادن کرده به او، واگذار نموده باشند. (بحرانی، ۱۴۰۵ ه. ق: ۴۸۰)

-روایات مالکیت همه زمین برای امام

در تأیید این نظریه، برخی از طرفداران آن به عموم و یا اطلاق روایات مستقیضی استناد کرده‌اند که زمین و آنچه در آن است را ملک امام می‌داند. بر اساس مفاد این دسته از روایات، امام (ع) مالک همه زمین‌ها و ثروت‌های خدادادی آن‌ها می‌باشند، به این معنی که بر آن‌ها ولایت و حاکمیت دارند و دست برداشتن از اطلاق یا عموم این روایات جز با وجود دلیلی معتبر، جایز نیست. روایت ابوخلد کابلی که در ذیل می‌آید، نمونه‌ای از این روایات است: «از امام باقر(ع) نقل شده که ایشان فرمودند: «در کتاب علی (ع) یافتیم این که: زمین از آن خداست، آن را در اختیار هر یک از بندگان که بخواهد قرار می‌دهد و سرانجام امور، به سود پرهیزکاران است. من و خاندانم کسانی هستیم که خدا، زمین را در اختیار ما گذارده و ما پرهیزکاران هستیم و همه زمین از آن ماست، بنابراین هر کس از مسلمانان زمین را احیا کند، باید به آباد کردن آن همت گمارد و خراجش را به امامی که از خاندان من است بپردازد و در این صورت است که می‌تواند از زمین استفاده کند.» (کلینی، ۱۴۰۷ ه. ق: ۴۰۷)

همچنین، در حدیثی صحیح از عمر بن یزید، به نقل از امام صادق(ع) آمده است: «... همه زمین از آن ماست، بنابراین هر آن چه خدا از آن به وجود آورد، از آن ماست...» (همان منبع: ۴۰۸) در توضیح این دسته از روایات باید گفت ظاهر این احادیث به طور مطلق مورد عمل علما نیست، علاوه بر اینکه مخالف ادله قطعی از کتاب و سنت است. پس ناچار باید این روایات را تفسیر یا تأویل نموده به اینکه مراد از این مالکیت، مالکیتی نیست که با مالکیت مردم منافات داشته باشد، بلکه مراد مالکیتی از سنخ مالکیت خداست بر اموال بشر. خداوند در قرآن کریم در آیه ۲ سوره حدید می‌فرماید: آن خدایی که فرمانروایی آسمانها و زمین از آن اوست، او زنده می‌گرداند و باز می‌میراند و اوست که بر همه چیز تواناست^۱ اساساً خداوند مالکیت حقیقی بر جهان دارد ولی

۱. لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

مالکیت انسان‌ها نسبت به اموالشان مالکیتی اعتباری و قراردادی است. بنابراین همه دنیا ملک خداوند است و با تملیک او همه، ملک رسول خدا و با تملیک رسول خدا همه، ملک امام می‌شود. مالکیت امام بر کل زمین حقیقی ولی مالکیت ما بر اموالمان اعتباری و در طول مالکیت امام است. (احمدی میانجی، ۱۴۲۴ ه. ق: ۲۶۹)

صاحب جامع المدارک هم در مقام اشکال به استدلال به این روایات می‌نویسد: «روایات دلالت‌کننده بر اینکه دنیا و آنچه روی آن است، برای پیامبر خدا (ص) است، باید به گونه‌ای تأویل شود که با ملک مردم بودن، ناسازگار نباشد و از همین رو پیامبر و ائمه، با اموال مردم، معامله ملک غیر می‌کردند» (خوانساری، ۱۴۰۵ ه. ق: ۱۳۴)

بند دوم: نظریه مباحات بودن معادن

نظریه دیگر در مورد معادن این است که معدن از مباحات است و تحت عنوان حیازت مباحات هر کس می‌تواند در این اموال تصرف کند. این بخش در شش قسمت تنظیم گردیده است.

الف - مباحات

مطابق ماده ۲۷ قانون مدنی مباحات اموالی هستند که ملک اشخاص (حقیقی و حقوقی) نمی‌باشد و افراد مردم می‌توانند مطابق مقررات آن را تملک کنند، مانند اراضی موات.

مباحات هم بر دو قسم است: مباح بالاصل و آن مباحاتی است که سابقه تملک اشخاص نسبت به آن‌ها معلوم نیست، مانند مرغی که شکار می‌شود. مباح بالعرض و آن مباحاتی هستند که سابقه تملک اشخاص نسبت به آن‌ها معلوم است ولی بعداً به صورت مباحات درآمده است، مانند اموالی که مورد اعراض مالک قرار گرفته‌اند. (طاهری، ۱۳۹۱ ه. ش: ۱۸۹) بنابراین یکی از ویژگی مباحات این است که مالک خاصی ندارند و دیگر اینکه به وسیله احیاء قابل تملک می‌باشند.

ب - مشترکات عمومی

چنانچه در مواد ۲۳ الی ۲۶ قانون مدنی هم آمده، مشترکات از اموالی هستند که مالک خاص ندارد و متعلق به عموم مردم می‌باشد، مانند پل‌ها، کاروانسراها، میدانگاههای عمومی و.... همچنین مطابق مواد ۲۴، ۲۵ قانون مدنی تملک مشترکات به وسیله افراد منع گردیده است و تنها دولت از

جهت ولایتی که بر عموم دارد، می‌تواند آن را اداره کند. به علاوه با دقت در سیاق کلمات و عبارات این مواد مشخص می‌شود که استفاده انحصاری از مشترکات عمومی بدون آنکه تملک شود هم ممنوع می‌باشد. (امامی، ۱۳۸۱ ه. ش: ۴۲). بنابراین با توجه به تعاریف فوق از مباحات و مشترکات، تفاوت این دو هم روشن می‌شود که هر دو از اموالی هستند که مالک خاص ندارد ولی مباحات قابل تملک هستند و مشترکات قابل تملک نیستند.

ج - اموال دولتی

دولت برای انجام خدمات عمومی و اجرای وظایف خود، اموال گوناگونی در اختیار دارد که می‌تواند برخی از آنها را تملک کند. ضابطه تشخیص اموال دولتی از مشترکات عمومی این است که اگر آن مال به طور مستقیم و بی‌واسطه در دسترس عموم قرار گرفته و هر کس با رعایت نظامات مخصوص، می‌تواند از آن استفاده کند، مشترکات عمومی است و گرنه اموال دولتی و قابل تملک توسط دولت است.

اداره حقوقی قوه قضائیه در نظریه شماره ۷/۶۱۶۶ مورخه ۱۳۷۳/۹/۱۵ در مورد اموال دولتی می‌گوید: «اموالی که بودجه عمومی کل کشور تهیه و در اختیار قوه مقننه، مجریه، قضائیه، شورای نگهبان، موسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد، اموال دولتی است». (شهری و ستوده، ۱۳۷۵: ۴۷۰)

اموال دولتی همانند کشتی‌های تجاری، اموالی که دولت‌ها اختصاص به تشکیل بانک‌ها داده‌اند، ارث بلا وارث، جنگل‌ها و زمین‌های موات اطراف شهر، مال دولت، محسوب می‌شود.

البته لازم به ذکر است که برای آنکه تصور نشود اموالی که دولت برای مصالح یا انتفاعات عمومی در دست دارد از مشترکات عمومی خارجی و قابل تملک فردی است، قانون مدنی در ماده ۲۶ تصریح به این امر نموده و می‌گوید: «اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی... قابل تملک خصوصی نیست و همچنین است اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد».

بعضی از اموال عمومی به جهتی از جهات که مصالح عمومی اقتضا می‌نماید به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهر اختصاص داده شده است و برای آنکه تصور نشود اختصاص یافتن آن‌ها به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهر آن‌ها را از مشترکات عمومی خارج می‌کند، در آخر ماده «۲۶» قانون مدنی

تصریح شده که این گونه اموال نیز قابل تملک نیست. در مواردی که مصلحت عمومی اقتضا نماید، بعضی از مشترکات عمومی را می‌توان انتقال داد، انتقال و تملک آن‌ها به وسیله افراد، تابع قوانین مخصوصی است که صراحتاً این حق را به دولت یا شهرداری بدهد، مانند قانون توسعه معابر. (امامی، ۱۳۸۱ ه. ش: ۴۳)

د- شمول مباحات و مشترکات بر معادن

همین طور که گفته شد، مشهور فقیهان همچون شهید اول و ثانی، محقق حلی، محقق کرکی، فیض کاشانی، کاشف الغطاء، علامه حلی، صاحب جواهر و کثیری از فقها (کنعانی، ۱۳۸۷ ه. ش: ۳۲۳) معادن را مطلقاً از مباحات دانسته‌اند، خواه معادنی که در اراضی انفال باشد، خواه معادنی که در اراضی مفتوحه العنوه باشد، خواه اراضی صلح باشد یا اراضی که مالکین آن با رغبت اسلام آورده‌اند، خواه زمین موات باشد خواه آباد.

محقق حلی تصریح می‌کند: «اینکه معادن از انفال باشد تردید وجود دارد و قول بهتر آن است که مردم در معادن مساوی هستند». (محقق حلی، ۱۴۱۸ ه. ق: ۶۴)

علامه حلی چنین آورده است: «معادن ظاهری... اقرب اشتراک مسلمین در آن است و با احیاء به تملک در نمی‌آید و تحجیر در آن راه ندارد و قابل اقطاع هم نیست اما معادن باطنی... اقرب این است که اختصاص به امام ندارد و هر کس احیا کند مالک آن می‌شود». (علامه حلی، ۱۴۱۳ ه. ق: ۲۷۱)

همان طور که از کلام فقهای قائل به مباحات بودن معدن بر می‌آید، ایشان معادن را اعم از ظاهری و باطنی از اموالی می‌دانند که مالک خاص ندارد ولی بین معادن ظاهری و باطنی تفاوت قائل شده‌اند. معادن ظاهری را از مشترکات می‌دانند و معادن باطنی را از مباحات (به همان تعاریفی که در بند اول از مباحات و مشترکات کردیم) ولی فقها گاهی توجه به فرق بین مشترکات و مباحات نکرده‌اند و با اینکه در حکم بین معادن ظاهری و باطنی فرق گذاشته‌اند ولی هر دو را از مشترکات یا مباحات قلمداد کرده‌اند.

قائلین به مباح بودن معدن، معادن ظاهری را از مشترکات می‌دانند و مردم را در استفاده از آن مساوی می‌دانند ایشان معتقدند هر کس حق دارد فقط به اندازه نیاز خود از آن‌ها استفاده کند نه بیشتر، بنابراین احیاء در این گونه معادن مصداق ندارد، بلکه باید به سراغ حیازت رفت، چون عموم

مردم نسبت به این گونه از معادن دارای حقوق مساوی هستند و در صورتی مالک می‌شوند که قسمتی از آن را حیازت کنند.

بدیهی است که در این معادن تحجیر هم راه ندارد چون تحجیر مقدمه احیاء است و با جاری نبودن احیاء بر این گونه معادن، تحجیر هم جریان نخواهد داشت. همچنین است اقطاع (واگذاری معادن از سوی حاکم به شخصی) زیرا همه مردم در آن حق مساوی دارند به همین مناسبت است که شیخ طوسی در مبسوط می‌فرماید: «معادن ظاهری با احیاء به ملکیت در نمی‌آید و با تحجیر برای کسی حق اولویت به وجود نمی‌آید و سلطان حق اقطاع آن را ندارد بلکه همگی مردم در آن مساوی‌اند و به مقدار حاجت و نیاز از آن بر می‌دارند». (شیخ طوسی، ۱۳۸۷ ه. ق: ۲۷۴)

اما معادن باطنی از مباحات دانسته شده و با احیاء به ملکیت در می‌آید، بنابراین تحجیر و اقطاع در این قسم از معادن جاری است.

لازم به ذکر است که حتی اگر قائل به مباح بودن معادن بشویم، این امر مانع از آن نیست که حکومت اسلامی بتواند به نمایندگی از مردم، جهت استفاده از معادن مقررات خاصی را وضع کند زیرا استفاده از معادن بدون مجوز قانونی سبب هرج و مرج و نابودی معادن یا تملک آن‌ها توسط افراد معدودی خواهد شد. بنابراین برای رفع تزاخم بین مصالح فرد و جامعه چنین حکمی ضروری به نظر می‌رسد. آیت الله مکارم می‌نویسد: «شاید بتوان گفت به عنوان ثانویه برای جلوگیری از مفاسد مهمه، ناگزیر از لزوم اذن حکومت شد، برخلاف زمانی که معادن را از انفال بدانیم که در این صورت به عنوان اولی اذن حکومت اسلامی لازم است». (مکارم شیرازی، ۱۴۱۶ ه. ق: ۶۰۸)

۵- ادله نظریه مباحات

در این مبحث به بررسی ادله این نظریه پرداخته شده است. این مبحث در پنج بند تنظیم شده که در هر بند یکی از ادله این نظریه مورد بررسی قرار گرفته است.

-آیه شریفه: آیه ۲۹ سوره بقره «هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ اسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَاوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ». او خدایی است که همه موجودات زمین را برای شما خلق کرد و پس از آن به خلقت آسمانها نظر گماشت و هفت آسمان را بر فراز یکدیگر برافراشت و او به همه چیز داناست.

- اصل عملی اباحه: مقصود فقها این است که اصل اولیه در ثروت و مال این است که متعلق به عموم مردم باشد و از آن جایی که خداوند تبارک و تعالی آفریننده جهان و انسان است، تمام نعمت‌ها و ثروت‌های موجود در آن را به نفع بشر و برای استفاده همگان آفریده است تا از آن استفاده کنند. (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش: ۱۰۹)

طرفداران این نظریه معتقدند که معادن از جمله ثروت‌هایی است که به همان اصل اولی خودش باقی مانده و دلیل خاصی نداریم که بگوییم معادن از تحت اصل اباحه خارج شده و متعلق به امام و حکومت اسلامی باشد و روایات مربوطه، برخی از نظر سند اعتبار ندارد و برخی هم از نظر دلالت مجمل هستند. (همان منبع: ۱۰۸)

- سیره مسلمین: دلیل سوم، وجود سیره مستمره از صدر اسلام تا به امروز است که مسلمین بدون این که از امام و حاکم اسلامی اذن بگیرند به حیازت و احیای معادن اقدام می‌کرده‌اند و وجود چنین رفتار و سیره‌ای حتی در شرایط قدرت و حاکمیت امام معصوم (ع) در میان مسلمین، بیانگر این است که معادن از مباحات بوده است و الا باید از طرف امام و حاکم اسلامی جلوگیری به عمل می‌آمد. (همان منبع: ۱۰۸)

- شهرت فتوایی: مشهور فقها این نظریه را پذیرفته‌اند، تا جایی که در مبسوط و سرائر نفی خلاف حکایت شده است. این شهرت فتوایی به همراه سیره مستمره موجب وهن روایات انفال بودن معادن می‌گردد. (همان منبع: ۱۰۸)

- شدت احتیاج مردم

شدت احتیاج مردم به بعضی از معادن باعث شده است که خداوند معادن را برای استفاده همه مردم مباح گرداند. (همان منبع: ۱۰۹)

و- اشکالات نظریه مباحات

بر این نظر که معادن از مباحات محسوب شود، اشکالات متعددی وارد شده که در ذیل در پنج بند به آن‌ها پرداخته می‌شود.

- عدم صحت تمسک به آیه: آیه کریمه دلالتی بر مباح بودن معادن ندارد، چون انفال هم برای

استفاده مردم خلق گردیده است. قبلا هم اشاره شد که انفال ملک شخصی امام نیست، بلکه متعلق به منصب امامت است و برای مصالح عامه صرف می‌شود.

- نقد استناد به اصل اباحه: استناد به اصل اباحه مردود است. چون دلیل لفظی یعنی موثقه عمار وجود دارد. البته در جواب گفته شده است که موثقه در دلالت ابهام دارد، پس اصل اباحه بر قوت خود باقی است.

- بطلان تمسک به سیره مسلمین: اولاً بسیاری از سیره‌ها در اثر بی‌مبالاتی مردم در دین شکل می‌گیرد. ثانیاً سیره هیچ دلالتی بر این که معادن از مباحات اولیه و مشترکات یا از انفال باشد ندارد، زیرا سیره اعم از هر دو است، یعنی معادن می‌تواند از انفال باشد اما به این جهت که امام برای مردم به ویژه شیعیان، اجازه در تصرف داده‌اند، مردم در آن تصرف می‌کنند، به همین دلیل این سیره جاری است. حتی در اراضی مواتی که ملک امام است و همچنین در اراضی مفتوحه العنوه که ملک مسلمین است.

- نفی شهرت فتوایی: شهرت هم ثابت نیست، چون بسیاری از فقها قائل به انفال بودن معدن یا تبعیت معدن از زمین هستند، مثل مرحوم کلینی، شیخ مفید، سلار، قاضی ابن براج، ابن ادریس، نراقی، شیخ انصاری، سید محمد کاظم یزدی، آیت الله حکیم، آیت الله خوئی و...

- نقد دلیل شدت احتیاج مردم: شدت احتیاج مردم نمی‌تواند ملاک برای مباح بودن معادن باشد چه اینکه بسیاری از املاک خصوصی هم مورد احتیاج شدید دیگران است ولی خود صاحب جواهر هم آن‌ها را از مباحات نمی‌داند.

بند سوم: تبعیت معدن از زمین

گروهی از فقها در باب معدن قائل به مالکیت معدن به تبع مالکیت زمین شده‌اند، یعنی حکم هر معدن به تبع زمینی است که در آن قرار دارد. مثلاً معدنی که در سرزمین مفتوحه العنوه پیدا شود، همانند آن سرزمین، ملک همه مسلمانان است و اختصاص به امام و حاکم اسلام ندارد و معدنی که در زمین شخصی یافت شود، از آن مالک آن زمین است.

فقهایمانند ابن ادریس حلی (حلی، ۱۴۱۰ ه. ق: ۴۹۷)، علامه حلی (علامه حلی، ۱۴۱۲ ه. ق: ۴۹۷)، علامه حلی (حلی، ۱۴۱۲ ه. ق: ۴۹۷)

ق: ۴۹۷)، شهید ثانی (شهید ثانی، ۱۴۱۰ ه. ق: ۸۶)، محقق داماد (محقق داماد، ۱۴۱۸ ه. ق: ۳۹۵)، آیت الله حکیم (حکیم، ۱۴۱۶ ه. ق: ۶۰۳)، امام خمینی (ره) (موسوی الخمینی، ۱۳۶۸ ه. ق: ۳۶۹)، آیت الله خویی (خویی، ۱۴۱۸ ه. ق: ۳۶۹)، آیت الله فاضل لنکرانی (فاضل لنکرانی، ۱۴۲۳ ه. ق: ۳۱۹)، آیت الله مشکینی (مشکینی، ۱۴۳۴ ه. ق: ۹۵) و عده‌ای دیگر موافق با این نظریه هستند. این قول در میان قدامای از فقها، طرفدار چندانی ندارد ولی در میان فقهای متأخر قول مشهوری است چنانچه سید احمد خوانساری گفته است: «این قول، مذهب اکثر متأخرین است.» (خوانساری، ۱۴۰۵ ه. ق: ۱۳۳)

مرحوم ابن ادریس می‌فرماید: «معادنی که در ته دره‌ها و همچنین بالای کوه‌ها است، ملک امام می‌باشد ولی آن معادنی که در زمین مسلمین است، امام بر آن‌ها حقی ندارد.» (حلی، ۱۴۱۰ ه. ق: ۴۹۷) امام خمینی (ره) آورده است: «یکی از موارد انفال معادن است، آن معادنی که مالک خاصی به تبع زمین یا احیاء نداشته باشد.» (موسوی الخمینی، ۱۳۶۸ ه. ق: ۳۶۹)

آیت الله خویی می‌فرماید: «در معادن سه قول وجود دارد: یکی اینکه مطلقاً از انفال است دوم اینکه معادن مطلقاً از انفال نیست و سوم تفصیل بین معدنی که از زمین انفال استخراج شده که از انفال است به خاطر تبعیت از زمین و بین معدنی که از زمین غیر انفال استخراج شده است.» (خویی، ۱۴۱۸ ه. ق: ۳۶۹). این قول سوم را مرحوم خوئی پذیرفته است.

برای اینکه حکم معدن مطابق این نظریه روشن شود، ابتدا باید اقسام زمین و مالکیت هر نوع از آن را مشخص کرد تا حکم معدن داخل در آن نیز روشن گردد و سپس به بررسی ادله این نظریه و اشکالات وارده به آن پرداخته شود.

الف- اقسام زمین و مالکیت آن

زمین را از دو جهت می‌توان تقسیم بندی کرد که البته این دو جهت با یکدیگر تداخل هم دارند. - تقسیم بندی از جهت خراب و آباد بودن: اول زمین‌های آباد شخصی: مالکیت این اشخاص توسط اسلام مورد تایید قرار گرفته است. این اراضی در ملک صاحبان آن قرار داشته و کسی بدون اجازه آنان حق تصرف ندارد. (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش: ۸) دوم زمین‌های آباد طبیعی: این اراضی

زمین‌هایی هستند که به طور طبیعی و بدون دخالت بشر آباد هستند، مانند جنگل‌ها، بیشه‌ها، سواحل رودخانه‌ها، جزایر آباد، زمین‌هایی که چشمه‌های آب و رودخانه در آن‌ها زیاد است و سایر زمین‌های آباد طبیعی که به وسیله عملیات احیا آباد نشده باشد. فقهای عامه این اراضی را از مشترکات می‌دانند ولی فقهای امامیه آن را از انفال و ملک امام می‌دانند. (همان منبع، ج ۱۶: ۱۱۵)

سوم زمین‌های موات اصلی: زمین‌هایی که از ابتدا موات و غیر استفاده بوده‌اند. محقق حلی در شرایع در تعریف موات چنین آورده است: «زمین موات زمینی است که به علت بی‌آبی یا شوره‌زار بودن یا آب گرفتگی یا نیزار و علف‌زار بودن یا علل دیگری امکان بهره‌برداری از آن وجود نداشته باشد» (محقق حلی، ۱۴۰۸ ه. ق: ۲۱۵). محقق کرکی نیز پس از ذکر تعاریف دیگران درباره موات، خود به عرفی بودن معنای آن تأکید کرده و گفته‌اند که برای شناخت مصادیق آن باید به عرف مراجعه کرد (محقق کرکی، ۱۴۱۴ ه. ق: ۷). این قسم زمین‌ها بنا به نظر جمیع فقهای امامیه جزء انفال به شمار رفته و ملک امام است. شیخ طوسی در الخلاف (شیخ طوسی، ۱۴۱۷ ه. ق: ۵۲۵) و این زهره در غنیه (حلی، ۱۴۱۷ ه. ق: ۲۹۴) در این خصوص ادعای اجماع کرده‌اند، اما اهل سنت این اراضی را از مباحث عامه می‌دانند.

چهارم زمین‌های موات عارضی: این زمین‌ها ابتدا آباد بوده و سپس موات شده‌اند. این دسته از زمین‌ها در صورتی که از اول به صورت طبیعی آباد بوده و به تدریج در اثر حوادث طبیعی به موات تبدیل شده، مانند جنگلی که مخروبه شده است، بر وضعیت قبلی خود یعنی ملک امام باقی می‌ماند. اما اگر با یکی از اسباب انتقال مالکیت به ملک کسی درآمده یا به وسیله کسی احیا شده باشد، در این که بعد از موات شدن ملکیت مالک قبلی زایل می‌شود یا بر ملکیت او باقی می‌ماند بین فقیهان اختلاف است، برخی از فقها بر بقای مالکیت مالک اول معتقدند، برخی دیگر بر زوال مالکیت مالک اول به طور مطلق نظر داده‌اند. عده‌ای دیگر نیز قائل به تفصیل شده‌اند. برخی از فقها هم کلاً احیاء را مملک ندانسته و فقط احیاء را اولویت برای صاحب آن می‌دانند. بنابراین با زوال نشانه‌های احیاء این اولویت هم از بین می‌رود. بنابراین در موات عارضی بسته به اینکه کدام نظر را بپذیریم مالکیت زمین هم متفاوت است. اگر بقای مالکیت ملک او را بپذیریم زمین ملک وی می‌باشد. اگر معتقد به زوال ملکیت شویم، چنین زمینی، زمین بلا مالک می‌شود و تحت شمول انفال قرار می‌گیرد، و اگر احیاء را فقط حق اولویت دانستیم، با زوال احیاء اولویت از بین رفته و باز

زمین بلامالک و تحت شمول انفال قرار می‌گیرد. (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش: ۹)

- تقسیم بندی از جهت انتقال به مسلمانان

اول زمین های خراج (مفتوحه العنوه): زمین هایی هستند که در اثر جهاد مسلمانان در طریق دعوت به اسلام به سرزمین مسلمانان ملحق شده‌اند، مانند زمین های کشور مصر، عراق، ایران، سوریه و بسیاری از کشورهای اسلامی (صدر، ۱۴۱۷ ه. ق: ۴۱۹). به طور کلی این زمین ها از نظر آبادانی سه گونه هستند و هر قسم حکم خاص خود را دارد: قسم اول زمین هایی که قبل از فتح، به وسیله ساکنان آن جا آباد شده باشد. این اراضی در مالکیت عموم مسلمانان اعم از نسلی که زمان فتح بود یا نسل های بعد قرار دارد، این حکم بین فقهای امامیه اجماعی است (همان منبع: ۴۲۰). قسم دوم زمین هایی که هنگام فتح موات بوده‌اند، که حکم کلی موات را دارند یعنی تحت شمول انفال می‌باشند (همان منبع: ۴۳۵). قسم سوم زمین هایی هستند که هنگام فتح آباد طبیعی هستند، که این مورد هم همانند حکم کلی زمین های آباد تحت شمول انفال قرار دارند. (همان منبع: ۴۴۶)

دوم زمین افرادی که دعوت اسلام را پذیرفته و مسلمان شده‌اند: یعنی تمام یا اکثریت یک منطقه بدون این که جنگی صورت بگیرد، دعوت اسلام را پذیرفته، اسلام آورده و ناحیه آنان جزء مناطق اسلامی در آید، مثل مدینه منوره و اندونزی. این دسته از زمین ها بر مالکیت صاحبان خود باقی مانده و در واقع مالکیتشان توسط اسلام امضا می‌شود. این افراد مانند سایر مسلمانان فقط باید زکات محصولاتشان را بپردازند. این حکم مورد اتفاق همه فرق مسلمانان بوده و صاحب ریاض نسبت به آن نفی خلاف کرده است. زمین های موات و زمین های آباد طبیعی این دسته از زمین ها، همانند زمین های موات و آباد طبیعی زمین های خراج، تحت شمول انفال قرار می‌گیرد. (همان منبع: ۴۴۸)

سوم اراضی صلح: زمین هایی هستند که پس از وقوع جنگ بین مسلمانان و کفار، اهالی آنجا اسلام نیاورده و قرارداد صلح بین طرفین منعقد گردیده است. برخلاف اراضی مفتوحه العنوه که مسلمانان بر آن اراضی غالب شده‌اند و نیز برخلاف زمین افرادی که قبل از فتح یا میل خود اسلام اختیار کرده‌اند، در اراضی صلح بر اساس نوع قرارداد صلح، اراضی کفار یا در مالکیت آنان می‌ماند و آن ملزم به پرداخت خراج و جزیه می‌شوند و یا این که به مالکیت امام (ع) و یا امت اسلامی منتقل می‌گردد. در هر صورت مالکیت این اراضی را قرارداد منعقد تعیین می‌کند.

مالکیت اراضی موات و زمین های آباد طبیعی در این مورد نیز، از انفال و متعلق به امام می باشد. (همان منبع: ۴۵۰)

چهارم زمین های انفال: کلیه زمین های موات، کلیه زمین های آباد طبیعی، و نیز اراضی که صاحبانش آنجا را ترک کرده اند یا هلاک شده باشند و همچنین زمین هایی که بدون جنگ به تصرف مسلمانان در آمده باشد همگی از انفال محسوب شده و ملک امام است. (همان منبع: ۴۵۱)

ب- ادله نظریه مالکیت

در این مبحث به بررسی ادله این نظریه پرداخته شده است. این مبحث در چهار بند تنظیم شده که در هر بند یکی از ادله این نظریه مورد بررسی قرار گرفته است.

- موثقه اسحاق بن عمار

قائلین به تبعیت معدن از زمین به موثقه اسحاق بن عمار استناد کرده اند که سابقا در ضمن دلایل انفال بودن معدن ذکر گردید. البته قائلین به تبعیت، ضمیر «منها» را به ارض بر می گردانند نه به انفال و اگر به جای «منها» در روایت «فیها» باشد واضح است که به ارض بر می گردد و نتیجه اش در هر دو صورت این است که تنها معادن موجود در اراضی بی صاحب جزء انفال است اما معادنی که در اراضی مفتوحه العنوه و اراضی شخصی قرار دارد شامل این موثقه نمی شود و مقتضای اصل اباحه این خواهد بود که این گونه معادن جزء انفال نباشد. (خوبی، ۱۴۱۸ ه. ق: ۳۷۰)

- سیره عقلا و متشرعه

از صدر اسلام تا زمان ما، سیره عقلای عالم و متشرعه بر این بوده که هر کس زمینی را مالک می شده است، محتویات زمین را نیز به تبع اصل زمین مالک می شده است و با توجه به اینکه از امامان معصوم (ع) در این زمینه ردع و منعی صورت نگرفته است، بنابراین سکوت و عدم ردع امام (ع) تقریر و تأیید این سیره مستمره میان عقلا و متشرعه می باشد. (محقق داماد، ۱۴۱۸ ه. ق: ۳۹۵)

- منفعت بودن معدن: معادن به عنوان منفعت زمین تلقی می گردد، پس هر کس زمین را مالک شد معادن موجود در زمین را نیز مالک می شود، مانند اینکه اگر کسی مالک درخت میوه باشد، قهرا مالک ثمره و میوه آن نیز می گردد.

- جزئیت معدن نسبت به زمین و تبعیت عرفی: معادن جزء زمین و در ملکیت عرفا تابع زمین است. بنابراین نفس دلیل ملکیت زمین، شامل ملکیت معدن موجود در آن نیز می‌گردد و نیازمند دلیل مستقل نیست. به همین جهت است که می‌گوییم معادن موجود در اراضی مفتوحه العنونه تابع زمین و ملک عموم مسلمانان می‌باشد. همین‌طور است معادن موجود در اراضی شخصی که اگر کسی از راه احیاء و یا سبب دیگر بر زمینی مالکیت و استیلا پیدا کرد، نسبت به توابع و ملحقات آن از جمله معدن نیز مالکیت پیدا خواهد کرد.

به جهت همین جزء بودن معدن نسبت به زمین است که اگر کسی زمینی را احیاء کرد سپس در آن زمین، معدنی یافت، مالک معدن به تبع مالکیت زمین احیاء شده می‌شود، به همین خاطر است که اگر کسی خانه‌ای را خرید و در آن معدنی کشف شد، آن معدن ملک مشتری است نه بایع. (حلی، ۱۴۱۰ ه. ق: ۳۸۳)

ج - اشکالات نظریه مالکیت

بر این نظریه که مالکیت معدن از مالکیت زمین تبعیت می‌کند، اشکالات متعددی وارد شده که در ذیل در چهار بند به آن‌ها پرداخته می‌شود.

- عدم تمسک به روایت اسحاق بن عمار: قائلین به انفال بودن معدن معتقدند ضمیر «منها» در روایت اسحاق بن عمار، به انفال بر می‌گردد، در نتیجه معدن یکی از موارد انفال است. (خویی، ۱۴۱۸ ه. ق: ۳۷۰)

- بطلان استناد به عقلا و سیره متشرعه: استدلال به سیره عقلا و متشرعه نیز مخدوش است زیرا سیره عقلا در صورتی حجت است که کاشف از موافقت معصوم (ع) با این‌گونه رفتار باشد، در غیر این صورت ارزشی نخواهد داشت. این موافقت ممکن است قولی باشد و ممکن است عملی باشد و ممکن است به صورت تقریر و سکوت و عدم ردع باشد. این عدم ردع، باید قطعی و مسلم باشد، یعنی یقین داشته باشیم که اولاً در مرآی و منظر و مسمع معصوم (ع) قرار داشته و او متوجه چنین رفتاری بوده است و ثانیاً مانعی برای اظهار و ابراز مخالفت معصوم (ع) وجود نداشته باشد. با این وضع، با توجه به روایاتی که در این زمینه وجود دارد مثل موثقه اسحاق بن عمار و روایت داوود بن فرقد و روایت ابوبصیر که می‌گوید معادن مطلقاً از انفال است نه تنها احتمال عدم ردع داده نمی‌شود،

بلکه احتمال ردع بسیار قوی است و صرف همین احتمال ردع، سیره عقلا را از اعتبار می اندازد.

- نفی منفعت بودن معدن: منفعت بودن معدن قابل قبول نیست، زیرا معلوم نیست معادن نسبت به زمین مانند میوه نسبت به درخت باشد، بلکه مانند مظلوف نسبت به ظرف است.

- اشکال به جزئیت معدن و تبعیت عرفی: در جزئیت معدن و تبعیت عرفی اشکال وجود دارد، زیرا معدن اصلا تابع زمین نیست و عرف چنین قضاوتی نسبت به معادن خصوصا معادن عمیق ندارد. برای اثبات این مطلب می توان به دلایل زیر تمسک نمود:

اول: با مقایسه دو جمله از کلام فقها می توان در جهت رد جزئیت معدن نسبت به زمین نتیجه گیری نمود.

جمله اول: «تیمم جایز است بر هر چه اسم زمین بر آن صدق کند، اعم از خاک، سنگ و سنگریزه». (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش، ج ۵: ۱۱۸)

جمله دوم: «جایز نیست تیمم بر سرمه و زرنیخ و مانند آن دو از معادن» (همان منبع: ۱۳۰). از مقایسه دو جمله فوق به این نتیجه می رسیم که تیمم بر معدن چون اسم زمین بر آن صدق نمی کند، جایز نیست. همین استدلال را در باب سجده هم می توان مطرح کرد. در کلمات فقها آمده است: «سجده صحیح نیست... بر معدن مثل نمک، عقیق، طلا، نقره و قیر مگر به هنگام ضرورت همچنان که از این روایات مستفیض بر می آید، سجده جایز نیست مگر بر زمین و آنچه از زمین بر می آید به جز ماکول و ملبوس». (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش، ج ۸: ۴۱۲)

در جواب می توان گفت که اولاً: معدن جزء زمین بوده و هست ولی شکل ظاهری آن تغییر یافته است. یعنی از شکل معمولی که ما در ذهن خود داریم تغییر کرده و به شی دیگری تبدیل شده است. این تغییر مانع از آن نیست که معدن را جزء زمین بدانیم.

ثانیا: در کلام فقها آمده است که احیاکننده زمین مالک زمین می شود ولی مالک معدن موجود در آن نمی شود، زیرا تملک به سبب احیاء امری خلاف اصل است و فقط در مواردی جاری است که قدر متیقن وجود داشته باشد و قاعده «من احیا ارضا مواتا فیهی له» که یک اصل موضوعی است در مورد خاک و زمین عرفی متفق علیه است و در بیش از آن و شمول به مواد معدنی مشکوک

است (خامنه‌ای، ۱۳۷۵ ه. ش: ۸۹). آیت الله آذری قمی می‌نویسد: «دلیلی بر مالکیت محیی (احیاکننده زمین) به معدن زیر زمین وجود ندارد». (آذری قمی، ۱۳۷۳ ه. ش: ۱۰۲)

در جواب این اشکال باید گفت: فقهای زیادی معتقدند که احیاءکننده زمین، مالک معدن موجود در آن هم می‌شود. (نجفی، ۱۳۶۲ ه. ش، ج ۳۸: ۱۱۴)

سوم: معادنی که ماهیت و گوهر مشخصی دارند و به طور خالص در زیر زمین قرار دارند و مانند دریای راکد و یارودی جاری قشر گسترده‌ای را فرا گرفته‌اند، آیا واقعا جزء زمین و تابع زمین می‌باشند؟ قطعا عرف چنین چیزی را باطل و نادرست می‌داند. آیت الله مکارم شیرازی در مورد تبعیت می‌گوید: «آنچه معروف شده (زمین هر چه به طرف قعر زمین برود و همچنین هر چه به سمت آسمان بالا برود، تابع زمین است) ثابت و مسلم نیست و به خاطر همین هواپیماها برای عبور از بالای شهرها نیاز به اذن صاحبان خانه‌ها ندارند و اینکه اذن حکومت برای هواپیماهای خارجی لازم است، آن امر دیگری است و همچنین کسی که می‌خواهد زیر زمین را تصرف کند، مثلا در اعماق چند کیلومتری، نیاز به اجازه صاحبانش ندارد، به خاطر اینکه تبعیت در اینجا امر عرفی و عقلانی است و به حد ضرورت اکتفا می‌شود». (مکارم شیرازی، ۱۴۱۶ ه. ق: ۶۰۶)

با استدلال فوق، ایشان عقیده دارند که معادن در اعماق زمین از توابع زمین محسوب نمی‌شوند. در رابطه با بحث تبعیت، فقهای شورای نگهبان به هنگام تصویب قانون نفت در مجلس در سال ۱۳۶۶، سوالی را از حضرت امام خمینی (ره) پرسیده‌اند که در اینجا سوال و جواب عینا آورده می‌شود.

سوال شورای نگهبان از حضرت امام (ره) چنین است:

بسم الله الرحمن الرحيم

... در مورد معادنی که به تبع ارض یا احیاء مالک خاص دارد و بر حسب تحریر الوسیله و سایر کتب فقهی از انفال محسوب نمی‌شود قبلا شورای نگهبان به طور عام اظهار نظر کرده است، که معادن واقع در املاک شخصی و وقفی از انفال و ثروت‌های عمومی محسوب نیست ولی نظارت و کنترل دولت بر اکتشاف و بهره برداری از معادن طبق مصلحت عامه جایز است. اکنون در این

خصوص طرحی در مجلس تصویب شده است که به موجب ماده دو آن: کلیه معادن نفت اعم از اینکه در ملک شخصی و وقفی یا زمین های دیگر و دریاها باشد از انفال محسوب شده است. چون در شمول تبعیت مذکور در خصوص نفت بالاخص کسب نظر مبارک لازم شد، مستدعی است نظر شریف را اولاً در اصل موضوع و ثانياً نسبت به جواز تصرف در زمین های شخصی و وقفی جهت استخراج در صورت عدم تبعیت مرحمت فرمائید.^۱

پاسخ امام (ره) به شورای نگهبان به شرح زیر است:

بسم الله الرحمن الرحيم

پس از اهداء سلام و تحیت، اصل مسئله تبعیت اعماق زمین و نیز هوا نسبت به املاک شخصی تا حدود احتیاجات عرفی است. مثلاً اگر کسی در خارج از محدوده منزل و یا زمین شخصی و یا وقفی کانالی زده و از زیر زمین آن‌ها عبور کند و یا تصرف نماید، دارندگان منازل و یا متولیان نمی‌توانند ادعایی بنمایند و یا اگر کسی بالاتر از مقدار معارف بنایی ایجاد و یا رفت و آمد نماید، هیچ یک از مالکین و یا متولیان حق جلوگیری از او را ندارند و بالاخره تبعیت زمین شخصی به مقدار عرفی است و آلات جدید هیچ‌گونه دخالتی در تعیین مقدار عرفی ندارد، ولی تبعیت کشور مقدار بسیار زیاد است و دولت حق دارد تا از تصرف بیش از حق عرفی شخص و یا اشخاص جلوگیری نماید. بنابراین نفت و گاز و معادنی که خارج از حدود عرفی املاک شخصی است تابع املاک نمی‌باشد اما اگر فرض کنیم معادن و نفت و گاز در حدود املاک شخصی است که بی‌واقعیت است این معادن چون ملی است و متعلق به ملت‌های حال و آینده است که در طول زمان موجود می‌گردند از تبعیت املاک شخصیه خارج است و دولت اسلامی می‌تواند آن‌ها را استخراج کند، ولی باید قیمت املاک اشخاص و یا اجازه زمین تصرف شده را مانند سایر زمین‌ها بدون محاسبه معادن در قیمت و یا اجاره پردازد و مالک نمی‌تواند از این امر جلوگیری نماید.^۲

از مکاتبات فوق چند نکته آشکار می‌شود: اول اینکه شورای نگهبان معدن واقع در املاک را جزء انفال و ثروت های عمومی ندانسته لذا می‌توان گفت نظر فقهی شورای نگهبان، نظر آن دسته از فقهاست که به طور مطلق معادن را از انفال نمی‌دانند و قائل به تبعیت معدن از زمین هستند ولی

۱. نامه شماره ۹۴۰۷ مورخ ۱۳۶۷/۷/۲۱، ثبت اداره کل دبیرخانه شورای نگهبان.

۲. «نامه شماره ۹۶۶۸-۱۳۶۶/۸/۳» ثبت اداره کل دبیرخانه شورای نگهبان.

نظارت و کنترل دولت بر اکتشاف و بهره برداری از معادن طبق مصلحت عامه جایز است بنابراین در این نظر و سایر نظریه‌هایی که در مطالب معروضه عنوان شد علیرغم اینکه مالکیت اشخاص بر معادن را پذیرفته‌اند اما به صراحت بر نقش حاکمیت حکومت اسلامی بر معادن تاکید داشته‌اند.

دوم اینکه از نظر حضرت امام (ره) می‌توان چنین استنباط کرد که ایشان معادن مهم را از انفال نمی‌دانند و الا نیازی به تبعیت عرفی نبود و مستقیماً به انفال استناد می‌کردند.

سوم اینکه امام مسئله تبعیت را تا حدود احتیاجات عرفی می‌پذیرند ولی در مورد مسئله معادن نفت و گاز آن‌ها را حتی اگر در حدود عرفی املاک شخصی باشند، باز هم تابع ملک نمی‌دانند. چهارم اینکه حدود مالکیت بر اعماق و فضای محاذی ملک از نظر امام نامحدود نیست بلکه عرفی است.

پنجم تأکید امام است بر جبران خسارت وارده بر مالکینی که معدن در ملک آن‌ها واقع شده است و دولت آن‌ها را استخراج می‌کند. (پرداخت قیمت ملک مورد نظر و یا اجازه زمین تصرف شده بدون محاسبه معادن واقع در آن به مالک زمین)

گفتار دوم: معدن از دیدگاه فقهای چهارگانه اهل سنت

فقهای اهل سنت در دو جا از کتب فقهی خود در مورد معدن بحث می‌کنند، یکی در ذیل بحث معادن و رکاز در باب زکات و دیگری در باب احیای موات می‌باشد. با بررسی متون فقهی علمای اهل سنت می‌بینیم که اقوال مختلفی در خصوص مالکیت معدن دارند که در ادامه به آنها می‌پردازیم.

بند اول: مذهب حنفی

از نظر فقهای حنفی معدن و رکاز دارای معنای واحدی هستند و آن عبارت است از هر مالی که در زیر زمین مدفون است، جز اینکه معدن چیزی است که خداوند آن را در زمین قرار داده است و رکاز مالی است که انسانی آن را در زمین دفن نموده است. بنابر عقیده این مذهب معادن بر سه نوع است: یکی معادن جامدی که ذوب می‌شوند و با آتش شکل می‌گیرند (چکش خور هستند) (همانند نقدین) طلا و نقره، (آهن، مس، سرب و جیوه هم به این موارد ملحق می‌شود). دوم معادن جامدی که ذوب نمی‌شوند و با آتش شکل نمی‌گیرند (چکش خور نیستند) همانند گچ، نوره،

سرمه و سایر سنگها مانند یاقوت و نمک. سوم معادنی که جامد نیستند به عبارت دیگر مایع هستند، همانند قیر و نفت (زحیلی، ۱۴۰۹ ه. ق، ۷۷۵). آنچه از بررسی کلام فقهای حنفی می‌توان به دست آورد این است که ایشان قائل به مالکیت معادن به تبع ارض هستند؛ یعنی بر حسب مورد و نوع زمینی که معادن در آنها موجود می‌باشند، مالکیت آنها متفاوت است. اگر این معادن در اراضی مفتوح عنوه قرار گرفته باشند برای دولت یا امام و اگر در اراضی صلح قرار داشته باشند برای اهل آن است و اگر در اراضی دارای مالکیت خاص یافت شوند برای صاحبان آنها خواهد بود (سرخسی، ۱۴۱۴ ه. ق ۲۱۲).

بند دوم: مذهب مالکی

معدن از نظر فقهای مالکی غیر از رکاز است و معدن عبارتست از آنچه خداوند در زمین از طلا یا نقره یا غیر این دو مانند مس و سرب و کبریت خلق کرده است و اخراج آنها از زمین نیازمند به کار و تصفیه می‌باشد. در این مذهب معادن بر سه نوع تقسیم شده‌اند، یکی معادنی که در اراضی غیرمملوک هستند و مالکیت آنها را از آن امام یا دولت دانسته‌اند و امام به هر کسی از مسلمین که بخواهد می‌تواند واگذار نماید یا اینکه این معادن را از بیت المال قرار داده تا از منافع آن استفاده شود. دوم معادنی که در زمینی که دارای مالکیت معین می‌باشد، قرار دارد و این معادن نیز برای امام است و به صاحب آن زمین اختصاص ندارد. هر چند برخی از فقها گفته‌اند برای صاحب آن می‌باشد. سوم آن دسته از معادنی که در زمین‌هایی همانند اراضی مفتوح عنوه و زمین‌های صلح قرار دارند، معادنی که در زمین‌های مفتوح عنوه هستند برای امام است و معادنی که در اراضی صلح قرار دارد برای صاحبان آن است. البته زمانی که صاحبان این اراضی اسلام بیاورند این معادن نیز از آن امام خواهد بود (زحیلی، ۱۴۰۹ ه. ق: ۷۷۸). با توجه به آنچه گفته شد معادن مطلقاً برای امام یعنی حاکم یا نایب ایشان می‌شود به جز در اراضی صلح تا زمانی که اهل آن کافر هستند (دمیری، ۱۴۲۹ ه. ق: ۱۷۳).

بند سوم: مذهب حنبلی

از نظر این دسته از فقها، معدن غیر از رکاز است و معدن عبارت است از آنچه از زمین به دست می‌آید از چیزهایی که خداوند متعال آنها را خلق کرده و از غیر جنس زمین است، فرقی هم نمی‌کند

جامد باشند یا مایع. فقهای این مذهب قائل هستند که معادن به دو صورت وجود دارند که با بیان این دو صورت حکم مالکیت معادن را نیز بیان می‌کنند: الف- معادنی که به صورت جامد هستند، همانند طلا، نقره و مس که مالکیت آنها تابع مالکیت زمین است؛ یعنی کسی که مالک زمین می‌باشد مالک آن منابع نیز هست، چون این معادن جزئی از اجزای زمین می‌باشند؛ از این رو، آنها همانند خاک و سنگ‌های ثابت هستند. بنابراین اگر شخصی معدنی را در ملکی یا در زمین مواتی پیدا کند، او نسبت به آن سزاوار است و اگر دو نفر به معدنی در زمین موات سبقت بگیرند کسی که جلوتر به آن دست یافت نسبت به آن اولویت دارد، البته تا زمانی که روی آن کار کند، پس اگر از آن معدن دست بردارد دیگری می‌تواند روی آن کار کند و اگر آن معدن را در زمینی که مالک آن معلوم است پیدا کند، آن معدن برای مالک آن زمین خواهد بود ب- اما اگر معادن به صورت مایع باشند همانند نفت و زرنیخ و گاز و قیر و همانند این موارد، در همه حال این معادن از مباحات محسوب می‌شوند؛ البته اگر این معادن در ملک فرد خاصی باشند، ورود در آنها مکروه است مگر اینکه صاحب آن اذن بدهد و گفته شده که معدن به واسطه مالکیت زمینی که در آن وجود دارد به ملکیت در می‌آید زیرا معدن از نماهای زمین و توابع آن می‌باشد، بنابراین برای صاحب زمین خواهد بود همانند شاخه‌های درخت و ثمرات آن (زحیلی، ۱۴۰۹ ه. ق: ۷۸۵-۷۸۲).

بند چهارم: مذهب شافعی

از نظر فقهای شافعی معدن غیر از رکاز است؛ معادن جمع معدن است که اسم مکان می‌باشد و عبارت است از جایی که خداوند در آنجا جواهر گرانبها اعم از طلا، نقره، آهن، مس و امثال آن را آفریده است و از آن جهت معادن نامیده شده‌اند، چون در جایی اقامت کرده و مانده‌اند، که خداوند در آنجا ثابتشان کرده است. چون «عدن فی المکان» به معنی در مکان اقامت کرد، می‌باشد. در فقه شافعی از اشیاء معدنی تنها در طلا و نقره زکات واجب می‌باشد و در غیر این دو زکاتی وجود ندارد، همانند یاقوت، زبرجد، سرب و آهن. و در معدن فرقی بین معادن جامد و مایع... و شرط است که باید آن معادن از زمینی استخراج گردد که مباح یا ملک استخراج‌کننده باشد و شخص استخراج‌کننده نیز از اهل زکات باشد، پس بر فرد استخراج‌کننده معادن زکات واجب نیست، چون او و مالش از آن اربابش می‌باشند و کافر را از استخراج معادن و رکاز و گنجینه‌ها و دینه‌های زمین در ممالک اسلامی منع می‌کنند، همانگونه که به وی اجازه داده نمی‌شود که

زمین های موات اسلامی را احیاء و آباد کند و کسی که باید او را منع کند حاکم است و غیر او چنین حقی را ندارد. پس اگر پیش از منع کردن چیزی را استخراج مالک آن می شود همان گونه که اگر هیزم جمع کرد مال او است. هنگامی زکات معادن واجب می شود که به دست استخراج کننده حاصل گردد و وقتی باید آن را پرداخت کند که آن را از خاک و امثال آن تصفیه و خالص گردانده باشد (همان منبع، ۷۸۱). آنچه از کلام فقهای شافعی در خصوص مالکیت معادن می توان به دست آورد این است که اگر معدن در اراضی خصوصی قرار گرفته باشد به تبع عرصه و چون از اجزای زمین می باشد، برای مالک زمین خواهد بود و نیز می توان گفت اینکه فقها گفته اند که اگر کسی معدنی در ملک دیگری پیدا کند برای مالک آن خواهد بود و باید زکات آن را بدهد دال بر این است که مالکیت این معادن برای صاحب زمین است؛ اما اگر معدن در اراضی موات قرار گرفته باشد، هیچ کس نمی تواند مالک آنها شود و جزو مشترکات عامه خواهد بود (مزنی، ۱۴۱۰ ه. ق: ۲۳۱). البته در خصوص مالکیت و اقطاع معادن ظاهری و باطنی در این اراضی اختلاف نظر است که فقها به اجماع معادن ظاهری را از مشترکات عامه دانسته و در خصوص معادن باطنی اختلاف نظر وجود دارد و بنابر اقوال برخی از فقها معادن باطنی از آن سلطان یا دولت اسلامی می باشند و می تواند آن را اقطاع نماید.

همانطوریکه از عبارات گذشته به دست می آید، مهمترین دلیل مذهب حنفی و شافعی برای اثبات تبعیت مالکیت معدن از زمین جزئیت معدن برای زمین می باشد. در رد این نظریه همانگونه که در بررسی اقوال امامیه ذکر شد گفته می شود: هرچند معدن از زمین و اجزای زمین تکوین پیدا کرده است، ولی بعداً صورت نوعیه جدیدی پیدا کرده و عنوان زمین بر آن صادق نیست و جزئی از زمین محسوب نمی گردد. معادن چه باطنی و چه ظاهری، در مقابل زمین دارای ویژگی ها و وجود مستقلی هستند و عرفاً از توابع زمین محسوب نمی شوند، چون که معدن ثروت دیگری غیر از زمین است. همچنین در فتوای فقهای حنبلی به نظر می رسد معدن جامد را جزو زمین می دانند و محکوم به حکم آن، ولی معادن مایع چون جزو زمین محسوب نمی شود در حکم آن نمی باشد. جواب این ادعا همان است که در جواب دلیل قول مذاهب قبلی، ذکر شد و آن اینکه معدن از قبیل ثروتی در دل ثروت دیگر و یا مالی در ضمن مال دیگر است نه از قبیل نماء و اصل و نسبت معدن به زمین، نسبت مطروف به ظرف است نه نسبت ثمره به درخت، در حالی که ادعای این دسته از فقها این

است؛ زیرا ثمره، نماء طبیعی برای درخت است، درحالیکه معدن وجودی مستقل در برابر زمین است که در آن تکون پیدا کرده است، از این رو مالکیت ظرف باعث مالکیت مظروف نمی‌شود.

به نظر می‌رسد اختلاف دیدگاه‌های فقهای عامه، شبیه اختلافاتی است که بین فقهای امامیه وجود دارد، هر چند خاستگاه و مبانی آنها متفاوت می‌باشد. فقهای حنفی قائل مالکیت معادن به تبعیت از مالکیت اراضی هستند که با قول قلیلی از فقهای شیعه مطابق می‌باشد و فقهای حنبلی و شافعی هر کدام به شکلی قائل به تفصیل شده‌اند؛ فقهای حنبلی در قسمتی از دیدگاه خود با قائلین به تبعیت مالکیت معادن از اراضی هم عقیده هستند و در قسمتی از دیدگاه خود با کسانی که قائل‌اند که معادن از مباحات عامه هستند، هم نظر هستند. فقهای شافعی نیز با تفصیلی که بیان کرده‌اند، تا حدودی با تفصیل برخی از علمای شیعه که بین معادن ظاهری و باطنی تفاوت قائل شده‌اند، نزدیکتر هستند. لکن با دقت در کلام فقهای حنبلی و شافعی، به نظر می‌رسد با وجود این تفاسیل قول به مشترک عامه بودن معادن از کلام ایشان قابل برداشت باشد.

مبحث سوم: پیشینه معدن در ایران

با توجه به اینکه آگاهی نسبت به تمامی جوانب معدن نیازمند آشنایی کامل به پیشینه معدن می‌باشد، در این مبحث پیشینه معدن از دو جهت بهره برداری و قانون‌گذاری مورد توجه قرار گرفته است. در گفتار اول برای روشن شدن اهمیت موضوع معدن ضمن بیان مختصری از تاریخچه معدن از حیث بهره برداری بیان شده و در ادامه برای آشنایی بیشتر با سابقه قانون‌گذاری، سیر تصویب قوانین در موضوع معدن به همراه ویژگی‌های مهم هر قانون ذکر شده است. در گفتار دوم نیز سیر تاریخی نهادهای متولی اداره امور معادن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گفتار اول: سیر تاریخی بهره برداری و قانون‌گذاری در خصوص معادن

در این گفتار به سیر تاریخی چگونگی بهره برداری معادن در ایران و متعاقب آن سیر تاریخی قانون‌گذاری در خصوص معادن پرداخته خواهد شد.

بند اول: سیر تاریخی بهره برداری از معادن

مس قدیمی‌ترین فلزی است که مورد استفاده انسان قرار گرفته است. این فلز شش هزار سال

پیش از میلاد در سوئیس یافت شد و بعد از آن آهن وارد زندگی بشر گردید. به اعتقاد برخی از مورخین ایرانیان اولین کسانی بودند که مس را شناخته و اقدام به استخراج سنگ مس و ذوب آن کرده و ظرف ساخته‌اند. صنایع فلزی در فلات مرکزی ایران و تجارت مس و نقره و طلا، بین ایلام و بین النهرین از زمان‌های بسیار دور وجود داشته است. فیروزه‌های استخراجی از معادن نیشابور از عمده‌ترین اقلام کالاهای تجارتي مشرق باستان بود. برنزهای معروف لرستان و اکتشافاتی که در غرب حسنلو، مارلیک، شهر سوخته و... به عمل آمده نشان می‌دهد بهره‌برداری از مواد خام و منابع کانی در فلات ایران دارای سابقه‌ای قدیمی است. (لطیفی نیا، ۱۳۷۶ ه. ش: ۴۰)

روش‌های سنتی ذوب فلزات و استخراج (روش کوره‌ای) در ایران بسیار رایج بوده و حتی تا حدود ۵۰ سال پیش بعضی از این کوره‌ها روشن بوده‌اند.

در دوران معاصر، برای نخستین بار امیرکبیر در سال ۱۲۶۷ فرمان آزادی به کار انداختن معادن را صادر کرد و اداره امور معادن را به دست «میرزا جبار ناظم‌المهام» سپرد و متعاقباً هر کس می‌توانست به استخراج معدنی که خود پیدا می‌کرد پردازد و تا پنج سال از مالیات دیوانی معاف بود. بدین ترتیب بهره‌برداری از معادن آغاز شد و میرزا آقاسی خان، معدن مس و آهن قرچه داغ را به کار انداخت و در مرتبه اول هشت خروار مس خالص تولید کرد. آهن ماسوله گیلان توسط استاد فتح‌اله بدست آمده و در شاهرود نیز معدن زغال سنگ یافت شد. برای مدرسه دارالفنون متخصصان معدن‌شناس از اتریش استخدام شدند. از جمله «کارتای» اتریشی که راجع به معادن البرز مطالعه می‌کرد. نکته جالب توجه اینکه لوئی ناپلئون به مناسبت جلوس ناصرالدین شاه به تخت سلطنت، سه دستگاه کوره ذوب فلزات به او هدیه کرد که شامل کوره برای جداسازی سرب از نقره، کوره برای آب کردن مس و کوره برای گداختن سرب بود. فعالیت‌های معدن‌شناسی استخراج به سبک پیشرفته از زمان جنگ جهانی دوم با دعوت از کارشناسان آلمانی، روسی، انگلیسی و... در ایران رونق گرفت.

بعد از انقلاب اسلامی با تصویب دو اصل ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی معادن جزء انفال و ثروت‌های عمومی محسوب شد و در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفت تا دست بیگانگان غارتگر از این منابع کوتاه گردد. در اجرای این دو اصل، ابتدا امر معدن تحت نظر وزارت صنایع و معادن قرار

گرفت ولی بعد در سال ۱۳۶۰ قانون تأسیس وزارت معادن و فلزات تصویب شد و متعاقبا وزارت معادن و فلزات تأسیس شد. این قانون در ۶/۱۱/۶۲ تمدید شد و در تاریخ ۵/۳/۶۳ قانون دائمی تأسیس این وزارت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. ماده یک این قانون وزارت معادن و فلزات را عهده‌دار استقرار حاکمیت دولت بر معادن کشور در چهارچوب قانون معادن می‌کند.

نهایتا باید گفت که معادن ایران در این سال‌ها دو دوره تقریبا متمایز را پشت سر گذاشته‌اند:

الف: دوره اقتدار دولت: بحران‌های اولیه بعد از انقلاب از جمله جنگ، شورش‌ها و مشکلات اقتصادی، کشور را ناگزیر از داشتن یک دولت مقتدر می‌ساخت که در همه زمینه‌ها از جمله اقتصاد قدرت و اختیار مطلق داشته باشد. این قدرت مطلق اگر چه محاسنی در بر داشت ولی معایبی را نیز در پی داشت و آن اینکه ضرب المثل قدیمی «دولت اقتصاددان خوبی نیست» را در ذهن تداعی می‌کرد. توجه عمده دولت به مسائل جنگ باعث شد تا توجه نسبت به اموری مثل معدن کم شود این عوامل بود که باعث شد در این دوره بهره‌برداری از معادن به طور مطلوب انجام نپذیرد.

ب: دوره توجه به بخش خصوصی: با پایان جنگ تحمیلی، سیاست اقتصادی ایران در جهت کاهش دخالت دولت در اقتصاد و توجه به بخش خصوصی پیشرفت. اثرات این توجه در امر معدن نیز مشهود بود که نقطه اوج آن را در قانون ۱۳۷۷ معادن می‌توان مشاهده کرد. این گرایش به سوی بخش خصوصی اگر با برنامه‌ریزی دقیق و نظارت قوی دولت همراه باشد می‌توان تا حدود زیاد گره‌گشا باشد.

بند دوم: سیر تاریخی قانون‌گذاری در خصوص معادن

در ادامه این مبحث ضمن بررسی سیر تصویب قوانین مختص معدن در ایران، سعی شده نکات برجسته هر یک از قوانین نیز به اختصار مورد اشاره قرار گیرد.

الف: نظامنامه معدن

شاید قدیمی‌ترین سندی که حکایت از وضع قواعد و مقررات ناظر بر بهره‌برداری از معادن در دوران معاصر وجود دارد، نظامنامه‌ی معادن است که در ۲۴ ماده، مقرراتی در باب چگونگی اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و مالیاتی که بر معادن تعلق می‌گرفت وضع گردیده بود. این نظام

نامه در دورانی که «موتمن الملک» وزیر فواید عامه بوده است تنظیم شد که طبق تصریح روز شمارتاریخ، نامبرده از آبان ماه ۱۲۸۶ تا آخر ۱۲۸۷ وزیر فواید عامه بوده است که احتمالاً تاریخ سند مربوط به همان سال ها می باشد. (همان منبع: ۱). این نظامنامه همچنین حقوق صاحبان املاکی را که معدن در ملک آن ها کشف شده است، مورد لحاظ قرار است.

ماده ۹ نظامنامه می گوید: «اگر دارنده امتیاز غیر صاحب ملک است اولاً از بابت معدن و ثانیاً از بابت اراضی سالیانه وجهی درباره صاحب ملک منظور می شود».

ماده ۱۰: «اگر امر تفتیش و یا استخراج معدن طوری است که صاحب ملک بیش از دو سال از منافع اراضی خود محروم بماند در این صورت صاحب ملک محق است که از صاحب امتیاز و یا دارنده حق تفتیش بخواهد که اراضی او را به قیمت عادلانه خریداری نماید».

این نظامنامه در ماده ۸ نوع مالیات را برای معدن پیش بینی کرده است: اول، مالیات نسبی که در موقع اعطای امتیاز که با توجه به میزان مواد و درجه ترکیب و استعداد معدن و مخارجی که برای بدست آوردن و مصرف آن می شود، تعیین می شود، و دوم مالیات ثابت که عبارت است از یک تومان برای هر هزار ذرع مربع که صاحب امتیاز در نقشه معین می کند.

