

إدارة حقول النفط والغاز على وفق المادة (١١٢/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

Management of oil and gas fields in accordance with Article (112/First) of the
Iraqi Constitution of 2005

أ.د. محمد عزت فاضل

Prof. Dr. Mohamed Ezzat Fadel

كلية الحقوق جامعة الموصل

MAHER2007_55@UOMOSUL.EDU.IQ

الملخص

تقود الادارة الجيدة لحقول النفط والغاز الى استقرار الدولة الفيدرالية من خلال ادارة الاتحاد, او ادارة الوحدات المحلية ولكن تحت الرقابة الناجعة للحكومة المركزية التي تتطلب مراعاة التمثيل المحلي في القرارات الهامة, وفي تكوين الهيئات المختصة. ويميل الاتجاه في دستور ٢٠٠٥ الى رجحان الارادة المحلية على الحكومة المركزية في ادارة حقول النفط والغاز بموجب المادتين (١١٢/أولاً, ١١٥) من الدستور. وقد اغفل الدستور المصلحة الوطنية في توزيع المهام.

لم يرسم المشرع العراقي للحكومة الاتحادية اختصاص واضح يمنع اساءة الوحدات المحلية وخاصة عندما تتطلب الوحدة القانونية والاقتصادية او الظروف المعاشية ذلك.

تستند الرقابة الاتحادية على ادارة حقول النفط والغاز الى اختصاص الحكومة المركزية في رسم السياسات في المجالات الاقتصادية والتجارية "الخارجية" والكمركية. كما تستند الرقابة الى المادة (١٣٠) من الدستور حسب اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في العراق. ومن الافضل سنّ القانون المشار اليه في المادة (١١٢/أولاً) من الدستور بوصفه من القوانين الاساسية ودعم مركز مجلس الاتحاد.

الكلمات المفتاحية : (نفط, غاز, دستور, ادارة, رقابة)

ABSTRACT

Good management of oil and gas fields leads to the stability of the federal state through the management of the federation, or the management of local units, but under the effective supervision of the central government, which requires taking into account local representation in important decisions, and in the formation of competent bodies.

In the 2005 Constitution, the Iraqi legislator tends to give priority to the local will over the federal government in managing fields OF oil and gas in accordance with

Articles (112/First, 115) of the Constitution. The Constitution ignored the national interest in distributing powers. The Iraqi legislator did not grant the central government clear powers to prevent abuse of local units, especially when the legal and economic unit or living conditions require this.

Federal control over the management of oil and gas fields is based on the central government's competence to PUT policy OF economic, foreign trade, and customs . The oversight is also based on Article (130) of the Constitution, according to the direction of the Federal Supreme Court in Iraq. It is better to legislate the law in Article (112/First) of the Constitution as a basic law and to support the status of the Federation Council.

Keywords: (oil, gas, constitution, management, control)

المقدمة

حينما تتصل المسألة في الدولة الاتحادية بالصالح العام الذي يهيم المجموع العام للأفراد من مختلف الوحدات فان الدور الاتحادي يجب ان يكون واضحاً ولا سيما حينما يتصل بثرواته الوطنية التي لا تعوض في حال تعرضها للضرر. وفي الوقت نفسه قد يعطى المشرع الدستوري للوحدات الاعضاء ادواراً متعددة في تسيير شؤونها بشكل منفرد او بالموازنة مع المصالح القومية وعلى وفق ما يرسمه الدستور من احكام . وقد سعى المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ الى اعطاء الارادة المحلية مجالاً معيناً في الحكم والادارة بغية منع انفراد السلطة في العاصمة وللحيلولة من دون العودة الى ما كانت عليه الحياة السياسية قبل عام ٢٠٠٣. وقد اوجد المشرع العراقي اكثر من صيغة لإدارة حقول النفط والغاز على حسب وقت اكتشافها بمقتضى المادة (١١٢/أولاً) من الدستور المذكور.

وتكمن أهمية البحث في ان الادارة الجيدة لحقول النفط والغاز في الدولة الاتحادية انما يكفل استقرارها على المدى البعيد سواء بحكم ادارة الاتحاد لها او ادارة الوحدات المحلية لها ولكن تحت رقابة الاتحاد الناجعة.

ويهدف البحث الى تحليل مشكلات تطبيق المادة (١١٢/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالشكل الذي يوفق بين إرادتي الاتحاد والاقاليم وتغليب الاولى على الثانية من اجل حماية الثروة الوطنية ومن ثم ايجاد قانون مكمل لأحكام الدستور يستوعب فلسفة المشرع الدستوري .

وهناك عدد من التساؤلات التي يطرحها موضوع البحث ابرزها هل اوجد المشرع العراقي ادارة ناجعة لحقول النفط والغاز تراعي السياسات الوطنية؟ وما يتفرع عن ذلك من تساؤلات ابرزها:

١. بماذا تنحصر الادارة المشتركة لحقول النفط والغاز؟ وما مدلول الاخيرة؟.
٢. ما مشكلات تلك الادارة المشتركة؟ وهل اوجد المشرع ما يمنع من اساءة استعمالها؟
٣. كيف تدار الحقول التي يصاد الى اكتشافها بعد نفاذ الدستور؟ وما موقف قانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧؟ ما مدى استقلال المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ادارة الحقول المذكورة؟
٤. هل بالإمكان فرض الرقابة الاتحادية على ادارات حقول النفط والغاز؟

وتُشير الفرضية العلمية الى وجود رابطة وثيقة طردية بين رقابة الاتحاد على حقوق النفط والغاز وحماية العائدية الربعية للثروة فكما كانت الرقابة متماسكة كلما امكناها تحقيق التنمية المستدامة، على ان نجاح تلك الرقابة يستوجب احترام التمثيل المحلي في القرارات المهمة وفي تشكيل الهيئات المختصة.

وتم دراسة موضوع البحث على وفق منهجية علمية تقوم على المنهج الاستنباطي التحليلي لما جاء به الفقه من آراء حول المادة ١١٢/أولاً من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ وبيان الرأي عند اللزوم، فضلاً عن الاستئناس بالتطبيقات القضائية في العراق.

وتنقسم هيكلية البحث الى مبحثين: الاول بحث مجال الإدارة المشتركة لحقول النفط والغاز وفعاليتها، في حين درس الثاني مجال الإدارة المنفردة لحقول النفط والغاز وفعاليتها، ومن ثم نختم بأهم النتائج والمقترحات في ختام الدراسة.

