



AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW



ISSN:3006- 0605

DOI:10.58255

مجلة النهرين للعلوم القانونية

عدد: خاص المجلد: ٢٦ تموز ٢٠٢٤

Received:6/1/2024

Accepted: 3/6/2024

Published: 1/7/2024



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز ورقابة الاتحاد في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.د. محمد عزت فاضل

abstract

The constitutional jurisdiction in formulating the strategic policy for oil and gas wealth falls within the common jurisdictions in which local law prevails in the event of a dispute with the Union in accordance with the Iraqi Constitution for year 2005. There is no text in the constitution allows the Union to intervene to prevent harm to the legal or economic unity explicitly, similar to the German Basic Law of 1949.

But the Federal Supreme Court ruled that the central government should intervene because it is competent to formulate the economic policy and financial policy and sovereign commercial policy in accordance with Article (110) of the Constitution. It is necessary for the federal government to monitor the units producing the oil and gas; because they are public wealth for the people.

The federal government's competence to put policies of oil and gas leads to balance between the federation's units. However, there is no central law for oil and gas, while "the law of Oil and Gas in Kurdistan Region's No. 22 for year 2007 tends to impose complex conditions for cooperation with the federal government.

Keywords: (politics, union, control regions, wealth)

السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز ورقابة الإتحاد في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.د. محمد عزت فاضل
كلية الحقوق - جامعة الموصل
Maher2007_55@uomosul.edu.iq

الملخص

ان الاختصاص الدستوري في رسم سياسة إستراتيجية خاصة بثروة النفط والغاز انما هو اختصاص يقع ضمن المهام المشتركة التي يغلب فيها القانون المحلي عند الخلاف مع الاتحاد بموجب دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. ولم ينص الدستور على تدخل الاتحاد لمنع الاضرار بالوحدة القانونية أو الاقتصادية بشكل صريح على غرار القانون الاساس الالماني لعام ١٩٤٩. لكن المحكمة الاتحادية العليا قضت بتدخل حكومة المركز لكونها مختصة برسم السياسة الاقتصادية والمالية والتجارية السيادية للاتحاد بموجب المادة (١١٠) من الدستور. ومن الضروري رقابة الحكومة الاتحادية على الوحدات المنتجة للنفط والغاز لأنها ثروة عامة للشعب. يقود إختصاص الحكومة الاتحادية في رسم سياسات النفط والغاز الى تحقيق التكافؤ بين وحدات الإتحاد. ومع ذلك لا يوجد قانون مركزي للنفط والغاز، بينما يميل قانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ الى فرض شروط معقدة للتعاون مع الحكومة المركزية. الكلمات المفتاحية : (سياسة، الإتحاد، الاقاليم الرقابة، ثروة)

المقدمة

حينما يصار الى اقامة الوحدة بين وحدات الاتحاد في الدولة الفيدرالية سواء نشأت عن اعادة اندماجها بعد تفكك الدولة (البسيطة) او عن اتفاق دول جديدة فان ذلك يقتضي اعطاء الحكومة المركزية الاختصاصات الكفيلة بممارسة المسائل ذات النفع العام والمشارك. وقد يثور الاختلاف حول جهة الاختصاص في رسم سياسات النفط والغاز عما اذا كانت من مهام الحكومة المركزية او الحكومات المحلية، وتزداد المسألة تعقيداً كلما سعت المجتمعات الداخلية الى التمسك بالنزعة المحلية والحفاظ على استقلالها الذاتي وقد تزداد تعقيداً في المجتمعات التعددية. وكلما نظرت الوحدة المنتجة الى عائدة الايراد الريعي على انها ثروة خاصة بها كلما تعقدت عملية رسم السياسات المالية بشكل عام وسياسات النفط والغاز بشكل خاص. ومن ثم فان العائدية القومية لها تفرض بحث الاخيرة للوقوف على حقيقتها وحدود رقابة الإتحاد في ذلك. تم اختيار موضوع البحث بالنظر لارتباطه الوثيق بمبدأ التوازن في الدولة الفيدرالية وما يقتضيه من التوفيق بين النزعة الوطنية والنزعة المحلية للوحدات الاعضاء ولا سيما في المسائل الهامة كتلك التي تخص سياسات النفط والغاز. وتتمثل الاهمية العلمية للدراسة في ان البحث في موضوع السياسة الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز ورقابة الإتحاد لها صورتان الاولى انها تحقق الاستقرار القانوني من خلال منع

تزامم الاختصاص، والثانية انها تحقق الاستقرار السياسي على المدى المتوسط والبعيد المدى بحكم تعيين حدود كل مستوى من مستويات الحكم (المركزي والمحلي). ويهدف البحث الى معالجة أوجه الغموض الذي يكتنف عائدات الثروة المعدنية من نفط وغاز ومدى قابلية الاتحاد للتدخل في حفظها، ومن ثم البحث عن الفكرة السائدة في الدستور عما اذا كانت تحميل تغليب المصلحة الوطنية ام المحلية ومن ثم الوفاء بها. وتدور إشكالية البحث حول الاجابة على تساؤل اساس مفاده هل غلب المشرع الدستوري في العراق المصلحة العامة في قطاع النفط والغاز؟ وما يتفرع عن ذلك من تساؤلات وهي :

١. كيف ترسم السياسة الاستراتيجية المتعلقة بتطوير ثروة النفط والغاز؟ وما قيودها؟ وما رؤية انصار كل من الحكم المحلي والمركزي من ذلك؟
٢. ما وجه الاغفال في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥؟ وهل استطاع المشرع المحلي الوفاء بأحكام الاخير؟
٣. هل بإمكان الحكومة الاتحادية الرقابة على الوحدات المنتجة للنفط والغاز؟ وتبعاً لذلك فان الفرضية التي يجسدها البحث تقول بوجود علاقة طردية بين تدخل الاتحاد في رسم سياسات النفط والغاز والرقابة على تنفيذها وبين التوازن المالي بين وحدات الاتحاد، فكلما كفل الدستور ذلك التدخل كلما كان المستوى الاقتصادي متقارب بين سكان تلك الوحدات. تمت دراسة الموضوع في نطاق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والقوانين ذات الصلة كقانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧. وتمت الدراسة على وفق المنهج الاستنباطي (التحليلي) في ضوء رؤى الفقه وما طرحه من اتجاهات حول جهة الاختصاص برسم السياسات المذكورة ومدى رقابة الاتحاد على ذلك مع الاشارة الى احكام القضاء الدستوري. كما تم الاعتماد على منهج الملاحظة العلمية لمختلف الابحاث والدراسات المنشورة. وتم تقسيم خطة البحث الى مبحثين الاول بحث حدود رسم السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز، وبينما درس الثاني حدود الرقابة الاتحادية على الوحدات المحلية المنتجة للنفط والغاز، ومن ثم طرح اهم النتائج والمقترحات في خاتمة البحث.

المبحث الاول

حدود رسم السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز

نصت المادة (١١٢/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه : (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار). يستفاد من ذلك ان المشرع تناول طريقة وضع السياسة الاستراتيجية الخاصة بتطوير ثروة النفط والغاز، وبما يكفل استغلالها وفق احدث تقنيات السوق. وفيما يأتي سندرس حدود تطبيق النص الدستوري في المطالب الاتية:

المطلب الاول

الاتجاه المحلي في رسم السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز

يميل الاتجاه القائل بالفصل بين فكرة السياسة الاستراتيجية لتطوير النفط والغاز والسياسة العامة للدولة الى القول بان الاولى لها وضع خاص تدرج ضمن الاختصاص المشترك بين جهة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وبين جهة الحكومة المركزية، وتكون الأولوية فيها للجهة الاولى في حالة الخلاف بينهما حسب المادة ١١٥ من الدستور^٥. ولا يراد بالسياسة الاستراتيجية المتعلقة بتطوير ثروة النفط والغاز افراغها في المنهاج الوزاري قبل نيل الثقة من مجلس النواب

(٥). صَدَّاع دحام الدليمي، قراءة دستورية في قرار المحكمة الاتحادية العراقية بخصوص إلغاء قانون النفط والغاز في إقليم كوردستان، تقرير منشور بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٨ على الموقع الاتي:

<https://www.basnews.com/ar/babat/740805>

فحسب ، بل هي تتضمن اية قرارات يتخذها الفاعلون من تحقيق غرض عام، كما تعكس عملية رسم اية سياسة كما يقول ريتشارد روز Richard Rose سلسلة من العمليات المترابطة التي تؤثر على مستقبل البلد ^٥. ويصفها الموند Almond بالقرارات التي تلبي حاجات المجتمع ومطالبهم^٦. وان من مقتضى ذلك رسم إستراتيجية بعيدة المدى تعتمد اختيار البديل الافضل في التنظيم.

