This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

مستل من رسالة الماجستير الموسومة

(تقاسم الثروات في الدول الفدرالية : منازعات وحلول – دراسة مقارنة)

المشرف **الباحث**

د. احمد سليمان الصفار **أ. وحيد علي السليفاني**

المقدمة

تناولت الدول الفدرالية في نصوص دساتيرها، مسألة تقاسم الثروات بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة لها، سواء كانت ولايات اواقاليم اوكانتونات وغيرها. وتختلف دساتير هذه الدول في كيفية توزيع الاختصاصات استنادا الى الطريقة التي نشأت بها الدولة، وقد تكون هذه العملية غير متوازنة، لذلك تنشأ عن ذلك منازعات بين كل من مستويي الحكم.

أهمية البحث

تبرز اهمية البحث من خلال تناوله للمنازعات الخاصة بتوزيع الثروات في الدول الفدرالية، التي غالبا ما تنشأ بسبب ما تتضمنه النصوص الدستورية لهذه الدول من غموض وعدم وضوح في الصياغة، مما يترتب عليه نشوء منازعات حول كيفية تقاسم الثروات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات المكونة للدولة الفدرالية.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في ان النصوص الدستورية التي تتعلق بتقاسم الثروات في الدول الفدرالية، قد تصاغ بشكل غامض بحيث يمكن التوسع في نطاق تفسيرها عند التطبيق، من قبل كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، الامر الذي يثير بينها منازعات حول كيفية القيام بعملية تقاسم هذه الثروات، فبدلا من ان تقوم هذه النصوص بعملية تقاسم الثروات، تصبح سببا لقيام المنازعات في هذه الدول.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

الفدرالية، من خلال الصياغة المبهمة التي تنتابها في بعض الاحيان.

هدف البحث

يهدف البحث الى دراسة عملية تقاسم الثروات في الدول الفدرالية، من خلال البحث عن النصوص الدستورية التي تناولت هذا الامر، وعرض الثغرات الموجودة في هذه النصوص، والتي صيغت في اغلب الاحيان بشكل غير واضح ويحتمل اكثر من تفسير واحد، وهذا الامر يؤدي الى بروز منازعات بين كلا المستويين الفدرالي والمحلي، وصولا الى الحلول المناسبة وتقديم المقترحات بشأنها.

منهجية البحث

من اجل تحقيق الهدف المبتغى من هذا البحث، تم استخدام المنهجين التاريخي والمقارن، والاعتماد على دساتير الدول الفدرالية ونصوصها المتعلقة بتقاسم الثروات، كاساس في عملية المقارنة.

هيكلية البحث

بغية تحقيق هدف البحث فقد تم تقسيمه الى مقدمة و مبحثين وخاتمة كما يأتي :

المقدمة

المبحث الاول : المنازعات الناشئة عن تقاسم الثروات في بعض الدول الفدرالية.

المبحث الثاني : المنازعات الناشئة عن تقاسم الثروات في العراق.

الخاتمة

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

دساتير الدول الفدرالية التي تعتبر القاعدة والاساس في عملية تقاسم الثروات بين المستوى الاتحادي ومستوى الولايات (السلطات المحلية)، قد تثير نصوصها المتعلقة بعملية تقاسم الثروات منازعات بين كل من مستويي الحكم في الدول الفدرالية. وتلك المنازعات قد تتعلق بقضايا ثانوية، لا تمس مصالح الدولة الرئيسية، وتكون الخصومة فيها على تطبيق او تفسير قانون من دون ان يطالب فيها بتعديل القانون[١]، او تكون هي التي لا يتم حلها بالطرق القضائية، وانما بالطرق الدبلوماسية او السياسية المختلفة، حيث يراعى فيها التوفيق بين المصالح المتضاربة والابتعاد عن البحث في حلول قانونية[٢]. ويعني النزاع التضارب اوالتصادم اوعدم التوافق في المصالح بين مجموعتين اواكثر داخل الدولة الواحدة، من اجل تغيير الوضع القائم[٣].

ومن اجل ذلك قسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب هي :

المطلب الاول : المنازعات المتعلقة بالثروات الطبيعية.

المطلب الثاني : المنازعات المتعلقة بالثروات غير الطبيعية.

المطلب الثالث : نماذج لمنازعات تقاسم الثروات في بعض الدول الفدرالية.

المطلب الاول

المنازعات المتعلقة بالثروات الطبيعية

تمثل الثروات الطبيعية احد أهم مصادر الدخل في الدول الفدرالية ذات الاقتصاد الريعي، وان الصراع على ملكية الثروات الطبيعية المتواجدة في الأقاليم أو الولايات الفيدرالية، كان ولا يزال مثارا للخلاف والجدل في هذه الدول. واختلفت المعالجات الدستورية لها باختلاف

---

(١) د. عطاالله فيصل شاهر، الطرائق السلمية لحل المنازعات الدولية، بحث منشور في مجلة الدراسات الدولية، العدد (٢٢)، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٤٩.

(٢) د. رياض صالح ابو العطا، القانون الدولي العام،ط١، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص٤٦٨.

(٣) محمد حسن عمر، النزاعات الداخلية ودور الفساد في نشوبها العراق للفترة ٢٠٠٣ – ٢٠٠٨ نموذجا، ط١، منظمة ئارام لحقوق الانسان، دهوك، ٢٠١٢، ص ص ١٤ – ١٦.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

اتجهت بعض هذه الدول الى عائدية ملكية الثروات الطبيعية إلى الأقاليم أوالولايات التي توجد فيها هذه الثروات كما هو الحال في دستور دولة الامارات العربية المتحدة [١].

حيث تعد الثروة النفطية احد اهم انواع الثروات الطبيعية التي كانت محل النزاع الدائم، وتختلف عملية التقاسم للنفط من دولة الى اخرى وفقا للنظام الذي على اساسه تكونت الدولة الفدرالية على النحو الاتي :

أولا – سيطرة السلطات الاتحادية على الثروة النفطية :

الحكومة الاتحادية يمكن لها ان تسيطر على موارد الثروة النفطية بمفردها، دون أن تكون لسلطات الأقاليم أو الولايات أي حق في التصرف بهذه الثروة التي تقع في أقاليمها أو استغلالها[٢]. أي أنها تبسط سيطرتها على موارد هذه الثروة بصورة كاملة، كما هو الحال في ظل الدستور البرازيلي الذي نص على احتكار الحكومة الاتحادية لتنقيب واستغلال رواسب البترول والغاز الطبيعي وتكرير النفط واستيراد وتصدير منتجاتها[٣]، . وكذلك الحال بالنسبة للدستور الفنزويلي الذي اشار الى انه تنفرد السلطات الاتحادية بالمناجم المعدنية وحقول النفط اينما وجدت حتى لو وجدت تحت البحار الاقليمية او في المناطق القارية العائدة لفنزويلا [٤].

ثانيا – تقسيم الثروة النفطية بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات :

قسمت بعض الدول الفدرالية الثروة النفطية بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات او الاقاليم، وفقا لنسب محددة يشار اليها في الدستور، نظرا للظروف السياسية والتاريخية التي مرت بها شعوب هذه الدول التي اخذت بهذا النظام، كما هو الحال في نيجيريا فقد نص دستورها لعام ١٩٩٩م، على أن حصة الولايات (١٣%) من الثروة النفطية[٥].ونصت الفقرة(٦)

---

[١] المادة (٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

[٢] د. كاوان إسماعيل إبراهيم، عقود التنقيب عن النفط وانتاجه، ط١، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ٢٠١١، ص ص ٨٩–٩٠.

[٣] المادة (١٧٧) من الدستور البرازيلي لسنة ١٩٨٨.

[٤] المادة (١٢) من دستور فنزويلا لسنة ١٩٥٠.

[٥] دستور نيجيريا لسنة ١٩٩٩.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

من المادة (٥) من اتفاقية السلام الشامل في السودان بين الحكومة القومية في شمال السودان وحكومة جنوب السودان، على ان تخصيص نسبة (٥٠%) من عائدات المتأتية من آبار النفط السودانية للولايات والأقاليم المنتجة منذ بداية الفترة ما قبل الانتقالية، وتذهب أل (٥٠%) الأخرى إلى الحكومة القومية و الولايات في شمال السودان "[١].

ثالثا – انفراد الأقاليم والولايات بالسيطرة على الثروة النفطية :

نظرا لان الثروة النفطية أخذت طابعا قانونيا وسياسيا في بعض الدول الفدرالية، اتجهت الأقاليم والولايات إلى الانفراد بالسيطرة على هذه الثروة، كما هو الحال في دولة الامارات العربية المتحدة في دستورها الاتحادي لسنة ١٩٧١م، اذ نص دستورها الاتحادي على انفراد الامارات المكونة للاتحاد والموجودة فيها الثروات الطبيعية بهذه الثروات دون تدخل الحكومة الاتحادية[٢].

يتبين مما سبق ذكره ان الثروات الطبيعية مهمة، وتشكل نسبة كبيرة من موارد الدول التي تعتمد على الاقتصاد الريعي، بحيث تتطلب المعالجة في الدساتير أو اتفاقيات السلام، لانه في الدول الفدرالية النامية تكون الثروات الطبيعية هي المصدر الوحيد او المهيمن على اقتصاد الدولة، وغالبا ما تحاول الوحدات المكونة للدولة في تلك الدول من الحصول على هذه الثروات، من اجل تحقيق التوازن المالي بينها وبين السلطة الاتحادية، كما تنظم النصوص الدستورية مسالة تقاسم هذه الثروات بين مستويي الحكم، الا ان هذه النصوص قد لاتقوم بعملية التقاسم هذه بشكل منصف، اوتكون مبهمة وغير واضحة وتحتمل اكثر من تفسير، واستنادا الى هذا الامر قد تثار المنازعات حول تقاسم هذه الثروات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او الاقاليم.

