

## الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم حول استثمار النفط والغاز

الباحث. باسم محمد علوان الفتلاوي

باحث قانوني، دكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان

### الملخص:

إنّ الدولة هي الملزومة تجاه شعبها في الحفاظ على ثروات البلاد الطبيعية، وضمان حقه في مواردها، ولا سيما حقه في الموارد النفطية، حيث يقع على عاتقها حفظ هذا الحق في القوانين البترولية، والعقود التي تبرمها مع الشركات البترولية المختصة في التنقيب عن البترول، واستخراجه، وتصنيعه، وتسويقه. كما تعد الثروة النفطية من أهم الثروات التي تساهم بشكل مؤثر وفعال في دعم الاقتصاد العالمي الذي أصبح يعتمد بالدرجة الأولى على ما يصدر من ثروة نفطية، الأمر الذي يتطلب اهتماما خاصا بهذه الثروات باعتبارها - ضمن موارد أخرى - عماد الاقتصاد الوطني، وخاصة فيما يتعلق بإدارتها واستثمارها واستغلالها ومن ناحية أخرى، يعتبر النفط في الوقت الحاضر، أساس الهيكل الاقتصادي للدول المنتجة له، حيث يعتمد عليه دخلها القومي في توفير العملات الأجنبية اللازمة لتحقيق نموها الاقتصادي وقد أثبت النفط امتيازه الفريد عن أي شكل آخر عرفه الإنسان للطاقة حتى الآن.

الكلمات المفتاحية: (الخلافات، الحكومة الاتحادية، حكومة الإقليم).

Disagreements between the federal government and the regional  
government over oil and gas investment

Biaism muhamad eulwan alfatlawii

Legal researcher, PhD in public law

### Abstract:

The state is obligated to its people to preserve the country's natural wealth, and to guarantee their right to its resources, especially their right to oil resources, as it is its responsibility to preserve this right in the petroleum laws and the contracts it concludes with petroleum companies specialized in exploring and extracting oil. Manufacturing and marketing. Oil wealth is also considered one of the most important resources that contribute effectively and effectively to supporting the global economy, which has become

primarily dependent on the export of oil wealth, which requires special attention to these wealth as they are – among other resources – the mainstay of the national economy, especially with regard to their management and investment. On the other hand, oil is currently considered the basis of the economic structure of the countries that produce it, as their national income depends on it to provide the foreign currencies necessary to achieve their economic growth. Oil has proven its unique advantage over any other form of energy known to man so far.

Keywords: (disagreements, federal government, regional government).

### المقدمة:

يعد الاستثمار الأجنبي بالتحديد الاستثمار النفطي المصدر الأول لتمويل الدول النامية التي تمتلك خزين نفطي، فعندها تتجه هذه الدول نحو تحرير اقتصادها بتهيئة التنظيم القانوني المتعلق بالاستثمار الأجنبي، وتحرير المبادلات التجارية والاستثمارات الأجنبية، بهدف جذب الاستثمارات الأجنبية. لذا، أصبح لزاماً على الدول لتحقيق مصلحتها أن ترفع مواضيع الاستثمار، وأن تنظمها ليس فقط في قوانينها الداخلية، وإنما في دساتيرها التي نصت صراحةً حول مسألة تنظيم عمليات الاستثمار التي تصب في المصلحة العامة، كما هو الحال في بعض الدول:

ويرتبط نجاح قوانين الاستثمار في الدول بمدى ملاءمة هذا القانون مع القانون الدولي، وتبنيه المبادئ المتصلة بالاستثمار، من ضمنها: منح الحرية للمستثمرين الأجانب تحويل أموالهم، وكذلك عدم جواز نزع ملكيتهم بالتأميم، واللجوء إلى التحكيم الدولي لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات في حال نشب خلاف بين أطراف العقد.

وتختلف مسميات القوانين التي تنظم عمليات الاستثمار من بلد إلى آخر، وتتنوّع داخل البلد الواحد، لأنّ العمليّة الاستثمارية تشمل عدة نواحٍ منها: القانونية مثل: الملكية والمالية، والضريبية، وغيرها من القوانين التي لها صلة في عمليات الاستثمار. ويُعدّ التشريع أداةً لترجمة السياسة الاستثمارية للدولة، أو للتعبير عنها في المجالات الاقتصادية والمالية والإدارية وغيرها، فتشريعات الاستثمار إما أن تكون مباشرة فتتصب على عمليّة تنظيم استثمار رأس المال، وإما أن تكون غير المباشرة، فتتعلق بقوانين النقد الأجنبي.

يستمدّ البحث أهميته من كونه يتعلق بالنفط الذي يشكل المورد الاقتصادي الأعظم والاهم للدولة العراقية حيث تراوحت نسبة مساهمة الإيرادات النفطية من ٩٠% إلى ٩٨% من الموازنة العامة للدولة، كما يستمدّ البحث أهميته من كونه يتناول الخلافات الناشئة بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومة الإقليم من جهة أخرى حول ممارسة الاختصاصات في إدارة واستثمار النفط والغاز.

يهدف البحث إلى تحليل الإشكاليات الدستورية والقانونية في الاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ وتحديد أوجه الغموض والتعارض فيها.

تتجلى إشكالية البحث من كون العراق يعتبر إحدى الدول المنتجة والمصدرة للنفط، وهي تعتمد بشكل رئيسي على الإيرادات النفطية غير المستقرة في تكوين الدخل القومي، وهذا الأمر يجعل الاقتصاد العراقي تابعاً للاقتصاد العالمي وتداعيات أزmate المتكررة، وذلك لكون الاقتصاد العراقي في واقعه، اقتصاداً ريعياً يعتمد بشكل أساسي على إنتاج النفط الخام وتصديره.

ومن هنا تظهر إشكالية البحث المقدم امامنا من خلال التساؤل الرئيسي التالي: كيف يتم حل المنازعات التي تنشأ بين الحكومة المركزية وبين حكومات الأقاليم فيما يخص بإدارة حقول النفط والغاز وإدارة إيراداته؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية:

١- ماهي النزاعات التي تنشأ عن التعاقد واستثمار النفط؟

٢- ماهي التشريعات الضامنة لممارسة اختصاص الأقاليم والمحافظات؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة قمت باعتماد المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص الدستورية ذات العلاقة بموضوع الكتاب وتحليلها من حيث غموضها أو تعارضها مع بعضها او حاجتها الى الإلغاء أو التعديل.

تم اعداد هيكلية البحث وفق الآتي:

- المبحث الأول: النزاعات بشأن التعاقد واستثمار النفط في المناطق المتنازع عليها
- المطلب الأول: النزاعات بشأن التعاقد والنقل والتسويق
- المطلب الثاني: الخلافات حول إيداع العائدات واستثمار النفط في المناطق المتنازع عليها
- المبحث الثاني: التنظيم القانوني لممارسة اختصاص الأقاليم والمحافظات
- المطلب الأول: الخلافات بشأن قانون إقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧
- المطلب الثاني: التشريعات الضامنة لممارسة اختصاصات الأقاليم والمحافظات.