المبحث الاول

مجال الإدارة المشتركة لحقول النفط والغاز وفعاليتها

نصت المادة (١١٢/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الحالي على انه: (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ..). يستفاد من ذلك ان المشرع العراقي تناول طريقة ادارة حقول النفط والغاز. وفيما يلي سنتعرض بالبحث لمجال الإدارة المشتركة لحقول النفط والغاز كمطلب اول، وفعالية تطبيقها كمطلب ثانٍ وكما يأتي:

المطلب الاول

مجال الإدارة المشتركة لحقول النفط والغاز

ميز الدستور العراقي الحالي بين حقول النفط والغاز الحالية والمستقبلية من حيث الادارة إذ جعل المشرع ادارة الاولى ذات طبيعة مشتركة، وجعل اختصاص المبادأة في ممارسة الاولى بيد السلطة الاتحادية بدليل عبارة "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز ..". وان يكون هناك قانون اتحادي ينظم ذلك وهو ما لم يشرع حتى الوقت الحاضر، في حين شرع اقليم كردستان قانوناً محلياً للنفط والغاز بالرقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

مآل تطبيق الادارة المشتركة انها تنحصر بالحقول القائمة وقت وضع الدستور والتي أسماها الدستور بـ(الحقول الحالية). وقد عرفها المشرع المحلي في اقليم كردستان بـ (الحقل النفطي الذي كان له إنتاجاً تجارياً قبل ١٥/٨/٢٠٠٥)^(١). اي ربط المشرع الحقل الحالي بوقت الانتهاء من كتابة الدستور، وهو اتجاه نجده غير صائب لان الاخير يعد عملاً تحضيرياً، والصحيح هو وقت نفاذ الدستور منذ نشره في الجريدة الرسمية اي الوقائع العراقية وذلك بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥ بالعدد (٤٠١٢) وذلك انسجاماً مع نص البند (١٤٤) من الدستور الذي يشير الى انه "يعد هذا الدستور نافذاً، بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية، وتشكيل الحكومة بموجبه".

(١) المادة (١٦١) من احكام قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

والملاحظ على القانون المذكور ان المشرع ربط الامر بالحقوق ذات الانتاج التجاري في حين اختلف الفقه بشأن ذلك، فذهب رأي إلى أن "الحقول الحالية" انما تشير الى ما هو مُكتشف وان لم تجري عملية الاستخراج للنفط والغاز فعلاً، في حين ربط رأي آخر فكرة الحقول بتلك المُستثمرة اي تلك يُستخرج منها النفط والغاز فعلاً^(١). في تقديرنا ان الدستور قد جاء مطلقاً ويشمل كل حقول ولو مستكشف، والمطلق يجري على اطلاقه مالم يقيد بنص او دليل.

يفترض إعمال المادة (١١٢/أولاً) وجود إدارة مشتركة للحقول الحالية تضم ممثلين عن الاتحاد والوحدات معاً. وتتسم هذه الطريقة من حيث المبدأ بأنها تتجنب مساوئ طريقة الإدارة المباشرة من قبل حكومة المركز من حيث تعقيد العمل الإداري واحتمالية تأخر التنفيذ والنفقات العالية، ومساوئ التنفيذ غير المباشر من قبل ممثلي الوحدات فقط من حيث احتمالية التلكؤ في استجابة الارادة المحلية لقوانين الاتحاد بل تعطيلها عند تعارض المصالح^(٢).

يعد هذا الاختصاص المشترك في إدارة حقول النفط والغاز اختصاصاً مؤقتاً يرتبط بما يجري انتاجه من الحقول الحالية، وينتهي بنفاذها، بينما لم ينص الدستور على اسلوب إدارة الحقول المستقبلية، بخلاف ادارة الحقول التي ستكشف لاحقاً^(٣). واكتفى الدستور بما ورد في المادة (١١٢/ثانياً) منه التي تقول بتولي كل من الجهات (المركز والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة) مهام رسم السياسات الإستراتيجية من اجل تطوير ثروة كل من النفط والغاز.

لم يبين المشرع الدستوري مجال الإدارة المشتركة لفكرة الحقوق الحالية مما ولد خلافاً حول ذلك. فذهب الفقه الى أنها تشمل عملية استخراج النفط والغاز وإنتاجه وما بعد ذلك كالمعالجة والنقل والتصدير، مما أكدته تشريع النفط والغاز في إقليم كردستان ذي الرقم (٢٢) لعام ٢٠٠٧ عندما حدد نطاق العمليات النفطية بـ (الإستكشاف لغرض التطوير، التنقيب، الإنتاج، التسويق، التخزين، التصفية، بيع أو تصدير النفط أو بناء، النقل، نصب أو تشييد أية هياكل منشآت أو مكائن للأغراض المذكورة وإنهاء الاجازة أو ازالة أيأ من هذه الهياكل أو المنشآت أو المباني)، ونص التشريع على ان تتولى حكومة الاقليم تنظيم جميع تلك العمليات بموجب المادتين (١١٢، ١١٥) من الدستور الاتحادي وللوزير، بعد موافقة المجلس الاقليمي لشؤون النفط والغاز، أن يأذن لطرف ثالث القيام بالعمليات النفطية لزيادة العائدات من الثروة النفطية للاقليم، كما تتولى 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، كما يتولى المجلس الاقليمي لشؤون النفط والغاز في الاقليم وضع المبادئ العامة للسياسة النفطية وخطط التنقيب وتطوير الحقول وتعديلاتها داخل الاقليم والموافقة على عقود العمليات النفطية، وتحديد مستوى الإنتاج^(٤).

والملاحظ على القانون ان المشرع تعامل مع الحقول الحالية بطريق الإدارة المستقلة المنفردة أي غير المشتركة ولم يرسم المشرع اية مقومات للرقابة الاتحادية على اسلوب الادارة، والسبب في ذلك ان القانون المذكور هو قانون محلي وقد استتبقت في ذلك ارادة المشرع الاتحادي الذي لم يشترط قانون النفط والغاز على حسب ما تقتضيه المادة (١١٢/أولاً) من الدستور بوصفه قانون

(١) سدخان، سناء محمد، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢، ص ١٣٥.

(٢) لمزيد من التفصيل ينظر: د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٠٨ - ١٠٩؛ ود. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩، ص ١٥٠ - ١٥١.

(٣) الزيداوي، جمال ناصر جبار، دراسات دستورية، ط١، مركز العراق للدراسات، ٢٠٠١، ص ١٤٦ - ١٤٧.

(٤) المواد (١/ثامن عشر، ٣/اربعاً وخامساً، ٥) من تشريع النفط والغاز في إقليم كردستان ذي الرقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧.

مكمل للدستور . وانه من غير الملائم ان يجري التنظيم بقانون محلي امام اغفال قانوني اتحادي . كما توسع القانون في تحيد مجال الادارة ليشمل التنقيب والاستكشاف وليس التسويق والتخزين والنقل ومنح الاجازات فحسب. مما يتعارض مع تعريف القانون نفسه للحقل الحالي بانه الحقل الذي كان له إنتاجاً تجارياً قبل ١٥ / ٨ / ٢٠٠٥.

وقد نص تشريع النفط والغاز في إقليم كردستان لعام ٢٠٠٧ بشأن ادارة الحقول المنتجة قبل تاريخ (٢٠٠٥/٨/١٥) في الاقليم على اسلوب الادارة المشتركة مع الحكومة المركزية, وان تتولى حكومة الاقليم وحسب الشروط المنصوص في المادة (١٩) من هذا القانون الاتفاق مع الحكومة الاتحادية لإدارة تلك الحقول بشكل مشتركة^(١). إذ اشترطت تلك المادة لغرض الادارة المشتركة ان يكون لحكومة الاقليم تمثيل مناسب داخل "المجلس الاتحادي للنفط والغاز", وان يكون الاقليم شريكاً في عمليات إدارة "شركة النفط الوطنية العراقية" بما يتلاءم مع المادة ١٠٥ من الدستور الاتحادي. اي ان الاتفاق رهن الاحكام المحلية التي وضعها الاقليم ولا يوجد قانون مركزي ضابط للموضوع.