المطلب الثاني

المنازعات المتعلقة بالثروات غير الطبيعية

تبين معظم الدول الفدرالية في دساتيرها او في تشريع خاص، سلطات جباية الايرادات الخاصة لكل من السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم، وان احد مميزات تخصيص السلطات المالية في غالبية الدول الفدرالية، هي ان مصادر الايرادات الرئيسية تكون من نصيب السلطات الاتحادية حتى عندما تكون بعض المجالات الضريبية مشتركة، فان السلطات

---

[١] اتفاقية السلام الشامل في السودان لسنة ٢٠٠٥.

[٢] المادة (٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

الاتحادية تميل الى السيطرة عليها. وان التنافس على هذه الثروات والموارد الاقتصادية يدفع بكل من مستويي الحكم الى محاولة السيطرة على هذه الثروات من اجل ضمان حقوقها فتنشأ عن ذلك المنازعات بينها.

لذلك سوف نتطرق الى هذه المشاكل والمنازعات وكما يأتي :

اولا – تحصيل الايرادات :

تعتبر جباية وتحصيل الايرادات بكل انواعها من اهم المشاكل التي تواجهها الدول الفدرالية، من اجل تمويل نفقاتها العامة، وقيامها باعبائها المالية على مختلف الصعد، وتختلف الدول الفدرالية في كيفية توزيع الصلاحيات المالية استنادا الى كيفية تكوين هذه الدول، متأثرة بالضروف المتغيرة داخل الدولة وخارجها. وتعتبر مشكلة تحصيل الايرادات من المشاكل المؤثرة في الدول الفدرالية والتي تعني نسبة الصلاحيات التي تعطيها الحكومة الاتحادية للحكومات الاقليمية بخصوص تحصيل الايرادات[١].

ثانيا – التحويلات المالية (الاعانات) الى الولايات :

تقوم الحكومات الاتحادية في كثير من الاحيان بتحويل قسم من ايراداتها الاتحادية الى حكومات الولايات او الاقاليم في شكل اعانات، وتقدم هذه الاعانات الى الولايات بدون شروط، اوقد تكون مشروطة بالقيام باعمال حكومية محددة، وقد يطلب من حكومات الولايات احيانا ان تقدم من جانبها اموالا ازاء الاموال التي تقدمها السلطات الاتحادية. فتثار بذلك المشاكل والخلافات بين الحكومة المركزية وبين حكومات الولايات اوالاقاليم حول هذا الامر الذي يضعف بدوره من السلطات الاقليمية في مواجهة السلطات الاتحادية، لان هذا الامر لا يتفق مع ما يذهب اليه النظام الفدرالي في المحافظة على شعوب الحكومات الاقليمية من اضطهاد الحكومة المركزية، وقد تصبح مثل هذه المنح سلاحا قويا في ايدي السلطات الاتحادية ،حيث تعتبر كافة التحويلات في الولايات المتحدة الامريكية مشروطة، وتصل الى ما يقرب من

---

[١] انور شاه، تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفدرالية المالية، بحث منشور في حوارات حول ممارسة الفدراليـة المالية، راؤول بلندباخر واخرون، ترجمة مها بسطامي، الجزء الرابع، منتدى الحوارات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧، ص٥١.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

(٢٦%) من ايرادات الولايات، وتصل نسبة التحويلات في المكسيك الى (٩٠%)، وفي ألمانيا تصل الى (٤٢%)، وهي تحويلات مشروطة[١]

المطلب الثالث

نماذج لمنازعات تقاسم الثروات في بعض الدول الفدرالية

تطرقت دساتير بعض الدول الفدرالية بشيء من التفصيل والاسهاب الى عملية تقاسم الثروات، سواء كانت طبيعية ام تلك التي تقوم الدولة بجبايتها كالضرائب والرسوم، فقد تناولت الدول الفدرالية ثلاث نماذج في تقاسم الثروات في دساتيرها، فمنها من ركز سلطات جباية الايرادات واستحصالها بيد الحكومة الاتحادية على حساب الولايات المكونة لها كالولايات المتحدة الامريكية التي تتكون من خمسين ولاية بالاضافة الى العاصمة واشنطن وجزيرة الاسكا التي لم تعتبر ولاية لحد الان، حيث نجد ان الدستور الفدرالي للولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧م، والمتكون من (٧) مواد و (٢٧) تعديلا يؤكد في المادة الاولى منه فقرة (٨) على اختصاص الكونجرس بجباية الايرادات بكافة انواعها بحيث لايمكن للولايات ان تقوم بهذه العملية من تلقاء نفسها ودون موافقة الكونجرس[٢]. ومنها من اعطى الصلاحية للولايات في جباية بعض انواع الايرادات كالضرائب على الدخول الشخصية كما في دستور استراليا لسنة ١٩٠١م. ومنها من جعل ملكية هذه الثروات ملكا للاقاليم الموجودة فيها كما هو الحال في دولة الامارات العربية المتحدة، حيث نص دستورها الاتحادي لسنة ١٩٧١م في المادة (٢٣) منه على ملكية الامارات الموجودة فيها الموارد الطبيعية لهذه الموارد [٣].

ويتناول هذا المطلب نماذج للمنازعات في ثلاثة دول فدرالية هي :

الفرع الاول : منازعات تقاسم الثروات في الولايات المتحدة الامريكية.

الفرع الثاني : منازعات تقاسم الثروات في استراليا.

الفرع الثالث : منازعات تقاسم الثروات في دولة الامارات العربية المتحدة.

---

[١] جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، ترجمة مها تكلا، ط١، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧، ص٣٧.

[٢] المادة (١) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

[٣] المادة (٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

هنالك مشكلات مالية في النظام الفدرالي للولايات المتحدة الامريكية لم يستطع دستورها لسنة ١٧٨٧م من ايجاد الحلول لها، بالرغم من قيامه بحماية المصالح المالية للدولة[١]، ومنها القيود الواردة على الايرادات الاتحادية وايرادات الولايات، حيث لجأت الولايات في بعض الحالات الى جباية بعض انواع الايرادات من اجل معالجة الخلل الحاصل من نقص التمويل الاتحادي لها [٢]. كل ذلك كان السبب في التعديلات اللاحقة للدستور الفدرالي الامريكي من اجل الوصول الى الحلول المناسبة لاعادة التوازن الى نصابه، فنجد ان التعديل العاشر للدستور يمنح الولايات صلاحيات متبقية في التفاوض مع الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بالتمويل، الا ان الولايات مقيدة في ان تتبع الاجراءات الصحيحة في سياستها [٣].

وتشمل منازعات تقاسم الثروات في الولايات المتحدة الامريكية :

أولا – سلطة فرض الضريبة و القيود المفروضة عليها :

تنص المادة (١) فقرة ثامنا على انه " للكونجرس السلطة في ان يجبي و يفرض الضرائب و الرسوم و المكوس، لدفع الديون و لتأمين الدفاع و الرفاه العام للولايات المتحدة، ولكن جميع الرسوم و المكوس يجب ان تكون موحدة في جميع ارجاء الولايات المتحدة..... "، واشترط الدستور توحيد الرسوم والمكوس في جميع انحاء الولايات تحقيقيا لمبدا المساواة[٤].

واكدت الفقرة تاسعا من هذه المادة على انه " لايجوز فرض ضريبة مباشرة الا بنسبة احصاء او تعداد للسكان أجري قبل ذلك، ولا يجوز فرض رسم او ضريبة على المواد الصادرة من اي ولاية ". حيث اثارت هذه الفقرة جدلا كبيرا ومنازعات في الولايات المتحدة الامريكية،

---

(1) Peter Woll, American government : Readings and cases, 15th Ed, R.R Donnelley and sons company, New York, 2004, P. 31.

(٢) الكسندر هاملتون واخرون، اوراق فدرالية، ترجمة عبد الاله النعيمي، معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ص ٧٨ – ٨٠.

(٣) ميرل هاكبارت واخرون، حوار عالمي حول الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧، ص ص ٤٦–٥٠ .

(٤) علي يوسف عبد النبي الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، أطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد ١٩٩٨، ص٣٧.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

فمن المشاكل الاساسية في مجال الضرائب فيها مشكلة تحقيق توزيع اكثر عدالة للدخل، واتجهت بذلك هذه المادة الى تعزيز دور الحكومة الاتحادية في جباية الضرائب وانتقصت بذلك من صلاحيات الولايات المكونة للاتحاد الفدرالي[1].

ثانيا – ادارة الضريبة والمنح المخصصة الولايات :

لا يوجد نص في دستور الولايات المتحدة الامريكية يتناول موضوع ادارة الضريبة، مما يؤدي بالنتيجة الى الافتقار الى سياسات مبرمجة سواء كانت رسمية او غير رسمية، من اجل التنسيق الفعال للسياسة المالية في الولايات المتحدة الامريكية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، حيث ان سياسات هذه الحكومات كثيرا ما تكون على خلاف مع بعضها البعض، بخصوص ادارة الضرائب والايرادات، وان كثيرا من السياسات الحكومية الفدرالية في هذا الشأن تؤدي الى عدم تطوير استراتيجيات الولايات بشأن ادارة التزاماتها المالية، فتعاني الولايات من تاكل في سلطاتها بشكل منظم. الا ان التعديل السادس عشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية والذي تمت المصادقة عليه عليه في ٣ / فبراير/ ١٩١٣م، عالج موضوع ادارة الضريبة والذي جاء بخصوص ضريبة الدخل متضمنا ما يلي " تكون للكونغرس سلطة فرض وجباية ضرائب على الدخل، أيا كان مصدره، دون توزيع نسبي بين مختلف الولايات، ودون أي اعتبار لأي إحصاء أو تعداد "[٢].

---

(1) Ruth Mason, Federalism and the Taxation Power, Yale law school, University of Connecticut,2011 , P.980 .

