

DOI: <http://doi.org/10.52716/jprs.v12i1.610>

حل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم
والمحافظات غير المنتظمة في إقليم

**Resolve Disputes Related to Oil and Gas Management between the
Federal Government and the Regions and Governorates that are
Not Organized in a Region**

Raed Hamdan Almalke

Iraqi Ministry of Oil, Maysan Oil Company

^{1.*}Corresponding Author Email; Almalke.ra@gmail.com

6th Iraq Oil and Gas Conference, 29-30/11/2021



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

الخلاصة:

يعتبر موضوع إدارة النفط والغاز احد اهم الموضوعات المختلف بشأنها بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم . ويهمنا التعرف على طبيعة المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وطرق حلها في ضوء احكام الدستور العراقي.

Abstract

The issue of oil and gas management is considered one of the most important topics in dispute between the federal government, the Kurdistan Region, and the governorates that are not organized in a region. We are interested in learning about the nature of disputes related to the management of oil and gas between the federal government and the regions and governorates that are not organized in a region and ways to resolve them in light of the provisions of the Iraqi constitution.

1- المقدمة:

يتوقع في ظل تعدد مستويات الحكم في الدولة الاتحادية ان يسعى كل طرف للاحتفاظ بالاختصاصات التي يعتقد ان الدستور الاتحادي منحها له، فتبرز بقوة احتمالات الاختلاف والتنازع فيما بينها الأمر الذي يستدعي إتباع طريق معين لحل هذه الخلافات. وفي العراق يعتبر موضوع إدارة النفط والغاز احد اهم الموضوعات المختلف بشأنها بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ويهدف هذا البحث الى دراسة طبيعة المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وطرق حلها في ضوء احكام الدستور العراقي.

2- أهمية البحث:

يكتسب هذا البحث أهميته من كونه يسلط الضوء على احد اهم المشاكل التي تواجه العلاقة بين مكونات النظام الاتحادي في العراق. حيث يبحث جذور الخلاف حول ادارة النفط والغاز وصلتها بالتنظيم الدستوري لادارة الثروات وطرق حل المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في اقليم حول ادارة النفط والغاز.

3- مشكلة البحث:

يتصدى بحثنا للإجابة عن بعض التساؤلات التي تؤلف بمجموعها مشكلة البحث، وهي: ما مدى كفاية الاحكام التي تضمنها دستور العراق لسنة 2005 لتنظيم ادارة النفط والغاز وما مدى دقة هذا التنظيم؟ وما طبيعة المنازعات المتعلقة بادارة النفط والغاز؟ وما هو مدلول مصطلح ادارة النفط والغاز الوارد في الدستور وهل اعتبره الدستور اختصاصا مشتركا او حصريا؟ وما هي الطرق التي يمكن من خلالها حل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز وما مدى نجاعتها في الواقع؟ وفي ضوء الإجابة على تلك التساؤلات يمكن الحكم على مدى كفاية وفاعلية الأحكام التي تضمنها دستور العراق لسنة 2005 لتنظيم ادارة النفط والغاز وحل المنازعات التي تحصل بشأنها.

4- نطاق البحث ومنهجه:

يقصر بحثنا لحل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على بحث الموضوع في ضوء أحكام الدستور العراقي وما كشف عنه واقع تطبيقها ولن تكون هناك مقارنة لانظمة اخرى، وسنعمد المنهج التحليلي الوصفي كونه الاوفق لدراسة الموضوع.

5- هيكلية البحث:

من اجل تسهيل مهمة البحث ارتأينا تقسيمه على النحو الاتي:

- المبحث الأول : طبيعة المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز
- المطلب الأول : التنظيم الدستوري لإدارة النفط والغاز
- المطلب الثاني: صور المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز
- المبحث الثاني : طرق حل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز
- المطلب الأول : الاتفاقات البيئية
- المطلب الثاني: اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا

المبحث الأول

طبيعة المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز

عندما نتكلم عن طبيعة المنازعات التي تحصل او يمكن ان تحصل بين الحكومة الاتحادية في العراق وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بشأن إدارة النفط والغاز فان ذلك يقودنا الى بحث موضوع التنظيم الدستوري لإدارة النفط والغاز، ومنه نستطيع ان نستنتج صور المنازعات التي يمكن ان تحصل. لذا ارتأينا تقسيم هذا المبحث على مطلبين ووفقا للآتي:

المطلب الأول

التنظيم الدستوري لإدارة النفط والغاز طبقا لأحكام دستور 2005

ان ممارسة السلطات العامة في الدولة لوظائفها الدستورية بشكل سليم تقتضي ان يصار الى تحديد اختصاصاتها الأساسية ومنها تلك المتعلقة بملكية الثروات وإدارتها بنصوص دستورية واضحة. وتزداد أهمية هذا الأمر في الدول الاتحادية حيث يتوجب تحديد اختصاصات مستويات الحكم المختلفة فيها بشكل دقيق تجنباً للنزاعات المستقبلية.

فهل تضمنت وثيقة الدستور الاتحادي العراقي لسنة 2005 تنظيماً دقيقاً لإدارة الثروات واستغلالها داخل العراق وخاصة النفط والغاز؟ سيتضح ذلك من خلال استقراء نصوص الدستور المنظمة للثروات وتحليلها وبيان مشاكل التنظيم الدستوري المتعلقة بإدارة النفط والغاز وهو ما سنقوم به من خلال الآتي:

الفرع الأول

مفهوم إدارة النفط والغاز طبقا لأحكام دستور 2005

استخدم المشرع الدستوري العراقي مصطلح الإدارة في موارد متعددة منها ما نص عليه في المادة (112) / البند اولاً) من الدستور، حيث نص على قيام الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة. وأول ما يجب التوقف عنده تحديد مفهوم "الإدارة" الوارد في الدستور لمعرفة حدود ومجال اشتراك الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات المنتجة في إدارة النفط والغاز. فهل قصد المشرع الدستوري المعنى العام للإدارة المتعارف عليه في علم الإدارة او القانون الإداري، ام انه قصد معنى خاص مختلف؟ الحقيقة ان اصطلاح ادارة Administration يستند الى معناها اللغوي فالادارة في اللغة الانكليزية مصدر لفعل ادار Administer وهذا التعبير مشتق من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين هما Ad-ministrate وتعني خدمة الغير او تقديم العون للآخرين. ويدل قاموس العلوم الاجتماعية على ان الادارة تعني العملية ((Process)) المتعلقة بتنفيذ هدف محدد والإشراف على تحقيقه [1]. غير ان لتعبير ادارة من الناحية الفنية او الاصطلاحية معنى اخر لدى علماء الادارة اختلف الفقهاء في شأنه لاسباب متعددة ولكن معظم التعريفات كانت تتركز على كون الادارة عملية تؤدي من خلالها وظائف متعددة داخل منظمة عامة او خاصة لتحقيق اهداف محددة ومرسومة. والوظائف التي ترتبط بنشاط الادارة تشمل التخطيط والتنظيم وسلطة اصدار القرارات وتنفيذها والتنسيق والرقابة [2]. ومن

جهة اخرى يرى فقهاء القانون الإداري ان مصطلح "الادارة" له معنيان مختلفان: المعنى الاول عضوي، ومفاده ان الادارة مجموعة منظمات تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة في حياة الافراد اليومية. ومعنى اخر وظيفي فحواه ان الادارة هي النشاط ذي الصفة التنفيذية الذي تقوم به اجهزة الدولة المختصة لتسيير عمل المرافق العامة وتقديم الخدمات للجمهور [3].

