

اثر التشريع النفطي في تنظيم عمل الادارة في عقود النفط و الغاز

(دراسة مقارنة)

The Influence of Petroleum Legislation on the Ma

agement of the Oil and Gas Contracts

(Comparative Study)

بأشرف أ.م.د. علاء نافع العيداني

الباحثة زينب عدنان سعدون

a_aledane@uomisan.edu.iq

zainabadnans1980@gmail.com

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٣/٨/١٧

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٦/١١

الخلاصة:

ان التحول الذي يشهده العراق في مجال ادارة القطاع النفطي بعد توقيع عقود جولات التراخيص النفطية عام ٢٠١٠، يستلزم تطوراً على المستوى التشريعي يستوعب هذا التحول، و يركز في اغلب مواده على الاساليب العالمية التي يتداولها وسط الصناعة الاستخراجية النفطية من حيث تنظيم السلطة المختصة بادارة القطاع، و تنظيم العمليات، فضلاً عن اشارات اساسية عن حقوق و التزامات اطراف العقود النفطية. و لتسليط الضوء على الاثر المهم للتشريع النفطي على عمل الادارة في قطاع الاستخراج و مشكلة الإغفال التشريعي في العراق المتمثلة بعدم تشريع قانون النفط و الغاز لغاية وقت اعداد بحثنا هذا، سنتناول في دراستنا هذه مفهوم التشريع النفطي و اهم ما يجب ان يتضمنه من بنود تنظم عمل هذا القطاع عالمياً، فضلاً عن تسليط الضوء على التشريعات النفطية في بلدان المقارنة (بريطانيا و السعودية)، ومشكلة الإغفال التشريعي في ادارة قطاع النفط و الغاز في العراق.

الكلمات المفتاحية: قانون اداري، تشريعات النفط و الغاز، الإغفال التشريعي.

Abstract:

The transformation that Iraq is witnessing in the managing the Petroleum sector, after signing Iraqi petroleum licensing Rounds on 2010, real need raised for developing the legislation to accommodates the transformation, which focuses in most of its articles on the global methods that are circulated among the oil extractive industry in terms of organizing the competent authority to manage the sector, organizing the operations, in addition to basic references to the rights and obligations of the parties to oil and gas contracts. In order to shed light on the important impact of oil legislation on the work of administration in the extraction sector globally, we will discuss in our study the concept of oil legislation and the most important Parts that must be included in the provisions regulating the work of this sector in addition to shedding light on petroleum legislations in the comparison countries (Britain and Saudi Arabia), in addition to study the problem of (Legislative Omission) in the petroleum legislations in Iraq.

Keywords: Administrative Law, Oil and Gas Legislations, Legislative Omission.

المقدمة:

- موضوع البحث:

لا يمكن للادارة ان تعمل في اي مجال بدون اطار قانوني يضيف المشروعية على اعمالها و نشاطاتها، و يحدد نطاق صلاحياتها و

سلطتها التقديرية في اتخاذ القرارات اللازمة لاداء الاعمال، و تزداد اهمية هذا الاطار القانوني في مجال عقود النفط و الغاز بسبب اهمية هذه

الصناعة المتعاظمة في الاقتصاد، و كذلك بسبب اتساع دور الادارة فيها عن المجالات الاخرى. و لاجل ذلك لابد من وجود تشريع متكامل يتناول بالتنظيم الجوانب التي تعمل الادارة عليها في هذه الصناعة المهمة، و كذلك دراسة المنظومة التشريعية في بلدان المقارنة التي سنت مثل هذه التشريعات في البلدان النفطية للاسترشاد بتجربتها و انعكاساتها على تطوير قواعد عمل هذه الادارة.

- مشكلة البحث:

يسهم التشريع النفطي في تسهيل عمل الادارة في قطاع النفط و الغاز، لانه يوضح الخطوط الاساسية التي تستطيع ان تعمل الادارة ضمنها، كما يوضح التصور امام الشركات الاجنبية الراغبة بالعمل في البلد محل البحث لاغراض اعداد دراسات الجدوى الاقتصادية. وتعاني المنظومة التشريعية العراقية من مشكلة اغفال تشريعي في موضوع النفط و الغاز و ادارة القطاع النفطي فيه، حيث يحدث النزاع بين الحكومة الاتحادية و اقليم كردستان منذ سنوات حول تفسير المواد الدستورية المتعلقة بادارة هذا القطاع، و التي اشارت الى اناطة تنظيم تفاصيل العلاقة و توزيع السلطات في هذا المجال بين المركز و الاقليم الى التشريع الذي لم يصدر لغاية اعداد بحثنا هذا، فضلاً عن تنظيم ادارة القطاع في عقود جولات التراخيص النفطية التي ابرمت منذ عام ٢٠١٠. و يجيب البحث عن التساؤلات التالية:

- ما هو مفهوم التشريع النفطي و العوامل التي تؤثر عليه؟
- ما هي اهم المجالات التي يجب ان يتضمنها التشريع النفطي و ما هي اشكال التشريعات؟
- ما هي التشريعات النفطية في القانون المقارن؟
- ما هي المشكلة التشريعية التي تتعلق بتاخير اصدار قانون النفط و الغاز العراقي؟
- هل يعد صدور قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨ كافياً لحل المشاكل العالقة في هذا القطاع؟

- اهمية البحث:

يمتاز موضوع ادارة القطاع النفطي باهمية بالغة في ظل الاعتماد الاقتصادي الكبير للبلدان المنتجة على النفط كعصب للاقتصاد الوطني، خصوصا في البلدان ذات الاقتصاد الريعي مثل العراق، كما ان هذا المنتج ذو الاهمية الاستراتيجية لا زال يسيطر على جانب كبير من اقتصاد الدول، حتى تلك التي شهدت تطورا في تنوع الاقتصاد مثل بريطانيا و السعودية.

- منهجية البحث:

يعتمد البحث على المنهج الوصفي في تحديد مفهوم التشريع النفطي و مكوناته، كما يعتمد المنهج الاستقرائي التحليلي لدراسة النصوص القانونية العراقية و البريطانية و السعودية محل البحث في مجال النفط و الغاز، و قد اعتمد البحث المنهج المقارن للاطلاع على التشريعات النفطية، حيث يتناول دراسة التشريعات العراقية المتعلقة بالنفط و الغاز، كما يتناول نموذجين من القوانين المقارنة، الاول يمثل المنهج الاوربي في هذا الموضوع (قانون النفط البريطاني)، اما النموذج الثاني يمثل منهج التشريع في دول الخليج العربي (قانون الثروة الهيدروكربونية السعودي) و ما يرتبط بها من قوانين اخرى، حيث تمثل هذه الدول اكبر الدول انتاجاً للنفط على مستوى العالم، و من ثم نتناول القوانين العراقية المتعددة التي تناولت تنظيم الادارة في قطاع النفط و الغاز مثل قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية العراقي رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥، و القوانين الاخرى المتعلقة بقطاع النفط و الغاز في العراق.

- هيكلية البحث:

يتكون البحث من مبحثين يناقش الاول مفهوم التشريع النفطي و مكوناته و ينقسم الى مطلبين، يتناول المطلب الاول التشريع النفطي و العوامل التي تؤثر على سنه، و ذلك من خلال الفرع الاول الذي يناقش تعريف التشريع النفطي و الفرع الثاني الذي يناقش العوامل التي تؤثر على سن التشريع، اما المطلب الثاني فيتناول اشكال التشريع النفطي و مكوناته و ذلك من خلال فرعه الاول الذي يناقش اشكال التشريعات النازمة لقطاع النفط و الغاز اما الفرع الثاني فيناقش اهم المواضيع في التشريع النفطي.