(٢) التعديل السادس عشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

الفرع الثاني
مصادر تمويل الحكومات في استراليا

يحدد الدستور الاسترالي صلاحيات تحصيل الايرادات لكل من حكومة الكومنولث وحكومات الولايات[١]، بما في ذلك امكان قيام حكومة الكومنولث بمنح المساعدات المالية لاي ولاية بالشروط والمواصفات التي ترى انها مناسبة، ومنذ ان سن الدستور الاسترالي لسنة ١٩٠١م[*]، اصبحت حكومة الكومنولث تجمع الايرادات اكثر مما تحتاج اليه للوفاء بالالتزامات الخاصة بها في الانفاق. وتجمع حكومات الولايات والاقاليم ايرادات اقل من الايرادات الاتحادية، وادى هذا التفاوت في الايرادات الى اختلال التوازن المالي بين مستووي الحكم الاتحادي والاقليمي. وادت سيطرة حكومة الكومنولث المالية الى عدم الوضوح في ادوار ومسئوليات الدوائر المختلفة داخل الحكومة، حيث انه يمكن لدائرة من دوائر الحكومة الاتحادية الوصول الى القواعد الضريبية المباشرة من الدخل[٢].

وتشمل المنازعات المالية في استراليا ما يأتي :

(*) اصبحت المستعمرات البريطانية في قارة استراليا دولة فدرالية سنة ١٩٠١م، تخضع لدستور مأخوذ من الدستور البريطاني ودستور الولايات المتحدة الامريكية، لذلك نجد ان الدستور الاسترالي يجمع بين النظام البرلماني البريطاني والنظام الرئاسي الامريكي، ويمنح الدستور سلطات محددة للكومنولث تاركا السلطات المتبقية للولايات، كما ان الدستور الاسترالي يوفر صلاحيات متساوية للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع اعطاء اهمية خاصة للسلطة القضائية.

للمزيد من التفاصيل ينظر : كيتي لي روي و شيريل سوندرز، استراليا : ثنائية في الشكل وتعاونية في الممارسة، بحث منشور في حوارات حول مجالات الحكم التشريعية، والتنفيذية والقضائية في الدول الفدرالية،راؤول بلندباخر وابيغيل اوستاين،ترجمة مها بسطامي، ج٣، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧، ص ٩.

(1) Ser. Georg Gepps, Boarders between New South Wills and south Australia, 1st Ed, Limited Faxmily Print, Queensberry Hell press, Canberra, 1976, P. 184.

(٢) ألان موريس، استراليا : العدالة واختلال التوازن ومذهب المساوات، بحث منشور في حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية وجهات نظر مقارنة، راؤول بلندباخر وابيغيل اوستاين كاروس، ترجمة مها بسطامي، ج٤، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧، ص ص ٣-٦.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

المالية للحكومة الفدرالية بشكل كبير على حساب سلطات الولايات، بحيث اصبحت حكومة الكومنولث ايرادات كبيرة واهمها الضرائب، واصبحت للولايات الست ايرادات لا تكفيها للوفاء بالتزاماتها المالية، وهذا المستوى العالي جدا من عدم التوازن المالي ادى الى ان تملك الحكومة المركزية (الكومنولث) عائدات اكثر بكثير مما تحتاج اليها لتغطية نفقاتها المباشرة، في حين أن الولايات لا تملك الإيرادات الكافية لتغطية نفقاتها المباشرة، كما تم تمويل العجز في الإيرادات للولايات من (الكومنولث) من فائض الإيرادات[١].

كذلك ان اختلال التوازن المالي بين مستويي الحكم الاتحادي والاقليمي في الولايات ادى الى ان تجمع حكومة الكومنولث حوالي (٨٠%) من الايرادات الاتحادية، في حين انها كانت تحتاج الى (٦١%) من اجل الوفاء بالتزاماتها المالية، بينما حكومات الولايات المكونة للكومنولث اصبحت تجمع (١٧%) من الايرادات في حين انها كانت تحتاج الى (٣٣%) من الايرادات من اجل الوفاء بالتزاماتها المالية، ولم يكن لدى استراليا أي قواعد للضرائب المشتركة بين الكومنولث والولايات سوى ضريبة الأراضي والتي تخلى عنها الكومنولث عام ١٩٥٢م، كذلك ضرائب الترفيه، وتم التخلي عنها ايضا في عام ١٩٧٦م، ومن اجل زيادة العائدات في أستراليا، ونتيجة لتراجع حصة الإيرادات من حوالي (٥٠%) إلى (١٠%) فقط رفع الكومنولث نسبة ضريبة الدخل بنسبة (٦٠%) في عام ١٩٤٢، حيث أصبحت الولايات تعتمد بشكل كبير على المنح المقدمة من الكومنولث، واصبح لهذا الاختلال في التوازن المالي في تحصيل الايرادات نتائج غير مرغوب فيها، واثيرت بذلك منازعات مالية بين مستويي الحكم وخاصة بين الكومنولث وحكومة استراليا الغربية[٢].

ثانيا – التحويلات المالية الاتحادية للولايات :

تناولت المادة (٩٦) من دستور استراليا لسنة ١٩٠١م، موضوع المنح الاتحادية للولايات بما يلي " لايجوز للبرلمان خلال عشر سنوات من تاسيس الاتحاد، وفيما بعد ذلك ان يقدم المساعدة المالية لاي مقاطعة الا بالشروط التي يرتئيها البرلمان الى ان يقر البرلمان خلاف

---

(1) David Smith, Directions for finance in Australian federation, Sant Georg university Press, Grenade, 1988, P.21.

(٢) الان موريس، حوار عالمي حول الفدرالية،ج٤،منتدى الاتحادات الفدرالية،أوتاوا،٢٠٠٧،ص ص٤ – ٥.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

من القدرة على التطور بالنسبة للولايات، الامر الذي ادى الى اضعاف الفائدة من الفدرالية نفسها بالنسبة للولايات، اذ اعتمدت حكومات الولايات بشكل كبير على هذه التحويلات[٢]، ولا تزال هذه المشكلة بحاجة الى حل من خلال ادخال التعديلات الدستورية او اجراء اتفاقات بين الكومنولث والولايات حول اصلاح الضرائب واصلاح العلاقات المالية من خلال المحاسبة المتبادلة بين مستويي الحكم[٣].

الفرع الثالث

منازعات تقاسم الثروات في دولة الامارات العربية المتحدة

نص دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م، على ان تكون مصادر تمويل الامارات الاعضاء ذاتية، حيث ان المادة (٢٣) من الدستور، اعتبرت الثروات الطبيعية لكل امارة ملكا عاما لها، لا يتدخل الاتحاد فيها. لانه وكما يفهم من نص هذه المادة ان الحكومة الاتحادية لا تتدخل في الثروات الطبيعية الموجودة في كل امارة، بل تكون هذه الثروات ملكا للامارة على وجه الخصوص[٤]، كما تتكون الايرادات العامة للاتحاد الاماراتي وفقا للمادة (١٢٦) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م، من الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بقانون اتحادي والرسوم والاجور، التي يحصل عليها الاتحاد مقابل الخدمات التي يؤديها، ومن الحصص التي تسهم الامارات الاعضاء في الاتحاد من ميزانيتها السنوية[٥]، ومن ايراد الاتحاد من املاكه الخاصة وهو ما اكدته المادة (١٢٧) حيث انه قد تكون مسألة عدم

---

(١) المادة (٩٦) من الدستور الاسترالي لسنة ١٩٠١.

(٢) غراهام سانسم، استراليا : المستوى الثالث يتحرك الى اعلى، بحث منشور في حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدول الفدرالية، راؤول بليندباخر و شاندرا باسما، ترجمة مها بسطامي، ج٦، منتدى الحوارات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧، ص ١١.

(٣) الان موريس، حوار عامي حول الفدرالية، مصدر سابق، ص ص ٥ – ٦.

(٤) المادة (٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٥) المادة (١٢٦) من الدستور نفسه.

مساهمة بعض الإمارات في ميزانية الدولة الاتحادية في السابق امرا مفهوما باعتبار تلك الإمارات كانت فقيرة اقتصاديا[1] ولكن مع دخول الاستثمارات المحلية والأجنبية إلى كل الإمارات، فإن تلك الإمارات
This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

أصبحت تتمتع بمردود مادي لا باس به، الأمر الذي يفرض عليها المساهمة ولو بنسبة بسيطة في ميزانية الاتحاد، والهدف الأساسي من ذلك هو خلق شعور بأهمية الاتحاد للجميع وأنه ملك للجميع، لذلك كان لابد من وضع قانون اتحادي ينظم مساهمات الإمارات في الميزانية الاتحادية تنفيذاً للمادة (١٢٧) من الدستور، كما ان الدستور الاماراتي منح الامارات صلاحيات واسعة كما جاء في المادة (٣) منه " للامارات حق السيادة على اراضيها ومياهها الاقليمية"، والمادة (٣٤) حيث جاء فيها " للامارات حق اختيار ممثليها في المجلس الاتحادي"، كذلك ذكر الدستور في المادة (١١٦) بانه تعود جميع السلطات التي لم يعهد بها للاتحاد وفقا للدستور للامارات المكونة له[٢].

من اجل ذلك سنتطرق الى المنازعات حول الثروات في دولة الامارات على النحو الاتي :

اولا – ادارة الثروات الطبيعية :

اوجد دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م، حالة من التناقض بين المادة (٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م، وكذلك المادة (١٢١) منه، فنجد ان المادة (٢٣) من الدستور اعتبرت الثروات الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامة لتلك الإمارة، وبذلك تكون كل الثروات الطبيعية كالنفط والغاز والمعادن والمياه والحيوانات والاسماك، مملوكة بشكل عام للامارات الموجودة فيها هذه الثروات، ولا يجوز للحكومة الاتحادية في الامارات التدخل فيها[٣]. الا ان المادة (١٢١) من الدستور نصت على انفراد الاتحاد بالتشريع في حماية الثروة الزراعية والحيوانية[٤]، وبهذا تكون الحكومة الاتحادية جعلت حماية الثروة الزراعية والحيوانية ضمن اختصاصاتها الاتحادية، وتكون قد تدخلت في اختصاصات حكومات الامارات المكونة للاتحاد، الامر الذي قد يثير منازعات في حال ما اذا جدت مسألة تخص هذه الثروات، فمن هي السلطة التي ستكون مختصة في التشريع بشانها

---

(١) المادة (١٢٧) من الدستور نفسه.