تبعاً لهذا الفكر شرع قانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ الذي جعل الاختصاص تارة مشترك مع الاتحاد، وتارة اخرى وسع القانون من سلطان الاقليم.

إذ نص المشرع على تولي حكومة الاقليم التعاون مع الحكومة الاتحادية في رسم السياسة الاستراتيجية معاً من أجل تطوير قطاعي النفط والغاز في الاقليم متوازناً مع الانشطة النفطية في البلاد وعلى حسب المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي، والتعاون مع "المجلس الاتحادي للنفط والغاز" والذي يتم تشكيله بالاتفاق مع حكومة الاقليم من أجل إبرام العقود وصياغة المعايير ونماذج العقود والشروط التجارية للتفاوض مع المفاوضين العاملين في العراق والموافقة على ايداع كافة العائدات النفطية بالإقليم في "الصندوق العام لعائدات النفط" الخاصة بالعراق ولكن القانون رهن ممارسة الاختصاص المشترك بمجموعة شروط هي:^٧

١. ايداع كافة العائدات النفطية المتحصلة في انحاء العراق بصندوق عام لعائدات النفط، وان يدار الاخير من قبل هيئة عامة مشتركة .
٢. ان يحتفظ الصندوق المذكور بحساب في مصرف عالمي ذي سمعة عالية وعلى ان يكون له حساباً خاصاً بأسم "صندوق كردستان للعائدات النفطية" تودع فيه حصة الاقليم المتفق عليها بشكل شهري ويكون تحت السيطرة المطلقة لحكومة الاقليم على ان ينظم ذلك بقانون اتحادي بالاتفاق مع الاقليم.
٣. إعادة هيكلة الصناعة النفطية بالعراق بشكل يضمن دور مناسب لشركة النفط الوطنية العراقية مع تشجيع الاستثمار الخاص بما يتلاءم مع الفقرة "ثانياً" من المادة ١١٢ من الدستور الاتحادي وبما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي وبأسرع وقت ممكن.
٤. ان تدار الحقوق الحالية من قبل حكومتي الاقليم والاتحاد وعلى ان يكون لحكومة الاقليم تمثيل مناسب داخل "المجلس الاتحادي للنفط والغاز".
٥. ان تكون حكومة الاقليم شريكة في إدارة شركة النفط الوطنية العراقية بما يتلاءم مع المادة ١٠٥ من الدستور الاتحادي.
٦. الا تمارس الحكومة الاتحادية أية عمليات نفطية جديدة داخل المناطق المتنازع عليها من دون موافقة حكومة الاقليم ولحين إجراء الاستفتاء العام حسب المادة ١٤٠ من الدستور الاتحادي، وان أية نشاطات خلافاً لذلك في تلك المناطق التي تقرر إعادة إلحاقها بالإقليم بموجب المادة ١٤٠ المذكورة فانه يتم التعامل مع تلك النشاطات في ضوء احكام هذا القانون والمادة ١١٢ أولاً وثانياً من الدستور الاتحادي.

(د. ثامر كامل الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ع ٢٣، تموز ٢٠٠٦، ص ١٣٣.

^٥سارة ابراهيم حسين، مؤسسات المجتمع المدني السياسة العامة: العراق انموذجا، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٢، ص ٤٣.

(٦) المادتين (١٨، ١٩) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

ولحين تنفيذ الشروط المذكورة تتولى حكومة الاقليم ممارسة سلطاتها بموجب المواد (١١٢، ١١٥، ١٢١/ثالثاً) من الدستور الاتحادي، ويتولى صندوق كردستان للعائدات النفطية استلام العائدات^(٧).

ومن جهة اخرى حصر القانون العديد من مظاهر الاختصاص في رسم سياسات النفط والغاز بيد الاقليم اختصاص المجلس الاقليمي بوضع المبادئ العامة للسياسة النفطية وخطط التنقيب وتطوير الحقول وتعديلاتها في الإقليم، والموافقة على العقود المتعلقة بالعمليات النفطية، وتحديد مستوى الإنتاج بما يتلاءم مع احكام الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي، كما تمارس وزارة النفط في الاقليم صياغة وتنظيم ومراقبة سياسات العمليات النفطية، فضلاً عن التنظيم والتخطيط والتطبيق والاشراف والتفتيش والتدقيق لتنفيذ جميع تلك العمليات والتفاوض وعقد الاتفاقات وتنفيذ كافة الاجازات بضمنها العقود النفطية التي ابرمتها حكومة الاقليم، كما يستلم صندوق كردستان للعائدات النفطية العائدات المالية المتحصلة من الحقول الحالية والمستقبلية نيابة عن شعب الاقليم^(٨).

والملاحظ ان رؤية دستور ٢٠٠٥ من الاختصاص المشترك وابعاده جاءت بشكل مقتضب. بينما يفترض ان يقوم معيار توزيع الاختصاص بالاتحاد على التمييز بين الموضوعات العامة والأساسية التي تخص النفع العام الوطني وهي من مهام الحكومة المركزية، والموضوعات الثانوية التي تخص النفع المحلي الإقليمي وهي من مهام الوحدات الاعضاء^(٩).

لم يتعرض قانون مجالس المحافظات غير المنظمة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى سياسات النفط والغاز بل كل ما تناوله بموجب المادة (٤/٧) منه هو ان رسم السياسة العامة للمحافظة يكون بالتنسيق مع الوزارات الاتحادية، ولم يحدد اساليب التنسيق.

المطلب الثاني

الاتجاه المركزي في رسم السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز

ويجد هذا الاتجاه ان اي رسم السياسة الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز يجب ان يراعى السياسة العامة للاتحاد ويتقيد بها. فاخصاص الاخير برسم السياسة الاقتصادية والمالية يقتضي اتخاذ الاعمال التي تعزز من وحدة الدولة الاقتصادية بشكل يمنع من تغليب المصلحة المحلية على مصالح الاتحاد، وأن تكون الحكومة المركزية قادرة على منع اتجاهات إقتصادية من شأنها الاضرار بالاقتصاد القومي^(١٠).

وقد عهد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لمجلس الوزراء الاتحادي اختصاص رسم السياسة العامة وتنفيذها عندما نص على انه "يمارس مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وكذلك اقتراح مشروعات القوانين"^(١١). كما نص على ان "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة"^(١٢). وجاء النص من بين السلطات الحصرية للسلطات الاتحادية على اختصاص الاخير بـ "رسم السياسة المالية، والكمركية وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق"^(١٣).

(١) المادة (٢٠) من القانون نفسه.

(٢) المواد (٥/اولاً وثانياً وثالثاً، ٦، ١٥/رابعاً) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

(٣) د.جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسي، دار المعارف للطبوعات، لبنان ٢٠١٠، ص ٣٢-٣٣.

(٤) نبيل عبد الرحمن حياوي، التجارة والنقل والكمارك في الدول الاتحادية الفيدرالية، ج ١٤، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٩-٢٠، ٤٤، ٤٦.

(٥) المادة (٨٠/اولاً وثانياً) من الدستور العراقي النافذ.

(٦) المادة (٧٨) من الدستور نفسه.

(٧) المادة (١١٠/ثالثاً) من الدستور نفسه.

