



نقش دادستان در حفاظت از حقوق عامه با مطالعه موردی قوانین مربوط به برداشت شن و ماسه - معادن

معصومه مرزوقی*، پرهام صالح کیا*

چکیده

براساس تحقیقات انجام شده در پرونده‌های مراجع قضائی و تأکيدات قانونگذار مطابق ماده ۲ قانون معادن اصلاحی ۱۳۹۰ که مسئولیت حفظ ذخایر معدنی و صدور اجازه فعالیت معدنی مقرر در این قانون را به عنوان تکلیف قانونی به وزارت صنعت، معدن و تجارت محول نموده، در سال‌های اخیر، حریم و بستر رودخانه‌ها در اثر عدم نظارت بر مجوزهای برداشت شن و ماسه برخلاف مفاد ماده ۱۳ قانون معنون تخریب گردیده‌اند. مشاهدات عینی حاکی از برداشت روزانه چندین هزارتن مصالح شن و ماسه خام از حریم و بستر رودخانه‌ها که علاوه بر مالکیت دولت نسبت به آن‌ها از مناطق حفاظت شده زیست محیطی نیز محسوب می‌گردند، به صورت غیر مجاز است و اقدامات انجام شده تحت عنوان تخریب محیط زیست قابل تعقیب کیفری است. نقش مدیران ذی ربط در میزان خسارات وارده بر اثر ترک فعل صورت گرفته مدنظر و با استناد به ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) تحت بررسی، تعقیب کیفری و صدور حکم بر محکومیت مدیر یا مدیران مربوطه به جبران خسارت وارده قرار می‌گیرد. نقش مؤثر انفال در اقتصاد فراموش نشدنی است. انفال در حقوق مدنی به اموال عمومی یا دارایی‌های عمومی اشاره دارد و عده‌ای از فقهاء معادن را جزء انفال و از آن حکومت اسلامی می‌دانند. دادستان در حفظ انفال نقش مهمی داشته و در مواجهه با برداشت‌های غیر مجاز یا مازاد پروانه، مکلف است در اجرای بند ۳ ماده ۲ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷ نظارت و در صورت وقوع بزه اعلام جرم نماید. اداره صمت وفق قانون

masoumeh.marzoughi@gmail.com

parhamsalehkia@gmail.com

* کارشناسی ارشد حقوق خصوصی (نویسنده مسئول)

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی

مرجع صدور برداشت موقت بوده و می‌بایست کلیه اقدامات نظارتی و پیشگیری را انجام داده تا از تضییع بیت‌المال جلوگیری به عمل آید. در این پژوهش سعی شده است با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی علاوه بر پیشگیری وضعی که از مظاهر جرم‌شناسی است، با مطالعه قوانین و نقش دادستان در نظارت بر مدیریت و حراست از بستر رودخانه‌ها، معادن و حفظ انفال راهکارهای مؤثر پیش‌بینی و ارائه گردد.

کلید واژه: حقوق عامه، دادستان، معدن، برداشت شن و ماسه، رودخانه، انفال.

مقدمه

انفال، اصطلاح عام و فراگیری است که مشمول طیف وسیعی از اموال با ویژگی‌هایی متفاوت می‌شود. کوه‌ها، اراضی موات، دریاها و دریاچه‌ها، معادن، نفت و گاز، صید و شکار، اموال مجهول‌المالک، ارث، بلاوارث، غنایم جنگی و... معیار تمیز انفال، «مالک خاص نداشتن» است و براین اساس تعریفی جامع و مانع از انفال ارائه می‌شود. در باب نسبت انفال با سایر عناوین مالکیت عمومی، ابتدا وجود نسبت تطابق میان انفال و اموال عمومی تبیین شده و سپس ثابت می‌گردد که میان انفال و مشترکات عمومی از یک‌سو و انفال و مباحات از سوی دیگر، نسبت عموم و خصوص مطلق وجود دارد (حبیبی و نجارزاده هنجنی، ۱۳۸۸: ۵۵).

نظر به اینکه مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی و نظارت بر امور مزبور مطابق ماده ۲ قانون معادن قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی به وزارت صنعت، معدن و تجارت به نمایندگی از دولت به معنای اعم محول گردیده است، مستلزم حفاظت و صیانت از ذخایر معدنی به جهت به‌کارگیری آن‌ها در راستای تحقق اهداف مقرر در قانون معادن می‌باشد و الزامات مذکور در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن به‌ویژه در رابطه با نحوه وصول حقوق دولتی نیز در چارچوبی وضع شده است تا از طریق مکانیسم‌های مندرج در قانون مذکور از جمله صدور پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری، استحصال محصولات معدنی از نظر کمی و کیفی به‌گونه‌ای صورت گیرد که ضمن حفظ ذخایر معدنی و جلوگیری از ورود خسارت به آن، حقوق دولتی که آن هم به‌مانند معادن در زمره حقوق عامه محسوب می‌گردد، مورد حفاظت و صیانت قرار گیرد. از آنجاکه رعایت کامل قانون، عدم تأثیرپذیری نسبت به زیاده‌خواهی‌ها و مبارزه با فساد، ۳ اصل راهبردی در حوزه برداشت شن و ماسه می‌باشد، لذا در مواجهه با برداشت‌های غیرمجاز یا خارج از مفاد پروانه بهره‌برداران معادن، دادستان در هر حوزه قضائی مکلف است در اجرای بند ۳ ماده ۲ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۶ در صورت عدم اجرا یا نقض حقوق عامه با تذکر یا اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی ذی‌ربط، در خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می‌شود اقدام نماید. در طرح مسئله تحقیق می‌توان این سؤالات را برای این پژوهش مطرح کرد: ۱- آیا مفاد ماده ۱۳ قانون معادن مغایر با موضوع ماده ۲ قانون معنونی می‌باشد؟ ۲- آیا می‌توان جرایم حاصل از ترک فعل مدیران مربوطه را در زمره مواد ۵۹۸ یا ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات دانست؟ تجویز راهکارهای مؤثر بر رفع چالش‌ها نیازمند شناخت عوامل به وجودآورنده آن‌هاست. در شناخت عوامل نیز باید تا حد امکان از علت‌های روبنایی عبور کرده و به علت‌های ریشه‌ای دست یافت. به نظر می‌رسد در بروز یک چالش، مجموعه عوامل متعدد و با درجه

اهمیت متفاوت نقش دارند و باید بر عواملی تمرکز شود که نقش اساسی در بروز و همچنین اصلاح چالش‌ها داشته باشند. این عوامل، نقش اهرمی و محرک بر سایر عوامل را دارند و انتظار می‌رود با اصلاح یا رفع آن‌ها، وضعیت یک یا چند چالش به شکل معناداری بهبود یابد. از مهم‌ترین چالش‌های موجود در حوزه معادن می‌توان به برداشت غیراصولی، برداشت مازاد از پروانه، تصرف غیرقانونی در بستر رودخانه‌ها و تخریب جاده‌های روستایی اشاره کرد.

پژوهش حاضر با تلفیقی از روش‌های توصیفی - تحلیلی کوشیده است تا عوامل مؤثر بر حفاظت از ذخایر معدنی و درعین حال وصول حقوق دولتی در راستای استحصال محصولات معدنی در چارچوب پروانه‌های صادره در طی سال‌های اخیر را مورد بررسی قرار دهد. در این راستا داده‌های تحقیق به دوروش کتابخانه‌ای و میدانی تهیه شده است. در بخش مطالعات کتابخانه‌ای؛ اطلاعات قانونی، اقتصادی و طبیعی محدوده تحقیق از مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات کیفری و دستورالعمل‌های اجرایی ذی‌ربط و همچنین آرشیو اقدامات انجام شده در معاونت حقوق عامه دادسرای مرکز استان گیلان اخذ گردیده است. متغیرهای تحقیق در قالب شاخص‌های قانونی، اقتصادی و طبیعی به عنوان عوامل مؤثر بر انجام فعالیت‌های معدنی غیرمجاز یا خارج از مفاد پروانه‌های صادره مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

۱. ترمینولوژی؛ رودخانه، بستر، حریم

باتوجه به تعاریف اصلاحات مندرج در ماده یک آیین‌نامه (مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ هیئت وزیران) به شرح ذیل جلوگیری از تخریب و آسیب از طریق برداشت مصالح مازاد مطابق دستورالعمل تعیین مناطق تحت حفاظت و در اختیار محیط‌زیست موضوع بند «الف» ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مدیریت و حراست از بستر و حریم رودخانه‌ها برعهده شرکت سهامی آب منطقه‌ای، حفاظت و جلوگیری از تخریب آن‌ها از حیث زیست محیطی برعهده اداره کل حفاظت محیط‌زیست است.