### المبحث الأول

النزاعات بشأن التعاقد واستثمار النفط في المناطق المتنازع عليها

تحرص أطراف عقود التراخيص النفطية على تحديد حقوق وتعهدات كلاهما بما يتعلق بالنطاق والمحتوى. وعلى الرغم من ذلك، قد تنشأ خلافات تصل إلى حد النزاع حول تطبيق أو تفسير نص في العقد أو التزام أو أكثر من التزامات الأطراف. ولذا فمن الضروري توفير وسائل محايدة وفعالة لتسوية هذه المنازعات، وتعتبر المفاوضات وسيلة مباشرة وودية لتسوية المنازعات، وتعرف بأنها تبادل الرأي

بين الأطراف المتنازعة لإيجاد حل سلمي للنزاع عن طريق التوافق بينهما والوصول إلى حل يرضيهما. وتشمل أيضاً تبادل وجهات النظر بين طرفين أو أكثر يسعون للتوصل إلى تسوية لمسألة مثار خلاف من خلال الاتفاق<sup>(١)</sup>.

بناءً على ذلك سيتم الحديث في هذا المبحث من خلال تقسيمه الى مطلبين حيث سيتم الحديث في المطلب الأول عن النزاعات بشأن التعاقد والنقل والتسويق بينما سيتم الانتقال والحديث عن الخلافات حول إيداع العائدات واستثمار النفط في المناطق المتنازع عليها في المطلب الثاني.

### المطلب الأول

#### النزاعات بشأن التعاقد والنقل والتسويق

لقد وقعت حكومة إقليم كردستان بحدود (٤٨) عقداً (نفطياً) مع شركات تنقيب عالمية للفترة من ٢٠٠٤ - ٢٠١١ لغرض استخراج النفط في إقليم كردستان ويلاحظ على هذه العقود أنها من نوع عقود مشاركة الإنتاج (PSC)، وإن جميعها كانت قد وقعت بعد صدور الدستور العراقي عام ٢٠٠٥، عدا ثلاثة منها وقعت عام ٢٠٠٤، وهي العقد مع شركة (DNO) النرويجية في اربيل، والعقد مع شركة جنرال انرجي التركية في طق، والعقد الآخر مع شركة (DNO) في طاوكي<sup>(٢)</sup>، اعترضت الحكومة الاتحادية على قيام الإقليم بالتعاقد مع الشركات النفطية واستندت إلى الحجج الآتية:

١- تعتبر الحكومة الاتحادية هي "المعني الأول برسم سياسات التعاقد الخاصة بالنفط، بالتشاور مع الإقليم والمحافظات المنتجة، باعتباره ثروة اتحادية، ولا يجوز لحكومة الإقليم الانفراد بالتعاقد مع الشركات الأجنبية، دون مشاركة وموافقة الحكومة الاتحادية، سواء كان النفط المنتج من الحقول السابقة أو اللاحقة لنفاذ الدستور"<sup>(٣)</sup>.

٢- إن العقود التي أبرمتها حكومة الإقليم، وهي عقود المشاركة في الإنتاج، منحت حكومة الإقليم بموجبها امتيازات كبيرة تحقق ارباحاً عالية جداً للشركات الأجنبية مما يلحق ضرراً بالاقتصاد العراقي

الذي يعتمد بشكل رئيسي على العائدات النفطية، في حين تفضل الحكومة الاتحادية الاستثمار بأسلوب عقود الخدمة.

٣- لا يوجد أساس دستوري أو قانوني لهذه العقود، وهي مخالفة صراحة للدستور، لكل هذه الاسباب طلبت الحكومة الاتحادية من حكومة الإقليم إلغاء هذه العقود لعدم شرعيتها<sup>(٤)</sup>.

**أما وجهة نظر الإقليم فتستند إلى:**

١- إن الفقرة ثانياً من المادة ١١٢ (وفقاً لتفسير حكومة الإقليم) "أجازت لحكومة الإقليم بمفردها إدارة الحقول المستقبلية (الحقول غير المنتجة عند نفاذ الدستور)، ومن حقها التعاقد مع الشركات النفطية الأجنبية".

٢- إن مذكرة التفاهم بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان في ٢٦/٢/٢٠٠٧ أجازت لحكومة الإقليم إبرام العقود، وفقاً لما جاء في الدستور ومشروع النفط والغاز، والمبادئ العامة لمعايير نماذج العقود، في حالة عدم اقرار قانون النفط والغاز في مدة لا تتجاوز نهاية شهر أيار/ مايو ٢٠٠٧.

٣- إن المادة ١٤١ من الدستور "أقرت باستمرار العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان بما فيها قرارات المحاكم، والعقود نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها، أو الغاؤها حسب قوانين إقليم كردستان من قبل الجهة المختصة فيها وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور وطالما ان قانون النفط والغاز لم يتم اقراره فان حكومة الإقليم تمضي في ابرام العقود ولا يمكنها ان تنتظر إلى ان يتم اقرار القانون"<sup>(٥)</sup>.

٤- إن العقود جاءت وفقاً لقانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧<sup>(٦)</sup>. يتضح مما تقدم أن للحكومة الاتحادية اسبابها عندما اعترضت على العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع شركات النفط العالمية لاستكشاف واستخراج النفط في الإقليم، ولا شك أيضاً إن لحكومة الإقليم أسبابها التي دعتها إلى ابرام هذه العقود، فلا بد أن توصف طبيعة هذه العقود:

١- إن العقود التي أبرمت هي عقود نفطية تتعلق بعمليات الاستكشاف والاستخراج، وهي عقود تتطلب عادة وقتاً كبيراً لإبرامها، وكذلك تتطلب وقتاً أكبر لإنجازها قد يمتد إلى عقد أو عقود من السنين.

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

٣- إن اغلب العقود قد مضت فترة غير قصيرة على المباشرة بتنفيذها وقسم منها بدأت بإنتاج النفط بكميات تجارية وتم تسويقها.

لهذه الاسباب نجد ان العقود التي تم أبرامها من قبل حكومة الإقليم يتعذر الغاؤها كونها عقوداً طويلة الامد وتمت المباشرة بها، وانفقت الشركات الأجنبية أموالاً طائلة على تنفيذها، وهذه الأموال لا تسترد إلا من خلال نفط الكلفة (COST OIL) ونفط الربح (PROFIT OIL)، بمعنى لا تسترد الأموال التي انفقتها إلا بعد إنتاج النفط وبيعه، أما إذا لم تتجح في استخراج النفط من الرقعة الاستكشافية، فليس لها حق الرجوع إلى الشركة الوطنية بما انفقته، وعليها أن تدفع ثمن مجازفتها<sup>(٧)</sup>.

وعليه، فإن هذه العقود أصبحت أمراً واقعاً، وإن الغاءها أصبح - والحالة هذه - متعذراً، لأنه سيرتب على حكومة الإقليم أضراراً مالية هائلة، حيث ستقوم الشركات النفطية بمقاضاة حكومة الإقليم، ومطالبتها بالتعويض عما لحق بها من خسارة، وما فاتها من ربح وستطالب بتعويضات وكأنها اتمت العمل كما ستقوم الشركات بمقاضاة الحكومة الاتحادية وتطالب بالتعويض عن الاضرار التي يتسبب بها الإقليم، باعتبار إن الإقليم جزء من العراق، كما سيتوقف إنتاج النفط<sup>(٨)</sup>.

