ElQarar Journal for Refereed Scientific Research | Issue 8, Vol 3, Year 1 | August 2024
ISSN 3006-7294
Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

التنظيم القانوني للموارد النفطية في الدولة الفيدرالية وتأثيرها على الموازنة العامة للدولة

إعداد: الباحث / أحمد عبد أحمد

طالب دكتوراه في الجامعة الإسلامية في لبنان

ahmedabedahmed78@gmail.com

إشراف: أ.د / مروان القطب

محاضر في الجامعة اللبنانية

Marwan.kotob.2022@icloud.com

تاريخ الاستلام: 2024/7/14	تاريخ القبول: 2024/7/21	تاريخ النشر: 2024/8/15

للاقتباس: أحمد، أحمد عبد، التنظيم القانوني للموارد النفطية في الدولة الفيدرالية وتأثيرها على الموازنة العامة للدولة، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكّمة، المجلد الثالث، العدد 8، 2024، ص-ص 695-710.

ملخص

في الدول الفيدرالية، يتم التنظيم القانوني للموارد النفطية عادةً على مستويات متعددة من الحكومة، حيث يتم تحديد السياسات والإجراءات من قبل الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية أو المحلية. تلعب الموارد النفطية دورًا بارزًا في تأمين الإيرادات الحكومية وتعزيز الموازنة العامة للدولة، مما يؤثر بشكل كبير على الاقتصاد والسياسة الضريبية والاستثمارية. ومع ذلك، قد تواجه الدول تحديات في إدارة هذه الموارد بفعالية، مثل تقلبات أسعار النفط والضغوط البيئية. لذا، يتطلب التوازن بين استغلال الموارد النفطية وضمان استدامتها تشريعات وسياسات فعالة تحافظ على استقرار الموازن

الكلمات المفتاحية: فيدرالي- النفط والغاز- الموازنة العامة- السياسة الضريبية

0009-0006-8488-5433

مجلة القرار للبحوث العلمية المحكّمة | العدد 8، المجلد 3، السنة 1 | آب (أغسطس) 2024 | صفر 1445
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

Legal regulation of oil resources in federal states and its impact on the state's general budget

Abstract

In federal states, the legal framework for oil resources is typically organized across multiple levels of government, with policies and procedures determined by both the central and regional/local governments. Oil resources play a significant role in securing government revenues and enhancing the state's general budget, thereby influencing economic, tax, and investment policies. However, states may face challenges in effectively managing these resources, such as oil price fluctuations and environmental pressures. Therefore, achieving a balance between exploiting oil resources and ensuring their sustainability requires effective legislation and policies that maintain fiscal stability and promote sustainable development.

Keywords: federal, oil and gas, general budget, tax policy

0009-0006-8488-5433

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

المقدمة

يحتل تنظيم موارد النفط والغاز أهمية متزايدة، عززت عدة بلدان في المنطقة مبادئها وقواعدها الدستورية بغية إدارتها السليمة من جوانبها المختلفة، وكذلك لضمان عدم خروج السلطة المنوط بها تفسيره وتخطيها لنصوص الوثيقة الدستورية بحجة تفسيرها، لقد جعلت الأهمية الاقتصادية لموارد النفط والغاز في العديد من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من تنظيم النفط والغاز في هذه الدساتير أمراً بديهياً.

تطرق الدستور العراقي لسنة 2005 إلى موضوع توزيع وإدارة ثروتي النفط والغاز ومعالجتها في مادتين هما (111) و(112)، تنص المادة (111) على أن: «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات». بينما المادة (112) تنص على أن: «أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن 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. ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمداً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار».

وبناءً عليه، فإن عدم الوضوح والغموض والعمومية التي جاءت بها الأحكام الدستورية المنظمة للنفط والغاز، وضعف صياغتها، وانعدام الرؤية الواضحة والتفسير المتناقض لهذه الأحكام[1] من جهة وعدم وجود الأُسس والمعايير الواضحة لتوزيع الإيرادات النفطية بسبب عدم إقرار قانون ينظم فيه تلك المعايير والأسس من جهة أخرى، أسهم في نشوء المنازعات والإشكاليات

(1)- أمجد زين العابدين طعمة «مستقبل النظام الفدرالي في العراق- دراسة في التجارب الدولية»، مجلة المستنصرية في التجارب الدولية، العدد 47، 2014، ص16.

