

المقدمة

منذ قيام الدولة العراقية عام ١٩٢١، وحتى تغيير النظام السياسي السابق في العام ٢٠٠٣، لم يكن هناك ذكر لأي اختصاصات للمحافظات في مجال النفط والغاز ، اما فيما يتعلق بالأقاليم فأنها لم تدخل أصلا في التقسيم الإداري لجمهورية العراق، ولكن في العام ١٩٧٤ وعلى اثر صدور قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ أصبحت منطقة كورستان التي تضم ثلاث محافظات هي كل من اربيل والسليمانية ودهوك هي المنطقة الوحيدة في العراق التي تتمتع بالحكم الذاتي، ومع ذلك لم تتمكن هذه المنطقة بأي اختصاص يذكر في مجال النفط والغاز، وبقي هذا الاختصاص حصرا بيد الحكومة المركزية في العاصمة بغداد.

ظهرت لأول مرة في العراق اختصاصات للأقاليم والمحافظات في مجال الثروات الطبيعية بموجب الفقرة (ه) من المادة الخامسة والعشرين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، التي طرقت الى اختصاصات الحكومة الاتحادية في إدارة الثروات الطبيعية للعراق بالتشاور مع حكومات الأقاليم والمحافظات، ثم صدر بعد ذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فاتبع أسلوبا في توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات يشوبه الكثير من الغموض والتعارض تقوم بموجبه الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم باستثمار النفط والغاز دون ذكر لبقية الثروات الطبيعية حيث سكت عنها الدستور.

ومع نفاذ دستور ٢٠٠٥ ولغاية العام ٢٠١٥ برزت الكثير من الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كورستان، لا سيما عندما أبرمت حكومة الإقليم العديد من العقود الخاصة باستكشاف واستخراج ونقل وبيع النفط والغاز دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية، وكان ذلك سببا في تأخير تمرير الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٣ نتيجة اعتراض إقليم كورستان عليها، وللسبب ذاته أيضا انتهت الدورة الانتخابية الثانية وانتهى العام ٢٠١٤ دون التوصل إلى إقرار الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٤، ويعزى هذا الخلاف لثلاثة أسباب جوهرية: السبب الأول وجود غموض وتعارض في النصوص الدستورية الواردة في دستور ٢٠٠٥ التي تنظم اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بوجه عام، واحتياصاتها المتعلقة بالنفط والغاز بوجه خاص، أما السبب الثاني فيتمثل في وجود فراغ تشريعي في مجال توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين مستويات الحكم في العراق الاتحادي، نتيجة عدم إقرار مشروع قانون النفط والغاز الذي نصت عليه الفقرة اولا من المادة (١١٢) من دستور ٢٠٠٥، مما فتح الباب على مصراعيه للاجتهداد في تفسير النصوص الدستورية ذات الصلة بموضوع النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومة الإقليم من جهة أخرى، وفي ظل غياب الغطاء التشريعي الضابط لهذه الاختصاصات افرط الإقليم في استقلاليته عن الحكومة الاتحادية للحد الذي

يمكن معه القول ان الاقليم انفرد تماما في ادارة النفط المنتج في الاقليم دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية كما تمسكت الحكومة الاتحادية باسلوب الادارة الذي كانت تعتمده وزارة النفط قبل عام ٢٠٠٣ ولم تحاول ان تجري عليه تغييرات تنسجم وتتلاءم مع تحول الدولة العراقية الى النظام الاتحادي في ظل دستور ٢٠٠٥ ، اما السبب الثالث فهو سياسي يتمثل في التوجهات السياسية للإقليم في الانفصال واقامة دولة كردية مستقلة .

وتكتسب دراستنا اهميتها من كون موضوعها يتعلق بالنفط الذي بدأ يشكل المورد الاقتصادي الاعظم والاهم للدولة العراقية منذ سبعينيات القرن الماضي، حيث تراوحت نسبة مساهمة الإيرادات النفطية من ٩٠% الى ٩٨% من الموازنة العامة للدولة العراقية.

خطة الدراسة:

تم اعداد خطة الدراسة وفقا لمنهجية البحث العلمي وعلى وفق الاتي:-
اولاً - اشكالية الدراسة:

تتمثل اشكالية الدراسة في صورتين :

الأولى: نشوء خلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم بسبب غموض وتعارض النصوص الدستورية الناظمة لاختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات بوجه عام، وتلك النصوص الناظمة لموضوع النفط والغاز بوجه خاص.

الثانية: نشوء خلافات بين الحكومة الاتحادية والإقليم بسبب وجود فراغ تشريعي ناجم عن عدم تشرع قانون النفط والغاز وعدم تشرع القوانين الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات والتي نص عليها الدستور مثل مجلس الاتحاد والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

ثانياً. هدف الدراسة :

تهدف الدراسة إلى تحليل الاشكاليات الدستورية والقانونية في الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ وتحديد اوجه الغموض والتعارض فيها، والتوصيل إلى رؤية علمية وموضوعية لحدود اختصاصات كل من السلطات الاتحادية من جهة، واصحاصات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم من جهة أخرى فيما يتعلق بالنفط والغاز كما رسمها الدستور.

ثالثاً. أهمية الدراسة:

تستمد الدراسة أهميتها من تناولها للخلافات الناشئة بين الحكومة الاتحادية من جهة، وحكومة الإقليم من جهة أخرى، حول ممارسة الاختصاصات في إدارة واستثمار النفط والغاز بما فيها: عمليات

الاستكشاف، والحرف، والإنتاج، وال التعاقد، والتسويق، وإيداع وتوزيع العائدات، فضلاً عن الخلافات المتوقعة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حول الاختصاصات ذاتها محل الخلاف بين الحكومة الاتحادية والإقليم، كما تستمد الدراسة أهميتها من شحة الدراسات العلمية السابقة حول هذا الموضوع ونأمل ان تكون مصدراً يضاف الى المصادر الاجرى ليكون بيد صانعي القرار والباحثين والمعنيين في اختصاصات السلطات الاتحادية واحتياطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً - فرضية الدراسة :

ان الاشكاليات التي حددتها الدراسة كانت سبباً في تفاقم الخلافات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بخصوص النفط والغاز والذي يشكل المورد الاصغر في الاقتصاد العراقي، وتفترض الدراسة امكانية حل تلك الاشكاليات من خلال الاتي:

١. تعديل النصوص الدستورية الناظمة لاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز.
٢. تشریع قانون النفط والغاز الذي نص عليه الدستور.
٣. تشرع القوانين الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والتي نص عليها الدستور كمجلس الاتحاد والهيئة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية.

خامساً- بعد الدراسة :

١. بعد المكاني للدراسة:

تشمل منطقة البحث جمهورية العراق بإقليميها ومحافظاتها كافة.

٢- بعد الزماني للدراسة:

تتناول الدراسة بشكل رئيسي موضوع اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وللفترة من ٢٠١٥-٢٠٠٥.

سادساً- منهجة الدراسة:

اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي و المقارن من خلال دراسة النصوص الدستورية ذات العلاقة بموضوع الدراسة وتحليلها من حيث غموضها او تعارضها مع بعضها او حاجتها الى الالغاء او التعديل ومقارنتها بأنظمة سياسية اتحادية عربية وأجنبية اعتمدت النظام الاصدري مثل الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها الدولة الاولى التي اعتمدت النظام الاصدري منذ عام ١٧٨٧، ودولة الامارات العربية المتحدة باعتبارها من الدول العربية التي اعتمدت النظام الاصدري منذ العام ١٩٧١.

سابعاً - الصعوبات التي واجهت الباحث :

ندرة المصادر وبالأخص الكتب والرسائل والاطاريف ولا سيما تلك المتعلقة بالخلافات بين الحكومة الاتحادية والإقليم حول موضوع استثمار النفط والغاز في العراق، مما اضطرنا إلى الاستعانة بما نشرته المجالات والمواقع الالكترونية من دراسات وبحوث اضافة إلى المراجع الأخرى المتيسرة.

ثامناً: هيكلية الدراسة

تم اعداد هيكلية الدراسة وفق الآتي:-

مقدمة

المبحث التمهيدي : التعريف بالنفط

المطلب الأول : مفهوم النفط وتاريخه

المطلب الثاني : مزايا النفط وأهميته في الاقتصاد العراقي

الفصل الاول :- التعريف بالنظام الاتحادي وتوزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية.

المبحث الاول :- تعريف بالنظام الاتحادي والفرق بينه وبين الأنظمة المشابهة له

المبحث الثاني :- توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية

المبحث الثالث:- توزيع الاختصاصات في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

الفصل الثاني :- ملكية النفط والغاز وتوزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم المتعلقة بهما في

دستور ٢٠٠٥

المبحث الاول :- ملكية النفط

المبحث الثاني :- توزيع الاختصاصات بين الحكومة الإتحادية والإقليم والمحافظات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ .

الفصل الثالث :- منازعات وضمانات ممارسة اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة باستثمار النفط والغاز

المبحث الاول :- الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم والمحافظات المنتجة حول ادارة النفط والغاز

المبحث الثاني :- مشروع قانون النفط والغاز والتشريعات الضامنة لحقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم التي نص عليها الدستور

المبحث الثالث :- سبل فض المنازعات بين مستويات الحكم في العراق
ثم أنهينا رسالتنا بخاتمة تتضمن موجزاً لأهم النتائج التي أسفرت عنها الدراسة ومانراه من توصيات.

وأخيرا نقول:-

إن رسالتنا هذه إنما هي نتاج إرادة إنسانية وهي شأنها شأن أي فعل إنساني لا يخلو من النقص والثغرات والقصور، لأنها جهد بشري لا يرقى إلى مرتبة الكمال، فالكمال لله سبحانه وتعالى وحده والنقص من صفات البشر، ونجد من المناسب أن نستعين بما هو مأثر عن العmad الأصفهاني:-

(إني رأيت انه لا يكتب إنسان كتابا في يومه إلا قال في غده : لو غير هذا لكان احسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان افضل، ولو ترك هذا لكان اجمل وهذا من اعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر)

ومن الله تعالى العون والتوفيق

الباحث

المبحث التمهيدي التعریف بالنفط والغاز

بما إن موضوع بحثنا يتعلق باختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، وجدنا من الضروري إن نتناول، في المبحث التمهيدي مفهوم النفط وتاريخه ومزاياه وأهميته ، لذا قسمنا هذا المبحث على مطلبين : نخصص المطلب الأول لمفهوم النفط وتاريخه ، ونفرد المطلب الثاني للجذوی الاقتصادية له وأهميته .

المطلب الأول

مفهوم النفط والغاز وتاريخهما

قسم هذا المطلب إلى فرعين : نخصص الأول لمفهوم النفط والثاني نتناول فيه نبذة عن تاريخ النفط .

الفرع الأول

مفهوم النفط والغاز

إن كلمة (بترول) (Petroleum) مشتقة من كلمتين هما : (Petra) وهي كلمة يونانية و تعني صخر و (oleum) وهي كلمة لاتينية وتعني زيت. فإذا أدمجت الكلمتان معاً، تشكلت كلمة (بتروليوم) ومعناها زيت الصخر. وهي الكلمة المستعملة في اللغة الانكليزية اليوم. ومنها اشتقت كلمة بترول المستعملة باللغة العربية. أما كلمة (النفط) فهي كلمة معربة مشتقة من الكلمة الاغريقية (نافتا) ^(١). أما كلمة بترول اصطلاحا فهي جميع النفوط الخام أو الغاز وأي هيدروكربونات منتجة أو يمكن إنتاجها من النفط الخام أو الغاز أو الزيت الصخري أو الرمال القيرية ^(٢).

ويقصد بالنفط : آية هيدروكربونات طبيعية، أو خليط هايدروكربني طبيعي، سواء في الحالة الغازية أو السائلة ^(٤) أما المقصود بالنفط الخام، فهو جميع الهايدروكربونات السائلة في حالاتها الطبيعية، أو الناتجة من الغاز الطبيعي بالتكثيف، أو آية وسيلة استخلاص أخرى ^(٥).

^(١) ينظر: د. محمد احمد الدوري، مبادئ اقتصاد البترول، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢.

^(٢) المادة الاولى من مشروع قانون النفط والغاز .

^٣ يقصد بالهايدروكاربونات النفط الخام والغاز المصاحب والحر ومشتقاته، المادة (١) ثانيا من قانون الحفاظ على الثروة الهايدروكاربونية رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥ .

^(٤) ينظر: د. محمد ازهر سعيد السمак، اقتصاد النفط والسياسة النفطية اسس وتطبيقات، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٧، ص ١٩ .

^(٥) الفقرة الحادية عشرة والثانية عشرة من المادة الأولى من الفصل الأول من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ .

الغاز الطبيعي: هو جميع الهيدروكربونات الغازية والخاملة في حالتها الطبيعية ; من ضمنها الغاز الرطب، والغاز الجاف، والغاز الموجود في أنبوب غلاف البئر والغاز المتبقى بعد عملية استخلاص الهيدروكربون السائل من الغاز الرطب^(١). ويبلغ الاحتياطي من الغاز الطبيعي في العراق ١٢١ تريليون قدم مكعب) وبهذا الحجم من الاحتياطي يأتي العراق بالمرتبة العاشرة بين دول العالم الغنية بالغاز الطبيعي^(٢).

الفرع الثاني

نبذة عن تاريخ النفط والغاز

أول من اكتشف النفط هم الصينيون القدامى أثناء حفرهم للأبار بحثاً عن الملح الصخري. واستفادت شعوب العصور القديمة منه في طلاء سفنهم وتشحيم محاور عجلاتهم وغيرها من الاستخدامات البسيطة. ثم تلا ذلك استعمالات طبية وصيدلانية لاقت رواجاً بدأت من القرن السادس عشر وحتى القرن التاسع عشر. حيث استثمر مكمن بكلبرون (pechelbronn)، المنجمي في فرنسا منذ القرن السادس عشر، في إنتاج مراهم وشحوم آلات مختلفة. أما بدء الصناعة البترولية بتكنولوجيا حديثة، فيمكن القول أنها بدأت مع حفر بئر ايدوين دريك (E.LDRAKE 1819-1880) الشهير في ولاية بنسلفانيا. حيث فتحت عهد بترول الانارة (١٨٦٠ - ١٩٠٠)^(٣).

بتاريخ ١٠/٧/١٩٢٧ انفجر النفط العراقي لأول مرة، في بابا كركر قرب كركوك^(٤)، عندما دشن شركة النفط التركية (استبدل اسمها فيما بعد فسميت شركة نفط العراق) حملتها لحفر الآبار النفطية في العراق. وكان أول امتياز لاستغلال النفط في العراق، قد منح عام ١٩٢٥ الشركة النفط التركية لمدة ٧٥ سنة. كما حصلت شركة نفط البصرة وشركة نفط الموصل، وهما شركتان فرعيتان للشركة الأم (شركة النفط التركية)، على امتيازات مماثلة عامي ١٩٣٢ و ١٩٣٨. وقد غطت الامتيازات الثلاثة الأرضيّة العراقية كافة. وبذلك أصبح النفط العراقي حكراً لشركة نفط العراق (IPC). وتقاسمت حصة تلك

^(١). الفقرة الثالثة عشرة من المادة الأولى من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان العراق رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ .

^(٢). ينظر: محمد علي زيني ، الاقتصاد العراقي (الماضي والحاضر وخيارات المستقبل)، الطبعة الرابعة ، دار الملك للفنون والآداب والنشر، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٣٤ وما بعدها.

^(٣). ينظر: جان بورجكس واخرون ، البترول والغاز، ترجمة ميشيل خوري ، مطبع وزارة الثقافة السورية، ١٩٩٠، ص ١٠؛ سليم زيدان ، البترول والغاز الطبيعي من الجيولوجيا إلى الإستكشاف والإنتاج ، الطبعة الأولى ، المجلد الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٣ ، ص ٣٦ .

⁽⁴⁾-Saad Z.Jassim and Jerrmy C.Goff , "Geology of Iraq,Dolin Prague and Moravian Museum,Brno,2006, p232.

الشركة أربع شركات غربية هي : شركة البترول البريطانية-الفارسية، التي سميت فيما بعد ببرتش بتروليوم، وشركة شل الملكية الهولندية، ومجموعة شركات أمريكية ; نيوجرسي ستاندارد اويل، وسكنوني فاكوم، التي سميت لاحقاً موبيل، والشركة الفرنسية للبترول (CFP)^(١).

وكان حصة كل شركة ٢٣,٧٥٪ مع نسبة ٥٪ إلى كالوست كولبنكيان. وهذا، خضع إنتاج النفط في العراق لهيمنة الشركات البترولية الاحتكارية العالمية. وبموجب نظام الامتياز، تمنت هذه الشركات بحقوق تحديد مستويات الإنتاج والأسعار. وبقي دور الحكومة العراقية مجرد مستلم غير فاعل للإيرادات النفطية. إلا أنه في عام ١٩٥٢ توصلت الحكومة العراقية إلى عقد اتفاقية مع الشركات النفطية، زادت بموجبها حصة الحكومة العراقية في الوحدة المنتجة من ٢٢ سنتاً أمريكياً إلى ٨٤ سنتاً خلال السنوات (١٩٥٢ - ١٩٥٨). واستمر الإنتاج بالارتفاع التدريجي، خلال هذه السنوات، إلى إن وصل إلى ٣٥ مليون طن. محققاً ٨٠ مليون دينار من العائدات.

في العام ١٩٦١ أصدرت الحكومة العراقية قانون تعين مناطق الاستثمار لشركات النفط رقم (٨٠) مع اطول اسباب موجبة في التشريع العراقي حيث زادت هذه الاسباب على ست صفحات . فاستعادت الحكومة بموجبه سيطرتها على الأراضي غير المطورة، والتي شكلت بحدود ٩٩٪ من الأرضي الخاضعة لامتيازات الشركات الأجنبية العاملة في العراق . وفي العام ١٩٦٤ تم تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية بموجب القانون رقم (١١) . وفي عام ١٩٦٧ تم تشريع قانونين منحا الشركة حقوقاً واسعة لاستغلال وتطوير الاحتياطات النفطية منها قانون تأسيس شركة النفط الوطنية رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٧ ليحل محل القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٤ وقانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ . وفي العام ١٩٧٢ تمكنت الشركة من إنتاج وتسويق النفط المستخرج من الحقوق المشمولة بالقانون رقم (٨٠)^(٢) .

في العام ١٩٧٢ اممت الحكومة العراقية شركة نفط العراق وشركة نفط الموصل بموجب القانون رقم (٦٩) . وسلمت عملياتها إلى الشركة العراقية للعمليات النفطية، التي أسست لهذا الغرض بموجب القانون نفسه . وفي العام ١٩٧٣ ، خلال الحرب العربية الإسرائيلي، اممت الحكومة العراقية، الحصص المملوكة لشركات أمريكية وهولندية في شركة نفط البصرة وهي : شركات أكسون، وموبيل، وشل الملكية الهولندية، وحصة شركة بارتكس المملوكة من قبل مؤسسة كولبنكيان . وبذلك أصبح البريطانيون والفرنسيون، هم الأجانب الوحدين المنتجين للنفط في العراق، من خلال حصصهم المتبقية في شركة نفط

(١). ينظر: د. حسن لطيف كاظم الزبيدي وآخرون، النفط العراقي والسياسة النفطية في العراق والمنطقة في ظل الاحتلال الأمريكي (رؤى مستقبلية) ، الطبعة الأولى ، سلسلة مركز العراق للدراسات ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١٢ .

(٢)- ينظر: المصدر نفسه، ص ١٣ وما بعدها .

البصرة، والتي تم تأسيسها هي الأخرى بموجب القانون رقم (٢٠٠) لعام ١٩٧٥. وبذلك أصبحت الصناعة النفطية في العراق بالكامل تحت إشراف الحكومة العراقية^(١)، تطبيقاً لنص المادة الرابعة من الدستور المؤقت لجمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ التي أشارت إلى أن الثروات الطبيعية ووسائل الانتاج الأساسية ملك الشعب، تستثمرها السلطة المركزية في جمهورية العراق استثماراً مباشراً وفقاً لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد الوطني.

المطلب الثاني

الجدوى الاقتصادية للنفط والغاز وأهميتها في الاقتصاد العراقي

سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين : خصصنا الفرع الأول منه للجدوى الاقتصادية للنفط العراقي ، وفي الفرع الثاني نتناول فيه أهمية النفط في الاقتصاد العراقي.

الفرع الأول

الجدوى الاقتصادية للنفط والغاز العراقي

يُعد النفط في العراق من أهم الخيرات الطبيعية، التي تضاف إلى الخيرات الأخرى المتمثلة بنهرى دجلة والفرات وما بينهما وما حولهما من الأراضي الخصبة. يتمتع استثمار النفط العراقي بجدوى اقتصادية عالية للاسباب الآتية:

اولاً: الاحتياطات الضخمة : يعتبر العراق من الدول الغنية بالنفط والغاز وهو واحد من اكبر خمس دول منتجة للنفط في منطقة الشرق الاوسط^(٢) فالعراق يحتوي على ٤٤,٢ مليار برميل من النفط الاحتياطي المؤكد حسب تقرير الوكالة الدولية للطاقة لسنة ٢٠١٢ اما وزارة النفط العراقية فتقدر الاحتياطي المؤكد باكثر من (١٥٣) مليار برميل^(٣) وهو يمثل ١١% من الاحتياطي النفطي العالمي

(١)- ينظر: محمد علي زيني، مصدر سابق ، ص ١٢٩ .

(2).Saad Z.Jassim and Jermy C,goff , مصدر سابق، p15.(Iraq is rich in Hydrocarbons and is one of the top five oil producing countries in the Middle East)

(٣) مقابلة خاصة مع الدكتور صباح الساعدي وكيل المدير العام لشؤون التراخيص في وزارة النفط في ٢٠١٥/٢/٢

وتضم اراضيه بحدود ٣٠٠ مليار برميل غير مؤكدة^(١) اما احتياطيات العراق الغازية فتقدر بـ ١١,٩٤٠ مليار قدم مكعب^(٢).

ثانياً: التكلفة الإنتاجية المنخفضة: إن كلفة التشغيلية لإنتاج البرميل الواحد من النفط العراقي لا تتجاوز ٥ دولار أمريكي. وهي تعد الأدنى على مستوى العالم. ويعود سبب ذلك إلى وقوع حقول النفط على اليابسة، وقرب النفط العراقي من سطح الأرض ومعظمها ذات جدوى اقتصادية عالية بسبب كبر مساحتها ولا تتضمن تركيبات جيولوجية معقدة ،^(٣). وتعد كلفة إنتاج الغاز منخفضة كذلك لكونه أكثر من ٧٠ % من إنتاج الغاز يكون مصاحباً للنفط.

ثالثاً: ارتفاع العمر الافتراضي ل الاحتياطي من النفط والغاز: يُعد العمر الافتراضي الاحتياطي من المعايير والمؤشرات المهمة من الناحية الاقتصادية والسياسية. فمن جهة، أنها تومن مصدر النقد الأجنبي لأطول فترة ممكنة للدول التي تمتلك أطول فترة لنضوب النفط فيها. ومن جهة أخرى، أنها توفر الأمان والاستقرار السياسي إذا ما احسن استخدامها ، في ظل الإمكانيات المتباينة لاحتياطيات النفط العالمي. خاصة في ظل تزايد إنتاج النفط الخام ومن ثم الاستهلاك. وإذا كان عمر النفط في المملكة العربية السعودية أكبر منتجي النفط بالآوبك كما هو مقدر من قبل منظمة الآوبك سنة ٨٨ لل الكويت ١٣٢ سنة و ١٢٠ سنة للإمارات فان عمر النفط العراقي يتخطى حاجز ال ٢٥ سنة بالمعدل المتوسط للإنتاج الذي يتراوح ما بين ٣٥-٣ مليون ب.ي^(٤).

الفرع الثاني

أهمية النفط والغاز في الاقتصاد العراقي

إن موضوع الاقتصاد يبدو للوهلة الأولى خارج موضوع بحثنا، إلا إننا سنطرق له بحدود علاقته بالعائدات النفطية، التي تكاد تكون المصدر الوحيد للموازنة العامة للدولة العراقية. كما تشكل هذه العائدات العصب الرئيسي للاقتصاد العراقي.

(١). ينظر: د. حسن لطيف كاظم الزبيدي وآخرون، مصدر سابق، ص ٧٧.

(٢). ينظر محمد علي زيني، مصدر سابق، ص ١٣٤،^١ ينظر محمد علي زيني، مصدر سابق، ص ١٣٤

(٣). ينظر: فؤاد قاسم الامير، ثلاثة النفط العراقي، الطبعة الأولى ، دار الغد للنشر، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٤؛ د. حسن لطيف كاظم الزبيدي وآخرون، مصدر سابق، ص ٧٥.

(٤). ينظر: عبد الجبار الحلفي ، الاقتصاد العراقي(النفط-الاحتلال الهيكلي - البطالة) ، مركز العراق للدراسات ، بغداد،

ان الطفرة الكبيرة التي شهدتها أسواق النفط العالمية عام ١٩٧٣ وما بعدها. ساهمت في ارتفاع عائدات العراق النفطية من ٧٨٨ مليون دولار عام ١٩٧٠، إلى ٢٦,٢٩٦ ست وعشرين مليار ومائتان وست وتسعون مليون دولار عام (١٩٨٠)^(١) وتحول العراق من دولة قامـت اساساً على نشاط القطاع الزراعي إلى دولة نفطية ريعية يقوم اقتصادها على عائدات النفط حيث تراوحت نسبة مساهمة الايرادات النفطية في الموارنة العامة من ٩٠% إلى ٩٨%

لا شك ان النفط كان احد الاسباب التي تذرع بها رئيس النظام السياسي السابق عند اصداره الامر الى القوات العراقية لاجتياح دولة الكويت كما كان هو السبب الذي دفع الولايات المتحدة الامريكية ومن تحالف معها لخارج هذه القوات من الكويت^(٢) وبدلاً من ان تكون العائدات النفطية سبباً في تحقيق الرفاهية للشعب العراقي أسوأ بشعوب المنطقة، انقلبـت للأسف وبالـا عليه. فمنذ العام ١٩٨٠ دخل العراق في أتون حروب خارجية وأعمال قمع وعنـف داخلي. وأخرـها الإـعمال الإـرهابـية التي ما تزال تعصف ببلادنا ولم تتوقف منذ اندلاعـها عام ٢٠٠٤ . ولم تجلـب هذه العائدات لشعبـنا سـوى المـلايين من الشـهداء والـمعوقـين والأـيتـام والأـرامل والمـزيد من الفـقر والتـخلف. لكلـ ما تـقدمـ نـجدـ من الـأهميةـ بـمـكانـ ضـبـطـ النـصـوصـ الدـسـتوـرـيةـ وـالـقـانـونـيـةـ النـاظـمـةـ لـهـذـهـ الثـرـوـةـ بـمـاـ يـحدـ منـ وـقـوعـ خـلـافـاتـ بـيـنـ مـسـطـوـيـاتـ الـحـكـمـ فـيـ الـعـرـاقـ.

(١). ينظر: د محمد علي زيني، مصدر سابق ، ص ١٥٢ .

(٢)_. Ali Farid,concession Agreements, University of Main School of Law, 2014, p2.

الفصل الأول

التعريف بالنظام الاتحادي وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات

بما ان موضوع الدراسة يعني بـاختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، ولكون توزيع هذه الاختصاصات ترتبط ارتباطا وثيقا بطبيعة النظام الاتحادي الذي تبني دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في مادته الأولى، التي عرفت جمهورية العراق بأنها (دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي...) ، فان هذا الإرتباط يقتضي تناول هذا النوع من الانظمة السياسية الذي تتبناه ٢٨ دولة يقيم فيها ٤% من سكان العالم^(١) لذا فقد اقتضت منهجية البحث تقسيم هذا الفصل على مبحثين : نخصص المبحث الاول لدراسة النظام الاتحادي من حيث تعريفه ونشأته ومظاهره والفرق بينه والنظام الكونفدرالي وبينه وبين نظام اللامركزية الادارية، ونفرد المبحث الثاني لتوزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية اما المبحث الثالث فتناولنا فيه توزيع الاختصاصات في دستور ٢٠٠٥.

المبحث الاول

تعريف النظام الاتحادي والفرق بينه والأنظمة المشابهة له

نقسم هذا المبحث على مطلبين ، الاول يتناول تعريف النظام الاتحادي ونشأته ومظاهره، والثاني خصص للفرق بين النظام الاتحادي من جهة والنظام الكونفدرالي ونظام اللامركزية الادارية من جهة اخرى.

المطلب الأول

تعريف النظام الاتحادي ونشأته ومظاهره

تناول الدراسة في هذا المطلب تعريف النظام الفيدالي ونشأته ومظاهره من خلال ثلاثة فروع خصص الاول لتعريف النظام الاتحادي والثاني لاساليب نشأة النظام الاتحادي والثالث لمظاهر النظام الاتحادي.

(١) - ينظر : جورج اندرسون ، مقدمة عن الاتحادية ، ترجمة منها تكل ، منتدى الانظمة الاتحادية ، كندا ، ٢٠٠٧ ، ص ١ .

الفرع الأول

تعريف النظام الاتحادي

هناك مصطلحان يجري تداولهما في تعريف الاتحادية وهما : (federalism) ويعني الاتحادية (federation) ويعني الاتحاد الاتحادي، ويرى البعض أنهم ينصرفان إلى المعنى نفسه، في حين أنهم في الواقع ينطويان على اختلاف كبير، فالاتحادية (federalism) تتصرف إلى الجانب الفلسفى والايديولوجي، ويراد بها المذهب او المبدأ الاتحادي، بينما ينصرف الاتحاد الاتحادي (federation) إلى التنظيم المؤسساتي (Institutional Arrangement) ويقصد بها إقامة وإنشاء النظام الاتحادي^(١)، وأشارت دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية (The Encyclopedia of the Social Science) إلى ان federation مصطلح فضفاض يتصرف بالغموض وعدم الوضوح لأنه يستعمل في أحياناً كثيرة بأربعة معانٍ أساسية هي : التحالف (Alliance)، والعصبة او الجماعة (league)، والدول المتفقة (الاتحاد الاستقلالي) (Confederation)، وأخيراً الاتحاد وبمعناه الأدق^(٢) (Federation).

ويرى البعض ان مصطلح الاتحادية مشتق من الكلمة اللاتينية (Foedus) ومعناه المعاهدة او الإتفاق، وهي أصل مشترك مشتق من كلمة (Fides) اي الثقة، ويبدو ان أصل الكلمة (Foedus) منبثق من إتفاق يعتمد على الثقة المتبادلة بين الاطراف، او تعهد موثوق بينهم، أما فيما يخص السياسات الدولية فان طرفي الإتفاق هنا الحكومات والإتفاق الذي يكون بينهم هو إتحاد فيدرالي^(٣)،

وأمام تعدد المعاني لمصطلح الاتحادية أخذت عدة تسميات او مصلحات تطلق على الدولة الاتحادية فهناك من يطلق عليها (الاتحاد المركزي)، و (الاتحاد الاتحادي)، و (الاتحاد الدستوري)، والدولة الاتحادية، والدولة الاتحادية^(٤).

ومن الجدير بالذكر فان الاتحاد الاتحادي على خلاف الاتحاد الشخصي، او الاتحاد الحقيقي، او الفعلى - كما يسمى أحياناً - والاتحاد الاستقلالي الكونفدرالي، ينشأ ويخضع للقانون الدستوري، لذلك فهو

(١). ينظر: القاضي الدكتور محمد عمر مولود، الاتحادية وإمكانية تطبيقها لنظام سياسي (العراق نموذج)، الطبعة الأولى، مجد (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع)، بيروت، ٢٠٠٩ ، ص (٢٨ وما بعدها).

(٢). ينظر: د. عبد الرحمن البازاز، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، ط ٢، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٦ ، ص ٥٩ ؛ نقل عن : القاضي محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٢٨ ؛ لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الاتحادية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١ ، ص ٢٢.

(٣). ينظر: محمد هما وندي، الحكم الذاتي والنظم الامرکزية الإدارية والسياسية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠ ص ١٦١.

(٤). ينظر: لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص ٢٤-٢٥.

إتحاد قانون دستوري^(١)، وهو ليس إتفاقاً بين دول، لكنه دولة مركبة تضم عدد من الدوليات اتحدت معاً وانشأت دولة واحدة تفني فيها الشخصية الدولية لهذه الدوليات الأعضاء^(٢).

ولا تتنازل الدول الداخلة في الاتحاد المركزي او الاتحادي عن كل سياساتها الخارجية فحسب، وإنما تتنازل كذلك عن جزء من سيادتها الداخلية^(٣)، ولهذا من الطبيعي ان يستند الاتحاد المركزي إلى الدستور الاتحادي، اي إلى عمل قانوني داخلي، وعليه لابد ان تكون العلاقات بين الدولة المركزية من جهة والدوليات الأعضاء من جهة أخرى، علاقات قانون داخلي تخضع للدستور^(٤).

فالدولة الاتحادية هي مجموعة من الدوليات او الولايات التي تخضع في بعض الأمور لسلطة موحدة. وتستقل في أمور أخرى فتخضع لسلطتها الخاصة^(٥). وهي على عكس الدولة الموحدة التي تتعدد فيها الأجهزة الإدارية، وتنعد فيها السلطات والأجهزة الحاكمة، ويجري في الدولة الموحدة تقاسم الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. بينما يكون الأمر على خلافه في الدولة الاتحادية، حيث يتم تقاسم السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية فيها بين الحكومة الاتحادية والولايات المكونة لها^(٦)، ويقوم النظام الاتحادي على أساس توزيع سلطات الحكم على مستويين، مستوى حكومي في العاصمة الاتحادية ويسمى الحكومة الاتحادية، ومستوى حكومي في الإقليم يسمى بالحكومة المحلية^(٧).

(١). ينظر : د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٦٨ .

(٢). ينظر : د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩ ص ٨٨ .

(٣). ينظر : د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق) مؤسسة النبراس للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٠ ، ص ٣٩ .

(٤). ينظر : د. إحسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠ ص ١٠١ .

(٥) -ينظر: د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٢٠ .

(٦). ينظر: د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٥٣ .

(٧). ينظر: د. عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢ ، ص ٨٦ .

الفرع الثاني

اساليب نشأة النظام الاتحادي

يراعي الاتحاد الفيدرالي التوفيق بين نزعتين، الأولى نزعة التوحد والرغبة في الانضمام إلى دولة واحدة قوية وهذا ما يدفع الأقاليم إلى التخلّي عن سيادتها الخارجية، والثانية نزعة الإستقلال والحفظ على الخصوصية، وهذا ما يدفع بالأقاليم أو الولايات إلى التمسك بجزء من سيادتها الداخلية^(١).

يمكن ان ينشأ الاتحاد الاتحادي بأحدى الطرقتين الآتيتين:

اولاً: تفكك دولة موحدة بسيطة إلى عدد من الدول مع رغبتها في الإرتباط معاً في شكل إتحاد فيدرالي، وذلك نتيجة لعوامل مختلفة منها : تعدد الأمم والقوميات في تلك الدولة ومن أمثلة ذلك : الاتحاد السوفيتي السابق، والمكسيك، والارجنتين، والبرازيل^(٢).

ثانياً: وهي الحالة الغالبة، وبها ينشأ الاتحاد المركزي نتيجة انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض لتصدر دستوراً واحداً، وتنشأ بذلك دولة جديدة تحل محل الدول الأطراف في المجتمع الدولي، ومثال ذلك نشأة الاتحاد الاتحادي في أمريكا، وكندا واستراليا وألمانيا وسويسرا وغيرها^(٣).

وينتهي الاتحاد الاتحادي بالأساليب العامة التي تنتهي بها الدول، كزوال ركن من أركانها او ان ينتهي هذا الاتحاد بأحدى هاتين الوسائلتين^(٤):

اولاً: تحول الدولة الاتحادية إلى دولة موحدة بسيطة، بحيث تصبح فيها الدوليات مجرد أقسام او وحدات إدارية بعد ان كانت وحدات سياسية متميزة، وهذه هي الوسيلة الطبيعية والغالبة في انقضاء الدول الاتحادية إتحاداً مركزاً، ومثال ذلك ليبيا في العهد الملكي قبل عام ١٩٦٩ م

ثانياً: انفصال الولايات كل عن بعضها وتحولها إلى دول بسيطة مستقلة كل منها عن الأخرى، وهو الامر الذي تحقق في العصر الحديث حيث تحل الاتحاد السوفيتي عام ١٩٩١ إلى خمس عشرة دولة،

(١). ينظر : د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٢). ينظر: د. إحسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١٠٢ : د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق ص ١٢١ .

(٣). ينظر : د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر، ص ٤٤ ، د. إبراهيم حزام، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الكتاب الجديد، بيروت، ٢٠١٠ ، ص ١٢٤ : د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون مكان نشر، بدون سنة نشر ، ص ٩٩ .

(٤). ينظر : د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة نشر، ص ١٧٩ .

بعضها اخذ صورة الدولة البسيطة الموحدة مثل جمهوريات استونيا واوكرانيا وارمينيا وأوزبكستان، وبعضها الآخر استمر في صورة الدولة الاتحادية مثل جمهورية روسيا الاتحادية، كما تكرر ذات الامر بقصد الاتحاد اليوغسلافي الذي نفكك الى دول بسيطة مثل كرواتيا وقروينا ودول أخرى اتحادية مثل البوسنة والهرسك وصربيا الكبرى التي تضم ثلاثة اقاليم في صورة اتحاد فيدرالي تحت المسمى القديم نفسه وهو يوغسلافيا الاتحادية^(١).

الفرع الثالث

مظاهر النظام الاتحادي

هناك عدة مظاهر لنظام الدولة الاتحادية من أهمها:

اولاً: المظاهر الوحدوية للوحدات الاتحادية

لا توجد في الاتحاد الاتحادي الا شخصية دولية واحدة هي شخصية الدولة الاتحادية، يكون لها وحدتها الدخول في علاقات دولية مع الدول الأخرى او المنظمات الدولية، فللهولة المركزية وحدتها حق تبادل التمثيل الدبلوماسي، وحق تقرير الحرب والسلم وابرام المعاهدات^(٢)، غير ان بعض الدساتير الاتحادية قد خرجت على هذه القاعدة^(٣).

كما يترتب على تمنع دولة الإتحاد الاتحادي بشخصية دولية دون غيرها من الدوليات، ان الإتحاد يقدم جنسية مشتركة لجميع مواطني الدوليات، فيتمنع هؤلاء جميعاً بجنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية، وذلك بجانب التمنع برعوية الدولة التي ينتمي إليها دون ان يعتبر ذلك ازدواجاً في الجنسية، وعلى هذا النحو يكون عنصر الشعب في دولة الإتحاد، كما يعتبر إقليم الإتحاد وحدة واحدة، بحيث يشمل جميع أقاليم الدولة الداخلية في الإتحاد^(٤).

ويوجد في الدولة الفيدرالية دستور فيدرالي وهيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادي وهي

(١) ينظر: د.سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري (نظريّة الدولة وانظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسي والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية)، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥ ص ١٢٩ .

(٢). ينظر : الدكتور ثروت بدوي، مصدر سابق، ص(٦٨-٦٩) ؛ د. إحسان المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١٠٣ .

(٣). وعلى سبيل المثال إن الدستور الألماني النافذ لألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ قد اعترف للدوليات الداخلية في هذا الإتحاد حق إبرام المعاهدات وهذا ما أكدته (١٢٢ م) ف(١) من هذا الدستور التي نصت على انه (يجوز للولايات في حدود اختصاصها التشريعي وبموافقة الحكومة الاتحادية إن تبرم المعاهدات مع الدول الأجنبية...).

(٤). ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، مصدر سابق، ص ١٨٠ .

١. دستور اتحادي:

يستند الاتحاد الفيدرالي إلى الدستور الاتحادي، حيث أنه يحدد اختصاصات كل من هيئات الحكومة المركزية وهيئات حكومات الولايات المتحدة، ومن المتفق عليه أنه لا يمكن تعديل هذا الدستور إلا بإجراءات خاصة ينص عليها ذلك الدستور^(١).

وبما أن تعديل الدستور الاتحادي قد يحاول المساس باستقلال الولايات فيغير بكيانها أو، ينقص من سيادتها، أو يؤثر في مركز الولايات الداخلية في الاتحاد، فإنه يلزم لإجراء التعديل إتباع إجراءات ينص عليها الدستور نفسه، فالدستور الأمريكي مثلاً يوجب لنفاذ التعديلات التي يقرها الكونغرس ان تبرمها المجالس التشريعية لثلاثة أربع الولايات الأمريكية شريطة لا تحرم أي ولاية من حقها المتساوي بالاقتراع^(٢).

ويختلف حق الولايات في تعديل الدستور قوة وضعفاً باختلاف التنظيم الذي تقره الدساتير الاتحادية، فلأحياناً تشتراك الولايات في إقتراح التعديل وإقراره، وذلك عن طريق مندوبي الولايات الذين يمثلونها في هيئات الدولة المركزية، وقد يضعف الدستور الاتحادي من مركز المجلس الاتحادي الأعلى (مجلس الشيوخ)، بحيث يحصل الغلبة للمجلس الاتحادي الأدنى (مجلس النواب) في إجراء التعديل وفي إقراره، وهذا ما أخذ به الدستور الكندي، والاسترالي، ودستور فايمرا الألماني^(٣).

وإلى جانب الدستور الاتحادي يكون للولاية دستور خاص بها ينظم إدارة شؤونها بما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي.

٢. هيئة تشريعية اتحادية:

القاعدة المستقرة في النظام الاتحادي أن الهيئة التشريعية تقوم من حيث التشكيل على نظام المجالسين، أحدهما يمثل المواطنين بحسب تعداد السكان في كل ولاية، والثاني يمثل الولايات على قدم المساواة، ويهدف هذا التنظيم إلى مراعاة مصالح الولايات الكبيرة، فتحظى بممثلين أكثر في المجلس الأول، وبمراعاة مصالح الولايات الصغيرة فتحظى بعدد من الممثلين يساوي العدد الذي تحصل عليه الولايات

(١). ينظر: روبرت بوبي وكارل فريديك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج ٣، ترجمة د. صلاح الدباغ وبرهان دجاني، دار الشرقية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٥، ص ٢٣١.

(٢). المادة (٥) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٣). ينظر: روبرت بوبي وكارل فريديك، مصدر سابق، ص ٣٩.

الكبيرة، وقد يكون عضوين من كل ولاية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فتحقق بموجب هذا التنظيم نوع من التوازن بين مصالح الولايات الكبيرة والصغرى المنضوية في الاتحاد^(١).

٣. هيئة تنفيذية اتحادية :

ت تكون الهيئة التنفيذية في الدولة الاتحادية من هيئة تنفيذية إتحادية تمثل دولة الاتحاد، كما يوجد في كل دولة من دول الاتحاد جهازها التنفيذي الخاص بها، ولكن يختلف تكوين الهيئة التنفيذية حسب النظام المعتمد، فإذا كان النظام المعتمد هو النظام الرئاسي، فالسلطة التنفيذية تودع بيد رئيس الجمهورية، حيث يتم انتخابه مباشرة من قبل الشعب وينفرد رئيس الدولة بحق تعيين الوزراء وعزلهم ولهم وحدهم مسؤولتهم، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أما في الدول التي تأخذ بنظام الجمعية، فتكون فيها الهيئة التنفيذية من أعضاء المجلس الاتحادي، حيث تقوم الجمعية الاتحادية بانتخابهم لمدة أربع سنوات، ويرأس المجلس الاتحادي رئيس الاتحاد ويكون له نائب ويتم انتخابهم بصورة دورية ولمدة عام بواسطة الجمعية الاتحادية من بين أعضاء المجلس كما هو الحال في سويسرا، أما في ألمانيا الاتحادية، والتي تأخذ بالنظام البرلماني، فتكون الهيئة التنفيذية من المستشار والوزارة الاتحادية، حيث يشترك كلاهما في ممارسة مهام الهيئة التنفيذية وتحتكر الهيئة التنفيذية الاتحادية عادة بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان الاتحادي في جميع دوليات الاتحاد، وكذلك تقوم بإصدار القرارات الاتحادية التي تخص الدولة، كما توجد إلى جانب الهيئة التنفيذية الاتحادية، هيئة تنفيذية للدولة أو الولاية، فلا يتعدى نطاق اختصاصاتها التنفيذي حدود هذه الدولة أو الولاية^(٢).

٤. هيئة قضائية اتحادية

تعد الهيئة القضائية هيئة عامة، حيث أنها تؤدي دوراً كبيراً بإصدار القرارات في الدولة الاتحادية وتحتكر بالامرين الآتيين :

الامر الاول : الفصل في النزاعات التي تنشأ بين الولايات المتحدة، او بين أحدى الولايات المتحدة والدولة الاتحادية، حيث لا يمكن حلها بالوسائل الدبلوماسية، مادامت العلاقات بين هذه الولايات ليست ذات طبيعة دولية، وإنما هي من طبيعة دستورية داخلية، كما لا يمكن حل هذه المشكلات بالطرق الإدارية، وذلك لأن الاتحاد الاتحادي لا يجعل من الدولة الاتحادية دولة أعلى من دولة الولايات المتحدة إدارياً، وإنما يضمن لها الاستقلال الداخلي.

(١). ينظر: د. إبراهيم أبو حرام، مصدر سابق، ص ٢٤٣ .

(٢). ينظر : روبرت بوبي وكارل فريديك ، مصدر سابق، ص (١٤٦ - ١٤٨).

الامر الثاني : تقضي في مدى دستورية إعمال الهيئتين التشريعية والتنفيذية في الدولة الاتحادية، كما تتولى مراقبة مدى مطابقة قرارات محاكم الولايات المتحدة للدستور الاتحادي، إضافة إلى مراقبة مدى دستورية القوانين المحلية^(١).

ثانياً- المظاهر الاستقلالية للوحدات الاتحادية

إذا كانت الولايات في الاتحاد المركزي قد فقدت مظاهر السيادة الخارجية فأنها لم تفقد مظاهر السيادة الداخلية، وإنما تتمتع ببعض هذه المظاهر، وتتمتع الدولة الاتحادية بالبعض الآخر.

ويترتب على هذا الوضع أن يكون لكل دولة دستورها الخاص وهيئاتها العامة المتميزة تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، ويكون للدولة الاتحادية أيضا دستورها الاتحادي تميزا له عن دساتير الولايات ولها كذلك هيئاتها العامة الاتحادية التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وتخضع الهيئات العامة للدولة إلى الدستور الخاص بها، و تخضع الهيئات العامة الاتحادية إلى الدستور الاتحادي^(٢).

المطلب الثاني

الفرق بين النظام الاتحادي والأنظمة المشابهة له

بما ان توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والولايات الاتحادية يختلف باختلاف النظام السياسي المتبعة فان إختصاصات النفط والغاز في الاتحاد الكونفدرالي تختلف عنها في النظام الاتحادي، كما ان هذه إختصاصات تختلف في النظام الاتحادي عنها في نظام اللامركزية الإدارية، لكل هذه الأسباب وجدنا من الضروري ان نتناول، بشيء من الإيجاز، الفرق بين النظام الاتحادي والأنظمة المشابهة له، لرفع الخلط واللبس الذي غالبا ما يقع بين هذه الأنظمة، لذلك خصصنا الفرع الأول للفرق بين النظام الاتحادي والنظام الكونفدرالي، وخصصنا الفرع الثاني للفرق بين النظام الاتحادي ونظام اللامركزية الإدارية.

(١). ينظر : د. إحسان المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١١٠ - ١١١.

(٢). ينظر : د. إبراهيم عبد العزيز، مبادئ النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٦٣.

الفرع الأول

الفرق بين النظام الاتحادي والنظام الكونفدرالي

هناك بعض اوجه الشبه بين اختصاصات الدوليات المنظوية في الاتحاد الاتحادي والدول في الاتحاد الكونفدرالي من حيث وجود دستور خاص لكل دولة من هذه الدوليات وكذلك احتفاظ هذه الدوليات بسلطة التشريع وسلطة القضاء غير ان اوجه الشبه هذه ليست الا عرضية وثانوية، بينما نجد ان هناك نقاط خلاف جوهرية بين النظامين حيث يتكون النظام الاتحادي من عدد من الولايات لكل منها بعض مظاهر السيادة الداخلية التي تشاركها فيها الدولة الاتحادية، على خلاف السيادة الخارجية التي تتقرر للدولة الاتحادية دون الولايات، أما الاتحاد الكونفدرالي او التعاہدي كما يسمى أحياناً، فهو ليس أكثر من معاهدة تبرم بين عدة دول تبقى بمقتضاها كل دولة محتفظة بكل شخصيتها وسيادتها الدولية على السواء^(١).

ويمكن التمييز بين النظامين بما يلي:

اولاً: ينشأ الاتحاد الكونفدرالي بموجب معاهدة تعقد بين الدول الأعضاء فيه، في حين ينشأ الاتحاد الاتحادي من خلال عمل قانوني داخلي وهو الدستور الاتحادي^(٢).

ثانياً: الانفصال حق مقرر لكل دولة داخلة في الاتحاد الكونفدرالي^(٣)، بينما لا نجد هذا الحق مقرراً في الاتحاد الاتحادي^(٤).

ثالثاً: يمارس الاتحاد الكونفدرالي إختصاصاته ويحقق أهدافه من خلال هيئة مشتركة تسمى جمعية او مؤتمراً او مجلس الاتحاد، وتتألف هذه الهيئة من ممثلي الدول المتعاقدة، غالباً ما يشترط الإجماع في اتخاذ القرارات، إلا ان تنفيذ هذه القرارات يتوقف على حكومات هذه الدول بسبب إفتقار الاتحاد لجهاز

(١). ينظر الدكتور نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٢) ينظر د. امجد علي، النظام الاتحادي كحل للنزاعات في المجتمعات المتعددة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ٩٢.

(٣). جاء ذلك واضحاً في ميثاق الجامعة العربية عندما أعطى الحق لكل دولة من دول الجامعة الانسحاب منها. راجع المادة ١٨ من الميثاق.

(٤). ينفرد دستور الاتحاد السوفيتي السابق لعام ١٩٧٧ بحكم خاص في هذا المجال حيث قرر لجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق حق الانفصال حيث نصت المادة ٧٢ من الدستور السوفيتي على انه (حق الخروج بحرية من اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية محفوظ لكل جمهورية متحدة).

تنفيذ خاص به يتولى تنفيذها، أما في حالة الاتحاد الاتحادي فتمارس السلطات الاتحادية إختصاصاتها على الأفراد مباشرة دون تعليقها على موافقة الولايات المكونة له^(١).

رابعاً: يتمتع جميع أفراد الشعب في الاتحاد الاتحادي بجنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية، في حين لا يتمتع أفراد الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي بجنسية الاتحاد، وإنما يحتفظون فقط بجنسية دولتهم، وبالتالي فهم أجانب بالنسبة للدول الأعضاء الأخرى^(٢).

خامساً: الحرب التي تنشأ بين دولتين من دول الاتحاد الكونفدرالي تعد حرباً دولية، في حين تعد الحرب التي تنشأ بين الدوليات في الاتحاد الاتحادي حرباً داخلية أهلية^(٣).

سادساً: لا يتمتع الاتحاد الكونفدرالي بسلطة أعلى من سلطة الدول الطرف فيه، في حين يتمتع الاتحاد الاتحادي بسلطة أعلى من سلطات الدوليات الداخلية فيه^(٤).

سابعاً: تخضع العلاقة بين دول الاتحاد الكونفدرالي إلى القانون الدولي لأنها علاقات قانون دولي، في حين تخضع العلاقة بين دوليات الاتحاد الاتحادي للقانون الداخلي أي القانون الدستوري^(٥).

أما فيما يتعلق بإلاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز، يلاحظ بأنه في الدول المنضوية في الاتحاد الكونفدرالي تختص الدولة لوحدها في استثمار النفط والغاز في أرضيها، أما الولايات في النظام الاتحادي، فإنها أما ان تنفرد به الحكومة الاتحادية، او تنفرد به الولايات، او ان تشتراك فيه الحكومة الاتحادية مع الولايات وفقاً لما يقرره الدستور الاتحادي.

(١). ينظر: د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٢). ينظر د. إحسان المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٣). ينظر : د. إبراهيم عبد العزيز، مصدر سابق ص ٧٢.

(٤). ينظر : د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٧٧.

(٥). ينظر: د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٩٩.

الفرع الثاني

الفرق بين النظام الاتحادي ونظام اللامركزية الإدارية

يعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي اللامركزية الإدارية : (أسلوب وطريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة او السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية (إقليمية) او مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية)^(١)، يتضح من ذلك ان نظام اللامركزية الإدارية لا يعني سوى توزيع جانب من النشاط الإداري فقط، فيغيب عن دائرة التوزيع النشاط التشريعي، والنشاط القضائي، والنشاط الحكومي، فضلا عن غياب دستور للهيئات المحلية، ولهذا أطلق عليه نظام اللامركزية الإدارية^(٢).

وتتخذ اللامركزية الإدارية صورتين:

اولاً: اللامركزية الإقليمية وهي ان يمنح المشرع جزءا من إقليم الدولة الشخصية المعنوية، وسلطة الادارة على المرافق المحلية، وقدرتها على إدارة شؤونه، والحفاظ على مصالحه، لكي تتمكن السلطة او الحكومة المركزية من التفرغ لإدارة الأمور التي تهم الدولة بأسرها، وتقوم هذه الصورة من اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان^(٣) هي:

الاقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح ذات الطابع الوطني.

ان تقوم بإدارة هذه المصالح هيئات محلية منتخبة.

خضوع هذه الهيئات المحلية في مباشرة اختصاصاتها لرقابة وإشراف الحكومة المركزية.

ثانياً: اللامركزية المرفقية او المصلحية : وتحتفق هذه الصورة عندما يمنح مرفق عام قومي او محلي الشخصية المعنوية ليباشر نشاطه على قدر من الاستقلال تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وهي على أنواع : الأشخاص المرفقية الخدمية، والمرافق المهنية، والمرافق الاقتصادية والمالية، وعليه يتضح بان اللامركزية المرفقية لها اختصاص معين يقتصر على إدارة مرفق معين، او عدد من المرافق، على

(١). ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، *مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة*، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٧٦.

(٢). ينظر: لقمان عمر حسين، *مقدمة في القانون الإداري*، ص ٧٢.

(٣). ينظر: د. علي محمد بدير واخرون، *مبادئ واحكام القانون الإداري*، العاشر لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢١.

عكس اللامركزية الإقليمية التي لها اختصاصات عام يشمل جميع الشؤون والمرافق المحلية. اي تلك الشؤون الخاصة بذلك الجزء من الدولة الذي منح حق الإدارة الذاتية^(١).

يتضح مما تقدم ان هناك بعض اوجه شبه بين نظام اللامركزية الإدارية والنظام الاتحادي. حيث ان الولايات في النظام الاتحادي والوحدات الإدارية المستقلة في الدولة الموحدة، ذات النظام اللامركزي الاداري، تتشابه في كونها تمارس اختصاصات معينة، ورغم وجود اوجه الشبه هذه بين هذين النظامين الا ان هناك خلافاً بين فقهاء القانون حول مدى الاختلاف القائم بين هذين النظامين. فهل الفرق بينهما في المدى والدرجة أم أنه فرق جوهري؟ في الاجابة على هذا التساؤل انقسم الفقهاء على اتجاهين مختلفين.

