

صلاحية الأقاليم الفدرالية في إبرام العقود الدولية وتأثيراتها على السيادة الوطنية (عقود النفط في إقليم كردستان أنموذجاً)

م. د. ناظم عبدالله أحمد

كلية القلم الجامعة

nadhim.abdullah@alqalam.edu.iq

أهمية البحث

يبرز أهمية هذا البحث في كونه يسلط الضوء على إشكالية قانونية تتعلق بصلاحية الأقاليم الفيدرالية في إبرام العقود الدولية ومدى تأثير ممارسة الأقاليم الفيدرالية لصلاحياتها الدستورية على السيادة الوطنية للدولة الفيدرالية. كما أنه يساهم في توضيح مدى توافق العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع نصوص الدستور العراقي ومدى إنسجامها مع الالتزامات الدولية للحكومة العراقية. كما أنه يساهم في بيان مدى تأثير تلك العقود على السيادة الوطنية للدولة العراقية.

إشكالية البحث

إشكالية هذا البحث يتمركز حول مدى صلاحية الأقاليم الفيدرالية، ومنها إقليم كردستان، في إبرام العقود الدولية، وتحديدًا عقود النفط، ومدى تأثير هذه العقود على السيادة الوطنية للدولة العراقية. هذه الإشكالية تطرح التساؤلات التالية:

- 1- ما هي الأسس القانونية التي يستند إليها إقليم كردستان في إبرام عقود النفط؟
- 2- كيف تؤثر هذه العقود على الالتزامات الدولية للعراق، خاصة في مجال الطاقة؟

المقدمة

يعد النظام الفيدرالي أحد أشكال أنظمة الحكم التي تقوم على توزيع الصلاحيات أو الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم الفيدرالية المكونة للدولة، بالشكل الذي يمنح تلك الأقاليم درجة من الاستقلالية في إدارة شؤونها. وهي وسيلة لضمان السلام والاستقرار في الدول وخاصة تلك التي تمتاز بالتنوع القومي. في هذا السياق، فإن ممارسة الأقاليم الفيدرالية لبعض الصلاحيات تثير جدلاً قانونياً وسياسياً في النظم الفيدرالية، كما في حالة إبرام الأقاليم الفيدرالية للعقود الدولية، سواء مع الدول أو مع الشركات متعددة الجنسيات. وينطبق هذا الجدل على النظام الفيدرالي العراقي، فقد أثار إبرام إقليم كردستان لعدد من عقود النفط مع الشركات الدولية العاملة في مجال الطاقة تساؤلات حول مدى صلاحية إقليم كردستان في إبرام تلك العقود وتأثيراتها على السيادة الوطنية للدولة العراقية في ظل تباين التفسيرات القانونية لنصوص الدستور بين كل من الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

٣- ما هي التدايعات السياسية والاقتصادية لهذه العقود على الحكومة الاتحادية؟

فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية أساسية مفادها إن إبرام إقليم كردستان لعقود النفط الدولية يتم بناءً على تفسيرات قانونية تختلف عن رؤية الحكومة الاتحادية وتفسيراتها القانونية، وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى تباين قانوني وسياسي يؤثر على مفهوم السيادة الوطنية للدولة العراقية.

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج العلمي الاستقرائي الذي يستند على استقراء النصوص القانونية والأراء الفقهية ذات الشأن في دراسة الجوانب المتعلقة بموضوع البحث، والمنهج التحليلي الذي يعتمد على تحليل أهم النصوص الدستورية ذات الصلة بصلاحيات الاقاليم الفيدرالية في إبرام العقود الدولية. كما يعتمد على المنهج المقارن من خلال استعراض تجارب دول فيدرالية أخرى. بالإضافة إلى ذلك، سيتم توظيف المنهج الاستقرائي لدراسة التأثيرات السياسية والاقتصادية لعقود النفط المبرمة من قبل حكومة إقليم كردستان على الدولة العراقية وعلى العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية.

المبحث الاول

الاختصاص والسيادة في الدولة الفدرالية

تتشترك الاتحادات الفيدرالية في سمة أساسية تتمثل في كونها تعبر عن نموذج مركب للحكم يجمع بين استقلال الأقاليم الفيدرالية في إدارة شؤونها الخاصة، وفي الوقت نفسه الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها على الصعيد الوطني. هذا النموذج في الحكم يستوجب توزيع

الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وفقاً لنصوص دستورية تحدد بصورة واضحة اختصاص كل منهما. رغم ذلك، فقد يبرز في بعض الاحيان إشكالية تتعلق بمدى صلاحية الأقاليم الفدرالية في ممارسة بعض الاختصاصات والتأثيرات المحتملة لممارسة هذه الاختصاصات على السيادة الوطنية للدولة الفيدرالية.

ان البحث في دراسة الإطار الدستوري لاختصاصات الأقاليم في الدولة الفيدرالية، وتحليل مدى تأثير تلك الاختصاصات أو الصلاحيات على السيادة الوطنية، يستوجب تقسيم هذا المبحث على مطلبين، في المطلب الاول سيتم البحث في آليات توزيع الصلاحيات في الدولة الفيدرالية، فيما سيتم تخصيص المطلب الثاني للبحث في مفهوم السيادة في الدولة الفيدرالية.

المطلب الاول

توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية

يُعد التوزيع الدستوري للاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم السمة المؤسسية الأساسية التي تميز الأنظمة الفيدرالية. إذ يكمن الفارق الجوهرى بين الأنظمة الفيدرالية وأشكال النظم الأخرى، مثل الاتحادات الكونفدرالية أو النظم اللامركزية، في أن الدستور يكفل الاستقلال الذاتي لكل مستوى من مستويات الحكم ضمن نطاق محدد من الاختصاصات الممنوحة لكل مستوى، مما يضمن توازناً بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم (watts, 2008, p83).

ان البحث في كيفية توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وبيان أهميتها، يستوجب تقسيم هذا المطلب على فرعين، الفرع الاول سيخصص للبحث في آليات توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية،

كمثال على النموذج الثنائي في توزيع الاختصاصات. الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ اعتمد هذه الأسلوب إذ تم تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في المواد (٩١) و (٩٢) على التوالي (The Constitution Acts 1867 to 1982). رغم ذلك، لا يحقق النموذج الثنائي فصلاً واضحاً بين السلطات، إذ هناك بعض الصلاحيات المشتركة التي يمكن لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم ممارستها، وهو ما يمكن ملاحظته في المواد (٩٤A) و (٩٥) من الدستور الكندي لعام ١٨٦٧ (Ibid, articles 94 A & 95). أما النموذج المتكامل (المتشابه)، فيشمل العديد من الصلاحيات المشتركة، وغالباً ما تتولى حكومات الوحدات المكونة تنفيذ القوانين أو البرامج التي يقرها الحكومة الاتحادية (Anderson, op. cit, p21). الفيدرالية الألمانية هي تجسيد للنموذج المتكامل (المتشابه). فالإتحاد الفيدرالي الألماني، التي يتسم سكانها بالتجانس اللغوي رغم الاختلاف في الثقافة السياسية بين شطري ألمانيا الغربية والشرقية السابقة، تتميز بوجود علاقة متشابهة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات فمعظم الاختصاصات تكون مشتركة باستثناء بعض الاختصاصات التي تكون حصرية للحكومة الاتحادية (Watts, op. cit, p35) & (Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 74) حيث تقوم الحكومة المركزية بوضع تشريعات إدارية يمكن للوحدات المكونة استكمالها ولكن لا يمكنها مخالفتها بتشريعاتها الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، تقوم حكومات الوحدات المكونة بتنفيذ برامج في هذه المجالات المشتركة (Anderson, op. cit, p22).

فيما يمكن النظر الى النظام الفدرالي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا،

أما الفرع الثاني فسيتم تخصيصه للبحث في مبادئ توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية المتعددة القوميات.

الفرع الأول

آليات توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية

تمتاز النظم الفيدرالية بالاختلاف فيما يتعلق بشكل وآلية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وحجم تلك الاختصاصات وذلك بحسب المصالح المشتركة ودرجة التنوع داخل المجتمع في الدولة الفيدرالية (Majeed, 2006, p3-7). في هذا السياق يرى الاستاذ رونالد واتس (Ronald L. Watts) بأن عوامل عديدة كالعوامل الجغرافية والتاريخية والاقتصادية واللغوية والثقافية والفكرية والديموغرافية والدولية، تلعب دوراً مهماً في تعزيز دوافع الاتحاد والهوية الإقليمية، وبالتالي تؤثر على توزيع السلطات في الفيدراليات المختلفة، وإنه كلما زادت درجة التجانس داخل المجتمع، زادت الصلاحيات الممنوحة للحكومة الفيدرالية، بينما كلما زادت درجة التنوع، زادت السلطات الممنوحة للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية (Watts, op. cit, p83-84).

هناك نموذجان رئيسيان لتوزيع الصلاحيات داخل الأنظمة الفيدرالية هما النموذج الثنائي والنموذج المتكامل (المتشابه)، العديد من النظم الفدرالية تمتلك عناصر من كلا النموذجين. النموذج الثنائي يتضمن عادةً تحديد اختصاصات منفصلة لكل مستوى من مستويات الحكم، حيث يتولى كل منها تنفيذ وإدارة برامجها الخاصة (Anderson, 2008, p21). في هذا السياق، يمكن النظر الى كندا التي تتميز بالتنوع العرقي واللغوي والثقافي وبقوة النزعة الإقليمية لدى سكانها (Watts, op. cit, p32-33).

