



مالکیت زمین و حق بهره‌برداری از مواد معدنی با تأکید بر سنگ‌های تزئینی

بررسی حقوقی بر پایه قانون

معدن و آیین‌نامه اجرایی آن

کارشناس حقوقی: معصومه امیری

چکیده

یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث حقوق معدن در ایران، تمایز میان مالکیت زمین و مالکیت ماده معدنی موجود در آن است. در حالی که مالک زمین در نظام حقوقی ایران از حق تصرف و انتفاع نسبت به عرصه برخوردار است، مالکیت بر معدن بر اساس قانون اساسی و قانون معدن در زمره انفال و اموال عمومی محسوب می‌شود. این مقاله به بررسی حدود حقوق مالک زمین در صورت کشف سنگ‌های تزئینی در ملک شخصی پرداخته و مقررات مرتبط با نحوه بهره‌برداری، اولویت مالک و ضمانت اجرای تخلفات را تبیین می‌کند.

۱- مبنای قانونی و اصل تفکیک مالکیت زمین از معدن

طبق ماده ۲ قانون معدن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحیه ۱۳۹۰:

در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و نیز اصل چهل و پنجم (۴۵) قانون اساسی مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معدن کشور و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌ها به عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است.

البته اعمال حاکمیت مذکور در این ماده مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده قوانین و مقررات نیست. بنابراین، حتی اگر ماده معدنی در زمین خصوصی کشف شود، مالک زمین صرفاً مالک عرصه است نه معدن موجود در آن. به بیان دیگر، حق مالکیت خصوصی در این زمینه محدود به سطح زمین است و به اعماق معدنی تسری ندارد.

۲- جایگاه و حقوق مالک زمین در فرآیند بهره‌برداری

برخلاف تصور عمومی، قانون‌گذار برای مالک زمین در فرآیند اکتشاف و بهره‌برداری اولویت قائل شده اما حق مالکیت مطلق نداده است.

در صورتی که معدن در زمین اشخاص حقیقی یا حقوقی قرار گرفته باشد، متقاضی فعالیت معدنی باید اجاره یا بهاء مالک زمین را بپردازد

در صورت عدم توافق و استنکاف مالک، با تودیع مبلغ به حساب صندوق ثبت مجوز فعالیت معدنی برای متقاضی صادر می‌شود. تبصره ۲ ماده ۶ تصریح دارد که مالک زمین در صورت تمایل به انجام فعالیت معدنی، نسبت به سایر متقاضیان دارای اولویت است، مشروط بر آن که فرآیند قانونی اخذ پروانه را طی کند.

۳- ضرورت اخذ پروانه اکتشاف و بهره‌برداری

مواد ۶ و ۹ اصلاحی قانون معادن تصریح می‌کند:

هرگونه فعالیت اکتشاف و بهره‌برداری از معادن مستلزم اخذ پروانه از وزارت صنعت، معدن و تجارت است. بدین ترتیب، هیچ شخصی — حتی مالک زمین — نمی‌تواند بدون مجوز رسمی اقدام به برداشت مواد معدنی کند. در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن، برای صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری مراحل دقیقی پیش‌بینی شده است؛ از جمله بررسی فنی، مطالعات زمین‌شناسی، ارزیابی زیست‌محیطی و تأیید صلاحیت متقاضی

۴- وضعیت سنگ‌های تزئینی در نظام حقوقی معادن قانون

معادن تعریف دقیقی از «سنگ تزئینی» دارد که تأکید می‌کند اگر کانسنگ قابل تفکیک نداشته باشد یا تفکیک آن مقرون به صرفه نباشد، جزو دسته سنگ تزئینی است.

در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن به مقررات محدوده اکتشاف، الزامات در درخواست اکتشاف، و نظارت فنی برای سنگ‌های تزئینی اشاره شده که الزامی است رعایت شوند.

قانون نظام مهندسی معدن و آیین اجرایی آن به خودی خود ماده قانونی ویژه سنگ تزئینی ندارد، اما چون در عملیات معدنی باید مهندسی معدن صلاحیت‌دار، مسئولیت فنی را برعهده گیرند، این قانون غیرمستقیم بر عملیات سنگ تزئینی مؤثر است.

در مواردی، وزارت صنعت، معدن و تجارت برخی اختیارات نظارتی یا کارشناسی را به نظام مهندسی معدن واگذار می‌نماید که نشان‌دهنده تعامل میان قانون معادن و قانون نظام مهندسی معدن است.

۵- ضمانت اجرای استخراج غیرمجاز

بر اساس ماده ۱۹ قانون معادن:

"هرکس بدون اخذ پروانه اکتشاف یا بهره‌برداری و یا اجازه برداشت اقدام به حفاری‌های اکتشافی، استخراج، برداشت و بهره‌برداری مواد معدنی نماید متصرف در اموال عمومی و دولتی محسوب می‌شود و با او برابر قوانین و مقررات مربوط رفتار خواهد شد. در این موارد ماموران انتظامی موظفند حسب درخواست وزارت معادن و فلزات بلافاصله از این‌گونه عملیات جلوگیری و متهم یا متهمان را برای صدور حکم به مراجع قضایی معرفی نمایند. وزارت معادن و فلزات مکلف است ضمن انجام اقدامات لازم به موقع درخواست ضرر و زیان ناشی از جرم را به مرجع قضایی مربوط تسلیم نماید.