رودخانه؛ مجرای است طبیعی که آب به‌طور دائم یا فصلی در آن جریان داشته باشد.

بستر؛ آن قسمت از رودخانه، نهر یا مسیل است که در هر محل باتوجه به آمار هیدرولوژیک و داغاب و حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله به‌وسیله وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌شود. در مناطقی که ضرورت ایجاب می‌نماید سیلاب با دوره برگشت کمتر یا بیشتر از ۲۵ ساله ملاک محاسبه قرار گیرد، سازمان‌های آب منطقه‌ای حسب مورد با ارائه نقشه‌های مربوط و توجیهات فنی از حوزه ستادی وزارت نیرو مجوز لازم را اخذ خواهند نمود. تغییرات طبیعی بستر

رودخانه‌ها، مسیل‌ها یا انهار طبیعی در بستر سابق تأثیری نداشته و بستر سابق کماکان در اختیار حکومت اسلامی است، لیکن حریم برای آن منظور نخواهد شد.

حریم؛ آن قسمت از اراضی اطراف رودخانه، مسیل، نهر طبیعی یا سنتی، مرداب و برکه طبیعی است که بلافاصله پس از بستر قرار دارد و به‌عنوان حق ارتفاق برای کمال انتفاع و حفاظت آن‌ها لازم است و طبق مقررات آیین‌نامه توسط وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌گردد. حریم انهار طبیعی یا رودخانه‌ها اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشد، از یک تا بیست متر خواهد بود که حسب مورد باتوجه به وضع رودخانه یا نهر طبیعی یا مسیل از هر طرف بستر به وسیله وزارت نیرو تعیین می‌گردد.

۲. تبیین انفال در اصطلاح فقهی و حقوقی

برخی از ثروت‌های عمومی جامعه که از آن در فقه به «انفال» تعبیر می‌شود، نقش زیادی در اقتصاد ایفا می‌کند. انفال یکی از مهم‌ترین منابع دولت اسلامی است که اگر به خوبی مصادیق آن مشخص و شناسایی شود زمینه تثبیت حاکمیت دولت بر آن فراهم می‌گردد و اقدامات مناسب برای حفاظت، احیاء، اصلاح و بهره‌برداری بهینه از این منابع نیز مهیا می‌گردد و این ثروت‌های خدادادی را که امانتی در نزد نسل امروز می‌باشد با شرایط بهتر و مناسبی به نسل‌های آینده منتقل می‌شود و از آنجاکه بخش اعظم این منابع تجدیدپذیر هستند در صورت اعمال مدیریت صحیح بر آن‌ها می‌توان از تخریب آن جلوگیری و بر بقا و پایداری و میزان تولید آن اضافه نمود (چترچی، نوشین، ۱۴۰۱: ۲۴).

انفال؛ در حقوق مدنی مفهومی کلیدی است که به اموال عمومی یا دارایی‌های عمومی اشاره دارد. این واژه عمدتاً در نظام‌های حقوقی اسلامی به‌کار می‌رود. انفال به‌معنای (اموال عمومی) و به‌طور خاص به اموال و دارایی‌هایی اشاره دارد که مالکیت عمومی و خاص حکومت اسلامی تعلق دارند. انفال می‌تواند شامل زمین‌های بایر، جنگل‌ها، کوه‌ها و معادن باشد. برخلاف مالکیت خصوصی که به فرد خاص تعلق دارد، انفال از آن عموم است و نمی‌توان آن را به شکل انفرادی مالک شد (فیاضی، سیدمحمد رضا، ۱۳۹۲: ۲۱۱) انفال؛ از ریشه «ن - ف - ل» و جمع نفل است که لغت‌شناسان آن را به‌معنای غنیمت، هبه (ابن منظور، ۱۴۰۸: ۶۷۱)، متفرع شدن چیزی بر اصل (مصطفوی، ۱۳۸۵: ۲۰۹) صدقه (فراهیدی، ۱۴۰۵: ۳۲۶)، مازاد بر فرائض (طریحی، ۱۳۷۵، ج ۶: ۴۸۵) سود و زیارت (راغب اصفهانی، ۱۴۱۲: ۸۲۰) دانسته‌اند (پروین، فراهانی، ۱۳۹۹: ۲۸).

انفال؛ اموال متعلق به شخصیت حقوقی حکومت بوده و ماهیت رابطه حکومت با آن‌ها، رابطه مالکیت یک شخصیت حقوقی با اموال خود در حیطه صلاحیت‌های آن است. به‌نظر می‌رسد صحیح‌ترین تعریف انفال در آثار فقهی، برداشت ناظر بر ملاکی است که امام خمینی (ره) از این مفهوم

ارائه داده است. با این تفاوت که مبنای «تعلق انفال به امام» نه «الویت در تصرف» که مالکیت شخصیت حقوقی حکومت نسبت به این اموال است. در حقیقت معنای عبارت «در اختیار» در متن اصل ۴۵ قانون اساسی نسبت به انفال، امری جز «مالکیت» نیست. دومین مصداق از ثروت‌های عمومی مذکور در اصل ۴۵ «معادن» است. به لحاظ فقهی در خصوص معادن، چهار دیدگاه متفاوت میان فقهای امامیه وجود دارد؛ عده‌ای از فقها با استناد به روایتی از امام صادق (ع) (عاملی، ۱۴۰۹: ۵۳۹) معادن را به طور مطلق اعم از ظاهری و باطنی جزء انفال و از آن حکومت اسلامی دانسته‌اند. (مفید، ۱۴۱۳ق: ۲۸۷؛ طوسی، ۱۴۰۰ق: ۴۱۹) از نظر عده‌ای دیگر، معادن از جمله مباحات هستند و افراد می‌توانند بدون احتیاج به اذن حکومت، از آن بهره‌برداری کنند. گروه سوم مالکیت معدن را تابع مالکیت زمینی می‌دانند که در آن قرار دارد. براین اساس، اگر معدن در زمین‌های انفال قرار گرفته باشد، ملک حکومت اسلامی است و اگر واقع در اراضی دارای مالک خصوصی باشد ملک صاحب زمین است. گروه چهارم نیز معادن ظاهری و باطنی را تفکیک کرده‌اند. براین اساس، اگر معدنی از جمله معادن باطنی باشد، جزء انفال خواهد بود و اگر ظاهری باشد، از مباحات اصلیه است. چنانکه مشاهده می‌شود علت ثروت عمومی به شمار آمدن معادن در اصل ۴۵ قانون اساسی جزئی از انفال یا مباحات بودن بخش گسترده‌ای از آن‌هاست. (فراهانی، پروین، ۱۳۹۹: ۲۸)

۱-۲. نقش دادستان در حفاظت از انفال

مطابق دستورالعمل اجرایی شورای حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۷، دادستان به عنوان نماینده قانونی و نهاد ناظر بر حقوق عمومی و مالکیت‌های عمومی بسیار حائز اهمیت است و از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱-۱-۲. نظارت بر حفظ انفال: دادستان موظف است تا از حفظ و نگهداری انفال اطمینان حاصل کند و به نظارت بر استفاده درست از این منابع بپردازد. این نظارت شامل بررسی اقداماتی است که ممکن است به انفال آسیب برساند.

۲-۱-۲. مقابله با تخلفات: دادستان مسئول پیگرد قانونی و مقابله با هرگونه تخلفی است که ممکن است به انفال آسیب برساند. مانند تصرف غیرقانونی، بهره‌برداری نادرست و غصب منابع عمومی می‌شود.

۳-۱-۲. حمایت از حقوق عمومی: دادستان به عنوان نهاد مدافع حقوق عمومی عمل می‌کند و به شکایات و درخواست‌های مردمی در زمینه انفال رسیدگی می‌کند. این نهاد می‌تواند اقدامات اجرایی لازم را برای حفظ حقوق جامعه انجام دهد.

۴-۱-۲. تأمین و ایجاد آگهی: دادستان می‌تواند با همکاری دیگر نهادها برنامه‌هایی برای

آموزش و آگاهی بخشی به جامعه درباره اهمیت انفال و نحوه حفاظت از آن برگزار کند.

۲-۱-۵. تسهیل در استفاده قانونی از انفال: دادستان می‌تواند شرایط و مقررات لازم برای استفاده قانونی از انفال را تبیین کند و به کسانی که قصد دارند از این منابع بهره‌برداری کنند، اطلاعات و مشاوره‌های لازم را ارائه دهد.

۲-۱-۶. ارجاع پرونده‌های تخلف: اگر تخلفی در زمینه انفال اتفاق بیفتد، دادستان مسئول رسیدگی به پرونده‌های ناشی از آن و ارجاع به مراجع قضائی یا نهادهای ذی‌صلاح است.