(٢) عصام نعمة اسماعيل،دساتير الدول العربية،ط١،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، ٢٠٠٨،ص ٧٤.

(٣) المادة (٢٣) من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٤) المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

هل هي حكومات الامارات التي توجد فيها هذه الثروات استنادا الى نص المادة (١٢١) من الدستور الاتحادي، ام تكون الحكومة الاتحادية مختصة في تشريع سياسات النفط منه[١].

ثانيا – اتساع فجوة الدخل بين الامارات :

واجهت دولة الأمارات فيما سبق تزايد في فجوة الدخل داخل كل امارة وبين الأمارات نفسها، بسبب التسابق على توزيع الريع النفطي الذي سيطرت عليه الامارات واستخدمته لزيادة نفوذها، كما اتسعت فجوة تفاوت الدخل بين الأمارات تدريجيا. حيث نجد ان المادة (٢٣) من دستور دولة الامارات الاتحادي اعطت لكل امارة الحق بالتصرف في ثرواتها الطبيعية، مع تخصيص جزء بسيط منها للسلطات الاتحادية، وبذلك اصبحت الأمارات ذات الثروات الطبيعية وخاصة النفط والغاز تزداد غنى، بينما الأمارات التي تفتقر الى هذه الثروات اصبحت تعاني من الركود التدريجي، ولم يعالج هذه الظاهرة ما تنفقه المؤسسات الأتحادية من موارد محدودة، فنجد انه في سنة٢٠٠١م، تفاوت متوسط دخل الفرد في الدولة بين (٢١٢٥٥ درهم) في امارة عجمان وبين ما يزيد على (١١٢٣١٦ درهم) في امارة أبوظبي، كما عمق من هذه الفجوة تراجع دور المؤسسات الأتحادية، وكان حاكم الامارات انذاك (الشيخ زايد بن خليفة ال نهيان) مؤيدا لحذف المادة (٢٣) من الدستور، ولكن حذف أوتعديل هذه المادة لم ينل الأجماع في ذلك الوقت من المجلس الاعلى للاتحاد، الامر الذي ادى الى ان يتراجع نصيب الأمارات الشمالية من الناتج الأجمالي في الدولة، مما دفع بكثيرمن أبناء تلك الأمارات الى الهجرة الى الأمارات الغنية خاصة أبوظبي ودبي اما بصورة مؤقته او دائمة[٢].

ثالثا – اختلال التوازن المالي :

تخلت إمارة أبوظبي عن استقلالها الحكومي والإداري في ديسمبر ١٩٧٣ وانخرطت في العمل الفيدرالي من خلال إلغاء وزاراتها القائمة وتغييرها إلى دوائر محلية، كما أنها اتخذت في عام ١٩٧٥م إجرائين مهمين ساعدا على تعزيز العمل الاندماجي الفيدرالي، الأول هو إلغاء العمل بعلم الإمارة واستبدال علم دولة الإمارات العربية المتحدة به، والثاني هو قرار أبوظبي

---

[١] المادة (١٢١) من الدستور نفسه.

[٢] الامارات العربية في مفترق الطرق : رؤية اصلاحية، متاح على الرابط التالي :

http://www.darussalam.ae/content.asp?contentid=1941 تاريخ اخر زيارة ٢٠١٢/١٢/٢٨

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

بتسديد النفقات الاتحادية للامارات كلها، ويعود ذلك للحالة الاقتصادية التي كانت تعاني منها الامارات، من عدم وجود الاستثمارات الكافية للقيام بعملية التنمية الاقتصادية، وانها كانت تعتمد فقد على الاقتصاد الريعي متمثلا بالنفط والغاز بالدرجة الرئيسية[١].

---

(١) د. محمد بن هويدن، الفدرالية في الامارات، النظرية والواقع والمستقبل، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابوظبي، ٢٠١٠، ص١٦.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

جرت عملية تقاسم الثروات في العراق بين الحكومة الاتحادية واقليم كوردستان وفق اسس نص عليها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م، الا انه اغفل بعض المسائل الهامة المتعلقة بعملية التقاسم لهذه للثروات، وتطرق اليها بشيء من الاختصار والغموض، وكذلك نجد عدم الدقة والوضوح في صياغة نصوصه كما جاء في نصوص المواد (١١١) و (١١٢) و (١١٤) و (١١٥)[١]. ومن هنا نشأت الكثير من المنازعات حول عملية التقاسم للثروات بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات، وخاصة فيما يتعلق بثروتي النفط والغاز، والعقود التي ابرمت من قبل حكومة اقليم كوردستان مع الشركات الاستثمارية الاجنبية.

لذلك تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين هما :

المطلب الاول : المنازعات المتعلقة بثروتي النفط والغاز.

المطلب الثاني : المنازعات المتعلقة بالثروات الاخرى.

المطلب الاول

المنازعات المتعلقة بثروتي النفط والغاز

تناول دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م مسألة تقاسم الثروات الطبيعية ومن اهمها ثروتي النفط والغاز في المادة (١١١)، والتي اشارت الى ان النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي[٢]. وكذلك المادة (١١٢) والتي اعطت الحق للحكومة الاتحادية في ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، بالتعاون مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، كذلك توزيع عوائد هاتين الثروتين على الاقاليم والمحافظات بما يتناسب مع التوزيع السكاني في العراق، وتحديد حصة لمدة محددة للاقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق،

---

(١) عصام نعمة اسماعيل، مصدر سابق، ص ٣٥٢.

(2) Article (111) awards the ownership of petroleum and gas to " all the people of Iraq " but thenrushes to add " in each of the regions and provinces ", and this phrase is unclear, whether the phrase is intended to insure that the benefits are distributed equally throughout the country or it means something else.

Nathan J. Brown, The Final Draft of the Iraqi Constitution : Analysis and Commentary, Carnegie Endowment for International Peace, (W.P.P), 2005, P.13.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

امام تفسيرات عديدة لها من قبل كل من طرفي الحكم في العراق.

لذلك سوف يقسم هذا المطلب الى فرعين هما :

الفرع الاول : المنازعات المتعلقة بادارة واستثمار النفط والغاز.

الفرع الثاني : عقود استثمار النفط والغاز في اقليم كوردستان .

الفرع الاول

المنازعات المتعلقة بادارة واستثمار النفط والغاز

اثارت عقود النفط المبرمة من قبل حكومة اقليم كوردستان مع الشركات الاجنبية خلافات عديدة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كوردستان، وبالاخص مسألة الاختصاص في ابرام هذه العقود بالاستناد الى دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، وسبب ذلك حالة من عدم الاستقرار وسوء الفهم، وتفاقم الوضع من مجرد خلافات شكلية حول تفسير النصوص الدستورية الى أزمة سياسية تثار غالبا من جانب الحكومة المركزية.

لذا لابد من الاشارة الى مواد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م والتي تناولت هذا الامر وكما يلي :

اولا – ادراة واستثمار النفط والغاز في الحقول الحالية :

تطرقت المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، الى قيام الحكومة الاتحادية بادارة ثروتي النفط والغاز من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة[١]، وتوزيع وارداتها بشكل منصف بحيث يتناسب مع التوزيع السكاني في العراق[٢]، وكذلك تحديد حصة عادلة للمناطق المتضررة، وتنظيم هذا الامر بقانون، وجعلت هذه المادة ادارة هذه الحقول بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات [٣].

---

[١] اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١، ص ص ٢٣٤ – ٢٣٥.

[٢] المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] افين عمر احمد، تقاسم الموارد المالية في الدول الفدرالية، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى كلية القانون – جامعة صلاح الدين، اربيل، ٢٠٠٩، ص ١٢٩.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

واذا امعنا النظر في هذه الفقرة من المادة (١١٢) نجد انها لا تخلو من العيوب في الصياغة التشريعية، فذكرت في نصها كلمة (البلاد) وهي كلمة اوسع نطاقا من كلمة الدولة الواردة في باقي مواد الدستورية، كما انها اوسع من الدولة من حيث المساحة، فمن الممكن القول بلاد المغرب العربي او بلاد الهند، وكل منها قد يحتوي على عدد كبير من الدول، اذا فمفهوم البلاد اوسع نطاقا من مفهوم الدولة من الناحية الجغرافية، لذا كان الاجدر بالمشرع الدستوري استبدالها بكلمة (الدولة) والتي تعتبر اكثر قانونية، وتعبر عن جماعة منظمة سياسيا لها ركيزة اجتماعية وهي الامة[١]. ونجد فيها ايضا عبارات غير واضحة ومبهمة منها عبارة " مع تحديد حصة محددة للاقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك.... "، ولم تذكر هذه الفقرة كم هي الحصة التي سوف تخصص للاقاليم المتضررة، كذلك لم تذكر هذه المادة المدة التي ستدفع بموجبها هذه الحصة لهذه المناطق المتضررة، وايضا من هي هذه الاقاليم فهل يقصد المشرع الدستوري بكلمة (الاقليم) معناها القانوني والذي ينتمي به الى النظام الفدرالي في العصر الحديث، ام انه يقصد المناطق المتضررة من جراء سياسات النظام السابق، فهذه العبارة ايضا مبهمة. كما ان الفقرة الاولى من المادة (١١٢) نصت على انه " وينظم ذلك بقانون ... " اي ان يصدر قانون ينظم هذه الامور المذكورة في هذه الفقرة بعد نفاذ الدستور سنة ٢٠٠٥م[٢].