این نظامنامه در مورد حق استخراج معدن در ماده یک می گوید: «بدون اجازه دولت که بر طبق قوانین جاریه خواهد بود هیچ کس حق استخراج معدن ندارد. (به استثنای معادن مذکور در ماده ۲۴)»

ماده ۲۴ همین نظامنامه در ارتباط با ماده یک می گوید: «راجع به استخراج سطح الارضی معادن ذیل، صاحب ملک از تحصیل اجازه معاف است. معدن سنگ از هر قبیل، معدن آهک، معدن گچ، گل رس، کلیه معادنی که خاک آن مخصوص به بنایی و ظروف و نقاشی است. گل ارمنی، خاک شوره، ولی قبلاً باید وزارت فواید عامه را مطلع و نقشه با تعیین حدود ارسال داشته، مالیات و حقوق ماده هشتم (مالیات نسبی و ثابت که قبلاً آمد) و ماده بیست و یکم (صدی یک مالیات نسبی برای ثبت در اداره ثبت اسناد) را پردازد». بجز موارد مذکور در ماده ۲۴ صاحب ملک اگر چه حق هرگونه تفتیش در ملک خود را دارد ولی برای استخراج معدن باید اجازه دولت را کسب کند و در تحصیل امتیاز نسبت به سایرین هیچ رجحانی ندارد، در این قانون تقسیم بندی از مواد معدنی صورت نگرفته است.

ب: قوانین معدن از سال ۱۳۱۷ لغایت ۱۳۹۰

۱- قانون معدن سال ۱۳۱۷

در سال ۱۳۱۷ اولین قانون مدون معدن در ۱۷ ماده و ۲ تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید و در پی آن آئین نامه اکتشاف در مورد اکتشاف و بهره برداری در ۲۷ ماده تهیه و ابلاغ شد.

این قانون مواد معدنی را به دو طبقه عمده تقسیم نمود، معادن طبقه اول برای بهره برداری نیاز به مجوز نداشت و بر اساس ماده چهار این قانون، مالکین معادن طبقه یک، با پرداخت حقوق دولتی و رعایت آئین نامه‌های معدن و با اطلاع وزارت پیشه و هنر می‌توانستند از آن معادن بهره برداری نموده و یا آنکه بهره برداری از آن را به دیگری واگذار نمایند. بر اساس ماده شش این قانون استخراج معادن طبقه دوم نیاز به اجازه وزارت پیشه و هنر داشت.

در این قانون دو نوع پروانه پیش‌بینی شده بود. یکی پروانه اکتشاف و دیگری پروانه استخراج. مدت اعتبار پروانه استخراج با توجه به نوع معدن، حداقل ده سال و حداکثر شصت سال تعیین می‌شد و این تعیین مدت به اختیار دولت بود.

در ماده ۱۱ و ۱۲ این قانون حقوق مالک زمین و کاشف معدن (در صورتی که مکتشف و استخراج‌کننده یکی نباشند) معین شده بود که استخراج‌کننده ملزم بوده مالک و مکتشف پرداخت نماید.

۲- قانون معدن سال ۱۳۳۱

در سال ۱۳۳۱ لایحه قانونی معدن در ۲۷ ماده و ۱۶ تبصره در کابینه مرحوم دکتر مصدق تصویب شد ولی اجرای آن، به خصوص مواد ۲۲، ۲۳ منجر به بروز اختلاف‌هایی شد و در پی همین اختلافات نیز در سال ۱۳۳۲ بخشی از وظایف ادارات دارایی به اداره کل معدن واگذار گردید. این دو ماده کلیه امور مربوط به معدن را در اختیار وزارت اقتصاد ملی قرار داده است. نکات برجسته این قانون را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- در این قانون پروانه اکتشاف و استخراج پیش‌بینی شده بود.

- معادن طبقه اول در ملک شخصی متعلق به مالک، معادن طبقه دوم توسط دولت به طور مستقیم و یا غیر مستقیم بهره برداری می‌شد و معادن طبقه سوم مطلقاً متعلق به دولت بود.
- در این قانون شورای عالی معدن پیش‌بینی شد.

۳- قانون معادن سال ۱۳۳۶

در سال ۱۳۳۶، سومین قانون معادن مشتمل بر ۲۸ ماده و ۱۴ تبصره به تصویب رسید در اینجا به ذکر چند نکته مهم در ارتباط با این قانون پرداخته می‌شود:
- در این قانون از اختیارات مالکین نسبت به معدنی که در ملک آن‌ها واقع شده تا حدودی کاسته شد.
- نرخ جدیدی در ارتباط با حقوق دولتی تعیین شد.
- طبقه بندی جدیدی از معادن صورت گرفت.
قانون ۱۳۳۶ آخرین قانون، قبل از انقلاب اسلامی بود.

۴- قانون معادن سال ۱۳۶۲ و اصلاحیه آن

بعد از انقلاب اسلامی بر اساس اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، معادن جزء انفال و ثروت‌های عمومی به شمار آمده و در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفتند و در جهت حفظ این ثروت خدادادی و ملی، مصوبه شورای انقلاب اسلامی، صدور اجازه جدید بهره برداری و تمدید مجوزهای قبلی را ممنوع کرد. در مورخه ۵۹/۱/۲۷ شورای انقلاب با مصوبه‌ای، بهره برداری از معادن را توسط شرکت‌ها و موسسات دولتی بلامانع اعلام کرد. متعاقب آن کارشناسانی مأمور شدند تا پیش‌نویس قانون جدید معادن را تهیه کنند. این پیش‌نویس پس از تهیه به هیأت وزیران وقت ارائه شد و دولت نیز بعد از اصلاحاتی، آن را به صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و سرانجام اولین قانون معدن بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۶۲/۳/۱ و در ۴۲ ماده و ۱۷ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۶۲/۳/۱۲ به تأیید شورای نگهبان رسید.

این قانون در ۱۳۶۴/۳/۲۶ در مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گرفت و این اصلاحیه

نیز در ۱۳۶۴/۳/۲۸ به تأیید شورای نگهبان رسید. این اصلاحیه شامل یک ماده واحده بوده که ده مورد اصلاح را در بر می‌گرفت.

در اینجا به برخی از ویژگی‌های مهم این قانون اشاره می‌شود:

- در این قانون برای اولین بار مفاهیم و اصطلاحات مربوط به معدن تعریف شده است.

- این قانون اجازه داد که قرارداد استخراج و فروش بین وزارت معادن و فلزات و بخش تعاونی و خصوصی ایرانی برای استخراج و فروش مقدار معینی از مواد معدنی طبقه یک مثل آهک و گچ از معادن غیر بزرگ و در محدوده مشخص، منعقد شود.

- اکتشاف و بهره برداری از مواد معدنی طبقه ۳ و بهره برداری از مواد معدنی طبقه ۴ به سازمان‌های ذی ربط و طبق مقررات خاص خود این سازمان‌ها محول گردید. (از جمله وزارت نفت و سازمان انرژی اتمی).

- دو طریق اکتشاف پیش‌بینی شد: یکی مستقیماً توسط وزارت معادن و فلزات و یا سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته و دیگری از طریق بخش تعاونی و خصوصی ایرانی در معادن طبقه دو با اعمال نظارت وزارت معادن و فلزات.

- دو طریق بهره برداری پیش‌بینی شد: یکی اخذ پروانه بهره برداری و دیگری عقد قرارداد استخراج و فروش.

- بهره برداری از معادن بزرگ بعهدہ بخش دولتی گذاشته شد.

- تبصره ۴ ماده ۲۲ این قانون تعیین کرد که در موردی که معدن از طریق قرارداد استخراج و فروش به بخش خصوصی واگذار شود، تشریفات مزایده رعایت شده و حداقل میزان درآمد دولت نیز، میزان ارزش ماده معدنی قبل از استخراج می‌باشد. از طرفی ماده ۲۶ اصلاحی همین قانون می‌گوید: «وزارت معادن و فلزات در سه ماهه اول هر سال قیمت ماده معدنی قبل از استخراج را برای همان سال به عنوان قیمت پایه تعیین و به هر یک از بهره برداران ابلاغ می‌نماید تا در موعد مقرر که در پروانه قید شده به حساب خزانه بپردازند». با توجه به اینکه در این قانون ماده دیگری در مورد حقوق دولتی بحث نکرده است. بنابراین حقوق دولتی همین ارزش مواد معدنی قبل از استخراج

می‌باشد. ولی به نظر می‌رسد ابهامی در این دو ماده وجود دارد و آن اینکه با عنایت به صدر ماده ۲۲ که بهره‌برداری را به دو طریق عقد قرارداد استخراج و فروش و یا اخذ پروانه بهره‌برداری امکان‌پذیر می‌داند این سوال مطرح می‌شود که اگر چه در عقد قرارداد استخراج و فروش، ارزش ماده معدنی قبل از استخراج، تعیین شده و توسط بهره‌بردار به حساب دولت واریز می‌شود ولی در مورد پروانه بهره‌برداری که فروش در میان نیست بهره‌بردار چگونه باید حقوق دولتی را پرداخت نماید. اگر گفته شود که از او هم ارزش مواد معدنی قبل از استخراج گرفته می‌شود پس چه تفاوتی میان پروانه بهره‌برداری و قرارداد استخراج و فروش موجود است و اگر گفته شود بهره‌بردار درصدی از ارزش مواد معدنی را به دولت بپردازد (مانند سایر قوانین) در این صورت چرا این نکته در قانون نیامده و یا به آئین نامه ارجاع نشده است؟ ولی در عمل همان روش ارزش مواد معدنی قبل از استخراج اعمال می‌شد. در این قانون نیز پروانه اکتشاف و پروانه بهره‌برداری پیش‌بینی گردید. در این قانون اقتدار دولت در بخش معدن افزایش یافت به طوری که دولت گاهی به صورت مالک، گاهی به صورت انحصار و گاهی به عنوان ناظر تصویب‌کننده مطرح است. (مواد ۶، ۷، ۲۲)

۵- قانون معادن سال ۱۳۷۷

قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ به صورت لایحه در مورخ ۷۶/۱/۲۴ از سوی دولت به مجلس تقدیم و در تاریخ ۷۷/۲/۲۷ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد اما به لحاظ اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص ماده دو قانون مذکور، در خصوص اعتبار و اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در معادن، موضوع در مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح شد. مجمع تشخیص مصلحت با تصویب اینکه «اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور نمی‌تواند مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده مقررات باشد» به اختلاف مزبور خاتمه و نهایتاً قانون مذکور در مرداد ماه سال ۱۳۷۷ منتشر گردید. این قانون در واقع در راستای اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن و حفظ ذخائر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی و نظارت بر آن و فراهم کردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی، دست‌یابی، ارزش افزوده، توسعه صادرات و ایجاد اشتغال را بر عهده وزارت معادن و فلزات قرار داده است. قانون موصوف مشتمل بر ۳۶ ماده و ۱۷ تبصره است.

ویژگی های قانون معادن ۱۳۷۷

- در این قانون موانع و مشکلات حضور فعال بخش خصوصی در معادن برطرف شده و حمایت های لازم از مکتشفین به عمل آمده است.

- بر اساس این قانون شورای عالی معادن از سیستم معدن کشور حذف شد.

- امور مربوط به مواد معدنی طبقات یک و دو به استثنای شن و ماسه معمولی و خاک رس معمولی، در حیطه وظایف وزارت معادن و فلزات قرار گرفت و امور مربوط به مواد معدنی طبقات ۳ و ۴ به سازمان های ذی ربط واگذار گردید.

- بسیاری از جزئیات اکتشاف و بهره برداری از متن قانون حذف و در آئین نامه مربوطه گنجانیده شده است.

- هرگونه اکتشاف و بهره برداری بدون اخذ پروانه از وزارت معادن و فلزات «تصرف غیر قانونی از اموال دولتی» محسوب می شود. (قانون معادن، ۱۳۷۷: ماده ۱۹)

- کسانی که طبق قانون سابق به بهره برداری مشغول بوده اند در صورت انجام تعهدات دارای حق مکتسبه هستند.

- مأمورین انتظامی به صرف اعلام وزارت معادن و فلزات در مورد بهره برداری بدون پروانه، تکلیف ممانعت و هدایت متهمان به مراجع قضایی را دارند.

- دارندگان پروانه که به تعهد خود عمل نکنند، پس از اخطار در نهایت فاقد صلاحیت در ادامه عملیات معدنی شناخته می شوند.

- جواز اخذ خسارت ناشی از عدم انجام تعهد از پروانه دارانی که قادر به انجام تعهد نباشند.

- تکلیف واگذاری اموال و تجهیزاتی که انتزاع آن از معدن موجب خسارت است (به تشخیص کارشناس وزارت معادن و فلزات) به بهره بردار جدید به قیمت کارشناس رسمی دادگستری.

- امکان اجرای عملیات معدنی در محدوده املاک دایر یا بایر اشخاص با تایید وزارت معادن و فلزات علی رغم عدم رضایت صاحب ملک (در این خصوص باید اجاره یا بهای آن پرداخت شود

و در صورت استنکاف از قبول از سوی صاحب ملک، مبلغ تقویم شده از سوی کارشناس رسمی دادگستری در صندوق ثبت تودیع می‌شود) ضمناً مأموران انتظامی موظفند در صورت ممانعت مالک از اجرای عملیات بلافاصله به درخواست وزارت معادن و فلزات رفع ممانعت و مزاحمت نمایند.

-مطالبات وزارت معادن و فلزات از اشخاص در خصوص معادن اعم از حقوق دولتی و یا خسارت ناشی از عدم انجام تعهدات در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم الاجراست. می‌دانیم که مطالبات مستند به اسناد لازم الاجرا بدون صدور حکم از دادگاه قابل صدور اجرائیه مدلول سند می‌باشند.

-ممنوعیت کارکنان رسمی وزارت معادن و فلزات و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه در زمان اشتغال و تا یک سال بعد از قطع اشتغال از دخالت مستقیم و غیر مستقیم در معاملات و امتیازات مربوط به قانون معادن (و در صورت تخلف از این امر، کارمند به انفصال از خدمات دولتی و محرومیت از ۵ تا ۱۰ سال از هرگونه عقد قرارداد بعدی و اخذ هرگونه مجوز عملیات معدن، محکوم خواهد شد). در این قانون مالکیت شخص به مواد معدنی که در ملک دایر یا مسبوق به احیاء او واقع شده محدود به سنگ لاشه ساختمانی و سنگ‌های تزئینی و نما، شده است. آن هم با محدودیت‌ها و شرایط خاص (در مباحث آتی در این زمینه بیشتر بحث خواهیم کرد).

در پایان لازم به ذکر است که آئین نامه اجرایی مربوطه به این قانون در ۷۵ ماده در تاریخ ۱۳۷۷/۱۱/۲۱ به تصویب وزرای عضو کمیسیون امور زیر بنایی و صنعت و محیط زیست هیأت دولت رسیده است و در مورخه ۱۳۷۷/۱۲/۲۳ به تایید مقام محترم ریاست جمهوری رسیده و در تاریخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ ابلاغ گردیده است.

۶- قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰

با توجه به سیاست‌های جدید کشور و ابلاغیه مقام معظم رهبری در ارتباط با اصل (۴۴) قانون اساسی و اصالت بخشیدن به بخش خصوصی در فعالیت معدنی و کاهش و کمرنگ نمودن نقش دولت در بخش‌های اجرایی و عملیاتی و به منظور هدایت دولت به سمت حاکمیت، سیاست‌گذاری و نظارت، در مورخه ۱۳۸۹/۳/۲۵ لایحه اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ تقدیم مجلس شد از دیگر علل و انگیزه‌هایی که باعث شد قانون معادن اصلاح شود می‌توان به رفع برخی از نواقص حقوقی که در اجرای قانون معادن باعث ایجاد ابهام و تفاسیر مختلف شده بود و همچنین رفع

مشکلات اداری و کوتاه نمودن زمان چرخه واگذاری معدن به متقاضیان و تعیین متولی و نهاد فصل الخطاب در موارد اختلاف دستگاه ها و بهره برداران اشاره نمود این قانون که شامل ۲۵ ماده است در مورخه ۱۳۹۰/۸/۲۲ تصویب گردید.

ویژگی های قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰:

- در این قانون با توجه به ابلاغ سیاست های کلی اصلی ۴۴ از سوی مقام معظم رهبری، توجه ویژه ای به حضور بخشی خصوصی در معادن شده است به طوری که برخلاف قانون معادن ۱۳۶۲ و حتی ۱۳۷۷، دیگر صحبتی از معادن بزرگ و الزام بخش دولتی به متولی بودن آن نیست.

- در کلیه مواردی که در قانون معادن ۱۳۷۷ وزارت معادن و فلزات ذکر شده بود. به وزارت صنعت، معدن و تجارت اصلاح گردید.

- امور مربوط به مواد معدنی طبقات یک و دو، حتی شن و ماسه معمولی و خاک رس که در قانون معادن سال ۱۳۷۷ استثنا شده بود، در حیطه وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار گرفت و امور مربوط به مواد معدنی طبقات سه و چهار به سازمان های ذی ربط واگذار گردید.

- بر اساس این قانون، شورای عالی معادن که در قانون معادن سال ۱۳۷۷ حذف شده بود مجددا احیا و تشکیل گردید.

- در این قانون سعی شده است به منظور سرمایه گذاری بیشتر بخش خصوصی، چرخه واگذاری معادن به متقاضیان کوتاه تر و آسان تر شود. اما این قانون همچنان نظارت ها و اخذ مجوز را برای فعالیت در معادن ضروری می داند.

گفتار دوم: سیر تاریخی نهادهای متولی اداره امور معادن

تا سال ۱۳۰۸ و قبل از تأسیس وزارت اقتصاد ملی، امور معادن مربوط به وزارت فواید عامه بود. به موجب قانون اجازه تأسیس وزارت طرق و شوارع عامه و وزارت اقتصاد ملی به جای وزارت فواید عامه در تاریخ ۱۳۰۸/۱۲/۲۷، وظایف وزارت فواید عامه راجع به معادن به وزارت اقتصاد ملی محول گردید. سپس به موجب مصوبه خرداد ۱۳۱۰ وزارت اقتصاد ملی به سه اداره کل صنعت، تجارت و اقتصاد تقسیم شد. پس از آن به موجب مصوبه مهرماه ۱۳۱۶ دو اداره کل صنعت و تجارت به

دو وزارت تجارت و وزارت صنعت و معدن تبدیل شد. به موجب قانون معادن ۱۳۱۷ امور مربوط به معادن به وزارت پیشه و هنر محول گردید. پس از آن مجدداً اداره امور به وزارت صنایع و معادن محول شد و در سال ۱۳۵۵ قانون تأسیس وزارت صنایع و معادن به تصویب رسید.

پس از پیروزی انقلاب، تا تصویب قانون معادن و تشکیل وزارت مسئول، به موجب مصوبه شورای انقلاب، امور مربوطه به معادن طبقه اول و دوم که از انفال محسوب می‌شد، تحت نظر دادستان کل کشور قرار گرفت. در سال ۱۳۶۱ وزارت صنایع و معادن به سه وزارت صنایع سنگین، وزارت صنایع، وزارت معادن و فلزات تفکیک شد. سپس در سال ۱۳۷۹ به موجب قانون تمرکز امور صنعت و معدن، وزارت صنایع و معادن تشکیل و متولی امور معادن گردید. در حال حاضر بنابر ماده ۲ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ وزارت صنعت، معدن و تجارت متولی امور معادن در ایران می‌باشد.

فصل دوم

هدایتگری دولت بر معادن در حقوق ایران

مبحث اول: مفهوم هدایتگری و نهادهای هدایتگر

به نظر می‌رسد دولت بایستی حتی الامکان از مداخله مستقیم در زمینه‌های اقتصادی و صنعتی پرهیز نموده و عرصه را برای فعالیت بخش خصوصی فراهم نماید، لذا بهترین نقشی که دولت، خاصه می‌تواند در حوزه معادن ایفاء نماید نقش تنظیم‌گری یا به عبارت دیگر هدایتگری است.

آنتونی آگوس تنظیم‌گری را اساساً مفهوم سیاسی - اقتصادی می‌داند و ابزاری است که بواسطه آن دولت در پی تشویق یا هدایت رفتار تنظیم‌شوندگان است. (هداوند، مهدی و فرهاد جم، ۱۴۰۰: ۲۳۳). دولت هدایتگر یا تنظیم‌گر دولتی است که با بازگرداندن نقش تولید و توزیع بخش عمده کالا یا خدمت به بخش خصوصی، امور جامعه را عمدتاً از طریق وضع مستقیم قواعد و پایش مستقیم آنها جامعه را اداره می‌نماید. بنابراین از وظایف حداقلی و اصلی حکومت در اقتصاد، هدایت و نظارت در بازار است که با اهرم‌های مختلفی صورت می‌گیرد.

هدایتگری به مفهوم تدوین استراتژی ملی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان کنترل و هماهنگ نمودن و همسو کردن منافع ملی با منافع خصوصی است. دولت‌ها معمولاً به دلیل آگاهی از نیازهای کشور در تمامی حوزه‌ها می‌بایست با ایفاء موثر نقش هدایتگری خود به رفع این نیازها پردازند. در صورتیکه دولت در امر هدایتگری کوتاهی نموده و دقت لازم را ننماید هر بخش از اقتصاد و

صنعت بصورت جزیره‌ای در زمینه‌هایی فعالیت خواهد نمود که نتیجه آن می‌تواند تولید و عرضه بیش از تقاضای یک محصول و کمبود محصولی دیگر و یا تولیدی غیر استاندارد باشد و این مهم سبب از بین رفتن سرمایه‌های فعالان اقتصادی و صنعتی، عدم تکمیل زنجیره‌های تولید، تورم تولید یک محصول، تامین نشدن محصولات مورد نیاز و نیازهای استراتژیک کشور در زمینه‌های مختلف خواهد شد.

دولت با تعیین استانداردها، می‌تواند تولیدکنندگان را وادار به رعایت ضوابط خاصی بکند یا با به کارگیری مجموعه‌ای از امر و نهی‌ها با سیاست‌های تشویقی و تنبیهی فعالان عرصه‌ی اقتصاد را در مسیرهای موردنظر خود هدایت کند.

دولت‌ها با اتخاذ تصمیمات، استانداردها و ایجاد نهادهای هدایتگر به عنوان بازوی اجرایی خود هدایتگری می‌نمایند و سپس به نظارت بر اجرای این استانداردها و تصمیمات می‌پردازند لذا جنبه نظارتی دولت که به منظور حسن اجرای تصمیمات اتخاذ می‌گردد پس از نقش هدایتگری وی آغاز می‌شود. ذکر این نکته ضروری است که دولت‌ها حتی الامکان می‌بایست از ورود مستقیم و مداخله در اقتصاد و صنعت پرهیزد و به نقش هدایتگری و نظارت خود بسنده نمایند مگر در زمینه‌هایی که اشخاص خصوصی تمایلی به حضور نداشته باشند که در این صورت دولت موظف به حضور مستقیم و مداخله‌گری در زمینه مزبور می‌باشد. با توجه به مطالبی که معروض گردید می‌توان گفت اولین و حیاتی‌ترین وظیفه دولت هدایتگری بوده و همچنین ضمانت اجرای این موضوع نظارت است و در زمانی که زمینه برای مشارکت بخش خصوصی به دلیل عدم تمایل ایشان فراهم نیست دولت باید به مداخله‌گری مستقیم بپردازد.

بطور طبیعی دولت به دلیل گستردگی وظایف‌اش توان هدایتگری مستقیم را نخواهد داشت بنابراین از جمله اقدامات برای کمک به امر هدایتگری ایجاد نهادهای هدایتگر می‌باشد. در این راستا دولت بوسیله برخی شوراها و ستادهایی که بموجب قانون تشکیل شده‌اند به ایفاء نقش هدایتگری خود در حوزه معادن می‌پردازد. این مبحث در گفتار اول به تبیین شورای عالی معادن، در گفتار دوم کارگروه و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید و در گفتار سوم ستاد پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

گفتار اول: شورایعالی معادن

به دلیل اهمیت معادن و ماهیت میان دستگامی مسایل آن، در اوایل انقلاب اسلامی با اصلاح قانون معادن، شورای عالی معادن به ریاست وزیر وقت معادن و فلزات تشکیل شد. این شورا در آخرین اصلاح قانون معادن نیز دست خوش تغییر شد و شکل جدیدی به خود گرفت. این شورا برای ایجاد وحدت رویه و هماهنگی در انجام تکالیف و اختیارات تعیین شده در این قانون و حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه فعالیت های معدنی و همچنین ایجاد امنیت سرمایه گذاری تشکیل شده است. (قانون اصلاح قانون معادن، ۱۳۹۰: ماده ۱۲) از آنجایی که شورایعالی معادن ظرفیت توسعه و بهبود وضعیت معادن کشور را دارد و از ارکان تاثیر گذار و هدایتگر در حوزه معادن می باشد می توان بر آن تمرکز کرد. این شورا که با حضور تمام مناصب دولتی و خصوصی تاثیرگذار بر اوضاع معادن کشور تشکیل می شود، بر اساس قانون معادن دارای اختیارات گسترده ای است. از حل و فصل اختلافات میان دارندگان پروانه بهره برداری تا تعیین تکلیف معادن بزرگ و همچنین از تایید سرمایه گذاری بهره بردار در مواردی که باعث تخفیف در محاسبه حقوق دولتی می شود تا تایید شرایط خاص بهره بردار در استخراج کمتر نسبت به میزان مندرج در پروانه بهره برداری از جمله این وظایف است. فرآیند تصمیم گیری در این شورا، با این حد از اختیارات، بر تک تک ذی نفعان حوزه معدن تاثیرگذار است. چه بسا با اشتباهی کوچک در آن می توان موجب به وجود آمدن مشکلات عدیده برای هزاران شاغل و هدررفت میلیاردها ریال سرمایه به کار گرفته شده در این بخش شد. با توجه به این که شورایعالی معادن مطابق قانون معادن بازیگر موثری در معادن می باشد به صورت مبسوط به این شورا پرداخته خواهد شد تا با بررسی کامل نقش هدایتگری آن به اثبات برسد. این گفتار در پنج مبحث تنظیم که در مبحث اول نقش شورایعالی معادن، در مبحث دوم وظایف شورایعالی معادن و نحوه اعتراض به آرای این شورا، در مبحث سوم آیین رسیدگی در شورایعالی معادن، در مبحث چهارم اعضای این شورا و در مبحث پنجم معایب عملکردی شورایعالی معادن بیان خواهد شد.

بند اول: نقش شورایعالی معادن

این شورا نقشی حاکمیتی و تصمیم گیرانه دارد و وظایف آن به طور خاص در قانون معادن ذکر شده

است. از آنجایی که شورای عالی معادن ظرفیت توسعه و بهبود وضعیت معادن کشور را دارد می‌توان بر آن تمرکز کرد. این شورا بالاترین مرجعی است که در حوزه معدن سیاستگذاری می‌کند. در واقع نقش حکمیت و حل مشکلات حوزه معدن را دارد و در مواقعی که اختلاف میان بخش معدن و معدنکاران و صاحبان پروانه شکل می‌گیرد، داوری می‌نماید. اصل رسالت شورای عالی معادن سیاستگذاری در حوزه معدن است. شورای عالی معادن بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در بخش معدن کشور محسوب می‌شود، اما واگذاری اختیارات به وزارت صنعت، معدن و تجارت سبب شده به شکل عملی کارایی شورا کاهش یابد. قانون معدن که در سال ۱۳۷۷ مصوب شد، در خیلی موارد تصمیم‌گیری‌های مهم را به شورا واگذار کرده بود، اما در سال ۱۳۹۰ در اصلاحیه صورت گرفته خیلی از اختیارات به وزارتخانه داده شد که این مساله به عنوان ایراد محسوب می‌شود. معاون امور معدن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت خاطرنشان ساخت، واگذاری اختیارات شورای عالی معادن به وزارتخانه در واقع سبب شده تا کارهای شورا در قالب روزمرگی معنا پیدا کند.

این شورا با دو نماینده از خانه معدن و اتاق بازرگانی به‌عنوان نماینده بخش خصوصی در کنار ۹ نماینده دولتی از سازمان زمین‌شناسی، معاونت معدنی وزارت صمت، منابع طبیعی، قوه قضاییه و مقننه به هدایتگری در حوزه معدن می‌پردازند. وجود بخش خصوصی می‌تواند شورا را تقویت کرده تا بتواند در پرونده‌های معدنی تصمیمات درست و بهینه‌ای اتخاذ کند. در شورا کارگروهی وجود دارد که تمامی تصمیمات در آنجا گرفته می‌شود. این تصمیمات بعد از بررسی کارشناسی به شورا ارجاع داده می‌شود که به رای‌گیری گذاشته شود. اهمیت کار گروه از آنجایی معلوم می‌شود که عملاً کار کارشناسی، سیاستگذاری و بررسی پرونده‌های ارجاعی در آنجا اتفاق می‌افتد. وظیفه شورا این است که دغدغه معدنکاران را از بین ببرد و شرایط را برای توسعه کشور هموار کند. (مهرودی، ۱۴۰۰: ۲۶)

بند دوم: وظایف شورای عالی معادن و نحوه اعتراض به آرای این شورا

شورای عالی معادن دارای وظایف و صلاحیت‌هایی می‌باشد که قانونگذار به این شورا اعطا نموده و بر مبنای آن به نقش آفرینی می‌پردازد از جمله این صلاحیت‌ها صلاحیت ترافیعی است. بنابراین

شورایعالی معادن می تواند به انشای رای پردازد که البته اشخاص می توانند به این آرا اعتراض نمایند. ما در این بند و بموجب دو بخش به ذکر وظایف ونحوه اعتراض به آرای این شورا می پردازیم.

الف: وظایف شورایعالی معادن

شورای عالی معادن به موجب ماده ۱۲ قانون معادن (موضوع ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۰) برای ایجاد وحدت رویه و هماهنگی در انجام تکالیف و اختیارات تعیین شده در این قانون و حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه فعالیت های معدنی و همچنین ایجاد امنیت سرمایه گذاری در این بخش تشکیل شده است. وظایف شورای مزبور باستناد تبصره ماده ۳ ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون معادن، اتخاذ تصمیم در موارد اختلاف دارندگان پروانه فعالیت معدنی در صورت توافق طرفین مبنی بر حکم به داوری از سوی شورای عالی معادن، تشخیص و اصلاح و تغییر کمیت و کیفیت ذخیره معدنی و کاهش یا افزایش محدوددهای اکتشافی و معدنی به تناسب میزان ذخیره و استخراج، تشخیص موارد خارج از اختیار دارندگان مجوز عملیات معدنی، تأثیر محاسبه حقوق دولتی استخراج واقعی کمتر از میزان مندرج در پروانه بهره برداری می باشد.

نکته حائز اهمیت این است که ماده ۴۳ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تفویض اختیار برخی از وظایف ستاد وزارت صنعت، معدن و تجارت را به شورای معادن استانها نموده است مطابق با ماده مزبور و پیرو مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴ شورای عالی معادن، ابلاغی طی نامه شماره ۱۲۴۹۷۶/۶۰ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۹، موارد ذیل جهت بررسی و تصمیم گیری در چارچوب قوانین و مقررات ذیربط از جمله قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن به شورای معادن استانی تفویض شده است. ابقاء و تمدید پروانه های اکتشاف ابطالی منوط به داشتن حداقل ۵۰٪ (پنجاه درصد) پیشرفت عملیات اکتشاف (با تشخیص کارشناسی و مسئولیت رؤسای سازمان های صنعت، معدن و تجارت استانها و مناطق آزاد) و در صورتی که از زمان ابطال تا درخواست ابقاء بیش از دو سال نگذشته باشد. بررسی و موافقت با بخشودگی مبلغ مربوط به تبصره (۳) ماده «۶» قانون معادن حداکثر به میزان یک سال در مواردی که عدم انجام عملیات اکتشاف طبق اسناد و مدارک مربوط خارج از ید مکتشف بوده باشد. موافقت با توقف عملیات بهره برداری (موضوع ماده «۵۳» آیین نامه اجرایی قانون معادن) برای موارد رکود بازار (به تشخیص شورای معادن استانی) و خارج از ید

بهره برداران، حداکثر به میزان ۳ (سه) سال و به شرطی که مجموع تعطیلی‌های اعمال شده طی دوره بهره برداری از ۵۰٪ (پنجاه درصد) مدت اعتبار پروانه بهره برداری بیشتر نباشد.

از جمله اختیارات شورای معادن استان انتزاع معدن از ید بهره بردار به دلایل:

الف) اتمام ذخیره معدن، با تأیید و مسئولیت سازمان صنعت، معدن و تجارت استان‌ها و مناطق آزاد و تنظیم صورت جلسه کارشناسی

ب) انتزاع معدن از ید بهره برداران موضوع ماده «۵۶» آیین نامه اجرایی در تمدید پروانه بهره برداری

لازم به ذکر است در صورت خلع ید بهره بردار، موافقت با محاسبه حقوق دولتی براساس میزان استخراج واقعی به شرطی انجام می‌گردد که از مبلغ پرداختی کمتر نباشد و ضبط تضمین حقوق دولتی و واگذاری معدن از طریق مزایده عمومی اقدام می‌شود.

عدم اقدام دارندگان مجوز عملیات معدنی در مواردی که عوامل خارج از ید و اراده مانع از اجرای تعهدات مربوط می‌شوند (طبق اسناد و مدارک مربوط) و حداکثر تا ۶ (شش) ماه پس از پایان اعتبار پروانه بهره برداری نسبت به ارایه درخواست تمدید اقدام ننموده‌اند.

پ) انصراف بهره بردار.

در صورت انتزاع معدن از ید بهره بردار به دلیل اتمام ذخیره و یا انصراف بهره بردار به دلیل عوامل خارج از ید طبق اسناد و مدارک مربوط و عدم امکان فعالیت، تضمین حقوق دولتی پس از کسر بدهی مسترد می‌شود. در صورت اتمام ذخیره و انتزاع معدن از ید بهره بردار و احتمال وجود ذخیره و ضرورت انجام اکتشاف (با تشخیص کارشناسی سازمان صنعت، معدن و تجارت استان و مناطق آزاد)، محدوده از طریق مزایده اکتشافی واگذار می‌شود. در غیر این صورت محدوده آزاد بوده و در اختیار سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری قرار می‌گیرد..

مصادیق مربوط به موارد خارج از ید و اراده دارندگان مجوز عملیات معدنی (اعم از اکتشافی یا بهره برداری) که مانع از اجرای تعهدات مربوط می‌شود (جهت بررسی و تصمیم‌گیری موارد فوق الذکر توسط شورای معادن استانی) به شرح ذیل تعیین می‌گردد:

الف) بروز حوادث غیرمترقبه نظیر سیل و زلزله.

ب) ممانعت و مخالفت رسمی دستگاه‌های اجرایی و متولیان قانونی ذکر شده در ماده «۲۴» قانون معادن و یا آراء و احکام صادره از مراجع قضایی درخصوص معارضین محلی (در صورت وجود اسناد و مدارک مرتبط).

در اجرای بند (۳) جزء الف ماده «۴۳» قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، یک نسخه از مصوبات شورای معادن استانی به دبیرخانه شورای عالی معادن ارسال شود.

در صورت اعتراض ذینفعان یا نهادهای ذیصلاح، مصوبات شورای معادن استانی در شورای عالی معادن قابل بررسی و تجدیدنظر می‌باشد. مسئولیت پاسخگویی و حسن اجرای کلیه موارد تفویض شده برعهده استانداران و نظارت بر تصمیمات متخذه از حیث تطبیق مصوبات با تصمیمات متخذه، با معاونت معدنی این وزارتخانه است. با ابلاغ این مصوبه، موضوع واگذاری محدوده‌های مزایده‌ای به سرمایه‌گذاران واقعی در چارچوب انجام مزایده محدود (برای متقاضیان احداث صنایع فرآوری و چرخه صنعتی بعدی) ابلاغی طی نامه شماره ۱۹۰۴۰۹/۶۰ مورخ ۱۳۹۴/۹/۳ ملغی اعلام می‌گردد.»

ب: نحوه اعتراض به آرای این شورا

مطابق با تبصره ۴ ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون معادن مصوب سال تصمیمات شورای عالی معادن با حداقل چهار رأی، قطعی و لازم‌الاجراء است. ولی این امر مانع اعتراض در دیوان عدالت اداری نیست.

اینک در جهت تبیین نحوه اعتراض به آرای شورای عالی معادن نمونه‌ای از آرا ذیلا بیان می‌گردد:

«شعبه ۲۳ تجدید نظر دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به اعتراض از دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۵۱۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۳ شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۰۹۵۹۳۰۰۵۶۰ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۱ چنین اصدار رای نمودند که رعایت مقررات شکلی نظیر اصل پرونده داری از صلاحیت، احراز صلاحیت اعضاء از جهت قانونی و اتخاذ تصمیم با رعایت حد نصاب لازم، رعایت مواعد قانونی و ضوابط و مقررات مربوط به ابلاغ، ارجاع امر به کارشناسی در موضوعی که جنبه فنی و تخصصی داشته، استعلام از مبادی ذیربط جهت کشف وضعیت، ملاحظه سوابق رسیدگی قبلی، احراز اهلیت قانونی اصحاب دعوی، رعایت مقررات مربوط به امتناع

از رسیدگی، عدم وجود نقص تحقیقاتی در رسیدگی و..... و همچنین رعایت مقررات ماهوی از جهت تعیین تناسب در تعیین مجازات، منطبق فعل یا ترک فعل ارتكابی با قوانین و مقررات مربوطه، توجه به دلایل و مدافعات طرفین، موجه و مدلل بودن رای یا تصمیم، توجه به آراء قطعی مراجع قضایی که در رسیدگی موثر است، عدم استنتاج مغایر با مفهوم منطوق و مدلول قانون، تبعیت از آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی، توجه به معافیت‌های قانونی، اعطای فرصت تدارک دفاع و... از سوی مراجع اختصاصی اداری و نهادهای شبه قضایی موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری الزامی است و عدم رعایت هر یک از این اصول و قواعد شکلی و ماهوی به عنوان ایراد محسوب می‌شود و تایید رای واجد ایراد و نقص (۶۰/۱۹۶۶۳۳/۹/۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۸) از سوی شعبه بدوی بر خلاف تکلیف مقرر در ماده ۶۳ قانون مذکور است لذا ضمن نقض رای معترض به و با التبع حکم به ورود شکایت و الزام تجدید نظر خواننده به رسیدگی مجدد با حضور طرفین و با لحاظ جهات ذکر شده در این رای صادر و اعلام می‌گردد. رای صادره قطعی است.

مواردی از تصمیمات شورای عالی معادن ذیلا آورده می‌شود:

ابلاغیه شماره ۶۰/۸۸۰۱۲ مورخ ۹۹/۴/۹ معاون امور معادن و صنایع معدنی و دبیر شورای عالی معدن در خصوص محاسبه حقوق دولتی بر اساس سیستم نرم‌افزار (الکترونیکی) برای سال جاری و سنوات آتی در مورخ ۹۹/۳/۲۷ شورای عالی معادن مطرح و با عنایت به تبصره ماده ۱۲ قانون معادن رای قطعی و لازم الاجرای شورا به شرح ذیل جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد. «در خصوص درخواست معاونت امور معادن و صنایع معدنی دایر بر محاسبه حقوق دولتی بر اساس سیستم نرم‌افزار (الکترونیکی) برای سال جاری و سنوات آتی تقاضا در خور اجابت تشخیص گردید. از این رو رای به اعمال و اجرای کلیه محاسبات مربوط به تعیین حقوق دولتی معادن در بستر نرم‌افزار (الکترونیکی) از سال جاری صادر و اعلام می‌گردد. بدیهی است ساز و کار تعریف گردیده و مربوطه به طریق مقتضی به سازمانهای تابعه ابلاغ خواهد گردید.»

تذکر: مصوبات شورای عالی معادن برای اشخاص داخل کشور ۳ ماه و افراد مقیم خارج از کشور ۶ ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری خواهد بود. بدیهی است خارج از مهلت‌های مذکور، تصمیمات شورای عالی معادن در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض نخواهد بود.

بند سوم: آیین رسیدگی در شورایعالی معادن

این شورا حداقل هر هفته یک بار تشکیل می‌شود مگر این که به تشخیص شورا موجبی برای تشکیل آن وجود نداشته باشد (آیین نامه طرز تشکیل و اداره جلسات شورایعالی معادن، ۱۳۶۲: ماده ۱). رییس شورا وزیر صمت یا نماینده او می‌باشد و کلیه مکاتبات شورا به امضای ایشان خواهد بود و امور دبیرخانه شورا در وزارت معادن و فلزات و زیر نظر نماینده وزیر و یا شخصی که وزیر تعیین می‌نماید انجام خواهد شد. جلسات شورا با حضور دو سوم کل اعضا رسمیت می‌یابد و در هر حال تصمیمات شورا حداقل با پنج رأی موافق قابل اجرا است. اخذ رأی در جلسات شورا منحصراً از اعضای حاضر به عمل می‌آید. در صورتی که هر یک از اعضای شورا بدون عذر موجه چهار جلسه متوالی یا هشت جلسه متناوب غیبت نموده و یا در انجام وظایف قانونی به تشخیص ریاست شورا فعالیت متناسبی نداشته باشند، وزیر صمت نسبت به تعیین جانشین عضو مذکور براساس ماده ۳۵ قانون معادن اقدام می‌نماید. شورا می‌تواند هر شخص حقیقی یا حقوقی را به عنوان مطلع یا ذی‌نفع بدون حق رأی برای حضور در جلسه شورا دعوت نماید. صورت جلسات شورا با تعیین تعداد آرای موافق و مخالف در هر مورد با ذکر نظر عضو یا اعضا مخالف تهیه و به امضای حاضر در شورا رسیده در دفتر مخصوص ثبت و نگهداری می‌شود و تصمیمات متخذة توسط رییس شورا به اطلاع اعضای غایب خواهد رسید. کلیه گزارش‌ها و نامه‌های واصله به عنوان شورا بر حسب تاریخ وصول دردفتری ثبت و با توجه به تاریخ ثبت در دفتر در شورا مطرح خواهد شد.

طرح موضوعات خارج از نوبت با درخواست کتبی مسئول مربوطه و تأیید رییس شورا میسر است. نوبت طرح هر پرونده در شورا حداکثر یک ماه و مدت رسیدگی اظهارنظر نسبت به هر پرونده پس از طرح در شورا حداکثر دو ماه است و چنانچه حجم کار شورا زیاد باشد جلسات فوق‌العاده تشکیل خواهد داد. برای رسیدگی به پرونده‌های معوقه (قبل از تصویب این آیین نامه) جلسات فوق‌العاده هر هفته حداقل دو بار تشکیل می‌گردد. ابلاغ آرای شورا و دعوت‌نامه‌ها به دارندگان پروانه بهره‌برداری یا قرارداد استخراج و فروش و یا اکتشاف و یا دارندگان موافقت‌نامه اصولی توسط پست سفارشی انجام و بیست روز از تاریخ تسلیم به اداره پست، ابلاغ شده محسوب می‌گردد. حق حضور در جلسه و حق الزحمه کارشناسی و سایر هزینه‌های شورا با رعایت مقررات مربوط قابل پرداخت است.

بند چهارم: اعضای شورای عالی معادن

شورای عالی معادن متشکل از یازده نفر می‌باشد که مرکب‌اند از: وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس)، یک نفر از قضات عالی رتبه به انتخاب رئیس قوه قضائیه، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، معاون امور معدنی وزیر صنعت، معدن و تجارت (دبیر)، رئیس سازمان جنگل‌ها، منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، یک نفر حقوق‌دان آشنا به قوانین حوزه صنعت و معدن با معرفی وزیر صنعت، معدن و تجارت، رئیس سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، یک نفر از مدیران معدنی ستاد وزارت صنعت، معدن و تجارت با معرفی وزیر، یک نفر از متخصصین صاحب نظر در امور معدنی به انتخاب شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی معدن کشور، یک نفر از بهره برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب خانه معدن، یک نفر از بهره برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران. (قانون اصلاح قانون معادن، ۱۳۹۰: ماده ۱۰)

لازم به ذکر است که این اعضا برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند و البته انتخاب مجدد آنها بلا مانع است. همچنین بر اساس تبصره یک ماده قانونی فوق الذکر شورای عالی معادن می‌تواند اشخاص حقیقی یا حقوقی را به عنوان مطلع، ذینفع یا کارشناس بدون حق رای برای حضور در جلسه دعوت کند. با نگاهی به اعضای این شورا به آسانی به این موضوع پی می‌بریم که حاکمیت و به تبع آن دولت ید مبسوطی در شورای عالی معادن دارد و با تصمیمات اتخاذی در حدود صلاحیت‌های قانونی به هدایتگری در حوزه معادن پرداخته و این تصمیمات نه تنها بخش دولتی بلکه فعالان اقتصادی بخش خصوصی در حیطه معادن را نیز تحت تاثیر مستقیم خود قرار می‌دهد.

بند پنجم: معایب عملکردی شورای عالی معادن

با توجه به تاثیرگذاری تصمیمات شورای عالی معادن بر فعالان حوزه معادن لازم است هرچه بیشتر شرایط فعالیت شورای یاد شده را شفاف و کاملاً قابل رصد داشته باشیم تا از هرگونه تصمیم‌گیری اشتباه یا تخلف جلوگیری شود. به این دلیل که اشتباهی کوچک در روند تصمیم‌گیری این شورا می‌تواند موجب تیره‌روزی هزاران شاغل و میلیاردها ریال سرمایه به کار گرفته‌شده در این بخش آن هم در شرایط بحرانی حال حاضر کشورمان بشود که اصولاً منطقی نیست. بدین منظور با توجه به

حدود اختیارات و نحوه اجرای آنها می‌توان عیوبی را به عملکرد شورای عالی معادن وارد نمود که ذکر آن و سعی در برطرف نمودن آنها می‌تواند کمک شایانی به بهبود نقش هدایتگری این شورا باشد. از جمله این موارد می‌توان به عدم شفافیت در شیوه بررسی و آرای صادره در شورای عالی معادن اشاره نمود. ضمناً نبود حق رای برای نمایندگان تشکل‌های بخش خصوصی نبود و عدم حضور ذی‌نفعان در پروسه بررسی پرونده‌ها در شورای عالی معادن و ناتوانی دسترسی جامعه معدنی به دستور جلسات، صورت جلسات و اخبار این شورای سرنوشت ساز، همواره مشکلات و ابهاماتی را برای جامعه معدنی کشور پدید آورده است که باید هرچه سریعتر نسبت به رفع آنها گام‌های موثری برداشته شود. چون در غیر این صورت افق‌های روشنی در انتظار معادن نیست. اینجاست که می‌بینیم اصلی‌ترین راهکار برای بهبود عملکرد شورای عالی معادن ایجاد اتاقی شیشه‌ای در شورای عالی معادن است. (مهررودی، ۱۴۰۰: ۴۳)

گفتار دوم: کارگروه استانی و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید

کارگروه ملی تسهیل و رفع موانع تولید، بر اساس مصوبه هفدهمین جلسه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، مورخ ۹۵/۱/۹، با هدف حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی با دستگاه‌های اجرایی و سیستم بانکی کشور موضوع تصویب نامه شماره ۱۸۱۵۱/ت/۵۰۷۲۰ هـ مورخ ۹۴/۲/۱۹ هیأت محترم وزیران تشکیل گردید و نهایتاً بر اساس ماده ۶۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۹۷/۳/۲۱ و با ترکیبی جامع از اعضای هیأت دولت و نمایندگان بخش خصوصی و با ریاست وزیر محترم صنعت، معدن و تجارت به «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» تغییر نام و هویت داده است.

ماده ۶۱ الحاقی قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مقرر می‌دارد: «به منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی، به ویژه در موارد مربوط به تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های نیمه تمام، تأمین مالی، تعیین تکلیف بدهی‌های معوق و همچنین رفع مشکلات مرتبط با محیط زیست، منابع طبیعی و معادن و رفع موانع صادراتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به ایجاد «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت اقدام کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ظرف مدت دو ماه از

تاریخ ابلاغ این قانون، آیین نامه اجرائی لازم را با مشورت شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در چهارچوب اختیارات قانونی تهیه کرده و به تصویب هیأت وزیران برساند.»

همچنین این در تبصره این ماده در هر استان کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید به ریاست استاندار و تحت نظارت و سازماندهی «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» تشکیل شده است.

همانطوریکه ذکر شد این ستاد با اهداف کلان حمایت و رفع موانع از تولید تشکیل شده است و از آنجاییکه حوزه معادن نیز تولیدی محسوب می‌گردد این ستاد و کارگروه‌های استانی آن با مصوبات خود به نقش آفرینی و هدایتگری در این بخش می‌پردازند.

بند اول: وظایف کارگروه استانی و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید

بر اساس آیین نامه اجرایی ماده ۶۱ الحاقی قانون رفع موانع تولید ستاد تسهیل دارای اختیار ارایه پیشنهاد اصلاح قوانین، مقررات و ضوابط و رویه‌های مرتبط با تولید و خدمات در زمینه‌های تسهیل امور سرمایه‌گذاری، صادرات، واردات، امور گمرکی، بانکی، مالیاتی، بیمه‌ای، محیط زیستی، منابع طبیعی و سایر امور مرتبط با بخش تولید به مراجع ذی صلاح، بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی در راستای استمرار و ارتقای تولید و اشتغال، هماهنگی، تدوین و پیشنهاد برنامه سالانه تأمین منابع مالی به منظور تکمیل طرح‌های نیمه تمام و سرمایه مورد نیاز واحدهای تولیدی (سرمایه ثابت و سرمایه در گردش) برای ارایه به مراجع ذی ربط، بررسی پیشنهادات ارایه شده از سوی واحدهای تولیدی جهت احیا و استمرار تولید و اشتغال از جمله واحدهای در اختیار اداره تصفیه امور ورشکستگی قوه قضاییه و تملک شده توسط بانک‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی، تعامل با دستگاه قضایی در جهت اجتناب محاکم از صدور احکام منجر به توقف تولید و تعطیلی واحدهای تولیدی می‌باشد.

ماده ۵ آیین نامه اجرایی مذکور نیز به ذکر اختیارات و صلاحیت‌های کارگروه استانی پرداخته که از جمله آنها بررسی و ارایه پیشنهاد به ستاد در چهارچوب بند (۱) ماده (۳) این آیین نامه، اتخاذ تصمیم برای رفع مشکلات واحدهای تولیدی استان در چهارچوب قوانین و مقررات، تهیه پیشنهادهای لازم جهت تسهیل امور سرمایه‌گذاری و تکمیل طرح‌های نیمه تمام و ارایه آن به ستاد، ارایه پیشنهادهای مرتبط با توسعه صادرات یا اصلاح مقررات گمرکی به ستاد، بررسی پیشنهادات

ارایه شده از سوی واحدهای تولیدی برای احیا و استمرار تولید و اشتغال واحدهای تولیدی، از جمله واحدهای در اختیار اداره تصفیه امور ورشکستگی قوه قضاییه و تملک شده توسط بانک‌ها یا سایر دستگاه‌های اجرایی، پیگیری درخواست واحدهای تولیدی در خصوص عدم اجرای مصوبات ستاد و کارگروه‌های استانی، برای رسیدگی خارج از نوبت در مراجع ذی صلاح، پایش آخرین وضعیت واحدهای تولیدی و ارایه گزارش‌های منظم سه ماهه به ستاد.

کارگروه‌های استانی و ستاد تسهیل به تجویز صلاحیت‌های مذکور در آیین‌نامه اجرایی و با بهره‌گیری از آنها سعی در حل معضلات و مشکلات بخش معادن و ارتقای تولید در این حوزه دارد. این ستاد بعضاً به قراردادهای بین اشخاص ورود نموده و تعهداتی که مخل تولید تشخیص داده شود را ملغی‌الاثراً می‌نماید لذا بدین وسیله اشخاص ذی‌مداخل در فعالیت‌های معدنی را به سمت افزایش تولید هدایت می‌نماید.

بند دوم: اعضای کارگروه استانی و ستاد تسهیل

اعضای ستاد تسهیل عبارتند از: وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس ستاد) - رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور وزیر امور اقتصادی و دارایی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی وزیر کشور رئیس کل بانک مرکزی رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی رئیس سازمان حفاظت محیط زیست وزیر نفت وزیر جهاد کشاورزی وزیر نیرو وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری رئیس سازمان ملی استاندارد رئیس اتاق تعاون - رئیس اتاق اصناف اعضای کارگروه‌های استانی عبارتند از: استاندار (رئیس کارگروه)، رئیس سازمان صنعت معدن و تجارت استان (دبیر کارگروه)، دبیر شورای هماهنگی بانک‌های استان (نماینده صاحب رأی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در کارگروه) و سایر اعضای متناظر با اعضای ستاد. (قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید، ۱۳۹۷: تبصره ماده ۶۱)

با نگاهی به اعضای این شورا همانند شورای عالی معادن به جایگاه و نقش بارز و پر رنگ‌هدایتی دولت دولت در کارگروه‌های استانی و ستاد مرکزی پی می‌بریم.

بند سوم: آیین رسیدگی و نحوه هدایتگری

تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران در صورتیکه موانعی در سر راه تولید خود بیابند تقاضای خود

را ابتدا به کارگروه استان مربوطه خود ارائه داده و این کارگروه موضوع را بررسی و مبادرت به تصمیم‌گیری خواهد نمود. مصوبات کارگروه‌ها، متناظر با اعضای ستاد نافذ و اجرایی است. بر اساس تبصره ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۱ الحاقی قانون رفع موانع تولید در مواردی که دستگاه ذی‌ربط برخی از تصمیمات کارگروه را مغایر با قوانین و مقررات بداند، موظف است ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ تصمیمات یاد شده، مراتب را با ذکر دلیل برای ستاد ارسال نماید.

البته ستاد تسهیل نیز با توجه به گزارشات واصله راسا نیز به موضوعات می‌تواند ورود نموده و در صورت ضرورت اقدام به تصویب مصوباتی نماید. مصوبات ستاد با رأی اکثریت وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی (ثابت و غیرثابت مدعو) نافذ و اجرایی می‌شود. مصوبات اعضای کارگروه‌ها، متناظر با اعضای ستاد مذکور نافذ و اجرایی است.

لازم به ذکر است که کارگروه‌های استانی و ستاد مرکزی دارای کمیته‌های تخصصی می‌باشند که برای بررسی موضوعات محوله و ارائه خدمات کارشناسی به ستاد و کارگروه در سطح ملی و استانی حسب ضرورت تشکیل می‌شوند. در این راستا کمیته تخصصی معدن نیز در کارگروه‌های استانی و ستاد مرکزی تشکیل و معمولاً قبل از طرح در کارگروه و یا ستاد مرکزی، موضوع در کمیته یاد شده مورد بررسی کارشناسی قرار می‌گیرد.

حال آنکه ستاد تسهیل و کارگروه‌های استانی آن مورد بررسی قرار گرفت ذیلاً به ذکر چند نمونه از تصمیمات مراجع اخیرالذکر پرداخته خواهد شد تا نحوه هدایتگری آنها به روشنی تبیین گردد.

- نمونه اول

با احترام؛ پیرو دعوتنامه شماره ۶۰/۸۹۶۱۴ مورخ ۱۴۰۰/۳/۳۰، به استحضار می‌رساند؛ یکصد و نوزدهمین جلسه ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، به استناد ماده ۶۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آئین‌نامه اجرایی آن، روز چهارشنبه مورخ ۱۴۰۰/۴/۲ برگزار و پس از بررسی و طرح نظرات اعضای ستاد، تصمیمات زیر اتخاذ که جهت اجراء در موعد مقرر، ابلاغ می‌گردد:

ب) ارائه گزارش از موانع و مشکلات مرتبط با معادن و فعالیت‌های معدنی و اقدامات صورت گرفته در سال جاری برای رفع موانع پیش روی این حوزه:

فصل دوم

جایگاه دولت در معادن
در نظام حقوقی ایران

۱۰۰

در اجرای بند ۸ مصوبات یکصد و چهاردهمین جلسه ستاد ابلاغی به شماره ۶۰/۶۰۹۸۱ مورخ ۱۴۰۰/۲/۲۶ در خصوص شناسایی و حل و فصل موانع و مشکلات حوزه معادن، پس از استماع گزارش تفصیلی رئیس خانه معدن ایران، شامل میزان ذخایر معادن و وضعیت معدنکاری در ایران، از نگاه ارزیابی بانک جهانی، ویژگی‌های معادن و نقش تعیین کننده آن در توسعه و جهش اقتصادی کشور، تحلیل معادن ایران با استفاده از تکنیک قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها (SWOT) و چالش‌های فراروی معادن به تفکیک کلان، بین بخشی و درون بخشی و همین توضیحات معاون امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت، در خصوص اقدامات انجام شده در جهت مانع زدایی‌ها، از قبیل انعقاد تفاهم نامه مشترک با سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و سازمان زمین‌شناسی، برای انجام کار ژئوفیزیک هوایی گسترده، شناسایی گلوگاه‌ها برای رونق تولید و صادرات و توضیحات رئیس کمیته منابع طبیعی ستاد، مقرر گردید با توجه به تکلیف مصرح قانونی در ماده (۶۹) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر برای رفع مشکلات مرتبط با محیط زیست، منابع طبیعی و معادن، کمیته‌ای با مسئولیت معاون امور معادن و صنایع معدنی، با عضویت نمایندگان تام الاختیار دبیرخانه ستاد، کمیته‌های تخصصی امور معادن، محیط زیست و منابع طبیعی ستاد، ایمیدرو، سازمان زمین‌شناسی، سازمان انرژی اتمی، گمرک جمهوری اسلامی ایران، خانه معدن، تشکل‌های ذیربط، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های ذیربط، جهت شناسایی موانع و مشکلات حوزه معدن تشکیل و حداکثر ظرف مدت دو هفته، پیشنهادات اجرایی مرتبط را برای طرح، بررسی و تصمیم‌گیری در جلسه ستاد، به دبیرخانه ستاد منعکس گردد.

- نمونه دوم

با احترام؛ پیرو دعوتنامه شماره ۶۰/۲۰۳۴۲۸ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۴، به استحضار می‌رساند؛ یکصد و یکمین جلسه ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، به استناد ماده ۶۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و آئین نامه اجرایی آن، روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۸ برگزار و پس از بررسی و طرح نظرات اعضای ستاد، تصمیمات زیر اتخاذ که جهت اجرا در موعد مقرر، ابلاغ می‌گردد:

فصل دوم

۱۰۱

جایگاه دولت در معادن
در نظام حقوقی ایران

ب) پیگیری اجرای بند «ب» مصوبات نود و هشتمین جلسه ستاد با موضوع: ارائه گزارش وزارت صنعت، معدن و تجارت، در ارتباط با عملکرد و برنامه زمانبندی راه اندازی ۴۵۰۰ معدن راکد در کشور؛

۵- با عنایت به ارائه گزارش وزارت صنعت، معدن و تجارت، درخصوص آخرین وضعیت معادن کشور و ارائه آمار جدید در این خصوص، مبنی بر اینکه تعداد معادن دارای پروانه بهره برداری کشور بالغ بر ۱۲۰۸۸ معدن بوده که از این تعداد ۵۶۶۸ معدن فعال و ۶۴۲۰ معدن معادل ۵۴ درصد غیرفعال می باشند. ۴۱۸۱ معدن غیرفعال و ۲۲۳۹ معدن نیز بلامعارض غیرفعال بوده که مجوز بهره برداری یا بهره بردار نداشته و معدن در اختیار سازمان صنعت، معدن و تجارت استان می باشد، مقرر گردید: وزارتخانه موصوف؛ برابر برنامه ریزی اعلامی و به شرح جدول توزیعی که به استانها (شورای معادن استانها) ابلاغ خواهد شد، نسبت به فعالسازی ۱۰۲۰ معدن غیرفعال در سال ۱۳۹۹ اقدام و روند اجرای این مهم را بصورت ماهانه به دبیرخانه ستاد منعکس نماید. ملاحظه: لازم به ذکر است که آمار ارائه شده به جلسه نود و هشتم ستاد، دلالت بر وجود تعداد ۱۰۴۶۰ معدن، دارای پروانه یا مجوز بهره برداری در کل کشور داشته که از این تعداد ۵۶۵۰ معدن فعال، ۴۵۰۰ معدن غیرفعال و ۲۶۰ معدن نیز در حال تجهیز اعلام گردید.

۶- در اجرای بند ۱۲ مصوبات نود و هشتمین جلسه ستاد، درخصوص تفویض بخشی از اختیارات شورای عالی معادن کشور به شورای معادن استانها، مقرر شد: معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت، نسبت به پیگیری موضوع، احصا موارد قابل تفویض و ابلاغ آن به شورای معادن استانهای سراسر کشور اقدام نموده و نتیجه را حاکم تا تاریخ ۱۳۹۹/۹/۱۵ به دبیرخانه ستاد منعکس نماید.

۷- نظر به ارسال قوانین و مقررات محل در روند فعالیت مطلوب و قابل انتظار حوزه معادن و صنایع معدنی کشور، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت (معاونت امور معادن و صنایع معدنی)، به موجب بند ۱۳ مصوبات نود و هشتمین جلسه ستاد، مقرر شد: دبیرخانه ستاد، ضمن اخذ پیشنهادات مورد نظر سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) در این خصوص، با برگزاری جلسات مستمر، درخصوص شناسایی و پیشنهاد راهکارهای لازم اقدام و نتیجه را جهت اتخاذ تصمیم به ستاد منعکس نماید.

۸- وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارش روند اجرای بند ۴ مصوبات نود و هشتمین جلسه ستاد درخصوص اجرای امریه ریاست محترم جمهوری، مبنی بر مولدسازی معادن منجمد کشور (موضوع ابلاغیه شماره ۳۶۰۹۱ مورخ ۱۳۹۹/۴/۸ ریاست محترم دفتر و سرپرست نهاد ریاست جمهوری) درخصوص تمامی معادن غیرفعال کشور را در قالب گزارشات ماهانه به دبیرخانه ستاد ارائه تا عیناً برای استحضار رییس جمهور محترم ارسال گردد.

۹- با عنایت به گزارش روند اجرای بند ۱۵ مصوبات نود و هشتمین جلسه ستاد در خصوص نحوه تخصیص حقوق دولتی وصولی و اعتبارات تخصیص یافته موضوع ماده ۱۴ قانون اصلاح معادن و تخصیص ۱۵ درصد موضوع قانون مذکور به استان‌ها موضوع ابلاغیه شماره ۸۱۷۴۱ مزورخ ۱۳۹۹/۷/۱۹ رییس جمهور محترم و تصریح این امر که میزان وصول حقوق دولتی تا پایان مهرماه حدوداً ۴۰۰۰ میلیارد تومان بوده که در راستای تبصره ۶ ماده ۱۴ قانون معادن، مبلغ ۱۳۱ میلیارد تومان تخصیص داده شده است. کل تخصیص ۶۵ درصد حقوق دولتی ۸۷۲ میلیارد تومان می‌باشد و نهایتاً اینکه از مجموع رقم ۱۳۱ میلیارد تومان، تاکنون صرفاً مبلغ ۲۸ میلیارد تومان به ذیحسابی جهت توزیع در سطح سازمان استان‌ها اقدام شده است، مقرر شد؛

۹/۱- وزارت صنعت، معدن و تجارت، در اجرای تکالیف قانونی بر شمرده شده، نسبت به پیگیری موضوع دریافت و تخصیص مانده سهم قانونی استان‌ها، در اسرع وقت اقدام و به حساب استان‌ها واریز نماید.