تبصره ۱- این‌گونه اقدامات از مصادیق جرم مشهود است و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است وظایف قانونی خود را در این موارد انجام دهد. (الحاقی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲)

تبصره ۲- هرگونه تصرف اشخاص حقیقی یا حقوقی در محدوده دارای مجوز عملیات معدنی بدون داشتن حکم از مراجع قضایی تصرف عدوانی محسوب می‌شود. در این موارد 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 قضایی معرفی نماید. (الحاقی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲)

تبصره ۳- 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 می‌شود. (الحاقی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲)

بر این اساس در برخی موارد علاوه بر مجازات کیفری، دادگاه می‌تواند حکم رفع تصرف، ضبط تجهیزات و جبران خسارت وارده به منابع ملی را صادر کند.

۶- رابطه میان مالک زمین و متقاضی ثالث

چنانچه شخص یا شرکتی قصد بهره‌برداری از معدن واقع در زمین شخص دیگری را داشته باشد، باید ابتدا رضایت مالک زمین را جلب کند.

در صورت عدم توافق، طبق ماده ۲۲ قانون معادن، اجاره یا بهاء ملک بدون محاسبه ذخایر معدنی واقع در آن، برابر نظر کارشناس رسمی دادگستری به قیمت روز محاسبه و توسط مجری عملیات معدنی به صاحب ملک پرداخت می‌شود و در صورت امتناع وی از دریافت آن، در صندوق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تودیع می‌شود که در این حالت امکان صدور مجوز معدنی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت فراهم می‌آید.

این امر در واقع نوعی تحدید موقت مالکیت خصوصی در راستای منافع عمومی محسوب می‌شود که با اصول فقهی و قانون اساسی نیز سازگار است.

۷- بررسی رویه قضایی

در رویه قضایی ایران، از جمله در آرای دیوان عدالت اداری و محاکم حقوقی و کیفری، مالکیت معدن از مالکیت زمین جدا دانسته شده است.

براساس نظریه شماره ۷/۲۱۰۷ مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه: بهره‌براری از ذخایر معدنی با توجه به ماده ۹ قانون معادن مستلزم اخذ پروانه بهره‌برداری است و چنانچه معدن در محدوده املاک دایر یا مسبوق به احیای اشخاص واقع شده باشد، مطابق تبصره ۲ ماده ۲۲ قانون مذکور مالک یا مالکین برای اخذ پروانه بهره‌برداری حق تقدم دارند در هر حال چنانچه پروانه بهره‌برداری به نام شخص دیگری (غیر از مالک ملکی که معدن در محدوده آن قرارداد) صادر شود، صاحب پروانه قانوناً مجاز به تصرف و بهره‌برداری به شرح مندرج در پروانه می‌باشد و مالک یا مالکینی که معدن در محدوده ملک آنها قرارداد نمی‌توانند مانع

بهره برداری شوند. (در صورت ممانعت طبق تبصره ۳ ماده ۲۲ قانون مذکور به وسیله مامورین انتظامی رفع ممانعت به عمل خواهد آمد) بنا به مراتب مذکور مادام که پروانه بهره برداری دارای اعتبار است، مالک نمی تواند خلع ید صاحب پروانه را بخواهد و طبق ماده ۲۲ مالک، صرفاً مستحق دریافت اجاره بهاء (اجرت المثل) به قیمت روز طبق نظریه کارشناس رسمی دادگستری می باشد. ضمناً موضوع تصرف عدوانی نیز منتفی است.

بر این مینا، اگرچه مالک زمین حق اولویت دارد، اما ماده معدنی جزء اموال عمومی است و دولت در مقام حفظ منافع ملی، اختیار تنظیم و کنترل آن را دارد.

۸- راهکارهای حقوقی برای مالکان زمین

مالکانی که در ملک خود به ماده معدنی برخورد می کنند، دو مسیر قانونی در پیش دارند:

۱- درخواست صدور مجوز معدنی اعم از پروانه اکتشاف و بهره برداری از وزارت صمت؛

۲- دریافت اجاره یا بهاء عرصه از دارندگان مجوز معدنی

۹- نتیجه گیری

قانون معادن ایران با هدف تنظیم بهره برداری از معادن و حفظ منافع ملی، مالکیت بر معادن را از مالکیت زمین تفکیک کرده است.

بر اساس این نظام حقوقی، هرگونه بهره برداری از مواد معدنی — حتی در زمین خصوصی — منوط به اخذ مجوز از وزارت صمت است.

در عین حال، قانون برای مالک زمین حق اولویت در دریافت مجوز قائل شده و امکان جبران خسارت او را در صورت واگذاری معدن به غیر پیش بینی کرده است.

در نتیجه، کشف ماده معدنی در زمین شخصی نه تنها موجب تملک معدن نمی شود، بلکه آغازگر فرآیندی اداری و فنی است که تنها از مسیر قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن قابل تحقق است.

منابع و مستندات قانونی

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۴۵

۲- قانون معادن، مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحیه مصوب ۱۳۹۰

۳- آیین نامه اجرایی قانون معادن، مصوب ۱۳۹۲