

نظارت استصوابی مجلس بر قراردادهای نفتی و راه‌های جایگزین

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۱/۱۷ پیمان آقابابایی دهکردی* /

محمد مهدی حدادی**

چکیده

قراردادهای نفتی موضوعی حساس و مهم در رابطه با صنعت نفت ایران تلقی می‌شوند. نظارت بر قراردادهای نفتی، به‌ویژه در بخش بالادستی به دلیل مشخصه دولتی بودن، طولانی بودن مدت و حجم مالی بالا، از اهمیت زیادی برخوردار است. مجلس به‌عنوان نماینده ملت، یکی از نهادهایی است که کنترل بر قراردادهای نفتی، نقش بسزایی در تحقق اهداف نظارتی دارد. در این مقاله سعی شده است با روش توصیفی و تحلیلی و پس از ذکر کلیاتی پیرامون قراردادهای نفتی، ظرفیت‌های مجلس به منظور نظارت این قراردادها شناخته و ارزیابی شود. براساس یافته‌های این مقاله، به‌نظر می‌رسد مجلس با استفاده از اختیارات خویش، قادر به اعمال نظارت استصوابی (به‌طور خاص) و نیز نظارت اطلاعاتی (به‌طور عام) است.

واژگان کلیدی: قراردادهای نفتی در بخش بالادستی، قراردادهای بین‌المللی، نظارت مجلس، قانون اساسی، قوانین عادی

*. دانش‌آموخته دکتری حقوق نفت و گاز دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران

(p-aghatabaii@ut.ac.ir).

**. دانشیار پردیس فارابی دانشگاه تهران (mhaddady@ut.ac.ir).

مقدمه

گسترش انتظارات از دولت‌ها و نیز ناتوانی بخش خصوصی، تصدی گری دولت را در پی داشت. ازجمله اعمال تصدی گرایانه دولت، می‌توان به به مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری از معادن نفت و گاز اشاره کرد. ایران، یکی از کشورهایی است که منابع نفت و گاز و صنایع وابسته به آن، علی‌الخصوص در بخش بالادستی^۱ ملی و در مالکیت عمومی قرار داده است. بر این اساس، قبل از انقلاب اسلامی براساس قانون معادن^۲ ۱۳۳۶ و نیز قوانین مربوط به نفت ۱۳۳۶ و ۱۳۵۳، منابع نفتی و نیز صنعت نفت ملی بود.

پس از انقلاب، اگر چه مبنای فلسفی مالکیت منابع معدنی تغییرکرد و قانونگذار دیگر سخنی از مالکیت ملی به زبان نیاورد، لکن با ورود نظریه انفال در سیستم قانونی کشور، به نوعی آثار مالکیت ملی استمرار یافت.^۳ بر این اساس قانون اساسی (اصول ۴۴ و ۴۵) به طور کلی معادن جز انفال که در اختیار حکومت اسلامی است قرارداده تا براساس مصالح عامه مورد استفاده قرار گیرند. علاوه بر این ماده ۲ قانون نفت ۱۳۶۶ نیز منابع نفتی را جز انفال و ثروت‌های عمومی عمومی قلمداد کرده و در این راستا، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، منابع نفتی و نیز بخش بالادستی این صنعت را از سیاست‌های تصدی‌زدایی مستثنی کرده است.

مدیریت دولت در این عرصه، اجتماع فرصت و تهدید است؛ زیرا کنترل دولت در نگاه نخست نوعی فرصت است؛ چراکه این کنترل، منجر به جلوگیری از نفوذ شرکت‌های چندملیتی (تاراج منابع) و نیز توزیع عادلانه و هدفمند ثروت‌های ناشی

1. upstream

۲. ماده ۱ - مواد معدنی از نظر اکتشاف و بهره‌برداری به طبقات سه‌گانه زیر تقسیم می‌شود:

... طبقه سوم عبارت است از: کلیه مواد نفتی، قیر، گازهای طبیعی و مواد رادیواکتیو مانند رادیوم، توریم، اورانیوم و کلیه موادی که جهت استفاده نیروی اتمی به کار می‌رود.

۳. در ماده ۲ قانون نفت ۱۳۶۶، قانون گذار از عبارت، انفال و ثروت‌های عمومی استفاده کرده است.

از این منابع می‌شود. اما ازسوی دیگر این امر تهدیدی برای جامعه نیز محسوب می‌شود؛ زیرا دولت از یک‌سو، در این عرصه، وظیفه حاکمیت (اعمال کنترل و نظارت) و تصدی را برعهده دارد که این انحصار عمودی، خود به‌تنهایی فسادآور^۱ است و ازسوی دیگر، منجر به حدوث دولت‌های رانتیر می‌شود.

به منظور جلوگیری از غلبه تهدید، نخست باید بر تصدی‌گرایی دولت^۲ و سپس بر مدیریت درآمدهای نفتی، کنترل اعمال شود. در بادی امر، بهترین نهاد کنترلی به‌خصوص در بخش دوم (درآمد: موضوعاً از دایره مقاله خارج است)، مجلس است؛ زیرا مجلس که نماینده ملت است، بدون دخالت در امر تصدی و به منظور صیانت از حقوق ملت، بر این امور نظارت می‌کند. نظارت بر شیوه مدیریت درآمدهای نفتی اگرچه مفید است، اما این نظارت و شیوه اعمال آن در تصدی‌گرایی دولت، سهل و ممتنع است (همان‌گونه که قبلاً گفته شد، تصدی‌گرایی دولت، از طریق ترتیبات قراردادی است). سهل از این بابت است که مجلس به‌راحتی می‌تواند انعقاد قراردادهای نفتی را منوط به تصویب مجلس کند. همچنان‌که قبل از تصویب قانون نفت ۱۳۵۳، کلیه قراردادهای نفتی ایران مستنداً به قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی‌ها، مصوب ۱۳۲۳ مجلس شورای ملی و نیز قانون نفت ۱۳۳۶، به تصویب مجلسین می‌رسد (اما این ممنوعیت در سال ۱۳۵۳، با

۱. برای مثال در قرارداد استات اوایل، بین ایران و یک شرکت نروژی، پس از افشای تخلفاتی که در جریان آن صورت گرفت، موجی از بی‌اعتباری را برای ایران در پی داشت؛ به‌گونه‌ای که چندین تن از مدیران ارشد استات اوایل از سمت خود استعفا دادند و حتی دادگاه فدرال ایالت نیویورک امریکا این شرکت را تحت پیگرد قرار داد. این در حالی بود که پارلمان ایران پس از این افشای گسترده، متوجه تخلف گردید و اقدام به تحقیق و تفحص نمود (سرمایه، ۲۴ مهر ۱۳۸۵). قرارداد کرسنت نیز که در سال ۲۰۰۵ میلادی بین ایران و کشور امارات متحده عربی منعقد گردید، علاوه بر اینکه ضرری بیست میلیارد دلاری در پی داشت، موجب جنجال‌های فراوانی در دولت‌های هشتم و نهم گردید (تابناک، ۲۷ فروردین ۱۳۹۰).