أولاً: الإتجاه الأول: الفرق بين النظامين هو فرق في الدرجة والمدى.

ويترעם هذا الإتجاه الاستاذ النمساوي هانس كلسن (kelsen)، ويرى ان الفارق بين النظامين هو فارق في المدى والدرجة لا في الطبيعة والجوهر، على أساس أنهما مظهراً لفكرة واحدة، هي فكرة توزيع إختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات إقليمية، والفارق هو في مدى هذا التوزيع، حيث يقتصر في اللامركزية الإدارية على الوظيفة الإدارية، في حين يمتد في النظام الاتحادي إلى التشريع، والتنفيذ، والقضاء^(٢)، ومن انصار هذا الإتجاه ايضاً الاستاذ بنوات (Benoit) حيث يرى ان الإدارة المحلية تظهر بمظاهر متعددة تبدأ من اللامركزية الإدارية البسيطة إلى الاتحادية المتقدمة^(٣)، ويعيد هذا الإتجاه الدكتور منذر الشاوي بقوله (لا توجد بين الدولة اللامركزية وخاصة في درجاتها القصوى وهي الحكم الذاتي وبين الدولة الاتحادية في الحقيقة الا خطوة واحدة، فالاختلاف بين الدولة اللامركزية والدولة الاتحادية هو اختلاف في الدرجة وليس اختلاف في الطبيعة^(٤)).

ثانياً: الإتجاه الثاني: وهو الرأي الغالب في الفقه والذي نؤيده ويذهب إلى ان الاختلاف القائم بين هذين النظامين ليس مجرد اختلاف عرضي او ثانوي، بل أنه اختلاف عميق يمتد ليشمل الطبيعة والجوهر، لأن النظامين المذكورين ليسا من طبيعة واحدة، وإنما ينطوي كل منهما على طبيعته الخاصة به،

(١). ينظر: د. عامر ابراهيم الشمري، الادارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي) الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٣ ، ص ٧٩ .

(٢) -ينظر : د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، ط١، بدون مكان نشر ، ٢٠٠٥، ص ٢١٩ .

(٣) -ينظر: لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص ٨١ وما بعدها.

(٤). ينظر : د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ١٢٦ .

فالنظام الاتحادي (اللامركزية السياسية) يقوم على تقاسم السيادة الداخلية من خلال تقاسم السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات^(١)، ويمتد ذلك إلى شكل الدولة لنكون دولة مركبة كما هو الحال في العراق بعد اقرار دستور ٢٠٠٥ الذي وزع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، بما فيها إل اختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز، أما نظام اللامركزية الإدارية فإنه يقوم على تقاسم الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية وتبقي السيادة منحصرة في الحكومة المركزية، فهو لا يؤثر باي حال من الاحوال على شكل الدولة، وعليه فان الإختلاف بين النظمتين ليس اختلافا عرضيا وانما إختلاف بين نظمهن قائمين على طبيعة مختلفة جوهرية، كما ان النظام الاتحادي هو نظام دستوري سياسي يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة، ولذلك فإنه يدرج ضمن موضوعات القانون الدستوري، بينما تقتصر اللامركزية الإدارية على مجال توزيع الوظيفة الإدارية. ولذلك فإنها تدرج ضمن موضوعات القانون الإداري. كما تخضع النزاعات التي تقع بين الحكومة الاتحادية والولايات في الدولة الاتحادية للقضاء الدستوري، في حين تخضع النزاعات التي تقع بين الحكومة المركزية والولايات في دولة اللامركزية الإدارية للقضاء الإداري^(٢).

ويمكن اجمال الفرق بين النظام الاتحادي واللامركزية الإدارية بالاتي:-

اولاً: في النظام الاتحادي يتم تحديد إختصاصات كل من دول الاتحاد الاتحادي والولايات في الدستور الاتحادي، أما في نظام اللامركزية الإدارية فيتم تحديد إختصاصات الهيئات المحلية في القانون الاعتيادي، ويترتب على هذا الفرق ان إختصاص الممنوحة للولاية، بموجب نظام اللامركزية الإدارية، يمكن إلغاؤها او تعديلها بموجب قانون اعتيادي تصدره الجهة التشريعية الاتحادية في اي وقت تشاء، أما في حالة إختصاص الممنوحة للولاية، بموجب النظام الاتحادي، فلا يمكن إلغاؤها او

(١) - ينظر :د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق، ص ١٨٩؛ د. زكي محمد النجار، الدستور والادارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥ ص ٧ وما بعدها؛ د. حسن محمد عواضة المبادئ الاساسية للقانون الاداري، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر التوزيع، بيروت، ١٩٩٧، ص ٢٦.

(٢). ينظر: القاضي الدكتور محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ١٥٩؛ د. ابراهيم عبد العزيز. النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق، ص ١٨٩ .

تعديلها الا بموجب تعديل دستوري، كما يترب على ذلك ايضا ان اختصاصات الولايات في نظام الامركية السياسية تدرج ضمن موضوعات القانون الدستوري^(١).

ثانياً: في النظام الاتحادي يوجد في كل ولاية دستور، وهيئات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية مستقلة عن الهيئات الاتحادية، بينما لا يوجد ذلك في الولايات التي تخضع لنظام الامركية الإدارية^(٢).

ثالثاً: في النظام الاتحادي لا تخضع الولايات لرقابة الحكومة الاتحادية، وتباشر اختصاصاتها بموجب الدستور الاتحادي والدستور المحلي للولاية بشكل مستقل، أما في نظام الامركية الإدارية فتخضع الولايات لرقابة ووصاية الحكومة المركزية عند مباشرتها لـ عمالة^(٣).

رابعاً: في النظام الاتحادي تتقاسم الولايات مع الحكومة الاتحادية السلطة السياسية، أما في نظام الامركية الإدارية فان الولايات تتقاسم مع الحكومة المركزية الوظيفة الإدارية^(٤)، بمعنى ان من يمارس السلطة المحلية في دولة الامركية الإدارية هم حكام ثانويون اما الحكام الذين يمارسون السلطة المحلية للدولة الاتحادية فهم حكام بالمعنى الدقيق^(٥).

^(١). ينظر: محمد احمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري (التنظيم الإداري)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨ ص ٧٧؛ لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص ٧٧

^(٢). ينظر: لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص ٧٥.

^(٣). ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص (١٣٥-١٣٦).

^(٤). ينظر: لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص ٧.

^(٥) - ينظر د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣ ، ص ١٥٥ .

المبحث الثاني

توزيع إلاختصاصات في الدولة الاتحادية

يعد توزيع إلاختصاصات من أهم الخصائص المميزة للدولة الاتحادية، إذ لا يمكن القول بوجود دولة اتحادية إذا كان أحد الطرفين يفرد بمباشرة جميع إلاختصاصات، فالنظام الاتحادي يهدف فيما يهدف إليه إشباع الرغبة لدى الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في الإحساس بوجودها وفي المحافظة على خصائصها الذاتية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا إذا كان هناك مجال تباشر فيه الهيئات المحلية لهذه الوحدات سلطاتها.

لما كانت السيادة الخارجية في الدولة الاتحادية هي حكر للحكومة الاتحادية، فإنه لا تحدث عادة أي نزاع بين الحكومة الاتحادية وبين الحكومات المحلية، أما في المجال الداخلي وحيث أن السيادة تقاسمها الحكومة الاتحادية والمحلية، فمن الطبيعي ان تثور النزاعات حول إلاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات لذلك كان لا بد من وضع نظام يكفل توزيع هذه إلاختصاصات بشكل دقيق بما يضمن ممارسة السلطات بشكل اعتيادي^(١).

يختلف توزيع إلاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات بحسب ظروف ونشأة كل دولة، ففي الدول الاتحادية التي تقوم نتيجة انضمام عدة دول موحدة او بسيطة، يتوجه الدستور عادة إلى توسيع إلختصارات الولايات رغبة منه في الإحتفاظ لها بقدر كبير من الاستقلال، ويجعل من إلختصارات السلطات الاتحادية إلختصاصا محدودا واستثنائيا، أما في الدول التي نشأت نتيجة لتفكيك دولة واحدة إلى دوبيلات، فإن الدستور يتوجه عادة إلى منح سلطات الاتحاد الاتحادي الجانب الأكبر من إلختصاصات ويجعل من إلختصاصات الولايات إلختصاصات محدودة وسبب ذلك أن هذه الإلختصاصات تترجم عن نزول الدولة التي كانت موحدة عن إلختصاصات كانت تتولاها فعلا قبل التحول إلى صورة الدولة الاتحادية، على خلاف الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة انضمام دول^(٢).

والنتيجة الرئيسية لتقسيم السلطات تتمثل في عدم قدرة اي من السلطة الاتحادية او سلطات الأقاليم على ممارسة القدر نفسه من السلطة التي كانت تمارسها في ظل دولة موحدة غير فيدرالية، لذا يحتل موضوع توزيع إلاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات أهمية كبيرة، وان الإتجاه الغالب عادة هو ان يوضع ضمن إلختصاصات السلطة الاتحادية المسائل التي تخص المصالح العامة،

(١). ينظر : د. إبراهيم أبو حرام، مصدر سابق، ص ٢٤؛ د. إحسان المفرجي وأخرون، مصدر سابق، ص ١١١.

(٢). ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز، مصدر سابق، ص ١٨٥؛ د.أحمد علي، مصدر سابق، ص ٩١؛ د.سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ١٢٣

والتي تقضي الضرورة شموله جميع الولايات او الأقاليم شمولا متساويا، أما الأمور التي تختلف من إقليم إلى آخر فأنها تترك للسلطات الإقليمية^(١)، لذلك قمنا بتخصيص المطلب الأول لأسلوب تحديد إختصاصات الحصرية وخصصنا المطلب الثاني لأسلوب الإختصاصات المشتركة، أما في المطلب الثالث فنفرد له لأسلوب توزيع الإختصاصات المالية المتعلقة بالنفط والغاز في الدول الاتحادية.

المطلب الأول

الإختصاصات الحصرية في الدولة الاتحادية

يتناول هذا المطلب أسلوب تحديد الإختصاصات الحصرية وذلك بثلاثة فروع : خصص الفرع الأول للإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، والفرع الثاني لتحديد الإختصاصات الحصرية لكل من الحكومة الاتحادية والولايات، أما الفرع الثالث فيتناول أسلوب تحديد الإختصاصات الحصرية للولايات.

الفرع الأول

الإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية

يحدد الدستور بموجب هذه الطريقة إختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وما عداه يكون من إختصاصات الولايات. وهذا يعني حرص الولايات الداخلية في الاتحاد على كياناتها وسيادتها الداخلية أكثر من حرصها على دعم الاتحاد وتقويته^(٢)، وفي هذه الحالة يكون إختصاص السلطات الاتحادية ضيقا واستثنائيا. ويكون إختصاص السلطات التابعة للولايات هو الإختصاص العام^(٣)، وبذلك يثبت لسلطات الأقاليم إختصاص في كل المسائل التي لم ينص عليها الدستور صراحة لسلطات الاتحادية. كذلك يدخل في إختصاص سلطات الولايات كل المسائل المستجدة^(٤).

ويعلق الدكتور منذر الشاوي على هذه الطريقة بقوله "وهذه الطريقة تظهر بأنها تحابي المناطق المحلية على حساب الدولة الاتحادية، اذ ان كل الشؤون من إختصاص المناطق المحلية عدا ما استثنى منها بنص، فإنه يعود عند ذاك لإختصاصات الدولة المركزية"^(٥). كما يؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدي

(١). ينظر: لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص ٣٧-٣٨.

(٢). ينظر د. إحسان المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٣). ينظر د. إبراهيم عبد العزيز، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٤). ينظر: المصدر نفسه، ص ١٨٦-١٨٧.

(٥). ينظر : د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٩.

إلى إضعاف السلطات الاتحادية بصورة كبيرة، ويلاحظ البعض^(١) أنه إذا كانت الدساتير الاتحادية في هذه الدول تجعل إختصاص سلطات الولايات هو الأصل، فإن إختصاص الاتحاد هو الاستثناء، فان الواقع العملي قد سار باتجاه عكسي. فقد درجت هذه الدول تدريجياً في توسيع إختصاصات السلطات الاتحادية على حساب إختصاصات سلطات الولايات، وتمتاز هذه الطريقة بالميزانية^(٢) الآتية:

- أولاً. سهولة تعرف الولايات على احتياجات مواطنيها ذات الطابع المطبي وبالتالي سرعة تلبيتها.
- ثانياً. سرعة وضع الحلول اللازمة للأزمات داخل الولاية.
- ثالثاً. تقلل النفقات الاتحادية نتيجة تحديد إختصاصات الحكومة الاتحادية.
- رابعاً. تخفف الأعباء عن الحكومة الاتحادية.

الفرع الثاني

تحديد إختصاصات الحصرية لكل من الحكومة الاتحادية والولايات

يحدد الدستور الاتحادي بموجب هذه الطريقة إختصاصات كل من حكومة الاتحاد وحكومات الولايات، ويعاب على هذه الطريقة أنها لا تمكن المشرع مهما بلغ من الدقة وسعة الافق حصر جميع الإختصاصات التي تمنح لكل من حكومة الاتحاد وحكومات الولايات، وأنه لا بد أن تظهر إختصاصات جديدة لم ينص عليها الدستور، فتحدث عند ذلك مشكلة تحديد الجهة التي تستطيع ممارستها، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة إنشاء هيئة سياسية كي تناط بها الإختصاصات غير الواردة في الدستور، او التي تستجد نتيجة لتغير الظروف على مر الزمان^(٣)، او إجراء تعديلات دستورية وما يصاحب ذلك من إجراءات والتزامات وربما عدم استقرار، وقد يتعارض مثل هذا الحصر مع المصلحة العامة للبلاد، إذا ما

(١). ينظر: القاضي الدكتور محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٢). ينظر: محمد بكر حسين، الاتحاد الاتحادي بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٣٠٣.

(٣). ينظر : د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومات) دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٧-١٩٦٨ ص ٢٧٧ ؛ د. إبراهيم عبد العزيز، مصدر سابق، ص ١٨٦ ؛ وبهذا المعنى يذهب الدكتور منذر الشاوي بالقول ((إلا إن عيب هذه الطريقة هو أنه من المستحيل إن تتوقع مقدماً كل المسائل التي ستمارس بشأنها السلطة الاتحادية أو السلطات المحلية لأن هذه المسائل رهينة بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة الاتحادية وللمناطق المحلية، ثم إن هذه الظروف نفسها قد تفقد عدداً من المسائل صفتها المحلية لتصبح شأنها وطنياً وبالتالي فإنها تستدعي تدخل الدولة الاتحادية (السلطة المركزية لتنظيمه)). ينظر له النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٨ ؛ د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مطبعة جامعة الإمارات العربية المتحدة، دبي، ١٩٩٩، ص ٣١٩.

استجذت ظروف بحيث تجعل بعض المسائل الداخلة في إختصاصات الولايات في الدستور الاتحادي مسائل ذات أهمية قومية مشتركة يستوجب إدخالها ضمن إختصاصات دولة الاتحاد^(١)، إضافة إلى أن تحديد إختصاصات كل من الدولة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر قد يؤدي بالضرورة إلى التدخل المتواصل والمتألح للمشرع الدستوري لاجراء تعديلات دستورية مع كل تطور يحدث لتحديد الجهة المختصة بمعالجته وتنظيمه، كما يؤدي هذا الاسلوب إلى دخول الدستور في تفصيل هذه الإختصاصات مما يتنافى مع طبيعة الدساتير التي تتولى بيان المبادئ والأسس العامة للدولة ولذلك لم يكتب لهذا الاسلوب التطبيق في الواقع العملي^(٢).

صفوة القول

ان اهم انتقاد يمكن ان يوجه إلى هذه الطريقة هو ان واطهي الدستور، مهما بلغوا من سعة الافق والخبرة، لا يمكن لهم ان يحيطوا بكل إاختصاصات، كون الحياة متعددة وال حاجات متعددة، وإذا كان بالامكان حصرها في زمن معين فمن المحال حصرها الى زمن غير معين .

الفرع الثالث

الاختصاصات الحصرية للولايات

يحدد الدستور بموجب هذه الطريقة إختصاصات سلطات الولايات على سبيل الحصر. بحيث تكون الإختصاصات الأخرى غير الواردة في هذا الحصر من إختصاص السلطات الاتحادية، وبالتالي يكون إختصاصاتها هو الأصل، وبعبارة أخرى اكثر دقة يكون إختصاص السلطات الاتحادية هو إختصاص عام، بينما يكون إختصاص الولايات إختصاصا استثنائيا ومحدودا^(٣). ويقصد من إتباع هذه الطريقة توسيع سلطة الاتحاد على حساب الولايات، حيث ان الإختصاصات الجديدة ستكون من حصة الدولة الاتحادية^(٤)، وقد أخذت بمثل هذه الطريقة كل من كندا على وفق دستورها لسنة ١٩٨٢ ، والهند على وفق دستورها لسنة ١٩٤٩ ، وفنزويلا على وفق دستورها لسنة ١٩٥٣^(٥).

^(١). ينظر : د. سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٧٨.

^(٢). ينظر د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٣٢.

^(٣). ينظر : د. إبراهيم عبد العزيز، مصدر سابق، ص ١٨٧ ؛ د. حيدر طالب الامارة و د. حنان محمد القيسى، القانون الدستوري، مكتبة السنهروري، بغداد، بدون سنة نشر، ص ٨٦.

^(٤). ينظر : د. إبراهيم أبو حزم، مصدر سابق، ص ٦٠ ؛ د. إحسان المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١١٢.

^(٥). ينظر : د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٤٧.

يتضح مما تقدم، ان إتباع هذه الطريقة يرجع إلى أسلوب نشوء الاتحاد في هذه الدول، فإذا نشأ الاتحاد فيها نتيجة تفكك دولة كانت موحدة في الأصل او كانت مستعمرات يكون من الطبيعي بالنسبة لها ان تجعل الإختصاص العام للسلطة الاتحادية والإختصاص الاستثنائي لسلطات الولايات، كما يلاحظ ان جميع الموضوعات التي تهم الدولة بأسرها تدخل في إختصاصات الدولة الاتحادية، وبالعكس تدخل المسائل ذات الطابع المحلي الخاصة بشؤون الولايات في إختصاصات هذه الولايات.

المطلب الثاني

الإختصاصات المشتركة في الدولة الاتحادية

يقصد بالإختصاص المشترك او المختلط ان يحدد الدستور الاتحادي إختصاصات الحكومة الاتحادية او الولايات، ويوضع إلى جانب ذلك منطقة مشتركة من الإختصاصات للطرفين. فقد تلجأ الدساتير إلى أسلوب حصر إختصاصات كل من السلطات الاتحادية وسلطات الولايات او أحدهما فقط. ثم تضع قائمة بالإختصاصات المشتركة بينهما ويتعاونان في تنظيمها ويسى هذا الأسلوب بالإختصاص المختلط او المشترك، والهدف من ذلك إعطاء الولايات حق التصرف مع إخضاعها لنوع من الرقابة الاتحادية، وقد يكون بهدف منح الدولة الاتحادية سلطة وضع الأسس العامة. على ان تتولى الولايات وضع التفاصيل وإجراءات التنفيذ^(١). ووفقا لهذا الإتجاه، فإن السلطة العامة ليست محصورة ضمن نطاق الحكومة الاتحادية وحدها، وإنما تشاركها فيها الولايات، ويأخذ الإختصاص المشترك صوراً متعددة وهذا ما سنتناوله في فرعين، الفرع الاول الاختصاص الاختياري بين الحكومة الاتحادية والولايات وفي الفرع الثاني نتناول اختصاص الولايات بالموافقة المسبقة للحكومة الاتحادية.

الفرع الاول

الإختصاص الاختياري بين الحكومة الاتحادية والولايات

ويقصد به مجموعة الإختصاصات التي يحق للحكومة الاتحادية التشريع فيها. وإلى ان تباشر الحكومة الاتحادية هذا الإختصاص، يحق للوحدات المكونة للدولة الاتحادية سن التشريعات الازمة لتنظيمها، وتكون هذه التشريعات نافذة لحين مباشرة الحكومة الاتحادية لهذه إختصاصات، وفي هذه

^(١). ينظر: د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٧٧ ؛ د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠ ص ١٩٠ ؛ د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٩٠ ؛ روبرت بوبي وكارل فريديك، مصدر سابق، ص ٣٥٦.

الحالة يحرم حق التشريع للولاية او الإقليم، وتعد القوانين التي قامت الولاية بتشريعها باطلة، ولكن يبقى بإمكان الولاية سن التشريعات في الأمور التي لم ينظمها القانون الاتحادي، شرط لا تتعارض هذه التشريعات مع القانون الاتحادي^(١).

بعض الدساتير الاتحادية قد تجعل إختصاصات في بعض المسائل والموضوعات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات، فينص الدستور مثلا على ان تتولى السلطة الاتحادية وضع الأسس العامة التي تحكم هذه المسائل او الموضوعات، ويترك تنظيم التفاصيل شأنها ووسائل تطبيقها للولايات. وتترك هذه الطريقة مجالا واسعا للمشرع الاتحادي بان يضيف او يوسع من إختصاصات الولايات إلى حد كبير، او على العكس فقد يعمد إلى تضمين القانون الاتحادي المسائل التفصيلية كافة، ولا يترك للولايات إلا مجالا ضيقا قد يقتصر على وضع القواعد التنفيذية^(٢).

الفرع الثاني

اختصاص الولايات بشرط الموافقة المسبقة للحكومة الاتحادية

قد يترك للولايات التشريع في بعض المسائل التي يشترط ان تحصل مسبقا على موافقة الحكومة الاتحادية عليها قبل وضعها موضع التنفيذ، فإذا اعترضت الحكومة الاتحادية عليها امتنع على الولاية تنفيذه، ويلاحظ على هذا الإختصاص المشترك أنه لا يمكن ان يكون ملما لاستقلال ذاتي حقيقي للولايات لأن الإختصاص المختلط سيكون إختصاصا إتحاديا متى ما شاءت الحكومة الاتحادية ذلك.

يلاحظ هنا ان الإختصاص المشترك بصورة الثالث لا يمكن ان يكون ملما لاستقلال حقيقي للولايات، ذلك ان الإختصاص المشترك سيصبح إختصاصا إتحاديا بمجرد ان تشاء السلطة الاتحادية ذلك، كما يلاحظ ان القاعدة التي تقضي بان القانون الاتحادي يلغى القانون المحلي يفترض ان يقتصر نطاق تطبيقها على الموضوعات التي لا تدخل ضمن الإختصاص الحصري او في مجال الإختصاص المشترك للسلطة او ضمن الاختصاصات التي نظمها الدستور^(٣).

^(١). ينظر: د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهروري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٨٠.

^(٢). ينظر: د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٩٦.

^(٣). ينظر: عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمه إلى كلية الحقوق/ جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص (١٦١، ١٦٢).

في الولايات المتحدة هناك إختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية وبين حكومات الولايات، بحيث يمكن ممارسة السلطة من قبل الحكومة المركزية وحكومات الولايات، وأهم هذه الإختصاصات المختلطة، سلطة فرض الضرائب، حيث تكون ضريبة العقار محلية وضريبة الدخل اتحادية وفي المجالات التي لا يذكر الدستور أنها من إختصاصات الحكومة الاتحادية، يمكن لحكومات الولايات ان تتولى السلطة فيها، شرط الا يتناقض عملها مع الصلاحيات التي يمكن للحكومة الاتحادية ان تمارسها قانوناً أي هناك توازن افقي وعامودي^(١).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فنجد ان دستور الإمارات لسنة ١٩٧١ قد اوجد منطقة مشتركة للإختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإمارات عبرت عنها المادة (٤٩) التي نصت على ((استثناء من أحكام المادة ١٢١ من هذا الدستور، يجوز للأمارات ان تصدر التشريعات الازمة لتنظيم الشؤون المبينة في المادة المذكورة، وذلك دون إخلال بأحكام المادة (١٥١) من الدستور والتي تقرر سيادة الدستور والقوانين الاتحادية على دساتير الإمارات الأعضاء وتشريعاتها ولوائحها والتشريعات الصادرة منها)).

فالمادة ٤٩ تجيز للأمارات التشريع في المسائل التي سبق وان قررت المادة (١٢١) انفراد الاتحاد في التشريع فيها، مما يعني ان هاتين المادتين تقرران نوعاً من الإختصاصات المختلطة، فالإمارات تستطيع التشريع في المسائل نفسها التي يستطيع الاتحاد التشريع فيها ولكن التشريع المحلي للأمارات في هذه المسائل يجب الا يتجاوز التشريع الاتحادي، فالتشريع المحلي يضع القواعد التكميلية والتفصيلية للتشريع الاتحادي او تنظيم بعض النقاط التي أغفلها، ولكن المشرع المحلي يكون حرافياً تنظيم المسائل الواردة في المادة (١٢١) طالما ان المشرع الاتحادي لم ينظم هذه المسائل بعد، وفي حالة تنظيم المشرع الاتحادي لها يتحدد نطاق التشريع المحلي بعدم مخالفة التشريع الاتحادي وان يبطل كل نص يتعارض معه^(٢).

^(١). ينظر : المصدر نفسه، ص ١٦١ وما بعدها.

^(٢). ينظر: المصدر نفسه، ص ١٦٦ وما بعدها.

وايا كانت الطريقة التي يتبعها الدستور الاتحادي في توزيعه للإختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات^(١)، فان من المحقق ان دولة الاتحاد تشغل عادة مركزا اقوى من مركز الولايات كما يبقى معيار التوزيع واحدا، وهو ان كل الموضوعات المهمة او تلك التي ترتبط بالمصالح العامة لمجموع الدولة الاتحادية يجب ان تكون ضمن قائمة إختصاصات الحكومة الاتحادية، وبالمقابل فان المسائل التي لا تهم إلا المصالح المحلية، او تلك التي لا يمكن إخضاعها لقاعدة واحدة، ينبغي ان تبقى ضمن إختصاصات الولايات^(٢).

المطلب الثالث

توزيع إختصاصات المالية المتعلقة بالنفط والغاز في الدولة الاتحادية

يتضمن هذا المطلب إختصاصات المالية وإختصاصات المتعلقة بالثروات الطبيعية بوجه عام وتلك المتعلقة بالنفط والغاز بوجه خاص، بين الحكومة الاتحادية والولايات او الأقاليم، وتوزيع إختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين مستوى الحكم لعلاقة ذلك في موضوع الدراسة، وتم تسليط الضوء على تجارب بعض الدول الاتحادية، وعزز ذلك بالجداول التي تيسرت.

وقسم هذا المطلب على فرعين،تناولنا في الفرع الأول توزيع إختصاصات المالية في الدولة الاتحادية، وافردنما الفرع الثاني لتوزيع إختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في الدولة الاتحادية.

الفرع الأول

توزيع إختصاصات المالية في الدولة الاتحادية

لا شك ان كل دولة تحتاج إلى ما يسد متطلباتها الانفاقية ايما كان شكل الدولة. فشكل الحكم لا يؤثر في الحاجة للأموال، فهذه الحاجة هي نقطة التقاء لجميع أشكال الدول، ولا خلاف عليها، الا ان ما يهم الدراسة هو كيفية تخصيص الإيرادات بالنسبة للدول الاتحادية، كونها قد تثير العديد من الاشكاليات التي قد يصار إلى النزاع حولها^(٣)، لأن إختصاصات المالية للوحدات الاتحادية تشكل حجر الزاوية في بناء

(١) - ينظر: د. سعد عصافور، المباديء الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠ ص ١٢٨.

(٢). ينظر: عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ١٦٢-١٦٣.

(٣). ينظر: د. بان صلاح الصالحي، تخصيص الإيرادات في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المنصور، العدد ١٤ / خاص/الجزء الأول، بغداد، ٢٠١٠، ص ١.

الدولة الاتحادية، اذ لا يمكن تصور وجود وحدات فيدرالية حقيقة دون ان تتمتع هذه الوحدات بغير ادوات مالية خاصة بها، وإختصاصات مالية تبادرها هذه الوحدات ابتداء دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية.

تعزى أهمية موضوع توزيع الاختصاصات المالية في الدولة الاتحادية إلى سببين جوهريين اولهما ان تخصيص الموارد المالية هو الذي يمكن السلطات بمختلف مستوياتها من ممارسة إختصاصاتها المحددة في الدستور الاتحادي. فالسلطة الاتحادية تحتاج إلى الموارد المالية لتغطية اوجه الانفاق العام لاسيما بعد تزايد وظائف الدولة الحديثة وتدخلها في العديد من المجالات، الأمر الذي يتطلب ان يكون لها مواردها المالية الخاصة بها لمواجهة التزاماتها المختلفة التي اتسعت على خلاف الدوليات ايضا، كذلك الأمر بالنسبة للدوليات الأعضاء التي تحتاج إلى الموارد المالية لتحقيق استقلالها المالي، الذي يعد من اهم العناصر الاساسية في وجودها الذاتي المستقل، الذي يسمح لهذه الدوليات بتطبيق برامجها المتميزة في حدود مسؤوليتها، وثانيهما ان سلطات فرض الضرائب والانفاق هي بحد ذاتها أدوات مهمة لضبط الاقتصاد والتاثير عليه^(١).

وعليه فان دستور الدولة الاتحادية هو الذي يوزع غالباً إختصاصات كل من السلطات الاتحادية، وسلطات الولايات، او الأقاليم ومسؤوليات كل منها، ولا توجد طريقة معينة او نموذج جاهز لتوزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية والولايات، بل يختلف من دولة إلى أخرى وحسب ظروف كل دولة، وإذا أخذنا دولة الإمارات العربية المتحدة كمثال، سنجد ان دستورها لعام ١٩٧١ قد بين سلطات الاتحاد التي ينفرد بها في المواد (١٢٠) ومنها (مالية الاتحاد، والضرائب، والرسوم، والعوائد الاتحادية) كما عدلت المادة (١٢٦) الایرادات العامة للإتحاد والتي تكون من الضرائب والرسوم، والخمسة التي تسهم فيها الإمارات الأعضاء في الإتحاد. كما نصت المادة (١٢٧) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ على ان ((تخصص الإمارات الأعضاء في الإتحاد نسبة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية وذلك على النحو وبالقدر اللذين يحددهما قانون الميزانية)).

اما الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ فإنه أُسند إلى الكونغرس سلطة سك العملة، وتنظيم قيمتها، وقيمة العملات الأجنبية، وتحديد معايير المقاييس والمكاييل، ووضع أحكام عقابية على تزوير سندات الولايات المتحدة، واستدانة الأموال لحساب الولايات المتحدة، وكذلك سلطة فرض الضرائب، والرسوم، والعوائد، والمكوس وجيابتها لدفع الديون، وألزم الدستور ان تكون جميع الضرائب، والرسوم، والعوائد، والمكوس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة، وكذلك خص الدستور الاتحادي الحكومة بحقوق الطبع، وبراءات الاختراع، وأحكام التلبية، والإفلاس، والقروض الائتمانية، كما حظر الدستور على

^(١). ينظر: رونالد ب. واتس، الانظمة الاتحادية، ترجمة غالى برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الاتحادية، كندا، ٢٠٠٦، ص ٥٥.

الولايات إصدار الرخص المالية، كما حرم عليها فرض الرسوم والضرائب على الواردات وال الصادرات الا بعد موافقة الكونغرس، باستثناء ما يكون ضرورياً لتنفيذ قوانين التفتيش، وان يرسل الناتج الصافي لكل الضرائب والرسوم المفروضة في هذا المجال إلى خزانة الولايات المتحدة، أما قضايا البنوك والتجارة البنكية فأنها تعتبر من القضايا المشتركة بين الحكومة والولايات^(١).

أما في العراق فقد أسندا دستور ٢٠٠٥ إلى السلطات الاتحادية صلاحية رسم السياسة المالية والكمريكية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وإنشاء البنك المركزي وإدارته^(٢)، كما خصص الدستور للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة إتحادياً تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها^(٣)، كما نص الدستور على تشكيل هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للتحقق من عدالة توزيع المنح، والمساعدات، والقروض الدولية على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك التحقق من الإستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص هذه الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

الفرع الثاني

توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في الدولة الاتحادية

يمكن القول بأنه لا توجد طريقة معينة او نموذج جاهز لتوزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والولايات، وإنما يختلف ذلك من دولة إلى أخرى، وحسب ظروف كل دولة من حيث طريقة نشأتها، وأهمية الثروة النفطية في اقتصادها، ووحدة او تعدد مكوناتها، غالباً ما يكون توزيع الاختصاصات المتعلقة بالثروات الطبيعية، لاسيما النفط والغاز، سبباً لنشوء النزاع وربما التوتر والصراع في بعض الدول.

(١). الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٧٨ .

(٢). الفقرة ثالثاً من المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣). الفقرة ثالثاً من المادة ١٢١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤). المادة ١٠٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وبحسب تجارب الدول المنتجة للنفط والغاز، يمكن القول ان هناك ثلاثة إتجاهات في توزيع

إختصاصات النفط والغاز وتقاسم عائداته سارت عليها الدول الاتحادية^(١) وهي :

اولا: الإتجah الأول: يرى هذا الإتجاه بان توزيع هذه الموارد بين أقاليم الدولة كافة من قبل الحكومة الاتحادية وفقا لما يعرف بـ (مبدأ العدالة والانصاف). ويترتب على هذا الإتجاه توزيع عائدات النفط والغاز المنتجة في أحد الأقاليم على أقاليم الدولة الاتحادية كافة وفق معايير محددة بموجب الدستور او القوانين النافذة التي يراعى فيها (مبدأ العدالة والانصاف). وأبرز الدول الاتحادية التي أخذت بهذا الإتجاه فنزويلا والمكسيك، فأنهما تحفظان بملكية النفط وحق إدارته وتوزيع عائداته بموجب تشريعات داخلية.^(٢)

من الانتقادات التي اثيرت حول هذا الإتجاه أنه يحرم الإقليم او الأقاليم المنتجة من الانفراد او التميز بالتمتع بعائدات الثروات الطبيعية المنتجة ضمن حدودها، وان هذا الحرمان قد يؤدي إلى وقوع صراعات بين الأقاليم المنتجة وغير المنتجة، مما يشجع على بروز دعوات لانفصال الإقليم المنتج عن بقية الأقاليم غير المنتجة^(٣).

ثانيا: الإتجah الثاني: يرى هذا الإتجاه ايلولة عائدات الثروات الطبيعية إلى الإقليم المنتج لهذه الثروات وفقا لمبدأ (منطقة الإنتاج أحق بعائداته).

ويترتب على هذا الإتجاه نمط الإقليم المنتج للثروة الطبيعية بدخل اكبر مقارنة بالأقاليم الأخرى غير المنتجة او قليلة الإنتاج وبالتالي زيادة دخل الفرد فيها.

وأبرز مثال للدولة الاتحادية التي أخذت بهذا الإتجاه هي دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث قضى الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ في المادة (٢٣) بان تكون ملكية الثروات والموارد الطبيعية في كل امارة مملوكة ملكية لتلك الامارة، كما أجاز الدستور لكل امارة الاحتفاظ ببعضوتها بمنظمة او بك او ابا بك.

يتضح مما تقدم ان ملكية الثروات والموارد الطبيعية (النفط والغاز) تعود إلى الامارة وليس إلى الحكومة الاتحادية، ويعزى ذلك إلى كيفية نشوء دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث كانت كل إمارة مستقلة عن الإمارة الأخرى، ولها مواردها المالية الخاصة بها، ولم تقبل الإمارات ذات الموارد النفطية الأعلى (ابو ظبي ودبي) في دولة الإمارات ان يتم توزيع ثروتها النفطية على بقية الامارات^(٤).

(١) ينظر : امين محمد القطري ، تقاسم الموارد المالية بين الدولة الاتحادية والوحدات المكونة لها، بحث منشور على شبكة الانترنت. على الرابط <http://www.slideserve.com>، ص ٣٨، تاريخ آخر زيارة للموقع ٢٠١٣/١١/٣٠ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ٣٩

(٣) المصدر نفسه ، ص ٤٠

(٤) ينظر : عادل الطبطبائي مصدر سابق، ص ٤٠٨ .

وكان من نتائج تطبيق هذا الإتجاه في دولة الإمارات العربية المتحدة ما يأتي^(١) :

اولاً: ظهور فجوة في الموارد المالية بين الإمارات الغنية بمواردها النفطية (دبي وابو ظبي) وبقية الإمارات الأقل ثراء.

ثانيا. التباين في المبالغ المالية التي تساهم بها كل أماراة في موازنة الدولة الاتحادية، فالجزء الأعظم منها يدفع من قبل أمارتي دبي وابو ظبي.

ثالثاً: ظهور تباين واضح في درجة الخدمات المقدمة للمواطنين، ومشاريع التنمية فضل عن وجود تفاوت واضح في متوسط دخل الفرد بين أمارتي دبي وابو ظبي من جهة وبقية الإمارات من جهة أخرى، على سبيل المثال في عام ٢٠٠١ بلغ متوسط دخل الفرد في ولاية عجمان (٢١٢٥٥ درهم) في حين بلغ متوسط دخل الفرد للسنة ذاتها في اماراة ابو ظبي (١١٢٣١٦ درهم)^(٢) وبشكل عام تعرض هذا الإتجاه إلى انتقادات عديدة أهمها :

اولاً: حدوث عدم توازن او فجوة اقتصادية وتنموية أفقية فيما بين الأقاليم المنتجة والأخرى غير المنتجة من جهة، وعمودية (رأسيّة) فيما بين الأقاليم المنتجة والحكومة الاتحادية من جهة أخرى.

ثانيا: حرمان باقي المناطق في إطار الدولة الاتحادية من عائدات هذه الثروات.

ثالثاً: إمكانية ظهور صراعات وخلافات على الحدود بين المناطق التي تتركز فيها هذه الثروات مما قد يهدد السلم الاجتماعي^(٣).

ثالثا: الإتجاه الثالث (المختلط): ويتمثل باستقطاع حصة من العائدات إلى الأقاليم المنتجة وتأول بقية العائدات إلى الحكومة الاتحادية لتنولى إعادة توزيعها على الأقاليم وفقاً لمبدأ العدالة والانصاف.

وأبرز الدول التي أخذت بهذا الإتجاه هي نيجيريا، حيث تحصل المناطق المنتجة على نسبة ١٣% من عائدات النفط مضافة إليها حصتها كبقية المناطق الأخرى من عائدات هذا المورد^(٤).

ونرى من جانبنا ان هذا الإتجاه لأنه يراعي ويوارن بين مصلحة الإقليم المنتج من جهة ومصلحة الحكومة الاتحادية والأقاليم غير المنتجة من جهة أخرى.

ولغرض توضيح موضوع ملكية وإدارة النفط والغاز وتخفيض ايراداتها في الدول الاتحادية، استعنا بالجدول رقم (١) . حيث يوضح الجدول ملكية وإدارة النفط والغاز وتخفيض ايراداتها في المناطق اليابسة لـ (١٢) دولة اتحادية.

(١). ينظر : المصدر نفسه، ص ٤٠٢ وما بعدها.

(٢). احمد سليمان الصفار ووحيد علي السليفاني، تقاسم ثروات في الدولة الاتحادية ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد ١٥ ، العدد ٢ ، ص ١٥ ، سنة ٢٠١٤.

(٣). ينظر : امين محمد القطري ، مصدر سابق، ص ٤١.

(٤). ينظر: جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الاتحادية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (www. Uobabylon.edu.ig) تاريخ آخر زيارة للموقع ٢٠١٤ / ١ / ٢٠.

جدول يوضح ملكية وإدارة وتخصيص عائدات النفط والغاز في المناطق اليابسة في ١٢ دولة اتحادية

الدولة	المملكة	ادارة الموارد	ايرادات الموارد
الارجنتين	محافظات	محافظات	محافظات/فيرالي
استراليا	أقاليم	أقاليم	أقاليم
البرازيل	فيرالي	فيرالي	أقاليم/فيرالي/مقاطعات
كندا	مقاطعات	مقاطعات	مقاطعات
الهند	أقاليم	فيرالي	أقاليم/فيرالي
ماليزيا	أقاليم	فيرالي	أقاليم/فيرالي
المكسيك	فيرالي	فيرالي	فيرالي
نيجيريا	فيرالي	فيرالي	فيرالي/أقاليم
باكستان	مشترك	فيرالي	مقاطعات
روسيا	مشترك	فيرالي	فيرالي
الولايات المتحدة			
ولايات/فيرالي/خاص ولايات/فيرالي ولايات/خاص			
فنزويلا	فيرالي	فيرالي	فيرالي

*

يظهر من الجدول رقم (١) ان كلا من استراليا وكندا تعود ملكية وادارة وعائدات النفط للاقاليم، وفي كل من فنزويلا والمكسيك تكون ملكية ادارة وعائدات النفط والغاز للحكومة الاتحادية، وبقية الدول المشار إليها في الجدول رقم (١) وباللغ عددتها ثمانية تكون ملكية وادارة وعائدات النفط والغاز مشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم.

صورة القول:

ان توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في الدول الاتحادية تعتمد بشكل رئيسي على ظروف كل دولة من حيث الأهمية التي تشكلها العائدات في اقتصادها. فإذا كانت الدولة ذات اقتصاد نفطي ريعي، كانت عائدات النفط غالبا للسلطة الاتحادية. كما تعتمد كذلك على طبيعة الظروف التي نشأت بها الدولة الاتحادية. فإذا نشأت من جراء توحد دول كانت مستقلة فغالبا ما تبقى ملكية وإدارة الثروات

الطبيعية، ولاسيما عائدات النفط والغاز، على ما كانت عليه قبل الاتحاد مثل دولة الإمارات العربية المتحدة حيث بقيت الامارات المنتجة للنفط تحفظ بسيطرتها الكاملة عليه. أما إذا نشأت من جراء تفكك دولة موحدة إلى وحدات فيدرالية فغالباً ما تقوم السلطة الاتحادية باستثمار النفط والغاز وتوزيع عائداته بعدلة على وحداتها الاتحادية مثل فنزويلا والبرازيل. وهناك حالات تشتراك فيها السلطة الاتحادية مع وحداتها الاتحادية في ملكية الموارد النفطية او تشتراك في ادارتها او في عائداتها حسب دستور كل دولة او قانونها الناظم لهذه الاختصاصات.

المبحث الثالث

توزيع الإختصاصات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ينفرد دستور ٢٠٠٥ عن بقية دساتير الدول الاتحادية الأخرى أنه تضمن ثلاثة أنواع من الإختصاصات؛ النوع الأول هو الإختصاصات الحصرية وما تبقى للأقاليم والتي افرد لها المادة (١١٠). والنوع الثاني هو الإختصاصات المشتركة حيث أفرد لها المادة (١١٤). أما النوع الثالث الذي انفرد به الدستور فهو إختصاص المتعلق بالآثار والنفط والغاز، ولا همية هذا الموضوع في الدراسة خصصنا له هذا المبحث الذي يتضمن أربعة مطالب؛ المطلب الأول أثر نشأة الدولة الاتحادية في العراق على توزيع الإختصاصات في دستور ٢٠٠٥. وفي المطلب الثاني أسلوب الإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية. وفي المطلب الثالث أسلوب الإختصاصات المشتركة والمطلب الرابع التعارض في توزيع الإختصاصات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الأول

أثر نشأة الدولة الاتحادية في العراق على توزيع الإختصاصات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

لاشك ان للأسلوب الذي تنشأ به الدولة الاتحادية أثراً كبيراً على توزيع الإختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم المكونة لها، فالدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة إلى مجموعة أقاليم تحرص عادة على منح إختصاصات واسعة للحكومة الاتحادية، أوسع من تلك الممنوحة للأقاليم. أما الدولة الاتحادية التي تنشأ من دول تنازلت عن سيادتها الخارجية والبعض من سيادتها الداخلية لصالح الدولة الاتحادية فإنها تحرص على منح إختصاصات واسعة للأقاليم باعتبارها كانت دولاً ومن الصعب حرمانها من إختصاصات داخلية واسعة كانت تتمتع بها.

وبالنسبة إلى تأثير هذا العامل على توزيع الإختصاصات في الدستور العراقي، فهناك اتجاهان؛ الأول يرى^(١) ان العراق كان قبل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عبارة عن دولة بسيطة، وكان يفترض ان تستأثر السلطات الاتحادية بإختصاصات واسعة ولا تأخذ بطريقة تحديد السلطات الاتحادية على سبيل الحصر. لأن هذا الأسلوب من شأنه ان يوسع بمرور الزمن إختصاصات الأقاليم على

(١). ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٧٤.

حساب السلطات الاتحادية. الا ان دستور ٢٠٠٥ أخذ بهذا الأسلوب وبالتالي فإنه خالف في ذلك قاعدة معروفة تؤخذ عادة بنظر الاعتبار في توزيع الاختصاصات عند تحول الدولة البسيطة الى دولة مركبة.

اما الاتجاه الثاني^(١) فإنه يرى ان الدولة العراقية قبل صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لم تكن دولة بسيطة. حيث ان إقليم كوردستان كان من الناحية القانونية يتمتع بالحكم الذاتي ولديه هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية، تتمتع بإختصاصات حددها قانون الحكم الذاتي لسنة ١٩٧٠. ومنذ شهر تشرين الأول (أكتوبر) عام ١٩٩١ وحتى ٣٠ تموز (يوليو) ٢٠٠٤ حيث اعترف قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بحكم ذاتي لإقليم كوردستان، لم يكن إقليم كوردستان طيلة هذه المدة (١٢ عاما) يخضع للحكومة المركزية في بغداد، وعليه كان من الصعب إقناع الأكراد بالموافقة على إضعاف قبضتهم على شؤونهم الخاصة، مما يعني ان الحاجة تدعو إلى البحث عن شكل من إشكال الحلول الاتحادية لإعادة توحيد الدولة العراقية التي كانت منقسمة من الناحية الواقعية. وعليه فان العراق وفقاً لهذا الرأي قبل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وبالتالي قبل وضع دستور ٢٠٠٥ لم يكن دولة بسيطة، وإن العراق كان منقسمًا من الناحية الواقعية، وعليه جاء اختيار الدولة الاتحادية العراقية بتجميع قسمين من جديد، ولهذا السبب من الصعب إدراج نشوء الدولة الاتحادية العراقية ضمن الطريقة الثانية - التفكك - إذ لا يمكن تجاهل هذا الواقع في نشوء الدولة العراقية الاتحادية.

يتضح مما تقدم ان لكل رأي حجه التي بررت رأيه. فان حجة الاتجاه الأول بان العراق كان دولة بسيطة وتفككت يستند إلى الوضع الدستوري السابق للعراق. ويرى ان عدم خضوع الإقليم لسلطة الدولة في بغداد لا يعني تفكك الدولة العراقية، لأن هذا الوضع مهما طالت مدة يبقى وضعها استثنائياً ومؤقتاً لا يمكن التأسيس عليه لنفي حقيقة دستورية وقانونية وهي ان العراق كان لغاية صدور قانون إدارة الدولة العراقية هو دولة بسيطة، أما الاتجاه الثاني فان حجته تستند إلى الواقع الفعلي، حيث ان الإقليم وطيلة اثنتي عشرة سنة لم يكن يخضع للحكومة المركزية. وكان يدير شؤونه بنفسه مستقلًا عنها، فان هذا الواقع لا يمكن تجاهله عندما تبحث عن حلول لشكل النظام السياسي الذي يقبل به الأكراد بعد ان تمتعوا باستقلال فعلي عن الحكومة المركزية لفترة تجاوزت عقداً من الزمن.

يتضح مما تقدم من هذين الاتجاهين بان الحجة التي يستند عليها الاتجاه الأول تقوم على حقيقة قانونية دستورية وهي ان العراق كان من الناحية القانونية الدستورية دولة بسيطة، أما الحجة التي يستند

(١). ينظر: سه ركول مصطفى احمد، الوضع القانوني لملكية الموارد الطبيعية (دراسة تحليلية مقارنة) أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية، ٢٠١١، ص ١٦٣ .

عليها الاتجاه الثاني فأنها تقوم على حقيقة واقعية هي ان إقليم كورستان لم يكن خاضعا لسلطة الدولة العراقية في بغداد طيلة فترة امتدت لأكثر من عقد من الزمان كما اوضحنا

من جانبنا نرى أنه لا ينبغي تجاهل اي من هاتين الحقيقتين عند توزيع الإختصاصات بين المستويين في الدستور ، وكان على واضعي الدستور ان يأخذوا هاتين الحقيقتين معا نصب أعينهم عندما وزعوا الإختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم. فلا يتسعوا في إختصاصات الأقاليم على حساب الدولة الاتحادية في العراق بحجة ان الإقليم كان مستقلا من الناحية الواقعية عن المركز. ولا يتسعوا في إختصاصات الدولة الاتحادية على حساب الأقاليم بحجة ان الدولة كانت بسيطة ولابد من مراعاة إختصاصات السلطات الاتحادية، وعليه كان على واضعي الدستور ان يهدوا إلى حل وسط عند توزيعهم للإختصاصات. الا اننا نجد الدستور قد توسع كثيرا في إختصاصات الأقاليم على حساب الدولة الاتحادية، مما فاق حتى إختصاصات الولايات في دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي نشأت من إتحاد دول كانت مستقلة من الناحية الدستورية والواقعية معا وليس كما هو حال العراق الذي اشرنا إليه افرا.

المطلب الثاني

الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

نظم الباب الرابع من الدستور إختصاصات السلطات الاتحادية في سبع مواد تبدأ من المادة ١٠٩ إلى المادة ١١٥. فقد أسننت المادة ١٠٩ إلى السلطات الاتحادية مسؤولية المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، ونرى ان المشرع قد أفرد لها مادة خاصة بها، ولم يوردها ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في المادة ١١٠ من الدستور، وذلك للأهمية الوطنية الفائقة التي تتمتع بها هذه المادة، التي تمنع تقسيم العراق وانقسام اي جزء منه. وبالتالي تسمح للسلطات الاتحادية في منع ذلك ولم يضع اي قيد على السلطات الاتحادية في اتخاذ أي اجراء من شأنه المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي.

كما عدد الدستور الإختصاصات الأخرى للسلطات الاتحادية على سبيل الحصر^(١)، وهي الاختصاصات التي تتعلق بالسياسة الخارجية، والأمن الوطني، والشؤون المالية والأمور الخاصة بالمقاييس، والمكاييل، وأمور الجنسية، والترددات البيئية، والموازنة العامة، ومصادر المياه، والإحصاء والتعداد السكاني.

(١) المادة ١١٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ولتسلیط الضوء على أهم الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في دستور ٢٠٠٥ نتناول الإختصاصات المتعلقة بالشؤون الخارجية، والإختصاصات المتعلقة بالدفاع، والإختصاصات المتعلقة بالشؤون المالية نظراً للاهمية البالغة لهذه الإختصاصات ، مع إجراء مقارنة مع الأحكام المتعلقة في هذه الشؤون في بعض الدساتير الاتحادية.

اولاً: الاختصاصات المتعلقة بالشؤون الخارجية : من المعروف ان دوبيلات الاتحاد الاتحادي تفقد سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد، ومفاد ذلك عدم جواز ابرام تلك الولايات معاهدات دولية^(١)، وأهم ميزة تتجلی من خلالها وحدة الدولة الاتحادية على الصعيد الخارجي هي أنه لا توجد في هذه الدولة إلا شخصية دولية واحدة^(٢). فلها وحدها الحق بتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول، وحضور المؤتمرات الدولية، والمشاركة في الهيئات الدولية، وكافة الانشطة والفعاليات الدولية كافة. وهذا هو الأصل او القاعدة العامة في الدولة الاتحادية. الا ان هذه القاعدة ترد عليها استثناءات. حيث نجد بعض الدساتير الاتحادية منحت الولايات بعض الإختصاصات في الشؤون الخارجية، او أنها قيدت السلطة الاتحادية بقيد عدم المساس بمركز الولايات، كما هو حال دستور الإمارات العربية المتحدة. حيث ان الأصل في إبرام المعاهدات هو من اختصاصات الحكومة الاتحادية وحدها، بموجب الفقرة ١ من المادة ١٢٠ من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧٠ التي نصت على انفراد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية. الا ان هذا الحق يرد عليه قيد لصالح الإمارات الأعضاء. حيث اوجبت المادة ١٢٤ من الدستور على السلطات الاتحادية المختصة استطلاع رأي الامارة مسبقاً، قبل إبرام اي معايدة او إتفاقية دولية يمكن ان تمس المركز الخاص لأحدى الإمارات الأعضاء. وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية للبت به.

كما سمح الدستور الإماراتي للإمارات الأعضاء عقد الإتفاقيات ذات الطبيعة الإدارية المحلية مع الدول والاقطاع المجاورة، بما لا يتعارض مع مصالح الاتحاد، ولا مع القوانين الاتحادية^(٣).

كما أجاز الدستور الإماراتي للأمارات الإحتفاظ ببعضويتها في منظمة الاوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط او ابک او الانضمام اليهما^(٤).

(١) - د.فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٧٨.

(٢). ينظر بد. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٣). ينظر : عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ١٠٥ - ١٠٦.

(٤). المادة ١٢٣ من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ والتي نصت على (استثناء من نص المادة (١٢٠) ب شأن انفراد الاتحاد بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية يجوز للأمارات الاعضاء..... الإحتفاظ ببعضويتها في منظمة الاوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط او الانضمام اليهما).

أما الدستور الأمريكي فإنه حظر على الولاية ان تدخل في اية معايدة، او ان تدخل في اي حلف او إتحاد. كما حظر على اية ولاية دون موافقة الكونغرس ان تعقد اي إتفاق او ميثاق مع ولاية أخرى او دولة أجنبية^(١).

اما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فإنه خص السلطات الاتحادية بالقيام بالشؤون الخارجية الآتية :

١. رسم السياسة الخارجية لجمهورية العراق.
٢. التمثيل الدبلوماسي.
٣. التفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية.
٤. رسم سياسات الإقراض والتوفيق عليها وإبرامها.
٥. السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية.

بيد اننا نجد الدستور قد عاد في المادة (١٢١) رابعا وثلم هذا الإختصاص عندما أجاز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانسانية^(٢). حيث ان إسناد إختصاصات خارجية دبلوماسية للأقاليم والمحافظات مهما كان شكلها يتعارض مع الإختصاص الحصري للسلطات الاتحادية في الشؤون الخارجية الوارد في المادة ١١٠ من الدستور. وعليه فان هذا النص غريب على الدساتير الاتحادية. لأنه يخرج على أصل ثابت في النظام الاتحادي؛ وهو ان الدولة الاتحادية تتفرد لوحدها في التمثيل الدبلوماسي. ولم نجد نصا مماثلا لهذا النص في الدساتير الاتحادية التي راجعناها أثناء دراستنا، بما فيها الدستور الأمريكي والإماراتي اللذان يعدان من أكثر الدساتير الاتحادية توسعًا في إختصاصات الوحدات المكونة لها.

ثانياً: الإختصاصات المتعلقة بالدفاع.