المطلب الثاني

فاعلية الادارة المشتركة لحقول النفط والغاز

برر جانب من الفقه اتساع سلطان الادارة المحلية للحقول القائمة وقت وضع الدستور بالقول أن المهام الحصرية للحكومة المركزية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لم تتناول النفط والغاز, ومن ثم تندرج تحت احكام البند ١١٥ من الدستور التي قررت بان كل ما لم يرد في المهام الحصرية للحكومة المركزية هي من مهام المحافظات والأقاليم, الامر الذي يسمح لإقليم كردستان ان يشرع قوانين تخالف أو تعدل القوانين الفيدرالية, وان ما ورد في البند (١١٢) من الدستور انما يتعلق باختصاص حصري يتعلق بالإدارة المشتركة للنفط والغاز المستخرج بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم, وان المادة ١١٥ من الدستور تقضي بانه في حالة الخلاف بين الحكومة الاتحادية وبين الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم بخصوص الصلاحيات المشتركة بينهما تكون الاولوية لقوانين الاخيرة, وينتهي الى عدم وجود تعارض قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ مع الاختصاصات الحصرية الاتحادية^(٢).

أي استند المشرع المحلي في قانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ الى نص المادة (١١٥) من الدستور التي اعطت للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مكنة تنظيم الاختصاصات المشتركة بقانون يغلب على القانون الاتحادي عند تعارضهما. مما يوسع من ميدان استقلاليتها ويقود الى صدور قوانين محلية ضمن تلك الاختصاصات قد لا تراعى مصالح الوحدات الأخرى في القضايا ذات الأهمية كالبيئة والطاقة^(٣). ومقتضى ذلك ان القانون المحلي يغلب على القانون الاتحادي في المسائل المشتركة الأمر الذي يعد خروجاً عما هو سائد في النظم الفيدرالية في تغليب المصلحة العامة على

(١) المادتين (٤/ثالثاً، ١٨/أولاً) من التشريع نفسه.

(٢) د. الدليمي، صَدَّاع دحام، قراءه دستورية في قرار المحكمة الاتحادية العراقية بخصوص إلغاء قانون النفط والغاز في إقليم كردستان، تقرير منشور بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٨ على الموقع الاتي:

<https://www.basnews.com/ar/babat/740805>

(٣) د. عدنان عاجل عبيد، مال النظام الاتحادي في العراق، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، ع ٥٤٤، ٢٠٠٨، ص ٢٩، ٢٨.

تلك المحلية. ويجد د. فائز عزيز أسعد ان تطبيق تلك المادة ستقترب النظام من الاتحاد الكونفيدرالي وليس الفيدرالي^(١).

والملاحظ ان توسيع الاختصاص في الدستور اتسع ليشمل المحافظات غير المنتظمة بإقليم، التي منحها الدستور مركزاً قانونياً مساوياً للأقاليم في ممارسة الجزء المتبقي من الاختصاصات التي لا تعود حصراً للحكومة الاتحادية، مما يجعل منها وحدات سياسية تتمتع بنوع من اللامركزية التي تقترب من الوحدات الفيدرالية، على الرغم من كونها تخضع لأصول اللامركزية (الإدارية) في ارتباطها بالحكومة المركزية^(٢). مما نلاحظه في نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ الذي نص على ان: "مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"^(٣). ونص على اختصاص مجلس المحافظة بـ(إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية"^(٤). هو نص يجعل مجالس المحافظات بمستوى ثالث في تولي العمل التشريعي ضمن حدودها الإدارية إلى جانب البرلمان المركزي والمحلي للأقاليم وبما لا يخالف الدستور والتشريعات الاتحادية كأن لا تُقيد الحقوق والحريات العامة^(٥).

ولم يرسم المشرع العراقي رقابة محددة تمنع اساءة ممارسة الاختصاص بشكل عام ولا سيما حينما تكون الثروة الطبيعية هي ثروة عامة للدولة. على خلاف ما هو سائد في بعض النظم الفيدرالية كما في ألمانيا وفق قانونها الاساس لسنة ١٩٤٩ الذي جعل مسائل معينة كالتعدين والصناعة وتشجيع إنتاج الموارد الطبيعية من مهام السلطات المشتركة بين الاتحاد والأقاليم وتخضع للسلطة المترامنة، إذ يمارس الإقليم سلطة التشريع فيها ما دام الاتحاد لم يمارس سلطته التشريعية فيها وبقدر عدم ممارسة الاتحاد لتلك السلطة، بيد ان للاتحاد حق الإنفراد بالتشريع في حالات عديدة هي اذا تطلبت تهيئة الظروف المعيشية المناسبة في كافة الاراضي ذلك، او اذا كانت صيانة الوحدة القانونية أو الاقتصادية تجعل التنظيم المركزي ضرورياً للمصلحة العامة، ولأجل ذلك المشرع تطلب موافقة البوندسرات على صدور هكذا تشريع^(٦). ويجد الباحث ان موافقة ممثلي الاقاليم من خلال المجلس الاعلى في البرلمان على سن هكذا قانون تكون ضرورية لمنع التعسف الفيدرالي بحق الولايات وبنفس الوقت تغليب الصالح العام.

ويذهب الأساتذة دورف وسابل Dorf and Sabel الى أن اللامركزية لما كانت شكلاً من أشكال الحكومة الديمقراطية فان اختصاص الهيئات المحلية ينسجم مع طبيعة الشؤون المحلية، بينما

(١) حسن ، سعدي إبراهيم ، الفيدرالية (النظام الاتحادي والهويات الوطنية الفرعية)، دار الكتب العلمية، ب.ت، ص١٣٢-١٣٤، بغداد، ١٣٤.

(٢) أريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص٦٧-٦٩.

(٣) المادة (٢/أولاً) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) المادة (٧/ثالثاً) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٥) د. القيسي، حنان محمد، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٢-٢٤، ٧٤.

(٦) المادتين (٧٢، ٧٤) من القانون الاساس الالماني لسنة ١٩٤٩.

تقتضي القضايا ذات الاهتمام الوطني وجود تنسيق بين الاتحاد والأقاليم لضمان الامتثال للأهداف الوطنية^(١).

وقد انتقدت فكرة الإدارة المشتركة الواردة في البند ١١٢ من دستور العراق وذلك لعدم اناطتها بالسلطة الفيدرالية، وان من شأن التطبيق العملي لتلك المادة أن يؤثر بشكل سلبي على الوحدات التي لا يوجد فيها حقول نفط أو غاز^(٢). وان من شأن الإدارة المشتركة تشتيت المسؤولية القانونية بين حكومتي المركز والوحدات المحلية، الأمر الذي يضعف من فاعلية الإدارة العامة في مجال استغلال النفط والغاز وإتخاذ القرارات اللازمة بشأنها^(٣).