0009-0006-8488-5433

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

بين الحكومة الاتحادية وبين حكومة إقليم كردستان، وجعل كل طرف يعمل وفق الاتجاه الذي يوازي رغباته، وهو الأمر الذي أدى إلى تعطيل إقرار الكثير من القوانين الاقتصادية، وأثر بشدة على تعطيل النمو الاقتصادي، فضلاً عن تأثيراتها السلبية على الموازنة العامة في العراق.

أولاً: أهمية البحث:

تتجلى **أهمية البحث** من خلال كونه يسلط الضوء على:

1. تأثيرات تقلبات أسعار النفط واسباب انخفاض معدلات انتاجه، وتأثيرات المخاطر غير المألوفة التي تتسم بها الحالة العراقية، في القرارات الاقتصادية والمالية والتمويلية للحكومة، وفي إعداد الموازنة العامة بصورة خاصة، وهي نتيجة منطقية لطبيعة الاقتصاد العراقي ذي الطبيعة الريعية.

2. تأثيرات المنازعات الناشئة عن تقاسم الثروة النفطية وإيراداتها بين الحكومة المركزية وبين إقليم كردستان، وانعكاساتها السلبية على الموازنة العامة.

ثانياً: إشكالية البحث:

يعتبر العراق إحدى الدول المنتجة والمصدرة للنفط، وهي تعتمد بشكل رئيسي على الإيرادات النفطية غير المستقرة في تكوين الدخل القومي، إذ شكلت الإيرادات النفطية (90%) من إيرادات الموازنة العامة خلال السنوات الأخيرة، وهذا الأمر يجعل الاقتصاد العراقي تابعاً للاقتصاد العالمي وتداعيات أزماته المتكررة، وذلك لكون الاقتصاد العراقي في واقعه، اقتصاداً يعتمد بشكل أساسي على إنتاج النفط الخام وتصديره، ومن هذا المنطلق يثير البحث **إشكالية رئيسية تتجلى في طبيعة الموارد النفطية في الدولة الفيدرالية ومدى تأثيرها على الموازنة العامة للدولة؟**

ثالثاً: منهج البحث:

إن متطلبات الدراسة وطبيعة الموضوع والغرض من البحث، تجعل من المناسب معالجة هذا

0009-0006-8488-5433

الموضوع ضمن المناهج المعتمدة في الدراسات القانونية، وبناء على ذلك، سيتبع المنهج التحليلي في البحث وذلك من أجل الاطلاع على مواقفهما من المشكلات التي تعيق تحقيق الموازنة العامة لأقصى طاقاتها المنوطة بها.

رابعاً: هيكلية البحث:

لمعالجة إشكالية البحث سوف نقوم بتقسيم هذا البحث الى فرعيين حيث سنعالج في الفرع الأول المنازعات الناشئة عن إدارة ثروتي النفط والغاز واستثمارهما، اما في الفرع الثاني سوف نعالج المنازعات الناشئة عن ابرام عقود النفط والغاز في إقليم كوردستان.

الفرع الأول

المنازعات الناشئة عن إدارة ثروتي النفط والغاز واستثمارهما

أثناء عملية كتابة الدستور لم يوفقوا العراقيون من أعضاء الهيئة التأسيسية من أن يتوصلوا إلى إجماع كاف بشأن مسائل ملكية وإدارة واستثمار الموارد الطبيعية، ما أدى إلى وجود مفاهيم غامضة وغير دقيقة بهذا الشأن ممهدةً الطريق أمام تفسيرات متباينة مبنية على رؤى سياسية مختلفة[1]، كما مهدت السبيل لإثارة المزيد من المنازعات بين الحكومة الاتحادية وبين حكومة إقليم كردستان.

جاءت المواد الخاصة بالثروة النفطية والغازية التي أضافت المزيد من التعقيد للمسألة النفطية في الدستور العراقي من خلال مادتين وهما: (111 و112)، وتنص المادة (111) من الدستور على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، إلا أن المشرع لم يقصد بمفهوم الملكية في هذه المادة، الملكية المعروفة في القانون الخاص،

(1)- سوجيت شودري، ريتشارد ستيسي، النفط والغاز الطبيعي أطر دستورية لمنطقة شرق الأوسط وشمال افريقيا، ط1، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرامج الأمم المتحدة الإنمائية، ستوكهولم، 2014، ص 30 وما بعدها.

