

An Introduction to Mining Good Regulation with Emphasis on the Performance of the High Council of Mines

Maysam Nokani¹, Mahdi Hadavand^{2*}, Seyed Javad Mirghassemi³

1. Ph.D. student of Public Law, Department of Public Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

2. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabatabai University (PBUH), Tehran, Iran.

3. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.



Article Type:

Original Research

Pages: 233-261

Received: 2021 November 08

Revised: 2022 January 27

Accepted: 2022 July 31



Abstract

Regulation is one of the strategic tools of the executive branch in order to efficiently perform administrative duties, provide rules and regulate the administrative organization, which has become a source of emotion in the existing forms and contexts. This tool has complexities in specialized areas such as “mining regulation”, because many components in mining regulation should be considered, and I consider it important to comply with the rules of good regulation is inevitable. In the Iranian legal system, mining regulation is done with the approval of the Supreme Council of Mines, which needs to be analyzed and reviewed on this council with the focus on good supply indicators, and in the latest proposal to increase the efficiency of votes and approvals of the said council. In this regard, the main question of the present study is: “How can the High Council of Mines in the light of good regulatory indicators to improve the effectiveness of regulations?” In response, this study deals with the pathology of the votes of the High Council of Mines through a descriptive-analytical study of the votes of the High Council of Mines, and more importantly, it influences the High Council of Mines to influence individuals. “Surprising justification” to improve the efficiency of their approvals.

Keywords: High Council of Mines, Regulation, Regulatory, Efficiency

*Corresponding Author: mehdihadavandd@gmail.com

درآمدی بر مقررات گذاری خوب در حوزه معادن با تاکید بر عملکرد شورای عالی معادن

میثم نوکانی^۱، مهدی هداوند^{۲*}، سیدجواد میرقاسمی^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران.

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد تهران مرکزی دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.



نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۲۶۱-۲۳۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۷

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۰/۱۱/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۹

چکیده

مقررات گذاری یکی از ابزارهای راهبردی قوه مجریه در راستای اجرای کارآمد وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم‌گری سازمان اداری است که در قالب‌ها و زمینه‌های مختلفی به منصه ظهور می‌رسد. این ابزار در عرصه‌های تخصصی همچون «تنظیم‌گری معادن» دارای پیچیدگی‌هایی است، چه آنکه مؤلفه‌های بسیاری در تنظیم‌گری حوزه معادن می‌بایست محل توجه قرار گیرند و این مهم رعایت شاخص‌های مقررات گذاری خوب را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. در نظام حقوقی ایران مقررات گذاری معادن با محوریت شورای عالی معادن صورت می‌گیرد، از همین روی نیاز است رویه شورای پیش گفته با محوریت شاخص‌های مقررات گذاری خوب مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته و در نهایت پیشنهادهایی به جهت ارتقای کارآمدی مصوبات شورای مذکور ارائه شود. در این راستا پرسش اصلی پژوهش حاضر چنین مطرح می‌شود که: «شورای عالی معادن در پرتو شاخص‌های مقررات گذاری خوب چگونه می‌تواند نسبت به ارتقاء کارآمدی مقررات حوزه معادن اقدام نماید؟» در پاسخ، این پژوهش با مطالعه توصیفی-تحلیلی در مصوبات شورای عالی معادن به آسیب‌شناسی تصمیمات شورای مذکور پرداخته و بر این مهم تأکید می‌دارد که شورای عالی معادن می‌تواند با محور قرار دادن شاخص‌هایی همچون «به‌هنگام و به‌موقع بودن مقررات»، «انسجام و عدم پراکندگی مقررات»، «توجیه‌پذیری مقررات» و «پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مرجع مقررات گذار» به ارتقاء کارآمدی مصوبات خود دست یابد.



تمامی حقوق انتشار این مقاله، منطبق به نویسنده است.

واژگان کلیدی: شورای عالی معادن، مقررات گذاری، تنظیم‌گری، مقررات، کارآمدی

درآمد

کنشگری دولت در زمینه فعالیت‌های اقتصادی همواره موضوع بحث برانگیزی بوده است، به نحوی که مداخلات دولت در فعالیت‌های مزبور از سوی برخی رد و از سویی برخی دیگر به عنوان یک ضرورت لحاظ گردیده است. اما نکته قابل توجه آن است که هرچند نسبت به میزان مداخله دولت اختلافاتی وجود دارد، لکن بر این نکته اتفاق نظر شکل گرفته که سازوکار بازار همواره نمی‌تواند کارآمدی حداکثری در جهت تامین فعالیت‌های اقتصادی داشته باشد و از همین روی لازم است اشکالی از مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی پیش بینی و محقق گردد. یکی از اشکال کنشگری دولت در راستای تأثیرگذاری و کارآمدسازی رفتار فعالان اقتصادی و بخش خصوصی، مقررات‌گذاری است (Dibadj, ۲۰۰۶, p. ۳).

در نظام‌های حقوقی اصل بر آن است که مردم و بخش خصوصی تا سطحی که ممکن است بدون دخالت دولت کنشگری نمایند و بر این اساس مداخله دولت در مواضعی که از آن تحت عنوان «نارسایی بازار»^۱ یاد می‌شود تجویز می‌شود (هداوند، ۱۳۸۵، ص. ۴۸). در این وضعیت برای مداخله دولت پس از احراز وجود نارسایی بازار، لازم است که دولت با رعایت اصول مقررات‌گذاری خوب اقدام به تنظیم عرصه‌ی مورد نظر نماید. چه آنکه مقررات‌گذاری خوب و کارآمد در راستای تأثیرگذاری مطلوب بر رفتار فعالان اقتصادی مستلزم رعایت اصول مربوطه است. در این راستا می‌توان اصولی همچون «شفافیت»، «عینیت»، «مبتنی بر دانش حرفه‌ای بودن»، «کارایی» و «استقلال» را به عنوان اصول ناظر بر مقررات‌گذاری خوب مورد اعتنا قرار داد که در برخی منابع به اصول مذکور اشاره شده است (Srivastava & Blackman, ۲۰۱۱, p. ۱۴).

در راستای تحقق اصول مزبور بایست اذعان داشت «روش‌های فرایندی» به مقررات‌گذار یاری می‌دهد تا اصول و شاخص‌های اشاره شده در تصمیم‌گیری نهاد مقررات‌گذار ظهور و بروز مناسبی پیداکنند، به نحوی که بتوان گفت با رعایت روش‌های موصوف تأمین نتیجه مطلوب امری تصادفی نباشد. برخی از این روش‌ها به شرح ذیل است: (۱) استفاده از روش‌های اطلاع‌رسانی عمومی در راستای دعوت از افراد برای نظر

دادن نسبت به قواعد و روش‌های پیشنهادی برای تنظیم‌گری در صنعت معین^۱ (از این قاعده و روش تحت عنوان «Partem Audi Alteram» و یا «Side other the Hear») یاد می‌شود که عدم رعایت آن منجر به ابطال تصمیمات نهاد مقررات‌گذار توسط دادگاه‌های حوزه قضایی کامن‌لا می‌شود.^۲ اطلاعات پایه و مبنایی در بسترهای اطلاعاتی مشخص و فراگیر به صورت دائمی و همچنین به‌هنگام (نه با تأخیری که ارزش اطلاعات از دست برود) در دسترس باشد تا فرآوری اطلاعات در قالب اسناد مشاوره‌ای جانبی در دسترس مقررات‌گذار قرار بگیرد.^۳ تصمیم‌گیری نهاد مقررات‌گذار تا حد ممکن ساده‌سازی و تسهیل شود.

موارد پیش‌گفته جملگی می‌تواند بسترهایی را فراهم آورد تا مقررات‌گذاری خوب نه به عنوان امری که «به‌طور موردی و تصادفی» محقق گردیده، بلکه براساس رعایت فرآیندهای مذکور امری قابل پیش‌بینی گردد.

اکنون لازم است بعد از ارائه مقدمه‌ای در خصوص میزان مداخله دولت از طریق مقررات‌گذاری و ارائه بحثی در باب مقررات‌گذاری خوب به فضای اعمال حاکمیت در عرصه معادن و «پیشینه» شورای عالی معادن و اهمیت آن بپردازیم. مطابق اصل چهارم و پنجم قانون اساسی معادن به عنوان انفال در اختیار حکومت اسلامی قرار داده شده و مستند به ماده (۲) قانون معادن و اصلاحات آن مصوب ۱۳۷۷ مسئولیت اعمال حاکمیت در عرصه معادن بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت نهاده شده است. لازم به ذکر است که در حال حاضر، عملاً برخی از موارد مذکور در اصل چهارم و پنجم 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 (زینلی نژاد فردوسی، فرومند، & سوری، ۱۳۹۶، ص. ۲)،

۱ در همین ارتباط می‌توان به احکام مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰ اشاره داشت که آگاه می‌دارند:

«ماده ۲ - دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب و کار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاقها و آن دسته از تشکلهای ذی ربطی که عضو اتاقها نیستند، اعم از کارفرمایان و کارگری را درخواست و بررسی کند و هرگاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید...»

«ماده ۳ - دستگاههای اجرایی مکلفند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکلهای اقتصادی ذی ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند.»