۲. شرکت ملی نفت ایران، نوعاً تصدی‌گری مربوط به اکتشاف و توسعه نفت را از طریق انعقاد قرارداد با شرکت‌های نفتی انجام می‌دهد.

تصویب ماده ۲ قانون نفت که به شرکت ملی نفت اجازه انعقاد قراردادهای نفتی را پس از تصویب هیئت وزیران می‌داد، ملغی شد). اما از سویی دیگر، این امر ممتنع است؛ زیرا نظارت مجلس بر حجم و مفاد قراردادها اگرچه مفید است، لکن توالی فسادانگیز آن، فلسفه وجودی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. دلیل این بی‌رغبتهی آن است که قراردادهای نفتی، فارغ از محرمانه بودن مفاد آن و نیز تخصصی بودن موضوع، باعث به محاق رفتن در دالان کشمکش‌ها و بحث‌های سیاسی مجلس می‌شود. این در حالی است که قراردادهای نفتی، دایرمدار دو عنصر دقت و سرعت است.

اهمیت نظارت و نیز حجم عظیم جریان مالی قراردادهای نفت، برای مثال از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۴ جمعاً ۲۲ قرارداد بیع متقابل با ارزش نزدیک به ۳۹ میلیارد دلار منعقد گردید، (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶: ۳) و همچنین طولانی بودن آنها از یک‌سو، و اینکه بیش از ۵۰ درصد بودجه عمومی کشور و همچنین بیش از ۹۰ درصد ارز وارداتی کشور از طریق نفت تأمین می‌گردد (همان: ۴)، از سویی دیگر گویای این واقعیت است که ورود مجلس به این عرصه حقیقتی بی‌شائبه است. البته گفتنی است که همیشه مشکلات به زمینه‌های مالی خلاصه نمی‌شود، بلکه گاهی برخی از تخلفات منجر به ضررهای غیرقابل جبرانی در زمینه‌هایی همچون محیط‌زیست، کاهش عمر مخازن و به خطر افتادن تولید صیانتی می‌شود که چه‌بسا ضرر مالی آن از تخلفات مالی مستقیم بیشتر باشد.

مبارزه با فساد نیازمند دو اقدام است: ایجاد ساختارهای شفاف و نظام قانونی جامع و اثرگذار، و نظارت جامع و فراگیر. نفت نیز از این بحث مستثنی نیست؛ اما پس از انقلاب، نظارت بر نفت، به‌خصوص در بخش قراردادها مورد اختلاف دولت با مجلس بوده است. در این تحقیق، در بخش نخست، پس از بیان کلیاتی درباره قراردادهای نفتی، ظرفیت‌های مجلس در بخش دوم به تفصیل شناخته خواهد شد.

۱. قراردادهای نفتی

قبل از ورود به بحث نظارت، ابتدا باید قراردادهای نفتی مورد بررسی قرار گیرند. با توجه به موضوع این تحقیق بررسی چند موضوع ضرورت دارد: چه مقاماتی مجاز به انعقاد این قراردادها هستند؟ طرف مقابل این قراردادها چه کسانی می‌باشند؟ معیار بین‌المللی بودن قراردادهای نفتی چیست؟

۱.۱. مقامات صالح به انعقاد قراردادهای نفتی

در مقدمه بیان شد که منابع نفتی در مالکیت دولت است. قبل از انقلاب اسلامی، براساس ماده ۲ و همچنین بند ۱ و ۲ ماده ۳ قانون نفت ۱۳۵۳ این مالکیت در دست شرکت ملی نفت ایران بود. براساس این قانون شرکت ملی نفت دو وظیفه برعهده داشت: نخست، اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی در زمینه اکتشاف، توسعه، تولید، بهره‌برداری و پخش (بند ۱ ماده ۳ قانون نفت ۱۳۵۳) و دوم، به منظور تصدی در عملیات‌های اکتشافی و توسعه‌ای نفت در بخش‌های آزاد نفتی، مذاکره و انعقاد قرارداد با هر شخص ایرانی یا خارجی بر مبنای پیمانکاری (بند ۲ ماده ۳ قانون نفت ۱۳۵۳).

پس از انقلاب با تصویب لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت در شورای انقلاب، وزارت نفت تشکیل شد. پس از تأسیس وظایف حاکمیتی صنعت نفت به وزارت نفت، حوزه‌های معاونت‌های مربوط و واحدهای ستادی محول گردید و وظایف تصدی در بخش بالادستی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های زیرمجموعه محول شد (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴: ۷).

براساس ماده ۱ لایحه قانونی متمم قانون تأسیس وزارت نفت، وظایف حاکمیتی وزارت نفت عبارت است از: صیانت از مخازن (بند ۱)، نظارت بر امور نفت (بند ۴)، سیاست‌گذاری و تعیین خط مشی (بند ۶)، برنامه‌ریزی (بند ۸) تنظیم ساختار تشکیلاتی نفت (بند ۱۱) و...

علی القاعده تصدی در نفت، به‌ویژه در انعقاد قرارداد باید زیرمجموعه شرکت ملی نفت باشد؛ زیرا با تصویب قانون وزارت نفت، فقط بند ۱ ماده ۳ قانون نفت ۱۳۵۳ نسخ گردید و بند ۲ معتبر باقی ماند.

رویه عملی وزارت نفت تا به امروز این‌گونه بوده و به‌طورکلی قراردادهای نفتی به شرکت ملی نفت ایران واگذار شده است. اما در سال ۱۳۶۶ با تصویب قانون جدید نفت، در مواد ۱، ۳ و ۵ نیز به وزارت نفت اجازه انعقاد قرارداد نفتی داده شد. بااین‌حال چون قانون نفت ۱۳۵۳ به‌طور صریح نسخ نشده بود، ملاک عمل وزارت نفت همان رویه قبل از سال ۶۶ بود. پس از تصویب قانون اصلاح قانون نفت در سال ۱۳۹۰، قانون نفت ۱۳۵۳ صریحاً نسخ شد.

در ماده ۲ قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۹۰، وزارت نفت اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی را از طرف جمهوری اسلامی برعهده دارد. علاوه بر این در بند ۱۶ ماده ۱ این قانون، مقامات صالح برای انعقاد قراردادهای نفتی، وزارت نفت و همچنین شرکت‌های تابعه (شرکت ملی نفت ایران) است. پس به‌طورکلی مقامات صالح در انعقاد قراردادهای نفتی در بخش بالادستی، وزارت نفت و شرکت‌های تابعه (شرکت ملی نفت ایران) می‌باشند.

