فصل‌نامه مطالعات اقتصاد انرژی/ سال بیست و دوم / شماره ۸۹/ تابستان ۱۴۰۵ / صفحات ۳۱۶-۲۸۷

تحلیل تداخل صلاحیت‌های تنظیم‌گری موضوع مواد ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

محمد فرخی هودر[1]
دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه تخصصی حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی،دانشگاه آزاد، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران، (farokhihodar@gmail.com)

صابر نیاورانی
استادیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی،دانشگاه آزاد، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران، (s-niavarani@srbiau.ir)

مهدی هداوند
استادیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی،دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران، (m.hadavand@atu.ac.ir)

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۰/۱۰

چکیده

نظام حقوقی ایران، الهام‌گرفته از فقه اسلامی و قوانین مدرن، برای ارتقای کارایی اداری و اقتصادی به ابزار «تنظیم‌گری بخشی» روی آورده است. اصل ۴۴ قانون اساسی بر خصوصی‌سازی و رقابت تأکید دارد، اما تداخل صلاحیت میان وزارت نفت و شورای رقابت در بخش پایین‌دستی صنعت نفت، موجب به وجود آمدن خلأ قانونی، ناکارآمدی اجرایی و بحران‌های اقتصادی-زیست‌محیطی شده و اهداف تنظیم‌گری را مختل نموده است. تداخل ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱) با ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (اصلاحی ۱۳۹۷) منجر به دوگانگی نهادی و تضعیف تنظیم-گری (رگولاتوری) شده است. تحلیل قواعد تفسیری (تقدم خاص بر عام و تفسیر غایی) حاکی از این است که تفسیر هماهنگ و هدف‌محور، استقلال شورای رقابت را حفظ کرده و صلاحیت تخصصی وزارت نفت را در چارچوب رگولاتوری ملی استمرار می‌بخشد. این رویکرد، چالش‌های بخشی را مرتفع و کارایی نظام را تقویت می‌کند.

طبقه‌بندی JEL: k20,k21,k23,k32.

کلید واژه‌ها: اصل ۴۴، تنظیم‌گری بخشی، شورای رقابت، تعارض صلاحیت نهادی، وزارت نفت، تفسیر حقوقی.

---

۱. نویسنده مسئول

۱- مقدمه

تنظیم‌گری بخشی، در نظام حقوقی ایران، به‌ویژه در صنعت نفت، نقشی محوری در تنظیم بازارهای انحصاری، تضمین رقابت و حمایت از محیط‌زیست ایفا می‌کند. اصل ۴۴ قانون اساسی که سیاست‌های کلی آن در سال ۱۳۸۴ توسط مقام محترم رهبری بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ ابلاغ شد و بر خصوصی‌سازی و رقابت تأکید دارد، اقتصاد ایران را به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم کرده و بر کاهش تصدی‌گری دولت و تقویت بخش خصوصی تأکید دارد. این اصل به‌عنوان مبنای سیاست‌های خصوصی‌سازی و رقابت، چارچوبی برای تنظیم بازارهای انحصاری، از جمله بخش پایین‌دستی صنعت نفت (شامل پالایش و پخش)، فراهم کرده است. با این حال، اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ با چالش‌هایی مانند تداخل صلاحیت میان نهادهای بخشی (وزارت نفت) و نهادهای نظارتی عام (شورای رقابت) مواجه شده است.

این تداخل به ایجاد خلأهای قانونی، تأخیر در اجرای سیاست‌ها و بروز مشکلات عملی منجر شده است. برای مثال، فقدان نظارت مؤثر تنظیم‌گری در بخش پایین‌دستی به حوادثی دهشتناک انجامید؛ مانند انفجار و آتش‌سوزی در پالایشگاه نفت تهران در سال ۱۳۹۶ که به کشته شدن ۸ نفر و زخمی شدن چندین نفر منجر شد و آتش سوزی واحد ۷۰ پالایشگاه آبادان که منجر به فوت یک نفر و آسیب اساسی به واحد مزبور شد. این دست حوادث، نتیجه فقدان استانداردهای ایمنی رگولاتوری بود. فلرینگ غیراستاندارد (بدسوزی مشعل‌های پالایشگاهی) در عسلویه و سایر شهرهای نزدیک پالایشگاه در کشور، طی سال‌های اخیر به آلودگی شدید هوا و آسیب به سلامت ساکنان منجر شده و یکی از مهم‌ترین منابع آلاینده این شهرها به حساب می‌آید. استخراج نفت و گاز در منطقه تالاب هورالعظیم باعث نشت نفت، فاضلاب‌های صنعتی و آلودگی فلرهای نفتی شده که اکوسیستم آبی را تهدید می‌کند. مطالعات نشان می‌دهد این آلودگی‌ها با کاهش مساحت تالاب، گرد و غبار را تشدید کرده و به آلودگی هوا در جنوب غربی ایران دامن زده است. اجرای قواعد و مقررات متناقض و خلاءهای موجود نظارتی، پیامدهای زیست‌محیطی و اقتصادی گسترده‌ای برای کشور و مردم به دنبال داشته است. این مشکلات نشان‌دهنده ضرورت تحلیل دقیق تداخل‌های حقوقی و ارائه راهکارهای عملی برای بهبود رگولاتوری است. با مدنظر قراردادن این مهم،پرسش اصلی

این است که تداخل صلاحیت‌های ماده ۱۳ و ماده ۵۹ چگونه به ناکارآمدی رگولاتوری بخش پایین‌دستی منجر شده و چه راهکارهای حقوقی و عملی برای رفع آن وجود دارد؟ یا به عبارت بهتر، چگونه می‌توان با تفسیر هماهنگ مواد ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تعارض صلاحیت میان دو نهاد تنظیم‌گر را رفع کرد؟

این مقاله با تمرکز بر ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱) و ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (۱۳۸۷ با اصلاحات ۱۳۹۷)، به بررسی ریشه‌های حقوقی و عملی این تداخل‌ها پرداخته و با استفاده از قواعد تفسیری و تحلیلی، راه‌حل‌هایی برای رفع تعارض و تقویت رگولاتوری پیشنهاد می‌دهد.

۲- پیشینه تحقیق

در ادبیات حقوقی ایران، برخی پژوهش‌ها به تبیین مفهوم و کارکرد تنظیم‌گری و نهادهای تنظیم‌گر پرداخته‌اند. که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: یاوری (۱۳۹۳) تنظیم‌گری را شیوه‌ای نوین از مداخله دولت در سامان‌دهی بازارها می‌داند که در آن نهادهای مستقل تنظیم‌گر، جایگزین مداخله مستقیم دولت می‌شوند. در حوزه رقابت و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، برزگر (۱۳۹۳) نقش شورای رقابت را در مقابله با انحصار برجسته کرده و رستمی و اصغرنیا (۱۳۹۲) با بررسی اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات، به چالش‌های ناشی از تداخل اختیارات نهادهای تنظیم‌گر اشاره نموده‌اند. همچنین عظیم‌زاده آرانی و ریزوندی تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز ایران را به صورت اسنادی مورد بررسی قرار داده‌اند.

در کنار این مطالعات حقوقی، برخی پژوهش‌های اقتصادی منتشرشده در فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی به بررسی آثار نهادی خصوصی‌سازی در بخش‌های مختلف انرژی پرداخته‌اند. نعیمی و ورهرامی (۱۳۹۹) اثر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌های پتروشیمی ایران را بررسی کرده و بر نقش سازوکارهای نهادی مناسب در بهبود کارایی بنگاه‌ها تأکید نموده‌اند. همچنین رحمتی بهار و همکاران (۱۳۹۵) در پژوهشی با تمرکز بر خصوصی‌سازی نیروگاه‌های صنعت برق، آثار اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را تحلیل کرده و نشان داده‌اند که اصلاح ساختار مالکیت می‌تواند به ارتقای

بهره‌وری و کارایی بنگاه‌های انرژی منجر شود؛ امری که بر اهمیت وجود چارچوب‌های تنظیم‌گری کارآمد در بخش انرژی دلالت دارد.

با وجود این، بررسی ادبیات نشان می‌دهد که مطالعه‌ای مستقل و متمرکز با رویکردی که در مقاله حاضر درباره تنظیم‌گری در صنعت نفت، به‌ویژه از منظر تداخل صلاحیت نهادهای تنظیم‌گر و تفسیر قوانین مرتبط، در ادبیات فارسی به‌طور مشخص انجام نشده است؛ خلأیی که پژوهش حاضر درصدد جبران آن است.

۳- متدولوژی(روش تحقیق)

پژوهش حاضر از نظر ماهیت، توصیفی ـ تحلیلی و از حیث هدف، بنیادی است. روش گردآوری داده‌ها اسنادی و کتابخانه‌ای بوده و با بهره‌گیری از منابع حقوقی داخلی و خارجی، شامل قوانین، اسناد بالادستی، آرای قضایی، مقالات علمی و آثار دکترین انجام شده است. در این پژوهش، با استفاده از روش تحلیل حقوقی و تفسیر نظام‌مند مقررات، چارچوب‌های قانونی حاکم بر تنظیم‌گری در بخش پالایش و پخش صنعت نفت بررسی شده و تعارض‌ها و تداخل‌های احتمالی صلاحیت نهادهای تنظیم‌گر، به‌ویژه در پرتو اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تحلیل گردیده است. تمرکز اصلی پژوهش بر تحلیل مفهومی و هنجاری مقررات و ارائه برداشت حقوقی منسجم از ساختار تنظیم‌گری این بخش است.

۳-۱- بند نخست- مروری بر اصول و قواعد تفسیر در حقوق ایران

تفسیر قوانین در نظام حقوقی ایران فرآیند پیچیده‌ای است که برای کشف اراده واقعی مقنن، رفع ابهامات و حل تعارضات قانونی طراحی شده است. این فرآیند ریشه در اصول فقه شیعه دارد و با اصول حقوق مدرن سازگار شده است. برای پاسخ به پرسش مطروحه ضرورت دارد در ابتدا انواع، روش‌ها، اصول حاکم و قواعد تفسیری در نظام حقوقی ایران بررسی شود تا چارچوبی تحلیلی برای پاسخ به پرسش اصلی مقاله فراهم گردد.

