



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت»

مقدمه

قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در نوزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۹۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در ماده (۷) این قانون این گونه آمده است: «شرایط عمومی قراردادهای نفتی با پیشنهاد وزیر نفت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». استفاده از این ظرفیت قانونی از سال ۱۳۹۱ در کشور وجود داشت تا اینکه در سال ۱۳۹۴ توسط دولت یازدهم به تصویب «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز» منجر شد. برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به منظور نظارت بر قراردادهای نفتی، اخیراً طرح اصلاح ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت را تقدیم مجلس کرده‌اند.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۰۳

شماره چاپ:

۲۶۲

بیان مسئله

صنعت نفت ایران در طول تاریخ فعالیت خود دچار تغییرات ساختاری زیادی شده است که این تغییرات در تصویب قوانین مختلف انعکاس پیدا کرده است. مجموعه تصمیمات اینچنینی باعث شده که در حال حاضر بیش از ۴ هزار صفحه قانون، مقررات، بخشنامه و دستورالعمل برای بخش نفت و گاز کشور به تصویب برسد. صنعت نفت کشور از ابتدا، فعالیت خود را با همراهی شرکت‌های نفتی خارجی به منظور تأمین منابع مالی و بهره‌مندی از تکنولوژی روز آغاز کرده است، شیوه همکاری با این شرکت‌ها همواره مسائل و مشکلاتی را در کشور به دنبال داشته است. با توجه به وجود تجربیات بعضاً تلخ در این نوع همکاری، لازم است مباحث اجرایی صنعت نفت و گاز به شیوه‌ای در کشور طراحی شود که با تقویت مباحث نظارتی از وقوع مجدد این تجربیات تلخ جلوگیری شود. طرحی که به امضای برخی از نمایندگان محترم دوره دهم مجلس شورای اسلامی رسیده است، در این راستا قرار دارد.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۶/۲۹

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفا تر: مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

اظهار نظر درباره طرح

بررسی مقدمه توجیهی و مفاد طرح گویای این واقعیت است که طرح مذکور دو هدف عمده را مورد توجه قرار داده است؛ بدین صورت که در مقدمه توجیهی بیان کرده است که «۱. قراردادهای نفتی به خصوص طولانی مدت و یا ۲. الگوهای جدید در مجلس مطرح و مورد تصویب قرار گیرند». این در حالی است که در مفاد طرح فقط به قراردادهای بالاتر از ۱۰۰ میلیون دلار اشاره شده است که باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۰۸۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۷/۲۷

با توجه به اینکه فصل ششم قانون اساسی مشخص کرده است قانونگذاری از اختیارات مجلس شورای اسلامی است، اصلاح قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت نیز از جمله این اختیارات محسوب می‌شود. اما در مورد ماده واحده پیشنهادی نمایندگان محترم، لازم است این نکته مد نظر قرار گیرد که قوانین مصوب باید به گونه‌ای باشند که فرآیند اجرا را با تأخیر و وقفه مواجه نکند و امور اجرایی را تسهیل کند.

در ماده واحده پیشنهادی به اصل هفتادوهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استناد شده که در مورد این اصل نیز ذکر برخی توضیحات ضروری به نظر می‌رسد. اصل هفتادوهفتم قانون اساسی بدین شرح است: «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد». از زمانی که اجرای این اصل در دستور کار قرار گرفت، در بازه‌های زمانی مختلف و به تناسب مباحثی که در ارتباط با اجرای این اصل در کشور مطرح گردید، نهادهای اجرایی از شورای محترم نگهبان درخواست استفساریه کردند. بر این اساس، پیرامون موضوعات اجرایی مرتبط با این اصل، ۱۱ تفسیر توسط شورای محترم نگهبان در مورد اصل مذکور منتشر شده است.^۱ جزئیات دو مورد از این تفاسیر به همراه درخواست مربوط به آنها به شرح ذیل است.

معاون نخست‌وزیر وقت در امور حقوقی و پارلمانی در ۱۳۶۰/۰۸/۰۲ درخواست زیر را مطرح کرده است:

«نظر به اینکه مقداری از طرح‌های پیشنهادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی در ارتباط با قراردادهایی است که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی می‌باشد و تطابق و یا عدم تطابق مورد با اصل هفتادوهفتم قانون اساسی که قراردادهای بین‌المللی را موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی نموده مواجه با ابهام است لذا خواهشمند است دستور فرمایید موضوع با رعایت اصل نودونهم قانون اساسی مورد بررسی قرار گرفته و نظر آن شورای محترم را در خصوص اینکه قراردادهای فوق‌الذکر از جمله قراردادهای بین‌المللی محسوب می‌گردند یا خیر اعلام نمایند».