الاختصاصات مشتركة حيث نقل الحاجة إلى استقلالية الأقاليم في إدارة شؤونها الداخلية. أما في الدول الفيدرالية التي تتميز بتنوع عرقي ولغوي وثقافي واسع فإن النظام الفيدرالي يميل إلى تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، مما يسمح لحكومات الأقاليم بالحفاظ على هويتها وإدارة شؤونها المحلية بطريقة تتناسب مع احتياجاتها. فكلما زاد التنوع العرقي واللغوي والثقافي، زادت الحاجة إلى توزيع الاختصاصات لضمان تمثيل عادل وفعال لمختلف مكونات الدولة الفيدرالية.

الفرع الثاني

توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية ذات التنوع القومي

يُستخدم مصطلح الدولة متعددة القوميات، للإشارة إلى دولة تضم عدة شعوب (أي أكثر من مجموعة قومية واحدة) داخل حدودها الإقليمية مثل كندا وبلجيكا (Gagnon & Tremblay, 2024, p31). أحد السمات المميزة للدولة متعددة القوميات هو أنها تتكون من أمة الأغلبية ومن أمة أو عدة أمم أقلية. يستخدم الباحثون مصطلح أمة الأغلبية (majority nation) لوصف المجموعة القومية الأكبر ديموغرافياً في الدولة. أما مصطلح أمة الأقلية (minority nation) فيشير إلى مجموعة قومية أصغر من أمة الأغلبية. نظراً للاختلافات بين أمم الأغلبية وأمم الأقلية، فإن معظم الدول متعددة القوميات تتسم باختلالات واضحة في ميزان القوى بين شعوبها المكونة. هذا الاختلال في ميزان القوى، إلى جانب الضغوط التي قد تمارس على الأقلية للاندماج، يمكن أن يؤدي إلى توترات وصراعات

الذات تتسمان بالتجانس السكاني نسبياً، كمثال على نظام فدرالي يجمع عناصر من كلا النموذجين. إذ تتميزان بتحديد عدد محدود من اختصاصات الحكومة الفدرالية، وتحديد مجموعة واسعة من الاختصاصات المشتركة وترك الاختصاصات المتبقية غير المحددة لحكومات الولايات، مما يؤدي للتداخل في الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات (واتس، ٢٠٠٦، ص ٢٧-٣٣). فالدستور الأمريكي حدد في المادة (١) القسم (٨) الاختصاصات الممنوحة للحكومة الفيدرالية مثل فرض الضرائب والاقتراض وبناء مشاريع البنية التحتية، هذه الاختصاصات يمكن ممارستها من قبل حكومات الولايات أيضاً والتي تتمتع بحقوق متساوية (The Constitution of the USA, article 1- Section 8&10).

الدستور الاسترالي لعام ١٩٠١ سار على نهج الدستور الأمريكي، إذ يتضمن الكثير من الاختصاصات المتزامنة التي يمكن ممارستها من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات (واتس، مصدر سابق، ص ٣٣). وعندما تكون الصلاحيات متزامنة فإن القانون الفيدرالي يكون له الأسبقية مما يعني أنه يسود في حالات التعارض (Anderson, op. cit, p22)&(The Constitution of the USA, article 6), ولكن في فيدراليات أخرى تكون الأولوية لقوانين حكومات الأقاليم (الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المادة ١٥).

مما تقدم ذكره يمكن القول إن درجة التنوع والتجانس السكاني في الدولة الفيدرالية تؤثر بشكل مباشر على طريقة توزيع الاختصاصات وحجم الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم. ففي الدول الفيدرالية التي تتميز بتجانس سكاني تكون العديد من

الصلاحيات (Gagnon & Tremblay, op. cit, p36).

توجد أساليب مختلفة لاعتماد عدم التماثل الدستوري في توزيع السلطات والاختصاصات ضمن النظم الفيدرالية وهي:

١- تعزيز السلطة الفيدرالية في أقاليم معينة أعضاء في الدولة الفيدرالية. مما يقلل من استقلالها الذاتي في ممارسة اختصاصات معينة ضمن النظام الفيدرالي.

٢- قد يكون الدستور متماثل شكلياً من حيث منح جميع الأقاليم نفس الاختصاصات، لكنه يتضمن أحكاماً تسمح لبعض الأقاليم الأعضاء بالانضمام أو الانسحاب من ممارسة بعض الاختصاصات.

٣- زيادة الصلاحيات القانونية لاقاليم محددة، مما يعزز من استقلالية هذه الأقاليم في إدارة شؤونها (Watts, op. cit, p127-129). ويمكن القول بأن الأسلوب الأخير هو الأكثر شيوعاً في اعتماد عدم التماثل الدستوري في توزيع الاختصاصات ضمن النظم الفيدرالية.

تمثل كندا والهند أمثلة بارزة على عدم التماثل الدستوري، وهما دولتان فيدراليتان متعددة القوميات وتتمتعان بتنوع قومي كبير. في كندا، يظهر مبدأ عدم التماثل في قانون المحكمة العليا لعام ١٩٨٥، الذي ينص على أنه يجب تعيين ثلاثة على الأقل من قضاة المحكمة العليا من قضاة محكمة الاستئناف أو المحكمة العليا لمقاطعة كيبيك أو من المحامين في تلك المقاطعة. يعكس هذا النص حقيقة أن التقاليد القانونية المدنية للأقلية القومية في كيبيك تختلف عن تقاليد القانون العام السائد بين الأغلبية القومية الأنجلو-بروتستانتية في

مساحة بين الشعوب في الدولة متعددة القوميات (Ibid, p32-33).

نظراً للتحديات التي تواجهها الدول متعددة القوميات، يمكن أن توفر الفيدرالية وسيلة لتوحيد الناس ضمن كيان سياسي مشترك، رغم اختلافهم الكبير في الأصل واللغة والثقافة (Forsyth, 1989, p4). في هذا السياق، يقترح العديد من الباحثون تقسيم السلطات بشكل مؤسسي وضمان وترسيخ الحكم المشترك والحكم الذاتي في إطار الفيدرالية كطريقة لتخفيف التوترات بين أمم الأغلبية والأقليات، وحماية الهويات القومية للأمم الاقليات، والحفاظ على تماسك الدولة متعددة القوميات، وتقليل احتمالات الصراع بين شعوبها (Gagnon & Tremblay, op. cit, p33-34).

يستخدم العديد من الباحثين أمثال (Soeren Keil) و (Alain G. Gagnon) مصطلح الفيدرالية متعددة القوميات (multinational federalism) لوصف المبادئ التوجيهية التي ينبغي الاسترشاد بها في تصميم المؤسسات الرسمية وترسيخ الممارسات الفيدرالية داخل الدولة التي تتسم بالتنوع القومي. يتفق الباحثان على إن الدولة متعددة القوميات ينبغي أن تتبنى مبدأ عدم التماثل الدستوري (Keil, 2013, p55) (Gagnon, 2010, p25). مبدأ عدم التماثل الدستوري يشير الى التوزيع غير المتساوي للصلاحيات والسلطات بين الاقاليم المكونة للدولة الفيدرالية مما يسمح لبعض الاقاليم، غالباً تلك الاقاليم يتمتع سكانها بهوية قومية مختلفة، بممارسة اختصاصات أكثر مقارنة بغيرها من الاقاليم. وهو نقيض مبدأ التماثل الدستوري الذي يستوجب امتلاك جميع الاقاليم الفيدرالية لنفس

عندما يتم تعريف الأقاليم على أسس قومية وإثنية (Kennedy, 2020, p22).

أن توزيع الاختصاصات والسلطات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم بناءً على مبدأ عدم التماثل الدستوري بالشكل الذي يزيد من استقلالية الاقاليم في إدارة شؤونها ينبغي أن تكون السمة المؤسسية الأساسية للفيدرالية في الدول متعددة القوميات، وأن ديمومة النظام الفيدرالي وازدهاره يستوجب أن يكون ذلك التوزيع للصلاحيات مصحوباً بتعزيز ثقافة التسامح بين الجماعات القومية المختلفة.

المطلب الثاني

السيادة في الدولة الفيدرالية

السيادة (المزيد حول مفهوم السيادة ينظر: مصطفى، ٢٠٠٧، ص ١٥٠ وما بعدها) تعني السلطة العليا، والمطلقة، وغير القابلة للسيطرة التي تُحكم بها أي دولة مستقلة (Arban, 2021, p52)، وهي إحدى أكثر المصطلحات المثيرة للجدل في النظم الفيدرالية. إذ أن هناك شكلين أو نظامين لممارسة السلطة والسيادة في الدولة هما تركيز السلطة وتوزيع السلطة، وهذان الشكلان للسيادة وممارسة السلطة يمكن ان يكونا أساساً لتصنيف النظم السياسية أو طرق الحكم في الدولة، فالفيدرالية هو نوع من أنواع توزيع السيادة في الدولة الواحدة (الشاوي، ٢٠١٢، ص ٩٣). وهناك من يرى أن الحكومة الاتحادية هي صاحبة السيادة الكاملة، فيما يرى آخرون إن كلاً من الحكومة الفيدرالية والاقاليم الفيدرالية تتمتع بالسيادة والاستقلال في سلطاتها الخاصة، مما يعني أن أيّاً من الطرفين ليس تابعاً للآخر، وكلاهما يشتركان في (طبيعة

كندا. أما في الهند، فإن المادة ٣٧٠ من الدستور الهندي كانت تمثل أبرز مثال على عدم التماثل الدستوري حتى عام ٢٠١٩، هذه المادة تضمنت أحكاماً مؤقتة تتعلق بولاية جامو وكشمير. كانت هذه المادة تنطبق بشكل خاص على جامو وكشمير، وهي ولاية ذات أغلبية مسلمة داخل الهند ذات الأغلبية الهندوسية، وتتمتع بتراث ثقافي ولغوي متميز، كما كانت موطناً لحركة انفصالية نشطة. نصت الفقرة (ب) من المادة ٣٧٠ على الحد من تدخل الحكومة الفيدرالية في شؤون الولاية، كما سمح لحكومة الولاية بالتشريع في عدة مجالات، وبوضع دستور خاص بها. ومع ذلك، في ٥ أغسطس ٢٠١٩، تم إلغاء المادة ٣٧٠ بمرسوم رئاسي، مما أدى إلى إنهاء أحد أقدم نماذج عدم التماثل الدستوري في الهند (Gagnon & Tremblay, op. cit, p36). إن إلغاء المادة ٣٧٠ من الدستور الهندي يبين أنه حتى الضمانات الدستورية قد لا تكون كافية لترسيخ وازدهار الفيدرالية في الدول ذات التنوع القومي.

