

ازمة تقاسم الثروات الطبيعية في ظل قصور النصوص الدستورية (العراق نموذجاً)

دلين سردار زهدي النوري و رومان خليل رسول

كلية الادارة والاقتصاد، جامعة زاخو، اقليم كردستان-العراق

(تاريخ استلام البحث: 8 حزيران، 2021، تاريخ القبول بالنشر: 24 آب، 2021)

الخلاصة

يعد وجود الثروات الطبيعية على الكرة الارضية احدى اساسيات استمرار الحياة فيها، لأنها باختصار ملك لأبنائها، فلا يمكن تصور وجود حياة بشرية خالية من الموارد الطبيعية. إن الاهتمام بالثروات يشكل ضمانه حقيقية تتمثل بأحد مظاهر الدولة القانونية والمتمثلة باحترام حقوق الانسان ومنها حقه في استغلال الثروات وتوفير سبل العيش وتقليل مستويات الفقر وتعزيز مستويات التطور الاقتصادي، وان الاهتمام بالحقوق الحديثة أخذ محله في ظل التطورات المتسارعة على مستوى القانون الدولي لينتقل بعده الى الدساتير الوطنية، إذ أخذ هذا الحق موقعه لدى واضعي الدساتير بوصفه أحد مقومات النظام الدستوري الذي يتبنى النهج الديمقراطي أسلوباً للحكم وعبر تعزيز جميع مفاهيم حقوق الانسان وظهور أجيال عدة منها أصبح الاهتمام بحق الشعوب بثرواتها الطبيعية احدى ميادين ذلك الاهتمام على اعتبار أن الحق في الثروات الطبيعية هي احدى مظاهر تلك الحقوق، ومن هذا المنطلق أخذ هذا الحق مكانة مهمة في دائرة اهتمام واضعي الدساتير الوطنية لأجل ضمان حقوق الشعوب في الوقت الحاضر والمستقبل في استغلال الموارد الطبيعية وتطويرها.

أن نظام الحكم يعتبر المحرك الاساسي للدولة وهو الذي يحدد مكانتها ووزنها السياسي لذلك فنوع النظام يساهم في تحديد دستور الدولة وقوانينها ومؤسساتها، وبما أن نظام الحكم في العراق يعتبر فدرالياً وهذا ما اقره دستور 2005، ورغم وجود نصوص توجيهية تقرر الحق في استغلال الثروات الطبيعية، إلا أنها تبقى عاجزة على التطبيق أمام قصور هذه النصوص الدستورية وعدم وجود التشريعات القانونية المناسبة فيما يتعلق بموضوع كيفية ادارة هذا الحق بين الحكومة الاتحادية (المركز) والاقاليم، وإيجاد اليات لتوزيع الثروات الطبيعية، وبالأخص بعد تعرض العراق لازمات وحروب وعدم الاستقرار الامني بعد ظهور تنظيم داعش الإرهابي.

الكلمات المفتاحية: الثروات الطبيعية، دستور، النظام الفدرالي، الحكومة الاتحادية، حكومة الإقليم.

المقدمة

الوطنية لأجل ضمان حقوق الشعوب في الوقت الحاضر والمستقبل في استغلال الموارد الطبيعية وتطويرها .
ان تقرير حق الانسان في الثروات الطبيعية يستوجب سن التشريعات القانونية المناسبة لوضع هذا الحق موضع التطبيق العملي وإيجاد اليات ناجعة لاستغلال تلك الموارد الطبيعية على نحو يحقق حياة كريمة للأفراد، وعدم الاكتفاء بالنصوص التوجيهية شأنها شأن بقية النصوص الدستورية المنظمة لحقوق الانسان المختلفة.

تتبنى دولة العراق اليوم النظام الفدرالي كأساس للدولة والحكومة وحياة الفرد، وتسعى بكافة الوسائل لترسيخ النهج الديمقراطي من خلال حماية الحقوق الأساسية والحريات العامة والاهتمام بحق الشعوب بثرواتها الطبيعية سيما أن الحق في الثروات الطبيعية هي احدى مظاهر تلك الحقوق، ومن هذا المنطلق أخذ هذا الحق مكانة مهمة لدى واضعي الدساتير

أهمية البحث:

تتجلى أهمية موضوع تقاسم الثروات الطبيعية (النفط والغاز على وجه الخصوص)، كونه ما زال من أهم المواضيع الحساسة والمثيرة للجدل، فضلاً عن عدم تنظيمه بصورة كاملة على مستوى الدستور العراقي، فلا توجد نصوص قانونية تنظم صلاحيات السلطات الاقليمية والمركزية لهذا الحق في استغلال الثروات الطبيعية التي تتركز في مناطق دون اخرى، مع صعوبة تطبيق النصوص الدستورية المنظمة لهذا الحق على أرض الواقع بسبب العوامل السياسية والحروب وغيرها.

مشكلة البحث:

نظراً لارتباط مسألة الثروات الطبيعية بتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومة الأقاليم المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والذي تم التصويت عليه من قبل الشعب العراقي في 15 تشرين الأول- 2005 والذي دخل حيز التنفيذ في 20-5-2006 والتي نصت بأن النفط والغاز ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

ان نظام الحكم في العراق بعد عام 2003 تحول الى نظام فدرالي يتمتع فيها الأقاليم بصلاحيات منصوص عليها في الدستور بالإضافة الى الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية و حكومة الأقاليم، ومن ضمن هذه الاختصاصات هو توزيع الثروات الطبيعية بشكل عام و ثروتي النفط والغاز على وجه الخصوص، الا انه المشكل تكمن في غموض هذه النصوص الدستورية فيما يتعلق بكيفية استغلالها و عدم صدور تشريعات خاصة تعالج هذا الموضوع باعتباره من اهم مصادر ثروة العراق. ، ومن هنا تكمن مشكلة هذه الدراسة، بأنه لا يمكن انكار ان الدستور العراقي لسنة 2005 له اثر في تعزيز بواقع الوضع العراقي و التحول الديمقراطي وحماية الحقوق والحريات و سيادة القانون الا انه ظل عاجزاً أمام هذا القصور و عدم سن القانون لحد يومنا هذا مما كان سبباً في خلق الازمات بين الحكومة الاتحادية و حكومة إقليم كردستان.

نطاق البحث:

يشمل نطاق البحث التعرف على الأسس الدستورية لتقاسم الثروات في الأنظمة الفيدرالية بشكل عام وفي العراق بشكل خاص من خلال تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية الحصرية واختصاصات حكومة الأقاليم الحصرية والاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم، بالإضافة الى تسليط الضوء على إشكالية تقاسم الثروات الطبيعية بشكل عام والنفط والغاز على وجه الخصوص وكيفية معالجتها:

1- التنظيم الدستورية لتقاسم الثروات في الأنظمة الفيدرالية.

2- إشكالية تقاسم الثروات الطبيعية بشكل عام والنفط والغاز بشكل خاص وكيفية معالجتها.

أهداف البحث:

نتيجة لما سبق ذكره ونتيجة لتطور الاحداث التي شهدتها العراق بعد عام 2003 ومن خلال البحث عن النصوص الدستورية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي صاغت مسألة تقاسم الثروات الطبيعية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم، ونحاول في تسليط الضوء على القصور الموجود في صياغة هذه النصوص والتي تتحمل أكثر من تفسير واحد مما يؤدي الى خلق أزمات على المستوى الفدرالي والمحلي، وصولاً الى الحلول المناسبة من خلال عرض المقترحات والتوصيات بشأها.