بينما يبين المبحث الثاني تنظيم ادارة قطاع النفط و الغاز في التشريع النفطي، و ينقسم الى مطلبين، يتناول المطلب الاول نطاق التنظيم في التشريع النفطي و ذلك من خلال فرعين، يناقش الفرع الاول النطاق الموضوعي لسلطة الادارة في قطاع النفط و الغاز، اما الفرع

الثاني النطاق الجغرافي لسلطة الادارة في قطاع النفط و الغاز، بينما يتناول في المطلب الثاني من المبحث مشكلة الإغفال التشريعي في قانون النفط و الغاز العراقي و ذلك من خلال فرعين، يناقش الفرع الاول مفهوم مشكلة الإغفال التشريعي، اما الفرع الثاني فيناقش اثر الإغفال التشريعي على ادارة القطاع النفطي في العراق.

- نطاق البحث:

يناقش البحث اهم الموضوعات التي يُعنى التشريع النفطي بمعالجتها، و معالجة اهم العناوين في قانون النفط و الغاز نفسه او في قوانين متعددة تنصب على موضوع ادارة النفط و الغاز في البلد، و كل قانون يتناول جانبا معينا منها، و ذلك في التشريعات العراقية و تشريعات دول المقارنة و يشمل ذلك:

- قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية العراقي رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥.
- قانون تنظيم وزارة النفط العراقية رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦.
- قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨.
- قانون النفط البريطاني لسنة ١٩٩٨.
- نظام المواد الهيدروكربونية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٧) لسنة ٢٠١٧ و قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٨) لسنة ٢٠١٧.
- تنظيم المجلس الاعلى لشؤون البترول و المعادن السعودي الصادر بموجب الامر الملكي رقم (أ/٢١٢) لسنة ٢٠٠٠.

المبحث الاول

مفهوم التشريع النفطي و مكوناته

تتزايد اهمية التشريعات النفطية و ذلك لانها تنظم مجموعة من المواضيع تشكل الاطار العام و خريطة الطريق لعمل مؤسسات الدولة المختلفة في قطاع النفط و الغاز. و سنتناول ذلك في مطلبين يناقش الاول تعريف التشريع النفطي و العوامل التي تؤثر على سنه، اما المطلب الثاني فيتناول اشكال التشريع النفطي و مكوناته.

المطلب الاول

تعريف التشريع النفطي و العوامل التي تؤثر على سنه

لابد في بداية البحث من توضيح مفهوم التشريع النفطي و اهم العوامل التي تؤثر على سن هذا التشريع، و سيتم مناقشة ذلك على فرعين في هذا المطلب، يتناول الاول تعريف التشريع النفطي، اما الثاني فيتعرض للعوامل التي تؤثر على سن هذا التشريع.

الفرع الاول

تعريف التشريع النفطي

لا شك ان السيادة هي عنصر اساسي من عناصر المفهوم القانوني للدولة، و ان التشريع هو احد مظاهر ممارستها لهذه السيادة^(١)، ان التشريع النفطي هو الاطار القانوني في كل بلد و الذي تقوم السلطات التشريعية فيه بتحديد اطر عمل الادارة و الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون في ابرام العقود النفطية و التفاوض عليها، و تنفيذ العمليات النفطية المختلفة و الاثار المترتبة على صياغة و اصدار مثل هذه التشريعات^(٢).

(١) د. محمد سلمان محمود و عباس عطوان فاخر الياسري، اهلية الوحدات الفيدرالية في ممارسة النشاطات الدولية، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، كلية القانون، مج ١، ع ٣٤، ٢٠٢١، ص ٩٠.

(٢) د. هاتف محسن كاظم، قياس اثر التشريع، ط ١، دار اوراق للنشر، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٦.

و يمكن تعريف التشريع النفطي بأنه "النظام القانوني الذي يحكم مجالات متعددة من اعمال الادارة، و الاستكشاف، و الحفر، و النقل و التعامل التجاري في مجال النفط و الغاز"، و يعد هذا القانون الاداة الرئيسية التي تستخدم للقيام بالاعمال القانونية لصالح الدول و الشركات و كذلك يستند اليه في عمليات التفاوض و اعداد العقود و متابعة عملها، و يتاثر بشكل مباشر بالقواعد التي يتضمنها الدستور بخصوص حقوق ملكية النفط و الغاز و من ثم يحدد طريقة استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني.^(١) كما يعرفه احد المؤلفين بأنه "اي نص دستوري او قانون او مرسوم تشريعي او تنظيمي او غير ذلك، مما يصدر عن سلطة مختصة بحيث يكون واجب المراعاة و التطبيق في ميدان الصناعة النفطية ككل بالنسبة لاي بلد من البلدان المنتجة للنفط"^(٢). و يمكن ان يكون التشريع النفطي قانون واحد شامل او مجموعة قوانين متعددة يتناول كل قانون منها تنظيم جانب معين من عمل القطاع النفطي.^(٣)

الفرع الثاني

العوامل التي تؤثر على سن التشريع

ترتبط السلطتين التشريعية و التنفيذية من خلال رقابة احدهما على الاخرى بالوسائل التي كفلها الدستور^(٤)، لكن دور الادارة لا بد و ان يحدده التشريع، الذي تكمن فلسفته في نصوص مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان و هي تؤدي اعمالها التنفيذية بشكل مباشر في المجتمع، و كذلك في ضمير النائب و هو يقدم مقترحات القوانين الى رئاسة السلطة التشريعية، علاوة على ما يتضمنه الدستور بين طياته من فلسفة يجب على السلطة التشريعية مراعاتها عند سن القوانين، كما تراعي السلطة التشريعية اهداف سامية تتعلق بالعدالة و الامن القومي و

^(١) Dr. Mohammed Al Ramahi, Oil and Gas Law in UK, Bloomsbury Professional, UK, 2021, P1.

^(٢) د. ظاهر مجيد قادر، الاختصاص التشريعي و القضائي في عقود النفط - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة زين الحقوقية و الادبية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٤٤.

^(٣) William T. Onorato & J. Jay Park, World Petroleum Legislation: Frameworks That Foster Oil and Gas Development, Alberta Law Review, Vol. 39 (1), 2001, P71 – 73.

بحث تم اعداده لصالح البنك الدولي منشور على موقع جامعة البرتا الكنديه على موقعها على الانترنت www.albertalawreview.com، تاريخ اخر زيارة ٢٤/١/٢٠٢٣ الساعة ١٢:٠٠ ظهرا.

^(٤) د. محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقا لدستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، كلية القانون، مج ١، ع 3، ٢٠٢١، ص ١٨٠.

المنفعة العامة في التشريع و تمنع اختلاط هذه الفلسفة بالغايات السياسية و المصلحية الضيقة التي تؤدي الى الانحراف التشريعي.^(١) و يتاثر التشريع النفطي بسبب طبيعة اتصاله بالقوانين الدولية بما يعرف بالعولمة القانونية.^(٢)

و استنادا الى ان الدولة بكافة اجهزتها الادارية تملك الامكانية القانونية و الشرعية و السياسية في تحقيق اهدافها المشروعة^(٣)، فان كل سلطة تشريعية في دولة ما لها الصلاحيات الكاملة في بسط فلسفتها و اساليبها في صياغة التشريع المناسب - حسب رؤيتها - الذي يسهم في تنظيم القطاع النفطي و حسن ادارته، و تقسم البلدان من ناحية سنها للقانون النفطي الى:

- بلدان تملك قانوناً نفطياً مستقلاً مثل ليبيا^(٤) و الجزائر^(٥) و بريطانيا^(٦).
- بلدان لا تملك قانون نفطي و انما مجموعة قوانين يعالج كل منها جانباً معيناً من جوانب ادارة القطاع النفطي، حيث تملك قانون ينظم ادارة العمليات النفطية وقانونا اخر ينظم السلطة المختصة بادارة القطاع و قوانين ذات صلة اخرى مثال على تلك البلدان العراق و السعودية.