فيما يتعلق بالاختصاصات المتعلقة بالدفاع فقد أسنذ الدستور الأمريكي إلى السلطات الاتحادية الإختصاصات الآتية^(٣):

١. أسنذ إلى للكونغرس سلطة إعلان الحرب وفوض الحكومة بالرد على اي اعتداء او الاستيلاء على السفن والبصائر. وله وضع قوانين تتعلق بالاستيلاء على غنائم البر والبحر.

(١). ينظر : د. عبد الفتاح ياغي، مصدر سابق، ص ٤٠١ .

(٢). الفقرة رابعا من المادة ١٢١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

(٣). البنود من ١١-١٦ من الفقرة ٨ من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ .

٢. أُسند لكونغرس سلطة إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها على الاتزيد مدة الإعتمادات لهذا الغرض على سنتين.

٣. إنشاء قوة بحرية والتکفل بها.

٤. للكونغرس سلطة وضع قوانين لإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية.

٥. للكونغرس سلطة وضع أحكام دعوة المليشيا إلى تنفيذ قوانين الحكومة الاتحادية وقمع التمرد وقمع الغزو.

٦. للكونغرس سلطة تشرع الأحكام التي تضمن تنظيم وتسلیح وتدريب المليشيا وإدارة أقسامها التي تعمل لخدمة الولايات المتحدة، مع احتفاظ كل ولاية بحق تعيين ضباط المليشيا وفقاً للتشريع الذي يضعه الكونغرس.

كما حظر الدستور على الولايات، دون موافقة الكونغرس، ان تفرض ايّة رسوم على حمولة السفن او ان تحتفظ بقوات عسكرية او بسفن حربية في زمن السلم، او ان تدخل في اي اتفاق او ميثاق مع ولاية أخرى او دولة أجنبية، او ان تدخل في حرب الا إذا تم الإعتداء عليها فعلياً، او إذا كان هناك خطر داهم لا يتحمل التأخير^(١).

٧. اناط الدستور إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مهمة القائد الاعلى للجيش ولبحرية الولايات المتحدة الأمريكية ولمليشيات مختلف الولايات عندما تدعى إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة^(٢).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فان المادة ١٢٠ من الدستور خصت دولة الإمارات إعلان الحرب الدفاعية بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الاعلى عليه. أما الحرب الهجومية فمحرمة عملاً بأحكام المواثيق الدولية. فالدستور ميز بين الحرب الدفاعية وال الحرب الهجومية؛ الأولى واجبة ومشروعة في حالة تعرض البلد للإعتداء. أما الحرب الهجومية فمحرمة بموجب الدستور لتعارضها مع ما التزمت به الدولة من الأحكام والمواثيق الدولية ولا سيما ميثاق الأمم المتحدة.

(١). البند ٣ من الفقرة ١٠ من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

(٢). البند ١ من الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

ويمكن التمييز بين مرتبتين من بهما حق تكوين القوات المسلحة في دولة الإمارات؛

المرحلة الأولى بدأت بقرار دستور ١٩٧١ والذي أجاز للأمارات الأعضاء إنشاء قوات مسلحة محلية قابلة ومجهزة لأن يضمها الجهاز الداعي للإتحاد عند الاقتضاء للدفاع ضد أي عدواني خارجي. أما المرحلة الثانية فأنها تبدأ عام ١٩٧٩ حيث صدر تعديل دستوري ينص على أن يكون لأجهزة الدولة الاتحادية وحدها حق إنشاء القوات المسلحة باختلاف أنواعها^(١).

اما في العراق فقد أوكل دستور ٢٠٠٥ إلى السلطات الاتحادية جميع الإختصاصات المتعلقة بالدفاع وهي :

أ. ان تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي^(٢).

ب. وضع سياسة الأمان القومي وتنفيذها.

ج. إنشاء القوات المسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه.

د. سلطة إعلان الحرب وايقافها وسلطة إعلان حالة الطوارئ^(٣).

ع. يكون رئيس مجلس الوزراء الاتحادي القائد العام للقوات المسلحة^(٤).

هـ. محاربة الإرهاب بجميع أشكاله والعمل على حماية أراضيه من ان تكون مقرا او ممرا او ساحة لنشاطه^(٥).

كما وضع الدستور عدة قيود على تكوين القوات المسلحة وعلى أفرادها^(٦).

١. تتكون القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز او إقصاء.

٢. خضوع القوات المسلحة العراقية إلى القيادة المدنية.

(١). ينظر : عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ١٠١-١٠٢.

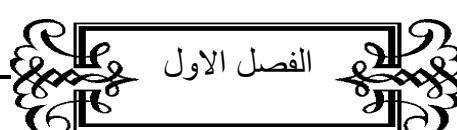
(٢). البند أ من الفقرة ثامنا من المادة ٦١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣). المادة ٧٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤). الفقرة ثانيا من المادة ٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥). الفقرة اولا من المادة ٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦). ينظر : معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٧٤.



٣. لا تكون أداة لقمع الشعب العراقي.

٤. لا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة.

٥. منع الدستور تكوين مليشيات خارج إطار القوات المسلحة.

٦. منع الدستور أفراد القوات المسلحة من الترشح للانتخابات لإشغال مراكز سياسية او القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، دون ان يشمل ذلك حقهم في التصويت.

٧. يتم تعين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بموافقة مجلس النواب باقتراح من مجلس الوزراء.

هذا هو التنظيم الذي جاءت به المادة (١١٠) من دستور ٢٠٠٥ الموضع الأمن الوطني والقوات المسلحة. الا ان الدستور عاد في الفقرة خامسا من المادة (١٢١) وثلث هذا الإختصاص الحصري الجوهرى ذا الأهمية البالغة، عندما أجاز لحكومة الإقليم إنشاء (حرس الإقليم) دون ان ينص صراحة على شكل العلاقة التي تربطه بالقوات المسلحة الاتحادية. فإذا كان إنشاء الشرطة والأمن يمكن ان يعنى قوى الامن الداخلي للأقاليم فان حرس الإقليم لا يمكن ان يعنى قوة امن داخلي . كما ان النص لم يقيد صلاحية الإقليم على سبيل الحصر في إنشاء قوات الشرطة والأمن وحرس الإقليم وإنما ذكرها على سبيل المثال بمعنى للأقاليم ان يشكل أي نوع من انواع القوات تحت عنوان قوى الامن الداخلي كما هو الحال بالنسبة لقوات البيشمركة التي تعد من الناحية الواقعية بمثابة جيش الإقليم .

ان هذا النص الذي جاءت به الفقرة خامسا من المادة ١٢١ نص غريب فعلا على الدساتير الاتحادية، التي تتمسك عادة بجيشهما الاتحادي الذي يمثل وحدة الدولة الاتحادية وقوتها ومنتها وسيادتها. ولا يمكن ان نتصور ان هناك قوات مسلحة في ولاية فيدرالية او إقليم لا ترتبط بالقوات المسلحة الاتحادية باي شكل من أشكال العلاقة. لأننا في هذه الحالة - حالة انعدام العلاقة بين الجيش الاتحادي وجيش الإقليم - سنكون أمام جيدين لدولتين مستقلتين عن بعضهما.

ويقف هذا النص وراء المشاكل العديدة والمتكررة والتي كادت في بعض الحالات ان تصل إلى درجة الصدام العسكري بين القوات الاتحادية وقوات الإقليم. حيث تمنع حكومة الإقليم دخول القوات المسلحة الاتحادية إلى مناطق الإقليم. كما أنها اعترضت مرارا ومنع أحيانا تواجد هذه القوات فيما أطلق عليه مصطلح (المناطق المتنازع عليها) التي تخضع بموجب الدستور إلى الحكومة الاتحادية.

ثالثاً. الإختصاصات المالية :

في الولايات المتحدة خص الدستور الأمريكي الحكومة الأمريكية بسلطة فرض الضرائب وجباتها، وفرض الرسوم والعوائد والمكوس وذلك من أجل دفع الديون وتوفير إمكانيات الدفاع

المشترك والصالح العام للولايات المتحدة ووجب الدستور ان تكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع احياء الولايات المتحدة^(١). وكذلك منح الدستور حق الإقتراض لحساب الولايات المتحدة وتنظيم الشؤون التجارية مع الدول الأجنبية، وكذلك بينها وبين مختلف الولايات الدولة، ومع قبائل الهنود وكذلك سلطة سك وطبع النقود، وكذلك سلطة وضع الأحكام التي تضبط معاقبة من يقوم بتزوير السندات المالية لحكومة الولايات المتحدة وعملتها^(٢).

واما في العراق فقد اوكل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة ١١٠ (منه إلى السلطات الاتحادية الإختصاصات المالية الحصرية الآتية :

١. رسم السياسة المالية والكمبركيه.

٢. إصدار العملة.

٣. تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق.

٤. وضع الميزانية العامة للدولة.

٥. رسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وإدارته.

٦. تنظيم أمور المقاييس والمكابيل وال او زان.

الا اننا نجد الدستور عاد وثلم هذا الإختصاص الحصري عندما أدخل إدارة الكمارك ضمن الإختصاصات المشتركة في الفقرة اولا من المادة ١١٤). وبذلك آخرج إدارة الكمارك من الإختصاص الحصري المنصوص عليه في الفقرة ثالثا من المادة ١١٠ . كما يؤخذ على دستور ٢٠٠٥ عند توزيعه للإختصاصات المالية أنه لم يساير سلفه قانون إدارة الدولة العراقية، الذي أدخل إدارة الثروات الطبيعية للعراق ضمن الإختصاص الحصري للحكومة الاتحادية . لكنه أبقى القرار النهائي بيد الحكومة العراقية الاتحادية كون إختصاصها في هذا المجال هو إختصاص حصري. . وكما هو معلوم فان مصطلح الثروات الطبيعية ينصرف إلى الثروات الطبيعية بأنواعها كافة، بما فيها ثروة النفط والغاز. بينما نجد ان دستور ٢٠٠٥ قد سكت تماما عن الثروات الطبيعية الأخرى كالزئبق والفوسفات . وهذا يعني وفقا للمادة ١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي اوكلت إلى الأقاليم والمحافظات كل ما لم ينص عليه في الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ان التصرف في هذه الثروات يؤول إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ويرى البعض ان توزيع الإختصاصات المالية ولا سيما المتعلقة

^(١)البند (١) من الفقرة (٨) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الامريكية .

^(٢). البنود من ٢ - ٤ من الفقرة (٨) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ سيقى سبباً لتوليد المزيد من النزاعات بين الحكومة الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات من جهة أخرى إذا لم يتم تعديل الدستور وتشريع قانون النفط والغاز^(١).

المطلب الثالث

الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في

إقليم

حدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ثلاثة إختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم فقط، وأربعة إختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى.

اولاً. الإختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم^(٢)

١. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

٢. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

٣. رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها عادلاً لها.

ثانياً. الإختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى^(٣).

١. إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٢. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

٣. رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(١). ينظر: ناثان براون، ملاحظات تحليلية حول الدستور، بحث منشور في كتاب مأذق الدستور (نقد وتحليل)، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٥٤؛ بلال سعود مطر، إشكالية توزيع السلطة في الدولة الاتحادية دراسة تطبيقية على الحالة العراقية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى معهد البحث والدراسات العربية قسم الدراسات القانونية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٣١٦؛ رياض ناصر الشمرى، النظام الاتحادي الاتحدادي في العراق (دراسة تحليلية)، رسالة ماجستير مقدمة إلى معهد البحث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ١١٠.

(٢) المادة ١١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة ١١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

و عند امعان النظر بالاختصاصات المشتركة المذكورة انفا يلاحظ ما يلي:-

اولا- ان جميع الشؤون التي اوردها الدستور ضمن الاختصاصات المشتركة لا تتعلق بإقليم او محافظة بعينها وانما تتعلق بالاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم كافة، لذا كان ينبغي ان تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية او ان تبقى ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم دون المحافظات ولكن تكون الاولوية فيها للقانون الاتحادي عند التعارض بينهما.

ثانيا- ان المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على خلاف ما سارت عليه الدول الاتحادية حيث رجحت قانون الأقاليم والمحافظة على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في الاختصاصات المشتركة، بمعنى ان هذه الاختصاصات تكون في النهاية من اختصاص الأقاليم والمحافظة متى تمسك كل منهما بقانونه.

ومن خلال استعراض الاختصاصات المشتركة والاختصاصات الحصرية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المطلبيين انفا، نجد ان هناك اوجه شبه واختلاف بين اختصاصات الأقاليم من جهة واحتياطات المحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة اخرى.

اولا: اوجه الشبه

١. تساوت المحافظات مع الأقاليم في خضوعها لأحكام المادة ١١٥ التي نصت على ان (كل ما لم ينص عليه في الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم). وبذلك تساوت الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الأقاليم في الإختصاصات المشتركة بما فيها الإختصاصات الثلاثة التي بقيت مشتركة فقط بين السلطات الاتحادية والأقاليم في المادة ١١٤ لأن نص المادة ١١٥ أعطى الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القانون الاتحادي في الإختصاصات المشتركة كافة. بمعنى ان هذا النص جاء مطلقا ولم يستثن المحافظات من اي إختصاص من الإختصاصات المشتركة. حالها في ذلك حال الأقاليم دون زيادة او نقصان.

٢. تساوت المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الأقاليم في الحصول على حصة عادلة من الإيرادات المتحصلة إتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها^(١).

٣. تساوت المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الأقاليم في صلاحية تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية^(٢).

٤. تساوت المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الأقاليم في الإختصاصات المتعلقة في النفط والغاز عدا حالة واحدة فقط وهي ايرادات النفط والغاز توزع بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق^(٣)، بمعنى أنه لا يجوز منح حصة لمدة محددة من موارد النفط للمحافظات المتضررة غير المنتظمة في إقليم، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق. أما بقية الإختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز فإنها لا تختلف بشيء عن إختصاصات الأقاليم.

٥. تشتراك المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الأقاليم في الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالة الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية والتي تضم ممثلي عن الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤).

٦. تشتراك المحافظات غير المنتظمة في إقليم مع الأقاليم في الهيئة العامة لتخصيص الموارد الاتحادية التي تتكون من خبراء يمثلون الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٥).

ثانياً: أوجه الاختلاف

١. منح الدستور للأقاليم حق وضع دستور للإقليم يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته واليات ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي. في حين لم يمنح الدستور مثل هذا الحق للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وإنما منح هذه المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما

(١). الفقرة ثالثاً من المادة ١٢١ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢). الفقرة رابعاً من المادة ١٢١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣). الفقرة أولاً من المادة ١١٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤). المادة ١٠٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥). المادة ١٢٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ الامرकزية الإدارية على ان ينظم ذلك بقانون^(١)، وفعلا صدر القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي نظم عمل هذه المحافظات.

٢. أقر دستور ٢٠٠٥ للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والقضائية وفقا لأحكامه باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية^(٢). في حين لم يمنح مثل هذا الحق صراحة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع أنه ورد ضمنا في بعض نصوص الدستور كما جاء في المادة (١١٥) التي مر ذكرها فيما يخص الاختصاص التشريعي لذلك بقي موضوع الاختصاص التشريعي محل جدل وخلاف على صعيد الفقه والقضاء ، فعلى صعيد الفقه ينفي البعض أي اختصاص تشريعي للمحافظات^(٣) في حين يؤيد البعض الآخر وجود اختصاص تشريعي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم^(٤) اما على صعيد القضاء فقد افتى مجلس شورى الدولة في في عدم صلاحية مجلس المحافظة في اصدار التشريعات^(٥) ، اما المحكمة الاتحادية العليا فقد نفت عن المحافظات غير المنتظمة في اقليم حق التشريع^(٦) الا ان تطروا حصل في موقف المحكمة الاتحادية العليا من هذا الموضوع حيث ايدت في قرارها اللاحق رقم (٢٥) في ٢٠٠٨/٧/٢٣ صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ الامرکزية الإدارية والتي تمثلها المادة (١١٥) من الدستور الاولوية في التطبيق^(٧)

٣. منح دستور ٢٠٠٥ لسلطة الإقليم صلاحية تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٨). في حين لم يمنح هذا الحق للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

^(١). الفقرة ثانيا من المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٢). الفقرة أولا من المادة ١٢١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

^(٣)ينظر :استاذنا د. غازي فيصل ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، مصدر سابق ، ص ٥١ وما بعدها

^(٤) ينظر :د. حميد حنون خالد، مبادي القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق ، ص ١٧٦

^(٥) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٩٩ في ٢٠٠٨/٣/١١

^(٦) قرار المحكمة الاتحادية رقم ١٣ في ٢٠٠٧/٧/١٦ الذي جاء فيه (من خلال تدقيق احكام المادة (١١٥) والمواد

الاخري من مواد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تبين ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين الاتحادية

^(٧) وسببت المحكمة الاتحادية قرارها الذي صدر ردا على استيضاخ قدمه مجلس محافظة البصرة حول مدى صلاحية المجلس المذكور في فرض الضرائب والرسوم المحلية ، بقولها (ذلك ان المجلس النيابي يختص حصريا بسن القوانين الاتحادية وليس له اختصاص باصدار التشريعات المحلية للمحافظة استنادا الى المادة (٦١ اولا) من الدستور .

^(٨). الفقرة ثانيا من المادة ١٢١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٤. بحسب الدستور حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي لإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم^(١). في حين لم يمنح المحافظات مثل هذا الإختصاص.

٥. يجاز الدستور تقويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين على أن ينظم ذلك بقانون في حين سكت عن تقويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والإقليم^(٢).

المطلب الرابع

التعارض في اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أولاً. وصفت المادة (١١٦) من الدستور النظام الاتحادي في جمهورية العراق بأنه يتكون من عاصمة، وأقاليم، ومحافظات لامركزية، وإدارات محلية، ولم يتحدد في هذه المادة شكل اللامركزية هل هي لامركزية سياسية أم لامركزية إدارية إلى أن جاءت المادة ١٢٢ ثانياً من الدستور فمنحت المحافظات التي لم تتنظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. ولكن الفقرة خامساً من المادة ١٢٢ نفسها نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او إشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة). وهنا وقع تعارض واضح في الدستور بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية لأن عدم خضوع الهيئات المحلية المنتخبة إلى رقابة السلطة المركزية يعني اعتماد مبدأ اللامركزية السياسية. وهنا أطاحت الفقرة خامساً من المادة ١٢٢ بأحكام الفقرة ثانياً من المادة ذاتها التي اعتمدت مبدأ اللامركزية الإدارية، الذي يعد من أهم أركانه خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية^(٣).

(١). الفقرة خامساً من المادة ١٢١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢). المادة (١٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣). ينظر أستاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥١-٥٣؛ د. حنان محمد القيسى، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، مكتبة السنهرى، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٧.

= وبهذا الصدد قضت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٣٨/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٧/٢٠ والذى جاء فيه ((وجدت المحكمة الاتحادية العليا من دراسة الطلب بيان المادة ١٢٢/خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت ((لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او إشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة.....)) منشور في الموقع الإلكتروني للسلطة القضائية الاتحادية في جمهورية العراق

() تاریخ آخر زیارة للموقع ٢٠١٤/٢/٢٠ www.iraqja.iq

ثانياً. ساوت المادة ١٥ من الدستور بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. حيث انطلت بهذه الأقاليم والمحافظات حق التشريع في كل ما لم ينص عليه في الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وهذا يعني ان الدستور حدد إختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر. بينما أبقى إختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مفتوحة لاستقبال المزيد من الإختصاصات بمرور الزمن. وهنا نجد الدستور قد منح المحافظات إختصاصات واسعة جدا. ولم يكتف بذلك وإنما أفرط في توسيع هذه الإختصاصات عندما أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة التعارض بينهما في غير الإختصاصات الحصرية. ان إمعان النظر في الإختصاصات التي منحتها هذه المادة الدستورية للمحافظات غير المنتظمة في إقليم يكشف لنا بوضوح تام وجود تعارض معطل لنصوص الدستور حول هذا الموضوع مما يشير إلى وقوع تعارض ثان بين نص المادة (١١٥) وأحكام الفقرة ثانياً من المادة (١٢٢) كذلك.

ثالثاً. ان تحديد إختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم أسلوب سارت عليه العديد من الدول الاتحادية. ولكن هذه الدول منحت الأولوية في هذا الإختصاص عند التعارض للسلطة الاتحادية. بيد ان دستور ٢٠٠٥ نهج منهاجاً مختلفاً وغريباً في المادة (١١٥) التي مر ذكرها والتي منحت الأولوية في الصالحيات المشتركة، عند التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، او المحافظة غير المنتظمة في إقليم، لقانون الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مما يعني من الناحية الفعلية ان الصالحيات المشتركة في النهاية هي من إختصاصات الإقليم والمحافظة طالما ان الدستور أعطى الأولوية لقانون الإقليم والمحافظة. وليس أمام السلطة الاتحادية الا التسليم لقانون الإقليم والمحافظة في حالة إصرارهما على التمسك بهذه القوانين. وهكذا وقع تعارض ثالث بين أحكام المادة (١١٥) وأحكام المادة (١٢٢) (ثانياً من الدستور^(١)). ويأخذ البعض على الإختصاصات المشتركة في دستور ٢٠٠٥ هو ان المادة ١١٥ جاءت لتفصي على الإختصاصات المشتركة وتوكلاها للأقاليم والمحافظات متى ما تمسكت بها. حيث ورد فيها ما نصه (كل ما لم ينص عليه في الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصالحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)^(٢).

ويصف أستاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي هذا النص بقوله (ان النص المذكور معتل من حيث الشكل والمضمون فظاهر النص يفيد بان المحافظات تملك الوظيفة التشريعية وبالتالي فان بإمكانها إصدار

(١). ينظر: أستاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ٤٠، ٤١.

(٢). ينظر: د. غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق، ص ٣٩ وما بعدها.

قوانين محلية تطبق داخل حدودها وهذا محال. أما ترجيح قانون المحافظة والإقليم على القانون الاتحادي فإنه غير منطقي) ويکاد يجمع الفقه على انتقاد هذا النص الذي اوردته المادة (١١٥) ^(١).

رابعاً. تقويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات

نصت المادة ١٢٣ من الدستور على أنه (يجوز تقويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون).

ويرى جانب من الفقه ان هذا النص يتعدز إعماله على اي وجه ^(٢) وذلك ان التقويض كما هو معلوم يكون من الجهة الأعلى إلى الجهة الأدنى فكيف يمكن ان تخول المحافظة اختصاصاتها إلى السلطات الاتحادية وهي جهة أعلى منها، كما ان التقويض يكون جزئيا لا كليا فإذا كان كليا يعده تنازلا عن ممارسة الاختصاصات التي عهد بها الدستور او القانون.

خامساً. ان الدستور ساوي إلى حد ما بين إختصاصات الإقاليم والمحافظات في الإختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز. عندما خص المحافظات غير المتظاهرة في اقليم الى جانب الاقليم في جميع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز الواردة في المادة ١١٢ من الدستور عدا تلك المتعلقة بتحديد حصة لمدة محددة للاقليات المتضررة حيث خص بها الاقليم دون المحافظات وهذا يتعارض ايضا مع مبدأ اللامركزية الإدارية الوارد في الفقرة ثانيا من المادة ١٢٢.

سادساً. ان الدستور خالف اللامركزية الإدارية عندما منح ضمنا المحافظات إختصاصات تشريعية بموجب المادة ١١٥ من الدستور. في حين أنه نص بالفقرة ثانيا من المادة ١٢٢ باعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية على ان ينظم ذلك بقانون. فمن الثابت في القانون الإداري هو ان إختصاصات الهيئات المحلية التي تعتمد مبدأ اللامركزية الإدارية تنظم بقانون إتحادي. في حين تنظم إختصاصات الهيئات المحلية التي تتبنى اللامركزية السياسية بموجب الدستور الإتحادي والدستور المحلي الذي تصدره الهيئة المحلية.

سابعاً. ان الدستور خالف مبدأ اللامركزية الإدارية الوارد في الفقرة ثانيا من المادة ١٢٢ عندما أُسند إلى المحكمة الاتحادية إختصاصات الفصل بالمنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات. حيث أنه من الثابت في نظام اللامركزية الإدارية ان الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة المركزية والمحافظات هو من إختصاص القضاء الإداري في الدول التي تتبع نظام القضاء المزدوج، ومن إختصاصات القضاء العادي في الدول التي تتبنى نظام القضاء الواحد. واما الفصل في

(١). ينظر بد. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٣٩٣-٣٩٤؛ بلال سعود مطر، مصدر سابق، ص ٣١٧؛ رياض ناصر الشمري، مصدر سابق، ص ١١٠ وما بعدها.

(٢). ينظر أستاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ٥٥ وما بعدها.

المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والإقاليم في النظام الاتحادي (نظام اللامركزية السياسية) هو من اختصاص القضاء الدستوري.

يتضح مما تقدم ان الدستور قد خلط إلى حد بعيد بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، فنجد المحافظة تظهر بمظهر اللامركزية الإدارية تارة^(١) وتظهر بمظهر اللامركزية السياسية تارة أخرى حيث نجد أنها تظهر بمظهر الإقليم عندما منحها الدستور أغلب إختصاصات الإقليم بما فيها تلك المتعلقة بالنفط والغاز^(٢).

(١). الفقرة ثانياً من المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢). الفقرة خامساً من المادة ١٢٢ التي نصت على انه (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف ايّة وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) والفقرة رابعاً من المادة ١٢١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. التي نصت على انه(تؤسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية) والمادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الثاني

ملكية النفط والغاز وتوزيع الاختصاصات المتعلقة بهما وتطبيقاتها

سنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث الاول للتعريف بملكية النفط شرعاً وقانوناً والثاني خصص لتوزيع الإختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وتقييمها ، أما المبحث الثالث فخصص لمدى تطبيق هذه الإختصاصات بين من قبل الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات .

المبحث الأول

ملكية النفط والغاز شرعاً وقانوناً

سيضم هذا المبحث ثلاثة مطالب خصص المطلب الاول لملكية النفط والغاز شرعاً وخصوص المطلب الثاني لملكية النفط والغاز في القانون المقارن والقانون المدني العراقي، اما المطلب الثالث فخصص لملكية النفط في الدساتير العراقية .

المطلب الأول

الملكية شرعاً

تناول الفقه الاسلامي ملكية النفط والغاز ضمن تناوله لملكية المعادن ، وقبل ان نستعرض ملكية النفط شرعاً لابد من تعريف الملك لغة واصطلاحاً

الملك لغة : ملك يملكه ملكاً وملكه إحتواه قادرًا على الاستبداد به^(١) ، والملكية ما ملكت اليك من مال وخول^(٢) وهو احتواء الشيء والقدرة على الاستبداد به^(٣). وملكه الشيء وملكه اياه تمليكاً اي جعله ملكاً له، ويملكه تملقاً استبد به وتملكه قهراً^(٤).

(١). ينظر : المنجد في اللغة (معجم لغوي) ، الطبعة الثالثة والأربعون ، المكتبة الشرقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٧٤ ؛ وبهذا المعنى اخذ د. محمد بن علي السمي، ملكية الأرض في الشريعة الإسلامية ، ط١، مؤسسة فواد بعینو للتجليد ، بيروت ١٤٠٣ هـ ، ١٩٨٣ ، ص٦٨، بقوله: ((أما الملك في اللغة فمعنى احتواء الشيء والقدرة من الاستبداد به او هو مثلث الميم لكن يغلب استعمال المكسورة والمفتوحة في ملك الاشياء. والمضمومة بمعنى السلطة، فيقال: ملكت الاشياء ملكاً بالكسر والفتح، وملكت من الناس امرهم ملكاً بضم الميم)).

(٢). يقصد بالخول: عطية الله من النعم والعبيد والاماء وغيرهم من الاتباع والجسم.

المعجم الوسيط، الطبعة الثانية ، الجزء الاول ، دار الدعوة للنشر والتأليف، اسطنبول، ١٩٨٩ ، ص٢٦٣ .

(٣). ينظر : جمال الدين أبي الفضل ابن منظور، لسان العرب (معجم لغوي) ، المجلد ٣، دار لسان العرب، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص٥٢٨ .

(٤). ينظر: محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، الجزء السابع، دار صادر، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧ ، ص ١٨٠-١٨٢ .

من هذه التعاريف اللغوية يتضح ان دلالة الملك او الملكية لغة تدور حول إحتواء الشيء والقدرة على استبداده، او حيازة الشيء والقدرة على الاستبداد به^(١). ولفظ الملكية وهو الاكثر شيوعا في الإستعمال والذي أصبح يعني حق الملك، قد صيغ منسوبا إلى المصدر ((ملك)) دالا عليه^(٢).

أما الملك اصطلاحا : فقد عرّفه الفقه الإسلامي تعريفات مختلفة في مبناهما الا أنها متفقة في معناها. حيث تضمنت جميعها معنى الإختصاص والإستثمار بالشيء المملوك ما لم يوجد مانع يمنع من هذا التصرف.^(٣)

كما عرفه البعض بأنه الإختصاص الحاجز الذي يخول صاحبه منع غيره من الإنفاع به، او التصرف فيه الا عن طريق مالكه بتوكيلا منه مثلا، او عن طريق الشارع بإقامته نائبا عنه، فكان لمالكه القدرة التي يمنع بها غيره من التصرف فيه والإنفاع به الا عن طريقه^(٤) وعرّفه القرافي بأنه تمكّن الإنسان شرعا بنفسه او نيابة عنه من الإنفاع بالعين ومن أخذ العوض او تمكّنه من الإنفاع خاصة^(٥).

اما مفهوم ملكية المعادن - كما جاء في القاموس المحيط - ان جواهر الأرض تشمل كل من الذهب والفضة والنحاس والحديد وغيره. والمعدن الذي يوجد في الأرض مما هو جزء منها وليس كنزا يدفعه الإنسان ، فهو على ثلاثة أنواع : صلب قابل للطرق والسحب والانطباع في النار ، كالذهب والفضة والنحاس وال الحديد ونحو ذلك. وصلب لا يقبل الطرق ولا الانطباع بالنار ولا السحب كاللapis والياقوت ونحوها من الاحجار الكريمة. وسائل كالزئبق والبترول.^(٦)

(١). ينظر : ابن عاشور صلیحة، نظرية الملكية بين التشريع الاقتصادي الإسلامي والقانون، بحث منشور على شبكة الانترنت، الرابط www.webereviw.dz تاريخ الزيارة ٢٠١٣/٥/١.

(٢). ينظر: د. محمد بلتاجي، الملكية الفردية في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط١ ، دار السلام للنشر والتوزيع والترجمة، القاهرة ، ١٤٢٨ هـ / ٢٠٠٧ م ، ص ٤٩ .

(٣). ينظر : المصدر نفسه، ص ٤٨ .

(٤). ينظر : د. علي خيف، الملكية في الشريعة الإسلامية مع المقارنة بالشائع الوضعية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦ .

(٥). ينظر : محمد ابو زهرة، الملكية ونظريّة العقد في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر ، ص ٦٥ .

(٦). وفي هذا الصدد كتب د. صلاح الدين الناهي، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية، الجزء الأول ((حق الملكية في ذاته وخصائصه وعناصره ونطاقه وقيوده وأسباب كسبه)، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، (١٣٨٠ هـ، ١٩٦١) ص ٧، ما يأتي ((فالملكية الخاصة في العراق هي الأساس الذي يقوم عليه النظام الاقتصادي في العهد الجمهوري ولكن هذه الملكية الفردية موصوفة في دستور الجمهورية بان لها وظيفة اجتماعية)).



وقد ذهب فقهاء الحنفية^(١) والشافعية^(٢) والحنابلة^(٣) إلى أن المعادن إذا ما تم اكتشافها في أرض مملوكة فهي لمالك الأرض. فملكية الأرض تشمل ما بها من معادن. وهذا ما أخذت به مجلة الأحكام العدلية في المادة (١١٤٩) التي نصت على أن (كل من ملك محلا صار مالكا ما فوقه وما تحته...)^(٤).

أما عند المالكية فان المعادن ملك للإمام أي الدولة يقطعها لمن يشاء. وليس ملكا لصاحب الأرض. أي أن المعادن لا تتبع الأرض التي فيها، بل هي لجميع المسلمين. وهذا الحكم يشمل المعادن كافة بالإصطلاح الفقهي القديم، الذي يعني كل ما استقر في الأرض وأخرج منها. فيشمل الذهب، والفضة، والنحاس، والرصاص، والزئبق، والقصدير، والعقيق، والياقوت، والزمرد، والزرنيخ، والكبريت، والكحل، والنفط، وكل ما استقر في الأرض بخلق الله تعالى. فالحكم فيه للإمام باعتباره ممثلا للدولة الإسلامية.^(٥)

ويرجع الفقه المالكي حكمه بشأن ملكية المعادن إلى مصلحة المسلمين لأن المعادن قد يجدها شرار الناس. فان تركت لهم أفسدوا. لأنها مذلة للتحسد والتقاتل، فجعلت لجماعة المسلمين درءا لكل هذه المفاسد وما ماثلها، على أنه يكفي في تأييد هذا الحكم أنها وجدت في أرض المسلمين وفي ولايتهم وتحت حمايتهم^(٦). وقد إستدل المالكية على ما جاء بمذهبهم بدللين نعرضهما :

(١). ينظر : د. علي خليف، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٢). جاء في بداع الصنائع (أما المعادن فان وجد في دار الإسلام وفي ارض غير مملوكة فالموجود مما يذوب بالإذابة ويتبعد بالحلية يجب فيه الخمس سواء أكان من الذهب أو الفضة أم غيرها، وما لا يذوب بالإذابة فلا خمس فيه ويكون للواحد لأن المعادن من أجزاء الأرض وأما المائع كالنفط والقير فلا شيء فيه ويكون للواحد) للمزيد راجع الكاساني (الإمام علاء الدين أبي بكر مسعود بن احمد)، بداع الصنائع في ترتيب الشرائع، ج ٢ ، ط ١ ، دار الفكر، بيروت، لبنان، ١٩٩٦ ، ص ٦٧ وما بعدها، نقلًا عن : سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق ص ١٣٥ .

(٣). جاء في المجموع (إذا استخرج حر مسلم من المعادن من الأرض الموات او من ارض يملكتها نصابة من الذهب والفضة وجبت عليه الزكاة) للمزيد راجع النووي ، يحيى بن شرف محي الدين أبو زكريا، المجموع شرح المذهب، ج ٦ ، مكتبة الإرشاد، جدة، ١٩٩٦ ، ص ٣٦ وما بعدها، نقلًا عن : سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق ص ١٣٥ .

(٤). وعن الحنابلة المعادن الجامدة تملك بملك الأرض التي فيها، لأنها جزء من أجزاء الأرض: للمزيد راجع ابن قدامة، محمد بن عبد الله، المغني، تحقيق طه محمد الزيني، ج ٣ ، مكتبة القاهرة، مصر، ١٩٦٩ ، ص ٥٣ .

(٥). ينظر: سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق. ص ١٣٥ .

(٦). ينظر : د. محمد بتاجي، مصدر سابق، ص ١٠٥ .

الدليل الأول-إن المعادن التي هي في باطن الأرض أقدم في وجودها من ملك المالكين لها. لذلك فهم لا يملكونها بملك الأرض، فهي في لم يوجف عليه بخيل ولا ركب. فوجب أن تكون للمسلمين عامة بقوله تعالى (ما أفاء الله على رسوله منهم فما أوجفتم عليه من خيل ولا ركب).^(١)

الدليل الثاني-إن المعادن ضرورية للإنسان والناس لا يستغنون عنها وقد يجدها شرار الناس فلو لم يكن حكمها للإمام لأدى ذلك إلى الفتن والهرج.^(٢)

أما الإمامية فيصنفون المعادن إلى صنفين وهما : المعادن الظاهرة والمعادن الباطنية. فالمعادن الظاهرة هي التي لا تحتاج إلى مزيد من العمل والتطوير لكي تبدو على حقيقتها ويتجلّى جوهرها المعدني كالنفط والملح مثلاً. أما المعادن الباطنية فهي كل معنٍ احتاج لإبراز خصائصه المعدنية إلى جهد وتطوير كالحديد والذهب.^(٣)

أما المعادن الظاهرة فالرأي الفقهي السائد فيها هو أنها من المشتركات العامة بين كل الناس. فلا يعترف الإسلام لأحد بإختصاص بها وتملكها ملكية خاصة. لأنها مندرجة عنده ضمن نطاق الملكية العامة. وإنما يسمح للأفراد بالحصول على قدر حاجتهم من تلك الثروة المعدنية دون أن يستأثروا بها، أو يتملّكوا ينابيعها الطبيعية. وعلى هذا الأساس يصبح للدولة وحدها - أو للإمام بوصفهولي أمر الناس أن يستثمرها بقدر ما توفره الشروط المادية للإنتاج والاستخراج من إمكانات ويضع ثمارها في خدمة الناس وقال العلامة الحلي في قواعد الأحكام ((المعادن وهي قسمان: ظاهرة وباطنة ; أما الظاهرة وهي التي لا تفتقر في الوصلة إليها إلى مؤونة كالملح، والنفط، والكبريت، والقار، والمومياء والكلح، والياقوت.... الاقرب اشتراك المسلمين فيها. فحينئذ لا تملك بالاحياء، ولا يختص بها المحجر، ولا يجوز إقطاعها، ولا يختص المقطع بها، والسابق إلى موضع منه لا يزعج قبل قضاء وطره. فإن تسبّق اثنان أقرع مع تعذر الجمع، ويتحمّل القسمة وتقديم الأحوج)).^(٤)

(١). محمد بلتاجي، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٢). ينظر: د. عبد السلام داود العبادي ، الملكية في الشريعة طبيعتها ووظائفها وقيودها (دراسة مقارنة)، القسم الثاني، مكتبة الأقصى، عمان/الأردن، ١٩٧٤، ص ٣٤٩، بند (٢٨٩).

(٣) ينظر :العلامة الحلي التذكرة ج ٢ نص ٤٠٣ ;الطوسي المبسوط ، ج ٣، ص ٢٧٣

(٤) نقلًا عن آية الله العظمى الشهيد محمد باقر الصدر، أقتصادنا ، دار التعارف للمطبوعات ،بيروت، بدون سنة نشر، ص ٥٢٠ وما بعدها

وجاء في جامع الشرائع والايضاح: ((أنه لو قام الفرد لأخذ الزيادة عن حاجته منع.))^(١) وجاء في نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج: ((أن المعدن الظاهر وهو ما يخرج بلا علاج كنفط وكبريت لا يملك ولا يثبت فيه إختصاصات بتحجير ولا إقطاع فان ضاق نيله قدم السباق بقدر حاجته فان طلب زيادة فالصلاح إز عاجه.))^(٢)

يتضح من استعراضنا لموقف الفقه الإسلامي من ملكية النفط أن الفقه السائد يميل إلى أن ملكية النفط هي من المشتركات العامة. فهي تخضع للملكية العامة. وهذا ما سارت عليه جميع الدول الإسلامية التي تملك الثروة النفطية في الوقت الحاضر.

المطلب الثاني

ملكية النفط والغاز في القانون المقارن والقانون المدني العراقي

نتناول في هذا المطلب ملكية النفط في القانون المقارن والقانون المدني العراقي وذلك في فرعين، نتناول في الفرع الأول ملكية النفط في القانون المقارن وملكية النفط في القانون العراقي وفي الفرع الثاني نتناول ملكية النفط والغاز في الدساتير العراقية.

الفرع الاول

ملكية النفط والغاز في القانون المقارن

اولا:- ملكية النفط في القانون الامريكي

تعد الولايات المتحدة الأمريكية المثال التقليدي للبلدان التي تأخذ بنظام ملكية المعادن لمالك السطح. حيث يكون لمالك الأرض حق ملكية أي شيء معدني يوجد تحتها. معنى أن ملكية باطن الأرض تتبع ملكية السطح^(٣)

هناك ثلاثة نظريات رئيسية بخصوص ملكية النفط والغاز في الولايات المتحدة الأمريكية:

(١) نقلًا عن آية الله العظمى الشهيد محمد باقر الصدر، مصدر سابق ، ص ٥٢٠ وما بعدها

(٢) ينظر: يحيى بن سعيد الحلي، الجامع للشرائع، دار التعارف، بيروت ١٩٩٣ ص ٣٧٥ .

(٣) Williams and Mayers ,Oil and gas law,Vol.1p33.203((In the United States oil and gas rights to a particular parcel may be owned by private individuals corporations ، Indian tribes))، or by local state ،or federal governments

(في الولايات المتحدة، قد تكون ملكية النفط والغاز لقطعة معينة مملوكة من قبل الأفراد او الشركات والقبائل الهندية، أو الحكومة الاتحادية. او المحلية .).

النظريّة الأولى وهي نظرية الالملكية: تقوم هذه النظريّة على أساس أنّ النفط أو الغاز هو مادة متحركة في باطن الأرض، ولذلك لا يمكن إمتلاكه إلا باستخراجه. إن ما يترتب على الأخذ بهذه النظريّة هو أنّ مالك الأرض عندما يقوم بفصل حق استخراج البترول عن ملكيّته للارض والتصرف فيه من خلال عقد ايجار، فان مثل هذا التصرف لا يعطي المتصرّف اليه مصلحة في الأرض، إنما يعطيه حقاً حصرياً للبحث عن البترول. ومن ثم فان الشخص الذي تم التصرف اليه لا يملك بترولاً أو غازاً إلا إذا تم استخراجه وحيازته فعلياً من قبله.

النظريّة الثانية وهي نظرية الملكية الموقوفة على الحيازة: وترى هذه النظريّة أنّ حق مالك الأرض الوارد على النفط أو الغاز الموجود في باطن أرضه هو أقل من حق ملكيّة تامة. فالملكية لا تتحقق إلا باستخراج البترول أو الغاز إلى السطح. إن الفارق الوحيد بين هذه النظريّة ونظرية الالملكية أنه بموجب نظرية الملكية الموقوفة فان مالكي الأرضي، التي يقع الإحتياطي العام تحتها يقع عليهم واجب العمل على عدم هدر النفط والغاز باعتباره ملكاً مشتركاً لهم.^(١)

النظريّة الثالثة وهي نظرية الملكية: تقوم هذه النظريّة على أساس أنّ مالك سطح الأرض يملك ما في باطنها من غاز وبترول.^(٢)

ويلاحظ أنّ الحيازة تؤدي دوراً مهماً في جميع النظريات المتعلقة بملكية النفط في الولايات المتحدة الأمريكية.

يتضح مما تقدم أنّ ملكية النفط والغاز في الولايات المتحدة هي لمالك الأرض سواء كان فرداً أو قبيلة أو مؤسسة أو ولاية أو حكومة فيدرالية كون مالك الأرض يملك ما تحتها وأنّ الفائدة التي تجنيها الحكومة الاتحادية أو حكومة الولاية يتمثل بسلطتها في استيفاء ضرائب تصاعدية على الأيرادات المتحققة لمالك هذه الأرضي والمرخص لهم باستخراج وبيع هذه الثروة. إضافة إلى أنّ ملكية معظم الأرضي النفطية هي ملكية فيدرالية^(٣)

^(١)—J.G Riddall, *Introduction to the land law*, Butterworths, 1974. p 226.228) ((Oil or gas is moving material in the ground and therefore can not possess but extracting

(النفط والغاز يتحرك تحت سطح الأرض عليه لا يمكن تملكه إلا باستخراجه).
^(٢) j.G Riddall, (*ibid*), P228

^(٣)—ينظر :محمد علي زيني، الدستور العراقي وثروة العراق النفطية والغازية، بحث منشور في كتاب (أمزق الدستور)، الطبعة الأولى ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية / الفرات للنشر والتوزيع، بغداد / بيروت، ٢٠٠٦ ، ص ٢٧٥ .

ثانياً: ملكية النفط والغاز في القانون المصري

مع أن القانون المدني المصري يعد ملكية الأرض بأنها تشمل ما فوقها وما تحتها علواً أو عمقاً حيث نصت المادة (٨٠٣) منه على أن (ملكية الأرض تشمل ما فوقها وما تحتها علواً أو عمقاً). إلا أن قانون المناجم والمحاجر رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ قضى بأن تكون ملكية الموارد الطبيعية الموجودة تحت سطح الأرض ملكاً للدولة. حيث نصت المادة الثالثة من قانون المناجم والمحاجر على أنه (يعد من أموال الدولة ما يوجد من موارد معدنية بالمناجم في الأراضي المصرية، والمياه الإقليمية. ويعد كذلك من هذه الأموال خامات المحاجر عدا مواد بناء والاحجار الجيرية والرملية والرمليات التي توجد في المناجم والمحاجر التي ثبتت ملكيتها للغير). بمعنى أن ما يعد ملكاً للدولة هو ملك الموارد المعدنية دون الأماكن التي تستخرج منها، والتي تبقى مملوكة لمالك الأرض في الحدود المقررة قانوناً، مع التزام مرخص لهم باستغلال المنجم بتعويض المالك عن حرماته بالإتفاق بملكه. أما ملكية النفط في الأراضي المصرية ومياهها الإقليمية وغيرها فهي من الملكية العامة للدولة وليس ملكاً خاصاً. وتكون الدولة صاحبة الولاية عليها ولها وحدها استغلال هذه الثروات. وأن الترخيص (عقد الإمتياز) الذي تمنحه الدولة للغير باستغلالها يجب أن يصدر بموجب قانون.^(١)

ثانياً :- ملكية النفط والغاز في القانون الاماراتي

ذهب قانون المعاملات الإماراتي إلى ما ذهب إليه القانون المدني المصري بان ملكية الأرض تشمل ما فوقها وما تحتها علواً أو عمقاً. حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (١٣٤) من قانون المعاملات المدنية الإماراتي على أن (كل من يملك أرضاً ملكاً ما فوقها وما تحتها إلى الحد المفید في التمتع بها علواً أو عمقاً إلا إذا نص القانون أو قضى الإتفاق بغير ذلك). إلا ان هذا النص العام الذي جاء به قانون المعاملات المدنية قيده النص الخاص الوارد في القانون نفسه حيث نصت المادة (١٢٠٦) على أن (المعدن الذي يوجد في باطن الأرض يكون ملكاً للدولة ولو وجد في أرض مملوكة).

أما بشأن ملكية النفط والغاز فهل تعود للأماراة أم للحكومة الاتحادية، فان الدستور الإماراتي حسم هذا الموضوع وقضى بأن تكون ملكية الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية لتلك الإمارة^(٢). كما أجاز الدستور لكل إمارة الإحتفاظ ببعض ممتلكاتها بمنظمة او بـك او بـابـك. أما ميزانية الاتحاد فأنهما تعتمد بالدرجة الأساس على إمارة أبوظبي. حيث تخصص ٥٠% من دخلها القومي للميزانية العامة الاتحادية.

(١). ينظر: شمس الدين الرملي (محمد بن احمد)، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، ج ٥، دار التعارف، بيروت، ١٩٩٣، ص ٣٤٩.

(٢). ينظر: سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق، ص ١١٧.

ولم تل JACK الحكومة الاتحادية إلى فرض الضرائب الاتحادية رغم النص عليها بالدستور الاتحادي إنطلاقاً
من فكرة الرفاه التي تقتضي بها عامة الدول الخليجية النفطية.^(١)

يتضح مما تقدم أن ملكية الثروات والموارد الطبيعية بما فيها النفط والغاز تعود إلى إمارة وليس إلى
الحكومة الاتحادية. وهذا يعود إلى كيفية نشوء دولة الإمارات العربية المتحدة. حيث كانت كل إمارة
مستقلة عن الامارة الأخرى ولها مواردها المالية الخاصة بها. على عكس العراق حيث كان دولة موحدة
ثم تبنت النظام الاتحادي. وأن ملكية النفط هي للحكومة المركزية منذ تأسيس الدولة العراقية إلى اليوم.

الفرع الثاني

ملكية النفط والغاز في القانون المدني العراقي

عالجت المادة ٤٩ من القانون المدني العراقي موضوع نطاق ملكية الأرض في ثلاث فقرات،
حيث قضت الفقرة الأولى بان مالك الشيء يملك كل ما يعد في حكم العرف من عناصره الجوهرية بحيث
لا يمكن فصله عنه دون ان يهلك او يتلف او يتغير. فمالك الأرض يملك ما فيها من اترية وأحجار وما
نبت فيها من غراس وأشجار، ولا يقتصر حق الملكية على الشيء المملوك نفسه بعناصره الجوهرية التي
تدخل في تكوينه، بل يمتد ايضاً بحسب الأصل إلى ما ينبع عن هذا من ملحقاته.

كما قضت الفقرة الثانية من المادة ذاتها بان ملكية الأرض تشمل ما فوقها علواً وما تحتها سفلاً
إلى الحد المفید في التمتع بها. حيث لا يقتصر ملكية الأرض على سطحها، بل تشمل كذلك ما فوقها
الفضاء وما تحتها العمق، فمالك الأرض يملك الفضاء الذي يعلوها فيحق له استخدامه في الزراعة أو البناء
او مد الأسلاك. وان مالك الأرض يملك كذلك الطبقات التي تحتها. فله ان يحفر فيها آباراً او يمد أنابيب او
يستخرج منها الأحجار وغيرها. وله، بحسب الأصل، أنه يمنع غيره من الاستقدام من فضاء أرضه او
عمقه. أما الفقرة الثالثة من المادة ذاتها فأنها قد أجازت ان تنفصل ملكية الأرض عما فوقها او تحتها
بمقتضى إتفاق. فيجوز الإتفاق على تملك ما فوق سطح الأرض مستقبلاً عن سطح الأرض كما في
المساطحة، كما يجوز لمالك الأرض ان يبيع للغير ما تحت الأرض من اتفاق ومستودعات مع الإحتفاظ
بملكية السطح.^(٢)

(١). المادة ٢٣ من دستور الإمارات العربية المتحدة.

(٢). ينظر: د. محمد طه البشير و د. غني حسون طه، الحقوق العينية الأصلية ج ١، ط ٣، القاهرة، بدون سنة نشر ص ٤٥.

أما المادة ١٠٥٠ من القانون المدني فقد منعت حرمان المالك من ملكه الا بموجب قانون مقابل تعويض عادل يدفع اليه مقدماً، والقانون الذي نظم ذلك هو قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ الذي اوجب تعويض المالك الذي يتم استملاكه ملكه بموجب أحكام قانون الاستملاك. ويلاحظ على قانون الاستملاك أنه لم يميز عند تقدير الأرض التي يراد استملالها بين الأرض التي يتم استملالها من قبل وزارة النفط العراقية بعد ان يتم استكشاف النفط والغاز في باطنها، وبين الأرض التي يتم استملالها لاغراض أخرى. وكان الاجدر بالمشروع ان يستملالها ببدل اعلى نوعاً ما من بدل الاراضي الأخرى.

المطلب الثالث

ملكية النفط والغاز في الدساتير العراقية

سنقسم هذا المطلب الى فرعين ، نتناول في الفرع الأول ملكية النفط والغاز في الدساتير العراقية السابقة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وفي الفرع الثاني نتناول ملكية النفط والغاز في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفرع الاول

ملكية النفط والغاز في الدساتير السابقة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

لم يتطرق القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ إلى النفط والغاز بشكل صريح، الا ان المادة الرابعة والخمسين قضت الا يعطى انحصار او إمتياز لاستثمار مورد من موارد البلاد الطبيعية الا بموجب قانون. على ان ما يتجاوز منها مدة ثلاثة سنوات يجب ان يقترن بقانون لكل قضية على حده. واستناداً إلى هذه المادة من القانون الاساسي تم حصر استثمار أي مورد من الموارد العراقية بالدولة العراقية وبقانون يصدر من قبل الهيئة التشريعية المختصة وعلى هذا الاساس منحت عقود الإمتياز لشركة نفط الموصل قبل الهيئة التشريعية المختصة وعلي هذا الاساس منحت عقود الإمتياز لشركة نفط البصرة (MOSUL PETROLEUM COMPANY (M PC) عام ١٩٣٢ لمدة ٧٥ سنة وكذلك لشركة نفط البصرة (B PC) عام ١٩٣٨ لمدة ٧٥ سنة^(١). أما امتياز شركة نفط العراق (I PC) عام ١٩٢٥ فقد تم منحه من قبل مجلس الوزراء اذاك قبل عشرة ايام من نفاذ القانون الاساسي عام ١٩٢٥ حيث كان يخشى عدم اقراره من قبل مجلس النواب الذي اسند الدستور له اختصاص منح الامتياز بموجب قانون .

(١). ينظر : د. فخرى قدوري، ملخص تاريخ شركات النفط الأجنبية في العراق، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط www.iraqiconomists.net تاريخ الزيارة ٤/٥/٢٠١٣.



أما دستور ١٩٥٨ المنشور في الوقائع العراقية في ٢٨/٧/١٩٥٨ فلم يتضمن أي نص يتعلق بموضوع النفط والغاز او الموارد الطبيعية عموماً. أما قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤ والذي يعد بمثابة وثيقة دستورية ، فإنه اشار في المادة التاسعة منه إلى ان الثروات الطبيعية ومواردها جميعاً ملك للدولة وهي التي تكفل حسن استغلالها، وكذلك اشار الدستور المؤقت الصادر في ٢١ ايلول ١٩٦٨ في المادة الرابعة عشرة منه إلى ذات المضمون الذي اوردته القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ الذي سبقه فيما يتعلق باستغلال الثروات الطبيعية من قبل الدولة . أما دستور ٦ تموز ١٩٧٠ فإنه اشار في المادة الثالثة عشرة منه إلى ان الثروات الطبيعية ووسائل الإنتاج الأساسية ملك الشعب ، تستثمرها السلطة المركزية في جمهورية العراق استثماراً مباشرًا وفقاً لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد الوطني. أما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٤ ٢٠٠٤ فإنه أنسن إلى الحكومة الاتحادية حصراً إدارة الثروات الطبيعية للعراق والتي لجميع أبناء الأقاليم والمحافظات في العراق بالتشاور مع حكومات وإدارة الأقاليم والمحافظات على ان توزع الإيرادات المتحققة من هذه الثروات عن طريق الموازنة الاتحادية بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع الأخذ بنظر الاعتبار المناطق التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق ومعالجة مشاكلها واحتياجاتها بشكل يتناسب مع درجة التطور في المناطق الأخرى من البلاد.

ونرى ان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد عالج موضوع الثروات الطبيعية وبضمها النفط باعتباره المورد الاهم للثروات الطبيعية في العراق بأسلوب ادق وافكاً مما عالجها دستور ٢٠٠٥ ، لأن قانون إدارة الدولة العراقية استخدم تعبير الثروات الطبيعية وهذا التعبير يتسع لكل الثروات الطبيعية في العراق بما فيها ثروة النفط والغاز . وأدرجها ضمن إختصاصات الحصريّة للحكومة الاتحادية، في حين نجد ان دستور ٢٠٠٥ قد اكتفى بالنص على ثروة النفط والغاز الا أنه سكت عن موضوع الثروات الطبيعية الأخرى ولم ينظمها ضمن إختصاص الحصريّة ولا ضمن إختصاصات المشتركة. مما يعني أنها ستكون من إختصاصات الأقاليم والمحافظات. وهذا ما أثار خلافات عميقة حول هذا الموضوع سنتعرض لها في المبحث الثالث من الفصل الثالث.