وانه كلما اتساع مفهوم الإدارة كلما توسعت معه سلطة الأقاليم والمحافظات في التصرف طالما يعود لقوانينها الغلبة على قوانين الاتحاد، مما يقتضي وجود رقابة للأخير بما يحافظ على ثروة البلاد.

وفي ذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بإن الإدارة بشكل مشترك بين الاتحاد والهيئات اللامركزية يجب ان تؤمن توزيع إيراداتها بشكل ينسجم مع توزيع السكان في البلاد من اجل تحقيق التنمية (المُتوازنة) لمختلف المناطق وذلك عملاً بأحكام المادة (١١٢/أولاً) من الدستور^(٤). والملاحظ ان توزيع الواردات على حسب الاخيرة لا يجري على وفق التوزيع السكاني فحسب، بل على اساس مراعاة الضرر الذي لحق او يلحق بالمناطق في العراق من منظور العدالة الانتقالية مما سندرسه تباعاً.

توزيع الواردات والعدالة الانتقالية:

فرض المشرع العراقي لغرض إعمال المادة (١١٢/أولاً) من دستور ٢٠٠٥ مراعاة توزيع واردات النفط والغاز بشكل منصف عندما نص 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".

وقد ترك المشرع الى القانون الاتحادي تعيين مدة معينة لتعويض ضحايا ليس النظام السابق فحسب، بل اية منطقة تتضرر بعد نفاذ الدستور. مما يرمز اليه عادة بـ(العدالة الانتقالية) والتي تمثل نظاماً مؤقتاً يعالج حالة الأضرار التي تنجم عن موروث مُتراكم من إنتهاكات حقوق الانسان الجسيمة بسبب انتقال المجتمع من نزاع مسلح داخلي الى حالة السلم، او من حكم تسلطي قمعي الى حكم ديمقراطي، او من احتلال اجنبي الى حكم محلي مستقل، الأمر الذي يتطلب اتخاذ اجراءات كافية كتشكيل لجان تقصي الحقائق، وضمان التعويض المناسب للضحايا، وتقديم المساعدات الانسانية وحل

(١) Michael C. Dorf and Charles F. Sabel, A Constitution of Democratic Experimentalism, Columbia Law Review, Vol. 98, No. 2, Mar., 1998, Research published on the website of the Iraqi Virtual science Library; www.ivsl.org/

(٢) الطحان، حسين، الدستور العراقي الجديد (دراسة مقارنة)، ط١، محافظة بغداد، ب.م، ٢٠٠٩، ص ١٧٦-١٧٥.

(٣) سدخان، سناء محمد، المصدر السابق، ص ١٣٥.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٥٩ /ت/ ٢٠١٢ وموحدتها ذي الرقم ١١٠ /ت/ ٢٠١٩ في ١٥ فبراير ٢٠٢٢.

منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: https://www.iraqfsc.iq/krarid/59_fed_2012.pdf

النزاعات المتعلقة بالملكية^(١). وقد اشار تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول العدالة الانتقالية في مجتمعات ما بعد الصراع -المقدمة الى مجلس الامن- عام ٢٠٠٤ الى ان هذه العدالة تتضمن كل الآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركته من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق، بغية كفالة المساءلة واقامة العدالة ، وقد تشمل هذه الآليات القضائية وغير القضائية على السواء، والتعويض وتقصي الحقائق وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات^(٢).

يعد القانون الانتقالي لادارة الدولة لعام ٢٠٠٤ اول وثيقة قانونية دستورية وضع بعد عام من اسقاط النظام السياسي السابق في ابريل ٢٠٠٣ الذي عالج العدالة الانتقالية بنصوص متفرقة عندما نصت المادة السادسة منه على ان تتخذ الحكومة المركزية الانتقالية اجراءات فعّالة بغية انهاء الآثار القمعية للنظام السابق والتي تولدت عن التشريد الجبري وقرارات سحب الجنسية ومصادرة الأموال (المنقولة وغير المنقولة) والعزل الحكومي لأسباب عنصرية أو سياسية أو طائفية. كما نص البند (٢٥/هـ) على ان تختص الحكومة العراقية الانتقالية بتوزيع العائدات الناشئة عن الثروات الطبيعية بواسطة الموازنة العامة وبشكل مُنصف، يتلاءم مع توزيع السكان في ارجاء البلاد، مع الأخذ بنظر الاعتبار المناطق التي حُرمت منها بشكل مجحف من جانب النظام السابق، وتسوية مشاكلها بشكل إيجابي، واحتياجاتها ودرجة التطور في المناطق المختلفة من البلاد .

وعلى الرغم من أهمية سنّ قانون يكمل تطبيق الدستور عملاً بالمادة (١١٢/أولاً) الا انه لم يشرع حتى الوقت الحاضر والذي يجب ان يحدد نسب تخصيصات للمناطق المتضررة والتي لم تتمتع بالعائدات اجحافاً بسبب سياسات النظام السابق، والمعايير التي ستتبع في تعيين تلك المناطق، او التي تتضرر لاحقاً، مما يكرس العدالة على نحو مستمر. بيد ان قياس تحقق الضرر العام يتطلب معالجة تشريعية واضحة بالاعتماد على كم الدعاوى المرفوعة نتيجة واقعة معينة او بالاعتماد على لجان تقصي حقائق مستقلة.

يمثل تشريع القوانين المكتملة للدستور ضرورة للوفاء بأحكامه من اجل تحقيق هدفين: ^(٣)

الأول: يتعلق بمسائل مهمة تتصل بشؤون الحكم، أو بحقوق الإنسان.

الثاني: يتعلّق بإضفاء الثبات والاستقرار من قبل المشرع العادي.

(١) حسن , هند مالك, واسعد طارش عبد الرضا, العدالة الانتقالية دراسة في المفهوم والآليات, مجلة العلوم السياسية, جامعة بغداد, ع ٥٩, ٢٠٢٠, ص ١٢٢, ١٢٣.

(٢) تقرير الأمين العام (سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع تقرير في ٢٣/٨/٢٠٠٤. منشورة بتاريخ ٤/١٢/٢٠٢٣ على موقع المركز الدولي للامنين العام) بالوثيقة رقم ٦١٦ /٢٠٠٤ /<https://www.ictj.org/sites/default/files/UNSC-Global-Justice-Post-conflict-2004-Arabic.pdf> للعدالة الانتقالية:

(٣) صرصار , محمد شفيق, القانون, المحور رقم (١) : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية, مناظرة الدخول إلى المرحلة العليا, الجمهورية التونسية, الوزارة الأولى - المدرسة الوطنية للإدارة, سبتمبر ٢٠٠٧, ص ١٠ - ١١.

يفترض ايضاً ضمان مشاركة مجلس الاتحاد المزمع تأسيسه بالعراق في تشريع القوانين ذات الصلة بالأقاليم كقانون إدارة النفط والغاز من خلال ليس تحديد اسلوب تشكيل الادارة بل مقدار الحصة المحفوظة للأقاليم المتضررة ومدتها.