الف) انواع تفسیر

تفسیر قوانین در نظام حقوقی ایران، فرآیندی هدفمند برای کشف اراده واقعی مقنن، رفع ابهام از متون قانونی و حل تعارض میان قواعد حقوقی است. از آنجا که «تفسیر»

مفهومی واحد با کارکردهای متنوع است، حقوقدانان آن را بر اساس ملاک‌های متفاوت طبقه‌بندی می‌کنند. مهم‌ترین این ملاک‌ها عبارت‌اند از: الف) مقام مفسر و ب) چگونگی تفسیر تفکیک این دو ملاک، به شفافیت روش‌شناختی و جلوگیری از خلط مفاهیم کمک می‌کند.

۱- انواع تفسیر به اعتبار مقام مفسر

۱-۱. تفسیر قانونی: طبق اصول ۹۸ و ۷۳ قانون اساسی، این نوع تفسیر توسط شورای نگهبان و یا مجلس شورای اسلامی انجام می‌شود و به دلیل جایگاه قانون‌گذاری این نهادها، الزام‌آور است. تفسیر قانونی معمولاً برای رفع ابهامات در قوانین اساسی یا قوانین عادی به کار می‌رود.[۱] ممکن است به اغماض گفته شود اقدامی که در ارتباط با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۴ انجام شد هم نوعی تفسیر از قانون اساسی بوده است که چارچوبی برای خصوصی‌سازی و رقابت ارائه کرد که بر نقش نهادهای تنظیم‌گر مانند شورای رقابت تأکید دارد. این تفسیر مبنای تحلیل ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ است و نشان می‌دهد که قانون‌گذار به دنبال ایجاد نهادهای «مستقل» برای تنظیم بازارهای انحصاری بوده است. هر چند قانوناً مجمع تشخیص مصلحت نظام شأن و جایگاه تفسیر قانون اساسی را ندارد(تقی زاده و بانشی- ۱۳۹۴).

در باب استقلال نهاد تنظیم‌گر باید گفت که هرچند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورای رقابت را نهادی مستقل معرفی کرده است، اما این استقلال بیشتر جنبه شکلی دارد تا ماهوی. استقلال واقعی مستلزم جدایی ساختاری، مالی و تصمیم‌گیری از قوه مجریه است؛ در حالی‌که شورای رقابت از نظر بودجه‌ای و اجرایی همچنان وابسته به دولت باقی مانده است. به همین دلیل، نمی‌توان آن را نمونه کامل یک نهاد مستقل تنظیم‌گر دانست. به نظر می‌رسد فقدان چارچوب قانونی روشن برای استقلال نهادی، یکی از چالش‌های اصلی رگولاتوری در ایران است که موجب تداخل صلاحیت‌ها و تضعیف کارآمدی تصمیمات تنظیم‌گرانه می‌شود.

---

۱. البته مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی، این صلاحیت مجلس، مانع از تفسیری نمی‌شود که دادرسان (قضات) در مقام تمیز حق (رسیدگی به دعاوی و احقاق حقوق) از قوانین انجام می‌دهند.

۱-۲. تفسیر قضایی[1]: این نوع تفسیر توسط قضات دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌ها و بر اساس اصل ۱۶۶ قانون اساسی انجام می‌شود که بر مستند و علنی بودن آرای قضایی تأکید دارد. تفسیر قضایی در حل دعاوی و تعارضات قانونی نقش کلیدی دارد. برای نمونه، رأی شماره ۲۰۹۲۵۵۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۹، با اعمال ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری، رأی قبلی خود (شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۰۹۲۰۴۷۵ مورخ ۱۴۰۲/۴/۱۳) را نقض کرد و نامه مدیرعامل شرکت ملی صنایع پتروشیمی (در خصوص تعیین قیمت سرویس‌های جانبی شرکت‌های فجر و مبین در سال ۱۴۰۰) را به دلیل خارج از حدود اختیار، تعارض منافع (بر اساس جزء ۶ بند ط ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴)، و مغایرت با ماده ۴ قانون مدنی ابطال نمود. این رأی، صلاحیت انحصاری شورای رقابت (بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴) را در تنظیم قیمت بازارهای انحصاری مانند پتروشیمی تأیید می‌کند و نشان‌دهنده تمایل بیشتر دیوان به استقلال نهادهای تنظیم‌گر عام در موارد تداخل صلاحیت است. این نوع تفسیر در تحلیل تعارض ماده ۱۳ و ماده ۵۹ نقش محوری دارد، زیرا آراء قضایی می‌توانند مبنای حل اختلافات عملی باشند و به شفافیت مسئولیت‌ها کمک کنند.

بموجب رأی وحدت رویه ۱۰۶۲-۱۰۶۴ (۱۳۹۸) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، با تمرکز بر قطع رابطه استخدامی کارکنان شرکت‌های دولتی پس از واگذاری کامل سهام (مانند شرکت فرش ایران و شرکت غله منطقه ۷)، صلاحیت دیوان را در دعاوی قراردادی پس از خصوصی‌سازی محدود و قوانین عام در حوزه کار را مناط اعتبار دانست. این رأی نشان‌دهنده برخورد قضایی ناشی از تداخل صلاحیت‌ها (دیوان عدالت اداری در برابر دادگاه‌های عمومی) است.[2] این آراء در تحلیل تعارض ماده ۱۳ و ماده ۵۹

1. Judicial Interpretation

۲. رای هیات عمومی

الف: تعارض در آراء محرز است.

ب: نظر به اینکه اولاً: سهام شرکت‌های موضوع آراء مورد تعارض شامل صد در صد سهام شرکت فرش به موجب قرارداد ۱۸۴۶۲٫۴۳-۲۱٫۷٫۱۳۹۲ و صد درصد سهام شرکت غله منطقه ۷ (استان‌های گیلان، اردبیل و قزوین) به موجب قرارداد شماره ۲۵۱۵۳-۱۶٫۱۱٫۱۳۹۵ به بخش غیر دولتی و خصوصی (به ترتیب بانک تجارت و برادران قاجار) واگذار شده است. ثانیاً: پس از فروش و واگذاری سهام شرکت دولتی، حکم تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸٫۷٫۱۳۸۶ و مواد ۱۶ و ۳۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و

نقش محوری دارند، زیرا می‌توانند مبنای حل اختلافات عملی در بخش‌های انحصاری مانند نفت باشند.

۱-۳. تفسیر شخصی(دکترین)[1]: واژه دکترین دارای دو معنای عام و خاص است. در معنای عام معادل نظریه، تز، یا عقیده است و به مجموعه نظریات علما در هر رشته اطلاق می‌شود که می‌توان به کمک آنها وقایع را تفسیر نموده و عمل انسان را هدایت و رهبری نمود. طبق معنای عام، هر نظریه‌ای در هر زمینه علمی دکترین نامیده می‌شود. اما دکترین در معنای خاص نظریات یا عقایدی است که علمای حقوق در مقام شرح و تفسیر قواعد حقوقی بیان می‌کنند. این نوع تفسیر توسط حقوق‌دانان و پژوهشگران ارائه می‌شود اگرچه دکترین الزام‌آور نیست، ولی در تحلیل‌های حقوقی و تدوین سیاست‌ها تأثیرگذار است (اسلامی پناه-۱۳۹۹). دکتر ناصر کاتوزیان در آثار خود بر ضرورت هماهنگی تفسیر قوانین با نظام حقوقی و زمینه اجتماعی برای تحقق عدالت تأکید دارد. او معتقد است که تفسیر حقوقی باید نیت مقنن را در نظر بگیرد (کاتوزیان-۱۳۹۲)، عادلانه باشد و مصالح اجتماعی (کاتوزیان-۱۳۸۷) را تأمین کند تا به ایجاد نظم و عدالت در روابط اجتماعی منجر شود. این دیدگاه در تحلیل ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و ماده ۵۹ قانون اجرای

چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶٫۱۱٫۸ در قبل و بعد از واگذاری بر کارمندان این شرکت‌ها حاکم است به این نحو که ارتباط استخدامی آنان با دستگاه های اجرایی ذی‌ربط قطع و قوانین و مقررات قانون کار در مورد آنان اعمال می‌گردد. ثالثاً: حکم مقرر در تبصره ۳ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، مبنی بر این که «کارمند می‌تواند سه طریق از طرق پنج گانه فوق را به ترتیب اولویت انتخاب و به دستگاه اجرایی اعلام کند.» اشاره به ۵ روش مذکور در صدر ماده ۲۱ مذکور دارد و روش‌های پیش‌بینی شده مذکور ناظر به موردی است که اقدام به «واگذاری وظایف» دستگاه‌های اجرایی به بخش غیر دولتی شده است و «واگذاری وظایف» امری متفاوت و متباین با «واگذاری سهام» می‌باشد و قانون‌گذار در بحث واگذاری سهام، هیچ گونه حق انتخابی به کارمند اعطاء نکرده است، بلکه به موجب تبصره ماده ۲۱ قانون مورد اشاره به صراحت اعلام کرده است: «این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند.» و نمی‌توانند در بخش دولتی باقی بمانند و یا بعد از واگذاری به بخش‌های دولتی منتقل شوند. بنابر مراتب آراء صادر شده بر غیر وارد دانستن شکایت به شرح مندرج در گردش کار صحیح و موافق مقررات است. این رای به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.

https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=12153900912199190791

1. Doctrinal Interpretation

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ کاربرد دارد، زیرا هر دو ماده باید در راستای اهداف رقابتی اصل ۴۴، یعنی تقویت رقابت و کاهش انحصار، تفسیر شوند.

۲- *انواع تفسیر به اعتبار چگونگی تفسیر*

روش‌های تفسیر ابزارهایی هستند که برای استخراج معنای دقیق قوانین استفاده می‌شوند. این روش‌ها به شرح زیر هستند:

۲-۱. تفسیر لفظی :تفسیر لفظی[1] بر معنای لغوی و ظاهری کلمات قانون تمرکز دارد (رشوند بوکانی-۱۳۹۸) و اولین گام در فهم قانون است. برای مثال، واژه "مشارکت" در ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱) به معنای همکاری الزامی وزارت نفت با شورای رقابت برای تدوین مقررات رقابتی تفسیر می‌شود. این روش زمانی مؤثر است که متن قانون صریح و بدون ابهام باشد، اما در موارد ابهام، نیاز به روش‌های دیگر مانند تفسیر منطقی یا تاریخی احساس می‌شود (جعفری لنگرودی-۱۳۹۴).