الفرع الثاني

ملكية النفط والغاز في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

نصت المادة (١١١) من دستور ٢٠٠٥ التي عالجت ملكية النفط والغاز في العراق على ان :

((النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)). ان هذا النص ينسجم مع اتجاه القانون الدولي العام، الذي يعد الثروات الطبيعية ملك الشعوب، وليس ملك الحكم العارضين، وان الدولة ما هي الا اداة للادارة والتوزيع والتطوير.^(١) وهذا ما أكدته قرارات منظمة الأمم المتحدة، ومنها قرارها رقم ١٨٠٣ في ١٤/١٢/١٩٦٢ تحت عنوان (السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية)، الذي أكد وجوب احترام حق الشعوب والأمم في السيادة الدائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية وفقا لمصلحة تميّتها القوميّة ورفاه شعب الدولة المعنية، كما أكد القرار على مراعاة حسن النية في امثاليّة الدول للإتفاقيات المتعلقة بالاستثمار الاجنبي بشأن الموارد الطبيعية. ومنذ ذلك الحين تؤكّد المواثيق والمعاهد والإتفاقيات الدوليّة على حق الشعوب في سعيها وراء تحقيق أهدافها الخاصة وذلك من خلال التصرف الحر في ثرواتها ومواردها الطبيعية، ولا يجوز، في اي حال من الاحوال، حرمان اي شعب من أسباب عيشه الخاصة ورفاهيته.^(٢)

وعلى الرغم من الوضوح الظاهر في نص المادة (١١١) الا ان الفقه انقسم بشأنه على فريقين:

اولاً: رأي الفريق الأول: يرى ان ملكية النفط والغاز بموجب دستور ٢٠٠٥ هي ملكية كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. ذلك ان المادة (١١١) قضت بان ملكية النفط والغاز هي ملكية كل الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات كلها، وهي ملكية مشاعة^(٣) لكل الشعب العراقي في اقاليمه ومحافظاته كافة، ولا تقبل التجزئة وهي أشبه بالمال الموقوف ينتفع برعيه وبعائداته حيث يبقى الأصل ثابتا لا يجوز التصرف به وان النص جاء مطلقا ولم يقيّد هذه الملكية باي قيد. بمعنى ان هذا النص

(١). رحمن علي صوفي شريف، حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة /جامعة السليمانية، ٢٠٠٩، ص ١٤٤ نقلابعن: سناء محمد سدخان البيضاوي، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق أنموذجاً) أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون / جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٣٦.

(٢). الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية ١٩٦٣ ص ١٧٨.

(٣) -ينظر: د. جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الانظمة الاتحادية، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، الرابط/ahewar. com؛ ينظر: سناء محمد سدخان البيضاوي، مصدر سابق، ص ١٤٠

يُخاطب المواطن العراقي بصرف النظر عن الإقليم والمحافظة التي يقطن فيها، و بصرف النظر عن قوميته او طائفته^(١)، بمعنى ان حصة كل شريك فيها مشتتة وغير منضبطة او متركزة في موقع جغرافي ما. فالنفط والغاز في البصرة هو ملك لكل شعب العراق، كما ان النفط والغاز في إقليم كورستان هو ملك لكل شعب العراق، وهذا يعني ان البصرة وكورستان تمتلكان حصة شائعة في نفط العراق كله من البصرة جنوبا إلى كورستان شمالا والعكس صحيح. اي من كورستان شمالا ولغاية البصرة جنوبا. كما يعني ايضا ان محافظتي المثنى والقادسية وهما محافظتان غير منتجتان للنفط والغاز لهما حصة شائعة في كل برميل نفط ينتج في في ارض العراق سواء أكان في محافظة البصرة او في او محافظة ذي قار او في اقليم كردستان . لذا فان هذه الملكية المشاعة لا تتيح لاي إقليم او لاي محافظة غير منتظمة في إقليم ان تستقل ، او تستبدل بعائدات النفط والغاز الكائن في نطاقها الجغرافي.

ويرى انصار هذا الفريق ان الجهة المختصة بالتصريف بملكية الشعب (ثروة النفط والغاز) باعتباره وكيلًا عن المالك (الشعب) هي السلطة التشريعية الاتحادية التمثيلة بمجلس النواب الاتحادي بأعتبارها تمثل جميع العراقيين بأقاليمهم ومحافظاتهم كافة التي تختص بسن التشريعات التي تنظم موضوع النفط والغاز ومن ثم تتولى الحكومة الاتحادية تنفيذ هذه التشريعات. فالنفط والغاز يعودان من الدومين الخاص^(٢). ويراد به كل الأموال المنقوله والعقارات المملوكة للدولة، او اشخاص القانون العام الأخرى والتي لا تخصص مباشرة للفعل العام، والتي يشترط فيها شرطان: اولهما ان تكون مملوكة للدولة، او لأحد اشخاص القانون العام الأخرى، وثانيهما الا تكون مخصصة لمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى القانون، ويصنف النفط والغاز على أنه من قبيل (الدومن الاستخراجي)، ويشمل كل ما يتم استخراجه من باطن الأرض من معادن كالذهب والفحى والنفط^(٣)، وعليه فان ملكية النفط والغاز تعود للدولة بإقاليمها ومحافظاتها كافة، ولا يختص بها إقليم او محافظة بعينها، الا أنه يمكن توزيع عائداته بشكل منصف يتاسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم

(١). ينظر: القاضي وائل عبد اللطيف، ثروة النفط الغاز في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث متاح على شبكة الانترنت الدولية على الرابط www.kitabat.com. تاريخ الزيارة ٢٠١٣/٦/٥. غازي فيصل مهدي، اشكالات تطبيق النصوص الدستورية، مصدر سابق، ص ٥ وما بعدها

(٢). يعرف د. عبد الرزاق احمد السنوري، في كتابه: الوسيط في شرح القانون المدني، ج ٨، (حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، بند ٧٨، ص ١٥٤، الدومن الخاص بأنه هو (كل ما لم يخصص لمنفعة العامة، وتملكه الدولة او الشخص المعنوي العام ملكية خاصة، ويكون التصرف فيه كتصرف الأفراد في أموالهم الخاصة).

(٣). ينظر: د. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣، ص ٦٧-٦٨.

المتضارة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن بالتنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد^(١)، فالعدالة في توزيع عائدات النفط والغاز هي دين آلية تقاسم عائدات النفط والغاز بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولكن (العدالة) مصطلح غامض يختلف من شخص إلى آخر، وهو بحاجة إلى ضابط يحكمه. وهذا الضابط هو ضابط قانوني جسده المادة (١٠٦) من الدستور التي قضت بتأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، تضم خبراء من الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، وتضطلع بمسؤولية التحقق من عدالة توزيع المنش والمساعدات والقرروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وكذلك التتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم، على ان ينظم ذلك بقانون، الا ان هذا القانون لم يصدر رغم أهميته الكبيرة في تأطير العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ولكن رغم إتفاق انصار هذا الرأي على ان ملكية النفط والغاز هي ملكية كل الشعب العراقي بكل أقاليمه ومحافظاته وبكل أطيافه الا انهم وجهوا بعض الانتقادات حول هذا النص يمكن اجمالها بما يلي:

١. ان حق الملكية هو حق عيني أصلي لابد ان ينصرف إلى شخص قانوني طبيعي او معنوي، وبما ان الشعب العراقي لا يتمتع بالشخصية المعنوية، عليه فان اسناد حق ملكية النفط والغاز اليه يعد مجازا^(٢). فالمملكة الحقيقة تكون للدولة باعتبارها شخصا معنويا حسب احكام المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١^(٣). كما قضت المادة (١٠٤٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على انه(الملك التام من شأنه أن يتصرف به المالك تصرفا مطلقا فيما يملكه عينا

(١) - وهذا مأكنته الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على انه ((تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وراداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضارة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن بالتنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون)) .

(٢) ينظر: سناه محمد سدخان البيضاني، مصدر سابق، ص ١٣٣

(٣) وبهذا الصدد يقول استاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص ٢٤ - ٢٥ ، (حق الحكومة الاتحادية يشمل الحقول الحالية والحقول التي سيتم اكتشافها في المستقبل لأن كلاهما يعد ملكاً للحكومة الاتحادية وليس للأقاليم أو المحافظات المنتجة، ومن يملك شيئاً بإمكانه استغلاله واستعماله والتصرف فيه على وفق أحكام القانون، والإدارة تدخل ضمن مكنته الاستغلال يقيناً).

ومنفعة واستغلالاً فينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة)

٢. إن النص أغفل وتجاهل مصير بقية الثروات المعدنية التي ترخر بها أرض العراق، كالحديد والكربيل والنحاس والزئبق. وكان من المفترض أن يكون النص كما يلي (الثروات الطبيعية بما فيها النفط والغاز ملك للشعب العراقي)^(١).

٣. ورد في نص المادة عبارة (النفط والغاز هو ملك.....) و (هو) في اللغة العربية اسم اشارة للمفرد المذكر اي بمعنى ان الغاز ملك الشعب فقط، لأن ما بعد (هو) لا ينصرف الا للغاز. وإن كان من الواضح ان ذلك وقع سهوا، ولكن كان على لجنة تعديل الدستور ان تلاحظ ذلك وتصححه^(٢)، قائلة:(النفط والغاز هما ملك...).

٤. ورد في نهاية نص المادة ١١١ عبارة (في كل الأقاليم والمحافظات) وهذه العبارة زائدة لا موجب لها وكان ينبغي الاستغناء عنها وال الصحيح ان تقول (في الأقاليم والمحافظات كافة).

ثانياً. رأي الفريق الثاني: يتفق رأي هذا الفريق مع رأي الفريق الأول بان ملكية النفط والغاز هي ملكية كل الشعب العراقي الا أنه يصنف هذه الملكية على صفين هما: ملكية الحقوق الحالية وملكية الحقوق المستقبلية. فهو يتفق مع رأي الفريق الأول بشأن الحقوق الحالية ويختلف معه بشأن الحقوق المستقبلية. حيث يرى ان ملكية الحقوق المستقبلية تختلف عن ملكية الحقوق الحالية من حيث طريقة توزيع عائدات هذه الحقوق حيث لا تتطابق عليها الأحكام الواردة في الفقرة او لا من المادة (١١٢) لأن أحكام هذه الفقرة تتصرف فقط إلى الحقوق الحالية دون الحقوق المستقبلية ويرى ان حصة الإقليم والمحافظة يجب ان يجري تحديدها بالإتفاق مع الحكومة الاتحادية دون التقيد بأحكام الفقرة او لا من المادة (١١٢). بمعنى ان تخصص حصة معينة للإقليم المنتج او المحافظة المنتجة دون التقيد بأحكام الفقرة الأولى من المادة (١١٢)^(٣).

(١). ينظر: رياض ناصر الشمري، مصدر سابق، ص ١٠٨ وما بعدها.

(٢). ينظر: بلال سعود مطر، مصدر سابق، ص ٣١١.

(٣). ينظر : سناء محمد سدخان البيضاني، مصدر سابق، ص ١٣٩؛ رياض ناصر الشمري، مصدر سابق، ص ١٠٩؛ سه ركول مصطفى رسول ، مصدر سابق، ١٦٩؛ ناثان براون، مصدر سابق ، ص ٤٥؛ د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، الطبعة الاولى، دار اراس للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠١٠، ص ٢٠٤؛ فالح عبد الجبار، الدستور العراقي وثروة العراق النفطية والغازية، بحث منشور في كتاب (مازنق الدستور) ، الطبعة الأولى ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية / الفرات للنشر والتوزيع، بغداد / بيروت، ٢٠٠٦ ، ص ٩٠؛ محمد علي زيني، الدستور وثروات العراق النفطية والغاز، مازنق الدستور، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

ويرجح الباحث الرأي الأول للأسباب الآتية:

اولاً: ان النص الذي جاءت به المادة (١١١) كان واضحاً وقاطع الدلالة بان النفط والغاز ملك الشعب العراقي. وقد سبق القول: ان المركز القانوني لهذه الثروات (النفط والغاز) هو أموال شائعة؛ بمعنى ان حصة كل شريك فيها هي مشتقة وغير مترکزة في إقليم معين او محافظة معينة. وتمتاز هذه الملكية بأنها مشاعة وهي أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعيه وعائداته في حين يبقى الأصل ثابتا دون التصرف به^(١) ولا تجوز لاي إقليم او لاي محافظة غير منتظمة في إقليم ان تستقل او تستبدل بعائدات النفط والغاز الكائن ضمن حدودها الإدارية الا بالاتفاق مع الحكومة الاتحادية وبموجب تشريع اتحادي .

ثانياً: ان الاقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي تشكل العائدات النفطية أكثر من ٩٠ % من الميزانية العامة الاتحادية، لذلك لا يمكن تصور ان تكون ملكية هذه الثروة للأقاليم والمحافظات المنتجة له دون غيرها، لا سيما ان عدد المحافظات المنتجة للنفط والغاز لا يتجاوز ثلث عدد المحافظات غير المنتجة له، وان حرمان المحافظات غير المنتجة من الإيرادات النفطية سيؤدي إلى خلق مشاكل حقيقة اقتصادية وسياسية واجتماعية تشكل تهديدا حقيقيا لوحدة العراق.

ثالثاً: ان هذه الثروة كانت تاريخيا لجميع المواطنين في العراق منذ اول ظهور للنفط العراقي في السوق العالمية في الثالث من آب عام ١٩٣٤ عندما وصلت الشحنة الأولى من النفط العراقي إلى ميناء طرابلس ومنه إلى ميناء لاهايف في فرنسا^(٢) لغاية الوقت الحاضر. اي لم تكن هذه الثروة في الأصل تعود إلى إقليم او إمارة او ولاية اندمجت مع دولة قائمة او مجموعة دول لتشكيل دولة فيدرالية وبذلك تكون مطالبتها بالإحتفاظ بملكية ثروتها مشروعة لضمان حقوق مواطنها كما هو الحال في الإمارات العربية المتحدة مثلا، بل على العكس في حالة العراق فان إقليم كورستان كان يستلم حصته من إيرادات النفط المتحققة بموجب مذكرة التفاهم الخاصة بالنفط مقابل الغذاء مع أنه كان لا يخضع من الناحية الفعلية للسلطة المركزية في بغداد.

(١). ينظر: امين محمد القطري، مصدر سابق، تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٦/٥ .

(٢). ينظر غانم العنزي، النفط واكتشافه في العراق، بحث متاح على شبكة الانترنت الدولية على الرابط /www.almosal.com / تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٥/٩ .

المبحث الثاني

توزيع اختصاصات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ وتقويمها

لتسلیط الضوء على هذا الموضوع الذي يشكل محور بحثنا فقد اقتضت منهجهية البحث تقسيمه على مطلبين نخصص المطلب الاول لتوزيع اختصاصات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ اما المطلب الثاني فخصصناه لتقويم هذه الاختصاصات .

المطلب الاول

توزيع اختصاصات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥

عالجت المادة (١١٢) في فقرتيها الأولى والثانية موضوع استثمار النفط والغاز في العراق وكانت هذه المادة ومازالت وستبقى من أكثر مواد الدستور التي أثارت جدلاً محتملاً لن ينتهي إلا بتعديلها وإزالته الغموض عنها .

نصت الفقرة اولاً من المادة (١١٢) على انه(تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتاسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون) كما نصت الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) ايضاً على ان (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية الازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

تعدد الآراء بشأن المادتين (١١١) و(١١٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اللتين نظمتا اختصاصات الحكومة الاتحادية واختصاصات الأقاليم والمحافظات المتعلقة بالنفط والغاز ، ولكن مع هذا التعدد يمكن القول ان الفقه انقسم الفقه بشأن هذه المادة بفقرتيها اولاً وثانياً وعلاقتها بالمادة (١١١) إلى فريقين:

اولاً. رأي الفريق الأول:

يرى هذا الفريق بأنه يجب ان تقرأ المادة (١١٢) بضوء المادة (١١١) التي تنص على ان ملكية النفط والغاز هي ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات وبالتالي فان ملكية النفط والغاز تعود للسلطات الاتحادية وليس لإقليم او المحافظة المنتجة ووفقاً للمادة (٤٨٠) التي قضت (الملك التام من شأنه ان يتصرف به المالك تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً فينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتائجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزه) فان سلطات المالك او مكتاته على الشيء محل الملكية هي التصرف القانوني والمادي والاستعمال والاستغلال . وسلطة التصرف بالشيء تعني ان المالك يستطيع ان يجري على الشيء محل الملكية كل التصرفات القانونية الجائزة بما فيها البيع ، كما ان النفط والغاز لا يعودان من الاموال العامة للدولة . (الدومين العام) لأن المال العام كما عرفته المادة (٧١/١) من القانون المدني العراقي هو العقارات والمنقولات التي للدولة او للاشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون، بل من اموال الدولة الخاصة (الدومين الخاص) فان الجهة المسئولة عن التصرف بهذا الدومين الخاص هي الحكومة الاتحادية بالتعاون والتنسيق مع الأقاليم والمحافظات. ويقوم هذا الرأي على أساس ان ملكية النفط هي ملكية كل الشعب العراقي في كل أقاليمه ومحافظاته، وان سلطات اي إقليم او اي محافظة لا تمثل إرادة كل العراقيين، وان السلطات الاتحادية لوحدها تمثل الشعب العراقي بأسره وبالتالي لها حق استثمار النفط والغاز نيابة عن الشعب العراقي. ويرى هذا الفريق أيضاً ان النص الوارد في الفقرة أولاً من المادة (١١٢) لا يقتصر على الحقوق الحالية وإنما ينصرف إلى الحقوق المستقبلية كذلك^(١). ومن المعلوم ان الحكومة الاتحادية تتمسك بهذا الرأي .

ثانياً. رأي الفريق الثاني:

ويرى هذا الفريق ان المادة ١١٢ يجب ان تقرأ في ضوء المواد (١١١) و(١١٤) و(١١٥) (١٢١) ، وعليه فان الفقرة الأولى من المادة(١١٢) التي تسند إدارة النفط والغاز المستخرج إلى الحكومة

(١). ينظر أستاذنا د.غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، بدون مكان نشر ، بدون سنة نشر ، ص ٥ ؛ د. غازي فيصل ،نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، مصدر سابق ص ٢٧ وما بعدها ؛ فؤاد قاسم الأمير، مصدر سابق، ص ١٨١ .

الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات تقتصر على الحقول الحالية ولا يتعاده إلى الحقول المستقبلية وفقاً لرأي هذا الفريق^(١).

ويرى هذا الفريق أن القيود الواردة على توزيع العائدات النفطية المذكورة في الفقرة الأولى من المادة (١١٢) لا تشمل العائدات المتحققة من الحقول المستقبلية المذكورة في الفقرة الثانية من المادة (١١٢)^(٢).

أما بالنسبة إلى الفقرة الثانية من المادة (١١٢)، فان هذا الفريق يرى ان دور الحكومة الاتحادية لا يمتد إلى الحقول المستقبلية وليس للحكومة الاتحادية ان تشارك في ادارة النفط والغاز في هذه الحقول^(٣)، اي ليس للحكومة الاتحادية ان تشارك في إدارة النفط والغاز في هذه الحقول كونه يعد شأنًا خاصًا بالأقاليم والمحافظات^(٤).

كما يرى هذا الفريق إن الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ هي من الاختصاصات المشتركة وبالتالي فإنها تخضع لحكم المادة (١١٥) من الدستور التي ترجم قانون الإقليم والمحافظة على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما. كما تخضع تلك الاختصاصات لحكم المادة (١٢١) من الدستور التي تجيز لحكومة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة التعارض بينهما بخصوص مسألة لا تتعلق بالاختصاصات الحصرية^(٥). ومن المعلوم ان حكومة الإقليم تتمسك بهذا الرأي.

(١). ينظر: د. فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، بحث منشور في كتاب (مازق الدستور)، الطبعة الأولى ، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية / الفرات للنشر والتوزيع، بغداد / بيروت، ٢٠٠٦ ، ص ٩٠ ؛ ناثان براون، مصدر سابق، ص ٤٥ ؛ محمد علي زيني ، الدستور العراقي وثروات العراق النفطية والغازية، مصدر سابق ، ٢٧٥ ،

(٢). ينظر: سه رکول مصطفی احمد، مصدر سابق، ص ١٦٩ ؛ جواد کاظم البکری، مصدر سابق؛ سناء محمد سدخان البيضاني ، مصدر سابق، ص ١٣٩ ؛ رياض ناصر الشمري ، مصدر سابق ، ص ١٠٨ ؛ بلال سعود مطر، مصدر سابق ، ص ٣١٢ وما بعدها.

(٣) ويذهب الدكتور منذر الفضل في كتابه مشكلات الدستور العراقي، مصدر سابق، ص ١٩٩ - ٢٠٠ إلى القول ((وأول ما يلاحظ على الفقرة ثانية من المادة (١١٢) ان إدارة الحقول المستقبلية ستكون من اختصاصات حكومات الأقاليم التي تتوارد فيها على وجه الانفراد، ولا تشاركتها فيها الحكومة الاتحادية، ولا يشملها القيد الوارد في الفقرة اولاً من المادة (١١٢) بخصوص التوزيع المنصف لوارداتها يتناسب مع التوزيع السكاني... الخ، لأن ذلك القيد بتصريح عبارة الفقرة المذكورة من المادة (١١٢) مقصورة على الحقول الحالية ولأن المادة (١١٥) نصت على ان ما لم ينص عليه ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات)).

(٤). ينظر: القاضي الدكتور محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٥١٥، ٥١٦ .

(٥)- ينظر: د.منذر الفضل، مصدر سابق، ص ٢٠٥

المطلب الثاني

تفوييم توزيع اختصاصات النفط والغاز وملكيتها في دستور ٢٠٠٥

بعد ان استعرضنا في المطلب السابق رأي الفريق الذي تعتمده الحكومة الاتحادية ورأي الفريق الذي نعتمد حكومة الاقليم بشأن تفسير كل منهما للاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز ، نحاول في هذا المطلب ان نقويم هذه الاختصاصات التي رسمها دستور ٢٠٠٥ وذلك في الفروع الاربعة الآتية

الفرع الاول

تفوييم توزيع اختصاصات النفط والغاز في دستور ٢٠٠٥

اذا انتقلنا الى التقسيم الذي اعتمد دستور ٢٠٠٥ سنجد نا هناك تقسيماً ثلاثة وضعه الدستور صراحة .
فهناك إختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، وهذه إختصاصات تتفرد بها الحكومة الاتحادية وفق
أحكام الدستور (المادة ١١٠ من الدستور لسنة ٢٠٠٥) وهناك ايضاً إختصاصات المشتركة بين الأقاليم
والمحافظات ; كالكمارك، ومصادر الطاقة الكهربائية، والسياسة البيئية، وسياسات التنمية والتخطيط
العام، السياسات الصحية، التعليمية والتربية وتوزيع الموارد المائية الداخلية (المادة ١١٤ من الدستور)
من الصعب القول : ان إختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير
المنتظمة في إقليم هي إختصاصات مشتركة بالمعنى الدقيق، وذلك بسبب إعطاء الأولوية لقانون الإقليم
وقانون المحافظة غير منتظمة في إقليم على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما، في غير المسائل
الحصرية - وفق أحكام المادة (١١٥) من الدستور وهذا مخالف لما استقرت عليه الدساتير الاتحادية التي
ترجم عادة القانون الاتحادي على قانون الولاية او الإقليم .

اما إختصاصات التي لم ينظمها الدستور، ولم تدخل ضمن إختصاصات الحصرية، ولا ضمن
إختصاصات المشتركة، فتنفرد بها الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ابتداء.

تلك هي المبادئ الأساسية للإختصاصات الحصرية الاتحادية، او تلك الخاصة بالمحافظات غير
المنتظمة في إقليم، وإختصاصات المشتركة التي نص عليها الدستور صراحة في المادة (١١٤) منه.
ولكن السؤال الذي يثير هنا هو هل توجد إختصاصات أخرى غير ما ذكر انفا؟ بمعنى آخر هل توجد
إختصاصات غير إختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، او غير إختصاصات الخاصة بالأقاليم
والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، او غير إختصاصات المشتركة بين الأقاليم والمحافظات غير
المنتظمة في إقليم؟

يقيناً نجيب بنعم، فهناك إختصاصاً آخر غير مسمى وهو إلاختصاص المتعلق بالنفط والغاز والآثار على حد سواء. وعليه فإن إلاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز والآثار هي إختصاصات قائمة بذاتها، ولا تدخل ضمن إلاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ولا ضمن إلاختصاصات المشتركة. والنقطة الجديرة ببحثنا هي نقطة إلاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز. أما إلاختصاصات المتعلقة بالآثار، فسنستبعدها لأنها تخرج عن موضوع بحثنا.

الفروع الثانية

٢٠٠٥ دستور في الغاز والنفط ملكية تقويم

اولاً: ان نص المادة (١١١) من دستور ٢٠٠٥ جاء واضحاً وقاطع الدلالة بان النفط والغاز ملك الشعب العراقي بأسره في أقاليمه ومحافظاته كافة. وعليه فان مثل هذا المالك - الشعب. لا يمكن ان يكون في هذه الحالة الا مثلاً إتحادياً لجميع الشعب العراقي بأقاليمه ومحافظاته كافة. وعليه فالجهة الدستورية التي تمثل الشعب بأسره ، هي السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التنفيذية الاتحادية فالسلطة التشريعية بجناحيها وهما مجلس النواب الاتحادي الذي يتولى سن التشريعات التي تنظم موضوع النفط والغاز، والذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات العراقية كافة، وحسب نسبة السكان في كل إقليم ومحافظة. ومجلس الاتحاد الذي يتكون من عدد يكاد يكون متساوياً للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وعليه فان الجهة التي لها الاعلوية في تقرير أسلوب إدارة هذه الثروة الاتحادية والتصرف فيها هي الهيئة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب الاتحادي وسينضم الى جانبه مجلس الاتحاد بعد تشريع قانونه ، اما الجهة الدستورية المختصة بتنفيذ التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية فهي بالتأكيد الحكومة الاتحادية ، لأن ملكية النفط هي ملكية اتحادية مشاعة لكل عراقي، بما فيها الأجيال التي ستولد في المستقبل بصرف النظر عن الانقلاب او المحافظة التي يسكن فيها المواطن العراقي سواء في إقليم كورستان او في المحافظات المنتجة او غير المنتجة حيث توزع الحكومة الاتحادية العائدات النفطية النفطية على الانقلاب والمحافظات غير المنتظمة في اقليم حسب نسبة السكان في الانقلاب والمحافظة بعد استقطاع النفقات السيادية.

وعليه فان التصرف بالنفط والغاز هو غير ادارتها فتسويق النفط والغاز واستلام عائداتها وايداعها وتوزيعها يقع ضمن اعمال التصرف وهي خاصة بالمالك وليس ضمن اعمال الادارة وهو شأن اتحادي بموجب المادة (١١١) من الدستور ولا يصح ان ينفرد الاقليم او المحافظة المنتجة في التعاقد او في تسويف النفط واستلام عائداته وتوزيعها فالنفط المنتج في الاقليم ليس ملك سكان الاقليم او حكومة

الإقليم او سكان المحافظة او حكومتها وانما ملك كل الشعب العراقي في كل اقاليمه ومحافظاته وعليه لا ينعد صحيحا اي تصرف في ثروة النفط الا اذا اجازه المالك وهو هنا السلطات الاتحادية .

ثانيا- ان رأي الفريق الثاني بان القيود الواردة على توزيع العائدات النفطية في الفقرة اولا من المادة (١١٢) لا تتصرف الى العائدات المتحققة من الحقول المستقبلية لا يجد له سند من الدستور ، حيث لا يمكن الاستناد الى مفهوم المخالفة في تفسير هذه الحالة ، كون الدستور قد قرر كيفية توزيع العائدات النفطية في الفقرة اولا من المادة (١١٢) وطالما انه سكت عن ذلك في الفقرة ثانيا ولم يقرر اسلوبا اخر لتوزيع العائدات المتحققة من الحقول المستقبلية في الفقرة ثانيا ، فيمكن تطبيق مبدأ القياس على ما ورد بالفقرة اولا من المادة ذاتها ، او اقرار اسلوب اخر يختلف عن الاسلوب الوارد في الفقرة اولا ولكن يجب ان يكون ذلك بموجب تشريع اتحادي استنادا الى احكام المادة (١١١) من دستور ٢٠٠٥ التي اكدت ان المالك هو الشعب العراقي بمعنى ان يكون المالك ممثلا لكل الشعب العراقي باقاليمه ومحافظاته لكي يقرر كيفية التصرف بملكه ، والمالك هنا لا بد ان يكون سلطة اتحادية مختصة بالتشريع وهذه السلطة هي الهيئة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب ومجلس الاتحاد بعد اقرار قانونه .

ثالثاً. في المواضيع التي نظمها الدستور، مثل موضوع النفط والغاز، لا نرى إمكانية تطبيق أحكام المادة (١١٥) التي تقول بعلوية قانون الإقليم والمحافظة على القانون الاتحادي في الاختصاصات غير الحصرية، لكون موضوع النفط والغاز قد نظمه الدستور في المادتين (١١١) و(١١٢) وضمن الباب الرابع تحت عنوان : (إختصاصات السلطات الاتحادية). بمعنى أنه من إختصاصات السلطات الاتحادية، لأنه أراد أن تفرد السلطات الاتحادية في إدارتها. كما أنه لم يتركه ليكون من إختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، وكذلك لم يدخله ضمن إختصاصات المشتركة كونه يتعلق بموضوع بالغ الأهمية يخص الشعب العراقي بأسره . وحاول ان يتخد موقفا وسطا وذلک بان تشتراك الأقاليم المحافظات الى جانب السلطات الاتحادية في إدارة هذه الثروة الوطنية الاتحادية وليس في التصرف في هذه الثروة^(١) . وإذا سلمنا بتفسير الفريق الثاني للمادة (١١٥)، فسوف لا يعلو قانون الإقليم والمحافظة على القانون الاتحاديحسب، وإنما سيعلو على الدستور الاتحادي الذي اورد أحكام المادتين (١١١) و(١١٢) اللتين من نظمتا موضوع النفط والغاز، وبالتالي يتعارض مع الدستور ولاسيما مع أحكام المادة ١٣ ثانيا من الدستور التي نصت على أنه (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلًا كل نص يرد في دساتير الأقاليم او اي نص قانوني آخر يتعارض معه)، وتأسيسا على ذلك، فان المادة (١١٥) ينبغي الا تقرأ بشكل مستقل عن أحكام المادة (١٣ ثانيا) اتفا، ونرى ان قانون الإقليم والمحافظة وفقا للمادة (١١٥)

(١) مقابلة مع د همام حمو迪 رئيس لجنة كتابة الدستور اجريت معه في مقر معهد حوار الفكر في ٢٠١٤/٣/٣ .

يعلو على القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة وتلك التي لم ينظمها الدستور فحسب. أما في الأمور التي نظمها الدستور، فإن العلوية فيها تكون قطعاً للأحكام التي نظمها الدستور الاتحادي. والا فما هو المعنى من تنظيمها في الدستور؟ وبالتالي ما معنى وجود الدستور الاتحادي نفسه طالما ان قانون الإقليم والمحافظة وفقاً لتقسيم الأقاليم للمادة (١١٥) يتقدّم على كل النصوص الدستورية عدا المادة (١١٠)؟ بمعنى أن حكومة الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم في هذه الحالة لا تخضع لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وإنما تخضع للمادتين (١١٠) و (١١٥) والمادة (١٢١) منه فقط. وعلى فرض تسلينا بوجهة نظر الفريق الثاني بأن قانون الإقليم والمحافظة يعلو على القانون الاتحادي وفقاً للمادة (١١٥) التي يحتاج بها انصار هذا الفريق في مجال النفط والغاز، فهذا يعني أن بإمكان الأقاليم أو المحافظة المنتجة حرمان الحكومة الاتحادية، وبالتالي حرمان المحافظات غير المنتجة كذلك من حصتها من عائدات النفط بموجب قانون يصدره الإقليم أو المحافظة المنتجة بحجة أن الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز ليست من الاختصاصات الحصرية ، ولنا ان نتصور وضع العراق في هذه الحالة، وهل تبقى ثمة فرصة لبقاء مستقرًا وموحدًا!

رابعاً. إن الفقرة أولاً من المادة ١١٢ ألزمت الحكومة الاتحادية باشتراك الإقليم والمحافظات المنتجة في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول (الحالية) وقيدت السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظة بالقيود التالية:

١. توزيع عائدات النفط والغاز على الأقاليم والمحافظات بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد وهذا القيد- التوزيع العادل للثروة يؤكد أن ملكية النفط هي ملكية كل الشعب العراقي في كل أقاليمه ومحافظاته، بصرف النظر عن مكان انتاجه، ويجب أن توزع عائداته بشكل عادل على كل الأقاليم والمحافظات بصرف النظر عن حجم انتاج الإقليم والمحافظة المنتجة. بمعنى أن محافظة البصرة - التي تنتج نسبة ٧٠٪ من الإنتاج الكلي للعراق من النفط تحصل على حصتها من عائدات النفط أسوة بمحافظة بغداد التي تنتج أقل من ١٪ من الإنتاج الكلي للعراق. وكذلك توزع العائدات على إقليم ومحافظات العراق، بصرف النظر عما إذا كان الإقليم أو المحافظة منتجة للنفط أم غير منتجة.
٢. تحديد حصة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما فيها الأقاليم التي ستتشكل في ، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد . ونرى أن هذا النص يصب في مصلحة إقليم كورستان، كونه الإقليم الوحيد في العراق حاليا. بالإضافة إلى كونه متضرراً من النظام السابق. ويمكن أن تخصص له حصة اضافية مؤقتة كافية لجبر الضرر والحرمان الذي تعرض له أبان عهد النظام السابق.

٣. ختم المشرع الدستوري قوله في الفقرة اولا من المادة ١١٢ (وينظم ذلك بقانون) والقانون هنا هو قانون إتحادي وليس قانون إقليم او محافظة. وهذا ما يؤكد ما ذهبنا اليه من ان ثروة النفط هي ثروة إتحادية تعود لكل الشعب العراقي تدار من قبل السلطة الإتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات ولكن عدم تشريع هذا القانون وقانون مجلس الاتحاد وقانون الهيئة العامة لمراقبة الموارد الإتحادية عطل تطبيق النصوص الدستورية الناظمة لموضوع النفط والغاز.

الفرع الثالث

تقويم ادارة النفط والغاز في الاقاليم والمحافظات المنتجة في دستور ٢٠٠٥

اولا: الزمت الفقرة اولا من المادة (١١٢) ان تقوم الحكومة الإتحادية والأقاليم والمحافظات المنتجة بادارة النفط والغاز في الحقول الحالية بمعنى لا يمكن ان ينفرد اي منهم بادارة النفط والغاز في هذه الحقول كما نصت الفقرة الثانية من المادة ١١٢ على ان (تقوم الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مباديء السوق وتشجيع الاستثمار.) ويؤخذ على المشرع الدستوري انه استخدم تعبير الحقول الحالية في الفقرة الاولى من المادة (١١٢) كونه تعبير غير مأثور في التشريعات الدستورية حيث ان الدستور عادة يضع قواعد عامة مجردة ويستخدم تعبيرا محكمة ودقيقة ذات معنى محدد في التعبير عن مقاصده ويتجنب استخدام مفردات يمكن ان تتصرف الى معاني متعددة وربما متناقضة كما هو الحال في تعبير الحقول الحالية التي يمكن ان تتصرف الى مقاصد متعددة ومختلفة منها على سبيل المثال هل يقصد بها الحقول المكتشفة او غير المكتشفة او قيد الاستكشاف او هل المقصود بها الحقول المطورة او غير المطورة او حقول مستغلة او غير مستغلة او حقول منتجة او غير منتجة وهل ان معدل انتاجها لا يقل عن ٥٠٪ او انها ذات انتاج غير تجاري او تجاري الخ من المقاصد الكثيرة لذلك نجد ان حكومة الاقليم فسرت المقصود بالحقول الحالية وفقا لمصلحتها مما اثار خلافا بين الحكومة الإتحادية والإقليم في تفسير نصوص المادة (١١٢) ^(١).

(١). لم يميز مشروع قانون النفط والغاز الذي اعدته الحكومة الإتحادية بين الحقول الحالية والمستقبلية واكتفى بتبسيط الحقول النفطية اما قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ فانه حدد المقصود بالحقل الحالي (بانه الحقل النفطي الذي كان له انتاج تجاري قبل ٢٠٠٥/٨/١٥)، كما حدد المقصود بالحقل المستقبلي (بانه) الحقل النفطي الذي لم يكن له انتاج تجاري قبل ٢٠٠٥/٨/١٥ واية حقول نفطية مستكشفة او قد تستكشف كنتيجة للعمليات الاستكشافية اللاحقة(ويبدو ان المشرع في اقليم كردستان اختار التفسير الاكثر ملائمة لرؤيته السياسية ، للمزيد راجع الفقرة (سادس عشر وسابع عشر) من المادة الأولى، من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ .

عند امعان النظر في الفقرة الثانية من المادة ١١٢ التي على وضع سياسات جديدة وحديثة في تطوير وتشجيع استثمار الثروة النفطية وفق أحدث التقنيات التكنولوجية وأحدث مبادئ اقتصاد السوق نجد ان المشرع لم يقيد تطوير وتشجيع الاستثمار بالحقول الحالية او المستقبلية وانما الزم السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم والمحافظات برسم سياسات حديثة وجديدة لتطوير وتشجيع الاستثمار في مجال الثروة النفطية بما ينسجم مع المباديء التي جاء بها دستور ٢٠٠٥ الذي اعتمد النظام الاتحادي كنظام سياسي. كما اعتمد الاقتصاد الحر بدلا من الاقتصاد الموجه كنظام اقتصادي لجمهورية العراق^(١).

ولكن السؤال الذي يثير هنا هو: من هي الجهات المختصة برسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز؟ وما هي المباديء الاساسية لهذه السياسات؟ وما هي القيود التي ترد عليها؟ هذا ما سنحاول الاجابة عليه في ما يلي:

ان الجهات المعنية دستوريا برسم السياسات الاستراتيجية الازمة لتطوير استثمار النفط والغاز في الحقول النفطية عموما كما نصت على ذلك الفقرة ثانيا من المادة ١٢ هي الحكومة الاتحادية والاقليم او المحافظة المنتجة ، ولاشك ان الذي يقرر المباديء الاساسية لهذه السياسات والجهة او الجهات التي تتولى ادارة العمليات النفطية واسلوب الادارة الواجب الاتباع في الحقول النفطية في الاقليم والمحافظات المنتجة اضافة لما ورد في المادتين (١١١) و (١١٢) من الدستور هو التشريع الاتحادي للنفط والغاز الذي نصت عليه الفقرة اولا من المادة (١١٢) (بمعنى ان الدستور منع انفراد اي سلطة سواء السلطة الاتحادية او سلطة الاقليم او المحافظة المنتجة برسم هذه السياسات الخاصة بتطوير ادارة ثروة النفط والغاز ولكن السؤال الذي يثير هنا هو: هل هناك ما يمنع من قيام الاقليم او المحافظة المنتجة من ادارة النفط والغاز المنتج ضمن حدودها الادارية؟ الجواب ان الاصل هو ان تقوم الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظة المنتجة معا في ادارة النفط والغاز المنتج في هذه الاقاليم والمحافظات ولكن يمكن تقويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات المنتجة في ادارة النفط والغاز وذلك وفقا لاحكام المادة (١٢٣) من الدستور التي نصت على انه (يجوز تقويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون) كما لا يوجد ما يمنع الحكومة الاتحادية من تقويض صلاحياتها للإقليم .

من الواضح ان الدستور لم يطلق يد السلطة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات في وضع السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز وإنما قيد هذه السياسات بالقيود الآتية:

(١) - المادتين (١) و (٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

١. أن تهدف هذه السياسات إلى تطوير الثروة النفطية والغاز. بمعنى ان السياسات الإستراتيجية المقصودة في هذا النص يجب ان تهجر الأساليب الإدارية السابقة التي تقف عائقاً أمام تطوير وتحديث الصناعة النفطية واعتماد بدلاً عنها أساليب إدارية حديثة تسهم في تطوير الثروة النفطية .

٢. اعتماد أحدث تقنيات مبادئ السوق، بمعنى ان تعتمد هذه السياسات إدخال أحدث التقنيات الخاصة بتطوير الصناعة النفطية، وتعتمد كذلك أحدث مبادئ اقتصاد السوق في العالم.

٣. تشجيع الاستثمار. ألم الدستور ان تهدف هذه السياسات إلى تشجيع الاستثمار في قطاع النفط. ومن الطبيعي ان ينصرف تشجيع الاستثمار إلى تقديم مزايا وضمانات إضافية للمستثمر. وعليه لا يجوز الافتراض مقدماً بان عقود المشاركة لا تحقق أعلى منفعة للشعب العراقي او الافتراض مقدماً بانها تحقق أعلى منفعة للشعب العراقي ، لأن ذلك يعتمد على مزايا وعيوب كل رقعة استكشافية وعامل المجازفة في استثمارها وغيرها من العوامل التي تدخل في تقييم هذا النوع من العقود ، ولا سيما ان هذه العقود مضى على العمل فيها بحدود نصف قرن واعتمدتها الكثير من دول العالم كما ان لكل عقد من عقود المشاركة خصوصيته التي تعبّر عن إرادة طرفيه ولا يوجد عقد مشاركة معياري واحد يصلح لاستثمار كل الرقع الجغرافية في البلد الواحد فلكل رقعة استكشافية لها ميزاتها ولها عيوبها وظروفها التي تحد نوع العقد واسلوب التعاقد ..

٤. قيد الدستور مرة أخرى هذه السياسات بان تسعى لتحقيق هدف آخر، فضلاً عن هدف التطوير، وهو أن يكون الهدف من كل هذه السياسات تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي . بمعنى إن أي تطوير يجب ان يكون محكوماً بقيد أساسى، وهو تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي بأسره وحسب مفهوم المخالفة ان اي تطوير لا يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي بأسره يقع مخالفًا للدستور. وكذلك ان اي تطوير يحقق منفعة لجزء من الشعب العراقي، ويلحق ضرراً ببقية أفراد الشعب يقع باطلًا كذلك. بعبارة أخرى إن اي سياسة تحقق منفعة لإقليم او محافظة، ولكنها تلحق ضرراً ببقية الشعب في الأقاليم والمحافظات الأخرى تعد باطلة كذلك. بمعنى آخر بامكان اي إقليم او محافظة سواء كانت منتجة او غير منتجة للنفط ان تقاضي اي إدارة للعمليات النفطية سواء كانت هذه الادارة هي الحكومة الاتحادية او الحكومة الإقليم او المحافظة المنتجة اذا فشلت في ادارة العمليات النفطية وتسببت في الحال ضرر في الاقتصاد الوطني .

ثانياً. يرى انصار الفريق الثاني ان النفط هو من الاختصاصات المشتركة وحجتهم في ذلك ان الدستور نص على إشراك الأقاليم والمحافظات في إدارة النفط والغاز. وكذلك في رسم السياسات. ويخلص هذا الفريق إلى نتيجة مفادها : بما ان إدارة النفط والغاز هي من الاختصاصات المشتركة، وبالتالي تتطبق عليها أحكام المادة (١١٥)، التي ترجح إرادة الإقليم والمحافظة على إرادة الحكومة الاتحادية في الاختصاصات المشتركة. نحن بدورنا نرى ان الاساس الذي يقوم عليه هذا الرأي لا يصمد أمام الحقيقةتين الآتتين.

١. الحقيقة الاولى: ان اشتراك الأقاليم والمحافظات في إدارة النفط والغاز، لا يعني ان النفط والغاز هو من الاختصاصات المشتركة، وان اشتراك الإقليم والمحافظة في إدارة الاثار على سبيل المثال، لا يعني آخر اخراج الاثار من إختصاصات السلطات الاتحادية وادخالها ضمن إاختصاصات المشتركة. بمعنى آخر، أنه ليس كل ما تشارك به المحافظات مع السلطة الاتحادية هو من إاختصاصات المشتركة، وإذا سلمنا بهذه الفرضية فإنه لن يبقى اي قيمة دستورية للمادتين (١١٢) و (١١٣) من دستور ٢٠٠٥، وللتان لا يمكن ان تدرجها -بأي حال من الاحوال- تحت مفهوم إاختصاصات الحصرية او إاختصاصات المشتركة. وبالتالي ستطيع المادة (١١٥)، وفقاً للرأي المشار اليه بشأن إاختصاصات المشتركة، ليس بالقوانين الاتحادية فحسب، وإنما ستطيع بالدستور الاتحادي أيضاً. حيث ستقصد السلطات الاتحادية إختصاصاتها الدستورية كافة، بما فيها إختصاصاتها الحصرية الخاصة بالدفاع، والعلاقات الخارجية، والمالية طالما ان هذه الأقاليم والمحافظات تشارك في هذه إاختصاص مع السلطات الاتحادية بشكل او بأخر، وستجرد السلطة الاتحادية من كل إختصاصاتها عدا تنظيم المقاييس، والمكاييل، والوزان، وتنظيم الترددات البثية، وتنظيم امور الجنسية والجنس، والإقامة وحق اللجوء السياسي، والإحصاء والتعداد العام للسكان، وهذه إختصاصات لا يمكن ان تكون كافية لقيام دولة ذات معنى. وهذا يعني اننا سنكون أمام كيان لا يتتوفر فيه اركان الدولة الثلاثة وهي شعب واحد و(إقليم ارضي وجوي وبحري واحد) وسلطة عليا واحدة. وستتحول الأقاليم والمحافظات إلى دول تتمتع بالسيادة الخارجية والداخلية ولا يعوزها الا الاعتراف، وهو سبب كاشف للدولة وليس منشأ لها كما يذهب غالبية فقهاء القانون الدولي^(١). وعليه فان راي الفريق الأول، الذي يقوم على اعتبار إختصاصات النفط والغاز هو من إاختصاصات المشتركة كون الأقاليم والمحافظات تشارك في إدارته لا يصمد أمام هذه الحقيقة.

٢. الحقيقة الثانية: ان إاختصاصات المشتركة قد اوردها الدستور في المادة ١١٤ على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال وعليه لا يمكن إدخال اي إختصاصات أخرى لم ترد في هذه المادة. وحيث ان إاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز لم ترد ضمن المادة ١١٤ فلا مجال لادخالها ضمن إاختصاصات المشتركة وبالتالي لا يمكن تطبيق أحكام المادة ١١٥ عليها. وعليه فان راي الفريق الثاني، الذي أشرنا اليه لا يصمد ايضاً أمام هذه الحقيقة كذلك.

ثالثاً. هناك نصوص دستورية تتعارض ضمنياً مع راي الفريق الثاني، القائل بان النفط والغاز المستخرج من الحقول الجديدة هو من إختصاصات الأقاليم والمحافظات ولها ان تقوم بتسويقه الى الدول الأخرى وهي:

١. نصت الفقرة اولاً من المادة (١١٠) الخاصة بإاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية على أنها تقوم بمهمة ((رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات

(١) اينظر احسان المفرجي واخرون ، مصدر سابق ، ص ٤٣ .



الدولية وسياسات الاقتراء والتوفيق عليها وإبرامها ورسم السياسة الإقتصادية والتجارية الخارجية (السيادية) من الواضح ان هذه الفقرة حصرت التفاوض بشأن المعاهدات، والإتفاقيات الدولية، والتوفيق عليها وإبرامها، ورسم السياسة الإقتصادية، والتجارية الخارجية بالسلطة الاتحادية. وعليه ليس بامكان الأقاليم والمحافظات دستوريا ان تعقد اي إتفاقية مع اي دولة آخر. فكيف إذا كانت هذه الإتفاقية تتعلق بثروة إتحادية تشكل اكثرا من ٩٥% من ايرادات الموازنة العامة للعراق. كما ان العضوية في منظمتي اوبارك واوابك مقتصرة على الدول المصدرة للنفط فقط. وعليه فان انفراد الإقليم والمحافظة في إدارة النفط وتصديره وبيعه دون موافقة الحكومة الاتحادية يتعارض ضمنا مع أحكام الفقرة اولا من المادة (١١٠) من الدستور.

٢. نصت الفقرة ثالثا من المادة ١١٠ الخاصة بالاختصاصات الحصرية الخاصة بالسلطات الاتحادية على أنها : ((رسم السياسة المالية والكمريكية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك المركزي وإدارته)). كما نصت الفقرة سابعا من المادة ذاتها الخاصة بـالاختصاصات الحصرية على ((وضع مشروع الموازنة العامة والإستثمارية)). وهنا نتساءل : هل يمكن للسلطة الاتحادية ان ترسم السياسة المالية، وان تضع مشروع الموازنة العامة الاتحادية دون ان تكون على بينة من العائدات النفطية التي تشكل اكثرا من ٩٠% من الموازنة الاتحادية؟ الجواب : لا يمكن الحديث عن سياسة مالية وعن موازنة عامة إتحادية، إذا لم تتبصر العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم فيما يتعلق بالثروة النفطية وعائداتها. ودليلنا في ذلك هو عدم إقرار موازنة عام ٢٠١٤ بسبب عدم إتفاق الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان حول حجم الصادرات النفطية من الإقليم. حيث قدرت حكومة الإقليم قدرتها على تصدير ١٠٠٠٠٠ مائة ألف برميل يوميا في حين قدرت الحكومة الاتحادية ذلك بـ ٤٠٠٠٠٠ ألف برميل يوميا. وعليه فان انفراد اي من الطرفين سواء الحكومة الاتحادية او الإقليم في استثمار النفط والغاز يتعارض ضمنا مع أحكام الدستور.

يتضح لنا مما تقدم ان إختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز هي من إختصاصات السلطات الاتحادية حيث وردت في الباب الرابع عنوان (إختصاصات السلطات الاتحادية) وليس ضمن الباب الخامس تحت عنوان (سلطات الأقاليم)، ولكنها ليس من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وهي ليس من إختصاصات المشتركة كما يدعى الفريق الثاني . وهي ليس من الاختصاص الحصري للأقاليم والمحافظة المنتجة كما يدعى الفريق الثاني فيما يتعلق بالحقول المستقبلية ، ولكن الثابت والمؤكد ان الدستور أفرد لها إختصاصات خاصة بها في المادتين (١١١) و(١١٢). كما ان من الثابت ايضا ان المادة (١١١) من الدستور قد اشارت الى ان عائدات النفط والغاز يجب ان تؤدى إلى الحكومة الاتحادية حسرا عندما نصت على ان النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات . وفي الوقت نفسه يجب على الحكومة الاتحادية ان تقوم بتوزيع عائدات النفط والغاز على الأقاليم والمحافظات غير

المنتظمة في إقليم بعدلة مع تحديد حصة محددة للأقاليم المتضررة لمدة محددة وذلك وفقاً للفقرة أولاً من المادة ١١٢، هذا من جانب. أما بخصوص ادارة النفط والغاز فلا يجوز ان ينفرد كل من الحكومة الاتحادية او الاقليم او المحافظة المنتجة لوحده في ادارة النفط والغاز ورسم السياسات المتعلقة به ، . لذلك نرى ان الضابط الدستوري لموضوع النفط والغاز الوارد في المادتين (١١١) و (١١٢) يحتاج بدوره إلى ضابط آخر ليحكمه، او بالاحرى هو بحاجة إلى نظام قانوني يضبط شتابه، وهذا الضابط هو قانون النفط والغاز الاتحادي.

يستخلص من كل ما تقدم الآتي :-

أولاً: إن الدستور حسم بوضوح تام موضوع ملكية النفط والغاز بأنها ملكية كل الشعب العراقي بكافة أقاليمه ومحافظاته ، وعليه فإنه ثروة وطنية تتولى الحكومة الاتحادية تسويقه وايداع وتوزيع عائداته وفقاً للأسلوب الذي قررته الفقرة أولاً من المادة ١١٢ او وفق أي أسلوب آخر يقررها التشريع الاتحادي للنفط المنتج من الحقول المستقبلية .

ثانياً: تدار الحقوق النفطية من قبل الحكومة الاتحادية والاقليم او المحافظة المنتجة معاً ، بمعنى لا يجوز ان تنفرد الحكومة الاتحادية او الاقليم او المحافظة المنتجة في ادارة هذه الحقوق .

ثالثاً: ان السلطة المختصة برسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز هي الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم او المحافظة المنتجة معاً ولا يمكن لأي واحدة منها ان تنفرد بوضع هذه السياسات ، ولكن التشريع الذي تقرر فيه المبادئ الاساسية لتلك السياسات هو بالتأكيد قانون النفط والغاز الاتحادي ، وطالما ان الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) قد تطرق الى رسم السياسات الاستراتيجية الازمة لتطوير ثروة النفط والغاز وسكتت عن اسلوب الادارة للحقول غير الحالية فان هذه الحقوق تخضع لاحكام الفقرة أولاً من المادة (١١٢) بمعنى انها تدار من قبل الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات المنتجة

رابعاً: ان ادارة النفط والغاز في الاقليم والمحافظة ، يجب ان تخضع للجهات الرقابية الاتحادية والجهات الرقابية في الاقليم او المحافظة المنتجة ولهذه الجهات ان تتأكد من تطبيق احكام الدستور والتشريع الاتحادي ذات الصلة ، وتناكذ كذلك من حسن ادارة هذه الثروة الوطنية بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي .

خامساً: ساوي الدستور بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز باستثناء وحيد وهو ان الدستور نص على توزيع العائدات المتحققة من تسويق النفط والغاز بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع تحديد حصة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة متحففة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة في البلاد. وهذه هي الميزة الوحيدة التي ميز الدستور فيها الإقليم على

المحافظة أما في باقي الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز فإنه ساوي تماماً بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم .

سادساً: ان تسويق النفط واستلام عائداته وايداعها وتوزيعها هو من اختصاص السلطات الاتحادية باعتبارها الممثل عن المالك وهو الشعب العراقي بكافة اقاليمه ومحافظاته ، ولا يجوز لاي اقليم او محافظة ان يتولى هذه المهام ، ولكن لا يوجد ما يمنع من تمثيل الأقاليم والمحافظات المنتجة في الهيئات الاتحادية التي تقوم بهذه المهام .