ويجد الفقه بانه لا مكان للفصل بين رسم السياسة وتنفيذها وإلا فإنها ستكون غير منسجمة وغير ممكنة التطبيق^(٧). وأن من شأن اختصاص حكومة الاتحاد بصدد الموارد الطبيعية لخدمة الصالح العام أن يؤدي إلى وجود حكومة تضمن وحدة الاتحاد في وجه التدخلات الأجنبية، ويجب أن يكون للاتحاد سلطة تنظيم التجارة والموارد المالية^(٨). كما ان تقيد الوحدات المحلية بالسياسة العامة ضروري لوحدة الاتحاد وحماية الثروة العامة التي لا يمكن أن تعوض في حال نفاذها.

وقد تبنت المحكمة الاتحادية العليا في قرار حديث لها الاتجاه الاتحادي في تقرير سياسات النفط والغاز عندما ذهبت الى ان تنظيم السياسة التجارية عبر حدود المحافظات والأقاليم ورسم السياسة العامة الكُمركية والمالية هو من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية على حسب المادة (١١٠/٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وانه لا يجوز لتلك المحافظات والأقاليم تنظيم النواحي التجارية عبر حدودها ، والقول بغير ذلك يعد مخالفاً لأحكام الدستور لأي سبب كان، وان رسم تلك السياسات من قبل الحكومة المركزية يعتمد على طبيعة الوضع الإقتصادي والتجاري الاقليمي والدولي للعراق وبما يتلاءم مع التزاماته الخارجية مع الدول والمنظمات الدولية منها منظمة اوبك النفطية^(٩)، وان اختصاص السلطات الاتحادية بوضع الميزانية العامة للدولة^(١٠)، وعدم قيام سلطة إقليم كردستان بمراعاة المهام الحصرية للسلطات الاتحادية بشأن النفط والغاز انما يؤدي إلى حدوث تعقيدات بين الاتحاد والإقليم وهذا بدوره أدى إلى عدم إيصال حصة شعب إقليم كردستان من الموازنة العامة، ثم انتهى القرار الى عدم دستورية قانون النفط والغاز في إقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧^(١١). بينما كان قضاء المحكمة الاتحادية العليا عام ٢٠١٢ يتجه نحو تفسير ما ورد في الفقرة (ثانياً) من المادة (١١٢) بالقول بان الاختصاص المشترك ينحصر برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز وذلك على سبيل الحصر في هذا الجانب من دون غيرها من الاعمال والامور الادارية الاخرى^(١٢). وهو اتجاه مقتضب في تحديد ابعاد السياسة المذكورة وآليات تحقق ذلك. وكان قد صدر بمناسبة الفصل في دستورية قرار مجلس محافظة واسط في ١١/٩/٢٠١١ المتضمن عدم الموافقة على تصدير النفط خارج حدود المحافظة.

وقد يبدو للوهلة الاولى ان الدستور العراقي وقع في تناقض قانوني حينما جعل سياسات "التنمية والتخطيط العام" بيد الأقاليم والمحافظات التي هي غير منتظمة بإقليم بموجب المادتين (١١٤/٤) من الدستور، وحينما جعل بنفس الوقت مجلس الوزراء الاتحادي مختصاً بموجب البند (رابعاً) من احكام المادة (٨٠) من الدستور بـ"إعداد خطط التنمية"، كما اكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ على اختصاصه بإعداد خطط التنمية والموازنة الاستثمارية، ومتابعه حسن تطبيقها والعمل بالإستراتيجيات الوطنية المقررة من المجلس^(١٣). لكن في الحقيقة لا يمكن التوفيق بين اختصاص الهيئات المحلية ومجلس الوزراء الاتحادي الا بتفسير اختصاص الاولى بان المقصود بها هي خطط التنمية المحلية. مما يمكن الكشف عنه في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم الذي نص على الا تتعارض السياسة المحلية مع السياسة العامة الاتحادية في حدود المحافظة، والتي يلتزم المحافظ بتنفيذها^(١٤). ونجد ان اي تعارض ما بين الجهتين

(٧) د. إسماعيل صيري مقلد، دراسات في الإدارة العامة مع بعض التحليلات، ط٣، مؤسسة الصباح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٠، ص١٢-١٣.

(٨) هاملتون، وماديسون، وجاي، الأوراق الفيدرالية، ترجمة: عمران أبو حجلة، ط٢، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص٨١-٨٢، ١٥٤.

(٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٩ /ت/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ /ت/ ٢٠١٩ في ٢٠٢٢/٢/١٥: https://www.iraqfsc.iq/krarid/59_fed_2012.pdf

(١٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨/ت/ ٢٠١٢ في ٢٠١٢/٥/٢. منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: https://www.iraqfsc.iq/krarid/8_fed_2012.pdf

(١١) المادة (٤/٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

(١٢) المادة (٣١/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

المحلية والمركزية في رسم سياسات التنمية والتخطيط العام لا يمكن حله الا اذا كانت سياسة الاولى تكميلية للثانية؛ لان الجهة المركزية تملك رسم السياسات في المجالات المختلفة .
ففي المانيا الاتحادية ان الاختصاص في مسائل التعدين والصناعة والموارد الطبيعية مقيد بعدم الاضرار بالوحدة القانونية أو الاقتصادية ، ويكون للاتحاد حق التشريع للحفاظ على تلك الوحدة وحماية المصلحة الوطنية شريطة موافقة البوندسرات على صدور هكذا تشريع^(٧).
ويلاحظ ان نجاعة السياسة العامة في موضوعات هامة كاستغلال الثروات يقتضي ان تساهم الوحدات في وضع الأهداف العامة من اجل احداث التغييرات المطلوبة في القطاعات الهامة^(٨).
ولا سيما ان التنمية هي عملية اجتماعية تتطلب ان يساهم بها كل قطاعات المجتمع وانها لم تعد تهدف الى تحقيق النمو الاقتصادي، وسد الحاجات المادية فحسب بل اخذت تشمل مختلف المجالات^(٩).
وعلى هذا الاساس اوجبت بعض الدساتير مشاركة الأشخاص والمجتمعات المحلية في وضع السياسات العامة كما في دستور الاكوادور لسنة ٢٠٠٨^(١٠). وفي ذلك يرى المفكر الفرنسي شارل بتلهم Charles Bettelheim أن التخطيط يمثل إجراءات شاملة تنظم جميع مجالات التنمية وتستلزم تنسيق قطاعات الاقتصاد القومي^(١١).
في تقديرنا هذا الاتجاه هو الراجح فالسياسات المتعلقة بتحقيق التقدم والتنمية في مسائل النفط والغاز يجب ان تقتزن بموافقة للسياسة العامة للاتحاد والا تفرد بها الاقاليم والمحافظات بالنظر لاتصالها بالثروة العامة ، مما يتلاءم مع روح الدستور .

المطلب الثالث

رسم السياسة الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز والإستغلال الأمثل

قيد المشرع الدستوري في المادة (١١٢/ثانياً) من دستور العراق الحالي رسم السياسة الاستراتيجية بتحقيق اعلى منفعة للشعب العراقي واعتماد احداث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

ان العمل باحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار انما يرتبط بنظام اقتصاد السوق الحر الذي يترك للقطاع الخاص والعام مكنة إقامة النشاط الاقتصادي على اساس المنافسة الحرة والمساواة بموجب القانون، اي احترام ارادة الافراد والشركات الخاصة في دخول السوق واقامة المشروعات التنافسية بالتوازي مع مؤسسات القطاع العام كأثر للعولمة الاقتصادية^(١٢). فضلاً عن الايمان بالتجارة الحرة بكل ما يترتب عليها من ازالة وخفض العقبات أمام انتقال السلع والمواد بين الدول^(١٣). ومن ثم فان هذا الاقتصاد يفترض العمل بحرية المشروعات والمنافسة والتجارة العابرة للحدود .

(٧) المادتين (٢/٧٢، ٧٨) من القانون الأساس الألماني لعام ١٩٤٩.

(٨) قرين علي، التنمية الإدارية في الجزائر واقع وآفاق، اطروحة دكتوراه، جامعة سطيف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٤، ص ٤٢.