0009-0006-8488-5433

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

كونها سلطة مباشرة للمالك على المملوك تُباشر بعناصرها الثلاثة الاستعمال، والاستغلال والتصرف، بل المقصود به هو وضع ثروات النفط والغاز في خدمة الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات وتخصيص وارداتها لمصلحته وازدهاره وتقدمه، فيستفيد عموم الشعب العراقي من واردات هذه الثروة جميعاً ولا يحرم منه شعب أي إقليم أو سكان أية محافظة، لا أن تكون كما كانت في زمن النظام السابق بيد فئة تتصرف بها لمصلحتها ولتحقيق مآربها الخاصة وتبددها كما تشاء[1]، ويدعم هذا التفسير المادة (112/ أولًا) من الدستور من وجوب توزيع الموارد بإنصاف وفق المعايير التي حددتها لذلك، يمكن القول أن المادة (111) المذكورة ذات مدلول ومغزى سياسي أكثر من كونها ذات مدلول قانوني معين، وبناءً عليه وأن كان نص المادة (111) يعطى ملكية النفط والغاز لكل الشعب العراقي، إلا أن توزيع العوائد يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار نص المادة (112) من الدستور، عليه فإن الدستور يخول العناصر الاتحادية والإقليمية المختصة بتوزيع وإدارة العوائد بشكل يتوافق مع ما يفرضه نص المادة (112)، كما توجد مأخذ عدة على المادة (111) ومنها:

أولاً: أوردت في هذه المادة عبارة عامة تفيد بأن النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، إلا أنها لم تقل بأن النفط والغاز ملك للدولة العراقية بل جعلتها ملكاً للشعب العراقي وفي ذلك دلالة خاصة تخرجها من كونها من الأملاك الحكومية إلى الدولة الاتحادية.

ثانياً: أوردت عبارة في كل الأقاليم والمحافظات بعد عبارة كل الشعب العراقي، أن وضعها قد يثير إشكالية صرف المواد على العراقيين خارج البلاد، كالموفدين والدارسين وغيرهم ممن يحتاجوا إلى مبالغ مالية حيث يمكن أن يفسر النص على أن هذه المواد تعطي للعراقيين الذين يقطنون داخل الأقاليم والمحافظات فقط.

(1)- جوردن جونسن، ومجيد الهيتي، لعنة النفط، ط1، الاقتصاد السياسي للاستبداد، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، بيروت، 2006، ص17.

0009-0006-8488-5433

ثالثاً: إنها اقتصرت على موردين طبيعيين هما النفط والغاز من موارد العراق الطبيعية وثرواته وتركت الباقي دون تنظيم.

رابعاً: كما يعاب على صياغتها التشريعية، بأنها يمكن تفسيرها على أنها ملكية محلية أو إقليمية.

كما يرى بعضهم أن الفقرة «أولا» من المادة (112) هي فقرة خلافية يثار حولها الأن لغط وخلاف شديدان، وخصوصاً بين الحكومة الاتحادية وبين حكومة إقليم كردستان، إذ أنها تشتت المسؤوليات بين المركز والإقليم أو المحافظات، وتضعف الإدارة التي يجب أن تتركز في شركة النفط الوطنية العراقية، تجتمع فيها الطاقات الإدارية والفنية بأنواعها المختلفة، ذلك لأن تشتت المسؤوليات ستؤدي إلى ضعف الاستثمار بسبب غياب مركز القرار[1].

كما أعطت هذه الفقرة حق الإدارة المشتركة بين الحكومات الاتحادية وبين حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وهذا ما يناقض ما جاء في المادة (111) من أن النفط والغاز ملك الجميع، إذ لا يعقل استئثار هاتين الفئتين (الاتحادية والمنتجة)بالإدارة بمعزل عن الأقاليم التي سوف تنشأ ووفقاً للدستور[2]، والمحافظات الأخرى التي يفترض أنها مالكة أيضاً لهذه الثروات، ما يعد تناقضاً دستورياً ومخالفة دستورية واضحة، وبناءً عليه نجد آراء متباينة ومتناقضة على الفقرة أولا من (112) والتي يمكن تلخيصها كما يأتي[3]:

أولاً: أقرت هذه الفقرة بحق الإدارة المشتركة فقط للحقول الحالية، فما هو مصير الحقول المستقبلية والتي هي أيضاً ملك الشعب العراقي مما يعد مخالفة دستورية مع مبدأ الملكية العامة.

