

مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

إدارة الثروات الطبيعية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥
«العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة
إقليم كردستان أنموذجاً» .

الدكتور/ خيري إبراهيم مراد



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ٤ - السنة ٤٨

جمادي الآخرة ١٤٤٦ هـ - ديسمبر ٢٠٢٤

إدارة الثروات الطبيعية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ «العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان أنموذجاً»

الدكتور / خيرى إبراهيم مراد*

ملخص

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى بيان موقف المشرع الدستوري من قضية تعدد من أدق القضايا المعقدة ألا وهي إدارة الثروات الطبيعية وتحديد النفط والغاز، فمنذ وضع الدستور سنة ٢٠٠٥ ولغاية الآن ونحن في سنة ٢٠٢٤ لم تحل كيفية إدارة هذه الثروة وخاصة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان؛ فلم يتم وضع قانون اتحادي لإدارة هذه الثروة الطبيعية. وتحاول هذه الدراسة وضع أفكار أو رؤية للخروج من هذه الإشكالية المعقدة، من خلال طرح حلول حول كيفية إدارة هذه الثروة، وهذا يتضمن مسألة كيفية الإنتاج والتصدير. **المنهج:** اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي والوصفي. فقد حاولت تحليل النص الدستوري وفق رؤية واضحة بشأن مَنْ له الأولوية في إدارة هذه الثروة، لأن كل جهة من جهات النزاع ترى أن لها الأولوية في الإدارة. **النتائج:** خرجت هذه الدراسة بعدة نتائج منها على سبيل المثال: اعتبار المشرع الدستوري أن النفط والغاز في جميع الأقاليم والمحافظات هو ملك للشعب العراقي، فتكون إدارة حقول النفط والغاز الحالية للنفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية مع إشراك حكومة الإقليم أو المحافظة... قيام الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظة غير المنتظمة بإقليم بوضع ورسم السياسة الإستراتيجية لتطوير الحقول النفطية للوصول إلى أقصى فائدة للشعب العراقي، وتكون الأولوية لقانون الإقليم عند تعارضه مع قانون اتحادي في حالة الصلاحيات المشتركة... قيام حكومة إقليم كردستان بإدارة الثروة النفطية في الإقليم على أساس أنها حقوق مستقبلية؛ ولم يشر الدستور إلى كيفية إدارتها ومن ثم عد ذلك من الصلاحيات المنوطة لها بموجب الدستور العراقي. **الخاتمة:** ختمت هذه الدراسة بأفكار أو حلول أو اقتراحات من شأنها أن الإدارة لهذه الثروة الطبيعية مقبولة من جميع أطراف النزاع سواء الحكومة الاتحادية أو حكومة إقليم كردستان؛ منها على سبيل المثال: نوصي بتعديل الدستور فيما يخص

* أستاذ القانون المالي - كلية القانون - جامعة دهوك - إقليم كردستان - العراق.
الإيميل: khairi.murad@uod.ac

- تُسَلَّم البحث في: ٢٠١٩/٦/١٦، أُجيز للنشر في: ٢٠٢٠/٨/٢٥.

حقوق الطبع والنشر محفوظة - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

للاستشهاد بهذا البحث انظر ص ٢٤٣

النصوص المتعلقة بإدارة الثروة الطبيعية وخاصة النصوص (١١٠ و ١١١ و ١١٢) كونها غامضة وغير واضحة. وفي حالة صعوبة تعديل الدستور فإننا نوصي الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم باللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا لبيان وتوضيح النص الدستوري ومعرفة ما الجهة التي لها حق إدارة النفط والغاز سواء إدارة حصرية أو إدارة مشتركة في حالة عدم الاتفاق على صيغة توافقية حول كيفية إدارة النفط والغاز في الإقليم، وهذا ما حصل بالفعل.

الكلمات المفتاحية: الثروات الطبيعية، التنظيم الدستوري، دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، النفط والغاز، إقليم كردستان، الحكومة الاتحادية، الأقاليم، المحافظات غير المنتظمة بإقليم، الحقوق الحالية والحقوق المستقبلية.

المقدمة

تمثل الثروات الطبيعية أحد أهم مصادر الدخل في العديد من البلدان لا سيما ذات الاقتصاد الريعي، وهو ذلك الاقتصاد الذي يعتمد على مصدر وحيد للدخل تقريباً يتمثل بإيرادات الموارد الطبيعية للبلد وبخاصة الثروتين النفطية والغازية وهذا ما يميز الاقتصاد العراقي طبعاً (الاقتصاد الريعي)، ولذا فإن الصراع على ملكية الثروات الطبيعية الموجودة في الأقاليم أو الولايات الفيدرالية قد حظي بمساحة واسعة من الجدل والنقاش، وأفرد له العديد من الدراسات والمقترحات وجلسات العمل، واختلفت المعالجات الدستورية والقانونية لهذا الموضوع باختلاف طبيعة النظام السياسي والاجتماعي للدول الفيدرالية؛ فضلاً عن الطبيعة الاقتصادية لذلك النظام.

إن طبيعة المعالجة لملكية الثروات الطبيعية إنما تختلف من دولة لأخرى؛ بسبب طبيعة تشكيل تلك الدول إذ إن معظم الدول الفيدرالية هي في الحقيقة قد تشكلت من خلال اتحاد مجموعة من الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي، ولذلك احتفظت كل دولة أو إمارة بملكيتها لثرواتها الطبيعية كجزء من الضمان لتلك الدولة، ويؤدي تقسيم الثروات الطبيعية بهذه الطريقة إلى ظهور مشكلات حقيقية وأساسية تتعدى المستوى الاقتصادي للفيدرالية، إلا أننا هنا سنركز فقط على التداعيات الاقتصادية لمثل هذا التوزيع، فملكية الثروة الطبيعية للإقليم أو الولاية ستعني تمتع بعض الولايات بدخل قومي أكبر مقارنة بالولايات الأخرى خصوصاً في الدول الريفية كالعراق؛ مما يعني تحسن اقتصاديات بعض الولايات أو الأقاليم وزيادة دخل الفرد فيها مما يؤدي إلى حدوث عدم التوازن أو الفجوة الاقتصادية (economic gap) بين المستويات المتعددة للحكومات، وستمتلك الحكومة المحلية في الإقليم الذي يمتلك الثروة قوة تأثير أكبر

في القرارات المركزية. وفي مثل هذه الأوضاع سنشهد هجرة طبيعية للأفراد باتجاه هذه الأقاليم، وتركزاً في النشاط الاقتصادي لا يصب في مصلحة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) ^(١). إذن كيف يمكن حل مثل هذه المشكلة؟ في الحقيقة هناك العديد من الحلول أهمها تحديد نظام المدفوعات للدولة الفيدرالية الذي ينظم حصة كل ولاية أو إقليم في الموازنة الفيدرالية التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الدخل المحلي لكل ولاية أو إقليم وحجم إيراداتها ومصاريفها المتوقعة وكذلك من خلال النظام الضريبي على المستوى الفيدرالي والمحلي. وحقيقة الأمر فإن معظم التجارب الفيدرالية في العالم والتي تمكننا من الاطلاع عليها كانت تتضمن تثبيت ملكية الثروات الطبيعية للأقاليم أو الولايات التي تقع تلك الثروات فيها، ولكنها تمكنت من خلال استخدام بعض السياسات والنظم الإدارية والمالية من إعادة توزيع الثروة بشكل أدى إلى تقليص أو تلاشي التباين في دخل كل إقليم. وإذا ما انتقلنا إلى العراق فإن هذه المسألة تعد من أخطر المسائل الخلافية وأهمها في موضوع الفيدرالية، وتنبع المشكلة الأساسية في هذا المجال من تركيز الثروات النفطية والغازية وهي الثروات الطبيعية الأهم والأعلى قيمةً في المناطق الجنوبية والشمالية الشرقية من البلاد؛ في حين تعاني مناطق الوسط والغرب افتقاراً واضحاً لهذا النوع من الموارد الطبيعية ^(٢).

وللوصول إلى الغاية البحثية وحل الإشكالية الموجودة في العراق فيما يخص إدارة الثروات الطبيعية فيه، فإننا سوف نقسم هذه الدراسة إلى مبحثين وعلى النحو الآتي: فأما المبحث الأول فهو بعنوان التنظيم الدستوري لإدارة الثروات الطبيعية والذي نقسمه إلى المطالب الثلاثة الآتية: المطلب الأول سنخصصه لبيان ماهية الثروات الطبيعية، أما المطلب الثاني فيخصص لبيان النظام الاتحادي وأثره في إدارة الثروات الطبيعية، أما المطلب الثالث فنتناول فيه توزيع الثروات بين الأقاليم الاتحادية (الفيدرالية).

أما المبحث الثاني فنخصصه لبيان العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان في إدارة الثروة الطبيعية والذي بموجبه سيتوزع على ثلاثة مطالب: المطلب الأول نتناول فيه الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية وصلاحيات حكومة الأقاليم؛ أما المطلب الثاني فنخصصه لبيان إدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية

(١) د. جواد كاظم البكري - أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية - بحث منشور في الموقع: www.ahewar.org

(٢) د. جواد كاظم البكري- نفس المرجع.

وحكومة الأقاليم، أما المطلب الثالث فسنتناول فيه الإشكالية الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان في إدارة النفط والغاز.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لإدارة الثروات الطبيعية

لقد ظهر مصطلح الفيدرالية في العراق بعد سقوط نظام صدام حسين السابق بصورة كبيرة وبخاصة بعد المناقشات المعمقة حول صياغة الدستور العراقي الجديد وما تلاه من تصويت باستفتاء شعبي على ذلك الدستور، وقد كان موضوع الفيدرالية (الاتحادية) من أبرز القضايا الخلافية على مسودة الدستور إلى أن خرج بشكله النهائي، ولكن موضوع الفيدرالية لم يُحسم بعد، وقد وجدَ العديد من الباحثين أن هناك خللاً كبيراً في فهم الفيدرالية بين أوساط الشعب العراقي، وقد تباينت التفسيرات في هذا المجال، إذ اعتبره البعض تقسيماً للدولة العراقية، في حين اعتبره البعض الآخر إنقذاً للوضع القائم، ولكن الواقع يشير إلى أن هنالك ٢٥ دولة فيدرالية أو اتحادية يعيش فيها ٤٠٪ من سكان الأرض، وإن أقدم الدول الفيدرالية هي: الولايات المتحدة (١٧٨٩)، دولة سويسرا (١٨٤٨)، كندا (١٨٦٧)، وكذلك أستراليا (١٩٠١). وبحسب تقرير للأمم المتحدة حول التطور البشري الذي يُرتب ١٨٠ دولة، نجد أن هنالك أربع دول فيدرالية بين أفضل ست دول من حيث رفاهية الحياة فيها وهي: أستراليا، كندا، بلجيكا، والولايات المتحدة، وبعدها بقليل تأتي سويسرا وألمانيا^(٣).

لقد تصدى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لموضوع إدارة الثروات الطبيعية في المواد ١١١ و ١١٢ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢١؛ فقد اعتبر هذه الثروات ملكاً للشعب العراقي، أما آلية الإدارة وتوزيعها فهذا ما سنتناوله في هذه الدراسة لاحقاً.