(١) د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين و دور السلطتين التشريعية و التنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفيدرالية)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٣٧٢-٣٧٥.

(٢) د. محمد ابراهيم موسى، انعكاسات العولمة على عقود التجارة الدولية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٩٩ .

(٣) د. علي محسن طويب، دور التحكيم في مجال العقود الادارية في العراق، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، كلية القانون، مج ١، ٢٤، ٢٠٢٠، ص ٢٢١.

(٤) ينظر قانون البترول الليبي رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٥، منشور على موقع التشريعات و الامن الليبي /www.security-legislatio.ly/ تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٤/٣٠ الساعة العاشرة مساءً .

(٥) ينظر قانون المحروقات الجزائري رقم ١٩ - ١٣ مؤرخ في ١٤ ربيع الثاني ١٤٤١، الموافق ١١ ديسمبر ٢٠١٩، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ٧٩، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٢ على موقعها على الانترنت /www.joradp.dz/ تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٤/٣٠ الساعة العاشرة مساءً .

(6) See UK Petroleum Act 1998, published on the website of /www. legislation.gov.uk/ last visit on 4th May 2023 at 6:00pm.

المطلب الثاني

اشكال التشريع النفطي و مكوناته

للتشريع النفطي اشكال عديدة لكل منها غرض في تنظيم ادارة الثروة النفطية و ملكيتها، و لمعرفة هذه الاشكال و ما يدخل في مكونات التشريع النفطي سنقسم هذا المطلب الى فرعين يتناول الاول اشكال التشريعات النازمة لقطاع النفط و الغاز، اما الثاني فسيخصص لاهم المواضيع التشريعية النفطي.

الفرع الاول

اشكال التشريعات النازمة لادارة قطاع النفط و الغاز

يختلف النظام الانكلوسكسوني عن النظام الفرنكفوني^(١) من حيث ان النظام الثاني يميل الى جمع اكبر عدد من القواعد القانونية المختصة بتنظيم موضوع معين في قانون واحد، بينما يعمل النظام الاول على العكس من ذلك، اما النظام الثالث فهو (النظام الاسلامي Islamic System) الذي تستند قوانينه الى الشريعة الاسلامية و الذي اخذ حيزا من الاهمية بسبب كون الدول الاسلامية من اهم الدول المنتجة للنفط و الغاز في العالم.^(٢) و لكل دولة بطبيعة الحال سلطاتها المختصة التي تقدر الاحتياج الى الكيفية و الطبيعة التي يصدر بها التشريع النفطي، حيث تتمثل التشريعات النفطية الوطنية في بعض البلدان ب:

- قوانين نفط: و تشمل القوانين التي تم تشريعها بصورة مستقلة تماما عن التشريعات الاخرى من قبل السلطة التشريعية المختصة، و التي تنظم ملكية النفط و الغاز و سبل استغلالها.^(٣)
- قوانين التعدين او قوانين المناجم و المقالع: و تشمل قوانين استغلال جميع المعادن و ادارتها، و من ضمنها استغلال الثروة النفطية.

(1) William E. Hughes, Fundamentals of International Oil & Gas Law, PennWell Corporation, Oklahoma, USA, 2016, P10-11.

(2) William E. Hughes, Op. Cit., P11-12.

(3) د. سليم نعيم الخفاجي و حيدر طه ياسين، النظام القانوني لرقابة الادارة على عقود التراخيص البترولية، بحث منشور في مجلة دراسات البصرة، العدد ٣١، كلية القانون - جامعة البصرة، ٢٠١٩، ص ٣٧٤.

• اتفاقيات و عقود النفط: تبرم هذه الاتفاقيات و العقود عادة في بعض البلدان بعد ان تصادق عليها السلطة التشريعية، و عندها تصبح جزءا من التشريع الوطني، و من امثلتها ما نص عليه القانون الاساس - الدستور - العراقي لعام ١٩٢٥ بانه "لا يعطى انحصار او امتياز لاستثمار مورد من موارد البلاد الطبيعيه ... الا بموجب قانون"^(١).

• قوانين الحفاظ على الثروة النفطية الهيدروكربونية: و افضل مثال لذلك هو قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية العراقي رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥.^(٢)

و تختلف المسميات للتشريع النفطي لكن المواد المقصودة بالتنظيم يشار اليها عادة بتعريف واضح، فنلاحظ ان تعريف المشرع البريطاني اشار الى "النفط Petroleum" بشكل مباشر بانه " (أ) يشمل أي زيت معدني أو هيدروكربون ذو صلة، و غاز طبيعي موجود في حالته الطبيعية في الطبقات؛ لكن (ب) لا يشمل الفحم أو الصخر القاري أو الرواسب الطبقيّة الأخرى التي يمكن استخراج النفط منها بالتنقيب الاتلافي".^(٤)

بينما نلاحظ ان القانونين السعودي و العراقي اشارا الى النفط و الغاز تحت عنوان "الثروة الهيدروكربونية" عموماً حيث اشار المشرع العراقي الى انه يعني بها "النفط الخام و الغاز المصاحب و الحر و مشتقاتهما"^(٥)، بينما عرف المشرع السعودي "المواد الهيدروكربونية" و شمل مواد كثيرة بأنها "مركبات الهيدروجين والكربون في حالتها السائلة أو الغازية، سواء كانت تقليدية أو غير تقليدية، مثل الزيت الخام والزيت الحبيس والزيت الصخري والمكثفات والغاز الطبيعي والغاز الصخري وهيدرات الميثان والقطران الطبيعي والفار التي يتم استخراجها أو استخلاصها من باطن الأرض أو ظاهرها".^(٦)

(١) ينظر المادة ٩٤ من القانون الاساس العراقي لعام ١٩٢٥.

(٢) د. سليم نعيم الخفاجي و حيدر طه ياسين، المصدر السابق، ص ٣٧٥.

(٣) د. ظاهر مجيد قادر، مصدر سابق، ص ٤٤-٤٥.

(٤) See Part 1 Petroleum, 1 Meaning of Petroleum, UK Petroleum Act 1998.

(٥) ينظر المادة ١ - ثانياً من قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية العراقي رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥.

(٦) ينظر المادة الاولى من نظام المواد الهيدروكربونية السعودي الصادر سنة ٢٠١٧ حسب المرسوم الملكي رقم م/٣٧ لسنة ٢٠١٧، و قرار مجلس الوزراء السعودي رقم ١٧٨ لسنة ٢٠١٧.

الفرع الثاني

اهم المواضيع في التشريع النفطي

تتميز الصناعة النفطية بعدة مميزات تجعلها تتداخل في مختلف القطاعات الاقتصادية و تعد مصدرا هاما للقطاعات الصناعية الاستراتيجية التي ترتفع قيمتها باستمرار^(١)، و كذلك التقدم العلمي وقدرتها على التطور و استخدام احدث الاساليب العلمية و الفنية المتطورة، و ارتفاع الكلفة.^(٢) و يمكن ايجاز اهم المحاور التي يجب ان ينظمها القانون النفطي الوطني و تشمل:

١. وضع القواعد و الحقوق و الالتزامات لتنفيذ العمليات النفطية للاطراف التي تخضع للنظام القانوني.
٢. وضع معالجة للاشخاص الذين يتضررون بطريق الخطأ من الخرق في تطبيق هذه القواعد.
٣. وضع الية لفرض تطبيق هذه القواعد و الجزاءات و المعالجات التي تناسبها.
٤. يحدد الاليات القانونية لحل النزاعات.^(٣)

وقد تناول البنك الدولي في دراسته خاصة تحديد اهم العناصر القانونيه التي يتوجب توفرها في القانون النفطي لتنظيم العمليات النفطية و توضيح دور الادارة فيها بما يلي:

١. ملكية الدولة للنفط.
٢. السلطة المختصة بالادارة.
٣. العمليات النفطية.
٤. الاتفاقيات النفطية.