مما تقدم تنحصر الادارة المشتركة بالحقول القائمة وقت وضع الدستور نفاذ الدستور ونشره في جريدة الوقائع العراقية. وان تلك الحقول تشمل المكتشفة والمستثمرة معاً, وتشمل اداراتها مختلف العمليات مما اكده تشريع النفط والغاز في إقليم كردستان ذي الرقم (٢٢) لعام ٢٠٠٧. وان الاحتكام الى المادة (١١٥) من الدستور انما يضعف من قوة الدولة ولا سيما لم يرسم المشرع اختصاصاً واضحاً يحد من الارادة المحلية.

المبحث الثاني

مجال الادارة المنفردة لحقول النفط والغاز وفعاليتها

لم تتعرض احكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لطريقة ادارة الحقول غير القائمة وقت سريان الدستور, الامر الذي دفع الفقه الى بحث اسلوب ادارتها والتي يغلب عليها الشكل المنفرد في الاطار الدستوري. وفي هذا المبحث سنتناول نطاق الادارة المنفردة لحقول النفط والغاز كمطلب اول وفعاليتها كمطلب ثاني وكما يأتي:

المطلب الاول

مجال الادارة المنفردة لحقول النفط والغاز

يفهم من احكام المادة (١١٢/أولاً) من الدستور العراقي الحالي بان ادارة الحقول التي ستكشف لاحقاً (اي بعد وضع الدستور) هي من مهام الأقاليم والمُحافظات غير المنتظمة في اقليم التي تنفرد بإدارتها من دون مشاركة الاتحاد^(١). ويرى د. منذر الفضل بان الحقول المستقبلية هي حقول يجب ان تستأثر في استغلالها الاقاليم والمحافظات وليس الحكومة الاتحادية, الامر الذي يجعل عقود استثمار النفط والغاز التي تبرم من قبلها من دون الرجوع الى الاخيرة صحيحة وموافقة للدستور^(٢). واستند بعضهم في فكرة الاستئثار المحلي بعائدات تلك الحقول الى خلو الدستور من تنظيمها^(٣). والى خلو التحديد الحصرية للدستور في المادة (١١٠) من الدستور أي سلطة للاتحاد في ذلك, مما يجعلها تندرج ضمن احكام المادة ١١٥ من الدستور^(٤). كما اضاف رأي أن عدم اعطاء الدستور الاختصاص للهيئة التنفيذية (المركزية) بإنشاء فروع ادارية لها داخل الاقاليم بشكل عام وصريح يعني ترك الامر الى الاخيرة ممثلة بمجلس وزراء الاقليم وإدارته^(٥). مما نلاحظه في احكام

(١) الزيداوي, جمال ناصر جبار, المصدر السابق, ص ١٤٦-١٤٧.

(٢) د. الفضل, منذر, مشكلات الدستور العراقي, ط١, دار آراس للطباعة والنشر, اربيل, ٢٠١٠, ص ١٩٩-٢٠٠.

(٣) الزيداوي, جمال ناصر, توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وموقف الدستور العراقي, مجلة حوار الفكر, المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية, ع ٣٤, شباط ٢٠٠٧, ص ٩٢-٩٣.

(٤) د. الدليمي, صداع دحام, المصدر السابق.

(٥) كشكول, يمامة محمد حسن, النظام القانوني لإنشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها في العراق دراسة مقارنة, رسالة

ماجستير, كلية القانون- الجامعة المستنصرية ٢٠١٠, ص ٢٠٠.

تشريع النفط والغاز في كردستان ذي الرقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧ الذي اغفل الإشارة الى ادارة حقول النفط والغاز المستقبلية، بل ان ما نص عليه هو ان حكومة الاقليم تتولى الاشراف وتنظيم جميع العمليات النفطية بموجب المادة (١١٥) ومنسجماً مع ما ورد في المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي^(١).

والسند الدستوري في ذلك هو ان المشرع لم يحدد طريقة تنفيذ القوانين والقرارات المركزية بشكل عام، بل اناطها بشكل غير صريح للأقاليم من خلال ادارتها الذاتية. إذ اشار الدستور الى انه يحق "سلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية"^(٢). ويستفاد من ذلك ان حرية تفسير القوانين والقرارات الاتحادية وتطبيقها يكون من قبل الاقاليم التي اعطاها الدستور مركزاً قانونياً.

بيد ان النص المذكور يتعلق بالأقاليم فقط، اما المحافظات غير المنتظمة في اقليم فالأصل فيها انها تمارس الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة على اساس اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون^(٣). ومن ثم فان ارادتها القانونية يحددها قانون عادي ومن السهولة بمكان تدخل الحكومة الاتحادية في التنفيذ وادارة حقوق النفط والغاز. بل اجاز الدستور التفويض الرسمي لمهام الحكومة المركزية الى اجهزة المحافظات أو العكس على ان يقترن ذلك بموافقة الطرفين وعلى ان ينظم ذلك بتشريع^(٤). وهو ما لم يشرع حتى الآن. وقد أيد جانب من الفقه امكانية تفويض السلطات، وان الحديث عن عدم التفويض يعد من معوقات التنمية الادارية لان الامر سيخلق حالة من اللامبالاة بسبب تعدد المستويات التنظيمية المركزية الادارية^(٥).

ومن حيث المبدأ ان الرغبة في التحول من الأنظمة المركزية الجامدة ذات التسلسل الإداري إلى أنظمة لا تسمح بتنفيذ المهام الإدارية بالأساليب التقليدية تعد من مقتضيات الاصلاح الاداري العام في النظم الحديثة^(٦). وان التنمية الإدارية هي بحد ذاتها ذات خصوصية محلية باعتبار الإدارة بالأصل هي عمل أو اختصاص محلي^(٧).

لكن بناء دولة قوية يقتضي خلق نظام من المؤسسات السياسية القادرة على ضبط السكان في الدولة وتعبئة الموارد المادية والبشرية بهدف تحقيق التقدم السياسي والاقتصادي والاجتماعي من دون التخلي عن دورها في الرقابة وتعبئة الموارد، وان يكون لها القدرة على ضمان تنفيذ القوانين وتحقيق التنمية^(٨). وان ارادة العيش المشترك كلما تطورت كلما شكلت مطلباً مهماً في الدولة الاتحادية لصالح الاستجابة لمختلف التوقعات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للأمة^(٩).

(١) المادة (٤/رابعاً وخامساً وسادساً) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧

(٢) المادة (١٢١/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور نفسه.

(٤) المادة (١٢٣) من الدستور نفسه.

(٥) مقال بعنوان (بحث شامل التنمية الادارية)، منشور بتاريخ ٢٣ ايار ٢٠١٥ على الموقع الاتي:

https://bouhoot.blogspot.com/2015/05/blog-post_429.html

(٦) علي، قرين، التنمية الإدارية في الجزائر واقع وآفاق، اطروحة دكتوراه، جامعة سطيف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٢٠٣.

(٧) مرسلي، رافيق بن، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر: ٢٠٠١-٢٠١١، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١١، ص ٣٠.

(٨) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٨٧، ص ١٤، ١٨، القاهرة.

(٩) باغانر، جاك، الدولة مغامرة غير أكيدة، ترجمة: نور الدين اللباد، ط ١، ٢٠٠٢، ص ٨٨، مكتبة مدبولي، مصر.