ويتم تحديد عدد من الاسباب الرئيسية التي تشكل عائقاً أمام نجاح الفيدرالية وازدهارها في الدول المتعددة القوميات. هذه الاسباب تتضمن وجود النزعات المركزية والوحدوية للحكومات المركزية، وغياب الحوافز أو الدافع للأغليات القومية للتنازل عن السلطة للأقليات القومية في الفدراليات متعددة القوميات، وصعود ونجاح الحركات السياسية أحادية القومية على المستوى العالمي (Gagnon & Jean, 2019, p77-104). في هذا السياق، يؤكد الاستاذ جيمس كينيدي (James Kennedy) على أن بقاء الفيدرالية متعددة القوميات وازدهارها يعتمد على ترسيخ ثقافة التسامح مع التنوع الإقليمي، خاصة

١- نظرية الاعتراض : ظهرت هذه النظرية خلال فترة الحرب الاهلية في امريكا بين عامي ١٨٦١- ١٨٦٤, وفقاً لهذه النظرية فإن السيادة تعتبر الميزة الاساسية للدولة وهي غير قابلة للتجزئة وعليه فإنه لا يمكن أن تكون السيادة مقسمة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم في نفس الوقت(حسن, ٢٠١٣, ص١١٤-١١٥).

٢- نظرية تقاسم السيادة: بموجب هذه النظرية فان حكومات الاقاليم الى جانب الحكومة الاتحادية يملكون السيادة. اذ يقترن توزيع الاختصاصات بين حكومات الاقاليم والحكومة الاتحادية بوجود سيادتين منفصلتين في الدولة الفدرالية، سيادة الحكومة الفيدرالية وسيادة حكومات الاقاليم في نطاق اختصاصاتهما(المصدر السابق, ص١١٠).

٣- نظرية التفريق بين مفهوم الدولة ومفهوم السيادة: هذه النظرية تُميز بين مفهومي السيادة والدولة، وهي تستخدم مصطلح (الدولة) لوصف الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم. إلا أن السيادة تظل حكراً على الحكومة الفيدرالية وحدها دون أن تمتد إلى حكومات الاقاليم التي تحتفظ بوصف (الدولة) لكنها لا تتمتع بالسيادة(المصدر السابق, ص١١٨).

٤- نظرية المشاركة في جوهر السيادة: وفقاً لهذه النظرية، تُعد الحكومة الفيدرالية حكومةً لدولة ذات سيادة، إذ لا يمكن تصور وجود دولة دون أن تمارس حق السيادة. وأن السيادة في الأنظمة الفيدرالية تعود بالأساس إلى الحكومة الاتحادية، إلا أن ذلك لا ينفي تمتع حكومات الأقاليم بدرجة من السيادة. ومع ذلك، فإن سيادة الحكومة

(الدولة)، ويتمتعان بحزمة كاملة من وظائف وسلطات الدولة(Arban, op. cit, p47). وهذا ما يبرهنه ازدياد أنشطة حكومات الاقاليم الفيدرالية على الساحة الدولية وإنخراطها في العديد من الانشطة الاقتصادية والتجارية والثقافية (Duchace,1990, p1). إن فكرة تقسيم السيادة بين الحكومة الاتحادية والوحدات الفيدرالية تُعتبر واحدة من أهم العناصر التي تميز الدولة الفيدرالية عن الدول الموحدة (unitary state)، والدول شبه الفيدرالية أو الإقليمية (quasi-federal regional states). إذ تتمتع الاقاليم الفيدرالية بالسيادة في الدولة الفيدرالية بينما تكون الوحدات الإقليمية في الدولة شبه الفيدرالية/ الإقليمية مثل ايطاليا مستقلة في ادارة شؤونها لكنها ليست ذات سيادة (Arban, op. cit, p47).

ان البحث في موضوع السيادة في الدولة الفيدرالية يستوجب مننا تقسيم هذا المطلب على فرعين. الفرع الاول سيتم تخصيصه للبحث في طبيعة السيادة في الدولة الفيدرالية، فيما سيتم تخصيص الفرع الثاني للبحث في أثر أنشطة الاقاليم الفيدرالية على سيادة الدولة الفيدرالية.

الفرع الاول

طبيعة السيادة في الدولة الفيدرالية

اختلف الفقهاء حول مفهوم السيادة في الدول الفيدرالية، إذ يرى بعضهم أن السلطات الفيدرالية (الاتحادية) تمتلك السيادة الكاملة، في حين يرى آخرون أن السيادة في الأنظمة الفيدرالية تُوزع بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم(سعيد, ٢٠٢٠, ص٣٠٥). وقد أسفرت هذه الاختلافات عن أربع نظريات رئيسية وهي:

للدولة (Troper, op. cit, p350-351). وكان جان بودن يرى ان وجود سلطة مطلقة ودائمة هي سمة ضرورية للدولة الحديثة، والتي بدونها ستسود الفوضى والحرب الأهلية. في ذات السياق، كان توماس هوبز يرى ان السيادة غير المحدودة وغير القابلة للتجزئة هي السمة الأساسية للدولة (Palermo & Kossler, op. cit, p85).

إن مفهوم الدولة ذات السيادة وفقاً للطرح الذي قدمه كل من جان بودن وتوماس هوبز تعني:

1. أن الدولة تمتلك سلطة مطلقة لاتخاذ القرار في كل جوانب الحياة المتعلقة بمواطنيها وتُمارس سلطة غير محدودة خاصة بها (السيادة الداخلية).
2. أن الدولة مستقلة عن أي سلطة خارجية وهي قادرة على إبرام المعاهدات والالتزام بها (السيادة الخارجية) (Troper, op. cit, p354-359).

في مواجهة هذه الآراء المؤيدة للسيادة المطلقة للدولة، قدم الفيلسوف الألماني يوهانس الثوسيويس (Johannes Althusius)، الذي يعتبر الأب الروحي للفيدرالية، رؤية مختلفة للدولة تتحدى نموذج السيادة المركزية القوية. وصف الثوسيويس المجتمع ككيان متعدد الطبقات يبدأ من الأسرة والجمعيات (كيانات بسيطة وخاصة)، ثم تأتي المدن، المقاطعات، والولايات (كيانات عامة ومختلطة). وهو يرى بإمكانية تقاسم السيادة بين مختلف الكيانات التي تتألف منها الدولة (Arban, op. cit, p54-55). وفي حين تم تجاهل هذه الأفكار إلى حد كبير في أوروبا، إلا أنها ساهمت في إنشاء أول نظام فيدرالي نموذجي من خلال إقرار الدستور الأمريكي عام 1787 (Ibid, p55). ويبرز أهمية

الفيدرالية تكون أشمل وأوسع نطاقاً مقارنة بسيادة الأقاليم. وبموجب هذه النظرية، تمتلك كل ولاية حق السيادة داخل حدودها في المجالات التي يحددها الدستور الاتحادي، بينما تحتفظ الحكومة الاتحادية بسيادة أوسع تُمكنها من تمثيل الدولة الفيدرالية على المستوى الدولي (سعيد، مصدر سابق، ص 310).

الامر الذي يمكن ملاحظته في هذه

النظريات الأربعة المشار إليها اعلاه هي أنها تتناول موضوع السيادة في الدولة الفيدرالية في إطار اتجاهين رئيسيين: اتجاه يرى بوحدة السيادة وعدم قابليتها للتجزئة، فيما الاتجاه الآخر يرى بتقاسم وتوزيع السيادة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم بدرجات متفاوتة. فالعنصر الحاسم في تحديد طبيعة السيادة داخل النظام الفيدرالي هو التوازن بين وحدة الحكومة الفيدرالية واستقلالية حكومات الاقاليم في إدارة شؤونها.

على الرغم من أن بعض الباحثين يرجعون جذور السيادة إلى العصور الوسطى، إلا ان الصياغة النظرية للسيادة باعتبارها تشمل سلطات غير محدودة لم تتبلور إلا مع ظهور الدولة الحديثة في القرن السابع عشر (Troper, 2012, p354). إن مفهوم السيادة الذي أدى إلى نشوء فكرة الدولة الحديثة، كما صاغه جان بودن (Jean Bodin) وتوماس هوبز (Tomas Hobbes)، قد تشكل في أوروبا خلال القرنين السادس عشر والسابع عشر حينما كانت تعاني من الحروب الدينية (Palermo & Kossler, 2017, p84). وكما يشير مايكل تروبر (Michel Troper) فإن نظريات السيادة كانت جزءاً أساسياً من الخطاب الدستوري منذ حقبة جان بودن إذ أصبحت السيادة سمة جوهرية ومميزة

توازن السيادة بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم، وهو ما ينعكس في دساتير العديد من الدول.

