

## الإشكاليات القانونية لملكية وإدارة الموارد الطبيعية بين مستويات الحكم في العراق الإتحادي

### "ملكية وإدارة النفط والغاز أنموذجاً"

قسم القانون، كلية القانون، جامعة السليمانية، السليمانية، إقليم كردستان – العراق.

[zana7454@gmail.com](mailto:zana7454@gmail.com)

زانا رسول محمداين

البريد الإلكتروني :

قسم القانون، كلية القانون، جامعة السليمانية، السليمانية، إقليم كردستان – العراق.

[Dana.saeed@univsul.edu.iq](mailto:Dana.saeed@univsul.edu.iq)

دانا عبدالكريم سعيد

البريد الإلكتروني :

#### المُلخَص:

بعد تغيير النظام السياسي في العراق وتحويل الدولة العراقية من دولة موحدة الى دولة إتحادية وفقاً للدستور العراقي لعام 2005، ظهر اختلاف حاد بين الحكومة الإتحادية وحكومة إقليم كردستان بشأن ملكية وإدارة الموارد الطبيعية وخاصة النفط والغاز. ذلك أن المواد الدستورية المتعلقة بتحديد الإختصاصات وتحديد ملكية وإدارة الموارد الطبيعية تتسم في بعض نواحيها بالغموض و اللبس مما ترتب عليه الخلافات والنزاعات بين تلك الحكومتين. فحاولنا في هذا البحث ان نبين إختصاصات كلتا الحكومتين في مجال ملكية وإدارة الموارد الطبيعية و تطرقنا الى جوانب الغموض والنقص في الدستور العراقي لعام 2005 بهذا الخصوص ثم الى كيفية التنظيم القانوني لهذه المسائل من قبل كلا المستويين في الدولة. وذلك خلال مطلبين مستقلين يتعلق الاول بملكية الموارد الطبيعية أما الثاني بإدارة وتوزيع عائدات هذه الموارد.

**الكلمات المفتاحية:** الموارد الطبيعية، الملكية والإدارة، النفط والغاز، الإيرادات، إختصاصات المستويات.

## المقدمة:

ان الفيدرالية نظام لتقاسم السلطة واتخاذ القرارات المشتركة بين مستويات الحكم. كما ان الفدرالية تحفظ من جهة وحدة الدولة وكيانها السياسي، ومن جهة أخرى تمنح المقاطعات أو الأقاليم نصيبها من السلطة والثروة، ومن ثم تقطع الطريق على قيام حكومات إستبدادية. ونتج عن تطبيق نصوص دستور العراق الصادر عام 2005 إختلاف حاد بين الحكومة الإتحادية وحكومة إقليم كردستان فيما يتعلق بإدارة وجباية إيرادات النفط والغاز. فلذلك إرتأينا ان نقف عند صلاحيات وإختصاصات كل منهما كون دستور العراق اعتمد نظاماً فدرالياً بالنسبة للأقاليم . وان هذا البحث يحاول الكشف عن التجربة العراقية في الفيدرالية التي تبناها الدستور العراقي وكيف يمكن الإستفادة من هذه التجربة لأجل إدارة واستغلال الموارد الطبيعية وحل النزاعات المتوقعة في العراق الفيدرالي على هذه الموارد.

**أهمية البحث:** تبرز أهمية البحث من خلال وجوب الإلتزام بالدستور العراقي لعام 2005، ذلك ان غالبية أطراف السياسية في المجتمع العراقي قد توافق عليه بالرغم من وجود نصوص و عبارات غير دقيقة و غامضة وقابلة لأكثر من تفسير، حيث ينبغي تعديلها و صياغتها بشكل يسهل تحديد معناها القانوني ويمنع الإلتباس والغموض ولايعطي مجال لإحتمالها أكثر من تفسير.

**مشكلة البحث:** سنحاول في هذا البحث تسليط الضوء على موقف النظام القانوني العراقي من ملكية و إدارة أو إستغلال الثروات الطبيعية - النفط والغاز خاصة- بين مستويات الحكم في العراق الفيدرالي. وتتمثل الإشكالية المحورية في عدة تساؤلات أهمها: ماهو موقف المشرع العراقي من ملكية هذه الثروات ؟ ومن هو السلطة المختصة بإدارتها واستغلالها ؟ هل كلها من اختصاصات السلطة الاتحادية بشكل حصري أم هي إختصاص مشترك بينها وبين سلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ؟ وكيف توزع عائدات تلك الثروات؟ كل هذه التساؤلات وغيرها سنحاول إيجاد الاجابات لها من خلال مسيرة هذا البحث.

**فرضية البحث وهدفه:** تقوم فرضية البحث على أساس ان الإقليم كمستوى حكم في العراق الفيدرالي له إختصاص حصري في إدارة الموارد الطبيعية غير النفطية كما وله اختصاص مشترك مع الحكومة الاتحادية في رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها وادارة الحقول النفطية الحالية، فضلا عن اختصاصه الحصري في إستغلال الحقول المستقبلية بموجب الدستور العراقي لعام 2005. فالهدف الرئيس من البحث هو توضيح وتحديد اختصاصات مستويات الحكم في العراق في مجال ملكية وادارة الموارد الطبيعية.

**منهج البحث:** تستند هذه الدراسة بصورة خاصة على المنهج التحليلي، وذلك بتحليل النصوص الدستورية والقانونية للدستور العراقي لعام 2005 والقوانين المتعلقة بالموضوع والصادرة في الدولة العراقية، إتحادية كانت أو إقليمية. وذلك بهدف إظهار الدراسة مواقع القصور وسد الثغرات القانونية التي قد تشوب النص وقد شملت العلاقة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان العراق.

**خطة البحث:** تتناول هذه الدراسة مطلبان على النحو الاتي:

## المطلب الأول : ملكية الموارد الطبيعية في العراق الإتحادي

### المطلب الثاني : إدارة وتوزيع عائدات الموارد الطبيعية في العراق الإتحادي

## المطلب الأول

### ملكية الموارد الطبيعية في العراق الإتحادي

العراق يمتلك قاعدة عريضة غنية و متنوعة من الموارد الطبيعية وغير الطبيعية فهو بلد حضاري وزراعي وسياحي متنوع في الثقافات واللغات وغني بالعقول البشرية، الا ان الدستور العراقي لعام 2005، حصر مصادر الثروة التي يملكها الشعب العراقي بمصدري النفط والغاز<sup>(1)</sup>. وهذا التحديد لمصادر الثروة يشكل عيبا موضوعيا يستدعي إزالته وعلاجه خدمة للمصلحة العامة وكان من الأجدر أن يشمل مصادر الثروة، جميع مصادر الثروات في الجمهورية العراقية بما فيها الفكرية والطبيعية والمعدنية ولا يمكن إختزال مواردها وثرواتها وممتلكاتها بالنفط والغاز فقط. لكن من المعلوم ان سبب الإهتمام الخاص بالثروة النفطية من قبل المشرع الدستوري يرجع الى ما تمثلها من إيرادات كبيرة ومهمة بالنسبة للدولة العراقية. لذلك تم تنظيمها بشكل منفصل عن باقي الاختصاصات والموارد الأخرى.

وقد عالج الدستور الثروة النفطية - بشكل مباشر- في مادتين؛ المادة (111) حيث نصت على ان (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات). فيما نصت المادة (112) على ( اولاً: 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 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. ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

(<sup>1</sup>) ينظر المادة (111) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ان المادة (111) من الدستور تنسجم مع القوانين و المبادئ و القرارات الدولية، عندما جعلت النفط والغاز ملك للشعب العراقي، وليست ملك الحكام العارضين<sup>(٦)</sup>. الا ان هناك آراء مختلفة بخصوص تفسير نص هذه المادة وطبيعة هذه الملكية.

فيرى البعض ان هذه الملكية هي ملكية مشاعة لكل الشعب العراقي في أقاليمه ومحافظةه كافة، ولا تقبل التجزئة وهي أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وبعائده ويبقى الأصل ثابتا. وحسب هذا الرأي، النفط والغاز في البصرة هو ملك لكل شعب العراق كما ان النفط والغاز في إقليم كوردستان هو ملك لكل شعب العراق، اي ان البصرة وكوردستان تمتلكان حصة شائعة في نفط العراق، كما وللمحافظات غير المنتجة حصة شائعة في كل برميل نفط ينتج في أرض العراق<sup>(٧)</sup>. كما ويرون بان تنظيم ملكية هذه الثروات يجب ان يكون من خلال مجلس النواب العراقي الذي يمثل الشعب العراقي، ومن ثم تتولى الحكومة الاتحادية تنفيذ ماشرعه هذا المجلس. وتعد الثروات الطبيعية التي يمكن استخراجها كالنفط والغاز والمعادن، جزءاً من الدومين الخاص للدولة، ويطلق عليه في المالية العامة بالدومين الإستخراجي، ويذهب الفكر المالي بوجوب أن تكون ملكيتها بيد الدولة<sup>(٨)</sup>. ومن الإنتقادات الموجهة الى هذا الرأي، هي ان حق الملكية باعتبارها حقا عينيا أصليا لاتتقرر الا الى شخص قانوني (طبيعيا أم معنويا) وبما ان الشعب العراقي لا يتمتع بالشخصية المعنوية عليه فان إسناد حق ملكية النفط والغاز اليه يعد مجازا ذلك ان الملكية الحقيقية تكون للدولة باعتبارها شخصا معنويا يباشر السلطة المباشرة على الشيء الملوك بعناصرها الثلاث (الاستعمال والاستغلال والتصرف) وفقا لاحكام المادة (47) والمادة (1048) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل<sup>(٩)</sup>. كما وان ملكية الشعب للثروة النفطية، هي ملكية رمزية وان الدولة المتمثلة بالحكومة الاتحادية هي التي تملك الثروة النفطية<sup>(١٠)</sup>.

ويرى البعض ، ان شعب كل إقليم أو محافظة يملك النفط والغاز الموجودة في اقليمه أو محافظته، وبهذا يختص هؤلاء بما هو موجود في اقاليمهم أو محافظاتهم<sup>(١١)</sup>. كما وهناك رأي آخر يتفق مع الرأي الاول في ان هذه الثروات هي ملك لكل الشعب العراقي الا انه يختلف في تصنيف

(1) هذا ما أكدته قرارات منظمة الأمم المتحدة ومنها قرارها المرقم (1803) في 14/12/1962 المعنون ( السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية) الذي اكد وجوب ممارسة حق الشعوب والامم في السيادة الدائمة على ثروتها ومواردها الطبيعية وفقا لمصلحة تميمتها القومية ورفاه شعب الدولة المعنية. د. سناء محمد سدخان، : توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق نموذجا)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012، ص132.

(2) ينظر في هذا الرأي: اسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غيرالمنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري، بيروت، 2018، ص 108 و 109. و د. كمال البصري، مضر السباهي، الدستور واشكالية العلاقة النفطية، المعهد العراقي للاصلاح، 2014، ص2.

(3) عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الثراء للنشر والتوزيع، الاردن، 2009، ص 103. ود. احمد خلف، المالية العامة من منظور قانوني بدون مكان وسنة الطبع، ص67-68.

(4) د. زهير الحسني، دراسة في مشروع قانون النفط والغاز العراقي، متاح على الموقع الالكتروني: [www.dralnajdi.com](http://www.dralnajdi.com) تاريخ الزيارة 2019/7/21.

(5) د. بايزيد حسن عبدالله، ثروة النفط والغاز العراقي ونصيب الكرد من الإيراداتها (باللغة الكوردية)، مطبعة كارو، السليمانية، 2008، ص 30.

(6) ينظر: جواد كاظم البكري، الحوار المتمدن، 2008/2/19، الموقع الالكتروني. <http://www.ahewar.org>، وهاشم عبدالله محمد، هاشم عبدالله محمد، التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النفطية في الدول الفدرالية، الطبعة الاولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019، ص88.

هذه الملكية، حيث يذهب الى انه كان من المفروض تفسير هذه المادة من خلال تمييز ملكية الحقول الحالية عن الحقول المستقبلية إستنادا للفقرة الاولى من المادة (112) من الدستور باعتبار الحقول الحالية تعود ملكيتها الى جميع الشعب العراقي في جميع المحافظات والاقاليم، مع ملكية شعب الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط حصرا في الحقول المستقبلية ذلك ان نظام الفدرالي مبني على اساس توزيع السلطة والثروة بين المستويات وان حكم العام الوارد في المادة (111) من الدستور قد لا يكون مانعا لهذا التوجه<sup>(3)</sup>. ومن جهة اخرى لا يمكن تصور ان تكون ملكية هذه الثروة للاقاليم والمحافظات المنتجة دون غيرها، ذلك ان محافظات العراق ليست كلها ولا اغلبها منتجة للنفط والغاز وان حرمان المحافظات غير المنتجة سيؤدي الى خلق مشاكل حقيقية اقتصادية وسياسية واجتماعية تشكل تهديدا على وحدة العراق واستقراره.