هذا هو التنظيم الدستوري لموضوع النفط والغاز كما رسمه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ووفقاً للرأي المتواضع الذي نوصلت اليه الدراسة . ولكن السؤال الذي يثور هو هل ان التنظيم الدستوري لموضوع النفط والغاز الذي جاء به دستور ٢٠٠٥ كان موفقاً؟ الجواب بالتأكيد هو بالنفي لاسباب الآتية :

أولاً: ان العائدات النفطية في العراق تشكل جل الناتج المحلي واكثر من ٩٠ % من الموازنة العامة الاتحادية ، وهذا يقتضي ان تدخل الاختصاصات المتعلقة بالموارد الطبيعية والثروة النفطية ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية بالتشاور مع حكومات الأقاليم والمحافظات تماماً كما نظمها قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، الا اننا نجد الدستور لم يضع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، كما سكت عن الموارد الطبيعية مما يعني انه اسندها الى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وهذا سيؤدي في المستقبل الى تباين في مستوى الدخل فيما بين الأقاليم وفيما بين المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كما ان الأهمية العظمى لهذه العائدات تقتضي كذلك من المشرع الدستوري ان يحكم - بضم الياء - النصوص الدستورية المتعلقة بها بشكل لا يشوبه الغموض او التعارض ، بيد اننا نجد النصوص الناظمة للاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ يشوبها الكثير من الغموض والتعارض وبالاخص المادة (١١٢) بفترتها مما ولد الكثير من الخلافات والنزاعات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم ، كما يمكن أن تكون سبباً لخلافات ونزاعات مستقبلية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

ثانياً: ان وجود التعارض بين المادة (١٣) التي تؤكد على مبدأ علوية الدستور والمادة (١١٥) التي ترجح قانون الاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم في غير الاختصاصات الحصرية والمادة ١٢١ التي تجيز للاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في غير الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ، فاقم من مشكلة غموض وتعارض النصوص الدستورية وفتح باب الاجتهاد على مصراعيه لكل طرف ان يتمسك بالنص الدستوري الذي يدعم رأيه ويحقق مصالحه في ظل غياب التشريع الاتحادي الذي ينظم موضوع النفط والغاز .

المبحث الثالث

تطبيق اختصاصات النفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات

تناول في هذا المبحث مدى تطبيق الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ من قبل الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وذلك في اربعة مطالب خصصنا المطلب الاول لتوزيع الاحتياطات النفطية في العراق اما المطلب الثاني فخصص الى مدى تطبيق الحكومة الاتحادية للاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ وخصص المطلب الثالث لمدى تطبيق الاقاليم للاختصاصات المتعلقة للنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ وخصص المطلب الرابع لمدى تطبيق المحافظات غير المنتظمة في اقليم للاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥ .

المطلب الاول

التوزيع الجغرافي لانتاج النفط والاحتياطي النفطي في الاقليم والمحافظات

تنتشر الموارد النفطية والغازية في أغلب انحاء العراق. وقد تركزت في المنطقة الجنوبية ولا سيما البصرة. ويبين الشكل (١)، وهو عبارة عن خارطة العراق موزعاً عليها موقع هذه الموارد حسب الاحواض الرئيسية، وهي ثلاثة أحواض: (أ) نطاق-زاكروس-الشمالي، (ب) بين-النهرین، (ج) الوديان. وكذلك حقول النفط، وخطوط الانابيب الناقلة للنفط، بما فيها انابيب التصدير من كورستان، والانبوب المخطط مده إلى جانبه، وخطوط النفط خارج الخدمة، وحقول الغاز. اضافة إلى المصافي الكبيرة.



الشكل^(١)

وكما يلاحظ من الشكل، فإن الموارد النفطية/الغازية تتداخل بين محافظات ومناطق العراق. على سبيل المثال، ان كورستان وكركوك ومحافظات في المنطقة الوسطى تحتوي/تشترك بحقول نفطية في نطاق-زاكروس-الشمالي. كما ان بغداد ومحافظات في المنطقة الوسطى، وبباقي المنطقة الجنوبية تحتوي/تشترك بحقولٍ في الجزء المتوسط من حوض بين-النهرین الخ. ولكن بالرغم من انتشار الموارد النفطية والغازية في أغلب المناطق، غير ان الطاقات الإنتاجية المتوفرة والإنتاج الفعلي ينحصران في البصرة بالدرجة الأولى، ثم كركوك، وبعد ذلك باقي المنطقة الجنوبية وكورستان، مع انتاج بسيط في المنطقة الوسطى.

ويبيّن الجدول (١) كل من الاحتياطيات المثبتة وانتاج النفط والغاز حسب مناطق العراق. ويلاحظ منه، أنه بينما بلغت الاحتياطيات النفطية المثبتة في المنطقة الوسطى أكثر من ٥٪ من احتياطيات العراق (بما فيه كورستان)، فإن الإنتاج الفعلي كان حوالي ٢٪ في ٢٠١٣. ويظهر التفاوت بشكل أكبر في مجال الغاز الطبيعي. فبينما بلغت الاحتياطيات المثبتة في المنطقة الوسطى أكثر من ٧٪ من احتياطيات العراق، كان انتاجها أقل من ١٪ في ٢٠١٣.

(١) - تقرير وكالة الطاقة الدولية عن العراق IEA (٢٠١٢). ولقد وردت الخارطة في النسخة العربية من التقرير، ص ١٦، منشور على شبكة الانترنت الدولية الرابط www iraqieconomists net/ / تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٦/٢.

الجدول (١) النفط والغاز: الإنتاج والاحتياطيات المثبتة في العراق، 2013

البصريات الطبيعية	النفط الخام	السكان			
الاحتياطيات	الإنتاج	الاحتياطيات	الإنتاج	أ-ب-ي	مليون
مليار م³	مليار م³/سنة	مليار برميل	مليار برميل	أ-ب-ي	مليون
1,959	12.8	96.6	2,114	2.7	البصرة
273	2.1	13.4	345	10.6	باقي المنطقة الجنوبية
126	0.1	8.0	20	7.4	بغداد
253	0.2	8.2	65	8.1	المنطقة الوسطى (بنينوى، صلاح الدين، ديالى، الأنبار)
248	3.6	9.0	435	1.5	كركوك
575	5.2	8.9	300	4.9	كوردستان
3,434	24.0	144.2	3,280	35.1	المجموع

مصادر وملحوظات: الجدولين (٤) و(٥) في الملحق. الاحتياطيات في نهاية السنة. باقي المنطقة الجنوبية: بابل، القادسية، المثنى، واسط، ميسان، ذي قار، كربلاء، النجف، أ-ب-ي: الف برميل/يوم.

الجدول (١)

المطلب الثاني

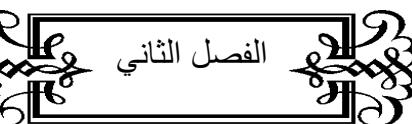
تطبيق الحكومة الاتحادية للنصوص الدستورية المتعلقة بالنفط والغاز

لعدم تشریع قانون النفط والغاز الذي نص عليه الدستور لم تطبق الحكومة الاتحادية احكام الفقرة او لا من المادة (١١٢) من دستور ٢٠٠٥ التي منحت الاقاليم والمحافظات صلاحيات واسعة في ادارة النفط والغاز ضمن حدودها الادارية ، وبقيت متمسكة بالقوانين والتعليمات المتعلقة بالنفط والغاز المعهود بها قبل ٢٠٠٣/٤/٩ في ادارتها المباشرة للعمليات النفطية التي لم تمنح اي دور يذكر لمنطقة كوردستان للحكم الذاتي ولا للمحافظات المنتجة في ادارة العمليات النفطية ^(٣) . اما فيما يتعلق بعقود جولات التراخيص الاربع التي ابرمتها الشركات النفطية الاتحادية مع الشركات النفطية الاجنبية في عام ٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١ فقد اثارت جدلا واسعا بصدر الاساس القانوني لهذه العقود فيرى البعض ان الحكومة الاتحادية صادقت على عقود التراخيص خلافا لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ ^(٤)

(١) تقرير وكالة الطاقة الدولية عن العراق IEA (٢٠١٣)، منشور على شبكة الانترنت الدولية بالرابط www.iraqieconomists.net/ تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٢/٦.

(٢) اهم هذه القوانين قانون تخصيص مناطق الاستثمار رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ وقانون تأسيس شركة النفط الوطنية رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ وقانون الحفاظ على الثروة الهيدروكاربونية رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥ وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٨٧

(٣) نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ على انه (١) تستثمر جميع المناطق النفطية المخصصة بموجب المادة الاولى من هذا القانون لشركة النفط الوطنية العراقية استثمارا مباشرا من قبلها ٢ - ولشركة النفط =



التي الزمت شركة النفط الوطنية في حالة قيامها بالاستثمار عن طريق الاشتراك مع الغير ان تتعارض بموجب قانون وحيث لم يصدر قانون من مجلس النواب يصادق على هذه العقود وتم تصديقها من قبل مجلس الوزراء خلافاً للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ وعليه تعتبر عقود جولات التراخيص بدون اساس قانوني تستند اليه^(١). بينما يرى خبراء قانونيون في وزارة النفط عكس ذلك ويبроверون عدم التقيد بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ الذي لزم ان يتم التعاقد بالاشتراك مع الغير بموجب قانون بقولهم ان القوانين تصدر استناداً الى الدستور، ولا يمكن باي حال من الاحوال ان يصدر القانون استناداً الى قانون ، لذلك لا يجوز الاستناد الى قانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ في اصدار قانون لتصديق العقود ،وان المشرع العراقي اذاك لم يكن موفقاً في صياغة هذه المادة وانه اراد ان يسد الفراغ التشريعي في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الذي لم ينص على وجوب صدور قانون تصديق العقود النفطية برغم الفارق بين قوة النصين الدستوري والقانوني استناداً الى مبدأ علوية الدستور . لا سيما ان الدساتير السابقة لم تنص على وجوب التصديق على العقود النفطية برغم ان اغلبها قد نص على طريقة استغلال الثروات الطبيعية مثل دستور ١٩٦٨ ودستور ١٩٧٠ . وعليه ان مصادقة مجلس الوزراء على عقود جولات التراخيص تعد كافية ولا تحتاج الى قانون للمصادقة عليها وفقاً لهذا الرأي^(٢).

ويمكن ايجاز راينا بصدق حاجة عقود التراخيص الى المصادقة عليها بقانون من عدمه بما يلي:

اولاً- ان عدم تشریع قانون النفط والغاز الذي نص عليه دستور ٢٠٠٥ وعدم الغاء القانونين رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ و ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ يعني نفاذ هذين القانونين .

ثانياً- ان الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ الزمت شركة النفط الوطنية العراقية عند قيامها بالاستثمار عن طريق الاشتراك مع الغير ان يتم تعاقد بقانون ، بمعنى ان العقد الذي توقعه شركة النفط الوطنية العراقية مع الطرف الاجنبي يجب ان يتم المصادقة عليه بقانون وهذا ليس عيباً تشريعياً في القانون وانما جاء تحديداً للصلاحيات التي يمنحها القانون لشركة النفط الوطنية العراقية في حالة الاستثمار بالاشتراك مع الغير .

=الوطنية العراقية ان تستثمر اية منطقة من المناطق المخصصة لها عن طريق الاشتراك مع الغير اذا وجدت ذلك افضل لتحقيق اغراضها . وفي هذه الحالة لا يتم التعاقد على ذلك الا بقانون)

(١)- ينظر عصام الجلبي ، النفط والصراع السياسي في العراق ، تقرير منشور في الموقع الالكتروني لمراكز الجزيرة للدراسات على ، الرابط <http://www.studies.aljazeera.net/reports> تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٣/١

(٢) - ينظر د. صباح الساعدي ، مدير القسم القانوني في دائرة شؤون التراخيص . في وزارة النفط ، (مشروعية توقيع عقود الخدمة مع شركات النفط الاجنبية لتطوير الحقول النفطية والغازية) بحث منشور على شبكة الانترنت موقع جريدة البيان ، الرابط <http://al-bayyna.com> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٥/٩

كما اكد قانون تاسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦٧ في فقرتيه الاولى والثانية من المادة الرابعة على انه (لا يصح التعاقد على استثمار اي منطقة من المناطق المخصصة للشركة عن طريق الاشتراك مع الغير الا بقانون) ^(١).

ثالثا- ان قانون التصديق على عقد الاستثمار النفطي مع الطرف الاجنبي الذي اشارت له الفقرة ثانيا من القانون رقم ١٩٦٧ لسنة ١٩٦٧ لا يعني ان يصدر ذلك القانون بموجب القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ وانما يصدر وفقا للدستور النافذ عند توقيع العقد .

رابعا - ان عدم النص في دستور ٢٩ / نيسان ١٩٦٤ على وجوب صدور قانون تصديق العقود النفطية لا يعني عدم الحاجة الى اصدار قانون للتصديق على عقد الاستثمار النفطي مع الطرف الاجنبي طالما نص القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ على ذلك . لاسيما ان كل الدساتير التي اعقبت القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥ لم تنص على وجوب تصدق عقد الاستثمار النفطي مع الطرف الاجنبي ومع ذلك تم المصادقة بقوانين على كل العقود التي ابرمت مع الشركات النفطية الاجنبية منذ نفاذ دستور ١٩٢٥ وحتى عام ١٩٩٧ حيث تم التصديق على اخر عقدين قبل تغيير النظام السياسي السابق عام ١٢٠٣ الاول مع شركة الواحة الصينية لتطوير عقد الاحدب بموجب القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ والثاني مع شركة (لوك اويل) الروسية لتطوير حقل غرب القرنة / المرحلة الثانية بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٧ .

وعليه ووفقا لنص الفقرة ثانيا من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ والفقرة اولا وثانيا من المادة الرابعة من القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ المشار لها انما لا يجوز لاي جهة حكومية عراقية التعاقد مع طرف اجنبي على استثمار النفط الا بموجب قانون . وعليه فان عقود جولات التراخيص لا يكفي المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء وانما هي بحاجة الى تصديق بموجب قانون صادر من الجهة التشريعية المختصة وهي مجلس النواب العراقي ، وهنا يثور السؤال الاتي: هل ان اقام وزارة النفط على توقيع عقود جولات التراخيص الاربعة وتصديقها من قبل مجلس الوزراء دون مجلس النواب له ما يبرره من الناحية الاقتصادية والمصلحة الوطنية ؟ الجواب بالتأكيد هو بنعم اذا ما استبعينا الجانب القانوني . فليس من المعقول والمنطقي وليس من المصلحة الوطنية كذلك ان تبقى وزارة النفط مكتوفة الايدي وتتوقف عن استثمار الثروة النفطية والغازية التي تعد عماد الاقتصاد العراقي بسبب خلافات بين الكتل السياسية حالت دون صدور قانون النفط والغاز الذي نصت عليه الفقرة اولا من المادة ١١٢ من الدستور مما اضطر وزارة النفط الى التعاقد باسلوب خاص وعرضه على مجلس الوزراء . فعقود التراخيص هي

(١) - نصت الفقرة ثانيا من المادة الرابعة من القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ على انه (لا يصح التعاقد على استثمار اي منطقة من المناطق المخصصة للشركة عن طريق الاشتراك مع الغير اذا وجدت ذلك افضل لتحقيق اغراضها ، وفي هذه الحالة لا يتم التعاقد الا بقانون)

عقود خدمة اضافت الى الانتاج اليومي من النفط اكثر من مليون ونصف برميل نفط يوميا^(١) اي ما يقدر بمائة وخمسين مليون دولار يوميا قبل تراجع اسعار النفط وبحدود ٧٥ مليون دولار يوميا بعد تراجع اسعار النفط . وعليه يمكن القول ان اقدام وزارة النفط على عقد جولات التراخيص والتعاقد مع الشركات الفائزة له ما يبرره من ناحية تحقيقه لابرادات عظيمة للاقتصاد الوطني العراقي وبالتالي يعد تحقيقا لمصلحة وطنية عليا نجحت الكوادر الوطنية في الوزارة في ابرامها في ظروف غاية في الصعوبة كما يمكن لمجلس النواب في اي وقت تتفق فيه الكتل السياسية ان يصدر قانون بمصادقة لاحقة باعتبار ان الاجازة اللاحقة بمثابة وكالة سابقة^(٢) ومع ذلك فان المدة القائمة بين ابرام عقود جولات التراخيص ولغاية اجازة المشرع العراقي لها تبقى مشوبة بعيوب البطلان ما لم يجزها المشرع بقانون تطبيقا لمتطلبات قانون شركة النفط الوطنية رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ .

صفوة القول

ان الحكومة الاتحادية لم تطبق النصوص الدستورية المتعلقة بالنفط والغاز في استثمارها للنفط والغاز وتمسكت بالقوانين السابقة لتعديل النظام السياسي السابق في ٤/٩/٢٠٠٩ وتبذر ذلك بعدم تشريع قانون النفط والغاز الذي نصت عليه الفقرة الاولى من المادة (١١٢) وبالتالي وطبقا للمادة (١٣٠) تبقى التشريعات النافذة معمولا بها ما لم تلغ او تعدل . كما ان الحكومة الاتحادية لم تطبق لا المادة (١١٢) من الدستور بحجة عدم اصدار قانون النفط والغاز ولا الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ ولا الفقرة اولا وثانيا من المادة الرابعة من قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٧ عند ابرامها لعقود جولات التراخيص ، ومع ذلك تتمتع هذه العقود بموافقة الحكومة الاتحادية حيث تم اقرارها من قبل مجلس الوزراء كما تتمتع بمشروعية وطنية واقتصادية واضحة ولا يعززها الا مصادقة مجلس النواب لاضفاء الشرعية القانونية عليها .

(١) - محاضرة بعنوان (إستراتيجية التفاوض في عقود النفط) قدمها الدكتور صباح الساعدي - وكيل المدير العام لدائرة عقود جولات التراخيص - في الملتقى العلمي المقام من قبل مركز الجامعة العربية للدراسات والتدريب ، المملكة الأردنية الهاشمية / عمان ، للفترة من ١٥-١٢ / ٤ / ٢٠١٥ .

(٢) - المادة (٩٢٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤) لسنة ١٩٥١ المعدل .

المطلب الثالث

تطبيق حكومة اقليم كوردستان لاختصاصاتها المتعلقة بالنفط والغاز في دستور ٢٠٠٥

ادعت حكومة الاقليم تمكناها بالدستور فيما يتعلق بادارتها للنفط المنتج في الاقليم وفقاً لرؤيتها في قراءة هذه النصوص، الا ان الطريقة التي انتهجتها حكومة الاقليم في استثمار النفط في الاقليم وخارجه في المناطق المتنازع عليها يؤكد عدم تقيد الاقليم بالنصوص الدستورية الناظمة للاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز ولا سيما المادتين (١١١) و(١١٢) ولا بالقوانين السابقة قبل ٢٠٠٣/٤/٩ المتعلقة باستثمار النفط والغاز كقانون تخصيص مناطق الاستثمار رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ وقانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦٧ وانما قامت باستثمار النفط والغاز في الاقليم وفقاً لتفسيرها وبما ينسجم مع رؤيتها السياسية للنصوص الدستورية ذات الصلة بهذا الموضوع والذي يعبر عن فلسفتها السياسية لطبيعة ومستقبل العلاقة مع الحكومة الاتحادية ونزع عنها نحو الانفصال وقيام دولة كردية مستقلة اكثر مما يعبر عن قراءة قانونية لتلك النصوص الدستورية ، بمعنى انها تعاملت بمعايير مزدوج فيما يتعلق باستثمار النفط والغاز فهي تأخذ حصتها من النفط المنتج في المحافظات غير المنظمة في اقليم حسب نسبة السكان اسوة بالمحافظات المنتجة نفسها، وترفض تسلیم كامل عوائد النفط المنتج في الاقليم الى الحكومة الاتحادية . واصدرت قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ استناداً الى المادة العاشرة من قانون رئاسة اقليم كوردستان رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ ولم تستند الى دستور ٢٠٠٥ في تشريعه ، وبashرت بابرام اكثر من (٤٨) عقداً نفطياً مع شركات اجنبية دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية وقامت كذلك بمد انبوب لنقل النفط المنتج في الاقليم عبر الاراضي التركية الى ميناء جيهان التركي دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية وهي ترفض بيع كل النفط المنتج في الاقليم عبر شركة سومو وانما تبيع قسم من الانتاج الى حكومة الاقليم نفسها من خلال شركة سومو وما تبقى تتبعه حكومة الاقليم خارج شركة سومو . مما ترتب عليه نشوب خلافات واسعة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم ستنطرق لها في المبحث الاول من الفصل الثالث .

المطلب الرابع

تطبيق الاختصاصات الدستورية المتعلقة بالنفط والغاز في المحافظات المنتجة

يمكن القول ان إلاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تتطابق تماما، الا في حالة واحدة فقط، وهي التي وردت في المادة (١١٢ اولا)، والتي منحت للأقاليم، دون المحافظات، الحق في ان تحدد لها حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد.^(١)

أما بقية إلاختصاصات الواردة في المادة (١١٢ اولا وثانيا) من الدستور، فإنها ساوت تما ما بين الإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم دون زيادة او نقصان. وعليه فان ما ينطبق على اختصاصات الأقاليم ينطبق على اختصاصات المحافظات غير المنتظمة في إقليم

بقي شكل العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، المنتجة للنفط، على ما هو عليه قبل التغيير السياسي الذي تم في ٤/٩/٢٠٠٣، ولم يطرأ عليه اي تغيير مهم، وبقيت العمليات النفطية تدار من قبل وزارة النفط الاتحادية ووفق التشريعات والآليات المركزية المعمول بها قبل دستور ٢٠٠٥ دون مشاركة الحكومات المحلية استنادا الى قانون وزارة النفط رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦ سواء في أسلوب إدارة النفط والغاز، او في رسم السياسات المتعلقة به، ضمن حدودها الإدارية، الا ان شكل هذه العلاقة بدأت يتغير باتجاه اشراك المحافظات في القرارات التي تخص استثمار النفط والغاز ضمن حدودها الإدارية في اواخر العام ٢٠١٤.

ويلاحظ في قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣، لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ انه اجريت بعض التعديلات على القانون تتعارض مع الدستور وعلى سبيل المثال، ورد في سادساً من المادة (٢) ما يلي : ((تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من الدستور بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية وتكون الأولوية فيها لقوانين المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور)) والحقيقة ان هذا النص الذي جاء به التعديل الثاني لقانون المحافظات هو نص

(١). نصت المادة ١١٢ الفقرة اولا على انه: ((تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون)).

معيب كونه اعتبر المواد ١١٢ و ١١٣ من الاختصاصات المشتركة في حين ان الدستور لم يدخل المادتين (١١٢) و (١١٣) ضمن الاختصاصات المشتركة وانما اورد الاختصاصات المشتركة ضمن المادة (١١٤) على سبيل الحصر. ومن المرجح ان يقود تطبيق هذا القانون اذا لم يتم تعديله إلى وضع مماثل للخلافات القائمة حالياً بين الحكومة المركزية وإقليم كوردستان. مهما كان الشكل الذي سيتم تبنيه للإدارة الامرکزية في المحافظات.^(١)

ان الميزة الوحيدة التي حصلت عليها هذه المحافظات من النفط والغاز المنتج في مناطقها وان كان من الناحية القانونية فقط هو مبلغ الـ (٥ دولار من كل برميل نفط منتج في المحافظة)، والذي تحقق بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المرقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ ، والذي تقرر فيه منح خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة.^(٢)

كما يلاحظ على هذا النص أنه حدد حصة خمسة دولارات عن كل برميل نفط، وعن كل برميل نفط مكرر، وعن كل (١٥٠) متر مكعب من الغاز منتجة في المحافظة. بمعنى ستبقي هذه الحصة ثابتة في حالة صعود او هبوط أسعار النفط الخام واسعار الغاز الطبيعي المنتج في المحافظة.

ونرى بأنه كان من الافضل ان تحدد نسبة مؤدية يتلقى عليها من عائدات انتاج النفط والغاز في المحافظة فهو أفضل للحكومة الاتحادية ولحكومة المحافظة على حد سواء، لتجنب إرهاق الحكومة الاتحادية في حالة انخفاض اسعار النفط، ولتجنب وقوع حيف على حكومة المحافظة في حالة صعود هذه الأسعار، التي غالباً ما تشهد تقلبات كبيرة في اسواقها.

يمكن القول ان العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظات في موضوع النفط والغاز ما تزال تخضع لنظام المركزية الإدارية وليس لنظام الامرکزية الإدارية ، حيث تنفرد الحكومة الاتحادية في

(١). ينظر بد. على ميرزا، التمكّن والاعتماد الاقتصادي والامرکزية في العراق، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية على الرابط www iraqieconomists net تاريخ الزيارة ٢٠١٤/١٢/٧.

(٢). نصت الفقرة ثانياً من المادة ٤، من قانون المحافظات غير المنظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على انه ((تخصص خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (١٥٠) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة)).

ادارة النفط والغاز في المحافظات المنتجة دون اي مشاركة حقيقة للمحافظات المنتجة سواء في إدارته^(١) او في رسم السياسات المتعلقة به^(٢). ولم تطبق احكام المادة (١١٢ او ١١١ وثانيا) التي رسمت شكل العلاقة بين الحكومة الاتحادية والمحافظة المنتجة للنفط. ويمكن القول بأن المحافظات غير المنتظمة في اقليم بقية تخضع لنظام المركزية الادارية في الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز، رغم صدور دعوات بين الحين والآخر من المحافظات المنتجة، مطالبة بالمشاركة الحقيقة مع الحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز ضمن حدودها الإدارية سيماما في محافظة البصرة^(٣) التي تعد المنتج الأكبر للنفط والغاز. حيث يشكل انتاجها نسبة تزيد عن ٧٠٪ من انتاج النفط في العراق. وإذا كان عدم صدور قانون النفط والغاز الاتحادي، الذي نص عليه الدستور، سبباً تحتاج به الحكومة الاتحادية في تبرير عدم مشاركتها للحكومات المحلية في إدارة النفط والغاز ضمن حدودها الإدارية، فان عدم صدور هذا القانون لا يمنع الحكومة الاتحادية من ان تبدأ بنقل جزء من اختصاصاتها تدريجياً إلى المحافظات وفقاً للدستور ، لتأهيلها وتمكينها من المساهمة الفاعلة في إدارة النفط والغاز ضمن حدودها الإدارية تدريجياً لكي تكون جاهزة لممارسة هذه الاختصاصات حال صدور قانون النفط والغاز الاتحادي.

صفوة القول

ان الاختصاصات التي اسندتها الدستور للمحافظات المنتجة للنفط لاختلف عن اختصاصات الاقاليم الا بميزة واحدة هي ان الدستور اجاز منح الاقاليم المتضررة والتي تضررت بعد ذلك حصة محددة ولمدة محددة بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وفيما عدا ذلك تساوت المحافظات المنتجة تماماً مع الاقاليم في الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز، الا ان هذه الاختصاصات

(١). كما جاء بالفقرة أولاً من المادة (١١٢) من الدستور التي نصت على انه ((تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على إن توزع وراداتها بشكل منصف = يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرم منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون)).

(٢). كما جاء في الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) من الدستور التي نصت على انه ((تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)).

(٣). آخر الدعوات التي صدرت من مجلس محافظة البصرة جاءت على لسان احمد السليطي عضو مجلس محافظة البصرة دعا فيها إلى تشكيل هيئة تتولى التفاوض مع الحكومة الاتحادية بشأن إدارة الثروة النفطية بالمحافظة بتاريخ ٤/١٢/٢٠١٤ اي بعد يومين فقط من تاريخ توقيع الاتفاق النفطي بين الحكومة الاتحادية والإقليم المتضمن تصدير ٥٠ الف برميل يومياً من نفط الإقليم و ٣٠٠ الف برميل يومياً من نفط كركوك منشور على شبكة الانترنت الدولية على

الرابط <http://www.alsumaria.tv>/تاريخ الزيارة ٦/١٢/٢٠١٤.

لم تطبق في المحافظات المنتجة للنفط وبقيت هذه المحافظات تدار وفق نظام المركزية الادارية حيث تنفرد الحكومة الاتحادية في ادارة عمليات النفط والغاز. وعليه فأن احتمال نشوء خلافات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات المنتجة هو امر وارد، ولتجنب وقوع هذه الخلافات لابد من الاسراع في اجراء التعديلات اللازمة لنصوص الدستور ذات الصلة بما يرفع الغموض والتعارض عنها اضافة الى الاسراع في اقرار قانون النفط والغاز الذي نص عليه الدستور والتشريعات الضامنة لحقوق الاقاليم والمحافظات ولا سيما مجلس الاتحاد والهيئة العامة لمراقبة الواردات الاتحادية وتعديل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

الفصل الثالث

المنازعات وطرق فضها والتشريعات الضامنة لممارسة اختصاص الأقاليم والمحافظات

خصص الفصل لبحث المنازعات بين الحكومة الاتحادية من جهة والاقاليم او المحافظات المنتجة من جهة اخرى وطرق فضها ومشروع قانون النفط والغاز وكذلك التشريعات الضامنة لحقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من خلال ثلاثة مباحث خصص المبحث الاول للخلافات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم ، ونفرد المبحث الثاني للتشريعات الضامنة لحقوق الاقاليم والمحافظات التي نص عليها الدستور، ونتناول في المبحث الثالث طرق فض المنازعات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات.

المبحث الاول

الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقليم حول إستثمار النفط والغاز

سيقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب خصص الاول منها للخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقليم حول التعاقد والنقل والتسويق ، اما المطلب الثاني فيتناول الخلاف بينهما حول العائدات واستثمار النفط والغاز في المناطق المتنازع عليها ، والثالث خصص لبحث الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقليم حول قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ .

المطلب الأول

الخلافات بشأن التعاقد والنقل والتسويق

سيناقش هذا المطلب الخلاف بشأن العقود التي أبرمتها حكومة الإقليم مع الشركات النفطية الأجنبية وذلك في الفرع الاول منه، وفي الفرع الثاني الخلاف حول نقل وتسويق النفط المنتج من الأقليم .

الفرع الأول

الخلاف بشأن التعاقدات

وأقيمت حكومة إقليم كوردستان بحدود (٤٨) عقداً "نفطياً" مع شركات تنقيب عالمية للفترة من ٢٠١١-٢٠٠٤ الغرض استخراج النفط في إقليم كوردستان ويلاحظ على هذه العقود أنها من نوع عقود

مشاركة الإنتاج (PSC)، وان جميعها كانت قد وقعت بعد صدور الدستور العراقي عام ٢٠٠٥، عدا ثلاثة منها وقعت عام ٢٠٠٤، وهي العقد مع شركة (DNO) النرويجية في اربيل، والعقد مع شركة جنرال انرجي (GeneL Energy) التركية في طق طق، وألعقد الآخر مع شركة (DNO) في طوكي^(١).

اعترضت الحكومة الاتحادية على قيام الأقاليم بالتعاقد مع الشركات النفطية واستندت إلى الحجج الآتية:

أولاً: تعتبر الحكومة الاتحادية هي المعنى الأول برسم سياسات التعاقد الخاصة بالنفط، بالتشاور مع الإقليم والمحافظات المنتجة، باعتباره ثروة إتحادية، ولا يجوز لحكومة الإقليم الانفراد بالتعاقد مع الشركات الأجنبية، دون مشاركة وموافقة الحكومة الاتحادية، سواء كان النفط المنتج من الحقول السابقة او اللاحقة لنفاذ الدستور^(٢)

ثانياً: ان العقود التي أبرمتها حكومة الإقليم، وهي عقود المشاركة في الإنتاج، منحت حكومة الإقليم بموجبها امتيازات كبيرة تحقق ارباحاً عالية جداً للشركات الأجنبية مما يلحق ضرراً بالإقتصاد العراقي الذي يعتمد بشكل رئيسي على العائدات النفطية. في حين تفضل الحكومة الاتحادية الاستثمار بأسلوب عقود الخدمة.^(٣)

ثالثاً: لا يوجد أساس دستوري او قانوني لهذه العقود، وهي مخالفة صراحة للدستور.

لكل هذه الاسباب طلبت الحكومة الاتحادية من حكومة الإقليم الغاء هذه العقود لعدم شرعيتها.^(٤)

اما وجهة نظر الإقليم فتستند الى:

أولاً: ان الفقرة ثانياً من المادة ١١٢ (وفقاً لنفسير حكومة الإقليم) أجازت لحكومة الإقليم بمفردها إدارة الحقول المستقبلية (الحقول غير المنتجة عند نفاذ الدستور)، ومن حقها التعاقد مع الشركات النفطية الأجنبية.

ثانياً: ان مذكرة التفاهم بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كوردستان في ٢٠٠٧/٢/٢٦ أجازت لحكومة الإقليم إبرام العقود، وفقاً لما جاء في الدستور ومشروع النفط والغاز، والمبادئ العامة لمعايير نماذج العقود، في حالة عدم اقرار قانون النفط والغاز في مدة لا تتجاوز نهاية شهر ايار /مايو ٢٠٠٧^(٥).

^(١). ينظر: كامل المهيدي، قراءة في عقود إقليم كوردستان النفطية مقارنة مع عقود وزارة النفط، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، على الرابط www.iraqoilforum.com تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٨/٥.

^(٢) - ينظر: استاذنا الدكتور غازي فيصل مهدي، اشكالات تطبيق النصوص الدستورية ، مصدر سابق ، ص.٨.

^(٣). ينظر: فؤاد قاسم الامير، مصدر سابق، ص ١٣٣ وما بعدها.

^(٤). ينظر: فؤاد قاسم الامير، حكومة إقليم كوردستان وقانون النفط والغاز، دار الغد، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١١٠ وما بعدها؛ كامل المهيدي، مصدر سابق.؛ د. فاضل الجبلي، مصدر سابق.

^(٥). للاطلاع على نص هذه الاتفاقية، يراجع فؤاد قاسم الامير، مصدر سابق، ص ٢٣٧ .

ثالثاً: ان المادة ١٤١ من الدستور أقرت باستمرار العمل بالقوانين التي تم تشرعيها في إقليم كوردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كوردستان بما فيها قرارات المحاكم، والعقود نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها، او الغاؤها حسب قوانين إقليم كوردستان من قبل الجهة المختصة فيها وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور وطالما ان قانون النفط والغاز لم يتم اقراره فان حكومة الأقاليم تمضي في ابرام العقود ولا يمكنها ان تنتظر الى ان يتم اقرار القانون.^(١)

رابعاً: ان العقود جاءت وفقاً لقانون النفط والغاز لإقليم كوردستان - العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧^(٢).

يتضح مما تقدم ان للحكومة الاتحادية اسبابها عندما اعترضت على العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كوردستان مع شركات النفط العالمية لاستكشاف واستخراج النفط في الإقليم. ولا شك ايضاً ان حكومة الإقليم أسبابها التي دعتها إلى ابرام هذه العقود. وعليه وقبل ان نبني رأينا في هذا الخصوص، لابد ان نصف طبيعة هذه العقود:

اولاًً. ان العقود التي أبرمت هي عقود نفطية تتعلق بعمليات الاستكشاف والاستخراج. وهي عقود تتطلب عادة وقتاً كبيراً لإبرامها، وكذلك تتطلب وقتاً أكبر لإنجازها قد يمتد إلى عقد او عقود من السنين.

ثانياً. ان العقود التي أبرمت هي عقود مشاركة. وهذا النوع من العقود يرتب على الشركة النفطية الأجنبية وحدها تقديم كافة الأموال الازمة للبحث والتنقيب والإنتاج، كما تتولى تقديم الخبرة الفنية وتحضير وتنفيذ برامج العمل. بالإضافة إلى تحملها مخاطر المجازفة. بمعنى أنها لا تسترد قيمة ما تم انفاقه في حالة عدم العثور على النفط.

ثالثاً. ان اغلب العقود قد مضت فترة غير قصيرة على المباشرة بتنفيذها وقسم منها بدأت بانتاج النفط بكميات تجارية وتم تسويقها.

لهذه الاسباب نجد ان العقود التي تم ابرامها من قبل حكومة الإقليم يتعدى الغاؤها كونها عقوداً طويلة الامد وتمت المباشرة بها، وانفقت الشركات الأجنبية أموالاً طائلة على تنفيذها. وهذه الأموال لا تسترد إلا من خلال نفط الكلفة (COST OIL) ونفط الربح (PROFIT OIL). بمعنى لا تسترد الأموال التي انفقتها إلا بعد انتاج النفط وبيعه. أما إذا لم تنجح في استخراج النفط من الرقعة الاستكشافية، فليس لها حق الرجوع إلى الشركة الوطنية بما انفقته، وعليها ان تدفع ثمن مجازفتها.

(١). ينظر: د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص ١٩٩ .

(٢) ينظر : د. سعدي ابراهيم البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.alitthad.com تاريخ آخر زيارة ٣/٣/٢٠١٤ .

وعليه، فان هذه العقود أصبحت أمراً واقعاً، وان الغاءها أصبح - والحالة هذه - متعذراً. لأنه سيرتب على حكومة الإقليم أضراراً مالية هائلة. حيث ستقوم الشركات النفطية بمقاضاة حكومة الإقليم، ومطالبتها بالتعويض عما لحق بها من خسارة، وما فاتها من ربح وستطلب بتعويضات وكأنها انتهت العمل كما ستقوم الشركات بمقاضاة الحكومة الاتحادية وتطلب بالتعويض عن الاضرار التي يتسبب بها الإقليم باعتبار لن الإقليم جزء من العراق. كما سيتوقف انتاج النفط. وبالتالي سيحرم الإقليم والحكومة الاتحادية معاً من عائدات مالية ضخمة، وبالتالي ستخسر الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم معاً؛ لذلك فان الغاء هذه العقود لم يعد خياراً ممكناً. فما على الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، الا ان يفتشا عن خيارات أخرى غير الالغاء. ومن الخيارات التي نراها مناسبة لحل هذا الموضوع هو إقرار الحكومة الاتحادية لهذه العقود كما هي عليه مقابل ان تتوقف حكومة الإقليم عن ابرام ايّة عقود اخرى جديدة الا بالتشاور مع الحكومة الاتحادية لحين اقرار قانون النفط والغاز الاتحادي.

الفرع الثاني

الخلاف حول نقل وتسويقي النفط المنتج من الإقليم

قام إقليم كوردستان بنقل النفط المنتج من الإقليم عبر ميناء جيهان التركي على البحر الأبيض المتوسط من خلال مد أنبوب يمر عبر أراضي الإقليم وتم ربطه بالأنبوب العراقي التركي دون موافقة الحكومة الاتحادية إلى ميناء جيهان على البحر الأبيض المتوسط، وتسويقي النفط خارج شركة سومو المختصة بتسويقي النفط العراقي بدون موافقة الحكومة الاتحادية دون موافقة الحكومة الاتحادية كذلك ، وقامت حكومة الإقليم ببيع قسم من النفط المنتج في الإقليم من خلال سومو وما تبقى خارج شركة سومو مما ادى إلى الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم. وبين الإقليم.

تنحصر وجهة نظر الإقليم بان له الحق في التعاقد لمد أنبوب ناقل لتصدير نفطه عبر ميناء جيهان ،وله ان يسوق نفطه بنفسه مبرراً ذلك بالمادتين ١١٥ و ١٢١ . حيث ان النفط والغاز ليس من الاختصاصات الحصرية، وعليه تنطبق عليه أحكام المادتين ١٢١ و ١١٥ ، ومن حق الإقليم التصرف بنفطه تعacula، وانتاجها، وتسويقا دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية.^(١)

واعتبرت الحكومة الاتحادية على قيام حكومة الإقليم بمد الانبوب وتسويقي النفط خارج شركة سومو عبر ميناء جيهان التركي، واستندت الحكومة الاتحادية في اعتراضها إلى ان الإقليم انفرد في مد

^(١) نيجران بارزانى رئيس إقليم كوردستان، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط

تاریخ آخر زیارة ٨/٩/٢٠١٤ / www.alsumaria.tv/news

انبوب ناقل للنفط المنتج من الإقليم إلى ميناء جيهان وتسيير النفط المنتج في الإقليم وعليه فان كل الخطوات التي قام بها الإقليم منفردا تعد غير شرعية من وجهة نظر الحكومة الاتحادية لمخالفتها للدستور والقوانين الاتحادية ذات الصلة ولاسيما المادة ١١١ والمادة ١١٢ اللتان نظمتا موضوع النفط والغاز.^(١)

ونقترح حل الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم حول مد الانبوب وتسيير النفط الآتي:

اولاً. موضوع مد الانبوب: نرى ان مد انبوب لنقل النفط المنتج في الإقليم عبر الأراضي التركية إلى ميناء جيهان، بحد ذاته، اتجاه سليم ومطلوب، وتتوفر فيه جدوى اقتصادية عالية. حيث ان عملية انتاج النفط لا تكفي لوحدها للإستفادة من النفط دون ان تكون هناك إمكانية نقله إلى موانئ التصدير. ولكن اعتراض الحكومة الاتحادية ينصب على انفراد حكومة الإقليم بالإتفاق مع الحكومة التركية على مد الانبوب. حيث كان ينبغي ان يتم ذلك بعلم وموافقة الحكومة الاتحادية لسبعين : السبب الأول، ان النفط المنتج في الإقليم هو ملك لكل الشعب العراقي بموجب المادة (١١١) من الدستور، ومن ثم فان ذلك يقتضي من حكومة الإقليم ان تشاور مع الحكومة الاتحادية حول الموضوع، باعتبارها حكومة تمثل المالك وهو الشعب العراقي بكل أقاليمه ومحافظاته. أما السبب الثاني، فان إتفاقية مد الانبوب قد تمت بين حكومة الإقليم ودولة أخرى أجنبية. وذلك يتعارض مع المادة (١٠) التي حصرت إلاختصاصات الخارجية بالسلطات الاتحادية. كما ان الجانب التركي بسماحه بمد الانبوب يكون قد نقض بنود الإعلان المشترك الموقع بين الحكومتين العراقية والتركية في بغداد بتاريخ ١٩ أيلول ٢٠١٠ والذي نص على أن السيادة والتخييل في تصدير الموارد الهيدروكاربونية العراقية يكونان حسراً لوزارة النفط الاتحادية العراقية وشركة تسويق النفط (سومو) كما يعد نقضاً لنص المادة (٢٤) من تعديل إتفاقية خط أنابيب النفط الخام الموقعة بين حكومتي البلدين بنفس التاريخ أعلاه والذي يؤكّد مضمون الإعلان المشترك المذكور مما يشير إلى ان تصرف الحكومة التركية يتعارض مع مبدأ سيادة الدولة العراقية ويتعارض مع قواعد القانون الدولي وكان يقتضي من الحكومة العراقية بحث هذا الموضوع مع الحكومة التركية باعتباره يلحق ضرراً بالعلاقات التركية العراقية لا سيما لدى البلدين مصالح مشتركة متراقبة مثل المياه والتجارة يمكن بحثها بشكل شامل بهدف التوصل إلى حلول مرضية للطرفين .

ولكن مع ذلك، وبما ان قانون النفط والغاز الاتحادي الذي نص عليه الدستور لم يصدر بعد، وبما ان الانبوب قد تم انجازه، ولا يمكن تصور إمكانية رفعه، فإنه أصبح قائماً بحكم الأمر الواقع، ولا فائدة تجني من استمرار الخلاف حوله. تبعاً لذلك، نرى ان يتم ضم الانبوب إلى منظومة الانابيب الاتحادية النافلة للنفط وتقوم الحكومة الاتحادية بدفع كلفته .

(١) - المهندس عبد الكريم لعيبي، وزير النفط العراقي السابق، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط

.٢٠١٤/٦/٧. تاريخ آخر زيارة www.egypttoday.co.uk

**ثانياً. موضوع قيام حكومة الإقليم بتسويق النفط المنتج في الإقليم خارج شركة سومو دون موافقة
الحكومة الاتحادية**

ان قيام حكومة الإقليم بتسويق النفط المنتج في الإقليم، خارج شركة سومو، مخالف صراحة للمادة (١١١)، والمادة (١١٢) من الدستور. حيث لا يمكن تصور بيع أموال المالك، وهو الشعب العراقي، دون موافقة السلطات الاتحادية الممثلة لهذا الشعب بكل أقاليمه ومحافظاته. وبما ان شركة سومو هي الجهة الاتحادية المعنية حصرًا بتسويق النفط العراقي، فإن أي جهة أخرى تقوم بتسويق النفط العراقي، وبصرف النظر عن مكان انتاج هذا النفط، خارج شركة سومو، دون موافقة الحكومة الاتحادية، فإن تصرفها يعد تصرفًا غير مشروع بموجب الدستور والقوانين الاتحادية، وبموجب القانون الدولي، الذي يحرم التعامل بالسلع غير المشروعة أو المتنازع على ملكيتها. وبالفعل رفضت دول عديدة شراء النفط الذي قامت حكومة الإقليم بتسويقه. كما أصدر قاضي ولاية أمريكية حكما بمصادر شحنة من النفط الخام المنتج في إقليم كورستان محلا على ظهر ناقلة مقابل سواحل ولاية جنوب تكساس الأمريكية بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢٦، بناء على دعوى اقامتها الحكومة الاتحادية بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢٨ ذكرت فيها ان الشحنة مهربة وبيعت دون إذن الحكومة العراقية، وطالبت بتمكينها منها ونتيجة لذلك، لا نرى آية إمكانية لتسويق النفط المنتج في الإقليم خارج شركة سومو، لأنه سيعتبر نفطا مهربا، او نفطا متنازعًا على ملكيته في اقل تقدير.

ومع ذلك نرى ان هذا الخلاف بالأمكان حله من خلال تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، وبما ان هذا القانون لم يشرع بعد، عليه لابد من ايجاد صيغة اتفاق مؤقت يتعامل مع الواقع على الارض بما يضمن عدم المساس بالمادة ١١١ من الدستور وحق المالك في بيع نفطه والتصرف بعائداته والتأكد من حسن استثماره وادارته الا انه سبق انت تم توقيع اتفاق بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم حول هذه الموضوع في عام ٢٠١٠ الا انه لم يصمد طويلا كما تم في اواخر العام ٢٠١٤ ابرام اتفاق اخر بين الحكومة الاتحادية والإقليم الا انه بدأ يتغير نتيجة تتصل حكومة الإقليم عن تنفيذ التزامتها المقررة في الاتفاق.

المطلب الثاني**الخلاف حول أيداع العائدات واستثمار النفط في المناطق المتنازع عليها**

يبحث هذا المطلب الخلاف حول أيداع العائدات واستثمار النفط والغاز في المناطق المتنازع عليها. وذلك في فرعين. خصص الفرع الأول للخلاف حول أيداع العائدات. والفرع الثاني حول استثمار النفط والغاز في المناطق المتنازع عليها.

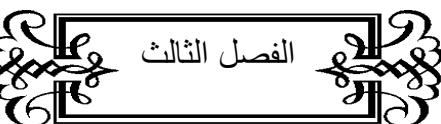
الفرع الأول**الخلاف حول أيداع العائدات**

لم يقتصر الخلاف بين المركز والإقليم على التعاقد وعلى مد الانبوب الناقل للنفط المنتج من الإقليم وعلى تسويق النفط، وإنما امتد إلى توزيع العائدات المتأتية من بيع النفط المنتج من الإقليم.

أولاً. وجهة نظر حكومة الإقليم:

اشترطت حكومة الإقليم لایداع العائدات المالية النفطية في صندوق تنمية العراق بدلاً من أيداعها في مصرف (هونك بنك) التركي الشرطيين الآتيين : الأول ان تودع عائدات النفط المنتج من الإقليم في حساب مستقل عن حساب الحكومة الاتحادية في صندوق تنمية العراق (DFI) ويكون باسم حكومة إقليم كوردستان. والشرط الثاني الا يدخل في حساب الحكومة الاتحادية اي مبلغ من العائدات الا بعد الانتهاء من استقطاع نسبة ال ١٧ % حصة إقليم كوردستان المقررة في الموازنة الاتحادية. ويتم تحويلها مباشرة إلى البنك المركزي في الإقليم. وكذلك استقطاع نسبة ال ٥ % المقررة للتعويضات الكويتية. وترى حكومة الإقليم ان الأسلوب الذي تعتمده الحكومة الاتحادية في تسديد حصة الإقليم هو ارسال حصة الإقليم من الموازنة على ثلاثة دفعات شهرياً. اي ان حصة الإقليم السنوية من الميزانية الاتحادية ترسل سنوياً على شكل ٣٦ قسطاً. وان هذا الأمر يسبب الكثير من المشاكل لحكومة الإقليم. لذا يصر الإقليم على تحويل حصة الإقليم البالغة ١٧ % مباشرة إلى الإقليم. وما تبقى يتم تحويله إلى حساب الحكومة الاتحادية في صندوق تنمية العراق.^(١)

(١)- مسعود بارزاني رئيس إقليم كوردستان، تصريح منشور في جريدة الدستور، العدد ٣١١٢، في ٢٥/٦/٢٠١٤؛ رشيد طاهر، وكيل وزارة المالية لإقليم كوردستان، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط www.krg.org تاريخ آخر زيارة /٤/٤/٢٠١٤.



ثانياً. وجهة نظر الحكومة الاتحادية:

الحكومة الاتحادية ترفض ايداع العائدات الخاصة بالنفط المنتج في الإقليم في حساب مستقل باسم حكومة الإقليم. وتصر الحكومة الاتحادية على ان تودع في صندوق تنمية العراق (DFI). ويتم بعد ذلك تحويل حصة الإقليم شهرياً إلى البنك المركزي في الإقليم من قبل الحكومة الاتحادية. وحاجتها في ذلك ان عائدات مبيعات النفط هي عائدات إتحادية تقوم الحكومة الاتحادية بتوزيعها على الإقليم والمحافظات بموجب أحكام الدستور ذات الصلة ولاسيما المادة ١١١. ولا يمكن ان تودع بحساب خاص بالإقليم او المحافظة^(١) لأنها قد تكون عرضة للحجز عليها مقابل ديون مستحقة على الإقليم بخلاف الاموال المودعة في صندوق تنمية العراق التي تتمتع بالحصانة ولا يمكن الحجز عليها . كما ان فتح حساب بالعائدات النفطية خاص باقليم كردستان يتعارض مع قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي حصر ايداع وادارة العوائد الناتجة عن بيع النفط العراقي او ما ينشأ حالياً ومستقبلاً من النفط المستخرج ومن واي مبالغ تنشأ من استثمار اموال في حساب عائدات النفط يكون للموازنة كما ان انشاء ادارة حساب عائدات النفط سوف بوزير المالية الاتحادي^(٢)

ولحل هذا الخلاف نقترح ان يتم الاتفاق مع حكومة الإقليم على ايداع العائدات الخاصة بالنفط المنتج في الإقليم في صندوق تنمية العراق (DFI) على ان يتم تحويل تخصيصات الإقليم في الميزانية الاتحادية الى الإقليم على دفعتين تدفع الاولى للنصف الاول من السنة مقدماً في الشهر الاول من السنة والثانية للنصف الثاني من السنة تدفع في الشهر السادس من السنة. وبذلك تسقط الحجة التي تحتاج بها حكومة الإقليم لايذاع العائدات في حساب مستقل.

الفرع الثاني

الخلاف حول استثمار النفط والغاز في المناطق المتنازع عليها

ظهر مصطلح (المناطق المتنازع عليها) في التداول السياسي في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩ وظهر بوصفه وجوداً قانونياً لأول مرة في المادة ٥٨ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ومن ثم في المادة ١٤٠ من دستور ٢٠٠٥، التي جاء في الفقرة الأولى منها (تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال متطلبات المادة ٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها^(٣)

^(١). شركة غينل البريطانية التركية، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط www.alquds.co.uk. تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٧/٥ .

^(٢) المواد من ١ - ٥ من القسم الخامس (ادارة العوائد النفطية) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل

كما جاء في الفقرة الثانية من المادة ذاتها (ان المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تمتد وتستمر إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على ان تتجز كاملة (التطبيع + الإحصاء) وتنتهي باستفتاء كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها في مدة اقصاها (٢٠٠٧/١٢/٣١).

من مضمون المادة أعلاه يتضح ان المادة (٤٠) هي وريثة المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية، والتي رسمت آلية أكثر تفصيلاً للتعامل مع مشكلة كركوك والمناطق المتنازع عليها. حيث تضمنت ثلاثة فقرات. عالجت الفقرة الأولى موضوع تغيير الوضع السكاني. وعالجت الفقرة الثانية موضوع تغيير الحدود الإدارية. أما الثالثة فأحالت التسوية النهائية إلى الحكومة الدائمة التي يتم انتخابها بموجب الدستور الدائم.

اما بقصد الخلاف بين الحكومة الاتحادية والإقليم فإنه لم يقتصر الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم حول أسلوب إدارة النفط في المناطق الخاضعة للإقليم بموجب الفقرة أ من المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية^(١) والتي كانت تدار من قبل حكومة الإقليم في ١٩ إدار ٢٠٠٣، وإنما تجاوزه إلى الخلاف حول إدارة النفط في المناطق المتنازع عليها، رغم ان الدستور أبقى هذه المناطق خاضعة للحكومة الاتحادية، لحين الانتهاء من تطبيق أحكام المادة (٤٠). الا ان حكومة الإقليم وضعـت الـيد على عدد من الحقول القديمة مثل قبة خورمالـة، وقبـة افـاتا وبـايـا وهي القـبابـ الثلاثـ في حـقـلـ كـرـكـوكـ المنتـجـ للـنـفـطـ منـذـ عـشـرـيـنـياتـ القرـنـ المـاضـيـ. حيث تم وضعـ الـيدـ عـلـىـ فيـ عـامـ ٢٠٠٦ـ. وـرـفـضـتـ تـسـلـيمـ الإـنـتـاجـ لـشـرـكـةـ نـفـطـ الشـمـالـ. ويـنـتـجـ الـحـقـلـ حـالـيـاـ حـوـالـيـ مـائـةـ الفـ برـمـيلـ يـومـياـ. كما وـضـعـتـ حـكـومـةـ الإـقـلـيمـ الـيدـ عـلـىـ حـقـلـ كـورـمـورـ الغـازـيـ. ويـتـصـرـفـ الإـقـلـيمـ بـالـغـازـ الـمـنـتـجـ لـتـشـغـيلـ مـحـطـاتـ كـهـرـبـاءـ الإـقـلـيمـ. وكـذـلـكـ وـضـعـتـ حـكـومـةـ الإـقـلـيمـ الـيدـ عـلـىـ حـقـلـ بـلـكـانـةـ النـفـطـيـ، الـذـيـ يـقـعـ فـيـ الـمـنـطـقـةـ الـمـحـصـورـةـ بـيـنـ قـضـاءـ الطـوزـ وـنـاحـيـةـ سـلـيـمانـ بـيـكـ، وـيـعـتـبـرـ مـنـ الـحـقـولـ الـمـسـكـشـفـةـ قـدـيـمـاـ، وـلـكـهـ غـيرـ مـطـورـ. ويـتـمـ تـطـوـيرـهـ حـالـيـاـ مـنـ قـبـلـ شـرـكـةـ تـرـكـيـةـ تـمـ التـعـاـدـ مـعـهـاـ مـنـ قـبـلـ حـكـومـةـ الإـقـلـيمـ^(٢).

وـهـيـ اـيـضاـ ضـمـنـ الـأـرـاضـيـ الـمـتـنـازـعـ عـلـىـهـاـ، خـارـجـ الـخـطـ الـأـخـضـرـ بـمـعـظـمـهـاـ^(٣). كما قـامـتـ حـكـومـةـ إـقـلـيمـ كـوـرـدـسـتـانـ بـتـقـسـيمـ إـقـلـيمـ إـلـىـ ٥٧ـ رـقـعـهـ اـسـتـكـشـافـيـ، بـعـضـهـاـ يـقـعـ فـيـ الـأـرـاضـيـ الـمـتـنـازـعـ عـلـىـهـاـ. وـتـمـ التـعـاـدـ مـعـ شـرـكـاتـ عـالـمـيـهـ عـلـىـ ٥١ـ رـقـعـهـ وـلـمـ يـقـمـ مـنـهـاـ سـوـيـ ٦ـ رـقـعـهـ مـفـتوـحةـ لـلـاسـتـثـمـارـ. أما

(١). د. حسين الشهرياني نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الطاقة السابق، مذكرة مقدمة إلى رئيس مجلس الوزراء بالعدد ٢٤٧٦ في ٢٠١٢/١١/٨.