منهجية البحث:

اعتمدنا في كتابة بحثنا هذا على المنهج التحليلي الوصفي وذلك من خلال تحليل نصوص دستور جمهورية العراق لعان 2005 والمتعلقة بموضوع تقاسم الثروات الطبيعية بشكل عام وإشكالية تقاسم هذه الثروات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم (إقليم كردستان) بشكل خاص، وذلك من خلال وصف النصوص ذات الصلة بالموضوع.

تقسيم البحث:

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لتقاسم الثروات الطبيعية في الانظمة

الفدرالية

● **المطلب الأول:** الاسس الدستورية لتقاسم الثروات الطبيعية في الانظمة الفدرالية.

● **المطلب الثاني:** الاسس الدستورية لتقاسم الثروات الطبيعية في العراق.

المبحث الثاني

إشكالية تقاسم الثروات الطبيعية وكيفية معالجتها

● **المطلب الأول:** إشكالية تقاسم الثروات الطبيعية في العراق.

● **المطلب الثاني:** اليات تسوية تقاسم الثروات الطبيعية وتوزيعها في العراق.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لتقاسم الثروات الطبيعية

في الانظمة الفدرالية

لا يخفى أن الثروة الطبيعية تعد من اهم مصادر الدخل في الدول الفدرالية المنتجة، واسباس الصناعة في الدول الفدرالية المستهلكة وان موضوع تقاسم الثروات الطبيعية تعتبر من أكثر المواضيع أهمية، لما يتطلب ذلك في تحقق أكبر قدر من التكافؤ بين الحكومة الاتحادية والاقاليم او الولايات، ولا سيما ان النزاعات على ملكية الثروات الطبيعية المتواجدة في الأقاليم او الولايات الفدرالية كانت ولا تزال محل جدل في هذه الدول⁽¹⁾.

ان الليات الدستورية لحل مثل هذه النزاعات او الازمات اما تختلف من دولة الى أخرى حسب النظام الفلسفي والقانوني والطبيعة السياسية التي نشأت الدولة الفدرالية على أساسها والعوامل السياسية والعملية والتي لها تأثير كبير في كيفية تقاسم الثروات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم او الولايات⁽²⁾، وعليه نحاول بيان التنظيم الدستوري لتقاسم الثروات الطبيعية في الدول

الفدرالية من خلال بيان القواعد الدستورية لتقاسم الثروات الطبيعية في الدول الفدرالية بشكل عام والعراق بشكل أكثر تفصيلاً، وذلك خلال مطلبين وعلى النحو التالي:

المطلب الاول

الاسس الدستورية لتقاسم الثروات الطبيعية في الانظمة الفدرالية

ان طريقة نشوء الدولة الفدرالية لها أثر ملموس في توزيع الاختصاصات الدستورية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم، وعلى الرغم من انه لا يوجد هناك صيغة معينة للفدرالية، الا أن لنظامه ملامح وخصائص عامة، وهي في مجملها تتركز الى توزيع السلطة والثروة الطبيعية بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولايات أو الاقليم، وبما ان الثروة النفطية تعد أحد اهم الثروات الطبيعية والتي كانت محل النزاع الدائم، وتتباين هذه السلطات طبقاً لدستور الدولة الاتحادية⁽³⁾، ذلك خصصنا هذا المطلب للبحث في الأسس الدستورية لتقاسم الثروات الطبيعية في الدول الاتحادية من خلال بيان الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية لبعض الدول و من ثم بيان الاختصاصات الحصرية لحكومة الأقاليم في أنظمة أخرى ومن ثم بيان الاختصاصات المشتركة بين حكومة الاتحاد و حكومة الإقليم في بعض الأنظمة الأخرى، من خلال فروع ثلاثة على التوالي وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر

ان يحدد الدستور اختصاص السلطة الاتحادية على سبيل الحصر وتكون الاختصاصات الممنوحة للحكومة الاتحادية في اضييق نطاق، اما الأقاليم او الولايات فتحتفظ بأكثر قدر من الاستقلال والحرية في ممارسة اختصاصاتها والاحتفاظ بملكيتها لثروتها الطبيعية، فالدول الفدرالية التي نشأت عن انضمام عدة ولايات مستقلة على شكل اتحاد فيدرالي يقوى فيها الاتجاه الى توسيع صلاحيات الولايات على حساب سلطة الاتحاد، وتأتي

سيطرته على موارد هذه الثروة بصورة تامة على أساس أن الدولة كانت تجمع بيدها جميع الاختصاصات والسلطات قبل تحولها الى دولة فدرالية فمن الطبيعي أن تحتفظ بأكثر قدر ممكن من السلطات تمكنها من السيطرة على الأقاليم حال اعداد الدستور. ومن الدساتير التي اتخذت هذا الأسلوب منهجاً لها الدستور البرازيلي لعام ١٩٨٨ والمعدل عام ٢٠١٤ الذي انفرد بإدارة واستغلال الثروات الطبيعية لصالح الحكومة الاتحادية وحدها دون ان تكون للولايات أي صلاحية، اذا نصت على انه يتمتع الاتحاد بالاحتكار لتتقيد واستغلال رواسب البترول والغاز الطبيعي وتكرير النفط واستيراد وتصدير منتجاتها⁽⁷⁾، كما ان الدستور الفنزويلي لعام ١٩٩٩ والمعدل عام ٢٠٠٩ نص هو الاخر على انفراد السلطات الاتحادية بإدارة واستغلال جميع المناجم المعدنية وحقوق النفط أينما وجدت حتى لو وجدت تحت قاع البحار الإقليمية أو في المناطق القارية العائدة لفنزويلا⁽⁸⁾.

الفرع الثالث

تحديد اختصاصات مشتركة بين حكومة الاتحاد وحكومة الاقاليم

ان يحدد الدستور اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم أو الولايات، اذ تنص دساتير بعض الدول الفدرالية الى جانب حصر اختصاصات الحكومة الاتحادية أو حكومة الأقاليم على مجموعة صلاحيات مشتركة يتم مباشرتها من قبل السلطة الاحادية و الاقاليم ويسمى بالتشريع المشترك ويرجع ذلك الى الظروف السياسية والتاريخية التي مرت بها هذه الدول⁽⁹⁾، اذ اتجه الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ والمعدل عام ١٩٩١ الى اشراك حكومة الاتحاد وحكومات الولايات في تنظيم استغلال وإدارة الثروات الطبيعية، حيث يشترك الاتحاد مع الولايات في تنظيم واستغلال المناجم والطاقة⁽¹⁰⁾.

يلاحظ ان البعض من الفقه اتجه الى اعتبار تحديد السلطات المشتركة في الدستور يخلق طابعاً مرناً على توزيع السلطات مما يتيح للحكومة الفدرالية ممارسة السلطة بشكل افضل تؤدي الى

إدارة وتملك الثروات في مقدمة هذه الصلاحيات كنتيجة لحرص هذه الولايات في المحافظة على استقلالها الذاتي وعدم تنازلها الا بالقدر الضروري من سيادتها بما يلزم لقيام الاتحاد، فتحفظت الولايات بالسيادة الداخلية وممارسة السلطة في إدارة الثروة الطبيعية واستغلالها فضلاً عن ممارسة بعض الاختصاصات في مسائل أخرى، ويعود سبب تشكيل مثل هذا النوع من الدول الاتحادية هو وجود اتحاد شعوب تلك الدول في الجنس واللغة أو الدين أو العادات أو وجود مصالح اقتصادية وظروف سياسية و تاريخية⁽⁴⁾، ومن ابرز الأمثلة التي تبنت مثل هذا النوع هو دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، ومن أهم ما يميز سلطة الامارات هو ملكية كل امانة لثروتها الطبيعية، اذ نصت على ان (الثروات والموارد الطبيعية في كل امانة مملوكة ملكية عامة لتلك الامارة و يقوم المجتمع على حفظها و حسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني)⁽⁵⁾.