والمعنى المستفاد من تعريف مصطلح "الادارة" من قبل علماء الادارة اكثر عمومية وشمول من تعريف فقه القانون الإداري، لان الاخير يبدو اقرب الى بيان معنى "الادارة العامة" وليس مصطلح "الادارة" فحسب. ومع ذلك فهو مفيد من ناحية ان مصطلح "الادارة" الوارد في الدستور المراد منه الادارة العامة او ادارة الدولة بقرينة السياق. ومن مجمل هذه التعريفات يتضح ان اصطلاح "الادارة" يشتمل على عدة معان:

1. انه يتصل بالنشاط والمهام ذات الطبيعة التنفيذية.
2. انه يؤدي بشكل اساس من قبل اجهزة الدولة التنفيذية ومؤسساتها.
3. انه يشمل وظائف متعددة ابرزها التخطيط والتنظيم وسلطة اصدار القرارات وتنفيذها والقيام بالاعمال الادارية (القانونية والمادية) ومهام التنسيق والرقابة.

فهل يشتمل مصطلح (ادارة النفط والغاز) الوارد ذكره في الدستور على جميع هذه المعاني ام لا ؟ وفي مقام الاجابة على هذا التساؤل نستطيع القول ان مصطلح (ادارة النفط والغاز) بحسب ما ورد في نص المادة (112) من الدستور كان قاصرا عن بيان مضمونه الكامل، فقد أورده المشرع في سياق معين وبصيغة لا نعلم ان كانت مقصودة او غير مقصودة لكنها لا تعطيه المفهوم الكامل الذي يجب ان يكون عليه والذي يشتمل على المعاني التي تم بيانها في اعلاه . لان النص ذكر مصطلح ادارة النفط والغاز – وبصرف النظر عن متعلقه وهو الحقول الحالية – مقترنا بكلمة "المستخرج" وادارة النفط المستخرج تعني الاقتصار على النشاط المتعلق بالتصرف بالمنتوج من حيث نقله وتصريفه بيعا او استخداما دون سائر الانشطة الاخرى التي تسبق وترافق عملية الاستخراج . وبقينا ان ارادة المشرع الدستوري لم تنصرف الى استثناء تلك الانشطة من عملية ادارة النفط والغاز ولكنه وقع في سوء صياغته للنص ربما بسبب ارادة قوى سياسية معروفة شاركت في وضع الدستور و ارادت ان تترك لها منفذا لاستغلال ثروة النفط وادارتها بشكل مستقل ولو لفترة معينة.

لذا فإننا نرى ان مفهوم ادارة النفط والغاز الوارد ذكره في الدستور يشتمل على المعاني ذاتها المستفاد من المفهوم الواسع لمصطلح "الإدارة" وانه يعني ((النشاط التنفيذي المتعلق بتنفيذ سياسة استغلال ثروة النفط والغاز، ويشتمل على التخطيط والتنظيم وسلطة إصدار القرارات وتنفيذها والقيام بالأعمال الإدارية (القانونية والمادية) وقيادة الأنشطة العملية للمنظمات الحكومية العاملة في القطاع النفطي وأنشطتها وتنسيق اعمالها والرقابة عليها، وكذلك المنظمات الخاصة التي تمنح ترخيصا بالعمل تحقيقا لأهداف الدولة في تحقيق اعلى منفعة لعموم الشعب)).

ويؤيد شمول معنى الإدارة لكل المهام التنفيذية المتعلقة بنشاط القطاع النفطي، ما ذهب اليه المشرع في قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976 المعدل. حيث عهد الى وزارة النفط بادارة قطاع النفط ويشمل ذلك ممارسة "عمليات استكشاف وحفر واستخراج النفط والغاز وعمليات التصفية وصناعة الغاز، بالإضافة الى نقل وتسويق النفط الخام والغاز ومنتوجاتها وتشبيد المشاريع النفطية واستيراد المستلزمات المتخصصة"[4].

ولان قانون تنظيم وزارة النفط المشار اليه شرع قبل وضع دستور 2005 لذا لا يمكن الاحتجاج به في المقام، لذا على المشرع تحديد المقصود بمصطلح "ادارة النفط والغاز" في مشروع قانون النفط والغاز الاتحادي الذي لم يقر بعد ، حيث لم تحدد مسودة المشروع تعريفا للمصطلح.

وليس بعيدا ان يشمل مصطلح ادارة النفط والغاز بمفهومه العام كذلك "رسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز" الذي ورد ذكره في البند ثانيا من المادة (112) من الدستور، لان وظيفة رسم السياسة يشترك في اداءها كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. فالمشرع وعن طريق القانون قد يضع بعض الأسس والمعايير التي تتم من خلالها ادارة الثروة النفطية ويترك تفصيل تلك السياسات والخطط لسلطة الأجهزة التنفيذية توديتها بحسب المقتضيات المصلحة العامة في حدود سلطة التقدير الممنوحة لها. لذا فان وظيفة رسم سياسة تطوير الثروة النفطية واستغلالها ليست مختصة بالسلطة التشريعية فقط، كما انها ليست حكرًا على السلطة التنفيذية وبالتالي فإنها وبالقدر الذي يترك للسلطة التنفيذية تكون داخلية في مجال "إدارة النفط والغاز".

الفرع الثاني

صلاحية إدارة النفط والغاز في دستور 2005

كإطار عام لتوزيع الاختصاصات نظم الدستور العراقي توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم في الباب الرابع المعنون (اختصاصات السلطات الاتحادية) حيث يتضح من قراءة نصوص المواد (110، 112، 113، 114، 115) انه قسم تلك الاختصاصات على ثلاثة طوائف: الأولى، تنفرد بها السلطات الاتحادية وهي قائمة محددة حصريا. والثانية، مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم مع إعطاء تشريعات الأقاليم الأولوية على تشريعات السلطة الاتحادية. والثالثة، تمثل مساحة واسعة تؤول للأقاليم وتشمل كل ما لم يرد ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية [5]. ومن ذلك يتبين ان الدستور العراقي جعل الأقاليم صاحبة الاختصاص العام فترك لها ممارسة سائر الشؤون التي لم ترد ضمن قائمة الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

اما فيما يخص الثروات فقد نظمت على وجه التحديد بموجب نصوص المواد (111، 112، 113) من دستور 2005. فقد نصت المادة (110) على ان ((النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)) تبعها نص المادة (112) الذي بين فيه كيفية ادارة هذه الثروة الطبيعية، والجهات المعنية برسم سياسة تطويرها، ومعايير توزيع وارداتها، وجاء فيه: ((أولا :- تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء 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. ثانياً :- تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)). وأخيرا نصت المادة (113) على ان ((الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، وينظم ذلك بقانون)).