۲.۱. طرف مقابل قراردادهای نفتی در بخش بالادستی

سؤال دیگری که مطرح می‌شود آن است که مقامات صالح در انعقاد قراردادهای نفتی در بخش بالادستی، مجاز به انعقاد قرارداد با چه اشخاصی هستند و آیا امکان سرمایه‌گذاری خارجی وجود دارد؟

اشخاص داخلی براساس کلیه قوانین قبل و بعد از انقلاب به‌عنوان طرف‌های مجاز قراردادی شناخته می‌شوند. قبل از انقلاب براساس ماده ۳ قانون نفت ۱۳۵۳ در صنایع بالادستی نفت، اشخاص خارجی فقط براساس قرارداد پیمانکاری می‌توانستند حضور یابند.

پس از انقلاب براساس ماده ۶ قانون نفت ۱۳۶۶، سرمایه‌گذاری خارجی ممنوع شد و قرارداد با اشخاص خارجی صرفاً براساس قراردادهای پیمانکاری که متضمن هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری خارجی نباشد، ممکن بود. البته این محدودیت تاحدودی در قوانین بودجه‌ای سالانه کاهش یافت؛ اما پس از تصویب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۱۳۸۱ محدودیت سرمایه‌گذاری خارجی برداشته شد و به نوعی زمینه برای ورود سرمایه‌گذار خارجی براساس روش‌های قراردادی که متضمن سرمایه‌گذاری هم بود، فراهم شد.

سؤال دیگری که در اینجا مطرح می‌شود، این است که آیا دولت‌های خارجی هم می‌توانند به عملیات‌های بالادستی نفت وارد شوند؟ براساس ماده ۴ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذار خارجی، سرمایه‌گذاری دولت‌های خارجی (به‌جز شرکت‌های دولتی) با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است.

۱.۳. معیار بین‌المللی بودن قراردادهای نفتی در بخش بالادستی

برخی عنوان قرارداد بین‌المللی را به جای معاهده بین‌المللی به کار می‌برند. اینکه در حقوق بین‌الملل عنوان تأثیر زیادی در ماهیت یک توافق ندارد، میان قرارداد بین‌المللی و معاهده باید تمایز قائل شد. معاهده توافق بین‌المللی مکتوب است میان دولت‌ها (یا سازمان بین‌المللی) که بر آن حقوق بین‌الملل حاکم می‌باشد. این تعریف مندرج در کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ وجودی مستقل از خود کنوانسیون پیدا کرده است. به عبارت دیگر تعریف مذکور تا حد زیادی موقعیت عرفی یافته است (Klabbers, 1998: ۴۱). از دیدگاه حقوق معاهدات موضوع توافق برای مثال تجاری بودن، بر ماهیت معاهده‌ای آن تأثیری ندارد. به این توافقات، معاهده - قرارداد اطلاق می‌شود.

توافقاتی میان دستگاه‌های دولتی یعنی وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی که بخشی از پیکره حکومت را تشکیل داده نیز معاهده بین‌المللی محسوب

می‌شود. این توافقات اصطلاحاً توافقات حقوقی ساده یا اجرایی نامیده می‌شوند. از نظر حقوق بین‌الملل این توافقات دولت‌های متبوع دو طرف قرارداد را متعهد می‌سازد و نه صرفاً وزارت یا سازمان دولتی مربوطه را؛ زیرا دستگاه‌های دولتی مانند وزارت نفت بخشی از حکومت محسوب می‌شوند و در نظام حقوق بین‌الملل فاقد شخصیت حقوقی مستقل بوده و تابع مستقل حقوق بین‌الملل محسوب نمی‌شوند. براین اساس در چارچوب مسئولیت بین‌المللی دولت اعمال و رفتار آنها به دولت متبوع منتسب می‌گردد (Fitzmaurice, 2005: ۳۴).

باتوجه به تنوع سازمان‌هایی که از طریق آنها وظایف دولت، ازجمله فعالیت‌های تجاری صورت می‌گیرد، ضرورت دارد میان یک سازمان یا مؤسسه و سازمان دولتی که جزئی از پیکره حکومت محسوب می‌شود و اهلیت ملتزم ساختن دولت را دارد با سازمانی که شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارد و اهلیت ملتزم کردن دولت را ندارد، تمایز قائل شد. ازجمله این نهادها شرکت‌های دولتی هستند که براساس قوانین و مقررات کشورها و اساسنامه خود اعمال تصدی‌گری، مانند فعالیت‌های بازرگانی و سرمایه‌گذاری را انجام می‌دهند. این اشخاص حقوقی نیز ممکن است در زمینه کار خود با دولت‌ها یا شرکت‌های دولتی خارجی قراردادهایی منعقد نمایند. این قراردادها معاهده محسوب نشده و تابع حقوق بین‌الملل نخواهد بود (کارو، بی‌تا: ۱۴۶).

اما قراردادهای بین‌المللی به قراردادهایی اطلاق می‌شود که اولاً یک عنصر خارجی در آن مطرح است، مثلاً طرف‌های آن از اتباع کشورهای مختلف هستند، یا محل انعقاد و اجرا در کشورهای مختلف قرار دارد؛ لذا قرارداد با بیش از یک نظام حقوقی ملی ارتباط پیدا می‌کند، ثانیاً حقوق داخلی بر این توافقات حاکم است (شیروی، ۱۳۸۹: ۱۴۶).

باتوجه به مطالب فوق قراردادهای نفتی اگر توسط دولت یا وزارت نفت با یک دولت دیگر یا دستگاه دولتی خارجی منعقد گردد، این معاهده بین‌المللی خواهد بود.

همچنین قراردادهای دولت یا وزارت نفت با شرکت‌های خصوصی یا دولتی خارجی، قراردادهای بین‌المللی خواهند بود و نه معاهده بین‌المللی. قراردادهای نفتی در بخش بالادستی که میان شرکت ملی نفت ایران با شرکت‌های خصوصی یا دولتی خارجی یا حتی با یک سازمان دولتی خارجی منعقد می‌گردد نیز قرارداد بین‌المللی هستند.

پس به‌طور کلی وزارت نفت و شرکت‌های تابعه (ملی نفت) مجاز به انعقاد قراردادهای نفتی با اشخاص خصوصی داخلی و خارجی (شرکت‌های دولتی) و نیز سازمان‌های دولتی می‌باشد. در صورتی که دو طرف این قرارداد، نهادهای دولتی باشند، توافق مذکور معاهده تلقی خواهد شد. لکن در صورتی که یکی از طرف‌ها، نهاد غیردولتی (شرکت دولتی: از این حیث که اهلیت پذیرش تعهدات بین‌المللی را ندارد و صرفاً شخصیتی تصدی‌گرایانه دارد) باشد، توافق منظور، معاهده تلقی نخواهد شد.