(٩) رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر (٢٠٠١-٢٠١١)، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١١، ص ١٩، ٣٠.

(١٠) المادة (٨٥) من دستور الاكوادور لسنة ٢٠٠٨.

(١١) عبد اللطيف القصير، الإدارة العامة : المنظور السياسي، جامعة بغداد، ب.ب، ص ١٤٠-١٤٢.

(١٢) د. جاسم زكريا، ود. أحمد عبد العزيز، وم.م فراس عبد الجليل الطحان، العولمة الاقتصادية وتأثيراتها على الدول العربية، مجلة الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ع ٢٦، ٢٠١١، ص ٦٦-٦٩.

(١٣) Daniel Griswold, Free Trade, Free Markets Rating the 108th Congress, Cato Institute, Center for Trade Policy Studies, No. 28 , 16 March, Washington 2005, p.1.

كما ان تشجيع الاستثمار يقتضي اتاحة الفرصة للأفراد بدخول الأسواق من دون وجود رسوم كمركية شديدة تثقل من كاهل الافراد وقد يتسع ليشمل السماح للشركات غير الوطنية وللمستثمرين بامتلاك العقارات في البلدان التي يتوجهون اليها وأن تتمتع مشاريعهم بحماية كافية على وفق معايير محددة^(٧). ويتعين ان تسعى السياسة العامة الى وضع اسس الفكرية لإعمال التنمية المستدامة من حيث استغلال واستثمار الموارد العامة بشكل متقدم^(٨).

ومن ثم فان اتباع احدث متطلبات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار في السياسات الخاصة بثروة الغاز والنفط يقتضي وجود قانون اتحادي منظم لها من اجل ترجمة الرؤى الوطنية وافراغها في قواعد محددة.

ففي قرار للمحكمة الاتحادية العليا جاء فيه بان ما ورد في القرار المطعون به (قرار مجلس محافظة واسط المرقم (٣٣٣) في ٢٠١١/٩/١١) الصادر من مجلس محافظة واسط لا علاقة له بموضوع تطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي ، بل تضمن حرمان الشعب من موارد هذه الثروة بمنع تصدير النفط والغاز الى خارج المحافظة.. ومن ثم قررت المحكمة الحكم بإلغاء بعدم القرار المطعون به^(٩).

مما تقدم ان النزعات المحلية كانت سبباً في اثاره الخلاف حول الانفراد برسم السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز، والتي ادرجها البعض ضمن الاختصاص المشترك حسب المادة ١١٥ من الدستور، بينما عدّها البعض الآخر امتداد للاختصاص العام للمركز في وضع السياسات العامة المالية والاقتصادية رغم عدم وجود نص صريح يعالج التدخل المركزي لمنع الوحدات المنتجة من الاضرار بالوحدة القانونية أو الاقتصادية، على ان تنقيد السلطة المؤسسة بتحقيق اعلى منفعة للأفراد عملاً بأحكام الدستور.

المبحث الثاني

حدود الرقابة الاتحادية على الوحدات المحلية المنتجة للنفط والغاز

يقع على عاتق المشرع في اي دولة رسم حدود واضحة لكل من الاستقلال المحلي للوحدات والرقابة المركزية ولا سيما في الموضوعات الهامة. وفيما يأتي سندرس الرقابة الاتحادية على الوحدات المحلية المنتجة للنفط والغاز بالنسبة للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فضلاً عن الاساس القانوني لها وذلك كما في المطالب الآتية:

المطلب الاول

الأساس القانوني لتقرير الرقابة الاتحادية على الوحدات المنتجة للنفط والغاز

من نافلة القول ان إستئثار كل وحدة بمواردها يؤدي الى غلبة الأقاليم الكبيرة على الصغيرة بسبب تفاوت نسب ثرواتها، وفي ذلك يقول جون ستيوارت مل John Stuart Mill أن طبيعة الاتحاد الفيدرالي هو إلا يكون هناك اقليم أقوى بكثير عن الأقاليم الاخرى؛ لأنه سيصر على أن يكون سيد

(٧) معهد كاتو Cato Institute /مركز دراسات سياسات التجارة، العولمة والبلدان النامية، سلسلة تقارير منظمة التجارة العالمية، ع ٣، منشورة بتاريخ ٢٠١٧/١/٦ على الموقع الاتي: <http://www.cipe-arabia.org/>
world bank group, Globalization and International Trade; world bank, p.66. Published book on 26/09/2016 at the following location: http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondco/beg_12.pdf.

(٨) د. حسن ابشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٠، ص ٣١-٣٢.

(٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨/ت/٢٠١٢ في ٢٠١٢/٥/٢. منشور على الموقع الرسمي للمحكمة: https://www.iraqfsc.iq/krarid/8_fed_2012.pdf

النقاشات المشتركة، وقد يسيطر على مقاليد الحكم الاتحادي مستفيد من اختلال التوازن لمصلحته^(٧). ولا سيما ان الدافع المادي انما يعد من أهم العوامل الدافعة للاتحاد الفيدرالي بالنظر لارتباطه بمقدرات الأفراد وتأمين أجيالهم القادمة^(٨).

نصت المادة (١١١) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥ على ان "النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات". وقد فسر هذا النص على ان النفط والغاز هما ثروة عامة للشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات التي تؤلف بمجموعها كيان الدولة ما كان متأتياً منها من الحقوق القائمة وقت وضع الدستور أو تلك المستقبلية، ولا يمكن تفسيرها على انها ملك تنفرد به كل محافظة او اقليم؛ لان ذلك يتنافى مع روح الدستور، وان الاختصاص الحصري للاتحاد برسم السياسة الكمركية والمالية دليل على عائدة هكذا موارد للدولة^(٩). بينما ذهب جانب من الفقه الى ضرورة استئثار الوحدات المنتجة بموارد الحقوق غير القائمة وقت الدستور أي المستقبلية فقط لكون مواد الدستور لم تتناولها بالتنظيم وتقع ضمن اختصاص الاقاليم والمحافظات^(١٠). بل ذهب رأي الى أن الوظائف الحصرية للحكومة المركزية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور لم تتعرض الى النفط والغاز، ومن ثم تندرج برمتها تحت حكم المادة ١١٥ من الدستور التي يغلب فيها القانون المحلي، وان ذلك يسمح لإقليم كردستان بتشريع ما يخالف القوانين الاتحادية^(١١).

ويلاحظ هناك عاملان أساسيان يفرض بالضرورة أن تكون الإيرادات الأساسية بيد الحكومة المركزية؛ الاول إعادة توزيع الموارد على بقية الوحدات، والثاني هي تحقيق الاستقرار والتقدم الاقتصادي^(١٢). فالإيرادات الطبيعية المختلفة تؤدي الى زيادة التنافس الاقتصادي لجذب رأس المال مما قد يقوض من مبدأ التضامن بسبب التصرفات الضارة^(١٣). كما أن تقارب المستوى الاقتصادي لشعوب الاتحاد من حيث الإنتاج انما يحقق التوازن بما يمنع اجتذاب أحد الأقاليم لشعوب الأقاليم الأخرى حيث المزايا والمستوى العالي للمعيشة^(١٤). مع ملاحظة ان هناك ثلاث اتجاهات اتحادية في العالم لتنظيم عائدة موارد النفط والغاز وهي :

الاتجاه الأول: ويرى هذا الاتجاه ان تتولى الحكومة المركزية توزيع هذه الموارد بين وحدات الدولة على وفق مبدأ العدالة والانصاف، وقد انتقد هذا الاتجاه؛ لكونه يحرم الإقليم المنتج من التمتع بعائدات الثروات الطبيعية المنتجة، وقد يولد ذلك صراعات بين الأقاليم المنتجة وغير المنتجة.

