

بررسی مشکلات قانونی بخش معدن - تداخلات قانونی (۱)

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

شماره مسلسل: ۳۱۰۱۳۰۱۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۳/۲۰

مقدمه

بخش معدن به سبب ماهیت خود، درون مجموعه بزرگ منابع طبیعی و محیط زیست جانمایی می‌کند. لازمه بقای بخش معدن تعامل جدی با هریک از بخش‌های مزبور و نیز در گرو تأمین بیشتر منافع ملی است که به باور متولیان منابع طبیعی و محیط زیست، این بخش هیچ‌گاه نتوانسته همگام با حفظ منافع بخشی، در پی حداکثرسازی منافع محیط زیست و منابع طبیعی، گامی شایسته بردارد. با این توصیف، بخش‌های مرتبط نه به‌عنوان چند مجموعه درهم‌تنیده، بلکه به‌عنوان بخش‌های مزاحم با یکدیگر رفتار می‌کنند. سهم عمده‌ای از این ناهماهنگی - که ممکن است منشأ مشکلات بعدی باشد - استناد سازمان‌ها به قوانین درون‌سازمانی است که اغلب با یکدیگر همسو نیستند. در این گزارش سعی بر این است مشکل عمده منابع طبیعی و معادن در ارتباط با استعلام‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت از سازمان‌های مزبور مورد ارزیابی قرار گرفته و پیشنهادات لازم جهت حل مشکل ارائه شود.

تبیین موضوع

همان‌طور که در مقدمه اشاره شد، درهم‌تنیدگی منابع طبیعی و معادن، لزوم توجه همزمان به منابع طبیعی و منافع بخش معدن را بیش از پیش تقویت می‌کند. از آنجایی که ماهیت فعالیت معدن‌کاری به‌گونه‌ای است که منابع طبیعی را تحت تأثیر جدی قرار می‌دهد، فعالیت معدنی باید با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری آغاز شود که با شروع فعالیت پس از صدور مجوز، نظارت بر فعالیت و رعایت استانداردها و قوانین به‌واسطه وزارت صنعت، معدن و تجارت صورت خواهد گرفت. قانونگذار برای اجرایی کردن این موارد، در ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن، صدور پروانه اکتشاف در موارد مصرح در ذیل آن (شامل بندهای «ت» و «چ») را منوط به اجازه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کرده و در بقیه موارد لزوم اخذ مجوز را بیان نکرده است، ولی همین قانونگذار در تبصره «۴» ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶ و آیین‌نامه اجرایی آن، لزوم اخذ استعلام وزارت در کلیه منابع ملی و اراضی دولتی در هر مرحله معدن‌کاری اعم از اکتشاف و بهره‌برداری را لازم دانسته است که تعارض موجود محل مناقشه نیز است.

مطابق ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن، مرجع صدور پروانه اکتشاف - که وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین گردیده - موظف است فقط در موارد احصا شده، نسبت به استعلام از دستگاه‌های اجرایی در مهلت مقرر در این قانون، آن هم فقط برای یک‌بار در مرحله اکتشاف اقدام کند، ولی مطابق تبصره «۴» ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی^۱ و با عنایت به ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی تبصره مذکور^۲ صدور پروانه اکتشاف و

۱. تبصره «۴» - از تاریخ تصویب این قانون صدور پروانه اکتشاف بهره‌برداری از معادن طبقه اول و دوم مصرح در قانون معادن واقع در منابع ملی شده طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب وزرای اقتصاد دارایی و منابع طبیعی می‌رسد.

پروانه‌هایی که در مورد بهره‌برداری از معادن واقع در منابع ملی تاکنون صادر شده و شروع به بهره‌برداری از آنها گردیده کماکان به قوت خود باقی است و دارندگان این‌گونه پروانه‌ها کماکان مجاز به ادامه فعالیت در امر بهره‌برداری از معادن خواهد بود منتهی از لحاظ نحوه پرداخت بهره مالکانه و حق‌الارض مشمول آیین‌نامه فوق‌الذکر خواهند بود.