در هر حال جملگی موارد ذیل اصل مزبور همچون معادن که در اختیار حکومت اسلامی قرار داده شده نیازمند مقررات‌گذاری برای سامان امور مربوطه است. از همین روی، ایجاد نهاد مقررات‌گذار و تخصصی در عرصه معادن از سال‌های دور مورد توجه قانونگذار بوده است، به نحوی که شورای عالی معادن اولین بار در ماده (۱۸) لایحه قانونی معادن مصوب ۱۳۳۱/۱۰/۳ با شش عضو تأسیس می‌گردد^۱ و از همان بدو تأسیس در راستای تأمین ملاحظات تخصصی تنظیم‌گری در حوزه معادن و مشارکت بخش خصوصی «یک نفر از رؤسا یا مستشاران دیوان کشور به معرفی وزارت دادگستری - یک نفر از استادان دانشگاه که مهندس معدن باشد به معرفی دانشگاه تهران و یک نفر مهندس و کارشناس معادن به معرفی وزیر اقتصاد ملی» به عنوان اعضای شورای عالی معادن در کنار اعضاء دولتی شورای مذکور تعیین می‌گردند. در تبصره ماده (۱۸) نیز آمده است: «وظائف و مدت و طرز تشکیل جلسات و تعیین حق حضور طبق آئین‌نامه جداگانه می‌باشد که بعداً به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». با لحاظ صدر ماده (۱۸) لایحه مذکور که مقرر می‌دارد: «برای انجام وظایف مذکور در این لایحه قانونی و به منظور تنظیم و تصویب طرح‌های لازم جهت توسعه امور اکتشاف و استخراج معادن و اجرای روش واحد در استفاده از ذخایر معدنی کشور» شورای عالی معادن تشکیل می‌گردد، ملاحظه می‌شود مطابق قوانین اولیه وظایف شورای عالی معادن بسیار کلی و فاقد چهارچوبی مشخص می‌باشد. اما در حال حاضر مطابق قانون جدید (اصلاحی) معادن (مصوب ۱۳۹۰) چهارده صلاحیت تصریحی همچون «تصمیم‌گیری در خصوص اختلاف دارندگان پروانه‌های معدنی»، «اعمال تغییرات در خصوص کمیت و کیفیت ذخیره

۱ از لایحه قانون معادن مصوب ۱۳۳۱:

«ماده (۱۸) برای انجام وظایف مذکور در این لایحه قانونی و بمنظور تنظیم و تصویب طرح‌های لازم جهت توسعه امور اکتشاف و استخراج معادن و اجرای روش واحد در استفاده از ذخائر معدنی کشور شورای عالی معادن مرکب از ۶ نفر اشخاص زیر در وزارت اقتصاد ملی تشکیل میشود:

وزیر اقتصاد ملی یا قائم مقام او - مدیرعامل سازمان برنامه یا قائم مقام او - رئیس اداره کل معادن یا قائم مقام او
یکنفر از رؤساء یا مستشاران دیوان کشور بمعرفی وزارت دادگستری - یکنفر از استادان دانشگاه که مهندس معدن باشد بمعرفی دانشگاه تهران و یکنفر مهندس و کارشناس معادن بمعرفی وزیر اقتصاد ملی که سه نفر اخیر برای

مدت ۴ سال انتخاب خواهند شد.

تبصره - وظائف و مدت و طرز تشکیل جلسات و تعیین حق حضور طبق آئین‌نامه جداگانه میباشد که بعداً بتصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

معدنی در پروانه بهره‌برداری»، تشخیص موارد «خارج از اختیار» دارندگان پروانه، «سلب صلاحیت» دارندگان پروانه در صورت عدم رعایت موازین قانونی به‌عنوان وظایف شورای مذکور لحاظ شده است. حال آنکه اهمیت شورای عالی معادن را علاوه بر وظایف آن که دربرگیرنده مقررات‌گذاری جامع در عرصه معادن است، می‌توان از جهت عرصه موضوع تصمیم‌گیری نیز مورد بررسی قرار داد. چه آنکه اهمیت معادن و وسعت و غنای بالای آن در کشور ایران که باعث فعالیت روزافزون بخش خصوصی در این عرصه شده است، موجب می‌گردد «مقررات‌گذاری» خوب در این حوزه و همچنین نهاد مقررات‌گذار آن از اهمیتی روزافزون برخوردار باشد. از سویی نقش نهادهای تنظیم‌گر و مقررات‌گذار چنان‌که از نام آن نیز پیدا است در راستای کارآمدی بخش معادن که اثرگذاری قابل توجهی در رونق اقتصادی کشور دارد، بسیار حائز اهمیت جلوه می‌نماید، از سویی دگر در شکل‌گیری «دولت تنظیم‌گر» به‌عنوان چهارچوب حاکم در مدیریت بخش عمومی، توجه فزاینده‌ای به تهیه و اجرای مقررات‌گذاری خوب مبذول شده است که این امر یکی از لوازم مهم تحقق اهداف نظام مقررات‌گذاری به شمار می‌آید (Minogue, 2001, pp. 2-3). نکته دیگر آنکه، معادن در سراسر کشور و به‌خصوص در مناطق دورافتاده و صعب‌العبور پراکنده شده‌اند که این امر نظارت میدانی را با چالش مواجه نموده و از این جهت نیز مقررات‌گذاری خوب، می‌تواند سطح زیادی از آسیب‌های ناشی از فقدان نظارت موثر را که بر عهده دستگاه‌های نظارتی است کاهش دهد.

در ادامه لازم است در راستای تبیین «ادبیات موضوعی» به برخی مقالات که پیش از این در زمینه مقررات‌گذاری به رشته تحریر درآمده است اشاره گردد و وجوه افتراق مقالات مذکور با پژوهش حاضر تبیین شود، بلکه نوآوری پژوهش حاضر نیز قابل درک گردد. از جمله پژوهش‌هایی که در راستای مقررات‌گذاری خوب صورت گرفته است می‌توان به موارد پیش رو اشاره داشت. معین و غمامی در مقاله‌ای با عنوان «جایگاه اصل سرعت و روزآمدی مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری ایران» با محور قرار دادن اصل سرعت و روزآمدی در مقررات‌گذاری به مبانی این موضوع و همچنین بررسی برخی از آراء صادر شده از مراجع نظارتی در راستای تأمین این اصل پرداخته‌اند. اسمعیلیان و ناظمی در مقاله «ارائه الگویی برای نهاد تنظیم‌گر رسانه‌های نوین صوتی - تصویری بر پایه روش تصمیم‌گیری پابرجا» به مقررات‌گذاری در حوزه رسانه‌های نوین صوتی-

تصویری با تکیه بر اصل پابرجایی مقررات پرداخته اند. در مقالات خارجی نیز لوآیزا و همکاران^۱ به تحلیل و بررسی اثرات اقتصادی مقررات‌گذاری پرداخته‌اند. تمرکز اشخاص یاد شده در پژوهش‌های پیش‌گفته بررسی تأثیر مقررات‌گذاری بر «رشد اقتصادی و نوسان اقتصاد کلان» با سنج‌های شاخص‌های تعیین شده از طرف محققان بوده است، افزون بر آن «درون‌زایی مقررات‌گذاری» را در اقتصاد کلان مورد بررسی قرار داده‌اند که نتایج نشان می‌دهد هر چه سطح مقررات‌گذاری سنگین‌تر شود رشد اقتصادی کاهش می‌یابد و نوسان اقتصادی نیز افزایش می‌یابد.

حال در باب سامان پژوهش حاضر نیز پس از بیان مقدمه، به پنج شاخص اولویت‌دار در خصوص مقررات‌گذاری شورای عالی معادن با محوریت تصمیمات شورای مذکور اشاره خواهد شد. در این راستا به ترتیب شاخص‌های: «به‌هنگام و به‌موقع بودن مقررات»، «انسجام و عدم پراکندگی مقررات»، «توجیه‌پذیری مقررات»، «پاسخگویی و مسئولیت حداکثری مرجع مقررات‌گذار» و «هم‌راستایی و هماهنگی مقررات» مورد واکاوی قرار خواهند گرفت. در نهایت در قسمت «نتیجه‌گیری» نیز به جمع‌بندی شاخص‌های مطرح شده در جهت آسیب‌شناسی تصمیمات شورای عالی معادن خواهیم پرداخت، چه آنکه توجه به شاخص‌های مزبور در قالب ایجاد آیین دادرسی و شیوه‌طرز کار مشخص برای شورای عالی معادن، می‌تواند نتایج قابل توجهی را در ارتقاء کارآمدی مقررات‌گذاری در حوزه معادن به همراه داشته باشد.

۱. به‌هنگام و به‌موقع بودن مقررات

یکی از نکات حائز اهمیت در مقررات‌گذاری خوب، اقدام «به‌هنگام» و مناسب توسط مقررات‌گذار در جهت ایجاد مقررات کارآمد و تأمین حداکثری منفعت عمومی است. بر این اساس اگر مقررات‌گذار تأخیر در وضع مقررات موردنیاز داشته باشد، در عمل از منفعت عمومی کاسته است و این امر مغایر اصل «به‌هنگام» بودن مقررات است. یکی از مشخصه‌هایی که می‌تواند این امر را نشان دهد «درخواست سایر نهادها» از مقررات‌گذار برای وضع مقرره موردنیاز است. به نظر می‌رسد در مقررات‌گذاری کارآمد نهاد مربوطه می‌بایست قبل از وصول درخواست، نیاز فضای عمل را مورد شناسایی قرار

داده و نسبت به آن مقرره‌ی لازم را وضع کند. این امر زمانی از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود که موضوع جنبه‌ی کلان و عمومی تر داشته باشد. برای مثال ایجاد فضای «سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی» یکی از نیازهای کلان و عمومی است و لازم است مقررات‌گذاری در بخش معدن پیشگام و به هنگام نسبت به آن اقدام کند و چنین نباشد که مقررات‌گذار تجویز مورد نیاز را به درخواست نهادهای ذی ربط صادر کند. به عبارت دیگر در چنین مسئله‌ای که اهمیت و نیاز و همچنین کلان بودن آن روشن است لازم است شورای عالی معادن خود رأساً این امر را تجویز کند و در انتظار درخواست ماندن، مؤیدی بر به هنگام نبودن مقررات‌گذاری در بخش پیش گفته است. به عنوان یکی از مصادیق به هنگام نبودن مقررات‌گذاری شورای عالی معادن می‌توان مصوبه شماره ۶۰/۷۷۳۶۹ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۷ با موضوع «مشارکت با بخش خصوصی در قبال محدوده‌های امیدبخش حاصل از اکتشاف پهنه‌ها و یا پروانه‌های اکتشاف» را مورد بررسی قرار داد. در مصوبه مذکور بنا به درخواست سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع ایران، دایر بر مشارکت با بخش خصوصی در قبال پهنه‌های امیدبخش چنین مقرر می‌شود که تقاضای سازمان مذکور «درخور اجابت» تشخیص داده شده است؛ در این راستا به منظور تمرکززدایی صنایع و محدوده‌های در اختیار سازمان مذکور و ترغیب بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این زمینه به استفاده از سرمایه خصوصی از طریق فراخوان یا فرایند مزایده عمومی حکم می‌شود.