المطلب الأول

ماهية الثروات الطبيعية

تحتوي البيئة الطبيعية ضمن مكوناتها الرئيسية الثلاثة والتي تُعرف بالغلاف اليابس والمائي والجوي على مجموعة من الموارد الطبيعية الضرورية للإنسان

(٣) د. غازي العبودي - التخطيط الفدرالي في العراق الجديد - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

والكائنات الحية الأخرى وكذلك النظام البيئي. والموارد البيئية الطبيعية هي مَوارد لا دخل للإنسان في وجودها؛ ونظراً لأهميتها الحيوية واعتماد الإنسان عليها، من هنا فهو يؤثر فيها ويتأثر بها أيضاً. لقد صنف الباحثون البيئيون الموارد البيئية الطبيعية إلى ثلاثة أصناف يندرج في كل واحد منها عدد من الموارد وهي: مجموعة الموارد غير الحية: تتضمن الماء والهواء وطاقة الشمس الحرارية والضوئية والمعادن والمعادن المشعة ومصادر الطاقة مثل الفحم والنفط والغاز الطبيعي.

مجموعة الموارد الحية: تتضمن كلاً من النباتات الطبيعية من غابات وحشائش ونباتات صحراوية، وحيوانات برية سواء أكلة العشب (مثل الغزال والزرافة وغيرها) أو أكلة اللحوم (مثل الأسود والذئاب وغيرها). كما تتضمن هذه المجموعة الأحياء المائية (النباتية والحيوانية) مثل الطحالب والأسماك والمحار.

وهناك من يُقسم الموارد الطبيعية إلى:

موارد غير متجددة: تتضمن الموارد الموجودة في البيئة على هيئة رصيد ثابت وما يؤخذ منه لا يعوض. ومن ثم فهي موارد معرضة لخطر النضوب والنفاد، مثل الفحم والنفط والغاز الطبيعي والمعادن المشعة.

موارد متجددة: تتضمن الموارد التي تتجدد ذاتياً، من مجموعة من مختلف مصادر الطاقة، فمن أمثلتها المصادر النباتية والحيوانية، وهي موارد لا تتعرض للنضوب إذا ما استغلها الإنسان بأسلوب معتدل عقلاني بعيداً عن الإسراف، ويختلف انتشار الموارد من منطقة إلى أخرى، فمثلاً تعد الأشجار أكثر الموارد انتشاراً في الطبيعة، والذي يهمنا في دراستنا هنا هي الموارد الطبيعية غير الحية أو غير المتجددة^(٤).

المطلب الثاني

النظام الاتحادي وعلاقته بإدارة الثروة الطبيعية

تعد قضية تقسيم الثروة الوطنية بين الجماعة من المسائل المهمة في المجتمعات الاتحادية، فهل تبقى الدولة مهيمنة على الثروات الوطنية؟ ومن ثم تبقى الحكومة الاتحادية في المركز تتصرف بثروات المحافظات أو الأقاليم؟ أو تعطى هذه المحافظات قسماً من عائدات الثروات، ويُرسَل القسم الآخر للخزينة العامة؟ هذه الأسئلة

(٤) الموسوعة الحرة (ويكيبيديا) وعلى الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org>

الملحة هي التي يبحث الأفراد (الباحثون أيضاً) المقبلون على الأنظمة الفيدرالية عن أجوبة شافية عنها^(٥).

إن من المسلم به أن الدولة اللامركزية يقوم فيها مستويان من السلطات: سلطة الدولة أو السلطة المركزية، وسلطات المناطق المحلية أو السلطات الثانوية، وفي ظل الإدارة اللامركزية تتمتع الهيئات المحلية بصلاحيات تشريعية وتنفيذية يتحدد نطاقها بطبيعة المهام والواجبات الملقة على عاتقها.

إن أحد أهم العوامل التي تدعو إلى الأخذ بنظام الإدارة اللامركزية، هو وجود مناطق معينة تربط بين سكان الدولة الواحدة؛ منها مثلاً روابط خاصة نابعة عن خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة، وابتعاد السلطة المركزية عن هذه المناطق، وكثرة مشكلاتها الأخيرة وتعدد حاجاتها، ويُمكن أن يضاف إلى ذلك، كثرة مهام ووظائف الدولة بحيث يصعب عليها إدارة جميع أنحاء مناطق البلاد. بعبارة أخرى يمكن القول إن اللامركزية يقصد بها وجود درجة من تفويض السلطة (ممنوحة إلى التنظيمات الإدارية المحلية في الدولة لتنظيم شؤونها الداخلية بنفسها) الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وفي مجال تطبيق هذا المفهوم على مستوى وحدات الجهاز الفيدرالي (الاتحادي) للدولة، فإن نظام الإدارة اللامركزية (الفيدرالية) يكون له أهمية كبيرة بالنسبة إلى تنظيم العلاقة التي تنشأ بين التنظيمات التي يكون لها سلطات في الوزارات وبين الفروع التابعة لها في المناطق المحلية المختلفة^(٦).

وللإجابة عن الأسئلة التي تم طرحها آنفاً ينبغي أولاً معرفة اختصاصات النظام الفيدرالي التي يمكن حصرها في الآتي:

- منح الحكومة الفيدرالية حق إبرام المعاهدات الدولية وعقد الصلح مع الدول الأخرى.
- منح الحكومة الفيدرالية حق إجراء الموازنة العامة للدولة وتوزيع الثروات.
- مسألة توحيد علم الدولة.
- قيامها بالتمثيل الخارجي من خلال السفارات والممثلات.

(٥) فوزية خدا كرم عزيز - الفيدرالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي بحث منشور على موقع جامعة بغداد:

www.respository.uobaghdad.edu.iq

(٦) د. جواد كاظم البكري - مرجع سابق.

- القوانين والقضاء يكون بيد الحكومة الفيدرالية، ولا مانع من أن تكون للحكومات المحلية في الأقاليم دساتير تتناسق مع الدستور الاتحادي للدولة.
- توحيد المؤسسات العسكرية بحيث تكون بيد الحكومة المركزية.
- أن تكون سائر الأمور والمسائل الإدارية الأخرى للإقليم متروكة لشؤون إدارة الإقليم والمجالس المحلية المنتخبة^(٧).

وهنا فإن الموضوع الذي سيتم التركيز عليه في هذه الدراسة هو كيف نظم الدستور العراقي إدارة هذه الثروات الطبيعية وكيف نظم كيفية توزيع وارداتها بين الأقاليم والمحافظات، وما هي صلاحية الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم بهذا الشأن، علماً بأن النفط والغاز يشكلان المورد الأهم للدولة العراقية، أما المعادن الأخرى والمنتجات الزراعية والصناعية فتحتل موقعاً ثانوياً، ولما كانت حقول النفط المنتجة تقع في بضع مناطق محددة؛ فلذلك أخذت تتصاعد الدعوات بضرورة حصول المحافظات النفطية على حصة كبيرة من عائدات النفط العراقي.

المطلب الثالث

توزيع إدارة الثروات في الدولة الاتحادية (الفيدرالية)

والسؤال هنا كيف عالج الدستور العراقي مسألة توزيع إدارة الثروات الطبيعية بين المركز والأقاليم؟

للإجابة نقول إنه من المعروف أن الدساتير الاتحادية اتبعت طرقاً مختلفة في توزيع السلطات والصلاحيات بين المركز (الحكومة الاتحادية) والأقاليم (الولايات) كما أشرنا إلى ذلك، فمن تلك الدساتير ما نصّ على سلطات الإقليم وصلاحياته بشكل حصري، وما تبقي من تلك السلطات يكون للحكومة الاتحادية (المركز) ومثالها: بلجيكا، وإسبانيا. ومنها على العكس من ذلك فقد نص على أن السلطات والصلاحيات الحصرية تكون للحكومة الاتحادية، وما تبقى منها يعود للإقليم أو الولاية، ومثالها: الولايات المتحدة وسويسرا وأستراليا والنمسا وألمانيا. ومنها ما نص على كل من سلطات الحكومة الاتحادية الخالصة والسلطات المحلية (الأقاليم) الخالصة والسلطات المشتركة، مثالها كندا، الهند. ولعل دستور جمهورية العراق من الدساتير التي سلكت

(٧) صباح قدوري - إشكالية النفط بين إقليم كردستان والحكومة المركزية - مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.ankawa.com

منهجاً مبنياً على تحديد السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية وهي المذكورة في الفقرات التسع من المادة (١١٠)، وفي الوقت نفسه نصت على اختصاصات وصلاحيات مشتركة، وهي المذكورة في الفقرات السبع من المادة (١١٤)، وأشار الدستور كذلك إلى صلاحيات وسلطات أخرى في المواد (١١١ و ١١٢ و ١١٣) من دون أن يصنفها ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية ومن دون أن يصنفها صراحة ضمن السلطات المشتركة أيضاً، مما يتطلب الوقوف عندها لتحليلها واستنباط التكيف الصحيح لها استناداً إلى القواعد والأسس التي تحكم تفسير الدستور والقانون. كما نص دستور جمهورية العراق في المادة (١١٥) على أن جميع ما لم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية وسلطة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. لقد عالج الدستور العراقي الاتحادي الفيدرالي كيفية إدارة الثروات الطبيعية المختلفة وهذا ما سنتناوله هنا كما يلي:

فأما المعادن الأخرى غير النفط والغاز فقد نصت المادة (١١٥) من الدستور على أن: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم..... إلخ)؛ وذلك يعني أن الثروات الطبيعية ما عدا النفط والغاز، كالحديد والنحاس والذهب والفحم الحجري واليورانيوم والحجر والمرمر وغيرها من المعادن، هي من اختصاص حكومات الأقاليم أو الولايات حصراً لأنه لم يرد لها ذكر في المادة (١١٠) الخاصة بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ولا كذلك في المادة (١١٤) الخاصة بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية (الاتحادية) وحكومات الأقاليم.

وعلى هذا الأساس تمتلك حكومات الأقاليم أو الولايات حق استثمار أو استئثار هذه المعادن والبحث عنها واستخراجها وإدارتها وبيعها وتصديرها أو استخدامها في الصناعات المحلية، أي إنها تمتلك حق التصرف بها بجميع أنواع التصرفات المادية والقانونية لاستثمارها على الوجه الذي تراه مناسباً لا يُشاركها فيها أحد. أما المياه فهي تعتبر أيضاً ثروة طبيعية مهمة، بل قد تفوق أهميتها في العشرين سنة القادمة أهمية النفط والغاز، وقد جاء ذكرها في كل من الفقرة ثامناً من المادة (١١٠) الخاصة بالاختصاصات الحصرية والفقرة سابعاً من المادة (١١٤) المتعلقة بالاختصاصات المشتركة مما يستدعي الوقوف عندهما لمعرفة موقف الدستور من مسألة المياه، كثروة طبيعية. فقد نصت الفقرة (ثامناً) من المادة (١١٠) على ما يلي:

" تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية"، وتعد هذه المادة هي المادة الوحيدة التي حددت الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية كما سبق لنا بيانه.

مما تقدم نستنتج أن ما يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية فيما يخص المياه مُقتصر على تخطيط السياسات فقط، وليس تنفيذها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا التخطيط للسياسة هو ما يتعلق بمصادر المياه من خارج العراق لضمان مناسب المياه وتوزيعها العادل داخل العراق، وذلك وفقاً للقوانين والأعراف الدولية، وهذه العبارة الأخيرة تساعدنا كثيراً في تحليل وبيان معنى ومغزى هذه المادة، ونستدل منها على أن الأمر يتعلق بالأنهار الدولية التي تدخل الحدود العراقية وضرورة الحفاظ على حقوق العراق فيها واتخاذ ما يلزم لضمان تدفق المياه إليها بشكل يتناسب مع حقوق العراق في تلك المياه وفقاً للمعاهدات التي تربط العراق بالدول التي تتدفق منها المياه إلى العراق.