^(١) تقرير بعنوان (Global Oil Markets) منشور على موقع وكالة ادارة معلومات الطاقة الاميركي EIA، www.eia.gov.us/، تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/١/٢٤ الساعة ٨:٣٠ مساء.

^(٢) د. يسري محمد ابو العلا، نظرية البترول – بين التشريع و التطبيق، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٧٤-١٧٨. كذلك ينظر د. ظاهر مجيد قادر، مصدر سابق، ص ٥٠.

^(٣) William E. Hughes, Op. Cit., P23.

٥. التعليمات.

٦. المؤهلات و الواجبات و الحقوق لاصحاب الحقوق و المقاولين.

٧. ضرائب الارباح.

٨. المحافظة على البيئة و السلامة.

٩. احكام متفرقة: يتوجب ان يحتوي التشريع النفطي على الاحكام الاتية:

أ) التعاريف.

ب) تطوير الغاز الطبيعي.

ج) حق الاندماج.

د) حق الوصول الى الارض للقيام بالعمليات النفطية.

هـ) التحكيم الدولي.

و) علاقة التشريع النفطي وتأثيره على التشريعات النافذه الاخرى.^(١)

وقد تضمنت التشريعات في بريطانيا هذه الفقرات و البنود، حيث يضم معظمها قانون النفط البريطاني لسنة ١٩٩٨، و تشمل المنظومة

التشريعية البريطانية على قوانين اخرى كثيرة تتكامل مع قانون النفط السابق الذكر في تنظيم جوانب اخرى في ادارة العمليات النفطية مثل قوانين

البيئة و انابيب الغاز و غيرها.^(٢)

⁽¹⁾ William T. Onorato & J. Jay Park, Op. Cit., P74-P84.

⁽²⁾ Michael Burns & Naomi Nguyen, The Oil and Gas Law Review: United Kingdom, the Law Reviews company website /www.thelawreviews.co.uk/, last visit 24th February 2023.

المبحث الثاني

تنظيم ادارة قطاع النفط و الغاز في التشريع النفطي

تعد التشريعات النفطية القوانين الاساسية التي تستند اليها الادارة و الشركات الاجنبية على السواء في تنظيم عقودها النفطية، و لاجل الاستفادة من تجارب دول القانون المقارن سنقسم هذا المبحث الى مطلبين يتناول الاول نطاق التنظيم في التشريع النفطي، اما الثاني مشكلة اإغفال التشريعي في تشريع قانون النفط و الغاز العراقي.

المطلب الاول

نطاق التنظيم في التشريع النفطي

ينظم التشريع النفطي سلطة و صلاحيات الادارة في قطاع النفط و الغاز على مستويين النطاق الموضوعي و النطاق الجغرافي، و لدراسة هذا التنظيم في العراق و بلدي المقارنة سيتم تقسيم المطلب الى فرعين يتناول الفرع الاول النطاق الموضوعي لسلطة الادارة في التشريع النفطي، اما الثاني فسيتناول النطاق الجغرافي لسلطة الادارة في التشريع النفطي.

الفرع الاول

النطاق الموضوعي لسلطة الادارة في التشريع النفطي

تتولى السلطة التنفيذية ادارة قطاع النفط و الغاز، باعتبار ان المنشآت التي تقوم على استغلال هذه الثروة الوطنية و وضعها في خدمة الصالح العام يعد من مهامها الاساسية باعتبارها مرفق عام، حيث يعرف الفقيه ريفيرو المرفق العام بانه "النشاط الذي تباشره الهيئات العامة مستخدمة وسائل السلطة العامة للوفاء بالحاجات العامة"^(١) و تتنوع اشكال تنظيم السلطة المختصة بالادارة في تشريعات النفط و الغاز من بلد الى اخر، لتعكس فلسفتها في الادارة و سياستها العامة.

(١) د. علي محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ و احكام القانون الاداري، ط٤، دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٠.

ففي بريطانيا صدر قانون النفط البريطاني عام ١٩٩٨ النافذ حالياً لتنظيم قطاع النفط و الغاز في بريطانيا، و يعد الاطار القانوني لكل العمليات و الاجراءات التي تجري في قطاع النفط حالياً.^(١) كما ينظم قانون الغاز لعام ١٩٨٦ عمليات تحويل الغاز من ملكية الدولة الى ملكية القطاع الخاص.^(٢) يمنح القانون النفطي لعام ١٩٩٨ صلاحية ادارة القطاع باسم التاج البريطاني لما يسمى سلطة النفط و الغاز (OGA) و التي تم تغييرها الى سلطة الانتقال في بحر الشمال (NSTA) و التي تقرر المقابل الذي يجب دفعه لكل ترخيص لاستخراج النفط الخام، و كذلك منح الرخصة في حرق الغاز و غيرها، و يتمتع وزير الدولة باصدار تعليمات تنظيم التراخيص و يشمل ذلك البنود النموذجية لهذه التراخيص التي يجب ان تصدر عن سلطة النفط و الغاز، كما يتضمن القانون ان تكون كل التراخيص الحالية تتبع نفس البنود حسب القانون النفطي.^(٣)

اما في السعودية فان نظام المواد الهيدروكربونية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٧) لسنة ٢٠١٧ و قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٨) لسنة ٢٠١٧ فهو التشريع الرئيسي الذي ينظم قطاع النفط و الغاز، حيث يشتمل على ثلاثين مادة يبدأ بالمادة الاولى الخاصة بالتعريف و منها تعريف المواد الهيدروكربونية، ثم نطاق السريان و ملكية هذه المواد للدولة، و انتقال هذه الملكية الى المرخص له عند راس البئر او عند استخلاصها في منشأة المعالجة، و سيادة الدولة عليها، كما اشار القانون الى ان ملكية الدولة غير قابلة للتصرف و لا تسقط بالتقادم.^(٤) و تمنح التراخيص بموجب الصلاحيات المخولة للوزير^(٥) و الذي يعد السلطة المختصة بادارة قطاع النفط و الغاز في السعودية فهي تدار من قبل وزارة الطاقة منذ عام ٢٠١٩.^(٦) و يشرف المجلس الاعلى لشؤون البترول و المعادن السعودي على كافة شؤون البترول و الغاز و المواد

(1) Dr. Mohammed Al Ramahi, Op. Cit., P4٢ -43.

(٢) ينظر نص القانون على موقع التشريعات البريطانية /www.legislation.gov.uk/ تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٤/١٢.

(٣) موقع منظمة الطاقة العالمية /www.prod.iea.org/، تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٢/١٨، الساعة العاشرة مساءً.

(٤) ينظر المواد الاولى- الخامسة من نظام المواد الهيدروكربونية السعودي لسنة ٢٠١٧.

(٥) ينظر المواد السادسة، السابعة، الثامنة، التاسعة، الحادية عشر، الثانية عشر، الثالثة عشر، الثالثة عشر، العشرة، الرابعة و العشرون، الخامسة و العشرون، السادسة و العشرون، التاسعة و العشرون من نظام المواد الهيدروكربونية السعودي لسنة ٢٠١٧ منشور على موقع هيئة الخبراء في مجلس الوزراء السعودي /www.boe.gov.sa/ تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٦/٥.