الفرع الثاني

تحديد اختصاصات حكومة الأقاليم على سبيل الحصر

أن يحدد الدستور اختصاص حكومة الأقاليم أو الولايات على سبيل الحصر، أي تكون السلطة الاتحادية صاحبة الاختصاص العام والاقاليم أو الولايات صاحبة الاختصاص الضيق، ويكون هذا الأسلوب واضحاً في الدول الفدرالية التي تكونت نتيجة تقسيم دولة موحدة الى عدة ولايات أو أقاليم ذات كيانات دستورية مستقلة من غير الانفصال التام بينها وانا الاستمرار على هيئة اتحاد فدرالي، وهذه الطريقة غالباً ما يتم نهجها نتيجة أزمات سياسية واقتصادية مختلفة تدفع الأقاليم الى تحقيق نوع من الاستقلال الذاتي الذي يحقق جزءاً من السيادة الفردية من السلطات ذات الطابع السياسي على اقليمها، وفي هذه الحالة تكون اختصاصات الحكومة الاتحادية على حساب اختصاصات حكومة الأقاليم⁽⁶⁾، وبالتالي تكون ملكية الثروات الطبيعية بيدها دون أن تكون لحكومة الأقاليم أي حق التصرف بهذه الثروات التي تقع على اقليمها أو استغلالها أي انها تبسط

للأقاليم من خلال المادة (١١٠) من الدستور كما وحدد اختصاصات الأقاليم، بالإضافة الى الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وترك باقي الاختصاصات المتبقية للأقاليم، والأهم بانه قد خصص مواد منفردة فيما يتعلق بموضوع الغاز والنفط والاثار⁽¹³⁾.

ويرجع الأساس الدستوري لتوزيع والاختصاصات وتوزيع الثروات الطبيعية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في العراق حول كيفية نشأة الدولة العراقية الفدرالية، فعلى الرغم من نشأة الدولة الفدرالية في العراق ضمن طريقة التفكك استناداً الى الواقع القانوني والدستوري كونها كانت دولة بسيطة موحدة، الا أن الواقع الفعلي والاحداث التاريخية تؤكد بأن كوردستان العراق كانت تتمتع بحكم ذاتي عام ١٩٩١ والوضع استمر حتى ٣٠ تموز ٢٠٠٤ اذ اعترف قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بحكم ذاتي لإقليم كوردستان، ولم يكن إقليم كوردستان طيلة (١٢ سنة) خاضعة للحكومة المركزية في بغداد ومن ثم تم اعداد الدستور العراقي عام ٢٠٠٥ وقد صادق عليه الشعب باستفتاء عام في ١٥ أكتوبر ٢٠٠٥ واصبح نافذاً عام ٢٠٠٦. وعليه فأن من الصعب حصر اختصاصات إقليم كوردستان العراق باعتبار أن العراق كان شبه منقسماً مما دعت الحاجة الى الاتحادية لإعادة توحيد العراق التي كانت منقسمة من الناحية الواقعية والسياسية. وبالتالي يصعب ادراج نشوء الدولة الاتحادية العراقية ضمن طريقة التفكيك فمن الصعب تجاهل هذا الواقع مع نشوء الدولة العراقية الاتحادية⁽¹⁴⁾. واستناداً الى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تم توزيع الاختصاصات وإدارة الثروات الطبيعية على النحو الآتي:

الفرع الاول

الاختصاصات الحصرية لحكومة الاتحاد

الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اختصاصات السلطة الاتحادية الحصرية الآتية⁽¹⁵⁾:

تحسين السياسة العامة وتقنين المبادئ العامة على المستوى الفدرالي كونها ذات دراية في المسائل التفصيلية وتترك للحكومة المحلية تقنين التفاصيل بتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف واخذ الوقت الكافي للقيام بمبادراتها الخاصة، في حين اعتبر البعض الاخر ان عملية اتخاذ القرارات والإدارة المشتركة من الممكن ان تكون بطيئة وكما قد تكون غير واضحة في بعض القرارات الهامة لقضايا معينة، ونحن نجد بأن التشريع المشترك وان كان يضيف عليه طابعاً عامضاً الا انه في الواقع العملي يعطي مجالاً أوسع للولايات في الاشتراك في رسم سياسة الاتحاد كون الحكومات المحلية ذات دراية ببنيتها التحتية وهي الاجدر على اغراء وتشجيع المجموعات المهمشة للمشاركة في مبادرات جديدة تستهدف مواقع محددة، وبالتالي يجب ان تشترك الأقاليم في صنع قواعد تقاسم الثروة والياؤها، بل ورسم السياسات الفعلية لضمان عدالة التوزيع⁽¹¹⁾.

يتضح مما سبق بأن دساتير الدول الفدرالية تتطلب الدقة اللازمة في نصوصها فيما يتعلق بمسائل الاختصاصات وكيفية إدارة الثروات الطبيعية وخاصة بالنسبة للدول النامية على اعتبار أن الثروات الطبيعية تعتبر المصدر الرئيسي والمسيطر على اقتصاد الدولة ولغرض تحقيق التوازن بين حكومة الاتحاد وحكومة الأقاليم أو الولايات، وأن تكون النصوص الدستورية المتعلقة بمسألة تقاسم الثروة منصفة وواضحة لا تحتمل التفسير للحد من النزاعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم.

المطلب الثاني

الاسس الدستورية لتقاسم الثروات الطبيعية في العراق

فيما يخص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ رغم تأكيده في ديباجته بأنه نظام اتحادي و الزم وفق المادة (109) على ان تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق و سلامته و استقلاله و سيادته و نظامه الديمقراطي الاتحادي⁽¹²⁾، الا انه حول توزيع الاختصاصات وادارة وتقاسم الثروات الطبيعية اتخذ منهجاً منفرداً عن بقية دساتير الدول الفدرالية الأخرى، فقد حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة الفدرالية وما تبقى

ثالثاً: - رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الاقاليم....

رابعاً: - رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: - رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم....

سادساً: - رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم....

سابعاً: - رسم سياسة الموارد المائية الرئيسية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً، وينظم ذلك بقانون.

ويتضح من هذا النص بأن اخذ المشورة والتعاون من قبل الحكومة الاتحادية تجاه حكومة الأقاليم ملزمة وإذا ما تم اصدار قانون في احدى المواضيع فانه يحق الاعتراض عليه من قبل حكومة الأقاليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية استنادا الى نص المادة ١٢١/ ثانياً⁽¹⁷⁾.

هذا بالإضافة الى نص الدستور على إدارة النفط والغاز مشتركة بين حكومة الاتحاد والاقاليم وانفرد بمادة خاصة ضمن فقرتين ١١٢/ اولاً وثانياً⁽¹⁸⁾، كما اشارت الى جعل إدارة المواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات تتم بالتعاون بين حكومة الاتحاد والاقاليم ايضاً، وهذا يعني بأن موضع النفط والغاز والاثار لا يمكن اخضاعها للسلطات الحصرية للحكومة الاتحادية ولا للسلطات المشتركة، بالإضافة الى المادة ١١٥ نصت بأن كل مالم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما⁽¹⁹⁾.

ويتبين لنا من هذه النصوص بأن الدستور العراقي اتسم بطابع يختلف عن غيره من الدساتير فحدد نصوصاً حصرية لاختصاصات حكومة الاتحاد وترك بعض المسائل ذات

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، والكمركية، 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 والتجنس والإقامة وحق 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 إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: - الإحصاء والتعداد العام للسكان.

الفرع الثاني

الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقاليم

الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم، حدد الدستور العراقي الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم بنصها على⁽¹⁶⁾:

أولاً: - إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات.

ثانياً: - تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

غياب تشريع اتحادي فيما يتعلق بالنفط والغاز الى يومنا بالاضافة انه ميز بين ملكية النفط والغاز و ملكية باقي الثروات (المعادن و الاثار) الأخرى⁽²³⁾ ، فقد أشار إليها في مادة مستقلة (113) ، لكن ايضاً بالرجع الى هذه المادة نجد فيها قصوراً من حيث كيفية إدارة هذه الثروات و الأهم انها اشارت في (113/ ثانياً) بنصه تعد الاثار والمواقع الاثرية..... وينظم ذلك بقانون وحتى يومنا هذا لم يصدر قانون من السلطة التشريعية يعالج هذه المسائل⁽²⁴⁾ ، يعد من أهم أسباب خلق ازمة تقاسم الثروات الطبيعية في الدولة الفدرالية، وعليه نحاول بيان إشكالية تقاسم الثروات الطبيعية بشأن النفط باعتبارها المصدر الأساسي محل نزاع في العراق، ومن ثم كيفية معالجتها وذلك في مبحثين، وعلى النحو الآتي:

المطلب الاول

إشكالية تقاسم الثروات الطبيعية في العراق

يتمتع العراق بأهمية استراتيجية نفطية كبيرة من بين دول العالم، ويعد من أغنى بلدان العالم بثروته النفطية، فهو يحتفظ بثالث أكبر احتياطي للنفط في العراق، ويصل الحجم العراقي من النفط الخام الى ١٤٣,١ مليار برميل، وهو ما يعادل ٢٥ بالمئة من إجمالي احتياطي تقريباً.

يوجد في عموم العراق ٧١ حقلاً نفطياً مكتشفاً غالبيتها في المنطقة الجنوبية من العراق حيث مركز الثروة النفطية والغازية، ولم يستغل سوى (٢٤) حقلاً في حين بقي (٤٧) حقلاً غير مستغل من بينها (١٠) حقول عملاقة⁽²⁵⁾.

ومع الأهمية الاستراتيجية للثروة النفطية ومشتقاتها، كونها تعتبر المورد الأساسي والرئيسي للاقتصاد العراقي، وتراجع دور القطاعين الصناعي والزراعي بشكل ملحوظ، إلا أن واقع تقاسم ثروتي النفط والغاز وتوزيعها في العراق في دستور عام ٢٠٠٥، على نحو اتسم بالغموض والمطاطية في معانيها بل وتناقض احكامها ايضاً بالإضافة الى الفراغ التشريعي الخاص في موضوع النفط والغاز، مما اثار ازمة تقاسم ثروتي النفط والغاز في العراق

اختصاصات مشترك بينها وبين الأقاليم ورجح قانون الاقليم على القانون الاتحادي في حال التعارض بينهما في الاختصاصات المشتركة، بينما ترك صياغة المواضيع الأهم بصورة تنسم بالغموض وعدم الوضوح مما يحتمل اللبس والتأويل عند ممارسة الاختصاصات وخلق نوع من النزاعات بين حكومة الاتحاد والحكومة الاقليم.

المبحث الثاني

إشكالية تقاسم الثروات الطبيعية وكيفية معالجتها

امام صعوبة نقل الثروات الطبيعية، فإن الايراد الصادر عنها في الغالب يعد ملكاً للأقاليم حيث تقع الثروة الطبيعية، الا أن المشكلة تكمن في حال كون الايراد الناتج عن الثروة الطبيعية كبيراً ومرتكزاً في بعض الأقاليم دون غيرها، ففي هذه الحالات تحتاج الدول الفدرالية إما الى تأمين ايراد كافي من مصادر أخرى، أو الى فكرة المشاركة في إيرادات الثروة الطبيعية، للحد من ازمة العدالة في تقسيم إيرادات الثروة الطبيعية بين الأقاليم.

إن موضوع عدم التوازن في توزيع الموارد الطبيعية لا تعتبر مشكلة في الدول الفدرالية المتقدمة كونها لا تعتبر المصدر الوحيد للدخل فيها لتنوع النشاطات الاقتصادية فيها (الصناعة، السياحة، الخدمات) بأن تكون ملكية المورد الطبيعي للإقليم او الولاية الذي وجد فيه الثروة ، مثال كندا و استراليا و سويسرا⁽²⁰⁾، اما بالنسبة للدول الريفية المتقدمة والتي يكون فيها القطاع النفطي من اهم القطاعات الاقتصادية الا انها ايضاً جعلت ملكية ثرواتها الطبيعية ترجع للإقليم او الولاية كما هو الحال في الامارات العربية المتحدة⁽²¹⁾ ، اذ نص دستور الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 وتعديلاته بأن (الثروات والمواد الطبيعية في كل امانة مملوكة ملكية عامة لتلك الامارة...)⁽²²⁾ . اما بالنسبة للعراق فأما(قصور وغموض النصوص الدستورية حول مواضيع مهمة كملكية الثروات الطبيعية وكيفية ادارتها بين حكومة الاتحاد وحكومة الاقليم، وهذا ما نجده واضحاً في الدستور العراقي

جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات السوق وتشجيع الاستثمار⁽²⁷⁾.

ويتضح من نص هذه المادة بانها تتميز بعدم الوضوح مما نتجت عنها خلق عدة إشكاليات قانونية عند تطبيق هذا النص، وهي كالآتي:

اولاً: الإشارة الى تنظيم الحقوق الحالية دون المستقبلية⁽²⁸⁾: ان اقتصار النص على الحقوق الحالية دون المستقبلية اثار العديد من النزاعات حول مدى خضوعها الى ذات النص الدستوري بالنسبة للحقوق الحالية، ام الأقاليم والمحافظات تفرد بإدارة الحقوق المستقبلية استناداً الى عدم ايرادها ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة (١١٠) ولا ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية مع الأقاليم والمحافظات في المادة (١١٤)⁽²⁹⁾، الا انه بالرجع الى المادة (١١٥) والتي تنص بأنه (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 الاولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)، وعليه كان الاولى بالمشروع الدستوري الإشارة الى حقول النفط والغاز سيما ان الامر لا يتعلق بإدارة فقط وانما رسم مشترك للسياسات الاستراتيجية لثروتي النفط والغاز لتحقيق أكبر منفعة للشعب العراقي⁽³⁰⁾.

ثانياً: الاتجاه الذي اتخذه المشروع الدستوري لم يكن موفقاً بالإشارة الى ثروتي النفط والغاز فقط دون الإشارة الى الثروات

بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، ويمكن بيانها على النحو الآتي:

الفرع الاول

إشكالية تقاسم ثروتي النفط والغاز حسب الدستور

انفرد الدستور العراقي بالمادتين (١١١) و (١١٢) لموضوع ملكية وإدارة النفط والغاز دون الإشارة الى بقية الثروات الطبيعية، وحيث نصت المادة (١١١): أن النفط والغاز ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات، وما يلاحظ من هذه المادة وعلاقتها بالمادة التالية، هو:

أولاً: ذكر ثروتي النفط والغاز دون الإشارة الى الثروات الطبيعية الأخرى.

ثانياً: اعتبار النفط والغاز ملكاً للشعب العراقي، أي انما لا تعد من الاملاك الحكومية للدولة الاتحادية، وهذا بدوره ينسجم مع روح القانون الذي يعتبر الثروات الطبيعية ملك الشعب، وان الدولة ما هي الا أداة للإدارة والتوزيع والتطوير.

ثالثاً: ان مفهوم الملكية الوارد في المادة (١١١) من الدستور العراقي يتخلف عن مفهوم الملكية في نطاق القانون الخاص والتي تبيح للمالك حق الاستعمال والاستغلال والتصرف في ملكه، فالقصد من الملكية في المادة المشار اليها هو وضع ثروتي النفط والغاز في خدمة أبناء الشعب العراقي كأمة واحدة وتخصيص واردتها لازدهاره وتلبية حاجاته لا ان يحرم الشعب من الانتفاع بثرواته.

رابعاً: الملكية المشار اليها تعد ملكية مشاعة لكل الشعب دون تجزئة، مع الاخذ بنظر الاعتبار التوزيع السكاني، وكذلك المناطق التي حرمت منها سابقاً⁽²⁶⁾.

في حين نظمت المادة (١١٢) من الدستور الية إدارة ثروتي النفط والغاز، نصت على:

اولاً: تقوم حكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزيع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في

اختصاص النظر في المنازعات الناشئة عن تنفيذ العقود البترولية، وانما تعتبر من اختصاص هيئات تحكيم خاصة، مما يجعل الظروف المحيطة بصياغة و انعقاد العقد محل نظر، حيث قد تجد الحكومة الاتحادية نفسها امام التزامات دولية نتيجة لتلك العقود البترولية⁽³⁵⁾.

وبالرجوع الى نص المادة (١٤١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على انه : يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢ وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كردستان، بما فيها قرارات المحاكم والعقود، نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو الغائها حسب قوانين إقليم كردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور)، ويتبين من خلال هذا النص بأن جميع العقود التي ابرمتها حكومة إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢ والى عام ٢٠٠٥ نافذة بنص الدستور الفدرالي، والذي بدوره يعد من اهم أسباب الخلافات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان الى هذا اليوم ، اما فيما ذهب اليه البعض بأن هذه العقود تعتبر مخالفة واضحة وصريحة لنصوص الدستور العراقي، فالمادة (١١١) تعتبر النفط والغاز ملك الشعب، الا انه لا يمكن الاستناد الى هذا النص عند التعامل مع هذه العقود، لأنها ترجع بنا الى المادة (١١٥) من الدستور والتي تنص على ما لم يتم ذكره ضمن الصلاحيات الحصرية او المشتركة فإنه يكون من صلاحيات الأقاليم⁽³⁶⁾.

وحين ذهب البعض باقتراحهم هو بإجراء تعديلات في مواد الدستور بشكل يقلل من ازمة موضوع ثروتي النفط والغاز، الا ان مثل هذا التعديل تعتبر غير قانونية، والسبب يعود الى ان حق الاقليم في مواردها محصن، وذلك حسب المادة (١٢٦) من الدستور العراقي اذ تنص هذه المادة على: (انه لا يجوز اجراء أي تعديل على موارد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الاقليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة سكانه باستفتاء عام)، واستناداً الى هذا النص لا

الطبيعية الأخرى والتي لا تقل أهميته عن النفط والغاز، وكان الاجدر بالمشروع الى الجمع بين ثروتي النفط والغاز مع بقية الثروات الطبيعية وخاصة ان العراق يمتلك العديد من الموارد الطبيعية الأخرى كالزئبق صخور الفوسفات والذهب والحديد والمرمر والزجاج وغيرها من الثروات الطبيعية⁽³¹⁾.

ثالثاً: عدم تحديد الحصة الاستثنائية للأقاليم والمحافظة المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك.... مع عدم ذكر المدة الزمنية التي ستدفع بموجبها هذه الحصة للمناطق المتضررة، بالإضافة الى عبارة الأقاليم مبهمه لا تتسم بالوضوح، فهل يقصد المشروع الدستوري بكلمة (الاقليم) المعنى القانوني والذي ينتمي به الى النظام الفدرالي، ام انه يقصد المناطق المتضررة من جراء سياسات النظام السابق⁽³²⁾.

رابعاً: أحال دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تنظيم إدارة النفط والغاز والية تقاسم وارداتها الى قانون يصدر عن مجلس النواب، عندما نص في الفقرة الاولى من المادة (١١٢) {وينظم ذلك بقانون}، أي ان يصدر قانون بعد نفاذ الدستور، الا ان هذا القانون لم يصدر الى يومنا هذا، بالرغم من وجود أكثر من مسودة لمشروع هذا القانون فانه لم يتم التصويت عليها بعد في مجلس النواب لتصبح قانوناً وكل هذا كان السبب الرئيسي في الهدر الهائل للثروات في العراق وخلق الازمات والسبب يرجع الى القصور التشريعي⁽³³⁾.

الفرع الثاني

عقود الامتياز البترولية في إقليم كردستان العراق

تعرف عقود الامتياز البترولية انما (التصرف القانوني الذي بموجبه تمنح الدول المنتجة للبترول لشركة اجنبية خاصة حقوق البحث والاستخراج والاستغلال خلال مدة العقد، وتتمتع الشركة الأجنبية المتعاقدة بحرية مطلقة في ممارسة كافة أنشطتها السابقة مقابل قيمة مادية يتفق عليها المتعاقد عند ابرام العقد)⁽³⁴⁾، وعليه فإن هذا النوع من العقود يجرى القضاء الداخلي

يجوز اجراء أي تعديل مثله الا بموافقة السلطة التشريعية للأقاليم واجراء استفتاء عام.

المطلب الثاني

اليات تسوية ازمة تقاسم الثروات الطبيعية وتوزيعها في العراق

أن الية تقاسم الثروات الطبيعية بين حكومة الاتحاد وحكومة الأقاليم أو الولايات قد تخلق خلافات نتيجة تضارب المصالح وتنازع الاختصاصات دستورياً، أو نتيجة القصور في صياغة المواد الدستورية مما يجعل تطبيقها في إدارة تقاسم الثروات الطبيعية محل نزاع بين الحكومة الاتحادية والأقاليم او المحافظات⁽³⁷⁾.

وامام غموض النصوص الدستورية المنظمة بمسالة تقاسم الثروات الطبيعية وتوزيعها أو انها غير محكمة ويشوبها النقص أم احتمال التأويلات، حول احتفاظ الحكومة بسلطتها في إدارة الثروة الوطنية وبالمقابل تمسك الولايات بأكثر قدر ممكن من سلطة إدارة الثروة الوطنية، وعليه لابد من إيجاد الية يتم بمقتضاها تسوية النزاعات الناشئة عن تقاسم الثروات، تتجه بعض الدساتير اللجوء الى القضاء الدستوري، كما قد تظهر الحاجة الملحة الي ضرورة تعديل الدستور الفدرالي بالشكل الذي يلي المستجدات والمتغيرات بالأخص موضوع ازمة تقاسم الثروات الطبيعية داخل دولة الاتحاد الفدرالي للحد من النزاعات القائمة بين السلطتين، وقد يتم اللجوء الى التوافقات السياسية (الاتفاقيات الداخلي) بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم لغرض تجاوز الخلافات بشأن الية تقاسم الثروة وتوزيعها، وقد تنص بعض الدساتير الفدرالية على تغليب قانون الاتحاد على قانون الولاية أو بالعكس في حال التعارض بينهما. وعليه نحاول في هذا المطلب بيان اليات تقاسم الثروات الطبيعية في العراق، على النحو الآتي:

الفرع الاول

الاليات الدستورية لتسوية ازمة تقاسم الثروات الطبيعية

وتوزيعها في العراق

النظام الفدرالي في العراق يتميز بوجود مؤسسات اتحادية تعمل على إدارة المصالح المشتركة بين سلطتي الاتحاد والأقاليم،

وتشارك هذه الأخيرة في هذه المؤسسات وفي اتخاذ القرارات التي تمم الدولة، ويتفاوت اختصاص هذه المؤسسات تبعاً لطبيعة الرابطة الاتحادية أو ضعفها، وتعتبر إدارة الثروات الطبيعية من أبرز مظاهر هذا النشاط، مما يتطلب الأمر إيجاد اليات دستورية لحل نزاعات تقاسم الثروة الطبيعية وبالأخص (ثروتي النفط والغاز)⁽³⁸⁾، ومن الأساليب الدستورية هي:

أولاً : الأسلوب القضائي: تعد المحكمة العليا مهما كانت التسميات، هي اعلى سلطة قضائية في الدولة الاتحاد الفدرالي، تختص بالرقابة على دستورية القوانين، وتفسير نصوص الدستور الفدرالي، والفصل في النزاعات القائمة بين الاتحاد والأقاليم، بالإضافة الى الاختصاصات الأخرى حسب ما ينص عليه دستور كل دولة⁽³⁹⁾.

وفي العراق فأن القضاء الدستوري يتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا والتي نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اختصاصاتها ضمن المادة (٩٣) اذ نصت بأن النزاعات التي قد تحصل بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم تدخل في الولاية القضائية للمحكمة الاتحادية العليا بوصفها اعلى هيئة قضائية في الدولة⁽⁴⁰⁾.

ثانياً: أسلوب التعديل الدستوري: يعتبر الدستور في أي دولة الوثيقة الأساسية للتنظيم القانوني وتأتي في قمة الهرم القانوني للدولة ويعد انعكاساً للأوضاع الظروف التي تعيشها الدول من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية نحو مستقبل أفضل للشعب، ولا شك أن هذه الظروف في تغير وتطور مستمر، ولمواكبة هذه التطورات في الدساتير الفدرالية يتم من خلال تعديلها، فنصوص الدستور ليست ذات ديمومة وبالتالي لا ضير من تعديلها بما يتوافق وطبيعة دستور الدولة وواقع الحياة الاجتماعية⁽⁴¹⁾.

وإجراءات تعديل الدستور يختلف حسب اذا ما كان الدستور مرناً والتي يكون نفس إجراءات تعديل القوانين العادية⁽⁴²⁾، أم دستوراً جامداً⁽⁴³⁾، وبالتالي يتم تعديلها بطرق خاصة⁽⁴⁴⁾، وبما ان الدستور العراقي يعتبر من الدساتير الجامدة

كوسيلة للحد من ازمة الخلاف وتجنب الاجراءات المعقدة في ظل الأساليب القانونية الأخرى⁽⁴⁷⁾.

ومن الدساتير التي اتبعت هذا الأسلوب دستور الاتحاد السويسري لعام 1999 المعدل و الذي أشار على انه يتم فصل المنازعات التي قد تنشأ بين المقاطعات او بين المقاطعات و الاتحاد بالفاوض و الوساطة بقدر الإمكان⁽⁴⁸⁾. وكان هذا الأسلوب واضحاً في العراق بعد صدور دستور 2005، اذ شهدت العراق ازمة تقاسم ثروتي النفط والغاز وتنامت تدريجياً بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان وعقدت مؤتمرات وطنية من أبرزها اتفاقية أربيل لعام 2009 والموقعة من قبل ممثلي الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم في اربيل⁽⁴⁹⁾، الا ان هذه الاتفاقية لم تأخذ حيزها في التطبيق بسبب الاختلافات السياسية وانعدام قانون النفط والغاز على خلاف ما جاءت به بنود الاتفاقية على ضرورة تشيع قانون النفط والغاز العراقي⁽⁵⁰⁾.

وقد ازدادت حدة هذا الخلاف أوائل عام 2011 ورغم اجراء العديد من المباحثات بين وزارة النفط الاتحادية ووزارة الثروات الطبيعية في إقليم كردستان لا ان هذا الأسلوب لم يلاقي نجاحه كأسلوب لحل ازمة تقاسم ثروتي النفط والغاز وتوزيعها في الدولة الاتحادية، على عكس بعض الدول الأخرى كالسودان التي عقدت اتفاقية السلام بين الحكومة السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان وذلك لغرض إيجاد الحلول فيما يتعلق بتوزيع الثروات الطبيعية ونتجت عن هذه الاتفاقية صدور الدستور السوداني الانتقالي لعام (2005)⁽⁵¹⁾.

الخاتمة

بعد التطرق لموضوع ازمة تقاسم الثروات الطبيعية في ظل قصور النصوص الدستورية في النظام الفيدرالي العراقي على وجه الخصوص توصلنا الى عدة استنتاجات وعرضنا بعض المقترحات كما يلي:

فأن إجراءات تعديل الدستور الفدرالي تكون مشروطة، استناداً الى المادة (126)، إذ نصت المادة على اختصاص مجلس النواب في الموافقة على اقتراح التعديلات الدستورية، بالإضافة الى موافقة الشعب على التعديل في استفتاء عام، على ان مقترح التعديل يتطلب موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافق غالبية الشعب، فضلاً عن مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، واشترط الدستور لتمام التعديل ان لا يرفض من اقلية الثلثين في ثلاث محافظات، وهذا يعني ان الوضع في العراق بالنسبة لإجراءات التعديل يتوقف على موافقة غالبية سكان محافظات إقليم كردستان ولاسيما فيما يتعلق بشأن التفسيرات المختلفة حول المادة(112) والمتعلقة بثروتي النفط والغاز⁽⁴⁵⁾.

واتخذ الدستور العراقي أسلوب تعديله من خلاص نص الدستور نفسه والذي ذهب اليه غالبية الفقه الدستوري الى ان السلطة المختصة بالتعديل هي السلطة التي يحددها الدستور وذلك اما بإفراد سلطة الاتحاد بالتعديل كما ذهب اليه دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971، أو اشتراك الولايات والاتحاد بالتعديل كما في دستور روسيا لعام 1993، أو منح الولايات المشاركة في إقرار التعديل كما في دستور الاتحاد السويسري لعام 1999.

الفرع الثاني

أسلوب الاتفاقات السياسية لتسوية ازمة تقاسم الثروات

الطبيعية وتوزيعها في العراق

يتمثل هذا الأسلوب كون ان بعض النزاعات المتعلقة بالثروات الطبيعية وتوزيعها تستلزم حلول سريعة دون اللجوء الى القضاء الدستوري التي قد تطول اجراءاته بالفصل في النزاع⁽⁴⁶⁾، وكذلك عدم الاقدام على تعديل الدستور أيضا ففي كثير من الأحيان جهود الدساتير الفدرالية تكون إجراءات تعديله صعبة وقد يستحيل اجرائه في ظل التناقضات السياسية داخل مكونات الاتحاد الفدرالي وبالتالي لا تؤدي الى الحل المرضي للخلاف حول تقاسم الثروات الطبيعية، وعليه يتم اللجوء الى هذا الأسلوب

الاستنتاجات

1- النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات وتقاسم الثروات الطبيعية غير واضحة وتحتل أكثر من تفسير واحد.

2- نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 على تملك الشعب العراقي لثروتي النفط والغاز في المادة (111)، الا ان هذه الملكية لا تعني مفهوم الملكية في القانون المدني، أي الاستغلال المباشر لهذه الثروات من قبل الشعب، وانما توظيف هتين الثروتين في خدمة الشعب العراقي و لاتعد من أملاك الحكومية و هذه تعتبر سابقة بالنسبة للدساتير العراقية، بالإضافة الي ان المشرع الدستوري تناول ثروتي النفط والغاز فقط من بين الثروات الطبيعية و حصر هذه المادة الدستورية بماتين الثروتين بالشكل التالي: الثروات الطبيعية هي ملك الشعب العراقي في جميع الأقاليم والمحافظات.

3- تطرقت المادة (112) الى إدارة واستثمار ثروتي النفط والغاز من الحقول المستخرجة منها في الحقول الحالية، من خلال التعاون بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، الا ان هذه المادة نفسها اثارت الخلاف والنزاعات بين كل من الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان حول الجهة التي تختص في إدارة واستثمار النفط والغاز في الحقول المستقبلية أي المستكشفة بعد نفاذ الدستور.

4- عدم تطرق دستور جمهورية العراق لعام 2005 الي الثروات الطبيعية الأخرى كالحديد واليورانيوم والذهب وغيرها، اذ انها لم ترد ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة (110) ولا ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم في المادة (114) وبالتالي فإنها تكون من اختصاصات الأقاليم والمحافظات التي توجد فيها وفقاً للمادة (115) من الدستور.

5- عدم صدور قانون النفط والغاز الي يومنا هذا، بالرغم من وجود أكثر من مسودة لمشروع هذا القانون فانه لم يتم التصويت عليها بعد في مجلس النواب لتصبح قانوناً وكل هذا السبب

الرئيسي في الهدر الهائل للثروات في العراق وخلق الازمات والسبب يرجع الي القصور التشريعي.

المقترحات

من خلال الاستنتاجات التي توصلنا اليه في البحث يمكن اقتراح ما يلي:

1- من الضروري الإسراع بإصدار قانون النفط والغاز في العراق اسوة بقانون النفط والغاز في إقليم كردستان.

2- للحد من النزاعات القائمة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم فيما يتعلق بتقاسم وتوزيع ثروتي النفط والغاز ضرورة اللجوء الى الأسلوب الدستوري من خلال المحكمة الاتحادية العليا.

3- رسم استراتيجية جديدة في العراق تأخذ بالحسبان تقليل الاعتماد على النفط والغاز كمصدر وحيد للإيرادات العامة، والاعتماد على المصادر الأخرى أيضاً كالمعادن من خلال استغلالها واستثمارها بكافة الطرق وبالتالي تحول العراق من دولة ريعية الي دولة يكون مصدر إيراداتها متنوعة، للحد من النزاعات حول الثروتين والمحافظه علي حق الأجيال القادمة.

4- يجب توزيع الثروات على أسس جديدة تأخذ أماكن وجود هذه الثروات الطبيعية بعين الاعتبار وذلك مراعاة الاضرار التي تصيب البيئة جراء استخراجها.

الهوامش

(1) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012. ص8.

(2) رونالد واتس، الأنظمة الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، 2006، ص56-57.

(3) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري (نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية) ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص123.

- (4) د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص66.
- (5) المادة (23) من دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971.
- (6) د. مُجَّد عودة الدراجي، تقاسم الثروات وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي (دراسة تحليلية مقارنة) ، دار النهضة العربية، مصر، 2018، ص170.
- (7) المادة (177) ، دستور البرازيل لعام 1988 المعدل 2014.
- (8) المادة (12) دستور فنزويلا لعام 1999 المعدل عام 2009.
- (9) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص74.
- (10) المادة (74) ، القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل عام 1991.
- (11) د. سه ركول مصطفى احمد، الوضع القانوني لملكية الموارد الطبيعية، النفط والغاز، دراسة تحليلية، دار الكتب القانونية، مصر، 1015، ص258.
- (12) فوزية خدا كرم عزيز، الفدرالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي، الباحث العلمي، العدد 9-10، حزيران – أيلول، 2010، ص152.
- (13) إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، مكتبة سنهوري، بيروت، 2018، ص66.
- (14) سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق، ص163.
- (15) المادة (110) ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (16) المادة (114) ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (17) د. إسماعيل علوان عبود التميمي، مصدر سابق، ص119-120.
- (18) تنص المادة (112)، دستور جمهورية العراق لسنة 2005، على: أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان 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 الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار .
- (19) د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط1، دار اراس للطباعة والنشر، أربيل، 2010، ص205.
- (20) سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق، ص270.
- (21) د. عصام نعمة إسماعيل، دساتير الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2008، ص54.
- (22) المادة (23) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 وتعديلاته.
- (23) المواد (111) و (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (24) تنص المادة (113) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأنه: تعد الاثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون.
- (25) اد. مُجَّد عودة الدراجي، مصدر سابق، ص192.
- (26) المادة (111) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (27) المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (28) د. سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق، ص276.
- (29) جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية، الحوار المتمدن، العدد2196، 2008-2-19 <https://www.ahewar.org/search/Dsearch.asp?nr=2196>
- (30) د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي، د. حسن لطيف الزبيدي، الصناعة النفطية في العراق (التحديات والافاق)، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2015، ص165.
- (31) د. مُجَّد حامد عبد الله، اقتصاديات الموارد والبيئة، ط1، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1991، ص109.
- (32) الدراجي، مُجَّد عودة، مصدر سابق، ص208.
- (33) الدراجي، مُجَّد عودة، مصدر نفسه، ص214.
- (34) د. مُجَّد عودة الدراجي، مصدر سابق، ص225.
- (35) د. احمد حلمي خليل هندي، عقود الامتياز البترولية وأسلوب حل منازعاتها، دار الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2013، ص208.
- (36) د. سه ركول مصطفى احمد، مصدر سابق، ص276.
- (37) مُجَّد عودة الدراجي، مصدر سابق، ص249.
- (38) د. مُجَّد عمد مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً) المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص81.

السياسية والقانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري) ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص76.

(44) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص509.

(45) د. علي يوسف الشكري، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور، مجلة الكلية الإسلامية، النجف الاشرف، السنة الخامسة، العدد14، 2011، ص24.

(46) اندريه هوريو، المصدر السابق، ص387.

(47) محمد عودة الدراجي، مصدر سابق، ص289.

(48) المادة (3/44) من دستور الاتحاد السويسري.

(49) عقدت اتفاقية أبريل في عام 2009 ووقع على هذه الاتفاقية كل من (روز نوري شاويس ممثلاً عن حكومة الإقليم، حسن السنيد ممثلاً عن التحالف الوطني العراقي، سلمان الجميلي ممثلاً عن القائمة العراقية) التي كانت تعتبر هذه الكتلة الثلاثة الأكبر في مجلس النواب في عام 2009.

(50) الفقرة (ثانياً/ب) من اتفاقية أبريل لعام 2009.

(51) د. حمد عودة الدراجي، مصدر سابق، ص290.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري)، منشأة المعارف، الإسكندرية.

د. احمد حلمي خليل هندي، عقود الامتياز البترولية وأسلوب حل منازعاتها، دار الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2013.

د. إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، مكتبة سنهوري، بيروت، 2018.

د. الباز، داود، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري (نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

د. سه ركول مصطفى احمد، الوضع القانوني للملكية الموارد الطبيعية، النفط والغاز، دراسة تحليلية، دار الكتب القانونية، مصر، 2015.

د. عصام نعمة إسماعيل، دساتير الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2008.

د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.

(39) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص162.