والسؤال الأساسي هنا هو هل ان إدارة النفط والغاز صلاحية حصرية للحكومة الاتحادية، ام انها صلاحية مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، ام إنها من ضمن الصلاحيات المتروكة لسلطات الأقاليم وللمحافظات.

دستوريا لم ترد تلك الصلاحية ضمن قائمة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية التي اوردها المادة (110) من الدستور ولم ترد ضمن قائمة الصلاحيات المشتركة المنصوص عليها في المادة (114). واما الحكم بانها صلاحية متروكة فهو يتطلب استبعاد مضمون نص المادتين (111) و(112) من الدستور وهذا ما لا يمكن، لذا نجد شبه اتفاق على اعتبار تلك الصلاحية مشتركة بالنسبة لإدارة النفط والغاز في "الحقول الحالية" فقط، كما انها صلاحية مشتركة وبشكل مطلق يشمل كل الحقول فيما يتعلق برسم السياسات الإستراتيجية. وهذا يعني ان المشكلة الوحيدة تنحصر في تحديد صلاحية ادارة النفط والغاز بالنسبة للحقول الأخرى التي لا يشملها وصف "الحالية" او لنقل المستقبلية. ففي هذا الشأن برز رأيان:

الأول، يرى ان ادارة النفط والغاز في الحقول المستقبلية يدخل ضمن الصلاحيات المتروكة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم طبقا لنص المادة (115) من الدستور. وخالصة ما يحتج به اصحاب هذا الرأي الالتزام بحرفية نصوص الدستور التي يجب أعمامها او العمل بها لان المشرع الدستوري قصد ظاهر المعنى عندما اختار تلك الألفاظ [6].

وفي مقابل ذلك يذهب رأي اخر الى انه لا يصح التوقف عند ظاهر النصوص، وانما يجب البحث في ما وراء النص (روح النص) وان صلاحية الحكومة الاتحادية لا تقف عند ادارة الحقول الحالية، انما يتعدى الى الحقول المستقبلية وليس ذلك من صلاحية الأقاليم او المحافظات المنتجة لوحدها. وبالتالي فان الحكومة الاتحادية هي المسؤولة عن رسم السياسات الإستراتيجية وإدارة الثروة النفطية في جميع الحقول الحالية منها والمستقبلية في الأقاليم والمحافظات كافة [7].

وموقف الحكومة الاتحادية العراقية من هذه الصلاحية نلاحظ ان الحكومة تعاملت معها على انها صلاحية اتحادية فلم تشملها باجراءات نقل الصلاحيات للمحافظات ولم تسلم صراحة بسلطة اقليم كردستان في ممارسة صلاحية ادارة النفط والغاز في الاقليم.

المطلب الثاني

صور المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز

يستفاد من قراءة نصوص دستور 2005 المنظمة لملكية الثروات وادارتها ان الحالات المتوقع حصول النزاع او الخلاف بشأنها بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فيما يتعلق بادارة النفط والغاز تتمثل بالمنازعات المتعلقة بتفسير نصوص الدستور المتعلقة بإدارة النفط والغاز من جهة، والمنازعات المتعلقة بمخالفة احكام الدستور المتعلقة بادارة النفط والغاز. وتوضيح ذلك من خلال الآتي:

الفرع الأول: المنازعات المتعلقة بتفسير نصوص الدستور المتعلقة بإدارة النفط والغاز

نظرا لسوء صياغة بعض النصوص الدستورية المتعلقة بتحديد ملكية الثروات الطبيعية وإدارتها وخاصة النفط والغاز، فإنه من المتوقع – وقد حصل ذلك فعلا – ان تحصل منازعات بسبب الخلاف حول تفسير تلك النصوص اذا ما كان من مصلحة هذا الطرف او ذاك التمسك بتفسير معين.

وقد حصل بالفعل ولا زال خلاف كبير بين الحكومة الاتحادية واقليم كردستان بسبب التفسير القانوني للنصوص الدستورية المنظمة للثروات وكيفية ادارتها [8]. والخلافات التي حصلت او المتوقع حصولها كانت حول تفسير نصوص الدستور المتعلقة بملكية النفط والغاز، وكذلك الخلاف بشأن تفسير النصوص المتعلقة بإدارة حقول النفط والغاز:

أولا : الخلاف بشأن تفسير النصوص المتعلقة بملكية النفط والغاز

انتقدت صياغة النصوص الدستورية من حيث عدم دقتها في تحديد ملكية الثروات الطبيعية وخاصة النفط والغاز، وعندما يختلف في تحديد الملكية فان كل المسائل المتعلقة بها ستكون محل خلاف ايضا [9]. فالنص على ان (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات) يثير جدلا وخلافا في انتزاع المعنى المقصود منه خاصة مع إضافة عبارة في كل الاقاليم والمحافظات التي لا يعلم هل توخى المشرع منها تدارك عمومية النص وإطلاقه ليقصر على الاقاليم والمحافظات التي يوجد فيها، او كان مراده غايات محددة وهي ضمان توزيع موارد هذه الثروة توزيعا متساويا على عموم البلد واجزائه. فالنص بهذه الصيغة يقبل التأويل ويثير الخلاف في اكثر من جهة أهمها الخلاف بشأن عائدة هذه الثروة لكل الشعب العراقي او اختصاص شعب كل اقليم ومحافظته بما موجود لديها. ففي المسألة قولان: الاول، يذهب الى ان كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات هو مالك لكل النفط والغاز الموجود في الاقليم او المحافظة غير المنتظمة في اقليم على وجه الشبوع. والقول الثاني يذهب الى ان شعب كل اقليم او محافظة يملك النفط والغاز الموجودين في إقليمه او محافظته حصراً. وهكذا تتوزع ملكية هذه الثروة وتختلف نسبتها بحسب محل وجودها في هذه الجزء او ذلك من الدولة [10].