۲-۱-۷. تدوین سیاست‌های عمومی: دادستان می‌تواند در فرایند تدوین سیاست‌های عمومی مربوط به حفظ و مدیریت انفال نقش مشاوره‌ای و اجرایی ایفا کند. (مسعودی‌نیا، محمد، ۱۳۹۵: ۲۳۱).

در نتیجه، دادستان نه تنها به عنوان یک مقام کیفری، بلکه به عنوان یک نهاد ناظر و مدافع حقوق جامعه در حفظ انفال و منابع عمومی عمل می‌کند. در راستای مفهوم انفال و معادن در حقوق عامه، این دو مقوله به‌ویژه در نظام‌های حقوقی کشورهای اسلامی تأکیداً در قوانین جمهوری اسلامی ایران دارای اهمیت فراوانی هستند.

۳. احیای حقوق عامه «بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی»

هرچند عبارت و اصطلاح «حقوق عامه» بر سر لسان‌ها افتاده، اما به واقع، در تبیین مفهومی آن، ادبیات حقوقی چندان واضحی وجود ندارد و از طرفی، قرائن قانونی نیز در تبیین آن بسیار کم و مبهم است؛ فلذا آنچه می‌ماند همان برداشت علمی و رویه‌ای از حقوق عامه است که تا حدودی معادل مشترکات عمومی و ناظر بر حقوق و منافع عمومی است که میان افراد و اشخاص مختلف، دارای وجوه اشتراکی بسیاری است.

بالین وصف، احیای حقوق عامه به معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفا و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضائی است، به این معنا که دستگاه قضائی و نهاد دادستانی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حقی زایل می‌شود و حریمی مورد تعرض قرار می‌گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را برعهده دارد.

با تأمل در کلیت اصل ۱۵۶ قانون اساسی، مبین وظایفی قانونی و اختیارات مقرر برای دادستان کل است که عبارتند از: وظایف قضائی دادستان کل، وظایف نظارتی دادستان کل و وظایف جایگاه مدعی به‌هرروی، هنوز قلمرو و نوع اقدامات دادستان در راستای احیای حقوق عامه، به‌نحو جدی و دقیق تبیین نگردیده و ابهاماتی اساسی در صلاحیت‌های دادستان در فرایند یا برآیند صیانت و احیای حقوق عامه وجود دارد و همین مسئله، خود می‌تواند موجب تششت و اختلاف در رویه و عملکردهای دادستان‌ها در

پهنه قضائی کشور گردیده، چرا که صرف مجازات کردن و تقرر مسئولیت ناقضان حقوق عامه به عنوان تنها محرک برای حفظ و صیانت از آن، کافی و وافی به مقصود نیست و علاوه بر آن، ترسیم نظام حمایتی مشتمل بر مصونیت‌ها، امتیازات و تسهیلات برای مقامات و نهادهای پاسدار حقوق عامه، ضروری می‌نماید تا بدین ترتیب، اجرای اقدامات در این حوزه، بیش از پیش تنسيق و تثبیت گردد.

۳-۱. مفهوم قاعده‌شناسی

الف) در لغت:

قاعده در لغت به معنای اصل، اساسی و ریشه چیزی آمده (ر.ک: طریحی، ۱۰۷۱: ۱۴۳۰؛ راغب اصفهانی، ۱۴۱۲: ۴۰۹) و در قرآن کریم نیز به همین معناست: «وَإِذَا يَرْفَعُ إِبْرَاهِيمُ الْقَوَاعِدَ مِنَ الْبَيْتِ»؛ بقره/۱۲۷. بنابراین معنای لغوی قاعده، پایه و ریشه یک شیء است که هم در امور مادی قابلیت کاربردی و استعمال دارد و هم در امور معنوی مانند مسائل بنیادی هر عملی که زیربنای مسائل دیگر است (رحمانی، ۱۳۸۳: ۱۸۲).

ب) در اصطلاح:

در اصطلاح، قاعده، حکم کلی است که بر جزئیات آن منطبق می‌شود (فتح‌الله، ۱۴۱۵: ۲۶۱) و در واقع، در اصطلاح اهل علم به معنای ضابطه است و ضابطه به امر کلی که بر همه جزئیاتش منطبق است، اطلاق می‌شود (طریحی، ۱۴۳۰، ج ۳، ۵۳۱: تهانوی، ۱۹۶۷، ج ۵: ۱۱۷۶ و ۱۱۷۷). فقها به خصوص در دوره‌های متأخر برای قانونمند کردن فهم و تفقه در دین تلاش کرده‌اند تا زمینه پویایی فقه در مواجهه با مسائل و چالش‌های نوظهور در فقه با تمسک به قواعد فقهیه را فراهم آورند؛ بدین علت که نصوص دینی در مواردی به خصوص در حوزه مسائل اجتماعی که همواره دچار تغییر و تحول است ناظر به برخی مصادیق جزئی مبتلا به نیست، بلکه مشتمل بر عمومات و ضوابط کلی قابل استناد در اثبات وظایف است. (ر.ک: اعرافی، ۱۳۹۳: ج ۱: ۲۵۳/۱-۲۵۴).

۳-۲. مفهوم‌شناسی احیای حقوق عامه

الف) در لغت:

شاکله حقوق عامه در یک نظام حقوقی در قالب حقوق اساسی چارچوب‌بندی شده و به عنوان مبنای حقوق عمومی مطرح نظر قرار می‌گیرد (ر.ک: نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲) و در واقع، حقوق اساسی، ریشه و اساس حقوق عامه بوده و منبع اصلی آن قانون اساسی است؛ هرچند حقوق عامه به حقوق اساسی منحصر نیست و شمول گسترده‌تری دارد و اعم از حقوق اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، دفاعی، اقتصادی است و در سایه عدالت، تنظیم و تضمین می‌گردد (نقره‌کار، همان: ۲۶).

(ب) در اصطلاح:

برخی از نویسندگان معاصر (ر.ک: دادیار ۱۳۹۰: ۱۳) حقوق عامه را حق جامعه بر نظم عمومی و امنیت شهروندان خویش تعریف کرده و برخی دیگر نیز (ر.ک: نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲۳) تصریح کرده‌اند که حقوق عامه اعم است از حقوق اجتماعی، فرهنگ، سیاسی، دفاعی، اقتصادی، قضائی و غیره از کلی‌ترین تا جزئی‌ترین مصادیق آن، و مصادیق آتم و اکمل آن در حقوق اساسی نمود یافته است که البته تعاریف یادشده فاقد استدلال‌های متقن بوده و بیشتر به ارائه دیدگاه نویسندگان از منظر علمی شود، ارتباط پیدا می‌کند.

احیای حقوق عامه، در اصطلاح به معنای ایجاد موجبات حقوقی امکان استیفا و عینی شدن حقوق بالقوه در وضعیت حقوقی مشخص برای شهروند از سوی مقام قضائی است. به بیان دیگر دستگاه قضائی علاوه بر وظیفه احقاق حق، در زمانی که حق زایل می‌شود و حریمی مورد تعرض قرار می‌گیرد، رسالت احیای حقوق عامه را برعهده دارد (افشاری و پتفت، ۱۴۰۰: ۳۳). از سوی دیگر، به دلیل تعیین تکلیف قانونی برای دولت در این زمینه، می‌توان ادعا کرد این حقوق، منافع عمومی را به همراه دارد و عدم احیای آن‌ها به معنای تضییع منافع عمومی است؛ فلذا ساختار حاکمیت باید چنان طراحی شود که حقوق عمومی محفوظ بماند. از محتوای اصل ۳ و فصل دوم قانون اساسی و سایر اصول آن بر می‌آید که نظام حاکمیتی، مکلف به ایفای وظایف محوله درخصوص ملت است و قانون اساسی در سه مرحله، نسب به تثبیت حقوق عمومی، ارائه طریق کرده است. نخست، شناسایی حقوق عمومی (توسط قوای مجریه، مقننه و...) دوم؛ احقاق و ایفای حقوق توسط محاکم قضائی از جمله دیوان عدالت اداری و سوم؛ اقامه و احیای این حقوق (نقره‌کار، ۱۳۸۸: ۲).