۲-۲. تفسیر منطقی: تفسیر منطقی (یا غایی) [2] به دنبال کشف هدف و نیت مقنن از وضع قانون است و بر تحقق اهداف کلی نظام حقوقی تمرکز دارد. در چارچوب اصل ۴۴ قانون اساسی، هدف اصلی قانون‌گذار شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عمومی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی، افزایش رقابت‌پذیری و کاهش انحصار دولتی است. بنابراین، ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ – که بر استقلال شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌گر تأکید دارد– باید در راستای این اهداف، یعنی تقویت رقابت و کاهش انحصار، تفسیر شود (علاء الدینی و شیری-۱۳۹۵). به عبارت دیگر برای کشف نیت واقعی، مفسر باید از طریق مراجعه به گزارش‌های توجیهی و امور مقدماتی و صورتجلسات تنظیمی در موقع تدوین لوایح توسط دولت، همچنین مباحثات مجلس و کمیسیون‌های مربوط هدف واقعی قانون‌گذار را کشف و بر موارد ابهام و اجمال منطبق سازد.

1. Literal Interpretation
2. Logical/Teleological Interpretation

۲-۳. تفسیر تاریخی : یکی از روش‌های معتبر در تفسیر قوانین، روش تفسیر تاریخی است. در این روش، مفسر برای کشف اراده واقعی مقنن، به پیشینه تقنینی، اوضاع و احوال اجتماعی، سیاسی و اقتصادی زمان وضع قانون و نیز دلایل اصلاح یا تصویب آن توجه می‌کند. به‌کارگیری این روش به‌ویژه در مواردی که قانون در پاسخ به شرایط خاص اجتماعی یا ناکارآمدی‌های اجرایی پیشین اصلاح شده باشد، اهمیت دارد (کاتوزیان-۱۳۹۱). برای نمونه، اصلاحیه سال ۱۳۹۷ ماده ۵۹ در واکنش به ضعف‌های اجرایی گذشته و در راستای تقویت استقلال نهادهای تنظیم‌گر به تصویب رسید.

۲-۴. قاعده توجه به اهداف و مقاصد قانون‌گذار:[1] در فرآیند تفسیر قوانین، تمایز میان «روش‌های تفسیر» و «قواعد راهنمای تفسیری» از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. تفسیر غایی، در معنای دقیق خود، یکی از روش‌های تفسیر محسوب می‌شود که با تمرکز بر فلسفه وضع قانون و اهداف مورد نظر قانون‌گذار، به کشف معنای مقرره می‌پردازد. در مقابل، توجه به اهداف و مقاصد قانون‌گذار را می‌توان به‌عنوان یک قاعده راهنمای تفسیری تلقی کرد که مفسر را در انتخاب میان تفاسیر محتمل هدایت می‌کند، بی‌آنکه خود واجد ماهیت یک روش تفسیری مستقل باشد. این قاعده اقتضا می‌کند که در موارد ابهام، اجمال یا تعارض مقررات، تفسیری برگزیده شود که بیشترین سازگاری را با اهداف کلان قانون و سیاست‌های عمومی موردنظر قانون‌گذار داشته باشد.

تفسیر غایی به‌عنوان یکی از روش‌های کلیدی تفسیر متون حقوقی، بر اهداف و مقاصد کلی قانون تمرکز دارد و صرفاً به معنای تحت‌اللفظی کلمات محدود نمی‌شود. در این رویکرد، مفسر می‌کوشد معنای متن را بر اساس نسبت میان «مقصد ذهنی» (نیت قانون‌گذار) و «مقصد عینی» (نیت یک نویسنده معقول و اهداف نظام حقوقی در زمان تفسیر) تعیین کند. وزن هر یک از این دو، بسته به نوع متن حقوقی متفاوت است؛ به‌گونه‌ای که در اسنادی مانند وصیت‌نامه‌ها مقصد ذهنی و در قوانین اساسی مقصد عینی از اهمیت بیشتری برخوردار است. در حوزه حقوق اقتصادی و تنظیم‌گری، از جمله در تفسیر مقررات ناظر بر اصل ۴۴ قانون اساسی، توجه به این تمایز می‌تواند در حل تعارض صلاحیت نهادهای مختلف و تحقق اهدافی چون توسعه رقابت و جلوگیری از انحصار نقش مؤثری ایفا کند (سعدون زاده- ۱۴۰۲).

1. Purposive Interpretation

۲-۵. تفسیر مضیق و موسع: تفسیر مضیق[1] یکی از روش‌های کلیدی تفسیر قوانین است که در آن، معنای قانون به معنای دقیق، تحت‌اللفظی و محدود کلمات و عبارات قانون محدود می‌شود تا از گسترش بی‌رویه دامنه قانون جلوگیری شود. این روش عمدتاً در قوانین کیفری به کار می‌رود جایی که اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها (مطابق اصل ۱۶۹ قانون اساسی ایران) ایجاب می‌کند تا جرایم و مجازات‌ها به‌طور دقیق و بدون ابهام تعریف شوند و قاضی نتواند با تفسیر گسترده، افراد بیشتری را مجازات کند. برای مثال، در جرایم کیفری، اگر قانونی به "سرقت از بانک" اشاره کند، تفسیر مضیق مانع از گسترش آن به "سرقت از هر مؤسسه مالی" می‌شود تا حقوق افراد حفظ شود و اصل برائت (اصل ۳۷ قانون اساسی) رعایت گردد (موذن زادگان و علامعلی زاده-۱۳۸۸). در مقابل، تفسیر موسع[2] به معنای گسترش معنای قانون برای رسیدن به اهداف کلی، مصالح عمومی و کارآمدی آن است، و بیشتر در قوانین اقتصادی، اداری و عمومی کاربرد دارد تا نظم اجتماعی و اجرای سیاست‌ها تضمین شود. مثلاً در قوانین مرتبط با اقتصاد مانند اصل ۴۴ قانون اساسی، تفسیر موسع می‌تواند برای جلوگیری از انحصارهای زیان‌بار و تقویت رقابت به کار رود، حتی اگر متن قانون به‌طور صریح به تمام موارد اشاره نکرده باشد. این تمایز ریشه در اصول فقه و حقوق مدرن دارد، جایی که تفسیر مضیق برای حفاظت از حقوق فردی (مانند در حقوق کیفری) و تفسیر موسع برای حمایت از مصالح جمعی (مانند در حقوق اداری یا زیست‌محیطی) استفاده می‌شود. به عبارت دیگر، تفسیر مضیق در حقوق عامه به معنای محدود کردن دامنه به موارد دقیق و بدون ابهام است تا از گسترش بی‌رویه جلوگیری شود، که در جرایم کیفری مانند جرایم علیه سلامت عمومی یا محیط‌زیست (مثل آلودگی نفتی) کاربرد دارد. در مقابل، تفسیر موسع دامنه را برای دستیابی به عدالت و مصالح عمومی گسترش می‌دهد این رویکرد با غایت‌گرایی عینی همخوان است، جایی که هدف قانون‌گذار احیای حقوق عامه برای جلوگیری از ظلم است (نصر الهی و منصوریان-۱۴۰۳). در تحلیل تداخل ماده ۱۳ و ۵۹، تفسیر موسع می‌تواند برای هماهنگی وزارت نفت و شورای رقابت مفید باشد، در حالی که تفسیر مضیق اولویت را به متن خاص ماده ۱۳ می‌دهد. با تدقیق در آرای

1. Restrictive Interpretation
2. Extensive Interpretation

صادره از دیوان عدالت اداری متوجه می‌شویم که دیوان اغلب از تفسیر موسع در قوانین اداری استفاده می‌کند تا کارآمدی تنظیم‌گری را افزایش دهد در حالی که در قوانین کیفری، دادگاه‌ها موظف به تفسیر مضیق هستند تا از نقض حقوق اشخاص جلوگیری شود. این روش‌ها در تحلیل تداخل صلاحیت‌ها مانند ماده ۱۳ و ماده ۵۹ مفیدند، چرا که استناد به هر کدام از این تفسیرها در موقعیت‌های مختلف می‌تواند نتیجه متفاوتی به همراه داشته باشد و توسل به یکی از آن‌ها سبب اولویت مواد ۱۳ و ۵۹ بر یکدیگر می‌شود (بابایی مهر-۱۳۸۸).

۳- *اصول حاکم بر تفسیر*

اصول حاکم بر تفسیر، چارچوب کلی فرآیند تفسیر را تعیین و تضمین می‌کنند که تفسیر قوانین با مبانی نظام حقوقی ایران همخوانی داشته باشد. این اصول نه تنها ریشه در قانون اساسی و اصول فقه دارند، بلکه با اهداف کلی نظام حقوقی مانند تضمین رقابت و کاهش انحصار (مانند اصل ۴۴) سازگار هستند. در ادامه، هر اصل با توضیحات تشریحی و مثال‌های مرتبط با تداخل صلاحیت ماده ۱۳ و ماده ۵۹ بررسی می‌شود تا نشان دهد چگونه این اصول می‌توانند تعارضات حقوقی را حل کنند.

۳-۱. اصل قانونی بودن: بر اساس اصل ۱۶۹ قانون اساسی، هیچ اقدامی بدون مستند قانونی مجاز نیست و این اصل تأکید دارد که اعمال نهادها باید بر پایه قوانین صریح و معتبر باشد. این اصل در حقوق ایران به معنای آن است که تفسیر قوانین نباید به گونه‌ای باشد که اختیارات نهادها را بدون پایه قانونی گسترش دهد، بلکه باید به متن قانون محدود بماند تا از سوءاستفاده جلوگیری شود. برای مثال، در تداخل صلاحیت ماده ۱۳ (که وزارت نفت را مکلف به مشارکت با شورای رقابت می‌کند) و ماده ۵۹ (که استقلال شورای رقابت را الزامی می‌کند)، اصل قانونی بودن ایجاب می‌کند که هر گونه اقدام وزارت نفت (مانند تدوین مقررات رگولاتوری) بدون پایه قانونی مانند تصویب هیئت وزیران معتبر نباشد، و این می‌تواند به حل تعارض کمک کند تا از اقدامات فراقانونی جلوگیری شود. این اصل از منابع فقهی مانند قاعده "لاضرر" الهام گرفته شده و در آرای دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبات غیرقانونی به کار می‌رود.