ويرى د. منذر الشاوي ان المشرع الدستوري جعل من الإقليم خصماً وحكماً في الوقت نفسه في تقدير القوانين الاتحادية لغرض تحديد مدى إمكانية مشروعيتها, ومن ثم تغليب قانون الإقليم عليها إذا كانت خارجة عن الاختصاصات الحصرية للاتحاد^(١). وذهب الباحث فرمان درويش حمد الى إن صيغة "تعديل تطبيق القانون الاتحادي" المنصوص عليها في المادة (١٢١/ثانياً) انما تستلزم الاحتكام الى القضاء الدستوري للبت في مشروعية القانون الاتحادي, وترجيح قانون الإقليم على قانون الاتحاد من عدمه^(٢).

ويؤيد الباحث رأي الشاوي من حيث سلطة الاقاليم, ولكن يبقى من حق الجهاز الاتحادي الطعن امام المحكمة الدستورية, وان رئيس الوزراء بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن تنفيذ السياسة العامة بإمكانه التدخل والتنفيذ في حال عجز الأقاليم عن التنفيذ او اهمالها وان لم يحدد الدستور طرق ذلك وكيفية التنسيق مع الأقاليم.

المطلب الثاني

فاعلية الادارة المنفردة (المحلية) لحقوق النفط والغاز

ان نجاح ادارة حقوق النفط والغاز من قبل الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم يتطلب حسب القواعد العامة متطلبات عديدة. منها وجود صلاحيات للحكومة الاتحادية لتقديم التوجيهات العامة لتلك الادارات المحلية, فضلاً عن توافر الامكانيات القانونية للاطلاع بشكل مستمر على كيفية ممارسة الوحدات المحلية لوظائفها^(٣). كما في المانيا وفق قانونها الاساس لعام ١٩٤٩ إذ تختص السلطة المركزية بإصدار قواعد إدارية عامة للأقاليم, وإيفاد موظفين رقابيين لأجل ذلك, ويجوز أن يأذن قانون اتحادي بموافقة مجلس البوندسرات للحكومة المركزية إصدار تعليمات إلى السلطات العليا في الإقليم في حالات معينة بهدف تطبيق القوانين الفيدرالية ما لم تعد الحكومة المركزية المسألة ذات صفة عاجلة, وقد تصل الى حد استعمال القسر بموافقة مجلس البوندسرات لضمان وحدة القانون المركزي^(٤). مما يعد ميزة قانونية تضمن مساهمة الأقاليم, حيث ان أي توسيع في المهام الرقابية انما يكون وفق قانون اتحادي وبموافقة البوندسرات, ولا يكون التنسيق الإتحادي الا مع السلطات العليا داخل الاقاليم وليس مع جهة الموظفين المرؤوسين, ولا يجوز تجاوز ذلك إلا بموافقة البوندسرات^(٥).

والملاحظ ان الاتجاه في دستورنا العراقي لعام ٢٠٠٥ اغفل المصلحة العليا في رسم الإختصاص. فالمصالح الكبرى التي تخص كيان الدولة القومي يجب ان تناط الى الحكومة الاتحادية, في حين تعهد المصالح المحلية الصرفة الى الوحدات الأعضاء كقضايا الصحة

(١) د. الشاوي, منذر, فلسفة الدولة, دار الذاكرة للنشر والتوزيع, ٢٠١٢, ص ١٨٣, الاردن.

(٢) حمد, فرمان درويش, اختصاصات المحكمة الاتحادية في العراق, أطروحة دكتوراه, كلية القانون والسياسة- جامعة السليمانية, ٢٠١١, ص ١٦٥, ١٦٦.

(٣) حياوي, نبيل عبد الرحمن, السلطة التنفيذية في الدول الاتحادية الفيدرالية, ج ٦, المكبة القانونية, بغداد, ٢٠٠٩, ص ٤٧-٤٨.

(٤) المادتين (٨٣, ٨٤) من القانون الاساس لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥) ستوارت, ميشيل, نظم الحكم الحديثة, ترجمة: احمد كامل, دار الفكر العربي للنشر والتوزيع, القاهرة ١٩٦٢, ص ١٧٨.

وتنظيم المُدن والثقافة^(١). وقد اخذت الوظائف الاساسية - كتلك التي تتصل بالشؤون الدولية وتنظيم التجارة - تتسع في الوقت الحالي لصالح منح الحكومة المركزية مهام فاعلة بسبب الموارد المالية المتزايدة وما يتطلبه التكيف مع الحاجات السياسية والاجتماعية العامة^(٢). ومن ثم فالإدارة التنفيذية لحقوق النفط والغاز سواء كانت وقت وضع الدستور او تلك المستقبلية انما تتطلب اشرافاً مباشراً من قبل الاتحاد بسبب أهميتها واتصالها بالثروة القومية. وان نجاح السلطة الادارية يتطلب ان تكون الادارة التنفيذية مؤهلة قادرة على احداث التنمية من خلال وجود مستويات تنظيمية متقدمة تعمل على تحقيق الهدف بطريقة منهجية, إذ تركز التنمية على الهدف في ظروف أعلى وأكمل نضجاً, وتحقيق أكبر قدر من التقدمية والعقلانية في العملية التنفيذية, وتحقيق مستوى أعلى من التقدم الاقتصادي^(٣). وعلى ان تحسن الادارة من مستوى عمل الجهاز, وترشد الإنفاق العام ومن ثم ملائمة الجهاز الإداري مع فلسفة الدولة ومهامها المتزايدة^(٤).

ففي الولايات المتحدة الامريكية تعنى الحكومة الاتحادية بشكل كبير بعملية إنتاج النفط وتوزيعه لكونها تتعامل معه على انه ثروة عامة للجميع, بيد ان تنظيم الإنتاج الفعلي هو بيد الولايات بالمقام الأول وتحت اشراف الاتحاد الذي يختص بتحديد الاسعار ودعم ذلك, كما تختص الحكومة المركزية بتنظيم الغاز الطبيعي وبمساعدة وكالة تنظيمية مستقلة تدعى (ب) لجنة الطاقة الاتحادية^(٥).

وفي ذلك يجد د. عامر حسن فياض بان مواد الدستور العراقي التي وسعت من سلطة الأقاليم على حساب المركز هي عبارة عن ألغام من الممكن أن تؤثر سلباً على وحدة العراق^(٦). حيث ان الحكومة لا تكون فاعلة الا إذا لم تواجه مشكلة في تنفيذ القانون. فالإشراف الاتحادي له اهميته وينسجم مع بنود الدستور ذي الصلة بوحدة العراق وذلك عندما اشار المشرع الى ان " رئيس الجمهورية... يسهر على ضمان الالتزام بالدستور, والحفاظ على استقلال العراق وسيادته ووحدة وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور"^(٧). ونص ايضاً بأن " تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي"^(٨).