این در حالی است که درخواست سازمان توسعه و نوسازی معادن نسبت به اعطای مجوز برای انجام چنین مشارکتی «نیاز واقعی و سابق» سازمان مذکور بوده است، چه آنکه با تأمین به هنگام جذب مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، قطعاً تأمین منفعت عمومی نیز بیش از پیش خواهد بود. بنابراین آنچه گذشت قبل از صدور تصمیم پیش‌گفته نسبت به موضوع آن، خلأ برای سازمان توسعه‌ای وجود داشته است اما شورای عالی معادن نسبت به موضوع توجه نداشته و رأساً نسبت به آن اقدام نکرده است. بر این اساس در صورتی که شورای عالی معادن بدون درخواست سازمان توسعه و نوسازی راساً و به صورت پیشگام چنین مقرره‌ای را صادر می‌نمود، این امکان وجود داشت که مقرره‌گذاری شورای مذکور مطابق اصل به هنگام بودن ارزیابی گردیده و مؤلفه «به هنگام بودن» را در مقررات‌گذاری پیشین محقق شده دانست.

۲. انسجام و عدم پراکندگی مقررات

یکی از مواردی که در راستای مقررات‌گذاری خوب مورد نیاز است، تعیین چارچوب مورد نیاز برای اجرایی سازی احکام است، از استلزامات این امر در راستای حداکثر سازی دارا بودن مشخصات مقررات‌گذاری خوب آن است که حتی الامکان از «پراکندگی مقررات» جلوگیری گردیده و سعی بر آن شود که احکام «دارای انسجام» باشند. انسجام و عدم پراکندگی مقررات موجب می‌گردد مخاطبان مقررات، به سهولت به مطلوب مقررات‌گذار برسند و با حداقلی‌ترین مراجعات خود در کمال شفافیت به مطلوب مقرر دست یابند. در راستای تبیین این موضوع می‌توان به مصوبه شماره ۶۰/۱۱۳۹۷۰ مورخ ۱۶/۱۰/۱۳۹۲ شورای عالی معادن اشاره نمود. مصوبه مزبور که در خصوص «تعیین حریم محدوده‌های اکتشافی و معدنی» است مقرر می‌دارد «میزان حریم مشخص شده در رأی جلسه مورخ ۲۲/۷/۱۳۹۲ شورای عالی معادن برای محدوده‌های اکتشافی و معدنی روباز ۱۵۰ متر و برای محدوده‌های زیرزمینی ۲۵۰ لحاظ گردید». چنانکه ملاحظه می‌شود در مصوبه مستقل مزبور نسبت به تعیین متراژ محدوده اکتشافی و معدنی (که پیشتر سابقه تصمیم‌گیری را داشته) اتخاذ تصمیم مجدد شده است. نکته حائز اهمیت آن است که در تصمیم مذکور یکی از استلزامات اجرایی (انسجام و عدم پراکندگی) رعایت نگردیده و همین امر اساساً زمینه نیاز برای تصویب یک مصوبه جدید را به جامعه هدف منتقل نموده و در نتیجه ایجاد پراکندگی مقرراتی را فراهم می‌آورد، به طوری که اگر معدن‌کاران و مخاطبان مقررات بخواهند در مواردی که مقرر برای آن تعیین شده است آگاهی لازم را کسب نمایند، نیاز به مراجعه و مطالعه مقررات متعدد دارند که مع الاسف سابقه هیچ کدام از تصمیمات نیز در دسترس نخواهد بود، حال آنکه چنین وضعیتی مغایر با اصول مقررات‌گذاری خوب است.

ابهامی که ممکن است در این راستا مطرح شود آن است که اصلاح تصمیمات و مقررات قبلی در فرآیندهای اداری و اجرایی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد و نیاز است در راستای رفع چالش‌هایی که معمولاً در اجرا مشخص می‌شود نسبت به آرا و مقررات قبلی اصلاحات و رفع نقایصی صورت گیرد. از این حیث چنین استدلال می‌نمایند که حتی اگر مقررگذار بسیار دقیق و جزئی عمل کند، به هر روی در عمل، جزئیاتی رخ می‌دهد که پیش‌بینی آن از طرف مقررات‌گذار امری دشوار می‌باشد، پس نمی‌توان انتظار داشت

نهاد مقررات‌گذار تمام موارد را بتواند در مرحله تدوین و قبل از اجرا مدنظر قرار دهد. در پاسخ به ابهام مطروحه لازم است در حالت نخست به جزئیات و شاخص‌های لازم برای مقررات‌گذاری پرداخته شود، بدین صورت که نسبت به دسته‌ای از جزئیات که مشخصات و اوصاف معینی را دارا می‌باشند چنین حکم می‌گردد که مقررات‌گذار به‌طور الزامی باید نسبت به موارد قابل پیش‌بینی وضعیت را روشن و مشخص سازد و در صورتی که در عمل با مقرراتی روبه‌رو شد که جزئیات مغفول مانده‌ای (به کیفیت پیش گفته) دارند، می‌توان قائل به عدم توجه نهاد مقررات‌گذار به الزامات مقررات‌گذاری خوب (عدم انسجام مقرر) بود، به‌واقع در این موارد اهمال نهاد مقررگذار محرز بوده و مقرر موصوف می‌تواند مشمول ضمانت اجراهای لازم جهت نقض گردد.

در حالت دوم نسبت به مقرر جزئیاتی وجود دارد که در دسته اول قرار نمی‌گیرند و شرایط و ویژگی‌های مذکور برای دسته اول را ندارند. در این صورت است که عدم بیان و تصریح چنین جزئیاتی توسط مقررگذار را می‌توان امری معقول و دارای توجیه دانست و عدم پیش‌بینی این موارد را اهمال نهاد مقررگذار محسوب ننمود. در صورتی که بخواهیم مواردی را به‌عنوان شاخص‌های الزامی (دسته اول) و شاخص‌های غیر الزامی (دسته دوم) پیشنهاد کنیم، می‌توانیم جدول ذیل را ارائه دهیم:

شاخص جزئیات الزامی (دسته اول)	شاخص جزئیات غیر الزامی (دسته دوم)
از عناصر تشکیل‌دهنده اجرایی است (مثال: تعیین مترای در تعیین تکلیف حریم محدوده اکتشافی)	بدوا از عناصر اجرایی مورد اقدام نیست
از لحاظ زمانی «از همان ابتدا» حریم معادن باید مشخص شود	از لحاظ زمانی «در اثنا فعالیت معدنی» باید حریم مشخص شود
به‌طور «عمومی» می‌توان گفت عنصر مورد نیاز فعالیت معادن، تعیین حریم است.	به‌طور «موردی» تنها در برخی موارد اتفاق می‌افتد و تمامی معادن حریم ندارند.

با وصف فوق مصوبه تعیین حریم را می‌توان دارای شاخصه‌هایی از نوع دسته اول جدول فوق (الزامی) دانست که عدم توجه به شاخصه‌های مزبور می‌تواند اختلال در فعالیت‌های معدنی و بروز تعارض فی‌مابین حقوق مکتسبه اشخاص را فراهم نماید.

۳. توجیه‌پذیری مقررات

یکی از محورهای مهم مقررات‌گذاری خوب «توجیه‌پذیری» مقرراتی است که توسط مرجع تنظیم‌گر در حال وضع و تولید است.

لازم است هر تغییر یا اصلاحی که در مقررات صورت می‌گیرد و یا در مواردی که مقررات برای اولین بار وضع می‌شوند، ویژگی «مبتنی بر رخداد واقعی و عینی بودن» در وضع مقرر رعایت گردد، چرا که هرگونه مقررات‌گذاری می‌بایست در راستای پوشش خلاءهای موجود باشد.

توجیه‌پذیری بدان معنا است که سطح قابل قبولی از دلایل و وقایع خارجی در تصمیمات و آراء نهاد مقررات‌گذار انعکاس و بازتاب داشته باشند. این توجیه‌پذیری در مقررات است که می‌تواند پذیرش و مقبولیت مقررات را تأمین کند و از سویی دیگر زمینه‌ساز رضایت مندی ذینفعان مقررات را فراهم نماید. توجه به لزوم رعایت دلایل توجیهی می‌تواند زمینه برای «نظارت‌پذیری مدنی» مقررات در راستای ایجاد کارآمدی حداکثری را فراهم آورد، بدین نحو که اشخاص می‌توانند زمینه و فضای فکری مقررات‌گذار را دریابند و در این راستا در صورتی که پیشنهادات و یا سازوکارهای کارآمدتری دارند ابراز نموده و یا برای فعال کردن چنین سازوکارهایی پیگیری‌ها و مطالبات مدنی را به انجام رسانند. در نقطه مقابل، عدم وجود عنصر توجیه‌پذیری در مقررات است که باب هرگونه کنشگری مدنی یا نقد به منطقی‌ها و پشتوانه‌های فکری مقررات را می‌بندد و در عمل می‌توان گفت که مانع مهم پیشروی و کارآمد شدن هر چه بیشتر مقررات نهفته در فقدان عنصر توجیه‌پذیری است.