أما بخصوص التنظيم التشريعي حول هذا الموضوع، فتجدر الإشارة الى ان البرلمان العراقي لغاية كتابة هذه السطور لم يصدر قانون النفط والغاز الاتحادي بالرغم من وجود مشروع لهذا القانون منذ سنوات. إلا أن في إقليم كردستان صدر قانون النفط والغاز وتنص المادة الثالثة منه على أن (اولا: ملكية النفط في الاقليم، تكون حسبما وردت في المادة (111) من الدستور الاتحادي ولحكومة الاقليم حصة من العائدات المستحصلة من هذا النفط للحقول المنتجة قبل (2005/8/15) يتناسب مع حصة عموم شعب العراق بموجب هذا القانون والمادة (112) من الدستور الاتحادي. ثانياً: لحكومة الاقليم حصة من العائدات النفطية للحقول المنتجة بعد (2005/8/15) بموجب أحكام هذا القانون.)<sup>(4)</sup>. كما و ان مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لعام 2007 يشير في المادة الاولى منه الى ان (تكون ملكية النفط والغاز في العراق لكل الشعب في كل الأقاليم والمحافظات). ويلاحظ في كلا النصين انهما يؤكدان على الملكية العامة للثروات النفطية وانها لا تقبل التجزئة .

ونحن نرى انه، صحيح ان تنظيم ملكية هذه الثروات يجب ان يكون من خلال مجلس النواب العراقي الذي يمثل الشعب العراقي وذلك استنادا للمادة (49) من الدستور العراقي، الا ان القانون الصادر بهذا الخصوص ينصب على الملكية فقط وليس على الاستغلال وادارة وتوزيع العائدات ذلك ان المادة (111) هنا يتحدث عن الملكية فقط. فضلا عن ان المادة (112) والمواد الاخرى، نظمت بشكل صريح الصلاحيات والاختصاصات، ولايؤخذ بالقول ان الحكومة الاتحادية تدير النفط والغاز لانه ملك الشعب<sup>(5)</sup>، ذلك ان الاموال العامة أينما كانت هي ملك الشعب

(1) ينظر: د. كاوان اسماعيل ابراهيم، عقود التنقيب عن النفط وإنتاجه، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2016، ص65. ود. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط1، دار آراس للطباعة والنشر، اربيل، 2010، ص 204. ود. سناء محمد سدخان، المصدر السابق، ص139. و فالح عبدالجبار، الدستور العراقي وثروة العراق النفطية والغازية، بحث في كتاب (مأزق الدستور)، ط1، معهد الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد/ بيروت، 2006، ص90.

(2) المادة (2) من قانون رقم (22) لسنة 2007 قانون النفط والغاز لاقليم كردستان- العراق. منشور في وقائع كردستان، العدد /75، بتاريخ 2007/11/15، ص23.

(3) القاضي رحيم حسن العكلي، النفط والغاز في الدستور، مقال منشور على الموقع: <http://rahimaqeeli.blogspot.com> تاريخ الزيارة 2019/7/21.

ولتديرها كلها الحكومة الاتحادية بل هناك قواعد لتوزيع الاختصاصات ينبغي الالتزام بها، وان الاموال العامة موجودة في الاقاليم والمحافظات ومع ذلك تديرها تلك الاقاليم والمحافظات ولا تختص بها الحكومة الاتحادية.

اذاً ان النتائج التي تترتب على قول المادة ( 111 ) من الدستور بان النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي هي؛ ان لكل اقليم ومحافظة ولكل عراقي حق متساو في واردات النفط والغاز، و يجب ان توزع واردات النفط والغاز طبقاً للمبادئ والأسس التي نص عليها الدستور. والنص هنا يتحدث عن الملكية ( ملكية النفط والغاز ) ولا شأن له بالإدارة والاستغلال.

فيما يخص التشريعات العادية المتعلقة بالنفط في العراق ما قبل عام 2005 فتتضمن الفقرة (1) من المادة (1) من قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم 97 لسنة 1967 على ان (تخصص وتمنح لشركة النفط الوطنية العراقية حصراً بموجب احكام هذا القانون حقوق استثمار النفط والموارد الهيدروكربونية في جميع الاراضي العراقية بما في ذلك المياه الاقليمية وجرفها القاري والمصالح العراقية في منطقة الحياد) وعلى هذا الاساس نص اول عقد خدمة على الملكية العامة للنفط وهو عقد شركة ايراب الفرنسية في سنة 1968 في الفقرة (1) من المادة الاولى على ان (شركة النفط الوطنية العراقية هي المالك الوحيد للنفط المنتج بموجب احكام هذا العقد، ابتداءً من فوهة البئر). ايضاً اشارت الاسباب الموجبة لقانون رقم 80 لسنة 1961 الخاص بتحديد امتيازات شركة النفط العراقي الى ملكية هذه الموارد لشركة النفط الوطنية العراقية. ومن ثم قانون صيانة الثروة النفطية والمواد الهيدروكربونية الطبيعية رقم 229 لسنة 1970، وقانون المصالح النفطية رقم 94 لسنة 1970، وقانون الشركة العامة للاستثمارات النفطية رقم 13 لسنة 1972، وتعديلاته رقم 94 لسنة 1975<sup>(٦)</sup>، نصت كلها على ملكية الشعب العراقي لهذه الثروة.

وينبغي القول ان الاشكالية الكبرى في العراق والدول الفدرالية، ليست بخصوص الملكية، بل انها تنصب على ادارة تلك الثروات واستغلالها وتقسيم ايراداتها والآلية المتبعة لتلك العمليات.

(١) ينظر: د. صالح عبدالعظيم صالح العجيلي و د. ظافر مدحي فيصل الدوري، موقف القانون العراقي من آلية ابرام وتوقيع وتصديق عقود استغلال الثروات النفطية في اقليم كردستان، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (1) المجلد (1) العدد(2) الجزء(2) كانون الاول 2016، ص674.

## المطلب الثاني

### إدارة وتوزيع عائدات الموارد الطبيعية في العراق الإتحادي

من المعلوم ان ثروة النفط والغاز تعتبر من أهم الموارد الطبيعية في العراق والمصدر الرئيس لايرادات المالية للدولة مما تبلغ حوالي 95٪ من مجموع الايرادات<sup>(1)</sup>. إلا أن العراق بلد غني بشتى أنواع الموارد الطبيعية من غير النفط والغاز التي تشمل مثلاً؛ الحديد، النحاس، الذهب، الالماس، اليورانيوم، الحجر والفحم الحجري والموارد المائية أيضاً. و قبل الخوض في موضوع تنظيم إدارة النفط والغاز في الدستور العراقي نفضل في البداية البحث في ادارة وتوزيع الموارد الطبيعية غير النفطية اي المعادن الاخرى و المياه، حيث هناك احكام خاصة لكل نوع من تلك الانواع من الثروات الطبيعية وفقا للدستور العراقي لعام 2005.

### الفرع الأول

#### تنظيم الإختصاصات المتعلقة بالثروات الطبيعية غير النفطية من المعادن

بالنظر لكل من المادة (110) من الدستور العراقي التي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، والمادة (114) المحددة للاختصاصات المشتركة، لانجد فيهما ما يتعلق بخصوص الموارد الطبيعية عدا الثروة المائية كما ولا توجد في المواد المتبقية اي حكم بخصوص المعادن غير النفطية المذكورة اعلاه على سبيل المثال. لذلك وبحكم المادة (115) من الدستور، تعتبر استثمار تلك الثروات من اختصاص حكومات الاقاليم والمحافظات، ذلك ان نص المادة (115) يقر بأن كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وبناءاً على هذه المواد الدستورية تملك حكومات الاقاليم حق الاستثمار واستخراجها وإدارتها وبيعها وتصديرها او اي أغراض أخرى، ولها حق التصرف القانوني والمادي لأستثمارها دون مشاركة أحد<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة للثروة المائية، اكدت المادة (110) من الدستور في فقرتها الثامنة، على ان تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه في خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق، يقع ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. أما بخصوص الموارد المائية الداخلية فان رسم سياسة تلك الموارد وتنظيمها بشكل يضمن توزيعاً عادلاً لها والذي ينظم بقانون خاص، يكون ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم، وينظم هذا الاختصاص بقانون خاص حسب المادة (114) من الدستور<sup>(3)</sup>. وفي حالة وجود

(1) عاصم جهاد، المتحدث باسم وزارة النفط العراقية، في تصريح له لموقع الجزيرة الاخبارية في 2016/5/1.

(2) د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط2، القاهرة، 2018، ص377.

(3) ينظر الفقرة (سابعاً) من المادة (114) من الدستور العراقي لعام 2005.

خلاف بين القانونين الاتحادي والاقليم فان الاولوية يكون لقانون الاقاليم، وذلك حسب ما جاءت في المادة (115) والتي تنص على ( تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

الجدير بالذكر ان هذه الموارد المعدنية غير النفطية و الموارد المائية في العراق لم تكن محل خلاف بين الحكومة الاتحادية و حكومة اقليم كردستان وقد تم استغلالها بالتنسيق والتعاون بين كلا المستويين.

## الفرع الثاني

### الإختصاصات المتعلقة بإدارة وتوزيع إيرادات النفط والغاز

تبلغ إحتياطات النفط الرسمية للعراق حاليا 153 مليار برميل<sup>(1)</sup>، اي مايعادل 94 عاما من الإنتاج بالمعدلات الحالية، ويعد هذا الاحتياطي العراقي ثالث اكبر احتياطي تقليدي في العالم ومن المحتمل ان يشهد الاحتياطي العراقي مزيدا من الارتفاع مما يتيح مزيدا من التقييم والتطوير للحقول المعروفة وبالتالي ليس هناك حاجة ملحة لاستخراج موارد نفطية جديدة وكبيرة. كما وتبلغ احتياطات الغاز 130,5 ترليون قدم مكعب اي اكثر من 300 سنة عند مستويات الانتاج الحالية. ومن شأن ذلك ان يضع العراق في المرتبة الثانية عشرة في العالم<sup>(2)</sup>. وتتركز اهم الحقول المنتجة للنفط حاليا في محافظتي البصرة جنوب العراق وكركوك في شماله كما وهناك حقول اخرى في محافظات ميسان وبغداد وصلاح الدين وديالى والموصل فضلا عن الحقول المكتشفة وغير المطورة التي تنتشر في معظم المحافظات و اقليم كردستان<sup>(3)</sup>.

وسوف نتناول هنا موضوعين اساسيين وهما ادارة هذه الثروة و كيفية توزيع عائداتها

(1) وكانت في نهاية سنة 2017 تبلغ الاحتياطات المؤكدة من النفط الخام 148,4 مليار برميل حيث تشكل 11,55% من الاحتياطات من اجمالي العالم. ينظر: التقرير الاحصائي السنوي لسنة 2017 لمنظمة الاقطار العربية المصدرة للبتترول (اوابك)، ص24، على الموقع الرسمي للمنظمة: [www.oapec.org](http://www.oapec.org) تاريخ الزيارة 2019/7/27 .

(2) روبن ميلز، مستقبل النفط العراقي، ط1، مركز البيان للدراسات والتخطيط، سلسلة اصدارات/16، بغداد، 2018، ص 70.

(3) تحتوي حقول البصرة على حوالي 59% من اجمالي الاحتياطي النفطي في العراق اما محافظة ميسان وذي قار فإنه مع محافظة البصرة ستكون 71% من مجموع الاحتياط النفطي الكلي في البلاد، اما محافظة كركوك فتشكل 12% من الاحتياطي، والاحتياطي النفطي المعروف حاليا في كردستان يمثل حوالي 3% من مجموع الاحتياطي النفطي العراقي، بالإضافة إلى أن محافظة السليمانية تمتلك حقولين غازيين كبيرين، هما جمجمال وكورمور. ينظر ايسر جبار، كيف يتوزع النفط وعائداته على المحافظات العراقية، مقال منشور في موقع رصيف 22: [raseef22.com](http://raseef22.com) في 2016/6/18.

## أولاً: إدارة النفط والغاز(٣)؛

بخصوص ادارة النفط والغاز، نظرا لطبيعتها القابلة للتقسيم، فانها يمكن ادراجها في الدستور، الا ان هذا الادراج تختلف بين بلد وآخر من حيث الجوانب التي يمكن تضمينها في الدستور ومستوى التفاصيل او التحديدات التي تمنح بها سلطة الادارة. ومن العوامل الرئيسية التي تؤثر في إدراج قواعد للادارة في الدستور هي تجنب الصراع، ذلك ان لانشطة الادارة تأثير كبير على الاقتصاد والبيئة والرفاه العام، مايزيد احتمال إثارة معارك سياسية بين المؤسسات الفاعلة والحكومات التي لها مصلحة في هذا القطاع. وبالإضافة الى التنظيم الدستوري العام فغالبا ما ترك التفاصيل الأكثر تحديدا للتشريعات والأنظمة ذلك انهما أكثر مرونة من الدساتير ويمكن تعديلهما بسهولة أكبر لتلائم مع الظروف المتغيرة.