(1)- محمد علي الزيني، الدستور العراقي وثروات العراق النفطية والغازية، ط1، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، بيروت، 2006، ص273.

(2)- المادة (119) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3)- إسماعيل علوان التميمي، التكييف القانوني لعقود النفط التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع الشركات الأجنبية، الحوار المتمدن، العدد 4021، 2013، متاح على الموقع الإلكتروني
http//:www.ahewar.org/debat/

0009-0006-8488-5433

مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

ثانياً: وردت في هذه الفقرة عبارة «حصة الأقاليم المتضررة «دون عبارة «المحافظات المتضررة»، مما يشير إلى حق الأقاليم المتضررة فقط دون المحافظات، فضلاً عن أن هذه العبارة كلها ليس لها محل في الدستور، لأنها تفصيلية يمكن الاتفاق عليها لاحقاً من خلال قانون تنظيم إدارة وتوزيع الموارد الوطنية الذي ننوي اقتراحه.

ثالثاً: لم تشير الفقرة إلى برامج توزيع الثروات مما يجعل الغموض سيد الموقف، ويعد هذا الموضوع من أخطر المواضيع بهذا الشأن، وأكثر إثارة بين مستويات الحكم، وأيضاً بين الفرقاء السياسيين، في العراق[1].

رابعاً: نصت الفقرة على عبارة «أن ينظم ذلك بقانون»، ولم يحدد المشرع فترة زمنية محددة يتم بموجبها تشريع هذا القانون، مما ترك المجال مفتوحاً لتأخير إصداره، مع أنه يعد من أكثر مشروعات القوانين أهمية وإثارة للجدل والخلاف بين الكتل النيابية، مما ترك فراغاً تشريعياً هائلاً تسبب في حصول تنازعات شديدة بين المركز وبين الأقاليم ما كان لها أن تحصل لو كان هناك قانون ينظم موضوع النفط.

وفيما يخص المادة (112/ ثانياً) التي تشير إلى رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، وتناط هذه المهمة بالحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة حصراً، دون أن تشير إلى كونها حقولاً حالية أو حقول مستقبلية، بل اشارت إلى رسم السياسات بصورة عامة[2]، وهذا يتناقض مع مبدأ الملكية للشعب العراقي في جميع الأقاليم والمحافظات الواردة في نص المادة (111/ أولاً)، وتعد أيضاً مخالفة دستورية واضحة.

بينما الفقرة قاطعة الدلالة في وجوب الاشتراك الفعال وعلى قدم المساواة في رسم السياسة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم المنتجة لأن كلمة (معاً) قاطعة الدلالة في معناها ولا

(1)- دان برانيتي، هل تساعد الفدرالية على استقرار العراق، أبحاث حول الفيدرالية، ط2، مؤسسة افاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، 2010، ص302.
(2)- المادة 112 من الدستور العراقي لسنة 2005.

0009-0006-8488-5433

تحتاج للتفسير، فهي تعالج مسألة السياسة الاستراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز، ولا يتعلق الأمر هنا بالإدارة، بل أوجبت أن يكون رسم السياسة الاستراتيجية بصورة مشتركة، بمعنى أن الفقرة المذكورة لا تمنح الحكومة الاتحادية أية صلاحية تشريعية أو سلطات اتحادية حصرية وإنما يتم وضع السياسات الاستراتيجية هذه بوساطة الحكومة الاتحادية مع حكومة الأقاليم، اذاً فإن، دور الحكومة الاتحادية بالنسبة للمادة (112/ ثانياً) يقتصر على رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروتي النفط والغاز بالاشتراك مع حكومات الأقاليم المنتجة.

وبما أن المادتين (111و 112) من الدستور تكونان محكومتين بما ورد في عجز المادة (115) من الدستور، في كون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة تعارض بينه وبين قانون الاتحاد[1]، وكذلك عدم الإفصاح عن الحقول المستقبلية في المادة (112/ أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005، فيعدها البعض تصريحاً ضمنيا من الدستور العراقي بأن تكون هذه الحقول تحت تصرف حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة لوحدها دون أن تشاركهما فيها الحكومة الاتحادية.

