

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح قانون موادی از قانون معادن و  
اصلاحات بعدی آن

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۶۶

تاریخ: ۱۳۹۳/۵/۶



بزرگساده شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح اصلاح قانون موادی از قانون معادن و  
اصلاحات بعدی آن

تدوین، تنقیح و استخراج:  
محمدحسن باقری

بازبینی و نظارت علمی:  
مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۶۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۶

پژوهشگاه شورای نگهبان

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح قانون اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن

### فهرست مطالب

۲	..... مقدمه
۳	..... طرح قانون اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن
۳	..... مرحله اول
۸	..... نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۹	..... مرحله دوم
۱۰	..... نظریه (نهایی) شورای نگهبان

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساننامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساننامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساننامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضا را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

## طرح قانون اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن

### مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۷/۳

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۷/۱۷

ماده واحده- قانون معادن مصوب ۲۳/۳/۱۳۷۷ و اصلاحات

بعدی آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱- بندهای (ب) و (ث) تبصره (۳) ماده (۱۲)<sup>۱</sup> قانون به شرح

۱. ماده (۱۲) قانون معادن- اصلاحی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲: «ماده ۱۲- شورای عالی معادن برای ایجاد وحدت رویه و هماهنگی در انجام تکالیف و اختیارات تعیین شده در این قانون و حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه فعالیت‌های معدنی و همچنین ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری در این بخش با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- ۱- وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس)
- ۲- یک نفر از قضات عالی‌رتبه به انتخاب رئیس قوه قضائیه
- ۳- رئیس سازمان حفاظت محیط زیست
- ۴- معاون امور معدنی وزیر صنعت، معدن و تجارت (دبیر)
- ۵- رئیس سازمان جنگل‌ها، منابع طبیعی و آبخیزداری کشور
- ۶- یک نفر حقوقدان آشنا به قوانین حوزه صنعت و معدن با معرفی وزیر صنعت، معدن و تجارت
- ۷- رئیس سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور
- ۸- یک نفر از مدیران معدنی ستاد وزارت صنعت، معدن و تجارت با معرفی وزیر
- ۹- یک نفر از متخصصین صاحب‌نظر در امور معدنی به انتخاب شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی معدن کشور

- ۱۰- یک نفر از بهره‌برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب خانه معدن
- ۱۱- یک نفر از بهره‌برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و

معادن ایران

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- ...

تبصره ۳- وظایف و اختیارات شورای عالی معادن به شرح ذیل است:

الف- ...



زیر اصلاح و یک بند به عنوان بند (ج) به آن الحاق می‌شود:  
 ب- تشخیص و اصلاح و تغییر کمیّت و کیفیت ذخیره معدنی و کاهش یا افزایش محدوده‌های بهره‌برداری به تناسب میزان ذخیره و استخراج

ث- سایر موارد مندرج در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن  
 ج- تشخیص و تعیین معادن بزرگ و نحوه بهره‌برداری از آنها  
 ۲- یک تبصره به عنوان تبصره (۵) به شرح زیر به ماده (۲۴)<sup>۱</sup> قانون الحاق می‌شود:

تبصره ۵- در صورتی که سازمان صنعت، معدن و تجارت استان به پاسخ‌های استعلام از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اعتراض داشته

ب- تشخیص و اصلاح و تغییر کمیّت و کیفیت ذخیره معدنی و کاهش یا افزایش محدوده‌های اکتشافی و معدنی به تناسب میزان ذخیره و استخراج

پ- ...

ت- ...

ث- سایر موارد مندرج در این قانون».

۱. ماده ۲۴ قانون معادن- اصلاحی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲: «ماده ۲۴- جهت تسریع در امر اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، دستگاه‌های اجرایی 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 راه‌ها و راه‌آهن

ب- داخل شهرها و حریم قانونی آنها

پ- حریم قانونی سدها و شبکه‌های توزیع آب و حوضچه‌های سدها و قنوات

ت- داخل جنگل‌ها 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- حوزه‌های دارای مواد پرتوزا بیش از حد مجاز استعلام از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و فقط یک‌بار برای صدور پروانه اکتشاف انجام می‌گیرد. پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت حداکثر سه ماه پس از استعلام صادر می‌شود. اعلام نظر باید برای کل محدوده مورد تقاضا صورت گیرد و عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله موافقت دستگاه‌های مذکور تلقی می‌شود».