۹/۲- استانداران محترم و روسای شورای معادن استان‌های سراسر کشور، ضمن انجام پیگیری‌های لازم، گزارش هزینه کرد اعتبارات دریافتی جهت «ایجاد زیرساخت‌ها و رفاه و توسعه شهرستان با اولویت بخشی که معدن در آن واقع شده» را به مراجع ذیصلاح ارائه و گزارش اقدامات انجام شده را به دبیرخانه ستاد منعکس نمایند.

۱۰- وزارت صنعت، معدن و تجارت (معاونت امور معادن و صنایع معدنی)، گزارش روند اجرای بند ۱۶ مصوبات نود و هشتمین جلسه ستاد، موضوع تحقق ابلاغیه شماره ۸۴۴۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۴ ریاست محترم جمهوری، درخصوص «دستورالعمل جدید ایجاد وحدت رویه در فعال‌سازی معادن و محدوده‌های معدنی غیرفعال» را حداکثر تا تاریخ ۱۳۹۹/۹/۱۰ به دبیرخانه ستاد منعکس نماید.

- نمونه سوم

موضوع تامین مواد اولیه شرکت الف

کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید استان... موضوع مصوبه هیات محترم وزیران به شماره ۱۸۱۵۱ ت ۵۵۷۲۰ مورخ ۹۲/۲/۱۹ و پیشنهاد شماره ۶۰/۲۰۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۹/۲۵ وزارت صمت و باستناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی تشکیل شده بموجب اختیارات قانونی تصویب می نماید:

با توجه به طرح موضوع کارخانه شرکت «الف» مقرر گردید:

۱- تا زمان مشخص شدن بدهی نهایی شرکت «الف» و تعیین قیمت خوراک در ستاد تسهیل و رفع موانع تولید کشور و برای جلوگیری از اخلاف روند این واحد تولیدی، سازمان «ب» به صدور مجوز برقراری تحویل ماده معدنی کارخانه شرکت «الف» بمدت ۶ ماه جهت جلوگیری از اخلاف تولید اقدام می نماید.

۲- شرکت «الف» طی ۱۰ روز n ریال از بدهی گذشته در قبال سازمان «ب» را بصورت علی الحساب پرداخت نماید.

گفتار سوم: ستاد پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه

در شرایط تحریم و وضعیت اقتصادی کنونی کشور، بنگاه های اقتصادی با مشکلات متعددی از جمله در حوزه تامین سرمایه، سرمایه در گردش و ثابت، واردات و صادرات، گمرک، مالیات، بیمه، دارایی و... مواجه می شوند که هر کدام از این مشکلات، مربوط به حوزه فعالیت یک دستگاه دولتی است. یکی از مشکلات فعالان اقتصادی بحث حقوقی-قضایی است. اختلاف ناشی از قراردادهای، تصمیم های دولتی، دعوای شرکا و واحدهای صنعتی نمونه هایی از این مشکلات هستند.

سال ۱۳۹۲ مقام معظم رهبری طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی را در ۲۴ بند ابلاغ فرمودند. این سیاست ها در حقیقت نقشه راهی در حوزه اقتصاد مقاومتی برای کل نظام بود و هر یک از دستگاه ها، متولی اجرای بخشی از این سیاست ها شده اند.

پیرو آن، مجلس شورای اسلامی در خرداد ۹۴ قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست های کلی اقتصاد

فصل دوم

جایگاه دولت در معادن
در نظام حقوقی ایران

۱۰۴

مقاومتی را به تصویب رساند؛ در همین راستا، ریاست وقت قوه قضائیه با هدف تحقق سیاست های مذکور، دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه را ابلاغ کرد.

بعد از آن به منظور استفاده بهینه از ظرفیت های قوه قضائیه جهت اجرای ابعاد حقوقی و قضایی سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در چارچوب مقررات و با لحاظ وظایف و اختیارات و صلاحیت های قانونی ستاد مرکزی با ۱۵ عضو تشکیل شد. همچنین برای اجرای مصوبات ستاد مرکزی در ابعاد حقوقی و قضایی در استان ها، ستاد استانی به ریاست رئیس کل دادگستری استان ها تشکیل شده است. در ستاد مرکزی و ستادهای استانی دو هدف دنبال می شود؛ مبارزه با مفاسد اقتصادی و حمایت های حقوقی قضایی از فعالان اقتصادی.

بند اول: وظایف ستاد پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه

بر اساس ماده ۳ دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه برنامه ریزی، نظارت و پیگیری اقدامات ناظر به اجرای سیاست های اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه، ایجاد هماهنگی میان مسئولین و نمایندگی های قوه قضائیه در حوزه اقتصادی، حمایت های حقوقی، قضایی از فعالیت های اقتصادی مجاز و مشروع در سطح ملی، حمایت های لازم جهت رفع مسائل و مشکلات حقوقی، قضایی سرمایه گذاری و ایجاد هماهنگی و انسجام در امور مشاوره، کارشناسی و داوری مربوط به دعاوی و اختلافات پرونده های تجاری و اقتصادی. نظارت بر عملکرد ستادهای استانی موضوع ماده ۱۷ این دستورالعمل، معاونت ها و دستگاه های ذی ربط با دریافت مستمر گزارش ها و جمع بندی آنها و ارایه به ستاد مرکزی از جمله وظایف این ستاد است. جلسات ستاد حداقل ماهی یک بار تشکیل می شود، علاوه بر جلسات مذکور، بنا بر تشخیص رییس ستاد، جلسات فوق العاده تشکیل خواهد شد.

بند دوم: اعضای ستاد پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه

ستاد پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه متشکل از ۱۵ عضو می باشد که عبارتند از: معاون اول قوه قضائیه (رییس ستاد مرکزی)، دادستان کل کشور، وزیر دادگستری،

معاون راهبردی، معاون منابع انسانی، معاون حقوقی، معاون رییس قوه قضائیه و رییس مرکز آمار و فناوری اطلاعات، معاون مالی، پشتیبانی و عمرانی قوه قضائیه، معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم، معاون رییس قوه قضائیه و رییس مرکز امور شوراها حل اختلاف، رییس دیوان عدالت اداری، رییس سازمان بازرسی کل کشور، رییس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، رییس سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، رییس سازمان تعزیرات حکومتی. دبیر این دستاد که از قضات عالی رتبه است توسط رییس قوه قضائیه انتخاب می‌گردد.

به منظور تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در ابعاد حقوقی و قضایی در استان‌ها، «ستاد اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی استان‌ها» (که متشکل است از رییس کل دادگستری استان (رییس ستاد استانی)، رییس کل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مرکز استان، دادستان مرکز استان، معاون برنامه‌ریزی (دبیر ستاد استانی)، معاون مالی، عمرانی و پشتیبانی، معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم، معاون امور شوراها حل اختلاف رییس کل دادگستری استان، مدیرکل بازرسی استان، مدیرکل ثبت اسناد و املاک استان، مدیرکل زندان‌های استان، مدیرکل تعزیرات حکومتی استان ایجاد شده است.

بند سوم: نحوه هدایتگری در بخش معادن

همانطوریکه اشاره شد اقتصاد ایران به شدت از اجرایی شدن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی پذیرفته است. (محبوبی، هادی و علی فاضلی، ۱۳۹۳: ۹۰) ستاد پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه بر اساس صلاحیت مصرحه در دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه وظیفه حمایت‌های حقوقی، قضایی از فعالیت‌های اقتصادی مجاز و مشروع در سطح ملی و رفع مسائل و مشکلات حقوقی، قضایی سرمایه‌گذاری را بر عهده دارد از این رو در جهت صیانت از فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری مبادرت به ورود در عرصه معادن و رفع اختلاف فی مابین فعالان این حوزه نموده تا بدینوسیله به رسالت خود عمل نماید و تا از جمله هدایتگران بخش معادن محسوب گردد.

در ذیل به ذکر نمونه‌ای از مصوبات مرتبط با معادن که توسط ستاد مرکزی و ستادهای استانی به تصویب رسیده منعکس تا نقش هدایتگری این ستاد بر همگان ملموس و واضح گردد.

احتراما پیرو بازدید حجه الاسلام حمیدی ریاست کل محترم دادگستری استان خراسان جنوبی و رییس ستاد پیگیری اجرای سیاست های اقتصاد مقاومتی دادگستری استان از مجموعه معدن..... و برگزاری جلسه بررسی مشکلات معدن..... پس از بررسی و بازدیدهای انجام شده تصمیمات و مصوبات ماخوذه به شرح ذیل جهت اطلاع و انجام اقدامات لازم اعلام می گردد:

۱- شرکت «الف» متعهد می گردد معدن..... و کارخانه..... حداکثر تا پایان شهریور سال ۱۴۰۱ راه اندازی و به بهره برداری برساند.

۲- شرکت «ب» طبق قرارداد منعقدہ نسبت به تامین آب مورد نیازہ پروژه اقدام به عمل آورد.

۳- دبیرخانه ستاد پیگیری اجرای سیاست های اقتصاد مقاومتی ضمن نظارت بر پیشرفت کار تا زمان بهره برداری از پروژه مذکور اقدام و به صورت نامحسوس موضوع را پیگیری نماید. شرکت «الف» و «ب» نیز هر سه ماه یکبار گزارش پیشرفت را به دبیرخانه ستاد اعلام نماید.

۴- ستاد تسهیل و رفع موانع تولید استانداری هماهنگی لازم، جهت روند اجرایی عملیات شرکت مذکور در بازه زمانی اعلام شده با سازمانها و ادارات متولی در استان را فراهم نماید.

گفتار چهارم: صندوق بیمه سرمایه گذاری فعالیت های معدنی

صندوق بیمه سرمایه گذاری فعالیت های معدنی در راستای اهداف اقتصادی کلان کشور و همچنین تقویت و حمایت از سرمایه گذاران خصوصی در بخش معدن، در سال ۱۳۸۰ تاسیس شده و به منظور تحقق توسعه پایدار در بخش معدن و ایجاد تضمین و امنیت سرمایه گذاری در فعالیت های معدنی و هدایت و راهبری این سرمایه گذاری ها، فعالیت می نماید. (قانون معادن، ۱۳۷۷: ماده ۳۱)

بند اول: اهداف صندوق

از جمله اهداف این صندوق کاهش خطرات سرمایه گذاری در فعالیت های معدنی از طریق صدور بیمه نامه های سرمایه گذاری و اعتباری، توسعه پایدار بخش معدن و فرآوری مواد معدنی، ایجاد اشتغال در معادن، ایجاد زمینه جهت صادرات محصولات معدنی به کشورهای خارجی، ایجاد درآمدهای ارزی برای معدنکاران و کشور، کمک به توسعه و شکوفائی در صنایع معدنی و اشتغال در این فعالیت ها، افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور می باشد. مطابق ماده

پنج اساسنامه صندوق، موضوع فعالیت صندوق با رعایت قوانین و مقررات مربوط در جهت کاهش خطر سرمایه‌گذاری و حفظ سرمایه‌ها، پوشش دادن و جبران کردن تمام یا بخشی از خسارت‌های غیرارادی مترتب بر فعالیت‌های معدنی در تمام مراحل اکتشاف، استخراج، کانه‌آرایی و فرآوری، همچنین دارایی‌های ثابت، جاری و انسانی مورد استفاده در قبال خطرات ناشی از فعالیت‌های معدنی، تضمین تمام یا قسمتی از وام‌های دریافتی جهت عملیات اکتشاف، انجام سرمایه‌گذاری منابع مالی صندوق با رعایت آیین‌نامه سرمایه‌گذاری مصوب مجمع عمومی، انجام سایر فعالیت‌های مرتبط که برای انجام و توسعه موضوع فعالیت صندوق ضروری باشد از جمله هرگونه عملیات اتکایی جهت واگذاری بخشی از ریسک و خطر به شرکت‌های بیمه داخلی و خارجی.

بنابراین این صندوق ریسک سرمایه‌گذاری در بخش اکتشاف، استخراج و فرآوری مواد معدنی را پوشش می‌دهد.

بند دوم: وظایف صندوق

صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی دارای پوشش‌های مختلف از جمله بیمه‌نامه سرمایه‌گذاری اکتشاف، بیمه‌نامه سرمایه‌گذاری بهره‌برداری از معادن، بیمه‌نامه سرمایه‌گذاری کانه‌آرایی و فرآوری مواد معدنی، بیمه‌نامه دوره بهره‌برداری معادن، بیمه‌نامه اعتباری اکتشاف، بیمه‌نامه اعتباری بهره‌برداری و بیمه‌نامه اعتباری کانه‌آرایی فرآوری مواد معدنی.

بیمه‌نامه سرمایه‌گذاری اکتشاف برای پوشش بیمه‌ای عملیات اکتشافی از زمان اخذ پروانه اکتشاف (پی‌جویی) تا پایان عملیات اکتشاف ماده معدنی (صدور گواهی کشف) و همچنین اکتشاف تکمیل می‌باشد.

این‌گونه بیمه‌نامه‌ها معمولاً به صورت مرحله‌ای صادر می‌گردد و صدور هر مرحله منوط به حصول نتیجه مثبت مرحله قبل می‌باشد. برای صدور بیمه‌نامه، ابتدا از محدوده اکتشافی مورد نظر توسط کارشناسان صندوق بازدید بعمل می‌آید و در صورت تایید تشریفات صدور بیمه‌نامه سرمایه‌گذاری اکتشاف صادر می‌گردد.

بیمه‌نامه سرمایه‌گذاری بهره‌برداری از معادن برای پوشش خطر توقف کامل و دائم عملیات معدنی در معدن مورد نظر صادر می‌گردد. با صدور این بیمه‌نامه در صورت تحقق خطر موضوع

بیمه نامه در زمان اعتبار بیمه نامه و در صورتی که با تحقق خطر مزبور ادامه عملیات و امکان کار در معدن وجود نداشته باشد، بیمه گذار با دریافت حداکثر ۷۵ درصد ارزش معدن نسبت به واگذاری پروانه بهره برداری و تاسیسات موجود در معدن اقدام می نماید.

خسارت های قابل پرداخت توسط صندوق عبارتست از خسارت ای ناشی از توقف کامل و دائم یا موقت عملیات اکتشافی، بهره برداری معادن و واحدهای کانه آرایی یا فرآوری مواد معدنی، عدم پرداخت اقساط توسط بهره بردارانی که از دستگاه های تسهیلات دهنده، وام دریافت نموده اند.

گفتار پنجم: اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران

طی چند دهه اخیر در جهان تحولات و تغییرات شگفت آوری روی داده است که از آن جمله می توان به فروپاشی نظام کمونیسم و حکومت های دولت مدار در شوروی و اروپای شرقی و در نتیجه شکست نظریه دخالت دولت در امور اقتصادی اشاره نمود. اجرای سیاست های آزادسازی اقتصادی و ترویج و بها دادن به بخش خصوصی از جمله مسائل و رویدادهای بسیار مهمی بوده است که کشورهای مختلف جهان بدان روی آورده اند. مطالعات انجام شده در زمینه عملکرد بخش خصوصی نشان می دهد که طی چند دهه اخیر دهه اخیر بسیاری از کشورهای جهان برای بهبود وضعیت اقتصادی نامطلوب خود اجرای سیاست های آزادسازی اقتصادی و در راس آن ترویج بخش خصوصی را تنها راه حل تشخیص داده اند. از سوی دیگر تمامی کشورهای معتقد به کاهش تصدی دولت و ترویج بخش خصوصی دارای اتاق های بازرگانی فعال و پویا هستند. چرا که فعالیت گسترده بخش خصوصی در این کشورها منجر به افزایش رقابت، کاهش هزینه های تولید و قیمت، افزایش کیفیت کالاها و خدمات و در نهایت افزایش صادرات و تحرک بیشتر اقتصاد ملی شده است (رحمانی، ۱۳۸۲: ۶).

در دنیا کشوری را نمی توان یافت که با وجود دارا بودن اقتصاد دولتی و سنتی و بخش خصوصی ضعیف اقتصاد فعال و اتاق بازرگانی پویا داشته باشد. چرا که اقتصاد دولتی و بخش خصوصی ضعیف نتیجه ای جز انحصار، اتلاف منابع، رانت و گسترش فساد اداری، ... به همراه ندارد. در این اقتصاد به دلیل نبود رقابت، قیمت کالاها و خدمات بالا، کیفیت پایین و میزان صادرات هم بسیار کم است بنابراین چگونه امکان دارد با چنین اقتصادی یک اتاق بازرگانی فعال و پویا وجود داشته باشد.

در مجموع زیربنا و پایه گسترش، رونق و توسعه اتاق‌های بازرگانی اجرای سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و درهای باز است و سیاست اقتصاد آزاد جز با توجه و گسترش بخش خصوصی و عدم دخالت دولت در امور اقتصادی محقق نمی‌شود چرا که بین رونق بخش خصوصی و اتاق بازرگانی یک رابطه مستقیمی وجود دارد و این دو مکمل یکدیگر هستند. بنابراین برای تحرک بیشتر اقتصادی در ابتدا هدف ما باید گسترش و توسعه بخش خصوصی باشد و سپس رونق و تحرک اتاق بازرگانی. چرا که این دو لازم و ملزوم یکدیگرند و امکان تفکیک آنها از یکدیگر وجود ندارد.

تمامی اتاق‌های بازرگانی در سراسر دنیا، تاثیرگذاری زیادی بر شاخص‌های اقتصادی کشور دارند و در مجموع به اقتصاد ملی یاری می‌رسانند و البته اتاق بازرگانی ایران نیز از این امر مستثنی نیست. براساس قانون، هدف از تاسیس اتاق بازرگانی کمک به فراهم نمودن موجبات رشد و توسعه اقتصاد کشور، تبادل افکار و بیان آراء و عقاید مدیران صنعتی، معدنی، کشاورزی و بازرگانی می‌باشد.

جایگاه ویژه بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌ها و مشارکت فعالانه این بخش در اتاق‌های بازرگانی کشورهای توسعه یافته، این اتاق‌های بازرگانی را به موقعیتی رسانده است که می‌توانند نقش بسیار فعالی را در سطح اقتصاد خرد و کلان و توسعه بازرگانی خارجی ایفاء کنند. در تمام دنیا اتاق‌های بازرگانی آدرس‌های شناخته شده‌ای برای شرکت‌ها و سازمانهای دیگر در سایر کشورها هستند و به همین دلیل این اتاق‌های بازرگانی در تمام کشورها فعالیت وسیعی را در زمینه بازرگانی به عهده دارند و اتاق بازرگانی ایران نیز از این امر مستثنی نیست.

تا سال ۱۳۴۱ فقط اتاق بازرگانی در کشور فعالیت داشت، اما در سال ۱۳۳۶ پیش‌نویس طرح اتاق صنایع و معادن چندین بار تقدیم مجلس شد. در سال ۱۳۴۰ تعدادی از صاحبان صنایع، دولت را زیر فشار قرار دادند تا نسبت به تشکیل اتاق صنایع و معادن اقدام کند و برای اینکه گروه فشار تشکیل داده باشند، ابتدا اتحادیه صاحبان صنایع را بوجود آوردند و بالاخره در آبان‌ماه ۱۳۴۱ اتاق صنایع و معادن تشکیل شد.

اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران در اسفند سال ۱۳۴۸ از ادغام دو اتاق بازرگانی و اتاق صنایع و معادن ایران بوجود آمد.

بعد از انقلاب اسلامی ایران تعداد قابل ملاحظه‌ای از کارخانه‌ها و واحدهای تولیدی مصادره

شد و آنها که به بانکها مقروض بودند، تحت پوشش بانکها، دولت و سازمانها و نهادهای برخاسته از انقلاب قرار گرفتند و تعدادی از نمایندگان آنها به عضویت هیات نمایندگان اتاق در آمدند. در ۱۳۵۷ بلافاصله پس از پیروزی انقلاب هیاتی به فرمان حضرت امام (ره) اداره امور اتاق را در دست گرفتند. این هیات عبارت بودند از حاج آقا طرخانی، آقای مهندس سیدعلینقی خاموشی، آقای اسداله عسگراولادی، آقای میرمحمد صادقی، آقای میرفندرسکی، آقای محمدعلی نوید و آقای ابوالفضل احمدی. در اولین انتخاباتی که پس از ماموریت کمیته منتخب امام در اتاق، صورت گرفت آقای مهندس سیدعلینقی خاموشی به سمت ریاست اتاق ایران و ریاست اتاق تهران انتخاب شدند.

در سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب قانونی را تصویب کرد که براساس آن به وزرای بازرگانی و صنایع و معادن اختیار داده شد نصف منهای یک نفر از اعضای هیات نمایندگان را انتخاب کنند و نصف بعلاوه یک نفر نیز از طریق انتخاب مستقیم از طرف بخش خصوصی انتخاب گردند.

در تاریخ ۱۵ اسفندماه ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی قانون جدید اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران را در ۳۲ ماده و ۱۹ تبصره تصویب کرد که در تاریخ ۶ فروردین ماه ۱۳۷۰ به تصویب شورای نگهبان رسید و البته برخی از مواد این قانون بموجب قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون اتاق بازرگانی صنایع و معادن در سال ۱۳۷۳ اصلاح گردید.

بنابراین اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن که از جمله قدیمی‌ترین سازمان‌های مردم نهاد هستند در کشور پایه‌گذاری شدند (جمشیدی، ۱۳۹۷: ۸۲). اتاق بازرگانی ایران، موسسه‌ای غیر انتفاعی است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی می‌باشد. این تشکل جهت ایجاد هماهنگی و همکاری میان بازرگانان و صاحبان صنایع و معادن، در مراکز تجاری مهم مملکتی، بر حسب تقاضای تجار محل و پیشنهاد وزارت اقتصاد ملی و با تصویب دولت برای هماهنگی فعالیت‌های خود و چانه‌زنی با نهادهای حکومتی برای تأمین منافع‌شان بوجود می‌آید. (قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۲)

اتاق بازرگانی به عنوان مهم‌ترین تشکل اقتصادی کشور و محلی که در آن مسائل کلان اقتصادی کشور مورد مذاقه قرار می‌گیرد، منعکس‌کننده‌ی نظرات فعالان اقتصادی به قوای سه‌گانه و تعامل

سازنده جهت رفع دغدغه‌ها و موانع پیش‌روی بخش خصوصی و جلب حمایت آنان از این بخش است.

تمام استان‌های کشور ایران دارای اتاق بازرگانی هستند و افراد هر استان می‌توانند به منظور انجام کارها و دریافت مجوزهایی که باید توسط اتاق بازرگانی صادر شود به اتاق بازرگانی استان خود مراجعه نمایند.

مرکز اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران در تهران می‌باشد و البته بر اساس تبصره یک ماده یک قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن، هر شهرستان در صورت دارا بودن حداقل ۵۰ عضو می‌توانند به تاسیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن اقدام نمایند که در اینصورت اتاق شهرستانها دارای شخصیت حقوقی بوده و در امور اداری و مالی خود براساس مقررات مربوطه مستقل عمل می‌نمایند.

بند اول: وظایف اتاق بازرگانی، صنایع و معادن

وظایف و اختیارات اتاق ایران ابتدائاً بر اساس ماده ۵ قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران مصوب ۱۳۶۹، "ایجاد هماهنگی و همکاری بین بازرگانان و صاحبان صنایع و معادن و کشاورزی در اجرای قوانین مربوطه و مقررات جاری مملکتی، ارائه نظر مشورتی در خصوص لوایح و طرح‌های مربوط با اتاق، همکاری با دستگاه‌های اجرایی و سایر مراجع ذیربط به منظور اجرای قوانین و مقررات مربوط به اتاق، ارتباط با اتاق سایر کشورها و تشکیل اتاق‌های مشترک و کمیته‌های مشترک با آنها بر اساس سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، تشکیل و شرکت در سمینارها و کنفرانس‌های مربوط به اتاق ایران در چارچوب سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی ایران، کوشش در راه شناسایی بازار کالاهای صادراتی ایران در خارج از کشور و تشویق و کمک به مؤسسات مربوطه جهت شرکت در نمایشگاه‌های بازرگانی داخلی و خارجی، تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری داخلی در امور تولیدی بالاخص تولید کالاهای صادراتی که دارای مزیت نسبی باشند، تلاش در جهت بررسی و حل و فصل مسائل بازرگانی داخلی و خارجی اعضاء از طریق تشکیل مرکز داوری اتاق ایران که اساسنامه مرکز داوری مزبور به پیشنهاد وزارتخانه‌های بازرگانی و دادگستری به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید، ایجاد و اداره مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی به منظور انجام

وظایف و فعالیت های اتاق، صدور کارت عضویت طبق آیین نامه اتاق ایران می باشد" که البته بعداً بموجب ماده ۲ قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن برخی از وظایف از جمله "ارائه نظر مشورتی در مورد مسائل اقتصادی کشور اعم از بازرگانی، صنعتی و معدنی و مانند آن به قوای سه گانه، تشکیل نمایشگاه های تخصصی و بازرگانی داخلی و خارجی با کسب مجوز از وزارت بازرگانی و شرکت در سمینارها و کنفرانس های مربوط به فعالیت های بازرگانی، صنعتی، معدنی و کشاورزی اتاق در چهارچوب سیاست های نظام جمهوری اسلامی ایران، تلاش در جهت بررسی و حکمیت در مورد مسائل بازرگانی داخلی و خارجی اعضاء و سایر متقاضیان از طریق تشکیل مرکز داوری اتاق ایران طبق اساسنامه ای که توسط دستگاه قضائی تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید که این مهم به دلیل پیشرو بودن نظام داوری اتاق و رواج مقبولیت وسیع آن نزد تجار و بازرگانان است (جمشیدی، ۱۳۹۷: ۸۱) و صدور کارت عضویت طبق آیین نامه اتاق ایران جهت تشکیل مدارک صدور کارت بازرگانی" اصلاح و پاره ای از وظایف به عداد وظایف این اتاق اضافه شد که عبارتند از: "تشکیل اتحادیه های صادراتی و وارداتی و سندیکاهای تولیدی در زمینه فعالیت های بازرگانی صنعتی، معدنی و خدماتی طبق مقررات مربوط، دائر کردن دوره های کاربردی در رشته های مختلف بازرگانی، صنعتی، معدنی و خدماتی متناسب با احتیاجات کشور. تهیه، صدور، تفریغ و تأیید اسنادی که طبق مقررات بین المللی به عهده اتاق ایران می باشد با هماهنگی وزارت بازرگانی "تاسیس، توسعه و تقویت تشکلهای تولیدی، صادراتی، وارداتی و خدماتی و برقراری ارتباط با تشکلهای موصوف و رفع موانع و مشکلات آنها، از دیر باز بخشی از وظایف اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران بوده است. بر همین اساس، به موجب بند "ک" ماده ۵ قانون اتاق بازرگانی ایران، مصوب پانزدهم اسفندماه ۱۳۶۹، اصلاح شده در پانزدهم آذرماه ۱۳۷۳ نیز تشکیل سندیکاهای تولیدی، اتحادیه های صادراتی و وارداتی و انجمن های خدماتی در زمینه فعالیت های بازرگانی، صنعتی، معدنی و خدماتی جزو وظایف و اختیارات اتاق بازرگانی ایران منظور شده است. بنابراین به منظور تحقق سیاست ها و برنامه های دولت جمهوری اسلامی ایران در زمینه واگذاری امور به مردم و تقویت جایگاه بخش خصوصی و توسعه جامعه معدنی، تسهیل اجرای وظایف اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و ساماندهی روابط با تشکلهای در مراحل تاسیس، فعالیت، بروز اختلاف و بالاخره توقف کار آنها، هیئت نمایندگان اتاق بازرگانی ایران در جلسه مورخ

فصل دوم

۱۱۳

جایگاه دولت در معادن
در نظام حقوقی ایران

۱۳۷۴/۵/۳ با استفاده از اختیارات حاصل از بند "د" ماده ۱۶ قانون تشکیل اتاق بازرگانی، کمیسیون تشکیل ها را بعنوان یکی از کمیسیون های تخصصی مشورتی ایجاد نمود.

اتاق بازرگانی دارای ارکان شورای عالی نظارت، هیأت نمایندگان، هیأت رئیسه و دبیر کل است. شورای عالی نظارت که طبق ماده ۴ قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن متشکل از وزراء بازرگانی، امور اقتصادی و دارائی، صنایع، معادن و فلزات و کشاورزی و رئیس و دو نایب رئیس اتاق وظیفه بررسی و تصویب آیین نامه مربوط به نحوه عضویت در هر یک از اتاق ها و تعیین حدود آن به پیشنهاد هیأت رئیسه، سیاستگزاری و تعیین خط مشی های کلی اتاق ها و نظارت عالی بر اجرای صحیح آنها در قالب قوانین و مقررات مربوطه، رسیدگی به پیشنهادات و شکایات اتاق ها در خصوص کیفیت فعالیت و نحوه بهبود امور آنها، انحلال اتاق ها، تعیین هیأت رئیسه موقت حداکثر به مدت ۳ ماه برای اتاق هایی که قادر به انجام وظایف خود نبوده با اعلام تاریخ انتخابات جدید، واستماع گزارش عملکرد و اخذ تصمیم درباره نظرات ارائه شده توسط اتاق ایران. در نتیجه بطور کلی وظایف اتاق بازرگانی صنایع و معادن در گستره ملی عبارتست از:

الف- بسترسازی برای شکوفایی واحدهای اقتصادی و تجاری:

ایجاد زیربنا و ساختار مناسب برای رونق، پویایی، شادابی و تحرك و فعالیت بیشتر واحدهای اقتصادی که در نتیجه بنگاه های بازرگانی و واحدهای تجاری و در کل اقتصاد ملی از آن منتفع می گردد از وظایف کلان اتاق بازرگانی است.

ب- تصحیح و بهبود سیاست های پولی و مالی:

سیاست های پولی عبارتست از تاثیرگذاری بر عرضه پول از طریق عملیات بازار باز، تغییر در نرخ تنزیل مجدد و ذخیره قانونی.

سیاست های مالی عبارتست از تغییر عمده در سطح مخارج، مالیاتها و استقراض دولت به منظور دستیابی به اهداف اقتصاد ملی مانند اشتغال کامل، ثبات قیمت ها، رشد اقتصاد ملی و تعادل در تراز پرداخت ها.

در کل اتاق‌های بازرگانی می‌توانند با بکارگیری سیاست‌ها و خط‌مشی‌های علمی و کلان خود بر تصحیح و بهبود سیاست‌های پولی و مالی اثر گذار باشند.

ج- جذب و توسعه سرمایه‌گذاری داخلی:

یکی دیگر از وظایف کلان اتاق‌های بازرگانی جذب و توسعه سرمایه‌گذاری داخلی می‌باشد. سرمایه‌گذاری داخلی عبارتست از آوردن و بکارگیری سرمایه بصورت نقد، کارخانه، ماشین‌آلات و قطعات آنها، ابزار، حق الاختراع و خدمات تخصصی و امثال آنها به منظور عمران و آبادی و انجام فعالیت تولیدی اعم از صنعتی، معدنی، کشاورزی و حمل و نقل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی.

د- کمک و مساعدت به ایجاد اشتغال:

اتاق‌های بازرگانی با اطلاعات جامع و کاملی که درباره فعالیت‌های مختلف بازرگانی (از طریق جمع‌آوری اطلاعات و تحقیقات) دارند می‌توانند به دولت و سازمانهای مربوطه در امر ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری با معرفی فرصت‌ها، مزیتها، نقاط قوت و ضعف هر یک از قطبهای اقتصادی در زمینه‌های متنوع کمک نمایند.

بند دوم: ارکان و ساختار اتاق بازرگانی، صنایع و معادن

ارکان و ساختار اتاق ایران عبارتند از شورای عالی نظارت، هیات نمایندگان، هیات رئیسه، و دبیر کل است که در ادامه بطور مختصر تشریح می‌گردند.

۱- شورای عالی نظارت

ماده ۴ قانون اصلاحی از مواد قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن متشکل است از وزراء بازرگانی، امور اقتصادی و دارائی، صنایع، معادن و فلزات و کشاورزی و رئیس و دو نایب رئیس اتاق ایران. ریاست شورای عالی نظارت با وزیر بازرگانی می‌باشد.

لازم به توضیح است با توجه به ادغام دو وزارت بازرگانی و صنایع و معادن، وزیر صنعت، معدن و تجارت عضو اتاق ایران می‌باشد و ریاست آن را بر عهده دارد.

۲- هیأت نمایندگان

هیأت نمایندگان اتاق ایران از منتخبین اتاق‌های سراسر کشور و نمایندگان اتحادیه‌ها و سندیکاهای وابسته به اتاق تشکیل می‌شود.

بر اساس تبصره یک، دو و سه ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن، در اولین جلسه، هیأت نمایندگان اتاق مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب و به اتاق ایران معرفی می‌شوند.

هر اتاقی که کمتر از ۱۵۰ عضو داشته باشد یک نفر نماینده و اتاقی که بیش از ۱۵۰ عضو داشته باشد برای هر ۱۰۰ عضو یک نفر نماینده خواهد داشت. از هر اتحادیه و سندیکای وابسته به اتاق ایران یک نفر انتخاب و معرفی می‌شود.

تعداد هیأت نمایندگان اتاق تهران ۶۰ نفر می‌باشد که به ترتیب ذیل برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند:

۲۰ نفر به انتصاب وزراء، ۴۰ نفر از بین اعضا، اتاق تهران با ترکیب ۲۰ نفر از بخش بازرگانان، ۱۶ نفر از بخش صنعتگران و ۴ نفر از بخش معدن.

طبق ماده ۷ قانون اصلاح موادی از قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن تعداد هیأت نمایندگان اتاق سایر شهرستان‌ها ۱۵ نفر می‌باشد برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند.

۳- هیأت رئیسه

هیأت رئیسه بطور افتخاری انجام وظیفه می‌کند و در برابر مجمع عمومی مسئول است. هیأت رئیسه باید نماینده جامعه بازرگانی باشد.

کارکنان هیأت رئیسه عبارتند از: رئیس، یک یا چند نفر نایب رئیس، یک نفر خزانه‌دار (و به موجب ضرورت یک یا دو نفر از اعضای هیأت رئیسه به عنوان نماینده آنها). همچنین تعداد کارکنان به دلیل کارایی بیشتر باید محدود باشد. کارکنان هیأت رئیسه نماینده اتاق بازرگانی در ارتباط با دیگران محسوب شده، آنها جلسات هیأت مدیره را تنظیم کرده و با همکاری خزانه‌دار، بودجه حسابها و ترازنامه‌ها را تنظیم می‌کنند.

اعضاء هیأت رئیسه اتاق ایران ۷ نفر و هر کدام از شهرستان‌ها ۵ نفر می‌باشد که در اولین جلسه هیأت نمایندگان برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند.

۴- دبیر کل

به تصریح ماده ۱۸ الحاقی قانون اتاق بازرگانی، صنایع و معادن "به منظور اداره امور اجرائی اتاق بر اساس قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مربوطه، رئیس اتاق یک نفر را به عنوان دبیر کل به هیأت رئیسه پیشنهاد می‌نماید، که پس از تصویب هیأت رئیسه، زیر نظر رئیس انجام وظیفه نماید."

لازم به ذکر است ارکان اتاق شهرستانها هیأت نمایندگان و هیأت رئیسه.

دبیرکل کارمند اجرایی دائمی اتاق بازرگانی است او تصمیمات اتاق بازرگانی را به اجرا می‌گذارد و مهمتر از همه راه‌های نیل به اهداف اتاق را ارایه می‌دهد.

کارکنان دبیرکل عبارتند از: معاون دبیرکل، مدیر مسول بخش بازرگانی خارجی، مدیر مسول اطلاعات، منشی اجرایی، کارمند اجرایی، معاون دبیرکل.

اگر دبیرکل اقتصاددان باشد بهتر است معاون او درجه وکالت داشته باشد چرا که کمک بزرگی به شمار می‌رود و باید دست کم به زبان مورد استفاده بازرگانی بین‌المللی مسلط باشد و مسولیت‌های اداری مشخصی را مانند مرکز اسناد و اداره پرسنل و غیره... را نیز عهده‌دار شود.

بند سوم: کمیسیون‌های تخصصی اتاق بازرگانی، صنایع و معادن

در اجرای بند(د) قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران مصوب پانزدهم اسفند ۱۳۶۹ و اصلاحیه مورخ پانزدهم آذر ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی درباره تشکیل کمیسیون‌های تخصصی و به استناد مصوبه مورخ ۷۴/۵/۳ هیأت نمایندگان اتاق ایران کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران تشکیل گردید.

کمیسیون‌های تخصصی موجود اتاق ایران عبارتند از: بازرگانی، اتحادیه‌ها، سندیکاها و تشکل‌ها، ترابری و گمرک، صنعت، معدن و کشاورزی، امور بین‌المللی، امور اقتصادی، صدور خدمات فنی و مهندسی، بیمه، بانک و امور مالیاتی و داوری.

کمیسیون‌های تخصصی اتاق از ترکیب حداقل ۷ عضو داوطلب از بین هیات نمایندگان برای مدت چهار سال تشکیل شده‌اند.

کلیه کمیسیون‌ها با دعوت رئیس اتاق ایران اولین جلسه خود را تشکیل و رئیس و نایب رئیس کمیسیون را با رای کتبی نصف به اضافه یک اعضا و در صورت عدم حصول این تعداد رای، در جلسه دوم با رای اکثریت نسبی حاضرین برای مدت چهار سال انتخاب خواهند کرد. هر یک از کمیسیون‌ها دارای یک دبیر خواهد بود که از میان کارکنان موظف اتاق انتخاب و با حکم دبیر کل اتاق ایران منصوب خواهند شد.

جلسات کمیسیون‌ها با حضور حداقل ۷ نفر از اعضا و حضور حتمی رئیس یا نایب رئیس کمیسیون رسمیت خواهد یافت. تصمیمات متخذه در جلسات کمیسیون‌ها با رای اکثریت (نصف به اضافه یک) حاضرین در جلسه به شرط اینکه از پنج رای موافق کمتر نباشد معتبر خواهد بود.

هر یک از کمیسیون‌ها حداقل یکبار در ماه تشکیل جلسه خواهند داد و در صورت لزوم بنا به دعوت رئیس یا درخواست ۵ نفر از اعضا می‌توانند بیش از یکبار در ماه تشکیل جلسه دهند. چنانچه هر یک از اعضای کمیسیون سه جلسه متوالی و یا چهار جلسه متناوب طی یک سال بدون عذر موجه و موافقت قبلی و مکتوب رئیس کمیسیون در جلسات شرکت ننماید مستعفی شناخته می‌شود.

هیات رئیسه اتاق رسیدگی به طرح‌ها و پیشنهاداتی را که دریافت می‌نماید نیز علاوه بر لوایح و طرح‌هایی که در دولت و مجلس مطرح می‌شود و با وظایف اتاق ایران ارتباط پیدا می‌کند، برای اظهار نظر به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌کند.

اینک به تشریح و تبیین کمیسیون صنعت، معدن و کشاورزی می‌پردازیم. این کمیسیون با عضویت تعداد ۲۷ نفر از اعضای هیات نمایندگان اتاق یادشده تاسیس و از اول شهریورماه سال ۱۳۷۴ کار خود را شروع کرد.

اهم وظایف کمیسیون صنعت، معدن و کشاورزی به‌طور خلاصه به شرح زیر می‌باشد:

الف - تعیین خط مشی، اهداف، وظایف و برنامه کاری کمیسیون.

ب- تهیه آیین‌نامه موضوعی کمیسیون.

ج- تهیه سرفصل مشکلات عمده صنعت و معدن کشور.

د- بررسی مشکلات صادرات کالاهای صنعتی و معدنی و تهیه سرفصل‌ها و راه‌حل‌های و پیشنهادی با همکاری کمیسیون بازرگانی

ه- رسیدگی به مشکلات صنعت و معدن که از طریق اعضای اتاق واصل و به کمیسیون ارجاع شده است.

و- اظهار نظر در رابطه با مسأله اختلافات مرتبط به ارزش و اعطای اعتبارات بانکی.

ز- جلسه با مسئولان سازمان‌های اقتصادی کشور جهت طرح و مشکلات صنعت و معدن و کسب اطلاع از برنامه‌های دولت.

ح- دعوت از تشکل‌های دیگر صنعتی جهت شرکت در جلسات کمیسیون برای تبادل نظر درباره مشکلات صنعت و معدن کشور.

ت- انجام تحقیقاتی در مورد چشم‌انداز اقتصادی ایران در سال ۱۳۷۵، استراتژی صنعت و نیاز واحدهای صنعتی به انتشار اوراق بهادار.

ی- تدوین منشور صادرات و قانون صنعت به منظور اشاعه صادرات کالاهای صنعتی و در نهایت رفع مشکلات اقتصادی کشور در دستورکار کمیسیون قرار گرفته و تمهیدات انجام این مهم فراهم گردیده است.

ن- دعوت از وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی جهت اعزام نمایندگان مطلع برای شرکت در جلسات و ارائه نقطه نظرات سازمان‌های متبوع پیرامون مسایل کشاورزی.

مبحث دوم: سیاست‌گذاری در معادن

سیاست‌گذاری واژه‌ای است که با حکومت، دولت، جامعه و مسائل عمومی آن گره خورده و تداعی‌کننده اقدام دولت در اداره صحیح امور عمومی است. بنابراین سیاست‌گذاری عمومی در برگیرنده برنامه‌های سیاسی برای اجرای طرح‌هایی به منظور دستیابی به اهداف اجتماعی است و بیانگر مجموعه فعالیت‌های حکومتی است که تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شهروندان

دارد. مجموعه اقدامات دولتی به عنوان سیاستگذاری موضوعی است که به لحاظ تنوع بسیار وسیع است و حوزه‌هایی چون سیاست بهداشتی، کشاورزی، معدنی، صنعتی و غیره را در برمی‌گیرد. سیاستگذاری در عرصه مناسبات اجتماعی دارای دو مرحله طراحی نظری و کاریست عملی است که اغلب توسط نهاد دولت صورت می‌گیرد (برزگر و حسین زاده، ۱۳۹۵: ۵۲). اکنون باتوجه به تعریف سیاستگذاری و اهداف آن و نقش حوزه معادن و صنایع معدنی در اقتصاد و توسعه متوازن در کشور، می‌توان به ضرورت سیاست‌گذاری در راستای تکمیل زنجیره ارزش و استفاده از درآمدهای این بخش برای توسعه معدنی کشور پی برد.

ماده ۴ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰، سیاستگذاری اجرائی و هماهنگی در مورد طبقات مواد معدنی با رعایت قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چهارچوب این قانون به جز موارد مربوط به وزارتخانه‌های نفت و نیرو و سازمان انرژی اتمی ایران را از جمله وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت بیان نموده است.

گفتار اول: سیاستگذاری تنبیهی و تشویقی

دولت‌ها برای نیل به اهداف و تحقق سیاست‌هایی که به منظور رشد و توسعه کشور اتخاذ می‌نمایند مبادرت به وضع یکسری اقدامات تنبیهی و تشویقی می‌نمایند تا اشخاص و سرمایه‌گذاران با این اهداف همسو نمایند. کشور ما و حوزه معادن نیز از این موضوع مستثنی نبوده و مجموعه حکومت در بخش معادن نیز از این عوامل تنبیهی و تشویقی استفاده می‌نماید که در این گفتار و بموجب دو بند به این موارد پرداخته خواهد شد.

بند اول: سیاست‌های تنبیهی

سیاست تنبیهی سیاستی است که دولت برای انجام اقداماتی که از سوی اشخاص صورت می‌پذیرد جرایمی را وضع می‌نماید تا سودآوری آن فعل بصورت به‌سزایی کاهش یابد و شخص را از انجام آن منصرف نماید. گستره معادن و فعالیت‌های معدنی نیز از این‌گونه تصمیمات تنبیهی خالی نمی‌باشد هر چند کمیت و کیفیت آن جای بررسی و تأمل دارد.

از جمله سیاست‌های تنبیهی می‌توان به سیاست جلوگیری از خام‌فروشی اشاره نمود. سیاست

«جلوگیری از خام‌فروشی» در یک دهه گذشته به‌طور جدی از سوی سیاستگذاران و مدیران اجرایی کشور پیگیری و اجرا شده است. خلق ارزش افزوده که نتیجه آن میزان اشتغال و کسب ثروت است، برای هر کشوری مفید است.

براساس منطق ارزش افزوده، هر محصولی تا جایی فرآوری می‌شود که با توجه به وضعیت جغرافیایی، امکانات و ظرفیت‌های داخلی و نیاز جهانی، بیشترین سود را عاید کشور کرده و پس از آن با سرمایه تجمیع شده حاصل از فروش و صادرات آن، در همان رشته یا صنعتی دیگر، سرمایه‌گذاری هوشمندانه صورت می‌گیرد.

تبدیل مواد معدنی به محصول، از واردات کالاهایی نظیر فولاد، آلومینیوم و... جلوگیری کرده و تقویت این رویه نیز از خروج ارز از کشور ممانعت به عمل می‌آورد و صنایع تبدیلی هم باعث ایجاد ارزش افزوده می‌شود و صنایع پایین‌دستی را فعال می‌سازد که آن‌هم اشتغال‌زایی فراوانی به دنبال دارد، و از این طریق، از تکنولوژی‌های جدید برای استحصال مواد معدنی و تبدیل آن به محصولات فرآوری شده نیز به حد مطلوب استفاده می‌شود.

البته، رفع کامل مشکل خام‌فروشی مواد معدنی نیازمند فراهم کردن زیرساخت‌های تولید در کشور است که انتظار می‌رود سیاست‌های اقتصادی، صنعتی و تجاری دولت در جهت حمایت از توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی باشد اما برای تحقق آن، توجه به این نکته ضروری است که سیاست‌های حمایتی از توسعه زنجیره ارزش باید با در نظر گرفتن ظرفیت‌ها، شرایط، اقتضانات و نیازهای کشور صورت پذیرد. ایران از نظر ذخایر سنگ‌های تزئینی، سرب، مس، روی، گچ، نمک، گوگرد، اورانیوم، آهن و آلومینیوم در صدر برترین کشورهای جهان قرار دارد. این موضوع اثبات می‌کند در کشور ما پتانسیل مواد معدنی وجود دارد اما فراهم نبودن مواردی برای بخش تولید، جلوی رشد بخش معدن طبق اهداف در نظر گرفته شده برنامه‌های توسعه‌ای را گرفته است. همچنین نبود مناسبات تجاری مستحکم و مستمر با سایر کشورها در سطح منطقه و جهان از یکسو و عدم تخصیص اعتبار مورد نیاز این بخش در کنار تحریم‌ها از سوی دیگر باعث پدیده خام‌فروشی مواد معدنی می‌شود. البته سیاست‌های دولت در کنترل دستوری قیمت داخلی مواد معدنی و فلزی و کاهش ارزش پول ملی، جذابیت صادرات محصولات معدنی و فلزی خام و

نیمه‌خام را برای فعالان اقتصادی و تجار افزایش داده است. به طوری که وزارت صمت مجبور به تعیین کف عرضه و الزام تولیدکنندگان به عرضه محصولات خود در بورس کالا، برای تضمین تامین نیاز داخل شده که چالش‌های زیادی را برای فعالان بخش معدن و صنایع معدنی ایجاد کرده است. بر این اساس، سیاست‌گذاری برای توسعه زنجیره ارزش محصولات مختلف معدنی و فلزی نیازمند بررسی شرایط خاص هر زنجیره، ظرفیت‌ها، عرضه و تقاضای داخلی و روندهای حاکم بر بازارهای جهانی است که حتی می‌تواند به صورت مقطعی تغییر یابد و باید از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشد. هدفمند نبودن سیاست‌های حمایتی، دخالت غیراصولی دولت در مدیریت نگاه‌های اقتصادی و قیمت‌گذاری دستوری محصولات معدنی و فلزی در داخل کشور و ایجاد شکاف قیمتی با قیمت‌های جهانی، امکان توسعه متوازن زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی را از بین می‌برد. یکی از مهم‌ترین دلایل صادرات بخشی از مواد خام و فرآوری شده (کنسانتره و گندله) تولید بیش از نیاز داخل به این محصولات است که معادن و واحدهای فرآوری برای جلوگیری از تعطیلی و کاهش حاشیه سود اقدام به صادرات محصولات خود کرده‌اند. این مساله برای معادن و واحدهای فرآوری کوچک و متوسط جدی‌تر است، زیرا در صورتی که امکان فروش محصول خود را در داخل کشور نداشته باشند، با کاهش قابل توجه حاشیه سود مواجه خواهند شد. از جمله راه‌های جلوگیری از خام‌فروشی اعمال سیاست بازدارنده و یا تنبیهی توسط دولت است که یکی از راه‌های موثر برای دولت وضع عوارض و مالیات است. باید یادآوری کرد که سیاست‌گذاری برای توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی در کشورها بر اساس راهبردهای کلان، ظرفیت‌ها و نیازهای آنها صورت می‌گیرد. البته اثر نامتعارف سیاست‌های تشویقی و تنبیهی بر رفتار را از آن نظر میتوان اثر قیمتی نامتعارف نامید که افزایش منافع (هزینه‌های) انجام يك فعالیت عام المنفعه (مضر اجتماعی)، با فرض ثبات سایر شرایط، موجب کاهش افزایش انجام آن شده است. (داودی، پرویز و محمد جواد توکلی، ۱۳۹۲: ۵۰) بسیاری از کشورها برای توسعه صادرات محصولات با ارزش افزوده بالا با وضع عوارض و مالیات، جذابیت صادرات مواد خام و نیمه‌خام را کاهش داده و سیاست‌های حمایتی خود را به توسعه حلقه‌های تولید محصولات با ارزش افزوده بالا، رقابت‌پذیر و فناورانه متمرکز کرده‌اند. ایران که کشوری غنی از نظر ذخایر معدنی محسوب می‌شود و با داشتن منابع معدنی زیاد، با توجه به راهبرد کلان «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»

و تاکید اسناد بالادستی بر جلوگیری از خام فروشی در تلاش است تا سیاست های اقتصادی، صنعتی و تجاری خود را در جهت حمایت از توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی تبیین کند بدین منظور مبادرت به وضع تعرفه و اخذ مالیات از صادرات مواد معدنی خام می نماید.

بر اساس قانون در آمد حاصل از صادرات مواد معدنی فلزی- غیر فلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی به صورت خام و نیمه خام در تمام نقاط کشور مشمول مالیات می شود. تعریف و فهرست مواد خام و نیمه خام مذکور به پیشنهاد مشترک وزارتخانه های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران تهیه می شود و ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیات وزیران می رسد. (قانون بودجه، ۱۴۰۰: بند ث تبصره ۶)

در راستای قانون فوق هیات وزیران بموجب مصوبه ۱۱۷۵۱۸/ت/۵۹۱۵۶ ه مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱ با پیشنهاد دستگاه های یاد شده اقدام به تعریف مواد خام و نیمه خام موضوع قانون نمود.

این مهم در بند "ت" تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مورد تاکید قرار گرفته و به شرح ذیل به تصویب نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی رسیده است.

"به منظور اجرای سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و نیز تحقق جهش تولید دانش بنیان و توسعه زنجیره ارزش تولید و عبور از خام فروشی، درآمد حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی از جمله بیلت، بلوم و اسلب، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی از جمله قیر و متانول، اوره و پلی اتیلن به صورت خام و نیمه خام در تمام نقاط کشور، مشمول مالیات و عوارض صادراتی می شود. تعریف و فهرست مواد خام و نیمه خام علاوه بر موارد مذکور و همچنین علاوه بر موارد مندرج در تصویب شماره ۵۹۱۵۶ هیأت وزیران به پیشنهاد مشترک وزارتخانه های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری تهیه می شود و حداکثر ظرف یک ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیأت وزیران می رسد. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به وصول منابع حاصل از این بند و حقوق ورودی مطابق بند(د) قانون امور گمرکی کلیه ماشین آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی اقدام نماید."

در راستای جلوگیری از خام فروشی و حرکت در جهت این سیاست علاوه بر مواد قانونی فوق تبصره ۸ ماده ۳۵ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای مالی کشور نیز تصریح دارد مواد خام معدنی در صورت صادرات به خارج مشمول معافیت مالیات از صادرات نمی شوند و تبصره ۱۱ ماده ۳۴ قانون اخیرالذکر مصادیق مواد معدنی خام با پیشنهاد شورای عالی معادن و تصویب شورای اقتصاد تعیین می گردد.

بند دوم: سیاست های حمایتی یا تشویقی

از جمله ابزارهای دولت ها در جهت دست یافتن به اهداف و سیاست های اقتصادی، ارائه مشوق های قابل اعتنا به اشخاص می باشد. ضرورت تعریف سیاست های تشویقی توسط دولت برای جذب و هدایت سرمایه گذاری بخش خصوصی در حوزه معادن کاملاً ملموس است. در صورت وجود مشوق های سرمایه گذاری مانند بیمه سرمایه گذاران، معافیت های مالیاتی، گمرکی و امکان استفاده از تسهیلات ارزی ارزان قیمت، شرایط مناسب برای سرمایه گذاری و حرکت این حوزه در جهت شکوفایی فراهم می شود. بدیهی است مقررات زدایی و ساده سازی آیین نامه ها و دستورالعمل های اجرایی دستگاه های دولتی در راستای ایجاد محیط امن سرمایه گذاری برای رشد و توسعه فعالیت های اقتصادی و سرمایه گذاری بسیار مناسب است.

بر اساس ماده یک قانون تمرکز امور صنعت و معدن، وزارت صنایع و معادن در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به منظور فراهم آوردن موجبات توسعه و پیشبرد امور صنعتی و معدنی در چارچوب سیاست های اقتصادی کشور و تمرکز و یکپارچگی سیاست گذاری و وظایف در امور صنعت و معدن و استفاده بهینه از نیروی انسانی و امکانات موجود، تشکیل و بر طبق بندهای ۴ و ۵ این ماده هدایت و حمایت از واحدهای صنعتی و معدنی و مساعدت در گسترش، نوسازی و توسعه فعالیت های آنها و هدایت و حمایت از توسعه خدمات فنی - مهندسی در بخش صنعت و معدن کشور را بر عهده دارد. از جمله سیاست های تشویقی بیمه سرمایه گذاران می باشد که در این راستا همانطوریکه در مبحث اول ذکر شد صندوق بیمه سرمایه گذاری فعالیت های معدنی با هدف کاهش خطرات سرمایه گذاری در فعالیت های معدنی تشکیل شد اما قانونگذار به این موضوع بسنده نکرده و با ابزارهای دیگر سعی در تشویق فعالان این حوزه در جهت همسویی با سیاست های اتخاذی خود نموده است.

دیگر سیاست تشویقی دولت ارائه تسهیلات برای مشارکت کنندگان و سرمایه گذاران معدنی است بطوریکه مطابق ماده ۵ قانون تمرکز امور صنعت و معدن ابتدا بانک صنعت و معدن را با حفظ شخصیت حقوقی و مالی و اداری به وزارت صمت انتقال داده و در بند "ب" این ماده یکی از وظایف این بانک، اعطای تسهیلات برای ایجاد، توسعه، تکمیل و بهسازی واحدهای صنعتی و معدنی با اولویت صنایع کوچک اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری می‌باشد.

در راستای تشویق سرمایه‌گذاری برای تولید مواد معدنی فرآوری شده، ماده ۱۶ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ وزارت صنعت، معدن و تجارت را موظف نموده تا واحدهای مربوطه را زیر پوشش نظارتی و حمایتی و هدایتی خود قرار داده و از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در این امور حمایت نماید و در این باره مطالعات امکان‌سنجی و تهیه طرح‌های تیپ انجام دهد. همچنین قانونگذار در ماده ۱۷ قانون معادن ۱۳۷۷ دولت را موظف نموده تا به منظور توسعه فرآوری و صادرات مواد معدنی با ارزش افزوده بیشتر و نیز گسترش فعالیت‌های اکتشافی و بهره‌برداری، پیشنهاد وزارت صمت در رابطه با خط‌مشی‌های تولیدی، بازرگانی، مالی و پولی مرتبط را مورد بررسی قرار داده و در صورت تصویب در برنامه‌های توسعه منظور نماید و برای تحقق آن در لوایح بودجه سالانه کشور پیش‌بینی لازم را به عمل آورد و وزارت صنعت معدن و تجارت مکلف است گسترش فرآوری مواد معدنی و صادرات آن را در اولویت برنامه‌های اجرایی خود قرار دهد.

از جمله سیاست‌های تشویقی بر اساس بند "پ" ماده ۴۳ قانون برنامه ششم تخصیص بخشی از درآمدهای حاصل از بخش معدن شامل حقوق دولتی، حق انتفاع پروانه بهره‌برداری (دولتی)، عواید حاصل از ماده ۳۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و عواید حاصل از تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۶ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳ و اصلاحات و الحاقات بعدی به منظور حمایت و تشویق صادرات محصولات صنایع معدنی دارای ارزش افزوده بالا می‌باشد.

ضمناً ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای مالی کشور به دولت اجازه داده که برای فرآوری مواد خام و تبدیل کالاهای با ارزش افزوده پایین داخلی و وارداتی به کالاهای با ارزش افزوده بالا از انواع مشوق‌های لازم استفاده کند همچنین وضع هرگونه عوارض بر صادرات کالاهای و خدمات غیریارانه‌ای و مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین مازاد بر نیاز داخلی و

یا فاقد توجه فنی و اقتصادی برای فراوری در داخل با لحاظ حفظ درصدی از سهم بازار جهانی به تشخیص وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت ممنوع است. میزان عوارض بر سایر مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین نباید به کاهش یا توقف تولید مواد خام یا کالاهای با ارزش افزوده پایین بیانجامد. عوارض دریافتی از صادرات مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین برای تشویق صادرات کالاهای با ارزش افزوده بالای مرتبط با همان مواد خام و کالای با ارزش افزوده پایین در بودجه‌های سنواتی منظور می‌شود. دولت مکلف است از تاریخ وضع و تصویب عوارض توسط شورای اقتصاد و ابلاغ عمومی آن پس از حداقل سه ماه نسبت به اخذ عوارض اقدام کند. آیین نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و تعاون مرکزی ایران ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

با مذاقه در سیاست‌های یاد شده به این نتیجه خواهیم رسید همانطوریکه دولت به منظور جلوگیری از خام فروشی با اخذ مالیات از صادرات مواد معدنی خام سیاست تشبیهی در نظر گرفته از این سو برای فراوری مواد معدنی سیاست‌های حمایتی و تشویقی در نظر گرفته است و بدینوسیله به ایفای نقش هدایتی خود در حوزه معادن می‌پردازد.

گفتار دوم: سیاست‌گذاری در جهت کارآفرینی و رشد مناطق کمتر توسعه یافته

یکی از مباحث عمده و اساسی در طراحی نظام برنامه ریزی جامع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مسئله توسعه متوازن است که در فرایند توسعه ملی، ویژگی‌های هر منطقه مورد توجه قرار می‌گیرد. توجه به همگن سازی مناطق از دیدگاه برخورداری از امکانات، تسهیلات و سایر شاخص‌های مورد نظر، مسئله‌ای است که می‌تواند در راه نیل به اهداف کمی و کیفی برنامه‌های ملی، تخصیص منابع را تحت تأثیر قرار دهد و با تغییر نگرش و جهت‌گیری متناسب با هدف کاهش تعادل منطقه‌ای، چهارچوب سیاست‌گذاری ملی را سازماندهی کند. (غفاری فرد، ۱۳۹۷: ۲۲) شناخت مزیت‌های نسبی معادن و ایجاد زیرساخت‌ها جهت هدایت صحیح سرمایه‌ها و منابع برای تولید ثروت و ارزش افزوده یکی از وظایف اصلی سیاست‌گذاری است که اهمیت این بخش را دوچندان می‌نماید.

بخش معدن و صنایع معدنی در بسیاری از کشورها یکی از مهمترین مسیرها در رسیدن به توسعه پایدار است ارتباط بالای این بخش با سایر بخش‌های اقتصاد ملی، اهمیت این بخش را در شتاب توسعه صنعتی نیز مضاعف می‌سازد. در واقع، بخش معادن به جز داشتن ظرفیت‌های درآمدی و افزایش رشد اقتصادی، از نظر اشتغال هم می‌تواند نقش بسیار مهم و حیاتی در اقتصاد کشورها بازی کند.

هر نظام اقتصادی که یکی از وظایف مهم خود را ایجاد زمینه کار، اشتغال و افزایش تولید بداند، به‌طور طبیعی نخست شرایط مناسب بینشی، رفتاری، ارزشی و فرهنگی کار، اشتغال و تولید را فراهم می‌کند. آن‌گاه مکانیزم‌های اقتصادی را هماهنگ و سازگار با عناصر فرهنگی به کار می‌گیرد. پدیده بیکاری یکی از مشکلات جدی جوامع امروزی، و مهم‌تر از آن بیکاری پنهان است که در واقع روی دیگر سکه کاهش بهره‌وری کار به حساب می‌آید. جامعه ما نیز در کنار بیکاری حاد و فراگیر، مشکل کاهش بهره‌وری را نیز همراه دارد. این کاهش بهره‌وری عوامل گوناگون دارد که باید در جای مناسب خود بررسی علمی شود. آنچه در این جا باید بدان توجه شود، این است که هر کاری را باید با علم و مهارت لازم پیش برد. کار با دانش و مهارت همانند گام برداشتن در روز روشن می‌باشد. ارزش هر فردی به اندازه حسن و درستکاری او است. طبیعی است که با عملیاتی و فرهنگ‌سازی کردن دو عنصر مهارت و درستکاری می‌توان بهره‌وری کار در جامعه را افزایش و در نتیجه بیکاری پنهان در جامعه را کاهش داد. در جامعه ایران باید برنامه‌ریزی نماییم تا ساختار کلی و اصول و شرایط ضروری اشتغال و تولید، به عنوان زیرساخت اجتماعی اقتصادی در جامعه فراهم تا شرایط اشتغال و تولید هموار شود. بر اساس مطالعات صورت گرفته امروزه دیگر کمتر کسی تردید دارد که راه توسعه در کشور ما، توسعه صنعتی است. هر صنعتی جایگاه خاص خود را در اقتصاد یک کشور دارد. توسعه صنعتی کشور ما عمدتاً میبایستی با توجه به منابع غنی انرژی، خصوصاً گاز و سایر مواد معدنی از مزیت‌های بالقوه موجود در کشور هستند، برنامه‌ریزی شود و ذخایر معدنی جزو دارایی‌های کشور هستند و طبیعی است هر کشور باید سرمایه‌گذاری را براساس دارایی‌های خود تدوین کند. به طور کلی هر اقتصادی که ریشه در زمین داشته باشد آسیب‌پذیری کمتری در پی خواهد داشت. منابع و ذخایر معدنی به عنوان یکی از اصلی‌ترین منابع تجدیدناپذیر طبیعی، نقش انکارناپذیری در اقتصاد ایفا می‌کنند.