ثمة خيارات عدة للتصميم الدستوري لنظام الادارة. حيث هناك نماذج عامة من هياكل الادارة، منها ما يعطي سلطة الادارة لمستوى واحد في الحكومة؛ إما للحكومة الاتحادية او للحكومات الوحدات المكونة، وهو هيكل الادارة الواحدة. ومنها مايقسم أنشطة الادارة بين مستويات مختلفة للحكومة حيث يعطي لكل مستوى سلطة حصرية على نشاط معين، وهو هيكل الادارة المجزأة. وهناك هيكل الادارة المشتركة ويعطي سلطة إدارة مشتركة بين مستويات الحكومة في نشاط معين، أو في كل الأنشطة<sup>(٤)</sup>. وتستعمل بعض البلدان مزيجاً من الهياكل، بدلاً من هيكل واحد.

وبخصوص دستور العراق لعام 2005 ، فقد نظمت المادة (112) منه آلية إدارة ثروة النفط والغاز حيث نصت على ( أولاً- 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 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. ثانياً- تقوم الحكومة

(1) تشمل الادارة بشكل واسع أنشطة وعمليات صناعة النفط والغاز، اضافة الى الرقابة العليا على أنشطة الفاعلين في الصناعة. ويتكون كل هذين التصنيفين من عناصر أكثر تحديداً: فأنشطة الصناعة هي أنشطة اولية (التنقيب والانتاج) ومتوسطة (النقل والتخزين) ونهائية (التكرير اي تحويل النفط الى منتجات نهائية. والتسويق)، اما أنشطة الادارة العليا فهي التعاقد (عقد اتفاقات وتوقيع العقود والتراخيص) والانظمة (وضع معايير الامان والعمالة والمعايير البيئية والمالية وتطبيقها، بما في ذ الشفافية والتدقيق المحاسبي). وتؤثر هذه الأنشطة على تحديد كمية الانتاج و حجم الإيرادات للدولة وتؤثر بشكل كبير على الاستثمار الخارجي والرفاه العام والفساد كما وتتطوي بعض هذه الأنشطة على مخاطر بيئية وامنية. للتفصيل ينظر : سوجيت شودري وريتشارد ستيسي، النفط والغاز الطبيعي، اطر دستورية لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، مكر العمليات الانتقالية الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الامم المتحدة الانمائي، 2014. مشروع عمل متوفر على الموقع الرسمي للمركز: [www.constitutionaltransitions.org](http://www.constitutionaltransitions.org) اخر زيارة حزيران/2019، ص 33 و34.

(2) المصدر السابق، ص 36.

الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

يتضح من نص الفقرة/ أولاً من المادة (112) ان المشرع الدستوري أراد ان يجعل إدارة الحقول المنتجة للنفط والغاز من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ذلك ان عبارة (مع حكومات) لا تفيد غير هذا المعنى. لكن هناك عدة اشكالات قانونية تظهر عند تطبيق هذا النص حيث يمكن الإشارة إليها في النقاط الآتية :

- 1- إقتصار الدستور على تنظيم النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية دون المستقبلية.
- 2- عدم تحديد الحصة الاستثنائية للأقاليم والمحافظات المتضررة.
- 3- عدم تحديد المدة الزمنية للحصة الإستثنائية.
- 4- اشكالية معايير الحرمان وتحديد الضرر.
- 5- إحالة تنظيم إدارة النفط والغاز الى قانون.

فيقتصر نص المادة(112/ اولا) على تنظيم ادارة حقول النفط والغاز الحالية، وهي الحقول الموجودة فعلياً عند صدور الدستور<sup>(ج)</sup>، ولكنه لم يتطرق الى مصير الحقول المستقبلية وهذا ما يثير التساؤل حول مدى خضوعها لذات التنظيم الدستوري مع الحقول الحالية، ام انها تكون من اختصاص الحكومة الاتحادية فقط، ام ان الاقاليم والمحافظات تنفرد بادارة الحقول المستقبلية؟ كما ان النص يذكر النفط والغاز المستخرج و لم يحدد الجهة صاحبة الاختصاص بالتنقيب عن النفط والغاز<sup>(د)</sup>. فتعددت الاراء بشأن المادة (112) وانقسم الفقه القانوني بشأن هذه المادة وعلاقتها بالمادة (111) الى فريقين:

(1) هناك اختلاف في الرأي بخصوص موعد تحديد اعتبار حقل ما منتجا من عدمه؛ فان البعض يرى ان الحقل يكون حالياً اذا ماكان له انتاج تجاري قبل 2005/8/15 اي وقت وضع الدستور وهذا ما اقرته المادة (الاولى/ فقرة 16 و17) من قانون النفط والغاز الكردي رقم 22 لسنة 2007. وهناك رأي اخر يذهب الى ان موعد تحديد حقل ما منتجا هو نفاذ الدستور في 2006/5/20 وهو تأريخ تشكيل حكومة دائمة بموجب الدستور. ينظر بلند ابراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة حالة العراق، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية 2014، ص159. ونحن مع الرأي الثاني ذلك ان الدستور يعد نافذاً وفقاً للمادة (144) منه، بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام ونشره وتشكيل حكومة بموجبه.

(2) د. محمد عودة الدراجي، تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الامارات، 2018، ص203.

الفريق الأول يرى بأنه يجب قراءة المادة (112) في ضوء المادة (111) التي تفيد بأن ملكية النفط والغاز هي ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات وبالتالي فان ملكة النفط والغاز تعود للسلطات الاتحادية وليس للاقليم او المحافظة المنتجة وان النفط والغاز تعدان من الاموال الخاصة للدولة والجهة المسؤولة عن التصرف بها هي الحكومة الاتحادية بالتعاون والتنسيق مع الاقاليم والمحافظات وليس بالاشترك، على اساس ان السلطات الاتحادية لوحدها تمثل الشعب العراقي بأسره ولها حق التصرف نيابة عن الشعب العراقي. كما ويرى هذا الفريق ان نص الوارد في الفقرة اولا من المادة (112) لا يقتصر على الحقوق الحالية وانما يشمل الحقوق الجديدة والمستقبلية أيضاً. وحججهم لهذا الرأي هو ان هذه الثروة تعد مورداً استراتيجياً للدولة وتتصل بالامن القومي وتركها بيد الاقاليم يؤدي الى تغلغل السيطرة الاحتكارية والاستعمارية و يهدد امن الدولة ووحدتها كما يؤدي الى عدم التوازن بين مناطق العراق<sup>(٣)</sup>. كما يرون بانه مادام الدستور وفقاً للمادة (106) اجاد هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للتحقق من عدالة توزيع المنح وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال للاقاليم والمحافظات ، لذلك يفترض ان الموارد الاتحادية تتسع لتشمل الربعية ايضاً ما هو موجود منها حالياً ومستقبلياً<sup>(٤)</sup>. كما ويستندون بعض من الباحثين المؤيدين لهذا الرأي الى المادة (130) من الدستور التي تنص على ان (تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها مالم تلغ او تعدل وفقاً لاحكام هذا الدستور) الى ان القوانين السابقة مازالت سارية المفعول وهذا يعني ان ادارة واستغلال الموارد النفطية يجب ان تكون وفقاً لهذه القوانين السابقة ذات الصلة مثل قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم 97 لسنة 1967<sup>(٥)</sup> وقانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم 123 لسنة 1967 وقانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية رقم 84 لسنة 1985 وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 267 لسنة 1987 وقانون العقود الحكومية رقم 87 لسنة 2004 وبالرجوع الى هذه القوانين فانه لايجوز لغير الوزير النفط العراقي سابقاً والاتحادي حالياً التوقيع على العقود النفطية في انحاء العراق كافة بذلك - وفقاً لهذا الرأي - ان اي عقد يوقع من غير وزير النفط في انحاء العراق كافة يعد باطلاً خاصة وفق قانون رقم 97 لسنة 1967 المشار اليه اعلاه<sup>(٦)</sup>.

(1) ينظر: د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط1، دار السنهوري، بيروت، 2016، ص 433؛ اسماعيل علوان عبود التميمي، المصدر السابق، ص122. ود. محمد عودة الدراجي، المصدر السابق، ص 206. ود. سناء محمد سدخان، المصدر السابق، ص135 غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان، ط1، موسوعة الثقافة القانونية، 2008، ص18. وفؤاد قاسم الامير، ثلاثية النفط العراقي، ط1، دار الغد للنشر، بغداد، 2007، ص181.

(2) ينظر: د. محمد عزت فاضل الطائي، المصدر السابق، ص 431-432.

(3) الفقرة (1) من المادة الاولى من قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم 97 لسنة 1967 .

(4) ينظر: د. صالح عبدعائيد صالح العجيلي و د. ظافر مدحي فيصل الدوري، المصدر السابق، ص718.

اما الفريق الثاني، فيرى أن المادة (112/اولا) جعلت إدارة الحقول الحالية المنتجة فقط، من اختصاص السلطة الاتحادية مع حكومات الاقاليم والمحافظات<sup>(٦٦)</sup>. بمعنى آخر ان الحقول النفطية المنتجة لحد تاريخ نفاذ هذا الدستور، تدار من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا ومن اجل ذلك على الحكومة الاتحادية أن تنسق مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة او في أقل تقدير تأخذ موافقتها<sup>(٦٧)</sup>، كما وتقتصر هذه الادارة المشتركة على النفط والغاز المستخرج اي بعد ان يتم استخراجها، اما ادارة عملية الاستخراج والانتاج ذاتها تقع خارج نطاق صلاحية الادارة الاتحادية المشتركة وعليه يفترض ان الصلاحيات الاتحادية المشتركة الخاصة بالنفط والغاز ستقتصر على عمليات المعالجة والنقل والتصدير. كما ويجب ان يتم توزيع إيرادات الحقول الحالية بشكل منصف وفقاً لنص المادة. وذهب بعض من هذا الفريق الى أبعد من ذلك حيث يرون ان هذا الاختصاص الاتحادي المشترك هو اختصاص زمني مؤقت يرتبط بما يستخرج من الحقول الحالية وينتهي بإنهاء الانتاج من هذه الحقول.

ويعتقد الفريق الثاني بان مادام النص لا يذكر شيئاً عن الحقول المستقبلية أي الحقول غير المنتجة<sup>(٦٨)</sup>، فلذلك ان القيود الواردة على توزيع العائدات النفطية في الفقرة الاولى من المادة (112) بخصوص (التوزيع المنصف لوارداتها يتناسب مع التوزيع السكاني... الخ) لا تشمل العائدات المتحققة من الحقول المستقبلية ودور الحكومة الاتحادية لايمتد الى هذا النوع من الحقول بل يعد شأنًا خاصًا بالاقاليم والمحافظات، مايعني ان تلك الحقول ستكون من اختصاص حكومات الاقاليم والمحافظات التي تتواجد فيها، على وجه الانفراد، ولا تشاركها فيها الحكومة الاتحادية<sup>(٦٩)</sup>.

ومن جانبنا نؤيد هذا الرأي الاخير حيث ان الدستور لم يضع إدارة الحقول المستقبلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية المحددة بالمادة (110) ولا ضمن الأختصاصات المشتركة التي حددتها المادة (114) من الدستور، فيمكن درجها ضمن أختصاص سلطات الاقاليم، وذلك أسناداً على ما جاءت في المادة (115) من الدستور التي تنص على (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

(1) ينظر: د. احمد احمد الموفاي، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 60-65. ود. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص 511.

(2) د. شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص 381.

(3) James Crawford , The Authority of the Kurdistan Regional Government over Oil and Gas under the Constitution of Iraq, legal Opinion, 2008, p 6 -7.

(4) ينظر: د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، المصدر السابق، ص 199-200؛ مهند فيصل فائق، الفيدرالية واثرها على الاستثمار (اقليم كردستان العراق نموذجاً)، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2016، ص 129-130؛ د.سركول مصطفى احمد، الوضع القانوني لملكية الموارد الطبيعية، دار الكتب القانونية، القاهرة ، 2015، ص 169. د.شورش عمر حسن، المصدر السابق، ص 384؛ د. محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص 516.

يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما). وتجدر الاشارة الى ان الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات في واقع الحال لا يمكن اعتبارها اختصاصات مشتركة بالمعنى الدقيق، وذلك بسبب احكام المادة (115) من الدستور حيث اعطت الاولوية لقانون الاقليم وقانون المحافظة على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما، وهذا تعتبر خاصية مميزة تنفرد بها الفدرالية العراقية ولا توجد لها مثيل بشكل عام في الدساتير الفدرالية التي ترجح عادة القانون الاتحادي على قانون الولاية أو الاقليم.