الفرع الثاني

أثر أنشطة الأقاليم الفيدرالية على سيادة الدولة الفيدرالية

ترتبط السيادة في الدولة الفيدرالية بمستويات الحكم المتعددة (الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم) التي تمارس سلطاتها على الصعيد الداخلي والخارجي، وحيث ان السلطات أو الاختصاصات في الدول الفيدرالية تكون مقسمة بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم أو الولايات، وبالتالي فإن هذه السلطات تمارس السيادة في نطاق التوزيع الدستوري لأختصاصاتها (سعيد، مصدر سابق، ص ٣١١). وكما ذكرنا في المطلب الأول من هذا المبحث، فإن توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم في النظم الفيدرالية يختلف من دولة الى أخرى وهو يتوقف على عدة عوامل. وأذا كانت ممارسة حكومات الأقاليم لأختصاصاتها على الصعيد الداخلي لا تثير نسبياً مشاكل تتعلق بتأثيرها على سيادة الحكومة الفيدرالية، فإن الامر يبدو مختلفاً فيما يتعلق بالأنشطة الخارجية لحكومات الأقاليم، وهو ما سنركز عليه في هذا الفرع.

لقد تزايدت أنشطة الأقاليم الفيدرالية في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية على الساحة الدولية بشكل ملحوظ منذ منتصف ثمانينات القرن الماضي في المجال الاقتصادي والتجاري والبيئي والثقافي. ولم تقتصر حدود هذه الأنشطة على دول الجوار لحكومات الأقاليم الفيدرالية بل امتدت الى مراكز صناعية واستثمارية في دول بعيدة (Duchace, op. cit, p1) وبالرغم من ان اتفاقية فيينا لقانون

الدستور الامريكي في كونه أول دستور يتم فيه تقسيم السيادة من خلال تقسيم الاختصاصات بصورة فعلية بين مستويين من الحكومة، الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات (Palermo & Kossler, op. cit, p89) وهو ما أثر على نظم فيدرالية عدة من خلال تكريس وإقرار مبدأ تقسيم السيادة في دساتيرها كما هو الحال في الدستور السويسري الذي ينص في المادة (٣) على تمتع الكانتونات بالسيادة باستثناء القيود التي يضعها الدستور الفيدرالي (Arban, op. cit, p56). في ذات السياق يقر القانون الاساسي الالمانى في المادة (٣٠) بالصلاحيات السيادية للولايات إذ ينص على اختصاص الولايات في ممارسة السلطات الحكومية وأداء الوظائف الحكومية ما لم ينص القانون الاساسي على خلاف ذلك (Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 30). وفي حين أن الدستورين الفيدراليين الألماني والسويسري يشيران صراحة إلى سيادة الوحدات المكونة، فإن الدستور الفيدرالي الكندي لم يشر الى ذلك بصورة صريحة (Arban, op. cit, p56).

يتضح مما تقدم ذكره أن السيادة في الأنظمة الفيدرالية تتوزع بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم وفقاً لعدة مفاهيم نظرية. بعض النظريات ترى أن السيادة لا تقبل التجزئة، بينما تعترف أخرى بتقاسم السيادة بين الأطراف المختلفة. تكمن أهمية هذه النظريات في تعزيز الفهم حول

المحكمة العليا الكندية قراراً عام ١٩٣٧ في قضية معاهدات العمالة (Labour Conventions Case) أكدت فيها أن الحكومة الفيدرالية لا يمكنها تنفيذ معاهدة دولية في المجالات التي تقع ضمن اختصاص المقاطعات وفق المادة ٩٢ من الدستور، دون موافقة تلك المقاطعات. ومنذ ذلك الوقت، أصبح شائعاً أن تشارك المقاطعات الفيدرالية في المفاوضات الدولية حول الأمور التي تؤثر على اختصاصاتها، كما ان تعاون وموافقة المقاطعات أصبح ضرورياً لتنفيذ المعاهدات التي تتعلق بموضوعات تقع ضمن اختصاص المقاطعات (Feldman, op. cit, p183-185). في ذات السياق، فإن الدستور السويسري يمنح المقاطعات الفيدرالية (الكانتونات) صلاحيات في إبرام الاتفاقيات الدولية (Vatter, 2018, p238). وبالرغم من ان الدستور السويسري ينص في المادة (٥٤) الفقرة (١) على إن السياسة الخارجية من اختصاص الحكومة الفيدرالية (Federal Constitution of the Swiss Confederation article 54-1). مع ذلك، فإن المادة (٥٦) من الدستور يسمح للمقاطعات بإبرام اتفاقيات مع الدول الأجنبية في إطار صلاحياتها الداخلية، بشرط عدم تعارضها مع السياسة الفيدرالية (Ibid, article 56-1). ومما يجدر ذكره ان مقاطعة جنيف أبرمت اتفاقيات مع فرنسا حول التعاون الحدودي، مثل إدارة النقل العام المشترك بين جنيف والمدن الفرنسية المجاورة (Vatter, op.cit, p239-240). مثال اخر على النظم الفيدرالية التي تمنح اقاليمها صلاحية إبرام اتفاقيات دولية هي المانيا التي تمتاز بالتجانس القومي مقارنة بكنـدا وسويسرا (Michelmann, 1990,p212-213).

المعاهدات لعام ١٩٦٩ لا تمنح الاقاليم الفيدرالية الحق في إبرام الاتفاقيات الدولية لان الاقاليم الفيدرالية ليست دولاً مستقلة وبالتالي فهي لا تمتلك أهلية قانونية لإبرام اتفاقية دولية بموجب اتفاقية فيينا (ينظر: اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة (٢) الفقرة (١-أ))، الا اننا نجد تزايداً في أنشطة الاقاليم الفيدرالية في دول عدة مثل كندا وسويسرا والمانيا، حيث تقوم تلك الاقاليم بالتفاوض والمشاركة في اتفاقيات اقتصادية وتجارية وبيئية وثقافية بشكل منفصل عن الحكومة الفيدرالية (Duchace, op. cit, p5). ففي كندا تمارس مقاطعة كيبيك نشاطات خارجية واسعة تتضمن المجال الدبلوماسي والثقافي والتعليمي من خلال شبكة واسعة من المكاتب في دول عدة فضلاً عن عقد اتفاقيات تعاون ثقافي وتعليمي مع العديد من الدول الناطقة بالفرنسية وخاصة في إطار المنظمة الدولية للفرنكفونية حيث كيبيك عضو فيها، وفي المجال الاقتصادي والتجاري فأن مقاطعة كيبيك تمارس نشاطاً خارجياً فعالاً في مجال الطاقة والموارد الطبيعية وتصديرها وجذب الاستثمارات الاجنبية. كما انها تمتلك علاقات قوية مع فرنسا، إذ لديها اتفاقيات مع فرنسا في المجال الاقتصادي (Feldman, 1990, p177)، والثقافي والتعليمي (See: Agreement between Quebec and France on The Mutual Recognition of Professional Qualifications). ورغم ان الدستور الكندي لا يتضمن أي مادة تمنح المقاطعات الفيدرالية حقاً صريحاً في إبرام الاتفاقيات الدولية، إذ انها تظل اختصاصاً حصرياً للحكومة الفيدرالية بموجب المادة ٩١ من الدستور الكندي (The Constitution Acts 1867-1982). ومع ذلك، فقد اصدرت

العنفية بين الحكومات في النظم الفيدرالية الديمقراطية يشكل عناصر أساسية في الحياة السياسية، وليس هناك من مبرر لاستبعاد الأنشطة الخارجية من نطاق هذه المنافسة غير العنفية داخل الفيدرالية الديمقراطية (Ibid, op. cit, p55-56).

وفي ختام هذا الفرع، يمكن القول بأن ممارسة الأقاليم الفيدرالية للأنشطة الدولية تساهم في تعزيز التكامل الاقتصادي والدبلوماسي للدولة الفيدرالية، إذ أنها تتيح للدولة الفيدرالية فرص لتطوير شراكات تجارية وثقافية. كما تساعد في تمثيل المصالح الإقليمية بشكل أكثر دقة، مما يسهم في صياغة سياسات خارجية أكثر شمولاً وتوازناً. كما إن انخراط الأقاليم في العلاقات الدولية يعزز من قوة الدولة ككل، فهي تمكن الدولة الفيدرالية من الاستفادة من التنوع الإقليمي كأداة لتعزيز نفوذها الدبلوماسي.

المبحث الثاني

صلاحية إقليم كردستان في إبرام عقود النفط وتأثيراتها على السيادة الوطنية

بعد ان ناقشنا في المبحث الأول آليات توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية وأثر الأنشطة التي تمارسها الأقاليم الفيدرالية على سيادة الدولة الفيدرالية. سنخصص هذا المبحث لاجراء دراسة حالة من خلال البحث في صلاحية إقليم كردستان في إبرام عقود النفط وتأثيرات هذه العقود على سيادة الحكومة الفيدرالية. لقد جاء تشكيل النظام الفيدرالي في العراق عام ٢٠٠٥ لنتهي عقوداً من الحكم المركزي التي كانت تدار به العراق. وقد نص الدستور الفيدرالي على ان النظام الفيدرالي يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظة لا مركزية

إذ يحق للولايات الألمانية بموجب المادة (٣٢) الفقرة (٣) من القانون الأساسي الألماني إبرام اتفاقيات دولية في المجالات التي تمتلك فيها صلاحيات تشريعية داخلية، بشرط حصولها على موافقة الحكومة الفيدرالية (Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 32-3). في هذا الاطار، نجد ان ولاية بافاريا أبرمت اتفاقيات تعاون ثقافي وتعليمي مع دول أخرى، كما ان ولايات اخرى ابرمت اتفاقيات بيئية مع دول مجاورة مثل فرنسا وسويسرا، خاصة في مجال إدارة الموارد المائية والحدود المشتركة (Michelmann, op. cit, p238-240).