معدن و صنایع معدنی از بخش‌های دارای مزیت نسبی در صنعت و اقتصاد کشور هستند. انرژی فراوان، نیروی کار متخصص و وجود مواد اولیه، ۳ عنصر اصلی برای تولیدات اساسی هستند.

فصل دوم

۱۲۷

جایگاه دولت در معادن
در نظام حقوقی ایران

فعالیت‌های معدنی و محصولات آن دارای آثار توسعه‌ای مختلفی در زنجیره تامین بخش‌های مختلف اقتصادی در حداکثرسازی ثروت‌های بالقوه کشور، ایجاد ارزش افزوده، رشد متوازن و محرومیت زدایی است.

باتوجه به تنوع بالای مواد معدنی در ایران و موقعیت استراتژیک موجود، فرصتی بی‌بدیل برای رشد و توسعه کشور از این مسیر را فراهم آورده است و بهره‌برداری بهینه از این ذخایر و تلفیق آن با سایر مزیت‌های کشور می‌تواند به عنوان یکی از محورهای رشد اقتصادی مطرح باشد.

طی سال‌های اخیر استراتژی‌های متعددی در کشور طراحی شده که هیچ‌گاه پیاده نشده و یا در رویارویی عدم اعتقاد به اجرای آن تحقق پیدا نکرده‌اند. بطوریکه براساس مطالعات صورت گرفته درصد قابل توجهی از استراتژی‌ها طراحی شده، با شکست مواجه شده و از دستیابی به اهداف خود باز مانده، در بسیاری از موارد علت این امر نارسایی استراتژی‌ها نیست، بلکه اصولاً چالش‌های اساسی مدیریت استراتژیک، بیش از مرحله تدوین در مرحله استراتژی‌ها نهفته است.

ایران دارای منابع معدنی است که اکتشاف و بهره‌برداری از آنها موجب انباشت سرمایه فیزیکی، ایجاد مهارت‌های عملیاتی و افزایش سرمایه‌های انسانی شده است، این انباشت سرمایه که توأم با نیروی آموزش دیده مازاد بر تقاضا می‌باشد، امکان توسعه فعالیت‌های معدنی در کشور را به راحتی فراهم می‌سازد و باید برنامه‌ریزی لازم برای سامان‌دهی، مدیریت هدفمند نظام آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در جهت کسب مهارت‌های پیشرفته موردنیاز در رشد تولید بخش معدن و صنایع معدنی که نهایتاً منجر به رشد تولید ملی کشور شود، صورت گیرد.

نامناسب بودن فضای کسب و کار و عدم وجود رقابت‌پذیری بدلیل شرایط سخت کار در بخش معدن و عدم جذابیت سرمایه‌گذاری کافی (داخلی و خارجی) و علیرغم وجود نیروی انسانی تحصیل کرده در این رشته در کشور از عمده چالش‌های بخش معدن ایران جهت ایجاد اشتغال می‌باشند. مسائل و موضوعات استراتژیک بخش معدن را می‌توان در ۵ حوزه اصلی و کلان محیط کسب و کار، توسعه پایدار، بهره‌وری، تأمین و پشتیبانی و روابط و تعاملات خارجی صورت بندی کرد.

مهمترین انتظارات فعالین حوزه کسب و کارهای معدنی در بازار اصلی شامل تولیدکنندگان داخلی مواد و محصولات معدنی و تشکل‌های صنفی آن‌ها شامل تسهیل در تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات

تخصصی معدنی، شفافیت و ثبات قوانین و مقررات معدنی، کاهش سختگیری‌های دستگاه‌های ذیربط دولتی و مزاحمت‌های محلی و هم‌چنین دسترسی آسان و با شرایط مناسب به منابع مالی است. بخش معدن را می‌توان به صورت مجموعه‌ای از ستاد دولت، سازمان‌های دولتی، بنگاه‌ها و تشکل‌های ذی‌نفع و دست‌انکار در فعالیت‌های معدنی، ظرفیت‌ها و امکانات طبیعی، امکانات سخت‌افزاری و ظرفیت‌ها و امکانات فناورانه که در دو حوضه کسب و کارهای خاص و عام معدنی مشارکت و تاثیر دارند، تعریف کرد.

با ایجاد فضای مناسب کسب و کار داخلی و هدایت سرمایه‌های سرگردان ایرانیان داخل و خارج کشور در بخش معدن و فرآوری صنعتی معادن ایران با ارزش افزوده بالا می‌توان اشتغال مولد و پایدار در این بخش را به چندین برابر رقم فعلی افزایش داد. اگرچه تصمیمات و اقدامات دولت در زمینه ایجاد اشتغال تاثیرات زیادی دارد، اما برای ایجاد اشتغال خیلی هم نمی‌شود به شکل دستوری عمل کرد و دولت باید با رفع موانع و تسهیل شرایط، بخش خصوصی را به فعالیت بیشتر در عرصه اقتصاد و ایجاد اشتغال تشویق کند.

همانطور که می‌دانیم «اشتغال مهم‌ترین معضل جدی پیش‌روی کشور است»، برای رفع مشکل اشتغال باید ابتدا حوزه‌هایی که ظرفیت‌های مناسب و بیشتری برای ایجاد اشتغال دارند و شغل سریعتر در آنها ایجاد می‌شود (مانند بخش معدن)؛ مورد توجه قرار گیرند.

کشور ایران به دلیل داشتن ذخایر معدنی غنی، در جهان دارای جایگاه بالایی می‌باشد، به طوری که از ۸ درصد ذخایر روی تعداد ۳ درصد آن ذخایر سرب جهان در ایران جای گرفته و ایران چهارمین تولیدکننده سنگ تزئینی در دنیا است و ذخایر شناسایی شده مس آن به بیش از ۳۰ میلیون تن می‌رسد. ولی با وجود همه این بسترها، همچنان بخش معادن مورد توجه مطلوبی قرار نگرفته است، چرا که طبق آمارهای موجود، در حال حاضر کمتر از ۱۰ هزار نفر به صورت مستقیم در معادن کشور مشغول به کار هستند و بر اساس این آمار، سهم معادن در اشتغال ۲۱ میلیون نفری در کشور تنها حدود ۵/۰ درصد است. به همین دلیل شناسایی و توسعه فرصت‌های شغلی در حوزه معادن کشور یکی از الزامات راهبردی در برنامه‌های توسعه‌ای کشور محسوب می‌شود (مالکی، سالار زهی و کشته‌گر، ۱۴۰۰: ۲).

بکارگیری نیروی کار در واحدهای معدنی برای انجام فعالیت های مرتبط از ضروریات فرآیند بهره برداری از معادن است. اشتغال در معادن علاوه بر نحوه مالکیت، از روندهای کلان کشور، تخصص نیروی کار و همچنین تقاضای واحدهای معدنی برای نیروی انسانی ناشی میشود. جذب نیروی کار کارآمد اهمیت زیادی در مدیریت معادن دارد (عاقلی، ۱۳۹۹: ۳۸).

با ذکر موارد فوق در راستای سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی که مقرر می دارد " دست یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه‌ی آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل"، دولت با گسترش و توسعه معادن سعی در ایجاد اشتغال کامل دارد.

ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر معافیت های مالیاتی را برای واحدهای تولیدی، خدماتی، معدنی، بیمارستان ها، هتل ها و مراکز اقامتی گردشگری در نظر گرفته اما در راستای سند چشم انداز و رسالت و هدف دولت به منظور اشتغال زایی، بند "ب" ماده فوق تسهیلات ویژه ای برای اشتغال بیشتر قائل شده بطوریکه این معافیت در واحدهای یاد شده در صورتیکه دارای بیش از پنجاه نفر نیروی کار شاغل باشند چنانچه در دوره معافیت، هر سال نسبت به سال قبل نیروی کار شاغل خود را حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) افزایش دهند، به ازای هر سال افزایش کارکنان یک سال اضافه می شود و در صورت کاهش نیروی کار از حداقل افزایش مذکور در سال بعد که از مشوق مالیاتی این بند استفاده کرده باشند، مالیات متعلق در سال کاهش، مطالبه و وصول می شود. افرادی که بازنشسته، باخرید و مستعفی می شوند کاهش محسوب نمی گردد.

قانونگذار علاوه بر نگاه به اشتغال زایی بصورت کلان از مناطق کمتر توسعه یافته غافل نمانده و بر اساس حکم بند "ث" ماده صدرالذکر، به منظور تشویق و افزایش سرمایه گذاری های اقتصادی در واحدهای تولیدی، خدماتی، معدنی، بیمارستان ها، هتل ها و مراکز اقامتی گردشگری علاوه بر دوره حمایت از طریق مالیات با نرخ صفر در صورت سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته، مالیات سال های بعد از دوره محاسبه مالیات با نرخ صفر مذکور در صدر ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای مالی کشور، تا زمانی که جمع درآمد مشمول مالیات واحد به دو برابر

سرمایه ثبت و پرداخت شده برسد، با نرخ صفر محاسبه می شود و بعد از آن، مالیات متعلقه با نرخهای مقرر در ماده (۱۰۵) این قانون و تبصره های آن محاسبه و دریافت می شود.

مقنن در جهت هدایت سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته بموجب بند "د" ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید، نرخ صفر مالیاتی و مشوق های مزبور را برای درآمد واحدهای تولیدی و معدنی مستقر در شعاع یکصد و بیست کیلومتری مرکز استان تهران و پنجاه کیلومتری مرکز استان اصفهان و سی کیلومتری مراکز سایر استانها و شهرهای دارای بیش از سیصد هزار نفر جمعیت بر اساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن در نظر نگرفته و مجاز ندانسته است.

گفتار سوم: سیاستگذاری در احیا و راه اندازی معادن کوچک مقیاس

هرچند در صنایع معدنی بیشتر توجهات بر روی شرکت های بزرگ متمرکز شده اند، اما در برخی از نقاط دنیا و به طور خاص در کشورهای در حال توسعه، مواد معدنی به روش سنتی و کوچک مقیاس استخراج می شوند (شکور شهابی، نوری و عظیمی، ۱۴۰۰: ۴۰).

معیارهای متفاوتی برای تقسیم بندی معادن کوچک وجود دارد که فراگیرترین معیار در این زمینه میزان ماده معدنی و همچنین میزان تولید معدن است. معمولاً معدنی که مقدار ذخیره آن ها کمتر از یک میلیون تن باشد و بتوان به صورت ماهانه حداقل سه تن ماده معدنی از آن ها استخراج کرد، معادن کوچک هستند.

یکی از نکات امیدبخش در راه اندازی و توسعه معادن کوچک مقیاس ایجاد اشتغال پایدار است و با رونق معادن کوچک مقیاس می توان شاهد شکوفایی مناطق مختلف کشور بود. از آنجایی که معادن کوچک، راحت تر از معادن بزرگ احیا می شوند روند احیای این معادن زمان بر نیست و به زیرساخت های زیادی نیز، نیاز ندارند. در صورت راه اندازی یا احیای معادن کوچک مقیاس، با سرعت بیشتری می توان به توسعه رسید. تاکنون در روند شکل گیری معادن کوچک مقیاس، شغل های متنوعی ایجاد شده که در نهایت به رونق منطقه معدنی کمک کرده است.

در واقع، وقتی یک معدن فعال شود چندین شغل جانبی در کنار آن ایجاد و منجر به توسعه اقتصادی در کل کشور می شود؛ بنابراین، اشتغالزایی یکی دیگر از آثار مهم معادن کوچک مقیاس است.

در تمامی کشورهای توسعه یافته معدنی جهان، معدن‌های کوچک مقیاس با ایجاد کنسرسیوم‌ها و واحدهای مشترک، توسعه پیدا می‌کنند. در این خصوص، یکی از راهکارهای پیشنهادی، طرح احیا، فعال‌سازی و توسعه معادن کوچک مقیاس، تجمع معادن کوچک مقیاس و احداث زیرساخت‌ها و کارخانجات فرآوری مشترک است. تشکیل کنسرسیوم موجب می‌شود ضمن فعال‌سازی و توسعه این معادن، زمینه ثروت‌آفرینی و اشتغال مولد برای مناطق کمتر توسعه یافته کشور، فراهم شود.

در مجموع اهمیت معادن کوچک مقیاس، کمتر از معادن بزرگ نیست. چرا که در این معادن به ویژه در مناطق دور افتاده می‌توان، اشتغال ایجاد کرد. از سوی دیگر ورود استارت‌آپ‌ها، پلتفرم‌ها، شرکت‌های دانش‌بنیان و واحدهای فرآوری کوچک مقیاس از دیگر اقداماتی است که برای تسریع در روند احیا و فعالیت معادن کوچک در نظر گرفته شده است.

وقتی که معدنکاری در معادن کوچک صرفه اقتصادی مورد نظر را نداشته و در برخی موارد معدنکاری کوچک مقیاس، به دلایل مختلفی از جمله پایین بودن میزان ذخیره یا عیار مواد معدنی نمی‌تواند توجیه‌پذیری اقتصادی داشته باشد به این ترتیب، تجمع این معادن و تولید محصولات میانی و نهایی زنجیره ارزش، ایجاد واحدهای بازاریابی و بازرگانی مشترک و... می‌تواند به میزان قابل توجهی ارزش افزوده مواد معدنی این معادن را بالا ببرد و فعالیت‌های معدنکاری را رونق ببخشد.

در جهان، مرسوم است که ادغام معادن کوچک، به منظور هم‌افزایی و توسعه این معادن، اتفاق می‌افتد؛ در ادغام معادن کوچک مقیاس، تاکید بر حفظ مالکیت و منافع همه بهره‌برداران و صاحبان پروانه است. در ایران، تا توافقی همه‌جانبه بین معدنکاران اتفاق نیفتد این ادغام صورت نخواهد گرفت.

شرکت‌های معدنی بزرگ دنیا به این نتیجه رسیده‌اند که ذخایر معادن کوچک مقیاس تا سال ۲۰۵۰ به اتمام خواهند رسید؛ در نتیجه، هدف آنها باید اکتشاف ذخایر پنهان باشد. با توجه به این موضوع، اهمیت اکتشاف ذخایر پنهان افزایش می‌یابد.

معدن کوچک، می‌تواند نقش بسزایی در رشد اشتغال مناطق مختلف کشور داشته باشند. در واقع یکی از دلایل امیدبخش در ایجاد معادن کوچک، ایجاد اشتغال پایدار است و اگر نیازهای اولیه این مناطق، رفع بشود شکوفایی، اتفاق می‌افتد که شروع آن، می‌تواند با رونق معادن کوچک مقیاس، همراه باشد.

با ایجاد معادن کوچک، به راحتی می‌توان در مناطق مختلف سرمایه‌گذاری کرد و برای رونق اقتصادی دست به بومی‌سازی زد. از دیگر ویژگی‌های تمرکز بر معادن کوچک، می‌توان به کم بودن مقدار سرمایه‌گذاری و سهل‌الوصول بودن آن، اشاره کرد؛ در روند شکل‌گیری معادن کوچک، شغل‌های محلی ایجاد شده و رونق گرفته‌اند. در واقع، وقتی معدنی فعال می‌شود؛ چندین شغل جانبی در کنار آن ایجاد می‌شود و به عبارتی می‌توان گفت که شغل‌های محلی، فعال می‌شوند.

در اهمیت ایجاد امنیت و رونق اشتغال نیز باید گفت که وقتی رفت و آمدها به یک منطقه بیشتر شود؛ به طور طبیعی نیازهای جدید نیز شکل می‌گیرند و در پی آن امنیت و احساس آرامش بر منطقه حاکم می‌شود. معدنکاری علاوه بر رونق اشتغال، بر رشد روابط اجتماعی، فرهنگ‌سازی، توسعه روابط خانواده، نیز موثر خواهد بود. ضمن اینکه رونق اشتغال می‌تواند از مهاجرت جمعیت جوان به مناطق دیگر هم جلوگیری کند. با شکل‌گیری معادن در مناطق کم‌برخوردار کشور، ضمن اینکه معضل بیکاری را حل می‌کند به توسعه اقتصادی کشور، نیز کمک خواهد کرد.

اکتشافات به واسطه نادیده گرفتن معادن کوچک مقیاس در ایران از روند کندی برخوردار است. این در حالی است که دنیا با سرعت به سمت استخراج مواد اولیه معدنی به واسطه افزایش تقاضا و رشد قیمت کالاها در حال حرکت است. در این مسیر تنها راه مطمئن و تضمین‌شده در خصوص اکتشاف ذخایر جدید و جبران عقب‌افتادگی از برنامه‌های اکتشافی در کشور برای جبران کمبود مواد اولیه در زنجیره ارزش فولاد، راه‌اندازی معادن کوچک مقیاس است. در حوزه اکتشاف با رده بندی معادن به دسته‌های بزرگ مقیاس و کوچک مقیاس هریک ملزومات سرمایه‌گذاری مخصوص به خود را می‌طلبد.

یکی از مهم‌ترین الزامات طرح احیای معادن کوچک مقیاس، دسترسی به آمار و اطلاعات مرتبط با محدوده و مجوزهای معدنی است. در ضمن باتوجه به اینکه نحوه فعالیت معادن کوچک مقیاس و سنتی از نوع ذخیره تا روش استخراج و فروش، با معادن بزرگ مقیاس کاملاً متفاوت است، ضرورت دارد مدلی جامع در ترکیبی با تعاریف کوچک مقیاس و سنتی در دستور کار قرار گیرد تا بتواند موجب تسهیل در سیاست‌گذاری، نظارت و تحلیل عملکرد آن شود. در این مسیر نیز با توجه به اینکه هر کشوری در حوزه کوچک مقیاس‌ها استانداردی متناسب با شرایط خود دارد؛ ایران نیز

باید تعاریفی متناسب با نوع ذخیره اکتشافی یا معدن فعال، تعداد نیروی انسانی، میزان سرمایه گذاری ثابت و صورت مالی سالانه اش ترسیم کند.

این طرح با پیشنهاد اولیه برپایی نهضت فرآوری و بهره وری توسط تشکل های بخش خصوصی از مهرماه سال ۱۳۹۶ آغاز شد که پس از جمع بندی، با انعقاد دو تفاهم نامه چهارجانبه در ۲۴ بهمن ماه ۱۳۹۶ با ترکیب وزارت صمت، ایمیدرو، شرکت معدنی و صنعتی گل گهر، میدکو، خانه معدن ایران و انجمن سنگ آهن امضا شد و پس از ابلاغ اجرایی شدن تفاهم نامه های فوق به شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران، یک شرکت صد در صد دولتی بعنوان بازوی اجرایی سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران تحت پوشش وزارت صنعت، معدن و تجارت در هشتم اردیبهشت ۱۳۹۷ عملاً فاز اجرایی آغاز شد. در نهایت در ۳۱ اردیبهشت همان سال طرح احیا، فعال سازی و توسعه معادن کوچک مقیاس رسماً توسط معاون اول رئیس جمهور وقت به عنوان یک طرح اقتصاد مقاومتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت ابلاغ شد. شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران به نمایندگی از سازمان ایمیدرو، به عنوان مجری طرح اقتصاد مقاومتی احیا، فعال سازی و توسعه معادن کوچک مقیاس انتخاب شده است. دفتر طرح و دبیرخانه آن مستقر در شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران و این شرکت ضمن بهره مندی از توان بخش خصوصی، سعی دارد تا از تمامی امکانات و توان علمی و اجرایی خود جهت فعال سازی و توسعه معادن کوچک مقیاس کشور بهره گیرد.

طرح احیاء معادن کوچک مقیاس با انتصاب متخصصین معدنی در تمام استان ها بعنوان نماینده این طرح مبادرت به شناسایی معادن کوچک مقیاس می نماید.

مبحث سوم: سرمایه گذاری مستقیم دولت در معادن

معدن از جمله بخش های زیربنای اقتصاد کشور میباشد که به عنوان موتور محرکه و جزء اصلی زنجیره تامین بسیاری از صنایع و بخش های اقتصادی کشور عمل می نماید. بر اساس مطالعات بانک جهانی به، ازای هر يك دلار هزینه شده در معادن ۲/۸ دلار در اقتصاد تولید می گردد. لذا سرمایه گذاری صحیح در این بخش می تواند باعث ایجاد ارزش افزوده مناسب در صنایع وابسته و رونق بخش های اقتصادی کشور شود (شکور شهابی، کاکایی و بصیری، ۱۳۸۶: ۲).

همانطوریکه در مطالب گذشته بیان شد دولت با استفاده از ظرفیت ها و ابزارهای قانونی سعی

در تشویق و هدایت اشخاص برای سرمایه‌گذاری در معادن و ایجاد زنجیره تولید و ارزش افزوده دارد. اما در مواردیکه این عرصه علیرغم اعمال سیاست‌های تشویقی خالی از سرمایه‌گذار بخش خصوصی بماند به تجویز قوانین دولت مباشرتا و با استفاده از سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های دولتی و نیمه دولتی مکلف به سرمایه‌گذاری در این حوزه می‌باشد. از جمله این تکالیف قانونی می‌توان به بند "ب" ماده ۴۳ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه کشور اشاره نمود که مقرر می‌دارد "سازمانهای توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و نهادهای عمومی غیردولتی با رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مکلفند نسبت به سرمایه‌گذاری در معدن و صنایع معدنی اولویت قائل شوند.

همچنین تبصره ۳ ماده ۳ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این اختیار را به دولت اعطا می‌کند که از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط و در صورت احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در طرح‌های اقتصادی موضوع تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز فعالیت‌های اقتصادی "مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و فعالیت در شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)، شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، معادن نفت و گاز، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون، بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، شبکه‌های اصلی انتقال برق، سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون" در مناطق کمتر توسعه یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی اقدام کند. در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را به هر میزان ندارند،

سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح مورد نظر تا صددرصد (۱۰۰٪) اقدام کنند.

حال به منظور آشنایی کامل به نحوه عملکرد دولت در سرمایه‌گذاری مستقیم و چگونگی اجرای احکام قانونی مارالذکر به تفصیل در بندهای پیش‌رو به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران دو دستگاه دولتی فعال در حوزه معادن می‌پردازیم.

گفتار اول: سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، به منظور بررسی، تهیه و اجرای طرح‌های احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالوژی، استخراج و فرآوری مواد معدنی و اجرای طرح‌های اکتشافی تشکیل گردیده است. (قانون تمرکز امور صنعت و معدن، ۱۳۷۹: تبصره ماده ۶) این سازمان طبق قانون تاسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مصوب ۱۳۴۶ و اساسنامه و مقررات آن اداره گردیده و دارای ۸ شرکت اصلی و ۵۵ شرکت عملیاتی بهره‌بردار در زمینه صنایع فولاد، آلومینیوم، مس، سیمان و مواد معدنی می‌باشد.

در راستای تحقق اهداف پیش‌بینی شده و با توجه به مفاد قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران این سازمان بعنوان شرکت مادر تخصصی تلقی شده و ضمن نظارت عالی بر شرکت‌های عملیاتی و انجام برنامه‌ریزی‌های لازم برای واگذاری آنها به بخش خصوصی در پاره‌ای موارد راسا مبادرت به اکتشاف و ثبت محدوده‌های معدنی نموده و به عنوان بهره‌بردار معادن به استخراج معادن می‌پردازد البته صرفاً اداره معادن متعلق به خود را بر اساس تفاهم نامه داخلی به شرکت‌های عملیاتی خود واگذار نموده است.

به نقل از سایت سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، "سرمایه‌گذاری در طرح‌های معدن و صنایع معدنی، علاوه بر ایجاد اشتغال، از یک سو توسعه مناطق کم‌برخوردار، تقویت زیرساخت‌های کشور و نیز کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی را در پی داشته و از دیگر سو، با اجرای برنامه‌های آموزشی و همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز علمی، سبب توانمند شدن بخش خصوصی شده است.

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)، اهداف خود را در قالب دو استراتژی کلان "توسعه" و "توانمندسازی" شکل می‌دهد. در این میان سرمایه‌گذاری و راه‌اندازی طرح‌ها، اکتشاف، فعال‌سازی معادن راکد، تنوع‌سازی در تامین مالی، بومی‌سازی، تقویت جایگاه صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی، توسعه برنامه‌های آموزشی و... ذیل استراتژی‌های فوق انجام می‌شود."

ایمیدرو بر اساس آنچه در سایت اینترنتی خود منعکس نموده اقدام به تعیین پنج استراتژی در پیشبرد اهداف خود نموده که ذکر آنها در بندهای آتی به روشن شدن ماهیت این سازمان توسعه‌ای که بازیگر فعال عرصه معدنی است کمک قابل توجهی خواهد نمود و امید است ذکر این موارد به اشخاص داوطلب فعالیت در بخش معادن یاری رساند.

استراتژی شماره یک: توسعه زنجیره معدن و صنایع معدنی با رویکرد توسعه پایدار تاکتیک ۱-۱- ایجاد بسترها و زیرساخت‌های مورد نیاز زنجیره معدن و صنایع معدنی با رویکرد توسعه پایدار، با مشارکت بخش خصوصی و دولتی.

برق، آب، گاز، جاده، ریل، بندر و... از جمله زیرساخت‌های مورد نیاز جهت احداث و بهره‌برداری از یک واحد معدنی یا صنعتی می‌باشد. تامین زیرساخت‌های مناطق ویژه و ایجاد زیربنای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی از جمله اقدامات مهمی است که ایمیدرو در راستای ایجاد بسترها و زیرساخت‌های مورد نیاز زنجیره معدن و صنایع معدنی انجام می‌دهد. با عنایت به رویکرد توسعه پایدار که ضمن توجه به حقوق نسل‌های آینده، توسعه را از ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی و به طور هماهنگ و یکپارچه دنبال می‌کند، تامین بسترها و زیرساخت‌ها، نیازمند رعایت اصول، الزامات و ارزشهای مشخصی می‌باشد. به منظور استفاده بهینه از منابع موجود، مشارکت با بخش خصوصی به منظور سرمایه‌گذاری در اجرای طرح‌های توسعه و مشارکت با بخش دولتی به منظور تسریع در تحقق وجوه مشترک ماموریت‌ها یک ضرورت می‌باشد.

تاکتیک ۲-۱ - توسعه معادن و صنایع معدنی با رویکرد توسعه پایدار و مشارکت بخش خصوصی، بر اساس فناوری‌های نوین قابل دسترس.

در تکمیل زنجیره تامین و توسعه زنجیره ارزش معادن و صنایع معدنی کشور، ضمن جلب مشارکت

و سرمایه بخش خصوصی، سعی می‌گردد از دانش و فناوری‌های روز دنیا که دسترسی به آنها با توجه به محدودیت‌های بین‌المللی و تحریم‌ها امکان‌پذیر است، استفاده گردد و در تعریف طرح‌های توسعه، با توجه به وابستگی بخش‌های مختلفی از صنایع کشور به محصولات معدن و صنایع معدنی، علاوه بر نیازهای بخش معدن و صنایع معدنی، به تامین نیازهای آن بخش‌ها نیز توجه می‌گردد.

تاکتیک ۱-۳- توسعه اکتشافات هدفمند در راستای کشف کانی‌های اولویت‌دار، با رویکرد توسعه پایدار با عنایت به نیازهای حال و آینده به مواد و محصولات معدنی در داخل و خارج کشور و محدود بودن منابع، اولویت‌های اکتشافی با هدف تامین نیاز داخل و صادرات انجام خواهد شد.

تاکتیک ۱-۴- ترویج رویکردهای سیستمی و فرآیندی و گسترش نظام‌های مدیریتی در حوزه‌های اکتشاف، استخراج، فرآوری و صنایع معدنی، در راستای توسعه پایدار، فرهنگ‌سازی، آموزش، مشاوره، برگزاری همایشها، جوایز کیفیت و تعالی و... از جمله اقداماتی است که می‌توان برای ترویج سیستم‌های مدیریتی انجام داد. این تاکتیک موجب ارتقاء کیفی و بهبود فرایندها و سیستم‌های زنجیره معدن و صنایع معدنی در راستای توسعه پایدار خواهد شد.

امروزه کشورهای صنعتی و توسعه یافته دنیا از طریق استانداردسازی و یکپارچه سازی فرایندهای مدیریتی و سیستمی در صدد بهینه‌سازی منابع و سرمایه‌گذاری‌ها و همچنین کاهش هزینه‌ها هستند، چه بسا پیشرفت در استانداردسازی باعث شده که دنیا را همسو و نیازمند خود سازند.

تاکتیک ۱-۵- مسئولیت‌پذیری اجتماعی در راستای مأموریت سازمان، با رعایت قوانین و مقررات. مسئولیت اجتماعی تعهدی است که سازمان نسبت به جامعه، ذینفعان و محیط زیست دارد. آلوده نکردن محیط زیست، محرومیت‌زدایی و توسعه پایدار صنایع و معادن کشور مصادیقی از مسئولیت‌های اجتماعی سازمان می‌باشد.

آلوده نکردن، تبعیض قائل نشدن، انجام ندادن کارهای غیر اخلاقی و مطلع کردن مصرف‌کننده از کیفیت محصولات و مشارکت مثبت در زندگی افراد و سازمانها در سه بعد مسئولیت اجتماعی دارند: بعد اقتصادی، اخلاقی و حقوقی. توجه به مسئولیت اجتماعی به خصوص در مناطق کمتر توسعه یافته و انجام آن، هم به نفع سازمان است و هم به نفع جامعه به عبارت دیگر استراتژی انجام مسئولیت اجتماعی یک استراتژی بهره‌مند از برد دو طرفه است.

تاکتیک ۱-۶- نهاده‌سازی و استقرار الزامات زیست محیطی و پیاده‌سازی تکنولوژی‌های پاک. قوانین و مقررات مدون و روشنی در مباحث زیست محیطی معادن وجود دارند و تلاش برای بهبود مدیریت زیست محیطی و استفاده از تکنولوژی‌های پاک می‌تواند در پایداری معادن مؤثر باشد. تلاش برای تدوین استانداردهای معدنکاری سبز متناسب با استانداردهای جهانی و برنامه‌ریزی برای دستیابی به این استانداردها مهم و ضروری است.

تاکتیک ۱-۷- طراحی و ایجاد ساز و کارهای عملیاتی در خصوص رفع معارضات سرزمینی. معارضات سرزمینی یکی از عواملی است که باعث به تاخیر افتادن طرح‌های توسعه‌ای می‌شود. شفاف نمودن مالکیت زمین، فرهنگسازی و جلسات توجیهی از جمله اقداماتی است که می‌توان برای رفع تعارضات و تسریع طرح‌های توسعه‌ای در نظر گرفت.

تاکتیک ۱-۸- ایجاد محیط کار سالم و ایمن منطبق با قوانین و مقررات و الزامات ایمنی و بهداشت. عدم رعایت الزامات ایمنی و بهداشت باعث ایجاد هزینه‌ها و خسارات جبران ناپذیری از جمله انفجار معادن، فوت و یا معلولیت منابع انسانی، از بین رفتن روحیه و بی‌انگیزشی کارکنان، تعطیلی کوتاه مدت یا میان مدت و ... خواهد داشت. ایمنی و بهداشت به عنوان یک نیاز عملیاتی و جدی متناسب با نیازهای معادن و صنایع معدنی، تعهدات و الزامات بین المللی و در راستای توسعه پایدار، صیانت از سرمایه‌های انسانی و سایر ذینفعان (پیمانکاران، مشاوران، مشتریان، همسایگان و ...) و تبدیل شدن به یک الگوی پیشرو موضوعی اساسی برای ایمن‌درو است.

تاکتیک ۱-۹- ایجاد توازن در زنجیره فلزات اساسی کشور با توجه به طرح‌های جامع. ایجاد توازن در زنجیره تامین و ارزش فلزات اساسی کشور، از جمله اقداماتی است که باعث استفاده بهینه از منابع و امکانات در راستای ارزش آفرینی، تامین نیازها و نقش آفرینی بخش معدن و صنایع معدنی کشور در اقتصاد ملی می‌گردد. طراحی و اجرایی نمودن طرح‌های جامع فلزات اساسی کشور و صدور مجوزها بر مبنای طرح‌های جامع مصوب، مهمترین اقدامات در این مسیر می‌باشد.

تاکتیک ۱-۱۰- توسعه توان تحقیقاتی و آزمایشگاهی در راستای توسعه پایدار بخش معدن و صنایع معدنی. توسعه توان تحقیقاتی و آزمایشگاهی، از جمله اقداماتی است که موجب ارتقاء کیفی فرایندها و محصولات معدنی شده و امکان بومی‌سازی و ساخت داخل را افزایش خواهد داد. برای نیل به

اهدافی همچون توسعه ساخت تجهیزات، اکتشاف در عمق و بصورت دقیق، ارتقای بهره‌وری در استخراج و فرآوری مواد معدنی و حل چالش‌های اساسی از جمله همچون کمبود آب، فرآوری پسماندها و باطله‌ها و... توسعه توان تحقیقاتی و آزمایشگاهی، امری ضروری به نظر می‌رسد.

استراتژی شماره ۲: بهینه‌سازی و ارتقاء توان مقابله با تهدیدها و ریسک‌های محیطی تاکتیک ۱-۲- برقراری، تقویت و ترویج نظام مدیریت ریسک در زنجیره معدن و صنایع معدنی به منظور شناسایی ریسک‌ها و فرصت‌های محیطی و انجام اقدامات مقتضی.

مدیریت ریسک فرآیندی است که لازم است در هسته مرکزی مدیریت استراتژیک ایمیدرو قرار گیرد تا از طریق آن بطور منظم ریسک‌های نهفته در فعالیت‌ها و کسب و کارهای سازمان مورد ملاحظه و پایش قرار گیرند. مدیریت مناسب ریسک بر تبیین و پاسخ به این ریسک‌ها متمرکز است و هدف آن افزایش بازدهی کسب و کار و دستیابی به اهداف و کاهش احتمال شکست در تحقق برنامه‌های سازمان است. مدیریت ریسک باید بطور سیستماتیک تمام ریسک‌های حاصل از فعالیت‌های گذشته، جاری و به ویژه آینده سازمان را تحت پوشش قرار دهد و از طریق یک خط مشی مؤثر با فرهنگ سازمان ادغام شده و توسط مدیریت ارشد سازمان راهبری گردد. اگر چه مفهوم مدیریت ریسک در ایمیدرو امر شناخته شده‌ای است. لازم است تا برای برقراری، تقویت و ترویج آن در زنجیره تامین و زنجیره ارزش ایمیدرو اقدامات مقتضی صورت گیرد تا ضمن شناسایی و تعدیل ریسک‌های منفی (تهدیدها)، ریسک‌های مثبت (فرصت‌ها) را نیز شناسایی و تقویت نماید تا علاوه بر ایجاد ارزش افزوده برای ذی‌نفعان، زمینه مناسب برای بهره‌برداری و تخصیص کارآمدتر سرمایه‌ها و منابع آنها را فراهم نماید.

تاکتیک ۲-۲- عارضه‌یابی و مربی‌گری مسأله محور به منظور ریشه‌یابی و بهبود مشکلات زنجیره معدن و صنایع معدنی.

ایمیدرو به عنوان یک سازمان توسعه‌ای و بازوی وزارت صنعت معدن و تجارت، نقش کلیدی در عارضه‌یابی، بهبود و توسعه زنجیره معدن و صنایع معدنی عهده‌دار است. تعامل با بخش خصوصی و فعالان بخش معدن و صنایع معدنی از یک طرف و ارتباط با وزارت صمت و دیگر دستگاه‌های بالادست از طرف دیگر، جایگاه ویژه‌ای را برای سازمان ایجاد نموده که ضمن شناسایی و ریشه

یابی مشکلات، ابزارهای لازم برای حمایت و تاثیرگذاری در سیاست ها به منظور رفع موانع موجود را فراهم نموده است.

تاکتیک ۲-۳- بومی سازی، ساخت داخل و به کارگیری دانش و فناوری مورد نیاز در بخش معدن و صنایع معدنی.

یکی از روش های مقابله با تحریم ها و محدودیت های بین المللی، افزایش توان داخلی جهت ساخت ماشین آلات، تجهیزات و قطعات مورد نیاز در داخل و به کارگیری دانش و فناوری های نوین می باشد. بومی سازی و ساخت داخل در بخش معدن و صنایع معدنی ضمن کاهش وابستگی این بخش به دیگر کشورها، موجب رشد و یادگیری و توسعه دانش و فناوری در کشور خواهد شد.

تاکتیک ۲-۴- مدیریت بهینه واحدهای زیرمجموعه با هدف حداکثرسازی ارزش آفرینی. ایمیدرو بعنوان یک هلدینگ نقش مهمی در ارزش آفرینی واحدهای تحت پوشش برعهده دارد. تدوین و ابلاغ استراتژیها و سیاست ها، نظارت بر برنامه ها و عملکرد واحدهای تابعه همچنین انجام اقدامات حمایتی به منظور رفع موانع و مشکلات جاری و پیش رو، از جمله کارهایی است که ایمیدرو برای واحدهای تابعه انجام می دهد. با عنایت به اینکه منابع مالی مورد نیاز برای طرح های توسعه از جذب سرمایه های بخش خصوصی و درصدی از سود حاصل از فعالیت واحدهای تابعه ناشی می شود، حداکثرسازی ارزش آفرینی و مدیریت بهینه واحدهای تابعه و هدایت آن واحدها به سمت سودآوری بیشتر، از جمله اقداماتی است که ایمیدرو در نقش مادر تخصصی خود برای واحدهای تابعه انجام می دهد.

تاکتیک ۲-۵- بسترسازی به منظور ارتقاء بهره وری و بهره برداری بهینه از معادن و صنایع معدنی هدف از بهره وری، عبارت است از استفاده بهینه از منابع برای رسیدن به اهداف و خروجی های مورد انتظار. در این تعریف منابع شامل همه منابعی که برای مدیران قابل دسترسی هستند (اعم از نیروی انسانی، سرمایه، مواد خام تولیدی، زمان، علم و فناوری های نوین و ...) است. بهبود بهره وری، می تواند در نتیجه عواملی مانند مدیریت بهتر منابع تولید (شامل تخصیص بهینه منابع و استفاده بهتر از منابع و امکانات موجود)، توسعه سرمایه انسانی (شامل ارتقای سطح بهداشت و سلامت و افزایش سطح آموزش و مهارت نیروی کار)، افزایش انگیزه نیروی انسانی برای کار بیشتر

و بهتر، اصلاح ساختار سنی و جنسی و شغلی نیروی کار، خلاقیت و نوآوری و پیشرفت فناوری، رخ دهد.

محدود بودن منابع سازمانی، هزینه‌های مصرف انرژی، تخصصی شدن فعالیت‌ها و وجود رقبای پر قدرت موجب شده که بهره‌وری به صورت یک فرآیند مستمر، دائما در حال ارتقا باشد و همواره سعی می‌شود مسیر ارتقای آن برای مدیران و کارکنان سازمان مشخص و بسترسازی‌های لازم جهت استقرار چرخه آن مهیا گردد.

تاکتیک ۲-۶- توانمندسازی مشاوران و پیمانکاران بخش معدن و صنایع معدنی

با عنایت به نقش مشاوران و پیمانکاران در هدایت و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بخش معدن و صنایع معدنی، کیفیت و توانمندی ایشان نقش مهمی در توسعه بخش خواهد داشت. هر چه مشاوران و پیمانکاران فعال در بخش معدن و صنایع معدنی از نظر دانش، تخصص، تجربه، فناوری و امکانات قویتر باشند کمک بیشتری به توسعه این بخش خواهند نمود.

شناسایی مشکلات و محدودیت‌های مشاوران و پیمانکاران بخش معدن و صنایع معدنی و انجام اقدامات حمایتی و توانمندسازی برای ایشان در حوزه معدن و صنایع معدنی، یکی از تاکتیک‌های امیدوار برای توسعه بخش معدن و صنایع معدنی محسوب می‌گردد.

تاکتیک ۲-۷- توسعه سرمایه‌های انسانی بخش معادن و صنایع معدنی.

با توجه به محدودیت‌های بین‌المللی در دسترسی شرکت‌ها به دانش و فناوری روز، تامین مواد اولیه، قطعات، ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز، همچنین با عنایت به نقش بخش معدن و صنایع معدنی در تامین مواد اولیه مورد نیاز دیگر صنایع کشور نقش سرمایه‌های انسانی در رفع مشکلات و موانع، بکارگیری دانش و فناوری از طریق تحقیق، توسعه، بومی‌سازی و ساخت داخل از هر دوره دیگری مهمتر شده است. لذا توسعه سرمایه‌های انسانی بخش معدن و صنایع معدنی بعنوان تاکتیکی برای رشد و بالندگی این بخش و کمک به سایر بخش‌های کشور در نظر گرفته شده است.

منابع انسانی به عنوان یکی از حیاتی‌ترین و در عین حال آسیب‌پذیرترین منابع مورد نیاز برای تحقق اهداف سازمان محسوب می‌شود. امیدوار برای تحقق مأموریت و پیشبرد اهداف خود نیازمند تامین

منابع انسانی مورد نیاز خود است. به همین منظور، علاوه بر جذب نیروهای جوان متخصص، لازم است برای حفظ و ارتقای نیروهای موجود و توانمندسازی همه جانبه آنها، با برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی و کاربردی مورد نیاز از یک سو و پیاده‌سازی نظام‌های انگیزشی اثربخش از سوی دیگر، ضمن افزایش رضایت شغلی کارکنان فعلی، شرایط مناسب برای افزایش وفاداری و ماندگاری آنها را فراهم آورد.

استراتژی شماره ۳: تامین و استفاده بهینه از منابع مالی جهت توسعه سرمایه گذاری تاکتیک ۱-۳- استفاده اهرمی از دانش مالی در بهینه‌سازی سبد سرمایه گذاری شاید تعداد بسیار اندکی بدانند که انقلاب نفت و گاز شیل در آمریکا و دنیا که باعث کاهش قیمت‌ها و تبدیل ایالات متحده از واردکننده نفت و گاز به صادرکننده هر دو ماده (بویژه گاز) شده است. بیش از آنکه معلول پیشرفت تکنولوژی و نوآوری‌های عملیاتی باشد، مدیون یکی از مفاهیم بسیار مدرن دانش مالی (نظریه آپشن و زیرمجموعه آن ریئل آپشن، نظریه‌ای است که حدود ۲۰ سال پیش جایزه نوبل اقتصاد را به خود اختصاص داد. دانش مالی و نوآوری‌های رخ داده در آن به حدی رسیده است که این دانش از یک ابزار مکمل و دارای نقش منفعل به سمت ایفای نقش فعال (در راهبری کسب و کارها) حرکت نموده است. بنابراین بیراه نخواهد بود اگر ایمیدرو نیز مسیر توسعه خود را بر مبنای رهنمودهای مهندسی مالی و مفاهیم بنیادین این دانش طراحی نماید. (اگر دانش مالی و مهندسی مالی در یکی از حوزه‌های استخراج منابع زیرزمینی (نفت و گاز) چنین خوش درخشیده است، در سایر حوزه‌های این صنعت نیز می‌توان حضوری اثربخش داشته باشد. تاکتیک ۲-۳- تأمین مالی پروژه‌ها و طرح‌های بزرگ ایمیدرو و تسهیل‌گری در تأمین مالی طرح‌های بخش خصوصی.

بسته‌بندی پروژه‌ها و طرح‌ها و استفاده از آن برای متعادل کردن ریسک/بازده/ابعاد طرح با فرصت‌ها و امکانات قابل دسترس

در اینجا ایمیدور رهبری فرایندی را بر عهده می‌گیرد که در آن چند پروژه زنجیره معدن (که الزاماً در یک بخش خاص تعریف نشده‌اند و یا به هم مرتبط نیستند) را به نوعی در قالب یک کلیت واحد جهت تأمین مالی به بازارهای مالی داخلی و بین‌المللی عرضه می‌کند.

مهم‌ترین دلایل بسته‌بندی پروژه‌ها:

متنوع‌سازی و تسهیم ریسک‌های مرتبط با عدم تحقق کامل درآمدها توجیه‌پذیر شدن تشکیل سندیکاهای بانکی بین‌المللی به منظور اجرای طرح‌های تأمین مالی کنار هم قرار دادن پروژه‌های دارای مزیت اقتصادی متفاوت اطمینان از تحقق به موقع پروژه‌های ذاتاً مرتبط با یکدیگر (تأمین مالی یکپارچه در طول زنجیره) تبدیل پروژه‌های موجود به مگاپروژه و ایجاد انگیزه در شرکت‌ها و سندیکاهای بزرگ بین‌المللی فعال، جهت ورود به ایران دستیابی به صرفه‌جویی مقیاس هنگام عرضه پروژه به شرکت‌ها و یا سندیکاهای بزرگ پیمانکاری.

تاکتیک ۳-۳- ایجاد پلتفرم‌های تأمین مالی جمعی استارت‌آپ‌های حوزه معدن و صنایع معدنی (از جمله استارت‌آپ‌های حوزه ساخت ماشین‌آلات و قطعات) مستقلاً و با همکاری سازمان بورس (صندوق جسورانه، پلتفرم‌های سایبری، پلتفرم‌های فرابورس و...)

تأمین مالی بزرگترین معمای واحدهای اقتصادی در جهان و بخصوص ایران است. در بحث استارت‌آپ‌ها و سرمایه‌گذاری‌های جسورانه و پرریسک، این مسأله بشدت بسیار بیشتری خودنمایی می‌کند. تأمین مالی مهم‌ترین فاکتور در ایجاد اکوسیستم‌های استارت‌آپی است. لذا، ایجاد پلتفرم‌های تخصصی در حوزه تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر حوزه معدن و صنایع معدنی مهم‌تر از توان مدیریتی و تخصصی تأسیس، مدیریت و توانمندسازی استارت‌آپ‌ها است.

ایجاد این پلتفرم‌ها به ایمیدرو کمک می‌کند، بدون درگیری مستقیم در بسیاری طرح‌های سرمایه‌گذاری انتفاعی و حیاتی در این صنعت، عملاً محوریت این فعالیت‌ها را در سطح کشور بدست گرفته و توان خود در سیاست‌گذاری، جهت‌دهی و توسعه صنعت را افزایش دهد.

ایمیدور با توجه به عظمت و همچنین جایگاه حاکمیتی که دارد نه در سطح سرمایه‌گذاری در استارت‌آپ‌ها ورود می‌کند و نه در سطح تأمین مالی آنها بلکه در یک سطح بالاتر و طراحی و مدیریت پلتفرم‌های تأمین مالی ورود می‌کند.

همانطور که در تاکتیک ۳-۱ توضیح داده شد امروز دانش مالی در حوزه کشف داروهای جدید و اکتشافات نفت و گاز نقش اثرگذار و تسهیل‌گر را ایفا می‌کند، در ارتباط با تک تک تاکتیک‌ها این موضوع مورد اشاره و رابطه آن شفاف شود.

تاکتیک ۳-۴- بازطراحی ابزارهای مالی مدیریت ریسک (آتی‌ها و اختیارات (options & futures) و تأمین مالی در بازار سرمایه (اصلاح دستورالعمل‌ها) و افزایش تناسب آن با حوزه معدن و صنایع معدنی بسیاری از ابزارهای طراحی شده در بازار سرمایه عملاً با کمترین مشارکت بخش خصوصی و مشتریان واقعی این ابزارها ایجاد شده است. ایمیدرو باید نقشی فعال در بازطراحی ابزارهای موجود و حتی پیشنهاد و طراحی ابزارهای جدید به بازار سرمایه کشور را ایفا کند (هم مستقیماً و هم به نمایندگی از بخش خصوصی فعال در این صنعت). بخصوص اینکه به این نکته توجه شود که بسیاری از ابزارهای مالی موجود در بازار سرمایه کشورهای پیشرفته هنوز به بازار سرمایه ایران راه نیافته و عملاً فضای بکر و وسیعی برای ارتقای بازار سرمایه (مشخصاً در حوزه تأمین مالی و مدیریت ریسک بخش معدن و صنایع معدنی) وجود دارد. همانطور که در عنوان تاکتیک اشاره شده است، این ابزارها در دو دسته تقسیم بندی شده‌اند

ابزارهای مدیریت ریسک (شامل انواع قراردادهای آتی و قراردادهای اختیار معامله و ...)
ابزارهای تأمین مالی (نظیر انواع صکوک و سلف، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و ...)

تاکتیک ۳-۵- بازآفرینی کسب و کار، مبتنی بر راهکارهای مهندسی مالی در پاسخ به سوال همیشگی نهفته در دل این استراتژی، یعنی ساختار سبدمایه‌گذاری چگونه باشد (سؤالی که در هر برهه زمانی جواب متفاوتی دارد) دانش ارزش‌گذاری، نظریه اختیارات واقعی (real option) و نظریه مدرن سبدمایه‌گذاری جواب را به سازمان خواهد داد. نظریه اختیارات واقعی، طراحی را برای سرمایه‌گذاری پیشنهاد می‌کند که هم انعطاف آن (انعطاف در خروج کم‌هزینه از موضوع سرمایه‌گذاری در صورت تغییر شرایط و یا شکست‌های اولیه، انعطاف در تغییر کاربری آن، انعطاف در ورود به بازارهای جدید / انعطاف در توسعه) و هم فرصت‌های مشروط و احتمالی ایجاد منابع درآمدی و کسب و کاری جدید و وابسته به موضوع مربوطه (فرضاً مشروط به ایجاد برخی پیشرفت‌های فناورانه، یا تغییر در شرایط اقتصادی و ...) در آن بالا باشد.

در مدیریت سازمانی نیز نظریه اختیارات واقعی کلیه تصمیمات مدیریتی را هم می‌تواند غربال کرده و هم اصلاح و بهینه‌سازی کند.

اثرگذاری مقوله ارزش‌گذاری، بویژه دانش ارزش‌گذاری استارت‌آپ‌ها، آنجا که ایمیدرو می‌خواهد

با صدها استارت‌آپ محتاج مشارکت و محتاج منابع مواجه گردد، مصداق ملموس‌تری پیدا می‌کند. دانش ادغام و تملک m&a نیز در حاشیه دانش ارزش‌گذاری مکانیزم‌های معامله را پیشنهاد می‌دهد: مکانیزم earn out، مکانیزم تقسیم کیک، معاوضه سهام، قرض الحسنه و... (همچنین دانش و توان تأمین مالی ساختار یافته و پیچیده (اوراق بهادار سازی‌ها، تاسیس نهادهای مالی نوین نظیر صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه، PRIVATE EQUITY، صندوق‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی و offshore...) عملاً زیرساختی را برای ایمیدرو ایجاد می‌کند که بر بستر آن می‌تواند بسیاری از صاحبان ایده و شرکت‌های نوپا را به سمت خود جذب نموده و سبد سرمایه‌گذاری خود را در وهله اول توسعه داده و در وهله بعد متنوع سازد، بدون نیاز به رشد درون‌زا و ارگانیک است. تاکتیک ۳-۶- ایجاد، یکپارچه‌سازی و همراستاسازی کنسرسیوم‌های سرمایه‌گذاری مجمع جهانی اقتصاد یکی از پیشران‌های توسعه و افزایش شانس تأمین مالی این پروژه‌های بزرگ را ایجاد سازوکارها و مکانیزم‌هایی می‌داند که حوزه تشکیل و طراحی کنسرسیوم‌هایی باشد که توان اجرای پروژه‌های بزرگ را داشته باشند. از یک طرف اجرای بسیاری از پروژه‌های معدنی و صنایع وابسته از حد توان یک شرکت خصوصی خارج بوده و از طرف دیگر قطعه قطعه کردن قسمت‌های مختلف مسیر و یا فازهای مختلف اجرای پروژه و سپردن مستقل آن‌ها به شرکت‌های متعدد توصیه نمی‌گردد. راه حل رفع این مشکل و تناقض، تشکیل کنسرسیوم (متشکل از شرکت‌های خصوصی مختلف) و سپردن یکپارچه کل طرح به این کنسرسیوم است.

تاکتیک ۳-۷- تأمین مالی سندیکایی

در تاکتیک شماره ۳-۶ به بحث کنسرسیوم‌های سرمایه‌گذاری اشاره شد، در بحث تأمین مالی نیز مشابه سرمایه‌گذاری، طراحی کنسرسیوم با هدف امکان‌پذیر نمودن تأمین مالی سندیکایی هم برای طرح‌های ایمیدور و هم کمک به اجرای چنین نوع تأمین مالی در بخش خصوصی کاربرد دارد. در اینجا قرار نیست ایمیدور مستقیماً برای هر طرح و هر شرکت خصوصی سندیکا و کنسرسیوم تأمین مالی شکل دهد، بلکه در یک لایه بالاتر ایجاد نهاد کنسرسیوم‌ساز مدنظر است نهادی که هم خود ایمیدور و هم بخش خصوصی می‌تواند از آن بهره‌گیری نموده و از این مسیر ایمیدور به اهداف خود در مسیر کمک به توسعه بخش معدن و صنایع معدنی دست یابد.

استراتژی ۴- توسعه مشارکت و تسهیل ارتباطات

تاکتیک ۴-۱- گردآوری، بروزرسانی، یکپارچه‌سازی و انتشار دانش، تجربیات و اطلاعات مورد نیاز بخش معدن و صنایع معدنی.

توسعه پایگاه اطلاعات جامع معادن و صنایع معدنی ایران توسط ایمیدرو که به واسطه آن اطلاعات مربوط به فعالان، تولیدکنندگان، عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان محصولات، فرآورده‌ها و خدمات مورد نیاز این صنعت و همچنین، اطلاعات مربوط به بازارها اعم از داخلی و خارجی و مقاصد صادراتی به صورت یکپارچه و هدفمند گردآوری، بروزرسانی و هم‌رسانی شود، از ضروریات توسعه زیرساخت‌های نرم این حوزه است. همچنین، توسعه پلتفرمی که از طریق آن دانش، تجربیات و اطلاعات تجاری، اقتصادی و فنی مورد نیاز بخش معادن و صنایع معدنی به اشتراک گذاشته شود، می‌تواند علاوه بر کمک به توسعه فعالیت بازیگران فعلی این بخش، زمینه مشارکت سایر سرمایه‌گذاران را در زنجیره ارزش ایمیدرو تسهیل نماید.

با توجه به اینکه بانک اطلاعاتی، ابزار کمک‌رسان در همه امور بوده و حوزه‌های دیتامحور گواه این موضوع است. از این رو شناسنامه‌های معادن و لینگ کردن آن با اطلاعات بخش معدنی ایمیدرو، یک راهکار مناسب برای تشخیص و ترمیم حوزه‌های زیر ساخت در تمامی امور است.

یکی از اقدامات به منظور توانمندسازی و تقویت زنجیره تأمین بخش معادن و صنایع معدنی، تأمین اطلاعات مورد نیاز جهت سیاست‌گذاری با هدف افزایش رقابت‌پذیری این بخش است. لذا، اقدام به تدوین و انتشار طرح‌های جامع زنجیره معدن و صنایع معدنی کشور یکی از راه‌های تاثیرگذار و بسیار مهم است. بازیابی جایگاه ستاد سیاست‌گذاری زنجیره تأمین بخش معادن و صنایع معدنی می‌تواند راهگشا باشد، که متشکل از ذی‌نفعان و نمایندگان بخش‌های دولتی و خصوصی (وزارت صمت، ایمیدرو، سازمان زمین‌شناسی، سازمان توسعه تجارت، انجمن تولیدکنندگان آهن و فولاد، انجمن سنگ آهن ایران، سندیکای تولیدکنندگان لوله پروفیل فولادی، خانه معدن، کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق بازرگانی ایران، نظام مهندسی، شرکت‌های بخش خصوصی). در واقع یک موضوع مهم در توانمندسازی زنجیره تأمین ایمیدرو، مشخص نمودن متولیان زنجیره‌های تأمین را از دیگر موارد مهم در تقویت این زنجیره‌ها است.

تاکتیک ۴-۲- ایجاد مکانیزمی جهت تسهیل ارتباط و مشارکت اجزای مختلف اکوسیستم معدن و صنایع معدنی (اکوسیستم: کلیه اجزای موثر در بقا و رشد بخش معدن و صنایع معدنی نظیر بخش خصوصی، وزارت نیرو، سازمان محیط زیست، وزارت راه، سازمان انرژی اتمی و ...)

یکی از موانع ورود سرمایه بخش خصوصی به کسب و کارهای مرتبط با بخش معادن و صنایع معدنی ریسک‌هایی است که در فرآیندهای اصلی آن وجود دارد. شناسایی و تعدیل این ریسک‌ها توسط ایمیدرو که می‌تواند با استفاده از پتانسیل‌ها و امکانات موجود این سازمان یا با خلق ابزارهای نوین و با همکاری نهادهای ذیربط صورت گیرد، می‌تواند بستر لازم را برای افزایش مشارکت بخش خصوصی در زنجیره ارزش معادن و صنایع معدنی فراهم کند. تسهیل‌گری جهت مشارکت بخش خصوصی و انجمنهای تخصصی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاریها از جمله اقداماتی که در این تاکتیک دیده شده است.

بخش خصوصی معدن بی‌شک یکی از مزیت‌های کشورمان برای سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود. اما این بخش همواره با چالش‌های متعددی روبه‌رو بوده و عملاً نتوانسته از منابع غنی معدنی که در اختیار دارد، بهره‌چندانی ببرد. در واقع در شرایطی که بخش معدن می‌تواند سهم قابل توجهی را از رشد اقتصادی کشور به خود اختصاص دهد، این بخش نتوانسته به جایگاه واقعی خود در این زمینه دست پیدا کند.

صادرات فله‌ای و بدون فرآوری مواد معدنی، انجام فعالیت‌های اکتشافی در مقیاس محدود، پایین بودن سطح تکنولوژی داخلی برای انجام فعالیت‌های معدن‌کاری، ارتباط کم با شرکت‌های معتبر معدن‌کاری بین‌المللی و عوامل بسیار دیگر در پنهان ماندن توانایی‌های بخش معدن کشور موثر بوده‌اند. واضح است کشورمان برای شکوفا شدن بخش معدن نیاز جدی به سرمایه‌گذاری و تجربیات شرکت‌های معتبر و مطرح در این بخش داشته که در این زمینه برچیده شدن موانع سرمایه‌گذاری و حضور شرکت‌های خارجی در ایران ضروری به نظر می‌رسد. شاید در این زمینه حتی نیاز باشد روی قوانین مربوط به حضور شرکت‌های خارجی و سرمایه‌گذاری آن‌ها در معادن ایران بازنگری شود و تسهیلاتی را در این زمینه بوجود آورد.

تاکتیک ۴-۳- گسترش زمینه‌های همکاری و مشارکت در تصمیم‌گیری و سرمایه‌گذاری

چندجانبه با سایر دستگاه‌ها و سازمانهای دولتی و خصوصی به منظور استفاده بهینه از منابع کشور، تدوین سیاست‌های اثربخش، رفع موانع قانونی و ارائه خدمات بهتر در راستای مأموریت سازمان به منظور استفاده بهینه از منابع، اثربخشی بیشتر سیاست‌ها و برنامه‌های کلان، برقراری ارتباط و گسترش زمینه‌های همکاری و مشارکت با دیگر دستگاه‌ها و سازمانها یک ضرورت محسوب می‌شود. مشارکت و همکاری با وزارت نیرو، وزارت راه، سازمان محیط زیست و... در احداث زیرساخت‌های مورد نیاز و توسعه بخش معدن و صنایع معدنی، مشارکت و همکاری با بخش خصوصی به منظور سرمایه‌گذاری و تامین منابع مالی مورد طرح‌های توسعه و مشارکت و همکاری با فعالان بخش معدن و صنایع معدنی جهت تدوین سیاست‌ها و رفع مشکلات بخش، امروزه یک ضرورت محسوب می‌شود.

بسیاری از ابتکارات و راهکارهایی که ذیل مفهوم مشارکت عمومی-خصوصی توسعه یافته‌اند و ساختارهای حقوقی و مالی مشخص و بالغی دارند، عملاً در فضایی که طرف نیازمند کالا و خدمات بخش خصوصی است (بخش عمومی و دولتی نیست) نیز قابل کاربرد و تسری دادن است. دگرذیسی مشارکت عمومی-خصوصی به مشارکت خصوصی-خصوصی با همان ابزارها و راهکارهای اولیه.

ایمیدرو در ارتباط با شرکت‌های تابعه، کارکنان، شرکا، رقبا و بطورکلی در رابطه با تمامی ذی‌نفعان خود باید نسبت به طراحی سیاست‌های متناسب با هرکدام اقدام نماید. مجاب کردن همه ذی‌نفعان به اینکه در زمین بازی ایمیدرو حرکت کنند، نیازمند ایجاد اصول و خط‌مشی متناسب با این زمین بازی است. حتی اگر قرار است ایمیدرو گاهی در زمین سایر ذی‌نفعان بازی کند، دانستن اصول درست بازی گامی ضروری برای آن است.

تاکتیک ۴-۴- حمایت از شبکه‌سازی و هم‌افزایی واحدهای تحقیق و توسعه بخش معدن و صنایع معدنی با یکدیگر و با واحدهای پیشرو در توسعه فناوری داخل و خارج کشور در راستای تامین و توسعه فناوری‌های مورد نیاز بخش معدن و صنایع معدنی.

راز موفقیت در یک اکوسیستم پویا و فعال، شبکه‌سازی و ایجاد ارتباط با دیگران است. برای مثال انسان‌ها از ابتدای تاریخ توانسته‌اند با ایجاد ارتباط با یکدیگر، در برابر انواع خطرات و تهدیدات

خارجی مقاومت کرده و به سرعت رشد و پیشرفت کنند. همین مسئله در اکوسیستم کسب و کاری معدن نیز کاملاً صادق است. یک کسب و کار برای موفقیت در چنین اکوسیستمی نیازمند مشتریان و دیگر کسب و کارها است. همین مسئله باعث شده تا موضوع مهمی با عنوان شبکه سازی در کسب و کار به وجود آید. به بیان ساده، شبکه سازی در کسب و کار به فرآیند برقراری یک ارتباط سودمند و متقابل با سایر کسب و کارها و یا مشتریان بالفعل و بالقوه اطلاق می شود. با ایجاد یک شبکه سالم و کارآمد در اکوسیستم تجاری قدرت بیشتری برای حرکت و پیشرفت خواهید داشت. استراتژی شماره ۵: اتصال ایمیدرو به زنجیره جهانی اکتشاف، استخراج و فرآوری معادن و صنایع معدنی تاکتیک ۱-۵ گسترش فناوری و توسعه صادرات خدمات فنی و مهندسی.