۳-۲. اصل برائت: این اصل نه‌تنها در حقوق کیفری، بلکه در حوزه‌های اداری و اقتصادی نیز کاربرد دارد. در حوزه تنظیم‌گری، به‌ویژه طبق ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و همچنین ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، تنظیم‌گر موظف است در چارچوب قانون و با رعایت حقوق اشخاص ذی‌نفع عمل نماید. براین‌اساس، در فرآیند صدور مجوزها، بازرسی‌ها یا اعمال محدودیت‌ها، باید فرض بر صحت عملکرد فعالان بخش نفت و انرژی باشد مگر خلاف آن اثبات گردد. این امر مانع از تصمیمات سلیقه‌ای یا اعمال ضمانت اجراهای پیش‌دستانه می‌شود. همچنین رعایت اصل برائت موجب افزایش شفافیت و اعتماد میان دولت و بخش خصوصی می‌گردد. تنظیم‌گر باید صرفاً بر مبنای دلایل متقن و مستند اقدام به محدودسازی یا اعمال ضمانت اجرا نماید. در نتیجه، پیوند اصل برائت با ماده ۵۹ و ماده ۱۳، تضمین‌کننده عدالت اداری و حفظ حقوق فعالان صنعت نفت در نظام تنظیم‌گری است.

۳-۳. اصل وحدت نظام حقوقی: اصل وحدت نظام حقوقی از اصول بنیادین در تفسیر قوانین به شمار می‌آید و بر این مبنا استوار است که مجموعه قواعد حقوقی باید به‌صورت هماهنگ، منسجم و در راستای اهداف کلی نظام حقوقی تفسیر شوند. این اصل با الهام از وحدت فقهی در حقوق اسلامی، اقتضا دارد که هیچ ماده‌ای به‌صورت منفک از سایر مقررات مورد تفسیر قرار نگیرد و هر قاعده در ارتباط نظام‌مند با سایر قواعد معنا یابد تا از بروز تعارض یا دوگانگی در اجرا جلوگیری شود. در نظام حقوقی ایران، اصل مزبور به‌ویژه در حوزه‌های تنظیم‌گری اقتصادی، نقش مهمی در هماهنگ‌سازی برداشت‌ها از قوانین ایفا می‌کند. برای نمونه، در تبیین رابطه میان ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ (که بر نقش تنظیم‌گرانه وزارت نفت و تعامل آن با نهادهای رقابتی تأکید دارد) و ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ (که استقلال شورای رقابت را تضمین می‌کند)، می‌توان از اصل وحدت نظام حقوقی برای تفسیر همسو و سازگار این دو ماده بهره برد. بر اساس این تفسیر، هر دو حکم باید در راستای اهداف کلان اصل ۴۴، یعنی تحکیم رقابت، کاهش انحصار و حمایت از عدالت اقتصادی، تعبیر شوند. دکتر ناصر کاتوزیان نیز در آثار خود، از جمله در مقدمه علم حقوق، بر لزوم تفسیر قوانین بر پایه

وحدت سیاق و انسجام درونی نظام حقوقی تأکید نموده‌اند، که می‌تواند پشتوانه نظری این اصل در نظام حقوقی ایران به شمار آید (شهبازی - ۱۳۸۸).

۳-۴. ملاحظه کارآمدی در تفسیر قوانین اقتصادی و اداری: در تفسیر قوانین، به‌ویژه در حوزه حقوق اقتصادی و اداری، افزون بر اصول و قواعد کلاسیک تفسیری، گاه ملاحظاتی مطرح می‌شود که بیش از آنکه واجد ماهیت «اصل تفسیری» باشند، جنبه سیاست‌گذارانه و کارکردی دارند. یکی از این ملاحظات، کارآمدی است. از این حیث، تفسیر باید به اجرای مؤثر قوانین و پیشگیری از بحران‌های اقتصادی و زیست‌محیطی منجر شود، به این معنا که تفسیر نه تنها حقوقی باشد، بلکه عملی و نتیجه‌گرا نیز باشد تا قوانین به اهداف خود برسند (بقا-۱۳۹۶). این ملاحظه در حقوق، به ویژه در حوزه‌های اقتصادی و اداری (که می‌توان گفت بر اساس قواعد فقهی لاضرر، نفی حرج، تقدم اهم بر مهم و ...)، موید این مطلب است که تفسیر باید خلأهای اجرایی را پر کند و کارایی سیستم را افزایش دهد. از این منظر، کارآمدی را نمی‌توان در عرض اصول کلاسیک حاکم بر تفسیر قرار داد، بلکه باید آن را رویکردی تکمیلی دانست که در کنار سایر قواعد تفسیری، به‌ویژه در حوزه تنظیم‌گری و سیاست‌های رقابتی، می‌تواند در انتخاب میان تفاسیر متعدد مؤثر واقع شود. در تعارض میان نهادهای تنظیم‌گر بخشی و شورای رقابت، توجه به آثار عملی و نهادی هر تفسیر، از حیث حفظ رقابت و جلوگیری از انحصار، می‌تواند نقش راهنما ایفا کند، بی‌آنکه جایگزین اصول مسلم تفسیری شود.

۴- قواعد تفسیر

قواعد تفسیری ابزارهایی هستند که حقوق‌دانان و مفسران قانون از آن‌ها برای رفع تعارض، تعیین حدود صلاحیت و هماهنگ‌سازی مقررات استفاده می‌کنند. در نظام حقوقی ایران، این قواعد ضمن وفاداری به اصول فقهی، باید با ملاحظات کارآمدی و اهداف کلان قانون اساسی (به‌ویژه اصل ۴۴) سازگار باشند.

۴-۱. تقدم خاص بر عام: قانون خاص در برابر قانون عام برتری دارد؛[1] زیرا قانون‌گذار در موارد خاص، اراده دقیق‌تری ابراز کرده است. به‌عنوان نمونه، ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، مقررات ویژه‌ای برای تنظیم فعالیت‌های

1. Lex special derogated legit generali

پایین‌دستی نفت (از جمله ایمنی، محیط‌زیست و بهره‌وری) وضع کرده است که در اصل، بر ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تقدم دارد. با این حال، اصلاحیه سال ۱۳۹۷ ماده ۵۹، با گسترش دامنه شمول رگولاتوری عمومی، عملاً دامنه تقدم ماده ۱۳ را محدود کرده و به نوعی تعارض کارکردی میان دو ماده ایجاد نموده است. این وضعیت نیازمند تفسیر کارآمد است تا هم انسجام نظام رگولاتوری حفظ شود و هم صلاحیت تخصصی وزارت نفت مخدوش نگردد.

۴-۲. ناسخ و منسوخ: در صورت تعارض دو قانون هم‌مرتبه، قانون مؤخر ناسخ[1] مقدم تلقی می‌شود. از آنجا که اصلاحیه سال ۱۳۹۷ ماده ۵۹ بعد از قانون نفت مصوب ۱۳۹۱ وضع شده است، می‌تواند به‌صورت نسخ ضمنی بخشی از صلاحیت‌های پیشین وزارت نفت تلقی شود. اما به دلیل اهمیت اصل تفکیک وظایف حاکمیتی و اجرایی در بخش انرژی، تفسیر کارآمد ایجاب می‌کند که نسخ ضمنی به حداقل ممکن محدود شود و حوزه‌های تخصصی وزارت نفت همچنان محفوظ بماند.

۴-۳. وحدت سیاق: قوانین نباید به‌صورت منفک و جزیره‌ای تفسیر شوند، بلکه باید در چارچوب اهداف کلان نظام حقوقی و به‌ویژه اصل ۴۴ قانون اساسی تحلیل گردند .براساس قاعده وحدت سیاق[2]، هدف نهایی تفسیر باید تحقق «اقتصاد رقابتی، کارآمد و متوازن» باشد. بنابراین، هر تفسیر از مواد ۱۳ و ۵۹ باید در راستای تحقق عدالت اقتصادی، شفافیت و پایداری محیط‌زیست صورت گیرد، نه صرفاً بر مبنای ظاهر الفاظ.

۴-۴. تخصیص: گاه قانون خاص، قانون عام را تخصیص[3] می‌زند (محدود می‌کند). ماده ۱۳ با توجه به موضوع خاص خود (بخش انرژی و نفت)، می‌تواند مصداقی از تخصیص ماده ۵۹ تلقی شود. اما در اصلاحیه ۱۳۹۷، تبصره‌های جدید ماده ۵۹ به‌گونه‌ای تنظیم شده‌اند که خود به تخصیص معکوس می‌انجامند؛ یعنی صلاحیت عام رگولاتوری بر صلاحیت خاص وزارت نفت مقدم دانسته شده است. به نظر می‌رسد در این صورت باید تفسیر کارآمد در این زمینه میان تخصص‌گرایی بخشی و هماهنگی نظام رگولاتوری ملی تعادل برقرار کند.

1. Abrogation
2. Unity of Context
3. Allocation

۳-۲- بند دوم- تحلیل مقررات قانونی و تداخل صلاحیت‌ها

الف- تحلیل ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت: نقاط تداخل در صلاحیت ابتکاری و مشارکتی

ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، این وزارتخانه را مکلف می‌کند تا با همکاری شورای رقابت، مقرراتی در راستای بهبود فضای کسب‌وکار، ایجاد رقابت سالم و جلوگیری از انحصار در صنعت نفت تدوین کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند. ویژگی‌های کلیدی ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (مصوب ۱۳۹۱):

*__صلاحیت ابتکاری وزارت نفت:__ این ماده، برای نخستین‌بار، به وزارت نفت اختیار می‌دهد تا در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و بدون نیاز به قانون‌گذاری جدید توسط مجلس، نهادهای تنظیم‌گر (رگولاتوری) تخصصی ایجاد کند. این صلاحیت نشان‌دهنده تمایل قانون‌گذار به تمرکززدایی از رگولاتوری عمومی و تقویت ظرفیت تخصصی وزارت نفت در حوزه‌های فنی، ایمنی و زیست‌محیطی است.

*__مشارکت الزامی با شورای رقابت__: قانون‌گذار با درج عبارت «با مشارکت شورای رقابت»، قصد داشته است تا هماهنگی بین تنظیم‌گری بخشی و رگولاتوری ملی را تضمین کند. با این حال، در عمل، فقدان سازوکار نهادی برای این همکاری موجب بروز خلأهای نظارتی و اجرایی شده است. به‌عنوان نمونه، حوادث رخ داده در پالایشگاه‌های کشور از جمله، اراک، آبادان، تهران، و ...، نمونه‌ای از ناکارآمدی نظام ایمنی و فقدان استانداردهای واحد نظارتی در بخش پایین‌دستی نفت است.