۳-۳. نقش مقام تعقیب جهت تضمین حقوق عامه و چالش‌های متناظر بر آن

بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نهاد احیاءکننده حقوق عامه را به صراحت تأیید نکرده است؛ به دلیل عدم تعیین سازوکار مشخص برای احیای حقوق عامه توسط مقنن، رویه و عرف علمی نیز به نحو یکسانی نسبت به این مسئله ایجاد نشده است و تا حدود زیادی بار مسئولیت چنین امر خطیری را بر دوش دادستان نهاده است و منطبق بر اعمال طرق و راهکارهای مختلف در بسیاری از کشورها، مقام قضائی مذکور، بهترین، کارآمدترین و معقولانه‌ترین نهاد برای تکفل این مهم قلمداد می‌شود که می‌تواند به نیابت از جامعه و به نام دفاع و صیانت از حقوق عامه، برای حفظ حقوق عمومی و نظارت بر اجرای قوانین، مطابق مقررات قانونی انجام وظیفه کند و در مواردی که جرم دارای شاکی خصوصی نباشد و به نوعی به خسارت جامعه منجر شده باشد، به نمایندگی از عمومی جامعه و حق و نفع

عمومی جامعه، علیه مرتکبان جرم، اقامه دعوا کند (ر.ک: افشاری و پتفت، ۱۳۱۳: ۱۴۰۰).
 گرچه طبق قانون اساسی، دادستان یا سایر مقامات و مراجع مربوط در قوه قضائیه، باید قادر باشند در اجرای وظایف خود در احیای حقوق عامه، با عوامل تضییع کننده (اعم از انسانی، غیرانسانی و غیره) به موقع و مؤثر، به نحوی که امکان اعاده و احیای حداکثری حقوق و منافع عمومی داشته باشند، برخورد مقتضی انجام دهند، اما ضرورت مذکور مانع از آن نیست تا اعمال صلاحیت کلی یادشده در یک نظام مبتنی بر نظریه حاکمیت قانون، براساس قوانین و مقرراتی انجام شود که حدود و ثغور انجام وظایف مزبور را تبیین نماید. (بهرامیان، دشتی، پروین و علوی، ۱۳۹۹: ۱۵۲).

۳-۴. حفظ محیط زیست از منظر حقوق عامه

تعامل دو سویه حفظ محیط زیست و مسئولیت افراد نسبت به آن یک تکلیف قانونی و اساسی است. این رویکرد نشان از آن دارد که در سیاق این مسئله وضعیت مسئولیت محض کاملاً محرز است و تخطی از آن، رویگردانی از فعل و ترک فعل محسوب شده و جرم تلقی می گردد. از این رو، جایگاه حفاظت محیط زیست به عنوان یک امر مهم و مطلوب محسوب می گردد. این مسئله تا آنجایی اهمیت پیدا می کند که شاخص های قانونی برای آن در نظر گرفته می شود. این شاخص ها ضرورت موضوع را در جبران خسارات زیست محیطی و دعاوی زیست محیطی تشریح و جایگاه دادخواه خصوصی مورد تبیین قرار می دهد. جایگاه دادخواه خصوصی حقیقی در دعاوی محیط زیست محیطی در پرتو حقوق عامه چگونه است؟ تکیه بر قوانین موجود و همچنین قوانین خاص و با عنایت به رویه قضائی، حق بر دادخواهی زیست محیطی ذی نفع خصوصی با تأکید بر جبران خسارت می تواند میسر شود. همچنین احقاق حقوق خصوصی درباره اشخاص حقیقی می تواند با اتکال به حقوق عامه، ضمانت اجرای مناسبی برای تحقق حقوق شهروندی تلقی گردد. (میرترابی و طیبی، ۱۴۰۳: ۱۲۹).

با عنایت به اصل پنجاهم قانون اساسی، عالی ترین قانون موجود در کشور، بر اهمیت حفاظت از محیط زیست تأکید کرده است و با کسانی که تحدیدی برای آن محسوب شوند برخورد می شود. در همین راستا، مسئولیت از منظر داخلی مورد توجه واقع می شود و جبران خسارت نیز در سطح ملی بایستی انجام پذیرد و منشأ زیان بایستی مرتفع شود. در چارچوب حقوقی، اشخاص حقیقی و حقوقی با عنایت به قوانین مدنی و آیین دادرسی مدنی و مکمل قراردادان قوانین خاص زیست محیطی در جبران خسارت، حق بر دادخواهی ذی نفع خصوصی قابل شناسایی و شخص حقیقی و حقوقی که خسارت وارد ساخته، ملزم به پرداخت غرامات به خسارت دیدگان است. در واقع وجود رویه های قضائی یک فرصت و از جمله چالش های پیش روی آن نقص، ساختار قانونی آیین دادرسی مدنی است. نظام

قضائی ایران در خصوص محیط‌زیست و جلوگیری از بروز خسارت و آسیب و به‌ویژه جلوگیری از استمرار آسیب و خسارت به آن با مورد قبول قراردادادن پرونده‌های مربوط به محیط‌زیست و صدور آراء عادلانه توانسته است در حوزه مورد نظر مفید واقع شود. ازاین‌رو دادخواهی زیست‌محیطی ذی‌نفع خصوصی محل مذاقه و بحث موضوع بوده که براساس تحلیل ضرورت‌های قانونی به فقدان آن پی برده و از یک طرف نیز بر وجود ظرفیت‌های قانونی در جهت این اقدام تأکید نموده و در جهت احقاق حقوق عامه اولاً: ضرورت دارد تا در جهت احیا و حفظ حقوق عامه و منفعت عمومی و همچنین حق بر دادرسی منصفانه در مسائل زیست‌محیطی حق بر دادخواهی ذی‌نفع خصوصی مدنظر باشد. ثانیاً: وقتی حق ایجاد می‌شود، دستگاه قضا مکلف است احقاق حق نماید و براین اساس واردکننده خسارت یا آلوده‌کننده نیز بایستی خسارت را متقبل شود و استثنائی بر آن وجود ندارد. ذی‌نفعان نیز اگرچه حق بر دادخواهی دارند اما این مسئله نبایستی سبب‌ساز سوءاستفاده احتمالی قرار گیرد و بهترین الگوی عملیاتی دراین خصوص همان بررسی موضوعات توسط متخصصان قبل از طرح هرگونه دعوا در مراجع قضائی است که در صورتی که این مهم تأیید شود اقدام قضائی توسط ذی‌نفع خصوصی بلامانع خواهد بود و اگر تأیید نگردد، ذی‌نفع خصوصی مستقیماً نمی‌تواند نسبت به این مهم اقدامی انجام دهد و بایستی از سایر طرق قانونی در جهت احقاق حق بکوشد. (میرترابی و طیبی، ۱۴۰۳: ۱۴۵).

۳-۵. احیا و حفظ حقوق عامه به‌عنوان وظیفه ذاتی دادستان در حفظ انفال و اموال عمومی

در مقام تعریف حقوق عامه در بند «الف» ماده یک دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه (ابلاغی ریاست محترم قوه قضائیه به تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۳) چنین آمده است:

حقوق عامه؛ حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضییع یا سلب امتیاز آنان از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجرایی می‌شود. به‌منظور صیانت از حقوق عامه و حفظ حقوق بیت‌المال و براساس وظیفه ذاتی قوه قضائیه در احیاء حفظ و صیانت از حقوق عامه و درجهت پیگیری و نظارت بر دعاوی ناظر بر جرائم مرتبط با اموال، منافع و مصالح ملی، جبران خسارت وارده به حقوق عمومی به استناد بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی و مواد ۲۲، ۲۹۰ و ۲۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری، حسب مورد دادستان کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دادستان‌های سراسر کشور مکلفند در چارچوب «دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه» اقدام کنند. عدم

اهتمام جدی در صیانت از این حقوق موجب تضرر و از دست رفتن منفعت یا سلب امتیاز مردم از حقوق مذکور خواهد شد. لذا تا زمانی که تلاش‌ها در جهت حفظ این حقوق به نتیجه نرسد گویی هیچ اقدامی انجام نگردیده است. از این روست که وظایف مقرر قانونی برای متولیان امر در حفظ حقوق عمومی از جنس تعهد به نتیجه محسوب می‌گردد نه صرفاً تعهد به وسیله و حصول نتیجه نیز مستلزم رعایت اصل برنامه محوری و مدیریت منابع و امکانات می‌باشد (صالح‌کیا و مرزوقی، میزان حقوق عامه، شماره ۱، ۲۳۹-۲۴۰).

۳-۵-۱. نظریه اینکه تعقیب کیفری متهمین ناقض حقوق عامه در چارچوب جرائم و مجازات‌های مذکور در موضوع بند یک ماده ۴ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مستلزم جمع‌آوری دلایل ارتکاب جرم می‌باشد، در راستای انجام این امر به طرق ذیل اقدام خواهد شد:

۳-۵-۲. در صورتی که در موضوع مورد بررسی قصور یا اتهامی متوجه مسئولان دستگاه اجرایی مربوطه نباشد جمع‌آوری ادله ارتکاب جرم با هماهنگی با دستگاه اجرایی مربوطه از طریق استعلام یا درخواست ارسال مدارک و مستندات انجام خواهد شد و در صورت نیاز به بازدید میدانی عنداللزوم از نماینده دستگاه اجرایی که دارای اطلاعات جامع و کامل در خصوص موضوع باشد دعوت خواهد شد.