وبالتالي سيحرم الإقليم والحكومة الاتحادية معاً من عائدات مالية ضخمة، وبالتالي ستخسر الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، لذلك فإن إلغاء هذه العقود لم يعد خياراً ممكناً، فهذا على الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، إلا أن يفتشا عن خيارات أخرى غير الالغاء، ومن الخيارات التي نراها مناسبة لحل

هذا الموضوع هو إقرار الحكومة الاتحادية لهذه العقود كما هي عليه مقابل أن تتوقف حكومة الإقليم عن إبرام أية عقود أخرى جديدة إلا بالتشاور مع الحكومة الاتحادية لحين اقرار قانون النفط والغاز الاتحادي<sup>(٩)</sup>.

تتلخص وجهة نظر الإقليم بأن له الحق في التعاقد لمد انبوب ناقل لتصدير نقطه عبر ميناء جيهان، وله ان يسوق نقطه بنفسه مبررا ذلك بالمادتين ١١٥ و ١٢١ وحيث إن النفط والغاز ليس من الاختصاصات الحصرية، وعليه تنطبق عليه أحكام المادتين ١٢١ و ١١٥، ومن حق الإقليم التصرف بنقطه تعاقدًا، وإنتاجًا، وتسويقًا دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية<sup>(١٠)</sup>.

واعترضت الحكومة الاتحادية على قيام حكومة الإقليم بمد الانبوب وتسويق النفط خارج شركة سومو عبر ميناء جيهان التركي، واستندت الحكومة الاتحادية في اعتراضها إلى أن الإقليم انفرد في مد انبوب ناقل للنفط المنتج من الإقليم إلى ميناء جيهان وتسويق النفط المنتج في الإقليم، وعليه فان كل الخطوات التي قام بها الإقليم منفرداً تعد غير شرعية من وجهة نظر الحكومة الاتحادية لمخالفتها للدستور والقوانين الاتحادية ذات الصلة ولاسيما المادة ١١١ والمادة ١١٢ اللتان نظمتا موضوع النفط والغاز<sup>(١١)</sup>.

### المطلب الثاني

#### الخلافاً حول إيداع العائدات واستثمار النفط في المناطق المتنازع عليها

لم يقتصر الخلاف بين المركز والإقليم على التعاقد وعلى مد الانبوب الناقل للنفط المنتج من الإقليم وعلى تسويق النفط، وأنها امتد إلى توزيع العائدات المتأتية من بيع النفط المنتج من الإقليم، وهناك عدة جهات للنظر وهذا ما سيتم الحديث عنه كالتالي:

#### أولاً- وجهة نظر حكومة الإقليم:

لقد فرضت حكومة الإقليم شروطاً لإيداع العائدات المالية النفطية في صندوق تنمية العراق بدلاً من ايداعها في مصرف (هونك بنك) التركي والشرطين هما: "الأول ان تودع عائدات النفط المنتج من

الإقليم في حساب مستقل عن حساب الحكومة الاتحادية في صندوق تنمية العراق (DFI) ويكون باسم حكومة إقليم كردستان"، والشرط الثاني "ألا يدخل في حساب الحكومة الاتحادية أي مبلغ من العائدات إلا بعد الانتهاء من استقطاع نسبة الـ ١٧٪ حصة إقليم كردستان المقررة في الموازنة الاتحادية، ويتم تحويلها مباشرة إلى البنك المركزي في الإقليم" (١٢).

وكذلك استقطاع نسبة الـ ٥٪ المقررة للتعويضات الكويتية، ويمكن القول إن حكومة الإقليم في الأسلوب الذي تعتمده الحكومة الاتحادية في تسديد حصة الإقليم هو ارسال حصة الإقليم من الموازنة على ثلاث دفعات شهرياً، أي أن حصة الإقليم السنوية من الميزانية الاتحادية ترسل سنوياً على شكل ٣٦ قسطاً، وإن هذا الأمر يسبب الكثير من المشاكل لحكومة الإقليم (١٣)، لذا يصر الإقليم على تحويل حصة الإقليم البالغة ١٧٪ مباشرة إلى الإقليم، وما تبقى يتم تحويله إلى حساب الحكومة الاتحادية في صندوق تنمية العراق (١٤).

### ثانياً-وجهة نظر الحكومة الاتحادية:

الحكومة الاتحادية ترفض ايداع العائدات الخاصة بالنفط المنتج في الإقليم في حساب مستقل باسم حكومة الإقليم، وتصر الحكومة الاتحادية على أن تودع في صندوق تنمية العراق (DFI)، ويتم بعد ذلك تحويل حصة الإقليم شهرياً إلى البنك المركزي في الإقليم من قبل الحكومة الاتحادية، وحثتها في ذلك إن عائدات مبيعات عائدات اتحادية تقوم الحكومة الاتحادية بتوزيعها على الإقليم والمحافظات بموجب أحكام الدستور ذات الصلة ولاسيما المادة ١١١، ولا يمكن أن تودع بحساب خاص بالإقليم أو المحافظة (١٥)، لأنها قد تكون عرضة للحجز عليها مقابل ديون مستحقة على الإقليم بخلاف الاموال المودعة في صندوق تنمية العراق التي تتمتع بالحصانة ولا يمكن الحجز عليها.

كما إن فتح حساب بالعائدات النفطية خاص بإقليم كردستان يتعارض مع قانون الادرة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي حصر ايداع وادارة العوائد الناتجة عن بيع النفط العراقي أو ما ينشأ

حالياً ومستقبلاً من النفط المستخرج ومن واي مبالغ تنشأ من استثمار اموال في حساب عائدات النفط يكون للموازنة كما اناط إدارة حساب عائدات النفط سوف بوزير المالية الاتحادي<sup>(١٦)</sup>.

ولحل هذا الخلاف نقترح ان يتم الاتفاق مع حكومة الإقليم على ايداع العائدات الخاصة بالنفط المنتج في الإقليم في صندوق تنمية العراق (DFI) على أن يتم تحويل تخصيصات الإقليم في الموازنة الاتحادية إلى الإقليم على دفعتين الأولى للنصف الأول من السنة مقدماً في الشهر الأول من السنة والثانية للنصف الثاني من السنة تدفع في الشهر السادس من السنة، وبذلك تسقط الحجة التي تحتج بها حكومة الإقليم لإيداع العائدات في حساب مستقل.

أما عن الخلاف حول استثمار النفط والغاز في المناطق المتنازع عليها، ظهر مصطلح (المناطق المتنازع عليها) في التداول السياسي في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩، وظهر بوصفه وجوداً قانونياً لأول مرة في المادة ٥٨ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ومن ثم في المادة ١٤٠ من دستور ٢٠٠٥، التي جاء في الفقرة الأولى منها: "تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها"<sup>(١٧)</sup>.