باشد، موضوع به هیئت حل اختلاف موضوع ماده (۲۴ مکرر)<sup>۱</sup> ارجاع می‌شود تا حداکثر ظرف پانزده روز در مورد آن تعیین تکلیف گردد. جلسات این هیئت حداقل با حضور پنج نفر رسمیت می‌یابد و رأی آن با اکثریت مطلق عده حاضر قطعی و لازم‌الاجراء است.

### الف - دیدگاه مغایرت

- مطابق اصل (۳۴) قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. از آنجا که طبق بند (۲) ماده واحده، آرای قطعی صادره از سوی هیئت حل اختلاف موضوع ماده (۲۴ مکرر)، قطعی و لازم‌الاجرا است و بر این اساس کسانی که علیه آنان حکم صادر شده است نمی‌توانند برای دادخواهی به مراجع صالح قضایی رجوع کنند، بند (۲) ماده واحده مغایر اصل مذکور است.

- اگر قانون‌گذار برای آرای هیئت حل اختلاف موضوع ماده (۲۴ مکرر)، تنها واژه «قطعی» را به کار برده بود و ذکری از لازم‌الاجرا بودن این آراء به میان نیاورده بود، ماده واحده مغایر اصول (۳۴) و (۱۵۹) قانون اساسی نبود و شخص یا اشخاصی که علیه آنان حکم صادر شده بود می‌توانستند به مراجع صالح قضایی رجوع و از این محاکم نسبت به آرای صادره، درخواست تجدیدنظرخواهی کنند؛ ولی از آنجا که مفهوم لازم‌الاجرا بودن آرا این است که آرای صادره قابل تجدیدنظرخواهی نیست، بند (۲) ماده واحده، مغایر اصول مذکور می‌باشد. ضمن آنکه شورای نگهبان در گذشته نیز همین رویه را داشته و مصوباتی را که در آنها آرای شوراها، کمیته‌ها یا هیئت‌های عالی، «قطعی و لازم‌الاجرا» تلقی شده

۱- ماده ۲۴ مکرر قانون معادن، مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳: «ماده ۲۴ مکرر- اعضای هیئت حل اختلاف عبارتند از:

- ۱- استاندار یا معاون ذی‌ربط به عنوان رئیس هیئت
- ۲- رئیس سازمان صنعت، معدن و تجارت استان به عنوان دبیر هیئت
- ۳- یک نفر کارشناس خبره معدن با معرفی سازمان نظام مهندسی معدن استان
- ۴- رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان
- ۵- نماینده دستگاه مورد اعتراض ذی‌ربط
- ۶- یک نفر از بهره‌برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب خانه معدن استان و در صورت عدم وجود خانه معدن در استان، با انتخاب خانه معدن کشور
- ۷- یک نفر حقوقدان آشنا به مسائل معدنی با انتخاب و معرفی رئیس دادگستری استان»

بودند، به همین بیان مغایر با قانون اساسی اعلام کرده است.<sup>۱</sup>

- از آنجا که طبق اصل (۵۰) قانون اساسی، حفظ محیط زیست، وظیفه‌ای عمومی است، اگر بر اساس نظر هیئت مذکور در تبصره (۵) الحاقی، بهره‌برداری از معدنی، به محیط زیست آسیب نرساند ولی از نظر مردم بهره‌برداری از آن منجر به تخریب محیط زیست گردد، طبق اصل مذکور باید ساز و کاری در قانون عادی اندیشیده شود تا مردم هم بتوانند نسبت به تصمیم این هیئت، اعتراض کنند. به طور کلی، چون دولت می‌تواند در مقابل مجوز بهره‌برداری از معادن، مالیات کسب کند، در بیشتر مواقع ممکن است در جایی که این فعالیت اقتصادی، منجر به تخریب محیط زیست گردد ممانعت به عمل نیآورده و منافع مادی خود را لحاظ کند؛ بنابراین از آنجا که در بند (۲) ماده واحده، به حق اعتراض از تصمیمات هیئت مزبور اشاره نشده، این بند مغایر اصل (۵۰) و در مواردی که موجب تضییع حقوق عمومی شود، خلاف موازین شرع است.