*__پیامدهای عملی و کارکردی__: عدم تعیین دقیق مصادیق و حدود اختیارات رگولاتوری (از جمله در حوزه‌های ایمنی، کیفیت سوخت، امنیتی و حفاظت محیط‌زیست) موجب شده است که مقررات اجرایی ماده ۱۳ به‌طور کامل عملیاتی نشود. در نتیجه، نظام تنظیم‌گری بخش نفت از کارآمدی اقتصادی و زیست‌محیطی لازم برخوردار نیست و گاه موجب تداخل با صلاحیت نهادهای عام تنظیم‌گر مانند شورای رقابت یا سازمان محیط‌زیست می‌شود.

ماده ۱۳ از دیدگاه تئوری، گامی مهم در جهت ایجاد رگولاتوری بخشی مبتنی بر تخصص است؛ اما در غیاب اجرای مؤثر و هماهنگی نهادی، این ظرفیت به‌صورت کامل

بالفعل نشده و حتی در مواردی منجر به ابهام در صلاحیت‌ها و تضعیف کارایی نظارتی شده است.

ب) بررسی ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴: تعارض با صلاحیت‌های بخشی و تأکید بر استقلال رگولاتوری

ماده ۵۹ اصلاحی با هدف ارتقای رقابت، شفافیت و جلوگیری از انحصار، سازوکاری برای تنظیم‌گری در بازارهای انحصاری یا دارای ساختار غیررقابتی ایجاد می‌کند. این ماده، با تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی تحت نظارت دولت و شورای رقابت، عملاً صلاحیت تنظیم بازار را از دستگاه‌های اجرایی تخصصی به نهادهای مستقل یا عمومی تنظیم‌گر منتقل می‌سازد ویژگی‌های کلیدی این ماده بدین شکل است:

*__تمرکز بر تنظیم‌گری عمومی به‌جای بخشی:__ اصلاحیه ۱۳۹۷ ماده ۵۹ با رویکردی فرابخشی، نظام رگولاتوری ملی را جایگزین تنظیم‌گری بخشی می‌کند. بر این اساس، سیاست‌گذاری کلان در حوزه رقابت، تعرفه‌گذاری و مجوزدهی، باید با هماهنگی شورای رقابت انجام گیرد. این امر موجب شد تا صلاحیت‌های تخصصی وزارتخانه‌ها (از جمله وزارت نفت، نیرو و ارتباطات) تا حدودی در صلاحیت نهادهای عمومی تنظیم‌گر ادغام شود.

*__تعارض با صلاحیت‌های قانونی وزارتخانه‌ها:__ اجرای این ماده در عمل، به تداخل صلاحیت میان نهادهای بخشی و نهادهای عمومی تنظیم‌گر انجامیده است. این تداخل، مشابه آنچه حاجی میرزایی و همکاران (۱۴۰۳) در ارزیابی حکمرانی انرژی توصیف کرده‌اند، ناشی از تجمیع وظایف تنظیم‌گری و تصدی‌گری در وزارت نفت است که منجر به ناهماهنگی نهادی می‌شود. برای مثال، در بخش انرژی، مقررات ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱) با صلاحیت‌های عام ماده ۵۹ در خصوص تنظیم رقابت و صدور مجوزها هم‌پوشانی دارد. در نتیجه، در مواردی، وزارت نفت خود را مرجع تخصصی صدور و نظارت بر مجوزها می‌داند، در حالی که شورای رقابت نیز به استناد ماده ۵۹، مدعی صلاحیت نظارتی بر همان بازارهاست. این وضعیت ابهام در مرجعیت حقوقی و ضعف در کارآمدی نظام رگولاتوری را در پی داشته است.

*__تأکید بر استقلال نهادهای تنظیم‌گر:__ ماده ۵۹ مقرر می‌دارد که نهادهای تنظیم‌گر باید از نظر تصمیم‌گیری مستقل و در عین حال پاسخ‌گو در برابر نهادهای

بالادستی باشند، اما در عمل، این استقلال به‌طور کامل تحقق نیافته و برخی نهادهای تنظیم‌گر همچنان تحت نفوذ دستگاه‌های اجرایی یا منافع بخشی باقی مانده‌اند.

بنا به مراتب فوق، اجرای مؤثر ماده ۵۹ مستلزم تدوین آیین‌نامه‌های روشن برای حدود اختیارات، ترکیب اعضا و سازوکار پاسخ‌گویی است. مضافاً، ابهام در نحوه اجرای ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، یکی از مهم‌ترین عوامل بی‌ثباتی نهادی در نظام تنظیم‌گری انرژی، به‌ویژه در بخش نفت و گاز است. این ماده با اعطای صلاحیت تنظیم‌گری به شورای رقابت، عملاً حوزه‌هایی را در بر می‌گیرد که طبق ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، در صلاحیت انحصاری آن وزارتخانه قرار گرفته است. از آنجا که هیچ قاعده تفسیری صریحی برای تعیین حدود صلاحیت این دو نهاد وجود ندارد، مرز میان «تنظیم رقابت در بازار» و «تنظیم فعالیت‌های تخصصی نفت و گاز» مخدوش شده است.نتیجه این ابهام، شکل‌گیری دوگانگی ساختاری در تصمیم‌گیری‌های تنظیم‌گرانه است؛ به‌گونه‌ای که وزارت نفت با رویکرد فنی و انحصاری خود بر جنبه‌های تولید، پالایش و توزیع تمرکز دارد، در حالی‌که شورای رقابت با استناد به اصول کلی رقابت‌پذیری، خواهان کاهش تصدی‌گری دولت در همین حوزه‌هاست. این تعارض دیدگاه‌ها، نه تنها موجب تعدد مقررات و تداخل تصمیمات اجرایی شده، بلکه فرآیند تصویب دستورالعمل‌ها، قیمت‌گذاری و نظارت بر قراردادها را نیز با تأخیر و عدم‌انسجام مواجه ساخته است. در عمل ناهماهنگی یادشده مانع از شکل‌گیری یک رژیم رگولاتوری واحد و قابل پیش‌بینی در بازار انرژی ایران شده است. موضوعی که به‌طور مستقیم بر اعتماد سرمایه‌گذاران، کارایی اقتصادی بخش پایین‌دستی و تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تأثیر منفی می‌گذارد.

بنابراین تا زمانی که حدود صلاحیت شورای رقابت و وزارت نفت در قالب تفسیری منسجم از مواد ۵۹ و ۱۳ مشخص نگردد، نظام تنظیم‌گری در بخش انرژی فاقد انسجام و قابل پیش‌بینی خواهد بود. استمرار این وضعیت، نه‌تنها مانع تحقق اهداف خصوصی‌سازی و رقابت سالم می‌شود، بلکه با ایجاد عدم قطعیت در تصمیمات اجرایی، اعتماد فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را نیز تضعیف می‌کند. به نظر می‌رسد راهکار اصولی، بازنگری در روابط نهادی دو دستگاه از طریق تصویب آیین‌نامه‌ای

تفسیری یا ایجاد نهاد مشترک تنظیم‌گر باشد تا ضمن رعایت تخصص وزارت نفت، اصول رقابت منصفانه نیز تضمین گردد.

۳-۳- بند سوم - تحلیل تداخل صلاحیت‌ها

تداخل صلاحیت‌ها میان وزارت نفت و شورای رقابت را می‌توان به شرح ذیل بررسی کرد:

الف- از نظر اقدامی و ابتکاری:ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت به این وزارتخانه صلاحیت ابتکاری در تدوین مقررات بخش پایین‌دستی نفت می‌دهد. با این حال، عدم مشارکت مؤثر با شورای رقابت موجب ایجاد خلأهای نظارتی و اجرایی شده است که نمونه عملی آن دعاوی متعدد شرکت‌های خصوصی علیه شرکت ملی پالایش و پخش که ناشی از ابهام در تعریف تعهدات قراردادی بوده و ضعف در اجرای ماده ۱۳ را نشان می‌دهد، می‌باشد. در مقابل ماده ۵۹ اصلاحی (۱۳۹۷) تأسیس نهادهای تنظیم‌گر را الزامی کرده و به شورای رقابت صلاحیت نظارت کلان بر بازار را می‌دهد. عدم‌هماهنگی با وزارت نفت باعث ایجاد ابهام در مرجعیت و مسئولیت‌ها شده است، به‌گونه‌ای که نهادهای تنظیم‌گر بخشی و ملی در برخی موارد به‌طور موازی عمل می‌کنند. مطابق قاعده تقدم خاص بر عام، در حوزه تخصصی نفت، ماده ۱۳ به‌عنوان قانون خاص بر ماده ۵۹ مقدم است؛ با این حال، اصلاحیه ۱۳۹۷ ماده ۵۹ این تقدم را محدود کرده است. رأی دیوان عدالت اداری شماره ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶ مصوبه شورای رقابت در بخش پتروشیمی ابطال شد، زیرا با صلاحیت تخصصی وزارت نفت تعارض داشت. در مقابل، رأی دیوان عدالت اداری شماره رأی شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۲۰۹۲۵۵۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۳/۰۸/۲۹ استقلال شورای رقابت تأیید شد، که نشان‌دهنده تلاش برای حفظ توازن میان نهادهای بخشی و تنظیم‌گر ملی است. در عمل تداخل صلاحیت‌ها ناشی از ابهام در مرز اختیارات قانونی و عدم هماهنگی نهادی است. تفسیر کارآمد می‌تواند با رعایت تقدم خاص بر عام، صلاحیت تخصصی وزارت نفت را حفظ کرده و همزمان نهادهای عمومی تنظیم‌گر را در چارچوب کلی رگولاتوری ملی مستقر نماید. این راهبرد، خلأهای نظارتی و بحران‌های اجرایی احتمالی را کاهش می‌دهد.

ب- از دیدگاه زمانی: از یک طرف در ماده ۱۳، عدم تعیین مهلت قانونی مشخص برای تدوین و تصویب مقررات، موجب تأخیر در اجرا شده است که نمونه عملی آن تولید بنزین فاقد استانداردهای لازم و به روز منجر به افزایش آلودگی هوای کلان‌شهرها شده و یکی از مسائل مطرح و مورد بحث در کشور است. از طرف دیگر ماده ۵۹، مهلت سه‌ماهه برای ایجاد نهادهای تنظیم‌گر در قانون پیش‌بینی نموده است، اما عدم هماهنگی میان نهادها سبب شده اجرای آن با تأخیر مواجه شود. بر مبنای قاعده ناسخ و منسوخ و در مقام تفسیر می‌توان گفت که اصلاحیه ۱۳۹۷ ماده ۵۹، بخش‌هایی از ماده ۱۳ را نسخ ضمنی کرده است؛ این موضوع در صورت عدم اجرای هماهنگ، ابهام زمانی و اجرایی ایجاد می‌کند.