أما الفقرة (سابعاً) من المادة (١١٤) المتعلقة بالاختصاصات المشتركة فقد جاء فيها:

"رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها توزيعاً عادلاً وينظم ذلك بقانون". وردت هذه الفقرة ضمن المادة (١١٤) المتعلقة بالاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، وهذا يعني أنها خارجة عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، ولكنها أيضاً ليست من الاختصاصات أو الصلاحيات المتروكة للأقاليم على وجه الانفراد. وهنا نورد الملاحظات الآتية:

- هذه الفقرة تتعلق برسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بهدف التوزيع العادل، وذلك يشمل السدود والخزانات المائية ومشاريع الري داخل جمهورية العراق وشق الجداول والترع والمشاريع الإروائية.
- باعتبارها من الاختصاصات المشتركة، فيعني هذا وجوب التعاون والتنسيق والتشاور، واتخاذ القرار يكون مشتركاً بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم فيما يخص رسم سياساتها وتنظيمها.
- باعتبارها من الاختصاصات المشتركة بينهما، فإنه يشملها الحكم الذي ورد في

عجز المادة (١١٥) والتي نصت على مايلي: (تكون الأولوية فيها لقانون الإقليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما)، أي بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم.

مجمل القول: هو أن الكلمة العليا أو الفصل في رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها يكون لحكومة الإقليم؛ لأنه في حالة التعارض بين قانون يسنه الإقليم وبين حكم قانون اتحادي بصدد رسم سياسة وتنظيم المياه الداخلية فتكون الأولوية لقانون الإقليم.

والسؤال هنا كيف عالج المشرع الدستوري موضوع النفط والغاز؟

للإجابة نقول إن دستور العراق خصص مادتين تناول فيهما موضوع النفط والغاز، هما المادة (١١١) التي نصت على أن: «النفط والغاز هما ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»، والمادة (١١٢) التي نصت على:

"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 الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار".

والسؤال الملح الذي يطرح نفسه هنا هو أن المشرع الدستوري لم يوضح أو يشير إلى موضوع الحقول المستقبلية، فما مصيرها؟ .. فهل يتم إدارتها من قبل الحكومة الاتحادية بموجب صلاحياتها الحصرية أو يتم إدارتها من قبل حكومة الأقاليم باعتبار أن نص الدستور سكت عن كيفية إدارتها بموجب النص (١١٢)، أو نعتبرها من ضمن الصلاحيات أو السلطات المشتركة؟.

للإجابة نقول إن هاتين المادتين في الدستور لم تشيرا صراحة إلى موضوع الحقول المستقبلية، وهذا يعني أن تلك الحقول ستكون من اختصاص وصلاحيات حكومات الأقاليم التي توجد فيها على وجه الانفراد، ولا تشترك فيها الحكومة الاتحادية، ولا يشملها

القيد الوارد في الفقرة أولاً من المادة (١١٢) بخصوص التوزيع العادل لوارداتها حتى يتناسب مع التوزيع السكاني... إلخ، لأن ذلك القيد أو الشرط بصريح عبارة الفقرة المذكورة من المادة (١١٢) متعلق فقط بالحقوق الحالية؛ ولأن المادة (١١٥) قد نصت على أنه: ما لم ينص عليه ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية فيكون من صلاحية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. وهذا ما تتشبه به حكومة إقليم كردستان وتعتبر أن الإدارة للحقوق المستقبلية يدخل من صلاحياتها حصراً ولا دخل للحكومة الاتحادية بها؛ واستناداً إلى هذا التفسير الدستوري فقد قامت بإصدار قانونها بإدارة النفط والغاز رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ واعتبرت الحقوق المنتجة اعتباراً من ٢٠٠٥/٨/١٥ تدخل ضمن صلاحياتها حصراً من دون أن يكون للحكومة الاتحادية شأن بها باعتبارها حقولاً مستقبلية، وهذا ما جاء بالمادة الثالثة من القانون آنف الذكر.

أما الحكومة الاتحادية فتتشبه بالمادة (١١١) من الدستور والتي نصت: (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات). ومن ثم فهي تعتقد إن إدارة النفط والغاز تدخل ضمن صلاحياتها الحصرية ولا شأن لحكومة الأقاليم بها. ويلاحظ أن هذه المادة أوردت عبارة عامة أو مطلقة تفيد بأن النفط والغاز ملكٌ لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، مما يتطلب تفسير وبيان المقصود ما جاء بالمادة (١١١) وبيان علاقتها بالمادة التالية لها بفقرتها الأولى والثانية، فقد أقرت هذه المادة بملكية كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات للنفط والغاز، مما يوجب علينا أن نورد الملاحظات الآتية:

الملاحظة الأولى: لم تنص هذه المادة بأن النفط والغاز ملك لجمهورية العراق بل جعلتهما ملكاً لكل الشعب العراقي، وفي ذلك دلالة خاصة أو إشارة مهمة تخرجهما من كونهما من الأملاك الحكومية للدولة الفيدرالية أو الاتحادية.

الملاحظة الثانية: يحتمل تفسير هذه المادة بناء على تنازعين هما:

الأول: إن العراقيين في كل الأقاليم والمحافظات يمتلكون كل النفط والغاز الموجودين في كل الأقاليم والمحافظات على وجه الشروع.

الثاني: أن جميع الأفراد في كل إقليم أو محافظة يمتلكون النفط والغاز الموجودين في إقليمهم أو محافظتهم؛ وبهذا يختص هؤلاء بما هو موجود في أقاليمهم أو محافظاتهم.

الملاحظة الثالثة: وهنا فإن الاحتمال الأول نراه هو الأقوى أو المرجح، لأنه لا اجتهاداً في مورد النص، ولكن يجدر بنا أن نبين ماهية الملكية أو تحليل مفهوم الملكية هنا، فهل المقصودُ بها هي الملكية كما هي معروفة في القانون المدني، كونها سلطة مباشرة لمالك الشيء يباشرها بعناصرها الثلاثة وهي الاستعمال والاستغلال والتصرف، أو أن المراد بها هو التأكيد على وجوب وضع ثروة النفط والغاز من أجل مصلحة الشعب العراقي وتخصيص إيراداتهما لمصلحته ولازدهاره ورفاهيته وتقدمه، لا أن تكون كما كانت في زمن نظام البعث السابق بيد فئة قليلة تتحكم فيها لمصلحتها ولتحقيق غاياتها الخاصة وتبديدها كما تشاء؟ للإجابة عن هذا التساؤل نقول إن النص الدستوري جاء كرد فعل على الوضع السائد والسلبي في ظل الأنظمة البائدة والفاسدة وعلى سياساتها الطائشة والمدمرة. ويعزز هذا التفسير ما ورد في الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) من تأكيد على توزيع الإيرادات بإنصاف وأخذ التوزيع السكاني بعين الاعتبار وكذلك المحرومية السابقة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن من أسس التفسير الصحيح أن يحمل الكلام على الوجه الذي يكون له معنى أو قصد لأنه من الناحية العملية يتعذر أن يقوم العراقيون في كل الأقاليم والمحافظات بممارسة عناصر الملكية في كل تلك المناطق المختلفة؛ مما يعني أن أفراد الإقليم أو المحافظة هما اللذان يقومان بممارسة حقوق الملكية داخل الإقليم أو المحافظة فيما يخص النفط والغاز، وبذلك نصل إلى المعنى أو الغاية المقصود في الاحتمال الثاني المذكور في (ثانياً) أعلاه.

مجمل القول أن المادة (١١١) من الدستور العراقي ذات مدلول أو مقصد سياسي أكثر من كونها ذات مدلول أو ماهية قانونية معينة.

والملاحظة الثانية التي نوردها هنا تتعلق بالفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) التي نصت على المشاركة في الإدارة بين الحكومة الاتحادية (الفيدرالية) وحكومات الإقليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز، وهذا مؤداه أن الحكومة الاتحادية ليس لها الانفراد بإدارة هذه الثروة، ولا بد من اشتراك حكومة الأقاليم المنتجة أو المحافظة المنتجة في إدارة النفط والغاز المستخرج أو المنتج من الحقول الحالية، وبعبارة أخرى على الحكومة الاتحادية (الفيدرالية) العراقية بموجب هذا النص الدستوري (على سبيل المثال) إشراك محافظة كركوك في إدارة الحقول المنتجة للنفط والغاز في حدود محافظة كركوك الآن، وإذا عادت كركوك إلى إقليم كردستان فعلى الحكومة الاتحادية إشراك حكومة إقليم كردستان في إدارتها مع ملاحظة مهمة وهي بخصوص كون هذه

السلطات من الاختصاصات المشتركة بين الأقاليم والحكومة الاتحادية، وإنها مَحكومة بما ورد في عجز المادة (١١٥) من الدستور العراقي بخصوص توزيع إيرادات الحقول الحالية، فقد ألزمت الفقرة (أولاً) من المادة (١١٢) بتوزيع الإيرادات المتحققة من الحقول الحالية بشكل منصف وعادل مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الآتية:

- تناسب توزيع الإيرادات مع التوزيع السكاني، درجة الضرر والمحرومية بصورة مجحفة من قبل نظام البعث السابق، وقد أضيف إلى النص، فيما بعد عبارة (والتي تضررت بعد ذلك).

- تأمين وتحقيق التنمية المتوازنة أو المستدامة للمناطق المختلفة من الدولة العراقية. وأضافت على أن ذلك ينظم بقانون، وهذه المعايير أو المقاييس واجبة المراعاة أو الأخذ بها في ذلك القانون.

أما ما يخص أو يتعلق برسم السياسات الإستراتيجية، فقد جاءت الفقرة الثانية من المادة (١١٢) من الدستور بأن تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة غير المرتبطة بإقليم معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة والضرورية لتطوير ثروة البلاد من النفط والغاز، وربطت ذلك بهدف تحقيق أعلى مصلحة للشعب العراقي من جهة، واعتماد أرقى تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار بكافة صوره وخاصة الاستثمار الأجنبي من جهة أخرى. إن هذه الفقرة تعتبر قاطعة الدلالة في وجوب الاشتراك الفعلي وعلى قدم المساواة في وضع ورسم تلك السياسة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، لأن كلمة (معاً)، تدل دلالة قاطعة في معناها ولا تحتاج إلى تفسير غير ذلك. والسؤال المطروح هو: ما هو تكليف ما ورد في المادتين أعلاه، فهل تعد من ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية أو أنهما خارج تلك السلطات والصلاحيات الحصرية؟ وإذا لم تكن من ضمنها، فهل هي من السلطات والصلاحيات المشتركة بين الاتحاد (المركز) والأقاليم؟.