(٢). الموقع الرسمي للجنة المادة ١٤٠ من دستور جمهورية العراق، مصدر سابق.

مساحة الرقع الاستكشافية فهي تتراوح بين ١٣٥ كيلو مترا مربعا في كور مور و ٢٣٥٨ كيلو مترا مربعا في سendi-احمدي، وبمعدل يبلغ حوالي ٧٠٠ كيلو مترا مربع للرقة الواحدة^(١).

ان عدد الرقع الاستكشافية الواقعة ضمن المناطق المتنازع عليها، كلياً او جزئياً، يبلغ ١٧ رقة، منها ١٢ رقة تقع أما كلياً، او بمعظم مساحتها خارج الخط الاخضر^(٢). بينما تقع معظم مساحات الرقع الخامس الباقي داخل الخط الاخضر. عليه، وتسهيلاً لتخمين الاحتياطي النفطي المتوقع اكتشافه في الإقليم، افترض ان ١٢ من ١٧ رقة تقع ضمن الأراضي المتنازع عليها خارج الخط الاخضر، بينما تقع الخامس رقع الباقي داخل هذا الخط. ان حصة شركة أكسون موبيل كانت ست رقع. ثلث منها تقع خارج الخط الاخضر؛ وهي رقة رقم ٩ (القوش في الموصل)، ورقة رقم ١٨ (عشيقه في الموصل)، ورقة رقم ٤ (قره هنجير في كركوك). بينما كانت حصة شركة هنت الرقة رقم ١٢ (عين سفني في الموصل)^(٣).

يتضح مما تقدم ان حكومة الإقليم قامت بإدارة النفط والغاز في بعض المناطق المتنازع عليها خلافاً لأحكام الدستور التي حدّت المناطق التي تخضع لحكومة إقليم كوردستان، والتي لا تشمل المناطق المتنازع عليها حيث نصت الفقرة (أ) من المادة ٥٣ على أنه (يعترف بحكومة إقليم كوردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ إذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى) ويفهم من هذا النص ان الأرضي المتنازع عليها تبقى تحت إدارة الحكومة الاتحادية لحين الانتهاء من تطبيق المادة ١٤٠ من الدستور. وطالما ان المادة ٤٠ لم يتم الانتهاء من تطبيقها، فإن إدارة المناطق المتنازع عليها تبقى تحت إدارة الحكومة الاتحادية. ولكن لا يوجد في الدستور ما يمنع الحكومة الاتحادية من إشراك ممثلين عن حكومة الإقليم، وممثلين عن المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وحكومة الإقليم مع ممثلين عن الحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز في هذه المناطق تحت اشراف الحكومة الاتحادية لحين حسم موضوع المناطق المتنازع عليها.

(١). ينظر كامل المهيدي، الاحتياطي النفطي في كوردستان، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية الرابط www.iraqieconomists.net/jhvdo/hg.dhvm 5/4/2014 .
(٢). المصدر نفسه.

(٣). ومن الجدير بالذكر أن المادة ١٤٣ من دستور ٢٠٠٥ قد ألغت قانون إدارة الدولة العراقية ولكنها استثنى الفقرة (أ) من المادة ٥٣ والمادة ٥٨ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية حيث نصت المادة ١٤٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقه عند قيام الحكومة الجديدة باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة ٥٣ والمادة ٥٨ منه))

المطلب الثالث**الخلاف بشأن قانون إقليم كوردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧**

بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٩ أصدر المجلس الوطني لكوردستان - العراق قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان - العراق استناداً إلى المادة العاشرة من قانون رئاسة إقليم كوردستان - العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، وأصبح القانون ساري المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية لإقليم كوردستان (وقائع كوردستان) بالعدد ٧٥ في ٢٠٠٧/١١/١٥ وأولى الملاحظات التي ترد على هذا القانون أنه صدر قبل صدور قانون النفط والغاز الاتحادي حيث كان من المفترض أن يتم تشييده بعد صدور القانون الاتحادي ليكون هناك انسجام بين القانونين، أما حجة الإقليم في ذلك فإنه طالما أن مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لم يصدر لوجود خلافات حوله فليس بامكان الإقليم الانتظار إلى ما لا نهاية في إصدار قانون ينظم استثمار النفط والغاز في الإقليم.

لذا وجدنا من الضروري أن نتناول دراسة هذا القانون بأربعة فروع : خصصنا الأول ل نطاق سريان القانون، والفرع الثاني لملكية النفط والغاز وجهات أدارة المصادر النفطية، وفي المبحث الثالث تناولنا إدارة العمليات النفطية في الأقليم والمناطق المتنازع عليها، أما في الفرع الرابع فقد قدمنا تقييماً للقانون.

الفرع الأول**نطاق سريان القانون**

نصت الفقرة ثانياً من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان - على انه (استناداً إلى المادة ١١٥ والفقرتين اولاً وثانياً من المادة ١٢١ من الدستور الاتحادي لا يجري نفاذ اي تشريع اتحادي او اتفاق او عقد او مذكرة تفاهم او اية وثيقة اخرى اتحادية خاصة بالعمليات النفطية ما لم توافق عليها السلطة المختصة في الإقليم على نفاده).

وإذا سلطنا الضوء على النص الذي جاءت به الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان نجد ان هذه الفقرة قد استندت إلى المادتين (١١٥) و(١٢١) حيث ترجم الاولى قانون الإقليم على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في الاختصاصات غير الحصرية للسلطات الاتحادية كما تجيز الثانية تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة تعارضه مع قانون الإقليم في غير الاختصاصات الحصرية ومن الواضح ان هاتين المادتين تتعارضان مع مبدأ سمو الدستور واستبعادهما

للمبادئ الدستورية وتتعارضان مع ما سارت عليه الانظمة الاتحادية في ترجيح القانون الاتحادي على قانون الأقاليم^(١) وعليه فلا يمكن اعمالهما في المواضيع المتعلقة بالنفط والغاز كون هذه المواضيع قد نظمها الدستور.

كما يتعارض مع احكام الفقرة (أ) من المادة الثانية من مشروع النفط والغاز التي نصت على انه (يطبق هذا القانون على العمليات النفطية في جميع مناطق جمهورية العراق بما في ذلك الارض وماتحتها على اليابسة وكذلك في المياه الداخلية والمياه الإقليمية) ويترتب على هذا النص آثارا في غاية الأهمية حيث علق سريان اي تشريع او عقد او مذكرة تفاهم او أية وثيقة أخرى خاصة بالعمليات النفطية على موافقة السلطة المختصة في الإقليم دون ان يسمى هذه السلطة، هل هي السلطة التشريعية ام السلطة التنفيذية ام السلطان معا؟ ويمكن القول انها (سلطة غير مسمة).

ويمكن إجمال الآثار التي تترتب على ها النص بالأتي:

اولا: لا يسري اي تشريع اتحادي او اتفاق او عقد او مذكرة تفاهم او أية وثيقة اتحادية أخرى تتعلق بالعمليات النفطية في اقليم كوردستان ولا يترتب عليها اي اثر قانوني او مالي او تجاري تجاه الاقليم ما لم توافق عليه السلطة المختصة في الإقليم. بمعنى ان هذا النص يطيح مباشرة باي قيمة قانونية واي اثر قانوني لا يسري تشريع او اجراء اتحادي يتعلق بالعمليات النفطية في الإقليم الا اذا اجازته حكومة الاقليم وهذا يعني ان المالك للنفط المنتج في الإقليم هنا هو اقليم كوردستان وليس الحكومة الاتحادية ممثلة عن الشعب العراقي المالك للنفط والغاز كما قضت بذلك المادة ١١١ من الدستور وان تصرف الحكومة الاتحادية يكون في هذه الحالة بمثابة وكيل عن الاقليم (المالك) وليس كمالك وينطبق عليها حكم تصرف الفضولي الوارد في المادة ١٣٥ من القانون المدني (من تصرف في ملك غيره بدون اذنه انعقد تصرفه موقوفا على اجازة المالك) كما ان حكم الفقرة ثانيا من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان جاء مشابها لحكم المادة ١٣٥ من القانون المدني حيث اوقفت هذه الفقرة أي تصرف للحكومة الاتحادية في العمليات النفطية في الإقليم على اجازة سلطة الإقليم (غير المسماة) لهذا التصرف فان اجازته أصبحت نافذة وان لم تجزء لا يسري ويفقد قيمته القانونية. ويمكن القول ان حكومة الاقليم قلبت المعادلة التي

(١). وبهذا الصدد يقول الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري في بحثه الموسوم تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الأقاليم والمحافظات منشور على الموقع الالكتروني www.iraqja.iq تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٢/٥ بالقول ((أن المواد (١١٥) و (١٢١) من الدستور العراقي الجديد تشكلان خطورة بالغة على مستقبل النظام الدستوري العراقي بسبب استبعادهما للمبادئ الدستورية المتعارف عليها، ولتخفيذهما المصلحة المحلية للأقاليم والمحافظات على المصلحة الوطنية العامة عند تعارضهما أو تناقضهما)).

رسمتها المادة (١١) من الدستور حيث أصبحت حكومة الإقليم هي المالك والحكومة الاتحادية ماهي إلا وكيل عن الإقليم.^(١)

ثانياً: إن نص الفقرة ثانياً من المادة الثانية من قانون إقليم كوردستان يقضي بان اي تشريع او اجراء اتحادي لا يسري الا إذا اجازته السلطة المختصة في الإقليم وان لم يتعارض مع قانون الإقليم بمعنى ان السلطة المختصة في الإقليم هي المعنية حسراً باجازة القانون او الاجراء الاتحادي دون التقيد بالدستور الاتحادي او القانون الاتحادي او حتى قانون الإقليم.

ثالثاً: استندت الفقرة ثانياً من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان الى المادة (١١٥) و الفقرتين اولاً وثانياً من المادة ١٢١ من الدستور وتجاهلت تماماً المادتين ١١١ و ١١٢ من الدستور اللتين نظمتا بوجه خاص موضوع النفط والغاز ومن المعلوم ان هذا التجاهل مقصود الهدف منه استبعاد احكام المادتين ١١١ و ١١٢ واللجوء الى المادة ١١٥ التي رجحت قانون الإقليم على القانون الاتحادي في غير الاختصاصات الحصرية وكذلك اللجوء الى الفقرة اولاً من المادة ١٢١ التي منحت سلطات الإقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية وكذلك اللجوء الى الفقرة ثانياً من المادة ١٢١ التي اعطت الحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تعارض بينه وبين قانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية.

(١). بهذا الصدد وصفت دار «بي إف سي إنجيز ادفايزور» الاستشارية الأمريكية المتخصصة التي وصفت الأساس القانوني لقانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ كما يأتي: «ان هذا القانون مكتوب بلغة قانونية رصينة، وهو يثير الغضب الشديد سياسياً، ما يعكس محاولة من الاكراط لفرض تفسيرهم المتشدد الى اقصى الحدود لنصوص الدستور العراقي الجديد الخاصة بقطاع النفط والغاز في البلاد. وهو تفسير لا ينطلق من معنى الاتحادية، وإنما في هذه الحالة من صلب الكونفدرالية. وبهذا المعنى، فإن مسودة القانون مكتوبة في شكل يطور القومية الكردية مصوبياً بمقابل تشريع نفطي وطني للبلاد بأسرها، ومصمماً لتغيير موازين السلطة لمصلحة الإقليم، بحيث تظهر حكومة إقليم كوردستان وكأنها دولة شبه مستقلة». ويضيف تقرير الدار الاستشارية الأمريكية: «ان الطرح القانوني للموضوع= من جانب حكومة إقليم كوردستان هو ان النفط في كوردستان ملك للأكراد. في حين ينص الدستور العراقي على ان النفط والغاز هما ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات. ان مسودة القانون بوجه عام تبدو وكأنها معاهدة بين حكومتين ذات سيادة. وتؤكد هذه المسودة ان السلطة السيادية على الموجودات والإدارة للموارد النفطية الواقعية ضمن حدود حكومة إقليم كوردستان هي سلطة محلية. وهذا يشمل المناطق التي تعتبرها حكومة إقليم كوردستان مناطق متباينة عليها تضم كركوك واجزاء من الموصل وصلاح الدين وديالى. كما أنها تقترح إنشاء مؤسسات إقليمية (منها شركة أعمال محلية وأخرى لبيع النفط) لإدارة القطاع، وتنص في شكل قاطع على ان الصفقات المتفاوض عليها واجزاء أطراف ثلاثة للتنقيب في منطقة العمليات في كوردستان، أمر يقع حسراً في صلب قانون حكومة إقليم كوردستان».

رابعاً: ما يترتب على هذا النص هو أن ينفرد الإقليم تماماً في رسم سياساته النفطية وإدارته للعمليات النفطية بشكل مستقل تماماً عن الحكومة الاتحادية. مما يعني القانون الاتحادي للنفط والغاز إذا كان تطبيقه من عدمه يخضع للإرادة المنفردة لسلطة غير مسمى في الإقليم، وما يعني القانون الاتحادي وما يعني الدستور الاتحادي بالنسبة لإقليم كوردستان إذا فقد قوته الالزامية تجاه الإقليم؟ طالما أن الدستور الاتحادي والقانون الاتحادي لا يسريان على إقليم كوردستان في حالة تعارضهما مع قانون الإقليم أو عدم موافقة السلطة المختصة (غير المسمى) في الإقليم.

الفرع الثاني

ملكية النفط والغاز وجهات ادارة المصادر النفطية

أولاً- **ملكية النفط**: نظم القانون موضوع ملكية النفط في الإقليم حيث ميز بين النفط المنتج من الحقول المنتجة الحالية أي من ٢٠٠٥/٨/١٥ والنفط المنتج من الحقول المستقبلية أي بعد ٢٠٠٥/٨/١٥، بالنسبة لنفط الحقول الحالية (قبل ٢٠٠٥/٨/١٥) تكون ملكيته حسب المادة (١١١) من الدستور الاتحادي وتكون لحكومة الإقليم حصة من العائدات المستحصلة من هذا النفط تتناسب مع حصة عموم شعب العراق.^(١)

اما حصة الإقليم من النفط المنتج من الحقول المستقبلية فانها وحسب مفهوم المخالفة لا تتناسب بالضرورة مع حصة عموم شعب العرق والمادة ١١٢ من الدستور كما هو الحال بالنسبة لحصة الإقليم من الحقول المنتجة قبل ٢٠٠٥/٨/١٥ بمعنى ان حصة الإقليم من الحقول المستقبلية (بعد ٢٠٠٥/٨/١٥) تختلف عن حصة الإقليم من الحقول الحالية.^(٢)

كما جاء في القانون بأن حكومة الإقليم تتولى الإشراف وتنظيم تسويق حصة الإقليم من النفط المستخرج من العمليات النفطية من نقطة التجهيز، ويحق لها منح اجازة تسويق لتلك الحصة الى طرف ثالث.

وتنstem حكومة الإقليم حصتها من كل العائدات المستحصلة من العمليات النفطية لمنفعة شعب الإقليم طبقاً للمادة الخامسة عشر من هذا القانون.^(٣)

(١). الفقرة (أولاً) من المادة (٣) من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧.

(٢). الفقرة (ثانياً) من المادة ٣ من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان.

(٣). تنص المادة (١٥) من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان على انه ((أولاً: يؤسس صندوق كوردستان للعائدات النفطية، وله شخصية معنوية واستقلال مالي وأداري. ثانياً: يعين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من قبل مجلس الوزراء=

واعطى القانون الحق لأي شخص أن يكتسب حق امتلاك النفط عند نقطة التجهيز حصرياً ويلاحظ على تنظيم القانون لموضوع ملكية النفط انه ميز بين الحقول الحالية والحقول المستقبلية ليس من ناحية الادارة فحسب وإنما من حيث حصة الأقاليم منها أيضاً، حيث نجد انه خصص صندوقين لعائدات النفط المنتج في الأقاليم أحدهما للحقول الحالية والآخر للحقول المستقبلية وهذا يعني ان حصة الأقاليم من الحقول المستقبلية تختلف عن حصتها من الحقول الحالية لهذا استوجب تخصيص صندوقين لها.^(١)

ثانياً - المجلس الإقليمي:

نص القانون على تشكيل مجلس إقليمي يكون برئاسة رئيس مجلس وزراء الإقليم.^(٢) ويكون نائب رئيس مجلس وزراء الإقليم نائباً له وعضوية كل من وزير النفط الثروات الطبيعية ووزير المالية والاقتصاد ووزير التخطيط واسند إلى المجلس وضع المباديء العامة لسياسة النفطية وخطط التنفيذ وتطوير الحقول وتعديلاتها في الأقاليم إضافة إلى الموافقة على العقود الخاصة بالعمليات النفطية وتحديد مستوى الانتاج بما ينسجم مع الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي.

ويلاحظ ان القانون اسند الى المجلس الإقليمي مهمة الموافقة على العقود واعتبر هذه الموافقة نهائية ولا تحتاج الى مصادقة اي جهة اتحادية مختصة وهذا يتعارض مع مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي ويتعارض ذلك مع المادتين (١١١) و(١١٢) من الدستور.

= بعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان على إن تحدد صلاحياتهم ومسؤولياتهم بقانون.ثالثاً: على الوزارة تزويد صندوق كوردستان للعائدات النفطية (KOTO) بكافة المعلومات المالية الضرورية المتعلقة بالإجازات والعقود.رابعاً: يستلم الصندوق العائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول الحالية والمستقبلية نيابة عن شعب الإقليم بموجب أحكام المادتين (١١٥، ١١٢) من الدستور الاتحادي، حسب الأحكام الواردة في هذا القانون.خامساً: لحين تنفيذ الشروط المذكورة في المادة التاسعة عشر من هذا القانون يحتفظ الصندوق بحسابين: أحدهما للعائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول الحالية (حساب الحقول الحالية) والآخر للعائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول المستقبلية (حساب الحقول المستقبلية)، الحسابان سيشكلان جزءاً من العائدات العامة للأقاليم وخاضعين للرقابة البرلمانية.سادساً: يكون حساب الحقول الحالية وحساب الحقول المستقبلية خاضعاً للتدقيق المستقل ويكون الاطلاع متاحاً للمواطنين ويمارس الصندوق مسؤوليته وفق المبادئ والمعايير الخاصة بمبادرة الشفافية.

^(١). المادة (١٥) من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان.

^(٢). نظمت المادة الرابعة من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ احكام هذا المجلس.

ثالثاً. وزارة نفط الإقليم:

حدد القانون مهام وزارة النفط والثروات الطبيعية في الأقاليم وصلاحيات الوزير^(١) ومن مهام الوزارة التنظيم والشراف على العمليات النفطية، وتشمل، الصياغة والتنظيم ومراقبة سياسات العمليات النفطية، بالإضافة إلى التنظيم والتخطيط والتطبيق والشراف والتقييس والتدقيق لتنفيذ جميع العمليات النفطية التي تتجزء من قبل الأشخاص كافة وكذلك كل النشاطات التي تتعلق بها من ضمنها تسويق النفط وكذلك التفاوض وإبرام الاتفاقيات وتتفيد جميع الاجازات ومن ضمنها العقود النفطية التي أبرمتها حكومة الأقاليم.

اما صلاحيات الوزير ومهامه بموجب القانون هذا الضمان الادارة السليمة للصناعة النفطية والعمل على ضمان تطوير الصناعة النفطية بحيث يقلل الاضرار بالبيئة، وضمان النمو الاقتصادي المستدام، وتشجيع الاستثمار على ان يضم ذلك تطوير الخطط البعيدة المدى للأقاليم وان يكون معقولاً ومواكباً للأساليب المثلى في الصناعة النفطية

ويلاحظ على القانون انه تجاهل تماما اي علاقة بين وزارة النفط الاتحادية ووزارة نفط الأقاليم. كما يلاحظ ايضا انه اسند مهمة الشراف على تسويق النفط المنتج في الأقاليم الى وزارة نفط الأقاليم وهذا يتعارض مع المادة (١١١) من الدستور ومع مشروع قانون النفط والغاز.

الفرع الثالث**ادارة العمليات النفطية في الأقاليم والمناطق المتنازع عليها****اولاً. ادارة العمليات النفطية في الأقاليم**

نظم قانون النفط والغاز للأقاليم ادارة العمليات النفطية بشكل يخالف صراحة لما نص عليه الدستور وما ورد في مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي، حيث اسند القانون الى حكومة الأقاليم ومؤسساتها المختصة بالنفط والغاز ادارة كل ما يتعلق بالعمليات النفطية استكشافا وانتاجا وتسويقا وتكريرا دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية ونص على استحداث شركات عامة بالاقاليم متخصصة في مجال استكشاف وانتاج النفط وفي مجال تسويق النفط ومجال عمليات تكرير النفط اضافة الى شركة كوردستان الوطنية للنفط حيث اخضع القانون هذه الشركات لحكومة الأقاليم والمجلس الأقليمي للنفط والغاز. ولم ترد اية اشارة في القانون الى اي علاقة مع

(١). المادة (٦) من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان

الحكومة الاتحادية او مع الشركات الاتحادية المناظرة لها في الحكومة الاتحادية وهذا يتعارض مع الدستور ومشروع قانون النفط والغاز الاتحادي كذلك^(١).

ثالثاً. ادارة العمليات النفطية في المناطق المتنازع عليها

كما منع القانون الحكومة الاتحادية من ممارسة أية عمليات نفطية جديدة في المناطق المتنازع عليها دون موافقة حكومة الأقاليم لحين اجراء الاستفتاء العام بموجب المادة ١٤٠ من الدستور الاتحادي. وتكون نشاطات العمليات النفطية في المناطق المتنازعة عليها التي يتقرر اعادة الحقها بالاقليم بموجب المادة ١٤٠ من الدستور الاتحادي، يتم التعامل مع تلك النشاطات في ضوء احكام هذا القانون والمادة (١١٢) من الدستور الاتحادي.

ويلاحظ هنا ان القانون تعارض مع الدستور الذي أبقى هذه المناطق تحت ادارة المناطق المتنازع عليها لحين الانتهاء من تنفيذ المادة (١٤٠).

الفرع الرابع

تفوييم قانون النفط والغاز لإقليم كردستان

تعرض القانون الى انتقادات عديدة اغلبها ينصب على ما يتعلق بعدم سريان أي تشريع اتحادي او اتفاق او عقد او مذكرة تفاهم او أية وثيقة اتحادية أخرى تتعلق بالعمليات النفطية في اقليم كردستان ولا يترتب عليها اي اثر قانوني او مالي او تجاري تجاه الاقليم ما لم توافق عليه السلطة المختصة في الإقليم. اضافة الى اجازة القانون لعقود المشاركة في الانتاج التي يعتبرونها تقريطاً كبيراً بعائدات الثروة النفطية كونها تمنح الشركات المتعاقدة ارباحاً مرتفعة. وكذلك ما يتعلق بمنع القانون للحكومة الاتحادية من الاستثمار في المناطق المتنازع عليها في حين قامت حكومة الاقليم في الاستثمار في هذه المناطق.^(٢)

من خلال استعراض احكام قانون النفط والغاز لإقليم كردستان نجد ان هناك تعارض واضح بين هذه الاحكام واحكام الدستور حيث ان القانون لم يعتمد المادتين (١١١) و (١١٢) كاساس في معالجة موضوع النفط والغاز باعتبار ان هاتين المادتين نظمتا موضوع ملكية

(١). المادة ١٩ من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان.

(٢). المادة (١٩) من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان .

وادارة النفط والغاز في العراق، وإنما نجد القانون يقحم المادتين (١١٥) و(١٢١) من الدستور واللتين طالما استعان بهما الأقاليم للاطاحة بآية مادة من مواد الدستور لا تتماشى مع الرؤية السياسية للأقاليم لشكل العلاقة مع الحكومة الاتحادية. وأخطر تعارض ورد فيه هو ما يتعلق بعدم سريان أي تشريع اتحادي أو اتفاق أو عقد أو مذكرة تفاهم او آية وثيقة اتحادية أخرى تتعلق بالعمليات النفطية في إقليم كوردستان ولا يترب عليها اي اثر قانوني او مالي او تجاري تجاه الأقاليم ما لم توافق عليه السلطة المختصة في الإقليم.

لا شك ان هذا النص يطيح بشكل كامل بنصوص الدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية ذات الصلة بالنفط والغاز لأنه يطيح بقوة الالتزام التي تتمتع بها القاعدة الدستورية والقاعدة القانونية، فكيف تكون امام قاعدة دستورية او قاعدة قانونية إذا كانت هذه القاعدة ملزمة في كل انحاء العراق وغير ملزمة للأقاليم؟ وعليه نرى ضرورة تعديل النصوص الواردة فيه والمتعارضة مع الدستور .

يتضح من بحثنا للخلافات القائمة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم انه مالم يتم تشريع قانون النفط والغاز الى نصت عليه الفقرة اولا من المادة ١١٢ لا يمكن وضع حد نهائي لهذه الخلافات.

المبحث الثاني**مشروع قانون النفط والغاز والتشريعات الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات****التي نص عليها الدستور**

يتناول هذا المبحث مشروع قانون النفط والغاز والتشريعات الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليمي التي نص عليها الدستور وذلك في مطلبين ، خصص المطلب الأول لمشروع قانون النفط والغاز ، والثاني للتشريعات الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم.

المطلب الأول**مشروع قانون النفط والغاز**

يحتل تشريع قانون النفط والغاز أهمية كبرى ربما تأتي بعد الدستور من حيث الأهمية كونه يتعلق بالمورد الأساس للشعب العراقي بأسره وان عدم تشريعيه لغاية عام ٢٠١٥ ادى إلى نشوء فراغ تشريعي فاقم الخلافات بين الحكومة الاتحادية والإقليم وربما يؤدي أيضا إلى خلافات مماثلة مع المحافظات المنتجة.

كما يكتسب هذا القانون أهميته بسبب الغموض الذي يكتنف نصوص الدستور الناظمة لاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز والتي تقضي من المشرع ان يأتي بنصوص قانونية محكمة ترفع الغموض والتعارض عن نصوص الدستور الناظمة لاختصاصات النفط والغاز. كما كان يقتضي من المشرع الا يتأخر في سن هذا القانون منذ عام ٢٠٠٥ وحتى تاريخ كتابة هذه الدراسة .

مع ان مجلس الوزراء قدم مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي الى مجلس النواب في مطلع عام ٢٠٠٧ الا ان هذا المشروع مايزال مشروععا ولم يقره مجلس النواب ، مما ترك فراغا تشريعا كبيرا ادى الى نشوء خلافات بين الحكومة الاتحادية والإقليم حول استثمار النفط المنتج في الإقليم . ان هذا المشروع ورغم الخلافات الذي اثيرت حوله بين الحكومة الاتحادية والإقليم الا انه يبقى يمثل الارضية المشتركة التي يمكن التوصل من خلالها الى حل وسط بينهما يضع حد لهذه الخلافات التي تتعلق بالمورد الاهم للدولة العراقية .

على الرغم من ان مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لم يتم اقراره من قبل السلطة التشريعية في العراق وبالتالي لا يعد قانونا ، ولكن نظرا للاهمية الكبيرة التي يتمتع بها هذا المشروع وما اثير حوله من جدل مازال محتدما ، وجذنا من الضروري مناقشته وفضلنا ان نعتمد النسخة الاخيرة من المشروع لعام ٢٠٠٧ المؤرخة في ١٥/١/٢٠٠٧ المقدمة من مجلس الوزراء الى مجلس النواب والتي تم اجراء بعض التعديلات عليها من قبل مجلس شورى الدولة والتي اعترضت عليها حكومة الاقليم، وهي النسخة التي صوت عليها مجلس الوزراء وحالها الى مجلس النواب^(١) .

ونبدأ بتسمية مشروع القانون (قانون النفط والغاز) حيث اعترض عليها البعض وثاروا تساؤلات حول مصير الثروات الأخرى الموجودة في العراق ولاسيما إن هناك دلائل كثيرة تشير إلى وجود معادن وثروات معدنية أخرى كالفوسفات والكربونيت، والزئبق الأحمر وهذه الثروات منها ما هو مكتشف ومنتج، ومنها ما هو في طور الاستكشاف. فهل المشروع العراقي كان قاصداً قصر الأمر على هاتين الثروتين النفط والغاز، أم انه اغفل هذه الأمور؟ ولكن يُستخلاص من مشروع القانون انه كان قاصداً قصر الامر على النفط والغاز والمواد الهيدروكارboneية الأخرى المشتقة منها دون بقية الثروات.^(٢)

ان تشريع هذا القانون قد نص عليه الدستور في المادة (١١٢) والتي نظمت موضوع استثمار النفط والغاز وعليه لابد ان يتطابق عنوان القانون مع مضمون النص الدستوري، كما ان الدستور لم يتطرق اصلا الى موضوع الثروات الطبيعية مما يعني انه ترك هذا الامر للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وعليه لا يمكن تنظيم ادارة هذه الثروات بقانون اتحادي وإنما بقانون صادر من الاقليم او المحافظة المعنية بتنظيم هذه الثروة.

وأما بخصوص الاسباب الموجبة لقانون، حيث لاحظنا انها وردت في مستهل القانون على عكس ما هو مألف في صياغة التشريعات العراقية حيث تذكر الاسباب الموجبة عادة بعد الانتهاء من مواد القانون.^(٣) لقد أسلوب المشروع في ذكر الاسباب الموجبة واهم ما جاء في هذه الاسباب هو تأكيدها على المادة (١١١) من الدستور التي تنص على ان النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات وان المواد (١١٠) و(١١٢) و(١١٤) و(١١٥)

^(١) ينظر فؤاد قاسم الامير ، ثلاثة النفط العراقي ، مصدر سابق، ص ٣٣

^(٢) . ينظر : د. رزاق حمد العوادي، ملاحظات بشأن مشروع قانون النفط والغاز المعدل، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، الرابط www.ahewar.org تاريخ اخر زيارة ٢٠١٤/٢/٢٠١٤.

^(٣) . ينظر : د. ضياء الجابر، مسودة قانون النفط والغاز رؤية قانونية، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، الرابط www.fcdrs.com تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٢/٢٠١٤.

تقراً ان في ضوء المادة (١١١) وجاء هذا النص صريحاً وقطعاً وازال الغموض واللبس الوارد في المواد انما الزم ان تقرأ هذه المواد في ضوء المادة (١١١) من الدستور لأن قراءة هذه المواد بمعزل عن المادة (١١١) يفسح المجال واسعاً لقراءات وتأويلات مختلفة ومتناقضه لا تنتهي.

تم دراسة هذا المشروع وذلك في أربعة فروع : خصص الأول للشروط الأساسية لمشروع القانون ، والثاني للجهات المختصة بإدارة المصادر النفطية في مشروع القانون ، وخصصنا الفرع الثالث للتراخيص والعقود وحل النزاعات المتعلقة بهما ، أما في الفرع الرابع فقد قدمنا تقييماً لمشروع القانون .

الفرع الأول

الشروط الأساسية لمشروع القانون

اولاً. ملكية المصادر النفطية: أكد المشروع على ان ملكية النفط والغاز تعود لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات بمعنى ان القانون تقيد بالمادة (١١١) من الدستور^(١) وهذا تأكيد اخر على ان المادة (١١١) هي التي تحكم موضوع النفط والغاز.

ثانياً. نطاق التطبيق: وأن القانون يطبق على العمليات النفطية في جميع مناطق العراق بما في ذلك الأرض وما تحتها على اليابسة، وكذلك في المياه الداخلية والمياه الإقليمية.

بمعنى ان نطاق تطبيق القانون جاء شاملاً لجميع اراضي جمهورية العراق ومياهها الداخلية والإقليمية ولا يخرج أي جزء من ارض و المياه العراق من تطبيق احكام مشروع القانون. كما جاء شاملاً لكل العمليات النفطية الا انه استثنى من نطاق تطبيقه تكرير البترول وتصنيع الغاز واستخدامهما الصناعية وكذلك خزن ونقل وتوزيع المنتجات النفطية،^(٢) ويعرض البعض على هذا الاستثناء وعدوه استثناء غير مبرر اذ من غير المنطقى بان تشارك الشركات الأجنبية والقطاع الخاص في عمليات الانتاج، (وهي ذات الربح العالى جداً)، ولاتشارک في العمليات اللاحقة المبينة اعلاه والتي تتضمن ايضاً صناعة مختلف انواع البتروكيماويات والاسمندة الكيميائية، اضافة الى امكانية بناء مصافي كبيرة تغطي حاجة العراق والتصدير (والتي في مجملها ذات ربح محدود وضمن الربح المعقول في المشاريع

^(١) المادة (١) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي .

^(٢) المادة (٢) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

الصناعية). المفروض العكس هو الصحيح، وهو عدم المشاركة الأجنبية والقطاع الخاص في الانتاج والمشاركة في البقية. علماً ان قانون النفط والغاز لاقليم كورستان تضمن ذلك بموجب المادة (٤) منه اذ ذكر ان القانون يطبق على جميع العمليات النفطية، ولم يستثن اي جزء منها^(١) ويفيد البعض الاخر هذا الاستثناء لكون عمليات تكرير البترول وتصنيع الغاز تعتمد على تكنولوجيا تختلف عن تكنولوجيا الاستخراج كما ان اليات التعاقد تختلف عن اليات تعاقد الاستخراج ومن الافضل افراد تشريع خاص بها، زد على ذلك ان اقسام القانون بتنظيم عمليات التكرير وتصنيع الغاز يوسع من نطاقه وربما يربك الانسجام بين نصوصه وعليه فهناك حاجة لقانون خاص للصناعات التحويلية^(٢) من جانبنا نؤيد الرأي الاول ولا نرى هناك ضرورة لاستثناء التكرير وتصنيع الغاز طالما ان الدستور نص على تشريع قانون للنفط والغاز فمن الطبيعي ان يتسع هذا القانون لكل العمليات اللاحقة للاستخراج كالتكثير وتصنيع الغاز وغيرها من الصناعات النفطية ذات الصلة.

الفرع الثاني

الجهات المختصة بإدارة المصادر النفطية في مشروع القانون

أولاً : مجلس النواب: منح مشروع القانون مجلس النواب الاتحادي.^(٣) صلاحية تشريع جميع القوانين الاتحادية المرتبطة بقطاع النفط والغاز كما منحه صلاحية المصادقة على جميع الاتفاقيات النفطية الدولية ذات الصلة بالعمليات في قطاع النفط والغاز والتي تبرمها جمهورية العراق مع الدول الأخرى. وهنا حصر القانون تشريع القوانين والمصادقة على الاتفاقيات ذات الصلة بالنفط والغاز على اعتبار ان ثروة النفط والغاز هي ملكية اتحادية، فمن الطبيعي ان تناط عملية تشريع القوانين والاتفاقيات المتعلقة بها بمجلس النواب الاتحادي الذي يمثل كل الشعب العراقي. ونرى ان النص على صلاحية مجلس النواب في تشريع القوانين الاتحادية المتعلقة بالنفط والغاز لا ضرورة له كون اختصاص مجلس النواب في التشريع قد نص عليها الدستور وهو اختصاص اصيل غير مشتق من سلطة اخرى اضافة الى وجود نص

(١) . ينظر: فؤاد قاسم الامير، ثلاثة النفط العراقي ، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٢) . ينظر الدكتور عبد الهادي الحساني ، قانون النفط والغاز بين النظرية والتطبيق، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، الرابط www.iier.org ، ص ٧.

(٣) . الفقرة(أ) المادة (٥) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي .

آخر ورد في المادة (١١٢) اوجب تشريع قانون النفط والغاز من قبل مجلس النواب ولكن يبدو ان مشروع القانون أكد على ذلك ليقطع الطريق امام الاجتهادات المختلفة في موضوع النفط والغاز. كما ان لمجلس النواب اختصاص رقابي على ادارة النفط والغاز بحكم اختصاصه الرقابي يضاف الى اختصاصه التشريعي .

ثانياً : مجلس الوزراء: منح مشروع القانون لمجلس الوزراء^(١) صلاحية التوصية لمجلس النواب فيما يخص مشاريع القوانين المقترحة الخاصة لتطوير مصادر العراق النفطية والغازية. كما اسند لمجلس وزراء اختصاص اقرار السياسة الاتحادية النفطية والإشراف على تطبيق تلك السياسة. كما يتولى الإشراف على اجمالي العمليات النفطية بما في ذلك اقرار السياسة الاتحادية المنظمة لجميع الأمور التي يحكمها القانون بضمنها التنقيب والإنتاج والنقل والتسويق واقتراح الأدوات التشريعية في قطاع النفط والمصادقة على الأنظمة الازمة للأمور الواردة، المناسبة والناجعة للاستشارة والتنسيق مع السلطات الإقليمية والمحافظات المنتجة للنفط والغاز وفقاً لما نص عليه الدستور. وهنا الزم مشروع القانون مجلس الوزراء بالتنسيق والتشاور مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط وهذا الالتزام ينسجم مع احكام الدستور الواردة في المادة (١١٢) من الدستور.

ثالثاً : المجلس الاتحادي للنفط والغاز: من أجل تيسير مهام مجلس الوزراء فيما يتعلق باقرار السياسة البترولية والخطط المترتبة عليها والتي يتم تحضيرها من قبل الوزارة بالتنسيق والتشاور مع الأقاليم والمحافظات المنتجة وكذلك لوضع التعليمات الازمة لابرام عقود التنقيب والانتاج الزم مشروع القانون مجلس الوزراء ان يؤسس هيئة تسمى (المجلس الاتحادي للنفط والغاز)^(٢) يقوم رئيس الوزراء أو من ينوبه برئاسته ويضم في عضويته كلا من وزراء النفط والمالية والتخطيط والتعاون الإنمائي ومحافظ البنك المركزي اضافة الى ممثل عن الأقاليم والمحافظات المنتجة والرؤوساء التنفيذيون لأهم المؤسسات النفطية ذات العلاقة والتي من بينها شركة النفط الوطنية العراقية وشركة تسويق النفط وخبراء متخصصون بشؤون النفط والغاز والمال والاقتصاد. ويراعى في تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز تمثيله للمكونات الأساسية للشعب العراقي. ويتولى المجلس الاتحادي للنفط والغاز مسؤولية وضع السياسات النفطية الاتحادية وخطط التنفيذ وتطوير الحقول وخطط الأنابيب الرئيسية داخل الأرضي العراقية، كما له الحق في الموافقة على أي تعديل جوهري لتلك الخطط ويتولى المجلس مسؤولية

(١) . الفقرة(ب) المادة(٥) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

(٢) . الفقرة(ت) المادة(٥) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

المراجعة والبت في عقود التنقيب والإنتاج التي تمنح التراخيص للقيام بعمليات في القطاع النفطي، وتعديلها وكذلك إقرار وتعديل نماذج عقود التنقيب و الإنتاج المعدة وفقاً للمعايير الواردة في هذا القانون واعتماد نماذج العقود بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي كما يتولى المجلس وضع التعليمات الخاصة بالتفاوض لمنح التراخيص أو عقود التطوير و الإنتاج ووضع معايير أهلية الشركات. ولل المجلس الاستعانة بمكتب يسمى "مكتب المستشارين المستقلين" يضم خبراء النفط والغاز ، عراقيين أو أجانب، يقرر المجلس عددهم، من المشهود لهم بالكفاءة والسمعة الحميدة والذين يتمتعون بخبرة عملية طويلة في عمليات التنقيب والإنتاج والعقود النفطية ويتم اختيارهم بالإجماع من قبل المجلس ويتم التعاقد معهم لمدة عام قابلة للتمديد. يقوم مكتب المستشارين المستقلين بتقديم المشورة والتوصيات لل مجلس الاتحادي للنفط والغاز حول عقود التراخيص وخطط تطوير الحقول وأية امور ذات صلة تحال إليه من مجلس الاتحادي للنفط والغاز. ويعتبر مجلس الاتحادي للنفط والغاز الجهة المخولة في المراجعة والبت في تحويل حصص الحقوق فيما بين الحاملين لتراخيص التنقيب والإنتاج وما يلتحقها من تعديلات للعقود شريطة أن لا يؤثر ما ذكر أعلاه عكسياً على درجة ونوعية المشاركة الوطنية بما في ذلك النسبة المئوية للحصص الوطنية في المشروع. وعلى مجلس الاتحادي للنفط والغاز ووزارة النفط ضمان استكشاف وتطوير واستغلال المصادر النفطية على أفضل وجه لصالح الشعب وفق أحكام القوانين والأنظمة والشروط التعاقدية والمعايير الدولية المعترف بها. ولأعضاء مجلس الاتحادي للنفط والغاز اقتراح السياسات ومشاريع القوانين النفطية على مجلس. ولل مجلس أن يستحدث التشكيلات الفنية التي يجدها ضرورية لتنفيذ مهامه. وله أن يضع نظاماً داخلياً لتنظيم عمله على أن يتخذ قراراته بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين فيما يتعلق بوضع السياسات النفطية والخطط ونماذج العقود وتعليمات التفاوض والتعاقد.

عند امعان النظر في تشكيل و اختصاصات مجلس الاتحادي للنفط والغاز نجد ان هذا المجلس يتمتع بحزمة من الصلاحيات الواسعة والمهمة حيث اسند مشروع القانون الى مجلس الاتحادي للنفط والغاز السلطة النهائية في الموافقة على العقود التي تبرمها وتعديلها معتمداً أي نموذج يعتمد طالما وافق ثلثي أعضائه الحاضرين. وعليه فإن مجلس الاتحادي للنفط والغاز يصبح أقوى هيئة في قطاع النفط في العراق.⁽¹⁾

⁽¹⁾– Iraq Oil and Gas Legislation, Revenue Sharing, and U.S. Policy CRS Report for Congress , 2 April , 2008

اما من حيث تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز فيرى البعض ضرورة إشراك وزراء آخرين في عضوية المجلس وذلك لعلاقتهم المباشرة بالقانون منهم ، وزير النقل والمواصلات، وزير الكهرباء، وزير البيئة، ولاسيما ان القانون يشير في أكثر من مورد لأهمية هذه الثروات في توفير الطاقة التي يعد النفط والغاز من أهم مصادرها. ويؤكد على أن لا تؤثر هذه الاستثمارات النفطية على البيئة العراقية.^(١)

كما جاء في مشروع القانون ما يأتي (ويراعى في تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز تمثيل المكونات الأساسية للشعب العراقي)^(٢) ويلاحظ على هذا النص اضافة الى كونه يعزز مبدأ المحاسبة وما اثير حول هذا المبدأ من اعتراضات وما نتج عنه من مشاكل لسنا بصددها كونها خارج موضوع بحثنا. ولكن السؤال الذي يثار هنا حول هذا النص لا يتعلق بموضوع تكريس المحاسبة فحسب وإنما ينصب حول امكانية تطبيق هذا النص. فكيف يمكن مراعاة تمثيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز للمكونات الأساسية للشعب العراقي وقد سمي اعضاءه بوظائفهم وليس بمكوناتهم وعلى فرض صادف ان كل الوزراء والمدراء العامون للشركات التابعة لوزارة النفط المسماة في القانون وهم اعضاء في المجلس الاتحادي للنفط والغاز بحكم وظائفهم وتبين ان جميعهم او معظمهم من مكون واحد – وهذه فرضية واردة. فكيف يتحقق تمثيل المجلس الاتحادي للمكونات الأساسية للشعب العراقي؟ وهل سيتم اعفاء عدد من الوزراء او المدراء العامين من مناصبهم لتحقيق التمثيل الذي اوجبه مشروع القانون؟ وعليه فإن هذا النص معلوم ابتداء وبحاجة الى مراجعة.

كما نص مشروع القانون على استعانة المجلس الاتحادي للنفط والغاز بمكتب يسمى(مكتب المستشارين المستقلين) يضم خبراء النفط والغاز من العراقيين او أجانب، يقرر المجلس عددهم من المشهود لهم بالكفاءة والسمعة الحميدة، والذين يتمتعون بخبرة عملية طويلة في عمليات التنقيب والإنتاج والعقود النفطية ويتم اختيارهم بالإجماع من قبل المجلس ويتم التعاقد معهم لمدة عام قابل للتمديد، ويقدم المكتب المشورة والتوصيات للمجلس الاتحادي للنفط والغاز حول عقود التراخيص وخطط تطوير الحقول وآية امور ذات صلة تحال اليه من المجلس الاتحادي للنفط والغاز.^(٣)

(١) . ينظر : د. ضياء الجابر، مصدر سابق .

(٢) . الفقرة (اولاً) من المادة ٥ من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

(٣) . الفقرة (ت) البند سادسا المادة (٥) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

ويلاحظ هذا النص ما يلي:

١. جاء في مشروع القانون إن الخبراء يمكن أن يكونوا عراقيين أو أجانب مما يعني إن صلاحية المجلس في اختيار خبراء أجانب فقط، أو عراقيين فقط لأن (أو) أداة التخيير ونرى رفعها واستبدالها بال(واو) حرف العطف لكي تكون صلاحية المجلس اختيار الخبراء العراقيين والأجانب.^(١)
٢. لم يتم تحديد عدد الخبراء ونرى أن يتم تحديد حد أدنى وحد أعلى لعدد الخبراء.
٣. كما جاء في مشروع القانون بأن التعاقد مع الخبراء يتم بإجماع أعضاء المجلس الاتحادي للنفط والغاز ونرى من الصعب تحقق الاجماع مما سيؤخر او حتى يمنع اختيار الخبراء وبالتالي سيتأخر تطبيق القانون. لذا نرى اعتماد نظام الأغلبية الموصوفة في اختيار الخبراء بدلاً من الإجماع. كما إن مدة التعاقد السنوية قصيرة جداً قياساً لطبيعة عمل المجلس لذا نرى زيادتها إلى أربع أو خمس سنوات قابلة للتتجديد لمرة واحدة أو أكثر.^(٢)

رابعاً: وزارة النفط: اعتبر مشروع القانون وزارة النفط الجهة صاحبة الصلاحية^(٣) لاقتراح السياسة والقوانين والخطط النفطية الاتحادية واعداد الانظمة والتوجيهات والتعليمات لتنفيذ السياسات والخطط النفطية الاتحادية والقيام بعمليات الرقابة والاشراف على العمليات النفطية بالتنسيق مع الهيئات الإقليمية والمحافظات المنتجة لضمان التنفيذ الموحد والتطبيق المتجانس في جميع أنحاء العراق. وعلى الوزارة بعد التشاور مع الهيئات الإقليمية والمحافظات المنتجة للنفط أن تعد السياسات والخطط الاتحادية الموجهة للاستكشاف والتطوير والإنتاج وذلك سنوياً أو كلما اقتضت الحاجة على أن تتناول هذه السياسات والخطط تحديد مستويات الانتاج الازمة سواء على المدى القصير أو على المدى البعيد، والتوصل إلى حلول مثلث فيما يخص التوزيع الجغرافي وتوكيل مناهج التنفيذ والانتاج بالتشاور و التنسيق مع الهيئات الإقليمية والمحافظات وتقديم مقترنات السياسة النفطية والخطط المتعلقة بها إلى المجلس الاتحادي للنفط والغاز لمراجعة واقرارها. كما تعتبر الوزارة الجهة المخولة بتمثيل جمهورية العراق في المنتديات الإقليمية والدولية فيما يتعلق بأمور النفط والغاز. وللوزارة صلاحية التفاوض على الاتفاقيات

(١) . ينظر : د. ضياء الجابر، مصدر سابق .

(٢) . المصدر نفسه .

(٣) . الفقرة(ث) المادة (٥) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

الدولية والثانية مع الدول والمنظمات الأخرى المتعلقة بالنفط والغاز على أن تخضع للموافقة وفقاً لأحكام الدستور. كما ان الوزارة مسؤولة عن مراقبة العمليات النفطية من أجل ضمان انسجامها مع القوانين والأنظمة والشروط التعاقدية. كما على الوزارة، بالإضافة إلى مهامها الرقابية في المجال الإداري والفنى، إجراء عمليات التحقق من التكاليف والمصاريف التي يتم تكبدها من قبل حاملى التراخيص وذلك من أجل ضمان استرجاع هذه الكلف بعدلة وبشكل صحيح وذلك من أجل تحديد العوائد المتحققة للحكومة. كما على الوزارة إجراء التحري والتدعيق الفنى والأساليب الأخرى للتحقق من الانسجام مع القوانين والأنظمة والشروط التعاقدية والمارسات الدولية المعتمدة، وتشاور الوزارة مع حكومة الإقليم والمحافظات المنتجة لاستحداث تشكيلاً مختصاً ل القيام بهذه المهام نيابة عن الوزارة. وللوزارة الحق في تنفيذ عقود متعلقة بخدمات التجهيز بالنفط والغاز والتي تخرج عن نطاق عقود التقيب والانتاج ووفقاً لقوانين المطبقة الأخرى. وعلى الوزارة، ومن خلال قانون يتم تشريعه، أن تقوم باستحداث التغييرات المناسبة لهيكليتها وطريقة عملها من أجل أن تسند المسؤوليات والواجبات الجديدة الملقاة عليها. وفقاً للدستور وقانون النفط والغاز.^(١)

خامساً: شركة النفط الوطنية: نص مشروع القانون على تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية للمساهمة في عمليات التقيب والانتاج داخل العراق نيابة عن الحكومة.^(٢) وتلتزم الشركة ببيع حصتها من النفط الخام إلى شركة تسويق النفط بسعر التسليم الذي يغطي الكلفة بالإضافة إلى ربح معقول يمكن الشركة من التطور بصورة حيوية في مجال التقيب والانتاج. كما تتضمن مهام ونطاق عمليات شركة النفط الوطنية العراقية تنفيذ عمليات التقيب والتطوير والإنتاج والنقل والتخزين والتسويق والمبيعات لغاية نقطة التسليم فيما يتعلق بالنفط والغاز وذلك بمقتضى الحقوق والواجبات المنصوص عليها في هذا القانون والعقود المعنية والموافقات والتصاريح الواجبة التطبيق على جميع حاملي التراخيص الآخرين. ولها حق المساهمة كشريك تجاري في العقود الدولية المرتبطة بنقل وتسويق وبيع النفط والغاز، كما لها أن تساهم في عقود التقيب والانتاج خارج جمهورية العراق وذلك بعد استحصل موافقة مجلس الوزراء.

سادساً: الهيئة الإقليمية: نص مشروع القانون على تأسيس الهيئة الإقليمية.^(٣) تتولى التحضيرات اللازمة من أجل اقتراح النشاطات والخطط للسلطات الاتحادية نيابة عن الإقليم

(١) . المادة (٧) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

(٢) . المادة (٦) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

(٣) . الفقرة(ح) المادة (٥) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

لكي يتم تضمين تلك الخطط والنشاطات في الخطط الاتحادية للعمليات النفطية. كما عليها أن تساعد السلطات الاتحادية في المداولات التي تقود إلى إتمام الخطط الاتحادية وذلك وفقاً للمتطلبات. القيام بإجراءات التراخيص المتعلقة بالنشاطات في الإقليم في مجال التنقيب وتطوير الحقول المكتشفة غير المطورة بمشاركة ممثل عن الوزارة وباعتماد النماذج التعاقدية المعدة من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز وبناءً على التعليمات الصادرة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز ومع الشركات النفطية العالمية المؤهلة وفق الأسس التي يضعها المجلس الاتحادي للنفط والغاز. وكذلك الحضور في المداولات الجارية من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز وكذلك التعاون مع الوزارة لقيام بمهام المراقبة والإشراف للعمليات النفطية من أجل ضمان انسجامها مع القوانين والأنظمة والتوجهات والشروط الخاصة لعقود التنقيب والانتاج المعنية، لضمان التطبيق الموحد والمتناهن في كافة مناطق العراق.

ويلاحظ على هذا النص ان المشروع استبعد تشكيل هيئات مماثلة للهيئة الإقليمية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم مع التشابه الشديد في الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين الأقاليم والمحافظات، وبقيت هذه الصلاحيات ولا سيما صلاحية ابرام عقود التنقيب والانتاج في المحافظات محصورة بيد وزارة النفط لذا نرى ضرورة النص على تشكيل هيئات في المحافظات غير المنتظمة في اقليم مماثلة للهيئة الإقليمية تسمى هيئة المحافظة وتتمتع بالصلاحيات ذاتها التي تتمتع بها الهيئة الإقليمية وذلك لتشابه الاختصاصات الدستورية المتعلقة بالنفط والغاز بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فعندما تتشابه الاختصاصات الدستورية يجب ان تتشابه الاختصاصات القانونية تبعاً لذلك.

الفرع الثالث

التراخيص والعقود وحل النزاعات المتعلقة بهما.

اولا-التراخيص : نظم مشروع القانون عملية منح تراخيص العمليات النفطية^(١) على اساس عقد تنقيب وإنجاز بين الوزارة أو الهيئة الإقليمية وشخص عراقي أو أجنبي، معنوي ، الذي يبين للوزارة أو الهيئة الأهلية الفنية والقدرة المالية وفقاً لمعايير أهلية الشركات الموضوعة من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز بناء على ما جاء في المادة ٥/ث/خامساً الملائمتين للقيام بالعمليات النفطية بشكل فعال، وفق آليات التفاوض والتعاقد في المادة ١٠ من هذا القانون. ويتم القيام بإجراءات التراخيص عن طريق

(١) . المادة(٩) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي.

العطاءات المتصفة بالشفافية والوضوح والمساءلة على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار الممارسات المتعارف عليها من قبل الصناعة النفطية الدولية.

وهنا ايضاً ميز مشروع القانون بين الأقاليم والمحافظة في حين ان الدستور لم يميز بينهما .

ثانياً- العقود النفطية: نظم مشروع القانون معايير وغايات العقود النفطية حيث اوجب القانون ان تتحقق العقود الغايات والمعايير الآتية:^(١)

١. السيطرة الوطنية.

٢. ملكية العراق للمصادر.

٣. اقصى عائد وطني اقتصادي.

٤. العائد المناسب على الاستثمار.

٥. الحواجز المعقوله التي ستمكن المستثمر لضمان تقديم الحلول المثلث طولية الامد للعراق.

كما اوجب مشروع القانون أن يرتكز العقد النموذجي إما على عقد الخدمة أو عقد التطوير والانتاج أو عقد المجازفة في الاستكشاف شريطة أن يتم تكييفها لتنتفق مع الغايات والمعايير الواردة في القانون بأقصى شكل ممكن وبحيث تخدم مصالح العراق بالشكل الأمثل.

واشترط مشروع القانون لإدراج أي شركة في دورات الترخيص ان تكون مؤهلة من قبل الوزارة أو الهيئة الإقليمية مسبقاً على أن يتم بيان معايير التأهيل المسبق في الدعوة للتعاقد وفق الأنظمة والتعليمات التي يضعها المجلس الاتحادي للنفط والغاز.