۲. نظارت بر قراردادهای نفتی در بخش بالادستی

با توجه به اهمیت قراردادهای نفتی و با لحاظ تفکیک قوا در سیستم حکومتی ایران، سه نهاد اختیار نظارت بر این قراردادها را دارا می‌باشند. اولین نهاد، قوه مجریه است؛ زیرا براساس ماده ۱۲ قانون نفت، مصوب ۱۳۶۶، قوه مجریه (وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران) تنها مقام صالح برای انعقاد قراردادهای نفتی است.

۱. ماده ۲ - منابع نفت کشور جزء انفال و ثروت‌های عمومی است و طبق اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد و کلیه تأسیسات و تجهیزات و دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که در داخل و خارج کشور توسط وزارت نفت و شرکت‌های تابعه به عمل آمده یا خواهد آمد، متعلق به ملت ایران و در اختیار حکومت اسلامی خواهد بود.

اعمال حق حاکمیت و مالکیت نسبت به منابع و تأسیسات نفتی متعلق به حکومت اسلامی است که براساس مقررات و اختیارات مصرح این قانون به‌عهده وزارت نفت می‌باشد که بر طبق اصول و برنامه‌های کلی کشور عمل نماید (قانون نفت ۱۳۶۶).

براین اساس باتوجه به اختیار انعقاد قرارداد، توانایی خود کنترلی را نیز دارد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۱۴۳). نهاد دوم قوه قضائیه است. قوه قضائیه قوه‌ای مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است (اصل ۱۵۶ ق.ا). براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین (اصل ۱۷۴ ق.ا)، سازمان بازرسی کل کشور مکلف به نظارت بر قراردادهای نفت است. سومین نهاد، مجلس شورای اسلامی است. نهادهای نظارتی اول و دوم موضوع بحث نیست و در ادامه صرفاً نظارت مجلسی بر قراردادهای بالادستی نفت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در قسمت قبل مشخص شد که وزارت نفت و شرکت‌های تابعه می‌توانند قراردادهای نفتی را منعقد سازند و طرف‌های این قراردادها شرکت‌های خصوصی داخلی و خارجی، شرکت‌های دولتی و نیز سازمان‌های دولتی می‌باشند. حال باتوجه به این شقوق مختلف باید بررسی نمایم که مجلس بر کدام نوع از این قراردادها و به چه صورتی نظارت خواهد کرد. نظارت مجلسی بر دو مجموعه مقررات استوار است: اول براساس اصول قانون اساسی و دوم براساس قوانین عادی.

۲.۱. نظارت براساس قانون اساسی

۲.۱.۱. نظارت بر قراردادهای نفتی براساس اصل ۷۷ قانون اساسی

براساس این اصل «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد». نگارش مبهم اصل ۷۷ قانون اساسی، موجب ایجاد تشت آرا و اختلاف نظر در تفسیر این اصل شده است. از شقوق قراردادهای نفتی، قدر متیقن، قراردادهای دولت یا وزارت نفت و نیز شرکت ملی نفت با بخش خصوصی داخلی از دایره شمول این اصل خارج است. شقوق دیگر این قراردادها را که با طرف‌های خارجی صورت می‌گیرد، در اینجا بررسی می‌نماییم.

۲.۱.۱.۱. قراردادهای وزارت نفت با دستگاههای دولتی خارجی

ملاحظه شد چنانچه وزارت نفت در چارچوب اختیارات خود وارد عقد قرارداد با دستگاههای دولتی خارجی، از جمله سازمانها، وزارتخانهها یا مؤسسات دولتی خارجی شود، این توافقات از نظر حقوق بین الملل معاهده اجرایی یا ساده تلقی می شود. اگرچه آیین نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقات بین المللی ۱۳۷۱ هیئت وزیران انجام معاملات مانند خرید و فروش کالا، حقوق و خدمات توسط دستگاههای دولتی را توافق حقوقی ساده تلقی کرده و از شمول اصل ۷۷ خارج دانسته است. اما با توجه به توضیحات قبلی این قراردادها توافقات بین المللی هستند که دولت ایران را متعهد می سازد. بر این اساس به نظر ما از اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و تفاسیر شورای نگهبان این گونه استنباط می شود که در حقوق ایران دستگاههای دولتی نمی توانند بدون تصویب مجلس برای دولت تعهدات بین المللی (تعهداتی در چارچوب حقوق بین الملل) ایجاد نمایند (حدادی، ۱۳۸۱: ۱۳۶). در ماده ۵ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ نیز آمده است: «در قراردادهای منعقد فیما بین وزارت نفت با دولت ها طبق اصل ۷۷ قانون اساسی عمل می شود».

۲.۱.۱.۲. قراردادهای وزارت نفت با شرکتهای خصوصی خارجی

ظاهر اصل ۷۷ بر این دلالت دارد که کلیه معاهدات و قراردادهای بین المللی باید به تصویب مجلس برسد. برخی نیز باتوجه به اصطلاحات به کار رفته در اصل مذکور معتقدند که «دولت اصولاً نمی تواند بدون جلب نظر مجلس، در مقام اجرای وظایف اداری و اجرایی کشور و در چهارچوب مقررات حقوق خصوصی با اتباع خارجی قرارداد (نفت) امضا کند» (میرعباسی، ۱۳۷۶: ۱۱۴). این تفسیر تحت الفظی از اصل ۷۷، به دلایل ذیل قابل قبول نیست:

الف) قراردادهای نفتی از مقولات مهم تجارت بین الملل است که نیاز به تسریع در روند شکل گیری دارند. امروزه بازار نفت بازاری پرتلاطم است؛ به گونه ای که قیمت

نفت، تکنولوژی، ادوات و وسایل تولید نفت (سرچاهی) و ... در هر لحظه امکان تغییر دارد. حال با این نوسانات فراوان چگونه می‌توان قائل به افزایش بروکراسی در عرصه انعقاد این قراردادها شد. این تشریفات مخالف مقتضای تجارت است.

ب) همان‌طور که در قسمت قراردادها بیان شد، قراردادهایی که بین یک شرکت خارجی و فراملی و دولت‌ها بسته می‌شوند، اساساً معاهده یا یک توافق بین‌المللی مشمول نظام حقوق بین‌الملل نمی‌باشند. این قراردادهای نفتی، قراردادهای بین‌المللی مشمول نظام حقوق داخلی یا حقوق فراملی هستند. لفظ بین‌المللی در این قراردادها بیانگر این است که در این قراردادها یک عنصر خارجی وجود دارد.