وبالنسبة للرد على الحجج والآراء الواردة والمؤيدة لرأي الاول، فيمكن القول بان المادة (112) من الدستور هي مادة صريحة وواضحة حيث تختص بتنظيم ادارة وتوزيع هذه الثروة. وان نص الفقرة (اولا) منها جاء واضحا ويتكلم بصريح العبارة عن (الحقول الحالية) اذ تعني الحقول المنتجة، والدليل على ذلك كلمة (المستخرج)، وان هذه المادة تغطي النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية و على هذا الاساس فإن الحقول غير المنتجة وغير المطورة او المكتشفة و لم ينتج منها النفط والغاز بعد، تقع خارج نطاق المادة (112/اولا)<sup>(٦)</sup>، وبناء على ذلك تعتد حكومة اقليم كردستان ان لها السلطة الكاملة في ادارة جميع موارد النفط والغاز في كردستان، وبالرغم من عدم فئاعة الحكومة الاتحادية بهذا الرؤيا ولجوتها الى القضاء لمنع الاقليم من تصدير النفط، الا ان المحكمة الاتحادية العراقية لم تصدر قرارا في الدعوى المقدمة من الحكومة الاتحادية بل رفضت - في عام 2014- منح وزارة النفط أمراً قضائياً ضد حكومة اقليم كردستان لمنعها من تصدير النفط الخام بنحو مستقل<sup>(٧)</sup>.

كما وان فرضية عدم انتباه المشرع لهذه الصياغة، هي فرضية غير واقعية خاصة وبعد ان تم إقرارها في مجلس النواب ثم الاستفتاء عليها بعد ذلك من قبل الشعب العراقي. لذلك فإن صياغة هذه المادة بهذا الشكل ليست عابرة بل انها مقصودة و ان المشرع الدستوري كان بإمكانه صياغة المادة (112) بصورة تؤدي الى ان تكون الحقول الحالية والمستقبلية ايضا تحت الادارة المشتركة للحكومة الاتحادية والاقاليم بدلا من ان تقتصر على الحقول الحالية، فينبغي البحث عن الحكمة التي هي من وراء هذه الصياغة<sup>(٨)</sup>. كما وان مخاوف الفريق الاول من حدوث فجوة اقتصادية بين المناطق العراقية خاصة بالنسبة للمحافظات غير المنتجة للنفط، ليس في محله ذلك ان المادة (112) نفسها قد عالج هذه الفجوة بالاشارة الى توزيع الواردات بشكل عادل حسب الحجم السكاني وبما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. اما بالنسبة للحجة التي

(1) James Crawford , op cit, p 6.

(2) بررت المحكمة الاتحادية قرارها على اساس ان (منح مثل هذا المنع) يعطي انطبعا بقرار سابق لاوانه بشأن موضوع الاجراءات والقرار الذي سنصدره المحكمة. وهو مامن شأنه ان يتعارض مع القواعد القضائية. ينظر : فلوريان اميرليير، داليا زامل، النفط والغاز في كردستان العراق مراجعة لقوانين التصدير، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2018، ص6.

(3) يذهب البعض الى ان السبب والحكمة هي لإعطاء الاقاليم فرصا أكبر لتنمية مواردها. ينظر: د. كاوان اسماعيل ابراهيم، المصدر السابق، ص66.

تتعلق بالمادة (106) حول ايجاد هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وافترض الايرادات الربعية ايرادا اتحاديا، فانها لا يعد دليلا على الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية في ادارة النفط والغاز في البلد، لاسيما ان المادة تتكلم عن الواردات التي اعتبرت اتحادية دون التطرق الى تحديد ما يعتبر اتحاديا او غير اتحادي من الواردات، وهذا ليس من ضمن نطاق مهام هذه المادة.

وقد اثبتت بعض التجارب الفدرالية ومنها الامارات العربية المتحدة، نجاحها في اعطاء الامارات حق استغلال الموارد النفطية<sup>(ت)</sup>. كما و ان منح بعض صلاحيات وحقوق دستورية استثنائية لبعض اقاليم ومناطق مميزة اثنيا ولغويا او تاريخيا وجغرافيا، لايعتبر خرقا او عيبا قانونيا، انما من البديهي ان يكون هناك فيدرالية لاتماثلية<sup>(ب)</sup> في أي نظام فدرالي، وذلك لضمان وحدة الاتحاد و إستقرارها، على غرار ما هو موجود في الدستور الماليزي، حيث منح الدستور اختصاصات وصلاحيات خاصة لبعض ولايات مثل (صباح وساراواك) وفي عدة مجالات<sup>(س)</sup>.

وفيما يتعلق بتوزيع موارد الحقول النفطية والغازية فأكدت المادة (112/ اولا) من الدستور العراقي على توزيع الواردات بشكل منصف مع الاخذ بنظر الاعتبار المعايير المحددة في نص المادة وهي:

- التناسب مع التوزيع السكاني. ان هذا المعيار مستقي من مبدأ التكافؤ حيث يراعي الكثافة السكانية للمناطق المختلفة للدولة، بمعنى توزع العائدات على الاقاليم والمحافظات بصرف النظر عن حجم انتاج الاقليم او المحافظة المنتجة، او عما اذا كان الاقليم او المحافظة منتجة للنفط ام غير منتجة. وهذا المعيار يتطلب تعداد عام واحصائيات دقيقة لعدد سكان كل محافظة وإقليم.
- تحديد حصة للاقاليم المتضررة وفق مقدار التضرر والمحرومية بصورة مجحفة من قبل النظام السابق. مايلاحظ على هذا المعيار هو انه مقيد بالاقاليم حسب نص المادة وكأنه لا يشمل المحافظات. وبالرغم من ان النص يصب في مصلحة اقليم كردستان كونه

(1) ينظر المادة (123) من دستور الامارات العربية المتحدة حيث سمحت للامارات الاعضاء الحفاظ بعضويتها في منظمة الاوبك ومنظمة الاوابك.

(2) تعتبر الفدرالية اللاتماثلية شكلا من اشكال الفدرالية تتمتع فيه أجزاء مختلفة من البلاد بدرجات مختلفة من الحكم الذاتي، وهي نقيضة الفدرالية التماثلية التي تتمتع فيها كل الوحدات (الولايات) بوضع قانوني واختصاصات متساوية. ينظر: جورج اندرسون، الفدرالية المالية، مقدمة مقارنة، منتدى الفدراليات، ترجمة: مها تكلا، ومها بسطامي، 2009، ص74. و المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الفدرالية، الكراسات الاساسية لبناء الدستور، ايار 2015، ص11.

(3) تعتبر التنازلات لولايات بورنيو عندما انضمت الى فدرالية ماليزيا المثال الواضح لهذا السبيل، ذلك ان بعض الامور التي تقع ضمن اختصاصات الحكومة المركزية-خاصة في مجال الضرائب- في جميع مناطق الفدرالية الماليزية الاخرى، اعتبرت في مناطق (صباح وساراواك) امورا خاضعة بشكل مطلق لصلاحيات الولاية. ينظر الفقرتين (1 و 2 و 7) من الجزء 5/ من الجدول العاشر المتعلق بالمادة (112/ج) من دستور ماليزيا لعام 1957 المعدل. وللمزيد ينظر: منتدى الاتحادات الفدرالية، الخيارات الفدرالية و غيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة، اوتاوا، كندا، ص 12. بحث منشور على الموقع الرسمي للمنتدى: www.forumfe.org. و رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، طبعة خاصة، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، 2006، ص85

الاقليم الوحيد حالياً، الا اننا نرى ان اغلبية المناطق في العراق يمكن ان تكون متضررة - عدا بغداد وصلاحدين كما يرى البعض-<sup>(٦)</sup>، لذلك كان من الافضل ان تذكر المحافظات مع الاقاليم في النص ليشمل جميع مناطق المتضررة. كما وتأتي عبارة (التي تضررت بعد ذلك) والقصد منها المحافظات التي تضررت بعد سقوط النظام السابق. كما أنه ليس هناك تحديد للحصة التي سيخصص للاقاليم المتضررة، أيضا عبارة (المدة المحددة) تعبير مطاطي ومرن وقابل للنقاش خاصة ان تلك المواضيع بموجب هذه المادة تم ترك تنظيمها للمشرع العادي. لذلك كان من الافضل للمشرع الدستوري حسم هذه المواضيع دستوريا، حتى لا يكون محلا للخلاف، لاسيما ان السلطة التشريعية تسيطر عليها اغلبية معينة.

- تأمين التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد. وذلك تجنباً لحدوث الاختلال المالي والتنموي بين تلك المناطق.
  - وأكد المشرع الدستوري في نهاية المادة (112/اولا) على تنظيم ماجاء في النص بقانون، الا ان مجلس النواب العراقي لم يصدر قانونا بشأن النفط والغاز استنادا لهذه المادة الدستورية بالرغم من ان مجلس الوزراء قدم مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي الى مجلس النواب في مطلع عام 2007 الا ان هذا المشروع مايزال وحتى كتابة هذه الاسطر، مشروعا بسبب الخلافات بين الكتل والاطراف السياسية في مجلس النواب، فضلا عن ان مسودات القوانين جاءت مرتبكة وتفتقر الى الصياغة القانونية المحكمة<sup>(٧)</sup>.
- اما بخصوص الفقرة /ثانيا من المادة (112)، اذ تتعلق برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز فإنها حددت الجهات المختصة بذلك، و هي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات المنتجة معا. بمعنى ان الدستور منع افراد اي سلطة سواء السلطة الاتحادية او سلطة الاقاليم او المحافظة المنتجة برسم هذه السياسات الخاصة بتطوير ادارة ثروة النفط والغاز. وقيد الدستور هذه السياسات بالقيود الاتية:

- ان تهدف هذه السياسات الى تطوير الثروة النفطية. فينبغي اعتماد طرق ادارية حديثة .
  - اعتماد احدث تقنيات مبادئ السوق. بمعنى اعتماد احدث التقنيات الخاصة بتطوير الصناعة النفطية واحداث مبادئ اقتصاد السوق في العالم.
  - تحقيق اعلى منفعة للشعب العراقي
  - تشجيع الاستثمار. اي تقديم مزايا وضمانات اضافية للمستثمر وعدم وضع افتراضات معرقله امام عملية الاستثمار<sup>(٨)</sup>.
- ان هذه الفقرة الدستورية تتحدث عن رسم السياسة الاستراتيجية في القطاع النفطي، حيث يقصد به وضع البرامج المختلفة لمفردات الصناعة النفطية والمتمثلة بالتعاقد والتفاوض والاستكشاف والتطوير والانتاج ونقل النفط والغاز وتوزيعه وطرق الاستفادة منه<sup>(٩)</sup>. ولا يتعلق

(1) ينظر د. سناء محمد سدخان، المصدر السابق، ص 136.

(2) د. محمد عودة الدراجي، المصدر السابق، ص 214 .

(3) د. اسماعيل علوان عبود التميمي، المصدر السابق، ص 128.

الامر هنا بالادارة. وأوجب على ان تكون رسم السياسة الاستراتيجية بصورة مشتركة<sup>(ب)</sup>، اي بواسطة الحكومة الاتحادية مع حكومة اقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم دون ان تشير او تميز بين الحقوق الحالية او الحقوق المستقبلية. لكن الواضح من النص انها تتعلق بالاقاليم والمحافظات المنتجة فقط، أما المحافظات غير المنتجة لاتستطيع المشاركة في عملية رسم السياسات وفي هذا التنظيم الدستوري قصورا تشريعيًا واضحًا<sup>(ج)</sup>، وكان من الافضل ان لايحرم تلك المحافظات من الاشتراك في صنع السياسات، باعتبار سكان تلك المحافظات ايضا لهم نفس الحق على تلك الثروة وفقاً لنص المادة (111) الذي جعل هذه الثروة ملكا للشعب العراقي كافة دون تمييز.

وهذه الفقرة تعتبر خير دليل على المشاركة الفعلية للحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات في استغلال الموارد النفطية، ذلك ان هذه الفقرة عندما تؤكد على صلاحية الاقاليم والمحافظات المنتجة في المشاركة في صنع السياسات الاستراتيجية، فانه من الضروري ان تكون لهذه الاقاليم والمحافظات أهلية التصرف في الثروة النفطية والغازية في الحقوق المستقبلية التي ستكتشف في اراضيها في المستقبل<sup>(د)</sup>.

ومايلاحظ ايضا من النص انه يتعلق برسم السياسات الاستراتيجية، فان الاختصاص المشترك بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات المنتجة، ينحصر في (الرسم) فقط، أما تنفيذ تلك السياسات فيكون من إختصاص الاقاليم والمحافظات وفقاً للمادة (115) لان هذا الاختصاص ليس من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوصة عليها في المادة (110) من الدستور.