من خلال الامثلة التي ذكرت اعلاه، نجد العدد المتزايد من الأنشطة الدولية التي تمارسها الاقاليم في الدول الفيدرالية، وهو ما قد يثير المخاوف لدى البعض بأنها قد تهدد الوحدة الوطنية وتنتهك سيادة الدولة الفيدرالية، خاصة في سياق تضارب أو تباين السياسات بين الأقاليم والحكومة الفيدرالية. في هذا السياق، يرى الاستاذ جون كينكايد (John Kincaid) ان حدوث النزاع القضائي أمر طبيعي في الأنظمة الفيدرالية. ومع ذلك، فإنه يصعب العثور على مثال حيث شكلت الأنشطة الدولية للأقاليم الفيدرالية بحد ذاتها تهديداً خطيراً لفيدرالية ديمقراطية (Kincaid, 1990, p54). وهو يرى ان الأنشطة الدبلوماسية لمقاطعة كيبيك الكندية لم تكن مصدر المشكلات بين كيبيك وكندا، بل كانت واحدة من بين العديد من مظاهر الرؤية الثنائية القومية التي تتبناها كيبيك تجاه الاتحاد الكندي. وان قمع الأنشطة الدولية لكيبيك قد يؤدي فقط إلى تفاقم السخط الذي أدى في الأصل إلى تلك الأنشطة. ويرى أيضاً بأن النزاع والمنافسة غير

لنصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. فبينما يؤكد الإقليم على حقه في إدارة الموارد النفطية في الإقليم، تؤكد الحكومة الاتحادية على حقها الدستوري في الإشراف على قطاع النفط باعتباره مورداً وطنياً يخضع للسلطة الفيدرالية. وقد كان لهذا التباين تداعياتها على المشهد السياسي والاقتصادي العراقي.

لغرض الإحاطة بكافة الجوانب المتعلقة بالإطار القانوني لإختصاص إقليم كردستان في إبرام عقود النفط، فقد ارتأينا تقسيم هذا المطلب على فرعين. الفرع الأول سيخصص للبحث في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فيما سيخصص الفرع الثاني للبحث في صلاحية حكومة إقليم كردستان في إبرام عقود النفط.

الفرع الأول

توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

إن إقرار النظام الفيدرالي في العراق بموجب دستور عام ٢٠٠٥ كان من أبرز التحولات الذي شهده العراق في هيكله الدستوري والسياسي (الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المادة ١). ومن خلال التمعن في مواد الدستور العراقي يتضح بأنه يتبنى مبدأ التوافق بهدف المحافظة على وحدة الأراضي العراقية من خلال الاستجابة لطموح أغلب قوميات وطوائف المجتمع العراقي (Shakir, 2024, p.262-265). ويتجلى مبدأ التوافق في العديد من مواد الدستور مثل المادة (١٤٢) الخاصة بالتصويت على التعديلات الدستورية، والمادة (٤٩) التي تنص

وإدارات محلية (الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المادة ١١٦) ، الا انه لم يتم تشكيل اي اقليم جديد منذ نفاذ الدستور الفيدرالي على اعتبار ان إقليم كردستان كان إقليمياً قائماً قبل كتابة الدستور (الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المادة ١١٧-أولاً). ورغم ان الدستور الفيدرالي قد حدد الاختصاصات الحصرية للحكومة الفيدرالية والاختصاصات المشتركة التي تمارسها مع حكومات الأقاليم، الا ان باحثين يرون ان الغموض يكتنف بعضاً من مواد الدستور وخاصة تلك المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية مثل النفط والغاز (Watts, op.cit, p.61).

ان البحث في إختصاص إقليم كردستان في إبرام عقود النفط وتأثيرات تلك العقود على سيادة الحكومة الفيدرالية يستوجب تقسيم هذا المبحث على مطلبين، المطلب الأول سيخصص للبحث في الإطار القانوني لصلاحية إقليم كردستان في إبرام عقود النفط، فيما سيخصص المطلب الثاني للبحث في تأثير تلك العقود على السيادة الوطنية للحكومة الفيدرالية.

المطلب الأول

الإطار القانوني لصلاحية إقليم كردستان في إبرام عقود النفط

يأتي أهمية دراسة الإطار القانوني لصلاحيات إقليم كردستان في إبرام عقود النفط لكون القضايا الخلافية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان مرتبطة بتفسيرات متباينة

الحكومة الاتحادية والأقاليم الفيدرالية فقد حددتها المادة (١١٤) من الدستور، وتشمل إدارة الجمارك، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية وتوزيعها، رسم سياسات بيئية موحدة، رسم سياسات التنمية والتخطيط العام، رسم السياسة الصحية، رسم السياسة التعليمية والتربوية، رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها. فيما نصت المادة (١١٥) من الدستور على إن أي صلاحية لم تُذكر ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية تكون من صلاحيات الأقاليم. إضافة لذلك، فقد نصت المادة ذاتها على إنه في حالة وجود تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الأقاليم في أمور تكون ضمن الاختصاصات المشتركة، فإن الأولوية تكون لقوانين الأقاليم الفيدرالية.

ومن خلال التمعن في مواد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يتضح لنا بأنه قد اعتمد على مبدأ عدم التماثل الدستوري (Constitutional Asymmetry) في توزيع الاختصاصات بين الوحدات المكونة للنظام الفيدرالي العراقي اي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. إذ تتمتع الاقاليم بدرجة عالية من الاستقلالية في إدارة شؤونها مقارنة بالمحافظات. فالاقاليم تمتلك حق ممارسة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية بموجب المادة (١٢١) في جميع المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، كما ان لها الحق في تعديل تطبيق التشريعات الفيدرالية في الاقليم، عند تناقضها أو تعارضها مع قوانين الاقليم بخصوص مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية (الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، المادة ١٢١). في ذات السياق، يلاحظ ان الدستور العراقي يعتمد أيضاً مبدأ التماثل الدستوري (Constitutional

على ضرورة تمثيل جميع المكونات في مجلس النواب، وكذلك المادة (١١٢) المتعلقة بإدارة النفط وتوزيع عائداته بشكل عادل وفقاً للتوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد(ينظر: الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المواد ١٤٢ و ٤٩ و ١١٢). ورغم عدم وجود نصوص دستورية صريحة تشير لذلك، فإنه يتم اعتماد التمثيل النسبي للمكونات الرئيسية في توزيع المناصب العليا في الدولة (رئاسة الجمهورية والحكومة والبرلمان) والوزارات السيادية (وزارة الدفاع والداخلية) والهيئات وفق العرف السياسي المتبع منذ عام ٢٠٠٥ (Skakir, op.cit, p270).

إن الأسس الدستورية التي تحكم توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم المختلفة في النظام الفيدرالي العراقي قد حددتها مواد الدستور المختلفة وذلك من خلال تقسيمها إلى اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية بموجب المادة (١١٠)، واختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم بموجب المادة (١١٤)، إضافة إلى اختصاصات غير مذكورة صراحة تُمنح للأقاليم بموجب المادة (١١٥) من الدستور.

حددت المادة (١١٠) من الدستور العراقي الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، إذ نصت على أن الحكومة الفيدرالية لها السلطة الحصرية في ممارسة الاختصاصات المتعلقة بمسائل رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وضع السياسة الأمنية والدفاعية الوطنية، رسم السياسة المالية والجمركية، تنظيم المعايير والأوزان والمقاييس، الامور المتعلقة بالجنسية والهجرة، سياسات البث والخدمات البريدية، الميزانية، تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، التعداد والإحصاءات. أما الاختصاصات المشتركة بين

وبناءً على ما تم ذكره، يمكن الاستنتاج بأن بنية النظام الفيدرالي العراقي والذي يضم اقليماً واحداً فقط كان، وما زال، له دور كبير في عدم الاستقرار السياسي وخاصة في الجانب المتعلق بالعلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان. فمحاولات الهيمنة من جانب الحكومة الاتحادية غالباً ما تواجه بالتحدي من جانب إقليم كردستان.

الفرع الثاني

صلاحية حكومة إقليم كردستان في إبرام عقود النفط

يمثل النفط الركيزة الأساسية للاقتصاد العراقي، فهو المصدر الرئيسي للإيرادات الحكومية. لذلك نجد ان الدستور العراقي يولي قطاع النفط والغاز أهمية كبيرة وتعتبره ملكاً لكل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات (الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، المادة ١١١). ومن خلال مراجعة مواد الدستور العراقي نجد بأن هذا الدستور لم يجعل إدارة قطاع النفط والغاز ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة في المادة (١١٠) من الدستور، كما إنه لم يجعلها ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم الواردة في المادة

(Symmetry)، إذ انه يساوي بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في ممارسة العديد من الاختصاصات (الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، المواد ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢١). وفيما يتعلق بإقليم كردستان، فقد تم الاعتراف به كإقليم فيدرالي بموجب المادة (١١٧) من الدستور (الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ و المادة ١١٧). وبالتالي فإن هذا الاعتراف يمكن إعتبره مثال على عدم التماثل الدستوري في أليات تشكيل الاقاليم، حيث إن المادة (١١٩) من الدستور تسمح للمحافظات بالتحويل إلى أقاليم بموجب شروط وأجراءات محددة (الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، المادة ١١٩)، وهو ما يجعل إنشاء أقاليم جديدة أمراً يتسم بالصعوبة مقارنة بإقليم كردستان.