شورای نگهبان نیز در پاسخ به استفساریه دولت در خصوص قراردادهای دولت با شرکت خصوصی خارجی چنین استدلال کرد که «قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه، مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی می‌باشد، قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌گردد» (شورای نگهبان، ۱۳۶۰، نظریه ۳۹۰۳). به نظر می‌رسد منظور شورا از اینکه این قراردادها، قرارداد بین‌المللی نیستند، آن است که این قراردادها، معاهده‌ای تحت نظام حقوق بین‌الملل محسوب نشده و اعمال اصل ۷۷ در مورد آنها ضرورت ندارد.

ج) اصل ۷۷ قانون اساسی را باید با توجه به اصل ۱۲۵ قانون اساسی تفسیر کرد. براین‌اساس منظور از قراردادهای بین‌المللی در اصل ۷۷، قراردادهای بین دولت‌هاست.

۲.۱.۱.۳. قراردادهای وزارت نفت با شرکت‌های دولتی خارجی

در قسمت قبل بیان شد که این قراردادها، معاهده نبوده و یک قرارداد بین‌المللی تابع نظام حقوق داخلی خواهند بود. شورای نگهبان بر همین اساس در نظری بیان

۱. اصل یکصد و بیست و پنجم: امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب پارلمان شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی اوست.

می‌دارد: «اصل ۷۷ قانون اساسی با توجه به اصل ۱۲۵ از قراردادهایی که برای انجام معامله بین وزارتخانه و سایر سازمان‌های دولتی ایران و شرکت‌های دولتی خارجی که دارای شخصیت حقوقی باشند منعقد می‌گردد، منصرف است و موارد خاص این قراردادها در صورتی که ضوابط کلی آن به موجب قانون عادی تعیین شده باشد، نیاز به تصویب مجلس ندارد» (شورای نگهبان، ۱۳۶۳: نظریه ۲۰۰۹). درواقع شورای نگهبان شرکت دولتی خارجی را در حکم شرکت خصوصی تلقی کرده است. هرچند برخی معتقدند با درک مفهوم مخالف قضیه (یعنی اینکه قراردادهای معاملاتی دولت با دولت‌های دیگر باید به تصویب مجلس برسد)، زمینه برای رفتار دوگانه در روابط خارجی فراهم می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۸۱).

۲.۱.۱.۴. قراردادهای شرکت ملی نفت

از آنجاکه شرکت ملی نفت در بخش‌های بالادستی نفت می‌تواند قراردادهایی را با طرف‌های خارجی اعم از سازمان‌ها و مؤسسات دولتی یا با شرکت‌های دولتی و خصوصی خارجی منعقد کند، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این قراردادها براساس اصل ۷۷ تحت نظارت و تصویب مجلس قرار می‌گیرد؟

شرکت ملی نفت یک شرکت دولتی است؛ اما با توجه به اینکه دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت بوده و به اعمال حاکمیتی اشتغال ندارد و مستنبط از ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشور، اقداماتش مانند اعمال شرکت خصوصی تلقی می‌گردد. با توجه به دیدگاه حقوق بین‌الملل و تفاسیر شورای نگهبان درخصوص قرارداد با شرکت‌های دولتی خارجی طبعاً قراردادهای شرکت ملی نفت با هر طرف خارجی اگرچه یک قرارداد بین‌المللی در مفهوم حقوق خصوصی است؛ اما معاهده و توافق بین‌المللی در مفهوم حقوق بین‌الملل محسوب نمی‌شود و از شمول مصادیق اصل ۷۷ خارج می‌باشد.

۲.۱.۲. نظارت مجلس شورای اسلامی بر اساس اصول ۷۶، ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی

اگرچه یکی از راههای نظارت بر قراردادهای نفتی در بخش بالادستی اصل ۷۷ قانون اساسی است، اما همانگونه که ملاحظه شد، تمام قراردادهای نفتی مشمول مصادیق اصل ۷۷ قانون اساسی نمی‌گردد. اهمیت این قراردادها و برخی از مشکلات پدیدآمده، منجر به این شد که نمایندگان از سایر ظرفیت‌های قانون اساسی استفاده کنند. به این منظور از دیگر راههای نظارتی، بحث تحقیق تفحص از وزارت نفت است. راه دوم از طریق همکاری بین مجلس و وزارت نفت محقق می‌گردد.

۲.۱.۲.۱. تحقیق و تفحص از وزارت نفت

طبق اصل ۷۶ مجلس حق تحقیق و تفحص در تمامی امور کشور دارد. براین اساس با لحاظ ماده ۱۹۸ آیین‌نامه داخلی مجلس، هر نماینده حق درخواست تحقیق و تفحص را دارد. البته گفتنی است که اجرای این درخواست، منوط به تصویب مجلس می‌باشد. یکی از امور مهم کشور، نفت و قراردادهای منعقد شده در مورد آن می‌باشد. نظارتی که از این طریق اعمال می‌گردد، نوعی اطلاع به نمایندگان است و نمایندگان از سه طریق می‌توانند این نظارت‌ها را تأثیرگذار کنند، نخست از طرق اعمال فشار سیاسی به وزیر نفت و استیضاح وی (اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی). دوم از طریق کنترل در فرایند بودجه وزارت نفت. سوم، ارجاع موارد تخلف توسط هیئت رئیسه به قوه قضائیه یا سایر مراجع ذیصلاح رسیدگی به تخلفات.^۱

۲.۱.۲.۲. درخواست کمیسیون انرژی از وزیر نفت برای ارائه قراردادهای نفتی در بخش

بالادستی

راهکار دیگر این است که کمیسیون انرژی در صورت نیاز به نظارت بر یک

۱. ماده ۲۰۰ - در صورت احراز تخلف و ضرورت تعقیب توسط هیأت تحقیق و تفحص، متخلف توسط هیأت رئیسه پارلمان حسب مورد موضوع به قوه قضائیه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می‌شود. دستگاه قضائی صالحه موظف است طبق مقررات خارج از نوبت تقاضای کمیسیون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه آن را به کمیسیون اعلام نماید (آیین‌نامه داخلی پارلمان).

قرارداد نفتی، از وزیر مربوط تقاضا کند که به صورت محرمانه مفاد قرارداد مورد نظر را در اختیار کمیسیون قرار دهد. اگرچه این راهکار، ابتکار خوبی است، اما مبتنی بر همکاری دوستانه دولت و مجلس است و در صورتی که اختلافی پدیدار شود، این راهکار اجرا نمی‌شود؛ مگر از طریق تهدید به استیضاح یا استیضاح وزیر مورد نظر. برای مثال در قرارداد گاز بین ایران و پاکستان این راهکار نتوانست جوابگو باشد.