۳-۵-۳. چنانچه نقض حقوق عامه ناشی از قصور یا ترک فعل غیر عمدی دستگاه اجرایی یا تعلل در اقامه دعوی یا پیگیری آن باشد نسبت به تذکر و اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط اقدام خواهد شد.

۳-۵-۴. در صورتی که قصور یا ترک فعل غیر عمدی یا تعلل در طرح دعوی یا اهمال در پیگیری آن تا حصول نتیجه منجر به تضییع حقوق عامه گردد نسبت به تعقیب کیفری و درخواست جبران خسارت وارده از دادگاه در اجرای ماده ۲ دستورالعمل اقدام خواهد شد.

فلذا بررسی و مشاهده هدفمند به جهت درک ملموس و عینی از موضوعات و چالش‌های مرتبط با حقوق عامه از طریق بازدید میدانی به عمل می‌آید که اهداف ذیل را به دنبال خواهد داشت:

- ۱- تطبیق موضوعات مورد بررسی با واقعیت‌های میدانی موجود
- ۲- حفظ آثار و دلایل ارتکاب جرم احتمالی با استفاده از روش‌های مختلف از قبیل عکس‌برداری، فیلم‌برداری، کارشناسی، شناسایی شهود و مطلعین محلی و استماع و صورت جلسه اظهارات ایشان و ثبت هویت و محل اقامت آنان جهت استفاده در صورت تشکیل پرونده قضائی.
- ۳-۵-۵. در راستای حفاظت از اراضی ملی و دولتی و منابع طبیعی کشور و حفظ کاربری اراضی کشاورزی و حمایت از حقوق عمومی و پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی و در

اجرای اصول ۴۵، ۴۹، ۵۰ و ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی و به دنبال تشکیل شورای حفظ حقوق بیت‌المال در سال ۱۳۸۳ «دستورالعمل اجرایی شورای حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور» تقریر یافته است. در ماده یک دستورالعمل چنین آمده است؛ به‌منظور سیاست‌گذاری، هماهنگی امور و پیشگیری‌های لازم در راستای حفظ حقوق عامه و برخورد قانونی با اشخاصی که بدون مجوز قانونی، اقدام به تصرف، تخریب و تجاوز به اراضی و املاک دولتی، عمومی، موقوفات، منابع طبیعی، انفال، بستر رودخانه‌ها، اراضی ساحلی، چشمه‌سارها، مسیل‌ها، انهار و سدهای کشور و حریم‌های قانونی آن‌ها، حریم راه‌ها، اتوبان و بزرگراه‌ها، خطوط انتقال نیرو و لوله‌های مواد سوختی و امثال آن‌ها می‌نمایند یا با سندسازی اقدام به تصاحب و یا تصرف اراضی می‌کنند و یا آنکه بدون مجوز قانونی و مغایر با منافع عمومی، کاربری زمین‌های زراعی، باغ‌ها، فضای سبز، جنگل‌ها و مراتع کشور را تغییر می‌دهند، شورای حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور تشکیل می‌شود. در هر استان شورایی تحت عنوان شورای استانی حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور به ریاست رئیس کل دادگستری استان «به‌عنوان رئیس شورا» و دادستان مرکز استان «به‌عنوان دبیر شورا» و با ترکیب ذکرشده در ماده ۳ دستورالعمل، حداقل هر دو ماه یک‌بار با دعوت کتبی دبیر شورای مذکور تشکیل می‌گردد. براساس بند «ت» ماده ۳ دستورالعمل اجرایی شورای حفظ حقوق بیت‌المال؛ بررسی گزارش‌های واصل‌شده به شورای استانی درخصوص متجاوزان به انفال، موضوع اصل چهل و پنجم قانون اساسی، اراضی، املاک دولتی و عمومی، منابع طبیعی و فضاهای سبز و باغ‌ها، موضوع قانون زمین شهری، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، لایحه قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، قانون آب و نحوه ملی شدن آن، قانون توزیع عادلانه آب و سایر قوانین و مقررات مربوط و جاعلان اسناد و استفاده‌کنندگان از اسناد مجعول و معرفی آنان به مراجع قضائی و پیگیری موضوع جهت انجام اقدامات لازم از طریق مجاری قانونی تا رفع تجاوز در دستور کار قرار دارد.

۴. عوامل مؤثر بر استحصال محصولات معدنی در چارچوب پروانه‌های صادره

قانونگذار مطابق ماده ۲ قانون معادن 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 فراهم‌آوردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی، دستیابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات با ارزش افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه

اقتصادی و اجتماعی کشور را به عنوان یک تکلیف قانونی به وزارت صنعت، معدن و تجارت محول کرده است. با عنایت به اینکه براساس مفاد قانون معادن و آیین نامه اجرایی آن اسنادی تحت عنوان پروانه های اکتشاف و بهره برداری و غیره تعریف و در راستای تحقق اهداف مذکور در قانون معادن به شرح مذکور و نظام مند شدن بهره برداری از معادن کشور در اختیار آن سازمان قرار داده شده است. بنابراین فرایند اکتشاف و بهره برداری از معادن مستلزم قرارگرفتن در چارچوب عادی و معمولی صدور اکتشاف و بهره برداری برای متقاضیان است. از این رو مفاد ماده ۱۳ قانون معادن که در آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت اجازه برداشت محدود داده شده است، یک تأسیس استثنایی است. به موجب تبصره ۷ ماده ۱۴ قانون معادن و همچنین تبصره یک ماده ۶۲ آیین نامه اجرایی آنکه در راستای حفاظت از ذخایر معدنی و در عین حال وصول حقوق دولتی وضع گردیده اند، قانونگذار برای استحصال محصولات معدنی در چارچوب پروانه های صادره، نظام قانونی متمایز از انجام فعالیت های معدنی غیر مجاز یا خارج از مفاد پروانه های صادره را در نظر گرفته است. به طوری که در برداشت های منطبق با مجوز با دیدگاه تشویقی و حمایتی و با در نظر گرفتن هزینه ها و سرمایه گذاری هایی که بهره بردار در جهت برداشت محصولات معدنی متحمل می گردد، با فرض اینکه دلایل فنی برداشت منطبق با مجوز مغایرتی با هدف حفاظت و صیانت از ذخایر معدنی ندارد و با در نظر گرفتن سایر اهداف مقرر در قانون معادن و اسناد بالادستی نسبت به محاسبه حقوق دولتی که مبلغ ناچیزی نیز می باشد اقدام نموده است؛ لیکن نسبت به برداشت های غیر مجاز یا خارج از مدلول پروانه چنین دیدگاهی وجود ندارد و برخلاف برداشت های مجاز که اثر اقدامات صاحب پروانه براساس مفاد پروانه تعیین می گردد، در موارد غیر مجاز به دلیل نبود رابطه قراردادی بین دولت و برداشت کننده که در پروانه های اکتشاف و بهره برداری عینیت می یابد اثر اقدامات غیر مجاز بهره برداران توسط قانونگذار و به موجب قواعد عام ضمان قهری که مبتنی بر مطالبه خسارت واقعی وارده بر ذخایر معدنی و همچنین زیان های ناشی از عدم تحقق منافع مورد انتظار دولت از معدن مورد نظر است تعیین می گردد که در صورت وجود عناصر تشکیل دهنده جرم می تواند تحت عنوان تخریب منابع معدنی موضوع ماده ۱۹ قانون معادن نیز تحت تعقیب کیفری قرار گیرد. بنابراین به دلیل نبود منشأ قانونی به صرف پرداخت حقوق دولتی امکان تطهیر اقدامات غیر مجاز انجام شده در قالب عوامل خارج از ید ولو با مصوبه شورای معادن وجود نخواهد داشت، زیرا آنچه در تبصره ماده ۱۴ قانون معادن به عنوان عوامل خارج از ید قابل تأیید از جانب شورای عالی معادن دانسته شده است، برداشت کمتر از میزان مندرج در پروانه است نه اضافه برداشت و دلیل آن هم این است که مطابق مقررات قانون معادن به دلیل نفع متوقع دولت از اعطای پروانه های مرتبط با معدن لازم

است که دریافت حقوق دولتی به میزان مندرج در پروانه وصول شود ولو اینکه به میزان کمتر از آن برداشت گردد مگر اینکه بهره‌بردار اثبات نماید که به دلایلی خارج از اراده او امکان برداشت به میزان مندرج در پروانه را نداشته است که در این صورت با تأیید شورای عالی معادن محاسبه حقوق دولتی بر مبنای استخراج واقعی امکان‌پذیر است. بنابراین برداشت بدون مجوز یا خارج از مفاد پروانه از حیث مدنی تابع قواعد عام ضمان قهری و از نظر کیفری نیز تابع عناوین مجرمانه مربوطه و مسئولیت پیگیری هر دو جنبه مدنی و کیفری آن نیز مطابق ماده ۱۹ قانون معادن با سازمان صنعت، معدن، تجارت و وظیفه پیگیری ترک فعل‌های مسئولان مربوطه در اجرای مقررات مذکور نیز مطابق ماده ۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری و دستور العمل نظارت و پیگیری حقوق عامه با دادستان است.