في هذا السياق، يمكن القول إن الاخذ بمبدأ التماثل الدستوري في توزيع الاختصاصات بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إضافة للشروط والاجراءات التي يجب استيفائها من قبل المحافظات التي تنوي إنشاء اقاليم، لا يساعد بل قد يكون عاملاً معيقاً لإنشاء أقاليم جديدة لأنه يؤدي إلى تقليل الدافع لدى المحافظات للسعي إلى إنشاء أقاليم، مما قد يحد من تطور الفيدرالية في العراق بصورة عملية. في هذا السياق، يرى الاستاذ رونالد واتس (Ronald L. Watts) أن الاستقرار السياسي في الدولة الفيدرالية يتأثر بعدد الاقاليم الفيدرالية، حيث وجد ان النظم الفيدرالية التي تتكون من (٢ - ٤) أقاليم تكون احتمالات عدم الاستقرار السياسي فيها أكثر بسبب محاولات التحدي والهيمنة، بينما النظم الفيدرالية التي تضم عدد كبير من الوحدات الفيدرالية تمتاز بالاستقرار وبعلاقات سياسية متوازنة بين اطرافها (Watts, op.cit, p71-72).

^١ ينظر: جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٧٢٦)، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ - ٢٠٢٤ - ٢٠٢٥) رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣، المادة (١ - اولاً - ب).

وبالعودة الى نص المادة (١١٢) المشار اليها اعلاه، فإن إدارة الحكومة الاتحادية لقطاع النفط والغاز مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة تتحصر في الحقول التي كانت قيد الانتاج حتى دخول الدستور العراقي الحالي حيز النفاذ، وبالتالي فإن الحقول غير المنتجة أو التي لم يتم فيها بعد اكتشاف النفط والغاز لا تدخل ضمن نطاق المادة (١١٢) من الدستور العراقي. بناءً على ذلك، ووفقاً لأحكام الدستور، فإن حكومات الاقاليم هي التي تختص بصورة حصرية بإدارة هذه المناطق (محي الدين، ٢٠١٤، ص ٢٧٩). إلا ان هناك من يرى بان اختصاص الحكومة الاتحادية في إدارة النفط والغاز لا تتوقف عند حدود الحقول الحالية بل تمتد الى الحقول المستقبلية وان ذلك ليس من صلاحية الأقاليم او المحافظات المنتجة لوحدها (مهدي، ٢٠٠٨، ص ٢٨).

أما الفقرة الثانية من المادة (١١٢) فقد نصت على ان الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة تتولى وضع السياسات الاستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز بالشكل الذي يؤدي الى تحقيق أعلى منفعة للشعب العراقي وذلك من خلال الاعتماد على تقنيات مبادئ السوق الحديثة وتشجيع الاستثمار (الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، المادة ١١٢ الفقرة ٢). والواضح ان مضمون الفقرة الثانية من المادة (١١٢) يركز على رسم سياسات يتم صياغتها بشكل مشترك ولا علاقة لها بإدارة حقول النفط والغاز الحالية أو المستقبلية. وبالتالي فهي لا تمنح أية سلطة تشريعية حصرية للحكومة الاتحادية، كما أنها لا تشترط على حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة عدم إبرام أية عقود لإدارة الحقول الحالية أو المستقبلية قبل الاتفاق على السياسات الاستراتيجية (Crawford،

(١١٤) من الدستور العراقي. رغم ذلك، فمن خلال التمعن في المادة (١١٢) من الدستور الخاصة بإدارة قطاع النفط والغاز، يتبين لنا بوضوح بان إدارة هذا القطاع تقع ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم.

تنص المادة (١١٢) في فقرتها الاولى على (تقوم الحكومة الاتحادية بادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد،.....).

يتبين ان الفقرة (١) من المادة (١١٢) تنظم كيفية إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية وهي تمنح سلطة إدارتها الى الحكومة الاتحادية، ولكن بموجب ثلاثة شروط وهي:

- ١- أن تتم إدارتها بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، مما يعني أن الإدارة يجب أن تكون مشتركة وبالتنسيق مع تلك الحكومات أو المحافظات، أو على الأقل بموافقتها.
- ٢- أن الإدارة المشتركة تقتصر على النفط والغاز بعد استخراجهما، وهو ما يعني أن عمليات الاستخراج والإنتاج نفسها لا تخضع للسلطة الإدارية المشتركة للحكومة الاتحادية. وبالتالي، فإن الصلاحيات المشتركة للحكومة الاتحادية تقتصر، على الأرجح، على عمليات المعالجة والنقل والتصدير.
- ٣- أن يتم توزيع عوائد الحقول الحالية بطريقة عادلة ومنصفة بالشكل الذي نصت عليه المادة ١١٢ (Crawford، 2008, p6).

التحكيم الدولية التابعة لغرفة التجارة الدولية في باريس في ٢٣/٣/٢٠٢٣ والتي قضت بإيقاف تصدير النفط من إقليم كردستان عبر تركيا وإن شركة تسويق النفط الاتحادية (سومو) هي المسؤولة عن تسويق النفط المنتج في الإقليم، فقد احتفظ إقليم كردستان بكامل سلطته في إدارة قطاع النفط والغاز (المالكي، ١/٤/٢٠٢٥).

مما تقدم ذكره يمكن الاستنتاج بأن المادة (١١٢) من الدستور يعطي الحكومة الاتحادية الحق في إدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية (الحقول المنتجة قبل دخول الدستور حيز النفاذ). لكن هذا الحق مشروط. وفيما يتعلق بالحقول المستقبلية، فإن المادة (١١٢) تعطي حق إدارتها الى حكومات الأقاليم التي يتوجب عليها أن تراعي السياسات الاستراتيجية التي يجب صياغتها بصورة مشتركة مع الحكومة الاتحادية. من جهة أخرى، فإن العقود المبرمة من قبل حكومة إقليم كردستان قبل دخول الدستور العراقي حيز النفاذ، تبقى دستورية وسارية وفقاً لشرط إبرامها ما لم تتعارض مع نصوص الدستور وفقاً للمادة (١٤١) من الدستور، إذ تنص على أن قوانين إقليم كردستان الصادرة منذ عام ١٩٩٢ تبقى سارية، كما تظل قرارات حكومته، بما فيها الأحكام والعقود نافذة ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها وفقاً لقوانين الإقليم وبشرط عدم تعارضها مع الدستور.

المطلب الثاني

تأثير عقود النفط في إقليم كردستان على

السيادة الوطنية للحكومة الفيدرالية

يعد إقليم كردستان اقليمياً غنياً بالموارد الطبيعية، لا سيما النفط والغاز، ووفقاً للأرقام التي كشفت عنها وزارة الموارد الطبيعية في إقليم

(op.cit, p7). فالحكومة الاتحادية لا تملك حق نقض صلاحية حكومات الاقاليم في إبرام عقود بشأن تطوير حقول النفط والغاز الحالية أو إبرام عقود لاكتشاف حقول جديدة في حالة إبرام تلك العقود قبل التوصل الى وضع سياسات استراتيجية بشأن ذلك (الانباري، ٢٠٠٨، ص ٥٦). كما إن هذه الفقرة تؤكد على أن تكون تلك السياسات التي يتم صياغتها بصورة مشتركة تعتمد على التقنيات الحديثة ذات العلاقة بمبادئ السوق وتكون بالشكل الذي يشجع على الاستثمار، وبالتالي فإن العقود التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان في سياق البحث وأستكشاف النفط في الاقليم مع شركات النفط الاجنبية والتي هي عقود مشاركة في الانتاج مثل العقد المبرم مع شركة (DNO) في حقل طاوكي والعقد المبرم مع شركة اكسون موبيل (ExxonMobil) في حقل شيخان (محي الدين، المصدر السابق، ص ٢٧٣) تتفق مع مضمون المادة (١١٢) من الدستور في كونها تشجع على الاستثمار وجلب رؤوس الاموال الى الاقليم.

من جهة أخرى، غالباً ما يثار الجدل حول المادة (١١١) من الدستور والتي تنص على أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات، بإعتباره يشكل قيماً على عمليات البحث واستكشاف حقول النفط والغاز الجديدة. في هذا السياق، يرى الاستاذ جيمس كروفورد (James Crawford) إن ملكية شعب العراق للنفط والغاز لا تخل بإدارة النفط والغاز، سواء كانت من قبل الحكومة الاتحادية مع الإقليم المنتج في حالة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، أو من قبل حكومات الاقاليم في حالة النفط والغاز المستخرج من الحقول الجديدة (Crawford, op.cit, p6-7). وحتى بعد صدور قرار محكمة

الاتحادية في بغداد فيما يتعلق بإدارة قطاع النفط والغاز (Auzer, op.cit, p105). ففي سبيل تشجيع شركات الطاقة العالمية للعمل والاستثمار في قطاع النفط والغاز في الاقليم, قامت حكومة الاقليم بإبرام حوالي (٥٠) من عقود مشاركة الانتاج مع تلك الشركات بحلول نهاية عام ٢٠١٤ (Ibid, p115). وبحسب وزارة الموارد الطبيعية في اقليم كردستان فإن الطاقة الانتاجية اليومية لحقول اقليم كردستان في شهر تموز عام ٢٠١٥ قد بلغت (٨٤٨٠٠٠) برميل, قامت حكومة الاقليم بتصدير ما يقارب (٦٣٠) ألف برميل يومياً منها عن طريق خط الانابيب الى تركيا ومنها الى الاسواق العالمية. فيما تم استخدام جزء من الانتاج المتبقي لإنتاج المشتقات النفطية في المصافي الموجودة داخل الاقليم, وبيع المتبقي من الانتاج في السوق المحلية (باداوهي, ٢٠٢١, ص ١١١).

