

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح وظایف و اختیارات وزارت نفت

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۳۳

تاریخ: ۱۳۹۳/۴/۲



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح وظایف و اختیارات وزارت نفت

تدوین، تنقیح و استخراج:

محمد برزگر خسروی

بازبینی و نظارت علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین نظرات و مبانی آرای شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۳۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۲

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح وظایف و اختیارات وزارت نفت

فهرست مطالب

۲ مقدمه
۳ طرح وظایف و اختیارات وزارت نفت
۳ مرحله اول
۱۰ نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۱۱ مرحله دوم
۱۲ نظر (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 اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های 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، اساسنامه‌های 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 اعضاء 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 وظایف و اختیارات وزارت نفت

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۱/۲۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۵

ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت نفت به شرح زیر است:

الف- امور حاکمیتی و سیاستگذاری

- ۱- تعیین خط مشی‌ها و سیاست‌های راهبردی عملیات بالادستی و پایین‌دستی نفت
 - ۲- تهیه و تنظیم برنامه‌های راهبردی عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی مطابق خط مشی‌ها و سیاست‌های ابلاغی و نظارت بر حسن اجرای آنها
- ۳- ...

الف - دیدگاه مغایرت

- خط مشی و سیاست‌های راهبردی مذکور در بند (۱) این ماده و نیز برنامه‌های راهبردی مذکور در بند (۲) آن، از امور حاکمیتی و سیاستگذاری است که دارای ماهیت تقنینی می‌باشند، فلذا این دو بند که امری تقنینی را در اختیار وزارت نفت قرار داده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشند که قانونگذاری را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌داند.

- اطلاق عبارت سیاست‌های راهبردی مذکور در بند (۱) این ماده، به معنای حق تعیین این سیاست‌ها توسط وزیر نفت است که مغایر با صلاحیت رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام مذکور در بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- تعیین خط‌مشی و سیاست‌های راهبردی مذکور در بند (۱) این ماده و نیز تعیین برنامه‌های راهبردی مذکور در بند (۲) آن، در چارچوب قانون می‌باشد زیرا طبق صدر ماده (۱) این مصوبه، «وزارت نفت به منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش نفت و گاز، سیاست‌گذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی تشکیل شده است». لذا این سیاست‌ها و برنامه‌ها در حدود قانون صورت می‌گیرد و تعارضی با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری ندارد.

- تعیین خط‌مشی و سیاست‌های راهبردی مدنظر این ماده، ماهیت تقنینی نداشته، بلکه دارای ماهیت اجرایی است. این امر نیز از اختیارات وزیر است که بر اساس اسناد بالادستی و قوانین صورت می‌پذیرد.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

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

* * *

ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت نفت به شرح زیر است:

الف- امور حاکمیتی و سیاست‌گذاری

۱- تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های راهبردی عملیات بالادستی

و پایین‌دستی نفت

۲- ...

۵- وضع مقررات و صدور دستورالعمل‌های لازم برای حُسن انجام امور اکتشاف، توسعه، تولید، انتقال، حفظ حریم خطوط لوله و تأسیسات، ذخیره‌سازی، توزیع و مصرف فرآورده‌های نفت، گاز و محصولات پتروشیمی
۶- ...

الف - دیدگاه مغایرت

- در بند (۵) از واژه «مقررات» استفاده شده است، حال آنکه اولاً این اصطلاح در علم حقوق یک معنای عام نیز دارد که شامل قانون نیز می‌شود. ثانیاً به نظر می‌رسد عمده‌اً از این اصطلاح و دستورالعمل استفاده شده است تا تحت نظارت رئیس مجلس بر اساس اصل ۱۳۸ قرار نگیرد. لذا این بند علاوه بر داشتن ابهام، می‌تواند مغایر اصل مزبور نیز باشد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- اولاً با توجه به مفهوم عرفی و نیز به قرینه عبارت «دستورالعمل» مذکور در این بند، منظور از مقررات، آئین‌نامه اجرایی است؛ ثانیاً این مصوبه طرح نمایندگان است و نه لایحه دولت، فلذا نمی‌توان مدعی شد که برای فرار از نظارت رئیس مجلس بر مصوبات، از این عبارت استفاده شده است.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

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

ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت نفت به شرح زیر است:

الف- امور حاکمیتی و سیاستگذاری

۱- ...