للإجابة عن هذين السؤالين المهمين، نعتقد أن المادة (١١٠) من الدستور بفقراتها التسع حددت حصرياً السلطات أو الصلاحيات للحكومة الاتحادية فيما جاء في تلك الفقرات التسع، وبما أنها سلطات حصرية، فلا مجال لإضافة أية سلطة أخرى إليها إلا بتعديل دستوري، وإذا قلنا إنهما من السلطات المشتركة بين الاتحاد والأقاليم، فنعتقد أن هذا محل جدل في الفقه الدستوري؛ لأنها لم ترد في المادة (١١٤) التي

أوضحت السلطات أو الصلاحيات المشتركة بين الاتحاد والأقاليم في فقراتها السبع، لذلك نرى أن الجدل الفقهي يدور حول تكييف ما ورد في المادتين (١١١ و ١١٢) من الدستور فيما يخص النفط والغاز، ونرى صعوبة التكييف على الوجه الذي يدخلهما ضمن السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية للسبب الذي قلناه سابقاً، كما لا يمكن عددهما من السلطات المتروكة للأقاليم والمحافظات على وجه الانفراد؛ لأن المادة (١١١) من الدستور والمتعلقة بملكية النفط والغاز لم تشر إلى الحكومة الاتحادية ولا إلى حكومات الأقاليم، بل أشارت إلى الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات؛ ولأن المادة (١١٢) من الدستور بفقرتيها أشارت إلى اشتراك الحكومتين الاتحادية وحكومة الأقاليم في ممارسة السلطات المنصوص عليها فيهما معاً، مما يجعلها موضوعياً من ضمن الاختصاصات والصلاحيات المشتركة، لأنه إذا تركنا الجانب الشكلي الذي لا يصلح أن يرجح أياً من الاحتمالين أي التّصنيف ضمن الاختصاصات الحصرية أو ضمن الاختصاصات المشتركة، فإنه من الجانب الموضوعي نستنتج من نص المادة (١١٢) أن السلطات المذكورة فيها هي من الاختصاصات أو السلطات المشتركة، كونها تشركهما (أي الطرفين) ولا ينفرد أحدهما بممارسة تلك الاختصاصات هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن نص المادة (١١٤) صيغ بشكل يسمح بإدخال اختصاصات أو صلاحيات أخرى غير مذكورة في فقرات تلك المادة ضمن الاختصاصات أو الصلاحيات المشتركة؛ إذ يفهم من معنى النص: (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم)، أنها أوردت تلك الاختصاصات أو السلطات على سبيل المثال لا الحصر، لأن عبارة: (تكون الاختصاصات الآتية... الخ) لا تمنع من وجود اختصاصات مشتركة أخرى غير تلك المذكورة في الفقرات السبع للمادة (١١٤)، وإذا صح القول فإن المادتين (١١١ و ١١٢) من الدستور تكونان محكومتين أو مقيدتين بما ورد في عجز المادة (١١٥) من كون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينه وبين القانون الاتحادي.

ولذلك فإن من المفاهيم الأخرى الواردة ضمن الدولة الاتحادية هي توزيع واردات الثروة الطبيعية بين الأقاليم والمحافظات، وعلى هذا الأساس فإن الدعوة لتحديد نسبة معينة من واردات النفط للمحافظة المنتجة (أعتقد أن فكرة البترودولار للمحافظات المنتجة هي صورة مبسطة لذلك) لها قد تبدو منسجمة مع النظام الاتحادي (الفيدرالي) المقام في العراق؛ لأن الأقاليم الجديدة في حالة إنشائها تكون بحاجة ماسة إلى إيرادات تغطي بها

موازنتها، وكذلك للإنفاق الكبير على خطط الإعمار (خاصة بعد مرحلة داعش وما سببته من دمار للبنية التحتية لمعظم مدن العراق التي تحتاج إلى مئات المليارات من الدولارات، مما حدا بالرئيس الأمريكي السيد ترامب إلى الدعوة لإعمار العراق مقابل النفط وهي شبيهة بفكرة (النفط مقابل الغذاء إبان تسعينيات القرن الماضي). ولكن هل يعني ذلك أن كل محافظة تستأثر أو تأخذ عائدات من الثروة العراقية الموجودة في أراضيها ولا تلتفت إلى التزاماتها ومسؤولياتها تجاه المحافظات الأخرى غير المنتجة بخاصة؟ وهل تبقى المحافظات التي لا تحتوي على الثروات النفطية فقيرة الحال، ومن ثم تمتد لها المساعدة من الآخرين؟ وهل تستطيع الحكومة الاتحادية (الفيدرالية) في العاصمة بغداد أن تؤدي التزاماتها القانونية والإدارية والمالية والسياسية تجاه الأقاليم من دون تمويل يذكر^(٨)؟

لقد اختلفت وجهات النظر بين السياسيين العراقيين بخصوص هذه المسألة والتي عُدت من أعقد النقاط أو المسائل التي واجهها موضوع الفيدرالية عند وضع الدستور وبخاصة بعد تصاعد الأصوات أو الدعوات حول ضرورة اختلاف التخصيصات بين الأقاليم المنتجة للنفط وبين الأقاليم الأخرى التي لا تحتوي على مخزونات نفطية (غير المنتجة)، ومن المؤكد أن هذه الدعوات نابعة من الحرمان الطويل والظلم الذي عانت به بعض المحافظات وخصوصاً المحافظات النفطية وبخاصة البصرة (لغاية الآن لا يوجد فيها مشروع تحلية مياه) وذلك منذ بدء تصدير النفط لأول مرة عام ١٩٢٧؛ فمن غير المقبول وحتى المعقول أن يجري استخراج النفط وإنتاجه من أراضي هذه المحافظات ويصدر ويباع إلى الخارج وتذهب وارداته إلى المركز في بغداد وبعض المحافظات التي ينتمي إليها رجال السلطة والحكومة، إضافة إلى ذلك فإن هذه الدعوات وحتى الصرخات كانت ناجمة عن التراكمات السياسية والاقتصادية التي فرضها نظام البعث السابق والتي كانت تتسم بالتمييز بين محافظة وأخرى في الإنفاق المالي والتخصيصات الاستثمارية؛ إذ إن الأرقام والحقائق تؤكد ذلك، ففي مراجعة سريعة لتوزيع التخصيصات الاستثمارية على المحافظات العراقية يتضح أنه لم يكن هناك تناسب وعدالة بين عدد ونسبة سكان كل محافظة وقيمة ونسبة ما يخصص لها من نفقات وإيرادات في الموازنة^(٩). وعلى هذا الأساس ونتيجة لذلك نرى أن هناك

(٨) د. كاظم جواد لفته - خيارات الملكية في صناعة النفط العراقية - بحث منشور على الموقع:

www.althakafaaljadedda.com

(٩) نشر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٠١٢ بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

ضمانات اقتصادية نص عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، إذ إن إدارة وملكية الحقول النفطية الحالية ورسم الخطط بكيفية إدارتها وكذلك توزيع عائداتها تمت معالجتها دستورياً بموجب المواد (١١١ و ١١٢). وتجدر الإشارة هنا إلى أننا لسنا في صدد نقاش مضامين النصوص الدستورية بقدر ما هي محاولة للوقوف على مسألة أو كيفية توزيع عائدات هذه الإيرادات على الشعب العراقي بشكل منصف وعادل مع وضع المعايير التي تضمنتها الفقرة وهي: (معيار الكثافة السكانية ومعيار الحرمان الذي أصاب المحافظات والأقاليم المتضررة من قبل نظام البعث السابق ومعيار الضرر الذي لحق بها بعد ذلك) موضع التطبيق؛ والمهم كذلك في هذه الفقرة هو أن هذه المعايير المذكورة في الدستور العراقي فيما يخص توزيع العائدات أو الإيرادات يجب أن تؤدي إلى تحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة للمناطق المختلفة في البلاد.

إذن يجب أن تحقق عائدات الثروة توازناً تنموياً من دون تمييز في شتى أنحاء البلاد للوصول إلى العدالة المنشودة. إن هذا التوازن في التنمية يصبح المعيار الرئيسي أو الأساسي في ضمان توزيع الإيرادات بالشكل الذي يضمن وجود حصة أو نسبة عادلة للأقاليم والمحافظات تكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها كما بينت ذلك الفقرة (٣) من المادة (١٢١) من الدستور. فهذه تعد ضماناً دستورية ولكن من أجل السير بشكل متوازن يدفع بالطمأنينة والأمان إلى نفوس العراقيين فيتعين على مجلس النواب الإسراع في تشريع قانون ينظم توزيع العائدات أو الواردات النفطية بالطريقة التي تحقق التوازن في التنمية بشكل عادل وتولد شعوراً بعدالة التوزيع لجميع العراقيين (من خلال وضع نص المادة ١٠٦ من الدستور موضع التطبيق).

تعتبر هذه الخطوة من أهم الخطوات الضرورية؛ بل تعد أحد صمامات الأمان للمجتمع العراقي بل للدولة العراقية من أجل رفع هواجس الخوف والحرمان والحييف المتوقع حصوله من جراء تشكيل الأقاليم، وفي سياق ذي صلة يجب الإسراع في مناقشة قانون النفط والغاز الاتحادي ورفعها إلى البرلمان لرسم ملامح إدارة الثروة النفطية بالشكل الذي يحقق الاستغلال الأمثل للثروة بمشاركة الحكومة الاتحادية وبمشورة وعلم الأقاليم والمحافظات. وعلى هذا الأساس فنحن أمام مهمتين أساسيتين: كيفية إدارة الثروة النفطية وإدارة إيراداتها، وهاتان المهمتان تحتاجان إلى تشريع يحمل في مضامينه تحقيق الإنصاف والعدالة في توزيع العائدات والمهنية في الإدارة الرشيدة لصالح كل

الشعب العراقي. ومع قيام النظام الاتحادي (الفيدرالي) في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وصدر دستور سنة ٢٠٠٥، فإنه يجب أن يكون لحكومات الأقاليم سلطة مالية تسمح لها بتشكيل ووضع السياسات الاقتصادية التي تلبي احتياجات وتطلعات الإقليم؛ ومن ثم تعود على الأفراد بزيادة مدخولاتهم مما يأخذهم إلى السعي وراء تطبيق هذا النظام. أما من دون مصادر الدخل المستقلة، فإن حكومة الإقليم ستظل معتمدة مالياً على الحكومات المركزية من أجل تمويلها، الأمر الذي يجعل استقلال الأقاليم استقلالاً سياسياً أمراً صعباً وفارغ المضمون وسيحول من دون تطبيق سياستهم التي صنعوها بأنفسهم. وبما أن معظم مداخل الدولة العراقية من النفط (البترول) والغاز، لذا فإن كل إقليم يجب أن يكون له نصيب من هذه المداخل أو الإيرادات، وإلا فسيؤدي هذا إلى نشوب الخلافات على الثروة وإدارتها ووارداتها، الأمر الذي قد يتفشى في كل أنحاء البلاد، أما كيف يتم توزيع دخول النفط والغاز؟ فإن الأقاليم الغنية بالنفط يجب أن يكون لها النصيب الأكبر من هذا المدخول؛ لأنها الأقاليم المنتجة له، كما أن إنتاجها للنفط يتسبب في مشكلات صحية لهم بما في ذلك تدمير البيئة المحلية، ومن ثم فإن الفشل أو الخلل في تعويض تلك الأقاليم المنتجة للنفط عما تخسره بعدم الحصول على حقوقها مما يتسبب بكل سهولة في ظهور موجات من الغضب والاستياء بل الرفض لهذه السياسة المالية الخاطئة، وبالمستوى نفسه الذي كان ستستاء به الأقاليم غير المنتجة للنفط والغاز في حالة حرمانها من دخل النفط والغاز^(١٠). ودليلنا هنا هو مطالب أهل البصرة دائماً بأن تكون إقليماً مستقلاً؛ والسبب الذي نعتقه هو الإحساس بالحرومية مقارنة بسائر مناطق العراق أو على الأقل بإقليم كردستان. فهل يعقل أن محافظة مثل البصرة وتنتج نحو ثلاثة أرباع إنتاج العراق من النفط والغاز وأهلها حتى الآن ليس لديهم ماء حلو يشربونه !!!.