در این راستا برای روشن‌تر شدن موضوع مورد بحث لازم است در فضای تصمیمات ناظر بر حوزه معادن به چند رأی از شورای عالی معادن اشاره گردد و بررسی شود آیا شاخص توجیه‌پذیری در تصمیمات شورای مذکور وجود داشته است؟

یکی از موضوعات مطرح شده در تصمیمات شورای عالی معادن، ناشی از حکم ماده (۲۴) قانون معادن است، مطابق ماده (۲۴) قانون معادن در راستای صدور پروانه اکتشاف لازم است از دستگاه‌های اجرایی مختلف همچون وزارت راه و شهرسازی، سازمان محیط زیست، وزارت نیرو و... نسبت به تعیین حریم استعلام‌هایی صورت گیرد. در پی مخالفت دستگاه‌های اجرایی با درخواست متقاضی برای صدور پروانه اکتشاف،

مسئله‌ای مبنی بر «رفع موانع و جلب رضایت» دستگاه‌های اجرایی مطرح می‌شود و آن اینکه در صورتی که متقاضیان بتوانند با رفع موانع، رضایت دستگاه مربوطه را جلب کنند، امکان صدور پروانه اکتشاف برای ایشان فراهم می‌گردد. مطابق مصوبه شماره ۶۰/۲۵۵۰۷۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۰۹ شورای عالی معادن مقرر گردیده در صورت مخالفت دستگاه‌های اجرایی و متولیان قانونی مربوط به موضوع ماده (۲۴) قانون معادن با صدور پروانه اکتشاف، درخواست صدور پروانه اکتشاف منتفی و محدوده بلوکه و در اختیار سازمان قرار می‌گیرد. لکن در صورت «موافقت مجدد» دستگاه‌های یاد شده، ادامه روند صدور پروانه اکتشاف «صرفاً برای همان متقاضی» با رعایت سایر مقررات ذی‌ربط بلامانع است.

چنانکه ملاحظه می‌شود در این مقرره‌گذاری هیچ «محدودیت زمانی» برای رفع مانع توسط متقاضی ایجاد نمی‌شود و متقاضی در هر زمانی که بتواند موانع را رفع کند می‌تواند برای صدور پروانه اکتشاف اقدام کند. این مسئله از آن جهت اهمیت دارد که اشخاص برای شناسایی منطقه بعضاً هزینه‌های متحمل می‌گردند و براین اساس حق اولویت به واسطه درخواست ثبت محدوده برای متقاضی ایجاد می‌شود تا با اقدام برای رفع موانع مدنظر دستگاه‌های موضوع ماده (۲۴) بتوانند مجدداً برای اخذ پروانه اکتشاف اقدام کنند.

اما در مصوبه دوم طی شماره ۶۰/۲۹۹۳۳۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۲ که پیرو مصوبه قبلی از سوی شورای عالی معادن به درخواست معاونت امور معادن و صنایع معدنی مبنی بر بازنگری در مفاد مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۰۹ صادر می‌گردد، مصوبه قبلی را ملغی اعلام و چنین مقرر می‌دارند: «در صورت مخالفت دستگاه‌های موضوع ماده (۲۴) قانون معادن با درخواست‌های صدور پروانه اکتشاف واصله، محدوده‌های موردنظر به مدت یک سال در سامانه کاداستر بلوکه می‌گردند. بدیهی است در صورت اخذ موافقت دستگاه مربوطه در مهلت یک‌ساله، اولویت واگذاری با دارنده درخواست خواهد بود. ۲- در صورت عدم موافقت طی مهلت یک‌ساله، اولویت مذکور ملغی و محدوده مجدداً توسط سازمان استان از دستگاه مربوطه استعلام خواهد گردید. در صورت اخذ موافقت، واگذاری آتی از طریق فرآیند مزایده عمومی میسر خواهد بود. در غیر این صورت محدوده موردنظر به نام آن سازمان بلوکه خواهد گردید...». همچنان که

ملاحظه می‌شود، در مصوبه اخیر، مهلت یک‌ساله ای برای رفع موانع و کسب موافقت دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۲۴ قانون معادن تعیین می‌شود اما دلیل و مبنای خارجی برای این تغییرات بیان نمی‌گردد. هرچند امکان گمانه زنی برای توجیه‌پذیری این مقرر و وجود دارد که می‌توان «فعال‌سازی» هر چه سریع‌تر محدوده‌های معدنی را توجیه این امر دانست، اما ضرورت دارد مقررات‌گذار در منطوق و مقدمه مصوبه دوم بر چنین مواردی اشاره می‌نمود. اهمیت این امر زمانی روشن می‌شود که این اصلاحات بخواهد به سمت سخت‌گیرانه‌تر شدن (تحدید حدود حقوق) میل کنند و از این جهت دیگر نمی‌توان دلایل قابل استنباط قبلی بر اساس گمان را به‌عنوان توجیه مقررات لحاظ نمود. برای مثال، تصمیم اخیرالذکر شورا که به محدودیت زمانی یک‌ساله متقاضیان اشاره داشته نیز در اصلاحیه بعدی (تصمیم سوم) شورای مذکور طی شماره ۶۰/۸۲۰۱۹ مورخه ۱۳۹۹/۴/۲ مورد تغییر و اصلاح واقع شده و مدت زمانی یک سال به شش ماه تقلیل می‌یابد. چنانچه نهاد مقرر گذار برای مقرر اصلاحی نخست در ظاهر توجیهاتی نظیر تسریع در راه‌اندازی محدوده‌های معدنی داشته است، اصلاحیه دوم و تقلیل مدت حفظ حقوق متقاضی اکتشاف از یک سال به شش ماه فاقد توجیهات لازم و واجد ابهام جلوه می‌نماید. چراکه عملاً هدف توسعه فعالیت‌های اکتشافی نیز مخدوش گردیده و نسبت به حق مکتسبه اشخاص تصمیمات مختلفی (به‌رغم یکسان بودن قواعد ناظر بر تصمیمات) اتخاذ گردیده است. به هر روی در بسیاری از موارد چه‌بسا با کنار زدن متقاضی اول، متقاضیان دیگری وجود نداشته باشند و یا پیدا شدن متقاضیان دیگر زمان بر باشد. براین اساس است که ملاحظه می‌شود در آراء و مصوبات شورای عالی معادن شاخصه توجیه‌پذیری مقررات که لازم است به‌صورت صریح و شفاف در مقدمه تمام مصوبات قید شود، اساساً وجود ندارد.

۴. پاسخگویی و مسئولیت حداکثری مرجع مقررات‌گذار

پاسخگویی در مقابل فعالان اقتصادی، سازمان‌ها را از بیراهه ناکارآمدی و غلتیدن در رویکردهای آمرانه و یک‌جانبه‌باز می‌دارد (احمدی، ۱۳۹۰، ص. ۷۰). منظور از پاسخگویی، پذیرش مسئولیت و پاسخگویی نهاد مقررات‌گذار در برابر دولت، مراجع قضایی، بنگاه‌های و فعالان اقتصادی بخش خصوصی و به‌طور کلی جامعه هدف

مقررات‌گذاری است (غفاری & رحمانی، ۱۳۹۴، ص. ۱۱۵). پاسخگویی رابطه بسیار نزدیکی با مقوله شفافیت در عرصه مقررات‌گذاری دارد و از سوی دیگر پاسخگویی در مقابل دولت برای نهاد مقررات‌گذار می‌تواند در مقابل عنصر استقلال این نهاد قرار بگیرد (Uhr, j, ۱۹۹۲, p. ۲۱).

نکته آنجاست که عنصر استقلال چه بسا بیشتر نسبت به دولت و ابتدای فرایند مقررات‌گذاری مصداق داشته باشد و اینکه دولت بتواند بر نهاد مقررات‌گذار فشار وارد کند و مقررهای خاص را علی‌رغم نظر کارشناسی نهاد مقررگذار به تصویب برساند و در عرصه عملی اجرایی سازد. اما این امر نمی‌تواند نافی پاسخگویی نهاد مقررات‌گذار باشد، به خصوص آنکه «نظارت پسینی» که بر مبنای قانون صورت می‌گیرد خالی از این شائبه است و لازم است نهاد مقررات‌گذار نسبت به مقررره خویش پاسخگویی حداکثری داشته باشد و عدم رعایت این امر می‌تواند قرینه‌ای باشد مبنی بر اینکه مقررات‌گذار نسبت به سطوح پایین‌تر پاسخگویی (از لحاظ ضمانت اجرا) همچون پاسخگویی به بخش خصوصی و فعالان اقتصادی، بسیار با اهمال و غیر پاسخگو عمل می‌نماید.

در این راستا و برای تبیین پاسخگویی شورای عالی معادن در مقابل نهادهای قضایی می‌توان به نمونه‌ای اخیرالحدوث در این زمینه اشاره نمود. مصوبه‌ای که بدان خواهیم پرداخت نشان می‌دهد که سطح پاسخگویی شورای عالی معادن حتی می‌تواند در مقابل نهادهای قضایی بسیار پایین و توأم با اهمال باشد و به طریق اولی می‌توان سطح پاسخگویی این نهاد مقررگذار در مقابل بخش خصوصی را بسیار پایین‌تر دانست، چراکه در مقابل نظارتی که دارای ضمانت اجرای قضایی است، نهاد مذکور در مواردی بدون تغییر رویه قبلی بر رویکرد واجد ایراد خود اصرار ورزیده و ملاحظات مرجع ناظر عالی را (دیوان عدالت اداری) بی‌پاسخ گذارده است.