۲. ماده (۱) - صدور اجازه بهره‌برداری از معادن طبقه اول مندرج در قانون معادن واقع در منابع ملی شده که سابقه بهره‌برداری نداشته باشد موکول به موافقت وزارت منابع طبیعی است وزارت اقتصاد تقاضاهای واصله در این مورد را به وزارت منابع طبیعی احاله و وزارت مزبور مکلف است پس از وصول نامه وزارت اقتصاد مراتب را بررسی و نظر خود را حداکثر تا یک‌ماه به وزارت اقتصاد اعلام نمایند.

بهره‌برداری از معادن طبقه اول و دوم واقع در منابع ملی شده و اراضی منوط به موافقت وزارت منابع طبیعی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) است.

بنابراین در دو قانون مزبور شاهد تعارض جدی در دو بخش هستیم:

۱. عدم هماهنگی در مراحل اخذ استعلام: وزارت ملزم به اخذ استعلام فقط در مرحله اکتشاف است ولی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری قائل به اخذ استعلام در مرحله اکتشاف و بهره‌برداری است.

۲. وزارت قائل به اخذ استعلام فقط در موارد مصرح در ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن است و در بقیه موارد لزومی به استعلام نمی‌بیند، ولی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری با توجه به ماده قانونی خود، وزارت را ملزم به اخذ استعلام در کلیه منابع ملی شده و اراضی دولتی می‌داند.^۱

در ارتباط با موضوع مراحل مختلف استعلام، با عنایت به اینکه محدوده درخواستی برای اکتشاف همواره بسیار بزرگ‌تر از محدوده بهره‌برداری بوده و بهره‌برداری زیرمجموعه‌ای از محدوده اکتشافی است، بنابراین استعلام در مرحله اکتشاف از لحاظ منطقی کافی است. از طرفی مرحله اکتشاف در بخش معدن، به‌عنوان مرحله سرمایه‌گذاری محسوب شده و پس از این مرحله، در مراحل بهره‌برداری بازگشت سرمایه صورت می‌پذیرد. با این منطبق، اخذ استعلام مجدد برای بهره‌برداری درست به نظر نمی‌رسد (چراکه اگر سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در مرحله اکتشاف موافقت کرده و در مرحله بهره‌برداری مخالفت کند، تکلیف سرمایه‌گذار معلوم نشده و به‌دنبال آن هیچ سرمایه‌گذاری در بخش معدن صورت نمی‌گیرد).

مشکل موجود در ارتباط با اخذ استعلام در منابع ملی شده و اراضی دولتی یا ملی نیز بسیار جدی است. با استدلال سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری مبنی بر احتمال از بین رفتن انواع گونه‌های گیاهی، جنگل‌ها، مراتع و... در منابع ملی شده، هرگونه فعالیت، باید با اجازه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری باشد که مبنای قانونی هم دارد، ولی اینکه در همه زمین‌های موجود در کشور باید از سازمان مزبور اجازه گرفت، تأمل جدی می‌طلبد.

در هر صورت، هریک از دو نهاد فوق (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و وزارت صنعت، معدن و تجارت) به قانون خود استناد کرده که کاملاً قانونی است، ولی در برخی از موارد حقوق بخش خصوصی (سرمایه‌گذار) از بین می‌رود و در برخی دیگر حقوق مربوط به مردم که باید از منابع طبیعی کشور برخوردار باشند.

پیشنهاد

با توجه به موضوعات مطرح شده در فوق، به نظر می‌رسد که یکی از دو قانون مربوط به مسئله مورد مناقشه (قوانین منابع طبیعی یا قانون اصلاح قانون معادن) باید بازنگری شود که با توجه به منطبق اقتصادی در ارتباط با مراحل استعلام و موارد استعلام، پیشنهاد می‌شود تبصره «۴» ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی آن به شرح ذیل اصلاح شود:

پیشنویس طرح «اصلاح تبصره «۴» ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶».
تبصره «۴» ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ به صورت ذیل اصلاح می‌گردد:

تبصره «۴» - از تاریخ تصویب این قانون صدور پروانه اکتشاف از معادن مطرح در قانون اصلاح قانون معادن، واقع در منابع ملی شده و اراضی دولتی، طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱. منابع ملی شده در اراضی دولتی شامل همه زمین‌ها به غیر از اراضی بخش خصوصی، اوقاف و مالکیت دولتی را شامل می‌شود.