در پاسخ به این درخواست، شورای نگهبان پاسخ ذیل را در تاریخ ۱۳۶۰/۸/۷ ارائه کرده است:

«قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی می‌باشد قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل هفتادوهفتم قانون اساسی نمی‌باشد».

مجدداً در تاریخ ۱۳۶۳/۸/۳ نخست‌وزیر وقت از شورای نگهبان درخواست کرده درباره موضوع ذیل نظر تفسیری خود را اعلام کند.

«آیا قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه، سازمان تابعه و یا شرکت دولتی ایران از یک طرف، با شرکت و مؤسسات دولتی خارجی از طرف دیگر منعقد می‌شود، قرارداد بین‌المللی محسوب و مشمول اصل فوق‌الذکر می‌باشد؟»

در پاسخ به این درخواست، شورای نگهبان پاسخ ذیل را در تاریخ ۱۳۶۳/۸/۱۶ ارائه کرده است:

«اصل هفتادوهفتم قانون اساسی با توجه به اصل ۱۲۵ از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد منصرف است و موارد خاص اینگونه قراردادها در صورتی که ضوابط کلی آن به موجب قانون عادی تعیین شده باشد نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد. ولی قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از این قراردادها را نیز به‌طور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید».

در تفسیر دوم شورای محترم نگهبان آمده است که قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از قرارداد بین وزارتخانه و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های خارجی دولتی را به صورت موردی به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند و موضوع انعقاد قرارداد با شرکت خصوصی خارجی مطرح نشده است. بنابراین آنچه که در ماده واحده پیشنهادی نمایندگان آمده است مواردی که مربوط به انعقاد قرارداد بین وزارتخانه و سایر سازمان‌های دولتی ایران با شرکت‌های خصوصی باشد را شامل نمی‌شود. نظر به اینکه تقویت مباحث نظارتی یکی از اهداف این طرح

۱. ریاست جمهوری، معاونت حقوقی و امور مجلس. مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. چاپ ششم (ویرایش دوم). زمستان ۱۳۸۶. صص ۱۱۷-۱۲۲.

پیشنهادی به شمار می‌رود، لازم است این نکته مد نظر قرار گیرد که مجلس شورای اسلامی هنگام تصویب قانون اصلاح قانون نفت در ۲۲ خردادماه ۱۳۹۰، تشکیل هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی را در ماده (۳) تصویب کرده است که متن آن به شرح ذیل است:

«نظارت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی به عهده «هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی» است که به موجب این قانون و با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

۱. وزیر نفت به‌عنوان دبیر هیئت
 ۲. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور
 ۳. وزیر امور اقتصادی و دارایی
 ۴. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 ۵. رئیس کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی
 ۶. رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
 ۷. دادستان کل کشور
 ۸. دو نفر از معاونین وزارت نفت به انتخاب وزیر نفت
- تبصره «۱» - کلیه اعضای هیئت، حق رأی دارند.
- تبصره «۲» - جلسات هیئت با تعداد حداقل هفت نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و حضور دادستان کل کشور و یکی از رؤسای کمیسیون‌های مذکور الزامی است.

تبصره «۳» - تصمیمات این هیئت با رأی اکثریت مطلق حاضران، قطعی است.»

در ماده (۴) همین قانون، وظایف هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی به‌صورت زیر بیان شده است:

«۱. نظارت بر اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ و اصلاحات بعدی آن در حوزه نفت و گاز.

۲. بررسی و ارزیابی اجرای سیاست‌های راهبردی و برنامه‌های مصوب وزارت نفت در فرآیند صیانت از منابع نفت و گاز به‌منظور برداشت بهینه و حداکثری ارزش‌افزوده اقتصادی از منابع مذکور.

۳. بررسی و ارزیابی متن، حجم مالی، تعهدات، مقدار محصول و زمان اجرای قراردادهای مهم نفت و گاز در جهت صیانت از عواید حاصل از انفال عمومی در حوزه نفت و گاز و امکان اجرای قرارداد.

۴. تهیه گزارش سالانه و ارائه به مقام رهبری و مجلس شورای اسلامی.

تبصره - چگونگی تشکیل و اداره جلسات هیئت عالی نظارت بر منابع نفتی براساس دستورالعملی است که حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون با پیشنهاد وزیر نفت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

اهمیت موضوع نظارت و حساسیت‌های قراردادهای نفت و گاز در کشور، باعث شد که علاوه بر موارد فوق‌الذکر، ماده (۱۵) نیز بدین صورت تصویب شود:

«وزارت نفت و شرکت‌های تابعه یک نسخه از قراردادهای منعقد شده مربوط به صادرات گاز طبیعی و گاز طبیعی مایع شده و قراردادهای اکتشاف و توسعه در میادین نفتی که متضمن تعهدات بیش از پنج سال است را به‌صورت محرمانه به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید.»