وعلى الرغم من إمكانية إيجاد حل عادل في مسألة السيطرة الإقليمية وتوزيع عائدات النفط والغاز، إلا أنه يجب أولاً إزالة جميع الفروق الاقتصادية بل حتى الاجتماعية بين كل الجماعات على المستوى الوطني.

إن هذا النوع من السياسة المالية ينسجم مع مطالب الكرد؛ إذ إنهم طالبوا في أكثر من مناسبة بأن يتم تقسيم مدخولات الدولة العراقية بين الأقاليم بما في ذلك دخل

(١٠) عبد الجبار عبد الله سعد - الفيدرالية المالية كآلية لتوزيع الموارد الاقتصادية - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

النفط والغاز وذلك حسب تعداد السكان. وتحقيقاً لجزء من ذلك المطلوب نرى أن إقليم كردستان العراق يأخذ من الموازنة العامة الاتحادية ما نسبته ١٧٪ وفق آخر موازنة وهي لسنة ٢٠١٧ (١١).

وإذا أردنا المقارنة والرجوع إلى التجارب المماثلة لنا فإننا نجد أن التجربة النيجيرية، كانت تجربة ناجحة فيما يخص توزيع الإيرادات بين كل الأقاليم فيها. فتلك الدولة التي لديها احتياطي وفير من النفط (عضو في منظمة أوبك) فإننا نستنتج منها ظهور المشكلات المحتملة والتي يتسبب بها تقسيم دخل النفط في داخل العراق الاتحادي.

وما حصل في نيجيريا هو أن الأقاليم المنتجة للنفط تظلمت من سياسة تقسيم المدخولات أو الإيرادات النفطية وأوضحت أنها تتكبد المضار الصحية والبيئية من إنتاج النفط، وأن اقتصادها وبيئتها يسيران من سيئ إلى أسوأ، ولذا فإنها قالت بأنها تستحق النصيب الأكبر من هذا الدخل، وأعتقد أن هذا مطلب مشروع. ومع مرور الوقت تحولت تلك المطالب إلى أعمال شغب وعنف، وتفشت حروب العصابات والقتل والأعمال التخريبية في أنابيب النفط؛ وكل ذلك من أجل جذب انتباه الحكومة. ومن جانبها فقد استجابت الحكومة النيجيرية لتلك المطالب ووعدت بزيادة دخل الأقاليم المنتجة للنفط مقارنة بالأقاليم غير النفطية بنسبة ١٣٪ من دخل النفط، ولذا ظهرت منافسة حادة وقوية لفرض السيطرة على دخل النفط في أقاليم الدلتا النفطية، كما تم فرض السيطرة على الحقول غير الشرعية للنفط في المنطقة (١٢).

وفيما يخص التجربة الأمريكية في موضوع النفط فقد تبين أن نمو الصناعة النفطية وتوسعها يتطلب توسيع صلاحيات السلطة الاتحادية وسلطاتها (الفدرالية المركزية) وتقليص سلطة الولايات وصلاحياتها، كما أن الاتجاه العام في التجربة الأمريكية منذ إعلان الدستور قبل أكثر من ٢٠٠ سنة، هو التحول من الكونفدرالية إلى الفيدرالية... فيدرالية ممرزة مع نمو الهوية القومية الأمريكية (الأمة الأمريكية) (١٣).

(١١) وهذا ما يحصل فعلاً، فالبصرة على سبيل المثال هي المصدر والمنتج الرئيس لنفط العراق والذي يبلغ أكثر من مليوني برميل يومياً، إلا أنها لا تحصل على أكثر من ١٪ من قيمة هذه النفوط، لهذا نجد أن أهلها يتذمرون وهذا من حقهم. فهل يعقل أن مدينة كالبصرة تنام على بحر من النفط وأهلها لحد الآن لا يشربون ماء حلواً!!

(١٢) د. جواد كاظم البكري - مرجع سابق.

(١٣) د. جواد كاظم البكري - نفس المرجع.

المبحث الثاني العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان في إدارة الثروات الطبيعية

إن كتابة الدستور العراقي كانت بشكل حذر خوفاً من أن تتكرر تجربة نظام البعث السابق ويتجه العراق نحو الدكتاتورية مجدداً، ولذلك كان تكييف الدستور أو صياغته لاعتبارات سياسية أكثر منه لاعتبارات قانونية واقتصادية، خوفاً من أن تقع ثروة العراق (النفط والغاز) مرة ثانية بيد فئة قليلة من الأفراد (الدكتاتورية) كما هي الحال في ظل النظام السابق. وكان ذلك واضحاً وجلياً في عدد من نصوص الدستور التي رجحت كفة ورأي الأقاليم والمحافظات على الحكومة الاتحادية (الفيدرالية)، وفي عدم النص على شمول إدارة النفط والغاز بالصلاحيات الاتحادية الحصرية، (الأمر الذي أصرت عليه حكومة إقليم كردستان العراق).

المطلب الاول الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية

نصت المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ما يلي:

" تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً: - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: - وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: - رسم السياسة المالية، والجمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته.

رابعاً: - تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: - تنظيم أمور الجنسية والتجنيس والإقامة وحقوق اللجوء السياسي.

سادساً: - تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: - وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: - تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه.

تاسعاً: - الإحصاء والتعداد العام للسكان.

أما المادة (١١٥) منه فقد نصت على ما يلي: "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما". والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، هل تعد إدارة النفط والغاز (الثروة الطبيعية) من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية أو لا؟ نعتقد من وجهة نظرنا أن النص الدستوري فيه قصور واضح، والسبب أن المشرع الدستوري فرق بين الحقوق الحالية والحقوق المستقبلية والتي لم يشأ المشرع النص عليها، فهذا النص الدستوري نراه غامضاً هنا، ومن ثم خلق المشكلة أو الإشكالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، فكل جهة تتشبث بتفسيرها للنص الدستوري، فتارة تقول الحكومة الاتحادية إنه يدخل من ضمن صلاحياتها، وتارة أخرى تقول حكومة الإقليم بأنه يدخل من ضمن صلاحياتها؛ وعلى هذا الأساس أصدر الإقليم قانون النفط والغاز رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، والذي أعطاهما حق الإدارة للنفط والغاز في الإقليم. وهذه الإشكالية نحاول جاهدين طرح رؤية واضحة وقانونية ودستورية لحلها، وهذا ما سوف نعالجه بالمطلب الآتي من هذه الدراسة:

المطلب الثاني

إدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم

لقد جاءت المواد الخاصة بإدارة الثروة النفطية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٦ والتي سبق الإشارة إليها في هذه الدراسة ولا ضير من إعادتها هنا أيضاً كما يلي: أما المادة (١١١) فقد اعتبرت ملكية النفط والغاز بأنها للشعب العراقي من شماله إلى جنوبه، وبذلك فإن ثروة النفط والغاز هي لجميع المواطنين العراقيين. والسؤال هنا من هو المفوض أو الممثل من قبل الشعب لإدارة الثروة النفطية واستغلالها؟ للإجابة عن هذا

التساؤل نقول بأن المادة (١١٢) جاءت بفقرتين: فأما الفقرة (أولاً) فقد نصت: "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول (الحالية) مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصةٍ لمدةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون. وأما الفقرة (ثانياً) فقد نصت على: "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب". ويبدو جلياً لنا من المادة (١١٢) أن الإدارة المشتركة تكون فقط للنفط المستخرج من الحقول المنتجة حالياً، أما شؤون الحقول المستقبلية والعمليات الاستكشافية فهي عند بعض فقهاء الدستور تقع ضمن اختصاصات الأقاليم والمحافظات، على اعتبار أن النص لم يشر إليها أو لم ينص عليها في "الصلاحيات أو السلطات الاتحادية الحصرية" ولا من "صلاحيات وسلطات مجلس الوزراء".

واستناداً إلى الدستور العراقي وبموجب (المادة ١١٥) التي نصت على: "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما". أما (القسم الثاني) فيشير إلى ضرورة مشاركة الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات برسم السياسات الإستراتيجية في إدارة النفط والغاز ولا يتجاوز إلى تنفيذها^(١٤). يلاحظ أن النصوص التي جاء بها الدستور العراقي خلقت اجتهادات وتفسيرات وروى وفقاً للمنطلقات التي تتبناها الكتل السياسية والمصالح المحلية الضيقة (المصالح الطائفية على سبيل المثال) من دون الالتفات إلى مصلحة البلد بشكل عام، ولا شك فإن هذا الاختلاف متوقع بسبب الصياغات غير الموفقة وغير الدقيقة للدستور العراقي.

لقد أقامت المنظمات الدولية العديد من ورش العمل لإثارة الموضوع والتخطيط لوضع حد للخلاف من خلال تعديل الدستور أو طرح أفكار تؤدي إلى تصحيحه أو من خلال طرح صيغة توافقية لقانون النفط والغاز تهدف إلى فض النزاع على إدارة النفط والغاز.

(١٤) انظر إلى ديباجة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ويتبين لنا ما نقصده.

وما يثير الانتباه هنا أن الدستور العراقي اعتبر من الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية بموجب (المادة ١١٠)، وهي الأمور الآتية: وهي رسم السياسة الخارجية للبلاد، التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإبرامها وسياسات القروض المالية الدولية والداخلية والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية، رسم السياسة التجارية الخارجية، ورسم ووضع السياسة المالية، ورسم ووضع السياسة الجمركية، وإصدار العملة الوطنية، وتنظيم ووضع السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في داخل العراق، ووضع الموازنة العامة للاتحادية للدولة، ورسم ووضع السياسة النقدية. عند تمحص كل من هذه الصلاحيات والسلطات نرى أن العمود الفقري والأساس في كل من هذه السلطات والصلاحيات هو النفط والغاز، والشيء الذي يحير هنا أنه لماذا لم يتطرق المشرع الدستوري لها؟! والسؤال الآخر هنا، ما قيمة تخطيط ورسم السياسة الاقتصادية أو إعداد الموازنة العامة الاتحادية بعيداً عن صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسات النفطية؟ أضف إلى ذلك ما قيمة الاتفاقيات الاقتصادية والمالية والتجارية التي تستبعد النفط والغاز؟ فهل يجوز أن تتعاقد حكومة البصرة المحلية مع دولة أخرى قياساً على ما قامت به من تعاقد إقليم كردستان مع تركيا بشأن بيع النفط والغاز أو مع غيرها من الدول أو الشركات النفطية؟ هنا تكمن الإشكالية، مما يتعين علينا تناولها في المطلب الآتي من هذه الدراسة:

المطلب الثالث

إشكالية إدارة الثروة الطبيعية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان

بعد عام ٢٠٠٣ وسقوط نظام البعث الديكتاتوري، بدأت شركات النفط العالمية بحفر أولى بئر نفطية تم اكتشافها في إقليم كردستان العراق وتحديدًا في مدينة زاخو. فقد قامت الشركة النرويجية (D.N.O) وهي من الشركات النفطية المهمة التي تعمل في إقليم كردستان في مجال النفط وتقوم بإدارة هذا المشروع وتمكنت من استخراج كمية من إنتاج النفط فيه ، وبذلك أصبح حقل زاخو أولى بئر نفطية إنتاجية في إقليم كردستان. إن التقديرات أو التنبؤات الأولية تشير إلى أن الطاقة الإنتاجية لهذا الحقل قد تصل إلى نحو (١٠٠٠٠٠) برميل من النفط الخام يومياً. وفي ضوء تسارع الإنتاج والاكتشافات الناجحة للنفط والغاز في هذه المنطقة والمناطق الأخرى منها: حقلا