۵. مصادیق فعل و ترک فعل در قانون معادن

ترک فعل در بخش معدن به اندازه‌ای شده است که برخی از فعالان این بخش را نسبت به ادامه فعالیت و کار در بخش معدن منصرف می‌کند. این موضوع هشدار برای کاهش تولید و اشتغال در بخشی است که علاوه بر نقش مهم در صادرات غیرنفتی، نقش بسزایی در محرومیت‌زدایی برعهده دارد. قانون معادن پس از اصلاحات، یکی از مترقی‌ترین قوانینی است که منجر به توسعه فعالیت‌های معدنی می‌شود. ادامه این روند و افزایش ترک فعل‌ها می‌تواند بخش معدن را با چالش‌های بسیاری از جمله کاهش نقدینگی مواجه کند که در نهایت به تعداد معادن غیرفعال اضافه می‌کند. معدن با در اختیار داشتن ذخایر بسیار، در سال‌های اخیر نقش مهمی در توسعه صادرات غیرنفتی ایفا کرده است. استنباط‌های اشتباه از قانون، همانند ترک فعل‌ها، چالش این حوزه است یکی از این موارد در ارتباط با موضوع حقوق دولتی است. حقوق دولتی معدن باید به روشی که قانون مشخص کرده است، دریافت شود. اما همچنان شاهد ترک فعل در این زمینه هستیم. البته مشکل دیگر به استنباط‌های اشتباه از قانون برمی‌گردد و متأسفانه حقوق دولتی معادن بر مبنای همین استنباط‌ها محاسبه می‌شود. قانون معادن کشور به‌ویژه پس از اصلاحاتی که انجام گرفت یک قانون مترقی است و هیچ راهی برای ارتقای بخش معدن نداریم، مگر آنکه این قانون را به‌درستی اجرا کنیم. در قانون معادن و آیین‌نامه اجرایی آن حمایت‌هایی که باید صورت بگیرد مشخص شده است که عدم اجرای صحیح آن، نمود ترک فعل‌ها در بخش معدن است. باید اصلاحات از وزارت صنعت، معدن و تجارت آغاز شود. ترک فعل‌های صورت گرفته باعث توقف برخی فعالیت‌های معدنی شده است، این در حالی است که بارها نسبت به جایگزینی درآمدهای معدنی به جای نفت تأکید شده تا اقتصاد از وابستگی به نفت رها شود، اما با

چنین مواردی نمی‌توان چندان دل‌خوش به تحقق این موضوع بود. درواقع یکی از اصلی‌ترین راهکارها برای حل این مشکل افزایش تعامل میان وزارت صنعت، معدن و تجارت و بخش خصوصی است تا بتواند با شناسایی راهکارهای تخصصی بخشی از مشکلات را حل کند. با اجرای صحیح قانون می‌توان شاهد ورود سرمایه‌گذاران جدید به بخش معدن بود (دنیای اقتصاد، انجمن مس ایران، ۱۴۰۳).

۵-۱. ترک فعل و نادیده‌گیری قوانین مؤثر در حوزه معادن

یکی از بخش‌های مهم در ارتقای سطح تولید ملی که اثر مستقیم در رشد و توسعه اقتصادی و اشتغال دارد، بخش معادن است که مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت می‌باشد. ارتقای سهم معدن و صنایع معدنی در تولید ناخالص ملی براساس ابلاغ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۰ مقام معظم رهبری «مدظله‌العالی» در زمره سیاست‌های کلی نظام اعلام شده است. ازاین‌رو دستیابی به اهداف مذکور در اسناد بالادستی یادشده منوط به رعایت الزامات قانونی مذکور در ماده ۲۰ قانون معادن و همچنین احراز توانایی و اهلیت توأمان فنی، مالی و اجرایی اشخاص خواهد بود که وزارت صنعت، معدن و تجارت در اجرای ماده ۲ قانون معادن و در مقام اعمال حاکمیت دولت و به‌معنای حاکمیت نه فقط قوه مجریه اجازه انجام فعالیت‌های معدنی را به ایشان در قالب پروانه‌های اکتشاف، بهره‌برداری و غیره اعطا می‌کند. همچنین براساس مفاد ماده ۲۰ قانون معنون و تبصره ۲ آنکه بر مسئولیت مدیران کل صنعت، معدن و تجارت در استان‌ها بر انجام اقدامات قانونی علیه دارندگان فاقد صلاحیت بهره‌برداری از معادن تأکید شده است و دلالت بر لزوم احراز صلاحیت متقاضیان بهره‌برداری از معادن توسط آن‌ها دارد احراز صلاحیت باتوجه به مفهوم عام آن شامل کلیه جوانب و ابعاد مؤثر در موضوع می‌باشد. ازاین‌رو بررسی پیشینه عملکرد متقاضی در مجوزهای سابق از حیث رعایت دستورالعمل‌های فنی و ضوابط مربوط به نحوه برداشت و عدم تعدی و تقریط نسبت به معدن یا محصول معدنی سپرده شده به وی جهت بهره‌برداری در راستای احراز صلاحیت ضروری است. در صورتی که گزارش‌های مراجع رسمی یا حقایق اثبات‌شده قضائی یا دلایل کارشناسی و غیره، صحت عملکرد متقاضی فعلی در پروانه‌های سابق بهره‌برداری از معادن یا محصولات معدنی احراز نگردد، صلاحیت وی جهت اعطای مجوز جدید بهره‌برداری قابل احراز نخواهد بود. چنانچه اجرای وظایف حاکمیتی به‌موجب ماده ۲ قانون مارالذکر در راستای صانت از انفال و حقوق عمومی مبانی حقوق ذکرشده رعایت نگردد از مصادیق ترک فعل مدیران کل صنعت، معدن و تجارت در استان‌ها محسوب می‌گردد. همچنین طبق تبصره‌های اعلام‌شده در ماده ۱۴ قانون معادن هزینه‌کرد حقوق دولتی توسط قانونگذار مشخص شده که هزینه‌کرد باید براساس قانون در جهت توسعه معادن انجام گیرد، اما با وجود دریافت حقوق دولتی، هیچ‌یک از تکالیف قانونی مربوط به این موضوع که در ماده تبصره‌های

مختلف آمده است، اجرایی نمی‌شود و تبعات آن گریبانگیر معدنکار است. موارد دیگر از این ترک‌فعل‌ها در حوزه معدن عدم اجرایی نرم‌افزار حقوق دولتی است که با توجه به تفاوت شرایط معادن باید مورد استفاده باشد. خیلی از معادن در کنار هم قرار دارند اما مؤلفه‌های مؤثر در تعیین حقوق دولتی آن‌ها با یکدیگر متفاوت است. نحوه محاسبه حقوق دولتی یکی از دغدغه‌های اصلی معدنکاران است. معادن، برای سرمایه در گردش خود با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو هستند، باید بتوانند برای رفع این مشکل از بانک‌ها کمک بگیرند اما از آنجا که معدن‌داران نمی‌توانند وثیقه لازم را برای وام فراهم کنند از تسهیلات بانکی بهره‌مند نمی‌شوند. این درحالیست که طبق ماده ۹ قانون معادن، بانک‌ها موظفند پروانه بهره‌برداری را به‌عنوان وثیقه بپذیرند. موضوع وضع عوارض صادراتی یکی از چالش‌های پیش‌روی فعالان معدن و صنایع معدنی است. این موارد از نمونه ترک‌فعل‌هاست که در قانون به آن پرداخته شده اما اجرایی نمی‌شود. طبق تبصره‌های اعلام‌شده در ماده ۱۴ قانون معادن هزینه‌کرد حقوق دولتی توسط قانونگذار مشخص شده که متأسفانه دولت تقریباً اغلب وظایف قانونی خود را درخصوص نحوه هزینه‌کرد آن براساس تبصره‌های ارائه‌شده را انجام نداده است. هرچند که هزینه‌کرد باید براساس قانون در جهت توسعه معدن انجام گیرد اما با وجود دریافت حقوق دولتی، هیچ‌یک از تکالیف قانونی مربوط به این موضوع که درماده تبصره‌های مختلف آمده است، اجرایی نمی‌شود و تبعات آن گریبانگیر معدنکار است (روزنامه مناقصه مزایده، اردیبهشت، ۱۴۰۱).