به نظر می‌رسد نظارت تحت اصول ۷۶، ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی اگرچه کارا باشد، لکن معایبی نیز دارد: نخست، این قبیل نظارت‌ها، مقطعی و همراه با جنجال‌های سیاسی است؛ زیرا مهم‌ترین راه عملیاتی کردن این نظارت بحث استیضاح است که این امر نیز توالی فاسدی در پی دارد، و انجام آن منجر به بروز مشکلات دیگر می‌شود. تزلزل در مدیریت امر مهمی همچون منابع نفت گاز از جمله این تالی فاسدهاست. دوم، به نظر می‌رسد این نظارت نوعی اطلاع است و نسبت به قرارداد، فاقد ضمانت اجرای فوری و مؤثر خواهد بود. به دیگر سخن اگرچه ممکن است این نظارت با هدف قراردادهای نفتی صورت گیرد، اما موضوع آن شخص وزیر یا مقامات ذی‌صلاح خواهد بود. به بیان دیگر، این نوع نظارت نه تنها تأثیری در قرارداد ندارد، بلکه به خودی خود معتبر خواهد بود. تنها راه تسری این روش به خود قرارداد، تحت فشار قراردادن مقام مسئول به منظور اصلاح قرارداد است که البته خود این فرض نیز با موانعی روبروست. برای مثال اگر قرارداد منعقد شده باشد، با توجه به اصل لزوم قرارداد، این فرض با دشواری فراوان ممکن خواهد شد.

۲.۲. نظارت بر اساس قوانین عادی

۲.۲.۱. نظارت بر اساس بند ۶ ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس

بر اساس ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون‌های تخصصی مجلس در محدوده تخصص خود دارای وظایف و اختیاراتی می‌باشند. یکی از این کمیسیون‌ها، کمیسیون انرژی مجلس است که در حوزه انرژی، به خصوص نفت ایجاد شده است.

بند ۶ (در اصلاحیه سال ۸۶ بند ۵) این ماده کمیسیون‌ها را مکلف کرده است که در راستای تخصص خود به کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط اقدام نمایند. در راستای این بند، در سال ۸۱ مجلس قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادها در دستگاه‌های اجرایی را تصویب کرد که بر آن اساس کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور مذکور در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰.۱۱.۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی که مبادرت به عقد قرارداد به مبلغ بیش از بیست میلیون (۲۰ ۰۰۰ ۰۰۰) دلار یا معادل آن به صورت استقراض نقدی، یوزانس، بیع متقابل، فاینانس یا هر نوع شیوه تأمین مالی دیگر می‌نمایند، مکلفند در کلیه مراحل قراردادهای مذکور، کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی و حسب مورد کمیسیون‌های تخصصی مربوطه در مجلس شورای اسلامی را از نحوه اقدام مطلع سازند. کلیه دستگاه‌های اجرایی مذکور موظفند اطلاعات لازم را در اختیار کمیسیون‌های مربوطه قرار دهند.

براین اساس شرکت ملی نفت ایران در صورتی که قراردادی بیش از ۲۰ میلیون دلار یا معادل آن به هر صورت منعقد کند، باید کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون انرژی مجلس را از نحوه انعقاد قرارداد مطلع سازد. البته این الزام صرفاً در رابطه با

۱. ماده ۲ - ... مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) و همچنین سایر شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است، از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه و مرکز تهیه و توزیع کالا که بودجه آنها در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد، ...

شرکت ملی نفت ایران است و قراردادهایی که توسط وزارت نفت منعقد می‌گردد، از این الزام مستثنی می‌باشد و همچنین همان‌گونه که قبلاً گفته شد، این نظارت، نوعی اطلاع (ضمانت اجرای آن سیاسی است) به نمایندگان است که فاقد ضمانت اجرای فوری و مؤثر می‌باشد.

۲.۲.۲. نظارت بر اساس قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۶۶ (مصوب ۱۳۹۰)

با وجود تأکیدات مختلف مجلس در بودجه‌های سالانه مبنی بر الزام دولت به ارائه لایحه قانون نفت و اساسنامه شرکت ملی نفت، دولت در این زمینه هیچ اقدامی نکرد و حتی لایحه تنظیمی توسط وزارت نفت را مسترد کرد. این تعلل‌ها و ناکافی بودن ابزارهای نظارتی مجلس بر مهم‌ترین منبع درآمدی کشور موجب تهیه طرح اصلاح قانون نفت توسط جمعی از نمایندگان شد. البته تصویب این طرح، نه تنها پایانی بر اختلاف نبود، بلکه آغازگر دور تازه‌ای از اختلافات دولت و مجلس بود؛ اختلافاتی که از مهم‌ترین آن می‌توان به عدم توشیح قانون توسط رئیس‌جمهور و ابلاغ آن توسط رئیس مجلس (روزنامه رسمی، ۱۳۹۰: ۲۵۲۱۸) اشاره نمود.

اصلاحیه قانون نفت اگرچه کاستی‌های فراوانی دارد، اما حرکت جدیدی است که هدف از تصویب آن، شفافیت در عرصه قراردادهای نفتی و درآمدهای ناشی از آن بود. اصلاحات این قانون حول دو محور قرار می‌گیرد. اول به‌روزرسانی تعاریف قانون ۱۳۶۶ و دوم افزایش شفافیت از طریق ایجاد ابزارهای نظارتی عمل‌گرایانه. با توجه به موضوع مقاله، صرفاً محور دوم بررسی خواهد شد. قانون اصلاح قانون نفت به منظور شفافیت در این عرصه دو رویه را در پیش گرفته است. رویه اول، انضباط بودجه‌ای و رویه دوم، ایجاد مکانیزم نظارتی مجلسی و بین‌قوه‌ای است.

۲.۲.۲.۱. انضباط بودجه‌ای

یکی از ایرادات نمایندگان در بحث عدم شفافیت مالی وزارت نفت این بود که ارقام درشت درآمدهای کشور در حوزه نفت و گاز به جای واریز به حساب خزانه

نزد بانک مرکزی، به حساب شرکت‌های نفت و گاز واریز می‌شود و چون شرکت ملی نفت فاقد اساسنامه است، مجموع درآمد آن مانند سایر بنگاه‌های اقتصادی محاسبه می‌شود و ۲۵ درصد به عنوان مالیات بر عملکرد و ۴۰ درصد درآمد ابرازی آن به خزانه واریز می‌شود (جام جم، ۱۳۸۸: ۲۶۲۷). برهمن اساس براساس ماده ۱۴ اصلاحیه «کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی در چهارچوب قانون برنامه پس از کسر پرداخت‌های بیع متقابل، به‌طور مستقیم به خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز می‌شود و اداره وزارت نفت و شرکت‌های تابعه از طریق بودجه‌ای که توسط وزارت نفت پیشنهاد و پس از تصویب مجمع عمومی در بودجه کل کشور (ماده ۶ قانون نفت ۱۳۶۶) درج می‌گردد، تأمین می‌شود. علاوه بر این درآمد ناشی از فروش نفت خام و میعانات گازی مازاد بر قیمت‌های مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور، پس از کسر کسورات قانونی طبق قانون به حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی واریز می‌گردد» (تبصره ۲ ماده ۷ قانون اصلاح قانون نفت).