(طاووكي) (طق طق) في مدينة السليمانية، فقد قامت حكومة الإقليم بإعداد مشروع قانون النفط والغاز لإقليم كردستان، والتي تؤكد بأن الأكراد لا يرغبون بأن يكون الإنتاج مركزياً في إقليم كردستان كما كان سابقاً، ولا يرغبون أيضاً بأن تُجرى عمليات استكشاف في المناطق الكردية، بل يقدمون سياسة نفطية أخرى في الاستكشاف والتطوير غير التي كانت متبعة سابقاً. وهي وجوب التركيز في المرحلة القادمة على خلق حالة من التوازن في عمليات الاستكشاف والتطوير، والتي تنتهي بتطوير حقول في المناطق التي لم يتم التطوير فيها سابقاً لأسباب سياسية وقومية، ومن ثم يتم تفعيل سياسة الإنتاج بإدارة الأقاليم بالتعاون مع المركز، وهذا ما أكدت عليه المادة (١٠٩) من الدستور العراقي^(١٥). وبمعنى آخر إن آلية إبرام عقود الاستكشاف والتطوير والإنتاج في مجال النفط والغاز هي من اختصاصات حكومة الإقليم وصلاحياته، باعتبار أن النفط والغاز الموجودين فيه ملك للإقليم، والتصرف به وإدارته يكون على أساس العمل والتنسيق المشترك مع الحكومة الاتحادية. وبالفعل هذا الذي حصل فقد تم إقرار مسودة قانون النفط والغاز من قبل برلمان كردستان وصدر في العدد ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ وبتاريخ ٦/٨/٢٠٠٧. وصادقت رئاسة الإقليم عليه في ٩/٨/٢٠٠٧، مما خلق مشكلات إدارية وقانونية وفنية فيما يخص إدارة النفط والغاز في الإقليم، لا بل في المناطق المتنازع عليها، لأن قانون النفط والغاز الكردستاني يمنع الحكومة الاتحادية من إدارة أي حقل نفطي من دون موافقة الإقليم (البند رابعاً من المادة ١٩).

نعتقد أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (المادة ١١١) منه اعتبر أن النفط والغاز أينما كانا في العراق هما ملك للشعب العراقي، وأن النفط المنتج في بئر طاووكي (زاخو)- وهو حقل عراقي خالص كما هو لكردستان أيضاً-، يجب معاملته على أساس مشروع قانون النفط والغاز العراقي، وذلك لتكريس فقرات دستورية، تؤكد ملكية النفط والغاز للعراقيين جميعاً، إضافة إلى ملكية البنى التحتية للصناعات الاستخراجية، كذلك تشريع قوانين خاصة من أجل حماية الثروة النفطية من الهدر وضمان حسن إدارتها واستثمارها من أجل الصالح العام.

(١٥) د. كمال البصري - الدستور وإشكالية العلاقة النفطية بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

وكما هو معلوم فإن العلاقة بين حكومة الإقليم وحكومة المركز قد دخلت الآن مرحلة جديدة من التفاهات السياسية خاصة بعد زيارة السيد مسعود بارزاني رئيس الإقليم لبغداد في ٢٠١٦/١٠/٢، ولذلك نتمنى أن تثمر الزيارة عن نتائج إيجابية وحلحلة المشكلات بينهما (بين المركز والإقليم) ومنها مشكلة إدارة النفط والغاز وذلك بإصدار قانون النفط والغاز الاتحادي ومن خلاله سوف تتحدد مسألة مصير العقود النفطية مع الشركات الأجنبية التي أبرمتها حكومة الإقليم وكذلك مستحقات تلك الشركات وآلية بيع النفط الكردستاني والتي ينتابها غموض واضح. ومن المعلوم أنه منذ عام ٢٠١٤ دخلت العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم أزمة كانت تتمثل في مسألة المماطلة في تطبيق البنود الخاصة بالحقوق الكردية في الدستور، وكذلك التباطؤ الحاصل من قبل الحكومة لبرامج التطبيع الخاصة بمدينة كركوك الغنية بالنفط والمتنازع عليها (تطبيق المادة ١٤٠ من الدستور)، وكذلك التلاعب الحاصل في الموازنة العامة الاتحادية المخصصة لإقليم كردستان من إيرادات النفط والغاز العراقي من خلال قطع حصته منها، وحصول عدم ثقة وشك من قبل الحكومة الاتحادية بخصوص فهم وتطبيق الأكراد للفيدرالية واتهامهم بأنهم يرغبون بالانفصال والاستقلال عن العراق؛ ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تقسيم العراق شعباً ووطناً.

إن المشكلات الخلافية بين حكومة المركز وحكومة الإقليم في إصدار قانون النفط والغاز الاتحادي، يمكن حصرها في النقاط الآتية:

١ - موضوع توزيع إيرادات الاتحادية (ثروة النفط والغاز): لغاية الآن لم يشرع أي قانون اتحادي يبين كيفية تنفيذ بنود الدستور بخصوص تقاسم الثروة بين الإقليم والمركز، بمعنى آخر لم يتم وضع المادة (١٠٦) موضع التطبيق من خلال تشريع قانون لبيان توزيع الواردات على الشعب العراقي. وحسناً فعل المشرع الكردستاني عندما نص في قانون النفط والغاز على ادخار نسبة من العائدات النفطية للأجيال القادمة، ونتمنى أن يحذو المشرع الاتحادي حذوه بشأن تخصيص نسبة من العائدات للأجيال القادمة.

٢ - حق منح العقود للشركات: حسم قانون النفط والغاز في إقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة^(١٦) شرعية هذه العقود المبرمة مع شركات النفط الأجنبية، فقد نص

(١٦) د. صباح قدوري- مرجع سابق.

القانون على سلطة وصلاحيه وزارة النفط على التعاقد معها، مما يؤشر إلى صحة ذلك، بل وصل الأمر إلى النص في القانون آنف الذكر بأن أي عقد تبرمه الحكومة الاتحادية ضمن المناطق المتنازع عليها يحتاج إلى موافقة حكومة الإقليم (البند رابعاً/ المادة ١٩)(١٧).

٣ - **نقل النفط وتصديره:** يلاحظ هنا بأن تصدير النفط من إقليم كردستان من خلال أنبوب النفط العراقي، وحتى تصديره عبر الشاحنات بكميات قليلة يجب أن يكون بالتعاون مع دول الجوار. ولكن الذي حصل لاحقاً هو أن حكومة الإقليم قامت بمد أنبوب خاص بها لتصدير النفط إلى موانئ جيهان في الجانب التركي، ووصل الأمر إلى أن الحكومة الاتحادية تستعين به لتصدير نفط كركوك لأن أنبوب كركوك- جيهان العائد للحكومة الاتحادية يقع تحت سيطرة (داعش).

٤ - **سعر النفط:** من المعلوم أن سعر برميل النفط يتحدد عالمياً في ضوء عوامل كثيرة؛ فمنظمة الدول المصدرة للنفط "أوبك" تؤدي دوراً كبيراً في تحديد كمية الإنتاج والتسويق وأسعار النفط عالمياً. ولأن العراق عضو في هذه المنظمة، فنعتقد أن مسألة إنتاج وتسويق وأسعار النفط العراقي تتم مركزياً من قبل الحكومة العراقية التي تتعامل معها "أوبك". لذلك ستواجه حكومة كردستان مشكلات وصعوبات في السعر كالتى تواجهها في عملية تسويق النفط وتصديره، لذا يجب أن يتم ذلك عبر الحكومة المركزية في بغداد. وتبرز الإشكالية أيضاً كون الإقليم يبيع نفطه من دون المرور بالحكومة الاتحادية وتحديد شركة تسويق النفط العراقية (سومو). والسؤال هنا لمن تبيع حكومة الإقليم وما السعر الذي تبيع به، وهل هناك شفافية بذلك؟(١٨).

في سياق هذه الإشكاليات بخصوص إدارة النفط والغاز، فإننا نرى أنها تحتاج إلى حلول جذرية وإرادة قوية من قبل الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم؛ تتبلور هذه الحلول في إصدار قانون النفط والغاز الاتحادي والذي بموجبه سوف نجد الحلول

(١٧) نشر هذا القانون بجريدة وقائع كردستان بالعدد ٧٥ في ١٥/١١/٢٠٠٧ - صفحة رقم ٢٣.

(١٨) انظر في ذلك:

حسين علاوي - متغيرات إدارة النفط في العراق - مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

www.alaraby.com.uk

كذلك انظر: د. صباح قدوري - مرجع سابق.

الناجعة لجميع الإشكاليات بين المركز والإقليم، وخاصة أن الإقليم يمر بأزمة اقتصادية متفاقمة حسب ادعاء حكومة الإقليم.

وبصدد آلية إبرام العقود النفطية مع الشركات ذات العلاقة، فقد انتهجت الحكومة منهج أو أسلوب عقود العمولة (commission)، في حين انتهجت حكومة الإقليم أسلوب عقود المشاركة. ومن وجهة نظرنا نرى أن أسلوب العمولة الذي اتبعته الحكومة الاتحادية أفضل من الناحية المالية مقارنة بأسلوب المشاركة الذي اتبعته حكومة الإقليم. وتأييداً لوجهة نظري هذه، فإن العقود المبرمة بين حكومة إقليم كردستان والشركة النرويجية المعنية تُشكل إجحافاً كبيراً بالحكومة العراقية وكذلك حكومة الإقليم، فوفق بعض البيانات الأولية، نجد أن هذه العقود تمنح الشركة المذكورة حصة تبلغ ٤٠٪ من النفط المستخرج بكلفة زهيدة لهذه الشركة مقابل تطوير الحقل المشار إليه في زاخو (طاووكي)، فإذا أرادت حكومة إقليم كردستان مثلاً تطوير حقول النفط بإنتاج نصف مليون برميل يومياً المُعلن عنه من قبل الشركة، وهذا ما ذكرته الكثير من المصادر، فإن هذه الشركات سوف تستثمر ما قيمته مليارين ونصف مليار دولار خلال ثلاث أو أربع سنوات، وذلك وفق أعلى التقديرات العالمية، لكن الشركات سوف تحصل على كميات نفط مقدارها مئتا ألف برميل يومياً، أي تجني من خلال هذا التوظيف بعد ثلاث سنوات من الآن ما مقداره خمسة مليارات ومئة مليون دولار سنوياً، أي أنها سوف تسترجع في السنة الأولى ضعف ما أنفقته على عمليات التطوير، وسوف تبقى الشركات تجني ما مقداره خمسة مليارات سنوياً لمدة أربعين عاماً متواصلة، أو ما مقداره مئتا مليار دولار فترة التعاقد التي رُشحت عن هذه العقود المُجحفة وذلك فيما لو بقيت أسعار النفط على ما هي عليه الآن، لذا ندعو حكومة إقليم كردستان إلى مراجعة هذه العقود ووقف التعاقد بهذه الطريقة أو الآلية التي تعد بجميع المقاييس مضرة بمصالح الشعب الكردي وحقوقه خاصة.