الا ان هذا القانون لم يصدر حتى بعد مرور (٧) سنوات كاملة من نفاذ الدستور، ولم يتمخض عن الحكومة المركزية خلال هذه المدة الا مسودة لهذا القانون لم يتم التصويت عليها بعد في مجلس النواب لتصبح قانونا نافذا. كل هذا كان السبب في الكثير من المنازعات القائمة حول ثروتي النفط والغاز بين حكومة اقليم كوردستان والحكومة المركزية.

وفيما يتعلق بالفقرة الثانية من المادة (١١٢) و التي تنص على رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز والجهة المكلفة بهذه المهمة هي الحكومة الاتحادية بالاشتراك مع حكومات الاقاليم والحكومات المحلية للمحافظات، واشارت الفقرة الى رسم السياسات الاستيراتيجية بالنسبة للثروات النفطية و الغازية دون ان تشير الى كونها في

---

[١] اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج٢، ط١، الدار الاهلية للنشروالتوزيع، بيروت، ١٩٧٤، ص ٩٦.

[٢] المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

(معا) تعني المشاركة الفعلية لحكومات الاقاليم والمحافظات في القيام برسم السياسات، بعبارة اخرى أن طرف حكومة الاتحاد و طرف حكومات الاقاليم و المحافظات يستمتعان بنفس المستوى في رسم السياسات، بالاضافة الى ان هذه الفقرة من المادة (١١٢) اوضحت ايضا بان اهلية الاقاليم في المشاركة برسم السياسات الاستراتيجية سوف تتبعها بالضرورة اهليتها في التصرف في الثروة النفطية والغازية في الحقول المستقبلية التي ستكشف في اراضيها في المستقبل، كما ان المادة (١١١) من الدستور تقرر الشراكة العامة الحقيقية بين العراقيين في عائدات النفط والغاز، فكما ان العراقيين يتشاركون في مياه دجلة والفرات وروافدهما، فكذلك يتشاركون في عائدات النفط [٢].

كما نجد ايضا ان المادة (١١٢) من الدستور لم تتناول الثروات الطبيعية الاخرى غير النفط والغاز كالمعادن، مثل الزئبق والكبريت والحديد والفوسفات و غيرها، فاذا تم اكتشاف اي من هذه المعادن بكميات كبيرة في اقليم كوردستان مثلا او في محافظة غير منتظمة في اقليم، فمن له الحق او الاختصاص في استخراجها وادارتها، هل هي الحكومة المركزية ام الحكومات المحلية التي اكتشفت فيها هذه الثروات؟. هنا نجد ان هذا الاختصاص لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية وفقا لنص المادة (١١٠) من الدستور، ولا ضمن الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقاليم والمحافظات وفق المادة (١١٤) منه، وبالتالي فهذا الامر يكون من اختصاص حكومات الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في الاقليم استنادا الى نص المادة (١١٥)[٣]. ويتناول هذا الاختصاص المشترك المحافظات المنتجة للنفط والغاز فقط ولا يتعدى ذلك الى بقية المحافظات غير المنتجة لهاتين الثروتين[٤].

---

[١] المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢] كاوان اسماعيل ابراهيم، مصدر سابق، ص ١١٠.

[٣] معروف عمر كول وجلال كريم الجاف، التنظيم القانوني للمجال الجوي لاقليم كوردستان، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، العدد (٢) المجلد (١٤)، ٢٠١١، ص ٤٨.

[٤] المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

بالاشتراك بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا، ويشمل ذلك رسم السياسات الاستراتيجية المستقبلية المتعلقة بتطوير هذه الثروة من هذه الحقول وفقا للمادة (١١٤) من هذا الدستور. كذلك فان رسم السياسة الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروتي النفط و الغاز تكون في حدود المحافظات المنتجة ولا يشمل المحافظات الاخرى والتي لا توجد فيها هذه الثروات، ويناقض هذا الامر نص المادة (١١١) من الدستور والتي تقرر ان ملكية النفط والغاز ملك للشعب العراقي كله لانه ليس بامكان الشعب المساهمة في بناء و استراتيجيات من شانها تطوير ثروته هذه من جهة، كذلك ان قصر هذا الامر على المحافظات المنتجة للنفط والغاز لا مبرر له، لان عائدات هذه الثروات يجب ان تعود بالتالي بالمنفعة على الشعب العراقي ككل في اقليم كوردستان والمحافظات الاخرى غير المنتظمة في اقليم.

ثانيا – ادارة واستثمار النفط والغاز في الحقول المستقبلية :

لم تتطرق المادتين (١١١) و (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م الى الحقول المستقبلية، فالحقول المستقبلية هي غير الحقول الحالية، وهي ليست من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية المذكورة في المادة (١١٠) من الدستور، ووفقا لهذا الدستور فان كل ما لم يذكر ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفقا للمادة (١١٠) ولم يدخل ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، يكون من اختصاص حكومة الاقاليم والمحافظات، وفقا لنص المادة (١١٥) من الدستور والتي نصت على ان " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما" [١].

ان عدم الحديث عن الحقول المستقبلية يعتبر تصريحاً ضمنياً من الدستور العراقي بان تكون هذه الحقول تحت تصرف حكومات الاقاليم والحكومات المحلية للمحافظات المنتجة

---

[١] المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

(١١٢) هو على الحقول الحالية و ليس على الحقول المستقبلية، التي تكون من اختصاصات حكومة اقليم كوردستان والمحافظات المنتجة وفقا لنص المادة (١١٥) من الدستور. ولم يتطرق الدستور الى الحقول المستقبلية لاعطاء الاقاليم فرصة اكبر لتنمية مواردها ترسيخا للنظام الفيدرالي، ومن ذلك كله نستنتج ان لحكومة اقليم كوردستان والمحافظات المنتجة الاختصاص في ابرام عقود النفط مع الشركات الاجنبية لغرض استثمار هذه الحقول ومنح التراخيص لهذه الشركات لغرض التنقيب عن النفط وانتاجه [١].

الفرع الثاني

عقود استثمار النفط والغاز في اقليم كوردستان

قامت حكومة اقليم كوردستان بابرام عقود لادارة واستثمار النفط الخام استنادا الى المادة (١٤١) من الدستور الاتحادي التي نصت على انه " يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كوردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كوردستان، بما فيها قرارات المحاكم والعقود، نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كوردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور "، لذلك فان جميع العقود التي ابرمتها حكومة الاقليم منذ تاريخ ١٩٩٢م تكون نافذة المفعول، وجائت مطابقة للمادة (١١٢) من الدستور[٢]. ولا يجوز الاستناد الى نص المادة (١١٠) والمادة (١١١) عند التعامل مع هذه العقود، اذ يجب ان تقرأ المادة (١١١) في سياق المادة (١١٥) من الدستور[٣]. كذلك فان المادة (١١٢) التي تعطي كل الحق لحكومة اقليم كوردستان بابرام العقود النفطية والغازية المستقبلية، وادارة حقول النفط الحالية المستخرج منها النفط. ونصت المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، بشكل صريح على ادارة حقول النفط الحالية

---

[١] كاوان اسماعيل ابراهيم، مصدر سابق، ص ١٠٧.

[٢] عصام نعمة اسماعيل، مصدر سابق، ص ٣٧٤.

[3] John McGarry and Brendan O'Leary, Iraq's Constitution of 2005 : Liberal consociation as political prescription, Queen's University, Ontario, 2007, P. 680.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

بالاشتراك بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كوردستان والمحافظات المنتجة[١]. [illegible] هذه المادة الحقول المستقبلية والتي يفهم من النص الدستوري [illegible] اختصاصات حكومة اقليم كوردستان في المناطق التي سوف تكتشف فيها في الاقليم، ولا تتشارك فيها الاقاليم والمحافظات غير المنتجة ولكنها لا تحرم من فوائد وعائدات هذه الثروة[٢].

الا ان الامور المذكورة انفا لم تعجب الحكومة المركزية التي طالبت حكومة اقليم كوردستان بلزوم موافقة الاولى على العقود التي ابرمتها وتبرمها حكومة الاقليم، واعترضت الحكومة المركزية بان قيام حكومة الاقليم بابرام بعض العقود الاستثمارية مع الشركات الاجنبية مخالف لنصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م. غير انه وعلى النقيض من ذلك فان العقود النفطية التي ابرمت بين حكومة اقليم كوردستان و بين الشركات النفطية سواء كانت اجنبية ام محلية تعتبر ضمن عقود القوانين الداخلية (ادارية)، بما فيها تعاقد حكومة اقليم كوردستان مع شركة اكسون موبيل وغيرها، وبالرغم من مطالبة الحكومة المركزية تاييد الولايات المتحدة من اجل الغاء هذا العقد، الا ان هذه المحاولات لم تنجح، لان الفيصل في حسم هذه الامور هو الدستور العراقي النافذ استنادا الى المادة (١١٥) منه [٣].

ومن الادلة على احقية ابرام حكومة اقليم كوردستان في ابرام عقود النفط والغاز ما يلي :

اولا – صحة العقود التي ابرمتها حكومة اقليم كوردستان منذ عام ١٩٩٢م :

نصت المادة (١٤١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على انه " يستمر العمل بالقوانين التي تم تشريعها في إقليم كوردستان منذ عام ١٩٩٢، وتعد القرارات المتخذة من حكومة إقليم كوردستان بما فيها قرارات المحاكم والعقود نافذة المفعول، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها حسب قوانين إقليم كوردستان، من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة لهذا الدستور " ، ومن نص هذه المادة يتبين ان جميع العقود التي ابرمتها حكومة اقليم كوردستان منذ عام ١٩٩٢م والى عام ٢٠٠٥م، حين وضع الدستور الفدرالي تكون نافذة بنص الدستور الفدرالي[٤]،

---

(١) اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١، ص ٢٣٤.