كما جاء في الفقرة الثانية من المادة ذاتها "إن المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تمتد وتستمر إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على أن تجز كاملة (التطبيع - الإحصاء) وتنتهي باستفتاء كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها في مدة اقصاها ٢٠٠٧/١٢/٣١"<sup>(١٨)</sup>.

من مضمون المادة أعلاه يتضح إن المادة (١٤٠) هي وريثة المادة ٥٨ من قانون إدارة الدولة العراقية، والتي رسمت آلية أكثر تفصيلاً للتعامل مع كركوك والمناطق المتنازع عليها، حيث تضمنت ثلاث فقرات، عالجت الفقرة الأولى موضوع تغيير الوضع السكاني، وعالجت الفقرة الثانية موضوع

تغيير الحدود الإدارية، أما الثالثة فأحالت التسوية النهائية إلى الحكومة الدائمة التي يتم مشكلة انتخابها بموجب الدستور الدائم.

أما من جهة الخلاف بين الحكومة الاتحادية والإقليم فإنه لم يقتصر الخلاف بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم حول أسلوب إدارة النفط في المناطق الخاضعة للإقليم "بموجب الفقرة (أ) من المادة ٥٣ من قانون إدارة الدولة العراقية، والتي كانت تدار من قبل حكومة الإقليم في ١٩ آذار ٢٠٠٣، وانها تجاوزه إلى الخلاف حول إدارة النفط في المناطق المتنازع عليها، على الرغم من أن الدستور أبقى هذه المناطق خاضعة للحكومة الاتحادية، لحين الانتهاء من تطبيق أحكام المادة ١٤٠، إلا أن حكومة الإقليم وضعت اليد على عدد من الحقول القديمة مثل قبة خورمالة، وقبة افاتا وبابا وهي القباب الثلاث في حقل كركوك المنتج للنفط منذ عشرينيات القرن الماضي" (١٩).

حيث تم وضع اليد عليها في عام ٢٠٠٦، ورفضت تسليم الإنتاج لشركة نفط الشمال، وينتج الحقل حالياً حوالي مائة ألف برميل يومياً، كما وضعت حكومة الإقليم اليد على حقل كورمور الغازي، ويتصرف الإقليم بالغاز المنتج لتشغيل محطات كهرباء الإقليم، وكذلك وضعت حكومة الإقليم اليد على حقل بلكانة النفطي، الذي يقع في المنطقة المحصورة بين قضاء الطوز وناحية سليمان بيك، ويعتبر من الحقول المستكشفة قديماً، ولكنه غير مطور، ويتم تطويره حالياً من قبل شركة تركية تم التعاقد معها من قبل حكومة الإقليم (٢٠).

وقد نصت الفقرة (أ) من المادة ٥٣ على أنه "يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونيوى" ويفهم من هذا النص ان الأراضي المتنازع عليها تبقى تحت إدارة الحكومة الاتحادية لحين الانتهاء من تطبيق المادة ١٤٠ من الدستور (٢١).

وطالما إن المادة ١٤٠ لم يتم الانتهاء من تطبيقها، فإن إدارة المناطق المتنازع عليها تبقى تحت إدارة الحكومة الاتحادية، ولكن لا يوجد في الدستور ما يمنع الحكومة الاتحادية من إشراك ممثلين عن

حكومة الإقليم، وممثلين عن المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وحكومة الإقليم مع ممثلين عن الحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز في هذه المناطق تحت اشراف الحكومة الاتحادية لحين حسم موضوع المناطق المتنازع عليها<sup>(٢٢)</sup>.

## المبحث الثاني

### التنظيم القانوني لممارسة اختصاص الأقاليم والمحافظات

يحتل تشريع قانون النفط والغاز أهمية كبرى ربا تأتي بعد الدستور من حيث الأهمية كونه يتعلق بالموارد الأساس للشعب العراقي بأسره وان عدم تشريعه لغاية عام ٢٠١٥ أدى إلى نشوء فراغ تشريعي فاقم الخلافات بين الحكومة الاتحادية والإقليم وربما يؤدي أيضاً إلى خلافات مماثلة مع المحافظات المنتجة، كما يكتسب هذا القانون أهميته بسبب الغموض الذي يكتنف نصوص الدستور الناظمة للاختصاصات المتعلقة بالنفط والغاز والتي تقتضي من المشرع أن يأتي بنصوص قانونية محكمة ترفع الغموض والتعارض عن نصوص الدستور الناظمة لاختصاصات النفط والغاز<sup>(٢٣)</sup>، حيث أصدر المجلس الوطني لكوردستان العراق: "قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان العراق بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٩ استناداً إلى المادة العاشرة من قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل"<sup>(٢٤)</sup>. بناءً على ما تقدم سأتناول دراسة هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين، سأخصص المطلب الأول لدراسة الخلافات بشأن قانون إقليم كوردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، بينما سأخصص المطلب الثاني لدراسة التشريعات الضامنة لممارسة اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

### المطلب الأول

#### الخلافات بشأن قانون إقليم كوردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧

لقد أصبح القانون ساري المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية لإقليم كوردستان (وقائع كوردستان) بالعدد ٧٥ في ٢٠٠٧/١١/١٥ وأولى الملاحظات التي ترد على هذا القانون انه صدر قبل

صدر قانون النفط والغاز الاتحادي حيث كان من المفروض ان يتم تشريعه بعد صدور القانون الاتحادي ليكون هناك انسجام بين القانونين، اما حجة الإقليم في ذلك فانه طالما ان مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي لم يصدر لوجود خلافات حوله فليس بإمكان الإقليم الانتظار إلى ما لا نهاية في اصدار قانون ينظم استثمار النفط والغاز في الإقليم<sup>(٢٥)</sup>.

**أولاً: نطاق سريان القانون:** نصت الفقرة ثانياً من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان على أنه "استناداً إلى المادة ١١٥ والفقرتين أولاً وثانياً من المادة ١٢١ من الدستور الاتحادي لا يجري نفاذ اي تشريع اتحادي أو اتفاق أو عقد أو مذكرة تفاهم أو أية وثيقة اخرى اتحادية خاصة بالعمليات النفطية ما لم توافق عليها السلطة المختصة في الإقليم على نفاذه"<sup>(٢٦)</sup>. وإذا سلطنا الضوء على النص الذي جاءت به الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان نجد ان هذه الفقرة قد استندت إلى المادتين (١١٥) و (١٢١) حيث "ترجح الأولى قانون الإقليم على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينها في الاختصاصات غير الحصرية للسلطات الاتحادية كما تجيز الثانية تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة تعارضه مع قانون الإقليم في غير الاختصاصات الحصرية" ومن الواضح ان هاتين المادتين تتعارضان مع مبدأ سمو الدستور واستبعادهما للمبادي الدستورية وتتعارضان مع ما سارت عليه الأنظمة الاتحادية في ترجيح القانون الاتحادي على قانون الأقاليم، وعليه فلا يمكن اعالها في المواضيع المتعلقة بالنفط والغاز كون هذه المواضيع قد نظمها الدستور<sup>(٢٧)</sup>.