ومع اقرارنا بسوء الصياغة القانونية للنصوص الواردة في هذا الشأن وحاجتها للتعديل لعدم قطعها في بيان المعنى المقصود، لكننا نرى انها كانت واضحة وبشكل يفوق التأويلات والتفسيرات الأخرى في الإقرار بان: ملكية ثروة النفط والغاز الموجود في أراضي الدولة في كل الأقاليم والمحافظات تعود لكل الشعب العراقي، ويجب ان تصرف عوائدها وتسنغل لمصلحة كل الشعب. وهذا المعنى هو ما قصده المشرع في نص المادة (111) من الدستور لكنه اخطأ في صياغتها بان قدم عبارة "كل الشعب العراقي" على "في كل الاقاليم والمحافظات"، فكانه اراد ان يقول ((النفط والغاز في كل الاقاليم والمحافظات هو ملك كل الشعب العراقي)). وعندها لن تكون عبارة في كل الاقاليم والمحافظات زائدة انما اريد بها تأكيد عدم انفراد شعب اقليم او محافظة بالتصرف بعائدات هذه الثروة من دون باقي الشعب في المناطق الأخرى. وتحديد مراد المشرع بهذا المعنى ينسجم مع ما جاء في النصوص الدستورية الأخرى التي اوجبت توزيع عوائد النفط والغاز على كل الأقاليم والمحافظات باعتماد معيار رئيس هو عدد سكانها، مضافا الى معايير ثانوية مؤقتة. فتفسير أي نص دستوري حَمَال اوجه لا بد ان يتم في سياق مجموع النصوص الدستورية وليس بمعزل عنها، مع عدم التمسك بحرفية النصوص، وإنما بروحها وأهدافها، وعلى ذلك

استقر منهج المحكمة الاتحادية العليا في تفسير نصوص الدستور [11] ، وقد صدر عنها ما يؤيد رأينا في ان ملكية ثروة النفط والغاز الموجود في أراضي الدولة في كل الأقاليم والمحافظات تعود لكل الشعب العراقي، ويجب ان تدار بما يعود بالنفع والمصلحة عليه [12].

ثانيا: الخلاف بشأن تفسير النصوص المتعلقة بإدارة حقول النفط والغاز

حصل الخلاف ايضا بشأن تفسير النصوص المتعلقة بإدارة النفط والغاز، لان الدستور حدد بالنص الجهات المعنية بإدارة النفط والغاز المستخرج من (الحقول الحالية) وعند تفسير النص يثار التساؤل بشأن من له الحق في ادارة واستغلال الحقول المستقبلية التي تستكشف مستقبلا؟ وهو امر اخر من شأنه ان يكون محلّ للنزاع بين مستويات الحكم [13]. وعلى هذا الأساس ذهب إقليم كردستان باتجاه القول بان الادارة المشتركة لحقول النفط والغاز تقتصر على المكتشف منها قبل نفاذ الدستور، ولا تشمل الحقول التي تكتشف وتستغل في المستقبل، فأقدم على إبرام عقود لاستخراج النفط وتصديره من حقول نفطية تم اكتشافها حديثا [14].

ونرى ان النشاط المتعلق باستغلال ثروة النفط والغاز بشكل عام وادارتها هو اختصاص مشترك بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم مع أولوية سلطة الدولة الاتحادية على الوحدات المكونة لها (الأقاليم والمحافظات). وهذا الأمر لا يشمل الحقول الحالية فقط بالرغم من ان الدستور نص على ذلك، لان إثبات الشيء لا ينفي ما عداه، فإثبات اختصاص الحكومة الاتحادية بإدارة الحقول الحالية لا ينفي عدم اختصاصها بالحقول التي تكتشف مستقبلا، والقول بخلاف ذلك يؤدي الى نتائج غير منطقية أبرزها ان بعض الأقاليم ستشارك الدولة والأقاليم الأخرى في الحقول المكتشفة قبل نفاذ الدستور من جهة، وستنفرد بإدارة واستغلال الحقول الجديدة المكتشفة في أراضيها من جهة أخرى، وهو ما يؤدي الى تضخم وارداتها وزيادة رفاهية سكانها بالمقارنة مع الأجزاء الأخرى من الدولة [15].

ونعتقد بان نطاق السلطات المالية للأقاليم في مجال استغلال الثروات الطبيعية وخاصة النفط والغاز يقتصر على مشاركة الحكومة الاتحادية صاحبة الاختصاص الأصلي في إدارة هذه الثروة ورسم سياسة تطويرها، بوصفها ممثلة لعموم الشعب في كل الأقاليم والمحافظات والذي تعود له ملكية هذه الثروة. وان اقدام أي إقليم على إبرام عقود نفطية مع شركات عالمية، واتفاقيات مع دول مجاورة لتصدير النفط المستخرج يخالف أحكام الدستور لما ذكرناه من اختصاص الحكومة الاتحادية برسم سياسة تطوير النفط والغاز وإدارة النشاط المتعلق بهما، واختصاصها بالتجارة الخارجية السيادية.

الفرع الثاني: المنازعات المتعلقة بمخالفة أحكام الدستور المتعلقة بإدارة النفط والغاز

فهنا من نصوص الدستور انها توجب شراكة الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ادارة النفط والغاز ورسم سياسات استغلاله. ومن ثم فان اي تفرد من قبل احد الطرفين يعتبر اخلافا ومخالفة قد تسبب نزاعا بينهما نتيجة مخالفة احكام الدستور التي فهمنا منها انها تعتبر ادارة النفط والغاز اختصاصا مشتركا.

وعليه يمكن تصور نوع النزاع الذي يحصل بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنه قد يرجع الى مخالفة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، او مخالفة الحكومة الاتحادية.

أولاً: المخالفات المنسوبة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم (إبرام عقود دون موافقة الحكومة المركزية)

تتهم الحكومة الاتحادية سلطات اقليم كردستان بمخالفة احكام الدستور من خلال اصدارها لقانون خاص بالنفط والغاز في الاقليم يتعارض مع الدستور وهو القانون (22 لسنة 2007) واقدامها على إبرام عقود مشاركة مع شركات عالمية لاستكشاف و انتاج حقوق نفطية في الاقليم او في مناطق المتنازع عليها . ومن امثلتها العقد المبرم مع شركة (DNO) النرويجية في حقل طاوكي / زاخو . والعقد المبرم مع اكسن موبيل في حقل شيخان [16].

ثانياً : المخالفات المنسوبة للحكومة الاتحادية

في مقابل ذلك ترى المحافظات غير المنتظمة في اقليم وتحديدًا المنتجة منها كالبصرة وميسان ان الحكومة الاتحادية هي من تخالف الدستور بسبب تفردها بإبرام عقود نفطية في تلك المحافظات دون اشراك الحكومات المحلية في تلك المحافظات في عمليات الادارة او رسم السياسات. وقد اقدمت الحكومة الاتحادية على إبرام عقود من خلال (خمس) جولات تراخيص كانت معظمها عقود خدمة مع شركات عالمية.

المبحث الثاني

طرق حل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز

مثلها مثل أي خلافات او منازعات تحصل بين مستويات السلطة المختلفة في الدولة الاتحادية، فان المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز يمكن ان تحل بالطرق نفسها مثل الاتفاقات البيئية واللجوء الى القضاء الاتحادي أو إلى هيئات اتحادية ذات طبيعة سياسية او تنفيذية قد تعتبر مرجع لحل الخلافات.

وفي العراق سنتحدث عن طريقتين رئيسيين لحل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز وهما: الاتفاقات البيئية واللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا.

المطلب الأول

الاتفاقات البيئية الحكومية

ان حتمية التداخل والاعتماد المتبادل في ممارسة السلطات داخل النظم الاتحادية، تستلزم من المستويات المختلفة للحكم ان تعامل بعضها بعضا كشركاء وهو امر يتطلب التنسيق والتعاون وإقامة شبكة من العلاقات البيئية الحكومية التي يكون لها بعدان: احدهما يتمثل بالعلاقات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الوحدات المكونة لها، والبعد الاخر هو العلاقات المتبادلة بين الوحدات المكونة للدولة الاتحادية [17].