(٦) موقع وزارة الطاقة السعودي /www.moenergy.gov.sa/، تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٢/٢٠.

الهيدروكاربونية، حيث تأسس بموجب الامر الملكي رقم (٢١٢/أ) لسنة ٢٠٠٠ و يراسه الملك السعودي^(١)، و يختص المجلس بالاشراف على عمل شركة ارامكو^(٢)، فضلاً عن اي شان اخر يخص النفط و الغاز على المستوى الدولي او المحلي.^(٣)

و نجد ان القوانين التي تنظم قطاع النفط و الغاز في العراق هي قوانين قديمة بالنسبة لقوانين دول المقارنة، حيث ينظم قطاع الاستخراج العراقي عدة قوانين منها قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكاربونية العراقي رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥ المعدل^(٤) المختص بجانب العمليات النفطية فقط على الرغم من احتوائه على اشارات الى عناصر اخرى، حيث يبدو واضحاً الصياغة الفنية لنصوص القانون بما ينظم هذه العمليات على المستوى التنفيذي التقني بشكل مفصل مما يشير الى ان الادارة الفنية المباشرة للعمليات النفطية قد اسهمت بشكل مباشر في صياغته وذلك عن طريق الادارة بالجهد الوطني التي كانت سائدة انذاك.^(٥) و على الجانب الاخر ففي مجال تنظيم السلطة المختصة بالادارة فقد تناول قانون تنظيم وزارة النفط رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦ المعدل تنظيم تشكيلات و اقسام و عمل وزارة النفط و شركة النفط الوطنية العراقية باعتبارها السلطة المختصة بادارة قطاع النفط و الغاز في العراق.^(٦)

الفرع الثاني

النطاق الجغرافي لسلطة الادارة في التشريع النفطي

تنظم الدولة الوظيفة الادارية لاجهزتها حسب فلسفتها في منح الصلاحيات أو الاحتفاظ بها للمركز و تنتوع تبعاً لذلك الأساليب فيمكن ان تتبع اسلوب المركزية الإدارية، أو اسلوب اللامركزية الادارية التي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية

(١) ينظر الفقرات اولاً، ثانياً، ثالثاً - ١ من الامر الملكي السعودي (٢١٢/أ) لسنة ٢٠٠٠.

(٢) ينظر الفقرة ثالثاً - ٢ من الامر الملكي السعودي (٢١٢/أ) لسنة ٢٠٠٠.

(٣) ينظر موقع هيئة الخبراء في مجلس الوزراء السعودي www.boe.gov.sa/، تاريخ اخر زيارة يوم ٢٠٢٣/٥/٧ الساعة ١٢:٠٠ مساءً.

(٤) يراجع قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكاربونية العراقي رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية ذات العدد ٣٠٦٨ بتاريخ ١٩٨٥/١٠/٢١.

(٥) د. رائد حمدان المالكي، التشريعات النفطية، مكتبة ميسان، ميسان، العراق، ٢٠١٨، ص ١٢.

(٦) ينظر المواد ١١ - ١٥ من قانون تنظيم وزارة النفط العراقية رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٦.

مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها تقع في الاقاليم خارج المركز، و التي تكون هيئات منتخبة محلية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الدولة حيث لا يجوز ان تكون مستقلة بشكل كامل.^(١)

و كمثال على توزيع الصلاحيات يدير قطاع النفط والغاز في بريطانيا سلطة انتقال بحر الشمال (NSTA) التابعة الى وزارة الأعمال والطاقة والصناعات الاستراتيجية.^(٢) كما تمنح بعض السلطات الى الاقاليم استنادا الى قانون النفط البريطاني لسنة ١٩٩٨ و تمنع الاقاليم من بعض الصلاحيات مثل اصدار تعليمات جديدة خلافا للتعليمات النافذة الصادرة عن وزير الدولة لذلك الاقليم^(٣)، وقد منح قانون اسكتلندا لعام ٢٠١٦ الصلاحيات أدناه الى الحكومة اسكتلندا:

- التشريع لمنح وتنظيم التراخيص النفطية للمنصات على اليابسة.
- تحديد شروط وأحكام التراخيص.
- إدارة التراخيص الحالية وغيرها.^(٤)

في منطقة ويلز فان المسؤوليات المتعلقة بالنفط والغاز في منح التراخيص وإدارتها ممنوحة الى حكومة ويلز في حدود مناطق اليابسة والمياه الداخلية - مناطق المد والجزر ومصبات الأنهار ومناطق المداخل الساحلية- التي تقع ضمن منطقة الترخيص البرية التابعة لويلز، و ما يقع خارج هذه الحدود يقع ضمن صلاحيات سلطة انتقال بحر الشمال، و ذلك حسب قانون ويلز لسنة ٢٠١٧.^(٥) أما في أيرلندا الشمالية فان الحكومة المحلية تدير عمليات منح التراخيص وإدارتها استناداً الى قانون إنتاج النفط في أيرلندا الشمالية لعام ١٩٦٤ للحقول التي تقع على اليابسة فقط من خلال وزارة الاقتصاد الأيرلندية.^(٦)

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧٥، ٨٦-٨٧.

(٢) Mission Statement, /www.nstaaauthority.co.uk/

(٣) See Part 1 Petroleum, 4. Licenses: further provisions, UK Petroleum Act 1998 on the UK website of legislations /www.lwgilation.gov.uk/, last visit 4/6/2023.

(٤) Scotland Act 2016, Sections 47, 49.

(٥) Petroleum Licensing Areas in Wales Government, /www.lle.gov.wales/ last visit on 5th June 2023.

(٦) UK Petroleum Licensing, /www.economy-ni.gov.uk/ last visit on 5th June 2023.

و لا يوجد اي توزيع للصلاحيات في السعودية بالنسبة لادارة قطاع النفط و الغاز على المناطق، حيث تدار مركزياً و يقع تنظيم القرارات الاستراتيجية المهمة المتعلقة بالاقتصاد السعودي ضمن مهام المجلس الأعلى للنفط و المعادن الذي تم تأسيسه عام ٢٠٠٠، و الذي يتخذ القرارات العليا - ذات الطابع السياسي غالباً - الموجهة لعمل الوزارات و للقطاع النفطي بالأخص الذي يعد عصب الاقتصاد السعودي، أما القرارات التي تخص الاختصاص و العمل الفعلي في قطاع النفط والغاز فهي مناطة بشكل كامل الى شركة ارامكو التي هيمنت حتى على دور وزارة الطاقة بحيث اصبحت الوزارة هي نتاج عمل الشركة من ناحية تدريب كوادرها و رفدها بالكوادر المؤهلة للعمل فيها منذ عام ١٩٩٥.^(١)

و بالعودة الى الى النصوص الدستورية المتعلقة بادارة النفط و الغاز في العراق وعلى الرغم من الإشارة الواضحة الى إشراك "حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة" الواردة في النص الدستوري في رسم السياسات الاستراتيجية لتطوير صناعة النفط والغاز مع الحكومة الاتحادية^(٢)، إلا أن الإدارة من الناحية القانونية لا زالت خالصة بيد الحكومة المركزية المتمثلة بوزارة النفط العراقية والشركات المتفرعة عنها، و لم تفوض اي من الصلاحيات فيها، بينما بادر اقليم كردستان من الناحية الواقعية الى تطبيق اجراءاته الخاصة في مجال ادارة الموارد النفطية، دون اتفاق مع حكومة المركز مما يشكل مخالفة واضحة ادانتها المحكمة الاتحادية العليا، و عادت بكل الصلاحيات الى حكومة المركز.^(٣)