وعندما نتناول مسألة إنتاج النفط والغاز في إقليم كردستان العراق، لا بد أن نميز بين مرحلتين، مرحلة الاكتشاف والتنقيب والاستخراج وبين مرحلة صناعته بعد الإنتاج^(١٩).

كما نرى وبسبب الارتباط بالوضع في العراق وكذلك لخصوصية الحالة في

(١٩) كثير من يذهب بهذا الاتجاه وأنا منهم، بالنقد لحكومة الإقليم بسبب نسبة المشاركة العالية الممنوحة للشركات النفطية، فيقال إن حصص تلك الشركات تصل من الإنتاج إلى ٥٠٪، علماً بأن حكومة الإقليم لم تبين نسبة المشاركة، ولكن هذه النسب يتم تداولها من خلال الصحافة.

كردستان، نرى أنه من الضروري بالنسبة إلى إدارة الإقليم التنسيق التام مع المركز في المرحلة الأولى بغية الوصول إلى صياغة قانون يضمن تطوير الثروة والاستفادة من الاستثمارات الخاصة بما يؤمن مصالح جميع الأطراف (إذا أرادت كردستان البقاء مع العراق الفيدرالي). وعلى أن تنصرف في المرحلة الثانية إلى تشجيع توسيع الاستثمارات في مجال صناعة النفط وبناء المصافي والمستودعات والتوزيع والتكرير وما إلى ذلك من الأنشطة المتعلقة بالقطاع النفطي، من خلال إدخال إسهامات الرأسمال الوطني والأجنبي فيها، في ضوء قانون الاستثمار الجديد رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ المقرر من قبل البرلمان الكردستاني (إصدار قانون خاص يشجع الاستثمار في مجال النفط والغاز لأن الأخير يستثني من نطاقه مسألة النفط والغاز مما ينبغي التصدي لهذه المسألة وإصدار قانون بشأنه)، وتوفير الكوادر المحلية المختصة لهذه الصناعة، والاستفادة من التكنولوجيا المتقدمة في هذا النشاط الاقتصادي.

إن تطوير هذه الصناعة المهمة والحيوية في الإقليم والنهوض بها سيسهم فعلاً في حل مشكلة البطالة وتوفير فرص عمل للعاطلين، كما يساعد في البنى التحتية للإقليم الذي هو بحاجة ماسة إليها لتطوير وتيرة اقتصاده في الأمد المنظور. ونعتقد من وجهة نظرنا المتواضعة أن الإشكالية في إدارة الثروات الطبيعية (النفط والغاز) بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان ليست إشكالية دستورية فقط وإنما هناك جانب سياسي فيها. ولهذا أرى أن الإرادة السياسية مهمة هنا لحلحلة هذا الإشكال.

ويذهب البعض برأي^(٢٠) ينسجم مع الآلية المتبعة من قبل الحكومة الاتحادية؛ وهو أن تسويق النفط وبيعه يجب أن يبقى من ضمن مسؤولية شركة تسويق النفط التابعة لوزارة النفط الاتحادية إلى أن يتم تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي وتأسيس مجلس النفط والغاز الاتحادي الذي سيحدد الآلية الاتحادية التي تنسجم وتتوافق مع الدستور العراقي الاتحادي، ومن ثم سيكون لأي إقليم أو محافظة غير مرتبطة بإقليم منتج للنفط والغاز الدور المهم والفاعل في عملية الإدارة والإنتاج والتسويق في القطاع النفطي من خلال العضوية في هذا المجلس الاتحادي (لم ير النور حتى الآن)، وبحسب

(٢٠) علماً بأن قانون الاستثمار الكردستاني رقم ٤ لسنة ٢٠٠٤ يستثني من نطاقه قطاع النفط والغاز، وبالتالي فإنه لا يشمل بأحكامه هذا القطاع الحيوي، كما أن قانون الاستثمار الاتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ سار بالاتجاه نفسه، وحسناً فعل لأنه يحتاج إلى قانون خاص لمعالجة هذا الموضوع ولكن بسبب التجاذبات السياسية تأجل صدور قانون النفط والغاز الاتحادي لغاية الآن.

المسار الدستوري. علماً بأن أي صيغة قانونية اتحادية لإدارة القطاع النفطي لن تُمرّر في مجلس النواب من دون الاتفاق على صيغة دستورية لتمرير قانون توزيع الإيرادات الاتحادية، وهذا في اعتقادي هو القانون الأهم لضمان حقوق كامل الشعب العراقي.

وهناك رأي آخر يذهب إلى ما يلي^(٢١):

١ - تهيمن الحكومة الاتحادية على إيرادات الثروات النفطية والغازية جميعها في أي مكان في العراق سواء المُكتشفة منها سابقاً أو التي ستُكتشف لاحقاً.

٢ - اقتطاع ما نسبته ٢٥٪ من هذه الإيرادات سنوياً لتوزع وفق الآتي:

أ - تذهب ما نسبته ١٠٪ لصندوق خاص يتم إنشاؤه، توزع إيراداته على الشعب العراقي المقيم في العراق بصورة عادلة ومتساوية.

ب - تذهب ما نسبته ١٠٪ لصندوق خاص يتم إنشاؤه لتنمية الأقاليم التي توجد فيها هذه الثروة (النفط والغاز) وتضاف إلى حصة الإقليم من الموازنة العامة الاتحادية بشرط إنفاقها في مجال الخدمات العامة (كالصحة والتعليم والاتصالات إلخ).

ج - تذهب ما نسبته ٥٪ لصندوق خاص يتم إنشاؤه أيضاً وذلك على غرار صندوق الأجيال في الكويت ويتم تأسيس هذا الصندوق بقانون خاص يحمي هذه المدخرات ويطورها ويحدد شروط استثمارها وكيفية الانقاع منها للأجيال اللاحقة.

إن هذا الحل أو التوجه وإن كان يَفْتَحُ نسبة لا بأس بها من الإيرادات النفطية إلا أنه يستند إلى فكرة أساسية هي وجوب أن تتحول الدولة العراقية من دولة ذات اقتصاد ريعي أحادي الجانب إلى دولة ذات اقتصاد متنوع ومتعدد، وأن تكون فيه الإيرادات الضريبية ذات أهمية نسبية أعلى؛ فضلاً عن الإيرادات الأخرى التي يُمكن تحقيقها من المنشآت الحكومية والخدمات الحكومية وغيرها^(٢٢). فضلاً عن ذلك فإن هذا الحل سيؤدي إلى تعزيز ثقة المواطن العراقي بمواطنته والإحساس بأنه يمتلك

(٢١) القاضي قاسم حسن العبودي - مرجع سابق.

(٢٢) لمزيد من التفصيل راجع:

د. كمال البصري - مرجع سابق.

د. ثائر العكيلي - إدارة قطاع النفط والغاز في العراق - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

الثروة فعلاً ويستفيد منها بصورة مباشرة ومُتساوية مع أي مواطن آخر (٢٣).

عموماً فإن هذا الاقتراح يحتاج إلى الكثير من الدراسات والتعمق والنقاشات على جميع المستويات قبل إقراره دستورياً.

أما من جانبي فأعتقد أن دور الحكومة الاتحادية المتمثل بوزارة النفط بعد صدور دستور ٢٠٠٥ سنة، والتي هي الوزارة المسؤولة عن التخطيط للسياسات العامة للنفط والغاز؛ فإنه لا بد من إعادة توصيف الدور الوظيفي لوزارة النفط الاتحادية والمتمثل بقانون وزارة النفط الاتحادية (الفيدرالية)، وتمثيل الوزارة في الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز. أما ملكية شركات وزارة النفط فلا بد أن تعود إلى تأسيس كيائها بعدما ألغيت عام ١٩٨٧ وبعد إعلان قرار حل شركة النفط الوطنية العراقية وإدماجها مع تشكيلات وزارة النفط "المركزية" آنذاك، من أجل تعزيز المركزية المفرطة والمبالغ بها؛ مما أدى إلى تفكك ودمار وانحيار وفشل... كل التقدم الحاصل في الشركة؛ وهذا ما انعكس سلباً على رأس المال البشري النفطي العراقي. وهذا يدعونا إلى الحاجة الماسة إلى تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية من أجل تنفيذ مشاريع النفط والغاز في العراق والتي من المؤمل أن تمتلك احتياطات تقدر بـ ٩٢٪ من إجمالي الاحتياطي المؤكد والبالغ ١٤٣,١ مليار برميل من النفط الخام، و ١٠٩ مليارات قدم مكعبة من الغاز الطبيعي. بكلمة أخرى فوفقاً لمشروع قانون النفط والغاز لسنة ٢٠٠٧، فإن الحقول المنتجة، والحقول القريبة من عهد الإنتاج، والحقول المستكشفة هي التي ستكون من ضمن ملكية شركة النفط الوطنية العراقية. أما الرُّقعة الاستكشافية والبالغة نسبتها ٨٪ فإنها ستكون خارج إدارة شركة النفط الوطنية العراقية وستقدم إلى الاستثمار الأجنبي المباشر وفق نمط جديد للعقود النفطية (عقود الخدمة) يطرح من قبل وزارة النفط الاتحادية؛ إذ إنه من المؤكد أن يصل حجم الاستكشافات في كل حقل إلى أكثر من ٧٠٪ من مجمل مساحات الرقعة النفطية المعروضة للاستثمار. وعليه نرى ضرورة أن تكون هناك سياسة نفطية محددة وجديدة ومغايرة خلال السنوات الخمس القادمة تأخذ بعين الاعتبار تحول نمط الإدارة من إدارة مركزية موروثية إلى سياسة اتحادية مرنة ومكتسبة، ومن ثم ستتغير الرؤى والأفكار والإستراتيجيات والسياسات من أجل تطوير القدرات والإمكانات النفطية

(٢٣) هذا التوجه والرأي ذهب اليه الباحث الدكتور جواد كاظم البكري - مرجع سابق.

العراقية^(٢٤). وأخيراً لا بد من التأكيد على أن استمرار الجدل بين إقليم كردستان العراق والسلطة الاتحادية في بغداد حول إدارة الثروات الطبيعية بات عاملاً مؤثراً في العائدات الاتحادية، وعليه نرى أن الإرادة السياسية القوية مطلوبة هنا لحل هذا الإشكال؛ وبرأيي المتواضع فإنه في الأيام القادمة سوف نصل إلى نتيجة ترضي جميع الأطراف في الإشكال الدستوري في إطار دولة فيدرالية يكون لإدارة الإقليم دور في إستراتيجية إدارة الثروات النفطية استناداً إلى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥^(٢٥).

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراستنا هذه يجدر بنا أن نبين أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها وكذلك أهم التوصيات التي نراها مفيدة للحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم.

أولاً: الاستنتاجات

- ١ - تعد الثروة الطبيعية التي يمتلكها العراق من المصادر المهمة بل إن معظم وارداته تأتي من هذه الثروة.

(٢٤) هذا التوجه والرأي ذهب إليه الباحث القاضي قاسم حسن العبودي - مرجع سابق.