یکی از مصادیق ترک فعل مدیران، در حوزه معادن است. معدنی که قرار بود با یک درصد از درآمد خود باعث عمران و آبادانی شوند، اجازه تنفس را از مردم گرفته‌اند و شاهد ترک فعل گسترده در این حوزه هستیم. حقوق عامه مصادیق متعددی دارد که اگر دستگاه متولی قانون را خوب اجرا کند نوبت به احیای آن نخواهد رسید و هرگونه ترک فعل ناقض حقوق عامه بوده و قابل برخورد است.

ردیف	موضوع ترک فعل	مستند قانونی	مجازات
۱	ذی‌سهم یا ذی‌نفع بودن به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در معاملات و امتیازات موضوع قانون مذکور، توسط کارکنان وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه آن	ماده ۳۳ اصلاحی سال ۱۳۹۰	انفصال دائم از خدمات دولتی و محرومیت از ۵ تا ۱۰ سال از هرگونه عقد قرارداد معدنی و اخذ هرگونه مجوز عملیات معدنی محکوم می‌گردند

۶. نقش قانون در تعیین مسئولیت‌ها و نمایندگی دولت در اعمال حاکمیت

به رغم اینکه به موجب مواد ۲ و ۳۴ قانون معادن مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت در نمایندگی دولت به معنای اعم در اعمال حاکمیت و نظارت در حوزه معادن محرز و مسلم است.

با این وصف حسب بررسی انجام شده بعضی از فرایندهای اعمال وظایف حاکمیتی و اجرای تکالیف نظارتی مواجه با اشکال است که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

مطابق ماده ۳۴ قانون اصلاحی معادن، نظارت و بازرسی از معادن به جهت جلوگیری از تخریب و تضییع ذخایر معدن و اجرای تعهدات اکتشاف‌کنندگان و بهره‌برداران و رعایت اصول ایمنی و حفاظتی کارکنان مطابق آیین‌نامه اجرایی قانون معادن از تکالیف ذاتی وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام شده است و مطابق ماده ۱۰۰ آیین‌نامه اجرایی مذکور که تأکید مجددی بر اجرای تکالیف قانونی یادشده می‌باشد، امور نظارتی مشتمل بر مواردی است که منجر به سلامت و بهداشت ایمنی کارکنان و کارگران معادن، رعایت طرح مصوب، انجام تعهدات دارنده پروانه عملیات، کنترل عملکرد مسئول فنی، حفظ و صیانت ذخایر معدنی، بهره‌برداری بهینه از ذخایر معدنی و سایر مواردی است که موجب حسن اجرای قانون و این آیین‌نامه و همچنین رعایت ایمنی و حفاظت در معادن می‌گردد. بنابراین براساس مبانی قانون مذکور انجام تکالیف نظارتی یادشده در زمره تکالیف ذاتی وزارت صنعت، معدن و تجارت محسوب می‌گردد و از آنجا که ماهیت اشخاص حقوق عمومی به مانند وزارتخانه موصوف براساس تکالیف و وظایف آن‌ها شکل می‌گیرد. فلذا واگذاری تکالیف و وظایف یا ترک و تعطیلی ولو موقت آن به منزله قلب ماهیت آن سازمان و درواقع نفی ماهیت وجودی آن می‌باشد؛ امری که از نظر فلسفی محال و از نظر قانونی باعث ایجاد ضمان بوده و به عبارت ساده تکلیف انجام‌دانی است و قابل واگذاری نیست. در حالی که متأسفانه در سال‌های اخیر براساس برداشت نادرست از تبصره ماده ۳۴ اصلاحی قانون معادن که در آن به وزارت صنعت، معدن، تجارت اجازه داده شده است تا از خدمات نظام مهندسی آن هم در امور غیر حاکمیتی استفاده شود، عملاً اغلب وظایف نظارتی واجد جنبه حاکمیتی سازمان صنعت، معدن، تجارت استان به سازمان نظام مهندسی که به موجب ماده ۳ قانون نظام مهندسی معدن در زمره سازمان‌های غیر انتفاعی بوده و تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر مؤسسات غیرانتفاعی است که وظایف آن‌ها هیچ سنخیتی با تکالیف حاکمیتی ندارد، واگذار شده است در حالی که مستفاد از تبصره ماده ۳۴ قانون اصلاحی معادن این است، «وزارت صنعت، معدن، تجارت تکلیفی در استفاده از خدمات نظام مهندسی معدن ندارد و صرفاً اختیار انجام آن را دارد.» و طبیعتاً استفاده از اختیار قانونی تابع قواعد حاکم بر اشخاص حقوق عمومی است که براساس آن چون استفاده از خدمات کارشناسی نظام مهندسی معدن مستلزم هزینه است، لازم است دلایل توجیهی برای آن ارائه نماید و به عبارت دیگر در صورتی که سازمان صنعت، معدن، تجارت اوضاع و احوال و دلایل نوعی و قابل ارزیابی احراز نماید که استفاده از خدمات غیر حاکمیتی سازمان نظام مهندسی می‌تواند

منجر به ارتقای کیفیت اجرای وظایف و تکالیف حاکمیتی وزارت صنعت، معدن، تجارت گردد از خدمات آن سازمان در یک چارچوب قراردادی از پیش تعیین شده و مشخص استفاده نماید. به‌طوری که سازمان صنعت، معدن، تجارت به‌عنوان کارفرما و طرف دیگر (سازمان نظام مهندسی معدن) به‌عنوان مجری خواسته‌های سازمان صنعت، معدن، تجارت که در موضوع قرارداد و توافق نامه منعکس گردیده است عمل نماید و پرداخت هزینه خدمات نظام مهندسی نیز برعهده سازمان صنعت، معدن، تجارت است که از ردیف مصوب پیش‌بینی شده مربوطه قابل پرداخت خواهد بود. فلذا این قرارداد صرفاً توافقی بین سازمان‌های صنعت، معدن، تجارت و نظام مهندسی است که اصل نسیت قراردادهای بر آن حاکم است و براین اساس هیچ نقشی برای صاحب مجوز یا دارنده پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری از معدن که نسبت به قرارداد، شخص ثالث محسوب می‌گردد قابل تصور نیست که درنهایت منجر به تشکیل پرونده قضائی در جهت تعقیب کیفری قصور و اهمال صورت گرفته در این حوزه خواهد شد.

نتیجه‌گیری

براساس تحقیقات انجام شده در پرونده‌های قضائی، بسیاری از رودخانه‌ها در اثر عدم نظارت بر مجوزهای برداشت شن و ماسه تخریب گردیده‌اند. نظر به اینکه حراست از بستر رودخانه‌ها برعهده شرکت سهامی آب منطقه‌ای، حفاظت و جلوگیری از تخریب آن‌ها از حیث زیست محیطی برعهده اداره کل حفاظت محیط زیست بوده و در صورت مشاهده، تحت عنوان جرم مشهود قابل برخورد قانونی توسط یگان‌های حفاظت ادارات مذکور و همچنین مراجع انتظامی است.

- در پرونده‌های قضائی تشکیل شده مقامات قضائی، نقش مدیران مربوطه در میزان خسارات وارده بر اثر ترک فعل صورت گرفته را مدنظر قرار داده و با استناد به ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات مصوب ۱۳۹۲ تحت بررسی، تعقیب کیفری و صدور حکم بر محکومیت مدیر یا مدیران مربوطه به جبران خسارت وارده در راستای جلوگیری از تضییع بیت المال با استفاده از کلیه ظرفیت‌های قانونی قرار دهند.

- از آنجا که نظارت کلی بر فرایند برداشت شن و ماسه از ابتدا تا مرحله عمل برعهده اداره کل صنعت، معدن و تجارت است. در کلیه مجوزهای صادره بر تعهد دارنده مجوز به استفاده از دوربین‌های مدار بسته دارای DVR^۱ و حافظه مناسب که قابلیت ضبط فعالیت معدنی در مدت زمان متعارف را داشته باشد و تحویل آن به بازرس اداره کل صنعت، معدن و تجارت به

۱. مخفف Digital Video Recorder و به معنای ضبط و ذخیره‌سازی دیجیتال ویدئو است.

محض مراجعه به محدوده برداشت تأکید گردد.

- مفاد ماده ۱۳ قانون معادن که در آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت اجازه برداشت محدود داده شده است یک تأسیس استثنائی است، لازم است به حد ضرورت پس از نیازسنجی مبنی بر نیاز پروژه به نوع خاص مصالح مورد درخواست و با توجیه فنی و منطقی لازم و ذکر مبانی تشخیص؛ اداره صمت، ضمن هماهنگی با دادستان در صدور مجوز در رابطه با پروژه‌های عمرانی رسمی دارای ردیف مصوب که اجرای آن‌ها باعث رفع مشکلات مردم و کمک به دولت در برنامه ابلاغی می‌گردد، از طریق مراجع مورد استفاده قرار گیرد و از هرگونه تهاوت با تمام یا قسمتی از مطالبات پیمانکاران یا واگذاری تمام یا قسمتی از مجوز صادره به کارخانه‌های دانه‌بندی و تولید شن و ماسه و آسفالت و... یا فروش مصالح برداشت شده خودداری گردد.