نمونه‌ای که به عنوان پاسخگویی بسیار ضعیف در مقابل نهاد قضایی می‌توان از آن یادکرد، شکایت «شرکتی خصوصی» از مصوبه شماره ۶۰/۲۹۳۲۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۳ شورای عالی معادن نزد دیوان عدالت اداری است. در این پرونده (به کلاس بایگانی ۹۹۰۹۹۸۰۹۰۳۲۰۰۴۶۳) ملاحظه می‌شود اداره کل حقوقی وزارت صمت از شورای عالی معادن طی نامه شماره ۶۰/۳۱۴۹۶۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ درخواست می‌نماید که شورای مذکور با توجه به رای شماره ۲۱۵۰ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۶ شعبه هفتم

بدوی و دادنامه‌ای که در تائید آن (به شماره ۳۴۲۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱) از سوی شعبه دوم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری صادر و در نتیجه‌ی آن تجدیدنظرخواهی وزارت صمت محکوم به رد شده است، موضوع را مجدداً مطرح نموده و در خصوص «تمدید مجوز برداشت» ناظر به حق مکتسب ایجاد شده برای شرکت مذکور بر مبنای ملاحظات منعکس در دادنامه صادره اتخاذ تصمیم لازم صورت پذیرد، چه آنکه رأی شماره ۲۱۵۰ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۶ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری در این خصوص بسیار قابل توجه است که مبنای خدشه و ایراد به مصوبه شورای عالی معادن را چنین بیان می‌دارد: «برابر اصل ۱۶۶ قانون اساسی احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانونی و اصولی باشد که بر اساس آن صادر شده است، بنابراین و در نتیجه تمامی مراجع قضائی مکلف به صدور رأی به طور مستدل و مستند می‌باشند و تکلیف مذکور به مراجع شبه قضایی، هیئت‌ها و کمیسیون‌هایی که مجوز رسیدگی به تخلفات از قوانین و مقررات را دارند یا به اختلاف اشخاص رسیدگی می‌نمایند نیز حاکم و جاری است. با عنایت به مفاد تصمیم شورای عالی معادن که عیناً در نامه شماره ۶۰/۲۹۳۲۶۹ مورخ ۹۸/۱۱/۰۵ دبیر محترم وقت شورای عالی معادن خطاب به سازمان صنعت استان تهران با موضوع رسیدگی به درخواست شرکت شاکی از تمدید مجوز برداشت شن و ماسه مطرح گردیده بدون استدلال و استناد قانونی با درخواست موافقت نگردیده و درج شماره چندین نامه بدون ذکر محتوا و مفاد نامه و الزام‌آور نبودن نامه‌های مورد استناد نمی‌تواند از موجبات رد دادخواست محسوب گردد».

حال ملاحظه می‌شود که شورای عالی معادن در مصوبه دوم خود طی شماره ۶۰/۱۰۶۴۹۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۹ درخواست تجدیدنظر در مصوبه پیشین خود را بدون در نظر گرفتن ملاحظات دادگاه محترم قابل اجابت تشخیص نمی‌دهد و بر همان تصمیم قبلی خود که مورد نقض دیوان عدالت اداری قرار گرفته است حتی بدون ذکر یک استدلال منطقی اصرار می‌ورزد^۱. منصرف از آنکه برای شاکی امکان طرح شکایت مجدد

۱ تصمیم مورخه ۱۴۰۰/۴/۸ شورای عالی معادن (موضوع ابلاغیه شماره ۶۰/۱۰۶۴۹۳ مورخه ۱۴۰۰/۴/۱۹) «موضوع: درخواست شرکت ...

باسلام

موضوع درخواست شرکت ... در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۴/۸ شورای عالی معادن مطرح گردید که با عنایت به تبصره ۴ ماده ۱۲ قانون معادن رأی قطعی و لازم الاجرای شورا طبق شرح ذیل جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

در دیوان عدالت اداری وجود داشته و در طرح مجدد نیز مطابق با ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوبه اصراری شورای عالی معادن به همان شعبه رسیدگی‌کننده به مصوبه نخست ارجاع و در این مرحله برای شعبه مذکور امکان صدور رأی ماهوی با اخذ نظر مشاورین موضوع ماده (۷) قانون پیش‌گفته وجود دارد، اما به هر کیفیت برای شورای عالی معادن عدم توجه به ملاحظات مرجع قضائی را می‌توان از موجبات تعرض به حقوق شهروندان، تورم پرونده‌های قضائی و نیز اخلاص در فرآیند مقررات‌گذاری در حوزه معادن دانست که جملگی ناشی از بی‌توجهی نهاد مقررات‌گذار (شورای عالی معادن) به اصل پاسخگویی و مسئولیت حداکثری در قبال تصمیمات اتخاذی است.

۵. هم‌راستایی و هماهنگی مقررات

یکی از نکات حائز اهمیت «هم‌راستایی» مقررات با قوانین موضوعه کشور است به نحوی که مقررات با در نظر گرفتن هنجارهای حاکم بر موضوع، تنظیم‌گری مورد نظر را صورت دهند. بحث «هماهنگی» نیز ناظر به خود مقررات می‌باشد بدین معنا که مقررات نسبت به یکدیگر تعارض نداشته و هماهنگ با یکدیگر عمل نمایند. در خصوص هم‌راستایی این نکته حائز اهمیت است که قوانین نیز هر چند به عنوان هنجار بالادستی به شمار می‌آیند اما باید «مقتضیات اجرایی» را به طور حداکثری مدنظر قرار دهند تا زمینه هماهنگی و هم‌راستایی حداکثری را فراهم آورند. هر چند که اصل بر انطباق مقررات با قوانین است اما در نگاه کلان و در راستای حداکثرسازی کارآمدی، لازم است که قوانین با در نظر گرفتن ملاحظات واقعی و اجرایی (ناظر بر مصادیق موضوع قانون) به تصویب برسند. در صورتی که این «رعایت دوسویه» صورت نگیرد مقررات که

« در خصوص درخواست دفتر امور حقوقی دایر بر تجدید نظر در مفاد مصوبه مورخ ۹۸/۹/۱۳ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۲۹۳۲۶۹ مورخ ۹۸/۱۱/۵) به استناد ابلاغیه شماره ۱۱۹۸۱ مورخ ۹۹/۱۲/۱۸ شعبه (۲) تجدید نظر دیوان عدالت اداری منضم به دادنامه شماره ۳۴۲۰ مورخ ۹۹/۱۲/۱۱ همان مرجع، با توجه به نامه شماره ۶۰/۳۱۴۹۶۱ مورخ ۹۹/۱۲/۲۳ دفتر امور حقوقی و با عنایت به نظریه کارشناسی جلسه مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۳ کارگروه تخصصی شورای عالی معادن و با امعان نظر به بررسی مجدد کلیه سوابق، مستندات و مدارک مربوطه، تقاضا درخور اجابت تشخیص نگردید؛ از این رو رأی به استواری مفاد مصوبه مورخ ۹۸/۹/۱۳ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۲۹۳۲۶۹ مورخ ۹۸/۱۱/۵) صادر و اعلام می‌گردد. »

گستره کمی بسیار بالایی نیز دارند می‌توانند حجم قابل توجهی از ظرفیت و پتانسیل دستگاه‌های نظارتی را به خود مشغول نموده و عملاً به ابزاری برای کاهش قدرت نظارتی نظام حقوقی تبدیل شوند.

به عنوان مصداق ملاحظه می‌شود در عرصه عملی برای جریان سریع و کارآمد خدمات عمومی، شورای عالی معادن معافیت‌هایی را موضوع تصمیمات خود قرار داده است، اما در نقطه مقابل ملاحظه می‌شود قانون بالادستی موارد استثنایی و اختیاراتی را در راستای کارآمدی هرچه بیشتر برای مقام مقرررگذار قائل نشده است. در ادامه از یک فضای واقعی و عملی حکایت می‌کنیم که دارای ایراد پیش‌گفته است. شورای عالی معادن طی تصمیم شماره ۶۰/۱۹۷۹۱۴ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۰ «پروژه‌های راه‌سازی» را از پرداخت حقوق دولتی و اخذ مجوز برداشت با بیان شروطی معاف می‌نماید.^۱ این در حالی است که به اعتقاد دیوان محاسبات کشور مطابق اصول حقوق عمومی بر اصل عدم صلاحیت تأکید می‌گردد، چه آنکه برای اعمال صلاحیت نیاز به تصریح قانونی است، از همین روی دیوان محاسبات استدلال می‌نماید در این خصوص صلاحیتی برای شورای عالی معادن در نظر گرفته نشده است و اخذ حقوق دولتی مورد تصریح ماده ۱۴ قانون معادن و اصلاحات^۲ آن می‌باشد. مسئله حائز اهمیت

۱ مفاد تصمیم مذکور مقرر می‌دارد:

سازمان صنعت، معدن و تجارت ۳۱ استان و جنوب کرمان، مناطق آزاد چابهار، قشم، ارس و ماکو
موضوع: درخواست وزارت راه و شهرسازی (شرکت ساخت و توسعه زیر بناهای حمل و نقل کشور)
باسلام

موضوع درخواست وزارت راه و شهرسازی (شرکت ساخت و توسعه زیر بناهای حمل و نقل کشور) در جلسه مورخ ۹۸/۷/۹ شورای عالی معادن مطرح گردید که با عنایت به تبصره ۴ ماده ۱۲ قانون معادن رأی قطعی و لازم الاجرای شورا طبق شرح ذیل جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.
«در خصوص درخواست وزارت راه و شهرسازی (شرکت ساخت و توسعه زیر بناهای حمل و نقل کشور) دایر بر عدم پرداخت حقوق دولتی در خصوص قرضه‌های جانی و موضعی مورد استفاده در خاکریزی آزاد راه کنار گذر جنوبی تهران، با توجه به نامه شماره ۱/۷۰۸۹۰ مورخ ۹۸/۵/۶ ارگان یاد شده،
تقاضا درخور اجابت تشخیص گردید، از این رو مقرر گردید صرفاً مصالح حاصل از خاکبرداری‌ها، شامل قرضه‌های موضعی و جانی که در بستر جاده‌ها (جهت تسطیح) و یا در حریم جاده‌ها (به عنوان خاکریز) برای همان جاده مصرف می‌گردند، از پرداخت حقوق دولتی معاف گردند».