(٢) د.منذر الفضل،مشكلات الدستور العراقي، ط١،دار اراس للطباعة والنشر، اربيل،٢٠١٠، ص ١٩٩.

(٣) النزاع حول النفط في العراق، متاح على الرابط التالي :

http://baraa.com/news/middleeast/2012/05/2012/ تاريخ اخر زيارة ٢٢ / ٩ / ٢٠١٢.

(٤) دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

أي انه اعترف بشكل صريح بصلاحية اقليم كوردستان في ابرام العقود، اذا تبين لنا ان المادة بان حكومة اقليم كوردستان لها كامل الاهلية والصلاحية الاختصاصات في ابرام العقود[١].

ثانيا – اهلية الاقليم لابرام عقود النفط و الغاز استنادا الى الدستور :

تطرق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م الى اهلية حكومة اقليم كوردستان في ادارة النفط والغاز بالتعاون مع الحكومة المركزية في المادة (١١٢) حيث جاء فيها " اولا : تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددة للاقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون "[٢].

ولم تتطرق هذه المادة الى الحقول المكتشفة في اراضي الاقليم بعد نفاذ الدستور سنة ٢٠٠٥م (الحقول المستقبلية) مما يفهم ضمنا من الدستور ان عقود النفط تكون من اختصاصات اقليم كوردستان ولها كامل الاهلية في ابرامها بالنسبة للحقول المستقبلية التي تكتشف في اراضي الاقليم، كما شهد اقليم كوردستان تطورات كبيرة في مختلف المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وغيرها، اذ قامت حكومة الاقليم بابرام عقود للتنقيب عن النفط واستخراجه وانتاجه في اراضي الاقليم بالاستناد الى نصوص الدستور، بالرغم من اعتراضات وزارة النفط الاتحادية في مسألة العقود التي تبرمها حكومة اقليم كوردستان على اساس عدم صدور قانون النفط و الغاز في العراق، وعدم وجود الية قانونية لتنظيم هذا الامر، وان هنالك فراغ قانوني وعدم وجود غطاء قانوني لهذه العقود، على الرغم من شمولهم هم ايضا بهذا الموضوع، فهنالك الكثير من عقود النفط التي ابرمتها الحكومة الاتحادية مع الشركات الاجنبية، في غياب قانون للنفط والغاز في العراق ينظم ثروتي النفط والغاز[٣].

---

[١] المادة (١٤١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢] المادة (١١٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] قانون النفط والغاز في اقليم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

المحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما [١].

ثالثا – التكييف الاداري لعقود استثمار النفط والغاز :

العقود الادارية هي العقود التي تكون الادارة طرفا فيها، وتكون على صلة بنشاط مرفق عام، على ان يتضمن العقد الاداري شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص[٢]، واذا ما نظرنا الى هذه الشروط الثلاثة التي صاغها قضاء مجلس الدولة الفرنسي لاعتبار العقد عقدا اداريا، نجد ان عقود استثمار النفط والغاز التي قامت حكومة اقليم كوردستان بتوقيعها تتوفر فيها هذه الشروط الثلاثة. فمن حيث ان العقود الادارية يجب ان يكون احد طرفيها الادارة او احد المؤسسات التابعة لها، نجد ان احد طرفي العقد حكومة اقليم كوردستان تمثلها في ذلك وزارة الموارد الطبيعية كاحد مؤسساتها، ومن حيث انه يجب ان تكون العقود الادارية متصلة بنشاط مرفق عام، فان مرفق النفط يعتبر احد المرافق الاقتصادية في الدولة، وهو من المرافق الحيوية في الدول المنتجة للنفط، كما تحتوي عقود النفط على شروط استثنائية ومنها تخويل الشركة الاجنبية صاحبة الامتياز سلطات استثنائية في مواجهة الغير. ويتبين من توافق هذه الشروط التي يجب ان تتوافر في العقود الادارية ان هذه العقود تكون من صلاحياة حكومة اقليم كوردستان، بحيث تكون لها الاهلية الكاملة في ابرام هذه العقود.

رابعا – رأي المختصين في اهلية اقليم كوردستان في ابرام عقود النفط :

ذهب (جيمس كروفورد) استاذ القانون الدولي رئيس مركز (لوترباخ) للبحوث في مجال القانون بجامعة كامبريدج، في الرسالة التي بعثها الى السيد نيجيرفان بارزاني رئيس حكومة اقليم كوردستان، الى ان نص المادة (١١٢) يشير الى تنظيم النفط والغاز المستخرج من الحقول(الحالية) وتمنح الصلاحية للحكومة الاتحادية بادارة حقول النفط والغاز بالاشتراك مع حكومة اقليم كوردستان، والادارة المشتركة تشمل النفط والغاز بعد استخراجهما وبذلك تكون عملية الاستخراج والانتاج غير صحيحة اذا كانت خارج الصلاحيات المشتركة، ويجب ان يتم

---

[١] المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢] د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢٠.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

توزيع ايرادات الحقول الحالية بشكل منصف، فالحقول التي ستكتشف بعد نفاذ الدستور تعد حقولا حالية بل هي حقول مستقبلية والنفط والغاز المستخرج منها يعامل كحقول حالية (١١٢)، وبذلك يؤول ادارة هذه الحقول حصرا الى حكومة اقليم كوردستان[١].

المطلب الثاني

المنازعات المتعلقة بالثروات الاخرى في العراق

يعتبر العراق من الدول التي تعتمد على الاقتصاد الريعي والثروات الطبيعية بشكل رئيسي، وخاصة ثروتي النفط والغاز، اذ تشكلان نحو (٩٠%) من الايرادات التي يعتمد عليها في عملية الانفاق[٢]. ولم يتناول دستور العراق الثروات الاخرى الطبيعية غير النفط والغاز كالمعادن، وكذلك لم يتطرق الى الثروات غير الطبيعية كالضرائب والرسوم والقروض والرسوم الجمركية الا بايجاز.

لذلك قسم هذا المطلب الى فرعين هما :

الفرع الاول : الثروات الطبيعية من غير النفط والغاز.

الفرع الثاني : الثروات غير الطبيعية.

الفرع الاول

الثروات الطبيعية من غير النفط والغاز

لم يتطرق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م الى الثروات الطبيعية المعدنية غير النفط والغاز، اذ ان هذه الثروات لم تذكر ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وفقا للمادة (١١٠) من الدستور، وكذلك المادة (١١٤) والخاصة بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كوردستان. الا انها ووفقا للمادة (١١٥) من الدستور[٣]، تكون

---

(١) جيمس كروفورد، سلطة حكومة اقليم كردستان على النفط والغاز بموجب الدستور العراقي، ط١، مركز لوترباخ للقانون الدولي، جامعة كامبرج، لندن، ٢٠٠٨، ص ٧.

(٢) د. سامي السيد فتحي، اثر تقلبات الايرادات النفطية على النمو الاقتصادي لجمهورية العراق للمدة : ١٩٩٠ – ٢٠٠٨، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية – قسم الدراسات الاقتصدية – جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٦.

(٣) نصت المادة (١١٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على انه " كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

من اختصاصات الحكومات المحلية في الاقاليم والمحافظات المنتجة، كذلك الحال بنسبة لثروة المياه حيث نصت الفقرة السابعة من المادة (١١٤) على رسم سياسة الموارد الداخلية وتوزيعها بشكل عادل، على ان ينظم ذلك بقانون لاحق [١].

لذا لابد من التطرق الى هذه الثروات وفق ما يلي :

اولا – المعادن :

تكون الثروات الطبيعية من غير النفط والغاز كالمعادن من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، من حيث الادارة والاستغلال، حيث انه بالاستنتاج من مفهوم المخالفة لنص المادة (١١١) من الدستور والتي تنص على ان " النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات "، تكون الثروات الوطنية من غير النفط والغاز هي ملك لشعب الاقاليم والمحافظات التي توجد فيها هذه الثروات، ما دام أن الحكم الذي جاء به الدستور قد حصر ملكية الشعب العراقي بالنفط والغاز بشكل استثنائي، لذلك فالثروات الطبيعية الاخرى التي لم ينص عليها في الدستور العراقي كالمعادن، تكون من اختصاصات حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في ألاقاليم، لا تشاركها في ذلك الحكومة الاتحادية[٢]، تطبيقا لنص المادة (١١٥) من الدستور[٣]. حيث ان هذه الثروات كالزئبق والذهب والفضة والحديد وغيرها، بالرغم من اهميتها البالغة في اقتصاد الكثير من بلدان العالم، لم يجعلها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة (١١٠)، ولم يذكرها ضمن الاختصاصات المشتركة للحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المادة (١١٤) من الدستور[٤].

المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ..... ".

[١] افين عمر احمد، مصدر سابق، ص ص ١٢٧ – ١٢٨.

[٢] المادة (١١١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] افين عمر احمد، مصدر سابق، ص١٤٧.

[٤] تنص المادة (١١٤) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على انه " تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم : اولا :. ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون..... سابعا : رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون " .

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

ثانيا – المياه :

تعد المياه ثروة طبيعية هامة، بل ربما ستفوق أهميتها [illegible] النفط، وقد ورد ذكرها في الفقرة (٨) من المادة (١١٠) من الدستور العراقي الخاصة بالاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، والتي تنص على ان من ضمن تلك الاختصاصات الحصرية " تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقا للقوانين والاعراف الدولية "، ويتبين من هذا النص ان الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية تجاه هذه الثروة يقتصر على تخطيط السياسات فقط، وليس تنفيذها، كما ان هذا الاختصاص يتعلق بمصادر المياه من خارج العراق لضمان مناسيب المياه وتوزيعها العادل داخل العراق . بمعنى آخر ان الامر يتعلق بالانهار الدولية التي تدخل الحدود العراقية وضرورة الحفاظ على حقوق العراق فيها واتخاذ ما يلزم لضمان تدفق المياه اليها بشكل يتناسب مع حقوق العراق من تلك المياه، وفقا للاتفاقيات التي تربط العراق بالدول التي تتدفق منها المياه الى العراق[١].