كما نظم مشروع القانون اليات التفاوض والتعاقد^(٢) وذلك بان تقوم الوزارة او شركة النفط الوطنية او الهيئة بالتوقيع الأولى على عقد التنقيب والانتاج مع المقاول ويحال العقد الاولى الى المجلس الاتحادي للنفط ولغاز خلال ٣٠ يوماً من تاريخ التوقيع الاولى وبعكسه يكون لاغياً ويكون العقد نافذاً ما لم يعترض عليه المجلس الاتحادي للنفط والغاز.

كما يتبع المجلس الاتحادي للنفط والغاز عند اتخاذ قراراته بشأن العقود المرفوعة اليه من الوزارة او شركة النفط الوطنية او الأقاليم الخطوات الآتية:

^(١) الفقرة (ب /رابعا) من المادة (٩) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي .

^(٢) المادة (١٠) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي .

١. حالة العقد الأولى، ان ارتأى المجلس الاتحادي للنفط والغاز الى مكتب المستشارين المستقلين دراسته وبيان الرأي بشأنه ومدى تطابقه مع نماذج العقود المعتمدة من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز والتعليمات الصادرة عنه المنظمة لترخيص التنقيب والانتاج.
٢. في حالة وجود انحرافات جدية في العقد الأولى عن نماذج العقود والتعليمات الصادرة عن المجلس الاتحادي للنفط والغاز يتخذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته النهائية بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين، مسترشداً بتوصيات مكتب المستشارين المستقلين.
٣. تبلغ الوزارة او شركة النفط الوطنية العراقية او الهيئة الاقليمية بقرار الممانعة على العقد الأولى والاسباب الموجبة لذلك خلال (٦٠) ستين يوماً من استلام العقد الأولى من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز، ويعتبر العقد الأولى موافق عليه في حالة عدم صدور قرار من المجلس بعد مضي الفترة المذكورة. وفي حالة تعذر عقد اجتماع المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال (٦٠) ستين يوماً من استلامه للعقد الأولى، فعلى المجلس أن يتخذ قراره بشأن العقد خلال -(٤٥) الخمسة والأربعين يوماً الآتية باستخدام مختلف وسائل الاتصال المتاحة، وسيعتبر العقد نافذاً في حالة عدم صدور القرار بعد إنتهاء المدة المذكورة.

كما الزم القانون الوزارة او شركة النفط الوطنية العراقية او الهيئة الاقليمية معالجة اسباب الممانعة الواردة من المجلس الاتحادي للنفط والغاز من خلال اجراء التعديلات على العقد الأولى وتقديمه مجدداً الى المجلس الاتحادي للنفط والغاز وفقاً للقانون.

ثالثاً- العقود القائمة (العقود التي ابرمتها حكومة الاقليم):

عالج مشروع القانون موضوع العقود^(١) التي ابرمتها حكومة الاقليم مع الشركات الاجنبية وذلك بأن تتولى الهيئة المختصة في اقليم كورستان اولاً مراجعة جميع عقود التنقيب والانتاج المبرمة مع أية جهة قبل نفاذ هذا القانون لتكون منسجمة مع الاهداف والاحكام العامة له لتحقيق أعلى منفعة اقتصادية للشعب العراقي مع مراعاة الظروف الموضوعية التي ابرمت فيها وذلك خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من صدور القانون، ويتولى مكتب المستشارين المستقلين تقييم العقود المشار إليها في هذه المادة بعد المراجعة ويكون رأيه ملزماً فيما يتعلق بالتعامل مع هذه العقود.

كما الزم مشروع القانون وزارة النفط مراجعة جميع عقود التنقيب والانتاج المبرمة مع أية جهة قبل نفاذ هذا القانون لتكون منسجمة مع الاهداف والاحكام العامة له وأن تعرضها بعد المراجعة على

^(١). المادة (٤٠) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من صدور القانون للتأكد من تحقيق أعلى منفعة اقتصادية للشعب العراقي ليتخذ المجلس الاتحادي قراره بصحة المراجعة ونفاذ العقود.

يلاحظ على هذا النص انه اسند الى مكتب المستشارين المستقلين مهمة البت في مدى انسجام العقود النفطية لإقليم كوردستان مع اهداف واحكام القانون حيث اعطى القانون لرأي هذا المكتب قوة إلزام وهذا يتعارض مع مهمة هذا المكتب التي حدتها الفقرة(ت)سادسا من المادة (٥) من مشروع القانون والتي تقتصر على تقديم المشورة والتوصية وليس له اي قوة إلزام.

كما ويلاحظ على هذا النص ايضا انه غير واقعي فعلى فرض ان مكتب المستشارين المستقلين في المجلس الاتحادي للنفط والغاز ارتى عدم انسجام هذه العقود مع اهداف واحكام القانون فكيف يتم التعامل مع هذه العقود سيما تلك العقود التي تم المباشرة في تنفيذها وربما بدأت في الانتاج. وعلى فرض ان الشركات المتعاقدة رفضت اجراء اي تعديلات على هذه العقود وتمسك بنصوص العقد باعتبار ان (العقد شريعة المتعاقدين) فما هو الاجراء الذي يمكن اتخاذه تجاه هذه الشركات؟ فهل بالامكان الغاء العقد في هذه الحالة دون ان الحق اضرار هائلة بطرف العقد؟ نرى من الصعب ان توافق الشركات المتعاقدة على اجراء تعديلات جوهرية على عقودها النفطية وبالاخص العقود قيد الانجاز وعلى فرض تم اللجوء الى الغاء هذه العقود فأن اضرارا فادحة ستلحق بطرف العقد. وعليه فان الغاء العقود لا يصلح ان يكون خيارا. وعليه نرى ان يقوم مكتب المستشارين المستقلين باقتراح التعديلات الممكنة على هذه العقود وتقوم الهيئة الإقليمية من جانبها بالتفاوض مع هذه الشركات وتعديل ما يمكن تعديله من فقرات العقد رضائيا في ضوء مقتراحات مكتب المستشارين وبما لا يضر بالمصالح الجوهرية لطرف العقد وبذلك يعتبر العقد مستوفيا و يتم التصديق عليه من قبل المجلس الاتحادي للنفط والغاز.

رابعاً- حل النزاعات:

عالج مشروع القانون النزاعات التي قد تنشأ حول تفسير وتطبيق القانون وأنظمة العمليات النفطية وترتيبات وشروط العقود^(١) وذلك بان يسعى الطرفان الى حلها بحسن نية عن طريق المفاوضات بين الأطراف المعنية وإذا لم يتم حل النزاع بالاتفاق، عندها يحال الموضوع الى الوزير لحله من خلال المناقشات مع كبار مسؤولي حاملي التراخيص المعنيين، وفي حال تعذر التوصل الى حل خلال تلك المناقشات يجوز عندها تحويل الموضوع او النزاع الى التحكيم او الى السلطات القضائية ذات الاختصاص.

^(١) . المادة (٣٩) من مشروع قانون النفط والغاز الإتحادي العراقي .

اما إذا كان النزاع يتعلق بمسألة فنية أو هندسية أو تشغيلية أو حسابية للعمليات النفطية ومن الممكن أن يخضع للحل من قبل خبير في الحقل المعنى، حينها يجوز للأطراف رفع النزاع إلى خبير فني مستقل من أجل التوصية حول حل ذلك النزاع، وإذا لم يقبل أي طرف بتوصية الخبير يجوز آنذاك لهذا الطرف المباشرة في إجراءات التحكيم.

ويلاحظ إن المشروع قد نص على الطرق الصحيحة في كيفية معالجة وحل النزاعات والخلافات بين الأطراف المتعاقدة وذلك بالترجح في اللجوء إلى الأساليب المؤدية إلى الحلول كالتفاوض ثم اللجوء إلى وزير النفط ثم التحكيم ثم اللجوء إلى السلطة المختصة (السلطة القضائية).^(١)

الفرع الرابع

تقويم مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي

تعرض مشروع القانون إلى انتقادات عديدة من قبل مناصري مبدأ تركيز الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بيد الحكومة الاتحادية وكذلك من قبل مناصري تركيز الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بيد حكومة الأقاليم على حد سواء.

يبير المناصرون لمبدأ تركيز الاختصاصات بيد الحكومة الاتحادية معارضتهم لمشروع القانون بأنه لم يعط القرار المركزي الاتحادي في القضية النفطية القوة الازمة وبأنه لم يمنع صراحة توقيع عقود المشاركة بالإنتاج^(٢) أما المناصرون لمبدأ تركيز الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بيد حكومة الأقاليم فانهم يعترضون على مشروع القانون كونه يقلل من دور حكومة الأقاليم في ادارة العقود والعمليات النفطية كما انه لم يراع ما ورد في الدستور بشأن الحقوق الحالية والمستقبلية.^(٣)

مع كل ما اثير من ملاحظات سواء من قبل المناصرين اوالمعارضين حول مشروع القانون فانه يبقى يمثل الارضية المشتركة التي يمكن ان يتلقى حولها المعينين وهم الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم والمحافظات ويمكن تنسيجه وتطويره وتشذيبه من خلال الحوار الايجابي والبناء بين مستويات الحكم وليس المهم من يدير النفط العراقي سواء الحكومة الاتحادية او الأقاليم او المحافظات فالجميع عراقيون ولكن المهم هو تمكين الحكومة الاتحادية ممثلة بمجلس الوزراء والمجلس الاتحادي للنفط والغاز وزارة

^(١) . ينظر : د. ضياء الجابر، مصدر سابق.

^(٢) . ينظر فؤاد قاسم الامير ، الجديد في عقود النفط والغاز الموقعة من قبل حكومة اقليم كوردستان والسياسة النفطية للاقليم، دار الغد ، بغداد، ٢٠١٣ ، ص ٢٤٦ .

^(٣) - ينظر: سه رکول مصطفی احمد، مصدر سابق، ص ١٧٩ .

النفط من امرتين جوهرتين الاول هو تسويق النفط العراقي واستلام عائداته بصرف النظر عن مكان انتاجه والثاني هو المراقبة والاشراف والتحقق من مدى التزام الاقليم والمحافظات بقانون النفط والغاز وكل ما عدا ذلك فهو قابل للتفاوض والنقاش وبالتالي للحل. ويمكن اعتماد الأسس الآتية في تشرع قانون النفط والغاز الاتحادي:-

اولا- ان ملكية النفط والغاز هي ملك الشعب العراقي باقاليمه ومحافظاته كافة
ثانيا- تقوم الحكومة الاتحادية بتسويق النفط والغاز واستلام عائداته وايداعها وتوزيعها بعدل على الاقاليم والمحافظات وفقا للفقرة الاولى من المادة (١١٢) من الدستور.

ثالثا- السلطات والمؤسسات التشريعية والرقابية الاتحادية وناظيراتها في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ان تتأكد من حسن اداء القائمين على ادارة النفط والغاز وتقيدهم بالتشريعات الاتحادية التي تنظم موضوع النفط والغاز سواء كان القائمين على ادارته من الحكومة الاتحادية او من الاقليم او المحافظة غير المنتظمة في اقليم ولها ان تتخذ الاجراءات اللازمة بالتعاون والتنسيق مع المجلس الاتحادي للنفط والغاز والاقاليم والمحافظات المعنية لمعالجة اي خلل يحصل في اداء القائمين على هذه الادارة وتكون اجراءاتها ملزمة للجميع .

رابعا- تشكيل مجلس اتحادي اعلى لادارة النفط والغاز يمثل فيه اضافة الى وزارة النفط الاتحادية ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المنتجة للنفط وتكون قراراته ملزمة .

خامسا- تقوم الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بادارة النفط والغاز في اقاليمها ومحافظاتها تحت اشراف المجلس الاتحادي الاعلى للنفط والغاز بما في ذلك ابرام العقود النفطية مع الشركات النفطية الاجنبية على ان يتم المصادقة عليها من قبل المجلس الاتحادي الاعلى لادارة النفط والغاز خلال مدة معينة.

سادسا- تعد العقود المبرمة مع الشركات الاجنبية من قبل حكومة الاقليم قبل تشرع القانون مصادقا عليها باثر رجعي في حالة عدم تعارضها مع احكام القانون وفي حالة تعارض العقد مع القانون يتم اجراء مفاوضات مع الشركة المتعاقدة للتوصل الى صيغة يتافق عليها لتعديل العقد بالتراضي وبما لا يضر بالمصالح الجوهرية لطرفي العقد ثم يتم المصادقة عليه من قبل المجلس الاتحادي الاعلى للنفط والغاز .

سابعا- عدم تعارض اي قانون او اجراء في الاقليم او المحافظة مع قانون النفط والغاز الاتحادي .

المطلب الثاني**التشريعات الضامنة لممارسة اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم التي
نص عليها الدستور**

خصص هذا المطلب للتشريعات الضامنة لممارسة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لاختصاتها التي نص عليها الدستور وذلك في فرعين خصص الفرع الأول لمجلس الاتحاد وخصص الفرع الثاني للهيئة المستقلة لمراقبة الواردات الاتحادية.

الفرع الأول**مجلس الاتحاد**

بما ان النظام السياسي الذي اعتمد دستور ٢٠٠٥ اهو النظام الاتحادي فقد اخذ الدستور بنظام المجلسين وهم مجلس الاتحاد ومجلس النواب ويحتل مجلس الاتحاد اهمية كبيرة في تركيبة السلطة التشريعية في العراق فهو احد جناحيها الذي نص عليها دستور ٢٠٠٥ حيث يعد من التشريعات الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات كونه يضم عددا متساويا من الممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا سيما في ما يتعلق بضمان حقوق الأقاليم والمحافظات المتعلقة بالنفط والغاز وضمان توزيع العائدات النفطية عليها بعدلة وانصاف.

يختلف تكوين الهيئات النيابية باختلاف الانظمة الدستورية التي تقوم في كل دولة، ولكن يبقى الهدف الاساس لنظام ازدواج المجلس النبأبي هو ضبط التوازن بين دور الولايات التي يكون عدد السكان فيها كبيرا وتلك التي يكون فيها عدد السكان قليلا^(١) فهناك من الدول ما تأخذ بنظام ازدواج المجلس النبأبي اي نظام المجلسين، وهناك من الدول ما تأخذ بنظام المجلس النبأبي الواحد، وبما أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هو نظام اتحادي برلماني فقد أخذ بنظام المجلسين فستتناول بايجاز نظام ازدواج المجلس النبأبي.

ونقول في البدء لم ينشأ هذا النظام وفقا لمباديء ونظريات علمية وإنما اول ما نشأ في الولايات المتحدة الأمريكية ولم يلبث ان انتقل نظام المجلسين الى دول اخرى فتبنّه كثير من دول العالم ذات الانظمة الديمقراطية نظرا لما اتسم به هذا النظام من مزايا^(٢) والتي يمكن أجملها بالآتي :

^(١) ينظر: د. حيدر طالب الامارة ود. حنان محمد القيسى، مصدر سابق، ص ٥٩.

^(٢) ينظر: د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق، ص ٢٤٣ - ٢٤٤.

اولاً. الاخذ بنظام المجلسين ضرورة في الدولة الاتحادية بحيث يمثل أحد المجلسين الأقاليم (الولايات) على قدم المساواة، ويمثل المجلس الآخر السكان حسب نسبة عددهم في الأقاليم (الولايات) فيمثل أحدهما صالح الأقاليم والآخر صالح الاتحاد.

ثانياً. رفد المجالس النيابية بالكفاءات الازمة فيمكن بطريق التعيين او باشتراط كفاءة معينة، في أحد المجلسين تعويض نقص الكفاءات وسوء الاختيار الناتجين عن الاخذ بمبدأ الاقتراع العام^(١).

ثالثاً. التوفيق بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فإذا حصل خلاف بين السلطة التنفيذية واحد المجلسين في الهيئة التشريعية فان بامكان المجلس الآخر القيام بمهمة التوفيق بينهما.^(٢)

رابعاً. المغایرة في تكوين المجلسين. يحتم نظام المجلسين ان يكون هناك اختلاف بين المجلسين بمعنى الا يكون أحد المجلسين مطابقاً للآخر، والا انتقت العلة من الازدواج، ويمكن ان تظهر اوجه الاختلاف بين المجلسين في مظاهر عدة يمكن اجمالها فيما يلي:

- أ. الاختلاف من حيث تشكيل المجلسين مثلاً تشرط بعض الدساتير ان تكون عضوية المجلس بالوراثة.
- ب. تعيين كل اعضاء المجلس الاعلى بواسطة السلطة التنفيذية.
- ت. الجمع بين التعيين والانتخاب في اختيار اعضاء المجلس الاعلى.
- ث. انتخاب كل اعضاء المجلس الاعلى.
- ج. الاختلاف من حيث عدد الاعضاء في كلا المجلسين.

خامساً. اشتراط موافقة المجلس الاعلى على التشريعات التي يصدرها المجلس الادنى إذا لزم القانون موافقة كلا المجلسين لاتمام عملية التشريع.^(٣)

ونأخذ النموذج الامريكي كنموذج لنظام المجلسين :

اناط الدستور الامريكي جميع السلطات التشريعية بكونغرس للولايات المتحدة الامريكية يتالف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب

^(١) - ينظر: د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٢١٨.

^(٢). ينظر: ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٢٤٦.

^(٣). هذا كقاعدة عامة غير انه يلاحظ ان معظم الدساتير تعمل على تمييز المجلس الادنى عن المجلس الاعلى بكثير من المسائل في مجال الوظيفة التشريعية واقتراض الميزانية والرقابة على السلطة التنفيذية.

يتكون مجلس النواب من اعضاء ينتخبهم عن طريق الاقراغ العام من قبل الشعب في مختلف الولايات لمدة عاين ويبلغ عدد اعضاء المجلس ٤٣٥ على اساس نسبة عدد سكان كل ولاية بمعدل نائب واحد عن (٥٣٠٠٠) الف نسمة، ويشرط في عضو المجلس ان يكون مواطنا امريكيا ومضى على تجنسه سبع سنوات ويبلغ من العمر ٢٥ عاما ومقينا بذات الولاية التي يجري انتخابه فيها.^(١)

مجلس الشيوخ

يتالف مجلس الشيوخ من مائة عضو على اساس المساواة بين الولايات وذلك بواقع شيخين عن كل ولاية لكل منها صوت واحد ويتم انتخابهم من قبل هيئة الناخبين بكل ولاية لمدة ست سنوات ويجرى تجديد ثلث اعضاء المجلس كل عاين ويشرط في الشيخ ان يكون مواطنا امريكيا مضى على تجنسه تسعة سنوات ويبلغ من العمر ثلاثين عاما وان يكون مقينا في الولاية التي يجري انتخابه فيها.^(٢)

اناط الدستور الامريكي بمجلس النواب طرح جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل الدخل ، ولكن لمجلس الشيوخ ان يقترح او يوافق على تعديلات كما في مشاريع القوانين الاخرى ، وان كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل ان يصبح قانونا ان يقدم الى رئيس الولايات المتحدة الامريكية فان وافق عليه امضاه ولكن اذا لم يوافق عليه اعاده مقرونا باعتراضاته الى المجلس الذي طرح فيه وعلى المجلس ان يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره ، ثم يباشر اعادة دراسة المشروع ، فاذا وافق اعضاء ذلك المجلس بعد اعادة دراسة المشروع على اقرار مشروع القانون ، ارسل مع الاعتراضات الى المجلس الاخر حيث يعاد دراسته كذلك ، فاذا اقره ثلثا اعضاء ذلك المجلس اصبح قانونا ، واذا لم يعيد الرئيس مشروع القانون في غضون عشرة ايام (يستثنى منها ايام احد) من تقديميه له اصبح مشروع القانون ذاك قانونا كما لو انه وقعه^(٣).

^(١). ينظر : د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤، ص .٩٧

^(٢) - ينظر : د. ساجد محمد الزاملي، مصدر سابق، ص .٩٨-٩٧.

^(٣) الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية .

اما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد اخذ بنظام المجلسين وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(١) حيث نصت المادة (٦٥) من الدستور على انه (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلي عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واحتياصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب).

ويلاحظ من نص المادة اعلاه ونص المادة (٤٨) ان الدستور لم ينظم مجلس الاتحاد وإنما ترك ذلك للقانون الذي يسن بأغلبية الثلثين على خلاف ما فعل بصدر مجلس النواب حيث نظم الدستور بشيء من التفصيل الاحكام الخاصة به من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه احتياصاته وتشكيله وطريقة انتخابه وطرق التصويت فيه وكيفية اتخاذ القرارات فيه ونصاب جلساته وصحة العضوية فيه واسلوب انتخابه للحكومة ومدة الدورة الانتخابية ودورات اعقاده وكيفية تقديم مشروعات القوانين اليه واحتياصاته وكيفية سحب الثقة من الحكومة والوزراء واعلان حالة الطواريء وامتيازات عضو مجلس النواب وحصانة اعضائه وطريقة حله. ويعزى سبب عدم تنظيم احكام مجلس الاتحاد في الدستور الى عدم توافق الكتل السياسية على احكامه مما اضطرها الى تأجيل ذلك الى ما بعد اقرار الدستور.^(٢)

لا شك ان عدم تنظيم مجلس الاتحاد في الدستور يفقده علويته من الناحية الواقعية طالما ان تنظيم احكامه ستصدر بقانون اعنيادي يصدر من مجلس النواب وان كان اصداره وتعديلاته يتطلب اغلبية الثلثين.^(٣)

وعليه يدعو البعض الى تنظيم مجلس الاتحاد بموجب تعديل دستوري^(٤) لاسيما وان هذا التعديل لا يدخل ضمن التعديلات المشمولة بحق النقض المقرر بالدستور للاقاليم^(٥) لكون هذه التعديلات لا تمس حقوق الاقاليم بل تعززها.

^(١). نصت المادة(٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه ((ت تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)).

^(٢). أجاب الدكتور همام حمودي رئيس لجنة كتابة الدستور على سؤال قدمه له الباحث خلال لقاء معه بتاريخ ٢٠١٤/٣/٣ عن أسباب عدم تنظيم الدستور لإحكام مجلس الاتحاد ((بان السبب هو عدم توافق الكتل السياسية على ذلك ضمن المدة المحددة لكتابة الدستور فلم يعد لنا خيار سوى تأجيل ذلك إلى ما بعد إقرار الدستور)).

^(٣). ينظر : عادل اللامي، ملاحظات تشريعية على مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد المقيدة من رئيس الجمهورية، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية الرابط <http://www.almadapaper.net>.

^(٤). ينظر : عادل اللامي ، مصدر سابق .

^(٥). منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٢٦ / رابعاً) للاقليم حق نقض اي تعديل ينتقص من صلاحيات الاقليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية حيث رهن ذلك بموافقة الاقليم المعنى وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام.

كما نرى ان المشرع الدستوري لم يكن موفقا في المادة (٤٨) من الدستور التي نصت على انه ((ت تكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)) عندما قدم مجلس النواب على مجلس الاتحاد ، وذلك لأن اغلب الدساتير الاتحادية تقدم المجلس الذي يمثل الولايات على مجلس النواب^١

الفرع الثاني

الهيئة العامة المستقلة لمراقبة تخصيص الموارد الاتحادية

ان المشرع الدستوري وبهدف ضمان الاستخدام الامثل للموارد الاتحادية التي تشكل نسبة العائدات النفطية فيها اكثر من ٩٠ % وكذلك التحقق من عدالة توزيع هذه العائدات والمنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات وبهدف ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال الاتحادية لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم نص في المادة (١٠٦) من الدستور وفي الفصل الرابع المخصص للهيئات المستقلة على تأسيس هيئة مستقلة تقوم بتحقيق هذه الأهداف.^(٢)

لذا يقتضي تشريع القانون الذي نص عليه الدستور لتأسيس هيئة تسمى الهيئة العامة المستقلة لمراقبة الموارد الاتحادية^(٣) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيس الهيئة او من يخوله تكون مسؤولة عن مراقبة تخصيص الابادات الاتحادية ضمن الموازنة العامة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتكون من رئيس بدرجة وزير ونائب له بدرجة وكيل وزير وممثلين عن كل اقليم بدرجة مدير عام يتم ترشيح كل منهم من قبل مجلس الاقليم او مجلس المحافظة غير المنتظمة في اقليم المعني اضافة الى عدد من الخبراء الاتحاديين المختصين في الامور المالية والاقتصادية والنفطية تختارهم الحكومة الاتحادية

^(١) كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية حيث نصت الفقرة الاولى من المادة الاولى على انه (تناط جميع السلطات التشريعية المنوحة هنا بكونغرس للولايات المتحدة يتتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب) ; وكما هو الحال في دستور الاتحاد الروسي حيث نصت الفقرة (١) من المادة ٩٨ على انه (يتكون الجمعية الوطنية من مجلسين هما مجلس الاتحاد ومجلس الدوما)

^(٢). نصت المادة (١٠٦) من الدستور ضمن الفصل المخصص للهيئات المستقلة على انه (تؤسس بقانون هيئة عامة لمراقبة تخصيص الابادات الاتحادية، وت تكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتتضطلع بالمسؤوليات الآتية: أولاً .. التتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ثانياً .. التتحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية = واقتسامها. ثالثاً .. ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقاً للنسب المقررة)).

^(٣). يلاحظ ان المشرع استخدم تعابير الابادات الاتحادية والصحيح هي الابادات الاتحادية.

وخبراء مختصين باختصاصات الخبراء الاتحاديين نفسها ترشحهم محافظاتهم واقاليمهم وقد حدد القانون شروط العضوية لمجلس الهيئة من ذوي الخبرة والنزاهة ومن ذوي المؤهلات العلمية العالية. وتكون اهداف الهيئة هي ذات الادهاف التي حددها الدستور على ان يحدد القانون اليات تحقيق اهداف الهيئة وطريق الطعن بقراراتها.^(١)

^(١). ينظر: سناة محمد سدخان البيضاوي، مصدر سابق، ص ١٧٨.

المبحث الثالث

سبل فض المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم

سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب خصص المطلب الاول للمحكمة الاتحادية العليا والمطلب الثاني الى التحكيم

المطلب الاول

المحكمة الاتحادية العليا واحتياطاتها في فض المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات

نتناول في هذا المطلب بایجاز الرقابة الدستورية في الدساتير المقارنة في الفرع الاول ونناول في الفرع الثاني تسمية المحكمة الاتحادية العليا وفي الفرع الثالث ناقشنا ختها في الفصل بالمنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم

الفرع الاول

الرقابة الدستورية في الدساتير المقارنة

تمنح الدساتير الفيدرالية المحكمة الدستورية عادة صلاحية الفصل في الخلافات التي تنشأ بين الولايات او بينها وبين الحكومة الاتحادية. وهذه الخلافات لا يمكن حلها عن طريق التحكيم او العلاقات الدبلوماسية لأن العلاقة التي تجمع هذه الوحدات هي علاقة يحكمها القانون العام الداخلي وليس القانون الدولي ولذلك قيل ان هذه الصلاحية المخولة للمحكمة الدستورية هي البديل عن التسويات الدبلوماسية للخلافات التي تقع بين الدول ذات السيادة كما ان هذه الخلافات لا يمكن حلها بالطريق الاداري لأن الولايات لا تخضع اداريا للسلطة الاتحادية حتى يمكن حل هذه المنازعات عن طريق التدرج الاداري او القضاء الإداري.^(١)

ومن أمثلة الدول الاتحادية التي أسدت الى محكمة عليا او محكمة دستورية اختصاص الفصل بالمنازعات بين الحكومة الاتحادية والولايات هي:

^(١). ينظر: عادل الطبطبائي مصدر سابق، ص ٣٢٧.

اولا- الولايات المتحدة الأمريكية لا توجد محكمة دستورية متخصصة في المسائل الدستورية ومع ذلك فإن الدستور الأمريكي يتضمن ما يشير إلى اختصاص القضاء في الفصل بالمنازعات بين مستويات الحكم فقد اشار الدستور إلى أن سلطة القضاء تمتد إلى جميع المنازعات التي تنشأ بموجب دستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة بالاستناد إليها وكذلك تمتد للخلافات أو المنازعات التي تكون الولايات المتحدة (على مستوى الاتحاد) طرفا فيها وأيضا الخلافات بين ولايتين أو أكثر.^(١)

تقوم المحكمة العليا الأمريكية برقابة دستورية لقوانين والأوامر المحلية في الولايات بصورة أوسع كثيرا من استعمالها لرقابة الدستورية بالنسبة لقوانين الفيدرالية حتى نهاية سنة ١٩٨٣ الغت المحكمة العليا ١٠٨٨ قانونا واما ملحا صادرا في الولايات لمخالفتها للدستور او القوانين الفيدرالية، وتؤثر العيد من هذه الالغاءات بصورة غير مباشرة على قوانين مماثلة في الولايات ليست محلا للطعن فإلغاء قانون الإجهاض على سبيل المثال في ولايتين أمريكيتين يعكس ضمنيا على مشروعية القوانين المماثلة في باقي الولايات.

ورقابة المحكمة الاتحادية العليا تمس أيضا العيد من الامور المهمة في الولاية حيث ساهمت في الغاء الأساس القانوني للتفرقة العنصرية في الولايات الجنوبية كما حدت المحكمة من سلطة الولايات في تنظيم المسائل الاقتصادية التي يختص بها الكونغرس.^(٢)

يتضح من ذلك ان الرقابة الدستورية على دستور وقوانين الولايات منصوص عليها صراحة في الدستور الأمريكي بينما الرقابة الدستورية على اعمال الكونغرس ليست كذلك وقد علق القاضي هولمز على الحكم من ذلك قائلا ((لا اظن ان الولايات المتحدة قد تنتهي لو ان

^(١). نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي على انه: (تشمل السلطة القضائية جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل التي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي تعقد بموجب سلطاتها. كما تشمل جميع القضايا التي تتناول السفراء والوزراء المفوضين الآخرين والقناصل وجميع القضايا الداخلة في اختصاص الأميرالية والملاحة البحرية والمنازعات التي تكون الولايات المتحدة طرفا فيها، والمنازعات التي تنشأ بين اثنتين أو أكثر من الولايات [وبين إحدى الولايات ومواطني ولاية أخرى]، وبين مواطنين ولايات مختلفة، وبين ولاية أو مواطنينها ودول أجنبية [أو مواطني دول أجنبية أو رعايا أجانب].

تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر أساسا في جميع القضايا التي تتناول السفراء والوزراء المفوضين الآخرين والقناصل، وذلك التي تكون فيها إحدى الولايات طرفا. وفي جميع القضايا الأخرى المذكورة آنفًا، تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر فيها استثناءً، من ناحيتها الواقع والقانون، مع مراعاة الاستثناءات والأنظمة التي يضعها الكونغرس.

تم المحاكمات في جميع الجرائم، ما عدا قضايا الاتهام البرلماني، أمام هيئة محففين. وتجري مثل هذه المحاكمات في الولاية حيث تكون تلك الجرائم قد اقترفت. ولكن عندما لا تقتصر تلك الجرائم داخل حدود أية ولاية، تجري المحاكمة في المكان أو الأماكن التي يحددها الكونغرس بقانون.

^(٢). ينظر: الدكتور هشام محمد فوزي، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ . ص ١٤١.

المحكمة العليا قد نفذت سلطتها في الغاء قانون صادر عن الكونغرس، وانني اظن ان الاتحاد سيعرض للخطر لو اننا لم نستطع الغاء قوانين الولايات المتعددة^(١)).

ثانيا_ دولة الامارات العربية المتحدة: لم يخرج الدستور الاماراتي عما سارت عليه الدساتير الفيدرالية حيث منح المحكمة الاتحادية العليا سلطة الفصل في المنازعات المختلفة بين الامارات الاعضاء في الاتحاد او بين امارة او أكثر وبين حكومة الاتحاد متى احيلت هذه المنازعات بناء على طلب اي طرف من الاطراف المعنية^(٢).

ولم يحدد الدستور الاماراتي طبيعة المنازعات بين الامارات او بينها وبين الحكومة الاتحادية والتي تختص المحكمة الاتحادية بالفصل فيها، وانما جاء النص مطلاقاً، وعليه فان سلطة المحكمة تشمل الفصل في المنازعات السياسية كالنزاع على الحدود بين الامارات الاعضاء في الاتحاد وباقى المنازعات الاخرى كتلك المتعلقة بتسديد الديون، او المسائل الناجمة عن العقود المبرمة بين بعض الامارات وغيرها من المنازعات التي لا تختص بها احدى الامارات وتتعلق باكثر من امارة. والمحكمة الاتحادية في تفسيرها للنصوص الدستورية عليها اختيار التفسيرات التي تتفق مع روح واهداف الدستور الاتحادي^(٣).

اما في العراق فان الرقابة الدستورية ليست بالامر الجديد حيث يعد العراق من اوائل البلدان العربية التي اخذت بالرقابة القضائية، حيث نظم القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ هذه الرقابة في المواد ٨١-٨٧ التي نظمت تشكيل محكمة عليا لمحاكمة الوزراء واعضاء مجلس الامة واعضاء محكمة التمييز المتهمين بجرائم سياسية او جرائم تتعلق بوظائفهم العامة وكذلك تفصل هذه المحكمة بالامور المتعلقة بتفسير الدستور (القانون الأساسي) وموافقة القوانين الاخرى لاحكامه وتكون قرارات المحكمة العليا باتنة^(٤).

^(١). النص الانكليزي الحرفي لتعليق القاضي هولمز:

I do not think the United States would come to an end if the supreme court lost its power " to declare an act of congress void. I do think the union would be imperiled if we could not . "make that declaration as to the laws of the several states

نقلأً عن الدكتور هشام محمد فوزي، مصدر سابق، ص ٨٩.

^(٢) . نصت الفقرة اولا من المادة ٩٩ من الدستور الاماراتي على انه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بالأمور التالية: ١- المنازعات المختلفة بين الامارات الاعضاء في الاتحاد او بين اية امارة او أكثر وبين حكومة الاتحاد، متى احيلت هذه المنازعات الى المحكمة بناء على طلب اي طرف من الاطراف المعنية).

^(٣) . ينظر: عادل الطبطبائي، مصدر سابق ص ٣٢٩.

^(٤) . نصت المادة ٨١ من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على انه (تؤلف محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الامة المتهمين بجرائم سياسية او جرائم تتعلق بوظائفهم العامة ولمحاكمة حكام محكمة التمييز عن الجرائم الناشئة من وظائفهم وللبث في الامور المتعلقة بتفسير هذا القانون وموافقة القوانين الاخرى لاحكامه).

ت تكون المحكمة العليا لدستور ١٩٢٥ من ثمانية اعضاء عدا الرئيس ينتخبهم مجلس الاعيان (الشيوخ) اربعة من بين اعضائه واربعة من حكام محكمة التمييز او من كبار الحكم. وسلطة مجلس الاعيان في انتخاب اعضاء المحكمة العليا، لا تخضع لاي قيد فيما يخص الاعضاء الاعيان (الشيوخ)، اما ما يخص القضاة فيجب ان يكونوا من اعضاء محكمة التمييز فإذا تعذر ذلك فمن كبار القضاة، ويجب الاشارة الى ان انعقاد المحكمة العليا للنظر في دستورية قانون او تفسير نص دستوري يجب ان يستند لارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء اما انعقاد المحكمة العليا لاجل محاكمة الوزراء او احد اعضاء مجلس الامة او حكام محكمة التمييز عن الجرائم التي نص عليها الدستور، لا يكون بناء على ارادة ملكية، وانما يقوم مجلس الاعيان، بانتخاب اعضاء المحكمة العليا عند صدور القرار الاتهامي بحكم الدستور^(١) هذه هي طريقة تشكيل المحكمة اذا كان البرلمان منعقدا، اما اذا كان البرلمان في عطلة، او كان اجتماعه مؤجلا او كان مجلس النواب منحلا - فتتولى حينئذ السلطة التنفيذية تعيين اعضاء المحكمة العليا ولها الخيار المطلق في انتقاء الاعضاء. ولا بد انها تراعي في ذلك توافر بعض المؤهلات والمميزات والكافيات مما يضمن صدور الاحكام عنهم بشكل عادل ومستقيم ونزيه^(٢).

وتنعقد المحكمة العليا برئاسة رئيس مجلس الاعيان، وفي حال عدم تمكنه من الحضور فيترأس الجلسة نائبه وتتحدد فترة عضوية المحكمة بالمددة الضرورية للنظر في القضية التي دعيت من اجلها واتخاذ القرار فيها، فإذا ما صدر القرار انتهت مهمة المحكمة وانتهت معها مدة العضوية ولا يتمتع اعضاء المحكمة العليا باية حصانة خاصة، وكل ما في الامر، ان الاعضاء الاعيان يتمتعون بنفس الحصانات التي يتمتعون بها، بصفتهم اعضاء في مجلس الاعيان، اما القضاة فلهم حصانات القضاة^(٣).

ويلاحظ انه ليس من اختصاص المحكمة الفصل في المنازعات بين الحكومة والمحافظات (التي كان يطلق عليها تسمية الاولوية اندماج) لسبب واضح وهو ان النظام السياسي المعتمد في دستور ١٩٢٥ هو نظام ملكي وراثي نيابي. نوع الدولة فيه موحدة بسيطة.

^(١) الفقرة ٣ من المادة ٨٢ من القانون الاساسي لعام ١٩٢٥.

^(٢) ينظر: الدكتور اسماعيل مزه - القانون الدستوري - دار الملاك ، بدون سنة طبع ، بغداد ص ٤٢٩.

^(٣) ينظر : هاتف الاعرجي ،بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، على الرابط www.alithad.com

الفرع الثاني

تسمية المحكمة الاتحادية العليا

قبل ان نتناول اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات يثار التساؤل الاتي على تسمية المحكمة التي اطلق عليها المحكمة الاتحادية العليا وهو : هل ان المحكمة الاتحادية هي محكمة عليا حقا كما يفهم من تسميتها ؟ للاجابة على هذا التساؤل لابد من العودة الى المادة (٨٩) التي اشارت الى ان السلطة القضائية تتكون من مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الادارة القضائي والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقا للقانون . وعند امعان النظر بهذا النص لم نجد ان الدستور قد انماط السلطة القضائية بالمحكمة الاتحادية العليا كما تقتضي تسميتها باعتبارها المحكمة الاعلى في العراق وانما انماط السلطة القضائية بست جهات دون ان يمنح الاعلوية لا ي منها وهذا ما يتعارض مع تسمية المحكمة الاتحادية العليا . على خلاف الدستور الامريكي الذي انماط السلطة القضائية في الولايات المتحدة الامريكية بالمحكمة الاتحادية العليا (١) وعليه نرى ان الدستور لم يكن موفقا في تسميته للمحكمة بانها المحكمة الاتحادية العليا وان كلمة العليا لا تجد ما يبررها لا من حيث مكانتها بين هياكل السلطة القضائية ولا من حيث اختصاصاتها ونرى ان التسمية الافضل هي المحكمة الدستورية باعتبار ان اختصاصها محصورا بالدستور وليس بالقضاء العادي الاتحادي بوجه عام كما هو حال المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الامريكية .

(١) نصت الفقرة الاولى من المادة الثالثة من الدستور الامريكي على انه (تناط السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة ويمحاكم ادنى درجة)

الفرع الثالث

اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات

أن دستور ٢٠٠٥ ساير إلى حد ما قانون ادارة الدولة العراقية وزاد عليه في توضيح نطاق اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في المنازعات بين مستويات الحكم، حيث اناط بالمحكمة اختصاص الفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية من جهة أخرى، كذلك الفصل في المنازعات التي تنشأ فيما بين الأقاليم أو بين المحافظات.^(١)

وبما ان الفصل في المنازعات بين مستويات الحكم هو من خصائص القضاء الدستوري في الانظمة الاتحادية فان هذا النوع من الفصل في المنازعات لم يظهر في العراق الا في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الذي اعتمد النظام الاتحادي كنظام سياسي لأول مرة في العراق. فقد نص هذا القانون على تشكيل محكمة اتحادية عليا تملك الاختصاص الحصري والاصيل في الدعوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وادارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية. وتضمن قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ظل قانون ادارة الدولة نصا مشابهاً.^(٢)

يلاحظ على نص المادة (٩٣) من الدستور بأنه حدد نطاق اختصاص الفصل في المنازعات بنوعين من المنازعات هما:

اولاً. المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمستويات الأخرى

^(١). نصت المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ على انه ((تحصل المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: رابعا - الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

خامسا - الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات..))

^(٢). نصت المادة الرابعة والأربعون من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ :

((أ. يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا.

ب. اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وهي:

١. الاختصاص الحصري والاصيل في الدعوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وادارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية...))

ويلاحظ على هذا الاختصاص (الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية).^(١) انه خلط وساوى بين مستويات الحكم المختلفة (الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم) وبين مستويات الادارة (المحافظات والبلديات والإدارات المحلية) والحقيقة ان هذا الخلط بين مستويات الحكم ومستويات الادارة لم يكن موفقا فاذا كان الدستور كان قد خلط بين اختصاصات الأقاليم والمحافظات كما ذكرت في الفصل الاول فان الدستور قد خلط هذه المرة في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بين كل من الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية وساوى بينهما وهذا الخلط مخالف لما سارت عليه الانظمة الاتحادية لان المحافظات والبلديات والإدارات المحلية مهما اتسع نطاق لا مركزيتها الادارية فانها لا تعد مستوى من مستويات الحكم، حيث ان مستوى الحكم يتطلب ان يتمتع الأقاليم باللامركزية السياسية، اما المستويات الأخرى (المحافظات والبلديات والإدارات المحلية) فهي مستويات ادارية وليس مستويات حكم لان المحافظات تتمتع باللامركزية الادارية كما نصت على ذلك الفقرة ثانيا من المادة (١٢٢)^(٢) من الدستور وان كان الدستور قد منح المحافظات اختصاصات فدرالية مشابهة لاختصاصات الأقاليم ضمن مواد اخرى من الدستور مما يؤكد ان المشرع لم يميز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، فوقع بالخلط في اكثر من مادة من مواد الدستور التي تنظم اختصاصات الأقاليم والمحافظات فساوى بينهما في العديد من الاختصاصات. حيث ان الفصل بين مستويات الحكم هو من اختصاص القضاء الدستوري اما الفصل بين مستويات الادارة فهو مقرر للقضاء الاداري او للدرج الاداري، وعليه كان يفترض الا يدخل اختصاص الفصل بين المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا.^(٣)

^(١). الفقرة (رابعاً) من المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^(٢). وفي هذا الصدد يقول استاذنا الدكتور غازي فيصل في بحثه الموسوم، ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، المنشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الرابط www.iraqja.iq ((ان في الاختصاص المذكور توسيعة، لأنه اذا كان سائغاً ان تنظر المحكمة في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، فإنه ليس كذلك في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، لأن الاخيرة تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الادارية كما صرحت بذلك المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور ولهذا فإنها تخضع من حيث المبدأ لرقابة الحكومة المركزية ولو ان المادة (١٢٢/خامساً) من الدستور قضت بعدم اخضاع مجلس المحافظة لإشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة. وعلى ايّة حال فإن المنازعات التي تنشأ بين الحكومة=

ويلاحظ ايضا ان عبارة الحكومة الاتحادية الواردة في النص لا تتصرف الى الحكومة الاتحادية بالمعنى الضيق الذي يشير الى الكابينة الوزارية في السلطة التنفيذية وانما تتصرف الى الحكومة الاتحادية بالمعنى الواسع للحكومة الذي يشمل جميع السلطات والهيئات الاتحادية.

ثانياً: المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات

ويلاحظ على هذا الاختصاص (الفصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات)، ان ظاهر النص ينصرف الى ان المحكمة الاتحادية التي تختص في الفصل في المنازعات التي تنشأ بين اقليم من الاقاليم وبين محافظة داخل الاقليم نفسه،^(١) حيث لم يقيد المشرع الدستوري المحافظة بعبارة (غير المنتظمة في اقليم) مع انه من المستبعد انه قصد هذا المعنى ويبعد ان هذه العبارة قد سقطت سهوا كذلك^(٢) وانما المقصود هو ان المحكمة تختص بالنظر بالنزاع بين اقليم من الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ومع ان قانون ادارة الدولة العراقية وقانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٤ الذي صدر بموجبه وما يزال ساري المفعول وكذلك دستور ٢٠٠٥ منح المحكمة الاتحادية اختصاص الفصل في المنازعات التي تنشأ بين مستويات الحكم المختلفة في العراق، ورغم ان النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ قد حدد اجراءات النظر في المنازعات ولكن خلال اطلاعنا على قرارات المحكمة الاتحادية المنشورة في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية لم نجد تطبيقات عملية لهذا الاختصاص حيث لم يلتجأ اقليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم الى اقامة دعوى امام المحكمة الاتحادية ضد الحكومة الاتحادية في موضوع يتعلق بتنازع الاختصاص بينهما^(٣) كما لم تلجأ الحكومة الاتحادية كذلك الى المحكمة الاتحادية باستثناء الدعوى التي اقامتها وزارة النفط الاتحادية ضد وزير النفط والثروات الطبيعية في اقليم كورستان لقيامه بتصدير النفط خارج العراق دون موافقة الحكومة الاتحادية والذي كشف عن

=الاتحادية والمجالس المحلية التي تعمل على وفق مبدأ الامركرزية الادارية تختص بها جهات القضاء العادي او الاداري، وبالتالي لا غنا في شغل المحكمة الاتحادية العليا بها)).

(١). ينظر: عبد الرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الاتحادي العراقي ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة / جامعة صلاح الدين ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٨٠-٢٨١ .

(٢). الفقرة خامساً من المادة ٩٣ من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ .

(٣)- قد يعلل البعض عدم لجوء حكومة الاقليم او حكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم الى المحكمة الاتحادية العليا الى ان المحكمة اصدرت عدة قرارات تحابي فيها الحكومة ومن هذه القرارات القرار الخاص بالكتلة النيابية الاكثر عددا وقرارها الخاص بارتباط الهيئات المستقلة بمجلس الوزراء وقرارها الخاص بتمييز مقتراحات القوانين عن مشاريع القوانين .

اقامتها قرار المحكمة الاتحادية المرقم ٥٩/ اتحادية/ ٢٠١٤ والذي جاء فيه (دقت المحكمة الطلب المقدم من قبل وكيلًا طالب الامر الولائي وزير النفط اضافة لوظيفه والذي يطلب فيه اصدار قرار بمنع وايقاف تصدير النفط خارج العراق من قبل المطلوب تنفيذ الامر الولائي ضده (وزير الثروات الطبيعية في حكومة اقليم كورستان) وتوصلت المحكمة بعد النقاشه الى ان انفاذ قرار بشأن الطلب من شأنه ان يعطى احساسا بالرأي مسبق في مسار الدعوى والحكم الذي يصدر فيها وهذا يخالف السياقات القضائية مما يقتضي ان يكون البت فيه من خلال نظر الدعوى وبناء عليه يؤكّد على ادارة المحكمة باجراء التبليغات في الدعوى باسرع وقت تمهيدا لنظرها، وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠١٤/٦/٢٤).

يتضح من هذا القرار بان وزارة النفط الاتحادية قد اقامت دعوى امام المحكمة الاتحادية ضد وزير الثروات الطبيعية في اقليم كورستان لقيامه بتصدير النفط الى خارج العراق دون موافقة الحكومة الاتحادية، الا ان جلسات المرافعة لم تبدأ حيث لم تكتمل اجراءات التبليغات في الدعوى لغاية العام ٢٠١٥.

المطلب الثاني

التحكيم وإمكانية اعتماده كآلية لفض النزاعات بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات

خصص الفرع الاول من هذا المطلب الى مفهوم التحكيم وخصص الفرع الثاني لمناقشة مدى امكانية اعتماد التحكيم التجاري او الدولي لفض النزاعات المتعلقة بالنفط والغاز في العراق.

الفرع الاول

مفهوم التحكيم

أختلف الفقه في تعریف التحكيم وذلك لأن كل منهم إنطلق في تعريفه من زاوية معينة، إذ اعتمد بعضهم في تعريفه على أطراف النزاع واعتمد آخرون على شخص المحكم فيما اعتمد بعضهم الآخر على الوظيفة التي يقوم بها المحكم في حين اعتمد فريق آخر على

نظام التحكيم في ذاته، إلا أن أغلبهم ركز في تعريفه على جانبين: أولهما الاتفاق بين الأطراف وثانيهما المحكمون^(١).

التحكيم لغةً: مصدر حكم يحكم -بتشديد الكاف- اي جعله حكما، والحكم -بضم الحاء وسكون الكاف- هو القضاء، وجاء بمعنى العلم والفقه والقضاء بالعدل، ومنه قول الله عز وجل: (واتئناه الحكم صبيا)، ومنه الحكمة بمعنى وضع الشيء بمحله، والحكم -بفتح الحاء والكاف- من اسماء الله الحسنى،^(٢) وجاء في قوله تعالى: "وان خفتم شقاقا بينهما فابعثوا حكما من اهله وحكما من أهلها".^(٣)

يعرف التحكيم اصطلاحاً بأنه: "نظام تعاقدي بموجبه يتحقق الخصوم على حل الخلاف الذي ينشأ بينهما على محكمين ليفصلوا فيه بعيداً عن اجراءات القضاء العادي".^(٤)

ويختار المتنازعون الحكام الذين يريدونهم. ومن الممكن ان تكون عملية التحكيم بين شخصين، مجموعتين، او حتى بلدين. غالبا ما يشار الى التحكيم بالطرق البديلة لفض المنازعات (Alternative dispute resolution) وهي وسائل وعمليات مختلفة تستخدم لحل المشكلات والمنازعات خارج نطاق المحاكم والهيئات القضائية الرسمية.^(٥)

ومن المعروف ان التحكيم يطلق عليه بعض الفقهاء القانونيين ((القضاء الخاص)) وذلك لانه لا يدخل في تشكيل محكمة التحكيم سلطان الدولة ونفوذها رغم تطبيق قوانينها، فيرأس التحكيم محكمين وليس قضاة. إذن فالتحكيم هو أحد الوسائل البديلة التي كفلتها القانون لفض المنازعات المدنية والتجارية. ويتم اللجوء الى التحكيم بناء على اتفاق بين طرفي النزاع على اللجوء الى التحكيم كوسيلة لحل ما أثير من خلاف او ما قد يثور من خلاف او نزاع في المستقبل، ويكون هذا في شكل شرط من الشروط

(١). د. عثمان سلمان غيلان العبوسي، التحكيم التجاري الدولي وطموحات الاخذ به في النظام القانوني العراقي، مجلة التشريع والقضاء ، العدد الثاني ، السنة الثانية ، ٢٠١٠ ، ص ١.

(٢). ينظر : إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، ج ١، تحقيق مجمع اللغة العربية، دار الدعوة، أسطنبول، ١٩٨٩، ص ١٩٠، مادة (حكم).

(٣). سورة النساء، الآية ٣٥.

(٤). ينظر د. احمد مخلوف، اتفاق التحكيم باسلوب لتسوية منازعات عقود التجارة الدولية، القاهرة، مطبعة ابناء وهبته حسان، دون تاريخ نشر. نفلاً عن د. سلمان غيلان العبوسي، مصدر سابق، ص ٢.

(٥). ينظر : د. فارس محمد عمران، قوانين ونظم التحكيم في الدول العربية والدول الخليجية ودول أخرى، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٤٠.

ضمن بنود العقد الاصلي او عبارة عن مشارطة مستقلة للتحكيم وهي تأخذ صورة اخرى من اتفاق منفصل يتم بين اطراف النزاع.^(١)

واتفاق الاطراف على اللجوء الى التحكيم يكشف عن رغبة ونية الاطراف في حسم ما قد يثور بينهما من خلافات وينزع الى حد كبير صفة الخصومة ويقضي على وسائل المطل التي من الممكن ان تتوافر في القضاء الوطني في بعض الأحيان، كما يتسم التحكيم بحسم المنازعات بطريقة سريعة والتي تعطي قدرًا هائلاً من المرونة في سير الاجراءات تاركة للاطراف حرية كاملة في ابداء اوجه الدفاع. كما يتسم ايضاً بسرية جلساته التي لا يحضرها الا الاطراف المتنازعة، الامر الذي يترك فرصه لهؤلاء الاطراف في استمرار تعاملاتهم التجارية رغم وجود النزاع الذي لا يعرفه سواهم.^(٢)

يمكن القول ان التحكيم هو نظام او طريق خاص للفصل في المنازعات بين الافراد والجماعات سواء مدنية او تجارية عقدية كانت او غير عقدية، فالتحكيم قوامه الخروج على طرق التقاضي العادي فيعتمد اساساً على ان أطراف النزاع هم أنفسهم من يختارون قضائهم بدلاً من الاعتماد على التنظيم القضائي للبلدان التي يقيمون بها وتسمى "هيئة التحكيم" وتكون من محكم واحد او أكثر حسبما يتفق الاطراف بمشاركة التحكيم او في الوثيقة المنظمة للعلاقة التي يتناولها التحكيم.^(٣)

الفرع الثاني

مدى امكانية اللجوء الى التحكيم التجاري او الدولي لفض النزاعات المتعلقة بالنفط والغاز في العراق

ان لجوء الدولة او احدى اقاليمها او محافظاتها غير المنتظمة في اقاليم الى (التحكيم التجاري) او (التحكيم الدولي) امراً غير جائز قانوناً ومنطقاً لفض نزاعات توزيع عائدات الثروة النفطية. فقانون توزيع تلك العائدات هو من النظام العام، واحكام النظام العام لا تكون

^(١). الموسوعة الحرة شبكة الانترنت الدولية الرابط .<http://ar.wikipedia.org>.

^(٢). ينظر : د. فارس محمد عمران ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .

^(٣). ينظر : د. إبراهيم إسماعيل إبراهيم الربيعي وماهر محسن عبود الخيكاني ، التحكيم ضمانة إجرائية لتسوية منازعات الاستثمار ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني / www.uopapylon.edu.iq /

محلًا للتحكيم^(١)، فكيف تصبح محلًا لدعوى تقام أمام هيئة تحكيم تجارية^(٢)؟! كما أن اللجوء إلى التحكيم الدولي لفض نزاعات توزيع عائدات النفط والغاز^(٣) ليس جائزًا لأن التحكيم الدولي مقرر بين أشخاص القانون الدولي العام وليس بن الدولة واحد إقليمها. إذ أن عائدات النفط والغاز تبلغ من الأهمية بمكان أنها تعتبر المورد الوحيد تقريبًا لميزانية جمهورية العراق الاتحادية ولموازنات إقليمها ومحافظاتها كافة، مع ملاحظة أن نسبة المصادر الأخرى من الضرائب والثروات الأخرى لا تتجاوز (٥٪) من تلك الموازنات، لذا يعد اللجوء إلى التحكيم التجاري أو الدولي فيه مساس باستقلال العراق وفيه مخالفة دستورية واضحة لنص المادة (١) من دستور جمهورية العراق التي تصف العراق بأنه: دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة. وذلك باعتبار أن اللجوء إلى التحكيم في مسائل توزيع عائدات الثروة النفطية ماساً بسيادة جمهورية العراق.^(٤)

(١). نصت المادة (٢٥٤) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل على أنه ((لا يصح التحكيم إلا في المسائل التي يجوز فيها الصلح)).