۲ ماده (۱۴) قانون معادن: «دارنده پروانه بهره‌برداری باید درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را به نرخ روز در سر معدن به صورت استخراج شده یا کانه‌آرایی شده یا فرآوری شده در چارچوب بودجه مصوب با پیشنهاد وزارت

آن است که مطابق رأی مذکور صرف «معافیت از پرداخت حقوق دولتی» موضوع تصمیم قرار نمی‌گیرد چراکه با این معافیت می‌توان معافیت‌های دیگری را نیز متصور شد که اصلی‌ترین آن «معافیت از اخذ مجوز برداشت» موضوع مواد ۴۹ و ۵۰ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن^۱ است، حال آنکه هرگونه برداشت مواد معدنی بدون اخذ مجوز مطابق با ماده ۱۹ قانون معادن و اصلاحات آن جرم تلقی و در حکم تصرف در اموال عمومی و دولتی لحاظ شده است. به هر روی ایرادات پیش گفته منتج به رسیدگی مجدد شورای عالی معادن به موضوع بر مبنای تذکرات دیوان محاسبات گردیده است که در این خصوص شورای عالی معادن طی تصمیم مورخه ۱۳۹۸/۱۱/۱ (ابلاغیه شماره ۶۰/۳۱۳۸۸۶ مورخه ۱۳۹۸/۱۱/۲۷)^۲ اقدام به بازنگری در تصمیم نخست خود می‌نماید،

صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن به عنوان حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت نماید...»

۱ از آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲:

«ماده ۴۹- متقاضیان اجازه برداشت موضوع ماده (۱۳) قانون، موظفند درخواست خود را طبق برگه (فرم) مربوط شامل مواردی از جمله تعیین مختصات محدوده، میزان استخراج و مدت برداشت، به وزارت تسلیم کنند. وزارت طبق دستورالعمل مربوط، اجازه برداشت را صادر می‌کند. این گونه مجوزها قابل انتقال به غیر نیستند.»

«ماده ۵۰- میزان و مدت اجازه برداشت برای مجریان طرح‌های عمرانی یا پیمانکاران مربوط متناسب با نیاز و مدت اجرای طرح آنها خواهد بود. دارندگان این قبیل اجازه برداشت‌ها، حق فروش مواد معدنی مورد برداشت را نداشته و در صورت تخلف از این ماده مطابق ماده (۲۰) قانون با آنها رفتار خواهد شد.»

۲ مفاد تصمیم مذکور آگاه می‌دارد:

«سازمان صنعت، معدن و تجارت ۳۱ استان و جنوب کرمان، مناطق آزاد چابهار، قشم، ارس و ماکو موضوع: بررسی دادخواست دیوان محاسبات کشور در خصوص مصوبه مورخ ۹۸/۷/۹ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۱۹۷۹۱۴ مورخ ۹۸/۷/۲۰) در جلسه مورخ ۹۸/۱۱/۱ شورای عالی معادن مطرح گردید که با عنایت به تبصره ۴ ماده ۱۲ قانون معادن رأی قطعی و لازم الاجرای شورا طبق شرح ذیل جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

در خصوص اعتراض دیوان محاسبات کشور نسبت به مصوبه مورخ ۹۸/۷/۹ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۱۹۷۹۱۴ مورخ ۹۸/۷/۲۰)، با توجه به نامه‌های شماره ۶۰/۲۶۸۹۷۵ مورخ ۹۸/۱۰/۸ اداره کل امور حقوقی وزارت متبوع و شماره ۵۱۹۰۰/۶۱۱ مورخ ۹۸/۹/۵ دیوان محاسبات کشور، ضمن لغو مصوبه پیش گفته مقرر می‌گردد با لحاظ رأی لازم الرعایه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی شماره ۹۶۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۸۸۳ مورخ ۹۶/۹/۱۴، در خصوص انجام پروژه‌های عمرانی صرفاً در حدود اقدام به عملیات تسطیح در بستر و حریم قانونی پروژه‌های موصوف (بدون هرگونه جابجایی و حمل مصالح به خارج از پروژه) نیازی به اخذ مجوز برداشت نخواهد بود.»

لکن وجود ابهام در مصوبه دوم از حیث ایجاد معافیت نسبت به اخذ مجوز برداشت جهت «تسطیح دربسترو حریم قانونی پروژه های عمرانی» موجبات ورود مجدد دیوان محاسبات به موضوع و اتخاذ تصمیم سه باره شورای عالی معادن (نسبت به موضوعی واحد) را فراهم می سازد که در تصمیم سوم طی شماره ۶۰/۱۷۷۳۸۲ مورخه ۱۴۰۰/۳/۱۷ علی الاطلاق هرگونه برداشت مواد معدنی مستلزم اخذ مجوز برداشت و پرداخت حقوق دولتی محسوب می گردد.^۱

بر این اساس است که مقررات‌گذاری شورای عالی معادن مغایر هنجارهای بالادستی که حکم به اخذ مجوز برداشت و پرداخت حقوق دولتی می‌دهد، ارزیابی می‌شود و عملاً با این اقدام شورای عالی معادن وارد «حوزه‌ی قانونگذاری» (مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی) می‌گردد که چنین اتفاقی خارج از صلاحیت شورای مذکور می‌باشد. به هر روی شورای عالی معادن در توجیه مصوبات پیش گفته استدلال‌هایی مطرح نموده مبنی بر اینکه چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی که در راستای انجام طرح‌های عمرانی اقدام می‌کنند بخواهند برای برداشت‌های جزئی که مقدمه‌ای برای انجام طرح است به دنبال اخذ مجوزهای مربوطه باشند عملاً خدمت‌رسانی عمومی با وقفه مواجه می‌شود و این تسهیل (برقراری معافیت) از استلزامات انجام طرح‌های عمرانی است و در عمل لازم است صورت گیرد. اما در نهایت استدلال‌های مذکور مورد پذیرش دیوان

۱ مفاد تصمیم مذکور مقرر می‌دارد:

« سازمان صنعت، معدن و تجارت ۳۱ استان، جنوب کرمان و مناطق آزاد قشم، چابهار، ارس، ماکو موضوع: بازنگری در مفاد مصوبه مورخ ۹۸/۱۱/۱ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۳۱۳۸۸۶ مورخ ۹۸/۱۱/۲۷) باسلام

موضوع بازنگری در مفاد مصوبه مورخ ۹۸/۱۱/۱ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۳۱۳۸۸۶ مورخ

۹۸/۱۱/۲۷) در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۳/۴ شورای عالی معادن مطرح و با عنایت به تبصره ۴ ماده ۱۲ قانون معادن رأی قطعی و لازم الاجرای شورا طبق شرح ذیل جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

«درخصوص درخواست دیوان محاسبات کشور دایر بر بازنگری در مفاد مصوبه مورخ ۹۸/۱۱/۱ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۳۱۳۸۸۶ مورخ ۹۸/۱۱/۲۷)، باتوجه به نامه‌های شماره ۵۱۹۰۰/۴۱۴ مورخ ۹۹/۶/۳۱ و شماره ۵۱۹۰۱/۴۷۰ مورخ ۹۹/۷/۲۳ و شماره ۵۱۹۰۱/۶۰۹ مورخ ۹۹/۱۱/۱۳ دیوان محاسبات کشور و شماره ۶۰/۲۱۲۵۰۳ مورخ ۹۹/۹/۳ دفتر امور حقوقی و شماره ۶۰/۲۲۴۹۵۶ مورخ ۹۹/۹/۲۲ دفتر بهره‌برداري معادن، تقاضا درخور اجابت تشخیص گردید؛ از این رو با امان‌نظر به سلسله جلسات فی مابین برگزار شده، رأی به لغو مفاد مصوبه مورخ ۹۸/۱۱/۱ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۰/۳۱۳۸۸۶ مورخ ۹۸/۱۱/۲۷) صادر و اعلام می‌گردد. بدیهی است هرگونه برداشت و حمل مواد معدنی، مشمول پرداخت حقوق دولتی طبق ضوابط، مقررات و قوانین موجود خواهد بود.»

محاسبات نیز واقع نمی‌شود چراکه مبنای قانونی نیز برای معافیت‌های موصوف یافت نمی‌گردد، هرچند استدلال اشاره شده بر مبنای منطق و نیاز واقعی و عملی مطرح شده باشد اما بازهم نیازمند جواز قانونی است. براین اساس است که می‌توان نتیجه گرفت هم‌راستایی مقررات با قوانین نیازمند یک ارتباط دوسویه است، بدین معنا که لازم است قوانین نیز استلزامات اجرایی را مورد توجه قرار داده و فضایی برای موارد خاص قائل شوند تا در نهایت کارآمدی مطلوب تر حاصل گردد.