كما ان الفقرة (٧) من المادة (١١٤) الخاصة بالاختصاصات المشتركة، والتي تتعلق ايضا بالمياه، تنص على ان يعد من ضمن هذه الاختصاصات "رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعها توزيعا عادلا وينظم ذلك بقانون". وتختص هذه الفقرة برسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بهدف التوزيع العادل وذلك يشمل السدود والخزانات المائية ومشاريع الري وشق الجداول والترع والمشاريع الاروائية داخل الدولة العراقية، كما جاءت هذه الفقرة ضمن الاختصاصات المشتركة مما يعني وجوب التعاون والتنسيق والتشاور واتخاذ القرار مشتركا بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم، وكونها ضمن الاختصاصات المشتركة فيشملها الحكم الذي ورد في المادة (١١٥) التي منحت الاقاليم والمحافظات كل الصلاحيات التي لم ينص عليها في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، ولا في الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقاليم والمحافظات[٢]، بحيث تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما.

---

[١] المادة (١١٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٢] ساجد حميد عبد الركابي، العلاقة بين حكومة اقليم كوردستان والحكومة الاتحادية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، العدد (٢) المجلد (١٤)، ٢٠١١، ص ٢٣٨.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

بمعنى أن الاولوية والكلمة العليا في رسم وتنظيم سياسة الموارد المائية الداخلية تكون للحكومة الاقليمي، كما يجب الاشارة هنا ان هذه الثروة الطبيعية سوف [illegible] التي من الممكن ان تثار المنازعات حولها، نظرا لاهمية هذه الثروة والدور الذي من الممكن ان تلعبة في المستقبل، بالنظر التي التوقعات التي تشير الى ارتفاع اسعارها[١].

الفرع الثاني

المنازعات المتعلقة بالثروات غير الطبيعية

افرد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، بعض المواد والفقرات والبنود ذات الصياغة الموجزة المختصرة لتنظيم بعض المسائل المتعلقة بالثروات غير الطبيعية، التي كان يجدر به ان يأخذها بعين الاعتبار والتي تكون بالغة التأثير كالشؤون المالية والإجراءات المتعلقة بها، وعليه فأن التوسع في الأحكام المالية الدستورية مطلوب وحاجة ملحة تقتضيها أسس ومفاهيم الدولة الحديثة، ذات المؤسسات الدستورية. وعلى مستوى تجارب الدول الفدرالية، نجد ان دساتيرها افردت باب أو فصل خاص للشؤون المالية، ولا ضير من الاخذ بما هو جيد ومفيد والأستفادة من تجارب الغير في هذا الشأن، ومن هذه الأمثلة الدستور الإتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة[٢].

وتشمل المنازعات المتعلقة بالثروات غير الطبيعية في العراق ما يلي :

اولا – الضرائب والرسوم :

لم يتطرق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، الى موضوع الضرائب والرسوم الا بايجاز في المادة (٢٨)، والتي جاء فيها ان فرض الضرائب والرسوم يجب ان يكون بقانون، وبما ان مجلس النواب هي الجهة المختصة باصدار القوانين، فيكون اصدار هذا القانون من اختصاصها[٣]، أي ان الدستور ترك عملية جباية الضرائب والرسوم لقانون يقوم بتنضيمها، في وقت لاحق. وكذلك نصت المادة (١١٠) فقرة ثالثا من الدستور المتعلقة بالاختصاصات

---

(١) رحمن علي صوفي شريف، حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية، اطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة – جامعة السليمانية، ٢٠٠٩، ص ١٤٦.

(٢) دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٣) نصت المادة (٢٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على انه " اولا : لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون . ثانيا : يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون ".

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

الحصرية للحكومة الاتحادية على ان رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، تنظيم السياسة التجارية، وضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وانشاء البنك المركزي وإدارته، تكون من اختصاصات الحكومة الاتحادية[1].

ثانيا – ادارة الجمارك :

بيَن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م ان ادارة الجمارك تكون بالتنسيق بين الادارة المركزية وادارة الاقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وذلك في المادة (١١٤) فقرة اولا حيث نصت على انه " اولا : ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم ذلك بقانون"، حيث يفهم من نص هذه المادة الدستورية ان ادارة النقاط الجمركية تكون مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والمقصود بادارة الجمارك باسلوب مشترك هنا تدخل الحكومة الاتحادية في امور هي اصلا من اختصاص الاقاليم او المحافضات، وكان من الافضل توضيح هذا الامر في النص الدستوري، من خلال الاشارة الى تحصيل الايرادات الجمركية من قبل الاقليم والمحافظات ومن ثم توزيع واردات هذه النقاط الجمركية وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور الفدرالي استنادا الى نسبة السكان في هذه المناطق [2].

يتبين من قراءة هذه الفقرة من المادة (١١٤) من الدستور ان ادارة النقاط الجمركية تكون مشتركة بين الحكومة المركزية وحكومة اقليم كوردستان وكذلك بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم، الا ان هذه الفقرة من النص لا تخلوا ايضا الالتباس في الصياغة التشريعية، اذ انها لم تشير الى المحافظات التي تشترك بادارة الجمارك مع السلطات الاتحادية، كما ان المقصود بالجمارك هي النقاط الجمركية الموجودة على حدود العراقية مع الدول المجاورة، وبالتالي المحافظات المقصودة بالادارة المشتركة هي المحافظات التي لها حدود مع دول الجوار وتوجد نقطة الجمرك ضمن حدودها الادارية، الا ان هذه الفقرة لم تذكر الاقليم والمحافظات الحدودية، اي لم يضف المشرع كلمة (الحدودية) مثلما اضاف كلمة (منتجة) في موضوع النفط والغاز، ونجد ان هنالك افترض

---

(١) المادة (١١٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. ميثم حنضل شريف و اخرون، التنظيم الدستوري لاختصاص محافظات العراق، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ، العدد٤، المجلد ٢ ، ٢٠٠٧، ص ١٩١.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

لوجود حدود كمركية بين المحافظات والاقاليم وهذه الحدود والنقاط الحمركية تدار من قبل مشترك بين المركز والاقاليم والمحافظات، وهذا امر مغلوط وبعض من اقاليم العالم تعمل

ثالثا – القروض :

لم يتطرق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الى مسألة تنظيم القروض في العراق، سواء كانت خارجية ام داخلية، ولم يشير الى الالية التي يمكن للدولة من خلالها الحصول على القروض وطريقة سدادها، ونظرا لاهمية هذه الايرادات الاستثنائية، كان الاجدر بالمشرع الدستوري ان ينص في الدستور الاتحادي على انه لا يجوز عقد القروض العامة أو الخاصة من خارج البلاد إلا بمصادقة مجلس النواب، وينظم القانون القروض الداخلية وشروطها وفوائدها وطرق سدادها، ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضا بقانون، بينما نجد ان المشرِع الكوردستاني في مشروع دستور اقليم كوردستان تطرق الى القروض في المادة (١١١) على انه " تتكون واردات اقليم كوردستان من . سادسا: القروض الداخلية والخارجية الخاصة بالاقليم"[1]، وبذلك يكون المشرع الكوردستاني قد تطرق الى القروض كمصدر مهم من الايرادات في الظروف غير الاعتيادية، في حال عجز الايرادات الاعتيادية كالضرائب والرسوم من تغطية النفقات العامة للاقليم، وسواء كانت هذه القروض داخلية من خلال التعاقد بين الحكومة والشعب او خارجية من خلال العقود التي تبرمها الدولة مع الدول الاخرى، او الهيئات او الشركات الاجنبية من اجل سد النقص او العجز في موازنة الدولة، تمكن من التطرق الى القروض بشكل افضل مما هو موجود في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

---

(1) Michael J. Kelly, The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution : A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause, Pennsylvania university press, 2009, P. 732.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

الخاتمة

توصل الباحث الى الاستنتاجات التي توصل اليها، كما توصل البحث صحة فرضيته وكما يلي :

اولا – الاستنتاجات :

١- النصوص الدستورية المتعلقة بتقاسم الثروات في دساتير الدول الفدرالية، قد تكون غير واضحة وتحتمل اكثر من تفسير واحد، مما يؤدي بكل من مستويي الحكم في الدولة الى تفسير هذه النصوص وفق ما يراه مناسبا له، وبما يتفق مع مصالحه التي يرمي اليها، فتتولد من جراء ذلك منازعات قد تودي بالطرفين في بعض الاحيان الصدام المباشر، اذا لم يتم وضع الحلول المناسبة لها، ومن ابرز هذه المشاكل، تحصيل الايرادات في امريكا واستراليا، وتفاوت الدخل في دولة الامارات، والمنازعات حول النفط في العراق.

٢- نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على تملك الشعب العراقي لثروتي النفط والغاز في المادة (١١١)، الا ان هذه الملكية لا تعني مفهوم الملكية في القانون المدني، اي الاستغلال المباشر لهذه الثروات من قبل الشعب، وانما توظيف هاتين الثروتين في خدمة الشعب العراقي، وهذه تعتبر سابقة بالنسبة للدساتير العراقية، اذ لم يتطرق اي منها الى تملك شعب العراق لهاتين الثروتين بهذه الصيغة. بالاضافة الى ان المشرع الدستوري تناول ثروتي النفط والغاز فقط من بين الثروات الطبيعية وحصر هذه المادة الدستورية بهاتين الثروتين فقط، وكان الاجدر به صياغة هذه المادة بالشكل التالي " الثروات الطبيعية هي ملك للشعب العراقي في جميع الاقاليم والمحافظات ".