ایمیدرو با توجه به شرایط ویژه ای که اقتصاد کشور در حال حاضر با آن مواجه است با صادرات خدمات فنی و مهندسی که یکی از عوامل مؤثر در رشد اقتصادی و رمز بقای آن است، می تواند نقش مهمی در تأمین منابع مالی در راستای چشم انداز خود ایفا نماید. صادرات خدمات فنی و مهندسی به معنای صدور علم، تجربه و دانش است و چنانچه ایمیدرو بتواند سهم خود را در خدمات فنی و مهندسی افزایش دهد. در واقع توانسته علم، تجربه، مهارت و دانش را به یک کالای قابل مبادله تبدیل نماید و به کشورهای تعیین شده در چشم انداز، این صادرات را انجام دهد. بین عوامل مزیت رقابتی مدل پورتر و شرایط عوامل تولید بر صادرات خدمات فنی و مهندسی مطالعه موردی رابطه مستقیم وجود دارد که در این میان استراتژی، ساختار و رقابت پذیری بالاترین رتبه را در اولویت بندی عوامل مؤثر داراست.

تاکتیک ۲-۵ شبکه سازی و ایجاد پل های ارتباطی با شرکت های بین المللی برتر بخش معادن و صنایع معدنی شبکه سازی ایمیدرو با شرکت های بین المللی می تواند به عنوان ابزاری برای رشد و توسعه ایمیدرو در تمامی حوزه ها باشد. با توجه به امکان اتصال با نقاط مختلف دنیا از طرق مختلف شبکه سازی، کسب و کار شرکت های بزرگ معدنی در سال های اخیر پیشرفت قابل توجهی داشته و شرکت ها از اینگونه شبکه ها به عنوان ابزاری برای رشد خود استفاده می نمایند. توانایی برقراری ارتباط موفق از طریق شبکه، دارایی بزرگی در ایمیدرو محسوب می شود. حضور در این گونه شبکه ها باعث می شود سازمان بتواند فرصت هایی باورنکردنی بیابد.

تاکتیک ۳-۵ پیش دستی و ایفای نقش فعال در جذب و کسب معادن و صنایع معدنی دارای اولویت در کشورهای آسیای مرکزی و غرب آسیا.

یکی از دلایلی که توجه به بازارهای خارجی را برای ایمیدرو با اهمیت می سازد رسیدن به توسعه اقتصادی و جلوگیری از کاهش احتمالی میزان سهم بازار در آینده و کاستن از چالش های رقابت با رقبای خارجی و استفاده از ذخائر معادن کشورهای مندرج در چشم انداز است. از مهم ترین گزینه ها قبل از ورود به یک بازار خارجی می توان تحلیل رقبا که بخشی از تحقیقات بازار است را نام برد. اینکه تا بحال کسی سعی بر انجام کار مورد نظر در کشور مورد نظر را داشته یا خیر؟ مطالعه و بررسی چالش های آن ها و میزان پیشرفت آن ها در بازار را داشته؟ بالاتر از همه باید این نکته را در نظر داشت که چه چیزی باعث می شود تا ایمیدرو منحصر بفرد باشد و کشورهای همسایه ایمیدرو را انتخاب کنند؟ شناخت کامل از بازار، آداب و رسوم، نیازهای کشورهای هدف و داشتن تسلط کامل بر قانون کشورهای مختلف از جمله مواردی است که باید قبل از ورود به بازارهای بین المللی (خارجی) در نظر گرفت این نکات از جمله مواردی هستند که موجب حضور موفق در معادن و صنایع معدنی آن ها است.

تاکتیک ۴-۵ شراکت بلندمدت در معادن و صنایع معدنی

شراکت بلندمدت را قراردادهای و توافقات هدفمندی تشکیل می دهند که در تناسب با استراتژی های بلندمدت شرکت های طرف قرارداد است.

شراکت بلندمدت از طریق تسهیم منابع، ارتقا موقعیت رقابتی و عملکردی طرفین ایجاد می شود. شراکت های بلندمدت نمودی از استراتژی های شراکتی سازمان ها است. در واقع شراکت بلندمدت به مفهوم داشتن یک هدف مشترک است که جهت نیل به آن ایمیدرو با سازمان های دیگر وارد یک تفاهم طولانی می گردد.

تاکتیک ۵-۵ جلب همکاری کشورها و شرکت های پیشرو و گسترش مراکز فناوری و نوآوری بخش معدن و صنایع معدنی

مرکز فناوری و نوآوری بخش معدن و صنایع معدنی، مجموعه یکپارچه و چندرشته ای از خدمات مشاوره ای رشدگرا در بخش معدن و صنایع معدنی ارائه می دهد. این خدمات برای کسب و کارها، استارت آپ ها، سازمان ها، شرکت ها و افراد تعریف می گردد. ماهیت متنوع و پیچیده پروژه های آن

باعث می شود تا مجموعه ای از متخصصان کسب و کار، سرمایه گذاران، مهندسين، کارآفرینان، مدیران، اقتصاددانان و رهبران کسب و کار را داشته باشد تا بستری برای تبدیل ایده هایتان به کسب و کاری موفق فراهم گردد و محصولات و خدمات رشد و توسعه یابد.

با بررسی ایمیدرو و استراتژی های ایمیدرو بعنوان یک سازمان دولتی به نقش چند سويه این سازمان در هدایتگری بخش خصوصی به سرمایه گذاری در معادن و نیز سرمایه گذاری دولت بصورت مستقیم در معادن پی بردیم.

گفتار دوم: شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران

شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران (ایمپاسکو) در تاریخ ۲۲ دیماه ۱۳۶۴ به نام "شرکت سهامی خاص تهیه مواد غیر فلزی" به ثبت رسید و بر اساس صورتجلسه مجمع عمومی فوق العاده مورخ ۶ آبان ماه ۱۳۷۴ به نام "شرکت تهیه و تولید مواد اولیه فولاد ایران (سهامی خاص)" و سپس براساس صورتجلسه مجمع عمومی فوق العاده مورخ ۱۸ خرداد ماه ۱۳۸۱ به نام "شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران (سهامی خاص)" تغییر نام یافت.

هدف از ایجاد این شرکت صد در صد دولتی، تامین مواد اولیه فولاد کشور بود لذا کلیه معادن و شرکت های تولیدکننده زغالسنگ و سنگ آهن کشور اعم از چادرملو، گل گهر، زغالسنگ طبس، زغالسنگ کرمان و ... تحت مدیریت این شرکت بودند که با اجرایی شدن قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ بخش عمده این شرکت ها واگذار شدند.

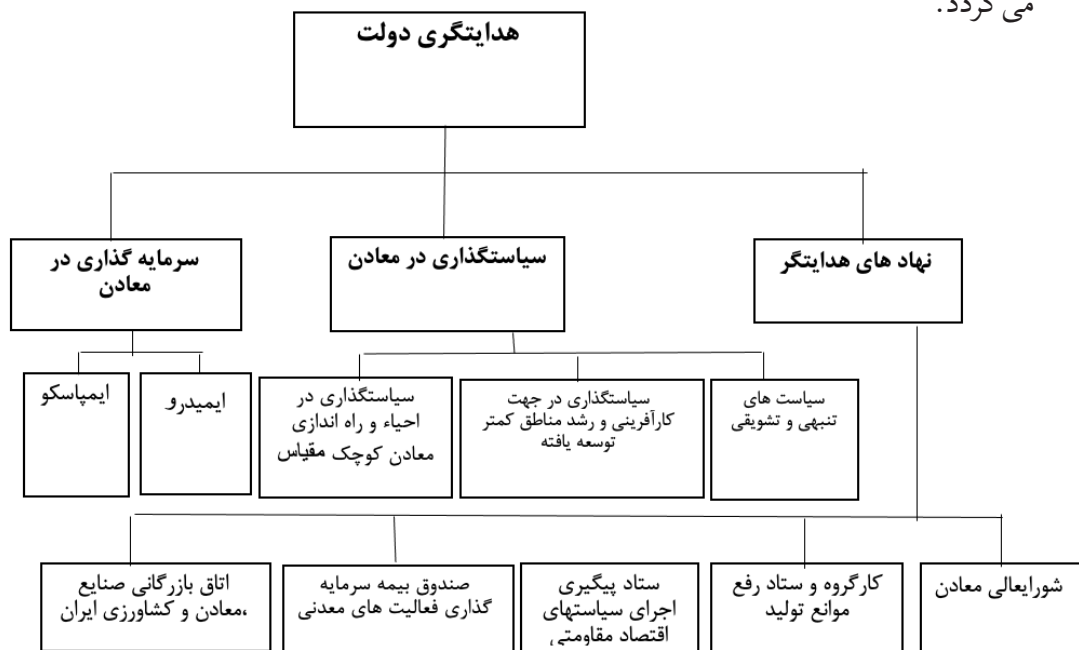
پس از واگذاری ها، تمرکز شرکت از بنگاه های تولیدی بر ایجاد ظرفیت تولید در مواد اولیه فولاد کشور متمرکز شد، نظیر طرح های تجهیز معادن سنگ آهن جلال آباد، چاه گز و می شدوان، گل گهر ۴ و ۲، کک سازی زرنند، زغال سنگ طبس، پتاس خور و بیابانک و ...

در سال ۱۳۹۲ و با قرار گرفتن نام شرکت در لیست واگذاری، باقیمانده مجتمع های سنگ آهنی، مجتمع پتاس خور و بیابانک و ... نیز به مالکیت سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران در آمدند.

در سال ۱۳۹۳ شرکت طبق مصوبه هیات دولت از لیست واگذاری خارج و مقرر گردید بعنوان شرکت فرعی (بازوی اجرایی - عملیاتی) سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران

عاهده‌دار بخشی از فعالیت‌های آن سازمان در حوزه‌های اکتشاف، توسعه و تجهیز، استخراج و فراوری معادن با رعایت اصل ۴۴ گردد. بر این اساس نظارت و مدیریت تعدادی از مجتمع‌ها و طرح‌های معدنی تحت مالکیت ایمیدرو نیز به شرکت تفویض گردید. همچنین این شرکت دارای پروانه بهره‌برداری از معادن مختلفی در سراسر کشور می‌باشد که راسا و با استفاده از سرمایه‌گذاران بخش خصوص نسبت به بهره‌برداری از آنها می‌پردازد.

شرکت مورد اشاره در راستای وظیفه دولت در هدایت اشخاص خصوصی در معادن و به استناد تبصره بند «ت» ماده ۳۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای مالی کشور پس از کشف معادن جدید و اخذ گواهی کشف، طبق ساز و کار مزایده و از طریق قراردادهای سرمایه‌گذاری آن را در قبال دریافت حق السهم در اختیار بخش خصوصی قرار می‌دهد. بنابراین از این طریق در وهله اول دولت با سرمایه‌گذاری مستقیم معادن را کشف و در قدم بعدی به منظور رعایت قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آن را در ید بخش خصوصی قرار می‌دهد و با این روش با انتخاب محدوده‌ها و مواد معدنی اولویت‌دار توسط این شرکت، ماده معدنی مورد نیاز کشورتامین و نقش هدایتی دولت تکمیل می‌گردد.



نمودار ۱-۲

در پایان این فصل پس از بررسی نقش هدایتگری دولت به این مهم دست یافتیم که هدف اصلی دولت در حوزه معادن ایفاء نقش هدایتی بوسیله ابزارهایی مانند نهادهای هدایتگر یا سیاستگذاری می‌باشد و سعی بر عدم حضور در صحنه اجرای معادن را دارد و این موضوع ما را به این فهم رهنمون می‌سازد که دولت صرفاً می‌خواهد با حمایت از بخش خصوصی در مقام تنظیم‌گر ظاهر شود اما سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای اکتشاف منابع معدنی در کشور باید براساس راهبردهای کلان و نقشه راه معادن و صنایع معدنی به صورت یکپارچه و منسجم انجام شود. هرگونه اقدام جزیره‌ای در این حوزه موجب اتلاف منابع کشور و مغفول ماندن از ظرفیت‌های عظیم معدنی ایران خواهد شد. به این منظور لازم است کارگروهی تحت عنوان «کارگروه ملی اکتشاف» با حضور معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صمت، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران تشکیل شود و بر مبنای نقشه راه معادن و صنایع معدنی کشور اقدام به سیاست‌گذاری هماهنگ و یکپارچه کند. تا زمانی که این انسجام و هماهنگی ایجاد نشود، فعالیت اکتشافی جدی و بهینه‌ای در کشور اتفاق نخواهد افتاد و عموم فعالیت‌های اکتشافی به صورت محدود و با اهداف کوتاه‌مدت خواهد بود. توانمندی‌های سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور نشان می‌دهد این سازمان‌ها دارای ظرفیت سازمانی، فنی و تخصصی برای تبدیل شدن به محور اصلی فعالیت‌های اکتشاف منابع معدنی در کشور می‌باشند. این سازمان‌ها می‌تواند با مشارکت سازمان نظام مهندسی معدن اقدام به تدوین استانداردهای ملی برای فعالیت‌های معدنی کرده و فعالیت در حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش معادن را بهره‌ور و هدفمند کنند و با انجام وظایف حاکمیتی در مطالعات عمومی، شناسایی و پی‌جویی منابع معدنی کشور، ریسک فعالیت‌های اکتشافی را کاهش داده و جذابیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در این حوزه افزایش دهند. اختصاص بخشی از منابع حاصل از درآمد حقوق دولتی معادن برای تجهیز سازمان‌های یاد شده و انجام وظایف حاکمیتی برای تولید اطلاعات اکتشافی توسط این سازمان‌ها ریسک فعالیت‌های اکتشافی را کاهش خواهد داد و بخش خصوصی واقعی تمایل بیشتری برای حضور در این حلقه از زنجیره فعالیت‌های معدنی پیدا می‌کند. علیرغم تلاش سال‌های اخیر دولت برای کاهش نقش اجرایی خود در این حوزه، اما دو چالش اصلی ایجاد شده در این شرایط، عدم تمایل بخش خصوصی برای فعالیت در برخی معادن و دیگری

مغایرت نظریه انفال و حق بهره برداری از معادن توسط اشخاص خصوصی می‌باشد. در حالت اول دولت ناچار است از طریق سازمانهای توسعه‌ای و شرکت‌های دولتی به سرمایه‌گذاری بپردازد و سپس آنها را واگذار نماید و اما چالش دوم که مغایرت نظریه انفال و حق بهره برداری از معادن توسط اشخاص خصوصی است در این جا است که با صدور پروانه بهره برداری اشخاص با تادیه حقوق دولتی مالک ماده معدنی خواهند بود این در حالی است که ما مطابق آنچه در فصل اول بررسی نمودیم مالکیت انفال متعلق به حکومت اسلامی خواهد بود. البته زمانی این چالش بارزتر می‌گردد که معادن را در دسته انفال اصل ۴۵ قانون اساسی تقسیم بندی نماییم و نه تحت بخش ثروت های عمومی هر چند اصل یاد شده خود چنین تفکیکی را قائل نشده است. پاسخ این چالش پس از بیان صلاحیت‌های دیگر دولت در سایر فصول و در مبحث نتیجه بیان خواهد شد.

فصل سوم

مداخله‌گری و نظارت دولت بر معادن در حقوق ایران

با نگاهی به دهه‌های گذشته دیده می‌شود که در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۴۰ شمسی، بیشتر فعالیت‌های اکتشافی و زمین‌شناسی به وسیله بیگانگان انجام می‌شد و ایرانیان به سبب نداشتن دانش فنی روز، نقش چندانی در این سال‌ها نداشتند. اما با ورود فارغ‌التحصیلان معدن از دانشگاه‌های کشور به این صنعت و همزمان با تأسیس سازمان زمین‌شناسی کشور، بخش معدن کشور در دست متخصصان داخلی قرار گرفت، با وجود این پتانسیل‌های ارزشمند، آنچه که سبب عدم دستیابی به جایگاه اصلی بخش معدن در کشور نشده است، وجود نفت در ایران است. وابستگی به نفت و گاز در طول سالیان همواره دولت‌ها را علاقمند به سرمایه‌گذاری بیشتر در این زمینه کرده بود و از توجه به بخش معدن بازداشت اما به دلیل اینکه ذخایر نفتی به سرعت در حال مصرف شدن و رو به پایان می‌باشد و از سوی دیگر تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده آمریکا، دولت را از دست‌یابی به درآمدهای نفتی محروم نمود اسباب ایجاد نگرش جدید و رویکرد حداکثری دولت به معادن فراهم گردید و اما شاید بررسی اصطلاح دولت و حکومت که در این تحقیق بر آن تأکید می‌گردد خالی از لطف نباشد. در مورد اصطلاح دولت و حکومت نقطه نظرات متنوعی وجود دارد اما آنچه در این مرقومه دنبال می‌شود به معنای ساختار کلان و نظام دیوانی مستقر در یک کشور به عنوان وسیله‌ای برای اعمال حکومت تصمیمات و وظایف دولت است. لذا آن را در هریک از شکلهای مختلف سیاسی، اجتماعی، فلسفی، حقوقی که بدانیم در قالب سه بخش مجریه، قضاییه

و مقننه به کار اداره امور جامعه اشتغال دارد و وظیفه به عنوان هیأت وزیران و مجموعه دستگاه های اداری و اجرایی اصلی در میان این سه بخش برعهده دولت است.

این فصل شامل سه مبحث است در مبحث اول به تعریف نظارت های قانونی، در مبحث دوم نحوه اعمال نظارت گری دولت و در مبحث سوم معدن مداخله گری مستقیم دولت در معادن بررسی و مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

مبحث اول: نظارت های قانونی

نقش معدن در اقتصاد کشورهای جهان منحصر به مشارکت در افزایش تولید ناخالص داخلی و رشد اقتصادی نمی گردد بلکه سهم معناداری نیز در ایجاد فرصت های شغلی و کاهش فقر در کشورها داراست. صنعت معدن یکی از محرک های مهم در اقتصاد جهانی و یک جایگاه اولیه در زنجیره تامین منابع مورد نیاز بسیاری از صنایع می باشد. معادن می توانند یکی از کلیدهای اصلی برای دستیابی به آینده امید بخش باشند. نقش معدن و صنایع معدنی در اقتصاد کشورها می تواند در تامین اهداف توسعه پایدار جهان نیز کمک نماید. اگرچه توسعه مواد معدنی عامل مهمی برای رشد اقتصادی است، اما اگر با برنامه ریزی دقیق و مدون انجام شود، می تواند عامل توسعه دهنده رشد اجتماعی در کشورهای در حال توسعه نیز باشد. به دلیل همین اهمیت در قوانین صلاحیت های نظارتی برای دولت پیش بینی شده است. اینک پیش از آنکه به بررسی و احصای مصادیق و ابزارهای نظارتی دولت بر معادن پردازیم لازم است به مذاقه در انواع نظارت ها پرداخته تا متعاقب آن و پس از واکاوی ابزارهای نظارتی دولت در گستره معادن بتوان به نوع مدیریت و نظارت های دولت پی برد. ما در این مبحث طی دو گفتار ابتدا به بیان حوزه های نظارت پرداخته و سپس انواع نظارت های ماهیتی را مورد مذاقه قرار می دهیم.

گفتار اول: حوزه های نظارت

نظارت در چند حوزه متفاوت بحث می شود و ممکن است هر کدام از حوزه ها، معیارهای متفاوت و شاخص های متمایز و نتایج مغایر با حوزه های دیگر داشته باشند. (عمید زنجانی و موسی زاده، ۵۳: ۱۳۹۶) حوزه های متفاوت نظارت عبارتند از نظارت سیاسی، نظارت حقوقی، نظارت قضایی، نظارت اداری و نظارت مالی که ذیلا و صورت مختصر به تبیین این حوزه های نظارتی می پردازیم.

بند اول: نظارت سیاسی

نظارت سیاسی به دلیل اهمیتی که در حفظ نظم عمومی و نیز عدالت دارد دارای اهمیت به سزایی است. نظارت سیاسی عبارتست از مطالعه، بازرسی و رسیدگی که از جانب نهادها و سازمان‌ها یا مقام‌های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آن‌ها صورت می‌گیرد تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود (همان منبع: ۵۳). بنابراین به هر کاوش و نگرش درباره‌ی مجموعه اجزای حکومت از جانب هر عنصر با صلاحیت سیاسی، نظارت سیاسی گفته می‌شود. (پروین، اصلانی، نظری و یوسفی، ۱۳۹۹: ۳۳۸). از ابزارهای این نوع نظارت می‌توان نظارت از طریق سوال و استیضاح رییس جمهور و وزرا، رای اعتماد به وزیران، نظارت بر طرز کار سه قوه (اصل ۹۰ قانون اساسی) و... اشاره نمود.

بند دوم: نظارت حقوقی

بررسی انطباق اعمال دولتمردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، با هدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه امور حکومت و در نهایت رسیدن به حاکمیت قانون است. البته این نوع از نظارت را می‌توان شامل تمامی انواع پیش‌گفته قلمداد نمود اما مقصود از آن، بخشی از اقسام این نظارت است که ذیل سایر انواع نظارت قرار نگیرد. (رضائی مفرد، ۱۴۰۰: ۳۳) نظارت حقوقی شامل نظارت بر روابط نهادها و عملکرد هر کدام از آنها و هم روابط حکومت با مردم و بالاخره روابط مردم با یکدیگر در امور عمومی است. (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۶: ۵۴) از جمله موارد مصدافی این نظارت، نظارت شورای نگهبان بر تمامی قوانین و مقررات و یا نظارت رهبری بر قوای سه گانه بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی.

بند سوم: نظارت قضایی

نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد و یکی از اصول پذیرفته شده حقوقی در غالب نظام‌های حقوقی دنیا به شمار می‌رود. این اصطلاح به طور خاص در خصوص نظارت نهاد قضایی بر اقدامات و تصمیمات مقامات اجرایی و قدرت‌های حکومتی به کار می‌رود. (بهادری، ۱۳۸۹: ۳۲). در تبیین این مهم بایستی عنوان داشت که نظارت قضایی نظارتی است که از سوی مراجع قضایی بر اعمال، فرامین و تصمیمات کارگزاران حکومت صورت می‌پذیرد. (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۶: ۵۵).

بند چهارم: نظارت اداری

نظارتی که از آن تحت عنوان نظارت سلسله مراتبی نیز یاد کرده‌اند، نظارتی است که در دستگاه اداری کشور و از سوی این دستگاه اعمال می‌گردد. این نظارت از نظر سلسله مراتب نظارتی، مکملی بر نظارت سیاسی است که از سوی سازمان‌های دولتی یا سازمان‌های محلی صورت می‌گیرد. (رضائی مفرد، ۱۴۰۰: ۳۳). نظارت اداری عبارتست از رسیدگی، پژوهش، بررسی و مراقبتی که از جانب مقامات یا هیات‌های ویژه اداری بر مجموعه اداره و اعمال آن انجام می‌شود تا از حسن جریان امور اطمینان حاصلی شود و کژی‌ها به راستی تبدیل و اشتباهات اصلاح شود. (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۶: ۵۵).

بند پنجم: نظارت مالی

نظارت مالی از یک سو بر تمامی تصرفات دستگاه‌های دولتی و همه نهادهایی است که به نحوی از انحاء از بودجه دولتی استفاده می‌کنند به کار می‌رود که این مهم هم نظارت بر تدوین بودجه و هم نظارت بر اجرای بودجه را شامل می‌شود و از سوی دیگر صلاحیت مجلس شورای اسلامی بر تصویب وضع مالیات برای کسب درآمد و تامین هزینه‌های عمومی است.

گفتار دوم: انواع نظارت‌های ماهوی

نظارت‌ها به لحاظ موضوع، شیوه و هدف در موارد مختلف معانی متفاوتی دارند و از این رو در یک تقسیم‌بندی ماهوی نظارت‌ها عبارتند از نظارت استصوابی، استطلاعی، استرجاعی، ولایتی، اصلی و جعلی، حکمی و قضایی (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۶: ۶۲).

به عبارت بهتر نحوه نظارت‌ها در حوزه‌های مختلف نظارتی به شکل موارد اخیر الذکر می‌باشد. به دلیل اینکه در گستره معادن بررسی دو نظارت استصوابی و استطلاعی کاربردی هستند در آتی به تعریف این دو نوع نظارت می‌پردازیم.

بند اول: نظارت استصوابی

استصواب در لغت به معنای صواب دید است و مقصود از نظارت استصوابی این است که ناظر علاوه بر کسب اطلاع، صواب دید هم می‌نماید. یعنی می‌تواند حکم و دستور هم صادر نماید و

حکم او نیز مطاع و نافذ است بنابراین در نظارت استصوابی اعمال حقوقی، تحت نظر مستقیم و با تصویب و صلاح دید ناظر انجام می‌شود. به عبارتی نظارت استصوابی آن است که مجریان هر دستگاه اجرایی و حکومتی که ناظری بر آن تعیین شده، باید بر اساس نظر ناظران عمل کنند و هر نوع عمل مخالف با رای رسمی اعلام شده از سوی دستگاه نظارت کننده، غیر قانونی و فاقد اعتبار و اثر حقوقی است. (همان منبع: ۶۰)

بند دوم: نظارت استطلاعی

در این نوع نظارت، مجری بطور مستقل حق تصمیم‌گیری و اجرا داشته و ناظر به امر نظارت بر حسن اجرای وظایف محوله توسط مجری و عدم تخطی او از قوانین و مقررات مربوط و یا عرف شایع و جاری پرداخته و در صورت برخورد با تعدی یا تفریط مجری، مراتب را حسب مورد به مراجع ذیصلاح گزارش می‌کند، تا تصمیم مقتضی توسط مرجع ذیربط اتخاذ شود. (همان منبع: ۶۱)

مبحث دوم: مفهوم نظارت و نحوه اعمال آن توسط دولت

در کلیه سیستم‌ها و نظامهای حقوقی و سیاسی دنیا، دولت‌ها دارای دو وظیفه و کارکرد اصلی شامل حاکمیتی و تصدی‌گری می‌باشند که توسط نهادها و دستگاه‌های مسئول به اجرا گذاشته می‌شود. امور حاکمیتی شامل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی به دلیل سطح و جایگاه دارای اهمیت مضاعف است و تصدی‌گری آن دسته از وظایفی را در بر می‌گیرد که قابل واگذاری به مردم و بخش خصوصی باشد. (نیلی پور طباطبایی و سید اکبر، ۱۳۹۹: ۴۱)

بعضی از وظایفی که مستلزم استفاده از اقتدار عمومی است اساساً پاسخگوی نیازهایی هستند که نهادهای دولتی برای آن ایجاد گردیده‌اند. هدایت روابط خارجی، دفاع، حفظ نظم، وصول مالیات و وظایفی هستند که جزء ثابت‌ترین فعالیت‌های اداری محسوب می‌شوند، حتی در لیبرال‌ترین کشورها به دولت تعلق دارد و در این کشورها نیز هرگز پذیرفته نشده که حفظ نظم و امنیت عمومی به بخش خصوصی واگذار شود، این‌ها وظایف حاکمیتی است که دامنه آن تغییر کرده است مثلاً وظیفه حفظ نظم که به حفظ در معابر تعبیر می‌شد در حال حاضر حفظ نظم اقتصادی را نیز در بر می‌گیرد.

در قوانین ایران تعریف دقیق و روشنی از اعمال حاکمیت و تصدی ارائه نشده است. نخستین قانونی که به این تقسیم‌بندی اشاره داشته است قانون دعاوی دولت و افراد مصوب ۱۳۰۷ است که

به صورت ماده واحده تصویب شده است. این ماده واحده با ماده ۱۰ قانون راجع به دعاوی اشخاص و دولت مصوب ۱۳۰۹ لغو گردیده است. در ماده واحده منسوخ عمل حاکمیت تعریف نشد بلکه عمل تصدی بدین بدین صورت تعریف شده است: "اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوق مشابه اعمال افراد انجام می دهند مانند خرید و فروش و امثال آن".

در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ امور حاکمیتی و تصدی و مصادیق آن بیان شده است. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری امور حاکمیتی آن دسته از اموری تعریف کرده است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت برای استفاده دیگران نمی شود در این ماده اموری از قبیل سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی برقراری عدالت و تامین اجتماعی، قانون گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضائی و حفظ تمامیت ارضی کشور، تنظیم روابط کار و روابط خارجی به عنوان امور حاکمیتی بیان شده است.

تجارب تاریخی و حقوقی توسعه در اقتصاد جهانی، بیانگر این واقعیات است که گسترش بی تناسب حجم تصدی ها و دخالت های اقتصادی دولت، در نهایت منجر با ناکارآمدی در تخصیص منابع و کندی جریان رشد اقتصادی شده و از مهم ترین علل توسعه نیافتگی اقتصادی به شمار می رود. طی سه دهه گذشته در جریان تحولات اقتصادی - اجتماعی کشور و در انطباق با مبانی حقوقی و نظام اقتصادی ترسیم شده در قانون اساسی، به ویژه اصول ۲۸ تا ۳۱ و نیز اصول ۴۳، ۴۴ و ۴۵، ما شاهد گسترده شدن دولت در حوزه های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی و حاکمیتی که از آن به اعمال تصدی یاد می شود، بوده که این امر منجر به استقرار نظام اقتصادی دولتی ناکارآمد و انفعال بخش خصوصی و تأخیر و عقب افتادگی رشد و توسعه اقتصادی کشور شده است. بررسی روند تدوین قوانین، مقررات و سیاستگذاری های دولت در عرصه خصوصی سازی، به ویژه روند واگذاری تصدی های دولت، حکایت از این واقعیات دارد که نظریه تفکیک اعمال دولت به حاکمیت و تصدی، به عنوان یک نظریه غالب، مورد توجه برنامه ریزان و قانونگذاران قرار گرفته است؛ به نحوی که تعیین قلمرو امور قابل واگذاری دولت به بخش خصوصی و تغییر نقش دولت از بازیگر اقتصادی و تصدی گر به نقش تنظیم کننده و ناظر با تاسی از نظریه مزبور صورت گرفته است.

در کارکردهای حاکمیتی، دولت وظیفه نظارتی و حاکمیتی خویش را اعمال می‌کند. امروزه دوره تصدی‌گری دولت سپری شده است و با پیشرفت جوامع، توسعه یافتگی، تقویت بخش خصوصی، تعاونی و... موجب شده است که دولت از وظایف سنتی خودداری کرده و به تکالیف حاکمیتی خود که عبارت است از تامین منابع، نظارت، سیاستگذاری و مدیریت کلان و... است بپردازد.

حکمرانی مجموعه گسترده‌ای از ظرفیت‌ها و منابع برای اعمال قدرت بر دامنه گسترده‌ای از فعالین دولتی، غیردولتی و فراملی است و نظارت‌گری فرآیندی است که زمینه را برای اعمال حکمرانی فراهم می‌کند. نظارت‌گری در معنای عام شامل انواع مداخلات دولت به منظور تحقق اهداف حاکمیت است. هدف از این مداخلات ایجاد کنترل عمومی بر ارائه‌کنندگان خدمات برای تضمین منفعت عمومی است. بنابراین نظارت‌گری یکی از کارکردهای اصلی نظام حکمرانی بوده که در کنار سایر کارکردها مانند سیاستگذاری، باز توزیع، تسهیل‌گری و نیز کارکرد سنتی ارائه کالا و خدمات، چارچوب کلان نظام حکمرانی را شکل می‌دهد.

تأمین منفعت عمومی از ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و اقتصاد سیاسی و همچنین از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی و نیز به جهت ناتوانی نظام قضایی در رسیدگی به تخلفات یکی از دلایل ضرورت نظارت‌گری در نظام حکمرانی است. در این رویکرد قوانین رسمی کشور تنها سهم کوچک و البته مهمی در مسیر تحقق حکمرانی تنظیم‌گرا نه برعهده دارند و بخش قابل توجهی از اعمال حکمرانی، خارج از چارچوبهای رسمی و البته مبتنی بر ساختار حقوقی ایجاد شده توسط حاکمیت، محقق خواهند شد.

نقش اموال و ثروت‌های عمومی در ارائه‌ی خدمات مورد نیاز هر جامعه و تأمین منابع مالی حکومت‌ها بر کسی پوشیده نیست. تنظیم حقوقی سلطه‌ی حکومت‌ها بر این اموال و تبیین ماهیت حقوقی رابطه‌ی میان آنها، از یک سو حفاظت و بهره‌برداری صحیح از این اموال را تسهیل می‌کند و از سوی دیگر مانع استفاده‌ی ناصحیح و بروز فساد در این زمینه می‌شود.

وظایف حاکمیتی و نظارتی دولت که به منظور پیشگیری و مبارزه با فساد، اعمال می‌شود معمولاً به وسیله‌ی وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی به اجرا درمی‌آید و مهمترین وظیفه‌ی دولت به مفهوم تدوین استراتژی ملی، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان و همچنین نظارت و کنترل و هماهنگی نمودن و همسو کردن منافع ملی با منافع خصوصی است.

با پایان جنگ تحمیلی و شروع دوران سازندگی، تقلیل حجم تصدی‌های دولت و منحصر کردن‌های دولت و منحصر کردن دولت به انجام اعمال حاکمیتی، با هدف اصلاح ساختار اجرایی و نظارتی کشور، در دستور کار برنامه ریزان کشور قرار گرفت. به تدریج خصوصی‌سازی و تقویت مشارکتهای عمومی بع عنوان هدف مستقل جای خود را یافت که بدین منظور تفکیک اعمال دولت به حاکمیتی و تصدی به طور جدی‌تری پیگیری شد.

قوانین موضوعه‌ای که صلاحیت‌هایی را برای اعمال حاکمیتی و نظارت برای دولت در بخش معادن پیش‌بینی نموده می‌توان به دو دسته تقسیم نمود بخشی از این موارد در قوانین خاص معدنی و بخشی در سایر قوانین پیش‌بینی شده که ذیلاً بصورت مبسوط به بیان آن پرداخته خواهد شد. ذکر این ابزارها در نهایت سبب اثبات نظارت استصوابی دولت بر معادن شده و کمک شایان توجهی برای اشخاص متقاضی فعالیت در این حوزه خواهد بود.

گفتار اول: نظارت بر اساس قوانین معدنی

قانون معادن مصوب ۱۳۷۷، اصلاحیه ۱۳۹۰ این قانون، آیین نامه اجرایی و دستورالعمل‌های ناشی از قوانین مختص معدن مبادرت به بیان احکامی نموده که منتج به نظارت حداکثری دولت بر معادن می‌گردد بنابراین در بندهای آتی به بررسی آنها پرداخته خواهد شد.

بند اول: اکتشاف معادن

بسیاری از کانسارهای موجود که در پوسته زمین تشکیل شده‌اند به طور مستقیم قابل مشاهده نیستند و یا اینکه در محل‌های دور از چشم زمین شناسان واقع شده‌اند. از این جهت به منظور پیدا کردن ماده معدنی و اثبات وجود آن و ارزیابی اقتصادی بودن استخراج کانسارها فعالیت‌هایی باید صورت گیرد که به آن عملیات پی جویی و اکتشاف می‌گویند. پی جویی در واقع اقداماتی است که موجب یافتن کانسار و تعیین موقعیت و وضعیت عمومی آن می‌شود اما اکتشاف فعالیت‌هایی را شامل می‌شود که سبب بررسی و شناسایی دقیق کانسار، مطالعه ساختمان داخلی آن و بالاخره تعیین شکل، ابعاد و ذخیره کانسار می‌گردد (ثابت و عزیزان حقیقی، ۱۳۹۳: ۲۱). اولین مرحله معدنکاری مرحله اکتشاف است و در آن نواحی کانی‌سازی شده پوسته زمین، که در آن تمرکز طبیعی صورت گرفته است، کاوش می‌شود (لین، ۱۳۷۱: ۳). اکتشاف مجموعه عملیات و تجسس ارادی است

که به منظور یافتن ماده معدنی انجام می‌گیرد و دارای چهار مرحله شناسایی، پی‌جویی، اکتشاف عمومی و اکتشاف تفصیلی است. اولین قدم در معدنکاری شناخت زمین و ارزش ماده معدنی نهفته در دل آن است و به همین علت یکی از اساسی‌ترین مراحل برای پیدایش یک معدن اکتشاف آن می‌باشد و در صورتیکه این قدم ابتدایی بصورت اصولی و نظام‌مند انجام نپذیرد ضررهای غیر قابل جبرانی را در مراحل استخراج به بهره بردار تحمیل و به تبع آن لطمات جبران ناپذیری به این گنجینه‌های خدا دادی وارد خواهد نمود.

بخش معدن در حالت کلی شامل دو بخش اکتشاف و استخراج و بهره برداری است که این دو در طول هم قرار داشته و مشکلات بخش اکتشاف می‌تواند کل بخش معدن را تحت تأثیر قرار دهد. نحوه فعالیت این دو بخش در چارچوب قانون معادن و آیین نامه‌های اجرایی موجود و مرتبط با احکام اسناد بالادستی مشخص می‌شود.

زنجیره سرمایه‌گذاری در بخش معادن، شامل تهیه مطالعات پایه زمین‌شناسی، پی‌جویی، اکتشافات مقدماتی و تفصیلی، بهره‌برداری، فرآوری و... است که هر یک از این مراحل با توجه به بازده اقتصادی، توسط بخش‌های مختلف دولتی و خصوصی سرمایه‌گذاری می‌شود. اهمیت بخش اکتشاف معادن، در ضروری بودن محصول این بخش برای فعالیت‌های معدنی و صنایع معدنی است. این اهمیت هم از بعد تقاضای صنایع معدنی از سایر فعالیت‌های اقتصادی و هم از بعد عرضه محصولات صنایع معدنی به سایر فعالیت‌ها قابل بررسی است. با توجه به نقش و جایگاه کلیدی که بخش معدن و صنایع معدنی در اقتصاد کشور دارد، بکارگیری یک استراتژی درست برای توسعه بخش اکتشاف، موجب توسعه بخش معدن شده و در نهایت توسعه کشور را در پی خواهد داشت.

اکتشاف مواد معدنی، زیربنای اقتصاد و صنعت هر جامعه را تشکیل می‌دهد. بشر از همان آغاز آفرینش خود و در طول تاریخ، برحسب نیازمندی‌ها و شناخت، از مواد معدنی استفاده کرده است. اکنون نیز انسان، اقدام به اکتشاف و بهره‌برداری از تمامی مواد معدنی به حالت‌ها و شیوه‌های گوناگون می‌نماید؛ به عبارت دیگر، همین مواد معدنی هستند که پایه و اساس اقتصاد یک کشور را تشکیل می‌دهند. اهمیت فعالیت اکتشاف در هر اقتصادی به دلیل ارتباط آن با صنعت استخراج

معادن میباید. صنعت استخراج معادن، کانی های فلزی و غیرفلزی را در اختیار صنایع تولیدکننده مصنوعات فلزی و غیرفلزی قرار می دهد و این صنایع نیز تولیدات خود را به سایر صنایع عرضه می کنند. به عبارتی تولیدات صنعتی یا به صورت مواد و محصولات خام، واسطه ای و سرمایه ای در اختیار سایر فعالیت ها قرار میگیرد، یا توسط خانوار و دولت، مصرف نهایی و یا سرمایه زاری می گردند و یا اینکه صرف صادرات می شوند و همگی وابسته به فعالیت های اکتشاف می باشند. علیرغم وجود پتانسیل های معدنی در ایران، ذخایر قطعی معدنی ایران پایین است. به همین دلیل، اقتصاد کشور همگام با آنچه از توان بخش معدن مورد انتظار است، رشد نکرده است. این بخش می تواند با تکمیل زنجیره ارزش معدن و صنایع معدنی ضمن اشتغال زایی، محصولات صنایع معدنی با ارزش افزوده بالاتری را نیز تولید نماید و بدین ترتیب، ضمن دستیابی به اهداف اقتصاد مقاومتی، توسعه اقتصادی کشور را نیز به دنبال خواهد داشت. از این رو قانون معادن تکالیفی را برای دولت و اشخاص در این مرحله تعیین نموده که بدون جری این موارد اقدام به اکتشاف در معادن مجاز نمی باشد. به منظور اکتشاف معادن دریافت پروانه اکتشاف و گواهی کشف از وزارت صنعت، معدن و تجارت از جمله ضروریات قانونی می باشد.

الف: پروانه اکتشاف

انجام اکتشاف ذخایر معدنی توسط بخش تعاونی و خصوصی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز شمرده شده است.^۱

در ایران عملیات اکتشاف توسط سه نهاد انجام می گیرد که عبارتند از سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران بعنوان بازوی اجرایی این سازمان، سازمان زمین شناسی و اکتشافات مواد معدنی و بخش خصوصی.

اما اشخاص حقیقی نمی توانند بیش از یک تقاضای ثبت محدوده و یا پروانه اکتشاف داشته باشند. تعداد تقاضاهای ثبت محدوده در یک زمان برای اشخاص حقوقی، طبق دستورالعمل وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین می شود. (آیین نامه اجرایی قانون معادن، ۱۳۹۰: تبصره ۲).

۱. ماده ۵ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰: اکتشاف ذخایر معدنی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز انجام می شود. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است بستر لازم را برای اکتشاف ذخایر معدنی در سراسر کشور برای اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم کند.

اما اکتشاف ذخائر معدنی، صرفاً پس از صدور پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت امکانپذیر می‌باشد^۱. بنابراین اشخاص تا قبل از اخذ این پروانه حق انجام فعالیت‌های اکتشافی در محدوده معدنی را دارا نمی‌باشند. همچنین وزارت صنعت، معدن و تجارت بر اساس تبصره ماده سه آیین نامه اجرایی قانون معادن ۱۳۹۰ موظف است ضوابط و معیارهای فنی اکتشاف هر یک از گروه‌های ۶ گانه مذکور در ماده اخیرالذکر آیین نامه اجرایی را تدوین و ابلاغ کند. لازم به ذکر است به منظور اخذ پروانه اکتشاف می‌بایست از سوی متقاضی تشریفات قانونی طی و مستندات لازم از سوی وی به سازمان صنعت معدن و تجارت استان محل وقوع محدوده معدنی ارائه گردد.

از جمله مواردیکه بایستی برای اخذ پروانه اکتشاف مورد توجه قرار گیرد این است که نخست متقاضی اکتشاف، محدوده مورد نظر را به صورت شکل هندسی منظم و بر روی یک برگ نقشه توپوگرافی ترسیم و به همراه یک برگ فرم مخصوص در خواست اکتشاف و یک برگ تصویر شناسنامه (برای شرکت‌ها اساسنامه و آخرین آگهی مندرج در روزنامه) به سازمان صنعت معدن و تجارت استان محل وقوع محدوده معدنی تحویل و شماره، تاریخ و ساعت ثبت آن را بر روی یک برگ از نقشه‌ها درج و از دبیر خانه دریافت می‌نمایند.

وسعت محدوده مورد تقاضا برای اکتشاف معادن گروه‌های شش گانه مربوط به طبقات یک و دو موضوع ماده سه آیین نامه اجرایی قانون معادن^۲ متفاوت و بر اساس حداکثر سقف مصوب شده

۱. ماده ۶ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷: اکتشاف ذخائر معدنی، منوط به صدور پروانه اکتشاف توسط وزارت معدن و فلزات است. چگونگی اخذ پروانه، ضوابط اکتشاف، مدت اعتبار پروانه، انتقال حقوق متعلق به آن پروانه و نیز سایر موارد ضروری مربوط برابر مفاد این قانون در آیین نامه اجرائی تعیین خواهد شد.

۲. ماده ۳ آیین نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۰: مواد معدنی طبقه یک و دو موضوع ماده (۳) قانون به شش گروه به شرح زیر تقسیم می‌شوند:

- الف گروه اول: شن، ماسه و خاک رس
- ب گروه دوم: سنگ‌های لاشه ساختمانی طبق بند (ص) ماده (۱) قانون
- پ گروه سوم: مواد معدنی طبقه یک به استثنای گروه‌های یک و دو
- ت گروه چهارم: سنگ‌های تزئینی و نما
- ث گروه پنجم: مواد معدنی طبقه دو غیر فلزی به استثنای زغال سنگ و گروه چهار
- ج گروه ششم: مواد معدنی طبقه دو فلزی و زغال سنگ

در ماده ۱۲ آیین نامه مذکور^۱ و طبق طرح اکتشاف متقاضی که براساس دستورالعمل‌های مصوب وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و ارائه می‌شود، تعیین خواهد شد. البته این مساحت‌های مصوب با تایید وزیر صنعت، معدن و تجارت قابل تغییر می‌باشد.

نکته قابل توجه این است که متقاضی صدور پروانه اکتشاف بایستی از حداقل توان فنی و مالی که طبق دستورالعمل وزارت صنعت معدن و تجارت تعیین می‌گردد برخوردار باشد ضمن اینکه درخواست پروانه اکتشاف از سوی افراد کمتر از ۱۸ سال و مشمول نظام وظیفه پذیرفته نمی‌شود.

در ادامه محدوده مورد تقاضا را بر روی نقشه اصلی (کالک) بررسی و چنانچه محل درخواستی با محدوده‌های قبلی ثبت شده (معدنی - اکتشافی) تداخل داشته باشد، موضوع رد درخواست به متقاضی ابلاغ می‌گردد. اما چنانچه کل و یا بخشی از محدوده مورد تقاضا آزاد باشد، مراتب به اطلاع متقاضی رسانیده می‌شود، متقاضی پس از اطلاع کتبی از آزاد بودن کل و یا بخشی از محل مورد تقاضا، بایستی در وقت مقرر در خواست خود را برای انجام میله‌گذاری ارائه و هم چنین مسئول فنی انتخابی خود را نیز معرفی نماید. متعاقباً کارشناس سازمان صنعت معدن و تجارت استان مربوطه و مسئول فنی به همراه متقاضی و در وقت تعیین شده به محدوده مراجعه و محل مورد نظر متقاضی را بر روی زمین مشخص و با نقشه تطبیق می‌نمایند. در صورت انطباق محل درخواستی با محدوده آزاد مندرج در روی نقشه آن‌گاه کارشناس سازمان صمت گزارش مربوط را تهیه و ارائه می‌نماید. در غیر این صورت مراتب رد درخواست اکتشاف، کتباً به متقاضی ابلاغ می‌گردد.

۱. ماده ۱۲- حداکثر مساحت محدوده پروانه اکتشاف مواد معدنی گروه‌های موضوع ماده (۳) به شرح زیر است:

الف گروه یک: نیم کیلومتر مربع

ب گروه دو: یک کیلومتر مربع

پ گروه سه: چهار کیلومتر مربع

ت گروه چهار: سه کیلومتر مربع

ث گروه پنج: بیست کیلومتر مربع

ج گروه شش: دویست و پنجاه کیلومتر مربع

تبصره ۱- مساحت پروانه اکتشاف با توجه به حداکثر سقف تعیین شده در این ماده طبق طرح اکتشاف متقاضی که براساس دستورالعمل‌های مصوب وزارت تهیه و ارائه می‌شود، تعیین خواهد شد.

تبصره ۲- در موارد خاص با تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت، مساحت بیشتری برای اکتشاف مواد معدنی تعیین می‌شود.

در صورت انطباق محل تقاضا با بخش آزاد نقشه نسبت به محدوده مورد نظر مطابق ماده ۱۶۱ قانون اصلاح قانون معادن وزارت صنعت، معدن و تجارت و فقط یک بار برای صدور پروانه اکتشاف به اخذ استعلام از دستگاه های اجرایی و متولیان قانونی در مواردی از جمله حریم قانونی راه ها و راه آهن، داخل شهرها و حریم قانونی آنها، حریم قانونی سدها و شبکه های توزیع آب و حوضچه های سدها و قنوات، داخل جنگل ها و مراتع، حریم اماکن مقدسه و ابنیه تاریخی، حریم پادگانها و محل استقرار نیروهای مسلح، مناطقی با عنوان پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و حفاظت شده، حوزه های دارای مواد پرتوزا بیش از حد مجاز مبادرت می نماید. عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله موافقت دستگاه های مرتبط تلقی می شود.

در ادامه و با موافقت دستگاه های اجرایی مزبور آن گاه از متقاضی خواسته می شود که ظرف یک ماه از تاریخ اعلام محدوده اکتشافی بلامعارض، نسبت به ارائه طرح اکتشاف مربوط و پرداخت مبلغی بر اساس تعرفه ای که سالانه از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت پیشنهاد می شود و در شورای عالی معادن به تصویب می رسد اقدام نماید.^۲

طرح اکتشاف در برگیرنده پیش بینی عملیات فنی و اجرایی و هزینه های مورد نیاز برای انجام اکتشاف می باشد. در صورت وجود نقص در طرح اکتشاف ارائه شده، مهلت مناسبی متناسب با گروه بندی مواد معدنی برای رفع نقص به متقاضی داده خواهد شد و در صورت عدم رفع نقص در

۱. ماده ۱۶- ماده (۲۴) قانون به شرح زیر اصلاح می گردد:
ماده ۲۴- جهت تسریع در امر اکتشاف و بهره برداری از معادن، دستگاه های اجرائی و متولیان قانونی مربوط مکلفند حداکثر ظرف دو ماه نسبت به استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت صدور پروانه اکتشاف در موارد ذیل اعلام نظر نمایند:
الف حریم قانونی راه ها و راه آهن
ب داخل شهرها و حریم قانونی آنها
پ حریم قانونی سدها و شبکه های توزیع آب و حوضچه های سدها و قنوات
ت داخل جنگل ها و مراتع
ث حریم اماکن مقدسه و ابنیه تاریخی
ج حریم پادگانها و محل استقرار نیروهای مسلح
چ مناطقی با عنوان پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و حفاظت شده
ح حوزه های دارای مواد پرتوزا بیش از حد مجاز
استعلام از دستگاه های اجرائی ذی ربط، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و فقط یک بار برای صدور پروانه اکتشاف انجام می گیرد. پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت حداکثر سه ماه پس از استعلام صادر می شود. اعلام نظر باید برای کل محدوده مورد تقاضا صورت گیرد و عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله موافقت دستگاه های مذکور تلقی می شود.
۲. تبصره ۲ ماده ۶ قانون اصلاح قانون معادن: متقاضیان پروانه اکتشاف موظفند در زمان تعیین و تحویل محدوده بلامعارض، مبلغی را بر اساس تعرفه ای که سالانه از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت پیشنهاد می شود و در شورای عالی معادن به تصویب می رسد پرداخت نمایند.

مهلت تعیین شده، درخواست متقاضی منتفی تلقی خواهد شد.

سازمان صنعت، معدن و تجارت، طرح اکتشافی را مطالعه و پس از رفع نواقص احتمالی و در نهایت تایید این طرح، پروانه اکتشاف را صادر می‌نماید. پروانه اکتشاف مجوزی است مهلت دار که بر اساس آن متقاضی طبق مقررات در محدوده میله گذاری شده اقدام به عملیات اکتشاف بر اساس طرح تصویری می‌نماید. گواهی کشف باید حاوی نوع یا انواع ماده معدنی کشف شده، کمیت و کیفیت آن، حدود و مساحت زمین مورد اکتشاف و هزینه عملیات اکتشافی باشد.^۱ مهلت اعتبار پروانه‌های اکتشاف برای مواد معدنی گروه‌های یک و دو حداکثر شش ماه و برای گروه‌های سه، چهار و پنج مندرج در آیین نامه اجرایی قانون معادن حداکثر یک سال است و با موافقت سازمان صمت برای یک دوره قابل تمدید می‌باشد.

مدت اعتبار پروانه اکتشاف برای مواد معدنی گروه شش براساس طرح اکتشاف ارائه شده از سوی متقاضی که به تصویب وزارت می‌رسد، برای مراحل شناسایی و پی‌جویی شش ماه و برای مراحل اکتشاف عمومی و اکتشاف تفصیلی یک سال است.

انتقال پروانه یکسال پس از صدور قابل انتقال می‌باشد ولی این انتقال منوط به تأیید سازمان صنعت معدن و تجارت و ارایه رضایت نامه و تقبل تعهدات از طرف انتقال گیرنده و انتقال دهنده و معرفی طرفین توسط سازمان به دفتر خانه رسمی می‌باشد.

دارنده پروانه اکتشاف بایستی در طی مدت اعتبار پروانه نسبت به انجام عملیات فنی اکتشاف، مطابق با طرح اکتشاف تصویری اقدام و موظف است پس از خاتمه عملیات اکتشافی، در مدت اعتبار پروانه و طبق طرح اکتشافی مصوب، گزارش «جامع پایان عملیات اکتشاف» و درخواست صدور گواهی کشف را به سازمان استان تسلیم و رسید دریافت دارد.

گزارش «جامع پایان عملیات اکتشاف» میبایست توسط دارندگان پروانه اشتغال ذیصلاح نظام

۱. ماده ۷- ماده (۷) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۷- وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است پس از رسیدگی به گزارش عملیات اکتشاف که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ذی صلاح گواهی شده است و تأیید آن نسبت به صدور گواهی کشف به نام دارنده پروانه اکتشاف اقدام می‌نماید. در گواهی کشف باید نوع یا انواع ماده معدنی کشف شده، کمیت و کیفیت آن، حدود و مساحت زمین مورد اکتشاف و هزینه عملیات اکتشافی ذکر شود. گواهی کشف با تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت ظرف یک سال از تاریخ صدور قابل انتقال به اشخاص ثالث است.

مهندسی معدن تهیه شده که توسط دارنده پروانه اکتشاف (حقیقی یا حقوقی) با هماهنگی سازمان نظام مهندسی معدن تعیین و استخدام می شود و زیر نظر وی یا جانشین وی انجام وظیفه می کند (شورای معادن، ۱۳۹۰: ماده ۳). مطابق ماده ۱۹ آیین نامه اجرایی قانون معادن حمل مواد معدنی حاصل از عملیات اکتشافی توسط دارنده پروانه اکتشاف جهت انجام آزمایشات لازم با اجازه وزارت صنعت، معدن تجارت و با پرداخت حقوق دولتی مجاز است. سازمان صمت استان با بررسی گزارش پایانی اکتشاف و رفع نواقص احتمالی، گواهی نامه کشف را به نام مکتشف صادر می نماید.

ب: گواهی کشف

پس از اتمام مراحل اکتشاف و در صورت مثبت بودن نتیجه عملیات اکتشاف و کشف ماده معدنی و داشتن توجیه فنی و اقتصادی، گواهی نامه کشف توسط سازمان صنعت، معدن و تجارت استان مربوطه صادر می گردد. گواهی کشف تأییدیه ای است که پس از اتمام عملیات اکتشافی و کشف کانه به نام دارنده پروانه اکتشاف صادر می شود. در گواهی کشف، مشخصات پروانه اکتشاف و شخصی که نسبت به انجام عملیات اکتشافی اقدام کرده است، مشخصات گزارش جامع پایان عملیات اکتشاف و تأییدیه آن و نقشه ای که محدوده اکتشافی در آن واقع است، شماره و تاریخ صدور گواهی کشف و نقشه ای که محدوده گواهی کشف صادره در آن واقع است، نام معدن، نوع یا انواع ماده معدنی کشف شده و مشخصات کمی و کیفی آن، مختصات جغرافیایی رئوس (با ذکر مبنای مسطحاتی) و مساحت محدوده گواهی کشف، اقلام عملیات اکتشافی انجام شده و هزینه تأیید شده و مجموع آن طبق طرح اکتشاف مصوب، سایر مشخصات و توضیحات ضروری بر اساس تأییدیه گزارش پایان عملیات اکتشافی، پروانه اکتشاف و عملیات اکتشافی انجام شده و اصلاحاتی که به موجب کشف ذخیره یا ماده معدنی جدید طی اکتشاف حین بهره برداری انجام خواهد شد. (شورای معادن، ۱۳۹۰: ماده ۳)

دارنده گواهی اکتشاف حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ گواهی نامه اکتشاف بایستی درخواست بهره برداری از معدن مکشوفه را به همراه شناسنامه معدن، طرح بهره برداری و مدارک مورد نیاز طبق دستورالعمل «صدور پروانه بهره برداری» به منظور صدور پروانه بهره برداری معدن کشف شده تسلیم سازمان استان مربوطه نمایند در غیر این صورت حق وی برای بهره برداری سلب

می‌گردد. با مذاقه در مطالب فوق این مهم کاملاً نمودار می‌گردد که دولت بر مراحل اکتشاف تا صدور گواهی کشف نظارتی استصوابی داشته و اشخاص بدون تصویب و اذن مراجع ذیصلاح قانونی، حق حتی کشف معادن را نخواهند داشت.

ج: ماهیت حقوقی پروانه اکتشاف و گواهی کشف

در صورتی که در صدور پروانه اکتشاف و گواهی کشف شروط مندرج در مفاد ماده (۱۲۸۷) قانون مدنی و ماده (۷۰) قانون ثبت رعایت شود، پروانه اکتشاف و گواهی کشف سند رسمی تلقی می‌شود. چرا که علی‌الاطلاق اسنادی که نزد ماموران رسمی در حدود صلاحیت آنها و براساس مقررات قانونی تنظیم شده باشند، رسمی است و از امتیازات سند رسمی برخوردار شده است. بنابراین تمام محتوا و امضاهای مندرج در پروانه اکتشاف و گواهی کشف نیز همچون پروانه بهره‌برداری معتبر هستند، مگر اینکه مجعولیت آن ثابت شود. حق حاصل از پروانه اکتشاف و گواهی کشف حقی است عینی و حق تقدیمی ایجاب می‌کند که سایر متقاضیان محدوده معدنی را از رقابت با دارنده حق اکتشاف باز داشته و پس از انجام عملیات اکتشاف و کشف ماده معدنی نسبت به دیگران در اولویت دریافت پروانه بهره‌برداری و انتفاع از ماده معدنی قرار می‌گیرد. بنابراین از این جهت حق حاصل از پروانه اکتشاف بی‌شبهت به حق تحجیر نیست. ضمن آنکه حق حاصل از پروانه اکتشاف نسبت به همه اشخاص قابل استناد است و به‌طور کلی حقی است که نسبت به عین مال (محدوده اکتشاف) ایجاد شده و به موجب آن شخص می‌تواند از مالی که عین آن ملک دیگری است یا مالک خاصی ندارد استفاده کرده و عملیات اکتشاف کند. حال اگر پس از کشف ماده معدنی به بهره‌برداری و انتفاع از آن پرداخته و از آنجاییکه هر حق عینی که موضوع آن مال غیرمنقول باشد، غیرمنقول تبعی است، حق حاصل از پروانه اکتشاف نیز به تبع معدن جزو اموال غیرمنقول است. حق حاصل از پروانه اکتشاف در مدت اعتبار آن، با رعایت مفاد آیین‌نامه اجرایی قانون معادن و با موافقت وزارت صنعت، معدن و تجارت قابل نقل و انتقال است. همچون سایر حقوق عینی معامله می‌شود. لیکن به موجب قانون معادن از حیث تعداد دفعات انتقال دارای محدودیت است و برای یک بار قابل نقل و انتقال است. ضمن آنکه انتقال‌گیرنده به عنوان قائم مقام خاص، متعهد و ملزم به انجام تمامی تعهدات انتقال‌دهنده است و همانند انتقال‌دهنده باید حائز حداقل توان

فنی و مالی لازم باشد. همچنین طرف‌ها باید تشریفات قانونی انتقال را رعایت کنند، به این ترتیب که انتقال‌گیرنده ملزم است رو نوشت سند انتقال را به وزارت صنعت، معدن و تجارت ارائه کند. با این توضیح که انتقال حقوق ناشی از حق اکتشاف در قالب عقد صلح انجام می‌شود و تاریخ قطعی و رسمی انتقال، تاریخ ظهنویسی پروانه اکتشاف از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت قلمداد می‌شود. از سوی دیگر حق حاصل از پروانه اکتشاف همچون سایر حقوق عینی، به طور قهری به ورثه اشخاص حقیقی صاحب حق منتقل می‌شود. به علاوه آنکه در ابتدای امر این انتقال باید با موافقت وزارتخانه مربوط انجام شود. بنا به وجود نداشتن هر گونه حکمی در قانون معادن، مبنی بر قابل توثیق بودن پروانه اکتشاف، به نظر می‌رسد که پروانه اکتشاف فاقد چنین امتیازی باشد. بنابراین موسسات مالی مانند بانک‌ها در اصل هیچ گونه الزامی بر پذیرش پروانه اکتشاف به عنوان وثیقه و تضمین اعطا و بازپرداخت تسهیلات مالی نداشته است چراکه پروانه اکتشاف به طور مستقیم متضمن انتفاع از معدن نیست و در مواردی ممکن است که منجر به کشف ماده معدنی و بهره‌برداری از معدن نشود. اما از این حیث که در زمره حقوق مالی بوده و برای ایجاد حق اولویت در انتفاع به نظر می‌رسد به عنوان دارایی دارنده پروانه اکتشاف قابل توقیف باشد. دارندگان پروانه‌های اکتشاف اجازه ندارند محدوده عملیات معدنی خود را به اجزای متعدد تقسیم و در قالب قسمت‌های کوچکتر معامله و به غیرواگذار کنند. به دیگر سخن اشاعه (اجتماع چند حق در یکجا) در پروانه اکتشاف ممکن است و دارندگان پروانه اکتشاف می‌توانند مالک سهم مشاعی از پروانه اکتشاف باشند لیکن تقسیم و تفکیک فیزیکی آن خلاف قانون معدن و آیین‌نامه آن است.

بند دوم: بهره‌برداری از معادن

وجود ذخایر معدنی عظیم و متنوع در کشور و نیاز به بهره‌برداری از معادن برای تأمین مواد اولیه صنایع، تولید و درآمدزایی از یک سو و لزوم توجه به ملاحظات زیست محیطی، توزیع عادلانه ثروت، رعایت عدالت بین نسلی و مهار بهره‌برداری بی‌رویه معادن از سوی دیگر، ارائه چارچوبی حقوقی را برای بهره‌برداری مطلوب از معادن ضروری می‌سازد. علیرغم اهمیت معادن و سابقه طولانی ابتلای کشور به مسائل و دعاوی حوزه حقوق معادن، پژوهش‌های حقوقی چندانی در این زمینه صورت نگرفته و ادبیات حقوقی این رشته به تناسب رشد نکرده

است. در حوزه معادن، فعالیت‌های مختلفی همچون اکتشاف، تجهیز، آماده‌سازی، بهره‌برداری، فرآوری مواد معدنی و... انجام می‌گیرد؛ اما بدون شک عملیات «بهره‌برداری مهم‌ترین آنها به شمار می‌رود؛ به طوری که قانونگذار ایران، فصل سوم قانون معادن را به بهره‌برداری اختصاص داده است. بهره‌برداری از معادن مجموعه عملیاتی است که به منظور استخراج و کانه‌آرایی و به دست آوردن مواد معدنی قابل فروش انجام می‌گیرد (دفتر نظارت امور معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۹: ماده یک). لذا در این راستا قانون معادن ۱۳۷۷ و اصلاحیه سال ۱۳۹۰ آن‌ها را پذیرفته و پروانه بهره‌برداری را ضروری بر شمرده و برای دریافت این پروانه ارائه مستندات را لازم دانسته است. چارچوب مشخص شده در قوانین اخیرالذکر، بیانگر نظارت‌گری وزارت صمت از سوی دولت در حوزه معادن و فعالیت‌های این بخش می‌باشد.