یکی دیگر از مصادیق هم‌راستایی مقررات با قوانین و هنجارهای بالادستی را می‌توان «رعایت تشریفات قانونی» در مصوبات مقررگذار بیان نمود. از این حیث لازم است مقررات‌گذار در تمام مصوبات خود اعم از مقررات و آراء (که در شورای عالی معادن هر دو وجود دارد) تشریفات قانونی را رعایت کرده و این امر را در مصوبات خود ظهور و بروز دهد. در این راستا برای تبیین موضوع به ذکر مصداقی که در شورای عالی معادن تشریفات مزبور مورد توجه قرار نگرفته است پرداخته و مشاهده می‌گردد دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع ناظر قضایی نسبت به مصوبه شورا از جهت عدم هم‌راستایی و هماهنگی با قوانین بالادستی، ایراد وارد نموده است.

یکی از مسائلی که شورای عالی معادن نسبت به آن رأی صادر می‌کند و می‌توان آن را به‌عنوان دسته‌ای از مصوبات این شورا دانست، آراء ناظر به «سلب صلاحیت» بهره‌برداران معادن بر مبنای ماده (۲۰) قانون معادن^۱ است. بر همین اساس در صورت عدم انجام تعهدات از سوی دارندگان مجوز عملیات معدنی، بعد از صدور «اخطار» که دارای مهلتی برای انجام تعهدات است، تعیین خسارات و اخذ جریمه نیز صورت خواهد گرفت. لذا تشریفات لازم در راستای سلب صلاحیت و صدور رأی، ابلاغ اخطار و تعیین مهلت و همچنین تعیین خسارات ناشی از عدم انجام تعهد است. براین اساس است که شعبه ۱۲ دیوان عدالت اداری (شعبه ۳۸ سابق) در دادنامه شماره

۱. مفاد ماده مذکور مقرر می‌دارد:

ماده ۲۰ - وزارت معادن و فلزات به دارندگان پروانه بهره‌برداری و اجازه برداشت که به تعهدات خود عمل نمایند و یا قادر به انجام آن نباشند با تعیین مهلتی متناسب اخطار خواهد نمود تا تعهد خود را ایفا نمایند. در صورتی که در انقضای مهلت مقرر اقدامی از سوی متعهد صورت نگیرد و یا اقدام انجام شده بطور کلی کافی نباشد، ملزم به پرداخت خسارات ناشی از عدم انجام تعهدات مربوط خواهد شد و یا در نهایت فاقد صلاحیت برای ادامه عملیات مربوط شناخته می‌شود. انجام این عمل در اعتبار پروانه بهره‌برداری و یا حقوق اشخاص ثالث تاثیری نخواهد داشت.

۶۰/۲۲۴۴۰۷ شماره رأی نقض خصوص مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۲۵ در خصوص نقض رأی شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۳۸۰۰۱۴۳ مورخ ۹۸/۰۸/۲۲ شورای عالی معادن در قسمتی از دادنامه چنین مقرر می‌دارد: «با عنایت به اینکه از ماده (۲۰) قانون معادن جهت برخورد با دارندگان مجوز عملیات معدنی که به تعهدات خود عمل نمی‌نمایند ترتیبی استنباط می‌گردد بدین نحو که ابتدا مشمول پرداخت خسارت ناشی از عدم انجام تعهد هستند و النهایه برای ادامه عملیات مربوطه فاقد صلاحیت شناخته می‌شوند». همچنین در دادنامه مذکور به لزوم وجود دستورالعمل برای انجام سلب صلاحیت بر مبنای ماده (۵۵) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن اشاره می‌کند و مقرر می‌دارد: «از طرفی مطابق تبصره ماده (۵۵) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور تطبیق مصادیق موارد مشمول اخذ خسارت جریمه و سلب صلاحیت منوط به تدوین و ابلاغ دستورالعمل آن از سوی وزارت صمت است مع الوصف تهیه چنین دستورالعملی به نظر نرسیده و در شورا نیز اشاره‌ای به آن نشده است؛ بنابراین فلبداهه سلب صلاحیت نمودن دارنده مجوز عملیات معدنی مغایر ترتیب مذکور در ماده (۲۰) قانون و ماده (۵۵) آیین‌نامه اجرای آن بوده و ضروری است جهت شفافیت و اعمال قانون به طرز صحیح دستورالعمل یادشده توسط وزارت صمت تهیه و مبنای عمل در شورا قرار گیرد و مادامی‌که دستورالعمل تدوین نشده است فی‌البداهه سلب صلاحیت نمی‌توان نمود». براین اساس است که می‌توان رعایت تشریفات شکلی و قانونی را در فرآیند مصوبات شورای عالی معادن مورد تأکید قرار داد و بیان داشت که شورای یاد شده لازم است در راستای نزدیک شدن به اصول مقررات‌گذاری خوب، ملاحظات لازم به جهت هم‌راستایی بیشتر با قوانین و هنجارهای بالادستی را تأمین کند.

برآمد

مطابق با ماده ۱۲ قانون معادن و اصلاحات آن شورای عالی معادن به‌عنوان عالی‌ترین نهاد مقررات‌گذار در حوزه معادن که جایگاه بسیار مهمی در عرصه اقتصادی کشور دارد تاسیس گردیده است، به رغم جایگاه درخور اعتنا شورای یاد شده، تحلیل و تطبیق مصوبات و آرای شورای مذکور با شاخص‌های مقررات‌گذاری خوب معلوم می‌دارد که تصمیمات شورای عالی معادن عموماً فاقد چارچوب‌های مقررگذاری می‌باشند. از همین روی با ترسیم و تعیین شاخص‌های مورد اشاره در قالب آئین‌رسیدگی، می‌توان رویه کنونی شورای مذکور را اصلاح نمود. چه آنکه در وضعیت حاضر اساساً شورای یاد شده فاقد آئین‌نامه‌ای مدون و شیوه‌نامه طرزکار می‌باشد. لذا توقع رعایت شاخصه‌های موصوف نیز مادامی‌که به‌صورت مدون درنیامده باشند بسیار دور از انتظار جلوه می‌نماید.

در تنظیم شیوه‌نامه طرزکار نیز با بررسی مصوبات شورای مذکور می‌توان شاخص‌هایی که بیشتر مغفول واقع می‌گردند را احصاء و مورد توجه قرار داد. نکته حائز اهمیت آنکه در پژوهش حاضر صرفاً به شاخص‌های مقررات‌گذاری خوب پرداخته نشده است بلکه تلاش گردیده بر محور رویه عملی شورای عالی معادن و با توجه مستقیم به مصوبات و آراء شورای مذکور و همچنین ارائه مصادیق به‌روز و عملی، در مقام انطباق با شاخص‌های مقررات‌گذاری خوب برآمده و از این جهت نتیجه‌گیری پژوهش حاضر نیز می‌تواند در راستای ارتقای سطح مقررات‌گذاری خوب در شورای یاد شده کاربردی‌تر و عملیاتی‌تر محسوب گردد. چه آنکه در این راستا شاخص‌های مختلفی همچون «به‌هنگام و به‌موقع بودن مقررات»، «انسجام و عدم پراکندگی مقررات»، «توجیه‌پذیری مقررات»، «پاسخگویی و مسئولیت حداکثری مرجع مقررات‌گذار» و «هم‌راستایی و هماهنگی مقررات» با محوریت مصوبات و آراء شورای عالی معادن مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت. بر این اساس بر مبنای شاخص به‌هنگام و به‌موقع بودن لازم است شورای عالی معادن به صورت «کنشگر و فعالانه» نسبت به نیازهای کلان و اساسی اقدام کند (نسبت به نیازهای جزئی وجود درخواست از دستگاه‌های زیرمجموعه طبیعی است) و در این رابطه «درخواست محور» بودن شورای عالی معادن به عنوان یک نقص ساختاری و سازمانی تلقی خواهد شد. چراکه در یک ساختار و سازمان کارآمد لازم است نسبت به

موضوعات کلان به‌هنگام و سریع و مسبوق به درخواست اقدام نماید. بر مبنای شاخص «انسجام و عدم پراکندگی مقررات» نشان داده شد که یکی از نیازهای ذی‌نفعان و مخاطبان مقررات شورای عالی معادن در حال حاضر پرهیز شورای مذکور از پراکندگی در مقررات است تا از این رهگذر برای مخاطبان این امکان فراهم گردد که با کمترین مراجعه و در عین شفافیت و پرهیز از سردرگمی بتوانند از تکالیف و حقوق خود آگاه شوند بلکه رفتار اقتصادی و حقوقی خود را به راحتی تعیین کنند. در این راستا لازم است شورای عالی معادن آن دسته از جزئیاتی را که «از عناصر تشکیل دهنده اقدام» بوده و لازم است از «بدو امر» تکلیف آن مشخص باشد و از سویی نسبت به «عموم» دارندگان مجوز عملیات معدنی صدق می‌کند را در مقرر خود روشن و شفاف نماید، تبیین این دست موارد باید در مقرره‌ای «واحد» (و نه چندین مقرر سلسله‌وار) مشخص شود تا بتوان گفت شاخص «انسجام و عدم پراکندگی در مقررات‌گذاری» شورای عالی معادن رعایت شده است.