ان اهمية وجود تلك العلاقات لا تقف عند حدود التعاون وحل المشاكل التي تحصل بين مستويات الحكم المختلفة، انما قد تأخذ صيغ قانونية لجعل عملية توزيع الاختصاصات اكثر مرونة وقد تساهم في تعديلها من خلال بعض الاتفاقات او

تفويض الاختصاصات، ويمكن ملاحظة هذه الأمور بوضوح حينما يوجد نص دستوري يوجب اشتراك كلا مستويي الحكم الاتحادي والمحلي في أمور معينة في إطار ما يعرف بـ (الاختصاص المشترك).
وتحدث هنا عن الاتفاقات البيحكومية التي تعقد بين مستويات السلطة في الدولة الاتحادية كوسيلة لحل مشكلة أو خلاف أو نزاع بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عندما يتعلق بإدارة النفط والغاز. ولتسهيل مهمة البحث سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين، ووفقا للاتي:

الفرع الأول

التعريف بالاتفاقات البيحكومية كوسيلة لتسوية النزاعات في النظم الاتحادية

كان لأسلوب (الاتفاقات البيحكومية) التي تتم بين الحكومة الاتحادية – الولايات، أو بين الولايات نفسها دورا مهما في إضفاء طابع المرونة على توزيع الاختصاصات في عدد من الدول الاتحادية، لكنه بقي مقتصرًا على الحالات التي يوجد فيها سماح دستوري بإبرام تلك الاتفاقات حتى وان كان ضمينا [18]. ويتم اللجوء لتلك الاتفاقات عادة لحل الخلافات حول توزيع الاختصاصات وهي تعبر عن حالة من التفاهم والتراضي بين أطراف النزاع على حله بصيغة معينة بعيدا عن اللجوء إلى جهة أو طرف آخر.

وهناك عدة مزايا لهذا الأسلوب فهو يحقق غالبا رضا أطراف النزاع وهذا الرضا أمر ضروري لتنفيذ الالتزامات الناتجة عن الاتفاق. كما انه يتضمن شيئا من المرونة المطلوبة بعيدا عن تعقيدات الالتزام الحرفي بالنصوص كما يفعل ذلك القضاء عادة عندما يلجأ اليه لحل خلاف معين.

ويتميز هذا الأسلوب أيضا بصلاحيته لحل سائر أنواع الخلافات ايا كان موضوعها، فحتى لو تطلب حل الخلاف بين مستويات الحكم في الدولة الفدرالية تعديل الدستور أو تشريع قانون معين، فان الاتفاق البيحكومي قد يكون هو المؤسس لهذا الشيء كاحد متطلبات الحل. ولعل هذا الأسلوب هو الاقرب لحل الخلافات التي يغلب عليها الطابع السياسي. ففيما يتعلق بتقسيم السلطات يلاحظ ان جزءا كبيرا من الخلافات التي تحصل بشأنها تكون ذات طابع سياسي أكثر مما ينصب على مشكلة التفسير القانوني. ومن ثم فان الحل يجب ان يكون حلا سياسيا بالتوفيق بين الآراء المتعارضة في إطار الدستور [19]. لكن لهذا الأسلوب في حل الخلافات البيحكومية سلبياته أيضا لانه مرتبط بالارادات والرغبات السياسية التي تحكمها المصالح والتوافقات خاصة عندما تدخل فيه المصالح الحزبية أو الشخصية الضيقة، فانها قد تكون سببا في ترتيب اوضاع غير صحيحة أو مؤقتة تؤسس لمشاكل مستقبلية كما هو المشاهد في حالة بعض الدول.

هذا وقد عرف اسلوب الاتفاقات البيحكومية في حل النزاعات في العديد من الدول الفدرالية، ويعود منشأ فكرة الاتفاقيات بين الولايات لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، فالنتظيم هناك يسمح لولايتين أو أكثر بإبرام اتفاقية للقيام بإجراء مشترك، وتصبح سارية المفعول عند الموافقة عليها من قبل الكونكرس. ولقد تم استخدام الاتفاقيات بين الولايات في عدد من الاتحادات الفدرالية من جانب الوحدات الإقليمية كوسيلة للقيام بعمل مشترك حيث يوجد إجماع على استدعاء التدخل المباشر من جانب الحكومة الفيدرالية [20].

وكندا قد تكون من بين اكثر الدول التي عرفت تطبيق هذا الأسلوب. وقد استخدم لحل الخلافات في قضايا مختلفة بعضها قضايا دستورية تتعلق بمركز بعض المقاطعات والسلطات الممنوحة لها. وقد أيدت لجنة (ماكدونالد) تضمين تدبير يسنح بالترسيخ الدستوري للاتفاقيات التي على المستوى الفدرالي والخاصة بالمقاطعات. ومن امثلة الاتفاقيات البيحكومية الاتفاقيات الدستورية المتعلقة بوضع " مقاطعة كيبيك " كمجتمع متميز داخل كندا مثل اتفاق (ميتش ليك) و(شارلوت تاون) [21]. وكذلك الاتفاقيات بين الاتحاد الفيدرالي والمقاطعات في موضوعات الضرائب، والاتفاقيات الخاصة بين حكومة كيبيك والحكومة الفيدرالية لمنحها كالاتفاقيات التي ابرمت بهدف الاعتراف بشرعية تمثيل كيبيك على الساحة الدولية كالاتفاق المبرم في 5 مايو 2006 والذي منح كيبيك مكانة دولية خاصة من خلال دمج ممثل كيبيك في الوفد الكندي في اليونسكو [22].

الفرع الاول

تطبيق اسلوب الاتفاقيات البيحكومية لتسوية المنازعات المتعلقة

بإدارة النفط والغاز في العراق

أول ما يثار بشأن تطبيق أسلوب الاتفاقيات البيحكومية لتسوية المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز في العراق هو موقف المشرع الدستوري من اعتماد هذا الأسلوب أو الإقرار به صراحة أو ضمناً. وبالرجوع إلى أحكام الدستور العراقي نجد إنها لم تنص بشكل صريح على الاتفاقيات البيحكومية لكننا يمكن ان نستنتج دستورية اللجوء إلى مثل هذه الاتفاقيات بالاستناد إلى الآتي:

1. نص المادة (123) من الدستور بخصوص "تفويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين"، فإن التفويض هنا بموافقة الطرفين يعد شكلاً من أشكال الاتفاق الذي قد يحصل لحل خلاف واقع أو تلافي خلاف مستقبلي. وهذا يعد إقراراً ضمناً بشرعية الاتفاقيات البيحكومية بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
2. نصوص المواد الدستورية التي تتطلب التعاون أو تفرض الاشتراك بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وخاصة في مجال الاختصاصات المشتركة ومنها موضوع إدارة النفط والغاز أو رسم سياسات تطوير الثروة. فإن الاتفاقيات البيحكومية قد تكون السبيل لتحقيق هذا التعاون والتنسيق أو الاشتراك.