الف: شناسنامه معدن و طرح بهره‌برداری

پس از طی مراحل اکتشاف، به منظور اخذ پروانه بهره‌برداری تهیه شناسنامه و طرح بهره‌برداری از معدن و ارائه آن به سازمان صمت استان مربوطه و تایید و تصویب آن‌ها توسط سازمان یاد شده لازم و ضروری است. شناسنامه هر معدن بایستی حاوی اطلاعاتی از جمله مشخصات معدن، کمیت و کیفیت ذخیره معدنی، ارزیابی فنی اقتصادی شامل نرخ بازگشت داخلی سرمایه، الزامات اجرائی عملیات معدنی، استخراج بهینه ذخیره مزبور و رعایت اصول ایمنی و حفاظت فنی و سایر موارد ضروری باشد. در شناسنامه معدن ذخیره قطعی منعکس می‌باشد و این مهم قابل توجه است که ذخیره قطعی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تضمین خواهد شد و به عنوان وثیقه قابل مورد پذیرش می‌باشد.

علاوه بر شناسنامه معدن تهیه و ارائه طرح بهره‌برداری که شامل روش و چگونگی استخراج با توجه به نوع معدن منجمله روباز یا زیرزمینی و نوع ماده معدنی، نیروی انسانی مورد نیاز، چگونگی آتشیاری و... است می‌باشد. بر اساس مفاد ماده ۵۳ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن، برای صدور مجوز بهره‌برداری از معادن، ارائه طرح بهره‌برداری الزامی است و باید این طرح بر اساس دستورالعمل وزارت و توسط اشخاص دارنده مجوز صلاحیت نظام مهندسی معدن تهیه شود. تهیه این طرح از جمله مهم‌ترین مراحل معدنکاری است که با استفاده از تمام مطالعات اکتشافی انجام شده، تهیه می‌شود و نیاز به تجربه ویژه‌ای در این زمینه دارد. اگرچه جزئیات طرح بهره‌برداری در معادن مختلف با توجه به

موقعیت محل و مشخصات ماده معدنی بسیار متفاوت است، با این وجود دستورالعمل تهیه طرح بهره برداری معادن در سال ۱۳۹۹ توسط دفتر نظارت امور معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت شده است که طرح‌ها باید بر اساس مندرجات آن تهیه شوند. متقاضی موظف است در زمان صدور پروانه بهره برداری، نحوه بهره برداری از مواد معدنی مندرج در گواهی کشف را در طرح بهره برداری خود منظور کند تا در پروانه بهره برداری به عنوان مواد معدنی قابل استخراج و استحصال درج شود.

تأمین مواد اولیه کارخانه های صنعتی مصرف کننده ماده معدنی واقع در منطقه وقوع معدن که فعالیت آنها منطبق بر ضوابط، معیارها و استانداردهای موجود است، با ایجاد ارزش افزوده در اولویت قرار دارد و طرح بهره برداری حاوی اطلاعات و ارقام مربوط به این کارخانه های مصرف کننده مواد معدنی است. (آیین نامه اجرایی قانون معادن، ۱۳۹۲: ماده ۳۷)

ب: پروانه بهره برداری

برای بهره برداری از ذخایر معدنی، اخذ پروانه بهره برداری از سازمان صمت استان مربوطه لازم و ضروری است. بنابراین در این بخش نیز دولت نقش بسیار پر رنگی ایفاء می نماید بگونه ای که اشخاص خصوصی و حتی دولتی بدون اخذ پروانه بهره برداری از مقام صلاحیتدار دولتی حق استخراج از این گنجینه های پر بها را نخواهند داشت.

پروانه بهره برداری سندی رسمی و لازم الاجراء است و بر اساس تجویز ماده ۸ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰، این سند قابل معامله، تمدید و توثیق است که بیانگر حق انتفاع دارنده پروانه از ذخیره معدنی مندرج در پروانه و نیز دربردارنده تعهدات وی در اجرای مفاد آن می باشد.

مدت هر دوره بهره برداری حداکثر تا بیست و پنج سال است، اما این پروانه با رعایت شرایطی از اینکه بهره بردار، هجده ماه قبل از انقضای اعتبار پروانه بهره برداری درخواست تمدید خود را ارائه و پس از تسلیم مستندات در مورد باقیمانده ذخایر معدنی حاصل از اکتشاف حین بهره برداری و طرح بهره برداری مربوط به دوره بهره برداری جدید حداکثر یک سال مانده به پایان اعتبار پروانه، به سازمان صمت استان قابل تمدید است. در این راستا سازمان صمت استان موظف است طرح بهره برداری و مستندات مربوط را با ضوابط و معیارهای ابلاغی تطبیق و در صورت تأیید، شرایط تجدید و تمدید را تعیین و به بهره بردار ابلاغ کند.

در صورت وجود نقص در طرح، بهره بردار موظف به رفع نقص آن در مهلت مناسب و متناسب با گروه بندی مواد معدنی حداکثر ظرف دو ماه است و در غیر این صورت پروانه بهره برداری تمدید نخواهد شد. در صورتیکه به هر علتی پروانه بهره برداری تمدید نگردد سازمان صمت شش ماه قبل از انقضای اعتبار پروانه بهره برداری نسبت به بررسی میزان ذخیره و سایر شرایط بهره برداری معدن اقدام و در صورتیکه به لحاظ ذخیره امکان ادامه بهره برداری وجود داشته باشد بر اساس مقررات نسبت به تعیین بهره بردار جدید و واگذاری معدن به وی اقدام خواهد نمود. (آیین نامه اجرایی قانون معادن، ۱۳۹۲: ماده ۴۶)

البته ذکر این نکته ضروری است که وزارت صنعت، معدن و تجارت صلاحیت صدور پروانه نسبت به مواردیکه مربوط به وزارتخانه های نیرو، نفت و سازمان انرژی اتمی است را دارا نمی باشد. دارنده پروانه بهره برداری و مجوز برداشت صرفا می بایست در چارچوب پروانه و ماده معدنی مذکور در آن، نسبت به استخراج از معدن اقدام نماید و در صورتیکه حین بهره برداری، ماده معدنی دیگری نیز اکتشاف نماید تا زمان اخذ مجوز از سازمان صمت استان و اصلاح پروانه حق بهره برداری ماده معدنی جدید را نخواهد داشت. (آیین نامه اجرایی قانون معادن، ۱۳۹۲: ماده ۴۱)

در صورتیکه ذخایر معدنی بلا معارضی وجود داشته باشد با برگزاری مزایده از سوی سازمان صمت استان، محدوده مربوطه در اختیار متقاضیان قرار خواهد گرفت و پس از طی تشریفات در صورت عدم وجود متقاضی، وزارت صنعت، معدن و تجارت راسا در مورد بهره برداری از این معادن اقدام خواهد نمود. (قانون اصلاح قانون معادن، ۱۳۹۰: ماده ۹)

ج: ماهیت حقوقی بهره برداری از معادن

پروانه بهره برداری را می توان به قرارداد تنظیمی فی مابین دولت و اشخاص تعبیر نمود. این عملیات مهم، با انعقاد قراردادی فی مابین متقاضی بهره برداری و دولت (وزارت صنعت، معدن و تجارت) انجام می گیرد و به موجب آن بهره برداری از معدنی معین و در مدتی مشخص به بهره بردار واگذار می شود. یکی از ابعاد مهمی که در بررسی این قرارداد وجود دارد، تعیین ماهیت حقوقی آن است. چه آنکه شناخت ماهیت یک نهاد حقوقی، نقش مهمی در تعیین شرایط و آثار آن دارد. از سویی کارآمدی اقتصادی و

زیست محیطی بهره برداری از معادن، بسته به چارچوب حقوقی ترسیم شده برای آن است. تحلیل اوصاف قرارداد بهره برداری از معدن نیز سهم مهمی در تبیین نقاط مبهم این قرارداد دارد. با توجه به شناخته شدن دولت به عنوان متولی امر معادن، نقش و دخالت آن در انعقاد قرارداد بهره برداری از معدن، این سؤال مطرح می شود که آیا دولت می تواند قرارداد را به صورت یکجانبه فسخ نموده، معدن را از بهره بردار پس گیرد؟ پاسخ به این سؤال که در واقع وصف لزوم یا جواز قرارداد را مشخص می کند، با توجه به حجم سنگین سرمایه گذاری در این قرارداد از اهمیت بسزایی برخوردار است. افزون بر این باید دید آیا حق بهره برداری از معدن قائم به شخص است یا این که بهره بردار می تواند موقعیت قراردادی خود را به دیگری انتقال دهد؟ همچنین وصف دیگری که باید روشن شود ساده یا تشریفاتی بودن قرارداد است و مهمتر آنکه در صورت اخیر چه ضمانت اجرایی برای عدم رعایت این تشریفات قابل اعمال است. قرارداد بهره برداری از معدن، قراردادی لازم، قابل تمدید و قابل انتقال است. الحاقی و تشریفاتی بودن نیز، از اوصاف دیگر این قرارداد به شمار می رود.

قرارداد الحاقی قرارداد نمونه ای است که به وسیله یکی از دو طرف، تنظیم شده و طرف دیگر بدان ملحق می شود، بدون اینکه امکان تغییر یا گفتگو درباره شرایط قرارداد را داشته باشد. نمونه های فراوان قرارداد الحاقی را می توان در پیمانهای کار در مؤسسه های بازرگانی و صنعتی بزرگ، استفاده از امتیاز آب و برق و تلفن، مسافرت و حمل و نقل زمینی، دریایی و هوایی، خرید از فروشگاه های بزرگ، استخدام کوری و موارد دیگر مشاهده کرد. (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۳)

قراردادهای الحاقی دارای ویژگی هایی هستند که به واسطه آنها از سایر قراردادهای متمایز داده می شوند. از جمله این ویژگی ها داشتن قدرت برتر اقتصادی و انحصاری،

ضروری بودن متعلق قرارداد و کتبی بودن را می توان برشمرد (شیروی، ۱۳۷۸: ۷۰). بر اساس آنچه گفته شد قرارداد بهره برداری از معدن نیز نمونه ای از یک قرارداد الحاقی بوده و با تعریف و ویژگی های این قراردادهای مطابقت می کند؛ چرا که شرایط و

احکام این قرارداد توسط یک طرف "دولت" مقرر می‌شود و بهره بردار، بدون اینکه امکان مناقشه داشته باشد بدان ملحق می‌شود. از سویی، یک طرف قرارداد یعنی دولت از موقعیت برتر اقتصادی و حاکمیتی برخوردار است. افزون بر این، شروط و مفاد قرارداد به صورت فرم نمونه و در قالب پروانه بهره برداری ارائه می‌شود. تأکید بر این وصف بدان جهت است که نقش دولت در اعطای پروانه بهره برداری، وصف قراردادی آن را زایل نمی‌سازد؛ زیرا به اعتقاد اکثر حقوقدانان، قرارداد الحاقی مانند سایر قراردادها، از عقود محسوب می‌شود و امکان مناقشه و آزادی کامل طرفین و همچنین توازن و تساوی آنها از لحاظ اقتصادی، از شرایط تحقق عقود نمی‌باشد؛ بلکه صرف توافق دو انشاء که در آن رضایت معاملی وجود داشته باشد، کافی است و منبع الزام‌کننده و مبنای حقوقی این قراردادها نیز همین توافق و رضایت طرفین است. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۲)

از دیگر ویژگی‌های قرارداد بهره برداری از معادن لازم بودن آن است. در قرارداد بهره برداری از معدن، یکی از مواردی که در پروانه درج می‌شود، مدت بهره برداری از معدن است.

حال، آیا قرارداد در طول این مدت لازم است و هیچ یک از طرفین حق رجوع از آن را ندارند؟ آیا دولت می‌تواند به طور یکجانبه قرارداد را فسخ کرده و معدن را از بهره بردار باز پس گیرد؟ بنا به دلایل ذیل باید بر آن بود که قرارداد بهره برداری از معدن، لازم است:

نخست؛ قانونگذار در هیچ از مواد قانون معادن، از جواز قرارداد سخن نگفته است. در این صورت اصل لزوم حاکم است.

دوم؛ لازم بودن قرارداد از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت، از ماده ۱۰ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/ ۲/۲۰ نیز قابل استنباط است. به موجب ماده مذکور، "دستگاه‌های دولتی تنها در صورت وجود مجوز قانونی یا تصریح در قرارداد می‌توانند قراردادها، تعهدات، توافقات، واگذاریها، مجوزها و پروانه‌های قانونی صادر شده را لغو کنند یا تغییر دهند. در غیر این صورت اقدامات فوق مستلزم جلب رضایت اشخاص ذینفع می‌باشد. بنابراین دولت تنها در صورتی می‌تواند قرارداد

مورد بحث را فسخ کند که این امر در خود قرارداد پیش‌بینی شود یا این که دولت بر اساس قانون چنین حقی داشته باشد. تصریح در قرارداد تابع شرایط قرارداد است؛ اما موارد قانونی را باید در قانون معادن و آیین‌نامه آن یافت با این حال، در خصوص جواز قرارداد از طرف بهره‌بردار، ممکن است به تبصره ت ماده ۵۴ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲، استناد شود. در این تبصره از انصراف بهره‌بردار سخن گفته شده است. به موجب این ماده و تبصره آن، از جمله مواردی که معدن از ید بهره‌بردار منتزع می‌شود، انصراف بهره‌بردار است. امکان انصراف بهره‌بردار خود نشانگر جایز بودن قرارداد از جانب اوست. اما حقیقت این است که این ماده در مقام بیان مواردی است که معدن از ید بهره‌بردار منتزع می‌شود؛ اما از انصراف بهره‌بردار نمی‌توان جایز بودن قرارداد بهره‌بردار را استنباط نمود. این انصراف به این معناست که بهره‌بردار از حقوق خود نسبت به بهره‌بردار گذشت می‌کند که در هر عقدی حتی عقود لازم نیز این‌گونه است. از طرفی، بر اساس تبصره ۲ ماده ۵۴ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن، انصراف بهره‌بردار باید به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت پذیرفته شود و این خود نشان می‌دهد که انصراف بهره‌بردار، فسخ یک جانبه نیست؛ بلکه منوط به موافقت وزارت صنعت، معدن و تجارت (اقاله) است.

وصف دیگر قرارداد معدن، تشریفاتی بودن آن می‌باشد. اگر عقدی گذشته از شرایط اساسی مذکور در ماده ۱۹۰ قانون مدنی، تشریفات شکلی خاصی را لازم داشته باشد، آن عقد را تشریفاتی می‌گویند. این قبیل عقود، بدون تشریفات، اعتبار قانونی ندارند. قرارداد بهره‌بردار را نیز باید از مصادیق قراردادهای تشریفاتی دانست. در واقع، قانونگذار برای آنکه از حفظ و تأمین مصالح عمومی جامعه مطمئن شود الزام می‌دهد تا در واگذاری معادن، تشریفات ویژه‌ای رعایت شود؛ چنانکه در ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ چنین آمده است: "بهره‌برداران از ذخایر معدنی بلامعارض به استثناء کاشفان فقط در مهلت مقرر در ماده ۷ از طریق مزایده... انتخاب می‌گردند". اهمیت رعایت مزایده به عنوان تشریفات انجام معامله و ارتباط آن با نظم عمومی جامعه و حفظ مصالح کلان تا آنجاست که باید گفت در صورت عدم برگزاری مزایده، معاملاتی واقع نشده است.

رویه قضایی نیز با این باور همراه است. چنانکه در رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چنین مقرر شد: به صراحت ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ کلیه معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره جز در موارد مستثنا شده در قانون حسب مورد باید از طریق مناقصه یا مزایده و با رعایت تشریفات و شرایط قانونی مربوط انجام شود. نظر به اینکه واگذاری معدن سرب و روی انگوران واقع در ۱۲۷ کیلومتری غرب شهرستان زنجان به منظور استخراج و بهره برداری از ماده معدنی سرب و روی آن از نوع معاملات عمده دولتی موضوع بند "ج" ماده ۸۰ قانون مزبور بوده و به همین جهت بر اساس بند ج ماده ۸۲ آن قانون ضرورت واگذاری معدن فوق‌الذکر از طریق مزایده و با انتشار آگهی تسجیل و تثبیت و اعلام شده و عدول از مقررات و ضوابط مذکور و واگذاری معدن فوق‌الاشعار با شرایطی که متضمن قطع و یقین در رعایت صرفه و صلاح دولت و بیت‌المال نبوده، وجاهت قانونی نداشته است، مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۶ شورای اقتصاد مشعر بر واگذاری معدن مزبور از طریق ترک تشریفات مزایده خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای مزبور تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

از دیگر ویژگی‌های قرارداد معادن قابل انتقال بودن است. در انتقال قرارداد، یکی از دو طرف، وضع حقوقی خود را اعم از حقوق و تعهدهای ناشی از قرارداد به دیگری انتقال می‌دهد و او را در این خصوص، قائم مقام خود می‌کند.

نتیجه انتقال قرارداد، یکی از طرفین عقد که آن را طرف اصلی قرارداد می‌نامیم ثابت باقی می‌ماند؛ اما شخص ثالثی جانشین طرف دیگر عقد می‌شود. مهمترین اثر انتقال قرارداد نیز فیا لواقع همین است که انتقال‌دهنده از رابطه حقوقی کنار رفته و انتقال‌گیرنده (منتقل‌الیه)، قائم مقام خاص او در عقد از حیث کلیه حقوق و تعهدات می‌گردد؛ از طرف دیگر، با کنار رفتن انتقال‌دهنده، وی در خصوص کلیه تعهداتی که به عهده گرفته بود بری شده و همچنین دیگر از هیچ حقی برخوردار نمی‌گردد. (نایی و میر شکاری، ۱۳۸۸: ۲۵)

در قرارداد بهره برداری از معدن نیز بهره بردار به هنگام انتقال پروانه این موقعیت قراردادی را که مجموعه‌ای از حقوق و تعهدات است به منتقل‌الیه منتقل می‌کند و خود از رابطه قراردادی حذف می‌شود. از این پس منتقل‌الیه قائم مقام اوست و از حقوق و تکالیف او برخوردار می‌شود. بهره بردار نخست نیز که تاکنون طرف قرارداد بوده، به شخص ثالث تبدیل می‌شود. برای انتقال قرارداد، رضایت طرف قرارداد لازم است؛ چه یکی از تبعات اصل آزادی قراردادی، آزادی انتخاب طرف قرارداد می‌باشد. طرف اصلی قرارداد با اختیار، فردی را به عنوان طرف معامله با خود انتخاب کرده است؛ بنابراین تغییر این فرد نیز باید همراه به رضایت وی باشد. برخی از متون قانونی نیز همین برداشت را تقویت می‌کند. برای مثال ماده ۵۴۱ ق. مدنی در مزارعه، ماده ۵۴۵ در مساقات و ماده ۵۵۴ در مضاربه از مواردی است که در آن قانونگذار به لزوم رضایت اشاره دارد. برای همین، ماده ۴۷ آیین نامه اجرایی قانون معادن، تأکید می‌کند که انتقال پروانه بهره برداری منوط به موافقت وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌باشد؛ بنابراین هرگونه انتقالی بدون موافقت مرجع مذکور انجام شود از نظر این نهاد فاقد اعتبار است و انتقال‌دهنده در مقابل مقام مذکور مسئول خواهد بود.

بند سوم: حقوق دولتی

از جمله نظارت‌گری دولت در حوزه معادن اخذ حقوق دولتی از دارندگان پروانه بهره برداری از معادن می‌باشد. اینک با تشریح جزییات این حق متصوره قانونی برای حاکمیت، سعی در روشن نمودن نحوه نظارت دولت با استفاده ابزار حقوق دولتی خواهیم داشت.

در ابتدا به تبیین برخی اصطلاحات مرتبط با این موضوع می‌پردازیم تا تمییز حقوق دولتی از سایر موارد دیگر آسانتر گردد.

بهره مالکانه یا رویالتی مبلغی است که به منظور بهره برداری از امتیاز منابع تجاری و یا دانش فنی و تکنولوژی دارای ارزش اقتصادی (برای نمونه حق استخراج از معدن) یا برای بهره گرفتن از امتیاز حقوق مالکیت معنوی و حق تکثیر (کپی رایت)، حق امتیاز، نشانه و... به دولت یا مالک پرداخت می‌شود. از طرفی حقوق دولتی مبلغی است که براساس آن دارنده پروانه بهره برداری باید درصدی

از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را به نرخ روز در سر معدن به صورت استخراج شده یا کانه آرابی شده یا فرآوری شده در چهارچوب بودجه مصوب به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت کند. حق انتفاع حقی است که به دارنده پروانه بهره برداری از معدن تعلق می‌گیرد. حق انتفاع پروانه بهره برداری مربوط به گذشته صرفاً شامل معادنی است که پروانه بهره برداری آن متعلق به سازمان توسعه و نوسازی معادن ایران بوده است. همچنانکه مشخص است تعریف بهره مالکانه و حقوق دولتی به هم نزدیک است. ریشه این اصطلاح در قانون معادن قابل پیگیری است.

بر اساس ماده ۳۴ آیین نامه اجرایی قانون معادن ایران مصوب سال ۱۳۷۷ در اجرای ماده (۱۴) قانون معادن، حقوق دولتی در معادن بر حسب نوع ماده معدنی، محل معدن، شرایط و محدودیت منطقه، میزان سرمایه‌گذاری، روش استخراج، کانه آرابی و فرآوری و در نتیجه سود ترجیحی بهره بردار طبق ضوابط زیر توسط وزارت معادن و فلزات تعیین می‌شود.

- در مورد معادن زیرزمینی حداکثر تا (۶) درصد بهای ماده معدنی در سر معدن.

- در مورد معادن روباز حداکثر تا (۱۰) درصد بهای ماده معدنی در سر معدن.

- در مورد معادنی که به صورت مختلط (زیرزمینی و روباز) استخراج می‌شوند حداکثر تا (۸) درصد بهای ماده معدنی در سر معدن.

یکی از روش‌هایی که دولت‌ها برای کنترل سرمایه‌های معدنی یک کشور می‌تواند انجام دهد، ملی‌سازی معادن است. ملی‌سازی صنایع معدنی در شرایط محدود آن، منافاتی با خصوصی‌سازی ندارد و منعی برای خصوصی‌سازی ایجاد نمی‌کند. در واقع ملی‌سازی بخشی از صنایع معدنی، به معنای افزایش درآمد بخش دولتی از فعالیت‌های معدنکاری با هدف سرمایه‌گذاری در سطح ملی است؛ به گونه‌ای که در نهایت فواید معدنکاری به کل جامعه برسد. در بخش معدنکاری با توجه به اینکه از ذخایر ملی یک کشور برای درآمدزایی استفاده می‌شود، لذا باید دولت سهم مناسبی از این درآمد داشته باشد تا در سطح ملی هزینه شود. ملی‌سازی صنایع معدنی با دولتی‌سازی متفاوت است، در ملی‌سازی نقش تصدی‌گری به دولت داده نمی‌شود و تنها دولت از بخش درآمدهای حاصله سود می‌برد. این درآمد با روش‌هایی مانند دریافت مالیات و بهره مالکانه و همچنین مشارکت در سرمایه‌گذاری حاصل می‌شود.

دولت‌ها با تنظیم حقوق دولتی و بهره مالکانه، سود شرکت‌های معدنی را در حدی تنظیم می‌کنند که هم سود کافی برای جذب بخش خصوصی در پروژه وجود داشته باشد و هم بخش دولتی درآمد مطلوبی از معادن داشته باشد. در کشورهای مختلف با افزایش یا کاهش قیمت مواد معدنی و به تبع آن تغییر مقدار سود شرکت‌ها، میزان حقوق دولتی و بهره مالکانه از سوی دولت تغییر می‌یابد.

برای اینکه در ازای بهره‌برداری از ذخایر معدنی یک کشور، سود حاصل از آن در توسعه معادن و یا سایر بخش‌های صنعت و همچنین زیر ساخت‌ها هزینه شود؛ دریافت حق بهره مالکانه و مالیات یا به عبارتی ملی‌سازی معادن، امری ضروری است. با توجه به ماهیت فعالیت‌های معدنی، معمولاً این حقوق به گونه‌ای محاسبه شده و از معدنکاران دریافت می‌شود که با توجه به وضعیت درآمد شرکت‌ها و وضعیت بازار، دارای انعطاف بوده و منافع هر دو طرف را تحت شرایط مختلف حفظ نماید. دولت‌ها نرخ حقوق دولتی و بهره مالکانه را هم برای شرایط نرمال و هم برای شرایطی که قیمت‌ها دچار افزایش یا کاهش می‌شوند، تنظیم می‌کنند تا سود حاصل از معدنکاری بین طرفین به نسبت مطلوب تقسیم شود.

یکی از استراتژی‌ها برای افزایش درآمد دولتی از معدنکاری، تعریف نرخ‌های حقوق دولتی و حق بهره مالکانه بصورت شناور است که بتواند ضمن حفظ بخش خصوصی در عرصه معدنکاری، بیشترین سود را نصیب بخش دولتی نماید. در کشورهای مختلف نرخ حقوق دولتی و بهره مالکانه کاملاً متفاوت است. در برخی کشورها بهره مالکانه سهم بیشتری از پرداخت‌های انجام شده به بخش دولتی را دارد و در برخی کشورها سهم حقوق دولتی به مراتب بیشتر از حق بهره مالکانه است.

طبق تعریفی که در فصل نخست قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ آمده حقوق دولتی، درآمد ناشی از استخراج، بهره‌برداری و برداشت هر واحد معدنی است که باید توسط بهره‌بردار (خصوصی یا دولتی) پرداخت شود اما این تعریف در اصلاحیه قانون معادن در سال ۱۳۹۰ دچار تغییر شد و کلمه درآمد به سهم دولت تغییر یافت.^۱ (قانون اصلاح قانون معادن، ۱۳۹۰: ماده یک)

بر اساس ماده ۱۴ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ دارنده پروانه بهره‌برداری سالانه می‌بایست تحت

۱. بند «گ» ماده یک قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰: حقوق دولتی به سهم دولت که ناشی از استخراج، بهره‌برداری و برداشت هر واحد از ماده یا مواد معدنی است اطلاق می‌شود.

عنوان حقوق دولتی، درصدی از بهای ماده معدنی سر معدن مندرج در پروانه را به نرخ روز به وزارت معادن و فلزات پرداخت نماید. البته با تجویز ماده یاد شده وزارت مزبور می‌توانست معادل ارزش حقوق دولتی، ماده معدنی از بهره بردار دریافت نماید.

لازم به ذکر است تعیین درصد حقوق دولتی با توجه مواردی از جمله محل و موقعیت معدن، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار موکول به آئین‌نامه اجرائی این قانون شده بود.

در این قانون نحوه تعیین حقوق دولتی برای دارندگان اجازه برداشت، بر اساس میانگین حقوق دولتی معادن مجاور محل برداشت مشخص شده بود. نکته قابل توجه تصریح شده در این ماده این می‌باشد که کلیه درآمدهای حاصل از اجرای این ماده بایستی به حساب خزانه منظور گردد.

اما ماده ۱۴ قانون معادن ۱۳۷۷ بموجب ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون معادن اصلاح و بر همین اساس دارنده پروانه بهره برداری به منظور پرداخت حقوق دولتی باید درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را به نرخ روز در سر معدن به صورت استخراج شده یا کانه آری شده یا فرآوری شده در چهارچوب بودجه مصوب به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت، به وزارت مزبور پرداخت نماید و در این اصلاحیه نیز همانند قانون معادن ۱۳۷۷ تصریح گردید ضوابط تعیین زمان و میزان درصد یادشده با توجه به عوامل مؤثری همچون محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه آری، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره بردار در آیین‌نامه اجرائی این قانون مشخص می‌شود.

تعیین درصد برای حقوق دولتی درصد برای ماده معدنی کانه آری شده یا فرآوری شده فقط برای دارندگان پروانه بهره برداری معادن که اقدام به عملیات کانه آری یا فرآوری ماده معدنی می‌نمایند، تعیین می‌شود در غیر این صورت بهای ماده معدنی مستخرجه در سر معدن برای تعیین درصد مذکور ملاک است. بر طبق تبصره چهارم این ماده دولت مکلف است درآمد حاصل از دریافت حقوق دولتی را همه ساله در بودجه سالانه منظور نماید تا حداقل شصت و پنج درصد (۶۵٪) آن در چهارچوب قوانین و مقررات مالی کشور و در راستای اجرای بهینه تکالیف و مأموریت‌های توسعه بخش معدن و صنایع معدنی کشور توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت هزینه گردد.

قانونگذار در جهت حفظ و صیانت از این مواهب الهی مبادرت به اعطای معافیت ۲۰ درصدی از حقوق دولتی به بهره بردارانی که درجهت بهره برداری بهینه و صیانت از ذخایر معدنی، ارتقاء بهره وری تحقیق و توسعه و اکتشاف و حفظ محیط زیست در معدن مربوط اقدام نمایند با تأیید شورای عالی معادن نموده است.^۱

میزان استخراج مندرج در پروانه بنا به درخواست بهره بردار و تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت قابل افزایش یا کاهش است. حقوق دولتی براساس آخرین اصلاحات به میزان مندرج در پروانه اخذ می گردد و در مواردی که عدم استخراج به میزان مندرج در پروانه بهره برداری، خارج از ید و اراده بهره بردار باشد، با تأیید شورای عالی معادن می تواند برابر میزان استخراج واقعی محاسبه گردد.

همانطوریکه در مطالب فوق معروض گردید در قانون معادن ۱۳۷۷ و اصلاحیه ۱۳۹۰ تعیین درصد حقوق دولتی موکول به آیین نامه اجرایی قانون شده لذا در این راستا ماده ۶۰ آیین نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲، میزان حقوق دولتی را ده درصد از بهای هر واحد ماده و یا مواد معدنی استخراج شده به نرخ روز در سر معدن تعیین نموده است.

بر اساس این آیین نامه وزارت صمت موظف است به منظور افزایش و یا کاهش درصد حقوق مذکور نسبت به تعیین مبنای مذکور با اعمال ضرایب مربوط به عوامل مؤثری از جمله میزان ذخیره، روش استخراج، عیار و کیفیت ماده معدنی، سود ترجیحی، معدن واقع در مناطق دورافتاده و کمتر توسعه یافته، درصدهای بازبایی صنعتی متناسب با مقیاس معدنکاری و نوع مواد معدنی بر اساس دستورالعمل مربوط به گونه‌ای اقدام کند که کاهش آن در مورد معادن بزرگ از پنج درصد کمتر نشود و افزایش آن برای سایر معادن حداکثر از سه برابر درصد مبنای بیشتر نشود.

ارزش ماده معدنی و یا محصول ناشی از کانه آرای و یا فرآوری در محدوده معدن که مبنای محاسبه حقوق دولتی قرار می گیرد، معادل متوسط قیمت فروش آن به تشخیص وزارت صمت است. از دیگر مداخلات دولت در حقوق دولتی می توان به این موضوع اشاره نمود که درصد حقوق دولتی بر اساس ماده ۶۱ آیین نامه اجرایی هر سه سال یکبار بایستی بازنگری گردد.

۱. تبصره ۵ قانون اصلاح قانون معادن: بهره برداران معدنی که درجهت بهره برداری بهینه و صیانت از ذخایر معدنی، ارتقاء بهره وری و تحقیق و توسعه و اکتشاف و حفظ محیط زیست در معدن مربوط اقدام نمایند، با تأیید شورای عالی معادن از پرداخت حداکثر تا بیست درصد (۲۰٪) حقوق دولتی معاف می باشند.

نکته حائز اهمیت این است که بهره برداری در دوره تجهیز و آماده‌سازی معدن، از پرداخت حقوق دولتی معاف است البته مدت تجهیز و آماده‌سازی در طرح بهره برداری منعکس است که به تصویب وزارت صمت رسیده است.

ضمناً بهره بردار بایستی حقوق دولتی را مطابق گزارش عملکرد خود محاسبه و بصورت علی الحساب به حساب خزانه واریز نماید و در پایان هر سال وزارت صمت عملکرد بهره بردار را محاسبه و حقوق دولتی قطعی را به وی ابلاغ می‌نماید. در صورتیکه بهره بردار نتواند به میزان استخراج مذکور در پروانه، فعالیت و استخراج نماید مکلف است حقوق دولتی به میزان مندرج در پروانه بهره برداری پرداخت نماید.

در جهت ضمانت اجرای پرداخت حقوق دولتی در صورتیکه بهره بردار از پرداخت حقوق دولتی استنکاف ورزد وزارت صمت از محل تضامین آن را برداشت می‌نماید و در ادامه وزارت صنعت، معدن و تجارت با تعیین مهلتی مناسب ایفاء تعهدات را از وی خواستار و در صورتی که اشخاص مزبور در انقضای مهلت مقرر اقدامی ننمایند و یا اقدام انجام شده کافی نباشد، با تأیید شورای عالی معادن ملزم به پرداخت خسارات ناشی از عدم انجام تعهدات مربوط می‌شوند و یا در نهایت برای ادامه عملیات مربوط فاقد صلاحیت شناخته می‌شوند.

بند چهارم: سلب صلاحیت

از ضوابط واگذاری داشتن توانایی تولید طرف مقابل است، چرا که ثروت‌های عمومی را خدای متعال برای عمران و استفاده عمومی خلق کرده است. اگر کسی به احیاء و بهره برداری مناسب از این ثروت‌ها قادر نباشد نمی‌تواند آن را تصاحب کند و باعث تضییع حقوق دیگران شود. این ضابطه هم حدودی و هم ملاک استفاده‌ای است. به این معنا که اگر کسی موقع تحویل ثروتی از ثروت‌های عمومی واجد این شرط بود و توان بهره برداری داشت ولی به هر دلیلی در آینده با مشکل مواجه شد و توان بهره برداری و عمران را از دست داد باید آن ثروت را به حوزه اموال عمومی برگرداند. (آقا نظری، ۱۳۹۲: ۴۹) در این راستا از جمله مواردیکه دولت از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت به مداخله‌گری و نظارت در معادن می‌پردازد، سلب صلاحیت دارندگان پروانه‌های اکتشاف و بهره برداری متخلف از تعهد می‌باشد.

مکتشفین و بهره برداران تعهداتی را در اکتشاف و استخراج از معادن مطابق قوانین، آیین نامه اجرایی قانون معادن، دستور العمل‌های وزارت صمت، مفاد پروانه و طرح بهره برداری بر عهده دارند که تخطی از آن پس از اخطار مرجع قانونی ذیربط و عدم اصلاح از موجبات پرداخت خسارت و سلب صلاحیت و در نتیجه خلع ید وی از معدن خواهد بود.

ماده ۱۴ قانون اصلاح قانون معادن با اصلاح ماده ۲۰ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷، تصریح دارد که وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌بایست به دارندگانی که به تعهدات خود عمل ننمایند با تعیین مهلتی اخطار نموده و در صورتیکه اقدامی ننمایند با تأیید شورای عالی معادن ملزم به اخذ خسارت و یا سلب صلاحیت آنها خواهد بود.^۱

با نگاهی به مصادیق سلب صلاحیت مصرحه در قانون معادن، آیین نامه اجرایی و دستور العمل‌های مربوطه به راحتی به این مهم پی می‌بریم که حکومت و دولت بر معادن کاملاً احاطه داشته و بایستی در جهت نظارت‌گری و مداخله‌گری اهتمام کامل خود را بکار بندند. در زمانیکه سلب صلاحیت صورت می‌پذیرد، شخص مکتشف و بهره بردار دیگر حق فعالیت معدن مربوطه را نداشته و باید از محدوده مربوطه خارج و معدن با رعایت قانون به اشخاص دیگر واگذار خواهد شد. حال آنکه اگر معدن در ملکیت اشخاص قرار داشت نحوه نظارت و مداخله دولت بدین شکل امکانپذیر نبوده و بایستی طبق قواعد حقوق مدنی و مبحث مالکیت با ایشان رفتار می‌گردید.

علاوه بر عدم رعایت مفاد قانون، آیین نامه و دستورالعمل‌های صادره، تشخیص مراجع ذیربط مبنی بر تضییع و تخریب ذخایر معدنی و یا اجرا نکردن آیین نامه ایمنی معادن و نیز خودداری از بهره برداری و استخراج سالانه به مقدار تعیین شده در طرح مصوب و نقض مفاد آیین نامه اجرایی و استتکاف از تادیبه حقوق دولتی در موعد مقرر از مواردی است که وزارت صمت با رعایت مقررات

۱. ماده ۱۴ - ماده (۲۰) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۲۰ وزارت صنعت، معدن و تجارت به دارندگان مجوزهای اکتشاف و بهره برداری و اجازه برداشت که به تعهدات خود عمل ننمایند با تعیین مهلتی مناسب اخطار می‌کند تا تعهد خود را ایفاء نمایند. در صورتی که اشخاص مزبور در انقضای مهلت مقرر اقدامی ننمایند و یا اقدام انجام شده کافی نباشد، با تأیید شورای عالی معادن ملزم به پرداخت خسارات ناشی از عدم انجام تعهدات مربوط می‌شوند و یا در نهایت برای ادامه عملیات مربوط فاقد صلاحیت شناخته می‌شوند.

و جری تشریفات مکلف به سلب صلاحیت مکتشفین و بهره برداران می‌باشد.^۱

وزارت صنعت معدن و تجارت در دستورالعمل صادره، صدور پروانه بهره برداری و الزامات و تعهدات مربوطه موارد سلب صلاحیت بهره بردار به دلیل عدم اقدام به ابلاغ و اخطار از سوی سازمان استان‌ها مبنی بر انجام تعهدات را بطور مبسوط بیان نموده که بیان آن در این بخش به جهت تبیین کامل موضوع ضروری به نظر می‌رسد و اثبات‌کننده نقش پررنگ دولت در حوزه معادن می‌باشد. در بند (دستور العمل صدور پروانه بهره برداری، ۱۳۸۲: بند ز ماده ۱۹)

- تاخیر در پرداخت بیش از یکسال از زمان ابلاغ حقوق قطعی شده دولت و عدم اقدام جهت تجدید تضمین حقوق دولتی در مهلت (۶) ماه از تاریخ ابلاغ سازمان صمت استان

- تاخیر در پرداخت حقوق دولت به‌صورت علی الحساب یا قطعی در مواردیکه معادل تضمین حقوق دولتی گردد و عدم تجدید تضمین در مهلت مقرر،

- عدم اقدامات لازم جهت تمدید اعتبار ضمانتنامه بانکی

- تعطیل معدن (توقف عملیات بهره برداری) بیش از (۶) ماه متوالی بدون اخذ مجوز از سازمان

استان

- موارد مترتب طبق دستورالعمل «نحوه اجراء ماده (۱۳) و (۱۸) قانون اصلاح قانون معادن»

- عدم داشتن مسئول فنی (و مسئول ایمنی و حفاظت در معادن، مسئول فنی واحد کانه‌آرایی مستقر در محدوده معدن در موارد مربوطه)

- عدم ارائه گزارشات دوره‌ای یا گزارش جامع سالیانه عملکرد معدن یا نگهداری آمار مربوط به تولید و فروش روزانه مواد معدنی به طور مرتب در سر معدن یا عدم ارسال آمار تولید ماهانه از طریق

۱. ماده ۵۵ در اجرای مفاد تبصره (۲) ماده (۲۰) قانون، مواردی که موجب اخذ خسارت، جریمه و یا سلب صلاحیت دارندگان مجوزهای اکتشاف، بهره برداری و اجازه برداشت می‌شود، به شرح زیر است:

۱ عدم رعایت مفاد قانون، این آیین نامه و دستورالعمل‌های صادره از سوی وزارت

۲ تضییع و تخریب ذخایر معدنی به تشخیص وزارت

۳ عدم رعایت آیین نامه ایمنی معادن

۴ عدم بهره برداری و استخراج سالانه به مقدار تعیین شده در طرح مصوب با رعایت مفاد این آیین نامه

۵ عدم پرداخت حقوق دولتی در مهلت مقرر

۶ عدم انجام سایر تعهدات ذکر شده در متن مجوز صادره

سامانه «آمار تولید واحدهای صنعتی و معدنی» طبق ماده (۳۰) این دستورالعمل

-عدم تعدیل تضمین حقوق دولتی

-عدم پرداخت اقساط تسهیلات ظهنویسی شده در پروانه در مهلت مقرر

-عدم تامین مواد اولیه کارخانجات صنعتی و مصرف کننده ماده معدنی واقع در حوزه عملیاتی

معدن طبق طرح بهره برداری مصوب یا عدم تامین مواد اولیه کارخانجات صنعتی و دیپوی آن

-عدم اقدام طبق طرح بهره برداری مصوب و مفاد پروانه بهره برداری صادره (معدن و واحد

کانه آرای مستقر در محدوده معدن)

-عدم پرداخت هزینه به دارنده سابق مجوز موضوع دستورالعمل اجرایی فرآیند مزایده یا عدم

اقدامات لازم جهت تعیین میزان هزینه و پرداخت آن در مهلت مقرر

-احراز عدم صلاحیت فنی و مالی و عدم صحت مدارک واصله در موارد مشمول مزایده

-دیپوی ماده معدنی و باطله در محلی بدون اخذ مجوز

-جابجایی وانتقال تأسیسات و تجهیزات منصوبه در معدن و همچنین ماشین آلات مربوط به

معدنکاری که به موجب قرارداد بین بانکها و یا مؤسسات مالی و ب هربردار در رهن قرار گرفته

است، بدون کسب موافقت موسسه مالی بانک وام دهنده، صندوق بیمه (در موارد صدور بیمه نامه

اعتباری) و همچنین سازمان صمت استان

- عدم رعایت آیین نامه ایمنی و حفاظت در معادن و اصول فنی، ایمنی و حفاظتی

- عدم رعایت مقرراتی که موجب سلب سلامتی و یا بهداشت کارکنان گردد.

- عدم بهره برداری صحیح که موجب تضييع و تخریب ذخایر معدن گردد.

- عدم رعایت ضوابط زیست محیطی

- عدم رعایت حریم دستگاه های اجرایی طبق قوانین مصوب

- بکارگیری مواد ناریه خارج از رویه مجوز صادره

- تقسیم پروانه بهره برداری معدن و محدوده آن و واگذاری و معامله در قالب قسمت های کوچکتر به غیر.

- احراز عدم داشتن تعهدات عمومی ماده ۲۲ قانون اصلاح قانون معادن (اصلاحیه ماده ۳۳ قانون معادن) و لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، سن رشد و... .

- سایر مواردیکه از تعهدات بهره بردار است و بهره بردار در اجرای آن قصور نماید.

بند پنجم: مواد ناریه

انسان از ابتدای خلقت به جستجو در طبیعت پرداخته و به مرور به زمین و عناصر مدفون در آن علاقمند شد. بنا به گواه تاریخ، انسان به مرور زمان توانست به عناصر مختلفی مانند آهن، طلا، مس و ... دست یافته و از آن برای ساخت ابزار آلات و رفع نیاز استفاده کند. تا قرن های متمادی برای استخراج این فلزات از سطح زمین از روش های دستی استفاده می شد که این روش ها بسیار سخت و طاقت فرسا بوده و نتیجه آن هم استخراج عناصر در سطح محدود بود.

با گذشت زمان، انسان متوجه شد که با گرم کردن سطح سنگ ها و استفاده از آتش و سپس سرد کردن سریع آن (ریختن آب روی سنگ داغ) مقاومت سنگ ها بسیار کم شده و دچار ترک و شکستگی می شود. این روش نیز فقط توانست بخشی از سنگینی کار را کم کند اما باز هم روش مناسبی محسوب نمی شد.

با پیشرفت علوم و سطح تفکرات علمی، انسان موفق به اختراع مواد شیمیایی شده و در این راه بیشترین بهره برداری را برای معدنکاری به عمل آورد.

شکستن سنگ با استفاده از مواد منفجره از ابتدای قرن هفدهم هم زمان با شناسایی باروت شروع شد. به مرور زمان انواع مختلفی از مواد منفجره به منظور استفاده در معادن تولید شد.

به نقل از مدیر کل معاونت نظارت بر امور معادن وزارت صمت منعکس در سایت خبری "صمت" منتشر شده در بخش چشم انداز معدنی مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۲، معادن سهم ۵۰ درصدی در استفاده از مواد ناریه را به خود اختصاص داده اند و نیمی دیگر از این مواد نیز در فعالیت های عمرانی همچون سدسازی،

ایجاد جاده و ... به کار می‌روند. این مواد که از قدرت بالای تخریب برخوردار هستند می‌توانند مورد سوءاستفاده برخی افراد سودجو قرار گیرند اما رخ دادن این اتفاق در ایران بسیار دور از ذهن بوده و معادن از نظر امنیتی در شرایط بسیار مناسبی قرار دارند. به گفته کارشناسان بخش معدن، سیستم امنیتی حاکم بر مواد ناریه بسیار قوی است در عین حال معدن داران نیز برای به‌دست آوردن این مواد هرگز دچار مشکل نمی‌شوند. مواد ناریه از روش‌های مختلفی در معادن کشور توزیع و استفاده می‌شود. برای نمونه شرکت‌های خدماتی که مجوز لازم را کسب کرده‌اند مواد ناریه را تهیه کرده و براساس درخواست بهره‌بردار و تایید وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان استان‌ها مقدار مواد ناریه مورد نیاز را به معدن منتقل کرده و چال‌های حفاری را با این مواد پر می‌کنند و عملیات آتشیاری انجام می‌شود. این کار که از سوی شرکت خدمات آتشیاری انجام می‌شود مواد ناریه را به شکل حفاظت شده به محل معدن آورده و اگر مقداری از آن باقی ماند، آن را برگشت می‌دهند. یکسری از معادن نیز هستند که بهره‌بردار یا عوامل آن به توصیه استان و با اطلاع هیات مواد ناریه استانی، میزان نیاز خود به این مواد را درخواست کرده و آن را از ستاد مشترک «پارچین» دریافت کرده و به معادن برده و در انبار مواد ناریه نگهداری می‌کنند.

به طور کلی ده اصل کلی زیر بنای مقررات ایمنی ER۲۰۱۴ می‌باشد. این اصول باید به عنوان بخشی از ترتیبات و شیوه‌های انجام کار برای هر فردی که در انجام عملیات با مواد منفجره مشارکت دارد قرار بگیرد. این اصول عبارتند از افراد درگیر کار با مواد منفجره باید نسبت به وظایف مورد قبول خود آگاهی کامل داشته باشند، مخاطرات خاص مرتبط با مواد منفجره باید دقیقاً درک شده و نکته مبهمی در این خصوص نباشد، منابع انرژی که می‌تواند منجر به آغاز انفجار گردد باید شناخته شوند، اقدامات ایمنی مناسب باید بخشی از یک سیستم برنامه ریزی شده و متناسب با کار بوده تا تمامی منابع انرژی که به عنوان آغازکننده انفجار می‌باشند کنترل شوند، مراقبت‌های خاص باید در مکانی که یک فعالیت در برگیرنده کاربرد انرژی برای انفجار می‌باشد در نظر گرفته شود تا از تحت کنترل بودن فعالیت اطمینان حاصل شود، تا آنجا که به لحاظ منطقی عملی است، باید مقدار مواد منفجره، وسعت و مقدار زمان مواجهه با مواد منفجره به حداقل برسد، تعداد افراد در معرض مواد منفجره باید تا حد ممکن کمتر شود، باید اقدامات احتیاطی در محل انفجار در نظر گرفته شود تا از افزایش میزان شدت و گسترش انفجار در صورت آغاز آن بتوان ممانعت نمود، اقدامات احتیاطی باید برای محافظت از اشخاص ثالث در نظر گرفته شود تا در صورت وقوع انفجار

ناگهانی، آسیبی به مردم وارد نیاید، سیستم های قدرتمندی باید در مکان باشد تا این اطمینان در محیط وجود داشته باشد که اقدامات احتیاطی در نظر گرفته شده موثر هستند. (رجبی، ۱۳۹۵: ۵)

از جمله مقررات موجود در مبحث استفاده مواد ناریه در معادن آیین نامه ایمنی معادن که در سال ۱۳۹۱ به تصویب شورای عالی حفاظت فنی رسیده می باشد. این آیین نامه در قالب ۹۲ ماده در فصل هشتم خود تحت عنوان مواد منفجره و آتشباری به مقررات گذاری در این رابطه پرداخته است.

مطابق ماده ۲۶۱ آیین نامه یاد شده آتشبار باید دوره آموزشی لازم را گذرانده و صلاحیت وی توسط سازمان های ذیصلاح تأیید شود.

هر آتشبار باید دفتر مخصوصی جهت ثبت مقدار مواد منفجره دریافتی و مصرفی داشته باشد. پس از اتمام هر دفتر، آتشبار باید آن را به سرپرست معدن تحویل داده و حداقل تا شش ماه نگهداری شود. بکار بردن باروت در معادن زیرزمینی و قراردادن ماده منفجره در مجاورت برف، یخ و آتش طبق این آیین نامه ممنوع است. پیدا شدن یا مفقود شدن مواد منفجره و دستگاه آتش کن در داخل یا خارج معدن باید فوراً به سرپرست معدن گزارش شود.

ماده ۲۷۰ آیین نامه مقرر می دارد "امحاء مواد منفجره فاسد باید منحصراً توسط مسئولین ذیربط و با رعایت اصول ایمنی مربوط به مخاطرات و آلودگی ناشی از عملیات امحاء انجام شود."

آیین نامه مزبور حتی در نحوه چینش مواد ناریه در انبار به قاعده گذاری پرداخته است. بر طبق این دستورالعمل آتشبار باید مواد منفجره و چاشنی پیش بینی شده مصرف روزانه را با تسلیم رسید فقط در مقابل در انبار دریافت نماید. ورود وی و سایر افراد به استثناء متصدی انبار به انبارهای مواد منفجره ممنوع است.

با نگاهی گذرا به مواد این آیین نامه که اندکی از آن در سطور بالا ذکر شد به سطح نظارتی بسیار بالای حاکم بر این قسمت از بخش معادن پیش بینی شده در این آیین نامه پی می بریم.

بند ششم: ضمانت اجرای اکتشاف و بهره برداری بدون مجوز

بازداشتن و جلوگیری از وقوع جرم مهمترین هدف اعمال مجازات می باشد و این پیشگیری و بازدارندگی می تواند هم بر مجرمین بالقوه ای باشد که با ترس از مجازات، از ارتکاب جرم منصرف

شوند و هم می تواند مجرمین بالفعل باشد که مرتکب جرم شده‌اند بنابراین در صورتیکه منافع حاصله از جرم بر شدت و رنج مجازات برتری داشته باشد ممکن است مجازات کارایی لازم برای پیشگیری نداشته باشد و لذا قانونگذار بایستی همواره مجازات را به گونه ای تعیین نماید که مجرم خودداری از ارتکاب را ترجیح دهد (اسدی، ۱۳۹۷: ۱۵۶). بنابراین در صورتیکه مقررات، نظارت‌ها و مداخلات پیش‌بینی شده در معادن فاقد ضمانت اجرای موثر باشد، هدف اصلی قانونگذار که همان حفظ این گنجینه‌های ارزشمند، بهره‌مندی همگان و توسعه اقتصادی کشور می‌باشد به هیچ عنوان قابلیت اجرا نخواهد داشت. بدین منظور قانون معادن در خصوص اکتشاف و بهره برداری بدون اخذ پروانه مبادرت وضع ضمانت اجرا نموده است.

کسانی که خارج از ضوابط حقوقی و بدون مجوز قانونی از معادن بهره برداری نمایند بهره برداری غیرقانونی محسوب می‌شود. برداشتها بیشتر به دو شکل رخ می‌دهد نخست اینکه افراد بدون اینکه مجوزهای قانونی را اخذ کنند به برداشت مواد معدنی دست می‌زنند که نه تنها با بی‌توجهی به اصول ایمنی مواد معدنی را تخریب می‌کنند بلکه حقوق دولت را نیز زیر پا می‌گذارند. همچنین برخی دیگر با وجود اینکه مجوز بهره برداری دارند در خارج از محدوده اقدام به برداشت می‌کنند یا بیش از آنچه که در پروانه بهره برداری آنها مجاز دانسته شده مواد معدنی را بهره برداری می‌کنند. (آجودانی و پور قهرمانی، ۱۳۹۸: ۲۰۱) ماده ۱۹ قانون معادن کشور نیز به این موضوع اشاره دارد. مطابق این ماده "هرکس بدون اخذ پروانه اکتشاف یا بهره برداری و یا بدون اجازه برداشت اقدام به حفاریهای اکتشافی، استخراج، برداشت و بهره برداری مواد معدنی کند بهره برداری غیرقانونی و متصرف در اموال دولتی محسوب شده و با او برابر قوانین و مقررات مربوطه رفتار خواهد شد". با تصویب اصلاحیه قانون معادن در سال ۱۳۹۰، بموجب ماده ۱۳ آن، سه تبصره به ماده ۱۹ اضافه و اکتشاف و بهره برداری و برداشت غیر قانونی را جرم مشهود تلقی و نیروی انتظامی را مکلف به برخورد با این گونه موارد نموده و در صورتیکه اشخاص بدون حکم قضایی در محدوده‌ای که دیگری نسبت بدان مجوز عملیات معدنی دارد تصرفی انجام دهد موضوع تصرف عدوانی شناخته شده و نیروی انتظامی موظف است حسب درخواست دارندگان مجوز یا وزارت صنعت، معدن و تجارت، بلافاصله نسبت به رفع تصرف و مزاحمت اقدام و متهم یا متهمان را به مراجع قضائی معرفی نماید.

تصرف عدوانی خارج ساختن مال از ید متصرف آن، اعم از اینکه خارج کننده مال را به تصرف خود در آورد، یا صرفاً به سلب تصرف از متصرف اکتفا نماید و خود نیز مال را متصرف نگردد به عبارت دیگر مال بدون متصرف رها شود و در نتیجه شخص ثالثی رأساً به دستور متجاوز بر آن متولی گردد، به هر حال شرط اصلی این اخلال، سلب تصرف کامل از متصرف سابق است. (محمدی، ۱۳۹۲: ۲۵)

به موجب ماده ۱۵۸ ق.ا.د. م تصرف عدوانی عبارت است از «ادعای متصرف سابق مبنی بر اینکه دیگری بدون رضایت او مال غیر منقول را از تصرف وی خارج کرده و اعاده تصرف خود را نسبت به آن مال درخواست می نماید»

ضمناً مزاحمت اشخاص حقیقی یا حقوقی به نحوی که مانع عملیات معدنی شود، جرم تلقی و مجرم ضمن جبران خسارت، به حبس از یک تا شش ماه و یا پرداخت جریمه نقدی معادل دو برابر خسارت وارده محکوم می شود.

بنابراین هرگونه فعالیت معدنی بدون مجوز، عمل مجرمانه‌ای است که به صرف ارتکاب افعال مادی مندرج در صدر ماده و فارغ از حصول هدف و نتیجه مورد نظر اعم از کشف، استخراج و برداشت مستحق مجازات است. به دیگر سخن «صرف اقدام به حفاری‌های اکتشافی، استخراج، برداشت و بهره‌برداری مواد معدنی بدون اخذ مجوز» جرم‌انگاری شده و بدون توجه به آنکه فردی از وقوع آن اقدامات متضرر شده باشد یا آنکه نتیجه مورد نظر متخلف محقق شده یا خیر، وقوع جرم محرز است. چنین تحلیلی ریشه در خواست و اراده قانونگذار دارد زیرا اقدام به هرگونه فعالیت معدنی بدون اخذ مجوز به شکل «مطلق» جرم‌انگاری شده است. البته باید توجه داشت آنچه در ارتکاب جرم حائز اهمیت است وجود عنصر معنوی، به‌عنوان یکی از عناصر سه گانه جرم است. بنابراین در فرضی که اقدام شخص بدون قصد و نیت مجرمانه (عنصر معنوی) باشد، چنانچه آن عمل منطبق با عمل مجرمانه دیگری نباشد، هیچ جرمی محقق نشده و به‌طور طبع قابل مجازات نخواهد بود.

از سوی دیگر جرم موضوع ماده ۱۹ قانون معادن با عنوان مجرمانه «متصرف در اموال عمومی و دولتی» شناسایی شده است، عنوانی که باید با یکی از عنوان‌های مجرمانه مندرج در قانون مجازات

اسلامی یا دیگر قوانین جزایی جاری منطبق شود. در این باره تعیین نشدن مجازات یا عدم ارجاع مستقیم قانونگذار به موادی خاص از قانون مجازات اسلامی، از ابهامات ماده ۱۹ قانون معادن است، بنابراین رویه قضایی موجود در مواردی عنوان مجرمانه یادشده را منطبق با موضوع ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ می‌دانند. با این تفسیر که عنوان مجرمانه «متصرف غیرقانونی» به نوعی نزدیک‌ترین عنوان به موضوع ماده ۱۹ بوده و در بیان مجازات نیز (ماده ۵۹۸) تبیین داشته، مرتکب «علاوه بر جبران خسارات واردشده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات یادشده به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد». با این حال نظریه‌های صادرشده از اداره کل حقوقی قوه قضاییه و همچنین برخی دادنامه‌های صادرشده در این باره ماده (۶۹۰) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) را محل توجه قرار داده‌اند. به‌عنوان مصداق نظریه شماره ۶۵۰۷/۷ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۷ اداره کل حقوقی قوه قضاییه گفته است «برداشت شن و ماسه غیرقانونی از معادن، جرم و به استناد ماده (۲۴) قانون معادن و فلزات - مصوب ۱۳۶۲ (منسوخه) و ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی ضمن جلوگیری از بهره‌برداری غیرمجاز و توقیف محصول استخراجی و اعاده وضع به حال سابق متجاوز به حبس محکوم خواهد شد.» بنابراین براساس این نظریه جرم موضوع ماده ۱۹ قانون معادن منطبق با ماده ۶۹۰ باب تعزیرات، با عنوان مجرمانه «تصرف عدوانی» است. با این توضیح که مرتکب به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شود و دادگاه موظف است که حسب مورد رفع تصرف عدوانی یا رفع مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق کند، از امتیازات ماده یادشده (۶۹۰) رسیدگی خارج از نوبت درباره جرم ارتكابی است. علاوه بر آنکه مقام قضایی با تنظیم صورت مجلس دستور متوقف ماندن عملیات متجاوز را تا صدور حکم قطعی خواهد داد. در ضمن در صورتی که تعداد متهمان سه نفر یا بیشتر باشد و قراین قوی بر ارتكاب جرم موجود باشد قرار بازداشت صادر خواهد شد، مدعی می‌تواند حسب مورد تقاضای خلع ید و قلع بنا و اشجار رفع آثار تجاوز را داشته باشد. گذشته از اعمال مجازات، قانونگذار با دیدگاه و رویکرد عدالت‌ترمیمی، با هدف ترمیم آسیب‌های به وجود آمده از جرم، خسارات وارده بر متضرر از جرم را قابل مطالبه می‌داند. چنانچه بنا بر عموماً حقوق جزا و جرم‌شناسی، همچنین منطبق بر ماده ۱۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲

و اصلاحات آن، زیان دیده از جرم می تواند تصویر یا رونوشت مصدق تمام ادله و مدارک خود را برای پیوست به پرونده به مرجع تعقیب تسلیم کند و قبل از اعلام ختم دادرسی، دادخواست ضرر و زیان خود را تسلیم دادگاه کند.

گفتار دوم: نظارت گری در سایر قوانین

پس از بررسی قانون اساسی و قوانین خاص معدنی و صلاحیت‌ها، ابزارها و نحوه نظارت‌های پیش‌بینی شده برای دولت در این قوانین، اینک به بررسی سایر قوانینی که احکامی در جهت نظارت‌های دولت بیان نموده‌اند پرداخته خواهد شد.

بند اول: قانون مدنی

تنها ماده‌ای که در قانون مدنی به طور مشخص از معدن سخن می‌گوید ماده ۱۶۱ است که اشعار می‌دارد: «معدنی که در زمین کسی واقع شده باشد ملک صاحب زمین است و استخراج آن تابع قوانین مخصوصه خواهد بود» در این ماده نیز معدن تعریف نشده است.

در تفسیر ماده ۱۶۱ قانون مدنی نیز ابهاماتی وجود دارد که مانع از شناسایی مالکیت خصوصی در این قانون می‌شود زیرا همانگونه که در فصل اول بیان شد، معدن معانی متعددی دارد و گاه در معنای جواهرات و کنز و رکاز بیان شود که همان موضع استخراج است. اصطلاح فارسی گنج و عربی کنز جایی است که اشیاء ذخیره می‌شود.

لذا به صورت یقینی نمی‌توان بر دلالت این ماده تکیه کرد. با تصویب قانون مدنی، قوانین دیگری از جمله قانون معادن جهت تکمیل و تشریح آن به تصویب رسید. این ماده، معدن را متعلق به مالک عرصه دانسته در حالیکه اکنون این موضوع با قوانین جاری خاص و لاحق سازگاری ندارد.

بند دوم: قانون برنامه پنجساله ششم توسعه

در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله و اجرای سیاست‌های کلی، لایحه برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی، برای سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۹، به منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالیانه ۹ درصد و ضریب جینی ۲۹ درصد در سال پایانی برنامه، ضمن اینکه طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با برنامه‌ها و طرح‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در بودجه ریزی سالانه

و نیز صرفه جویی در هزینه های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و همچنین قطع وابستگی در بودجه سال پایانی برنامه ششم از اولویت برخوردار خواهند بود، با اولویت‌ها و مسائل محوری ارائه گردید (مصطفوی، ۱۳۹۵: ۶۵).

قانون برنامه پنجساله ششم توسعه به عنوان سند چشم‌انداز توسعه کشور نیز از معادن مغفول نمانده و با بیان احکامی سعی بر برقراری نظم در این حوزه دارد. لذا علاوه بر وجود شورای عالی معادن به منظور حمایت، توسعه و ارتقای جایگاه بخش معدن و صنایع معدنی در اقتصاد ملی، در ماده ۴۳ این قانون ایجاد نهادی تحت عنوان شورای معادن در هر استان را پیش‌بینی که اعضای آن عبارتند از استاندار به‌عنوان رئیس شورا (غیرقابل تفویض)، معاون امور عمرانی استاندار، رئیس سازمان صنعت، معدن و تجارت (دیرشورا)، رئیس سازمان صمت استان، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی استان (بدون حق رأی)، رئیس اتاق تعاون استان (بدون حق رأی)، یک نفر از قضات با معرفی رئیس قوه قضائیه (بدون حق رأی)، دو نفر از اعضای نظام مهندسی معدن استان با انتخاب هیأت رئیسه نظام مهندسی معدن استان (بدون حق رأی)، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان، مدیرکل منابع طبیعی استان، رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان، فرمانده نیروی انتظامی استان (بدون حق رأی)، دو نفر از نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی با رأی مجلس (به‌عنوان ناظر).