يُذكر أن عدم تطرق الدستور إلى الحقول المستقبلية، اتاحت مجالاً لحكومة الإقليم في أن تسعى لتشجيع ودعم التنمية من خلال استثمار مواردها وتنميتها ترسيخاً للنظام الفيدرالي. أما فيما يتعلق بالإيرادات الناتجة عن استثمار الحقول المستقبلية فأنها بالنتيجة يجب أن تعود لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات المنتجة وفقاً للمادة (111) من الدستور العراقي.

(1)- سعدي إسماعيل البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الفدرالي العراقي، بحث منشور في جريدة الاتحاد. جريدة يومية تصدر عن المكتب الإعلامي للاتحاد الوطني الكردستاني، العدد 3645، 2006، ص12.

0009-0006-8488-5433

مجلة القرار للبحوث العلمية المحكّمة | العدد 8، المجلد 3، السنة 1 | آب (أغسطس) 2024 | صفر 1445
ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

الفرع الثاني

المنازعات الناشئة عن إبرام عقود النفط والغاز في إقليم كردستان

تكتنف العلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين حكومة إقليم كردستان في جمهورية العراق الاتحادي بعض المنازعات، وقد تطورت وتفاقمت إلى حد ما، بحيث انعكست تداعياته على أوضاع السياسية والاقتصادية والمالية لكلا الطرفين، ولعل من اهم هذه المنازعات هي التي تتعلق بالعقود النفطية التي ابرمتها حكومة إقليم كوردستان مع الشركات الأجنبية دون موافقة الحكومة الاتحادية أو التنسيق معها[1]، وهو ما اعتبرته الأخيرة عملًا غير دستوري ذلك لأن موضوع العقود ينبغي أن يمر عبر الحكومة الاتحادية ذاتها[2]، إذاً، ثمة مشكلة قائمة وهي التي تشكل هذا الجزء الأخير من الدراسة، ويمكن أن نوجزها في صيغة السؤال التالي، ما هي الطبيعة القانونية والتوافق القانوني لهذه العقود؟ وهل من اختصاصات الأقاليم والمحافظات المنتجة المكونة للدولة الاتحادية العراقية ابرام مثل هذه العقود؟ وهل هناك سند قانوني يحدد اختصاص الأقاليم في ابرام مثل هذه العقود؟

ففيما يخص الطبيعة القانونية للعقود النفطية المبرمة من قبل حكومة إقليم كردستان مع الشركات الأجنبية، شأنها شأن غيرها من العقود النفطية لا تخرج عن كونها من عقود القانون العام، بينما بالنسبة إلى التكييف القانوني أي الصفة القانونية لتلك العقود فلابد أن نذكر بداية أنها لا تندرج ضمن مفهوم المعاهدات الدولية، فهي لم تبرم بين الدول، أنما ابرمت بين حكومة محلية في إطار دولة اتحادية، وبين شركات تحمل جنسيات بلدانها وهي تعبّر عن أشخاص

(1)- «إبرام العقود النفطية من قبل حكومة إقليم كردستان مع الشركات النرويجية والكندية والكورية الجنوبية وحتى التركية للتنقيب عن النفط واستخراجه، سبقت صدور الدستور العراقي في 15/8/2005، لذلك ترى حكومة إقليم كردستان أن هذه العقود المبرمة صحيحة وفقاً للمادة (141) من الدستور العراقي لسنة 2005، الذي تنص على أن «يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام 1992، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان، بما فيها قرارات المحاكم والعقود نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو الغاؤها وفق قوانين إقليم كوردستان من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكون مخالفة لهذا الدستور»؛ ينظر: بختيار غفور البالكي، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، ط1، مطبعة شهاب، أربيل، 2010، ص230.

(2)- كريك موتيت، ملكية النفط العراقي والتحكم به، الدستور وقانون النفط المستقبلي، مؤسسة فريدرش ناومان، عمان، 2006، ص5 وما بعدها.

0009-0006-8488-5433

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

اعتباريين عاديين وليست دولاً أو مؤسسات دولية.

إذاً التكييف القانوني الأقرب للعقود النفطية هو عدها عقوداً إدارية، لكون الإدارة أو أحد الهيئات التابعة لها طرفاً فيها، ولكون موضوع العقد على علاقة بنشاط مرفق عام، وتنطوي على عنصر أهم من الجانب المالي في العقد، وهو عنصر المنفعة العامة أو المصلحة العامة، كما أن العقد يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص[1]، فتوافر هذه الشروط ضرورية لاعتبار العقد عقداً ادارياً.