و نرى ان ذلك يرجع الى الضرورات العملية التي يفرضها الواقع، حيث لا يمكن تشتيت إدارة مورد استراتيجي يعتمد عليه اقتصاد البلد بشكل كامل بين سلطتين لا زالتا تعملان ضمن تجربة ديمقراطية و فيدرالية فتية تحتاج الى سنوات عديدة لتصل الى مرحلة النضج السياسي في إدارة الدولة، فضلاً عن ان التجارب المقارنة في الدول الأخرى في هذا المجال - كما لاحظنا - تبقى على سلطات محددة تتعلق بالأمن الاقتصادي الاستراتيجي بيد السلطة المركزية مهما كان حجم الاختصاص الممنوح للولايات والمناطق في هذا المجال، و لا تزال مسألة توزيع الصلاحيات على النطاق الجغرافي بين المركز و الاقليم من اهم المشاكل التي اناط الدستور معالجتها الى التشريع النفطي الذي لم تفلح السلطة التشريعية في اقراره لحد الان، كما فاقم المشكلة اصرار اقليم كردستان على تطبيق قانونه الاقليمي و فرضه على السلطة المركزية و منحه لنفسه

(1) David G. Victor and David R. Hulst and Mark C. Thurber, Oil and Governance, Cambridge University Press, New York, USA, 2012, P187-192.

(2) ينظر المادة ١١٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(3) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد (٥٩/اتحاديه/٢٠١٢ و موحدتها ١١٠/اتحاديه/٢٠١٩) الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٥.

صلاحيات تنظيم و تسويق نطف الاقليم و امتلاكه عند نقطة التجهيز و استلام حصة الاقليم من كل العائدات و التفاوض و ابرام الاتفاقيات المتعلقة بالنفط و الغاز و غيرها الكثير من الصلاحيات التي لم تمنحها السلطة المركزية له^(١).

المطلب الثاني

مشكلة الإغفال التشريعي في تشريع قانون النفط و الغاز العراقي

تعد مشكلة الإغفال التشريعي من اهم المشاكل التي تواجه التشريع النفطي في العراق، التي سببت تاخير حسم المشاكل في المتعلقة بادرة القطاع النفطي و توزيع الصلاحيات بين المركز و الاقليم في ظل النصوص الدستورية الجديدة، و لتوضيح هذه المشكلة و اثرها على التشريع النفطي سنقسم المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الاول مفهوم الإغفال التشريعي، و نخصص الفرع الثاني لاثر مشكلة الإغفال التشريعي على ادارة القطاع النفطي في العراق.

الفرع الاول

مفهوم الإغفال التشريعي

من أهم المشاكل التي ترتبط بالتشريع بشكل مباشر هو الإغفال التشريعي الذي يعتبره جانب من الفقه الفرنسي صورة من صور الاختصاص السلبي للمشرع أي تخليه عن اختصاصه، ويعرفه احد الفقهاء بأنه " قيام البرلمان بتنظيم مسألة أو مسائل معينة بصورة منقوصة يمكن ان يترتب عليها فراغ تشريعي لا يتماشى مع التزام البرلمان بضرورة ممارسة اختصاصه التشريعي على الوجه المبين بالدستور"^(٢)، و يرتكز هذا التعريف الى فكرة الامتناع السلبي للمشرع عن ممارسة اختصاصه في التشريع المستمدة اساساً من فكرة القرار الاداري السلبي في القانون

(١) ينظر المادة الثالثة و السادسة من قانون النفط و الغاز لاقليم كردستان العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، منشور على موقع برلمان اقليم كردستان على الانترنت /www.parliament.krd/، تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٦/٤.

(٢) د. عيد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٥٩.

الاداري، بينما يعرفه آخر بأنه "الإغفال النسبي للمشرع في معالجة موضوع معين خلافاً للدستور قد يمس الضمانات القانونية التي يجب ان يتمتع بها فضلاً عن الإخلال بمبدأ المساواة".^(١)

ونتفق مع التعريف الذي أورده احد الفقهاء الذي يذهب الى ان المقصود بالإغفال التشريعي هو تنظيم المشرع لأحد الموضوعات تنظيمًا قاصراً وغير متكامل بأن اغفل احد جوانب الموضوع على النحو الذي يؤدي الى عدم الإحاطة بالموضوع محل التنظيم وعدم تفعيل احد النصوص الدستورية^(٢).

و يعد الإغفال التشريعي اخلالاً بمبدأ الأمن القانوني الذي يركز الى الالتزام بالدستور، و يثير رقابة القضاء الدستوري التي تنصب على التصدي الى تناول المشرع تنظيم موضوع معين و لكن بصورة غير مكتملة اما عن قصد او اهمال من جانبه، مما يؤدي الى قصور في بعض او جميع جوانب هذا الموضوع، و هو ما يؤدي الى الاخلال بأمن التنظيم الدستوري للمسألة المتعلقة بالموضوع.^(٣) و تعتبر مشكلة الإغفال التشريعي مخالفة دستورية تؤدي بالتأكيد على الإخلال بالحقوق الممنوحة للشعب بموجب النص الدستوري، هذا القصور يشوب التشريع في مواضيع قد عالجه المشرع ولكن بصورة جزئية غير متكاملة، وقد يسكت المشرع بشكل كامل عن تناول موضوع ما بالتنظيم و التشريع فيسمى الإغفال كلياً.^(٤)

و نرى ان مشكلة الإغفال التشريعي من المشاكل التي تعاني منها المنظومة التشريعية في كثير من البلدان، و تسعى للتقليل من اثرها من خلال المراجعة المستمرة للقوانين و التشريعات و تعديلها او سن تشريعات جديدة، لان هذا القصور يحدث احياناً بصورة طبيعية نظراً لكون التشريع نتاج بشري يمكن ان يتعرض للخطأ بشكل طبيعي، و كذلك بسبب التغيرات التي تطرأ على الموضوع الذي ينظمه التشريع مما يجعله غير مناسب بعد فترة من الزمن تحدث فيها تغيرات متعددة.

(١) د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٠٢.

(٢) المستشار جواهر عادل العبد الرحمن، الرقابة الدستورية على الإغفال التشريعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٢١-٢٣.

(٣) د. سري حارث عبد الامير الشاوي، اثار الاغفال التشريعي و رقابة المحكمة الاتحادية عليه - دراسة مقارنة -، ط ١، المركز العربي للنشر و التوزيع، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢٠-٢٣.

(٤) المستشار جواهر عادل العبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٤٢.

كما نرى انها تشكل مؤشراً واضحاً على عدم تكامل واستقرار التشريعات في البلدان المنتجة للنفط، كما يعد من أهم العوائق والمشاكل التي تخشى الشركات الأجنبية التعامل معها اثناء تنفيذ العمليات النفطية، وتسعى دائماً للتأكد من استقرارها قبل توقيع العقود، و هو ما دفع هذه الشركات الى المبادرة بالتمسك بشرط الثبات التشريعي لمواجهة هذه المشكلة في عقود النفط و الغاز .

الفرع الثاني

اثر الإغفال التشريعي على ادارة القطاع النفطي في العراق

تم طرح عدة مسودات لقانون النفط و الغاز في مجلس النواب منذ عام ٢٠٠٧ على امل اقرار القانون الذي سيضع الحلول للكثير من السجالات السياسية و القانونية التي ولدها غياب هذا التشريع المهم، حيث يهدف الى معالجة النقص التشريعي، و كذلك التقادم الذي ظهر على التشريعات الحالية التي تنظم قطاع النفط و الغاز و جعلها غير منسجمة مع الواقع الذي يتطور بشكل متسارع، و كان من اهم اهداف هذا التشريع:

١. اعادة هيكلة وزارة النفط.