این شورا موظف است با رعایت قوانین و مصوبات شورای عالی معادن علاوه بر اینکه بر استخراج ماده معدنی و بر هرگونه فروش و واگذاری پروانه قبل از بهره‌برداری با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و حداقل تخریب منابع طبیعی نظارت نماید، اقدامات لازم را نسبت به تسهیل، تسریع و ایجاد صنایع پایین‌دستی انجام دهد.

این قانون به منظور توسعه استان‌های دارای پتانسیل معدنی مراجع ذیربط قانونی را مکلف نموده تا حسابهای بانکی و گردش مالی خرید و فروش معادن با رعایت ضوابط قانونی را در استان‌های محل ذخایر معدنی مستقر سازند و بیان میدارد دفاتر مالی و قانونی مربوطه در استان‌های محل وقوع معدن مستقر شوند و حوزه مالیاتی آنها در همان استان‌ها تعیین شود و شورای معادن استان موظف است بر اجرای این جزء نظارت کند.

ماده صدرالذکر پیش‌بینی نموده در مواردی که به دلیل بهره‌برداری از معادن و فعالیت‌های صنایع معدنی، خسارت‌هایی به اهالی ساکن در منطقه و بخش کشاورزی آنها برسد، علاوه بر عوارض آلایندگی، با تصویب شورای معادن استان تا یک درصد (۱٪) فروش آنها، پس از واریز به خزانه معین استان نزد خزانه‌داری کل کشور به جبران خسارت‌های مذکور و در صورت وارد شدن آسیب‌های عمومی، به فعالیت‌های بهداشتی، درمانی و عمرانی مورد نیاز منطقه درگیر اختصاص می‌یابد.

این قانون در بند "پ" ماده ۴۳ بیان میدارد "درآمدهای حاصل از بخش معدن شامل حقوق دولتی (با رعایت ماده (۱۴) قانون معادن مصوب ۲۳/۳/۱۳۷۷) حق انتفاع پروانه بهره‌برداری (دولتی)، عواید حاصل از ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱/۲/۱۳۹۴ و عواید حاصل از تبصره‌های (۲) و (۳) ماده (۶) قانون معادن مصوب ۲۳/۳/۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی را به حساب ویژه‌ای که بدین منظور نزد خزانه‌داری کل کشور تعیین می‌شود، واریز نماید تا در قالب قانون بودجه سنواتی در تکمیل زیربناها و زیرساخت‌های مورد نیاز برای معادن و زیرساخت‌های عمومی صنایع معدنی، اجرای تبصره (۶) ماده (۱۴) قانون معادن (با اولویت مناطق مجاور درگیر محدوده معدنی) و مواد (۲۵) و (۳۱) قانون معادن و ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، تشویق صادرات محصولات صنایع معدنی دارای ارزش افزوده بالا، تکمیل نقشه‌های پایه زمین‌شناسی شناسایی، پی‌جویی و اکتشاف عمومی کلیه ظرفیت‌های معدنی کشور، جذب مشارکت بخش خصوصی در طرح‌های سازمان‌های توسعه‌ای و در آن صورت سهم آورده سازمان‌های توسعه‌ای و تفاوت قیمت ارزش‌داری متعلق به آنها در مشارکت نسبت به ارزش دفتری آنها، ناشی از تجدید ارزیابی، مشمول مالیات با نرخ صفر می‌شود.

بند سوم: قانون تمرکز امور صنعت و معدن

این قانون با هدف ادغام دو وزارتخانه "صنایع" و "معادن و فلزات" در سال ۱۳۷۹ و تشکیل وزارتخانه‌ای واحد به تصویب رسید. با مذاقه در وظایف وزارت جدید التاسیس "صنایع و معادن" پیش‌بینی شده در ماده یک قانون مارالذکر به جایگاه دستگاه اجرایی و نقش موثر و حائز اهمیتی که در حوزه معادن ایفا می‌کند پی خواهیم برد. البته ذکر این نکته ضروری است که وزارت صنایع و

معادن نیز در سال ۱۳۹۰ بموجب قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت نیز منحل و با ادغام آن با وزارت بازرگانی وزارت صنعت، معدن و تجارت تشکیل و وظایف و اختیارات هر دو وزارتخانه به این وزارتخانه جدید منتقل گردید.

از جمله نظارت‌های دولت که از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت بااستناد قانون فوق اعمال می‌شود عبارتند از: وظیفه تدوین استراتژی (راهبردهای) توسعه صنعتی و معدنی، تعیین سیاست‌ها، برنامه‌ها و ضوابط کلی بخش صنعت و معدن کشور، نظارت بر فعالیت‌های صنعتی و معدنی به منظور تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های بخش صنعت و معدن کشور، انجام بررسی‌های زمین‌شناسی و اکتشافات و مطالعه ذخایر معدنی به منظور فراهم نمودن زمینه بهره‌برداری صحیح و مؤثر از آنها، برنامه‌ریزی برای افزایش بازدهی و بهره‌وری بخش صنعت و معدن کشور، تدوین و تعیین سیاست‌های توسعه صادرات محصولات صنعتی و فرآورده‌های معدنی و خدمات فنی، مهندسی در چارچوب سیاست‌های صادراتی کشور، پیگیری و نظارت بر تدوین و اجرای استانداردهای تولیدی در واحدها و تشکلهای صنعتی و معدنی، برنامه‌ریزی برای ایجاد مجتمعهای صنعتی و معدنی (اعم از شهرک‌ها و نواحی صنعتی و ...) به منظور فراهم نمودن زیربنای لازم جهت توسعه فعالیت‌های صنعتی و معدنی کشور و کمک به سیاست‌های توسعه منطقه‌ای و توزیع طرح‌های صنعتی در تمام شهرک‌های کشور، اداره شرکت‌ها و کارخانجات تولیدی صنعتی و معدنی تحت مالکیت دولت در چارچوب قوانین و فراهم نمودن زمینه بهره‌برداری مطلوب از آنها، نظارت بر تحقق اهداف پیش‌بینی شده برای تسهیلات تخصیصی به بخش صنعت و معدن توسط نظام بانکی و مؤسسات اعتباری دولتی و بانکهای تخصصی در زمینه حمایت و توسعه فعالیت‌های بخش صنعت و معدن کشور، پیگیری و نظارت بر تدوین و اجرای ضوابط خدمات پس از فروش کالاهای صنعتی و معدنی، صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای تولیدی صنعتی و معدنی با رعایت مقررات زیست محیطی.

گاهی دولت در بخش معادن صرفاً به نظارت‌گری می‌پردازد و با نظارت‌های خود از طریق ابزارهای قانونی از جمله موارد فوق‌الذکر به حفظ این کنوز اهتمام می‌ورزد و گاهی خود راساً از طریق ساز و کارهای قانونی به مداخله مستقیم و فعالیت در معادن می‌پردازد. بخشی از سازوکارهایی که بعنوان ابزاری برای مداخله مستقیم دولت مورد استفاده قرار می‌گیرند سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های معدنی دولتی هستند که به عنوان بازوی اجرایی این سازمان‌ها عمل می‌کنند.

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمانی است که بر اساس ماده ۶ قانون تمرکز امور صنعت و معدن به منظور بررسی، تهیه و اجرای طرح‌های احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالورژی، استخراج و فرآوری مواد معدنی و اجرای طرح‌های اکتشافی به ریاست معاونت وزیر تشکیل گردید.

سازمان یاد شده از طریق حدود ۳۶ شرکت و طرح معدنی راسا در حوزه‌های اکتشاف و بهره برداری از معادن فعالیت می‌نماید. (ضیایی کیا، جهانگیری، محرابی و داوری، ۱۳۹۸: ۱۰۲)

از دیگر سازمان‌هایی که وزارت صمت بوسیله آن در بخش معادن مبادرت به مداخله‌گری می‌نماید سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور است که بموجب ماده ۷ قانون تمرکز امور صنعت و معدن مسئولیت سیاست‌گذاری، نظارت و انجام مطالعات زمین‌شناسی و طرح‌های اکتشافی و تهیه گزارش‌های فنی و اقتصادی مقدماتی را به عهده دارد. مطابق این قانون انجام مطالعات زمین‌شناسی، اکتشاف و شناسائی منابع و ذخایر و تهیه اطلاعات و نقشه‌ها با استفاده از دانش فنی روز از وظایف حاکمیتی دولت می‌باشد.

سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور در سال ۱۹۶۲ میلادی مطابق با ۱۳۴۱ هجری شمسی با همکاری سازمان ملل تاسیس گردید. البته فکر ایجاد این سازمان در دی ماه ۱۳۳۸/۱۹۵۹ قوت گرفت و بنابراین با همت و کوشش سازمان صنایع و معادن، قانون تاسیس سازمان زمین‌شناسی کشور در ۲۸ مرداد ۱۳۳۸ از تصویب مجلس‌های ملی و سنا گذشت و سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور رسماً کار خود را از سال ۱۳۴۱ آغاز کرد.

بند چهارم: قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

این قانون که در سال ۱۳۹۴ به منظور رفع موانع تولید و حمایت از بخش تولید کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید در ماده ۳۵ خود به معادن پرداخته است. ماده قانونی مورد اشاره احکامی را بیان می‌دارد از جمله اینکه در صورتیکه مواد معدنی بصورت خام به خارج صادر شوند مشمول معافیت مالیات از صادرات نمی‌شوند که البته مصادیق مواد معدنی خام با پیشنهاد شورای عالی معادن و تصویب شورای اقتصاد تعیین و ابلاغ می‌شود.

بند "ت" ماده ۳۵ قانون رفع موانع تولید، وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌های تابعه و

وابسته به آن از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن را مکلف نموده که طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، استخراج و فروش معادن متعلق به خود را از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نمایند. عواید حاصل از واگذاری استخراج و فروش این گونه معادن پس از واریز به خزانه داری کل کشور با رعایت قانون مذکور در قالب بودجه‌های سنواتی از طریق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات فرآورده‌های مواد معدنی و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی و تکمیلی طرح‌های نیمه تمام معدنی و کمک به بخش فناوری (تکنولوژی) در بخش معدن می‌شود.

فروش مواد معدنی مذکور قبل از واگذاری استخراج و فروش صرفاً از طریق بورس کالا یا مزایده مجاز است. ضمناً معادن جدید که توسط سازمان‌های مذکور کشف می‌شوند پس از اخذ گواهی کشف طبق سازوکار فوق باید واگذار شوند.

با بررسی این قانون باز هم به این نتیجه می‌رسیم که حاکمیت این حق را برای خود قائل است تا از همه ظرفیت‌ها در جهت مداخله و نظارت حداکثری در معادن استفاده نماید و با این قانون نیز حتی با ابزار مالیات، در فروش مواد معدنی استحصالی نیز نظارت می‌نماید و یا بواسطه وزارت صمت و سازمان‌های تابعه آن در معادن سرمایه‌گذاری و دخالت می‌نماید.

بند پنجم: قانون نظام مهندسی معدن

منابع طبیعی هر کشور همراه با نیروی انسانی زیر بنای توسعه اقتصادی آن است. اما در بین منابع طبیعی، ذخایر مواد معدنی در زمره منابع تجدید ناپذیر به حساب می‌آید که استفاده از آنها منجر به کاهش آنها شده است، لذا بکارگیری بهترین شیوه‌های علمی و رعایت اصول و قواعد فنی و مهندسی به منظور افزایش بهره‌وری منابع معدنی اهمیت زیادی دارد. قانون نظام مهندسی معدن اساساً به همین منظور تدوین شده و در سال ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. طبق تعریف ماده یک این قانون، نظام مهندسی معدن عبارت است از مجموعه تشکیلات، سازمانها، تشکلهای صنفی، مهندسی، حرفه‌ای، اشخاص حقیقی و حقوقی و مجموعه قوانین و مقررات، آئین‌نامه‌ها و استانداردها در بخش معدن.

برای مشارکت هر چه بیشتر مهندسان در انتظام امور حرفه‌ای خود و برای تحقق قسمتی از اهداف این قانون، طبق ماده ۳ قانون، در سطح کشور تاسیس سازمان نظام مهندسی معدن و در هر استان نیز سازمان نظام مهندسی معدن استان‌ها پیش‌بینی شده است.

این سازمان با رویکرد حفظ و افزایش بهره‌وری منابع معدنی و تامین موجبات رشد و اعتلای مهندسی معدن در کشور و در کنار آن بالا بردن کیفیت خدمات نظام مهندسی و نظارت بر حسن اجرای خدمات تشکیل شده است.

بر اساس ماده دو قانون نظام مهندسی معدن، اهداف و وظایف نظام مهندسی معدن، حفظ و افزایش بهره‌وری منابع معدنی که سرمایه‌های ملی تجدید ناپذیر هستند، تنسيق امور مربوط به مشاغل و حرفه‌های فنی و مهندسی در فعاليت‌های معدنی، تامین موجبات رشد و اعتلای مهندسی معدن در کشور، ترویج اصول فنی و مهندسی معدن در فعاليت‌های معدنی، بالا بردن کیفیت خدمات مهندسی و نظارت بر حسن اجرای خدمات، ارتقای دانش فنی صاحبان حرفه‌ها در بخش معدن، وضع مقررات به منظور اطمینان از رعایت اصول ایمنی، بهداشت بهره‌دهی مناسب، حفظ محیط زیست، صرفه اقتصادی و نظارت بر اجرای آن، فراهم ساختن زمینه همکاری میان وزارت صنایع و معادن و تشکلهای مهندسی، حرفه‌ای و صنعتی در بخش معدن، ایجاد زمینه‌های مشارکت صاحبان حرفه‌های مهندسی معدن در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و عمرانی کشور، ایجاد و تحکیم روابط حرفه‌ای در سطح ملی و بین‌المللی و معرفی نمایندگان برای شرکت در مجامع علمی و فنی می‌باشد.

این بار قانونگذار در ماده چهار قانون نظام مهندسی معدن، پا را فراتر از صدور پروانه برای اکتشاف و بهره‌برداری از معادن نهاده و با تصویب ماده قانونی صدرالذکر اشتغال در امور فنی فعالیت‌های معدنی که توسط وزارت صمت مشخص می‌گردد را نیز منوط به عضویت در سازمان نظام مهندسی معدن و داشتن صلاحیت حرفه‌ای نموده است. صلاحیت مهندسین معدن از طریق صدور پروانه اشتغال توسط وزارت صمت و درمورد کارگران ماهراز طریق صدور پروانه مهارت فنی و حرفه‌ای توسط وزارت کار و امور اجتماعی احراز می‌شود.

بند ششم: قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و ضوابط زیست محیطی معدنی

محیط زیست مجموعه‌ای است بسیار عظیم و در هم پیچیده از عوامل گوناگونی که بر اثر یک روند و تکامل تدریجی موجودات زنده و اجزای سازنده سطح زمین به وجود آمده است و بنابراین بر فعالیت‌های انسان تاثیر گذاشته و از آن متاثر است (شکوفه، ۱۳۸۲: ۴). عبارت دیگر محیط زیست به همه محیط‌هایی که در آن‌ها زندگی جریان دارد گفته می‌شود. مجموعه‌ای از عوامل فیزیکی خارجی و موجودات زنده که با هم در کنش هستند محیط زیست را تشکیل می‌دهند و بر رشد و نمو و رفتار موجودات تاثیر می‌گذارند.

محیط زیست، موهبت و نتیجه‌ی لطف الهی به بشر است و بر همین اساس، به همه‌ی انسانها تعلق دارد تا همانند سایر نعمت‌ها و مواهب الهی مورد استفاده‌ی خردمندانه قرار گیرد. با توجه به آیه‌ی ۵۵ سوره‌ی مبارکه‌ی یوسف (إجعلنی علی خزائن الارض إتی حفیظ علیم) امر تدبیر و اداره‌ی سرمایه‌های طبیعی تنها باید بر عهده‌ی اشخاصی باشد که ویژگی حفیظ بودن و مسئولیت‌شناسی و کاردانی و تخصص را دارا باشند. اما متأسفانه امانتداران محیط زیست گاهی نه تنها وظیفه‌ی حمایت از مواهب طبیعی را به جا نمی‌آورند، بلکه با اقدامات یا ترک وظایف خود، مقدمات ویرانی محیط زیست را نیز فراهم می‌کنند و از آنجا که معضلات مربوط به محیط زیست چند سالی است دیدگان نگران بشر را به خود معطوف داشته است، قانونگذاری‌های چندانی، خصوصاً در کشور ما در زمینه‌ی حمایت از محیط زیست و شیوه‌های جبران خسارت‌های وارد بر آن صورت نگرفته است تا در وهله‌ی اول از آلودگی‌های محیط زیست جلوگیری شود و در مرحله‌ی بعد اگر خسارتی به محیط زیست وارد آمد، از راه‌های مناسب جبران شود.

یکی از جرایم زیست محیطی، صدمه شدید به محیط زیست و در نتیجه تخریب اموال چه عمومی و چه خصوصی است لذا، از این نظر، می‌توان آنها را، در طبقه بندی جرایم بر علیه اموال و یا بر علیه مالکیت قرار بر شمرد. از خصوصیات جرایم محیط زیستی پیامدهای آن است، زیرا این جرایم، دارای آثار نامطلوب روحی و روانی در جامعه بوده و به عبارت دیگر، بدون اینکه هدفشان آسیب رساندن به فرد خاصی باشد، تمامی موجودات و از جمله انسان را تحت تاثیر منفی خود قرار

می‌دهد، بنابراین، می‌توان، آنها را، در طبقه بندی جرایم علیه آسایش عمومی قرار داد. (وفادار، ۱۳۸۶: ۱۰۷).

به دلیل اینکه تخریب محیط زیست و بهره برداری بیش از حد منابع در کشور ما نیز همانند بسیاری از کشورهای جهان در طی قرن گذشته، چشمگیر بوده و به دنبال این مهم در سال ۱۳۳۵ منجر به تشکیل دستگاهی مستقل به نام کانون شکار ایران، با هدف حفظ نسل شکار و نظارت بر اجرای مقررات مربوط به آن شد.

در سال ۱۳۴۶ در پی تصویب قانون شکار و صید، سازمان شکاربانی و نظارت بر صید جایگزین کانون فوق شد. بر اساس قانون اخیر، سازمان شکاربانی و نظارت بر صید، مرکب از وزیران کشاورزی، دارایی، جنگ و شش نفر از اشخاص با صلاحیت بود.

بر اساس ماده ۶ قانون فوق، وظایف سازمان شکاربانی و نظارت بر صید از محدوده نظارت و اجرای مقررات ناظر بر شکار فراتر رفته و امور تحقیقاتی و مطالعاتی مربوط به حیات وحش کشور، تکثیر و پرورش حیوانات وحشی و حفاظت از زیستگاه آنها و تعیین مناطقی به عنوان پارک وحش و موزه‌های جانورشناسی را نیز در بر گرفت. در سال ۱۳۵۰ نام سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به "سازمان حفاظت محیط زیست" و نام شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید به "شورای عالی حفاظت محیط زیست" تبدیل شد و امور زیست محیطی از جمله پیشگیری از اقدامهای زیانبار برای تعادل و تناسب محیط زیست نیز به اختیارات قبلی آن افزوده شد.

در سال ۱۳۵۳ پس از برپایی کنفرانس جهانی محیط زیست در استکهلم و با تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در ۲۱ ماده، این سازمان از اختیارات قانونی تازه‌ای برخوردار شد و از نظر تشکیلاتی نیز تا اندازه‌ای از ابعاد و کیفیت سازگار با ضرورت‌های برنامه‌های رشد و توسعه برخوردار شد.

با هدف توافق برای انجام فعالیت‌های اقتصادی در عین صیانت از محیط زیست و منابع طبیعی کشور اقدام به وضع مجموعه قوانین و مقررات زیست محیطی و منابع طبیعی گردید. توسعه بخش صنعت و معدن و نگرانی از تخریب و آلودگی محیط زیست کشور، منجر به وضع قوانین و مقررات متعددی شده است. قوانینی چون، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳)، قانون حفاظت

و بهره برداری از جنگل ها و مراتع (۱۳۴۶) و قانون معادن (۱۳۷۷) به همراه اصلاحات و الحاقات بعدی، قوانین مادر محسوب شده و تعامل میان فعالیت های معدنی، محیط زیست و منابع طبیعی بر مبنای این قوانین شکل گرفته است.

طبق ماده ی یک قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۵۸/۸/۲۳ و اصلاحیه ی ۱۳۷۱/۸/۲۴ منظور از آلوده ساختن محیط زیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژیک آن را به طوریکه زیان آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد، تغییر دهد. با توجه به این تعریف هر تغییری در محیط زیست آلودگی محسوب نمیشود، بلکه باید آن تغییر برای موجودات یا ابنیه مضر باشد. همچنین این تعبیر، محیط را در مبنای بیوسفر که اعم از محیط هوا، خشکی و آب است، در نظر گرفته است.

با توجه به مطالبی که عنوان شد بایستی بیان داشت که معادن پدیده های محلی هستند و سطح محدودی از یک ناحیه را اشغال می کنند، اما ممکن است اثراتی خارج از محدوده معدن بر جای گذارند. از اساسی ترین مشکلات معدنکاری می توان به آلودگی آب، باطله های حاصله از مراحل مختلف بهره برداری از کانسارها، گرد و غبار حاصل از معدنکاری اشاره نمود. تنفس گرد و غبار مواد معدنی که در حین بهره برداری از معادن تولید می شوند، اثرات جبران ناپذیری را بر سلامتی انسان خواهد داشت. (توکلی راد و سعادت، ۱۳۹۵: ۳۵)

در بخش معدن قانونگذار بموجب قسمت ذیل بند ۳ بخش الف ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست صدور هرگونه پروانه اکتشاف و بهره برداری از مواد معدنی برای مناطقی که تحت عنوان پارک ملی - آثار طبیعی ملی - پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده تعیین گردیده اند را موکول به موافقت شورای عالی محیط زیست نموده است.

نکته حائز اهمیت این است که مطابق ماده ۹ آیین نامه اجرایی قانون مورد اشاره "تجدید یا تمدید پروانه های اکتشاف و بهره برداری صادره برای معادن واقع در پارک های ملی و آثار طبیعی ملی ممنوع می باشد"

در راستای ماده ۳۵ قانون معادن با پیشنهاد سازمان حفاظت محیط زیست، هیات وزیران "ضوابط

زیست محیطی فعالیت های معدنی" را به تصویب رساند که فعالیت های معدنی بایستی با رعایت کامل این ضوابط صورت پذیرد. مطابق این مصوبه صدور پروانه اکتشاف و بهره برداری از مواد معدنی واقع در پناهگاه های حیات وحش و مناطق حفاظت شده مشروط به توافق میان سازمان صنعت و معدن و تجارت و محیط زیست و رعایت مفاد قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و انجام ارزیابی زیست محیطی با چهار چوب الگوی ارزیابی زیست محیطی می باشد.

همچنین بر اساس این ضوابط وزارت صمت مکلف است برای صدور کلیه پروانه های اکتشاف، تمدید پروانه بهره برداری معادن داخل مناطق چهارگانه، صدور پروانه بهره برداری برای معادنی که نیاز به اکتشاف ندارند از سازمان حفاظت محیط زیست استعلام نماید. ضمناً دفاتر فنی استانداری ها مکلفند قبل از صدور پروانه بهره برداری از معادن شن و ماسه رودخانه ای و خاک رس، موضوع رابه صورت کتبی از سازمان حفاظت محیط زیست استعلام نمایند.

ضوابط مزبور مقرر میدارد که بهره برداری از معادن شن، ماسه و خاک رس در محدوده بستر و حریم رودخانه ها، انهار و مسیل ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه ها پس از دریافت موافقت وزارت نیرو (سازمانهای تابعه) می باشد.

صدور پروانه بهره برداری و انجام فعالیت معدنی، معادن زیر منوط به تهیه و ارائه ی گزارش ارزیابی زیست محیطی بر اساس الگو تعیین شده و تایید گزارش توسط سازمان حفاظت محیط زیست می باشد. معادن فلزی سنگ مس یک میلیون هکتار، سنگ آهن ششصد هزار هکتار، سنگ طال با هر ظرفیتی، سرب و روی یکصد هزار هکتار و سایر فلزات یکصد هزار هکتار. معادن غیر فلزی زغال سنگ هشتاد هزار، نمک آبی سطح بیش از چهار صد هکتار (رهبری، صمیمی و حبیبی، ۱۳۹۸: ۴).

اینک با بررسی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و ضوابط زیست محیطی معدنی به این نکته پی بردیم که علاوه بر احکام قانون معدن، دولت با استفاده از ظرفیت سایر قوانین و از طریق سازمان ها و دستگاه های اجرایی دیگر با اهداف متعدد، اقدام به نظارت و مداخله در معادن می نماید.

بند هفتم: آیین نامه حفاظت و ایمنی در معادن

ایمنی و بهداشت حرفه ای در معادن وابسته به استفاده از روش های مناسبی است که ارتباط نیروی انسانی با کانون های خطر را به حداقل می رساند. برای کنترل و کاهش مخاطرات در معادن بایستی

نسبت به حذف و کنترل خطر در مبدا، کاهش و به حداقل رساندن آنها و نهایتاً تجهیز معدنکاران به وسایل حفاظت فردی مناسب اقدام نمود.

گسترش روز افزون فعالیت های معدنکاری، نیازمند برقرار شدن محیط مناسب برای کار و فعالیت در شرایط سخت معدن است، از این رو آموزش افراد شاغل در این بخش در کلیه سطوح بسته به نیازهای موجود امری ضروری است. واضح است که برداشت از معادن آثار مختلف زیستی و اجتماعی را به دنبال خواهد داشت. از این رو می توان با استفاده از مدیریت درست HSE دیداری مانع از پیدایش عوامل تهدیدکننده بهداشت فردی و اجتماعی معدنکاران شد و امنیت آنان و معدن تضمین گردد. (مختاری و اکرمی، ۱۳۹۹: ۳۲۱۵)

با بیان این مقدمه بایستی معروض داشت آیین نامه حفاظت و ایمنی معادن با هدف پیشگیری از حوادث منجر به صدمات جانی و خسارات مالی و ایمن سازی محیط کار در معادن و در راستای مواد ۸۵ و ۸۶ قانون کار جمهوری اسلامی ایران توسط شورای عالی حفاظت فنی تدوین و در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۳ به تصویب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی رسیده است.

مطابق این آیین نامه بهره برداران مکلفند افرادی را تحت عناوین مسئول فنی و مسئول ایمنی معدن را به وزارت صمت معرفی نمایند. مسئول فنی فردی واجد شرایط است که صلاحیت وی توسط سازمان نظام مهندسی معدن تایید می شود وی اداره کلیه امور فنی معدن را عهده دار است. مطابق بند سه آیین نامه یاد شده "مسئول ایمنی هر معدن نظارت بر ایمنی عملیات معدن را به عهده داشته و توسط مسئول یا سرپرست معدن به این سمت منصوب می شود". طبق ماده ۶۵ آیین نامه اجرایی قانون معادن ضوابط و حدود صلاحیت مسئول ایمنی از طریق وزارت کار و امور اجتماعی با هماهنگی وزارت صنایع و معادن تعیین می شود.

ماده دو آیین نامه حفاظت و ایمنی معادن مقرر می دارد "در کلیه معادن که دارای حداقل ۲۵ نفر کارگر می باشند، می بایست یک نفر ذیصلاح به عنوان مسئول ایمنی و یک نفر به عنوان مسئول بهداشت حرفه ای به استناد آیین نامه کمیته حفاظت فنی و بهداشت کار تعیین گردد. بدیهی است در معادن کمتر از ۲۵ نفر کارگر وجود یک نفر مسئول ایمنی ضروری است، اما این مسئولیت را می توان به مسئول فنی واگذار کرد که تعیین صلاحیت وی به استناد آیین نامه فوق الذکر خواهد بود."

مسئول ایمنی هر معدن به عنوان ناظر و کنترل کننده عملیات و انطباق دادن معدن با بندهای مندرج در این آیین نامه و دیگر آیین نامه‌های مصوب شورایی عالی حفاظت فنی می‌باشد، که با حضور و بارزسی از معدن توصیه‌ها و پیشنهادهای خود را جهت پیشگیری و رفع خطر تذکر داده و در صورت حساسیت موضوع آن را کتباً به مسئولین معدن گزارش می‌نماید و در صورت تشخیص خطر حتمی برابر مقررات این آیین نامه تا رفع خطر نسبت به توقف عملیات در محل خطر اقدام نماید.

مطالب فوق بخش اندکی از احکام لازم‌الرعايه مندمج در آیین نامه فوق‌الذکر است و ذکر آن در این مقال نمی‌گنجد. نکته حائز اهمیت در آیین نامه یاد شده، جلوه‌نمایی پررنگ نظارت‌ها و مداخلات دولت در معادن است به طوری که حتی در روش‌های اجرا از جمله نحوه و شرایط ورود افراد به معدن، لزوم اخذ مجوز ورود به کارگاه‌ها و معادن زیر زمینی متروکه و... نیز این مهم اتفاق می‌افتد.

بند هشتم: قانون توزیع عادلانه آب

با تدقیق در قوانین و مقررات مرتبط با منابع آبی می‌توان دریافت که مطابق تبصره یک ماده دو قانون توزیع عادلانه آب، تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه به عنوان یک عمل حاکمیتی به وزارت نیرو شرکت‌های آب منطقه‌ای واگذار شده است. همچنین مطابق ماده دو آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها و غیره مصوب ۱۳۷۹ شرکت‌های آب منطقه‌ای مکلفند با توجه به امکانات خود، حد بستر و حریم رودخانه‌های حوزه فعالیت خویش را توسط کارشناسان ذیصلاح تعیین نمایند.

در حال حاضر منابع آبی و به ویژه رودخانه‌ها با معضلات متعددی مانند تصرفات و احداث اعیانی‌های غیرمجاز، حفر چاه و برداشت شن و ماسه بدون مجوز قانونی مواجه هستند.

یکی از مواردی که از شمول قانون معادن خارج است شن و ماسه معمولی و خاک رس است.

برای اولین بار و در سال ۱۳۵۵، تبصره ۵۵ قانون بودجه در زمینه بهره‌برداری از معادن شن و ماسه، بدون ذکر از شن و ماسه واقع در بستر و حریم رودخانه‌ها، کلیه امور مربوط به بهره‌برداری از انواع معمولی شن، ماسه و مانند آن را به استانداریها و فرمانداری‌های کل محول نموده بود. این وضعیت ادامه داشت تا اینکه قانونگذار در ماده ۹۲ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ و تبصره

آن، صدور اجازه بهره برداری یا واگذاری بهره برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیله‌ها و حریم قانون سواحل دریاها و دریاچه‌ها را منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو دانست. در واقع اعلام مشخصات فنی و نظارت بر رعایت آن از وظایف وزارت نیرو معرفی شده است.

با تصویب تبصره ۶۶ قانون بودجه در سال ۱۳۶۳ و پس از گذشت دو سال از تصویب ماده ۹۲ قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱، بهره برداری از معادن شن و ماسه به وزارت کشور محول شد تا از طریق فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها نسبت به برداشت شن و ماسه اقدام گردد. البته باید گفت که این تبصره نافذ اختیارات وزارت نیرو طبق ماده ۹۲ قانون توزیع عادلانه آب نبوده است. زیرا قانون توزیع عادلانه آب قانونی دائمی محسوب اما قوانینی مانند قانون بودجه از قوانین موقت سالانه به شمار می‌آیند که مدت اجرایی آن محدود به همان یک سال است. مؤید این موضوع تبصره ۳ ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی تبصره ۶۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۶ کل کشور است که در آن به صراحت قید شده است که صدور پروانه بهره برداری و اجازه برداشت از معادن شن و ماسه در بستر و حریم رودخانه‌ها و انهار طبیعی توسط وزارت کشور از جمله استانداریها، فرمانداریها و بخشداريها بدون اخذ موافقت کتبی و موردی سازمانهای آب منطقه‌ای ذیربط یا سازمان آب و برق خوزستان ممنوع است. در ادامه و در سال ۱۳۷۱، تبصره ۹۳ قانون بودجه هرگونه برداشت از معادن شن و ماسه و خاک رس رودخانه‌ها و سواحل دریا را بدون اخذ مجوز از "کمیته تعیین عاملین استخراج و بهره برداری از معادن شن و ماسه معمولی و خاک رس معمولی" ممنوع نمود که به نظر می‌رسد این موضوع با ماده ۹۲ قانون توزیع عادلانه آب در تضاد بوده و فلسفه تشکیل کمیته مزبور مشخص نیست. همچنین با اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن در سال ۱۳۷۹، تبصره ۵ به ماده ۶ قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن مصوب ۱۳۴۹ الحاق گردید. مطابق این تبصره، برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه حداقل تا شعاع پانصد متر از بالادست و یک کیلومتر از پایین دست پلها را ممنوع ولی از مرجع مجوز بهره برداری و نظارت بر آن سخنی به میان نیاورده است که در این خصوص باید همچنان به ماده ۹۲ قانون توزیع عادلانه آب رجوع گردد.

در سال ۱۳۸۲، با اصلاح ضوابط نظارت فنی بر بهره برداری از معادن شن، ماسه و خاک رس، با اندکی تغییر نسبت به گذشته تأکید شده است که صدور اجازه بهره برداری یا واگذاری بهره

برداری از شن، ماسه و خاک رس معمولی بستر و حریم رودخانه‌ها بعد از شعاع ۵۱۱ متر از بالادست و یک کیلومتر از پایین دست پلها، انهار و مسیله‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است. در قوانین جدید و از جمله ماده ۳ قانون معادن مصوب ۱۳۹۰، مسئولیت اعمال حاکمیت بر مواد معدنی و صدور مجوز آن از جمله شن و ماسه موجود در بستر رودخانه‌ها در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار گرفته است. البته همانطور که قبلا نیز اشاره شد، استعلام ضوابط فنی از وزارت نیرو کماکان پابرجاست. مؤید این امر ماده ۳۹ قانون موصوف است که استعلام از وزارت نیرو را الزامی دانسته است.

امور مربوط به شن و ماسه معمولی و خاک رس در چهارچوب مقررات قانون مزبور، در حیطه وظایف وزارت صمت نمی‌باشد. (قانون معادن، ۱۳۷۷: ماده ۴) به موجب بند ص ماده یک آن قانون شن و ماسه معمولی، شن و ماسه‌ای است که حاوی کانی‌های با ارزش نبوده و یا تفکیک آن‌ها مقرون به صرفه نباشد و عمدتاً در کارهای ساختمانی، راه‌سازی و کشاورزی از آن استفاده می‌شود و مطابق تبصره ماده ۴ آن قانون تشخیص معمولی بودن شن و ماسه و خاک رس یا وزارت صمت است.

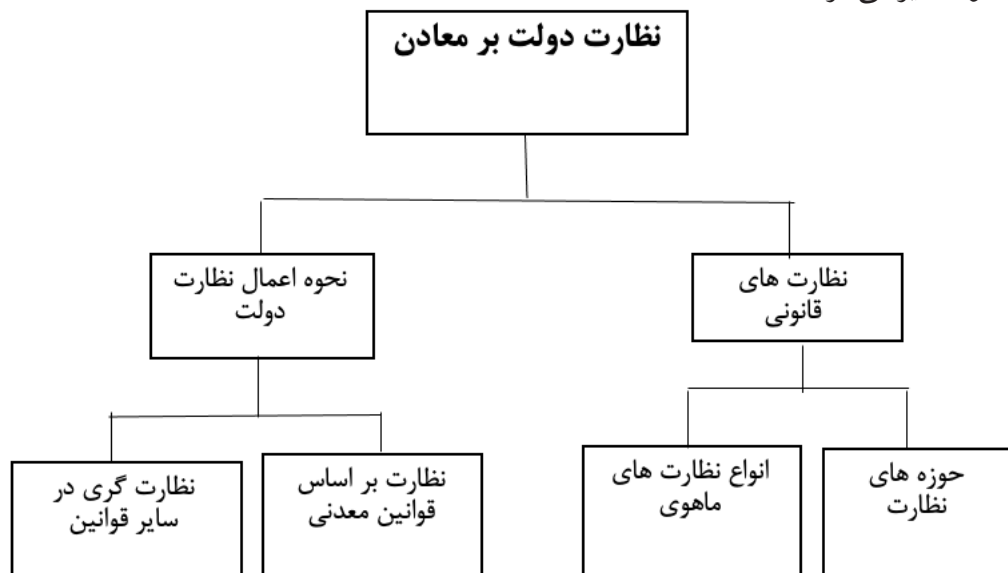
لازم به ذکر است که ماده ۴ این قانون، در قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ این چنین اصلاح شده است: «سیاستگذاری اجرائی و هماهنگی در مورد طبقات مواد معدنی با رعایت قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چهارچوب این قانون به جز موارد مربوط به وزارتخانه‌های نفت و نیرو و سازمان انرژی اتمی ایران در حیطه وظایف وزارت صنعت، معدن و تجارت است»

از جمله مواردی که دولت از طریق دیگری غیر از وزارت صمت به نظارت‌گری می‌پردازد شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیله‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها است که مطابق ماده ۴۸ قانون توزیع عادلانه آب صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری آنها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است.

بر اساس ماده سه ضوابط نظارت فنی بر بهره‌برداری از معادن شن، ماسه و خاک که در سال

۱۳۸۲ توسط هیات وزیران به تصویب رسیده، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها در هر استان پس از اخذ موافقت وزارت نیرو با رعایت ضوابط زیست محیطی اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن، ماسه و خاک رس در محدوده‌های استان مربوطه را صادر خواهند نمود.

مطابق ضوابط فنی یاد شده حقوق مالکانه و درآمد ناشی از برداشت شن، ماسه و خاک رس از محدوده‌های مذکور توسط استانداری‌ها و فرمانداری‌های مربوط وصول و به حساب درآمد عمومی کشور واریز می‌گردد.



نمودار ۱-۳

در این مبحث با مذاقه در صلاحیت‌های نظارتی که در قوانین معدنی و سایر قوانین موضوعه به دولت اعطاء شده به اهمیت وجودی معادن و تاثیرگذاری آن در رشد و توسعه اقتصاد کشور پی می‌بریم و از مبحث نظارت این فصل در می‌یابیم که دولت حضور و بهره‌برداری اشخاص غیر دولتی در بسیاری از معادن را با اعمال نظارت مجاز می‌شمارد این در حالی است که تجویز یاد شده مغایر با نظریه انفال می‌باشد اما اگر در مورد معادن قائل به نظریه مباحات باشیم این تضاد رفع و در توجیه نظارت دولت مبحث حاکمیت در حفظ نظم عمومی قابل ارائه می‌باشد.

مبحث سوم: مداخله‌گری دولت در معادن خاص

گفتار اول: مفهوم مداخله‌گری در معادن

چگونگی مداخله دولت در اقتصاد همواره از مباحث چالش برانگیز در مکاتب مختلف اقتصادی و حقوقی بوده است. دولت رفاه با دخالت مستقیم در اقتصاد و در دست گرفتن بسیاری از امور جامعه، موجب پدید آمدن بحران اقتصادی در کشورهای غربی شد و در راستای حل این معضل، دولت‌های تنظیمی روی کار آمدند که برای رونق اقتصادی و سرعت بخشی به گردش چرخه اقتصادی جامعه، امور را به بخش خصوصی واگذار نمودند (پتفت، آرین و احمد مومنی راد، ۱۳۹۴: ۱۸۵). دولت‌هایی که دارای نقش مداخله‌گری حداکثری هستند یا به عبارت ساده‌تر دولت‌های رفاه، برای تأمین رفاه همگانی و منافع جمعی جامعه، با ارائه خدمات مستقیم دولتی، بسیاری از امور عمومی را به نهادهای گسترده دولتی واگذار می‌کنند که این امر موجب پیچیدگی ساختار دولت می‌شود و بوروکراسی گسترده‌ای ایجاد می‌کند و اصطلاحاً دولت فربه می‌شود. شدت و ضعف و نوع و ماهیت، شیوه‌ها و ابزارهای مداخله دولت در تنظیم روابط همواره محل مناقشه بوده است و در سیر تاریخی این امر، ما با حضور حداکثری و یا حداقلی و یا حد واسط دولت با عنایت به نوع و ماهیت نظام سیاسی، اقتصادی و... در اعصار مختلف روبرو بوده‌ایم و امروزه رویکرد حداقلی دولت به الگوی مطلوب حکمرانی تبدیل شده است. اصل دخالت دولت و لزوم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری آن در عرصه اقتصاد بدیهی به نظر می‌رسد، اما چنانچه این مداخله با رعایت موازین و قواعد حقوقی و اقتصادی و با اعمال دقت و ظرافت ویژه صورت نپذیرد، آثار منفی جبران ناپذیری در نظام بازار خواهد داشت. هر چند که ایده آل در هر اقتصادی ظهور و بروز دولت در نقش تنظیم‌گر و هدایتگر می‌باشد و اصطلاح دولت تنظیم‌گر متضمن تغییر نقش مداخله ایجابی به تنظیم‌گری با فاصله و داوری به ویژه در اقتصادهای پیشرفته است (هداوند، مهدی و فرهاد جم، ۱۴۰۰: ۲۳۶) اما در کشور ما به دلیل دیدگاه‌های حاکمیتی و فقهی و تمایز میان برخی معادن، اینگونه معادن بایستی صرفاً توسط دولت مورد بهره‌برداری قرارگیرد. در دو مبحث قبلی به بیان نحوه نظارت‌گری دولت در معادن پرداخته شد اما در این مبحث مداخلات و ایفا نقش مستقیم و مباشرت دولت در معادن خاص بیان خواهد شد.

به طور کلی مواد معدنی مذکور در طبقه اول و دوم تحت شمول قانون معادن است و تحت نظر وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد و هرگونه اکتشاف یا بهره برداری از آن‌ها باید تحت نظارت و با اجازه وزارت مزبور انجام شود اما مواد معدنی دیگری نیز هستند که قانون معادن بر آن‌ها حاکم نیست و تابع قوانین مخصوص مربوط به خود هستند و دولت از طریق قوانین دیگر بر آن اعمال حاکمیت و مداخله‌گری و یا عبارت صحیح‌تر تصدی‌گری می‌نماید که در دو گفتار آتی به بررسی آن‌ها پرداخته می‌شود.

گفتار دوم: مواد معدنی پرتوزا

توسعه روزافزون بهره برداری از مواهب فناوری صلح آمیز هسته‌ای به ویژه در دهه‌های اخیر و تأثیرات گسترده آن در تأمین رفاه جوامع بشری موجب آن شده است تا گسترش فعالیت‌های سازمان انرژی اتمی ایران خاصه در سال‌های پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی با هدف بهره‌مندی کشور از مزایای این فناوری نوین، با رشدی شتابان همراه شده و تثبیت حقوق انکارناپذیر نسل‌های کنونی و آینده ایران اسلامی با قدرت و صلابت در دستور کار قرار گیرد. برنامه ریزی بلندمدت به منظور تولید برق هسته‌ای، تکمیل زنجیره تأمین سوخت مورد نیاز واحدهای نیروگاهی، توسعه روزافزون کاربرد پرتوها در حوزه بهداشت و درمان، صنعت، کشاورزی و نیز ایجاد بستر مناسب برای بهره‌مندی بهینه از امکانات و ظرفیتهای موجود در حوزه علوم و فنون لیزر و کوانتوم، بخشی از چشم‌انداز ترسیم شده برای پیشبرد اهداف کلان صنعت هسته‌ای است.

پرتو عبارت است از موج یا ذره کوچک دارای انرژی. پرتوها از نقطه نظر ویژگی‌های موجی نظیر طول موج یا فرکانس متفاوت هستند و همین تفاوت باعث می‌شود خصوصیات متفاوتی از خودشان نشان دهند. پرتو آلفا، بتا، گاما، نوترون و غیره از انواع مختلف پرتوها هستند. (دفتر تدوین برنامه و طرح‌های راهبردی و معاونت برنامه‌ریزی هسته‌ای و نظارت راهبردی، ۱۴۰۱: ۳)

پرتوزایی اصطلاحی است که برای توصیف تجزیه اتم‌ها به کار می‌رود. اتم را می‌توان با تعداد پروتون‌های هسته مشخص کرد. برخی از عناصر طبیعی ناپایدار هستند. بنابراین، هسته آنها از هم پاشیده و دچار فروپاشی می‌شود، بنابراین انرژی را به شکل تابش آزاد می‌کند. این پدیده فیزیکی را پرتوزایی یا رادیواکتیویته می‌نامند. معادن کانه‌های پرتوزا به معادنی گفته می‌شود که شرایط تشکیل

سنگ‌های معدنی آن در اعماق زمین با شرایط تشکیل سنگ‌های معدنی حاوی هسته‌های پرتوزای اورانیوم و توریم یکسان بوده و از این رو دارای مقادیر متفاوتی از هسته‌های پرتوزای سری واپاشی اورانیوم و توریم هستند.

از مواد معدنی که از شمول مقررات قانون معادن خارج است، کلیه مواد پرتوزا اعم از اولیه و ثانویه می‌باشد که به موجب بند "ت" ماده ۳ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰^۱، در طبقه چهارم مواد معدنی قرار گرفته‌اند. به موجب بند "د" ماده دو قانون سازمان انرژی اتمی ایران مصوب ۱۳۶۳ «انجام بررسی‌ها و عملیات اکتشافی برای تعیین مواد اولیه صنایع اتمی از قبیل سوخت اتمی و مواد رادیو اکتیو و بهره برداری از این منابع از طریق استخراج و تخلیص، استفاده از مواد مزبور در صنایع و نیروگاه‌ها و کارخانه‌ها و تأسیسات مختلف اتمی کشور از مجموعه وظایف و اختیارات سازمان انرژی اتمی ایران می‌باشد و سازمان موظف است اهتمام خود را برای تأمین سوخت اتمی و سایر مواد اصلی مورد نیاز صنایع اتمی کشور، با توجه به نیازهای آینده به کار ببرد» و به موجب ماده ۵ آن قانون بهره برداری از منابع سوخت اتمی یا مواد رادیو اکتیو همچنین تولید فرآورده‌های رادیو اکتیو در سراسر کشور و وارد کردن سوخت اتمی و یا مواد رادیو اکتیو به کشور و توزیع این مواد در کشور برای استفاده‌های مختلف در انحصار سازمان است.

بموجب تبصره ۲ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ نحوه بهره برداری از مواد معدنی طبقه یک تا سه که با مواد پرتوزا مختلط باشد را منوط به آیین نامه اجرایی که با پیشنهاد وزارت صمت و سازمان انرژی اتمی به تصویب هیات وزیران خواهد رسید نموده لذا در این راستا آیین نامه مزبور در سال ۱۳۹۴ به توسط هیات وزیران به تصویب رسید.

این آیین نامه تصریح دارد در صورت اختلاط درون محدوده های دارای مجوز فعالیت معدنی از وزارت صمت چنانچه ماده معدنی پرتوزا محصول اصلی باشد، محدوده های مذکور با رعایت سایر ضوابط و مقررات مربوط در اختیار سازمان قرار خواهد گرفت. در این صورت هزینه های انجام شده توسط دارندگان مجوز فعالیت معدنی، براساس تبصره ماده (۲۳) اصلاحی قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ محاسبه و توسط سازمان انرژی اتمی به آنها پرداخت خواهد شد و در صورت امتناع از دریافت آن، در صندوق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تودیع می شود.

۱. بند ت ماده ۳ قانون اصلاح قانون معادن: مواد معدنی طبقه چهارم عبارتند از کلیه مواد پرتوزا اعم از اولیه و ثانویه.

بر اساس ماده ۵ آیین نامه یاد شده در صورت اختلاط درون محدوده های در اختیار سازمان انرژی اتمی، برای جلوگیری از تصویب مواد معدنی سایر طبقات، چنانچه محدوده به تشخیص سازمان قابل تفکیک نباشد، عملیات معدنی و فرآوری و بهره برداری مواد غیر پرتوزا، توسط سازمان انجام خواهد شد. در این شرایط وزارت موظف است در صورت درخواست سازمان انرژی اتمی نسبت به صدور مجوز حمل این گونه مواد معدنی غیر پرتوزا، در قبال اخذ حقوق دولتی اقدام نماید.

در سال ۱۳۸۳ به منظور توسعه فعالیت های چرخه سوخت هسته ای کشور، وظایف معاونت سوخت سابق سازمان انرژی اتمی به شرکت مادر تخصصی تولید مواد اولیه و سوخت هسته ای ایران منتقل گردید. این شرکت به عنوان کارگزار سازمان انرژی اتمی ایران با هدف ساماندهی، سیاست گذاری، راهبری و اجرای فعالیت های مرتبط با تولید و تامین سوخت هسته ای در حوزه های اکتشاف، استخراج، استحصال، فرآوری، ساخت مجتمع سوخت و مدیریت پسمان های پرتوزای کشور و همچنین بهره برداری تاسیسات چرخه سوخت هسته ای تاسیس گردید.

این شرکت اهداف خود را در زمینه اکتشاف، استخراج و کانه آرابی مواد اولیه مورد نیاز صنعت هسته ای و تولید و تامین کیک زرد با همکاری شرکت اکتشاف و تامین مواد اولیه صنعت هسته ای ایران (امکا) و در زمینه تبدیل و بازتبدیل اورانیوم و ساخت غلاف، میله و مجتمع سوخت با همکاری شرکت فرآوری اورانیوم و تولید سوخت هسته ای ایران (فاتسا) و شرکت سوخت راکتورهای هسته ای (سوره) و در زمینه مدیریت پسمان های پرتوزای حاصل از نیروگاه های صنعت هسته ای، مراکز و راکتورهای تحقیقاتی، مراکز پزشکی هسته ای و صنعتی و تاسیسات چرخه سوخت هسته ای با همکاری شرکت مدیریت پسماند پرتوزای ایران می نماید.

با نگاهی اجمالی به قانون سازمان انرژی اتمی و آیین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۳ قانون اصلاح قانون معادن و شرکت های تابعه به این مهم پی می بریم که غیر از سازمان انرژی اتمی، اشخاص دیگر حق بهره برداری از مواد معدنی پرتوزا را نداشته فلذا دولت از طریق این سازمان بصورت مستقیم به بهره برداری از معادن دارای مواد معدنی پرتوزا می پردازد.

گفتار سوم: نفت و مشتقات نفتی

مالکیت رابطه ای است میان شخص (حقیقی یا حقوقی) با مال، به گونه ای که این رابطه موجب

منع دیگران از استفاده از این مال شود. به بیان دیگر، مالکیت به معنی نوعی رابطه بین اشخاص و اموال است که باعث میشود سایر اشخاص حق استفاده از آن مال را نداشته باشند. در تحلیل مالکیت گفته شده است: مالکیت کامل ترین حقی است که انسان می تواند بر مالی داشته باشد و مالک می تواند با هر شیوه که مایل باشد یا هر انگیزه‌ای که دارد از عین مال خود بهره‌مند شود یا آن را مورد استفاده قرار دهد. مفهوم و اوصاف مالکیت همیشه در تغییر است و به ویژه در قرن نوزدهم و بیستم با پیشرفت فکر ملی شدن اموال و صنایع، حدود مالکیت فردی دگرگون شده و حقوق افراد در برابر قوای عمومی محدود شده است. در بیشتر کشورها منابع طبیعی و ملی در اختیار دولت است. حکومت تحت شرایط خاصی اجازه بهره برداری و تصرف در آنها را به اشخاص واگذار میکند. یکی از جلوه‌های حاکمیت صلاحیت انحصاری دولت‌ها در بهره برداری از این منابع می‌باشد.

یکی از موضوعاتی که همواره از بعد ملی و بین‌المللی محل بحث و مناقشه بسیار بوده، موضوع مالکیت منابع نفتی است. از حیث بین‌المللی، این چالش برای سال‌های زیادی بعد از جنگ جهانی دوم، موضوع قطعنامه‌های مختلف مجمع عمومی سازمان ملل متحد بود تا اینکه به موجب قطعنامه شماره ۱۸۰۳ مصوب سال ۱۹۶۲، حق حاکمیت کشورهای نفت خیز نسبت به منابع نفتی خود با عنوان «اصل حاکمیت دایمی بر منابع طبیعی»، در عمل به رسمیت شناخته شد و رفته رفته هم در رویه بین کشورها و هم در آرای داوری بین‌المللی تکامل یافت و به بلوغ رسید. بررسی دقیق سیر تحول و ماهیت اصل حاکمیت دایمی بر منابع طبیعی، بیانگر این واقعیت است که خواسته اصلی کشورهای در حال توسعه، به ویژه کشورهای نفت خیز از طرح اصل مذکور، تقویت جایگاه تفکر «مالکیت عمومی» بر منابع طبیعی، به ویژه منابع نفتی بود. در بعد ملی، این تفکر با عنوان فقهی «انفال» در قانون اساسی ایران به رسمیت شناخته شده است.

منابع نفت در بیشتر نزدیک به همه کشورهای دنیا، ملی است و در مالکیت عمومی یا دولتی قرار دارد؛ حتی در آمریکا نیز بخش‌های بزرگی از منابع نفت در زمین‌های متعلق به دولت‌های محلی و فدرال قرار دارند و تمامی منابع دریایی نیز متعلق به دولت است. مالکیت عمومی و دولتی بر منابع نفتی، نه تنها ناظر بر منابع موجود در مرزهای خشکی یک کشور است، بلکه این مالکیت به منابع موجود در فراساحل تا فلات قاره و منطقه انحصاری اقتصادی نیز گسترش می‌یابد. (موسی زاده و برخی، ۱۳۹۹: ۲۱۶)

تا پیش از اکتشاف نفت در ایالت پنسیلوانیای آمریکا در سال ۱۸۵۹ میلادی، عموماً منابع نفتی، مقولهای مستقل از منابع معدنی در نظر گرفته نمی شد؛ از این رو، وقتی در متون قدیمی درباره چگونگی و نحوه مالکیت منابع نفتی جستجو می شود، مطلب مستقلاً به دست نمی آید؛ زیرا چنانکه گفته شد، منابع نفتی در گذشته با عنوان معادن محل بحث بوده است. از دیدگاه کلی، در نظامهای حقوقی رومی- ژرمنی و کامن لا و همچنین حقوق اسلامی، نظریه های مختلفی در باب مالکیت معادن مطرح شده است.

در حقوق رومی- ژرمنی، به طور کلی در زمینه مالکیت منابع معدنی دیدگاههای متفاوت وجود دارد که هر کدام از آنها دربردارنده تفکر خاصی نسبت به تملک منابع معدنی، به ویژه منابع نفتی است. از نظر تاریخی نخستین تفکر حاکم بر مالکیت منابع معدنی تفکری است که بر اساس آن، منابع مزبور از آن کسی است که مالک سطح زمین است. این نظریه که به "نظریه مالکیت خصوصی" شهرت دارد، بر این اصل استوار است که مواد معدنی "جزء متعلقات سطح زمین است و هر کس که مالک زمین باشد، مالک متعلقات آن نیز خواهد بود"، گسترش تدریجی این نظریه در اندیشه رومیان باستان مبنای شکل گیری قاعده معروفی شد که میگوید: "هر کس مالک زمینی باشد مالک فضای فوقانی و تحتانی آن نیز خواهد بود"، بنابراین در حقوق رومیان، زمین و قسمتهای تحتانی آن از منظر حقوقی به عنوان واحدی یکپارچه نگریسته می شد که در آن، تعلق مالکیت قسمتهای تحتانی سطح زمین به مالک زمین بدون هیچ محدودیتی پذیرفته شده بود. در کشور فرانسه تا پیش از انقلاب کبیر سال ۱۷۸۹، نظام مالکیت خصوصی بر منابع معدنی حاکم بود؛ یعنی معادنی که در املاک خصوصی قرار گرفته بود، به مالک زمین تعلق داشت. اما پس از انقلاب، مجلس مؤسسان، نخستین قانون معدن فرانسه را در سال ۱۷۹۱ وضع کرد که بر اساس ماده يك آن، مالکیت معادن واقع شده در فضای باز یا تا عمق یکصد پا، از آن صاحب زمین بود اما معادن واقع شده در عمق زمین (بیشتر از یکصد پا) در اختیار دولت قرار گرفت.

اما مبنای اولیه مالکیت منابع معدنی در نظام کامن لا، همانند نظام رومی- ژرمنی بر نظریه مالکیت خصوصی استوار است. اما اکتشاف نفت در آمریکا و سیال بودن ماهیت این ماده معدنی، رفته رفته باعث شد تا ناکارایی نظریه مالکیت خصوصی بیشتر مورد توجه قرار گیرد. از این رو، برای رفع چالش سیال بودن مواد نفتی، پیشنهاد شد که منابع زیرزمینی به عنوان مال بدون

مالک شناخته شود و مالکیت آن در اختیار شخصی قرار گیرد که برای اولین بار به تصرف آن اقدام میکند (بهمئی و آری، ۱۳۹۷: ۶). بر طبق قاعده تصرف، مالک زمین دارای حق مالکیت نسبت به نفت و گازی است که از چاه های حفر شده در زمین خود استخراج میکند؛ حتی اگر معلوم شود که بخشی از نفت و گاز استخراجی از زمین مجاور به دست آمده است.

با گذشت زمان، تکیه بر قاعده تصرف برای اکتشاف و بهره برداری از منابع نفتی در آمریکا با انتقاد جدی روبه رو شد. در واقع، تب اکتشاف نفت و رقابت ناسالم بین اشخاص در آمریکا برای کسب سهم بیشتر از منابع نفتی، باعث هدر رفت این ماده ارزشمند و ورود خسارت به دیگران شد از این رو، برخی از ایالت های آمریکا، به وضع قوانین محدود کننده در این زمینه اقدام کردند.

اما در ایران با ملی شدن صنعت نفت ایران در سال ۱۳۲۹، مالکیت این معادن به وضوح مد نظر قرار گرفت. به موجب آن صنعت نفت ایران ملی اعلام شده و تمام عملیات در دست دولت قرار گرفت در طرح قانونی دایر بر طرز اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت در سراسر کشور در سال مصوب سال ۱۳۳۰ کلیه درآمد های نفتی حق مسلم ملت ایران تلقی شده است. در واقع بعد از حضور سالیان متوالی کمپانی های خارجی در ایران و تسلط آنها بر معادن نفتی به جهت حساسیت و اهمیت این معادن، کشور ایران بدنبال تسلط و اداره انحصاری بر منابع خود بود. وقتی بیان می شود که منابع نفت ملی است یعنی این معادن را باید در زمره اموال عمومی دانست که ملکیت آنها به مقام حکومت و ولایت تعلق دارد (یثربی و سبزواری، ۱۳۹۶: ۵۱۳). در قانون نفت سال ۱۳۶۱ به روشنی وضع مالکیت معادن بیان شده و در بند ۱ ماده ۳، تصریح شده منابع نفت کشور جزء انفال و ثروت های عمومی است و طبق اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی می باشد و کلیه تأسیسات و تجهیزات و دارایی ها و سرمایه گذاری هایی که در داخل و خارج کشور توسط وزارت نفت و شرکت های تابعه به عمل آمده و یا خواهد آمد، متعلق به ملت ایران و در اختیار حکومت اسلامی خواهد بود.

اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی متعلق به حکومت اسلامی است که بر اساس مقررات و اختیارات مصرح این قانون به عهده وزارت نفت می باشد که بر طبق اصول و برنامه های کلی کشور عمل نماید.

نفت به موجب بند اول ماده یک قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰/۳/۲۲ عبارت است از: «هیدروکربون‌هایی که به صورت نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی، قیر طبیعی، پلمه سنگ‌های نفتی و ماسه‌های آغشته به نفت به حالت طبیعی یافت شده و یا طی عملیات بالا دستی به دست می‌آید».

ماده دو قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، به موجب ماده ۲ قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ اصلاح که مقرر می‌دارد "منابع نفت کشور جزو انفال و ثروت‌های عمومی است و طبق اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی است و اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی، به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بعهده وزارت نفت است."

در اینجا به روشنی قانونگذار در خصوص نفت اظهار نظر نموده و آن را انفال دانسته و مالکیت و حاکمیت بر آن را متعلق به حکومت اسلامی بیان کرده است. عمده مسئولیت بخش نفت ایران، حاکمیتی و به موجب قانون برعهده وزارت نفت و گاهی برعهده هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی و شرکت ملی نفت ایران قرار گرفته است. لذا در این بخش مداخله‌گری تام برای دولت وجود دارد. لذا با این وصف بایستی حکمرانی خوب در بخش نفت اعمال شود.

چهار «کارکرد اصلی» حکمرانی خوب بخش نفت سیاست‌گذاری، راهبردی‌گذاری، تصمیم‌سازی عملیاتی، و نظارت و تنظیم‌گری هستند (شیروی و فرحنا کیان، ۱۳۹۹: ۳۵۹). حال برای اینکه بازیگران اصلی این بخش بتوانند به طور مؤثر کارکردهای چهارگانه حکمرانی خوب بخش نفت را برآورده کنند، تنظیم‌گری خوب ضروری است. تنظیم‌گری خوب یعنی اتخاذ سیاست تنظیم‌گری مناسب برای تعیین چارچوب سیاست دولت برای چگونگی تنظیم، ارزیابی و تغییر مقررات که می‌بایست توسط عالی‌ترین سطوح دولتی در قالب کمک به تحقق حکمرانی خوب در سراسر دواير و سطوح دولت اجرایی گردد.



نمودار ۲-۳

پس از بیان مفهوم مداخله گری دولت و تاکید بر کاهش نقش مداخله گری مستقیم و تقویت جایگاه هدایتگری و نظارت، با بررسی صلاحیت‌های دولت در ذیل بخش مداخله گری و با توجه به اینکه قانون نفت و قانون سازمان انرژی اتمی صراحتاً بهره برداری از معادن نفت و گاز و مواد پرتوزا را صرفاً در اختیار وزارت نفت و سازمان انرژی اتمی قرار داده و بالاخص در مبحث نفت آن را انفال دانسته در می‌یابیم این نوع معادن کاملاً با نظریه انفال تطبیق داشته و دولت در این حوزه هم اعمال مالکیت می‌نماید و هم اعمال حاکمیت.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

اول: نتیجه‌گیری

در این کتاب، موضوع هدایت‌گری، مداخله‌گری و نظارت دولت بر معادن در نظام حقوقی ایران بر معادن به تفصیل بررسی گردید. ابتدا به تعریف معادن در قوانین و فقه و سپس حاکمیت بر معادن با تشریح مالکیت در فقه مورد بررسی قرار گرفت. در اینجا ابتدا به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از مباحث گذشته پرداخته و در پایان با توجه به ایرادات وارده، پیشنهاداتی در خصوص اصلاح قوانین ارائه می‌گردد.