كما يتعارض مع احكام الفقرة (أ) من المادة الثانية من مشروع النفط والغاز التي نصت على أنه "يطبق هذا القانون على العمليات النفطية في جميع مناطق جمهورية العراق بما في ذلك الارض وما تحتها على اليابسة وكذلك في المياه الداخلية والمياه الإقليمية" ويترتب على هذا النص آثارا في غاية الأهمية حيث علق سريان اي تشريع أو عقد أو مذكرة تفاهم أو أية وثيقة أخرى خاصة بالعمليات النفطية على موافقة السلطة المختصة في الإقليم دون ان يسمي هذه السلطة، هل هي السلطة

التشريعية أم السلطة التنفيذية أم السلطان معا؟ ويمكن القول انها (سلطة غير مسماة)، ويمكن إجمال الآثار التي تترتب على ها النص بالآتي<sup>(٢٨)</sup>:

١- ان نص الفقرة ثانياً من المادة الثانية من قانون إقليم كردستان: يقضي بأن أي تشريع أو اجراء اتحادي لا يسري إلا إذا اجازته السلطة المختصة في الإقليم وان لم يتعارض مع قانون الإقليم بمعنى ان السلطة المختصة في الإقليم هي المعنية حصراً بإجازة القانون أو الاجراء الاتحادي دون التقييد بالدستور الاتحادي أو القانون الاتحادي أو حتى قانون الإقليم<sup>(٢٩)</sup>.

٢- استندت الفقرة ثانياً من المادة الثانية من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان: إلى المادة (١١٥) والفقرتين أولاً وثانياً من المادة ١٢١ من الدستور وتجاهلت تماما المادتين ١١١ و ١١٢ من الدستور اللتين نظمتا بوجه خاص موضوع النفط والغاز ومن المعلوم ان هذا التجاهل مقصود الهدف منه استبعاد احكام المادتين ١١١ و ١١٢ واللجوء إلى المادة ١١٥ التي رجحت قانون الإقليم على القانون الاتحادي في غير الاختصاصات الحصرية وكذلك اللجوء إلى الفقرة أولاً من المادة ١٢١ التي المادة ١٢١ التي منحت سلطات الإقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية وكذلك اللجوء إلى الفقرة ثانياً من المادة ١٢١ التي اعطت الحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في حالة وجود تعارض بينه وبين قانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية<sup>(٣٠)</sup>.

د: ما يترتب على هذا النص هو ان ينفرد الإقليم تماما في رسم سياسته النفطية وادارته للعمليات النفطية بشكل مستقل تماما عن الحكومة الاتحادية، فها معنى القانون الاتحادي للنفط والغاز إذا كان تطبيقه من عدمه يخضع للإرادة المنفردة لسلطة غير مسماة في الإقليم، وما معنى القانون الاتحادي وما معنى الدستور الاتحادي بالنسبة لإقليم كردستان إذا فقد قوته الالزامية تجاه الإقليم؟ طالما ان

الدستور الاتحادي والقانون الاتحادي لا يسريان على إقليم كردستان في حالة تعارضها مع قانون الإقليم أو عدم موافقة السلطة المختصة (غير المسماة) في الإقليم<sup>(٣١)</sup>.

ثانياً: جهات إدارة المصادر النفطية:

أ: ملكية النفط: نظم القانون موضوع ملكية النفط في الإقليم حيث ميز بين النفط المنتج من الحقول المنتجة الحالية أي من ٢٠٠٥/٨/١٥ والنفط المنتج من الحقول المستقبلية اي بعد ٢٠٠٥/٨/١٥، بالنسبة لنفط الحقول الحالية (قبل ٢٠٠٥/٨/١٥) تكون ملكيته حسب المادة (١١١) من الدستور الاتحادي وتكون لحكومة الإقليم حصة من العائدات المستحصلة من هذا النفط تتناسب مع حصة عموم شعب العراق<sup>(٣٢)</sup>.

اما حصة الإقليم من النفط المنتج من الحقول المستقبلية فأنها وحسب مفهوم المخالفة لا تتناسب بالضرورة مع حصة عموم شعب العراق والمادة ١١٢ من الدستور كما هو الحال بالنسبة لحصة الإقليم من الحقول المنتجة قبل ٢٠٠٥/٨/١٥ بمعنى ان حصة الإقليم من الحقول المستقبلية (بعد ٢٠٠٥/٨/١٥) تختلف عن حصة الإقليم من الحقول الحالية<sup>(٣٣)</sup>.

ب: المجلس الإقليمي: نص القانون على تشكيل مجلس إقليمي يكون برئاسة رئيس مجلس وزراء الإقليم، ويكون نائب رئيس مجلس وزراء الإقليم نائباً له وعضوية كل من وزير النفط والثروات الطبيعية ووزير المالية والاقتصاد ووزير التخطيط واسند إلى المجلس وضع المبادئ العامة للسياسة النفطية وخطط التنقيب وتطوير الحقول وتعديلاتها في الإقليم إضافة إلى الموافقة على العقود الخاصة بالعمليات النفطية وتحديد مستوى الإنتاج بما ينسجم مع الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي.

ويلاحظ ان القانون اسند إلى المجلس الإقليمي مهمة الموافقة على العقود واعتبر هذه الموافقة نهائية ولا تحتاج إلى مصادقة اي جهة اتحادية مختصة وهذا يتعارض مع مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي ويتعارض ذلك مع المادتين (١١١) و (١١٢) من الدستور<sup>(٣٤)</sup>.

**ج: وزارة نفط الإقليم:** حدد القانون مهام وزارة النفط والثروات الطبيعية في الإقليم وصلاحيات الوزير، ومن مهام الوزارة التنظيم والإشراف على العمليات النفطية، وتشمل، الصياغة والتنظيم ومراقبة سياسات العمليات النفطية، بالإضافة إلى التنظيم والتخطيط والتطبيق والإشراف والتفتيش والتدقيق لتنفيذ جميع العمليات النفطية التي تنجز من قبل الأشخاص كافة وكذلك كل النشاطات التي تتعلق بها من ضمنها تسويق النفط، وكذلك التفاوض و إبرام الاتفاقات وتنفيذ جميع الاجازات ومن ضمنها العقود النفطية التي ابرمتها حكومة الإقليم<sup>(٣٥)</sup>.

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

ويلاحظ على القانون انه تجاهل تماماً أي علاقة بين وزارة النفط الاتحادية ووزارة نفط الإقليم، كما يلاحظ انه اسند مهمة الاشراف على تسويق النفط المنتج في الإقليم إلى وزارة نفط الإقليم وهذا يتعارض مع المادة (١١١) من الدستور ومع مشروع قانون النفط والغاز<sup>(٣٦)</sup>.

### المطلب الثاني

#### التشريعات الضامنة لممارسة اختصاصات الأقاليم والمحافظات

لقد أثار منح مجالس المحافظات صلاحية تشريع القوانين العديد من الانتقادات حيث ان منح مجالس المحافظات سلطة تشريعية ينسجم مع النظام الفدرالي وليس مع نظام اللامركزية الادارية الذي لا يمنح المحافظات غير المنتظمة في اقليم الصلاحيات التشريعية.