في ضوء ما سبق، نجد أن العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان لاستثمار النفط والغاز، تتضمن هذه الشروط الثلاثة وبذلك تصغى الصفة الإدارية على هذه العقود، فمن ناحية الأطراف المتعاقدة، نجد أن حكومة إقليم كردستان تمثلها في ذلك وزارة الموارد الطبيعية كإحدى هيئات التابعة لها، والعقود ذات علاقة بنشاط مرفق النفط الذي يعد أحد المرافق الاقتصادية المهمة في إقليم، كما تتضمن عقود النفط شروطاً استثنائية، ومنها تخويل الشركة الأجنبية صاحبة الامتياز سلطات استثنائية في مواجهة الغير، وبالتالي ومن خلال مقارنة الشروط المتواجدة في عقود النفط والغاز المبرمة من قبل حكومة الإقليم، والشروط التي يجب أن تتوافر في العقود الإدارية، نتوصل إلى الصفة الإدارية لتلك العقود. أما بالنسبة إلى السؤال المثار حول ما إذا كان من اختصاص سلطات الإقليم إبرام عقود النفط من دونه، فإنه مما تجدر الإشارة اليه هو أن الدستور العراقي لسنة 2005 قد عالج موضوع عقود النفط والغاز التي تم ابرامها بين حكومة الإقليم والشركات الأجنبية خلال سنوات(1992– 2005)، أي العقود التي سبقت نفاذه، فإنه اعترف بشكل صريح بصلاحية إقليم كردستان في إبرام تلك العقود من خلال المادة (141) منه[2].

(1)– محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص120.

(2)– المادة 141 من الدستور العراقي 2005: «يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في اقليم كردستان من عام 1992، وتعد القرارات المتخذة من حكومة اقليم كوردستان بما فيها قرارات المحاكم والعقود نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها أو الغاؤها وفق قوانين اقليم كوردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفةً لهذا الدستور».

0009-0006-8488-5433

إلا أن صدور قانون النفط والغاز لإقليم كردستان–العراق سنة 2007 [1]، مع انعدام نظيره ضمن التشريعات الاتحادية الجديدة، التي كان من المفترض أن تعطى له الأولوية في التشريع من قبل المجلس النواب العراقي، أشعلت نقطة بداية الأزمة بين الطرفين، مع أن التركيز على الاعتراضات السابقة في حد ذاتها لم تنصب على صدور القانون نفسه، إلا أنه باعتباره الإطار القانوني الذي يضفي على عقود النفط والغاز في إقليم كردستان العراق الطابع القانوني والدستوري، أدى إلى استفزاز السلطات الاتحادية، ولا سيما أن برلمان إقليم كردستان استند[2] إلى المادتين (115 و121/ أولاً وثانياً) في تشريع القانون وتحديد نطاق سريانه، كما استندت حكومة الإقليم إلى هذا القانون في إبرامها للعقود النفطية التي أعقبت صدوره.

يرى بعض الباحثين والقانونيين أن وصف عقود إقليم كردستان بمخالفتها للدستور، ومن ثم وصفها بالباطل من الناحية القانونية[3]، وصف غير دقيق بدلاله نصوص ذات الدستور التي يمكن إيجازها في ما يأتي[4]:

أولاً: من خلال المادتين (111) و(112) الآنفتين الذكر، أنه اذا كانتا لا تسمحان لحكومة إقليم كردستان أن تنفرد بإبرام عقود النفط والغاز وإدارة رسم السياسات اللازمة لتصدير ثروة النفط والغاز، ففي المقابل وباعتبار هذه الثروة ملكاً للشعب العراقي في كل المحافظات والأقاليم، وبموجب المادة (112/ أولاً)، لا يمكن أيضاً، أن تنفرد الحكومة الاتحادية بإبرام تلك العقود دون مشاركة ممثلين عن الأقاليم والمحافظات المنتجة لهذه الثروات في حدودها الإدارية أو خارجها، وهذا ما لم تلتزم به الحكومة الاتحادية، فقد ابرمت الحكومة الاتحادية عقوداً في

(1)– قانون النفط والغاز لإقليم كردستان– العراق رقم 22 لسنة 2007.