بالرغم من انتشار مؤشرات الفساد في قطاع النفط بإقليم كردستان, والتي تفاقمت في اعقاب عجز حكومة الإقليم عن دفع رواتب الموظفين في عام ٢٠١٥ والسنوات اللاحقة, خاصة فيما يتعلق بإيداع الإيرادات النفطية في المصارف الأهلية, فضلاً عن مشاركة الشركات النفطية التابعة للأحزاب الحاكمة في عمليات الإنتاج والتصدير دون الإفصاح عن تفاصيل العقود المبرمة بين تلك الشركات وحكومة الإقليم (المصدر السابق, ص ١١٠-١١١). فإنه يمكن بيان بعضاً من الجوانب الايجابية لعقود مشاركة او تقاسم الانتاج التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان مع شركات النفط الدولية في النقاط التالية:

١- إن شركات النفط الدولية هي التي تتحمل كامل المخاطر لعمليات الاستكشاف, إذ انه في حالة عدم العثور

كردستان عام ٢٠١٤, فإن إقليم كردستان يمتلك احتياطاً نفطياً يبلغ (٤٥) مليار برميل (Auzer, 2017, p4). أما بالنسبة للغاز الطبيعي, فيمتلك إقليم كردستان ما يصل إلى ٢٠٠ تريليون قدم مكعب (٥,٦٧ تريليون متر مكعب) من احتياطات الغاز الطبيعي, وهو ما يمثل بين ١,٥% و ٣% من إجمالي الاحتياطات العالمية. وبحسب وزارة الموارد الطبيعية في إقليم كردستان في عام ٢٠١٧, فإنه منذ عام ٢٠٠٣ استطاع الإقليم جذب أكثر من (٤٥) شركة تعمل في مجال الطاقة من أكثر من ٣٠ دولة, إذ ساهمت الثروة النفطية والغازية في جعل إقليم كردستان محط اهتمام دولي (Akreyi, 2019, p22). ويمكن القول ايضاً انها ساهمت في تدهور العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية في بغداد.

إن البحث في مدى تأثير عقود النفط في إقليم كردستان على السيادة الوطنية للحكومة الفيدرالية يستوجب تقسيم هذا المطلب على فرعين, الفرع الاول سيخصص للبحث في التأثير الاقتصادي لعقود النفط في إقليم كردستان على الحكومة الاتحادية, فيما سيخصص الفرع الثاني للبحث في التأثير السياسي لعقود النفط في إقليم كردستان على السيادة الوطنية.

الفرع الاول

التأثير الاقتصادي لعقود النفط في إقليم كردستان على الحكومة الاتحادية

يعتبر صناعة النفط والغاز العامل الاساسي وراء التطور الذي شهده الإقليم في العديد من المجالات وخاصة في مجال الكهرباء والاتصالات والإسكان. وقد اختار إقليم كردستان نهجاً مختلفاً عن النهج المتبع من قبل الحكومة

والإقليم، فبالرغم من إن هذه العقود قد سمحت بتدفق استثمارات أجنبية إلى الإقليم وساهمت في تحسين البنية التحتية فيه، لاسيما في قطاعات الكهرباء والاتصالات، غير أن هذه العقود لم تخلو من تداعيات سلبية على المستوى الاتحادي، إذ أدى النهج المستقل الذي اتبعه الإقليم إلى خلق فجوة في النظام المالي والاقتصادي العام للدولة، وقّلت من قدرة الحكومة الاتحادية على فرض رقابتها المركزية على قطاع النفط باعتباره المصدر الرئيس للدخل القومي العراقي (Natali, 2010, p42- 43). فضلاً عن ذلك، فإنه بسبب المخاطر القانونية والسياسية، فقد كان النفط المنتج في إقليم كردستان يتم بيعه بأسعار منخفضة مقارنة بالنفط الذي يتم بيعه من قبل الحكومة الاتحادية، وهو ما أدى إلى خسارة أرباح تقدر بمئات الملايين من الدولارات في بعض السنوات. إضافة إلى ذلك، فإن أستقطاع أجزاء كبيرة من الإيرادات لسداد مستحقات شركات النفط العاملة في الاقليم والديون ورسوم الأنابيب، قد أدت الى انخفاض كبير في حجم الايرادات التي تحصل عليها حكومة الاقليم من قطاع النفط لدرجة إنها لم تكن تتجاوز نسبة ٤٦% من إجمالي العائدات النفطية (المالكي، ٢٠٢٥ / ٤ / ١٥).

وقد نتج عن هذه العقود تراجع حصة الإقليم في الموازنة العامة في بعض السنوات، بسبب تصدير النفط دون التنسيق مع وزارة النفط الاتحادية، مما دفع الحكومة المركزية إلى اتخاذ إجراءات عقابية من خلال تقليص التحويلات المالية للإقليم، هذه الأزمة المالية أثرت بشكل كبير على قدرة الإقليم على دفع رواتب الموظفين وتأمين الخدمات الأساسية وذلك بالرغم من العوائد النفطية، وهو ما أثار تساؤلات حول مصير تلك العائدات

على كميات تجارية من النفط فإنها لا تحصل على أية تعويضات.
٢- يتم تقاسم الإنتاج بين شركات النفط الدولية وحكومة إقليم كردستان.
٣- تدفع شركات النفط الدولية رسوماً بنسبة ١٠% من إجمالي الإنتاج لحكومة إقليم كردستان. ويتم تحديد استرداد التكاليف كنسبة مئوية من الإنتاج النهائي بعد خصم الرسوم، بحيث لا تتجاوز ٤٠% للنفط الخام و٦٠% للغاز الطبيعي. وبعد خصم الرسوم واسترداد التكاليف، يتم توزيع المتبقي من العائدات كأرباح.
٤- تلتزم شركات النفط الدولية بتخصيص حوالي ٥% من حصتها من الأرباح لبرامج الرعاية الاجتماعية، لضمان تحقيق فوائد دائمة للمجتمعات المتأثرة بعمليات استكشاف وإنتاج النفط (Auzer, op.cit, p110-111).

وفيما يتعلق بالتأثير السلبي لهذه العقود على الاقتصاد، فإن الاعتماد الاقتصادي المفرط على القطاع النفطي تسبب في فشل حكومة إقليم كردستان في تنويع الاقتصاد بعيداً عن استخراج الموارد وهو ما يعيق التنمية المستدامة، فضلاً عن زيادة التلوث البيئي (Ibid, p123). وبالتالي فإنه يؤثر على البيئة والاقتصاد العراقي الذي يعتمد أيضاً إيرادات النفط. إضافة لذلك، يمكن القول بأن هذه العقود قد لعبت دوراً سلبياً فيما يتعلق بالعلاقة بين حكومة الإقليم والمجتمع والتي تمثلت في زيادة التوتر العلاقة نتيجة التشوهات الاقتصادية التي نتجت عن الاعتماد على قطاع النفط وعدم إعطاء الاهتمام اللازم للقطاعات الأخرى وخاصة القطاع الزراعي، وانعدام الشفافية.

من جهة أخرى، تمثل عقود النفط التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان أحد أبرز العوامل المؤثرة اقتصادياً في العلاقة بين الحكومة الاتحادية

الاتحادية العليا، رقم ٥٩، ١٥ شباط ٢٠٢٢)، والتي تقر بأن العراق "دولة اتحادية واحدة ذات سيادة كاملة"، فبينما تعد الثروات الطبيعية من عناصر السيادة، فإن إدارتها بصورة غير مركزية يفقد الدولة قدرتها على تمثيل نفسها في العلاقات الاقتصادية الدولية، ويضعف من وحدتها السياسية في مواجهة الأطراف الخارجية. في هذا السياق، هناك من يرى بأن توقيع الاقليم لاتفاقيات بشأن النفط والغاز وتصديرها مع الدول وشركات الطاقة الأجنبية بمعزل عن موافقة الحكومة الاتحادية، قد ساهم في تآكل مفهوم وحدة الدولة الاتحادية في المجال الاقتصادي ويساهم في نشوء اقتصاد موازي منفصل عن الاقتصاد العراقي الكلي، كما إنه يهدد النظام المالي الوطني (Natali, 2010, p43). إضافة لذلك، فإن العقود التي وقعها الإقليم مع شركات الطاقة العالمية مثل (ExxonMobil) و (Total) و (Chevron) أدت إلى توترات دبلوماسية بين بغداد وهذه الشركات وحتى مع بعض الحكومات الأجنبية، كما إن هذه العقود ساهمت في ظهور ازدواجية في السياسة النفطية في العراق وبالتالي أدت إلى إرباك اسواق النفط (International Crisis Group, 2012, 3/5/2025). فضلاً عن ذلك، فقد أدت هذه العقود إلى تعدد مراكز اتخاذ القرار السياسي الخارجي، وأضعفت قدرة السلطة الاتحادية في تنفيذ السياسة العامة للدولة، لا سيما في مجالات الطاقة والعلاقات الاقتصادية (مركز الروابط للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٨، ١٤ / ٥ / ٢٠٢٥).

ومن الآثار السياسية المترتبة على استمرار العقود النفطية المستقلة، توسيع دائرة التصرف السيادي خارج الإطار الاتحادي، ما أدى إلى بروز نمط من العلاقات بين الإقليم والأطراف

وآليات إدارتها في ظل غياب الشفافية والمساءلة (الطائي، ٢٠١٨، ص ٩٩).