۲.۲.۲.۲. نظارت مجلسی

براساس ماده ۸ قانون اصلاح قانون نفت، مجلس صرفاً بر دو نوع از قراردادهای بلندمدت نفت و گاز نظارت می‌کند. براین اساس 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 را که متضمن تعهدات بیش از پنج سال است، به‌صورت محرمانه به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید.

۲.۲.۲.۳. نظارت بین‌قوه‌ای (حاکمیتی)

این نوع نظارت توسط هیئتی متشکل از نمایندگان سه قوه صورت می‌گیرد. اعضای تشکیل‌دهنده این هیئت که به هیئت عالی نظارت موسوم است، عبارتند از: وزیر نفت به عنوان دبیر هیئت، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور،

وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، رئیس کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی، رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، دادستان کل کشور، دو نفر از معاونان وزارت نفت به انتخاب وزیر نفت (ماده ۳ قانون اصلاح قانون نفت). تمام اعضای تشکیل دهنده دارای حق رأی می باشند (تبصره ۱) و همچنین حضور دادستان کل کشور و یکی از رؤسای کمیسیون های مذکور الزامی است (تبصره ۲). مسئله جالب توجه در این هیئت آن است که اکثریت اعضای هیئت، نمایندگان دولت است. به بیان دیگر دولت که اکثریت است، می خواهد بر خود نظارت کند که این امر دور باطلی است که با هدف تصویب این قانون در تضاد می باشد.

بر اساس ماده ۳ قانون نفت، اعمال حاکمیت و مالکیت بر منابع نفت و گاز به نمایندگی از حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت قرار داده شده است. در ماده ۳ قانون اصلاح قانون نفت، نظارت بر این اختیار وزارت نفت، بر عهده هیئت عالی نظارت است.

نظارت هیئت عالی نظارت بر سه حوزه متمرکز است. حوزه نخست، عبارت است از نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه نفت و گاز. حوزه دوم، 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. حوزه سوم، مربوط به نظارت بر سیاست های کلی و راهبردی وزارت نفت در زمینه اجرای صیانتی و بهینه، در قراردادهای نفت و گاز است (ماده ۴ قانون اصلاح قانون نفت).

۲.۲.۲.۴. نقد و بررسی قانون اصلاح قانون نفت

شفاف سازی بودجه ای و افزایش دغدغه های نظارتی نمایندگان مجلس، اینکه صرفاً مباحث مالی مستقیم قرارداد نفت و گاز مهم نیست، بلکه مباحثی همچون

تولید صیانت‌شده و تولید بهینه نیز مهم است، از مهم‌ترین نقاط قوت این قانون است. هر تلاشی به موازات نقاط قوت، نقاط ضعفی نیز دارد. از مهم‌ترین نقاط ضعف این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف) عدم توجه به نظارت کارشناسان بر این قراردادها. قراردادهای نفت و گاز از حوزه‌های بسیار تخصصی است که صرف نظارت سیاستمداران بر آن کافی نیست، بلکه نیاز به بررسی کارشناسان حقوقی، فنی مهندسی، اقتصادی، مالیه عمومی و محیط‌زیستی است.

ب) نظارت مجلسی و بین‌قوه‌ای فاقد ضمانت اجرای مستقیم است. برای نمونه مشخص نشده است اگر مجلس به قرارداد نفت و گاز ایراد داشت، چگونه می‌تواند نظر خود را اعمال کند. آیا قرارداد فوق را می‌تواند ابطال کند؟ یا آنکه باید از اهرم‌های فشار سیاسی استفاده کند. همچنین مشخص نشده است اگر وزارت نفت از همکاری با هیئت عالی نظارت یا مجلس خود داری کند، تکلیف چه می‌باشد، آیا باید به همان ابزارهای نظارت سیاسی اکتفا کرد؟

پس به‌طور کلی اولاً ابزارهای نظارتی قانون نفت ۹۰، اطلاعی و فاقد ضمانت اجراست. ثانیاً هیئت عالی نظارت با توجه به حضور گسترده نمایندگان دولت، دور باطلی است که با هدف اصلی خویش در تضاد است.

نتیجه

مجلس بر قراردادهای نفتی در بخش بالادستی به دو شیوه می‌تواند نظارت کند. شیوه اول، نظارت استصوابی است. بر این اساس، قراردادهای نفتی در بخش بالادستی باید به تصویب مجلس برسد. نظارت استصوابی شامل قراردادهای میان وزارت نفت با مؤسسات و سازمان‌ها دولتی یا وزارت‌خانه‌های خارجی خواهد بود؛ زیرا این توافقی‌ها همان‌گونه که اشاره شد، معاهده بین‌المللی محسوب شده و نظام حقوق بین‌الملل بر آن حاکم است. پس براساس اصل ۷۷ قانون اساسی باید به

تصویب مجلس برسند. اصولاً قراردادهای وزارت نفت با شرکت‌های خصوص یا دولتی خارجی و نیز قراردادهای شرکت ملی نفت از شمول مصادیق اصل ۷۷ خارج هستند.

شیوه دوم، نظارت اطلاعاتی است. بر این اساس، متن، حجم مالی، تعهدات و شروط مندرج در قرارداد نفتی باید به اطلاع مجلس برسد. برخی از این موارد عبارت است از: نخست با توجه به اصول ۷۶، ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی، مجلس با استفاده از ابزارهایی چون تحقیق و تفحص از قراردادهای نفتی و سؤال از وزیر نفت یا استیضاح می‌تواند هم در جریان قراردادهای نفتی قرار گیرد، هم با اعمال فشار از انحرافات احتمالی زیان‌بار برای کشور جلوگیری نماید. همچنین در چارچوب قوانین عادی مجلس می‌تواند از قراردادهای نفتی مطلع گردد و بر آنها نظارت داشته باشد. براساس قانون نحوه نظارت مجلس بر انعقاد قرارداد در دستگاه اجرایی، در صورتی که حجم مالی قرارداد نفتی بیش از ۲۰ میلیون دلار باشد، دولت مکلف است کمیسیون برنامه و بودجه و همچنین کمیسیون انرژی مجلس را از نحوه انعقاد قرارداد و مراحل آن مطلع سازد. علاوه بر این در صورتی که قرارداد نفتی متضمن تعهداتی بیش از پنج سال باشد، دولت باید یک نسخه از آن را محرمانه به مجلس ارائه دهد (قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۶۶). شایان ذکر است در نظارت اطلاعاتی، ضمانت اجرای نظارت مجلس مستقیماً نسبت به قرارداد نخواهد بود. به‌دیگرسخن مجلس نمی‌تواند مستقیماً با اعمال نظر، مفاد قرارداد را اصلاح کند یا آنکه مانع از انعقاد قرارداد شود؛ بلکه صرفاً می‌تواند با ابزارهای سیاسی، مقامات مربوطه را تحت فشار قرار دهد.