بما أن النظام السياسي الذي اعتمده دستور ٢٠٠٥ هو النظام الاتحادي فقد اخذ الدستور بنظام المجلسين وهما مجلس الاتحاد ومجلس النواب ويحتل مجلس الاتحاد اهمية كبيرة في تركيبة السلطة التشريعية في العراق فهو أحد جناحيها الذي نص عليها دستور ٢٠٠٥ حيث يعد من التشريعات

الضامنة لحقوق الأقاليم والمحافظات كونه يضم عدداً متساوياً من الممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ولاسيما فيما يتعلق بضمان حقوق الأقاليم والمحافظات المتعلقة بالنفط والغاز وضمان توزيع العائدات النفطية عليها بعدالة وانصاف<sup>(٣٧)</sup>.

يختلف تكوين الهيئات النيابية باختلاف الانظمة الدستورية التي تقوم في كل دولة، ولكن يبقى الهدف الأساس لنظام ازدواج المجلس النيابي هو ضبط التوازن بين دور الولايات التي يكون عدد السكان فيها كبيراً وتلك التي يكون فيها عدد السكان قليلاً<sup>(٣٨)</sup>، فهناك من الدول ما تأخذ بنظام ازدواج المجلس النيابي أي نظام المجلسين، وهناك من الدول ما تأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد، وبها أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هو نظام اتحادي برلماني فقد أخذ بنظام المجلسين فستتاول بإيجاز نظام ازدواج المجلس النيابي.

ونقول في البدء لم ينشأ هذا النظام وفقاً لمبادئ ونظريات علمية وأنها أول ما نشأ في الولايات المتحدة الأمريكية ولم يلبث ان انتقل نظام المجلسين إلى دول أخرى فتبنته كثير من دول العالم ذات الانظمة الديمقراطية نظراً لما اتسم به هذا النظام من مزايا<sup>(٣٩)</sup>، والتي يمكن أجمالها بالآتي:

**أ: الاخذ بنظام المجلسين ضرورة في الدولة الاتحادية:** بحيث يمثل أحد المجلسين الأقاليم (الولايات) على قدم المساواة، ويمثل المجلس الآخر السكان حسب نسبة عددهم في الأقاليم (الولايات) فيمثل أحدهما مصالح الأقاليم والآخر مصالح الاتحاد.

**ب: رفق المجالس النيابية بالكفاءات اللازمة:** فيمكن بطريق التعيين أو باشتراط كفاءة معينة، في أحد المجلسين تعويض نقص الكفاءات وسوء الاختيار الناتجين عن الاخذ بمبدأ الاقتراع العام<sup>(٤٠)</sup>.

**ج: التوفيق بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:** فإذا حصل خلاف بين السلطة التنفيذية واحد المجلسين في الهيئة التشريعية فان بإمكان المجلس الآخر القيام بمهمة التوفيق بينها.

**د: المغيرة في تكوين المجلسين:** يحتم نظام المجلسين ان يكون هناك اختلاف بين المجلسين بمعنى الا يكون أحد المجلسين مطابقاً للآخر، والا انتفت العلة من الازدواج، ويمكن أن تظهر أوجه الاختلاف بين المجلسين في مظاهر عدة يمكن اجمالها فيما يلي:

١-الاختلاف من حيث تشكيل المجلسين مثلا تشترط بعض الدساتير ان تكون عضوية المجلس بالوراثة.

٢- تعيين كل اعضاء المجلس الاعلى بواسطة السلطة التنفيذية.

٣- الجمع بين التعيين والانتخاب في اختيار اعضاء المجلس الأعلى.

٤- انتخاب كل اعضاء المجلس الأعلى.

٥- الاختلاف من حيث عدد الاعضاء في كلا المجلسين<sup>(٤١)</sup>.

**ه: اشتراط موافقة المجلس الاعلى على التشريعات التي يصدرها المجلس الأدنى:** إذا لزم القانون موافقة كلا المجلسين لإتمام عملية التشريع، ونأخذ النموذج الامريكي كنموذج لنظام المجلسين: اناط الدستور الامريكي جميع السلطات التشريعية بكونغرس للولايات المتحدة الامريكية يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس للنواب.

**مجلس النواب:** "يتكون مجلس النواب من اعضاء ينتخبهم عن طريق الاقتراع العام من قبل الشعب في مختلف الولايات لمدة عامين ويبلغ عدد اعضاء المجلس ٤٣٥ على اساس نسبة عدد سكان كل ولاية بمعدل نائب واحد عن (٥٣٠٠٠) ألف نسمة، ويشترط في عضو المجلس ان يكون مواطنا امريكي ومضى على تجنسه سبع سنوات ويبلغ من العمر ٢٥ عاماً ومقيماً بذات الولاية التي يجري انتخابه فيها"<sup>(٤٢)</sup>.

**مجلس الشيوخ:** "يتألف مجلس الشيوخ من مائة عضو على اساس المساواة بين الولايات وذلك بواقع شيخين عن كل ولاية لكل منها صوت واحد ويتم انتخابهم من قبل هيئة الناخبين بكل ولاية لمدة ست سنوات ويجري تجديد ثلث اعضاء المجلس كل عامين ويشترط في الشيخ ان يكون مواطنا امريكي

مضى على تجنسه تسع سنوات ويبلغ من العمر ثلاثين عاما وان يكون مقيما في الولاية التي يجري انتخابه فيها<sup>(٤٣)</sup>.

اناط الدستور الأمريكي بمجلس النواب طرح جميع مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل الدخل، "ولكن لمجلس الشيوخ ان يقترح أو يوافق على تعديلات كما في مشاريع القوانين الأخرى، وان كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل ان يصبح قانوناً أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية فان وافق عليه امضاه ولكن إذا لم يوافق عليه اعاده مقروناً باعترضاته إلى المجلس الذي طرح فيه وعلى المجلس ان يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره، ثم يباشر اعادة دراسة المشروع"<sup>(٤٤)</sup>، فإذا وافق اعضاء ذلك المجلس بعد اعادة دراسة المشروع على اقرار مشروع القانون، ارسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر حيث يعاد دراسته كذلك، فإذا اقره ثلثا اعضاء ذلك المجلس اصبح قانونا، وإذا لم يعيد الرئيس مشروع القانون في غضون عشرة ايام (يستثنى منها ايام الأحد) من تقديمه له اصبح مشروع القانون ذاك قانونا كما لو انه وقعه<sup>(٤٥)</sup>.