الاتجاه الثاني: ويميل الى انفراد الاقليم المنتج بعائدات الثروات الطبيعية المتعلقة به انطلاقاً من قاعدة (منطقة الإنتاج أحق بعائداته)، الامر الذي يوفر للأقاليم المنتجة دخل اكبر بالمقارنة مع الأقاليم

(٧) (الطيف مصطفى امين، الفيدرالية وأفاق نجاحها في العراق، دار سرمد للطباعة والنشر، سليمان، ٢٠٠٦، ص ٩٤، ٩٣.

(٨) محمد أنور عبد السلام، دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق، مكتبة النهضة العربية، مصر ب-ت، ص ٢٥.

(٩) د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط ١، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٢، ص ١٧٨؛ د. مها بهجت يونس، توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، م ٢٤، عدد (٢)، ٢٠٠٩، ص ١٣٣-١٣٥.

(١٠) جمال ناصر الزيداوي، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وموقف الدستور العراقي، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، ع ٣، بغداد شباط ٢٠٠٧، ص ٩٢-٩٣؛ بدور زكي أحمد وآخرون، مازق الدستور (نقد وتحليل)، ط ١، معهد الدراسات الاستراتيجية، لبنان ٢٠٠٦، ص ٥٥.

(١١) صَدَّاع دحام الدليمي، المصدر السابق.

(١٢) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، ترجمة: غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٦، ص ٥٦.

(١٣) (Elliot Bulmer, Federalism international IDEA Constitution-Building Primer, Second edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden 2017, P.11.

(١٤) محمد أنور عبد السلام، المصدر السابق، ص ١٠٢.

الأخرى غير المنتجة أو قليلة الإنتاج كما هي الحال في دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ ينص دستورها لسنة ١٩٧١ في المادة (٢٣) منه بأن تكون ملكية الثروات والموارد الطبيعية في كل أمانة مملوكة لتلك الامارة، كما أجاز الدستور لكل أمانة الاحتفاظ بعضويتها بمنظمة أوبك، ويعزى ذلك إلى أسلوب نشوء دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ كانت كل إمارة مستقلة عن الأخرى، ولها مواردها المالية الخاصة بها، وترتب على العمل بهذا الاتجاه ظهور فجوة في الموارد المالية بين الإمارات وتباين مستوى مساهمة كل أمانة في موازنة الاتحاد، فالجزء الأكبر منها يدفع من قبل أمارتي دبي وأبو ظبي، وكذلك ظهور تباين واضح في مستوى الخدمات المقدمة للأفراد ومستوى دخلهم الشخصي.

الاتجاه الثالث: ويميل إلى ضرورة استقطاع حصة من عائدات الأقاليم المنتجة وتحويلها إلى الحكومة الاتحادية من أجل إعادة توزيعها على الأقاليم على وفق مبدأ العدالة والانصاف كما في نيجيريا، إذ تنال المناطق المنتجة نسبة ١٣% من عائدات النفط مضافاً إليها حصتها كبقية المناطق الأخرى من عائدات هذا المورد، ومن ثم يراعى هذا الاتجاه كل من مصلحة الإقليم المنتج والحكومة المركزية ووحدات الأقاليم غير المنتجة^(١). ويدعى ذلك بـ(مبدأ الاشتقاق) أي تتحكم الحكومة المركزية بموارد الثروة الطبيعية، ويترك للأقاليم نسبة معينة من حصة ثروتها^(٢). وذهب رأي للدكتور محمد عمر مولود إلى أن الاستقلال المالي للأقاليم في العراق يتطلب تخصيص نسبة ٣٠% من العائدات الربعية للأقاليم لدرجة عقد اتفاقيات وعقود دولية^(٣). ويؤيد الباحث هذا الاتجاه الثالث عند رسم الاختصاص الدستوري بين مستويي الحكم الاتحادية والمحلية من أجل تحقيق الاستقرار العام. ولكن ما ورد في الدستور يجعل الثروة ذي طبيعة عامة.

وقد جاء قانون النفط والغاز في إقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ بصيغة مبهمه حول ملكية النفط متبنياً الاتجاه الثالث اعلاه حينما ذكر بان "ملكية النفط في الاقليم، تكون حسبما وردت في المادة (١١١) من الدستور الاتحادي ولحكومة الاقليم حصة من العائدات المستحصلة من هذا النفط للحقول المنتجة قبل (٢٠٠٥/٨/١٥) يتناسب مع حصة عموم شعب العراق بموجب هذا القانون والمادة (١١٢) من الدستور الاتحادي. ولحكومة الاقليم حصة من العائدات النفطية للحقول المنتجة بعد (٢٠٠٥/٨/١٥) بموجب أحكام هذا القانون^(٤). ولم يعين القانون نسبة الحصة على وجه التحديد، وهكذا امر برمته لا يمكن ان تختص به الوحدات المحلية، فمن غير المعقول ان يرسم الانسان حقه بنفسه. واشترط القانون لغرض التعاون المشترك ضرورة العمل بشروط المادة (١٩) من هذا القانون ومن بينها ايداع جميع العائدات النفطية المتحصلة في الإقليم في صندوق عام لعائدات النفط وان يدار الصندوق بواسطة هيئة عامة مشتركة، وان يحتفظ الصندوق بحساب داخل مصرف عالمي ويكون له حساب خاص بأسم "صندوق كردستان للعائدات النفطية"....

في حين استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق على ان تعبير "الشعب العراقي" في المادة (١١١) من الدستور يشمل العراقيين كافة داخل البلاد بدون أي استثناء بصرف النظر عن الدين او القومية..، وانه لا يجوز لأية سلطة مركزية او محلية تجاوز ذلك، الامر الذي يتطلب توزيع عادل ومُتساوي لموارد النفط والغاز على كافة افراد الشعب من دون النظر الى وحدات الإنتاج

(١) إسماعيل علوان عبود التميمي، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهـرين، ٢٠١٥، ص ٣٦-٣٧.

(٢) أكبان هـ. أيكبو: حوار عالمي حول الفيدرالية، ج ٤، الفيدرالية المالية في نيجيريا، ترجمة: مها بسطامي، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٢٨-٢٩.

(٣) محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٥١١-٥١٢.

(٤) المادة (٤/أولاً وثانياً) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧.

وذلك بغية الا يحرم منها كل من افراد المحافظات غير المنتجة... وان ملكية كل الشعب العراقي للنفط والغاز يقتضي اطلاعه على مقدار العائدات وكيفية تقسيمها بوصفه الجهة المالكة لها، ثم انتهت المحكمة الى تقرير عدم دستورية قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان رقم (٢٢) لعام ٢٠٠٧ وإلغائه^(٧).

المطلب الثاني

الرقابة الاتحادية على الاقاليم المنتجة للنفط والغاز

يتفق الفقه على ان الاتحاد الفيدرالي يعد نظاماً قائماً على أساس الذاتية بأن يكون لكل اقليم استقلاله الذاتي فله دستوره الخاص به الذي ينظم سلطاته الداخلية التنفيذية والتشريعية والقضائية من اجل إقامة الاتحاد وضمان حقوق الأفراد^(٨). وفي ذلك يشير الدكتور سليمان الطماوي الى ان "إن المميز الجوهري بين النظام الفيدرالي والوحدة السياسية البسيطة، هو توزيع الاختصاصات الحكومية في النظام الأول، وتوحيدها في النظام الثاني، ومن ثم فإن أهم ما تعنى به الدساتير الفيدرالية تحديد اختصاص كل من الحكومة المركزية، وحكومات الولايات في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية"^(٩). ويقول الأستاذ ويبر weir حول المبدأ الاتحادي إنه "منهج تقسيم السلطات حتى ان الحكومة العامة والإقليمية تكون كل منها داخل دائرته متناسقة ومستقلة"^(١٠).

يقول الاستاذ روبرت أزون Robert ozone ان استقلال الارادات المحلية لا يمكن ان يكون مُطلقاً، بل يكون مقيداً باحترام الدستور؛ كي لا يؤدي إلى الفوضى بشكل يضمن الوحدة والترابط بين أعضاء الاتحاد^(١١).