(2)– تنص المادة الثانية/ثانياً من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم 22 لسنة 2007: «إستناداً 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».

(3)– على الرغم من أن الدستور العراقي لسنة 2005، لم يتضمن نصاً صريحاً، يناط ابرام العقود وتصدقيها إلى الجهة المختصة وخصوصاً فيما يتعلق بعقود النفط والغاز، يعتقد البعض أن الدستور النافذ، قد اقر ضمناً من خلال منطوق المادتين (112) و(114) بأن ابرام هذه العقود وكذلك العقود المتعلقة بالطاقة الكهربائية والتعليم والموارد المائية الداخلية هي من الاختصاصات المشتركة ما بين السلطات الاتحادية وبين سلطات الأقاليم. ينظر: بختيار غفور البالكي، مرجع سابق، ص231.

(4)– منذر الفضل. مشكلات الدستور العراقي، مطبعة آراس، اربيل، 2007، ص465.

0009-0006-8488-5433

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

استغلال هذه الثروات دون اشراك الممثلين منهم.

ثانياً: أما من جهة صيغة العقود التي اعتمدتها حكومة إقليم كردستان وفق نموذج عقود المشاركة بالإنتاج والتي عدّها بعضهم خصخصة في مجال استغلال الثروات النفطية والغازية للبلاد، على أساس أن صيغة هذه العقود تتعارض مع ما جاءت في المادة (111) من الدستور، باعتبار هذه الثروات ملكاً للشعب العراقي ولا يجوز مشاركتها مع هذه الشركات، فنلتمس اعتماد الصيغة نفسها من العقود في «مشروع» قانون النفط والغاز الاتحادي الذي صادقت عليه الحكومة الاتحادية[1]، ولم يصادق عليه مجلس النواب العراقي، إلا أن المشروع تبنى مصطلحاً مرادفاً لعقود المشاركة[2] اذاً بعد ذلك فلا مجال للدفع بعدم دستورية عقود الإقليم على أساس مشاركة الأجنبي في الثروات الوطنية، لأن مشروع قانون النفط والغاز التي وافقت الحكومة المركزية عليها نصت على الصيغة ذاتها. وأخيراً ولكل ما تقدم فأن كل ما يجري من تصعيد على الصعيد العملي بين طرفي النزاع، من تصريحات حادة وتهديد بالتحدي أو التعويل على اتخاذ إجراءات استثنائية، من طرف ضد طرف آخر، لا يصب في مصلحة حل المنازعات القائمة بين الحكومة الاتحادية وبين حكومة الإقليم، بقدر ما يعقد المشكلة، ويسفح المجال للتأزم أكثر، ولا يخدم من جهة أخرى مصالح الشعب العراقي بكل أطيافه وقومياته، إذ إنه ملف دستوري وقانوني بحت وليس خلافاً سياسياً، وقد حدد الدستور العراقي الطريق الشرعي والعادل في حالة مواجهة حدوث منازعات في تفسير النصوص الدستورية من قبل السلطات الحكومية وفي حالة المنازعات الدستورية والقانونية بين هذه الجهات، وحددت الجهة الدستورية التي تمتلك وحدها حق تفسير النصوص الدستورية وهي المحكمة العليا الاتحادية[3].

(1)- «إن قانون النفط والغاز هو الإطار التشريعي الذي يقنن النظام والتعاملات بين المستثمر وبين الدولة، أما طبيعة العقود وماهيتها الاقتصادية والفنية فهذا الأمر يتعلق بطبيعة الحقول وما يناسبها من عقود تتوافق مع خصوصيتها والظروف المحاطة بها»؛ ينظر د. كمال البصري، قانون النفط والتحديات الاقتصادية مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، العدد 4، 2007، ص16.

(2)- عبد الهادي الحساني، قانون النفط والغاز بين النظرية وبين الواقع، مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، العدد4، 2007، ص60.

(3)- لؤي خطيب «أزمة نفط كردستان دستورية وليست سياسية» مقالة في جريدة الوطن، العدد 7366، يوم

0009-0006-8488-5433

الخاتمة

وفي نهاية هذا البحث فقد توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات والتي سوف نستعرضها على الشكل الآتي:

أولاً: النتائج:

1. تركز الموارد الطبيعية في بعض أقاليم الاتحاد الفيدرالي دون غيرها، يثير الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم خاصة في الدول الريعية، لذلك نجد الدساتير الحديثة في الدول الفيدرالية تولي اهتماماً خاصاً لمسألة توزيعها، من خلال اعتماد معايير عادلة ودقيقة لأجل التوفيق بين جميع الأطراف.