٣- تطرقت المادة (١١٢) الى ادارة واستثمار ثروتي النفط والغاز من الحقول المستخرجة منها في الحقول الحالية، عن طريق التعاون بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، الا ان هذه المادة نفسها اثارت الخلاف والنزاعات بين كل من الحكومة المركزية وحكومة اقليم كوردستان حول الجهة التي تختص في ادارة واستثمار النفط والغاز في الحقول (المستقبلية) اي المكتشفة بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥م، والتي اكتشفت في اقليم كوردستان، حيث انها حصرت تعاون الادارتين في الحقول الحالية ولم تتطرق الى الحقول المستقبلية، الامر الذي جعل هذه المادة عرضة لتفسيرات متناقضة بين الطرفين، بالرغم من تناول المادة (١١٥) قضية التنازع بين القوانين الاتحادية والقوانين

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

الحديد واليورانيوم والذهب وغيرها، وحيث انها لم ترد ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة (١١٠)، ولا ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات في المادة (١١٤)، لذلك فانها تكون من اختصاصات الاقاليم والمحافظات التي توجد فيها وفقا للمادة (١١٥) من الدستور.

ثانيا- المقترحات :

من خلال الاستنتاجات التي توصل اليها البحث يمكن اقتراح ما يأتي :

١- اختيار الاكفاء من ذوي الخبرة والكفاءة الاكاديمية والمختصين في مجال القانون عند تشكيل المجالس التأسيسية، من اجل صياغة دستور الدولة ومن اجل اجراء التعديلات الدستورية، بالاضافة الى توخي الدقة والوضوح عند صياغة النصوص الدستورية، خاصة تلك التي تقوم بتوزيع الصلاحيات بين كل من مستويي الحكم في الدول الفدرالية، حيث اثبتت التجربة في الدول الفدرالية وبالاخص في العراق في دستور ٢٠٠٥م، ان الكثير من المنازعات التي برزت بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كوردستان سببها الغموض وعدم الدقة في صياغة النصوص الدستورية، الامر الذي يجعلها مبهمة، وعرضة لاكثر من تفسير وتأويل.

٢- يفضل قيام الدساتير الفدرالية بايراد نصوص دقيقة وتفصيلية خاصة ما يتعلق منها بتقاسم الثروات في الدولة، بين الحكومة الاتحادية وحكومات الوحدات المكونة لها، بحيث تعطى لهذه الوحدات حرية استثمار بعض الثروات وجباية بعض انواع الايرادات، من اجل تحسين الاوضاع الاقتصادية فيها، بحيث تكون قادرة على الاعتماد على نفسها، حتى في حالة عدم حصولها على الدعم الازم من حكوماتها الاتحادية لاي سبب كان، لكي لا تكون عبئا على الحكومة الاتحادية.

٣- من الضروري الاسراع باصدار قانون النفط والغاز في العراق اسوة بقانون النفط والغاز في كوردستان، حتى تقوم على اساسه وزارة النفط والغاز في العراق بابرام عقود استثمار النفط والغاز مع الشركات الاجنبية.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

١- اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١.
٢- اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١.
٣- افين عمر احمد، تقاسم الموارد المالية في الدول الفدرالية، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى كلية القانون – جامعة صلاح الدين، اربيل، ٢٠٠٩.
٤- الكسندر هاملتون واخرون، اوراق فدرالية، ترجمة عبد الاله النعيمي، معهد الدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠٠٦.
٥-ألان موريس، استراليا : العدالة واختلال التوازن ومذهب المساوات، بحث منشور في حوارات حول ممارسة الفدرالية المالية وجهات نظر مقارنة، راؤول بلندباخر وابيغيل اوستاين كاروس، ترجمة مها بسطامي، ج٤، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧.
٦- الان موريس، حوار عالمي حول الفدرالية، ج٤، منتدى الاتحادات الفدرالية، أوتاوا، ٢٠٠٧.
٧- اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج٢، ط١، الدار الاهلية للنشروالتوزيع، بيروت، ١٩٧٤.
٨- أنور شاه، تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفدرالية المالية، بحث منشور في حوارات حول ممارسة الفدراليــة المالية، راؤول بلندباخر واخرون، ترجمة مها بسطامي، الجزء الرابع، منتدى الحوارات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧.
٩- جورج اندرسون، الفدرالية المالية مقدمة مقارنة، ط١، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧.
١٠- جيمس كروفورد، سلطة حكومة اقليم كردستان على النفط والغاز بموجب الدستور العراقي، ط١، مركز لوترباخ للقانون الدولي، جامعة كامبرج، لندن، ٢٠٠٨.
١١- د. رياض صالح ابو العطا، القانون الدولي العام،ط١، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
١٢- د. سليمان محمد الطماوي، الاسس العامة للعقود الادارية، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥.
١٣- د. كاوان إسماعيل إبراهيم، عقود التنقيب عن النفط وانتاجه، ط١، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ٢٠١١.

١٤- عصام نعمة اسماعيل، دساتير الدول العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠٠٨.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

١٥- د. عطاالله فيصل شاهر، الطرائق السلمية لحل المنازعات الدولية، بحث منشور في مجلة [illegible] الدولية، العدد (٢٢)، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
١٦- محمد حسن عمر، النزاعات الداخلية ودور الفساد في نشوبها العراق للفترة ٢٠٠٣ – ٢٠٠٨ نموذجا، ط١، منظمة ئارام لحقوق الانسان، دهوك، ٢٠١٢.
١٧- ميرل هاكبارت واخرون، حوار عالمي حول الفدرالية، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧.
١٨- علي يوسف عبد النبي الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، أطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد ١٩٩٨.
١٩- كيتي لي روي و شيريل سوندرز، استراليا : ثنائية في الشكل وتعاونية في الممارسة، بحث منشور في حوارات حول مجالات الحكم التشريعية، والتنفيذية والقضائية في الدول الفدرالية، راؤول بلندباخر وابيغيل اوستاين،ترجمة مها بسطامي، ج٣، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧.
٢٠- غراهام سانسم، استراليا : المستوى الثالث يتحرك الى اعلى، بحث منشور في حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدول الفدرالية، راؤول بليندباخر و شاندرا باسما، ترجمة مها بسطامي، ج٦، منتدى الحوارات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٧.
٢١- د. محمد بن هويدن، الفدرالية في الامارات، النظرية والواقع والمستقبل، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ابوظبي، ٢٠١٠.
٢٢- معروف عمر كول وجلال كريم الجاف، التنظيم القانوني للمجال الجوي لاقليم كوردستان، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، العدد (٢) المجلد (١٤)، ٢٠١١.
٢٣- د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار اراس للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠١٠.
٢٤- د. سامي السيد فتحي، اثر تقلبات الايرادات النفطية على النمو الاقتصادي لجمهورية العراق للمدة : ١٩٩٠ – ٢٠٠٨، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية – قسم الدراسات الاقتصدية – جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٢٥- ساجد حميد عبد الركابي، العلاقة بين حكومة اقليم كوردستان والحكومة الاتحادية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، العدد (٢) المجلد (١٤)، ٢٠١١.
٢٦- رحمن علي صوفي شريف، حق الشعوب في استغلال ثرواتها الطبيعية، اطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة – جامعة السليمانية، ٢٠٠٩.
٢٧- د. ميثم حنضل شريف و اخرون، التنظيم الدستوري لاختصاص محافظات العراق، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ، العدد٤، المجلد ٢ ، ٢٠٠٧.
٢٨- دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
٢٩- دستور فنزويلا لسنة ١٩٥٠.

This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message

٣٠- دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
٣١- الدستور البرازيلي لسنة ١٩٨٨.
٣٢- دستور نيجيريا لسنة ١٩٩٩.
٣٣- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣٤- قانون النفط والغاز في اقيم كوردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧.
٣٥- اتفاقية السلام الشامل في السودان لسنة ٢٠٠٥.

ثانيا : المصادر باللغة الانجليزية

1- Michael J. Kelly, The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution : A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause, Pennsylvania university press, 2009.
2- Peter Woll, American government : Readings and cases, 15th Ed, R.R Donnelley and sons company, New York, 2004.
3- Ruth Mason, Federalism and the Taxation Power, Yale law school, University of Connecticut,2011 .
4- Ferguson and McHenry, The American system of government, 2nd Ed, McGraw – Hell Bookcompany, New York, 1950.
5- David Smith, Directions for finance in Australian federation, Sant Georg university Press, Grenade, 1988.
6- Ser. Georg Gepps, Boarders between New South Wills and south Australia, 1st Ed, Limited Faxmily Print, Queensberry Hell press, Canberra, 1976.
7- Nathan J. Brown, The Final Draft of the Iraqi Constitution : Analysis and Commentary, Carnegie Endowment for International Peace, (W.P.P), 2005.
8- John McGarry and Brendan O'Leary, Iraq's Constitution of 2005 : Liberal consociation as political prescription, Queen's University, Ontario, 2007.
9- ExxonMobil Contracts in Southern Iraq Could Be Replaced in Light of Kurdistan Deal, Warns Baghdad" International Business Times 21 November 2011.
10- The need for transparency in the oil industry in Sudan, Fueling distrust, a special report by Global Witness Institute, London, 2010.

ثالثا : المصادر الالكترونية.

١- الامارات العربية في مفترق الطرق : رؤية اصلاحية، متاح على الرابط التالي :
http://www.darussalam.ae/content.asp?contentid=1941

٢ –النزاع حول النفط في العراق، متاح على الرابط التالي :
This file was edited using the trial version of Nitro Pro 7
http://baraa.com/news/middleeast/2012/05/2012
Buy now at www.nitropdf.com to remove this message
٣–الامارات العربية في مفترق الطرق : رؤية اصلاحية، متاح على الرابط التالي :
http://www.darussalam.ae/content.asp?contentid=1941