٢. اعادة تشكيل شركة النفط الوطنية.

٣. تنظيم العلاقة بين المركز و الاقليم و المحافظات المنتجة.

٤. دور الاستثمار الاجنبي في القطاع النفطي.

و كان من جملة اسباب فشل التصويت على هذا القانون الحيوي و تمريره هو عدم التوافق على تفسير المواد الدستورية ذات الصلة و المطالبة بتعديلها، و الخشية من منح امتيازات كبيرة للاقليم على حساب السلطة المركزية، فضلاً عن بعض المطالبات بعدم اشراك ائتلافات اجنبية في العمل في القطاع النفطي لانها تعد هدراً للثروة الوطنية و تنفيذ العمليات بالجهد الوطني.^(١) و قد حاول المشرع تلافي مشكلة تاخير

(١) د. ابراهيم محمد بحر العلوم، ثروة العراق بين الانغلاق و الانطلاق – قانون شركة النفط الوطنية العراقية INOC ٢٠٠٣-٢٠١٨، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٩، ص١١٠.

أقرار قانون النفط و الغاز من خلال تشريع قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨^(١)، و تضمن تحديد صلاحيات السلطة المختصة في مجال ادارة العقود و العمليات النفطية^(٢)، و من ثم وصف لتمويل الشركة و هيكلها التنظيمي و مهام تشكيلاتها فضلاً عن حقوق الشركة و التزاماتها اتجاه الدولة باعتبارها تنفذ سياستها النفطية الصادرة عن وزارة النفط^(٣)، و قد تم ايقاف تطبيق قانون شركة النفط الوطنية العراقية بسبب عدم استكمال الاجراءات التي يتطلبها نفاذه حسب قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية بسبب عدم دستورية بعض المواد الواردة فيه.^(٤)

و نرى ان هذا التفويض الواسع و غير المسبوق للسلطة التنفيذية الوارد في قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨ في تطبيق قواعدها الخاصة التي تتلائم و احتياجات العمل لتسهيل وانجاح ادارة العمليات النفطية، و اعطاءها الحق في تملك الاراضي و العقارات و الدخول بشكل مباشر في التنمية البشرية و الاقتصادية و الخدمية، يجعل منها مؤسسة عملاقة تستحوذ على جانب كبير من صلاحيات الدولة و تكون نقطة التوازن فيها اذا اخذنا بنظر الاعتبار ان اقتصاد البلد ريعي يعتمد على النفط اعتماداً كاملاً. و قد اغفل القانون معالجة مسائل مهمة مثل التسهيلات و الضمانات الممنوحة للشركات العالمية مما يمنحها مؤشرات الامان للتوجه نحو الاستثمار و العمل في البلد، كما نرى ان المنظومة التشريعية العراقية تعاني من مشكلة الإغفال التشريعي التي لم تفلح في تجاوزها في موضوع النفط و الغاز منذ نفاذ الدستور عام ٢٠٠٥ و لحد الان، حيث يعتبر قصوراً واضحاً من جانب المشرع في ظل وجود مادة دستورية^(٥) نافذة ارجأت تنظيم الكثير من تفاصيل ادارة هذا القطاع الى تشريع يحيط بجميع الجوانب العالقة في صلاحيات هذه الادارة، و ادى الى الركون لتطبيق قوانين قديمة لم تسن لهذه المرحلة بل لمرحلة مختلفة تماماً في ادارة قطاع النفط و الغاز.

(١) ينظر المادة ١ من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨.

(٢) ينظر المادة ٤ من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨.

(٣) ينظر المادة ١٠ - اولا من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨.

(٤) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٩ و موحدتها ٨٣/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ ٢١/٩/٢٠٢٢.

(٥) ينظر المادة ١١٢ - اولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

و نرى ان طبيعة عمل المنظومة التشريعية احيانا تستغرق وقتاً طويلاً تؤثر على عمل الادارة، و تؤخر تزويدها بالاطار القانوني الذي تحتاجه للقيام بعملها، و لا تتناسب مع حاجة الادارة الى السرعة في اتخاذ القرار و المعالجات بسبب طبيعة العمليات النفطية التي يعتبر عامل الوقت جوهرها فيها، و ارتباطها بمتغيرات عالمية قد لا تتناسب مع الفترة الطويلة نسبياً التي تستغرقها اجراءات اصدار التشريع، مما يسبب مشاكل و معوقات في ادارة هذا القطاع، و يولد ثغرة قانونية بين التشريع و قرارات الادارة.

الخاتمة:

ان موضوع التشريع النفطي من المواضيع بالغة الاهمية التي تؤثر بشكل مباشر على عمل الادارة في عقود النفط و الغاز، و يسهم توفره في دعم نشاطاتها و فعاليتها الى حد كبير. و في ختام بحثنا هذا نود الاشارة الى جملة من الاستنتاجات و التوصيات.

النتائج:

١. ان التشريع النفطي يمكن ان يكون قانوناً واحداً او عدة قوانين متكاملة حسب النظام القانوني للبلد، تعالج جميعها اسلوب و طريقة الادارة في عقود النفط و الغاز.
٢. هناك مكونات او عناوين اساسية يجب مراعاتها عند تشريع القانون النفطي، هذه العناوين تمثل الخطوط الرئيسية لعمل الادارة الذي ينظمه القانون.
٣. على الرغم من اختلاف التشريعات بين البلدان، الا ان الجانب المهم فيها هو الالتزام بحسن التطبيق، و اجراء التعديلات المناسبة و تشريع القوانين الحديثة التي تواكب تطورات هذه الصناعة.
٤. ان القوانين العراقية المختصة بتنظيم ادارة النفط و الغاز يشوبها عيوب النقص و الإغفال التشريعي، و قد شرعت لاسلوب اخر في ادارة قطاع النفط و الغاز يختلف تماماً مع اسلوب الادارة الحالية، حيث كانت تدار باسلوب الجهد الوطني في عهد النظام السابق، و ان البدأ في استخدام اسلوب جولات التراخيص النفطية منذ عام ٢٠١٠، يستدعي تحديثاً و تعديلات تشريعية تتناسب و طبيعة الاسلوب الجديد في الادارة.

٥. ان تاخير اقرار قانون النفط و الغاز يثير مشاكل مترابطة في مجال ادارة عقود النفط و الغاز، مثل عزوف الشركات الاجنبية عن العمل في العراق بسبب عدم استقرار القوانين الناظمة لهذه العقود، و هو ما يسبب قلق من التعامل مع الجانب العراقي في هذا الاطار.

التوصيات:

١. الاستفادة من الدراسات العالمية و القوانين المقارنة لدول الجوار و الدول المتطورة في سن تشريعها النفطي لاجل الاسترشاد بها في اقرار التشريع النفطي العراقي المتكامل.
٢. الاسراع في تحديث مسودة قانون النفط و الغاز و اقرارها للاسهام في سد النقص التشريعي، و معالجة المشاكل الناتجة عن الإغفال التشريعي الممتد منذ اقرار الدستور العراقي عام ٢٠٠٥.
٣. معالجة المواد التي حكمت المحكمة الاتحادية العليا الموقرة بعدم دستورتيتها في قانون شركة النفط الوطنية رقم ٤ لسنة ٢٠١٨، و اعادة صياغتها و تقديمها الى البرلمان، تمهيداً لتعديل القانون.
٤. التفاوض مع الشركات الاجنبية التي وقعت عقوداً لاستغلال الحقول النفطية منذ سنوات مع الجانب العراقي، للتأكد مما يمكن تعديله في العقود وفق القانون في حال صدوره، و اي البنود العقدية التي يتفق مع الشركات على تحصيلها من اثر التعديل التشريعي او سن التشريعات الجديدة، ليتم ادراج ذلك في العقود كما هو الحال في قانون النفط البريطاني لعام ١٩٩٨، لمنع التسبب بخسائر للدولة في حال انسحاب الشركات.
٥. العمل على مراجعة القوانين الاخرى ذات الصلة التي تؤثر على اعمال ادارة عقود النفط و الغاز، و طرحها للتعديل في مجلس النواب العراقي في حزمة تعديل واحدة.