پیشنهادهای

اداره کل صنعت، معدن و تجارت به غیر از معادن دائمی و پروانه‌های معادن، مرجع صدور برداشت موقت، جهت تأمین مصالح پروژه‌های عمرانی از جمله شهرداری‌ها و دستگاه‌های اجرایی دولتی به‌عنوان کارفرما است و بالطبع عدم صدور مجوز برای دستگاه‌های اجرایی و پیمانکاران موجبات خسران مالی و عملکردی برای دولت را به همراه دارد. مفاد ماده ۲۰ قانون معادن و تبصره ۲ آن بر مسئولیت آن اداره کل مبنی بر انجام اقدامات قانونی علیه دارندگان فاقد صلاحیت بهره‌برداری از معادن تأکید نموده که دلالت بر لزوم احراز صلاحیت متقاضیان بهره‌برداری از معادن توسط اداره کل صنعت، معدن و تجارت دارد. در صورتی که صحت عملکرد متقاضی فعلی در پروانه‌های سابق بهره‌برداری از معادن یا محصولات معدنی احراز نگردیده باشد، طبیعتاً صلاحیت وی جهت اعطای مجوز جدید بهره‌برداری قابل احراز نخواهد بود. لذا در اجرای وظایف حاکمیتی آن اداره کل به موجب ماده ۲ قانون معادن و لزوم مدنظر قراردادن مبانی قانونی در بررسی صلاحیت بهره‌برداران شن و ماسه در اعطای مجوز برداشت محصولات معدنی خارج از مجوز، حسب مورد می‌تواند در قالب ماده ۱۹ قانون معادن یا تخریب محیط‌زیست موضوع ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ تحت تعقیب کیفری قرار گیرد. در نتیجه اداره کل صنعت، معدن و تجارت مکلف است در صورت عدم احراز صلاحیت متقاضیان با توجه به وضعیت و پیشینه عملکردی بهره‌بردار در راستای صیانت از انفال و حقوق عمومی به محض مواجهه با ارتکاب جرم توسط بهره‌برداران شن و ماسه ضمن مستندسازی دقیق، مراتب را جهت تعقیب کیفری و عنداللزوم صدور دستور موقت مبنی بر جلوگیری از ادامه اقدامات مجرمانه به دادسرا یا حوزه قضائی بخش محل وقوع جرم اعلام نماید.

منابع

الف- فارسی

- عباسی، مهدی؛ جمال‌پور، میکائیل. (۱۳۹۰). نقش فرهنگ سازمانی در ارتقای سلامت اداری و سطح رضایت مندی مردم. *ماهنامه مهندسی فرهنگی*، ۴۴-۵۵، ۵ (۵۵-۵۶)
- زنگل‌گیا، شیدا و حمیدرضا پیکری (۱۳۹۴). تاثیر برداشت افراد از امنیت اطلاعات سلامت بر ارائه کیفیت درک‌شده خدمات سلامت، *اولین کنفرانس ملی مدیریت راهبردی خدمات*، اصفهان
<https://civilica.com/doc/457297>
- ایران‌نژاد پاریزی، مهدی، فاطمه عزیزآبادی فراهانی و فاطمه‌السادات رضوی (۱۳۹۲). بررسی تأثیر اجرای تسهیم شغل در ایجاد توازن بین کار و زندگی کارکنان وزارت کار و امور اجتماعی. *آینده‌پژوهی مدیریت*، شماره ۲ (پیاپی ۹۹)، ۱۵-۲۹.
- بازرگان هرندی، عباس و فاخته اسحاقی تحلیل فرایند هدف‌گذاری در ارزیابی درونی کیفیت گروه‌های آموزشی دانشگاهی: مطالعه موردی.
- قوچانی، محیا، محمد تاجی و مریم تیبانیان (۱۳۹۷). اولویت‌بندی شاخص‌های طراحی فضای مابین مجتمع‌های مسکونی براساس اصول پدافند غیرعامل (نمونه موردی: شهرک اکباتان تهران).
- سالارزهی، حبیب‌اله و حبیب ابراهیم‌پور (۲۰۱۲). بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب. *مدیریت دولتی*، ۴ (۹)، ۴۳-۶۲.
- کاملی، محمدجواد، سیدمهدی الوانی و جمشید صالحی صدقیانی (۲۰۰۹). تأثیر ساختار ارتباطات سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای بر عملکرد خط‌مشی‌گذاری سازمان‌ها (مطالعه در سازمان ناجا). *پژوهش‌های مدیریت انتظامی*، ۴ (۲)، ۱۶۲-۱۷۶.
- الوانی، سیدمهدی و حسن دانایی‌فر (۱۳۸۰). *گفتارهایی در فلسفه تئوری سازمان دولتی* (نسخه چاپ اول). تهران: صفار.
- شریعتمداری، مهدی (۱۳۸۸). بررسی رابطه بین سلامت سازمانی و اثربخشی مدیران مدارس، *مدیریت آموزش و پرورش شهر تهران*. *مجله علوم تربیتی*، سال دوم، شماره ۶، ص ۱۱۹-۱۵۱
- محمدی، ج؛ محمدی، ک؛ محمدی، ب. (۱۳۹۶). ارتباط بین حساسی و فساد اداری و تأثیر آن بر رشد و توسعه اقتصادی کشور، *مجموعه مقالات دومین همایش ملی حسابداری و حسابرسی نوین*، گلستان، علی‌آباد، ۲۸ تیرماه سال ۱۳۹۶، صص: ۳۷۵-۳۵۰.
- نیکوکار، م. (۱۳۹۳). *بررسی رابطه بین عدالت سازمانی و رفتار شهروندی*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم تربیتی و روان‌شناسی دانشگاه فردوسی مشهد.
- محمدآبادی، ع؛ جبّاری، م. (۱۳۹۶). بررسی رابطه میان سبک‌های رهبری و بهزیستی روان‌شناسی کارکنان. *فصلنامه مطالعات مدیریت بهبود و تحول*، ۲۷: صص: ۱۲۴-۱۰۳.

- ناستی زایی، ن؛ کاشانیان، م؛ قاننی نژاد، ز. (۱۳۹۶). رابطه سبک رهبری توزیعی با عملکرد شغلی و خوش بینی تحصیلی دبیران. فصلنامه مشاوره شغلی و سازمانی، ۳۱: صص: ۲۵-۱۸.
- محمودی، ج. (۱۳۹۰). حقوق عمومی. تهران: انتشارات سمت.
- نیک بخت، س. (۱۳۹۵). مبانی حقوق عمومی. تهران: نشر نی.
- سجادی، م. (۱۳۹۲). حقوق اساسی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

ب- انگلیسی

- Lany, A., & Azfar, O. (2005). Understanding Corruption & Integrity. In Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions (pp. 3-150). The IRIS Center, University Research Corporation International.
- Piliponyte, J. (Aug. 2005). Diagnosis of corruption: A Review of Existing Instruments & A Case Study of Lithuania. *Australian Political Studies Association Conference 2005, 28-30 Sep.* Duden, New Zelan.
- Daft, R. L. (2000). **Foundations organization theory and design.**
- Nazem ,F. (Organizational health status in different regions of Islamic Azad University) **Journal of Modern Thoughts in Education** 2011; 13:11-28 (In Persian)
- Marja and Achberger, Hinfelaar, Jessica, The Politics of Natural Resource Extraction in Zambia (March 18, 2017). **ESID Working Paper** No. 80, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2954603> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2954603>
- Ray Fisman, Miriam., A, Golden.(2017). **corruption: what every one needs to know.**oxford :oxford press
- Transparency International. (2013, September 5). National Integrity System Assessment. Retrieved from archive.transparency.org/policy_research/nis/national_integrity_system_assessment/Abdul Jabbar, S. F. (2013). Corruption: delving into the muddy water through the lens of Islam. **Journal of Financial Crime**, 20(2), 139-147.
- Retrieved from www.bazresi.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=1e15a0d7-df6e-475e-94fb-38bcaa445309Gallup, I. (1999). Basic Methodological aspects of Corruption Measurement: Lesson Learned from the Literature and pilot Study. **Internet: Institute Gallup.**
- Haan, Inade; Benner, Hans; (2008). A Tool to Assess the Integrity of Public Sector Organization. **International Journal of Auditing.**
- Hashim, K. F., & Tan, F. B. 2015. The mediating role of trust and commitment on members' continuous knowledge sharing intention: A commitment-trust theory perspective. **International Journal of Information Management**, 35(2), 145-151.