وويرى البعض ان مسألة رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير النفط تعد من المسائل الاساسية الهامة للدولة ككل فيجب ان تختص بها السلطة الاتحادية<sup>(هـ)</sup>. كما ويذهب البعض من إن السلطات الاتحادية لها الاختصاص الحصري في ادارة اوبيع النفط والغاز استادا للمادة (110)/اولا من الدستور التي اقرت بأن رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية من الاختصاصات الحصرية للاتحاد<sup>(و)</sup>. وهذا الرأي في محله بالنسبة ل(رسم) هذه السياسة وليس تنفيذ تلك السياسة (ادارة وبيع)، لأن رسم السياسات يفترق عن تنفيذها واذا أراد المشرع أن يشمل

(1) حمزة الجواهري، محاولة لاستنباط القانون الذي ينسجم مع الدستور والتعديلات المقترحة لمسودتي النفط والغاز، بحث منشور في كتاب روح العصر ومسارات التحول، بدون سنة الطبع، ص429، نقلا عن هاشم عبدالله، المصدر السابق، ص156.

(2) د. شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص383.

(3) د. علي هادي حميدي الشكرائي، تنظيم الدستور العراقي لعام 2005 لادارة الثروة البترولية(النفط والغاز)، بحث منشور على الموقع الالكتروني لكلية القانون - جامعة بابل، <http://law.uobabylon.edu.iq>، ص 10.

(4) د. كاوان اسماعيل ابراهيم، المصدر السابق، ص 98.

(5) د. محمد عودة الدراجي، المصدر السابق، ص221.

(6) د. محمد اسماعيل علوان عبود التميمي، المصدر السابق، ص 132.

هذا الاختصاص كلا الموضوعين لكان يصاغ الفقرة على نفس الصياغة التي جاء بها في الفقرة (ثانيا) من نفس المادة حيث هي (وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها)<sup>(٦)</sup>.

وقبل أن نختتم من البحث في المسائل الواردة في نص المادة (112) ولبحث التنظيم القانوني(العادي) للثروة النفطية والغازية في العراق ، نرى انه من الضروري الرجوع الى نهاية الفقرة /اولا من المادة (112) التي تنص على (...وينظم ذلك بقانون) ولكن المادة لم تحدد الجهة التي تشرع هذا القانون، بالرغم من انه من المعلوم ان مجلس نواب العراقي هي سلطة تشريعية بموجب الدستور العراقي الا ان البرلمان في الاقليم ايضا له صلاحية اصدار التشريعات بموجب هذا الدستور<sup>(٧)</sup>، فضلا عن منح الدستور الاولوية للقوانين الاقليمية على القوانين الاتحادية في حالة الخلاف بينهما وفقا للمادة (115) منه.

ذكرنا سابقا، ان مجلس النواب العراقي لم يقر حتى الآن قانون النفط والغاز العراقي رغم وجود مقترح لهذا القانون، اما بالنسبة للسلطة التشريعية في اقليم كردستان فانها قررت في جلسة 2007/8/6 تشريع قانون النفط والغاز لاقليم كردستان- العراق المرقم(22) لسنة 2007<sup>(٨)</sup>. و سوف نتطرق الى بعض جوانب مشروع القانون الاتحادي نظرا لأهميته وما اثير حوله من جدل مازال محتدما، ثم نبحت قانون الاقليم المشار اليه.

## 1- مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي.

بداية أكد المشروع في المادة (1) منه على ان ملكية النفط والغاز تعود لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات. بمعنى ان القانون تقيد بالمادة (111) من الدستور. كما و اشار الى ان هذا القانون يطبق على العمليات النفطية في جميع مناطق العراق بما في ذلك الارض وماتحتها على اليابسة، وكذلك في المياه الداخلية والمياه الإقليمية. بمعنى ان نطاق التطبيق جاء شاملا لجميع اراضي جمهورية العراق ومياهها، كما جاء شاملا لكل العمليات النفطية عدا تكرير البترول وتصنيع الغاز واستخداماتها الصناعية وكذلك خزن ونقل وتوزيع المنتجات النفطية<sup>(٩)</sup>.

(1) القاضي رحيم حسن العكيلي، النفط والغاز في الدستور، المصدر الالكتروني السابق.

(2) المادة (121/ اولاً) من الدستور العراق لعام 2005.

(3) منشور في جريدة (وقائع كردستان) العدد /75 في 2007/11/15.

(4) المادة (2) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي المنشور بجريدة المدى العدد(890) تاريخ 2007/3/5 الموجودة على الموقع :

تاريخ آخر زيارة 2019/8/14. <https://almadanewspaper.net>

ووفقاً للمشروع، تتولى الجهات الآتية تنظيم وإدارة المصادر البترولية<sup>(٦)</sup>:-

أولاً : مجلس النواب. حيث يتولى تشريع القوانين الإتحادية للعمليات المرتبطة بقطاع النفط والغاز. ويصادق على الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة بهذا القطاع.

ثانياً: مجلس الوزراء. ويقوم بتقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالقطاع النفطي والمصادقة على السياسة البترولية المقدمة من المجلس والإشراف على تطبيقها. ويشرف على إجمالي العمليات البترولية المتعلقة بالتنقيب والتطوير والإنتاج والنقل والتسويق وإصدار الأنظمة الخاصة بها.

ثالثاً: المجلس الإتحادي للنفط والغاز<sup>(٧)</sup>. ومن مهام الرئيسية لهذا المجلس؛ إقرار سياسات الصناعة البترولية الإتحادية وخطط التنقيب وتطوير الحقول، المصادقة على التعليمات و نماذج عقود التنقيب والتطوير والإنتاج والموافقة عليها<sup>(٨)</sup>، كما و لأعضاء المجلس إقتراح السياسات ومشاريع القوانين النفطية وعرضها على المجلس.

(1) ينظر المواد د (5 الى 16) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي، المصدر السابق. و موجودة ايضا على شبكة الاقتصاديين العراقيين: <http://iraqieconomists.net>. تاريخ الزيارة 2019/8/14.

(2) يؤسس مجلس يسمى ( المجلس الإتحادي للنفط والغاز) يرأسه رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله ويضم في عضويته كلاً من: نائب رئيس الوزراء المعني، وزير النفط، وزير المالية، وزير التخطيط، محافظ البنك المركزي العراقي، ممثل عن الإقليم بدرجة وزير، ممثل عن كل محافظة منتجة غير منتظمة في إقليم، رئيس شركة النفط الوطنية العراقية وشركة تسويق النفط، خبراء مختصين في شؤون النفط والغاز والمال والإقتصاد لايزيد عددهم على ثلاثة يختارهم رئيس مجلس الوزراء. ينظر المادة الخامسة من مشروع قانون النفط والغاز، المصدر السابق.

(3) يحدد قانون النفط والغاز بمسودته الحالية ثلاثة أنواع من التعاقد مع الشركات العراقية أو الأجنبية لاستثمار النفط والغاز. هذه العقود هي : (عقود الخدمة: وتقوم على أساس تقديم خدمة فنية يحتاجها البلد من الشركات الأجنبية مقابل دفع أجور متفق عليها. حيث تسترد الشركة استثمارها لقاء أجر مقطوع عن كل برميل، بحيث يغطي جميع التكاليف والأرباح. عقود المجازفة (أو عقود الاستكشاف): وتقضي بأن تتحمل الشركات مقدراً كبيراً من المخاطرة في استكشاف حقول نفطية جديدة غير مكتشفة في السابق. ثم تُعطى حصة من النفط المكتشف بعد استخراجها، حيث تسترد به كلفة الاستكشاف وشيئاً من الربح. عقود التطوير والإنتاج: وهي نوع من عقود المشاركة، وفيها تتولى الشركة تمويل وتنفيذ عمليات التطوير والتشغيل والإنتاج وتسترد استثماراتها عن طريق نسبة من الإنتاج تسمى نفط الكلفة تصل هذه النسبة الى 50%، كما تحصل على نسبة أخرى مما تبقى من الإنتاج تسمى نفط الربح تتراوح ما بين 10-15% طيلة مدة العقد التي تتراوح ما بين 15-20 سنة. وقد اثار هذا النوع من العقود حفيظة بعض الباحثين، فوفقاً لهذا النوع من العقود، فإن الشركات المستثمرة سوف تملك جزءاً كبيراً من النفط والغاز وتستطيع التحكم به وفق ما تشاء، على العكس من عقود الخدمة التي يملك بها البلد المضيف حق التحكم بالإنتاج.) ينظر المادة (9) من المشروع. وللمزيد حول العقود النفطية ينظر: طارق كاكه رش محي الدين، العقود النفطية وخلافات الحكومة الإتحادية وإقليم كردستان حولها، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، جامعة السليمانية، العدد(4) تشرين الاول 2014، ص3 وما بعدها.

رابعاً: وزارة النفط. وتتولى وضع السياسات ومشاريع القوانين والخطط البترولية وإصدار التعليمات والبيانات لتنفيذ السياسات، الإشراف على العمليات البترولية، إعداد مشاريع السياسات والخطط الإتحادية الموجهة للإستكشاف والتطوير والإنتاج، تقديم خطة شاملة إلى المجلس للتنقيب عن النفط والغاز في جميع أنحاء العراق بالتشاور مع الهيئات الإقليمية والمحافظات المنتجة، إعداد نماذج عقود التنقيب والتطوير والإنتاج، تمثيل جمهورية العراق في المنتديات الإقليمية والدولية فيما يتعلق بأمور النفط والغاز وفقاً للقانون.

خامساً: شركة النفط الوطنية العراقية. وتتولى هذه الشركة عديد من المهام ومنها ؛ إدارة وتشغيل حقول الإنتاج الحالية من خلال شركاتها، تطوير وإنتاج وتشغيل الحقول المكتشفة وغير المطورة القريبة من الحقول المنتجة والتي ستناط بها من قبل المجلس. المشاركة في عمليات التنقيب والتطوير والإنتاج وتنفيذها، بيع إنتاجها من النفط الخام إلى شركة تسويق النفط، والتعاقد مع الشركات النفطية العالمية لتطوير الحقول. كما ولها ادارة وتشغيل شبكة انابيب النفط والغاز الرئيسية ومرافئ التصدير في العراق وتدخل في عقود شحن النفط والغاز الحالية والمستقبلية<sup>(٦)</sup>.

سادساً: الهيئة الإقليمية<sup>(٧)</sup>. تقوم هذه الهيئة بإقتراح النشاطات والخطط للسلطات الإتحادية نيابة عن الإقليم تمهيداً لتضمينها في الخطط الإتحادية للعمليات البترولية، مشاركة الوزارة بإجراءات دورات التراخيص المتعلقة بالنشاطات في الإقليم في مجال التنقيب وتطوير وإنتاج الحقول المكتشفة غير المطورة. فهذا المشروع يعطي الأقليم أهمية خاصة من خلال إشراكه في صناعة القرارات وفي إدارة النفط والغاز. وبموجبه، فإن من أهم صلاحيات الوزارة المختصة بالنفط والغاز في حكومة الاقليم (أو الهيئة الاقليمية كما يسميها القانون) هو القيام بإجراءات التراخيص المتعلقة بالنشاطات في الاقليم في مجال التنقيب وتطوير الحقول المكتشفة غير المطورة، وبذلك فإن المشروع يمنح الأقليم حق القيام بالتعاقد مع الشركات النفطية بشكل مباشر، على أن تعتمد النماذج التعاقدية المعدة من قبل المجلس الاتحادي، والتعليمات الصادرة عنه<sup>(٨)</sup>. وهنا ميز المشروع بين الاقاليم والمحافظات.

كما نظم مشروع القانون آليات التفاوض والتعاقد وذلك بان تقوم الوزارة او الشركة الوطنية او الهيئة الاقليمية بالتوقيع الاولي على عقد التنقيب والانتاج مع المقاول ويحال العقد الاولي الى المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال (30) يوماً من تاريخ التوقيع الولي ويكون العقد نافذاً ما لم يعترض عليه المجلس الاتحادي، وعلى المجلس عند الاعتراض، ابلاغ وزارة النفط او شركة النفط الوطنية او الهيئة الاقليمية بقرار المانعة على العقد الاولي والاسباب الموجبة لذلك خلال (60) يوماً من استلام العقد الاولي من قبله، ويعتبر العقد موافق عليه في حالة عدم صدور قرار من المجلس بعد مضي الفترة المذكورة.

(1) المادة (5/ج) والمادة (6/ب) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي.

(2) المادة (5/ح) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي.

(3) المادة (9) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي.