- از آنجا که در بسیاری از مواردی که به اشخاص، پروانه بهره‌برداری از معادن داده می‌شود رودخانه‌ها یا زمین‌ها و حتی سلامتی انسان‌هایی که در نزدیکی این معادن سکونت دارند به خطر می‌افتد، لازم است یک قاضی وجود داشته باشد که با توجه به مبانی فقهی و حقوقی، مطابقت یا عدم مطابقت تصمیمات اعضای هیئت مذکور در بند (۲) این مصوبه را با موازین شرع تشخیص داده و نظر او حجت شرعی باشد. ضمن آنکه اگرچه اظهار نظر اعضای هیئت مذکور به نوعی کارشناسی محسوب می‌شود ولی این امر این هیئت را از وجود قاضی بی‌نیاز نمی‌سازد. بنابراین از آنجا که در بند مذکور وجود قاضی پیش‌بینی نشده است، بند مذکور مغایر موازین شرعی می‌باشد.

- در صورتی که اشخاص بخواهند جهت بهره‌برداری از معدن پروانه اخذ کنند ممکن است با بعضی از موارد مذکور در بند (پ) و (ث) ماده (۲۴) در تعارض قرارگیرد؛ به عنوان مثال، اگر کسب اجازه بهره‌برداری و اکتشاف از معدن از مراجع ذی-صلاح با حریم قناتی که متعلق به شخص حقیقی است یا متعلق به اماکن مقدسه است

۱. نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴ در خصوص طرح نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ مجلس، نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ در خصوص لایحه مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ مجلس، نظر شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۷۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۶ در خصوص لایحه جرائم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی.



در تعارض باشد و این اشخاص با یکدیگر اختلاف پیدا کنند، در این موارد با تمسک به اطلاعات و عمومات، حق دادخواهی وجود دارد و مطابق اصل (۳۴) قانون اساسی، هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد. از طرفی، ممکن است شخصی در جایی که بهره‌برداری از یک معدن منجر به آسیب زدن به قنات او گردد رضایت دهد و از حق خویش بگذرد؛ بنابراین اعضای مذکور در هیئت موضوع حل اختلاف موضوع ماده (۲۴) مکرر) صلاحیت رسیدگی به اختلاف آنها را ندارند. به عبارت دیگر، از آنجا که صدر تبصره (۵) الحاقی در بند (۲) ماده واحده بیان می‌دارد: تنها اگر سازمان صنعت، معدن و تجارت استان به پاسخ‌های استعلام از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اعتراض داشته باشند، موضوع به هیئت حل اختلاف موضوع ماده (۲۴) مکرر) ارجاع می‌شود، تبصره تنها مربوط به مواردی است که سازمان صنعت، معدن و تجارت به عنوان شاکی باشد، نه اینکه اشخاص حقیقی حقوق خصوصی یا متولیان اماکن مقدسه شاکی باشند؛ زیرا افراد مذکور در هیئت حل اختلاف، صلاحیت رسیدگی در جایی که حق و تکلیف مربوط به اشخاص حقیقی حقوق خصوصی است را ندارند. بنابراین از آنجا که این امر باعث می‌شود، در هیئت حل اختلاف فوق و نیز در مراجع قضایی، به دادخواهی اشخاص حقیقی رسیدگی نشود، ماده واحده، مغایر اصل (۳۴) قانون اساسی است.

### ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اگرچه بر اساس تبصره (۵) الحاقی به ماده (۲۴) مکرر) قانون معادن، آرای قطعی صادره از سوی هیئت حل اختلاف موضوع ماده مذکور، قطعی و لازم‌الاجرا است، ولی عبارت «قطعی و لازم‌الاجراء» در این تبصره بدین معنا نیست که افرادی که نسبت به آرای صادره از هیئت حل اختلاف موضوع ماده مذکور اعتراض داشته باشند، نتوانند به محاکم صالح قضایی مراجعه کنند. به عبارت دیگر، مفهوم «قطعی و لازم‌الاجراء» این است که در آن سلسله مراتب خاص تصمیم‌گیری، دیگر راه ادامه وجود ندارد. بنابراین از آنجا که عبارت فوق، دادخواهی افراد در مراجع صالح قضایی را سلب نکرده است، تبصره مذکور مغایر اصل (۳۴) قانون اساسی نیست.