(٢٥) تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الدراسة كتبت منذ زمن بعيد، أي قبل عام ٢٠٢٢، أي قبل صدور قرار المحكمة الاتحادية، فقد أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها بالدعوى ٥٩/اتحادية / ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠/اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠٢٢/٢/١٥ المتضمن الحكم بعدم دستورية قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ وإلغائه لمخالفته أحكام المواد (١١٠) و١١١ و١١٢ و١١٥ و١٢١ و١٣٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وإلزام حكومة الإقليم بتسليم كامل إنتاج النفط من الحقول النفطية في إقليم كردستان والمناطق الأخرى التي قامت وزارة الثروات الطبيعية في حكومة إقليم كردستان باستخراج النفط منها وتسليمها إلى الحكومة الاتحادية والمتمثلة بوزارة النفط الاتحادية وتمكينها من استخدام صلاحياتها الدستورية بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره. ولوزارة النفط الحق بمتابعة بطلان التعاقدات النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع الأطراف الخارجية (دول وشركات) بخصوص استكشاف النفط واستخراجه وتصديره وبيعه. وإلزام حكومة إقليم كردستان بتمكين وزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بمراجعة كافة العقود النفطية المبرمة مع حكومة إقليم كردستان بخصوص تصدير النفط والغاز وبيعه لغرض تدقيقها وتحديد الحقوق المالية المترتبة بزمة حكومة إقليم كردستان من جرائها وأن يتم تحديد حصة الإقليم من الموازنة العامة وبالشكل الذي يضمن إيصال حقوق مواطني محافظات إقليم كردستان من الموازنة العامة الاتحادية وعدم تأخيرها وإشعار الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك.

- ٢ - إلى جانب النفط والغاز يوجد في العراق ثروات أخرى، على سبيل المثال الفوسفات والكبريت وكذلك المياه.
- ٣ - أناط المشرع الدستوري صلاحية إدارة الثروات الطبيعية غير النفط والغاز بإدارة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
- ٤ - أناط وضع السياسة العامة بإدارة المياه الداخلية باشتراك الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم أو غير المنتظمة بإقليم.
- ٥ - أناط وضع السياسة العامة بمصادر المياه الخارجية بالحكومة الاتحادية حصراً واعتبر ذلك من الصلاحيات الحصرية لها.
- ٦ - اعتبر المشرع الدستوري أن النفط والغاز في جميع الأقاليم والمحافظات هو ملك للشعب العراقي.
- ٧ - تكون إدارة الحقول الحالية للنفط والغاز من قبل الحكومة الاتحادية مع حكومة الإقليم أو المحافظة .
- ٨ - قيام الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والمحافظة غير المنتظمة بإقليم بوضع ورسم السياسة الإستراتيجية لتطوير الحقول النفطية للوصول إلى أقصى فائدة للشعب العراقي.
- ٩ - تكون الأولوية لقانون الإقليم عند تعارضه مع قانون اتحادي في حالة الصلاحيات المشتركة.
- ١٠ - قيام حكومة إقليم كردستان بإدارة الثروة النفطية في الإقليم على أساس أنها حقوق مستقبلية، ولم يشر الدستور إلى كيفية إدارتها ومن ثم عد ذلك من الصلاحيات المنوطة لها بموجب الدستور العراقي.

ثانياً: التوصيات

- ١ - نوصي الحكومة وحكومة الإقليم بحل إشكالية إدارة النفط والغاز من خلال الإرادة السياسية القوية لأن إشكالية إدارة النفط والغاز في العراق هي إشكالية سياسية ولكنها بطابع دستوري.

٢ - نوصي بتعديل الدستور فيما يخص النصوص المتعلقة بإدارة الثروة الطبيعية وخاصة النصوص (١١ و ١١١ و ١١٢) كونها غامضة وغير واضحة.

٣ - في حالة صعوبة تعديل الدستور العراقي «علماً أنه من الدساتير الجامدة» فإننا نوصي باللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا لحل مشكلة إدارة الثروات الطبيعية «النفط والغاز تحديداً» لبيان ما هي الجهة التي لها حق إدارة هذا الملف سواء إدارة حصرية أو مشتركة.

ولاحقاً لكتابة هذه الدراسة، فقد حصل فعلاً هذا التوجه. فقد لجأت الحكومة الاتحادية إلى المحكمة الاتحادية العليا لحل مشكلاتها مع حكومة إقليم كردستان العراق حول ذلك الملف المعقد.

أقامت الحكومة الاتحادية الدعوى بتاريخ ٢٠١٢ ولكن تأخرت المحكمة بحسم الملف إلى سنة ٢٠٢٢ وصدر قرارها الحاسم بالعدد ٥٩ وموحدتها ١١٠ / اتحادية/ ٢٠١٩ في ١٥/٢/٢٠٢٢.

وقد تم الإشارة إليه بشكل تفصيلي لهذا القرار آنفاً. ملخص الكلام، إن هذا القرار حسم جميع المشكلات والخلافات حول هذا الملف المعقد بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان العراق وتم طي صفحة من صفحات الخلافات التي امتدت لنحو ١٥ سنة.

خلاصة القرار أن إدارة هذا الملف «الثروات النفطية والغاز» هي صلاحية حصرية للحكومة، بل ذهبت أبعد من ذلك؛ إذ اعتبرت أن قانون النفط والغاز الكردستاني برقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ غير دستوري، وألزمت حكومة الإقليم بتسليم كامل الملف للحكومة الاتحادية وتمكين وزارة النفط الاتحادية من استخدام صلاحياتها الدستورية حول ذلك.

٤ - نوصي الحكومة الاتحادية بضرورة تقديم قانون النفط والغاز للبرلمان العراقي بغية تشريعه وحل الإشكالات المتعلقة بإدارة النفط والغاز.

٥ - نوصي بوضع نص المادة (١٠٦) موضع التطبيق من خلال استصدار قانون يتم من خلاله توزيع الواردات النفطية (الإيرادات) بين أبناء الشعب العراقي أخذاً بعين الاعتبار المظلومية التي لحقت بهم وتحقيق التنمية المتوازنة ونسبة السكان لجميع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.

المصادر

أولاً: القوانين

- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٠١٢ بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥.
- قانون النفط والغاز الكردستاني رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٧٥) في ١٥/١١/٢٠٠٧.
- قانون الاستثمار الكردستاني رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٦٢) في ٢٦/٨/٢٠٠٦.

ثانياً: الكتب والبحوث والمقالات والمواقع الإلكترونية

- د. حسن بخيت - الثروات الطبيعية ورؤية تكاملية - مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.kenanaonline.com
- القاضي قاسم حسن العبودي - النظام المالي الفيدرالي - بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.alnoor.se
- د. جواد كاظم البكري - أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية - بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.ahewar.org
- د. غازي العبودي - التخطيط الفدرالي في العراق الجديد - بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.hamoudi.org
- فوزية خدا كرم عزيز - الفيدرالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي - بحث منشور على موقع جامعة بغداد: www.respository.uobaghdad.edu.iq
- د. صباح قدوري - إشكالية النفط بين إقليم كردستان والحكومة المركزية - مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.ankawa.com

- د. كاظم جواد لفته - خيارات الملكية في صناعة النفط العراقية - بحث منشور على الموقع:
www.althakafaaljadedda.com
- عبد الجبار عبد الله سعد - الفيدرالية المالية كآلية لتوزيع الموارد الاقتصادية - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
www.ycsr.org
- د. كمال البصري - الدستور وإشكالية العلاقة النفطية بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
www.alnoor.se
- د. ثائر العكيلي - إدارة قطاع النفط والغاز في العراق - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
www.althakafaaljadedda.com
- حسين علاوي - متغيرات إدارة النفط في العراق - مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
www.alaraby.com.uk
- د. ثائر العكيلي - إدارة قطاع النفط والغاز في العراق - بحث منشور على الموقع الإلكتروني:
www.althakafaaljadedda.com
- د. حسن بخيت - الثروات الطبيعية ورؤية تكاملية - مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
www.kenanaonline.com

Natural resources management in the Iraqi Constitution of 2005

“The relationship between the federal government and the Kurdistan Regional Government as a model”

Dr. Khairi Ibrahim Murad*

Abstract:

Objectives: This study aims to clarify the position of the constitutional legislator on an issue that is considered one of the most complex and complex issues, which is the management of natural resources, specifically oil and gas. Since the constitution was drawn up in 2005 and until now, when we are in the year 2024, how to manage this wealth has not been resolved, especially between the federal government and the Kurdistan Regional Government. Film A federal law will be established to manage this natural wealth. This study attempts to develop ideas or visions to get out of this complex problem, by offering solutions on how to manage wealth, and this includes the issue of how to produce and export. **Methodology:** The study relied on the analytical and descriptive method. I have tried to analyze the constitutional text according to a clear vision regarding who has priority in managing this wealth, because each side of the conflict believes that it has priority in management. **Results:** This study produced several results, including, for example, the constitutional legislator considered that oil and gas in all regions and governorates is the property of the Iraqi people. The management of the current oil and gas fields shall be by the federal government with the involvement of the regional or governorate government. The establishment of the federal government and the regional and governorate government is not Organized in a region to develop and formulate a strategic policy for developing oil fields to reach the maximum benefit for the Iraqi people, the regional law shall have priority when it conflicts with a federal law in the case of joint powers. The Kurdistan Regional Government manages the oil wealth in the region on the basis that they are future rights, and the constitution did not indicate how to manage them, and therefore this is considered one of the powers assigned to it under the Iraqi constitution. **Conclusion:** This study produced ideas, solu-

* Professor of Financial Law / College of Law - University of Dohuk.

Email: khairi.murad@uod.ac

- Submitted: 16/6/2019, Accepted: 25/8/2020.

All Rights Reserved-Academic Publication Council-Kuwait University.

To Cite P. 243

tions, or suggestions that would make the management of this natural wealth acceptable to all parties to the conflict, whether the federal government or the Kurdistan Regional Government. For example, we recommend amending the constitution with regard to texts related to the management of natural wealth, especially texts (110, 111, and 112), as they are ambiguous and unclear. In the event of difficulty amending the constitution, we recommend that the federal government and the regional government resort to the Federal Supreme Court to clarify and clarify the constitutional text and find out who has the right to manage oil and gas, whether exclusive management or joint management, in the event of not agreeing on a consensual formula on how to manage oil and gas in the region, and this What really happened.

Keywords: natural resources, constitutional organization, the Iraqi Constitution of 2005, oil and gas, the Kurdistan region, the federal government, regions, governorates not organized into a region, current fields and future fields.

د. خيري إبراهيم مراد، عضو الهيئة التدريسية في كلية القانون - جامعة دهوك، حاصل على دكتوراه لبنانية من الجامعة اللبنانية في تخصص القانون المالي، حاصل على الماجستير من جامعة بغداد بتخصص القانون المالي، حاصل على البكالوريوس من كلية الحقوق جامعة النهرين، عضو سابق في نقابة المحامين العراقيين، باحث سابق لدى الهيئة العامة للضرائب، لديه العديد من المؤلفات العلمية في اختصاص القانون المالي.

الإيميل: khairi.murad@uod.ac

للاستشهاد:

مراد، خيري. (٢٠٢٤). إدارة الثروات الطبيعية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ «العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان أنموذجاً». مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ٤٨(٤)، ٢٠٧-٢٤٣.

To Cite:

Murad, Khairi. (2024). Natural resources management in the Iraqi Constitution of 2005 "The relationship between the federal government and the Kurdistan Regional Government as a model". *Journal of Law, Kuwait University*, 48(4), 207-243.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

Natural resources management in the Iraqi Constitution of 2005 “The relationship between the federal government and the Kurdistan Regional Government as a model”.

Dr. Khairi Ibrahim Murad



جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 4 - Vol. 48

Jamada II 1446 - December 2024