ج- از جنبه ساختاری و اختیارات: از یک طرف، ماده ۱۳ در مقام بیان ساختار مشارکتی وزارت نفت با شورای رقابت، جزئیات دقیق درباره ترکیب اعضا، بودجه و نحوه تصمیم‌گیری ندارد که موجب ضعف در تحقق اهداف رگولاتوری بخشی شده است. از طرف دیگر، ماده ۵۹، با تأکید بر استقلال کامل نهادهای تنظیم‌گر با حضور قضات، بودجه مستقل و اختیارات قانونی مشخص دارد. پیامد عملی این امر و فقدان رگولاتوری مستقل و هماهنگ، موجب ناترازی سرمایه‌گذاری، کاهش کارآمدی اقتصادی و وقوع بحران‌های زیست‌محیطی شده است.

د- کاربرد قواعد تفسیری: قواعد تفسیری نقش اساسی در رفع ابهامات و تداخل صلاحیت‌ها دارند؛ با استفاده از قاعده تقدم خاص بر عام می‌توان قائل به این امر بود که ماده ۱۳ به عنوان قانون خاص در حوزه پایین‌دستی نفت، بر ماده ۵۹ عام تقدم دارد. با این حال، اصلاحیه ۱۳۹۷ محدودیت‌هایی برای این تقدم ایجاد کرده است. تفسیر صحیح این تقدم می‌تواند هم صلاحیت تخصصی وزارت نفت را حفظ کند و هم نهادهای رگولاتور ملی را در چارچوب کلی به فعالیت وا دارد بر اساس، قاعده ناسخ و منسوخ نیز به نظر می‌رسد اصلاحیه ماده ۵۹، بخش‌هایی از ماده ۱۳ را به صورت ضمنی نسخ کرده است. عدم هماهنگی در اجرای این مواد می‌تواند منجر به ابهام قانونی و تعارض اجرایی شود. مطابق قاعده تفسیر غایی می‌توان با تکیه بر اهداف کلان قانون‌گذاری، ماده ۱۳ را به گونه‌ای تفسیر کرد که وزارت نفت مقررات تخصصی خود را تدوین و اجرا کند و همزمان شورای رقابت و نهادهای عمومی رگولاتور در چارچوب کلی بازار فعالیت کنند

به نحوی که در آخر کار مصالح عمومی مورد آسیب قرار نگیرد. نهایتاً، قواعد تفسیری باید به گونه ای مورد استناد و استفاده قرار گیرند که موجب ایجاد سازوکارهای مشورتی میان وزارت نفت و شورای رقابت شوند تا هم استقلال نهادهای رگولاتور حفظ شود و هم وزارت نفت بتواند وظایف تخصصی خود را انجام دهد. پر واضح است که پیامد عملی چنین تفسیری، کاهش تداخل صلاحیت‌ها، رفع ابهام قانونی و اجرای هماهنگ رگولاتوری بخشی و ملی می‌باشد و از بحران‌های اقتصادی، زیست‌محیطی و اجرایی پیشگیری خواهد شد.

۳-۴- بند چهارم- پیامدهای عملی تداخل صلاحیت‌ها در رگولاتوری بخش پایین‌دستی نفت ایران

تداخل صلاحیت‌ها بین ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱) و ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (با اصلاحیه ۱۳۹۷) منجر به خلأهای قانونی، ناهماهنگی نهادی و کاهش کارآمدی سیستم رگولاتوری شده است. این تداخل‌ها نه تنها اجرای مؤثر قوانین را مختل کرده، بلکه پیامدهای عملی گسترده‌ای در حوزه‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، اجرایی و اجتماعی-قضایی به همراه داشته‌اند. تداخل صلاحیت‌ها باعث ضعف در نظارت بر استانداردهای ایمنی و زیست‌محیطی شده، که منجر به آلودگی‌های گسترده در بخش پایین‌دستی (مانند پالایش و پخش) گردیده است. این بحران‌ها ریشه در عدم هماهنگی بین وزارت نفت (صلاحیت ابتکاری) و شورای رقابت (نظارت کلان) دارند که اجرای مؤثر مقررات را به تأخیر انداخته و آلاینده‌ها را افزایش داده است.

حادثه آتش‌سوزی پالایشگاه تهران در سال ۱۳۹۶ که به کشته و زخمی شدن چندین نفر انجامید، نماد روشنی از دوگانگی نهادی در تنظیم‌گری انرژی در ایران است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که ریشه اصلی حادثه در فرسودگی تجهیزات و فقدان نظارت مؤثر بر اجرای استانداردهای ایمنی و زیست‌محیطی بوده است؛ امری که در نتیجه عدم هماهنگی میان نهادهای دارای صلاحیت، به‌ویژه وزارت نفت و شورای رقابت، تشدید شده است. این دوگانگی نهادی سبب شده تا هیچ مرجع مشخصی مسئولیت مستقیم تضمین کیفیت فرآورده‌ها و رعایت الزامات ایمنی را بر عهده نگیرد و در نتیجه، نظارت‌ها به‌صورت پراکنده، موردی و واکنشی انجام شود. پیامد این وضعیت،

تضعیف پاسخ‌گویی نهادی، کاهش شفافیت و استمرار خطرات زیست‌محیطی و انسانی در بخش انرژی کشور است. شواهد عینی کلانشهر تهران نشان می‌دهد که سالانه مقادیر زیادی دی‌اکسید کربن و ذرات معلق به خاطر ضعف در تولید فرآورده‌های با کیفیت و نیز محصولات غیر کیفی صنایع دیگر مثل خودروسازی تولید می‌شود که به گرمایش محلی و بیماری‌های تنفسی انجامیده است. به نظر می‌رسد، این بحران، نمادی از پیامدهای دوگانگی نهادی در تنظیم‌گری انرژی است، زیرا اختیارات وزارت نفت براساس ماده ۱۳ بدون نظارت مؤثر شورای رقابت (مطابق ماده ۵۹) اجرا شده و این دوگانگی میان نهادهای بخشی و عام، به ناهماهنگی ساختاری و ضعف در اجرای یکپارچه مقررات منجر گردیده است. همین مشکل در خصوص اراک و شازند نیز صادق است. جایی که آلودگی هوا به کاهش کیفیت هوا منجر شده و سلامت عمومی را تهدید می‌کند. این پیامد مستقیم تداخل است، زیرا عدم هماهنگی نهادی (بین وزارت نفت و شورای رقابت) اجرای مقررات را ضعیف کرده است. این بحران‌ها ضرورت تفسیر کارآمد (مانند اصل کارآمدی) را نشان می‌دهند تا از ضرر عمومی جلوگیری شود.

همچنین، تداخل صلاحیت‌ها، می‌تواند منجر به کاهش سرمایه‌گذاری، ناترازی سرمایه‌گذاری، تأخیر در ارتقای پالایشگاه‌ها و به تبع آن کاهش ظرفیت تولید فرآورده‌های نفتی و واردات فرآورده‌های نفتی به دلیل ناترازی شدید مصرف بنزین شود (نوری کرم- ۱۴۰۳). این پیامدها با یافته‌های حاجی میرزایی و همکاران (۱۴۰۳) همخوان است که عرضه‌محوری در سیاست‌های انرژی را عامل چالش‌های امنیت انرژی و ناترازی تولید-مصرف در بخش نفت می‌دانند.

این کاهش به دلیل عدم اجرای مؤثر مقررات ماده ۱۳ (تدوین مقررات رقابتی) و تداخل با ماده ۵۹ رخ داده، که سرمایه‌گذاری خصوصی را مختل کرده است. برای رفع این ناکارآمدی‌ها می‌توان بر اساس اصل وحدت نظام حقوقی (برای ایجاد هماهنگی بین قوانین و نهادها) عمل نمود. اثر دیگر تداخل صلاحیت که آشکار و واضح است، تأخیر در تصویب و اقدام بر مبنای اساسنامه نهاد تنظیم‌گر (یا دست‌کم نهاد تنظیم‌گر مشخص‌شده) تا کنون می‌باشد؛ دلیل اصلی این تأخیرها ریشه در عدم هماهنگی نهادی دارد. منظور از عدم هماهنگی نهادی، نبود سازوکارهای یکپارچه و مشترک بین نهادهای درگیر مانند وزارت نفت (به عنوان نهاد اجرایی و تخصصی در بخش انرژی) و

شورای رقابت (به عنوان نهاد نظارتی عام بر رقابت و انحصار) است، که این مسئله منجر به موازی‌کاری، تعارض در تصمیم‌گیری‌ها و عدم ادغام صلاحیت‌ها می‌شود. این عدم هماهنگی، که اغلب در نظام اداری ایران به دلیل ساختار سلسله‌مراتبی و فقدان کمیته‌های میان‌نهادی رخ می‌دهد، می‌تواند با تشکیل کمیته‌های مشترک یا اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی (بر اساس قواعد تفسیری مانند اصل کارآمدی) برطرف شود و به اجرای مؤثرتر سیاست‌های اصل ۴۴ کمک کند.