منابع

۱. ادیانی، علی، حوزه نظارت مجلس بر قراردادهای نفتی، محل اختلاف دولت و مجلس، (مصاحبه)، به نقل از: خبرگزاری فارس، ۱۳۹۰/۰۶/۱۵.
۲. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، (۱۳۸۸)، حقوق اداری، ج ۱، تهران: میزان، چاپ هفتم.
۳. امانی، مسعود، (۱۳۸۹)، حقوق قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
۴. انصاری، ولی‌الله، (۱۳۹۰)، حقوق قراردادهای اداری، تهران: حقوقدان، چاپ دهم.
۵. ایرانپور، فرهاد، (۱۳۹۰)، نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای تجاری بین‌المللی، تهران: شهر دانش.
۶. پورافشاری، پیمان، (۱۳۹۰)، جزوه ابعاد فنی صنایع بالادستی نفت و گاز، دوره اول کارشناسی ارشد نفت و گاز، دانشگاه تهران: دانشکده فنی.
۷. حدادی، مهدی، (پاییز ۱۳۸۱)، «جایگاه موافقت‌نامه‌های حقوقی ساده در حقوق ایران»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، شماره ۱۴.
۸. خزاعی، حسین، (زمستان ۱۳۸۶)، «ساختار حقوقی تعهدات ناشی از قراردادهای دولتی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۷۰.
۹. رضایی میرقاعد، امیدوار، بی‌توجهی وزارت نفت به مجلس در عقد قراردادهای نفتی، (مصاحبه)، به نقل از: خبرگزاری خانه ملت، ۱۳۹۰/۰۲/۲۶.
۱۰. ساعد و کیل، امیر، (۱۳۸۸)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجمع علمی فرهنگی مجد، چاپ سوم.
۱۱. شیروی، عبدالحسن و سید نصرالله ابراهیمی، (زمستان ۱۳۸۸)، «اکتشاف و توسعه میادین نفتی ایران از طریق قراردادهای بیع متقابل»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۱.
۱۲. شیروی، عبدالحسین، (۱۳۸۹)، حقوق تجارت بین‌الملل، تهران: سمت.

۱۳. صابر، محمدرضا، (۱۳۸۹)، بیع متقابل در بخش بالادستی نفت و گاز، تهران: داد گستر.
۱۴. ضیائی بیگدلی، محمدرضا، (۱۳۸۵)، حقوق بین الملل عمومی، چاپ بیست و پنجم، تهران: گنج دانش.
۱۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ پانزدهم.
۱۶. فیاض بخش، مرجانه، (۱۳۸۹)، بررسی روش های مختلف قراردادهای بین المللی در پروژه های بالادستی نفت و گاز (با تأکید بر ماده ۱۴ قانون برنامه چهارم)، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور.
۱۷. القشیری، احمد و طارق ریاض، (پاییز ۱۳۸۲)، «قانون حاکم بر نسل جدید قراردادهای نفتی: چرخشی در روند داورى»، ترجمه محسن محبی، مجله حقوقی، شماره ۲۹.
۱۸. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۶)، دوره مقدماتی حقوق مدنی - اموال و مالکیت، تهران: میزان، چاپ هفدهم.
۱۹. کارو، دومینک، (بی تا)، حقوق بین الملل در عمل، ترجمه و تحقیق مصطفی تقی زاده، تهران: قومس.
۲۰. گزارش در مورد قرارداد استات اویل، روزنامه سرمایه، شماره ۲۹۹، ۲۴/۰۷/۱۳۸۵.
۲۱. گزارش مرکز پژوهش های مجلس جمهوری اسلامی ایران، انواع قراردادهای بیع متقابل، ۱۳۸۳.
۲۲. _____، بررسی عملکرد وزارت نفت در امور و وظایف های بالادستی و پایین دستی صنعت نفت و گاز در برنامه های سوم توسعه و سال اول برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۶.
۲۳. _____، بررسی قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادها در دستگاه های اجرایی، ۱۳۸۵.

۲۴. _____، تقویت اثربخشی و نقش آفرینی مجلس

شورای اسلامی در اجرای اصل ۷۷ قانون اساسی، ۱۳۸۷.

۲۵. _____، قراردادهای بیع متقابل وزارت نفت و

اوضاع بین‌الملل، ۱۳۷۷.

۲۶. _____، قراردادهای بیع متقابل در چهار حوزه

نفتی، ۱۳۸۱.

۲۷. مصطفوی، سید مصطفی و مسعود امانی، (پاییز ۱۳۸۷)، «ماهیت قراردادهای بین‌المللی

نفت»، مجله پژوهش‌های اسلامی، سال دوم، شماره ۳.

۲۸. موسی‌زاده، رضا، (۱۳۸۸)، بایسته‌های حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: میزان، چاپ

چهاردهم.

۲۹. مهرپور، حسین، (۱۳۸۸)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران:

دادگستر.

۳۰. میرعباسی، سید باقر، (۱۳۷۶)، حقوق بین‌الملل عمومی، ج ۱، تهران: دادگستر.

۳۱. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چاپ

هجدهم، تهران: میزان.

(ب) لاتین

32. Degan, V. D., (1997), Sources of International Law, Netherlands, Kluwer Law.

33. Klabbers, Jan, (1998), the Concept of Treaty in International Law, Netherlands, Kluwer Law.

34. Fitzmaurice, M & Elias, O., (2005), Contemporary Issues in the Law of Treaties, Netherlands: Eleven International Publishing.

35. Vielleville, Daniel E., (2008), Sovereignty over Natural Resources Versus Rights Under Investment Contracts: Which One Prevails?" access on www.transnational-dispute-management.com

ج) قوانین و مقررات

۳۶. قانون اساسی، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی‌ها، قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، قانون نفت ۱۳۵۳، قانون نفت ۱۳۶۶، قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۹۰، قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت، لایحه قانونی متمم قانون تأسیس وزارت نفت، قانون حمایت و تشویق سرمایه‌گذار خارجی ۱۳۸۱، قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادهای دستگاه‌های اجرایی ۱۳۸۱، قانون اجازه به شرکت ملی نفت ایران برای اجرای طرح‌های اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از میدان‌های نفت و گاز دریای خزر ۱۳۷۹، لایحه قانون وزارت نفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت ۱۳۹۱.