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد اخذ بنظام المجلسين وهما مجلس النواب ومجلس الاتحاد<sup>(٤٦)</sup>، حيث نصت المادة (٦٥) من الدستور على أنه: "يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب"<sup>(٤٧)</sup>. ويلاحظ من نص المادة اعلاه ونص المادة (٤٨) "ان الدستور لم ينظم مجلس الاتحاد وانما ترك ذلك للقانون الذي يسن بأغلبية الثلثين على خلاف ما فعل بصدد مجلس النواب حيث نظم الدستور بشيء من التفصيل الاحكام الخاصة به من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه اختصاصاته وتشكيله وطريقة انتخابه وطرق التصويت فيه وكيفية اتخاذ القرارات فيه ونصاب جلساته وصحة العضوية فيه واسلوب انتخابه للحكومة ومدة الدورة الانتخابية ودورات انعقاده وكيفية تقديم مشروعات القوانين إليه واختصاصاته وكيفية سحب الثقة من الحكومة والوزراء واعلان حالة الطوارئ وامتيازات عضو مجلس

النواب وحصانة اعضاء وطريقة حله. ويعزى سبب عدم تنظيم احكام مجلس الاتحاد في الدستور إلى عدم توافق الكتل السياسية على احكامه” مما اضطرها إلى تأجيل ذلك إلى ما بعد اقرار الدستور”. هنا نرى بأن “عدم تنظيم مجلس الاتحاد في الدستور يفقده علويته من الناحية الواقعية طالما ان تنظيم احكامه ستصدر بقانون اعتيادي يصدر من مجلس النواب وان كان اصداره وتعديله يتطلب اغلبية الثلثين”<sup>(٤٨)</sup>، وعليه يدعو البعض إلى تنظيم مجلس الاتحاد بموجب تعديل دستوري، لا سيما وان هذا التعديل لا يدخل ضمن التعديلات المشمولة بحث النقض المقرر بالدستور للأقاليم<sup>(٤٩)</sup>.

#### الخاتمة:

في ختام بحثنا نستطيع القول بأن نجاح الدساتير الاتحادية في توزيعها للاختصاصات والصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم أو الوحدات المكونة للفيدرالية يتوقف على ضمان إقامة معادلة متوازنة، تحمي المصالح المشتركة للاتحاد بكافة مكوناته، فضلاً عن التوفيق بين الحاجات والمصالح العامة لمجموع الاتحاد، وبين الطموحات والرغبات المحلية للأقاليم. إن الدولة هي الملزمة تجاه شعبها في الحفاظ على ثروات البلاد الطبيعية، وضمان حقه في مواردها، ولا سيما حقه في الموارد النفطية، حيث يقع على عاتقها حفظ هذا الحق في القوانين البترولية، والعقود التي تبرمها مع الشركات البترولية المختصة في التنقيب عن البترول، واستخراجه، وتصنيعه، وتسويقه. بعد العرض والتحليل، وبصدد الإجابة على الإشكالية المطروحة في مقدمة البحث، توصلنا الى جملة من الاستنتاجات، والتوصيات سنقدمها على النحو الآتي:

#### أولاً: النتائج

١. 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.

٢. المادة ١٢١ 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

١. تعديل المادة (١١١) من الدستور العراقي التي تنص على أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات، بإضافة عبارة (وكافة الثروات الطبيعية والمعدنية والبشرية والإيرادات العامة الأخرى) عليها، وعدم حصرها فقط بالنفط والغاز، وأيضاً الاسراع في تشريع وإصدار قانون النفط والغاز بموجب الدستور، على أن يتم التوافق عليه بين جميع الاطراف، وعدم الاعتماد على الأكثرية النيابية فقط لتميره، لكي يضمن تنمية القطاع النفطي، ومن ثم منح الثقة للشركات الاجنبية المستثمرة في ابرام عقود نفطية في العراق، لضمان الزيادة في الصادرات النفطية وسد العجز في الموازنة العامة الاتحادية الحاصل جراء انخفاض اسعار النفط، وتعزيز الفيدرالية المالية في توزيع الثروة بين مكونات الشعب العراقي.
٢. الاسراع بإصدار قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، المنصوص عليه في المادة (١٠٦) من الدستور العراقي النافذ، لضرورته وأهميته في التحقق من عدالة التوزيع والاستعمال الأمثل للموارد والقروض والمساعدات الدولية، فضلاً عن ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

## الهوامش:

- (١) مرتضى جمعة عاشور، عقد الاستثمار التكنولوجي-دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٤٠٣.
- (٢) كامل المهدي، قراءة في عقود إقليم كردستان النفطية مقارنة مع عقود وزارة النفط، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، على الرابط: <http://www.iraqoilforum.com>، تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٤/٣/١.
- (٣) غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص٨.
- (٤) فؤاد قاسم الامير، "حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز"، دار الغد، بغداد، ٢٠٠٨، ص١١٠.
- (٥) منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، العراق، ٢٠١٠، ص١٩٩.
- (٦) سعدي ابراهيم البرزنجي، "النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي"، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.alitthad.com>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/٤.
- (٧) منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، مرجع سابق، ص٢٠٢.
- (٨) سعدي ابراهيم البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي، مرجع سابق، ص٢.
- (٩) فؤاد قاسم الامير، "حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز"، مرجع سابق، ص١٢٦.
- (١٠) نيجرفان بارزاني رئيس إقليم كردستان، "تصريح منشور على شبكة الانترنت" على الرابط التالي: <http://www.alsumaria.tv/news>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/١٠.
- (١١) عبد الكريم لعبي، وزير النفط العراقي السابق، "تصريح منشور على شبكة الانترنت" على الرابط التالي: <http://www.egypttoday.co.uk>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/١٠.
- (١٢) سليمان عاطف، الثروة النفطية ودورها العربي، مرجع سابق، ص١٢٧.
- (١٣) رشيد طاهر، وكيل وزارة المالية لإقليم كردستان، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط: <http://www.krg.org>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/١٢.
- (١٤) مسعود بارزاني، رئيس إقليم كردستان، تصريح منشور في جريدة الدستور، العدد ٣١١٢، العراق، ٢٠١٤، ص١.
- (١٥) شركة غينل البريطانية التركية، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي: <http://www.alquds.co.uk>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٣/١٢.
- (١٦) نصوص المواد ١-٥ من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤ المعدل.
- (١٧) نص المادة ١٤٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (١٨) نص المادة ٥٨ من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤ المعدل.
- (١٩) إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص١٦٧.

- (٢٠) حسين الشهرستاني نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الطاقة السابق، مذكرة مقدمة إلى رئيس مجلس الوزراء بالعدد ٢٤٧٦ في ٨/١١/٢٠١٢.
- (٢١) كامل المهدي، الاحتياطي النفطي في كردستان، مرجع سابق، ص ٢.
- (٢٢) إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، مرجع سابق، ص ١٦٩.
- (٢٣) خليل حسين، الفيدرالية واللامركزية في العراق نموذج إقليم كردستان، منشور على الانترنت في الموقع التالي: <https://www.dorar-aliraq.net>، تاريخ الزيارة: ١٥-٣-٢٠٢٤.
- (٢٤) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٨٩.
- (٢٥) فاضل الجلي، النفط بين السياسات والأوهام، ترجمة عطا عبد الرحمن، ط ١، المؤسسة العربية، للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠١٣، ص ١١٦.
- (٢٦) علي عبود بحر العلوم، الفدرالية الجغرافية وافاقها المستقبلية في العراق، ط ١، شركة المعارف للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩٠.
- (٢٧) علي حسين، مستقبل تمويل الصناعة النفطية في العراق، ط ١، مركز الإمارات للدراسات الاستراتيجية، الإمارات، ٢٠٠٦، ص ٨٩.
- (٢٨) علاء الدين جعفر، تأرجح العائدات النفطية والخيارات المتاحة الحالة العراقية، الطبعة الأولى، مطبوعات وزارة التخطيط، بغداد، العراق، ٢٠٠٩، ص ٧٦.
- (٢٩) عصام الجلي، برنامج لمستقبل العراق بعد انتهاء الاحتلال، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٧٥.
- (٣٠) صباح صابر محمد خوشناو، الموازنة العامة في العراق، ط ١، مطبعة مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، العراق، ٢٠١٢، ص ٨٤.
- (٣١) شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، دراسة تحليلية مقارنة، ط ١، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، العراق، ٢٠٠٩، ص ٦٧.
- (٣٢) الفقرة أولاً من المادة ٣ من قانون النفط لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.
- (٣٣) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط ١، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٦٥.
- (٣٤) عاطف سليمان، النظام القانوني للبترو في البلاد العربية وقانون البترول العربي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠١٣، ص ٥٦.