2. المادة 121 من الدستور العراقي النافذ قد منحت سلطات الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانونين الفيدرالي والإقليمي، واستثني من ذلك المسائل التي تدخل في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، والفقرة الثالثة من المادة نفسها نصت على أن تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها.

ثانياً: التوصيات:

1. على السلطات الاتحادية في العراق البحث وتقصي الحقائق بشكل موضوعي ومجرد، في مسألة الخلافات المالية الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإقليم والمحافظات في الشؤون المالية، لأن بقاء هذا الموضوع بدون حل قانوني من شأنه أن يضر بأحوال الموطنين الساكنين في الإقليم أو المحافظات وهذا من شأنه ان ينعكس سلباً على استقرار الاتحاد الفيدرالي ووحدة العراق مستقبلا.

2. ضرورة تفعيل الرقابة المالية في كافة مفاصل الدولة الفيدرالية، سواء في تحصيل الإيرادات، أو في أطار ضبط الاتفاق، ومنع تحويلها إلى غير الأهداف المرسومة لهاء وتشديد الرقابة على النفقات والحرص على عدم تجاوز ما تم تحديده بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية.

الثلاثاء بتاريخ 2015/11/3.

0009-0006-8488-5433

Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية

1. البالكي بختيار غفور، الوظائف غير التشريعية للبرلمان، ط1، مطبعة شهاب، أربيل، 2010

2. برانيتي دان، هل تساعد الفدرالية على استقرار العراق، أبحاث حول الفيدرالية، ط2، مؤسسة افاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، 2010

3. جونسن جوردن، والهيتي مجيد، لعنة النفط، ط1، الاقتصاد السياسي للاستبداد، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، بيروت، 2006

4. الزيني محمد علي، الدستور العراقي وثروات العراق النفطية والغازية، ط1، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، بيروت، 2006

5. شودري سوجيت، ستيسي ريتشارد، النفط والغاز الطبيعي أطر دستورية لمنطقة شرق الأوسط وشمال افريقيا، ط1، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرامج الأمم المتحدة الإنمائية، ستوكهولم، 2014

6. طعمة أمجد زين العابدين «مستقبل النظام الفدرالي في العراق- دراسة في التجارب الدولية»، مجلة المستنصرية في التجارب الدولية، العدد 47، 2014

7. الفضل منذر. مشكلات الدستور العراقي، مطبعة آراس، اربيل، 2007.

8. القيسي محيي الدين، القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007

9. كريك موتيت، ملكية النفط العراقي والتحكم به، الدستور وقانون النفط المستقبلي، مؤسسة فريدرش ناومان، عمان، 2006.

0009-0006-8488-5433

ISSN 3006-7294
مرخصة بموجب المشاع الإبداعي Attribution 4.0 International

ثانياً: المجلات الأبحاث:

1. البرزنجي سعدي إسماعيل، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الفدرالي العراقي، بحث منشور في جريدة الاتحاد. جريدة يومية تصدر عن المكتب الإعلامي للاتحاد الوطني الكردستاني، العدد 3645، 2006

2. البصري كمال، قانون النفط والتحديات الاقتصادية مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، العدد 4، 2007

3. الحساني عبد الهادي، قانون النفط والغاز بين النظرية وبين الواقع، مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، العدد4، 2007

4. خطيب لؤي، «أزمة نفط كردستان دستورية وليست سياسية» مقالة في جريدة الوطن، العدد 7366، يوم الثلاثاء بتاريخ 2015.

ثالثاً: الدساتير والقوانين:

1. الدستور العراقي لسنة 2005.

2. قانون النفط والغاز لإقليم كردستان– العراق رقم 22 لسنة 2007 الملغى

رابعاً: المواقع الالكترونية:

1. التميمي إسماعيل علوان، التكييف القانوني لعقود النفط التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع الشركات الأجنبية، الحوار المتمدن، العدد 4021، 2013، متاح على الموقع الإلكتروني .debat/org.ahewar.www//:http

0009-0006-8488-5433