من حيث المبدأ تنعدم الرقابة المركزية في النظام الفيدرالي بالنسبة الى بعض الاختصاصات المانعة التي تنفرد بها الاقاليم، وتكون الرقابة تبادلية بين مستويي الحكم من خلال المحكمة الدستورية العليا، وقد تظهر الرقابة بشكل جلي في مجال المهام المشتركة^(١٢).

ان الرقابة الادارية المركزية لا غنى عنها لضمان انسجام تصرفات الاقاليم مع الدستور والقانون الاتحادي في القضايا ذات الاهتمام الوطني. وان توصيف الثروة على انها عامة قومية للجميع يفرض الا يمنع اي تشريع سواء كان مركزي او محلي من سبل اشراف الاتحاد العام على تصرفات الادارة في مجال **حقوق النفط والغاز** الحالية وغير الحالية، وإلا تنفرد بها الاقاليم وما قد ينشأ عن ذلك من سوء تصرف على حساب الصالح العام للإتحاد.

وينصرف معنى الرقابة الى توجيه الحكومة للتحقق من تنفيذ الخطط وفق الاهداف المرجوة والمقارنة بين الاداء الفعلي والمخطط له، وذلك بالاستعانة بمجموعة من المعايير المحددة سلفاً، وتتألف الرقابة من ثلاث خطوات اساسية هي:^(١٣)

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٩ /ت/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ /ت/ ٢٠١٩ في ٢٠٢٢/٢/١٥، منشور

على الموقع الرسمي للمحكمة: https://www.iraqfsc.iq/krarid/59_fed_2012.pdf

(٢) محمد أنور عبد السلام، المصدر السابق، ص ٤٠؛ د. الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها في الدول العربية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر ١٩٦٣، ص ٤٦ - ٤٩.

(٣) معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد ٢٠٠٧، ص ٥٤.

(٤) أريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص ١١.

(٥) روبرت أزون، ما هي الاتحادية، مقال ضمن كتاب: عصر الاتحادات - تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي، ترجمة: منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، ب-ت، ص ٢٣.

(٦) ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي (دراسة تطبيقية في العراق) رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٩، ص ٤٨ - ٥٠.

(٧) د. يوسف حليم الطائي، الاسس الادارية في انجاح النظام الفيدرالي، بحث ضمن كتاب: ابحاث حول الفيدرالية، ط ٢، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العلمية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٥٣ - ٥٤.

١. وضع المعايير للثبوت من مستوى أداء يقاس به الأداء الفعلي كأن يكون بوضع وحدات مادية او نسب مئوية.

٢. تقويم الأداء ومطابقته مع تلك المعايير سواء قبل او اثناء او بعد عملية التنفيذ.

٣. تصحيح اي انحراف في التصرف.

تمتد الرقابة الاتحادية إلى مشروعية التنفيذ وكفاءته، ولهذا الغرض يجوز للحكومة الاتحادية أن تطلب تقديم تقارير ومستندات كما في القانون الاساس الالمانى لسنة ١٩٤٩^١. وتتخذ الرقابة أيضاً ايجاد لجان ومجالس ادارية مؤلفة من موظفين محليين واتحاديين، واتباع نمط التشاور^٢. والتنسيق المشترك منعاً لازدواجية الأنشطة. وتمثل الادارة المشتركة عقبة امام نجاعة السلطة وعلى هذا الاساس استقر القضاء الدستوري في المانيا، من أجل تحقيق الفصل التام للمسؤوليات بين الحكومة المركزية والأقاليم، إلى منع الإدارة المشتركة والتمويل المشترك أيضاً، كي يكون كل مستوى مسؤولاً عن اتخاذ قراراته الخاصة^٣.

يعني ضعف الرقابة تعليق التنفيذ الاتحادي على رغبة الاقاليم، مما يقرب النظام من الكونفيدرالي. كما كان سائداً في الاتحاد الكونفدرالي الأمريكي (١٧٨١ - ١٨٨٩)، حيث كان للولايات مطلق الحرية في العمل بموجب مواد الاتحاد، أي ان الكونغرس يعتمد على حكومات الولايات لتنفيذ قراراته، وبإنشاء دستور الولايات المتحدة لسنة ١٧٨٧ تم النص على ايجاد اتحاد أكثر تماسكاً وديمومة بالنظر لصدوره بأسم الشعب وليس الشعوب او بصيغة المعاهدة^٤.

يرى د. منذر الفضل بان الحقول المستقبلية هي حقول يجب ان تستأثر في استغلالها الاقاليم والمحافظات وليس للحكومة الاتحادية دور في ذلك، مما يجعل عقود استثمار النفط والغاز التي تبرم من قبلها من دون الرجوع الى الاخيرة صحيحة وموافقة للدستور^٥.

يناقض هذا الاتجاه ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بان المادة (١١٠/أولاً) من الدستور العراقي حددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بوضع السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية، وانه لا يجوز للمحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقاليم ممارسة ذلك، وبخلافه يكون العمل مخالفاً للدستور، كما وجدت المحكمة ان تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات ورسم السياسة النقدية والكمركية والمالية ووضع الميزانية العامة انما هي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية على وفق المادة (١١٠/ثالثاً) من الدستور، ومن ثم لا يجوز للوحدات المحلية تنظيم السياسة التجارية عبر حدودها... وإن قيام حكومة إقليم كردستان بالتعاقد مع الأطراف الخارجية دولاً وشركات واستخراج النفط وتصديره وتشريع قانون خاص بالنفط والغاز يخالف المواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١٢١، ١١٥/أولاً) من الدستور، وبناءً على ذلك قررت المحكمة الحكم بعدم دستورية قانون النفط والغاز لحكومة إقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧، وإلغائه، والحكم بالزام الاخيرة بتسليم كامل إنتاج النفط- من حقول الإقليم والمناطق الأخرى التي قامت حكومة الإقليم باستخراج النفط منها - إلى الحكومة الاتحادية متمثلة بوزارة النفط المركزية وتمكينها من استعمال صلاحياتها الدستورية حول إستكشاف النفط وإستخراجه وتصديره، كما قررت المحكمة لوزارة النفط الاتحادية حق متابعة بطلان العقود النفطية التي عقدتها حكومة الإقليم كردستان

(أ) المادة (٤/٨٥) من القانون الاساس الالمانى لسنة ١٩٤٩.

(ب) روبرت بوري، كارل فردريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج٣، ترجمة: وليد الخالدي وبرهان دجاني، الدار الشرقية، لبنان ١٩٦٦، ص ٥٤.

(ج) هكار عبد الكريم فندي، الفيدرالية مفهوماً وتطبيقاً، مطبعة خاني، ط١، دهوك، ٢٠٠٩، ص ١٥٦.

(د) Elliot Bulmer, op.cit, P.7.

(هـ) منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار آراس للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠١٠، ص ١٩٩، ٢٠٠.

مع الأطراف الخارجية دول وشركات^{١٠}. مما أكد عليه الفقه ومنهم الفقيه كولينز Collins الذي أشار إلى ضرورة أن تتسق الأهداف المحلية للوحدات (الإدارية أو السياسية) مع الأهداف العامة للدولة ولو كانت متعددة القوميات أو ذي مساحة واسعة والتي يعبر عنها بنجاح الاستراتيجية العامة للدولة أو الإرادة الوطنية^{١١}.

بيد أن فاعلية الرقابة الاتحادية على أعمال الوحدات المحلية، كما استقر الفقه الدستوري، يلزم اتباع أمران^{١٢}:

١- اشتراك الوحدات الأعضاء في القرارات الهامة المركزية وعلى قدم المساواة، مما يتطلب وجود أجهزة ترعى المصالح المشتركة.

٢- احتفاظ الوحدات الأعضاء بنوع من الاستقلال في تسيير أمورها الخاصة، الأمر الذي يقتضي احتفاظها بهيئاتها المحلية وقوانينها الخاصة.