اما یکی دیگر از آثار مهم تداخل صلاحیت، افزایش دعاوی قضایی علیه شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی با وجود واگذاری سهام بخش دولتی به بخش خصوصی بدون وجود هرگونه رابطه مستقیم حقوقی می‌باشد. با شروع فرآیندهای واگذاری صنایع پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی به بخش خصوصی و قطع نظر از اجرای غلط یا نادرست خصوصی‌سازی، مشکلات حقوقی پیچیده و اساسی پس از اجرای واگذاری برای وزارت نفت و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت‌های تابعه آن که در مقام اعمال حاکمیت هستند، ایجاد شده است که دلیل اصلی آن فقدان مقررات لازم و شفاف ناظر بر روند اعمال حاکمیت، تنظیم روابط بین وزارت نفت و شرکت اصلی تابعه و بنگاه‌های واگذار شده با نهاد حاکمیتی و بازار و به ویژه تنظیم فعالیت بنگاه‌های اقتصادی فعال در بخش پالایش و پخش صنعت نفت از جهات اقتصادی و اجتماعی (عرصه قیمت گذاری کالا و خدمات، کیفیت خدمات و مجوزهای ورود به بازار و همچنین آثار اجتماعی و فرهنگی آنها) می‌باشد چرا که در حال حاضر با سکوت قانون و پیچیدگی‌های فنی، مالی، اقتصادی و حقوقی موجود کارکرد بنگاه‌های واگذار شده و نحوه تحمیل مسئولیت و ارائه خدمات به بنگاه‌های مذکور از یکطرف و مسئولیت یا عدم مسئولیت وزارت نفت و شرکتهای تابعه به عنوان نهاد اعمال کننده حاکمیت و محدوده این مسئولیت و نحوه کنترل و نظارت‌بر بنگاه‌های واگذار شده و خیل عظیمی از مسائل مشابه آن مشخص نمی‌باشد. برای مثال در حادثه آتش سوزی پالایشگاه تهران که منجر به فوت ۸ نفر و زخمی شدن عده‌ای دیگر شد، پس از ارجاع موضوع به کارشناسی از طرف شعبه رسیدگی کننده به پرونده، هیأت کارشناسی، تقصیر در آتش سوزی مذکور را به نسبت ۳۰ درصد به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی منتسب نموده است و این در حالی است که پالایشگاه مذکور

پالایشگاهی خصوصی می‌باشد معذلک هیأت کارشناسی از بعد وظایف حاکمیتی و وظیفه نظارتی وزارت نفت (شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران)، این شرکت را مقصر اعلام کرده است. از آنجائیکه، مقدمه تحمیل مسئولیت، دارا بودن ابزار و اختیارت دارای ضمانت اجرایی برای وزارت نفت (شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران) برای ملزم نمودن پالایشگاه تهران به اتخاذ تدابیر لازم ایمنی بوده است، معذلک امکان این الزام به دلیل خلأهای قانونی و مقرراتی وجود نداشته است و اساساً معلوم نیست بدون وجود مقررات رگولاتوری و الزام‌آور نمودن آن چگونه می‌توان بخش خصوصی را ملزم به تبعیت از تصمیمات وزارت نفت نمود.

۳-۵- بند پنجم - پیشنهادهای عملی برای رفع تداخل صلاحیت‌ها

برای رفع تداخل صلاحیت‌ها میان دو قانون یادشده، می‌توان مجموعه‌ای از اقدامات هماهنگ در حوزه‌های نهادی، قانون‌گذاری و نظارتی را اجرا کرد تا رگولاتوری بخش پایین‌دستی نفت به سطح مطلوب کارآمدی و شفافیت برسد.

نخست، تشکیل کمیته مشترک سیاست‌گذاری با حضور نمایندگان وزارت نفت، شورای رقابت، حقوقدانان متخصص در حقوق انرژی و کارشناسان محیط‌زیست ضروری است. این کمیته باید مأمور تدوین اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی باشد تا با برگزاری نشست‌های تخصصی منظم، ضمن شناسایی تعارضات قانونی، راهکارهایی بر پایه اصول فقهی همچون قاعده لاضرر ارائه دهد. چنین سازوکاری می‌تواند از بروز بحران‌های زیست‌محیطی و اختلال در زنجیره تأمین انرژی جلوگیری کند.

در گام دوم، قانون‌گذاری یکپارچه از طریق تصویب قانونی خاص برای تنظیم‌گری پایین‌دستی نفت پیشنهاد می‌شود؛ قانونی که بر ایمنی تجهیزات، کیفیت سوخت و حفاظت از محیط‌زیست تمرکز دارد و با بهره‌گیری از قواعد تفسیری مانند «تقدم خاص بر عام»، تعارض‌های موجود در قوانین را رفع می‌کند. این قانون می‌تواند معیارهای اجرایی یکنواختی برای همه فعالان بخش پایین‌دستی ایجاد کند. با این حال، نباید انتظار داشت که یک ماده قانونی واحد تمامی جزئیات فنی و دستورالعمل‌های ایمنی را یکجا پوشش دهد؛ در عمل، اجرای این چارچوب مستلزم مقررات تفصیلی، استانداردهای فنی و نظارت مستمر است تا اثرگذاری واقعی آن تضمین شود.

در همین راستا، نقش مرکز ملی رقابت باید تقویت شود تا نظارت بر اجرای اساسنامه‌ها با بودجه‌ای مستقل و از طریق پلتفرم گزارش‌دهی شفاف و آنلاین انجام گیرد. این اقدام موجب افزایش پاسخ‌گویی نهادی، انتشار گزارش‌های عملکرد سالانه و ارتقای شفافیت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی خواهد شد.

همچنین، ایجاد نظارت قضایی تخصصی از طریق تشکیل شعبه‌ای ویژه در دیوان عدالت اداری برای رسیدگی سریع به دعاوی رگولاتوری اهمیت زیادی دارد. این شعبه می‌تواند با صدور آرای وحدت رویه، اختلاف‌های اجرایی و تفسیری میان نهادها را کاهش داده و اجرای هماهنگ قوانین را تضمین کند.

تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل با ترکیبی از قضات، نمایندگان بخش خصوصی و کارشناسان صنعت نفت نیز گام مهمی است. استقلال ساختاری و مالی این نهاد، مانع از بروز تعارض منافع می‌شود و تصمیم‌گیری را مبتنی بر داده، منافع عمومی و اصول رقابت سالم می‌سازد.

در حوزه شفافیت، استقرار نظام نظارت دیجیتال ضروری است. پلتفرمی آنلاین برای ثبت مجوزها، پایش استانداردها و انتشار داده‌های عملکرد می‌تواند به کاهش ابهامات، افزایش اعتماد عمومی و تسهیل نظارت مستمر منجر شود.

برای تأمین مالی پایدار نهاد تنظیم‌گر، ایجاد صندوق مالی مستقل با منابع حاصل از عوارض و مشارکت شرکت‌های خصوصی پیشنهاد می‌شود. این صندوق موجب استقلال مالی نهاد ناظر و کاهش وابستگی به بودجه دولتی خواهد شد.

در کنار این اقدامات، آموزش و ظرفیت‌سازی مدیریتی از طریق برگزاری دوره‌های تخصصی در حوزه‌های حقوق رقابت، رگولاتوری و محیط‌زیست با همکاری دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی ضروری است تا بدنه مدیریتی کشور توانمندتر و تصمیم‌گیری‌ها مبتنی بر دانش روز شوند.

همچنین، ارزیابی دوره‌ای قوانین از طریق کمیسیون مستقلی که موظف به بازنگری سالانه است، می‌تواند به اصلاح و به‌روزرسانی مداوم نظام تنظیم‌گری کمک کند. مشارکت بخش خصوصی از طریق شوراهای مشورتی، زمینه انتقال تجربه‌های عملی و ارتقای اثربخشی تصمیم‌ها را فراهم می‌سازد. در کنار آن، نظارت زیست‌محیطی

مستمر با تدوین پروتکل‌های الزام‌آور برای پایش آلاینده‌ها در پالایشگاه‌ها ضروری است تا از پیامدهای مخربی مانند آلودگی آب و هوا جلوگیری شود.

در مجموع، اجرای هماهنگ این اقدامات می‌تواند تداخل‌های نهادی را به فرصت‌های هم‌افزا تبدیل کرده و اهداف کلان اصل ۴۴ قانون اساسی ـ یعنی توسعه رقابت، شفافیت و پایداری اقتصادی ـ را در بخش انرژی محقق کند.

۴- نتیجه

تداخل صلاحیت‌ها میان ماده (۱۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، نه تنها یک ابهام حقوقی ساده، بلکه نمادی از ناکارآمدی ساختاری عمیق در نظام حقوقی و اداری ایران است که ریشه در وابستگی نهادها به قدرت اجرایی، اولویت منافع بخشی بر عمومی و عدم استقلال واقعی نهادهای تنظیم‌گر دارد. ماده ۱۳ با تأکید بر حاکمیت دولتی و نقش اجرایی وزارت نفت، عملاً به ابزاری برای حفظ انحصار دولتی تبدیل شده، در حالی که ماده ۵۹، علی‌رغم هدف‌گذاری در جهت ترویج رقابت و شفافیت، در عمل به دلیل نفوذ دولت و فقدان مکانیسم‌های اجرایی قوی، ناتوان از تحقق اقتصاد بازار واقعی باقی مانده است. این تعارضات، که ناشی از طراحی ناقص قوانین و عدم هماهنگی نهادی است، به موازی‌کاری‌های پرهزینه، کندی تصمیم‌گیری‌ها و تضعیف اعتماد عمومی در بخش پایین‌دستی نفت منجر شده و نشان‌دهنده ناکامی ساختاری در پاسخگویی به نیازهای مدرن اقتصادی است.

این ناکارآمدی‌ها نه‌تنها در سطح نظری بلکه در عرصه عملی نیز آثار چندبعدی و ملموسی بر جای گذاشته است. نخست، در بعد زیست‌محیطی، ضعف تنظیم‌گری مشترک میان وزارت نفت و نهادهای محیط‌زیستی ـ که اغلب قربانی منافع اقتصادی کوتاه‌مدت می‌شوند ـ بحران‌هایی چون آلودگی گسترده هوای کلان شهرها و شهرهای دارای پالایشگاه، افزایش بی‌رویه فلرینگ گازی و تخریب غیرقابل جبران اکوسیستم‌هایی نظیر تالاب هورالعظیم را تشدید کرده که اینها نه تنها سلامت عمومی را تهدید می‌کنند، بلکه نمادی از بی‌توجهی سیستماتیک به پایداری محیطی در برابر غلبه منافع بخشی هستند. دوم، در بعد اقتصادی، ناترازی سرمایه‌گذاری، کاهش ظرفیت تولید

داخلی و وابستگی به واردات فرآورده‌های نفتی را به بار آورده که اینها مستقیماً نتیجه عدم اجرای مؤثر قوانین و ترجیح حفظ کنترل دولتی بر تشویق رقابت واقعی است. سوم، در بعد اجرایی و نهادی، تداخل وظایف به تأخیرهای مزمن در تصویب آیین‌نامه‌ها، اختلافات بی‌پایان در صدور مجوزها و ضعف آشکار در پاسخ‌گویی نهادها انجامیده که به نظر می‌رسد این وضعیت نه تنها فساد اداری را تسهیل می‌کند، بلکه سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را از بازار ایران دور نگه می‌دارد.