پ- امور اجرایی

۱- ...

۴- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص واجد شرایط بخش‌های غیردولتی در عملیات پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی با رعایت قوانین و مقررات

۵- صدور مجوز فعالیت و پروانه بهره‌برداری برای اشخاص حقوقی واجد صلاحیت برای اکتشاف، توسعه، استخراج و تولید از کلیه میادین نفت و گاز کشور

۶- ...

الف - دیدگاه مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- هرچند نفت در مراحل استخراج و تولید از آن دولت است و بهره‌بردار اجیر دولت محسوب می‌شود اما با پالایش نفت، نفت از مالکیت دولت به مالکیت پالایشگر منتقل می‌شود. لذا در بند (۴) که به پالایش اشاره شده، بر رعایت قوانین و مقررات تأکید شده است. این در حالی است که در بند (۵) بر «واجد صلاحیت» بودن اشخاص حقوقی تصریح شده است که به معنای لزوم رعایت قوانین و مقررات است. به همین جهت شائبه‌ی نقض قوانین وجود ندارد.

ج - دیدگاه ابهام

- در بند (۴) قید «با رعایت قوانین و مقررات» آمده است حال آنکه در بند (۵) این قید نیامده است؛ لذا این شائبه و ابهام وجود دارد که اجرای بند (۵)

نیاز به رعایت قوانین و مقررات ندارد. بر این اساس ابتدا این ابهام باید برطرف شود.

د - تصمیم شورا

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

ماده ۶- اساسنامه شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

الف - دیدگاه مغایرت

- تصریح بر قید اصلی در این ماده متضمن این مفهوم است که اساسنامه شرکت‌های غیراصولی تابعه، لزوماً نباید به تصویب مجلس برسد که این امر خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین از آنجا که از نظر علم اصول، «قید» (در این جا «تابعه») مفهوم مخالف ندارد، نمی‌توان ادعا نمود که با تصریح این قید، شرکت‌های غیراصولی می‌توانند اساسنامه خود را به تصویب هیأت وزیران برسانند.

- از اصل ۸۵ چنین برداشت می‌شود که تفویض تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی باید مورد به مورد باشد، فلذا این ماده که به معنای واگذاری کلی آن است مغایر اصل مزبور است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- اگر در این ماده، قید تابعه، قید توضیحی باشد، به معنای این است که شرکت‌های غیراصولی، تابعه و زیر نظر وزارت نفت نیستند و در نتیجه شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند که لازم باشد اساسنامه آنها به تصویب مجلس برسد.

- مفهوم مخالف این ماده این است که مجلس تصویب اساسنامه شرکت‌های غیراصولی تابعه وزارت نفت را به خود دولت تفویض کرده است. اصل ۸۵

قانون اساسی نیز دلالتی بر ضرورت تفویض تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی به صورت مورد به مورد ندارد. در نتیجه این ماده مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

ج - دیدگاه ابهام

- مشخص نیست که منظور از عبارت «شرکت‌های اصلی تابعه» چیست؟ این عبارت ابهام دارد زیرا مشخص نیست که این عبارت در مقابل «شرکت‌های تابعه فرعی» منظور شده است یا در مقابل شرکت‌هایی که تابع وزارت نفت نیستند. از این رو ابتدا این ابهام باید برطرف شود.

د - تصمیم شورا

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

* * *

ماده ۷- شرایط عمومی قراردادهای نفتی با پیشنهاد وزیر نفت

به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

الف - دیدگاه مغایرت

- شرایط عمومی قراردادهای نفتی اطلاق دارد که این اطلاق شامل امور دارای ماهیت قانونگذاری نیز می‌شود؛ فلذا واگذاری تصویب آن به دولت، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- منظور از شرایط عمومی قراردادهای نفتی، امور شکلی و قالب قرارداد است و نه محتوای آن؛ شرایط عمومی قرارداد نیز آیین‌نامه است که قابل اعتراض در دیوان عدالت بوده و از حیث مغایرت با شرع، قابل استفسار از فقهای شورای نگهبان است. همچنین این شرایط عمومی، مصوبه هیأت وزیران بوده و تحت نظارت رئیس مجلس است. در نتیجه ایراد مغایرت این ماده با