وحاول مشروع القانون معالجة مسألة العقود المبرمة بين حكومة الاقليم والشركات الاجنبية وذلك من خلال مراجعة جميع العقود من قبل الهيئة الاقليمية المختصة لانسجامها مع احكام مشروع القانون مع مراعات الظروف الموضوعية المتزامنة للعقد خلال فترة معينة ويتولى مكتب المستشارين المستقلين تقييم تلك العقود ويكون رأيه ملزماً<sup>(٦)</sup>، ولكن تجدر الإشارة الى ان هذا المكتب الذي حددتها المادة(5/ت) من مشروع القانون تقتصر مهمته على تقديم المشورة وليس اصدار قرارات الزامية. هذا من جهة، ومن جهة اخرى اذا افترضنا ان هذا المكتب الاستشاري ارتأى عدم انسجام هذه العقود مع احكام مشروع القانون فهل بالامكان الغائها وفرضها على الشركات دون الحاق اضرار جسيمة باطراف العقد؟ لاسيما العقود قيد الانجاز، لذلك يرى البعض<sup>(٧)</sup>، انه من الافضل ان يكون هناك اقتراحات لتعديل العقود وليس الغائها في حال اذا كانت غير منسجمة مع احكام القانون، لكي تدفع بالهيئة الاقليمية للتفاوض مع هذه الشركات والاتفاق معها لتعديل مايمكن تعديله في ضوء آراء مكتب المستشارين، وبما لا يضر بالمصالح الأساسية لطرفي العقد. و ان هذا المشروع ورغم الخلافات الذي أثرت حوله بين الحكومة الاتحادية والاقليم الا انه يبقى يمثل الارضية المشتركة التي يمكن التوصل من خلالها الى حل وسط بينهما يضع حدا لهذه الخلافات التي تتعلق بالموارد الأهم للدولة العراقية.

## 2- نظرة على قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم (22) لسنة 2007 .

استناداً لأحكام المواد (111، 112، 115) من الدستور الاتحادي، بغية تطوير الثروة النفطية في اقليم كردستان بحيث تحقق أعلى منفعة لشعب كردستان ولشعب العراقي عموماً، ولضمان حصص مالية عادلة لشعب كردستان وترسيخ التعاون مع الحكومة الاتحادية حول إدارة النفط، صدرت السلطة التشريعية في اقليم كردستان قانون النفط والغاز رقم 22 لسنة 2007<sup>(٨)</sup>.

في البداية نجد ان الفقرة (ثانياً) من المادة (2) تنص على انه (استناداً لأحكام المادة (115) والفقرتين أولاً وثانياً من المادة (121) من الدستور الاتحادي لا يجري نفاذ أي تشريع اتحادي أو اتفاق أو عقد أو مذكرة تفاهم أو أية وثيقة اخرى اتحادية خاصة بالعمليات النفطية ما لم توافق عليها السلطة المختصة في الاقليم على نفاذه). ويترتب على هذا النص؛ ترجيح قانون الاقليم على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في الاختصاصات غير الحصرية للسلطات الاتحادية و امكانية تعديل تطبيق اي قانون اتحادي في حالة تعارضه مع قانون الاقليم في غير

(1) المادة (40) من مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي العراقي.

(2) ان العقود التي ابرمتها حكومة اقليم كردستان مع الشركات، اصبحت امراً واقعاً وان الغاءها اصبح متعذراً كونها عقوداً طويلة الامد وتمت المباشرة بها وانفقت الشركات الاجنبية اموالاً طائلة على تنفيذها وهذه الاموال لا تسترد الا من خلال نطق الكلفة ونطق الربح اي بعد انتاج النفط وبيعه. وفي حال الغاء هذه العقود ستقوم هذه الشركات بمقاضاة كل من حكومة الاقليم والحكومة الاتحادية وتطالب بالتعويض عن الاضرار التي تلحق بها، كما سيتوقف انتاج النفط و يحرم الاقليم والحكومة الاتحادية معا من عائدات مالية ضخمة وفي النهاية الخاسر في العملية تكون كلتا الحكومتين. د. اسماعيل علوان التميمي، المصدر السابق، ص 160 و 198.

(3) الاسباب الموجبة لقانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم 22 لسنة 2007.

الاختصاصات الحصرية، كما وعلق سريان اي تشريع أو عقد أو مذكرة تفاهم أو اية وثيقة أخرى خاصة بالعمليات النفطية على موافقة السلطة المختصة في الاقليم<sup>(٦)</sup>. بالرغم من تحديد النص الجهة المختصة بذلك في الاقليم، انما إكتفى بعبارة (السلطة المختصة) و كان من الأفضل تحديد او تسمية هذه السلطة، مثلاً؛ البرلمان في الإقليم أو مجلس الوزراء أو أية هيئة إقليمية أخرى.

وقد نظم القانون موضوع ملكية النفط في الاقليم بطريقة معينة حيث ميز بين النفط المنتج في الحقول المنتجة الحالية والنفط المنتج من الحقول المستقبلية<sup>(٧)</sup>، بالنسبة لنفط الحقول الحالية (في جميع المحافظات والاقاليم) تكون ملكيته حسب المادة (111) من الدستور الاتحادي وتكون لحكومة الاقليم حصة من العائدات المستحصلة من هذا النفط تتناسب مع حصة عموم شعب العراق استناداً للمادة (112) من الدستور بمعنى وفقاً للتعداد السكاني وتحديد حصة لمدة معينة كونه من المتضررين من سياسات النظام السابق<sup>(٨)</sup>. أما بالنسبة للحقول المستقبلية فتختلف حصة الاقليم من الحقول الحالية. فتتولى حكومة الاقليم الاشراف وتنظيم تسويق حصة الاقليم من النفط المستخرج من العمليات النفطية من نقطة التجهيز، ويحق لها منح اجازة تسويق لتلك الحصة الى طرف ثالث، واعطى القانون الحق لاي شخص ان يكتسب حق امتلاك النفط عند نقطة التجهيز حصرياً<sup>(٩)</sup>. وتستلم حكومة الاقليم حصتها من كل العائدات المستحصلة من العمليات النفطية لمنفعة شعب الاقليم طبقاً للمادة (15) من هذا القانون حيث يؤسس صندوق كوردستان للعائدات النفطية (KOTO) ولحين تنفيذ الشروط المذكورة في المادة التاسعة عشر من هذا القانون<sup>(١٠)</sup>، يحتفظ الصندوق بحسابين : احدهما للعائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول الحالية (حساب الحقول الحالية) والآخر للعائدات المستحصلة من العمليات النفطية الخاصة بالحقول المستقبلية (حساب الحقول المستقبلية)<sup>(١١)</sup>.

(1) فلوريان اميرلير، داليا زامل، المصدر السابق، ص7.

(2) تحدد المادة (1) من القانون في فقرتيها (16 و 17) الحقول الحالية بالحقول التي كان لها انتاجاً تجارياً قبل 2005/8/15. أما الحقول المستقبلية فهي تلك الحقول التي لم يكن له انتاجاً تجارياً قبل 2005/8/15 و أية حقول نفطية مستكشفة أو قد تستكشف كنتيجة للعمليات الاستكشافية اللاحقة. ويكون مقياس الانتاج التجاري لأغراض تطبيق حكم هذه الفقرة هو انتاج خمسة الاف برميل يومياً خلال الاثنا عشر شهراً وذلك بموجب الفقرة (26) من نفس المادة.

(3) الفقرة (اولاً) من المادة (3) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان رقم 22 لسنة 2007.

(4) الفقرات (ثانياً) و(خامساً) و(سابعاً) من نفس المادة.

(5) تنص المادة (19) على ان تكون اسس التعاون والاتفاق المذكورة في المادة الثامنة عشر من هذا القانون وفق الشروط التالية: (أولاً: ايداع جميع العائدات النفطية المستحصلة في كافة انحاء العراق في صندوق عام لعائدات النفط، على ان يدار من قبل هيئة عامة مشتركة وفق ما وردت في المواد (106، 112، 121) من الدستور الاتحادي وان يتم الاحتفاظ بحساب هذا الصندوق في مصرف عالمي ذو سمعة عالية على ان يكون له حساب خاص باسم صندوق كوردستان للعائدات النفطية تودع فيه شهرياً حصة الاقليم المتفق عليها ليكون ذلك تحت السيطرة المطلقة لحكومة الاقليم على ان ينظم ذلك بقانون اتحادي بالاتفاق مع حكومة الاقليم. ثانياً: يجب اعادة هيكلة الصناعة النفطية في العراق لتضمن دوراً مناسباً لشركة النفط الوطنية العراقية وتشجيع الاستثمار الخاص بما ينسجم مع أحكام الفقرة / ثانياً من المادة 112 من الدستور الاتحادي بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي وبأسرع وقت ممكن. ثالثاً: تدار الحقول الحالية من قبل حكومة الاقليم والحكومة الاتحادية معاً على ان يكون لحكومة الاقليم تمثيلاً مناسباً في المجلس الاتحادي للنفط والغاز

ونص القانون على تشكيل مجلس اقليمي وأسند اليه وضع مبادئ العامة للسياسة النفطية وخطط التنقيب وتطوير الحقول في الاقليم كما وأسند اليه مهمة الموافقة على العقود الخاصة بالعمليات النفطية وتحديد مستوى الانتاج واعتبر هذه الموافقة نهائية<sup>(م)</sup>. كما وحدد القانون عدة مهام وصلاحيات لوزارة الثروات الطبيعية في الاقليم ومنها التنظيم والإشراف على العمليات النفطية وكذلك التفاوض وإبرام الاتفاقات وتنفيذ جميع الإجازات ومن ضمنها العقود النفطية التي أبرمتها حكومة الاقليم<sup>(م)</sup>.

إذاً أسند هذا القانون إدارة كل مايتعلق بالعمليات النفطية إستكشافاً وإنتاجاً وتسويقاً وتكريراً، الى حكومة إقليم كوردستان ومؤسساتها المختصة بالنفط والغاز. ونص على إستحداث شركات عامة بالاقليم متخصصة في مجال إستكشاف وإنتاج النفط (KEPCO) وفي مجال تسويق النفط (KOMO) ومجال عمليات تكرير النفط (KODO) إضافة الى شركة كوردستان الوطنية للنفط (KNOC) حيث لكل هذه الشركات مهام و وظائف خاصة بها وفق قانون النفط والغاز الاقليم<sup>(م)</sup>.

ويرى البعض ان هذا القانون يتعارض مع المادتين (111) و(112) من الدستور عندما منح تلك الاختصاصات المذكورة للمجلس الاقليمي وخاصة فيما يتعلق بالموافقة النهائية على العقود النفطية دون الرجوع الى السلطات الاتحادية واخذ موافقتها، وايضا عندما أسند لوزارة النفط في الاقليم مهمة الإشراف على تسويق النفط المنتج في الاقليم ولم يعط القانون اي دور للمؤسسات الاتحادية كما لم يشر الى اي تنسيق أو تعاون معها. وينتقدونه بسبب نصه على عدم سريان اي تشريع إتحادي أو إتفاق أو مذكرة تفاهم أو وثيقة إتحادية تتعلق بالعمليات النفطية في كوردستان مالم توافق عليه السلطة المختصة في الاقليم<sup>(م)</sup>. ولكن لرد على هذه الانتقادات تجدر الإشارة الى ان هذا القانون جاء إستناداً لأحكام المواد (111، 112، 115) من الدستور الاتحادي وهذا ما أشار اليه القانون في الأسباب الموجبة لإصداره، وان كل الاختصاصات المشار اليها في القانون يستند الى المادة (112) من الدستور كما وان المادة (115) اعطى الحق الدستوري للاقليم في ممارسة الاختصاصات التي لم ينص عليها الدستور في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. وفي حال الاختصاصات المشتركة تكون الاولوية فيها لقانون الاقليم في حالة الخلاف بينهما. وبالنسبة للتنسيق والتعاون مع الحكومة الاتحادي فأن النقد ليس في محله خاصة وان الفصل السابع من القانون يتعلق بهذا الشأن، اذ تنص المادة

وان تكون شريكاً في ادارة شركة النفط الوطنية العراقية بما ينسجم مع المادة 105 من الدستور الاتحادي. رابعاً: على الحكومة الاتحادية ان لا تمارس أية عمليات نفطية جديدة في المناطق المتنازع عليها دون موافقة حكومة الاقليم لحين اجراء الاستفتاء العام بموجب المادة (140). خامساً: ان أية نشاطات خلافاً للفقرة رابعاً من هذه المادة خاصة بالعمليات النفطية في المناطق المتنازعة عليها التي تقرر اعادتها بالاقليم بموجب المادة 140 من الدستور الاتحادي، يتم التعامل مع تلك النشاطات في ضوء احكام هذا القانون والمادة 112 أولاً وثانياً من الدستور الاتحادي.

(1) الفقرة (اولاً) والفقرة (خامساً) من المادة (15) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان رقم 22 لسنة 2007.

(2) المادة (4) والمادة (5) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان.

(3) المادة (6) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان.

(4) المواد (10 و 11 و 12 و 13) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان.