وبناءً على ذلك قررت المحكمة الاتحادية العليا بان إدارة الحكومة المركزية للنفط والغاز والمتمثلة بوزارة النفط الاتحادية انما يخضع لأحكام التشريعات النافذة، التي لا يزال معمول بها على حسب البند (١٣٠) من الدستور والقوانين المُشرعة لاحقاً من جانب مجلس النواب, ففي قرار للمحكمة المذكورة قضت فيه ان البند (١١٠/أولاً) من دستور العراق الحالي قد جعلت وضع

(١) د. اليزاز, عبد الرحمن, الدولة الموحدة والدولة الاتحادية, دار القلم, القاهرة, ب.ت, ص ٩٠.

(٢) بارنندت, ايرك, مدخل للقانون الدستوري, ترجمة: د. محمد ثامر, مكتبة السهورى ٢٠١١, ص ٩٨, ١٠١, روبرت ايه. دال, الديمقراطية ونقادها, ترجمة: نمير عباس مظفر, دار الفارس للنشر والتوزيع, عمان, ١٩٩٥, ص ٣٢٢, بغداد.

(٣) UNIT 1, Development Administration: Meaning, Nature, Scope and Significance, Development Planning and Administration, pp.7, 10- 11. Research published on 11/11/2022 on the following website: https://www.ebookbou.edu.bd/Books/Text/SOB/CEMBA-CEMPA/scom_4613/Unit-01.pdf

(٤) علي, قرين, المصدر السابق, ص ٦١, ٢٠٣.

(٥) Burns, James Macgregor, Jack Walter Peltason, Government by the People, Fifth Edition, prentice-Hall, Inc, 1963, PP.627-629.

(٦) حسن, سعدي ابراهيم, المصدر السابق, ص ١٣٣-١٣٥.

(٧) المادة (٦٧) من الدستور العراقي النافذ.

(٨) المادة (١٠٩) من الدستور نفسه.

السياسات "الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية" ضمن الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية، وانه لا يجوز لكل من الأقاليم والمحافظات ممارسة ذلك... كما وجدت المحكمة ان تنظيم السياسة التجارية (عبر حدود الأقاليم والمحافظات) ورسم السياسة الكمركية والمالية ووضع الموازنة العامة انما هي من الوظائف التي تستأثر بها السلطات المركزية بموجب البند (١١٠/ثالثاً) من الدستور ..، وإن قيام حكومة إقليم كردستان بالتعاقد مع الأطراف الخارجية وإستخراج النفط وتصديره وسنّ قانون خاص بالنفط والغاز انما يخالف المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١٢١، ١١٥/ أولاً) من الدستور... وبناءً على ذلك قضت المحكمة الحكم بعدم دستورية قانون النفط والغاز في كردستان ذي الرقم (٢٢) لعام ٢٠٠٧ وإلغائه، والحكم بالزام الاخيرة بتسليم كامل إنتاج النفط من حقول الإقليم والمناطق الأخرى التي قامت حكومة الإقليم باستخراج النفط منها -إلى الحكومة الاتحادية متمثلة بوزارة النفط المركزية وتمكيّتها من استعمال صلاحياتها الدستورية حول إستكشاف النفط وإستخراجه وتصديره، كما قررت المحكمة لوزارة النفط الاتحادية حق متابعة بطلان العقود النفطية التي عقدها حكومة الإقليم كردستان مع الأطراف الخارجية دول وشركات (١).

ويجد الباحث ان قرار المحكمة الاتحادية المذكور يشير بشكل ضمني الى ان عدم تشريع قانون خاص بالنفط والغاز على وفق المادة (١١٢/ أولاً) لا يعني وجود فراغ قانوني يجب ان يملئ من قبل الاقاليم، بل تبقى القوانين السارية قبل نفاذ الدستور قائمة الى حين تشريع قانون جديد. كما ان القرار يشمل الحقوق الحالية وغير الحالية.

مما تقدم تخضع ادارة الحقول التي تكشف بعد نفاذ الدستور لاختصاص السلطات المحلية (اي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) بسبب عدم تحديد الدستور لمنط تطبيق القوانين المركزية مما تبناه قانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، وان كان استقلال المحافظات غير المنتظمة في اقليم بالتنظيم محدوداً. وان الرقابة الاتحادية تستند الى المادة (١٣٠) من الدستور، والى اختصاص الحكومة المركزية في وضع السياسات العامة بالمجالات الاقتصادية والكمركية والتجارية السياسية على حسب المادة (١١٠) من الدستور.

الخاتمة

يظهر للباحث، بعد اتمام البحث في موضوع (إدارة حقول النفط والغاز على وفق المادة (١١٢/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥)، كل من النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً: النتائج:

١. وسع المشرع الدستوري بدون مبرر قوي من سلطان الإرادة المحلية على حساب الإرادة الوطنية في ادارة حقوق النفط والغاز بمختلف صورها عملاً بالمادتين (١١٢/أولاً، ١١٥) من الدستور. ولا سيما امام عدم تشريع القانون المكمل للأخير مغفلاً في ذلك المصلحة الوطنية العليا في توزيع الاختصاص.
٢. تنحصر الادارة المشتركة بالحقول الحالية القائمة وقت وضع الدستور والتي حددها القانون المحلي للنفط والغاز في كردستان ذي الرقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧ بالحقول التي كان لها إنتاج تجاري قبل

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٥٩ /ت/ ٢٠١٢ وموحدتها بالعدد ١١٠ /ت/ ٢٠١٩ في ١٥ فبراير ٢٠٢٢. منشور على الموقع الرسمي للمحكمة:

- ٢٠٠٥/٨/١٥ متجاهلاً وقت نفاذ الدستور ونشره في جريدة الوقائع العراقية. وان تلك الحقول لها معنى واسع تشمل المكتشفة والمستثمرة معاً.
٣. وسع الفقه من مجال الادارة المشتركة لتشمل التنقيب والانتاج والتسويق ومنح الاجازات مما اكده قانون النفط والغاز اعلاه الذي وسع الادارة لتشمل جميع العمليات النفطية وبشكل يتعارض مع تعريف القانون للحقل الحالي.
٤. ان من شأن الاستناد الى نص المادة (١١٥) من الدستور صدور قوانين محلية قد لا تراعى مصالح الوحدات الأخرى التي لا يوجد فيها حقول نفط أو غاز. ولم يرسم المشرع العراقي اختصاصاً واضحاً يمنع اساءة ممارسة الاختصاص بشكل عام إذ ليس للاتحاد حق التشريع عندما تقتضي صيانة الوحدة القانونية والإقتصادية ذلك.
٥. تخضع ادارة الحقول التي تكشف بعد وضع الدستور لسلطان كل من الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم التي تستأثر بعملية الادارة من دون مساهمة المركز عملاً بالمواد (١١٢, ١١٥, ١٢١/ثانياً) من الدستور. إذ لم يحدد الاخير طريقة تنفيذ القوانين والقرارات المركزية بشكل عام, بل اناطها بشكل غير صريح للأقاليم. مما تبناه تشريع النفط والغاز في اقليم كردستان المذكور آنفاً.
٦. يكون مجال استقلال المحافظات غير المنتظمة في اقليم بالتنظيم محدوداً؛ لأنها تخضع لقانون عادي مركزي ولكن بما يراعى الوظائف الإدارية والمالية الواسعة.
٧. تستند الرقابة الفيدرالية على الرغم من عدم تعيين الدستور لمظاهرها الى اختصاص حكومة الاتحاد في رسم السياسة التجارية السياسية والسياسة الاقتصادية والكمركية. والتي حددتها المحكمة الاتحادية العليا بوزارة النفط الاتحادية التي تخضع التشريعات النافذة على وفق المادة (١٣٠) من الدستور والقوانين المشرعة لاحقاً من قبل مجلس النواب.