اصل ۸۵ قانون اساسی منتفی است.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

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

* * *

ماده ۱۰- نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند با رویکرد تقویت رقابت‌پذیری و سرعت بخشیدن به بهره‌برداری از میادین مشترک و حفظ نیروی انسانی متخصص، تابع آیین‌نامه خاصی است که بدون الزام به رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری با پیشنهاد وزارت نفت و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور تهیه می‌شود و حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

الف - دیدگاه مغایرت

- بر اساس این ماده، نظامات اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت، تابع آیین‌نامه مصوب هیات وزیران است؛ حال آنکه برخی از این امور (امور اداری و استخدامی) طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی در مسئولیت مستقیم رئیس جمهور است. همچنین برخی از امور آن، دارای ماهیت تقنینی است که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی در انحصار مجلس است. به همین جهت ماده فوق مغایر اصول ۱۲۶ و ۸۵ قانون اساسی است.

- نظارت رئیس مجلس بر این آیین‌نامه طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی محدود

به قانون «از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری» است؛ حال آنکه این ماده در عمل، بی قانونی را تجویز کرده است تا نتوان از سوی رئیس مجلس بر آن نظارت داشت. به همین جهت این ماده مغایر اصل مزبور است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- آیین نامه موضوع این ماده مصوب هیأت وزیران است؛ لذا تحت نظارت رئیس مجلس قرار دارد. بر این اساس این ماده مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی نمی باشد.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

- اطلاق ماده ۱۰ مغایر اصول ۸۵ و ۱۲۶ قانون اساسی شناخته شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^۱

- نظر به اینکه اطلاق ماده ۱۰ از امور تقنینی و نیز مربوط به امور اداری و استخدامی است بنابراین مغایر اصول ۸۵ و ۱۲۶ قانون اساسی شناخته شد.

^۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۴۵۳ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۲/۱۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۲۷

ماده ۱۰- نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند با رویکرد تقویت رقابت‌پذیری و سرعت بخشیدن به بهره‌برداری از میادین مشترک و حفظ نیروی انسانی متخصص تابع آیین‌نامه خاصی است که بدون الزام به رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت سایر قوانین و مقررات مربوطه و با پیشنهاد وزارت نفت و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور تهیه می‌شود و حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب رئیس جمهور می‌رسد.

الف - دیدگاه مغایرت

- ایراد اول مبنی بر مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی رفع نشده است؛ زیرا همچنان نظام اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایا، تابع آیین‌نامه است؛ در حالیکه این موضوعات ماهیت تقنینی دارند و طبق اصل ۸۵ قابل واگذاری به غیر نیستند. اضافه شدن اینکه این آیین‌نامه باید با رعایت سایر قوانین باشد، موجب از بین رفتن ماهیت تقنینی این موضوعات نمی‌شود و بدیهی است که آیین‌نامه نباید مغایر قوانین باشد. تصویب این آیین‌نامه توسط رئیس جمهور نیز اثری بر رفع ایراد ماهیت تقنینی آن ندارد. نتیجه آنکه اصلاح به عمل آمده توسط مجلس، رافع ایراد قبلی شورا نمی‌باشد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- از منظر حقوق عمومی دو نوع آیین نامه وجود دارد: اول، آیین نامه اجرایی که در جهت اجرای یک قانون خاص است. دوم، آیین نامه مستقل که جهت اجرای قوانین است و بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی وضع می شود. وضع آیین نامه مستقل مغایرتی با قانون اساسی ندارد و به معنای واگذاری قانونگذاری توسط مجلس نیست. به همین جهت ماده مزبور مغایرتی با اصل ۸۵ قانون اساسی ندارد.

- اگر مصوبه مجلس به طور مطلق اجازه وضع آیین نامه را به دولت بدهد، با اصل ۸۵ مغایرت دارد، اما اگر مانند این مصوبه تأکید کند که آیین نامه حتماً با رعایت قوانین وضع شود، بدان معنی است که آیین نامه مزبور فاقد ماهیت قانونگذاری است و با اصل ۸۵ مغایرتی ندارد. از این رو با اصلاحات به عمل آمده در این ماده، ایراد قبلی شورا مرتفع شده است.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

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

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

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

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۷ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.