برای رفع این کمبودها، بازنگری در روابط میان نهادهای ذی‌صلاح و شفاف‌سازی حدود اختیارات قانونی ضروری است، اما بدون اصلاحات ساختاری عمیق‌تر ـ مانند تضمین استقلال واقعی نهادها از نفوذ سیاسی ـ بهره‌گیری از قواعد تفسیری حقوقی نظیر «تقدم خاص بر عام»، «ناسخ و منسوخ» و «تفسیر غایی» ممکن است تنها به تفسیرهای موقتی و ناکارآمد منجر شود و تعارضات را در لایه‌های عمیق‌تر پنهان کند. ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل با پشتوانه قانونی قوی، بودجه پایدار و ترکیب کارشناسانه از بخش‌های دولتی و خصوصی می‌تواند هماهنگی میان سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا را تضمین کند، اما این اقدام نیز در صورتی مؤثر خواهد بود که از وابستگی به بودجه دولتی و تعارض منافع رهایی یابد. قانون‌گذاری یکپارچه برای رگولاتوری پایین‌دستی، همراه با نظارت دیجیتال، می‌تواند شفافیت را افزایش دهد و فساد اداری را کاهش دهد، اما بدون اراده سیاسی واقعی، این ابزارها به راحتی به نمادهای بی‌اثر تبدیل می‌شوند.

افزون بر این، تقویت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری از طریق ایجاد شعب تخصصی برای رسیدگی به دعاوی تنظیم‌گری و الزام دستگاه‌ها به اجرای مصوبات، می‌تواند اختلافات نهادی را حل‌وفصل کند، اما تجربه نشان می‌دهد که بدون استقلال قضایی واقعی، این شعب ممکن است تحت فشارهای سیاسی قرار گیرند. پایش محیط‌زیستی مستمر، اجرای استانداردهای ایمنی و بهداشت و آموزش و ظرفیت‌سازی مدیران در زمینه حقوق رقابت و محیط‌زیست نیز از ارکان تکمیلی هستند، اما اینها بدون مقابله با فرهنگ اداری ناکارآمد و اولویت‌دهی به منافع شخصی، تأثیر محدودی خواهند داشت.

در نهایت، مجموعه‌ی راهکارهای پیشنهادی در مقاله حاضر ـ شامل تشکیل کمیته مشترک، قانون‌گذاری یکپارچه، تأسیس نهاد تنظیم‌گر مستقل، نظارت دیجیتال، و

تقویت نظارت قضایی ـ می‌تواند تداخل‌های نهادی را به فرصت‌های هم‌افزا تبدیل کند، اما بدون اصلاحات اساسی در ساختار قدرت و تعهد واقعی به اصل ۴۴ قانون اساسی، این پیشنهادها ممکن است تنها به تکرار شکست‌های گذشته منجر شوند. ادامه وضعیت فعلی نه تنها اهداف توسعه پایدار و عدالت‌محور در بخش انرژی را دور از دسترس نگه می‌دارد، بلکه می‌تواند به بحران‌های بزرگ‌تر اقتصادی و زیست‌محیطی بیانجامد. در نهایت، اصلاح نظام تنظیم‌گری انرژی مستلزم هم‌زمانی اصلاحات قانونی، نهادی و فرهنگی است؛ در غیر این صورت، هرگونه تفسیر یا بازنگری صرفاً، سبب تأخیر در مواجهه با بحران‌های اجتناب‌ناپذیر آینده خواهد بود. در راستای تکمیل پژوهش حاضر، پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آتی با رویکرد تطبیقی به بررسی الگوهای تنظیم‌گری بخش پایین‌دستی در سایر کشورها پرداخته و امکان‌سنجی بهره‌گیری از این الگوها در نظام حقوقی ایران را مورد مطالعه قرار دهند. همچنین انجام مطالعات میان‌رشته‌ای با تلفیق تحلیل حقوقی و اقتصادی می‌تواند به ارائه راهکارهای جامع‌تر برای بهبود نظام تنظیم‌گری در این بخش کمک کند. افزون بر این، انجام پژوهش‌های تکمیلی در زمینه شفاف‌سازی حدود صلاحیت نهادهای تنظیم‌گر و چگونگی جلوگیری از تداخل وظایف و تقویت هماهنگی نهادی میان نهادهای ذی‌ربط، می‌تواند به ارتقای رقابت، کاهش تعارض‌های نهادی و افزایش امنیت حقوقی فعالان اقتصادی این بخش منجر شود.

منابع

- اسلامی پناه، علی، دکترین به منزله منبع حقوق، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، دوره نهم، شماره سی و دوم، پاییز ۱۳۹۹
- بابایی مهر، علی، تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی، حقوق خصوصی، دوره ۶ شماره ۱۴، خرداد ۱۳۸۸
- نازنین، بقا، نقش تفسیر در کارآمدی قوانین، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران،میبد، ۱۳۹۶
- پایگاه اطلاع رسانی مصلحت (مجمع تشخیص مصلحت نظام) https://maslahat.ir
- پایگاه خبری صدای بهار https://www.sedayebahaar.ir
- تقی زاده، جواد و بانشی حسن، حدود حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۴، شماره ۱۲ اسفند ۱۳۹۴
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر. تفسیر قوانین. تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۴،
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق، چاپ بیست‌وسوم، تهران: گنج دانش، ۱۴۰۰
- حاجی میرزایی، سید محمدعلی؛ بهروزی□فر، مرتضی؛ بهادری، شیرکو؛ ملک حسینی، افسانه، ارزیابی سیاست‌های مصوب در حوزه انرژی و ارائه سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود حکمرانی انرژی در ایران. فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، سال بیستم، شماره ۸۰، بهار ۱۴۰۳
- خلف رضایی، رویکردهای تفسیر قانون اساسی؛ با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، بهار ۱۳۹۳، شماره ۷
- رشوند بوکانی، مهدی، مقایسه مبانی و قواعد روش‌های تفسیر قانون مدنی در حقوق مدرن و آثار استاد جعفری لنگرودی، فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، دوره ۲ شماره ۳ تیر ۱۳۹۸
- سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران https://qavanin.ir
- سایت تبیان https://www.tebyan.net

- سایت خبرگزاری صدا و سیما https://www.iribnews.ir
- سایت دیوان عدالت اداری https://divanedalat.eadl.ir
- سایت سازمان حفاظت محیطزیست https://www.doe.ir
- سایت شرکت پالایش نفت آبادان https://www.abadan-ref.ir
- سایت شرکت پالایش نفت تهران https://www.torc.ir
- سایت شبکه اطلاع رسانی نفت و انرژی (شانا) https://www.shana.ir
- سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی https://rc.majlis.ir
- سعدون زاده، جواد و دیگران، تفاوت رویکرد ادبی و غایت گرا در تفسیر قوانین، مجله پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، دوره ۵ شماره ۳، ۱۴۰۲
- شهبازی آرامش، پایان نامه وحدت نظام حقوق بین الملل، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۸
- شهبازی، آرامش،تأملی در وحدت و کثرت نظام حاکم بر سیستم حقوق بین‌الملل ، مجله حقوقی بین المللی، دوره ۲۶، شماره ۴۱ (پاییز و زمستان)، آذر ۱۳۸۸
- علاءالدینی، امیرعباس و شیری، مهرزاد. "قواعد حقوق رقابت در ایران و تحولات آن در پرتو سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی". فصلنامه قضاوت، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۵
- عارفی‌نیا، احمد و فرحزادی، علی‌اکبر. ارزش تفسیری اصول لفظی در حقوق ایران. تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۴۰۲
- قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت
- کاتوزیان، ناصر، تفسیر قرارداد، ماهنامه کانون، ۱۳۸۷، شماره ۹۰
- کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. تهران: گنج دانش، ۱۳۹۲،
- کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق، چاپ نهم، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۱،

- موذن زادگان، حسنعلی، و غلامعلی زاده، حسن، بررسی تحلیلی جایگاه تفسیر شک به نفع متهم در حقوق کیفری، پژوهش نامه حقوق اسلامی، سال دهم شماره دوم، پائیز و زمستان ۱۳۸۸
- نصرالهی نصرآباد، علیرضا و منصوریان مصطفی، مضیق یا موسع بودن قلمروی حقوق عامه از منظر غایت گرایی عینی، فصلنامه علمی پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶ شماره ۸۳ تابستان ۱۴۰۳
- نوری کرم، سعید، چالش ناترازی بنزین از منظر تولید و مصرف، گزارش تک برگ شماره ۱۴۰۳۰۵۰۲، اندیشکده اقتصاد مقاومتی، مرداد ۱۴۰۳
- https://www.nature.com/articles/s41598-025-96935-2

The Competences of Article 13 of the Law on the Duties and Powers of the Ministry of Petroleum and Its Overlap with Article 59 of the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution in Regulating the Downstream Oil Sector

Mohammad farokhihodar [1]
Ph.D. Candidate in Public Law, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran, (farokhihodar@gmail.com)

Saber Niavarani
Assistant Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran, (s-niavarani@srbiau.ir)

Mehdi Hadavand
Assistant Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, (m.hadavand@atu.ac.ir)

Received: 2025/11/20 Accepted: 2026/02/19

Abstract

Iran's legal system, inspired by Islamic jurisprudence and modern laws, has adopted "sectoral regulation" to enhance administrative and economic efficiency. Despite Article 44 of the Constitution emphasizing privatization and competition, overlapping institutional mandates between the Ministry of Petroleum and the Competition Council in the downstream oil sector have engendered legal vacuums, executive inefficiencies, and economic-environmental crises, undermining regulatory objectives. The conflict between Article 13 of the Law on Duties and Powers of the Ministry of Petroleum (2012) and Article 59 of the Law on Implementation of General Policies of Article 44 (amended 2018) has precipitated institutional duality and regulatory debilitation. Interpretive principles, including lex specialize derogate legit Generali and teleological interpretation, advocate a harmonious, purpose-oriented construction that preserves the Competition Council's independence while sustaining the Ministry's specialized authority within the national regulatory framework. This approach resolves sectoral challenges and bolsters systemic efficacy.

JEL Classification: K20,k21, K23, K32.

Keywords: Sectoral Regulation, Institutional Jurisdictional Conflict, Competition Council, Ministry of Petroleum, Article 44 of the Constitution, Legal Interpretation.

1. Corresponding Author