ومن حيث ما جرى عليه الواقع في العراق نجد ان الاتفاقيات البنينة تم تطبيقها بصور مختلفة لكن معظم الاتفاقيات لم تمس جوهر موضوع إدارة النفط والغاز. وإنما كانت في الغالب تخص التصرف بإيرادات وعوائد تصدير النفط ومن امثلتها الاتفاق وزارة المالية الاتحادية وحكومة اقليم كردستان سنة 2020 على ان تقوم وزارة المالية الاتحادية بدفع مبلغ مقداره (400) مليار دينار عراقي خلال شهر نيسان مقابل الاتفاق على تسوية نهائية بين الطرفين خلال مدة لا تزيد على 30 يوماً تبدأ من تاريخ التمويل. ويجري تمويل الدفعات اللاحقة لشهر نيسان بعد تنفيذ الاتفاق [23].

المطلب الثاني

اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا

في ظل تعدد مستويات الحكم في الدولة الاتحادية فمن المتوقع ان يسعى كل طرف للاحتفاظ بالاختصاصات التي يعتقد ان الدستور الاتحادي منحها له، فتبرز بقوة احتمالات الاختلاف والتنازع فيما بينها وهو ما يدعو إلى وجود جهة محايدة ومستقلة يوكل إليها أمر حسم الخلافات الناشئة بين مستويات الحكم في الدولة الاتحادية سواء تعلق بتفسير الدستور او بمخالفة أحكامه او أي سبب آخر يؤدي إلى التنازع فيما بين السلطات الاتحادية والولايات او فيما بين الولايات او الأقاليم نفسها (ذاتها) [24]. وبأى موضوع تعلق الخلاف سواء بتقاسم الثروات او الاختصاصات المالية او الخارجية، التنفيذية او التشريعية او أي موضوع او حق من الحقوق او الاختصاصات [25]. وتشير تجارب الدول الاتحادية إلى إنها توكل أمر حسم مثل تلك الخلافات الى جهة قضائية محايدة، قد تكون محكمة اتحادية عليا ذات اختصاصات متعددة ويناط بها حل جميع المنازعات بما فيها تلك المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور [26]. وفي العراق جعل الدستور العراقي مهمة الفصل في المنازعات الدستورية والخلافات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم او بين الأقاليم نفسها من اختصاص هيئة قضائية هي (المحكمة الاتحادية). لذا سنتحدث عن اللجوء الى المحكمة الاتحادية كوسيلة لحل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ووفقا للاتي:

الفرع الأول

المركز الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق

تم تبني النظام الاتحادي في العراق بموجب الدستور الانتقالي المؤقت (قانون إدارة الدولة العراقية لسنة 2004). ولذا فان وجود المحكمة الاتحادية العليا استند في الأساس إلى نصوص هذا الدستور [27]. وقد تشكلت في الواقع مع صدور قانونها رقم 30 لسنة 2005 [28]، وبدأت تمارس عملها منذ ذلك الحين. واستمر وجود هذه المحكمة كهيئة دستورية حتى بعد نفاذ دستور 2005 حيث ورد النص عليها وحددت اختصاصاتها وأحيل إلى القانون تنظيم عملها واختيار أعضائها [29]. ولم يصدر هذا القانون فاستمرت تعمل في ظل أحكام قانونها الصادر استنادا للدستور الانتقالي والذي تم تعديله بموجب القانون رقم 25 لسنة 2021 [30]. وبغض النظر عن الخلاف والجدل الفقهي والقضائي حول شرعية تشكيكه المحكمة وعملها، حيث ان تشكيلتها وفقا للقانون تختلف عن التشكيلة التي ورد النص عليها في المادة (92) من دستور 2005 النافذ [31]. فقد جعل الدستور المحكمة الاتحادية العليا احد اهم التشكيلات القضائية في الدولة، وخصها بفرع مستقل نص على وجودها واستقلالها وطبيعة العضوية فيها واختصاصاتها والقوة الملزمة لقراراتها [32]. وقد بين الدستور طبيعة مركز المحكمة الاتحادية العليا بانها هيئة قضائية، جاء ذلك من خلال النص على اعتبارها احد تشكيلات السلطة القضائية الاتحادية [33]، ثم النص بشكل صريح في المادة (92/اولا) على ان ((المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً)). وهكذا يكون المشرع الدستوري العراقي حسم مسألة مهمة وهي طبيعة الجهة المختصة ببحث دستورية القوانين، وتفسير الدستور، وحل الخلافات بين مستويات الحكم المتعددة في

الدولة الاتحادية، بأن جعلها بيد هيئة قضائية مستقلة تفصل في تلك المسائل، مستبعدا ايكال امر الفصل فيها الى هيئة سياسية [34].

وفيما يخص تكوين المحكمة فقد بين نص المادة (3) من قانون المحكمة المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2021 (قانون التعديل الاول للامر رقم 30 لسنة 2005) تكوين المحكمة الاتحادية حيث نص على ان: تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب للرئيس وسبعة اعضاء اصليين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الاول المستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن (15) خمسة عشرة سنة. وللحكمة اربعة اعضاء احتياط غير متفرغين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الاول المستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن (15) خمسة عشرة سنة. ويتولى رئيس مجلس القضاء الاعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس جهاز الادعاء العام ورئيس جهاز الاشراف القضائي، اختيار رئيس المحكمة ونائبه والاعضاء من بين القضاة المرشحين مع تمثيل الاقاليم في تكوين المحكمة وترفع اسماؤهم الى رئيس الجمهورية لاصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين خلال مدة اقصاها (15) خمسة عشر يوماً من تأريخ اختيارهم. اما اختصاصات المحكمة فهي بحسب الدستور وقانون المحكمة تشمل عدة امور من اهمها: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، والفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وايضا الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات. هذا وتعد أحكام المحكمة الاتحادية العليا التي تصدر في جميع ما عهد إليها من اختصاصات نهائية وملزمة للسلطات كافة [35].

الفرع الثاني

دور المحكمة الاتحادية العليا في حل المنازعات المتعلقة

بإدارة النفط والغاز في العراق

يتضح دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في حل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من خلال الحديث عن دورها القانوني المقترض الذي رسمه الدستور والقانون من خلال بعض المهام والاختصاصات التي انيطت بها، ودورها في الواقع بما اتيح لها التصدي له من وقائع دافعت من خلالها عن استقلال الأقاليم في جوانبه المختلفة. فمن مجموع ما تملكه من مهام ووظائف دستورية، يمثل اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص الدستور، وحسم الخلافات التي تحصل بين السلطات الاتحادية وحكومات الأقاليم او فيما بين الأقاليم ذاتها. الطريق لممارسة دورها القانوني المقترض في حل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

وكما اشرنا سابقا فان المنازعات المحتمل حصولها بشأن ادارة النفط والغاز قد تعود الى الخلاف حول تفسير نصوص الدستور المتعلقة بادارة النفط والغاز، او مخالفة احكام الدستور المتعلقة بادارة النفط والغاز سواء اكانت المخالفة منسوبة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم او كانت منسوبة للحكومة الاتحادية. وجميع تلك المنازعات هي مما يقع تحت ولاية المحكمة الاتحادية العليا ويمكن حلها باللجوء الى المحكمة.