- شورای نگهبان نمی‌تواند مواردی که باید در مصوبه مجلس ذکر شود ولی مغفول مانده را مغایر اصول قانون اساسی بداند. بنابراین به فرض اینکه باید مطابق

اصل (۵۰) قانون اساسی، راه نظارت عمومی بر حفظ محیط زیست در این قانون پیش‌بینی می‌شد، لیکن پیش‌بینی نکردن این موضوع در این مصوبه، بر اساس ملاک اصل (۹۱) قانون اساسی، مغایر اصول قانون اساسی تلقی نمی‌شود.

- نظر هیئت مذکور در بند (۲) ماده واحده فوق، اظهارنظری است که بر مبنای مصلحت داده می‌شود، نه اینکه اظهارنظر قضایی باشد تا به وجود قاضی در آن هیئت نیاز باشد. از طرف دیگر، کار این هیئت همانند اظهارنظرهای کارشناسی در امور قضایی است؛ بنابراین به فرض اینکه قاضی نیز در این هیئت وجود داشته باشد، قاضی برای اظهارنظر خود، موضوع را به کارشناس ارجاع می‌دهد. از این رو عدم پیش‌بینی قاضی در بند (۲) ماده واحده مذکور، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

### ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د- تصمیم شورا

- بند (۲) مصوبه مزبور، از جهت امکان یا عدم امکان اعتراض به آراء هیئت در مراجع صالح قضایی، واجد ابهام شناخته شد.

## نظر (مرحله اول) شورای نگهبان<sup>۱</sup>

بند (۲) ماده واحده موضوع الحاق تبصره (۵) به ماده (۲۴) قانون [معادن]، از این حیث که معلوم نیست آیا تصمیمات قطعی هیئت مذکور، قابل شکایت در مرجع صالح قضایی است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.

---

۱. مندرج در نامه شماره ۵۱۹۸۸/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۷ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۰۸/۱۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۰۸/۲۰

ماده واحده - قانون معادن مصوب ۲۳/۳/۱۳۷۷ و اصلاحات بعدی آن به شرح زیر اصلاح می شود:

۱- .....

۲- یک تبصره به عنوان تبصره (۵) به شرح زیر به ماده (۲۴) قانون الحاق می شود:

تبصره ۵- در صورتی که سازمان صنعت، معدن و تجارت استان به پاسخ های استعلام از دستگاه های اجرایی ذی ربط اعتراض داشته باشد، موضوع به هیئت حل اختلاف موضوع ماده (۲۴ مکرر) ارجاع می شود تا حداکثر ظرف پانزده روز در مورد آن تعیین تکلیف گردد. جلسات این هیئت حداقل با حضور پنج نفر رسمیت می یابد و رأی آن با اکثریت مطلق عده حاضر قطعی و لازم الاجراء است. این امر مانع اعتراض در دیوان عدالت اداری نیست.

۳- .....

**الف - دیدگاه مغایرت**

- نظری ابراز نشد.

**ب - دیدگاه عدم مغایرت**

- با عنایت به اضافه نمودن عبارت «این امر مانع اعتراض در دیوان عدالت اداری نیست» در انتهای بند (۲) ماده واحده، ایراد سابق شورا مبنی بر وجود ابهام در قابلیت تجدیدنظرخواهی از آراء هیئت حل اختلاف موضوع این مصوبه، برطرف شده است.

**ج - دیدگاه ابهام**

- نظری ابراز نشد.

## د- تصمیم شورا

- ماده واحده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظریه (نهایی) شورای نگهبان<sup>۱</sup>

مصوبه مزبور با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

---

۱. مندرج در نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۲۲۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۲۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ايفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد  
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۴۵ - ۸۸۳۲۵ - ۲۱  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir