

## حوارات حضارية حول قوانين النفط والغاز-أولا

حمزة الجواهري\*

توطئة:

منذ ما يقرب من ستة أعوام وقوانين النفط والغاز مازالت حبيسة الأدرج في مجلس النواب وحكومتى المركز والإقليم، السبب واضح جدا، وهو أن لكل من الطرفين تفسيره الخاص لفقرات الدستور التي تتعلق بهذا الموضوع، فالكل راح يتهم الدستور بالضبابية وعدم الوضوح للمواد التي تتعلق بالنفط والغاز، كما وأن هناك أسبابا أخرى لهذه التفسيرات المختلفة، حيث كل طرف من الأطراف يفسرها وفق مصالحه ولا يألو بالألا لتفسير الطرف الآخر، ويتمسك بفهمه أو تفسيره لتلك المواد الدستورية، بحيث ذهب الطرفان بعيدا بوضع تفاسيرهما المختلفة موضوع التطبيق وكأن العراق قد انشطر إلى قسمين، كل ذلك جرى قبل أن يتوصل الطرفين إلى تفسير واحد يعتمده الجميع، فالإقليم وقع ما يزيد على خمسين عقدا مع الشركات العالمية للاستكشاف والتطوير والإنتاج، كلها بلا استثناء يعتبرها المركز، الحكومة الاتحادية، غير شرعية كونها مخالفة للدستور، وذهب المركز بسياسة أحي مختلفة تماما بجولات التراخيص المعروفة التي يعتبرها الإقليم سياسة نفطية فاشلة، وأحيانا يشتد الجدل ليصل إلى حد المواجهات الكلامية الجارحة لأي من الطرفين.

بذات الوقت كل يوم نجد أننا بحاجة أكثر لتشريع حزمة القوانين التي تتعلق بالنفط والغاز المتمثلة بخمسة قوانين، وهي قانون النفط والغاز الذي ينظم العلاقات في الصناعة الاستخراجية، وقانون شركة النفط الوطنية، وقانون توزيع الثروة النفطية، وقانون وزارة النفط الاتحادية، وأخيرا قانون المجلس الاتحادي للنفط والغاز، كل هذه القوانين يجب أن تصدر بأسرع وقت لكي ينتهي العمل بمنظومة القوانين القديمة التي وضعها النظام السابق والتي لم تعد تلبي جميع احتياجات المرحلة الجديدة.

في محاولة منا لوضع الأسس الصحيحة لتوزيع الاختصاصات التي تتعلق بالصناعة النفطية بين الإقليم والمركز جاءت الدراسة الأولى بعنوان "محاولة لاستنباط القانون الذي ينسجم مع الدستور"

والتعديلات المقترحة على مسودتي قانون النفط والغاز، والتي نشرت أوائل تشرين الثاني 2011 في العدد 28 من مجلة حوار التي تصدر عن معهد التقدم للسياسات الإنمائية، لكن لم نذهب بعيدا بوضع الأسس الصحيحة التي اقترحناها في الدراسة، حيث مازال التخبط واضحا من قبل العيدد من الدراسات للموضوع والذين يتعاطون معه من المسؤولين، لذا كان ضروريا المضي أبعد في هذه المحاولة التي لاقت استحسانا من قبل المختصين بعد الندوة التي عقدها معهد التقدم للدراسات الإنمائية حول الموضوع، وكذلك ملاحظات كثيرة تقدم بها مفكرون مهتمون بهذا الشأن.

لقد ظهرت أجزاء من هذه الدراسة على مجلة حوار التي تصدر عن معهد التقدم وأجزاء أخرى في ندوة عقدها المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي بتاريخ 27-11-2011 في بغداد ونشرت في مجلة المعد الدورية، كما وعقد ندوات حول الموضوع عدة ناقشت عدة أفكار جاءت ضمن هذه الدراسة.

### **البء عند أصل الموضوع:**

إن فلسفة أنظمة الدولة الفدرالية تقوم على أساس أن الفدراليات والحكومة المركزية تتقاسم الصلاحيات والمسؤوليات بشكل منسجم، حيث أن حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية كلاهما ذات طبيعة تنفيذية، وكذلك الأمر بالنسبة للتشريع، أي البرلمان، فكل البرلمانين الإقليمي والاتحادي تعتبر سلطات تشريعية ورقابية بذات الوقت، لذا ينبغي تقاسم الأدوار بين سلطات المركز وسلطات الإقليم بشكل منسجم، بحيث تتناغم السلطات بعملها ولا تتعارض، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية، حيث يجب أن يقوم المركز، الحكومة الاتحادية، بوضع السياسات والقوانين والتعليمات والخطط الاتحادية بالتعاون مع الإقليم، أي الجوانب الإدارية العليا للبلد، ومنها الجوانب ذات الطبيعة السيادية أو العائدات المالية للدولة، ولا ينتهي دور المركز عند رسم السياسات وضمن السيادة وتوزيع عادل للثروات، وإنما يبقى له حق المتابعة والرقابة والإشراف على الجوانب العملية التي يقوم بتنفيذها الإقليم، وحتى القيام بجوانب عمالية نيابة عن الأقاليم وخصوصا إذا كانت دولة ناشئة كالعراق، كما أن للإقليم حق اصدار الدساتير والقوانين التي تنظم العمل بداخل الإقليم لتسد النقص التشريعي الذي يتعلق بعملها على أن لا تتعارض تلك الدساتير أو القوانين مع دستور البلد أو القوانين الاتحادية، وفي الدستور العراقي ما ينظم هذا الأمر ورد في المادة 115، في العموم ليس من حق الإقليم كتابة تشريعات تتعارض مع دستور وقوانين الدولة النافذة، لأن بهذه الحالة سيأخذ

الإقليم دور الحكومة الاتحادية، وهذا الأمر غير معقول ولا يمكن قبوله، ولا يمكنه الاستمرار بعرقلة صدور القوانين الاتحادية لكي ينفرد هو فقط بالتشريع ومن ثم التنفيذ على هواه.

## مقاربة بين هذا المفهوم العام لهيكلية الدولة الفدرالية وهيكلية الصناعة الاستخراجية للنفط والغاز:

للمركز حق رسم السياسات وضمان السيادة الوطنية وحق التصرف بالملكية العامة للثروة النفطية والغازية والتخطيط وإصدار التعليمات والضوابط التي تتعلق بالإدارة العليا لشؤون النفط، ويتولى أيضا الإدارة المالية وما يتعلق بها من عمليات، وتوزيع الثروة بشكل عادل بين الأقاليم والمحافظات، وله حق المتابعة والإشراف والرقابة على الجوانب العملية للصناعة الاستخراجية التي تنفذها الأقاليم والمحافظات.

أما اختصاصات الأقاليم والمحافظات فإنها أيضا ذات طابع تنفيذي ولكن عملياتي من حيث الأساس، وتشريعي بما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية النافذة، أما إذا خلا الدستور الاتحادي من مادة أو مواد تنظم هذه الجوانب العملية، فلها الحق بوضع تشريع ينظم ذلك الجانب، فالجوانب العملية تتضمن تنفيذ سياسة البلد الاستكشافية والبرامج الاتحادية المتعلقة بالاستكشاف في الإقليم أو المحافظة، وتنفيذ سياسة التطوير وبرامجه الاتحادية، وتنفيذ سياسة الإنتاج الاتحادية بإدارة العمليات والقيام بالعمليات ذاتها على أرض الواقع، لكن، مرة أخرى، يكون التنفيذ وفق السياسة والبرامج والضوابط والتعليمات الاتحادية، وهذا يتطلب إدارة العمليات وتوفير أدوات التنفيذ على أرض الواقع من طاقات بشرية وشركات تقوم بالتنفيذ، والتعاقد، وتقديم خدمات، وتوفير بني تحتية ضرورية، وكما اسلفنا كل هذه العمليات تنفذ وفق رؤيا مركزية واحدة، فالتعاقد على سبيل المثال، يجب أن يكون وفق عقود معيارية يقوم المركز بضياعتها واعتمادها، وحين يتم التنفيذ يجب الإلتزام بجميع الضوابط والتعليمات الاتحادية التي رسمها المركز، لكن يبقى للإقليم والمحافظات حق المشاركة برسم السياسات الاتحادية مثلما يبقى للمركز حق المتابعة والتدقيق والإشراف على الجوانب العملية.

خلافات بتفسير المواد الدستورية:

إن أي شراكة بين طرفين أو أكثر لا يمكن أن تستمر ما لم يتم توزيع الأدوار التنفيذية بين الأطراف بوضوح، بغير هذا التقسيم، سينشب الخلاف بين الأطراف بأسرع مما يتصوره المرء من وقت، وستنتهي الشراكة بخسارة للجميع بلا استثناء.

من هنا تأتي الضرورة لتحليل مفردات الصناعة الاستخراجية سواء كانت تتعلق بالنفط والغاز أو بباقي الصناعات الاستخراجية كالفسفات والكبريت وغيرها الكثير مما تختزنه الأرض من ثروات، لأن هذا التفصيل يمكن أن يفرز الأدوار بوضوح بين الشركاء، وهكذا يتم توزيع الأدوار التنفيذية بين السلطات سواء كانت مركزية تمثل الشعب العراقي في كل مكان أو تلك السلطات التابعة للإقليم أو المحافظات ذات النظام اللامركزي كما نص على ذلك الدستور العراقي.

في حقيقة الأمر أن النفط والغاز يعتبر استثناء من باقي الصناعات الاستخراجية الأخرى في العراق، فالدستور العراقي خص هذه الثروة دون سواها بمادتين وهما المادة 111 والمادة 112 وأولا وثانيا، التي اعتبر فيها أن النفط والغاز في أي مكان من العراق يعد ملكا لكل الشعب العراقي اينما كان أيضا، لذا فإن هذه الدراسة تتعلق فقط بالنفط والغاز ولا تتعرض لباقي الثروات الطبيعية في البلد، ولا بد لي من الإشارة هنا إلى أنني سأستعير مقاطع كبيرة من الدراسة السابقة لي لاستكمال جوانب الموضوع.

كما أسلفنا، الخلاف بتفسير المواد الدستورية بدأ منذ اليوم الأول لكتابة قانون النفط والغاز، وأخذ أبعادا سياسية بدت فيها الصراعات واضحة جدا، لكن لو كانت المسودات المتعددة لقانون النفط والغاز قد كتبت على أساس فلسفة الدستور الإتحادي، كما نفهمه من دساتير الأنظمة الاتحادية، لكان الوضع أفضل بكثير، حيث أن الفهم لدستور الدولة الديمقراطية الفدرالية يعطي تفسيراً فقهياً سليماً لفقرات القانون الجديد، ففي هذا المجال إن تقسيم العمل في أنظمة كهذه يكون على أساس أن الفدراليات والمحافظات، في الحالة العراقية، لها دور محدد، كما أن للحكومة الفدرالية، أو المركزية، دوراً آخر مختلف بطبيعته.

نفهم من هذا النوع من التقسيم للعمل، هو أن الحكومة الفدرالية تقوم بمهام ذات طابع فكري تنظيمي وتمتلك حق التصرف بالملكية العامة نيابة عن الشعب العراقي بكامله، أما الإقليم والمحافظات تتولى مهام ذات طابع تنفيذي، من حيث الأساس عملياً، على أن لا يتقاطع ذلك مع أي مهمة مركزية استدعت الضرورة أن تكون خروجاً على التعريف العام للدولة الفدرالية، أي

أن تكون مهمة مركزية لكن ذات طبيعة عملياتية أملت فيها ظروف البلد الموضوعية، كأن يكون هناك جانب تنفيذي ضروري تقوم به الحكومة الفدرالية، فحين تكون البنى التحتية محطمة كما هو الحال في العراق، والمحافظات ليست بالنضج الكافي من الناحية التنظيمية، تتولى الحكومة المركزية مهمة تنفيذ ما هو كبير من هذه البنى، كالموانئ العملاقة والطرق الكبيرة على المستوى الوطني، والإسكان إذا كان البلد فيه نقص كبير للوحدات السكنية، وأمور أخرى كثيرة منها ما يتعلق بالنفط والغاز كونه ذو خصوصية بالنسبة للدولة العراقية، فهو المسؤول عن تمويل ما نسبته 92% من ميزانية الدولة في الوقت الحالي وحتى إشعار آخر، قد يطول لعقود من الزمن، لذا فإن مسؤولية الحكومة الاتحادية، وبمراقبة من البرلمان، يجب أن تقوم بتسويق النفط والغاز وتوزيعه على مناطق العراق المختلفة، من أجل أغراض التنمية بشكل عام، وكذلك البنى التحتية التابعة، وذلك وفق قانون لم يزل لم يصدر لحد الآن ويمسى قانون التوزيع العادل للثروة، والذي يتولى تنفيذه بالكامل الحكومة الاتحادية بمراقبة من البرلمان، كما أسلفنا، وهذا ما أقره الدستور نصا وروحا.

من مراجعة الدستور الفدرالي العراقي الذي أخذت فلسفته ومعظم بنوده من دساتير فدرالية عالمية، نجد هذا التقسيم واضحا جدا في المواد 80 و 86 و 111 و 112 و 114 و 115 والباب الخامس بفصولة بحيث نستطيع أن نتلمس اختصاصات الإقليم والمحافظات التنفيذية ذات الطبيعة العملياتية والإدارية أيضا، كما ويحق لها التشريع بما لا يتعارض مع التشريعات الاتحادية، بمعنى أن تكون التشريعات تكميلية وليست ندية لتشريعات البرلمان الاتحادي.

كما أسلفنا، إن الدساتير والقوانين للأقاليم يجب أن تحترم دستور الدولة الفدرالية وأن لا تنحى بعيدا عنه، كما حصل بتفسير المواد الدستورية التي تتعلق بالنفط والغاز، حيث فسرها الإقليم بشكل مغاير تماما لتفسير الحكومة الاتحادية، وبناء على هذا التفسير ذهب الإقليم بعيدا بوضع القوانين الجديدة التي تتعلق بالنفط والغاز، وذهب أبعد بوضعها موضوع التطبيق بالرغم من اعتراضات الحكومة الاتحادية، وهكذا وقعنا في مأزق يبدو وكأن لا مخرج منه.

من جانب آخر، يجب أن لا تغالي الحكومة الفدرالية بمركزيتها فتكون وبالاً على النظام برمته، فربما تنتج دكتاتورية من رحم الديمقراطية، كما يعتقد الكورد، ولنا في تجارب الشعوب خير مثال، فهناك ألمانيا، وإيطاليا ونيوزيلاندا، في وقت ما، وغيرها العديد من الأمثلة، كلها أنتجت مثل هذه

الأنظمة الدكتاتورية من رحم الديمقراطيات العريقة في بلدانها، فما بالك والنظام الديمقراطي الفدرالي مازال يحبو في العراق.

عند هذا الحد يجب الوقوف، لنعرف كيفية كتابة قانون للنفط والغاز على هذا الأساس، ونبدأ من تفسير المواد الدستورية التي تتعلق بالنفط والغاز.

إن تفسير المواد وال فقرات الدستورية التي تتعلق بالنفط والغاز تعتمد على فهم الجوانب الفنية للصناعة الاستخراجية، لأن القانون من حيث الأساس ينظم العمل في هذه الصناعة، ولا يتعلق بتصنيع النفط والغاز، حيث أن القوانين التي تنظم علاقات تلك الصناعة هي قانون المصافي بالنسبة لتصنيع النفط، وقانون الاستثمار العام بالنسبة لتصنيع الغاز.

**إن الجدل الفقهي لحد هذه اللحظة يخلو من الجوانب التفصيلية الفنية لمفردات الصناعة الاستخراجية، حيث أن التخطيط وأنظمة التعاقد والاستكشاف والتطوير والإنتاج والتسويق وجني المال من بيع النفط، كلها مفردات لهذه الصناعة ولكل منها له عدة جوانب تفصيلية، وما سنقوم به هو معرفة أي الجوانب من اختصاص المركز وأيها من اختصاص الأقاليم والمحافظات.**

كل من كتب في هذا الموضوع وقع في حيرة من أمره بتفسير الفقرات الدستورية بشكل واضح بحيث يتمكن كتاب القانون من وضع صيغ واضحة وصريحة وصحيحة تتفق مع روح الدستور العراقي، ففي واقع الأمر، معظمهم كان يتخبط، حتى بلغ بهم الأمر بتوجيه الإتهام للدستور بأنه غير واضح وأن فقراته ضبابية ولها أكثر من معنى، في حقيقة الأمر أعتقد أن الدستور قد يكون ضبابيا بما يتعلق الأمر بالفصل الثاني مثلا المتعلق بالحريات، وفي بعض الفصول الأخرى كنتيجة لصراع كان واضحا للعيان يوم كتب الدستور في حالة من عدم الإتفاق والتضارب المصالح الفئوية والجهوية وحتى الشخصية للبعض من السياسيين وقادة الكتل آن ذاك، ومازال الأمر قائما لحد الآن، وقد يكون التشريع الدستوري المتعلق بالنفط قد وضع بهذه الصيغة عمدا لكي يمهد للوصول إلى هذه الحالة.

بهذا الصدد صدرت عدة دراسات مهمة منها دراسات الأستاذ فؤاد الأمير وأخرى للدكتور أحمد جواد (باللغة الإنجليزية)، والعديد من الدراسات لآخرين، معظمها تميل إلى طرف دون آخر، كما وأن هناك البعض منها يتطرف بمركزية موضوع النفط، وأخرى مغايرة لتلك الدراسات بحيث تتطرف بتهميش المركز، لكن جميعها إتفقت على إهمال الجوانب التفصيلية للصناعة الاستخراجية، وفي هذا

الصدد سنأخذ دراسة واحدة تميل جدا نحو رأي إقليم كردستان بتوزيع الاختصاصات، وسأكتفي بها لتبيان حقيقة الضعف في الدراسة عندما نهمل تفاصيل هذه الصناعة، وربما يسأل سائل لماذا تناقش ما يتفق مع رؤيا الإقليم وتهمل تلك التي تتفق مع المركز، حقيقة، وأنا لا أخفي ذلك، هو أني أميل إلى تفسير المركز أكثر من ميلي للتفسيرات التي تماهي رؤيا الإقليم، لكن هذا لا يعني أني أتفق بالكامل مع المركز بتفسيره لتلك المواد مثار الجدل، ولا بكل سياسات المركز النفطية التي قلت رأيا فيها لا يخفى على المتابعين لكتاباتي، أضف إلى هذا وذاك أن الخطأ ذاته يقع به الأئك الذين يتفقون مع رؤيا المركز بإهمال الجوانب التفصيلية للصناعة الاستخراجية للنفط والغاز.

*سنناقش في الحلقة القادمة إحدى الدراسات حول قانون النفط والغاز وتفسير المادتين 111 و112 من الدستور لتوضيح طبيعة الخطأ الذي وقع فيه الكتاب الذي أدى للوصول إلى الاستنتاجات الخاطئة.*

بغداد 23-01-2012

\*مهندس مختص بإنتاج وتطوير الحقول

[hjawahri@yahoo.com](mailto:hjawahri@yahoo.com)