(5) د. اسماعيل علوان التميمي، المصدر السابق، ص 176 – 179

(18) منه على ان حكومة الاقليم تتولى الاتفاق مع الحكومة الاتحادية لادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية في الاقليم بصورة مشتركة. كما وتنص على التعاون مع الحكومة الاتحادية لرسم السياسة الاستراتيجية معاً. وأيضاً التعاون مع (المجلس الاتحادي للنفط والغاز) والذي يتم تشكيله بالاتفاق مع حكومة الاقليم بغية إبرام العقود وصياغة المعايير ونماذج العقود والشروط التجارية للتفاوض مع المقاولين العاملين في العراق، وتتولى حكومة الاقليم ايضا الموافقة على إيداع جميع العائدات المستحصلة من العمليات النفطية في الاقليم في الصندوق العام لعائدات النفط الخاصة بالعراق<sup>(ك)</sup>.

وتكون أساس التعاون والاتفاق المشار اليه في هذا القانون وفق عدة شروط، أهمها؛ إيداع جميع العائدات النفطية المستحصلة في كافة أنحاء العراق في صندوق عام لعائدات النفط، على أن يدار من قبل هيئة عامة مشتركة وفق ما وردت في المواد (121،112،106) من الدستور الاتحادي وأن يتم الاحتفاظ بحساب هذا الصندوق في مصرف عالمي ذو سمعة عالية على أن يكون له حساب خاص باسم صندوق كوردستان للعائدات النفطية تودع فيه شهرياً حصة الاقليم المتفق عليها ليكون ذلك تحت السيطرة المطلقة لحكومة الاقليم على أن ينظم ذلك بقانون اتحادي بالاتفاق مع حكومة الاقليم. كما ويشترط القانون في ادارة الحقول الحالية من قبل حكومة الاقليم والحكومة الاتحادية معاً على أن يكون لحكومة الاقليم تمثيلاً مناسباً في المجلس الاتحادي للنفط والغاز وان تكون شريكاً في ادارة شركة النفط الوطنية العراقية بما ينسجم مع المادة (105) من الدستور الاتحادي<sup>(هـ)</sup>.

أما بخصوص المناطق الكوردستانية خارج إدارة حكومة الاقليم (المناطق المتنازعة عليها)<sup>(و)</sup>، فقيد هذا القانون ممارسة الحكومة الاتحادية لاية عمليات نفطية جديدة في تلك المناطق بموافقة حكومة الاقليم لحين التنفيذ الكامل للمادة (140) من الدستور وهي التطبيع والاحصاء والاستفتاء في هذه المناطق ونص القانون صراحة بأن على الحكومة الاتحادية أن لا تمارس أية عمليات نفطية جديدة في المناطق المتنازعة عليها دون موافقة حكومة الاقليم<sup>(ز)</sup>.

(1) ينظر: المادة (18) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان. وايضا في مجال الاتفاق والتنسيق مع الحكومة الاتحادية ينظر المادة (48) من القانون بخصوص توحيد المكامن عبر حدود الأقليم وضمن العراق والمادة (49) بخصوص توحيد المكامن إذا عبر حدود الاقليم الى مناطق داخل حدود احدى الدول المجاورة والاتفاق معها.

(2) للمزيد حول الشروط ينظر : المادة (19) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان.

(3) هناك مناطق كوردستانية خارج ادارة حكومة اقليم كوردستان وتسمى حسب المادة (140/ثانيا) من الدستور العراقي بالمناطق المتنازعة عليها بين حكومتي الاتحادية والاقليم. على سبيل المثال محافظة كركوك.

(4) المادة (19/ رابعاً) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان.

ولحين تنفيذ الشروط الواردة في هذا القانون تتولى حكومة الاقليم ممارسة حقوقها حسب المادتين (112،115) والفقرة /ثالثاً من المادة (121) من الدستور حيث يجب تخصيص حصة عادلة من الايرادات المحصلة اتحاديا للاقليم. وتستلم العائدات من قبل صندوق كوردستان للعائدات النفطية<sup>(٦)</sup>.

وتعرض هذا القانون الى إنتقادات من قبل المناصرين لمبدأ تركيز الاختصاصات بيد الحكومة الاتحادية<sup>(٧)</sup>، واغلب هذه الانتقادات ينصب على مايتعلق بعدم سريان أي تشريع اتحادي او أية وثيقة اتحادية أخرى تتعلق بالعمليات النفطية في إقليم كوردستان دون موافقة الاقليم. اضافة الى إجازة القانون لعقود المشاركة في الإنتاج حيث يرون فيها تفريطا بعائدات الثروة النفطية ومنح أرباحا مرتفعة للشركات المتعاقدة. وكذلك مايتعلق بمنع القانون للحكومة الاتحادية من الاستثمار في المناطق المتنازع عليها وعدم الاشارة الى اي نوع من التنسيق والتعاون مع السلطات الاتحادية. إلا ان هذه الانتقادات يمكن الرد عليها؛ حيث ان ممارسة الاقليم لهذه الصلاحيات يستند الى أساس دستوري، حيث شرع قانون إقليم كوردستان على أساس ان المادة (111) من الدستور الاتحادي تنطبق بشكل عام على موارد النفط والغاز في العراق ولصحة الشعب العراقي ككل. وان شعب إقليم كوردستان جزء من الشعب العراقي، وان إقليم كوردستان تمثل الشعب الكوردستاني ككل، وإدارة الحقول من قبل حكومة الاقليم يعني إدارة الحقول من قبل الشعب. وان النصوص الدستورية المتعلقة بهذا الشأن وخاصة نص المادة (112) صريح ولايقبل التأويل فيما يخص مشاركة الحكومة الاتحادية والاقاليم في الحقول الحالية وانفراد الاقليم بإدارة الحقول المستقبلية<sup>(٨)</sup>، كما وان المادة (115) من الدستور هي التي أعطت الاولوية لقانون الاقليم في حالة التعارض بينه وبين القانون الاتحادي. أما فيما يتعلق بالعقود التي أبرمتها سلطات إقليم كوردستان لتطوير النفط والغاز منذ عام 1992، وبما ان نصوصها لا يتعارض مع الدستور، فإنه لا داعي للتساؤل حول نفاذها او شرعيتها وأكدت ذلك في المادة (141) في الدستور العراقي حول إستمرار العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كوردستان منذ عام 1992. وكذلك القرارات المتخذة من قبل حكومة إقليم كوردستان، بشرط أن لا تكون مخالفة لهذا الدستور، وان عملية توقيع وتنفيذ مثل تلك العقود ليس مخالفا للدستور. كما وان تأسيس البنية الاساسية للمنشآت والمشاريع النفطية يتطلب في البداية جذب شركات عالمية وخبرة وذلك من خلال عقود المشاركة التي قد تمنح هذه الشركات ارباحا اكثر من العقود الأخرى. كما وان هذا القانون لا يفرض أية هيمنة احتكارية على (الحقول الحالية)، بل بالعكس فأن الدعوى هي لإدارة مشتركة للنفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية على أساس الاتفاق، وهذا ما أكده في نص المادة(18) الفقرة الاولى من هذا القانون. وبخصوص التعاون والتنسيق مع السلطات الاتحادية فان الفصل السابع من القانون يعالج التعاون مع السلطة الاتحادية، وتنفرد المادة (18) برنامجاً متدرجاً للتعاون يشمل: (أولاً: إتفاق مع الحكومة الاتحادية لإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية في الأقليم بصورة مشتركة. ثانياً: التعاون مع الحكومة الاتحادية لرسم السياسة الاستراتيجية معاً بغية تطوير الثروة النفطية

(1) المادة (20) من قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان.

(2) ينظر: د. محمد عودة الدراجي المصدر السابق، ص 224 ود. اسماعيل علوان التميمي، المصدر السابق، ص 179.

(3) 7 James Crawford , op cit, p

والغازية في الأقليم متوازناً مع النشاطات النفطية الاخرى في البلاد بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الأستثمار بموجب المادة (112) من الدستور الأتحادي. ثالثاً: التعاون مع (المجلس الأتحادي للنفط والغاز) والذي يتم تشكيله بالأتفاق مع حكومة الأقليم بغية إبرام العقود وصياغة المعايير ونماذج العقود والشروط التجارية<sup>(٦)</sup>. ومن خلال استعراض احكام قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان نجد هناك توافق بين هذه الاحكام واحكام الدستور العراقي حيث ان القانون اعتمد المواد(110، 111، 112، 115، 121، و141) من هذا الدستور كأساس لمعالجة موضوع النفط والغاز.

## ثانياً: توزيع العائدات :

فقد ذكر الدستور العراقي في المادة (112) منه الآلية والجهة التي تقوم بتوزيع العائدات النفطية، الا ان النص قد فسر برأيين مختلفين فيما يتعلق بتوزيع العائدات على غرار التفسير حول إدارة هذه الموارد.

ويذهب أصحاب الرأي الاول الى ان السلطة على العائدات هي من إختصاص الحكومة الاتحادية وهي الجهة المسؤولة عن جمع وتوزيع العائدات وفقاً للمعايير الموجودة في الدستور، وإلا بخلاف ذلك ستحصل اختلاف كبير، من حيث التطور والتنمية، بين المحافظات أو بعض المناطق المنتجة للنفط والغاز مع مناطق اخرى غير المنتجة<sup>(٧)</sup>. كما ويرون ان مجلس النواب العراقي الذي يمثل كل الشعب العراق هو الجهة المختصة باصدار قانون بشأن توزيع العائدات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم. ويستندون في هذا الرأي الى المادة (111) من الدستور حيث تنص (النفط

(1) و بخصوص التعاون والتنسيق مع الحكومة الاتحادية بشأن توحيد المكامن فان قانون النفط والغاز للاقليم عالج هذا الموضوع في سياق المواد (47) و 48 و 49) منه، على هذا النحو:-

1- بخصوص المستوى الاقليمي: فأن وزير النفط (في الاقليم) يتولى توحيد المكامن اذا كان كلياً ضمن الأقليم، وذلك بموجب المعايير الدولية المتبعة في الصناعة النفطية، وذلك حسب ما وردت في الفقرة الاولى من المادة(47) من قانون النفط والغاز، وكذلك عالج موضوع توحيد المكمن اذا كان جزئياً ضمن منطقة العقد وجزئياً ضمن منطقة عقد آخر وذلك بعدة اجراءات متخذة من قبل الوزير. وذلك حسب ما وردت في الفقرة الثانية من المادة(47).

2- اما بخصوص توحيد المكامن عبر حدود الأقليم وضمن العراق. فأن الوزير يتولى عملية توحيد المكمن اذا عبر حدود الأقليم الى مناطق اخرى من العراق بالأتفاق مع الحكومة الأتحادية او مع الأطراف المعنية الأخرى، وذلك لتحقيق المنفعة العليا لشعب الأقليم بصورة خاصة والشعب العراقي بصورة عامة، وذلك وفق المادة (112) من الدستور الاتحادي.و ذلك حسب ما جاءت في الفقرة الاولى من المادة (48) من هذا القانون. أذاً توحيد المكامن المشتركة بين الأقليم والمناطق الأخرى من العراق يتم بصورة مشتركة من قبل حكومة الأقليم والحكومة الأتحادية.

3-أما توحيد المكامن عبر الحدود الدولية، فقد يتولى الوزير توحيد المكمن اذا عبر حدود الأقليم الى مناطق تابعة لأحدى الدول المجاورة بالأتفاق مع الدولة المجاورة المعنية على ان يراعي المنفعة الكاملة ويتساوي لكلا الجانبين في عملية تطوير النفط من المكمن. ويتم ذلك بعد مصادقة البرلمان ورئيس الأقليم على أية أتفاقية خاصة بتطوير النفط في هذا المكمن. وذلك حسب ما وردت في الفقرة الاولى من المادة (49) من قانون النفط والغاز لحكومة أقليم كوردستان.

(2) ينظر د. فالح عبدالجبار، المصدر السابق، ص90. ود. محمد عزت فاضل الطائي، المصدر السابق، ص435.

والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات (٦). ويستنتج من هذا الرأي ان عائدات النفط والغاز ينبغي توديعها في الخزينة العامة للدولة وان لكل إقليم ومحافظه ولكل عراقي حق متساوي في واردات النفط والغاز، كما يجب ان يكون التوزيع وفقاً للمبادئ والاسس الدستورية.

أذاً وفق هذا الرأي، الحكومة الاتحادية هي الجهة ذات الاختصاص بجمع وتوزيع العائدات. ويتفق مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي مع هذا الرأي حيث تؤكد على ايداع جميع العائدات النفطية في حساب موحد مركزي وتوزيعه بموجب الدستور (٧).

اما الرأي الثاني فتذهب الى التفرقة بين عائدات الحقول الحالية وعائدات الحقول المستقبلية، وذلك إستناداً الى المادة (112/ اولاً) من الدستور. حيث يذهب أصحاب هذا الرأي الى ان النص على الادارة المشتركة للحقول الحالية وعدم التطرق للحقول المستقبلية، يعتبر تصريحاً ضمناً بأن تكون عائدات تلك الحقول المستقبلية تحت تصرف حكومات الاقاليم (٨)، أما عائدات الحقول الحالية تكون من اختصاص مشترك لكل من السلطات الاتحادية وحكومات الاقاليم و تتم توزيعها على أساس التوزيع السكاني (٩). وتجدر الإشارة الى ان هذا القيد لايشمل عائدات الحقول المستقبلية لأنه قيد على الحقول الحالية فقط وذلك بصريح عبارة الفقرة (أولاً) من المادة (112).