ويشترط عند اللجوء الى المحكمة اذا تعلق الامر بنزاع ان تقدم دعوى قضائية امامها حتى لو تعلق الامر بطلب تفسير احد نصوص الدستور [36]. وكذا الحال اذا تم اللجوء للمحكمة للطعن بدستورية قانون او حل خلاف بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم . لكن اوجب بالنسبة للمنازعات التي تقع بين الحكومة الاتحادية والأقاليم ان تصدر الأحكام والقرارات الخاصة بالفصل فيها بأغلبية ثلثي أعضاء المحكمة بخلاف المنازعات الأخرى اذ يكفي ان تصدر الأحكام والقرارات فيها بالأغلبية البسيطة [37].

وعلى صعيد الواقع كان هنالك قليل من القضايا التي عرضت على المحكمة فيما يخص المنازعات المتعلقة بادارة النفط والغاز، فقد تصدت المحكمة الاتحادية للنظر في الدعوى التي أقامتها وزارة النفط الاتحادية ضد وزير النفط والثروات الطبيعية في اقليم كردستان سنة 2014 بشأن قيام الإقليم بتصدير النفط خارج العراق من دون اخذ موافقة الحكومة الاتحادية، والتي سجلت ولكنها لم تنتظر ولم يصدر بشأنها قرار لغاية الان بسبب اعدار منها عدم تبليغ المدعى عليه (حكومة الاقليم) بالدعوى لأسباب غير منطقية، الا ان المحكمة الاتحادية أصدرت قرارها المرقم (59/ اتحادية/ 2014) بشأن طلب وزارة النفط الاتحادية إصدار أمراً ولائياً بمنع وإيقاف تصدير النفط خارج العراق من قبل المطلوب تنفيذ الأمر الولائي ضده وزير الثروات الطبيعية في حكومة الإقليم، لكنها رفضت ذلك معللة قرارها بان ((إنفاذ قرار بشأن الطلب من شأنه ان يعطي إحساسا بالرأي المسبق في مسار الدعوى والحكم الذي يصدر فيها، وهذا يخالف السياقات القضائية مما يقتضي ان يكون البت فيه من خلال نظر الدعوى...)) وانتهت إلى التأكيد على إدارة المحكمة بإجراء التبليغات القضائية في الدعوى باسرع وقت تمهيدا لنظرها [38].

ومن الأمثلة على دور المحكمة الاتحادية في حسم الخلافات بين الحكومة المركزية والمحافظات تصديدها لإبطال قرار مجلس محافظة واسط رقم (666) في 11 / 9 / 2011 المتضمن منع تصدير النفط خارج حدود المحافظة. حيث اصدرت المحكمة قرارها المرقم (8/ اتحادية/ 2012) في 2 / 5 / 2012 والذي قضت فيه بعدم دستورية قرار مجلس محافظة واسط وكان مما جاء فيه: ((... وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك ان ماجاء بالقرار المطعون فيه والصادر من مجلس محافظة واسط لا علاقة له بموضوع تطوير ثروة النفط والغاز في المحافظة لتحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي، بل تضمن حرمان الشعب العراقي من موارد هذه الثروة بمنع تصدير النفط والغاز...)). [39].

كما تصدت المحكمة الاتحادية للنظر في الدعوى المرقمة (66 وموحداتها 71 و 157 و 224/ اتحادية / 2018) التي اقامها مجلس محافظة ميسان وطعن فيها بنص المادة (3) بالإضافة الى مواد اخرى من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم 4 لسنة 2018، وقد حكمت المحكمة بعدم دستورية هذه المادة من القانون وذلك ((لان المهام التي حملتها أهدافها تتعارض مع أحكام المادة (112) بفقرتها (اولا) و (ثانيا) والمادة (114) من الدستور ذلك ان المهام التي ذكرتها المادة (3) موضوع الطعن يلزم ان تكون من الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط)).

ونرى ان المحكمة الاتحادية العليا لم تأخذ دورها ومكانتها الحقيقية في حل المنازعات المتعلقة بإدارة الثروات في العراق. ويبدو ان السبب وراء ذلك هو رغبة القوى السياسية الحاكمة في حسم موضوع الخلافات حول الثروات سياسيا وإخضاعه للاتفاقات والتوافقات.

الخاتمة:

نخلص من خلال بحثنا لموضوع (حل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم)، بنتائج وتوصيات نجملها بالاتي:

أولا : النتائج

1. ان وثيقة الدستور العراقي لسنة 2005 لم تتضمن تنظيما دقيقا لإدارة الثروات واستغلالها داخل العراق وخاصة النفط والغاز وقد اتضح ذلك من خلال ما تصدى اليه البحث من استقراء نصوص الدستور المنظمة للثروات وتحليلها وبيان مشاكل التنظيم الدستوري المتعلقة بإدارة النفط والغاز.
1. ان مفهوم ادارة النفط والغاز الوارد ذكره في الدستور غير محدد لكنه من وجهة نظرنا يشمل كل المهام التنفيذية المتعلقة بنشاط القطاع النفطي، فهو النشاط التنفيذي المتعلق بتنفيذ سياسة استغلال ثروة النفط والغاز.
2. تسببت صياغة النصوص بحصول خلاف بشأن صلاحية ادارة النفط والغاز هل تقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لوحدها ام انها مشتركة وبشكل مطلق او انها مشتركة بالنسبة لبعض المناطق والحقول.
3. يستفاد من قراءة نصوص دستور 2005 المنظمة لملكية الثروات وادارتها ان الحالات المتوقع حصول النزاع او الخلاف بشأنها فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز تتمثل بالمنازعات المتعلقة بتفسير نصوص الدستور المتعلقة بإدارة النفط والغاز من جهة، والمنازعات المتعلقة بمخالفة احكام الدستور المتعلقة بإدارة النفط والغاز سواء نسبت تلك المخالفة للحكومة الاتحادية او للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
4. ان المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز يمكن ان تحل بالطرق نفسها التي تحل فيها المنازعات بين مكونات اي دولة اتحادية وبرزها الاتفاقات البيئية واللجوء الى القضاء الاتحادي أو إلى هيئات اتحادية ذات طبيعة سياسية او تنفيذية قد تعتبر مرجع لحل الخلافات.
5. لكل من طريقتي الاتفاقات البيئية واللجوء الى القضاء الاتحادي الدستور مزاياه وعيوبه، الا ان اللجوء الى العليا في العراق يعتبر الطريق الرئيسي لحل المنازعات المتعلقة بإدارة النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