Publication

Arabic Books

1. Dr. Abdul Ghani Basyoni, Administrative Regulating, Al Maarif Establishment, Alexandria, 2004.
2. Dr. Ibrahim Mohammed Bahar Al-Ulum, The Wealth of Iraq between Closure and Takeoff - Iraqi National Oil Company Law INOC 2003-2018, Al-Arif for Publications, Beirut, 2019.
3. Dr. Raed Hamdan Al-Maliki, Petroleum Legislations, Maysan Library, Maysan, Iraq, 2018.

4. Dr. Sura Harith Abdul Ameer Al-Shawi, The Legislative Omission Effects and the Observation of the Federal Court on - A Comparative Study -, 1st edition, Arab Center for Publishing and Distribution, Beirut, 2020.
5. Dr. Dhahir Majeed Qadir, Legislative and Judicial Competence in petroleum Contracts - A Comparative Study -, 1st edition, Zain Legal and Literary Library, Beirut, 2013.
6. Dr. Ali Mohammed Badir, Dr. Essam Al-Braznji, and Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, 4th edition, Dar Al-Ateek for Book Industry, Cairo, 2018.
7. Dr. Eid Al-Ghafaloul, The Idea of Negative Non-Competence of the Legislator, Dar Al-Nahdha Al-Arabiya, Cairo, 2003.
8. Dr. Mohammed Ibrahim Musa, The Implications of Globalization on International Trade Contracts, Dar Al-Jamea Al-Jadeeda, Alexandria, 2016.
9. Dr. Hatif Mohsen Kadhim, Legislating of Laws and the Role of Legislative and Executive Authorities in Federal Systems, Al-Sanhoury Library, Beirut, 2017.
10. Dr. Hatif Mohsen Kazem, Measuring the Impact of Legislation, 1st edition, Awraq Al-Nashr Publishing House, Baghdad, 2017.
11. Dr. Yossri Mohammed Abu Al-Aula, Petroleum Theory - Between Legislation and Application, 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, 2008.
12. Dr. Mohammed Al Ramahi, Oil and Gas Law in UK, Bloomsbury Professional, UK, 2021.
13. William E. Hughes, Fundamentals of International Oil & Gas Law, PennWell Corporation, Oklahoma, USA, 2016.
14. David G. Victor and David R. Hulst and Mark C. Thurber, Oil and Governance, Cambridge University Press, New York, USA, 2012.
15. Dr. Ahmed Fathi Sarrou, Constitutional Protection of Rights and Freedoms, Dar Al-Shorouk, Cairo, 1999.
16. Counselor Jawaher Adel Al-Abdul Rahman, Constitutional Oversight of Legislative Omissions, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2016.

Thesis

1. Haider Ali Raheem, Legislative Competence of the Prvincial Councils in Imposing Taxes and Fees, Master's Thesis, Islamic University in Lebanon, Faculty of Law and Political Sciences, 2018.

Essays, Reports and Researches

1. Dr. Salim Na'im Al-Khafaji and Haider Taha Yassin, The Legal System for Administrative Control over Petroleum Licensing Contracts, Published Research in Basra Studies Journal, Issue 31, College of Law - University of Basra, 2019.
2. Dr. Ali Mohsin Tuwaih, The Role of Arbitration in the Field of Administrative Contracts in Iraq, Published Research in Maysan Journal of Comparative Legal Studies, College of Law, Vol. 1, Issue 2, 2020.

3. Dr. Mohammed Youssef Mahimaid, Parliamentary Observation on Ministry's Actions According to the 2005 Constitution, Published Research in Maysan Journal of Comparative Legal Studies, College of Law, Vol. 1, Issue 3, 2021.
4. Dr. Mohammed Salman Mahmoud and Abbas Atwan Fakhir Al-Yasiri, Eligibility of Federal Units in Conducting International Activities, Published Research in Maysan Journal of Comparative Legal Studies, College of Law, Vol. 1, Issue 3, 2021.
5. William T. Onorato & J. Jay Park, World Petroleum Legislation: Frameworks That Foster Oil and Gas Development, Alberta Law Review, Vol. 39 (1), 2001.
6. Report titled "Global Oil Markets" published on the website of the U.S. Energy Information Management (EIA), www.eia.gov.us.
7. A research prepared for the behalf of the World Bank by the Alberta University published on the university website www.albertalawreview.com.
8. Michael Burns & Naomi Nguyen, The Oil and Gas Law Review: United Kingdom, an essay published on the Law Reviews company website www.thelawreviews.co.uk/.

Laws:

1. Iraqi Basic Law of 1925.
2. Iraqi Law for the Preservation of Hydrocarbon Wealth, Law No. 84 of 1985.
3. Iraqi Law on the Organizing the Ministry of Oil, Law No. 101 of 1976.
4. Iraqi National Oil Company Law, Law No. 4 of 2018.
5. Law on the Allocation of Investment Areas for the Iraqi National Oil Company, Law No. 97 of 1967.
6. Law Imposing Income Tax on Foreign Companies Contracting to Work in Iraq, Law No. 19 of 2010.
7. Law on the Import and Sale of Petroleum Products, Law No. 9 of 2006.
8. Investment Law for Crude Oil Refining, Law No. 64 of 2008, as amended.
9. Law on Combating the Smuggling of Oil and its Derivatives, Law No. 41 of 2008.
10. Amended Public Companies Law, Law No. 22 of 1997.
11. Libyan Petroleum Law, Law No. 25 of 1955.
12. Algerian Hydrocarbons Law, Law No. 19-13 dated 14 Rabi' Al-Thani 1441, corresponding to 11 December 2019.
13. Saudi Arabian Hydrocarbons Law of 2017.
14. Saudi Royal Decree No. (M/36) of 2017 related to the cancellation of the Special System for Saudi Aramco.
15. Saudi Arabian Companies Law of 2022.
16. Saudi Royal Order (A/212) of 2000 establishing the Supreme Council for Petroleum and Minerals Affairs in Saudi Arabia.
17. Decision of the Federal Supreme Court No. (49, consolidated with 83/Federal/2022) dated 21/9/2022.

18. Decision of the Federal Supreme Court No. (59/Federal/2012, consolidated with 110/Federal/2019) issued on 15/2/2022.
19. Scotland Act 2016.
20. United Kingdom Petroleum Act for 1998.
21. Petroleum Licensing Areas in Wales Government, Published on the website /www.lle.gov.wales/.
22. UK Petroleum Licensing, published on the website /www.economy-ni.gov.uk/.
23. Kurdistan Oil and Gas Law no. 22 for 2007, published on Kurdistan Parliament website /www.parliament.krd/.

Websites

1. International Energy Agency, /www.prod.iea.org/.
2. Saudi Arabia Ministry of Energy, /www.moenergy.gov.sa/.
3. Saudi Arabia Board of Experts, /www.boe.gov.sa/.
4. North Sea Transition Authority in UK, /www.nstaauthority.co.uk/.
5. Website of United Kingdom legislations, /www.legislation.gov.uk/.