- (٣٥) سعدي إبراهيم البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي، بحص منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.alitthad.com/> ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٤/١٥ .
- (٣٦) فؤاد قاسم الأمير، حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز، مرجع سابق، ص ٧٨ .
- (٣٧) سناء محمد سدخان البضاني، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات لعراق إنموذجاً مرجع سابق، ٢٠١٢، ص ١٧٨ .
- (٣٨) حيدر طالب الأمانة وحنان القيسي، القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٣، ص ٥٩ .
- (٣٩) إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٤٣ .
- (٤٠) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٢٠١٨ .
- (٤١) حيدر الفريجي، النفط العراقي والسياسة النفطية في العراق والمنطقة، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٨٩ .
- (٤٢) ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤، ص ٧٩ .
- (٤٣) إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، مرجع سابق، ص ٢٠٦ .
- (٤٤) إبراهيم أبو حزام، الوسيط في القانون الدستوري، ط ٣، دار الكتاب الجديد، بيروت، ٢٠١٠، ص ٤٨ .
- (٤٥) نص الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٧٨ وتعديلاته .
- (٤٦) نص المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٤٧) معمر مهدي صالح الكبسي، توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية، أطروحة اعدت لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، مقدمة إلى جامعة بغداد، كلية الحقوق، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١١٨ .
- (٤٨) عادل اللامي، ملاحظات تشريعية على مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد المقدمة من رئيس الجمهورية، بحث منشور على شبكة الأنترنت الدولية، على الرابط الاتي: <http://www.almadapaper.net/> ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٤/١٠ .
- (٤٩) نص المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الدساتير والقوانين

- ١ . دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٧٨ وتعديلاته.

٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣. قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم ٩٥ لعام ٢٠٠٤ المعدل.

٤. قانون النفط لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

### ثانياً: الكتب القانونية

١. إبراهيم أبو حزام، الوسيط في القانون الدستوري، ط٣، دار الكتاب الجديد، بيروت، ٢٠١٠.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٣. إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٤. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
٥. حيدر الفريجي، النفط العراقي والسياسة النفطية في العراق والمنطقة، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٧.
٦. حيدر طالب الأمانة وحنان القيسي، القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٣.
٧. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤.
٨. سليمان عاطف، الثروة النفطية ودورها العربي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٩.
٩. سناء محمد سدخان البضاني، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات لعراق إنموذجاً مرجع سابق، ٢٠١٢.

١٠. سيروان عدنان ميراذا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط١، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨.
١١. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق، دراسة تحليلية مقارنة، ط١، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، العراق، ٢٠٠٩.
١٢. صباح صابر محمد خوشناو، الموازنة العامة في العراق، ط١، مطبعة مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، العراق، ٢٠١٢.
١٣. عاطف سليمان، النظام القانوني للبترو في البلاد العربية وقانون البترول العربي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠١٣.
١٤. عامر إبراهيم الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
١٥. عصام الجبلي، برنامج لمستقبل العراق بعد انتهاء الاحتلال، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥.
١٦. علاء الدين جعفر، تأرجح العائدات النفطية والخيارات المتاحة الحالة العراقية، الطبعة الأولى، مطبوعات وزارة التخطيط، بغداد، العراق، ٢٠٠٩.
١٧. علي حسين، مستقبل تمويل الصناعة النفطية في العراق، ط١، مركز الإمارات للدراسات الاستراتيجية، الإمارات، ٢٠٠٦.
١٨. علي عبود بحر العلوم، الفدرالية الجغرافية وفاقها المستقبلية في العراق، ط١، شركة المعارف للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤.
١٩. غازي فيصل مهدي، إشكالات تطبيق النصوص الدستورية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.

٢٠. غسان رباح، قانون الموارد البترولية في المياه البحرية في ضوء مبادئ العقود النفطية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
٢١. فاضل الجلي، النفط بين السياسات والأوهام، ترجمة عطا عبد الرحمن، ط١، المؤسسة العربية، للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠١٣.
٢٢. فؤاد قاسم الامير، حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز، دار الغد، بغداد، ٢٠٠٨.
٢٣. مرتضى جمعة عاشور، عقد الاستثمار التكنولوجي-دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٢٤. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، العراق، ٢٠١٠.
٢٥. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.

### ثالثاً المجالات والدوريات

١. حسين الشهرستاني نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الطاقة السابق، مذكرة مقدمة إلى رئيس مجلس الوزراء بالعدد ٢٤٧٦ في ٨/١١/٢٠١٢.
٢. مسعود بارزاني، رئيس إقليم كردستان، تصريح منشور في جريدة الدستور، العدد ٣١١٢، العراق، ٢٠١٤.

### رابعاً: المواقع الالكترونية

١. خليل حسين، الفيدرالية واللامركزية في العراق نموذج إقليم كردستان، منشور على الانترنت في الموقع التالي: <https://www.dorar-aliraq.net>.

٢. رشيد طاهر، وكيل وزارة المالية لإقليم كردستان، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط: <http://www.krg.org> ./.
٣. سعدي ابراهيم البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.alitthad.com> ./.
٤. سعدي إبراهيم البرزنجي، النفط والغاز والثروات الطبيعية الأخرى في الدستور الاتحادي العراقي، بحص منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.alitthad.com> ./.
٥. شركة غينل البريطانية التركية، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي: <http://www.alquds.co.uk> ./.
٦. عادل اللامي، ملاحظات تشريعية على مسودة مشروع قانون مجلس الاتحاد المقدمة من رئيس الجمهورية، بحث منشور على شبكة الأنترنت الدولية، على الرابط الاتي: <http://www.almadapaper.net> ./.
٧. عبد الكريم لعبيبي، وزير النفط العراقي السابق، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي: <http://www.egypttoday.co.uk> ./.
٨. كامل المهدي، قراءة في عقود إقليم كردستان النفطية مقارنة مع عقود وزارة النفط، بحث منشور على شبكة الانترنت الدولية، على الرابط: <http://www.iraqoilforum.com>
٩. نيجرفان بارزاني رئيس إقليم كردستان، تصريح منشور على شبكة الانترنت على الرابط التالي: <http://www.alsumaria.tv/news>