در بیان شاخص سوم نیز «توجیه‌پذیری مقررات» مورد بررسی قرار گرفت و بیان شد که چنانچه «رخدادهای خارجی» مبنای تصمیمات شورای عالی معادن است می‌بایست در تصمیمات و مصوبات شورای پیش‌گفته رخ داده‌های مزبور نیز مورد اشاره قرار گیرند تا از این رهگذر نظارت‌پذیری و همچنین رضایت‌مندی ذی‌نفعان بخش خصوصی نسبت به مقررات شورای یاد شده بیش از پیش تامین گردد. در این راستا به سه مصوبه متوالی شورای عالی معادن در خصوص رفع موانع صدور پروانه اکتشاف و کسب موافقت دستگاه‌های اجرایی از طرف متقاضیان پروانه اکتشاف اشاره گردید و نشان داده شد که در مصوبات سه‌گانه شورای عالی معادن پیرامون موضوع پیش‌گفته ابتدا «بدون محدودیت زمانی» و بعدتر محدودیت زمانی «یک‌ساله» و سپس به محدودیت «شش ماهه» اعتبار درخواست‌های صدور پروانه اکتشاف اشاره می‌گردد، حال آنکه نسبت به بدون محدودیت لحاظ نمودن اعتبار درخواست‌های صدور پروانه اکتشاف و یا اعمال محدودیت شش ماهه، منطقی‌دلایل توجیهی و قانونی متفاوت و متعارضی مترتب می‌باشد، چه آنکه در بیان دلایل نامحدود لحاظ نمودن اعتبار درخواست پروانه اکتشاف می‌توان به رعایت حق مکتسبه اشخاص استناد نمود و در توجیه اعمال محدودیت شش ماهه اعتبار درخواست موصوف تسریع در فعال‌سازی

معادن قابل اعتنا می باشد.

در بررسی شاخص چهارم نیز «پاسخگویی و مسئولیت حداکثری مرجع مقررات‌گذار» مورد واکاوی قرار گرفت، در این خصوص به دادنامه هایی از دیوان عدالت اداری استناد شد که در دادنامه های مذکور به خلأها و ضعف های ناظر بر تصمیمات شورای عالی معادن در خصوص «تمدید مجوز برداشت یکی از معادن» اشاره شده بود و به نوعی ناظر قضایی، شورای عالی معادن را ملزم به رعایت برخی اصول در آراء خود نموده بود، اما شورای مذکور بدون در نظر گرفتن ملاحظات قضائی ناظر بر نقض تصمیم قبلی، در اجابت تکلیف رسیدگی مجدد عینا تصمیم قبلی خود را تأیید و ابلاغ می نماید. در بررسی رای موضوع نقض و کیفیت اتخاذ تصمیم دوم چنین استنباط شد که شورای عالی معادن در مقابل نهادی که از ضمانت اجرای قضایی برخوردار است پاسخگویی کافی ندارد لذا نسبت به شهروندان نیز پاسخگویی در سطح به مراتب نازل تری قرار داشته و حتی به بیان روشن تر می توان گفت که شورای مذکور نسبت به شهروندان ذینفع فاقد نظام پاسخگویی شفاف و مشخصی می باشد.

در شاخص پنجم که در برگزیده «هم راستایی و هماهنگی مقررات» می باشد نیز بر لزوم هم راستایی مقررات با هنجارهای بالادستی تأکید گردید و از سوی دیگر بیان شد که مقررات می بایست هماهنگی لازم را نیز با مقررات هم عرض داشته باشند. در این راستا نیز به دو نمونه قابل توجه از نظرات مراجع نظارتی که یکی مربوط به دیوان محاسبات و دیگری مربوط به دادنامه اصداری از شعب دیوان عدالت اداری بود اشاره شد. بر این اساس نشان داده شد که چگونه مصوبات شورای عالی معادن می تواند قوانین بالادستی را در اعطای مجوزها و همچنین در مورد سلب صلاحیت بهره برداران را نادیده گرفته و از این جهت شاخص مذکور را در مقررات گذاری خود تضعیف کند که در نهایت موجبات ناکارآمدی را در وضع مقررات در پی خواهد داشت.

براین اساس به عنوان نتیجه گیری نهایی پژوهش حاضر می توان بیان داشت که اولاً نیاز است برای شورای عالی معادن آیین رسیدگی با لحاظ شاخص هایی که تضمین کننده عدالت و کارآمدی فرایندی است پیش بینی گردد. ثانیاً با بررسی مصوبات شورای عالی معادن و همچنین آراء جدید دیوان عدالت اداری که ناظر بر مصوبات شورای مذکور می باشد، شاخص هایی همچون «به هنگام و به موقع بودن مقررات»،

«انسجام و عدم پراکندگی مقررات»، «توجیه‌پذیری مقررات»، «پاسخگویی و مسئولیت حداکثری مرجع مقررات‌گذار» و «هم‌راستایی و هماهنگی مقررات» در مصوبات شورای عالی معادن مفقود است، لذا در تنظیم شیوه نامه طرزکار شورای مزبور، شاخص‌های ارائه شده می‌بایست به عنوان محورهای عملی در نظر گرفته شود، بلکه از این رهگذر تامین حقوق حداکثری شهروندان (دارندگان مجوز عملیات معدنی) و در نتیجه رونق تولید محقق گردد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع
الف) فارسی
مقالات

- احمدی، کیومرث، «سیر تکوینی پاسخگویی اجتماعی سازمانی و ارائه مدلی برای بسط مفهومی آن در سازمان های دولتی»، فصلنامه مدیریت دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی سنندج، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۰.
- اسمعیلیان، ملیحه، ناظمی، امیر، «ارائه الگویی برای نهاد تنظیم گرسانه های نوین صوتی. تصویری بر پایه روش تصمیم گیری پابرجا» فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی، شماره ۲۶، ۱۳۹۷.
- معین، وحید و غمامی، سید محمد مهدی، «جایگاه اصل سرعت و روزآمدی مقررات گذاری خوب در نظام اداری ایران»، آموزه های حقوقی گواه، سال ششم، شماره ۱، ۱۳۹۹.
- هداوند، مهدی، «درآمدی بر مقررات گذاری اجتماعی»، فصلنامه حقوق عمومی، شماره ۲، ۱۳۸۵.
- زینلی نژاد فردوسی، ابراهیم؛ فرومند، لادن؛ سوری، رضا، **حاکمیت بر معادن در حقوق ایران، پنجمین همایش ملی فقه، حقوق و جزای اسلامی**، ۱۳۹۶.
- غفاری، هدی، رحمانی، مسعود، «چالش ها و راهکارهای فرآوری بهبود مقررات گذاری در صنعت مخابرات ایران با توجه به معیارهای اتحادیه بین المللی مخابرات»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، ۱۳۹۴.

قوانین و مقررات

- آیین نامه اجرایی قانون معادن**، مصوب هیات وزیران، مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۱۱.
- رأی شماره ۶۰/۲۲۴۴۰۷**، شورای عالی معادن، مورخ ۹۸/۰۸/۲۲.
- رأی شماره ۶۰/۳۱۳۸۱۸۶**، شورای عالی معادن، مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۷.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، مصوب ۱۳۵۸.
- قانون معادن**، مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۰.
- قانون معادن**، مجلس شورای ملی، مصوب ۱۳۳۶.

مصوبه شماره ۱۱۳۹۷۰، شورای عالی معادن در خصوص «تعیین حریم محدوده‌های اکتشافی و معدنی» مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۶.

مصوبه شماره ۶۰/۲۵۵۰۷۳، شورای عالی معادن، مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۰۹.

مصوبه شورای عالی معادن با موضوع **بازنگری در مفاد** مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۴ شورای عالی معادن (ابلاغی به شماره ۶۲/۲۹۹۳۳۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۲ طی نامه شماره ۶۰/۸۲۰۱۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۲ توسط معاون امور معادن و صنایع معدنی و دبیرشورای عالی معادن وزارت صنعت، معدن و تجارت).

مصوبه شورای عالی معادن با موضوع **لغو مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۳ شورای عالی معادن** (ابلاغی به شماره ۶۰/۲۹۳۴۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۵ طی نامه شماره ۶۰/۶۱۰۵۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷ توسط معاون امور معادن و صنایع معدنی و دبیرشورای عالی معادن وزارت صنعت، معدن و تجارت).

مصوبه شورای عالی معادن با موضوع **مشارکت با بخش خصوصی در قبایل محدوده‌های امیدبخش حاصل از اکتشاف پهنه‌های پروانه‌های اکتشاف حاصله** (طی نامه شماره ۷۷۳۶۹/۶۰ مورخ ۱۷/۰۳/۱۴۰۰ توسط سرپرست معاونت امور معادن و صنایع معدنی و دبیرشورای عالی معادن).

شورای عالی معادن، نظر شماره ۶۰/۱۰۶۴۹۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۹

آراء قضایی

دادنامه ۰۲۱۵۰ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۶، شعبه ۷ دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۱۱۹۸۱، مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۸، شعبه دوم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۳۴۲۰، مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱، شعبه دوم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۳۸۰۰۱۴۳، مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۲۵، شعبه ۱۲ دیوان عدالت اداری (شعبه ۳۸ سابق).

ب) انگلیسی

Books

- Blackman ,Colin ,Srivastava ,Lara ,Telecommunications Regulation Handbook, the World Bank, Tenth Anniversary Edition, 2011.
- Fiorino, J, D.2006. The New Environmental Regulation, The MIT Press.
- Dibadj ,R ,Rescuing Regulation, State University of New York Press, 2006.
- Intven ,Hank ;Tetrault ,Maccarthy ,Telecommunications Regulation Handbook, the World Bank, 2000.

Articles

- Brand U, Görg C, Hirsch J, Wissen M, 2008. Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State ,Routledge, p16.
- Loayza ,Norman ,Ana María Oviedo ,and Luis Servén” ,Regulation and Macroeconomic Performance,” World Bank Policy Research Working Paper No. 3469, 2005 a.
- Loayza, Norman, Ana María Oviedo, and Luis Servén, The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-Country Evidence, World Bank, Policy Research Working Paper Series, May, no. 3623, 2005b.
- Martin Minogue, Governance-Based Analysis of Regulation, Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper No. 3, 2001.
- Martin Minogue, Governance-Based Analysis of Regulation, 2001, Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series,

Paper No. 3, pp. 2-3.

Uhr. J. "Public Accountabilities and Private Responsibilities" , The Westminster World at the Crossroads ,Presented at annual meeting of the American Political Science Association ,Chicago ,IL, .1992