(40) المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تنص على: (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة. ثانياً: تفسير نصوص الدستور. ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة. رابعاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية. خامساً: الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات. سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون. سابعاً: المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً: أ- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات

القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب- الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو

المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

(41) د. فكرت نامق عبد الفتاح، العلاقة بين حكومة إقليم كردستان

والحكومة الاتحادية (دراسة في المادة 140 من الدستور العراقي لعام

2005 وانعكاساتها على الوحدة الوطنية) ، مجلة المعهد، معهد العلمين

للدراستات العليا، النجف، العدد (7)، 2015، ص208.

(42) ويقصد بالدساتير المرنة: ان إجراءات تعديله هي ذاتها إجراءات

القوانين العادية الصادرة من السلطة التشريعية في الدول، أي انها ذات

الإجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي، ومعيار الدساتير المرنة هو

سهولة تعديلها بصرف النظر فيما إذا كانت مكتوبة ام عرفية، مثال دول

الاتحاد السوفيتي (السابق) لعام 1918. للمزيد راجع: د. علي يوسف

الشكري، مباحث في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

2014، ص213.

(43) يقصد بالدساتير الجامدة: هو ان إجراءات تعديله تكون خاصة وذات

طبيعة صعبة او معقدة، للمزيد راجع: د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم

د. فكرت نامق عبد الفتاح، العلاقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية (دراسة في المادة 140 من الدستور العراقي لعام 2005 وانعكاساتها على الوحدة الوطنية)، مجلة المعهد، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف، العدد (7)، 2015.

فوزية خدا كرم عزيز، الفدالية في العراق بين الأسس الدستورية والواقع السياسي والاقتصادي، الباحث العلمي، العدد 9-10، حزيران - أيلول، 2010.

ثالثاً: الدساتير و المواثيق الدولية:

دستور الاتحاد السويسري.
دستور الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 وتعديلاته.
دستور البرازيل لعام 1988 المعدل 2014.
دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
دستور فنزويلا لعام 1999 المعدل عام 2009.
القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل عام 1991.

رابعاً: المواقع الالكترونية:

جواد كاظم البكري، أسس توزيع الثروات في الأنظمة الفيدرالية، الحوار المتمدن، العدد 2196، 2008-2-19

<https://www.ahewar.org/search/Dsearch>.

[asp?nr=2196](https://www.ahewar.org/search/Dsearch.asp?nr=2196)

د. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.

د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.

د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي، د. حسن لطيف الزبيدي، الصناعة النفطية في العراق (التحديات والافاق)، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2015.

د. مُجّد حامد عبد الله، اقتصاديات الموارد والبيئة، ط1، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1991.

د. مُجّد عمد مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً) المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2009.

د. مُجّد عودة الدراجي، تقاسم الثروات وتوزيعها في دولة الاتحاد الفيدرالي (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 2018.

د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط1، دار اراس للطباعة والنشر، أربيل، 2010.

د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

رونالد واتس، الأنظمة الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، 2006.

ثانياً: البحوث:

د. علي يوسف الشكري، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور، مجلة الكلية الإسلامية، النجف الاشرف، السنة الخامسة، العدد 14، 2011.

پوختنه

هه بوونا سامانین سروشتی ل سهر روین ئهردی، خالهك سهرهکی یه بۆ بهردهوام بوونا ژيانی، چونکی ب کورتی ئه و سهرهوتی هاوالتیان نه د دهولهتی دا، لهورا ناهیت پیشبینی کرن ژيانا مروقی بی سامانین سروشتی. گرنگی دان ب سامانین سروشتی هیمایی دهولهتا یاسایی یه، ژ بهر کو ریژگرتنا مافین مروقی زهلال دبت د ب کارئینانا سامانان، بهرههفکرنا ژيانهکا خواهش، کیمکرنا ریژا هه ژاریین و خورتکرنا ئاستی پیشیخستنا ئابوری دا. گرنگی دان ب مافین ههچهرخ جهی خوه گرتن د پیشکفتهنین لهزوک دا، د یاسا نیقدهولهتی دا و ژ وی بۆ دهستورین نهتهوهی هاتن بجهکرن، ئانکو ماف د سامانین سروشتی دا بۆخالهك گرنگی ل دهف دانهرین دهستوران، ب وی واتهیی کو ئیک ژ بنهمایین هه ره سهرهکی یین سیسته می دهستوری و بلند کرنا سیسته می دیموکراتی یه، و د قی ریکی دا گرنگی دان ب مافی خه لکی د سامانین سروشتی دا، و ژ لایی دانهرین دهستوران قه پیته پی هات دان ژ بهرکو ئه و دبت گهرهنتی بۆ خه لکی د نوکه و پاشهروژی دا، د بکارئینانا سامانین سروشتی یین وهلاتی و پیش ئیخستنا وان دا. سیسته می حوکمرانیی دینهمویا سهرهکی یه بۆ دهولهتی، و ئهوه بها و گرنگی یا سیاسی دیار دکت، وسیسته می حوکمرانیی د عیراقی دا فیدرالی یه وهك دهستورئ کۆمارا عیراقی یا سالا (2005) دیار کری، سهره رای هه بوونا دهقین دهستورین دانپیدهر بۆ ماف د بکارئینانا سامانین سروشتی دا، بهلئ هه ر د ژیواری دا ئه م د مینن دهست گرتی بهرامبه ر کیمیا دهقین دهستوری و یاسایی د رونکرن و زهلالکرنا قی مافی دا، وهك چاوانی کارگیریکرنا قی مافی د ناقبهرا حکومهتا ناقهندی و حکومهتا ههریمی دا و پهیدا کرنا فهکته رهکی بۆ دابهشکرنا سامانین سروشتی، ب شیوازهکی یهکسان و دادپهروهه، و ئهف چهنده نه زهلالتر بوو تایبهتی پشتی کو عیراق توشی قهیرانان و نه جیگریی و شهرا ن بووی ب پهیدا بوونا ریخراوا داعش یا تیرورستی.

THE CRISIS OF THE DIVISION OF NATURAL RESOURCES IN LIGHT OF THE SHORTCOMINGS OF THE CONSTITUTIONAL PROVISIONS

DILEEN SARDAR ZUHDI AL-NOORI AND ROMAN KHALEEL RASOL

College of Administration and Economics, University of Zakho, Kurdistan Region-Iraq

ABSTRACT

The existence of natural resources on the globe is one of the basics of the continuation of life in it, because it is in short the property of its children, it is not possible to imagine the existence of human life free of natural resources, Attention to wealth is a real guarantee, represented by one of the legal aspects of the state, which is the respect of human rights, including the right to exploit wealth, provide livelihoods, reduce poverty levels and promote economic development, In light of the rapid developments in international law, attention to modern rights has been replaced by national laws, This right has taken its place among the drafters of constitutions as one of the constituents of the constitutional system, which adopts the democratic approach as a method of governance, Considering that the right to natural resources is one of the manifestations of those rights, and this right has taken an important place in the attention of the drafters of national constitutions in order to ensure the rights of peoples now and in the future to exploit and develop natural resources.

The system of government is the main engine of the state, which determines its status and political weight, so the type of system contributes to determining the constitution of the state and its laws and institutions, Since the system of government in Iraq is a federal and this is approved by the 2005 Constitution, Although there are guidelines to determine the right to exploit natural resources, they remain incapable of applying to the deficiencies of various state institutions by establishing appropriate legal legislation on the subject of how to manage this right between the federal government (the center) and the regions, and to find mechanisms for the distribution of natural resources, especially after exposure Iraq crises, wars and security instability after the emergence of the terrorist organization crisis.

KEY WORDS: Natural resources, constitution, federal system, federal government, regional government.