وفي القرار المذكور انفاً حددت المحكمة الاتحادية العليا الجهات الرقابية على الأقاليم بوزارة النفط العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادي وأقرت لهما حق مراجعة العقود النفطية التي أبرمها إقليم كردستان بشأن تصدير النفط والغاز وبيعه من أجل تدقيقها وتعيين الحقوق المالية التي ترتبت بذمة حكومة الإقليم من جراء ذلك على أن تحدد حصة الإقليم من قانون الموازنة العامة الاتحادية وبطريقة تضمن إيصال حقوق أفراد الإقليم وعدم تأخيرها^{١٣}. مع العلم أن قانون النفط والغاز في إقليم كردستان لم يلغى في الواقع خلافاً لقرار المحكمة، بل شرع لاحقاً قانون التعديل الأول في حزيران ٢٠٢٢ متناولاً اجراء تعديلات حول تشكيلة المجلس الإقليمي لشؤون النفط والغاز.

المطلب الثالث

الرقابة الاتحادية على المحافظات المنتجة لحقول النفط والغاز

إن الحكم في اللامركزية الإدارية هم حكام ثانويين، ويمارسون أعمالهم في الحدود التي ترسمها السلطة المركزية قانوناً ويخضعون لرقابتها بحسب القوانين المرعية، وأن الأصل في الدولة اللامركزية هي سلطة هؤلاء الحكام المركزيين، أما سلطة المناطق المحلية فهي تدعم سلطة الدولة بحيث تخفف منها في تسيير الشؤون المحلية^{١٤}. وإن استقلال الأخيرة إدارياً ومالياً في حكم نفسها بنفسها يجب ألا يكون بمنأى عن رقابة المركز من أجل ضمان وحدة السياسة العامة^{١٥}. ويجد الدكتور منذر الشاوي أنه من الممكن أن توجه للهيئات المحلية تعليمات مسبقة من الحكومة المركزية^{١٦}. وبوسع الأخيرة رفض الموافقة على الإجراءات المتخذة من قبل الوكلاء اللامركزيين أو إلغاؤها وحسب القانون النافذ^{١٧}. وهناك مسائل هامة يفترض فاعلية الرقابة الاتحادية كما في إدارة الثروة الطبيعية التي عدها الدستور من قبيل الاختصاصات المشتركة^{١٨}.

(ق) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٩ /اتحادية/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ /اتحادية/ ٢٠١٩ في ٢٠٢٢/٢/١٥ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/59_fed_2012.pdf

(أ) د. عمر الفاروق سيد رجب، قوة الدولة، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٢٤٦.

(ب) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٨٠.

(ج) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٩ /ت/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ /ت/ ٢٠١٩ في ٢٠٢٢/٢/١٥ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/59_fed_2012.pdf

(د) منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المصدر السابق، ص ١٣٣-١٣٤.

(هـ) منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، نظرية الدولة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط ٢، ٢٠٠٧، ص ٢١١-٢١٠.

(و) منذر الشاوي، نظرية الدولة، المصدر السابق، ص ٢١٦-٢١٧.

(ز) منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، مطبعة شفيق، بغداد، مايس، ١٩٦٦، ص ٥٠.

(ح) فؤاد قاسم الأمير، ثلاثية النفط العراقي، دار الغد للنشر، العراق، ٢٠٠٧، ص ٣٧-٣٨.

ان المشرع العراقي حسب دستور ٢٠٠٥ النافذ وان جعل مجالس المحافظات تعمل خارج إشراف حكومة المركز على حسب المادة (١٢٢/رابعاً) من الدستور، الا ان تنظيمها بقانون، وتنظيم ادارة حقول النفط والغاز بقانون مركزي بموجب نص المادة (١١٢) من الدستور انما يسهل من رقابة عمل المحافظات.

وبالرجوع الى قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ فان المشرع اخضع الهيئات المحلية لرقابة مجلس النواب، وأوجد هيئة عليا برئاسة رئيس مجلس الوزراء للتنسيق بين المحافظات^(١). كما يفترض أن تتبع السلطات المحلية إشراف الوزارات المختصة بغية كفالة السياسة العامة للاتحاد والتي هي مسؤولية عنها أمام مجلس النواب^(٢). مما أكدته اجتهاد مجلس الدولة مؤيداً رأي الأمانة العامة لمجلس الوزراء المقدم إليه في ١٠/١٠/٢٠٠٧ في أن المحافظ المنتخب يعمل تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء بوصفه المسؤول التنفيذي الأعلى في الدولة وينفذ أوامره وتوجيهاته، فضلاً عن مسؤوليته أمام مجلس المحافظة^(٣).

هذا وقد انط النظام الداخلي لمجلس الوزراء النافذ الى الامانة العامة مهمة متابعة تطبيق المنهاج الحكومي وقرارات المجلس وتوجيهاته وقياس الأداء الحكومي وتقويمه^(٤). ثم تقدم الوزارة تقرير نصف سنوي الى مجلس النواب يتضمن خطوات تنفيذ المنهاج^(٥). وهي مهمة من الممكن ان تشمل رقابة كل من الاقاليم والمحافظات بالنظر لكون المنهاج الوزاري هو منهاج يخص سلطة عامة اتحادية.

ومما يؤخذ على الدستور ان المادة (١٢٣) منه اجازت تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون. وهو امر لا مسوغ له لأن تلك المحافظات يفترض أن تتبع إشراف الحكومة المركزية، ولا يمكن للأخيرة أن تفوض مهامها الحصرية السيادية للأولى، ولا سيما أن الدستور اجاز التفويض الكلي^(٦). وإن من شأن السماح بتفويض الحكومة المركزية للمحافظات أن يؤدي إلى إضعاف قوتها ولاسيما عند التوسع في ممارسة التفويض الإداري لها.

ويجد الباحث ان تفسير تلك المادة يجب ان يكون في اضيق الاحوال اي يكون التفويض جزئي ولا يتعلق بالموضوعات الهامة والسيادية.

مما تقدم ان رقابة الحكومة الاتحادية على تنفيذ السياسة الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز تجد أساسها في ان ثروة النفط والغاز هي عامة، مما اكده قضاء المحكمة الاتحادية العليا ، بخلاف ما ورد في قانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ ، وتكون رقابة الحكومة الاتحادية على المحافظات غير المنتظمة في اقليم ايسر من الاقاليم لان الحكام في ظل نظام اللامركزية (الإدارية) هم ثانويين ويؤدون اعمالهم في ضوء القانون.

(١) المادتين (٢/ثانياً، ٤٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.
(٢) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٦- ٢٨.
(٣) يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مؤسسة العالمية المتحدة، بيروت، ٢٠١١، ص ١٥٥- ١٥٦.

(٤) المادة (٣٣/تاسعاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.
(٥) المادة (٣٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.
(٦) د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، ط ١، موسوعة الثقافة القانونية (١)، بغداد ٢٠٠٨، ص ٥٦- ٥٨.

الخاتمة

بعد الإنتهاء من دراسة موضوع (السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز ورقابة الإتحاد في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥) توصلنا الى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً: النتائج:

١. ترسم السياسة الإستراتيجية المتعلقة بتطوير موارد النفط والغاز ضمن المنهاج الوزاري، وفي قرارات عامة تلبي حاجات المجتمع ويتخذها الحكام من أجل تحقيق غرض عام.
٢. يميل انصار الحكم المحلي الى عدّ السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز ذي وضع خاص يدخل ضمن الاختصاص المشترك بين مستويي الحكم المركزي والمحلي وتكون الأولوية للأخير حسب المادة ١١٥ من الدستور.
٣. اضعف الدستور العراقي من اختصاص رسم السياسة المذكورة بجعله اختصاصاً مشتركاً بينما هو من الموضوعات الأساسية التي تخص النفع العام الوطني، ولم يكفل للاتحاد بالتدخل لمنع الاضرار بالوحدة القانونية أو الاقتصادية بشكل صريح على غرار القانون الاساس الالمانى لسنة ١٩٤٩. وتبعاً لذلك تعامل قانون النفط والغاز في اقليم كردستان ذي الرقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ مع تلك السياسات على انه اختصاص محلي.
٤. ان العلاقة بين مستويي الحكم في مجال رسم السياسات الاستراتيجية الخاصة بتطوير ثروة النفط والغاز لا يحكمها قانون اتحادي خاص يتلاءم مع احكام الدستور، بينما رهن قانون النفط والغاز المذكور التعاون مع السلطة الاتحادية بشروط معقدة توسع من سلطان الاقليم حسب المادة (١٩) من القانون.
٥. يميل انصار الحكم الاتحادي الى عدّ السياسة الاستراتيجية الخاصة بثروة النفط والغاز اختصاصاً يتبع السياسة العامة وبالتحديد الاقتصادية والمالية التي ينفرد بها الاتحاد وانه لا مكان للفصل بين رسم السياسة وتنفيذها مما تبناه قضاء المحكمة الاتحادية العليا الذي عدّ رسم تلك السياسات من قبل حكومة المركز انما يعتمد على الواقع التجاري والاقتصادي (الدولي والإقليمي) للعراق وبما ينسجم مع التزاماته الخارجية.
٦. ان التوفيق بين السياسة الاتحادية وسياسات التنمية والتخطيط العام كاختصاص مشترك بموجب المادتين (١١٤/١١٥) من الدستور يكون بتفسير الاخيرة على انها خطط التنمية المحلية مكملة للأولى.
٧. تنقيد السلطة المؤسسة سواء مركزية او محلية عند رسم السياسة الاستراتيجية بتحقيق اعلى منفعة للأفراد واعتماد احدث متطلبات السوق وتشجيع الاستثمار عملاً بأحكام المادة (١١٢/ثانياً) من الدستور، مما يرتبط بنظام اقتصاد السوق الحر.
٨. ان رقابة الحكومة الاتحادية على تنفيذ السياسة الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز انما هو ضرورة قانونية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بالنظر لكون النفط والغاز هما ثروة عامة للشعب العراقي حسب المادة (١١١) من الدستور، مما اكده قضاء المحكمة الاتحادية العليا التي اكدت بان ملكية كل الشعب للنفط والغاز يقتضي اطلاقه على العائدات وكيفية توزيعها.
٩. اتبع قانون النفط والغاز في اقليم كردستان رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧ مبدأ الاشتقاق الذي يقرر حصة لصالح الأقاليم المنتجة من ثروتها، مما يعد ممارسة ليس لها اصل في الدستور.

١٠. تتصف رقابة الحكومة المركزية على المحافظات (غير المنتظمة في اقليم) بالمرونة لكون الحُكام في ظل اللامركزية الإدارية هم ثانويين ويعملون في الحدود التي يحددها القانون العادي مما يمكن ملاحظته في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً: المقترحات:

١. ندعو المشرع الدستوري الى افراد نص يسمح بمشاركة المجتمعات المحلية في وضع السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز من خلال مجلس الاتحاد وذلك من اجل ضمان تنسيق قطاعات الاقتصاد القومي.

٢. ندعو الى استثناء المادة (١١٢) من أعمال المادة (١١٥) من الدستور التي تجعل الاولوية للقانون المحلي.

٣. من الضروري سنّ قانون اتحادي منظم لأسلوب ادارة حقول النفط والغاز ورسم السياسات الاستراتيجية لتطويرها يبين آليات التحول الى تقنيات السوق الحديثة وتشجيع الاستثمار. ويحدد ايضاً آليات العمل المشترك مع الوحدات المحلية وكيفية ايداع العائدات النفطية وتشكيل هيئة مشتركة .

٤. نوصي بإيجاد بهيئة ادارية اتحادية رقابية مستقلة تضم ممثلين عن الوحدات المحلية وحكومة الاتحاد بالنظر لكون موضوع قراراتها ذات طبيعة هامة ، وان يرجع اليها في اقتراح السياسات الاستراتيجية واولوياتها. وان يكون لها حق طلب التقارير والمستندات من ادارات حقول النفط والغاز وتشكيل اللجان المشتركة، وان يكون لها حق التدخل لمنع اي اضرار تخص الوحدة الوطنية جراء ادارة تلك الحقول.

٥. نوصي بسنّ القانون المنصوص عليه في المادة (١٢٣) من الدستور وبما يجعل تفويض الحكومة المركزية للمحافظات تفويضاً جزئياً في اضيق الحدود التي تقتضيها المصالح المحلية والتي يجب تحديدها.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

١. د. إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة مع بعض التحليلات، ط٣، مؤسسة الصباح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٠.
٢. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسي، دار المعارف للمطبوعات، لبنان، ٢٠١٠.
٣. د. حسن ابشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.
٤. روبير أزون، ما هي الاتحادية، مقال ضمن كتاب: عصر الاتحادات – تطبيق عملي لنظام الحكم المحلي، ترجمة: منى إبراهيم، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، ب-ت.
٥. عبد اللطيف القصير، الإدارة العامة: المنظور السياسي، جامعة بغداد، ب-ت، ص ١٤٠-١٤٢.
٦. د. عمر الفاروق سيد رجب، قوة الدولة، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٢.
٧. فؤاد قاسم الأمير، ثلاثية النفط العراقي، دار الغد للنشر، العراق، ٢٠٠٧.
٨. لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وأفاق نجاحها في العراق، دار سرمد للطباعة والنشر، سلیمانيّة، ٢٠٠٦.
٩. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ١، نظرية الدولة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط٢، ٢٠٠٧.
١٠. _____، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، مطبعة شفيق، بغداد، مايس، ١٩٦٦.
١١. محمد أنور عبد السلام، دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق، مكتبة النهضة العربية، مصر ب-ت.
١٢. هاملتون، وماديسون، وجاي، الأوراق الفيدرالية، ترجمة: عمران أبو حجلة، ط٢، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
١٣. يوسف فواز الهيتي، اللامركزية في المحافظات واللامركزية في الأقاليم، مؤسسة العالمية المتحدة، بيروت، ٢٠١١.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١. أريان محمد علي، الدستور الفيدرالي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.
٢. سارة ابراهيم حسين، مؤسسات المجتمع المدني السياسة العامة: العراق انموذجا، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٢.
٣. قرين علي، التنمية الإدارية في الجزائر واقع وأفاق، اطروحة دكتوراه، جامعة سطيف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٤.

ثالثاً: البحوث

١. د. ثامر كامل الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ع ٢٣، تموز ٢٠٠٦.
٢. جمال ناصر الزيداوي، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وموقف الدستور العراقي، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، ع ٣، بغداد شباط ٢٠٠٧.

٣. د. جاسم زكريا، ود. أحمد عبد العزيز، وم.م فراس عبد الجليل الطحان، العولمة الاقتصادية وتأثيراتها على الدول العربية، مجلة الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ع ٢٦، ٢٠١١.

رابعاً: القرارات القضائية:

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٩ /اتحادية/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ /اتحادية/ ٢٠١٩ في ٢٠١٢/٢/١٥

https://www.iraqfsc.iq/krarid/59_fed_2012.pdf

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨/ت/٢٠١٢ في ٢٠١٢/٥/٢. منشور على الموقع الرسمي

للمحكمة: https://www.iraqfsc.iq/krarid/8_fed_2012.pdf

خامساً: مصادر الانترنت:

١. د. صَدَّاع دحام الدليمي، قراءة دستورية في قرار المحكمة الاتحادية العراقية بخصوص إلغاء قانون النفط والغاز في إقليم كردستان، تقرير منشور بتاريخ ٢٠٢٢/٢/١٨ على

الموقع الاتي: <https://www.basnews.com/ar/babat/740805>

سادساً: القوانين

أ. الدساتير

١. القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.

٢. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٣. دستور الاكوادور لسنة ٢٠٠٨.

ب. القوانين الاخرى

١. قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

٢. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل النافذ.

٣. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

المصادر الاجنبية:

1. Daniel Griswold, Free Trade, Free Markets Rating the 108 th Congress, Cato Institute, Center for Trade Policy Studies, No. 28 , 16 March, Washington 2005.
2. Elliot Bulmer, Federalism international IDEA Constitution-Building Primer, Second edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden 2017.