ثانيا : التوصيات

1. ضرورة تعديل نصوص المواد (110، 112، 114) من الدستور وتضمينها احكاما واضحة وبصياغة دقيقة تحول دون حصول الخلافات بشأن ملكية الثروات وادارتها.
2. ضرورة تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي وتشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز من اجل ضمان مشاركة كل من الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في رسم سياسات تطوير النفط والغاز وادارتها.
3. ضرورة تضمين مشروع قانون النفط والغاز نصا واضحا يحدد مفهوم مصطلح "ادارة النفط والغاز" ويحدد اليات التنسيق والتعاون والاشترك في الادارة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.
4. نقترح تضمين الدستور نصا على الاتفاقات البيحكومية التي تعقد بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم او بين الاقاليم والمحافظات، ويشترط تصديق البرلمان على تلك الاتفاقات بقانون على غرار ما هو معمول به في الولايات المتحدة الامريكية، او تشكيل المجلس الاتحادي بوصفها مجلسا تشريعيًا واشترط موافقه بالاغلبية على القوانين التي تنظم ادارة النفط والغاز او اي شيء يتصل بالثروات.
5. تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا ومنحها الاستقلالية المطلوبة لاداء دورها في حسم الخلافات المتعلقة بادارة النفط والغاز وغيرها.

المصادر:

1. ابراهيم عبد العزيز شيحا، "اصول الادارة العامة"، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص29، ص151.
2. Encyclopaedia of social science, New York, 12, 76 -77.
3. د. سليمان الطماوي، "مبادئ القانون الإداري"، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1963، ص11. د.علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي السلامي، "مبادئ وأحكام القانون الإداري"، العاتك لصناعة الكتاب، 2008، ص19-20.
4. نص المادة (5) من قانون تنظيم وزارة النفط رقم (101) لسنة 1976 المعدل.
5. حسين عذاب السكيني، "الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي"، الجزء الثالث (الشكل الفدرالي للدولة)، ط1، مطبعة الغدير، البصرة، 2009، ص35.
6. طارق كاكاشي محي الدين، "العقود النفطية وخلافات الحكومة الاتحادية واقليم كردستان حولها"، مجلة دراسات قانونية وسياسية، السنة الثانية، العدد الرابع، 2014، ص279.
7. د.غازي فيصل مهدي، "نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان"، موسوعة الثقافة القانونية، ط1، 2008، ص28.
8. د. سعدي البرزنجي، "العقود النفطية المبرمة من قبل حكومة اقليم كردستان هي عقود دستورية بامتياز"، مجلة صوت الاخر، العدد 194، 2008.
9. على اعتبار ان حق الملكية يخول صاحبة الانتفاع والاستغلال والتصرف.
10. د. عثمان سلمان غيلان، "المصدر السابق"، ص104. د. مها بهجت يونس، المصدر السابق، ص203-204.
11. اعلنت المحكمة الاتحادية عن هذا المنهج في قرارها التفسيري رقم (7/ اتحادية/ 2012) اذ جاء فيه (...وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان من قواعد التفسير التي تتبع في تفسير أي مادة في تشريع ما وجوب دراسة كل مواد ذلك التشريع للوصول الى فلسفة وهدف ذلك التشريع الذي اراده المشرع، ومن ذلك الدستور (أي ان هذا المنهج يتبع في تفسير قواعد الدستور...))، مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية، م5، مصدر سابق، ص10-11.
12. نص قرار المحكمة منشور في مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية، مجلد 5، المصدر السابق، ص38-41.
13. د. مها بهجت يونس، مصدر سابق، ص206.
14. وتم تبني هذا الموقف رسميا بموجب مشروع دستور الإقليم في المادة (74) منه.
15. د. رائد حمدان المالكي، "الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية"، دار السنهوري، بغداد، 2018، ص424.
16. طارق كاكاشي محي الدين، مصدر سابق، ص276.

17. رونالد واتس، "الانظمة الفدرالية"، ترجمة غالي برهومة، منتدى الاتحادات الفدرالية، 2006، ص73.
18. في استراليا سمح الدستور الاسترالي بعقد اتفاقات بين حكومة الكومنولث والولايات، فاجاز في بعضها ان يشمل هذا الاتفاق نقل أي دائرة للخدمة العامة تابعة لولاية إلى الكومنولث. ينظر نص المادة (85) من دستور الاتحاد الاسترالي لسنة 1901 المعدل.
19. جورج اندرسون، المصدر السابق، ص25-26.
20. رونالد واتس، مصدر سابق، ص77.
21. تضمن هذا الاتفاق النقاط الآتية: الاعتراف بكيبك مجتمعا متميزا، ضمان حصول كيبك على دور متنام في مجال الهجرة، المشاركة في تعيين قضاة المحكمة الكندية العليا - تحديد صلاحية إنفاق الحكومة الفدرالية - الاعتراف بحق الفيتو لكيبك في مجال التعديلات الدستورية. المصدر:
- Québec's political and constitutional status , By Gouvernement du Québec, Imprimerie Provinciale inc.1999, P.23 .
22. Accord Canada-Québec relatif à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (2006) Stéphane Courtois: O.P, Cit, P. 219.
23. نص كتاب وزارة المالية العراقية رقم 802 في 19 / 5 / 2020، وموافقة حكومة الاقاليم بكتابها رقم 201 في 19 / 5 / 2020.
24. د. راند المالكي، "الاستقلال الذاتي" ص.
25. وعلى هذا الأساس يرى الفقه ان تطبيق النظام الاتحادي تطبيقا سليما يحتاج بالضرورة إلى جهة قضائية تفصل في حالات التنازع بين سلطات الحكومة الاتحادية وسلطات حكومات الولايات او الأقاليم، وتفصل في الوقت نفسه في التنازع بين الولايات او الأقاليم المختلفة . ينظر: د. محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1977، ص168. د. مصطفى ابو زيد فهمي، مصدر سابق، ص50.
26. رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص124.
27. في المادة (44) بفقراتها أ ب ج د هـ) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.
28. نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية الصادرة بالعدد 3996 في 17/3/2005.
29. نصوص المواد (92-94) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
30. نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية الصادرة بالعدد 4635 في 7 حزيران 2021.
31. د. راند حمدان المالكي، المصدر السابق، ص563.
32. في المواد (89، 92، 93، 94) من دستور 2005.
33. نصت المادة (89) على ان: ((تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون)).

34. د. رائد حمدان المالكي، المصدر السابق، ص563.
35. نص المادة (94) من الدستور العراقي لسنة 2005.
36. ينظر على سبيل المثال قرار المحكمة الاتحادية رقم (29/ اتحادية 2013) في 2013/5/6. مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية، م 6، مصدر سابق، ص22-23.
37. نص المادتين (4/ اولا ، 5/ اولا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005.
38. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 59 / اتحادية / 2014 في 2014 /6 /24 (قرار غير منشور).
39. نص قرار المحكمة الاتحادية العليا منشور في مجموعة قرارات المحكمة الاتحادية لسنة 2012، المجلد الخامس، من اصدارات مجلة التشريع والقضاء، 2013 ، ص38-41.