در راستای اجرای این ماده در بند «۳» مصوبه شماره ۵۷۲۲۲/ت ۵۳۳۶۷ هـ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۶ هیئت وزیران این‌گونه آمده است:

«در اجرای ماده (۱۵) قانون اصلاح قانون نفت - مصوب ۱۳۹۰ - وزارت نفت مکلف است یک نسخه از قراردادهای منعقد شده موضوع مصوبه یاد شده را ظرف ده روز پس از تاریخ نفوذ هر قرارداد، به صورت طبقه‌بندی شده برای رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال نماید».

با توجه به این مستندات قانونی، روشن است که مجلس شورای اسلامی در هنگام تصویب قانون اصلاح قانون نفت و وظایف و اختیارات وزارت نفت، تقویت بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی را مورد توجه قرار داده است.

علاوه بر مطالب پیش گفته شده، لازم است این توضیح اضافه شود که مطابق پیش‌بینی‌های انجام شده در لایحه برنامه ششم توسعه، صنعت نفت کشور در سال‌های برنامه ششم به بیش از ۲۰۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری نیاز دارد. در شرایط خوشبینانه اگر جذب این میزان سرمایه‌گذاری محقق شود، تعداد زیادی از قراردادها مشمول ماده واحده پیشنهادی می‌گردد و در صورت تصویب ماده واحده بخشی از حجم کاری مجلس شورای اسلامی صرف رسیدگی این قراردادها خواهد شد. ضمن اینکه این فرآیند می‌تواند اجرای قراردادها را با تأخیر قابل توجهی مواجه کند که با توجه به وجود عقب‌ماندگی‌ها در صنایع نفت و گاز به‌ویژه در میادین مشترک، می‌تواند تسریع در تأمین منافع ملی را با مشکل مواجه کند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به فصل ششم قانون اساسی، قانونگذاری از اختیارات مجلس شورای اسلامی است. در موضوع قانونگذاری لازم است این نکته مد نظر قرار گیرد که قوانین، مقررات و دستورالعمل‌ها باید به شیوه‌ای باشند که تسهیلگر و تنظیم‌گر باشند و به صورتی نباشند که امر اجرا را با مشکل مواجه کند. در ماده واحده طرح پیشنهادی به اصل هفتادوهفتم قانون اساسی استناد شده است که دو تفسیر از این اصل قابل توجه است:

۱. در تفسیر شورای نگهبان آمده است «قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی می‌باشد، قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل هفتادوهفتم قانون اساسی نمی‌باشد».

۲. در تفسیر دوم این شورا این‌گونه بیان شده است: «اصل هفتادوهفتم قانون اساسی با توجه به اصل یکصد و بیست و پنجم از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های خارجی دولتی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد منصرف است و موارد خاص این‌گونه قراردادها در صورتی که ضوابط کلی آن به موجب قانون عادی تعیین شده باشد نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی ندارد. ولی قانون عادی می‌تواند انعقاد بخشی از این قراردادها را نیز به‌طور موردی موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی بنماید».

با استناد به تفسیر دوم شورای محترم نگهبان، اگر طرف قرارداد خارجی شرکتی دولتی باشد، مکانیسم امضای آن در اصل یکصد و بیست و پنجم لحاظ شده است و موارد خاص این نوع قراردادها می‌تواند به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

همچنین در مواد (۳)، (۴) و (۱۵) قانون اصلاح قانون نفت تقویت بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی در قراردادهای نفتی مورد توجه قرار گرفته است. ضمن اینکه تصویب طرح مذکور باعث می‌شود که سازوکار اجرایی که عموماً در اختیار قوه مجریه است با مشکل مواجه شود.

از طرف دیگر ورود مجلس شورای اسلامی به جزئیات قراردادهای نفتی که شامل پیوست‌های تخصصی و با حجم بسیار بالاست، فرآیندی زمانبر است و اجرای قراردادها را با تأخیر مواجه خواهد کرد که همین موضوع عملاً بر مشکلات موجود در زمینه سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز خواهد افزود، بنابراین پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها عدم تصویب این طرح است. در صورت اصرار برای ورود بیشتر مجلس در بحث قراردادهای نفتی، پیشنهاد می‌شود متن ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ به شرح زیر اصلاح گردد: «شرایط عمومی قراردادهای نفتی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».