ثانياً: المقترحات

١. نقترح ايراد استثناء على تطبيق المادتين (١١٥, ١٢١/ثانياً) من الدستور وبالشكل الذي يوجد إدارة مشتركة للحقول القائمة وقت نفاذ الدستور وتضم ممثلين عن الاتحاد والوحدات معاً وعدم تغليب الارادة المحلية.
٢. ندعو الى سنّ القانون المنصوص عليه في المادة (١١٢/أولاً) من الدستور بوصفه من القوانين الاساسية المكتملة للأخير وعلى النحو الذي يضمن رقابة فاعلة للاتحاد على ادارة حقول النفط والغاز بمختلف صورها (الحالية والمستقبلية).
٣. من الافضل تدعيم مركز المجلس الاعلى في البرلمان الاتحادي والممثل بمجلس الاتحاد في العراق وذلك من خلال منحه سلطة الموافقة على القوانين المهمة كقانون النفط والغاز من اجل استحصال موافقة ممثلي الاقاليم والمحافظات على سنّ هكذا قانون ضرورية للتوزيع العادل للموارد العامة وبما يضمن مصالح الوحدات التي لا يوجد فيها حقول نفط أو غاز, وضمان التدخل المركزي في حالة عجز الوحدات او اهمالها .
٤. من الضروري تضمين القانون المذكور مقدار الحصة المحفوظة للمناطق المتضررة ومدتها ومعايير التعويض عن الضرر والجهات التي تختص بتقدير ذلك بما يضمن استقلالها.
٥. نوصي بكفالة وسائل محددة للرقابة الاتحادية على تنفيذ القوانين والقرارات المركزية بشكل عام, وعلى ادارة حقول النفط والغاز بشكل خاص منها اعطاء للاتحاد حق الإنفراد بالتشريع اذا تطلبت الظروف المعيشية ذلك داخل عموم البلاد, او اذا اقتضت صيانة الوحدة القانونية أو الإقتصادية

ذلك, ووجود صلاحيات للاتحاد لتقديم التعليمات الى تلك الادارات المحلية بعد موافقة مجلس الاتحاد, وصلاحيات للاطلاع على تلك الادارات.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١. جاك باغفار, الدولة مغامرة غير أكيدة, ترجمة: نور الدين اللباد, ط١, مكتبة مدبولي, القاهرة, ٢٠٠٢.
٢. جمال ناصر جبار الزيدوي, دراسات دستورية, ط١, مركز العراق للدراسات, ٢٠٠١.
٣. حسين الطحان, الدستور العراقي الجديد (دراسة مقارنة), ط١, محافظة بغداد, ب.م, ٢٠٠٩.
٤. سعدي إبراهيم حسن, الفيدرالية (النظام الاتحادي والهويات الوطنية الفرعية), دار الكتب العلمية, بغداد, ب.ت.
٥. د. عبد الرحمن البزاز, الدولة الموحدة والدولة الاتحادية, دار القلم, القاهرة, ب.ت.
٦. د. محمد كامل ليلة, النظم السياسية, دار النهضة العربية, بيروت, ١٩٦٩.
٧. د. منذر الفضل, مشكلات الدستور العراقي, ط١, دار آراس للطباعة والنشر, اربيل, ٢٠١٠.
٨. د. محسن خليل, القانون الدستوري والنظم السياسية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٨٧.
٩. د. منذر الشاوي, فلسفة الدولة, دار الذاكرة, الاردن, ٢٠١٢.

ثانياً: الرسائل الجامعية

١. أريان محمد علي, الدستور الفيدرالي, رسالة ماجستير, كلية القانون - جامعة بغداد, ٢٠٠٧.
٢. فرمان درويش حمد, اختصاصات المحكمة الاتحادية في العراق, أطروحة دكتوراه, كلية القانون والسياسية - جامعة السليمانية, ٢٠١١.
٣. قرين علي, التنمية الإدارية في الجزائر واقع وآفاق, اطروحة دكتوراه, جامعة سطيف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير, ٢٠١٤.

ثالثاً: المجالات العلمية:

١. جمال ناصر الزيدوي, توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وموقف الدستور العراقي, مجلة حوار الفكر, المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية, ع٣, شباط ٢٠٠٧.
٢. د. عدنان عاجل عبيد, مآل النظام الاتحادي في العراق, مجلة القانون المقارن, جمعية القانون المقارن العراقية, ع٥٤, ٢٠٠٨.
٣. هند مالك حسن, واسعد طارش عبد الرضا, العدالة الانتقالية دراسة في المفهوم والآليات, مجلة العلوم السياسية, جامعة بغداد, ع٥٩, ٢٠٢٠.

رابعاً: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٥٩ /ت/ ٢٠١٢ وموحدتها بالعدد ١١٠ /ت/ ٢٠١٩ في ١٥ شباط ٢٠٢٢. منشور على الموقع الرسمي للمحكمة:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/59_fed_2012.pdf

خامساً: مصادر الانترنت

١. تقرير الامين العام (سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع تقرير الأمين العام) بالوثيقة رقم ٦١٦ /٢٠٠٤/ s في ٢٣ /٨/ ٢٠٠٤. منشورة بتاريخ ٢٠٢٣/١٢/٤ على موقع المركز الدولي للعدالة الانتقالية:

<https://www.ictj.org/sites/default/files/UNSC-Global-Justice-Post-conflict-2004-Arabic.pdf>

٢. د. صَدّاع دحام الدليمي, قراءة دستورية في قرار المحكمة الاتحادية العراقية بخصوص إلغاء قانون النفط والغاز في إقليم كردستان, تقرير منشور بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٨ على الموقع الاتي:

<https://www.basnews.com/ar/babat/740805>

سادساً: القوانين

أ.الدساتير

١. القانون الاساس لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

٢. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

ب.التشريعات العادية

١. قانون مجالس المحافظات غير المنظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

٢. قانون النفط والغاز في إقليم كردستان ذي الرقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

المصادر الأجنبية:

FIRSTLY; THE BOOKS

1. James Macgregor Burns, Jack Walter Peltason, Government by the People, Fifth Edition, prentice-Hall, Inc, 1963.

SECONDLY; THE INTERNET

1. Michael C. Dorf and Charles F. Sabel, A Constitution of Democratic Experimentalism, Columbia Law Review, Vol. 98, No. 2,Mar., 1998, Research published on the website of the Iraqi Virtual science Library; www.ivsl.org/
2. UNIT 1, Development Administration: Meaning, Nature, Scope and Significance, Development Planning and Administration. Research published on 11/11/2022 on the following website: https://www.ebookbou.edu.bd/Books/Text/SOB/CEMBA-CEMPA/scom_4613/Unit-01.pdf