(٢)- فالعراق وفي عقوده التجارية التي أبرمها مع شركات النفط الأجنبية لم يلتجأ إلى التحكيم فكيف يلتجأ إليه في نزاعاته السيادية مع إقليم كوردستان العراق. وفي هذا الصدد كتب د. ظاهر مجید قادر ، الاختصاص التشريعي والقضائي في عقود النفط (دراسة مقارنة) ط١ ، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٣٨١ يقول ((وبهذا الشأن ، فقد رفض العراق تسوية المنازعات التي نشأت بينه وبين الشركات الأجنبية جراء تطبيق هذا القانون (القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١) مستندا إلى إن العقود السابقة لا تستطيع إن تمنعه من ممارسة حقوقه السيادية في إصدار التشريعات التي يراها ضرورية للحفاظ على الثروة النفطية. غير إن ذلك لا يعني إن العراق قد رفض التحكيم كوسيلة لتسوية المنازعات في هذه المرحلة ، بل انه اخذ بالتحكيم بغالبية الاتفاقيات الثانية المبرمة مع الدول الأخرى ، وكذلك عقود النفط المبرمة في هذه الفترة ، إلا إن ما يميز التحكيم الذي تبنته الحكومة العراقية هو انه لم يأت على شكل موحد ، وإنما تغير إشكاله في كل عقد على حدة))

(٣) فالعراق في العقود النفطية ذات الطبيعة التجارية المبرمة بينه وبين الشركات البترولية رفض تسوية نزاعاته معها بالتحكيم فكيف يرضى إلى اللجوء إليه في حل نزاعه الدستوري بشأن النفط والغاز مع إقليم كوردستان العراق.

(٤). لقد كان العراق وحتى وقت قريب اي في أواخر القرن العشرين وأوائل قرن الحادي والعشرين يرفض اللجوء إلىاليات التحكيم التجاري لفض نزاعاته التجارية ، فكيف تتوقع من انه يرضى للخضوع له لجسم مسألة تتعلق بمورده المالي الوحيد وهي مسألة توزيع عائدات النفط والغاز بين الإقليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم (وهي من مسائل قانون المالية العامة) فوجد ان د. فوزي محمد سامي ، التحكيم التجاري الدولي، مصدر سابق ، ص ٦٢ يقول ((اما من صعيد التعامل الدولي وموقف العراق من شرط التحكيم في عقود التجارة الدولية نجد ان موقعه بشكل عام سلبي ويتجنب اللجوء إلى التحكيم لفض المنازعات الناتجة عن تلك العقود، وقد تجلى ذلك في كتاب لجنة المتابعة=

صفوة القول

ان التنازع بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم لا يجوز ان يكون مḥلاً للتحكيم التجاري ولا الدولي لأن هذا الموضوع ليس نزاعاً تجاريًا بين الدولة واحدى الشركات المتعاقدة ليكون مḥلاً للتحكيم التجاري او بين اشخاص القانون الدولي العام ليكون مḥلاً للتحكيم الدولي وانما هو نزاع بين الدولة واقاليمها ومحافظاتها في اختصاص نظمه الدستور وعين الجهة المختصة به وهي المحكمة الاتحادية العليا كما هذا الاختصاص من النظام العام وعليه لا يمكن ان يكون مḥلاً للتحكيم.

=لشؤون النفط وتنفيذ الاتفاقيات المرقم ٩٢٠ بتاريخ ١٩٧٣/١٢/٩ الموجه الى وزارة التخطيط حيث جاء فيه ((ان شرط التحكيم الدولي انما يعني التجاوز على مبدأ السيادة للفقر العراقي وبالتالي الانتهاص من قيمة المحاكم العراقية)) اما د . عثمان سلمان غيلان ، التحكيم الدولي وضرورة الأخذ به في النظام القانوني العراقي ، مصدر سابق ، ص ٥ فيقول ((كما تكشف لنا موقف المشرع العراقي من شرط التحكيم، الذي اكتفى بالتصديق على البرتوكول الخاص بشروط التحكيم الموقع في جنيف بتاريخ ١٩٢٣/٩/٢٤ بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٢٨ ، دون المبادرة بالتوقيع على اتفاقية نيويورك المنعقدة بتاريخ ١٩٥٨/٦/١٠ ، التي اصبحت أمراً واقعاً في أغلب النظم القانونية المقارنة، متخوفاً من مساسها بالسيادة الوطنية بعد أن علق في الأذهان شبح خسارة المنازعات بالركون إلى التحكيم)).



الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع بحثنا توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوضيحات المهمة يمكن ايرادها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

ندرج أدناه أهم النتائج التي أسفرت عنها الدراسة

- ١ - ان دستور ٢٠٠٥ لم يكن موفقا في توزيع الاختصاصات بوجه عام بين السلطات الاتحادية والاقاليم من جهة وبين السلطات الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من جهة اخرى وظهر ذلك في البابين الرابع والخامس من الدستور حيث ظهر فيما غموضا وتعارضا واضحين في النصوص الناظمة لاختصاصات مستويات الحكم الثلاثة المتمثلة في الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم وحكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم مما ادى الى نشوء نزاعات وخلافات بين هذه المستويات.
- ٢ - ان دستور ٢٠٠٥ لم يكن موفقا في توزيع الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز بين مستويات الحكم الثلاثة وخصوصا في المادة ١١٢ حيث خص الدستور النفط والغاز دون الثروات الطبيعية التي سكت عنها مما يعني انها ستكون وفقا للمادة ١١٥ من الدستور ضمن اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كما يؤخذ على الدستور انه استخدم عبارة الحقول الحالية في المادة (١١٢) باسلوب لم يكن محكما مما سمح بنشوء خلافات عميقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كوردستان حول اختصاصات كل منها.
- ٣ - التعارض بين المادة (١٣) التي تؤكد على مبدأ علوية الدستور والمادة (١١٥) التي ترجح قانون الاقليم والمحافظة غير المنتظمة في اقليم في غير الاختصاصات الحصرية، فاقم من مشكلة غموض وتعارض النصوص الدستورية وفتح باب الاجتهاد على مصراعيه لكل طرف ان يتمسك برؤيته للنص الدستوري الذي يدعم رأيه ويحقق مصالحه.
- ٤ - ان الدستور خلط بين نظام اللامركزية السياسية (الاتحادية) وبين نظام اللامركزية الادارية في اختصاصات المحافظات فلا حظنا ان المحافظة تظهر بمظهر اللامركزية الادارية مرة وبمظهر اللامركزية السياسية (الاتحادية) مرة اخرى وذلك في المواد ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥ .

٥- ان الدستور خلط بين النظام الاتحادي والنظام الكونفدرالي في اختصاصات الأقاليم فجده الأقاليم يظهر بمظاهر الاتحادية ويظهر بمظاهر الكونفدرالية مرة أخرى وذلك في المواد ١١٥ و ١٢١.

٦- وجود تداخل في أبواب الدستور بين اختصاصات المحافظات وختصارات الأقاليم وختصارات السلطات الاتحادية فجده أنه منح اختصاصات للاقاليم والمحافظات ضمن الباب الرابع المخصص للسلطات الاتحادية ومنح اختصاصات للمحافظات ضمن الباب الخامس المخصص للاقاليم.

٧- ان الدستور لم يمنح الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط نسبة من عائدات النفط المنتج فيها تعويضاً لها عن الضرر البيئي والزراعي وفي البنية التحتية التي تلحقها العمليات النفطية المختلفة لغرض تحفيز حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على تقديم خدمات متميزة لمواطنيهم لجبر الضرر المشار إليها ومراعاة التوازن بين مصلحة الأقاليم والمحافظات المنتجة من جهة ومصلحة الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتجة من جهة أخرى.

٨- ان الدستور لم يكن موقفاً في تسمية المحكمة الاتحادية العليا ولا في تنظيم اختصاصاتها الخاصة بالفصل بالمنازعات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات والإدارات المحلية والبلديات لأن اختصاص الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة والمحافظات هي من اختصاص القضاء الإداري على فرض التقيد بمبدأ الامركرية الإدارية الوارد في الفقرة ثانية من المادة (١٢٢).

٩- ان عدم تشرع اصدار قانون النفط والغاز الاتحادي الذي نصت عليه الفقرة اولاً من المادة (١١٢) ادى الى نشوء خلافات عميقة ومستمرة مع حكومة اقليم كورستان كان من أحد نتائجها عدم اقرار الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٤، وقيام حكومة اقليم كورستان بابرام عقود نفطية لانتاج النفط ومد انبوب لنقله وتسويقه عبر الاراضي التركية الى ميناء جيهان التركي دون موافقة الحكومة الاتحادية او استشارتها، وحيث لا يمكن التوصل الى حل نهائي للخلافات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم حول الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز ما لم يتم اقرار قانون النفط والغاز الذي نص عليه الدستور في الفقرة ثانية من المادة ١١٢.

١٠ عدم تشرع القوانين التي نص عليها الدستور والضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ادى الى تفاقم الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم سبباً قانون مجلس الاتحاد وقانون الهيئة العامة لمراقبة الموارد الاتحادية

١١- تعارض قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان مع دستور ٢٠٠٥ حيث علق سريان أي قانون اتحادي او اجراء اتحادي على موافقة الاقليم.

١٢- تعارض قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل مع احكام الدستور وذلك في المادة (٢) سادساً من قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ الذي اعتبر المادتين (١١١) و (١١٢) من الاختصاصات المشتركة خلافاً للمادة (١١٤) من الدستور التي حددت الاختصاصات المشتركة على سبيل الحصر ولم تكن من بينها اختصاصات النفط والغاز .

١٣- ان الحكومة الاتحادية مازالت تطبق القوانين المركزية السابقة لما قبل تغيير النظام السياسي السابق عام ٢٠٠٣ ولم تطبق نصوص الدستور المتعلقة بالنفط والغاز في ادارتها للعمليات النفطية . كما ان حكومة الاقليم رغم ادعائها بتطبيق نصوص الدستور ذات الصلة بالنفط والغاز الا انها تطبق هذه النصوص وفقاً لتقديرها وطبقاً لرؤيتها وفلسفتها السياسية لمستقبل العلاقة مع الحكومة الاتحادية ، وانفردت في استثمار النفط والغاز في الاقليم دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية مخالفة بذلك احكام الدستور .

١٤ . وجود ازدواجية في موقف حكومة اقليم كوردستان فهي تطالب بحصتها من كامل عائدات النفط المنتج في المحافظات غير المنظمة في اقليم وفي الوقت نفسه تمنع عن تسليم كامل النفط المنتج في الاقليم للحكومة الاتحادية لغرض تسويقه واستلام عائداته وتوزيعها على الاقليم والمحافظات المنتجة .

١٥ . توصلت الدراسة الى ان الحلول النهائية للخلافات بين الحكومة الاتحادية والاقليم وتجنب نشوء خلافات مماثلة مع المحافظات المنتجة للنفط والغاز تتطلب تعديلاً للمواد الدستورية التي تم الاشارة اليها، وتشريع قانون النفط والغاز والقوانين الضامنة لحقوق الاقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقليم، وهذا الاستنتاج يتفق مع فرضيتي الدراسة.

١٦. ان استمرار الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم حول استثمار النفط في الاقليم تلحق ضرراً كبيراً بالحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم. مما يتطلب البحث عن حلول لهذه الخلافات تطبق لحين تشريع قانون النفط والغاز.

ثانياً : التوصيات:

في قبيل ان تطرق الى التوصيات التي توصلنا اليها من خلال دراستنا نجد لزاماً علينا ان نثير التساؤل الاتي الذي يتबادر الى الذهن وهو ما هي الجدوی من ذكر هذه التوصيات ولا سيما تلك المتعلقة بتعديل بعض نصوص الدستور ذات الصلة بموضوع الدراسة طالما لا يمكن

الاستفادة منها لوجود نصين في الدستور نفسه يعلقان أي تعديل على موافقة الأقاليم النص الأول لا يجوز اجراء أي تعديل من شأنه ان ينقص من صلاحيات الأقاليم في الاختصاصات غير الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الأقاليم وموافقة اغلبية سكان الأقاليم باستفتاء عام. اما النص الثاني فيتعلق التعديل على عدم رفضه من قبل المتصوتين في ثلاث محافظات او اكثر^(١) وهذا يعني من الناحية الواقعية على الاقل استحالة اجراء هذا النوع من التعديل على مواد الدستور لأن منح المكاسب ليس كانتزاعها. وجوابا على هذا التساؤل نقول: اذا كان ليس بالامكان تطبيق هذه التوصيات على فرض ان الأقاليم سيلجأ الى استخدام حقه الدستوري بنقض اي تعديلات دستورية يرى انها تنتقص من صلاحياته فإنه بالامكان الاستفادة من هذه التوصيات وذلك من خلال النص بسريرانها على الأقاليم التي سيتم تشكيلها بعد نفاذ هذه التعديلات لكي لا يتكرر ما حصل من خلافات مماثلة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم مع الأقاليم التي قد تنشأ مستقبلا.

وندرج أدناه التوصيات التي توصلنا اليها:

١- الغاء المادتين ١١١ و ١١٢ من دستور ٢٠٠٥ ودمجهما في المادة (١١٠) لتكون كما يلي

(تحت الصلاحيات الاتحادية بالسلطات الحصرية الآتية):

اولا: الشؤون الخارجية بما فيها التمثيل الدبلوماسي وابرام الاتفاقيات مع الدول الأخرى والعضوية في منظمة الامم المتحدة والجامعة العربية والمنظمات الدولية والإقليمية .

ثالثا: الدفاع عن ارض وسماء ومياه العراق ضد اي عدوan خارجي او تمرد داخلي وقيادة القوات المسلحة كافة عدا الشرطة المحلية في الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في اقاليم. وللجيش الاتحادي والشرطة الاتحادية استخدام ارض وسماء ومياه اي اقاليم او محافظة

^(١)-رسم الدستور طريقين لتعديل الدستور الاول: طريق اصيل وهو ما رسمته الفقرة رابعا من المادة ١٢٦ من دستور ٢٠٠٥ التي نصت على انه ((لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور، من شأنه ان ينقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الأقاليم المعنى وبموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام)) والثاني طريق استثنائي يسلك لمرة واحدة وفي اول تعديل دستوري فقط بعد نفاذ الدستور رسمته الفقرة رابعا من المادة ٤٢ من الدستور التي علقت نفاذ التعديل الذي يجري بموجب هذه المادة على شرطين الاول: ان يتم الاستفتاء عليه بموافقة بأغلبية المتصوتين والشرط الثاني: لم يرفضه اغلبية المتصوتين في ثلاث محافظات او اكثر، عندما نصت على انه((يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحا بموافقة اغلبية المتصوتين في ثلاث محافظات او اكثر)).

لاغراض التدريب واجراء المناورات العسكرية او التحرك لمواجهة اي خطر محتمل او داهم او قائم او لا ي غرض اخر تقتضيه ضرورات الامن الوطني وامن الاقليم او المحافظة وعلى الحكومة الاتحادية ان تبلغ حكومة الاقليم بهذه التحركات قبل ٢٤ ساعة من المباشرة بها على اقل تقدير.

رابعا: استثمار الثروات الطبيعية بما فيها النفط والغاز بالتعاون والتشاور مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المنتجة للنفط وتتولى السلطات الاتحادية تحديد اسلوب ادارته واستخراجه ونقله وتسويقه واستلام وتوزيع عائداته على الاقاليم والمحافظات بالتساوي وحسب اخر احصاء سكاني، مع تخصيص نسبة ١٠% من مجموع عائداته السنوية الى الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المنتجة تعويضا لها عن الاضرار البيئية والزراعية وغيرها الناجمة عن استثمار النفط وينظم ذلك بقانون .

خامسا: تنظيم امور المقاييس والمكاييل

سادسا: الترددات البثية والبريد

سابعا: الموارد المائية

ثامنا: الاثار

تاسعا: الجنسية والت الجنس والاقامة ومنح حق اللجوء السياسي.

- تعديل المادة ١٤ من الدستور بحسب الاتي (تكون الاختصاصات الاتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم .

اولا: رسم السياسات الخاصة بالضرائب والكمارك غير الاتحادية في الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم ذلك بقانون اتحادي.

ثانيا: انتظـيم مصدر انتاج الطاقة الكهربائية الرئيسـة وتوزيعها

ثالثا: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها.

رابعا: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.



خامساً: رسم السياسة الصحية العامة

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربية العامة.

٣- تعديل المادة ١١٥ وكما يلي (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية والاختصاصات المشتركة والاختصاصات الأخرى التي نظمها الدستور يكون من اختصاص الأقاليم ويعمل القانون الاتحادي على قانون الأقاليم في الاختصاصات الحصرية والمشتركة والاختصاصات الأخرى التي نظمها الدستور في حالة التعارض بينهما)

٤- الغاء الفقرة ثانياً والفقرة رابعاً من المادة ١٢١ وتعديل الفقرة خامساً منها وعلى وفق الآتي (تحتفظ حكومة الأقاليم بكل ما تتطلبه إدارة الأقاليم بما لا يتعارض مع أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ذات الصلة وتتولى حكومة الأقاليم مسؤولية قوى الأمن الداخلي للأقاليم وتتولى الحكومة الاتحادية مسؤولية الجيش والاجهزة الأمنية الاتحادية المتواجدة في الأقاليم)

٥- تعديل المادة ١٢٢ وكما يلي:

أولاً: تكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى ثانياً: (يعتمد نظام اللامركزية الإدارية في توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم وينظم ذلك بقانون)

٦- تغيير اسم المحكمة الاتحادية العليا إلى المحكمة الدستورية وتعديل الفقرة رابعاً وخامساً والفرقة ثامناً (أ) من المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ الخاصة باختصاصات المحكمة الاتحادية على وفق الآتي:

أ.تعديل الفقرة رابعاً من المادة (٩٣) بحيث تكون:

(الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم)

ب.تعديل الفقرة خامساً من المادة (٩٣) بحيث تكون:

(الفصل في المنازعات التي تنشأ فيما بين الأقاليم)

ج.تعديل الفقرة ثامناً (أ) من المادة (٩٣) من دستور ٢٠٠٥ على وفق الآتي:

(الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم)

د.تعديل الفقرة ثامناً (ب) من المادة (٩٣) بحيث تكون:

(الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الجهات القضائية للأقاليم)

هـ: ضرورة الاسراع في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي للحد من الخلافات الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم .

وـ: تعديل قانون النفط لإقليم كوردستان ولا سيما تعديل نطاق سريان القانون بحسب الاتي:

زـ: تعديل الفقرة ثانياً من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان الخاصة بسريان القانون، بحسب الاتي (يسري هذا القانون على كافة العمليات النفطية في الاقليم بما لا يتعارض مع احكام قانون النفط والغاز الاتحادي حال اقراره)

٧ـ - تشريع القوانين التي نص عليها الدستور ولا سيما قانون المحكمة الاتحادية العليا وقانون مجلس الاتحاد وقانون الهيئة العامة لمراقبة الابيرادات الاتحادية وتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٨ـ - تقوم وزارة المالية باستقطاع قيمة النفط المنتج في الاقليم والذي يتم تصديره عبر ميناء جيهان التركي خارج شركة سومر من حصة الاقليم في الموازنة الاتحادية .

٩ـ - حل الخلافات القائمة بين الحكومة الاتحادية والإقليم وفقاً للاسس التالية لحين تشريع قانون النفط والغاز :

أـ. اجازة الحكومة الاتحادية للعقود التي ابرمتها حكومة إقليم كوردستان مع الشركات النفطية الأجنبية على ان تدخل الى جانب حكومة الإقليم كطرف اول في العقد، وتتوقف حكومة الإقليم عن ابرام عقود جديدة دون موافقة الحكومة الاتحادية لحين تشريع قانون النفط والغاز الذي نص عليه الدستور.

بـ. مصادقة الحكومة الاتحادية على اتفاقية مد انبوب النفط في إقليم كوردستان الى ميناء جيهان التركي على ان تحل محل حكومة الاقليم في الاتفاقية مع الحكومة التركية.

تـ. تسويق كامل النفط المنتج في الاقليم من خلال شركة سومو لتسويق النفط.

ثـ. الاتفاق بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم على تحديد حصة معينة للأقاليم وفقاً للفقرة الاولى من المادة (١١٢) التي اجازت تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم

المتضورة والتي حرمت منها بصورة مجحفه من قبل النظام السابق واجازة الاتفاق من مجلس النواب بقانون.

ج. تستقطع وزارة المالية مبلغ أي كمية تصدر من قبل الاقليم الى ميناء جيهان التركي خارج شركة سومر من تخصيصات الاقليم في الموازنة الاتحادية.

ح. ايداع العائدات الخاصه بالنفط المنتج في الاقليم مع العائدات النفطية الاخرى بحساب واحد في صندوق تنمية العراق (DFI) على ان لا يدخل في حساب الحكومة الاتحادية الا بعد الانتهاء من استقطاع نسبة الـ ١٧% من حصة اقليم كوردستان المقرره في الموازنة العامة الاتحادية.

خ. سماح حكومة الاقليم لديوان الرقابة المالية الاتحادي بتدقيق ومطابقة الحسابات الخاصة بالنفط والغاز المنتج في الاقليم.

د. تفويض الحكومة الاتحادية صلاحياتها المتعلقة بالنفط والغاز لحكومة الاقليم عدا التسويق واستلام العائدات والإيداع وتوزيع العائدات لحين تشريع قانون النفط والغاز مع احتفاظها بحق الاشراف والمراقبة .

ذ. في حالة اصرار حكومة الاقليم على تسويق النفط بشكل منتقل خارج شركة سومو وعدم تسليم عائداته للحكومة الاتحادية تحرم حكومة الاقليم من اي تخصيصات اتحادية في الموازنة العامة .

المصادر والمراجع

أولاً. القرآن الكريم.

ثانياً. معاجم اللغة العربية:

١. إبراهيم مصطفى وآخرون ، المعجم الوسيط ، ج ١ ، تحقيق مجمع اللغة العربية ، دار الدعوة ، أسطنبول ، ١٩٨٩ .
٢. المنجد في اللغة (معجم لغوي) ، الطبعة الثالثة والأربعون ، المكتبة الشرقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٣. جمال الدين إبي الفضل ابن منظور ، لسان العرب (معجم لغوي) ، المجلد ٣ ، دار لسان العرب ، بيروت ، ٢٠٠٣ .
٤. محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، الجزء السابع، دار صادر، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.
٥. المعجم الوسيط ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، دار الدعوة للنشر والتأليف ، أسطنبول ، ١٩٨٩ .

ثالثاً. كتب الفقه الإسلامي:

- ١-ابن قدامة ، محمد بن عبد الله، المغني ، تحقيق طه محمد الزيني ، ج ٣ ، مكتبة القاهرة، مصر ، ١٩٦٩ .
- ٢-الكاشاني (الإمام علاء الدين أبي بكر مسعود بن احمد) ، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع ، ج ٢ ، ط ١ ، دار الفكر ، بيروت ، لبنان ، ١٩٩٦ .
- ٣-أية الله العظمى الشهيد محمد باقر الصدر ، أقتصادنا ، دار التعارف للمطبوعات ، بيروت ، بدون سنة نشر ، ص ٥٢٠ .
- ٤-عبد السلام داود العبادي ، الملكية في الشريعة طبيعتها ووظائفها وقيودها (دراسة مقارنة) ، القسم الثاني ، مكتبة الأقصى ، عمان /الأردن ، ١٩٧٤ .
- ٥- علي خيف ، الملكية في الشريعة الإسلامية مع المقارنة بالشرع الوضعي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

٦- محمد ابو زهرة، الملكية ونظرية العقد في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر.

٧- شمس الدين الرملي (محمد بن احمد)، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، ج ٥، دار التعارف ، بيروت ، ١٩٩٣ .

٨- محمد بلتاجي، الملكية الفردية في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط ١، دار السلام للنشر والتوزيع والترجمة، القاهرة ، ١٤٢٨ هـ / ٢٠٠٧ م.

٩- محمد بن علي السميح، ملكية الأرض في الشريعة الإسلامية ، ط ١، مؤسسة فؤاد بعينو للتجليد ، بيروت (١٤٠٣ هـ ، ١٩٨٣) .

١٠- يحيى بن شرف محي الدين أبو زكريا النووي، المجموع شرح المذهب، ج ٦ ، مكتبة الإرشاد، جدة ، ١٩٩٦ .

١١- يحيى بن سعيد الحلي، الجامع للشرايع، دار التعارف، بيروت ١٩٩٣ .

رابعاً. الكتب والمؤلفات القانونية:

١. د. إبراهيم أبو حرام، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الكتاب الجديد، بيروت، ٢٠١٠ .

٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة نشر. .

٣. د. إبراهيم عبد العزيز، مبادئ النظم السياسية، دار الجامعية للطباعة، القاهرة، ١٩٨٢ .

٤. د. أبو زيد رضوان، الأسس العامة للتحكم التجاري الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٨١ .

٥. د. إحسان المفرجي وأخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠ .

٦. د. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣ .

٧. د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠٠ .

٨. د. اسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بدون سنة طبع.
٩. امجد علي، النظام الاتحادي كحل للنزاعات في المجتمعات المتعددة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٢.
١٠. د. بثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
١١. د. جان بورجكس وآخرون ، البترول والغاز ، ترجمة المهندس مشيل خوري ، منشورات وزارة الثقافة السورية ، دمشق ، ١٩٩٠ .
١٢. جورج اندرسن ، مقدمة عن الاتحادية ، ترجمة مها تكلا، منتدى الانظمة الاتحادية ، كندا، ٢٠٠٧ .
١٣. د. حسن لطيف كاظم الزبيدي وآخرون، النفط العراقي والسياسة النفطية في العراق والمنطقة في ظل الاحتلال الأمريكي (رؤية مستقبلية)، الطبعة الأولى، سلسلة مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٧ .
١٤. د. حسن محمد عواضة المباديء الأساسية للقانون الاداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧ .
١٥. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهروري، بغداد، ٢٠١٣ .
١٦. د. حنان محمد القيسى، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في أقاليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، الطبعة الأولى، مكتبة السنهروري، بغداد، ٢٠١٢ .
١٧. د. حيدر طالب الامارة و د. حنان محمد القيسى، القانون الدستوري، مكتبة السنهروري، بغداد، بدون سنة نشر.
١٨. روبرت بوبي وكارل فريديك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج ٣ ، ترجمة د. صلاح الدباغ وبرهان دجاني، دار الشرقية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٥ .
١٩. رونالد بل. واتس، الانظمة الاتحادية، ترجمة غالى برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الاتحادية، كندا، ٢٠٠٦ .
٢٠. د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥ .

٢١. د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، دار نبيور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤.
٢٢. د. بسامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري (نظريّة الدولة وانظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسي والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٢٣. د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
٢٤. د. سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤.
٢٥. د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، ط١، بدون مكان نشر ، ٢٠٠٥.
٢٦. د. سليم زيدان، البترول والغاز الطبيعي من الجيولوجيا إلى الإستكشاف والإنتاج، الطبعة الأولى، المجلد الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٣.
٢٧. د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، بدون مكان نشر ، سنة ١٩٨٨.
٢٨. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
٢٩. د. الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٦٣.
٣٠. د. صلاح الدين الناهي، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية، الجزء الأول ((حق الملكية في ذاته وخصائصه وعناصره ونطاقه وقيوده وأسباب كسبه))، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، (١٣٨٠ هـ ١٩٦١).
٣١. د. ظاهر مجید قادر ، الأختصاص التشريعي والقضائي في عقود النفط (دراسة مقارنة) ط١، مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
٣٢. د. عامر ابراهيم الشمري، الادارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي (دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي) الطبعة الأولى ، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٣ .

٣٣. د. عبد الجبار الحلفي، الاقتصاد العراقي (النفط الاختلال الهيكلي – البطالة)، سلسلة كتب مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٨.
٣٤. د. عبد الرحمن البزار، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، ط٢، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٦.
٣٥. د. عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج٨، (حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
٣٦. د. عبد السلام داود العبادي، الملكية في الشريعة طبيعتها ووظائفها وقيودها (دراسة مقارنة)، القسم الثاني، مكتبة الأقصى، عمان/الأردن، ١٩٧٤.
٣٧. د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
٣٨. د. عبد الفتاح ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
٣٩. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق) مؤسسة النبراس للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٠.
٤٠. د. علي عبد الرزاق علي الأنباري ، أثر القانون الدولي العام في تطوير عقود الأمتيازات النفطية ، الطبعة الأولى ، موسوعة القوانين العراقية ، الناشر صباح صادق جعفر الأنباري ، بغداد ، ٢٠١٠ .
٤١. د. علي محمد بدير وآخرون، مباديء واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
٤٢. د. غازي فيصل مهدي، اشكالات تطبيق النصوص الدستورية، بدون مكان نشر ، بدون سنة نشر .
٤٣. د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨.
٤٤. د. فارس محمد عمران، قوانين ونظم التحكيم في الدول العربية والدول الخليجية ودول أخرى، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٠.
٤٥. د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٦٤. فؤاد قاسم الامير، الجديد في عقود النفط والغاز الموقعة من قبل حكومة اقليم كوردستان والسياسة النفطية للإقليم، دار الغد، بغداد، ٢٠١٣.
٤٧. فؤاد قاسم الامير، ثلاثة النفط العراقي، الطبعة الأولى، دار الغد للنشر، بغداد، ٢٠٠٧.
٤٨. فؤاد قاسم الامير ، حكومة اقليم كوردستان وقانون النفط والغاز ، دار الغد ، بغداد ٢٠٠٨،
٤٩. د. فوزي محمد سامي، التحكيم التجاري الدولي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٢.
٥٠. د. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الاتحادية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
٥١. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٥٢. د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة، مطبعة جامعة الامارات العربية المتحدة، دبي، ١٩٩٩.
٥٣. د. محمد احمد الدوري، مبادئ اقتصاد البترول، مطبعة الارشاد، بغداد، ١٩٨٨.
٥٤. د. محمد احمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري (التنظيم الإداري)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٥٥. د. محمد ازهر سعيد السمّاك، اقتصاد النفط والسياسة النفطية اسس وتطبيقات، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨٧.
٥٦. د. محمد طه البشير و د غني حسون طه، الحقوق العينية الأصلية ج ١، ط ٣، القاهرة، بدون سنة نشر.
٥٧. د. محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي (الماضي والحاضر وخيارات المستقبل)، الطبعة الرابعة، دار الملك للفنون والأداب والنشر، بغداد، ٢٠١٠.
٥٨. القاضي الدكتور محمد عمر مولود، الاتحادية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذج)، الطبعة الأولى، مجد (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع)، بيروت، ٢٠٠٩.

٥٩. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومات) دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٧-١٩٦٨

٦٠. د. محمد هما وندي، الحكم الذاتي والنظم الامرکزية الإدارية والسياسية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠.

٦١. د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار ورد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.

٦٢. د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.

٦٣. د. منير عبد المجيد ، الاسس العامة للتحكيم الدولي والداخلي (في القانون الخاص في ضوء الفقه وقضاء التحكيم) ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

٦٤. د. منذر الفضل ، مشكلات الدستور العراقي ، الطبعة الأولى ، دار آراس للطباعة والنشر ، أربيل ، ٢٠١٠ .

٦٥. مجموعة باحثين ، مأرث الدستور (نقد وتحليل) ، الطبعة الأولى ، منشورات معهد الدراسات الأسراتيجية ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد / بيروت ، ٢٠٠٦ .

٦٦. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩ .

٦٧. د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤ .

٦٨. ينظر : د هشام محمد فوزي ، رقابة دستورية القوانين بين امريكا مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ ،

٦٩. د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة نشر.

خامساً. الرسائل والاطاريك:

- **الرسائل الجامعية**

١. رحمن علي صوفي شريف، حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية، ٢٠٠٩ .

٢. رياض ناصر الشمري، النظام الاتحادي الاتحدادي في العراق (دراسة تحليلية)، رسالة ماجستير مقدمة إلى معهد البحث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

- الأطروحات الجامعية

١- بلال سعود مطر، إشكالية توزيع السلطة في الدولة الاتحادية دراسة تطبيقية على الحالة العراقية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى معهد البحث والدراسات العربية قسم الدراسات القانونية، القاهرة، بدون سنة نشر.

٢- سه ركول مصطفى احمد، الوضع القانوني لملكية الموارد الطبيعية (دراسة تحليلية مقارنة) أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية، ٢٠١١.

٣- سناء محمد سدخان البيضاني، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الإتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق نموذجاً) أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون / جامعة تكريت، ٢٠١٢.

٤- عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٨.

٥- عبد الرحمن سليمان زبياري، السلطة القضائية في النظام الاتحادي العراقي (دراسة تحليلية مقارنة) اطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة - جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨.

٦- فائز عزيز أسعد ، مبدأ علو الدستور ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ، ١٩٨٠ .

٧- محمد بكر حسين، الاتحاد الاتحادي بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٧.

٨- معمر مهدي صالح الكبيسي ، توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية ،أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ، ٢٠٠٧ .

سادساً. البحوث القانونية:

١. احمد سليمان الصفار و وحيد علي السليفاني ، تقاسم الثروات في الدولة الاتحادية ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين ، سنة ٢٠١٤ المجلد ١٥ ، العدد ٢

٢. د. بان صلاح الصالحي ، تخصيص الإيرادات في الدولة الاتحادية ، بحث منشور في مجلة المنصور / العدد ١٤ / خاص ، الجزء الأول ، بغداد ، ٢٠١٠ .

سابعاً. الدساتير والقوانين:

الدساتير:

١. الدستور الأمريكي لسنة ١٧٧٨.
٢. الدستور الكندي لعام ١٨٦٧.
٣. الدستور السويسري لعام ١٨٧٤.
٤. دستور استراليا لسنة ١٩٠١.
٥. القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
٦. الدستور الألماني لعام ١٩٤٩.
٧. الدستور الاماراتي ١٩٧١.
٨. دستور الاتحاد السوفيتي السابق لعام ١٩٧٧.
٩. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

القوانين:

١. قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤.
٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
٣. قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

ثامناً. المجموعات القضائية:

مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا.

تاسعاً. المقابلات الشخصية:

مقابلة أجريت مع الدكتور همام حمودي ، رئيس لجنة كتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مكان المقابلة معهد حوار الفكر في بغداد ، ٢٠١٤/٣/٣ .

عاشرًاً. المواقع الالكترونية:

١. امين محمد القطري، تقاسم الموارد المالية بين الدولة الاتحادية والوحدات المكونة لها ، بحث منشور على شبكة الانترنت. على الرابط <http://www.slideserve.com> ، تاريخ آخر زيارة للموقع ٢٠١٣/١١/٣٠ .
٢. ابن عاشور صالحة، نظرية الملكية بين التشريع الاقتصادي الإسلامي والقانون، بحث منشور على شبكة الانترنت، الرابط www.webereview.dz. تاريخ الزيارة ٢٠١٣/٥/١ .
٣. د. فخري قدوري، ملخص تاريخ شركات النفط الأجنبية في العراق، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط www.iraqiconomists.net تاريخ الزيارة ٢٠١٣/٥/٤ .
٤. القاضي وائل عبد اللطيف ، ثروة النفط الغاز في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث متاح على شبكة الانترنت الدولية على الرابط www.kitabat.com تاريخ زيارة ٢٠١٣/٦/٥
٥. د. غازي فيصل مهدي، ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، المنشور في الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الرابط www.iraqja.iq تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٢/٤ .
٦. غانم العناز، النفط واكتشافه في العراق، بحث متاح على شبكة الانترنت الدولية على الرابط www.almosal.com تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٥/٩ .
٧. ؛ رزاق حمد العوادي، الرأي الفقهي لتفسيير ملكية النفط والغاز وفقاً لنص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور على شبكة الانترنت على الرابط www.ahewar.org تاريخ آخر زيارة ٢١٤/٩/٨ .
٨. كامل المهدى، قراءة في عقود إقليم كورستان النفطية مقارنة مع عقود وزارة النفط ، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، على الرابط www.iraqoilforum.com تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٨/٥ .
٩. . الموقع الرسمي للجنة المادة ١٤٠ من دستور جمهورية العراق، الرابط www.com140.com تاريخ آخر الزيارة ٢٠١٤/١/٢ .

١٠. تقرير وكالة الطاقة الدولية عن العراق IEA (٢٠١٣) ، منشور على شبكة الانترنت الدولية بالرابط /www iraqieconomists net تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٢/٦ .

١١. تقرير وكالة الطاقة الدولية عن العراق IEA (٢٠١٢) ، منشور على شبكة الانترنت الدولية بالرابط /www iraqieconomists net تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٢/٦ .

١٢. د. على ميرزا، التمكّن والاعتماد الاقتصادي واللامركزية في العراق، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية على الرابط www iraqieconomists net. تاريخ الزيارة ٢٠١٤/١٢/٧ .

١٣. د. رزاق حمد العوادي، ملاحظات بشأن مشروع قانون النفط والغاز المعدل، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، الرابط www ahewar org تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/١/٢ .

١٤. د. ضياء الجابر، مسودة قانون النفط والغاز رؤية قانونية، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، الرابط www fcdrs com تاريخ الزيارة ٢٠١٤/١/٢ .

١٥. د. عبد الهادي الحساني ، قانون النفط والغاز بين النظرية والتطبيق، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، الرابط www iier org ، تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٢/٢ .

١٦. د. رياض عبد عيسى الزهيري ، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الأقاليم والمحافظات منشور على الموقع الإلكتروني www iraqja iq تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٢/٥ .

١٧. الموسوعة الحرة شبكة الانترنت الدولية الرابط <http://ar wikipedia org> . تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٤/٤ .

١٨- د. صباح الساعدي ، مدير القسم القانوني في دائرة شؤون التراخيص . في وزارة النفط ، مشروعية توقيع عقود الخدمة مع شركات النفط الأجنبية لتطوير الحقول النفطية والغازية) بحث منشور على شبكة الانترنت موقع جريدة البينة ، الرابط <http://al bayyna com> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٥/٩ .

١٩- عادل اللامي، ملاحظات تشريعية على مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد المقدمة من رئيس الجمهورية، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية الرابط <http://www almadapaper net> . تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٦/٢ .

٢٠ - د.إبراهيم إسماعيل إبراهيم الريبيعي وماهر محسن عبود الخيكاني، التحكيم ضمانة إجرائية لتسوية منازعات الاستثمار، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.uopapylon.edu.iq تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤/٦/٥.

٢١ - د. سعدي ابراهيم البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.alitthad.com تاريخ آخر زيارة ٢٠١٤ / ٣ / ٣ .

الحادي عشر. المراجع الأجنبية:

1. Saad Z.Jassim and Jermy C,goff: Geology of Iraq, Dolin Prague and Moravian Museum,Prno,2006.
2. j.G Riddall, Introduction to the land law, Butterworths,1974 .
3. Williams and Mayers,Oil and gas law,Vol.'((In the United States))
4. Iraq Oil and Gas Legislation 'Revenue Sharing 'and U.S. Policy CRS Report for Congress, 2 April ,2008.
5. Ali Farid, concession Agreements, University of Main School of Law,2014.

المحتويات:

١	المقدمة.....
٦	المبحث التمهيدي: التعريف بالنفط والغاز.....
٦	المطلب الأول : مفهوم النفط والغاز وتاريخهما.....
٦	الفرع الأول : مفهوم النفط والغاز.....
٧	الفرع الثاني: نبذة عن تاريخ النفط والغاز
٩	المطلب الثاني: الجدوى الاقتصادية للنفط والغاز وأهميتها في الاقتصاد العراقي
٩	الفرع الأول: الجدوى الاقتصادية للنفط والغاز العراقي
١٠	الفرع الثاني: أهمية النفط والغاز في الاقتصاد العراقي
١٢	الفصل الأول: التعريف بالنظام الاتحادي وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات.....
١٢	المبحث الاول: تعريف النظام الاتحادي والفرق بينه والأنظمة المشابهة له
١٢	المطلب الأول تعريف النظام الاتحادي ونشأته ومظاهره
١٣	الفرع الأول: تعريف النظام الاتحادي
١٥	الفرع الثاني :اساليب نشأة النظام الاتحادي
١٦	الفرع الثالث: مظاهر النظام الاتحادي
١٩	المطلب الثاني: الفرق بين النظام الاتحادي والأنظمة المشابهة له
٢٠	الفرع الأول: الفرق بين النظام الاتحادي والنظام الكونفدرالي
٢٢	الفرع الثاني: الفرق بين النظام الاتحادي ونظام الامركزية الإدارية.....
٢٦	المبحث الثاني:توزيع إلاختصاصات في الدولة الاتحادية
٢٧	المطلب الأول: الاختصاصات الحصرية في الدولة الاتحادية
٢٧	الفرع الأول: الإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية
٢٨	الفرع الثاني: تحديد إلاختصاصات الحصرية لكل من الحكومة الاتحادية والولايات.....
٢٩	الفرع الثالث : الاختصاصات الحصرية للولايات

الفرع الثالث: ادارة العمليات النفطية في الاقليم والمناطق المتنازع عليها ١١٢

الفرع الرابع: تقويم قانون النفط والغاز لإقليم كردستان ١١٣

المبحث الثاني: مشروع قانون النفط والغاز والتشريعات الضامنة لحقوق الاقاليم والمحافظات التي نص عليها الدستور ١١٥

المطلب الأول : مشروع قانون النفط والغاز ١١٥

الفرع الأول: الشروط الأساسية لمشروع القانون ١١٧

الفرع الثاني: الجهات المختصة بإدارة المصادر النفطية في مشروع القانون ١١٨

الفرع الثالث: التراخيص والعقود وحل النزاعات المتعلقة بهما ١٢٤

الفرع الرابع : تقويم مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي ١٢٨

المطلب الثاني: التشريعات الضامنة لممارسة اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم التي نص عليها الدستور ١٣٠

الفرع الاول: مجلس الاتحاد ١٣٠

الفرع الثاني: الهيئة العامة المستقلة لمراقبة تخصيص الموارد الاتحادية ١٣٤

المبحث الثالث : سبل فض المنازعات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ١٣٦

المطلب الاول: المحكمة الاتحادية العليا و اختصاصها في فض المنازعات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات ١٣٦

الفرع الاول: الرقابة الدستورية في الدساتير المقارنة ١٣٦

الفرع الثاني: تسمية المحكمة الاتحادية العليا ١٤٠

الفرع الثالث: خصاص المحكمة الاتحادية العليا في الفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات ١٤١

المطلب الثاني : التحكيم و إمكانية اعتماده كآلية لفض النزاعات بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات ١٤٤

الفرع الاول: مفهوم التحكيم ١٤٤

الفرع الثاني: مدى امكانية اللجوء الى التحكيم التجاري او الدولي لفض النزاعات المتعلقة بالنفط والغاز في العراق.....	١٤٦
الخاتمة:.....	١٤٩
المصادر والمراجع:.....	١٥٧
المحتويات:.....	٥

Abstract

This study examines the terms the powers of the regions and governorates not organized in a region of oil and gas, which included a preliminary research about oil and its history and its importance in the Iraqi economy.

The first chapter also includes the concept of a federal system and methods of distribution of competences in general and the terms of powers for the oil and gas, particularly in the federal states.

Chapter II of the ownership of the oil law and the study as well as the ownership of the oil in the Constitution of 2005 also included, as well as the terms of reference for the distribution of oil and gas in the Constitution of 2005, when the study discussed in articles 111 and 112, which terms regulated - the powers for oil and gas in Iraq.

Chapter III of the study, the differences between the federal government and the province around oil and gas investment in Iraq in terms of hiring, marketing and distribution of the proceeds also included in addition to the dispute over oil and gas law for the Kurdistan region in addition to the laws that the Constitution provided for the legislation relating to oil and gas which is the oil and gas and federal legislation law guarantor of the rights of the regions and provinces, including the Federation Council Act and the Public Authority to monitor the distribution of federal revenues. Chapter also included Mbgesa about resolving disputes between the federal government on the one hand and the governments of the regions and provinces on the other hand.

As was written results of the studies as well as the recommendations made by the study.

أقرار لجنة المناقشة

نشهد - نحن أعضاء لجنة المناقشة - إننا قد اطلعنا على رسالة الماجستير الموسومة ب (توزيع وتوزع الاختصاص في استثمار النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات في العراق) المقدمه من قبل الطالب (إسماعيل علوان عبود) وقد ناقشنا الطالب في محتوياتها وفيما له علاقة بها ونعتقد بأنها جديرة بالقبول لنيل درجه الماجستير في القانون العام وبتقدير () الموافق ٢٠ /٨ / ١٤٣٦ هجري . ٢٠١٥ ميلادي.

التوقيع:

الأستاذ الدكتور : عمر طارق عبد العزيز

رئيساً

التوقيع:

الأستاذ المساعد الدكتور : عثمان سلمان غيلان

عضوأ

التوقيع:

الأستاذ المساعد الدكتور: حيدر طالب الامارة

عضوأ ومشرفا

التوقيع:

الدكتور : صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي

عضوأ

صادقه عماده الكلية على ما جاء بقرار اللجنة أعلاه

التوقيع:

الأستاذ الدكتور: علي هادي عطية

العميد

إقرار المشرف

أشهد أن إعداد هذه الرسالة الموسومة بـ (توزيع وتوزيع الاختصاص في استثمار النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات في العراق) للطالب (إسماعيل علوان عبود) قد جرت بإشرافي في جامعة النهرين - كلية الحقوق ، وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام.

التوقيع:

الأستاذ المشرف : حيدر طالب الامارة

التاريخ: / /

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
(وَقُلْ رَبِّ أَذْخِلْنِي مُذْخَلَ
صِدْقٍ وَأَخْرِجْنِي مُخْرَجَ صِدْقٍ
وَاجْعَلْ لِي مِنْ لَدُنْكَ سُلْطَانًا
نَّصِيرًا))
(صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ))
(سُورَةُ الْإِسْرَاءِ ، الْآيَةُ ٨٠))

الاهداء

إلى . . .

وطني / لو شغلت بالخلد عنه نازعني
إليه في الخلد نفسي^١

بغداد / ما اشتبتك علىك الأعصر إلا ذوت
ووريق عمرك أخضر^٢

أبي وأمي / كما رباني صغيرا (رحمهما الله)
واسكنهما فسيح جناته

شقيق^٣ / الشهيدين كنعان الذي طالته يد
الدكتاتورية وحسين الذي طالته
يد الإرهاب (رحمة الله عليهما
واسكنهما فسيح جناته)

ولدي^٤ / الدكتور صهيب الذي غادرني بدون
استئذان في حادث مؤسف وترك في
لوعة لن تنطفئ ما حييت

زوجتي / جبل الوفاء والكبرباء أم صهيب

ولدي^٥ / أبازر ومصعب

بناتي^٦ / د. كنانة ود. الزهراء
والمهندسة عاتكة والصيدلانية
آية

**أولئك الأموات / الذين مازالوا يقودون
الأحياء وهم في قبورهم راقدون**

إليهم جميعا / أهدي ثمرة جهدي
المتواضع هذا

إسماعيل

^١- الشاعر احمد شوقي

^٢- الشاعر مصطفى جمال الدين

شكر وتقدير

إتباعاً لقوله سبحانه وتعالى في كتابه العزيز {...وَلَا تَسْوُا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ...} أتقدم بكل معاني الشكر والتقدير والاحترام لأساتذتي كافة الذين علموني ودرسوني عبر رحلتي التعليمية منذ الصف الأول الابتدائي وحتى تقديم رسالتي هذه، وأنواعهم جميعاً بأستاذِي الفاضلين (الدكتور غازي فيصل مهدي) و(الدكتور حيدر طالب الإمارة) اللذان تناوباً الإشراف على هذه الرسالة ، حيث أكمل الثاني ما وصل إليه الأول وبذل كل منهما جهوداً كبيرة في تسديدها وتصويبها وتعزيزها من خلال ملاحظاتهما القيمة ، فكنت من المحظوظين أن يشرف على رسالتي هذه أستاذان كبيران من ذوي المكانة والمكانة العلمية العالية . ولا بد لنا أن نشكر الدكتور علي هادي عطيه عميد الكلية لما قدمه لنا من عنون واهتمام ، كما وأشكر الدكتور فاضل عبود التميمي الذي تفضل بتقويم هذه الرسالة لغويًا ، وكما ويشكر الدكتور أكرم فاضل سعيد قصير لما قدمه لي من ملاحظات قيمة وزووني بالعديد من المصادر و المراجع التي ترخر بها مكتبه الخاصة ، كما أتقدم بواهر الشكر وعميق الامتنان إلى جميع أساتذتي الأفاضل في الدراسات العليا بكلية الحقوق/جامعة النهرین ، لما أفضوا به علي من ينابيع علمهم ومعرفتهم .

كما ويشرفني أن أقدم بخالص شكري وتقديرني واحترامي لأساتذتي الكرام أعضاء لجنة المناقشة الموقرة، الذين سيتفضلون بقراءة رسالتي هذه بعناية وتمعن ومن ثم تقييمها بميزان العالمين العارفين ، فأؤدي لهم مقدماً عظيم شكري وامتناني لكل ما سيهدونه لي من ملاحظات قيمة وآراء سديدة سترين رسالتي بجواهر العلم وكنوز المعرفة ، آملاً من الله تعالى أن تناول رضاهم .

كما أشكُر السيد عادل عبد المهيدي وزير النفط والسيد عبد الإله قاسم الأمير مستشار السيد رئيس الوزراء لشؤون الطاقة والدكتور علي خليل والدكتور جاسم سلمان التميمي والدكتور صبيح لفته فرحان والقاضي فلاح حسن عبد والسيد لطيف الظرفة والمهندس دلمان نجم عبدالله لما قدموه لي من مراجع ووثائق وملاحظات قيمة . كما وأشكر زميلي في دراسة الماجستير السيد ماهر عباس ذبيان والسيد عامر ابراهيم والدكتور أحمد كنعان والدكتور هدير علي طلب والسبدة زهراء عباس صحن لما قدموه لي من مراجع ومن جهد في الطبع والتنضيد .

كما لا يفوتي أن أشكُر منتسبي جميع مكتبات الكليات التي زرتها لما قدموه لي من عنون ومساعدة في استعارة المصادر دون كل أو ملل، وأخص منهم منتسبي مكتبة كلية الحقوق / جامعة النهرین فجزاهم الله خير الجزاء . هذا والله الحمد أولاً وأخراً ومنه التوفيق ومنه السداد.

الباحث

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific Research



Al-Nahrain University
College of Rights

DISTRIBUTION

and conflict of jurisdiction in the oil and gas investment between the federal government , territories and governorates in Iraq

A Thesis presented by

Ismael Alwan Abbood Al-Tameemi

To the Administrative Board of the College of Rights at Al-Nahrain University

It is a part of the requirements to obtain the Master certificate in Public Law

Supervised by

Assist. Prof. Dr.

Dr. Haider Talib Alimara



جامعة النهرين
كلية الحقوق

اختصاصات الأقاليم
والمحافظات غير المنتظمة في إقليم
المتعلقة بالنفط والغاز

رسالة تقدم بها

إسماعيل علوان عبود التميمي

إلى مجلس كلية الحقوق – جامعة النهرين

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

إشراف

الأستاذ المساعد الدكتور حيدر طالب الإمارة

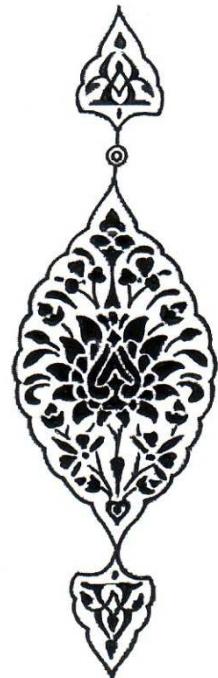
٢٠١٥

١٤٣٦ هـ

الفصل

١١ ٦ ٦

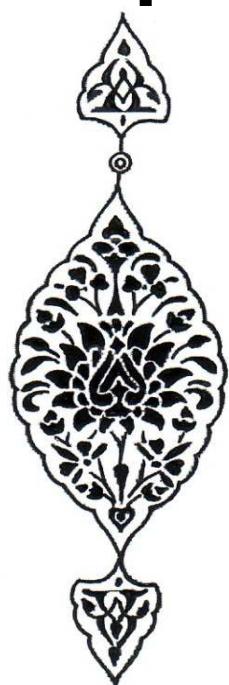
المنازعات وطرق فضها
و التشريعات الضامنة لممارسة
الختصاص الاقاليم والمحافظات



الفصل

: ١٦ ١١

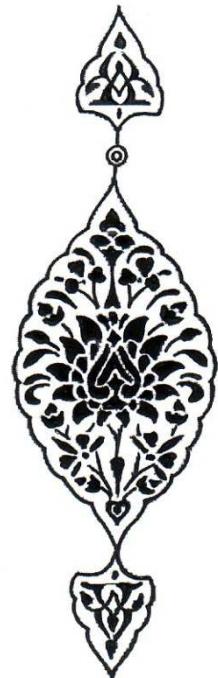
ملكية النفط والغاز وتوزيع
الاختصاصات
المتعلقة بهما وتطبيقها



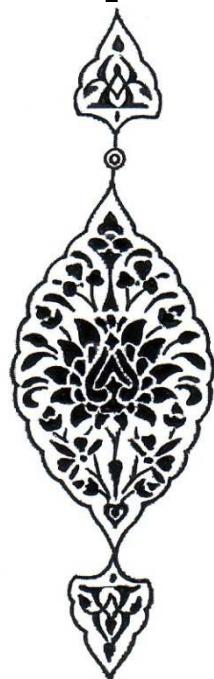
الفصل

١٧١

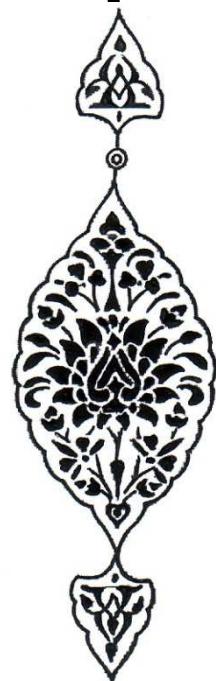
التعريف بالنظام الاتحادي
وتوزيع
ال اختصاصات بين الحكومة
الاتحادية والولايات



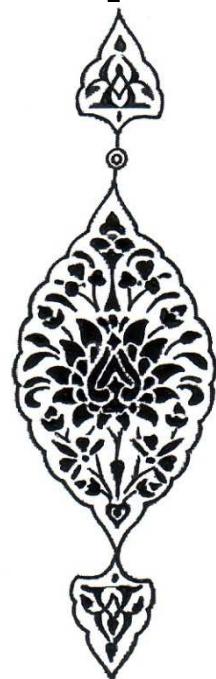
الخاتمة

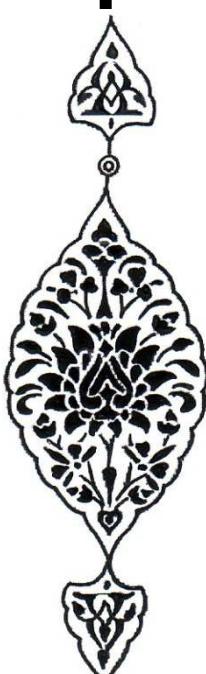


المصادر



المقدمة





المبحث
الاتمومان

التعریف بالنفت
و الغاز

المحتويات