وهذا ما ذهب إليه المشرع الكوردستاني في نص المادة (3/ ثانياً) من قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان رقم 22 لسنة 2007، حيث يؤكد بأن ( لحكومة الاقليم حصة من العائدات النفطية للحقول المنتجة بعد 2008/8/15 بموجب أحكام هذا القانون) (١٠).

ونحن بدورنا نرى بأن الرأي الثاني هو الأصوب، ذلك ان نص المادة (112/اولاً) من الدستور قد ميز بين الحقول الحالية والمستقبلية، وان النص لايقبل تفسيراً مخالفاً لمشاركة الحكومة الاتحادية والاقاليم في الحقول الحالية وانفراد الاقاليم بعائدات الحقول المستقبلية. لكن مع ذلك هنالك اشكالات دستورية من حيث آليات توزيع العائدات والجهات المختصة بذلك، إضافة الى تداخل في الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة

(1) د. مالك دوهان الحسن، مدى حقوق السلطات الاتحادية في النفط والغاز العراقي، شركة نور، بدون سنة طبع، ص 18.

(2) تنص الفقرة (ت) من المادة (11) من مشروع قانون النفط والغاز العراقي لسنة 2007 على ان (تودع حسابات المشار اليها في المادة /11 الفقرة /أ في حساب يسمى ((صندوق الموارد النفطية)) يخصص لهذا الغرض وينظم قانون الموارد المالية الاتحادية آليات إدارة الصندوق وضمان توزيعها العادل حسب الدستور.

وتنص الفقرة (ث) على ان يؤسس صندوق باسم (صندوق المستقبل) تودع فيه نسبة من الموارد النفطية وينظم ذلك بقانون.

(3) 6 James Crawford , op cit, p

(4) د. شورش حسن عمر، المصدر السابق، ص 382.

(5) كما وتنص الفقرة (رابعاً) من المادة (18) من قانون النفط والغاز للاقليم على (الموافقة على ايداع جميع العائدات المستحصلة من العمليات النفطية في الاقليم في الصندوق العام لعائدات النفط الخاصة بالعراق). لكن عاد المشرع في المادة (19) منه الى وضع عدة شروط لاساس التعاون والاتفاق المذكور في المادة الثامنة عشر من هذا القانون ومنها الشرط الوارد في الفقرة (اولاً) من المادة (19) المتعلق بهذه الفقرة، و اشرنا اليها سابقاً ولا حاجة لتكرارها.

الاتحادية والاقاليم. ولتجنب هذه الاشكالات وحلها، من الأفضل أن يتم جمع وتحصيل العائدات بصورة مشتركة بين السلطات الاتحادية و الاقاليم بموجب خطط وسياسات مشتركة. كما يجب تحديد نسبة معينة من العائدات للأقاليم والمحافظة المنتجة وذلك قد يكون عن طريق تحديد نسبة مئوية بنص دستوري أو من خلال وضع إطار دستوري لآلية (البترو دولار) <sup>(٦)</sup> المعمول بها حالياً في العراق.

## الغائمة:

بعد الإنتهاء من هذه الدراسة توصلنا الى جملة من النتائج والاستنتاجات والمقترحات يمكن إبراز أهمها بما يلي:

- 1- ان جميع مصادر الثروة الطبيعية، غير النفط والغاز، تكون ملكاً خالصاً للأقاليم الذي تقع تلك المصادر ضمنه بما فيها المعادن.
- 2- باستثناء مركزية تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه الواردة من خارج العراق، تكون الكلمة العليا في رسم وتنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية لحكومات الاقاليم، وهذا يشمل بناء السدود او توسيعها والمشاريع الاروائية وانتاج الطاقة الكهربائية منها وشق القنوات والجداول ضمن حدود محل أقليم.
- 3- ما يتعلق بثروة النفط والغاز تكون الحقول غير الحالية (المستقبلية) من إختصاص الإقليم حصراً، أما الحقول الحالية فإدارتها تكون مشتركة بين الإتحاد والإقليم.
- 4- عند نشوب تنازع في التشريعات الخاصة بالثروة وكيفية توزيعها، تكون الاولوية لتشريعات الإقليم وليس للتشريعات الاتحادية.
- 5- ان الدستور العراقي يحمل في طياته بعض الغموض، وترك بعض المواضيع الهامة والحساسة دون ان يضع حل قطعي وجازم لها، وترك ذلك للتشريع. وكان الاجدر للمشرع الدستور العراقي معالجة مثل تلك المواضيع في الدستور دون تركها للتشريعات العادية التي تصدر بعد ذلك.
- 6- من الافضل ان يتم جمع وتحصيل العائدات بصورة مشتركة بين السلطات الاتحادية و الاقاليم بموجب خطط وسياسات مشتركة. كما يجب تحديد نسبة معينة من العائدات للأقاليم والمحافظة المنتجة.

(1) بموجب البند (8) من الفقرة (ثانيا) من المادة (44) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 على ان يتم تخصيص 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 (3م150) منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة) وان هذا التخصيص تم ذكره ايضا في قانون الموازنة العامة لسنة 2011 والسنوات اللاحقة. وان هذه الآلية تعتمد على مبدأ الاشتقاق الذي بموجبه يتم تخصيص جزء من العائدات للأقاليم المنتجة للنفط. وهذه الحالة لها اطار دستوري في نيجيريا حيث تنص المادة (2/162) من دستور نيجيريا لعام 1999 على ضمان حصة لا تقل عن 13% من العائدات، للأقاليم المنتجة للنفط. والملاحظ على آلية البترو دولار هو انها اعتمدت معيار تحديد مبلغ مقطوع (5 دولارات) وليس معيار تحديد نسبة مئوية من العائدات، ذلك انه مها ارتفعت او انخفضت اسعار النفط فان مقدار المبلغ الذي تحصل عليه المحافظات، مقطوع وثابت. فضلا عن حصول على مبالغ مقابل تكرير النفط في المصافي دون استخراجها.

## **The legal problems of ownership and management of the Natural resources between the governance levels of federal Iraq**

### **“ The case of ownership and management of Oil and Gas”**

**Zana Rasul Mohamad Amin**

Department of Law, College of Law, University of Sulaimani, Sulaimani, Kurdistan Region, Iraq.

**E-mail: [zana7454@gmail.com](mailto:zana7454@gmail.com)**

**Dana Abdulkarim Saeed**

Department of Law, College of Law, University of Sulaimani, Sulaimani, Kurdistan Region, Iraq.

**E-mail: [Dana.saeed@univsul.edu.iq](mailto:Dana.saeed@univsul.edu.iq)**

#### **Abstract:**

Federalism is a system of power-sharing and decision-making between levels of government. Federalism also protects the unity of the state and its political entity. On the other hand , Give the States their share of power and wealth (Resources) and then prevent the establishment of authoritarian governments. And Iraq's 2005 constitution has produced a sharp difference between the federal government and the KRG about the management and collection of oil and gas revenues. Therefore we see that we should study the powers and competencies of both authorities because the Constitution of Iraq adopted a federal system for the regions. And this research tries to reveal the Iraqi federal experience, which was adopted by the Constitution and how to use this experience to manage and Invest natural resources and resolve the expected conflicts upon these resources.

**Key words:** Natural Resources, Ownership and Management, Oil and Gas, Revenue Collection, Levels' Powers.

## المصادر

د.أحمد أحمد الموافي، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

د. أحمد خلف، المالية العامة من منظور قانوني بدون مكان وسنة الطبع .

إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري، بيروت، 2018.

بلند إبراهيم حسين شالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة حالة العراق، مركز كردستان للدراسات

الاستراتيجية، السليمانية 2014.

هاشم عبدالله محمد، التنظيم الدستوري لاستغلال الموارد النقطية في الدول الفدرالية، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2019.

حمزة الجواهري، محاولة لاستنباط القانون الذي ينسجم مع الدستور والتعديلات المقترحة لسودتي النفط والغاز، بحث منشور في كتاب روح

العصر ومسارات التحول، بدون سنة الطبع.

د. كاوان اسماعيل ابراهيم، عقود التنقيب عن النفط وإنتاجه، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2016.

د. كمال البصري، مضر السباهي، الدستور واشكالية العلاقة النفطية، المعهد العراقي للإصلاح، 2014.

محمد عودة الدراجي، تقاسم الثروة وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية،

الامارات، 2018.

د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009.

- د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط1، دار السنهوري، بيروت، 2016.
- مهند فيصل فائق، الفيدرالية واثرها على الاستثمار(اقليم كردستان العراق نموذجا)، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2016.
- د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط1، دار آراس للطباعة والنشر، اربيل، 2010.
- د.سركول مصطفى احمد، الوضع القانوني للملكية الموارد الطبيعية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2015.
- عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الشراء للنشر والتوزيع، الاردن، 2009.
- فالح عبدالجبار، الدستور العراقي وثروة العراق النفطية والغازية، ط1، بحث في كتاب (مأزق الدستور)، معهد الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد/ بيروت، 2006.
- فؤاد قاسم الامير، ثلاثية النفط العراقي، ط1، دار الغد للنشر، بغداد، 2007.
- فلوريان اميرلير، داليا زامل، النفط والغاز في كردستان العراق مراجعة لقوانين التصدير، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2018.
- د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، ط2، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
- روبن ميلز، مستقبل النفط العراقي، ط1، مركز البيان للدراسات والتخطيط، سلسلة اصدارات/16 بغداد، 2018.
- غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان، ط1، موسوعة الثقافة القانونية، 2008.
- د. بايزيد حسن عبدالله، ثروة النفط والغاز العراقي ونصيب الكرد من ايراداتها (باللغة الكوردية)، مطبعة كارو، السليمانية، 2008.

James Crawford, The Authority of the Kurdistan Regional Government over Oil and Gas under the Constitution of Iraq, legal Opinion, 2008, p 6–7.

□

طارق كاكه رش محي الدين، العقود النفطية وخلافات الحكومة الاتحادية واقليم كردستان حولها، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، جامعة السليمانية، العدد(4) تشرين الاول 2014.

د. سناء محمد سدخان، : توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق انموذجاً)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012.

ايسر جبار، كيف يتوزع النفط وعائداته على المحافظات العراقية، مقال منشور في موقع رصيف 22: [raseef22.com](http://raseef22.com) في

2016/6/18.

جواد كاظم البكري، الحوار المتمدن، 2008/2/19. الموقع الالكتروني. <http://www.ahewar.org>

د. زهير الحسني، دراسة في مشروع قانون النفط والغاز العراقي، متاح على الموقع الالكتروني: [www.drlnajdi.com](http://www.drlnajdi.com)

سوجيت شودري وريتشارد ستيسي، النفط والغاز الطبيعي، اطر دستورية لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، مكز العمليات الانتقالية

الدستورية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الامم المتحدة الانمائي، 2014. مشروع عمل متوفر على الموقع الرسمي

للمركز: [www.constitutionaltransitions.org](http://www.constitutionaltransitions.org).

عاصم جهاد، المتحدث باسم وزارة النفط العراقية، تصريح في 2016/5/1 موقع: [www.aljazeera.net](http://www.aljazeera.net)

د. علي هادي حميدي الشكراوي، تنظيم الدستور العراقي لعام 2005 لادارة الثروة البترولية (النفط والغاز)، بحث منشور على الموقع

<http://law.uobabylon.edu.iq> : جامعة بابل

<http://rahimaqeeli.blogspot.com> : القاضي رحيم حسن العكيلي، النفط والغاز في الدستور، مقال منشور على الموقع:

التقرير الاحصائي السنوي لسنة 2017 لمنظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول (اوابك)، ص24، على الموقع الرسمي للمنظمة:

[www.oapecorg.org](http://www.oapecorg.org)

جريدة المدى العدد(890) تاريخ 2007/3/5 الموجودة على الموقع : <https://almandanewspaper.net>

موقع الاقتصاديين العراقيين: <http://iraqieconomists.net>

دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005.

دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر في 1971.

دستور ماليزيا لسنة 1957.

قانون النفط والغاز لاقليم كردستان. العراق رقم 22 لسنة 2007.

قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم 97 لسنة 1967.

قانون رقم 80 لسنة 1961 الخاص بتحديد امتيازات شركة النفط العراق .

قانون صيانة الثروة النفطية والمواد الهيدروكاربونية الطبيعية رقم 229 لسنة 1970.

قانون المصالح النفطية رقم 94 لسنة 1970.

قانون الشركة العامة للاستثمارات النفطية رقم 13 لسنة 1972، وتعديلاته رقم 94 لسنة 1975.