الف: ماهیت معادن

با بررسی تعاریف لغوی معادن می‌توان تعریف دهخدا را از لحاظ لغوی بدین شرح که «معدن ترکیباتی است شیمیایی و نباتی که به مرور زمان در قعر زمین تشکیل شده و موادی را ساخته که موسوم به زغال سنگ و آهن و سایر فلزات گردیده و به واسطه استخراج یا شکاف‌هایی که در اثر زلزله یا آتشفشانی در زمین یافت شده از قعر به سطوح آمده و قابل استفاده گردیده است» کامل‌ترین معنی معادن در نظر گرفت.

قانون اساسی و قانون مدنی تعریفی از معدن ارائه ننموده‌اند اما به لحاظ فقهی اکثریت فقهای شیعه هر گاه سخن از معدن به میان می‌آورند منظورشان مواد معدنی است نه مکان آن مواد از جمله می‌توان به تعریف علامه حلی اشاره نمود که بیان می‌دارد: «معدن همه آن چیزی است که از زمین

خارج می‌گردد و چیزهایی است که در زمین به وجود می‌آید ولی از زمین نیست و دارای ارزش اقتصادی می‌باشد».

فقها معادن را به معادن ظاهری و باطنی تقسیم می‌نمایند و در تعریف معادن ظاهری و باطنی تعاریف متعددی ارائه نمودند ولی آنچه که با قوانین انطباق بهتری دارد بدین گونه است که «معادن ظاهری را معادنی می‌دانند که روی زمین قرار دارد و یا تا سطح زمین چندان فاصله‌ای ندارد به طوری که اگر مقداری خاک را کنار بزنند معدن آشکار شود» و «معادن باطنی معادنی است که در عمق زمین قرار دارد و برای به دست آوردن آن‌ها باید زحمت حفاری کشید».

همانطوریکه در فصل اول بیان شد فقها در خصوص ماهیت معادن که تاثیر مستقیم در شناخت نحوه مالکیت و بهره برداری از این مواهب دارد سه نظریه انفال، مباحات و تبعیت معدن از مالکیت زمین را مطرح نموده‌اند.

عده‌ای از فقها معادن را مطلقاً انفال می‌دانند و بر اساس نظر فقها در صورت حضور امام معصوم انفال در اختیار امام قرار داده شده تا موافق مصلحت، آن دارایی‌ها را به کار گیرد و در زمان غیبت با توجه به اینکه امام معصوم (ع) شخصا و مستقیماً رهبری جامعه را در دست ندارد اگر حکومت به دست ولی فقیه عادل باشد، انفال در اختیار وی قرار می‌گیرد و بر اساس قولی «الانفال الی الوالی» یعنی انفال در اختیار والی مسلمین است خواه معصوم باشد و خواه غیر معصوم، چون والی مطلق است و نه خاص معصوم. بنابراین طبق این نظر معادن در مالکیت امام و حکومت اسلامی است. حتی معادنی که در ملک اشخاص وجود دارند، نیز متعلق به حکومت اسلامی است و در صورت پذیرش این نظریه، مالکیت امام و حکومت اسلامی حاکمیت مطلق بر معادن را به دنبال دارد.

و اما در ارتباط مباحات بیان شد که اموالی هستند که ملک اشخاص (حقیقی و حقوقی) نمی‌باشد و افراد مردم می‌توانند مطابق مقررات آن را تملک کنند، مانند اراضی موات. مشهور فقها بر این عقیده‌اند که معادن از مباحات و مشترکات است. بدین صورت که معادن ظاهری از مشترکات است، یعنی مردم در استفاده از آن دارای حقوق مساوی هستند و هر کس حق دارد فقط به اندازه نیاز خود استفاده کند نه بیشتر، بنابراین احیاء در این گونه معادن مصداق ندارد، بلکه باید به سراغ حیازت رفت. بدیهی است که تحجیر هم راه ندارد، زیرا تحجیر مقدمه احیاء است و با جاری نبودن

احیاء، تحجیر نیز جریان نخواهد داشت. همچنین است اقطاع (واگذاری معادن از سوی حاکم به شخصی)، چون همه مردم در آن حق مساوی دارند اما معادن باطنی از مباحات است و با احیاء به ملکیت در می‌آید. بنابراین تحجیر و اقطاع در این معادن جاری است.

لذا با این وصف در صورتیکه معادن از مشترکات باشد بایستی حاکمیت با وضع قوانین و نظارت کامل از برداشت بیش از حصه هر فرد جلوگیری نماید.

گروهی از فقها در باب معدن قائل به مالکیت معدن به تبع مالکیت زمین شده‌اند، یعنی حکم هر معدن به تبع زمینی است که در آن قرار دارد. مثلاً معدنی که در سرزمین مفتوحه العنوه پیدا شود، همانند آن سرزمین، ملک همه مسلمانان است و اختصاص به امام و حاکم اسلام ندارد و معدنی که در زمین شخصی یافت شود، از آن مالک آن زمین است.

با مرور مختصر نظرات فقهی با توجه به استفتاء شورای نگهبان از حضرت امام خمینی و پاسخ ایشان و نحوه قانونگذاری می‌توان گفت شورای نگهبان معدن واقع در املاک را جزء انفال و ثروت‌های عمومی ندانسته، ولی نظارت و کنترل دولت بر اکتشاف و بهره‌برداری از معادن طبق مصلحت عامه جایز است لذا در این نظر و سایر نظریه‌هایی که در مطالب معروضه عنوان شد علیرغم اینکه مالکیت اشخاص بر معادن را پذیرفته‌اند اما به صراحت بر نقش حاکمیت حکومت اسلامی بر معادن تاکید داشته‌اند البته مطابق نظر امام رحمه الله علیه که قانون نفت نیز از آن متأثر بوده، معادن نفت چون ملی است و متعلق به ملت‌های حال و آینده است که در طول زمان موجود می‌گردند از تبعیت املاک شخصیه خارج است و دولت اسلامی می‌تواند آن‌ها را استخراج کند.

این تحقیق نظریه مباحات و مشترکات را ترجیح می‌دهد زیرا هم با عدالت و هم با قوانین وضع شده مطابقت دارد بدین صورت که معادن متعلق به همه بوده و منفعت جامعه اقتضا می‌نماید که با عدم تصور مالکیت مطلق برای اشخاص، ضمن اجازه استفاده از معادن بصورت حق انتفاع از این گنجینه الهی برای نسل‌های آتی محافظت کرد.

در ارتباط با مواد معدنی قانونگذار از سال ۱۳۱۷ تا آخرین اصلاحیه قانون معادن در سال ۱۳۹۰ مبادرت به ذکر انواع مواد معدنی و طبقه‌بندی آنها نموده تا بدینوسیله نوع و نحوه بهره‌برداری و چگونگی نظارت بر آنها را تعیین نماید. در قانون اصلاح قانون معادن، مواد معدنی به ۴ طبقه تقسیم

نموده که در طبقه اول و دوم نظارت از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت و با حاکمیت قانون معادن، طبقه سوم نظارت و اعمال مالکیت از طریق وزارت نفت و با حاکمیت قانون نفت و طبقه چهارم نظارت و مالکیت بوسیله سازمان انرژی اتمی و بر اساس قانون انرژی اتمی صورت می‌پذیرد.

هر چند در نگاه اول با بررسی اصول ۴۴ و ۴۵ به تصور تناقض میان این دو اصل در ارتباط معادن می‌رسیم و علیرغم اینکه قانون اساسی در اصل ۴۵، معادن را به طور ابهام آمیزی در زمره انفال و ثروت های عمومی قرار داده است و مشخص نکرده جزء کدامیک است و یا اصل ۴۴ نیز صحبت از معادن بزرگ شده است و مالکیت آن را عمومی و در اختیار دولت قرار داده است و واگذار کردن آن‌ها به بخش خصوصی و تعاونی را مجاز نمی‌شمارد و سخنی از معادن کوچک به میان نمی‌آورد ولی با مذاقه بیشتر در قوانین معادن و دیدگاه شورای نگهبان که معادن را انفال نمی‌داند می‌توان به این نتیجه رسید که تناقضی بین این دو اصل وجود ندارد و منظور قانونگذار اساسی مشترکان عمومی بودن معادن است و در ارتباط با معادن بزرگ نیز این اصل در قوانین بعد کم اثر می‌شود تا جایی که ماده ۱۲ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ بیان می‌دارد واگذاری معادن بزرگ با توجه به میزان ذخیره، عیار، میزان استخراج، ارزش ماده معدنی، میزان سرمایه‌گذاری، موقعیت جغرافیائی و ملاحظات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به پیشنهاد وزارت معادن و فلزات و تصویب هیأت وزیران تشخیص داده می‌شود و نحوه بهره‌برداری آن توسط هیأت‌دولت تعیین می‌گردد که بعداً در قانون اصلاح قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۰ شورای عالی معادن تشکیل و این مهم بر عهده او نهاده شد. لذا امروزه با توجه به قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، واگذاری تمامی معادن بزرگ به استثنای معادن نفت و گاز به بخش خصوصی و تعاونی مجاز است ولی ماده ۲ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۹۰ که آخرین قانون مصوب در خصوص معادن است، اعمال حاکمیت بر معادن کشور به غیر از نفت و گاز را بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار می‌دهد. دولت در مقام اعمال حاکمیت ممکن است مالک چیزی نباشد، اما با توجه به مقتضیات جامعه، قواعدی را در مورد آن چیز که ممکن است در مالکیت فرد خاصی باشد یا مالکیت خاصی نداشته باشد، اعمال نماید. بدین جهت است که قانون اساسی و قوانین موضوعه دیگر، از حاکمیت دولت بر معادن سخن گفته است و سخنی از مالکیت دولت بر معادن به میان نیامده است بنابراین می‌توان گفت حاکمیت و مالکیت ملازمه‌ای با هم ندارند.

ب: هدایتگری دولت

دولت برای اینکه به اهداف توسعه‌ای خود در گستره معادن برسد و در نتیجه آن به رشد اقتصادی دست یابد بایستی علاوه بر نظارت و دخالت مستقیم در فعالیت‌های معدنی به سیاستگذاری و هدایتگری مبادرت ورزد. کشور ما نیز از این موضوع غافل نمانده و بوسیله نهادها و شوراهای قانونی، با سیاست‌های تنبیهی و تشویقی و یا سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته به ایفای نقش هدایتگری می‌پردازد.

شورا یعالی معادن بالاترین مرجعی است که در حوزه معدن سیاستگذاری می‌کند. در واقع نقش حکمیت و حل مشکلات حوزه معدن را دارد و در مواقعی که اختلاف میان بخش معدن و معدنکاران و صاحبان پروانه شکل می‌گیرد، داوری می‌نماید. اصل رسالت شورای عالی معادن سیاستگذاری در حوزه معدن است.

این شورا به اتخاذ تصمیم در موارد اختلاف دارندگان پروانه فعالیت معدنی در صورت توافق طرفین مبنی بر حکم به داوری، تشخیص و اصلاح و تغییر کمیت و کیفیت ذخیره معدنی و کاهش یا افزایش محدوددهای اکتشافی و معدنی به تناسب میزان ذخیره و استخراج، تشخیص موارد خارج از اختیار دارندگان مجوز عملیات معدنی، تأثیر محاسبه حقوق دولتی استخراج واقعی کمتر از میزان مندرج در پروانه بهره برداری می‌پردازد.

ستاد تسهیل و رفع موانع تولید و کارگروه‌های استانی این ستاد از موارد دیگری است که به منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی به ویژه در موارد مربوط به تکمیل و راه اندازی طرح‌های نیمه تمام، تأمین مالی، تعیین تکلیف بدهی‌های معوق و همچنین رفع مشکلات مرتبط با محیط زیست، منابع طبیعی و معادن و رفع موانع صادراتی و به تجویز ماده ۶۱ الحاقی قانون رفع موانع تولید تشکیل و به هدایتگری در این حوزه می‌پردازد.

از جمله موارد دیگری که می‌توان بدان اشاره نمود ستاد پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه است. ستاد پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه بر اساس صلاحیت مصرحه در دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه وظیفه حمایت‌های حقوقی، قضایی از فعالیت‌های اقتصادی مجاز و مشروع در سطح

ملی و رفع مسائل و مشکلات حقوقی، قضایی سرمایه‌گذاری را بر عهده دارد از این رو در جهت صیانت از فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری مبادرت به ورود در عرصه معادن و رفع اختلاف فی مابین فعالان این حوزه می‌نماید.

صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی با هدف تحقق توسعه پایدار در بخش معدن و ایجاد تضمین و امنیت سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های معدنی و هدایت و راهبری این سرمایه‌گذاری‌ها از سوی دولت به ایفای نقش هدایتگری می‌پردازد. کاهش خطرات سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های معدنی از طریق صدور بیمه‌نامه‌های سرمایه‌گذاری و اعتباری، توسعه پایدار بخش معدن و فرآوری مواد معدنی، ایجاد اشتغال در معادن، ایجاد زمینه جهت صادرات محصولات معدنی به کشورهای خارجی، ایجاد درآمدهای ارزی برای معدنکاران و کشور، کمک به توسعه و شکوفایی در صنایع معدنی و اشتغال در این فعالیت‌ها، افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور همگی از مأموریت‌های محوله به این صندوق است.

اتاق بازرگانی ایران نیز نهاد هدایتگر و موسسه‌ای غیر انتفاعی است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی می‌باشد. این تشکل، جهت ایجاد هماهنگی و همکاری میان بازرگانان و صاحبان صنایع و معادن، در مراکز تجاری مهم مملکتی، بر حسب تقاضای تجار محل و پیشنهاد وزارت اقتصاد ملی و با تصویب دولت برای هماهنگی فعالیت‌های خود و چانه‌زنی با نهادهای حکومتی برای تأمین منافع‌شان بوجود می‌آید.

اتاق بازرگانی به عنوان مهم‌ترین تشکل اقتصادی کشور و محلی که در آن مسائل کلان اقتصادی کشور مورد مذاقه قرار می‌گیرد، منعکس‌کننده‌ی نظرات فعالان اقتصادی به قوای سه‌گانه و تعامل سازنده جهت رفع دغدغه‌ها و موانع پیش‌روی بخش خصوصی و جلب حمایت آنان از این بخش است.

علاوه بر نهادهای مورد اشاره گاه دولت‌ها با اعمال سیاست‌های تنبیهی و تشویقی به سیاست‌گذاری می‌پردازند.

از جمله سیاست‌های تنبیهی در بخش معادن می‌توان به سیاست جلوگیری از خام‌فروشی اشاره نمود که ابزار موثر آن وضع عوارض و مالیات است. بند «ت» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ درآمد

حاصل از صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی از جمله بیلت، بلوم و اسلب، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی از جمله قیر و متانول، اوره و پلی اتیلن به صورت خام و نیمه خام در تمام نقاط کشور را مشمول مالیات و عوارض صادراتی نموده است.

در اعمال سیاست های تشویقی دولت اقدام به ارائه تسهیلات برای مشارکت کنندگان و سرمایه گذاران معدنی نموده است بطوریکه مطابق ماده ۵ قانون تمرکز امور صنعت و معدن ابتدا بانک صنعت و معدن را با حفظ شخصیت حقوقی و مالی و اداری به وزارت صمت انتقال داده و در بند «ب» این ماده یکی از وظایف این بانک، اعطای تسهیلات برای ایجاد، توسعه، تکمیل و بهسازی واحدهای صنعتی و معدنی با اولویت صنایع کوچک اعم از سخت افزاری و نرم افزاری می باشد.

وزارت صنعت، معدن و تجارت به تکلیف ماده ۱۶ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ موظف است تا واحدهای مربوطه را زیر پوشش نظارتی، حمایتی و هدایتی خود قرار داده و از سرمایه گذاری بخش غیردولتی در این امور حمایت نماید و در این باره مطالعات امکان سنجی و تهیه طرح های تیب انجام دهد.

تخصیص بخشی از درآمدهای حاصل از بخش معدن شامل حقوق دولتی، حق انتفاع پروانه بهره برداری (دولتی)، عواید حاصل از ماده ۳۵ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و عواید حاصل از تبصره های ۲ و ۳ ماده ۶ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳ و اصلاحات و الحاقات بعدی به منظور حمایت و تشویق صادرات محصولات صنایع معدنی دارای ارزش افزوده بالا از موارد دیگری سیاست های تشویقی ذیل هدایتگری دولت است.

در جهت هدایت سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته بند «د» ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید، نرخ صفر مالیاتی و مشوق های مزبور را برای درآمد واحدهای تولیدی و معدنی مستقر در شعاع یکصد و بیست کیلومتری مرکز استان تهران و پنجاه کیلومتری مرکز استان اصفهان و سی کیلومتری مراکز سایر استان ها و شهرهای دارای بیش از سیصد هزار نفر جمعیت بر اساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن در نظر نگرفته و مجاز ندانسته است.

معافیت مالیاتی در واحدهای تولیدی و معدنی و... مذکور در ماده ۳۱ قانون رفع موانع تولید «در صورتیکه دارای بیش از پنجاه نفر نیروی کار شاغل باشند چنانچه در دوره معافیت، هر سال نسبت به سال قبل نیروی کار شاغل خود را حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) افزایش دهند، به ازای هر سال

نتیجه گیری

۲۲۷

جایگاه دولت در معادن
در نظام حقوقی ایران

افزایش کارکنان یک سال اضافه می‌شود و در صورت کاهش نیروی کار از حداقل افزایش مذکور در سال بعد که از مشوق مالیاتی این بند استفاده کرده باشند، مالیات متعلق در سال کاهش، مطالبه و وصول می‌شود» نیز از جمله سیاستگذاری‌های دولت با هدف اشتغال‌زایی می‌باشد.

احیا و راه اندازی معادن کوچک مقیاس، سرمایه‌گذاری دولت در معادن و مواد معدنی خاص مورد نیاز صنایع کشور در صورت نبود سرمایه گذار بخش خصوصی و یا سرمایه‌گذاری در معادن و اکتشاف آنها و واگذاری این معادن به بخش خصوصی از ابزارهایی است که دولت بوسیله آن به ریل‌گذاری در بخش معادن می‌پردازد.

ج: مداخله‌گری در معادن

برخی از معادن بر اساس دیدگاه‌های فقهی مانند انفال تلقی شدن و یا دیدگاه حاکمیتی، بر اساس قوانین خاص خود صرفاً توسط دولت مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند و یا در زمانی که بخش خصوصی تمایلی به حضور در این عرصه ندارد دولت در جهت تامین نیازها و تکمیل زنجیره تولید و بی‌نیاز نمودن کشور به مداخله مستقیم در معادن می‌پردازد.

از جمله مداخله و بهره‌برداری مستقیم توسط دولت، استخراج مواد معنی‌پرتو زا بوده که بر اساس قانون انرژی اتمی انجام بررسی‌ها و عملیات اکتشافی برای تعیین مواد اولیه صنایع اتمی از قبیل سوخت اتمی و مواد رادیو اکتیو و بهره‌برداری از این منابع از طریق استخراج و تخلیص، استفاده از مواد مزبور در صنایع و نیروگاه‌ها و کارخانه‌ها و تأسیسات مختلف اتمی کشور از مجموعه وظایف و اختیارات سازمان انرژی اتمی ایران می‌باشد.

منابع نفتی و هیدروکربوری نیز از موارد دیگری است که بر اساس دیدگاه صریح و نظریه متقن شورای نگهبان که پیش‌تر در فصل اول بدان اشاره شد انفال تلقی شده و بر این مبنا اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی متعلق به حکومت اسلامی است که بر اساس مقررات و اختیارات مصرح این قانون به عهده وزارت نفت می‌باشد که برطبق اصول و برنامه‌های کلی کشور عمل نماید.

به دلیل وقوع معدن در منطق کمتر توسعه یافته و کمبود امکانات، صعوبت در استخراج و حاشیه سود اندک برخی مواد معدنی، بخش خصوصی تمایلی به مشارکت در بهره‌برداری آنها ندارد که

در این حالت نیز دولت با استفاده از سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های دولتی بصورت مستقیم به مداخله و استخراج از معادن می‌پردازد.

د: نظارت بر معادن

از همان قدم ابتدایی در فعالیت‌های معدنی دولت به نظارت می‌پردازد بگونه‌ای که مطابق ماده شش قانون معادن و اصلاحیه آن اکتشاف ذخائر معدنی توسط اشخاصی که دارای شرایط لازم مذکور در دستورالعمل‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت از جمله توان فنی و مالی هستند صرفاً پس از صدور پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت امکانپذیر می‌باشد. بنابراین اشخاص تا قبل از اخذ این پروانه حق انجام فعالیت‌های اکتشافی در محدوده معدنی را دارا نمی‌باشند.

از جمله ملزومات در بهره‌برداری از معادن اخذ گواهی کشف است لذا پس از اتمام مراحل اکتشاف و در صورت مثبت بودن نتیجه عملیات اکتشاف، کشف ماده معدنی و داشتن توجیه فنی و اقتصادی، گواهی نامه کشف توسط سازمان صنعت، معدن و تجارت استان مربوطه صادر می‌گردد.

حق حاصل از پروانه اکتشاف و گواهی کشف حقی است عینی و حق تقدمی ایجاد می‌کند که سایر متقاضیان محدوده معدنی را از رقابت با دارنده حق اکتشاف باز داشته و پس از انجام عملیات اکتشاف و کشف ماده معدنی نسبت به دیگران در اولویت دریافت پروانه بهره‌برداری و انتفاع از ماده معدنی قرار می‌گیرد.

مورد دیگری که دولت نظارت خود را اعمال می‌نماید صدور پروانه بهره‌برداری از معادن است. مطابق تجویز ماده ۸ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ بهره‌برداری از معادن بدون اخذ این سند رسمی لازم‌الاجرا و قابل توثیق از وزارت صنعت، معدن و تجارت غیر قانونی تلقی می‌گردد. اشخاص به منظور دریافت این سند می‌بایست مستنداتی را بر اساس قوانین و دستورالعمل‌ها ارائه و در صورتیکه این مستندات مورد تایید قرار گیرد پروانه بهره‌برداری صادر می‌گردد.

حق انتفاع در نهایت، تحلیلی که می‌توان از ماهیت حقوقی پروانه بهره‌برداری از معدن ارائه داد، «حق انتفاع» است. حق انتفاع، قالبی است که قانون‌گذار برای این پروانه پذیرفته است. چه آنکه به موجب ماده ۹ قانون اصلاح قانون معادن مصوب

۱۳۹۰، پروانه بهره برداری متضمن «حق انتفاع» دارنده پروانه از ذخیره معدنی مندرج در آن می‌باشد. بر این اساس، پروانه بهره برداری از معدن نوعی حق انتفاع است که انتفاع از معدنی مشخص را به مدت انتفاع، در قالب «رقبی» به بهره بردار اعطا می‌کند.

با این حال، تحلیل پروانه بهره برداری از معدن در قالب حق انتفاع، با ایرادات زیر روبروست: نخست آنکه به موجب ماده ۴۶ قانون مدنی «حق انتفاع ممکن است فقط نسبت به مالی برقرار شود که استفاده از آن با بقای عین ممکن باشد اعم از اینکه مال مزبور منقول باشد یا غیرمنقول و مشاع باشد یا مفروز». به عبارتی واگذاری حق انتفاع تنها در خصوص اموال قابل بقا امکانپذیر است. اما در مقام تعیین ماهیت معدن باید گفت که هرچند معدن نیز با استفاده مکرر ذخیره خود را از دست داده و دیگر به عنوان معدن شناخته نمی‌شود اما چون امکان بهره برداری مکرر را دارد باید همچنان آن را مال قابل بقاء و واگذاری حق انتفاع آن را صحیح دانست.

پروانه بهره برداری از معدن نمونه‌ای از یک قرارداد الحاقی بوده و با تعریف و ویژگی‌های این قراردادها مطابقت می‌کند؛ چرا که شرایط و احکام این قرارداد توسط یک طرف «دولت» مقرر می‌شود و بهره بردار، بدون اینکه امکان مناقشه داشته باشد بدان ملحق می‌شود.

از دیگر ویژگی‌های قرارداد بهره برداری از معادن لازم بودن آن است زیرا قانونگذار در هیچ از مواد قانون معادن، از جواز قرارداد سخن نگفته است. در این صورت اصل لزوم حاکم است. و دیگر اینکه لازم بودن قرارداد از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت، از ماده ۱۰ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۲/۲۰/۱۳۹۴ نیز قابل استنباط است. به موجب ماده مذکور، «دستگاه‌های دولتی تنها در صورت وجود مجوز قانونی یا تصریح در قرارداد می‌توانند قراردادها، تعهدات، توافقات، واگذاریها، مجوزها و پروانه‌های قانونی صادر شده را لغو کنند یا تغییر دهند. در غیر این صورت اقدامات فوق مستلزم جلب رضایت اشخاص ذینفع می‌باشد.

وصف دیگر قرارداد معدن، تشریفاتی بودن آن می‌باشد قرارداد بهره برداری را نیز باید از مصادیق قراردادهای تشریفاتی دانست. در واقع، قانونگذار برای آنکه از حفظ و تأمین مصالح عمومی جامعه مطمئن شود الزام میداند تا در واگذاری معادن، تشریفات ویژه‌ای رعایت شود؛ چنانکه در ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ چنین آمده است: «بهره برداران از ذخایر معدنی بلامعارض به استثناء کاشفان فقط در مهلت مقرر در ماده ۷ از طریق مزایده...، انتخاب می‌گردند».

از دیگر ویژگی‌های قرارداد معادن قابل انتقال بودن است. در انتقال قرارداد، یکی از دو طرف، وضع حقوقی خود را اعم از حقوق و تعهدهای ناشی از قرارداد به دیگری انتقال می‌دهد و او را در این خصوص، قائم مقام خود می‌کند.

در ضمانت اجرای اکتشاف و بهره برداری غیر قانونی از معادن قانونگذار بی‌اعتنا نبوده بطوریکه ماده ۱۹ قانون معادن کشور نیز به این مهم اشاره دارد. مطابق این ماده «هرکس بدون اخذ پروانه اکتشاف یا بهره برداری و یا بدون اجازه برداشت اقدام به حفاریهای اکتشافی، استخراج، برداشت و بهره برداری مواد معدنی کند بهره برداری غیرقانونی و متصرف در اموال دولتی محسوب شده و با او برابر قوانین و مقررات مربوطه رفتار خواهد شد». با تصویب اصلاحیه قانون معادن در سال ۱۳۹۰، بموجب ماده ۱۳ آن، سه تبصره به ماده ۱۹ اضافه و اکتشاف و بهره برداری و برداشت غیر قانونی را جرم مشهود تلقی و نیروی انتظامی را مکلف به برخورد با این گونه موارد نموده و در صورتیکه اشخاص بدون حکم قضایی در محدوده‌ای که دیگری نسبت بدان مجوز عملیات معدنی دارد تصرفی انجام دهد موضوع تصرف عدوانی شناخته شده و نیروی انتظامی موظف است حسب درخواست دارندگان مجوز یا وزارت صنعت، معدن و تجارت، بلافاصله نسبت به رفع تصرف و مزاحمت اقدام و متهم یا متهمان را به مراجع قضائی معرفی نماید.

اخذ حقوق دولتی از بهره برداران و سلب صلاحیت از دارندگان پروانه‌های اکتشاف و بهره برداری متخلف از تعهد نوعی دیگر از نظارت دولت بر معادن است. در صورت عدم تادیه حقوق دولتی، وزارت صمت با رعایت تشریفات و مضمی مهلت‌های قانونی می‌تواند پروانه بهره برداری را باطل و بهره بردار را خلع ید نماید.

مکتشفین و بهره برداران تعهداتی را در اکتشاف و استخراج از معادن مطابق قوانین، آیین نامه اجرایی قانون معادن، دستور العمل‌های وزارت صمت، مفاد پروانه و طرح بهره برداری بر عهده دارند که تخطی از آن پس از اخطار مرجع قانونی ذیربط و عدم اصلاح از موجبات پرداخت خسارت و سلب صلاحیت و در نتیجه خلع ید وی از معدن خواهد بود.

در مرحله اجرا و استخراج از معادن نیز دولت نظارت کامل خود را اعمال می‌نماید به صورتی که در آتشیاری و مواد ناریه مورد استفاده هم بایستی مقررات و نظارت‌های دولت صورت پذیرد و آتشیاری و دریافت مواد ناریه بدون مجوز امکانپذیر نمی‌باشد.

بر اساس ماده ۴۳ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه شورای معادن در هر استان تشکیل که علاوه بر اینکه بر استخراج ماده معدنی و هرگونه فروش و واگذاری پروانه قبل از بهره‌برداری با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و حداقل تخریب منابع طبیعی نظارت می‌نماید، اقدامات لازم را نسبت به تسهیل، تسریع و ایجاد صنایع پایین دستی انجام می‌دهد.

قانون تمرکز امور صنعت و معدن نیز نظارت‌هایی را برای دولت از جمله وظیفه تدوین استراتژی (راهبردهای) توسعه صنعتی و معدنی، تعیین سیاست‌ها، برنامه‌ها و ضوابط کلی بخش صنعت و معدن کشور، نظارت بر فعالیت‌های صنعتی و معدنی به منظور تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های بخش صنعت و معدن کشور، انجام بررسی‌های زمین‌شناسی و اکتشافات و مطالعه ذخایر معدنی به منظور فراهم نمودن زمینه بهره برداری صحیح و مؤثر از آنها و... راپیش بینی نموده است.

از جمله نظارت‌های دیگر که در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر کشور پیش‌بینی شده، عدم شمول معافیت مالیاتی بر صادرات مواد معدنی خام بوده که مصادیق مواد معدنی خام با پیشنهاد شورای عالی معادن و تصویب شورای اقتصاد تعیین و ابلاغ می‌شود.

تشکیل سازمان نظام مهندسی به منظور حفظ و افزایش بهره وری منابع معدنی که سرمایه‌های ملی تجدید ناپذیر هستند، تنسيق امور مربوط به مشاغل و حرفه‌های فنی و مهندسی در فعالیت‌های معدنی، تامین موجبات رشد و اعتلای مهندسی معدن در کشور، ترویج اصول فنی و مهندسی معدن در فعالیت‌های معدنی، بالا بردن کیفیت خدمات مهندسی و نظارت بر حسن اجرای خدمات، ارتقای دانش فنی صاحبان حرفه‌ها در بخش معدن، وضع مقررات به منظور اطمینان از رعایت

اصول ایمنی، بهداشت بهره دهی مناسب، حفظ محیط زیست، صرفه اقتصادی و نظارت بر اجرای آن، فراهم ساختن زمینه همکاری میان وزارت صنایع و معادن و تشکلهای مهندسی، حرفه‌ای و صنعتی در بخش معدن، ایجاد زمینه‌های مشارکت صاحبان حرفه‌های مهندسی معدن در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و عمرانی کشور، ایجاد و تحکیم روابط حرفه‌ای در سطح ملی و بین‌المللی و معرفی نمایندگان برای شرکت در مجامع علمی و فنی بر اساس قانون نظام مهندسی معدن یا منوط شدن صدور هرگونه پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی برای مناطقی که تحت عنوان پارک ملی - آثار طبیعی ملی - پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده تعیین گردیده‌اند به موافقت شورای عالی محیط زیست بر طبق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و لزوم اخذ استعلام به منظور صدور کلیه پروانه‌های اکتشاف، تمدید پروانه بهره‌برداری معدن داخل مناطق چهارگانه، صدور پروانه بهره‌برداری برای معادنی که نیاز به اکتشاف ندارند از سازمان حفاظت محیط زیست و الزام به رعایت موارد احصا شده در آیین نامه حفاظت و ایمنی در معادن منجمله معرفی افرادی تحت عناوین مسئول فنی و مسئول ایمنی معدن به وزارت صمت و نظارت بسیار دقیق دولت بر این آیین نامه از عداد موارد نظارت‌گری دولت بر معادن است که با تدقیق و تمرکز بر این صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در قوانین خاص و سایر قوانین یاد شده به این نتیجه قطعی می‌رسیم که دولت از طریق عمدتاً وزارت صنعت معدن و تجارت به نظارت‌گری آن هم از نوع استصوابی در حوزه معدن می‌پردازد زیرا هرگونه اقدام اشخاص در حوزه معدن از مرحله اکتشاف تا اخذ گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری و حتی مرحله استخراج باید با نظارت و تصویب وزارت صنعت معدن و تجارت باشد.

پس از جمع‌بندی فصول که در قسمت نتیجه‌گیری بیان شد و با احصاء مطالب بارز نظارت‌ها، مداخلات و هدایت‌گری‌ها به این یافته می‌رسیم که الف) بحث انفال و یا مباحات بودن معدن را می‌توان به دو شکل تفسیر نمود یکی اینکه اصل ۴۵ قانون اساسی در مقام بیان مصادیق انفال و ثروت‌های عمومی بوده و با توجه به قانون معدن که اجازه برداشت از معدن توسط اشخاص را صادر نموده و از آنجاییکه قانون مزبور به تایید شورای محترم نگهبان رسیده، پس معدن از مصادیق ثروت‌های عمومی ذکر شده در اصل ۴۵ قانون اساسی است و نه مصداق انفال و در تفسیر دیگر می‌توان بیان داشت که معدن انفال و مواد معدنی مباحات است و اشخاص پس از اکتشاف مواد

نتیجه‌گیری

۳۳۳

جایگاه دولت در معادن
در نظام حقوقی ایران

معدنی (که همان حيازت تلقی می گردد) و جری تشریفات قانونی می توانند مواد معدنی را تملک نمایند. البته به نظر تفسیر دوم به دلیل اینکه برای بهره برداری از معادن صرفا پروانه بهره برداری صادر می شود و نه سند مالکیت و همچنین از آنجائیکه قانون معادن این تجویز را نموده که اگر اشخاص ثالث در املاک دیگران معدنی را کشف نمودند با اخذ مجوز می توانند به استخراج آن پردازند و مالک منحصر مستحق دریافت ارزش یا اجاره بهای عرصه بدون محاسبه مواد معدنی می باشد از دیدگاه این رساله معادن انفال و مواد معدنی به جز نفت و مشتقات نفتی و مواد پرتوزا مباحات است.

ب) بر اساس نظام حقوقی ایران معادن در کشور ما با نظارت استصوابی دولت همراه می باشد.

ج) ابزارها، نهادها و صلاحیت های متعددی در قوانین مختلف برای دولت پیش بینی شده و دولت ید مبسوطی بر گستره معادن دارد و این بخش از اقتصاد کشور تحت حاکمیت کامل حقوق عمومی می باشد و حتی زمانی که بخش خصوصی نیز به این حیطه ورود می نماید فعالیت هایش توسط دولت به منظور جلوگیری از تضییع این گنجینه های طبیعی پایش می گردد.

د) دولت در برخی معادن نه تنها اعمال حاکمیت می نماید بلکه اعمال مالکیت نیز می نماید.

ه) در حوزه معادن با توجه به گستردگی فعالیت بخش خصوصی می توان دولت را دولتی تنظیم گر تلقی نماییم اما حضور و مداخله دولت در برخی معادن تنظیم گری و هدایت گری را با چالش مواجه ساخته و در پاره ای موارد در تداخل محدوده های معدنی بخش خصوصی با معادنی که دولت مداخله مستقیم در آن دارد، نهادهای متولی از مواضع قدرت مانع فعالیت بخش خصوصی می باشند که ضرورت کاهش نقش مداخله ای دولت در موارد یاد شده ضروری است.

و) با توجه به اصل کلی دسترسی آزادانه شهروندان به اطلاعات و لزوم کاهش نقش تصدی گری دولت، وزارت صنعت، معدن و تجارت باید به صورت برخط لیست کلیه محدوده های اکتشافی، معادن دارای پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره برداری را به همراه مشخصات کامل آنها در دسترس عموم قرار دهد.

دوم: پیشنهادها

- عدم موثر بودن شورای معادن استان‌ها به دلیل غیر متناظر بودن اعضای این شوراها با اعضای شورایی عالی معادن و غیر کارشناسی بودن برخی تفویض اختیارات به شورای معادن استان‌ها که مهم‌ترین راهکارها در این بخش، اصلاح و به روز رسانی کامل قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن می‌باشد به نحوی که بر اساس نظرات متخصصین و کارشناسان معدنی استان‌ها و اعلام نظر صاحبان رای و اندیشمندان معدنی و حقوقی کشور و تشکل‌های تخصصی بخش معدن، پیش‌نویس نهایی بخش‌هایی از قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن تهیه و توسط وزارت صمت جهت تصویب به هیات دولت و سپس به مجلس شورای اسلامی ارجاع گردد.

- برای معادن نیز حریم قانونی پیش‌بینی شود و با توجه به امکان تأثیرگذاری برخی عملیات‌ها در اراضی مجاور بر عملیات معدنی، حدود و ثغور تصرف در این حریم طبق قانون مشخص شود. همچنین لزوم وضع مقرراتی راجع به رعایت حریم املاک مجاور معدن در حین عملیات معدنی، ضروری به نظر می‌رسد.

- وضعیت معدن از لحاظ مالکیت زمین و تأسیسات احداث شده بعد از عملیات معدنی، قانوناً مشخص شود.

- ایجاد سامانه‌ای با همکاری سازمان نظام مهندسی معدن، ایמידرو و تشکلهای بخش خصوصی به منظور ثبت تفصیلی و نظام‌مند حوادث معدنی توسط معدنکاران و نهادهای نظارتی

- برگزاری برنامه‌های ترویجی و آموزشی مستمر برای مدیران معدنی با همکاری وزارت صمت، ایמידرو و سازمان نظام مهندسی معدن.

- حمایت مالی حداکثری دولت از پروژه‌های مشترک با استارت‌آپها، دانشگاه‌ها، شرکت‌های فناوری و بنگاه‌های معدنی برای توسعه فناوریهای نوین در راستای ارتقای ایمنی معادن

- استفاده از ظرفیت‌های قانونی (قانون معادن مصوب ۱۳۷۷، اصلاحات و الحاقات بعدی آن) به منظور استفاده بهره‌برداران معادن از انواع معافیت‌های حقوق دولتی.

- از آنجاییکه متقاضیان پروانه اکتشاف موظفند در زمان تعیین و تحویل محدوده بلامعارض، مبلغی را بر اساس تعرفه‌ای که سالانه از طرف وزارت صنعت، معدن و تجارت پیشنهاد می‌شود و در شورای عالی معادن به تصویب می‌رسد پرداخت نمایند و نیز دارندگان پروانه اکتشاف به استثناء مالک یا مالکان شخصی در ملک خود یا موقوفات موظفند از زمان صدور پروانه اکتشاف، سالانه به ازاء هر کیلومتر مربع از محدوده اکتشافی، مبلغی را به دولت پرداخت نمایند و با توجه به اینکه میزان این مبلغ هر سال به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن تعیین می‌شود نسبت به کاهش این مبلغ و یا بخشودگی مبالغ جرایم در مواردیکه عدم انجام اقدامات اکتشافی خارج از قصور مکتشف باشد.

- با توجه به اینکه برخی قوانین از جمله قانون وقف در مقام اجرا ممکن است با قانون معادن در تعارض قرار گیرد و از آنجاییکه قانون معادن مالکیتی را برای اشخاص در خصوص معادن به رسمیت نشناخته و حتی اگر کسی در عرصه متعلق به دیگری معدنی را کشف نماید می‌تواند با رعایت احکام قانون از آن بهره برداری نماید و مالک صرفاً مستحق دریافت ارزش یا اجاره زمین بدون لحاظ ماده معدنی است، لذا واقف صرفاً می‌تواند زمین را وقف نماید و وقف وی در ماده معدنی موجود در زمین موقوفه بلا اثر است اما در مقام عمل اختلافات و دعوی متعددی در محاکم دادگستری بوجود آمده که بعضاً آرای متناقضی نیز صادر شده است بنابراین پیشنهاد می‌گردد قانونگذار نسبت به قانونگذاری و تصریح عدم صلاحیت واقف نسبت به معادن موجود در زمین‌های وقفی اقدام نماید.

منابع و مأخذ

منابع فارسی

کتب

- ابن براج، عَبْدُ الْعَزِيزِ بْنِ نَحْرِيْر، (١٤٠٦ هـ . ق)، المهدب، جلد اول، چاپ اول، قم، دفتر انتشارات اسلامي وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- ابن قدامه المقدسی، ابو محمد عبدالله، (١٣٨٨ هـ . ق)، المغنی، جلد ٩، چاپ اول، قاهره، مکتبه القاهره.
- ابن منظور، محمد بن مکرم، (١٤٠٥ هـ . ق) لسان العرب، قم، نشر ادب الحوزه، ماده عدن.
- احمدی میانجی، علی، (١٤٢٤ هـ . ق)، مالکیت خصوصی در اسلام، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- آذری قمی، احمد، (١٣٧٣ هـ . ش)، احکام زمین و متعلقات آن، چاپ اول، انتشارات مکتب ولایت فقیه.
- اسکندری، محمد حسین و اسماعیل دارابکلایی، (١٣٧٧ هـ . ش)، درآمدی بر حقوق اساسی، جلد اول، تهران، انتشارات سمت.
- اصفهانی، سید ابوالحسن، (١٤٢٢ هـ . ق)، وسیله النجاه، چاپ اول، قم، نشر موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- امامی، سید حسن امامی، (١٣٨١ هـ . ش)، «حقوق مدنی»، جلد اول، چاپ بیست و دوم، تهران، انتشارات اسلامیه.

- بحرانی، شیخ یوسف، (۱۴۰۵ ه. ق)، الحدائق الناضرة، جلد دوازدهم، چاپ اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه.
- توکلی راد، اکبر و سعید سعادت، (۱۳۹۵)، حفاظت از محیط زیست در فعالیت های معدنی، چاپ اول، خراسان رضوی، انتشارات آرسس.
- ثابت، امیر رضا وافشین عزیزان حقیقی، (۱۳۹۳ ه. ش)، گنجینه معادن ایران، چاپ اول، تهران، انتشارات عصر گفتگو.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۷۲ ه. ش)، ترمینولوژی حقوقی، چاپ ششم، تهران، نشر کتابخانه گنج دانش.
- حکیم، سید محسن، (۱۴۱۶ ه. ق)، المستمسک العروه الوثقی، جلد نهم، چاپ اول، نشر موسسه دارالتفسیر.
- حلبی، ابن زهره، (۱۴۱۷ ه. ق)، غنیه، چاپ اول، قم، نشر موسسه امام صادق (ع).
- حلبی، ابوالصلاح، (۱۴۱۳ ه. ق) الکافی فی الفقه، چاپ اول، اصفهان، نشر کتابخانه عمومی امیرالمومنین.
- حلّی، ابن ادریس، (۱۴۱۰ ه. ق)، السرائر، جلد اول، چاپ دوم، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به حوزه علمیه قم.
- خامنه‌ای، سید محمد، (۱۳۷۵ ه. ش)، مالکیت عمومی، چاپ دوم، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
- خوانساری، سید احمد، (۱۴۰۵ ه. ق)، جامع المدارک، جلد دوم، چاپ دوم، قم، نشر موسسه اسماعیلیان.
- خوبی، سید ابوالقاسم، (۱۴۱۸ ه. ق)، موسوعه الامام خوئی، جلد بیست و پنجم، چاپ اول، قم، موسسه احیاء آثار الامام الخوئی، قم، چاپ اول.
- دفتر تدوین برنامه و طرح‌های راهبردی و معاونت برنامه‌ریزی هسته‌ای و نظارت راهبردی، (۱۴۰۱ ه. ش)، آشنایی با انرژی هسته‌ای و کاربردهای آن (سطح متوسطه)، جلد اول، سازمان انرژی اتمی ایران
- دمیری، بهرام بن عبدالله، (۱۴۲۹ ه. ق)، الشامل فی فقه الإمام مالک، چاپ اول، مصر، مرکز

نجیبویه للمخطوطات و خدمه التراث.

- دهخدا، علی اکبر، (۱۳۷۳)، لغتنامه، جلد سیزدهم، تهران، موسسه انتشارات دانشگاه تهران.
- ربانی گلپایگانی، علی، (۱۳۸۳ ه. ش)، فرق و مذاهب کلامی، چاپ سوم، قم، انتشارات مرکز جهانی.
- رجبی، محمد علی و مهدی شرفی، (۱۳۹۵)، ایمنی در کار با مواد منفجره، تهران، ناشر Health and Saft executive
- رملی، شمس الدین، (۱۳۸۶ ه. ق)، نهایی المحتاج، جلد پنجم، قاهره، نشر مصطفی البابی الحلبي.
- زحیلی، وهبه، (۱۴۰۹ ه. ق)، الفقه الاسلامی و ادلته، جلد دوم، دمشق، نشر دارالفکر
- سرخسی، محمد بن احمد، (۱۴۱۴ ه. ق)، المبسوط، جلد دوم، بیروت، نشر دارالمعرفه.
- سلار دیلمی، ابوعلی حمزه بن عبدالعزيز (۱۴۰۴ ه. ق)، المراسم العلویه، چاپ اول، قم، نشر منشورات الحرمین.
- شافعی، محمد بن ادريس، (۱۹۶۸ م)، الام، جلد سوم، قاهره، نشر دارالشعب.
- شکوفه، نادر، (۱۳۸۲)، حفاظت محیط زیست در معادن، تهران، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست.
- شهید ثانی، زین الدین بن علی بن احمد عاملی جُبعی، (۱۴۱۰ ه. ق)، الروضه البهیه فی شرح اللمعه الدمشقیه، جلد هفتم، چاپ اول، قم، نشر کتابفروشی داوری.
- شهید ثانی، زین الدین بن علی بن احمد عاملی جُبعی، (۱۴۱۴ ه. ق)، مسالک الافهام، جلد اول، چاپ اول، قم، نشر موسسه المعارف الاسلامیه.
- شیخ انصاری، مرتضی، (۱۴۱۵ ه. ق)، کتاب الخمس، چاپ اول، قم، نشرکنگره جهانی بزرگداشت شیخ انصاری.
- شیخ حر عاملی، محمد بن حسن، (۱۴۰۹ ه. ق)، وسائل الشیعه، جلد نهم، چاپ اول، قم، نشر موسسه آل البيت
- شیخ طوسی، محمد بن حسن بن علی بن حسن، (۱۳۸۷ ه. ق)، المبسوط، جلد سوم، چاپ سوم، تهران، المكتبه المرتضویه لاحیاء الاثار الجعفریه، تهران.

- شیخ طوسی، محمد بن حسن بن علی بن حسن، (۱۴۰۷ ه. ق)، الخلاف، جلد سوم، چاپ اول، قم، نشر دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- شیخ طوسی، محمد بن حسن بن علی بن حسن، (۱۴۰۰ ه. ق)، النهایه، چاپ دوم، بیروت، دارالکتاب العربی.
- شیخ مفید، مُحَمَّد بن مُحَمَّد بن نُعمان، (۱۴۱۳ ه. ق)، المقنعه، چاپ اول، قم، نشر کنگره جهانی هزاره شیخ مفید.
- صانعی، سید مهدی، (۱۳۷۹ ه. ش)، انفال و آثار آن در اسلام، چاپ اول، قم، مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
- صدر، سید محمد باقر، (۱۴۱۷ ه. ق)، اقتصادنا، چاپ اول، قم، نشر دفتر تبلیغات اسلامی خراسان.
- طاهری، حبیب الله، (۱۳۹۱ ه. ش)، حقوق مدنی، جلد اول، چاپ سوم، قم، نشر دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- طباطبایی، سیدعلی، (۱۴۱۸ ه. ق)، ریاض المسائل، جلد پنجم، چاپ اول، قم، نشر موسسه آل البیت.
- علامه حلی، ابومنصور جمال‌الدین حسن بن یوسف بن مطهر، (۱۴۱۱ ه. ق)، تبصره المتعلمین، چاپ اول، تهران، موسسه چاپ و نشر وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- علامه حلی، ابومنصور جمال‌الدین حسن بن یوسف بن مطهر، (۱۴۱۳ ه. ق)، قواعد الاحکام، جلد دوم، چاپ اول، قم، نشر دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- علامه حلی، ابومنصور جمال‌الدین حسن بن یوسف بن مطهر، (۱۴۱۴ ه. ق)، تذکره الفقهاء، جلد پنجم، چاپ اول، قم، نشر موسسه آل البیت علیهم السلام.
- علامه حلی، ابومنصور جمال‌الدین حسن بن یوسف بن مطهر، (۱۴۲۰ ه. ق)، تحریر الاحکام، جلد چهارم، چاپ اول، قم، نشر موسسه امام صادق علیه السلام.
- علامه حلی، ابومنصور جمال‌الدین حسن بن یوسف بن مطهر، (۱۴۱۲ ه. ق)، منتهی، جلد هشتم، چاپ اول، مشهد، نشر مجمع البحوث الاسلامیه.

- عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی زاده، (۱۳۹۶)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- فراهیدی، خلیل، (۱۴۱۰ ه. ق) العین، جلد هشتم، چاپ دوم، قم، نشر هجرت.
- فیومی، ابوالعبّاس احمد بن محمد، (۱۴۱۴ ه. ق)، مصباح المنیر فی غریب الشرح الکبیر، جلد دوم، چاپ دوم، قم، دارالکتب الهجره، ۱۴۱۴ ه. ق.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۷ ه. ش)، حقوق مدنی اعمال حقوقی، چاپ سیزدهم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۴۰۰ ه. ش)، حقوق مدنی اموال و مالکیت، چاپ ۵۶، تهران، نشر میزان.
- کلینی، محمد بن یعقوب کلینی، (۱۴۰۷ ه. ق)، الکافی، جلد اول، چاپ چهارم، تهران، نشر دارالکتاب الاسلامیه.
- کنعانی، محمد طاهر، (۱۳۸۷ ه. ش)، تملک اموال عمومی و مباحات، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
- لطیفی نیا، مهشید، (۱۳۷۶ ه. ش)، اسناد معادن ایران (۱۳۰۰-۱۳۳۲ ه. ش)، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان اسناد ملی ایران.
- لنکرانی، محمد فاضل، (۱۴۲۳ ه. ق)، تفصیل الشریعه (کتاب الخمس و الانفال)، چاپ اول، قم، نشر مرکز فقهی ائمه اطهار.
- لین، کنت اف، (۱۳۷۱ ه. ش)، بررسی‌های اقتصادی معدن، حسن مدنی، چاپ اول، تهران، مرکز انتشارات صنعت فولاد.
- ماوردی، ابوالحسن علی بن محمد بن حبیب، (۱۹۶۰ م)، الاحکام السلطانیه، چاپ اول، قاهره، نشر دارالحدیث.
- محدث نوری، میرزا حسین، (۱۴۰۸ ه. ق) مستدرک الوسائل، جلد هفتم، چاپ اول، قم، نشر موسسه آل البيت.
- محقق حلّی، ابوالقاسم جعفر بن حسن بن یحیی بن سعید، (۱۴۰۸ ه. ق)، شرایع الاسلام، جلد سوم، چاپ دوم، قم نشر موسسه اسماعیلیان.
- محقق حلّی، ابوالقاسم جعفر بن حسن بن یحیی بن سعید، (۱۴۱۸ ه. ق)، المختصر النافع،

- جلد اول، چاپ ششم، قم، موسسه المطبوعات الدنيه.
- محقق داماد، سيد محمد، (۱۴۱۸ ه. ق)، كتاب الخمس، چاپ اول، قم، نشر دارالاسراء.
 - محقق سبزواری، محمد باقر، (۱۳۹۰ ه. ق)، كفايه الاحكام، جلد دوم، چاپ اول، اصفهان، انتشارات مهدوی.
 - محقق كركی، علی بن حسين بن عبدالعالی كركی جبل عاملی، (۱۴۱۴ ه. ق)، جامع المقاصد، جلد هفتم، چاپ دوم، قم، نشر موسسه آل البيت.
 - مدنی، سيد جلال الدين، (۱۳۸۷ ه. ش)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات پایدار.
 - مزنی، اسماعیل بن یحیی، (۱۴۱۰ ه. ق)، مختصر المزنی، جلد هشتم، بیروت، دارالمعرفه.
 - معین، محمد، (۱۳۵۰) «فرهنگ فارسی، جلد چهارم، تهران، انتشارات امیرکبیر.
 - مکارم شیرازی، ناصر، (۱۴۱۶ ه. ق)، انوار الفقاهه (كتاب الخمس و الانفال)، چاپ اول، قم، انتشارات مدرسه الامام علی بن ابی طالب، علیه السلام.
 - منتظری، حسینعلی (۱۳۶۳)، كتاب الخمس، چاپ اول، قم، انتشارات وابسته به جامعه مدرسین.
 - موسوی الخمينی، روح الله، (۱۴۲۱ ه. ق)، كتاب البيع، جلد سوم، چاپ اول، تهران، موسسه تنظيم و نشر آثار امام خمینی.
 - موسوی الخمينی (ره)، روح الله، (۱۳۶۸)، تحرير الوسيله، جلد اول، چاپ اول، قم، نشر دارالعلم.
 - موسوی همدانی، سيد محمد باقر، (۱۳۷۸ ه. ش)، ترجمه تفسير الميزان، جلد نهم، چاپ یازدهم، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
 - نجفی، محمد حسن، (۱۳۶۲)، جواهر الکلام، جلد سی و هشتم، چاپ هفتم، بیروت، نشر داراحیاء التراث العربی، بیروت.
 - نراقی، احمد، (۱۴۱۵ ه. ق)، مستند الشيعه، جلد دهم، چاپ اول، قم، موسسه ال البيت عليهم السلام.
 - همدانی، آقا رضا، (۱۴۱۶ ه. ق)، مصباح الفقيه، جلد چهاردهم، چاپ اول، قم، موسسه نشر اسلامی، قم.

مقالات

- آجودانی، ربابه وبابک پورقهرمانی، (۱۳۹۸)، سازوکارهای پیشگیری از بهره برداری غیرقانونی از معادن در ایران، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، شماره ۹۳.
- اسدی، بهنام، (۱۳۹۷)، ضمانت اجرایی قوانین و مقررات در نظام جزایی و کیفری ایران، دو فصلنامه تحقیقات حقوقی قانون یار، دوره اول، شماره اول.
- آقا نظری، حسن، (۱۳۹۲)، تخصیص و بهره برداری از انفال در ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۳.
- برزگر، ابراهیم و صیاد حسین زاده، (۱۳۹۵)، بررسی عقلانیت سیاستگذاری در ایران، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، شماره یک.
- بهمنی، محمد علی و محمد آرین، (۱۳۹۷)، مالکیت عمومی بر منابع نفتی و تاثیر آن بر انتخاب الگوی قراردادی، فصلنامه مطالعات حقوق انرژی، شماره یک.
- پروین، خیرالله و فیروز اصلانی و حمید الهوئی نظری و علی محمد یوسفی، (۱۳۹۹)، ابزارهای نظارت سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران و تاثیر آن بر عدالت جغرافیایی در کشور، فصلنامه نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، شماره دوم.
- رضایی مفرد، مهدی، (۱۴۰۰)، مفهوم نظارت در حقوق عمومی، فصلنامه تخصصی حقوق پردیس دانشگاه تهران، شماره اول.
- رهبری، کمیل و فرهاد، صمیمی و فاطمه حبیبی، (۱۳۹۸)، بررسی ضوابط ارزیابی اثرات زیست محیطی فعالیت های معدنی، دومین کنفرانس معدنکاری و صنایع معدنی سبز ایران دانشگاه زنجان.
- شکورشهابی، رضا و رضا کاکایی و محمدحسین بصیری، (۱۳۸۶)، رتبه بندی مواد معدنی کشور با روش تصمیم گیری شباهت به گزینه ایده آل، نشریه علمی-پژوهشی «مهندسی معدن»، دوره دوم، شماره چهارم.
- شکور شهاب، رضا و علی نوری و سیدرضا عظیمی، (۱۴۰۰)، طبقه بندی پیشنهادی برای معادن ایران با تاکید بر معادن کوچک مقیاس، فصلنامه علمی علوم زمین، دوره سی و یکم، شماره ۳، پیاپی ۱۲۱.

منابع

- شیروی، عبدالحسین وفرشید فرحنا کیان، (۱۳۹۹)، ابعاد حقوقی تنظیم‌گری مناسب در حکمرانی خوب صنعت نفت، فصلنامه مطالعات حقوق انرژی، شماره دو.
- شیروی، عبدالحسین، (۱۳۷۸)، نقش قراردادهای استانداردها در حقوق تجارت بین الملل و مقایسه آن با قراردادهای الحاقی در حقوق داخلی، مجله مجتمع آموزش عالی قم. شماره دوم.
- ضیایی کیا عباس و علی جهانگیری و جواد محرابی و علی داوری، (۱۳۹۸)، بررسی آثار راهبرد کارآفرینی سازمانی در شرکت‌های وابسته به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه، دوره ۳۲، شماره یک.
- عاقلی، لطفعلی، (۱۳۹۹)، تحلیل بهره‌وری نیروی کار در معادن ایران، نشریه مهندسی منابع معدنی، دوره پنجم.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۷)، طبیعت قراردادهای الحاقی، مجله مجتمع آموزش عالی قم. شماره اول.
- مالکی، مریم و حبیباله سالارزهی و عبدالعلی کشته‌گر، (۱۴۰۰)، طراحی الگوی سیاست‌گذاری کارآفرینی در حوزه معادن استان سیستان و بلوچستان، نشریه روش‌های تحلیلی و عددی در مهندسی معدن، دوره ۱۱، شماره ۲۶.
- محمدیثربی، سید علی، سبزواری، حبیب، (۱۳۹۶)، مالکیت و مدیریت معادن نفت و گاز در فقه امامیه و قوانین ایران، فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، شماره دوم.
- مختاری، زهرا و محمدرضا، اکرمی، (۱۳۹۹)، بررسی استانداردهای ایمنی و مدیریت محیط زیست دیداری در معادن زیرزمینی، فصلنامه مطالعات علوم محیط زیست، دوره پنجم، شماره چهارم.
- موسی زاده ابراهیم و نسیم برخی (۱۳۹۹)، بررسی تطبیقی مالکیت معادن نفت و گاز در ایران و کشورهای حوزه نفتا، فصلنامه حقوق انرژی، دوره ششم.
- نایی، ناصرو عباس میرشکاری، (۱۳۸۸)، بررسی حقوقی سند تفویض وکالت و آثار آن، ماهنامه کانون. شماره ۱۰۰.
- نیلی پور طباطبایی، سید اکبر و سعید خزایی و حبیب‌الله فاحی، (۱۳۹۹)، شناخت وظایف

حاکمیتی دولت و اهمیت آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها، فصلنامه تحقیقات حسابداری و حسابرسی.

- وفادار، علی، (۱۳۸۶)، تعهد و مسئولیت دولت‌ها در رعایت محیط زیست، فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، شماره یک.
- محبوبی، هادی و علی فاضلی، (۱۳۹۳)، نقش قوه قضاییه در تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی، کنفرانس بین‌المللی توسعه و تعالی کسب و کار، اقتصاد و مدیریت.
- جمشیدی، جعفر، (۱۳۹۷)، بررسی و شناخت اتاق بازرگانی بین‌المللی ICC در ایران، فصلنامه الکترونیکی پژوهش حقوقی قانون یار، دوره اول، شماره دوم.
- پرویزی، دا. ود و محمد جواد توکلی، (۱۳۹۲)، هزینه‌های مخفی سیاست‌های تشویقی و تنبیهی، نشریه معرفت اقتصاد اسلامی، سال پنجم، شماره اول، پیاپی نهم.
- غفاری فرد، محمد، (۱۳۹۷)، بررسی روند سیاست‌گذاری توسعه و توازن منطقه طی برنامه‌های توسعه در ایران و ارائه راهبردهای اساسی، مرکز بررسی استراتژیک ریاست جمهوری
- هداوند، مهدی و فرهاد جم، (۱۴۰۰)، مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه حکم رانی، نشریه راهبرد، سال ۳۰، شماره ۹۹.
- پتفت، آرین و احمد مومنی راد، (۱۳۹۴)، سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فرا تنظیمی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷.

پایان نامه‌ها

- احسانی زاده، محمد، (۱۳۷۸)، پژوهشی پیرامون انفال در فقه شیعه، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته الهیات و معارف اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی دانشگاه تهران.
- بهادری، علی، (۱۳۸۹)، روابط میان قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)
- حسنی، رحمان، (۱۳۸۲)، بررسی جایگاه و تاثیر اتاق بازرگانی و صنایع و معادن در اقتصاد، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی.

- محمدی، توحید، (۱۳۹۲)، تصرف عدوانی و مقایسه آن با خلع ید در نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمی.
- مهرودی، سلمان، (۱۴۰۰)، مساله یابی حقوقی شورایعالی معادن، پایان نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد واحد تهران جنوب.
- نزهت، ابراهیم، (۱۳۸۶)، سببیت احیاء اراضی مواد و حيازت مباحات در تملک، پایان نامه دکتری تخصصی، رشته الهیات و معارف اسلامی، دانشکده الهیات و معارف اسلامی، دانشگاه تهران.

نظریات شورای نگهبان و سایر ادارات، قوانین، آیین نامه‌ها و دستور العمل ها:

- اداره تدوین مذاکرات مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۱)، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، اجلاسیه دوم، جلسه مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵.
- آیین نامه اجرایی قانون معادن، (۱۳۹۲)، وزیران کارگروه توسعه بخش معادن.
- آیین نامه حفاظت و ایمنی در معادن
- دستور العمل صدور گواهی کشف، (۱۳۹۰)، تهران
- دفتر نظارت امور معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت، (۱۳۹۹)، دستورالعمل تهیه طرح بهره برداری معادن، تهران
- شهری، غلامرضا و سروش ستوده، (۱۳۷۵)، نظریات اداره حقوقی قوه قضائیه در زمینه مسائل کیفری (از سال ۷۲ تا پایان سال ۷۳)، جلد دوم، تهران.
- شورای معادن، (۱۳۹۰)، دستور العمل صدور گواهی کشف، تهران
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۴)، جلد سوم، چاپ اول، جلسه پنجاه و یکم تا شصت و هفتم، تهران، نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- قانون اساسی
- قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰
- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه
- قانون تمرکز امور صنعت و معدن

- قانون توزیع عادلانه آب
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و ضوابط زیست محیطی معدنی
- قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
- قانون مدنی
- قانون معادن مصوب ۱۳۷۷
- قانون نظام مهندسی معدن
- قوانین، آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم (خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹)، چاپ اول، تهران، موسسه انتشارات دادگستر، تهران.