أستناداً الى ما سبق عرضه، يتضح لنا أن الاعتماد شبه الكامل لإقليم كردستان على الإيرادات النفطية أدى إلى إضعاف القطاعات الإنتاجية الأخرى، وساهم في جعل اقتصاد الإقليم هشاً وعرضة للصدمات الخارجية، خاصة عند انخفاض أسعار النفط. وهو ما انعكس سلباً على الاقتصاد العراقي بصورة عامة، وفاقم الأزمات الاقتصادية في فترات الانخفاض الحاد لأسعار النفط. كما ساهم هذا النموذج الريعي في تعميق التشوّهات الاقتصادية وفقدان الثقة بين المواطنين والحكومة، في ظل تعشي الفساد وغياب الشفافية في إدارة قطاع النفط.

الفرع الثاني

التأثير السياسي لعقود النفط في إقليم كردستان على الحكومة الاتحادية

يُعد ملف العقود النفطية التي أبرمها إقليم كردستان دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية من أبرز القضايا الخلافية في النظام الدستوري العراقي بعد عام ٢٠٠٥، نظراً لما خلفه من تداعيات سياسية تمس جوهر العلاقة بين المركز والإقليم. فقد حولت هذه العقود إدارة الثروات الطبيعية إلى مصدر دائم للصراع بين السلطات. إذ لم تقتصر آثارها على الجانب الاقتصادي فحسب، بل أسهمت في إحداث خلل عميق في العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات إقليم كردستان.

إن إقدام الإقليم على إبرام عقود نفطية دون العودة إلى الحكومة الاتحادية شكّل تحدياً مباشراً لمبدأ السيادة المنصوص عليه ضمناً في المادة ١ من الدستور العراقي (ينظر: قرار المحكمة

تتماشى مع النمط الاتحادي التعاوني الذي يركز على تقاسم السلطة.

ونخلص إلى أن عقود النفط التي أبرمها إقليم كردستان تمثل تحدياً جوهرياً لمنظومة الدولة العراقية، ليس فقط من ناحية إدارتها للثروات الطبيعية، بل من حيث انعكاسها على التوازن المؤسسي بين مكوناتها، فقد تبين أن غياب الإطار التشريعي الموحد في مجال الطاقة أدى إلى تعددية مراكز السلطة في اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي، وهو ما ولد واقعا اتحاديا مفككا يصعب ضبطه ضمن حدود الدولة الواحدة. وقد كشفت التجربة العملية عن قصور في تفعيل النصوص الدستورية الضابطة للعلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، خاصة فيما يتعلق بإدارة النفط والغاز، وهو ما أفضى إلى تأزيم مستمر للعلاقة بين الطرفين. إن انتهاج إقليم كردستان لسياسات نفطية مستقلة عن الحكومة الاتحادية ساهم في نشوء علاقات مباشرة مع الأطراف الخارجية، وهو ما قد يؤثر على تمثيل الدولة العراقية على الساحة الدولية ويُضعف من وحدتها القانونية. ومع ذلك، فإن معالجة هذا الإشكال يتطلب من الحكومة الاتحادية تبني مقاربة مرنة تقوم على فهم خصوصية هذه التعاقدات ودوافعها الاقتصادية والسياسية، إذ يمكن تحقيق التوازن بين احترام سلطة الحكومة الاتحادية، وبين منح الإقليم هامشاً من الإدارة الذاتية الاقتصادية، شريطة أن يكون ذلك ضمن إطار قانوني واضح ينسجم مع مبادئ الدستور ويحافظ على وحدة الدولة ومكانتها الدولية.

في ضوء ما تقدم، تظهر الحاجة إلى مراجعة جدية للمنظومة القانونية الناظمة للثروات، من خلال إقرار قانون اتحادي شامل للنفط والغاز يضع حداً للاجتهاادات المتباينة ويوفر إطاراً تنسيقياً واضحاً لتوزيع الصلاحيات، فالمعالجة السياسية وحدها لا تكفي دون معالجة قانونية تؤسس لمركزية تشاركية لا

الدولية يُشبهه العلاقات بين الدول، لا بين وحدات اتحادية في دولة واحدة (Stansfield & Anderson, 2013, p560).

تفانم النزاع بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان بشكل ملحوظ عقب صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٥ شباط ٢٠٢٢، الذي قضى بعدم دستورية قانون النفط والغاز الصادر عن إقليم كردستان، وأكد على أن تنظيم وإدارة العقود والأنشطة المتعلقة بالثروات الطبيعية تُعد من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية. غير أن تنفيذ هذا القرار واجه تحديات قانونية وسياسية ناجمة عن رفض الإقليم الالتزام به،^٢ مما أفضى إلى إشكالية بنيوية تتعلق بمدى فعالية قرارات السلطة القضائية الدستورية على مستوى الكيانات الاتحادية. ويثير هذا الوضع مخاوف جدية بشأن تقويض مبدأ استقلال القضاء، وتهديد وحدة الدولة الاتحادية، لا سيما في القضايا ذات الطابع السيادي كإدارة الثروات والعلاقات الخارجية. إن هذه الممارسات لا

^٢ أصدر مجلس قضاء إقليم كردستان، في ٣٠ أيار (مايو) ٢٠٢٢، بياناً بشأن العمليات المتعلقة بالنفط والغاز، وتطرق فيه إلى قانون النفط والغاز وكيفية إدارة الحقول النفطية وفق القانون، وأشار إلى أن المحكمة الاتحادية غير دستورية، ولا تملك صلاحية إلغاء قانون النفط والغاز في إقليم كردستان، وأوضح البيان أن إجراءات حكومة إقليم كردستان بشأن عملية النفط والغاز متوافقة ومطابقة للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وأن أحكام قانون النفط والغاز رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ الصادر عن برلمان كردستان لا يتعارض مع الدستور العراقي. ينظر: بيان من مجلس القضاء لإقليم كردستان _ العراق ذو الرقم (١٥١١) بتاريخ ٣٠/٥/٢٠٢٢.

إقصائية، تحفظ وحدة الدولة وتضمن للإقليم دوره ضمن السياق الاتحادي لا خارجه.

الخاتمة

أفضى تحليل الإطار الدستوري والواقع التطبيقي لصلاحيات الأقاليم في إبرام العقود الدولية، كما تمثل في حالة إقليم كردستان، إلى نتيجة محورية مفادها أن غياب التحديد الصريح في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ للحدود الفاصلة بين صلاحيات الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في ميدان العقود الخارجية، قد أدى إلى حالة من التضارب القانوني والسياسي، هذا التضارب لم يكن نظرياً، بل انعكس في وقائع سياسية تمثلت في ممارسة الإقليم لاختصاصات تنصل بجوهر السيادة الخارجية، وفي مقدمتها التعاقد مع شركات دولية وتصدير النفط خارج مظلة الدولة الاتحادية.

وقد كان لزاماً علينا أن نورد أهم الاستنتاجات والمقترحات المستخلصة من بحثنا وكما يأتي:

أولاً/ الاستنتاجات

١- أن مفهوم السيادة في الدولة الفيدرالية لم يعد مفهوماً مطلقاً أو مركزياً، بل أنه أصبح مفهوماً مرناً وقابل لإعادة التوزيع بين مستويات الحكم المختلفة بما يتناسب مع الخصوصيات القومية والثقافية للمجتمع الفيدرالي. وهذا التحول يشكل امراً ضرورياً لضمان الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدول الفيدرالية متعددة القوميات.

٢- أن غياب تشريع اتحادي لتنظيم إدارة الثروات الطبيعية أثر سلباً على علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان وساهم بشكل مباشر في خلق مراكز سلطة موازية داخل الدولة، الأمر الذي

انعكس سلباً على مبدأ السيادة الوطنية، ووحدة القرار السياسي والاقتصادي.

٣- أن النهج المتبع من قبل إقليم كردستان بالاعتماد الكبير على الموارد النفطية، في ظل غياب استراتيجية واضحة لتنويع مصادر الدخل، جعله عرضة للأزمات الاقتصادية والمالية، وهو ما انعكس سلباً على مسار التنمية المستدامة وعلى استقرار العلاقة المالية مع الحكومة الاتحادية.

ثانياً/ المقترحات

١- صياغة قانون اتحادي خاص ينظم العلاقة بين المركز والأقاليم في مجال العقود الدولية، لا سيما الاقتصادية، وفقاً لمبدأ عدم التماثل الدستوري، بما يتيح منح سلطات حقيقية للإقليم في إدارة موارده وشؤونه الداخلية، ويعزز الاستقرار السياسي ويحافظ على وحدة الدولة.

٢- ضرورة الإسراع في إصدار قانون النفط والغاز الاتحادي، بما يضمن توزيعاً واضحاً وعادلاً للصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، ويعالج الثغرات الدستورية التي أدت إلى النزاعات الحالية، ويمنع الاجتهاد السياسي والمصلحي، مع التأكيد على احترام وحدة الدولة ومبادئ النظام الفيدرالي.

٣- تفعيل مبدأ التوازن والتنسيق بين المركز والأقاليم من خلال تشكيل لجان مشتركة دائمة لإبرام العقود الدولية ذات الطابع الاقتصادي، بالتوازي مع تنفيذ برامج وطنية لتعزيز ثقافة التسامح وقبول الآخر، باعتبارها ركيزة أساسية لاستقرار النظام الفيدرالي في دولة متعددة القوميات مثل العراق.

المصادر

أولاً: الكتب والاطاريح والبحوث

- ١- الانباري, صباح صادق جعفر, دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥, المكتبة القانونية, بغداد , ٢٠٠٨.
- ٢- باداوه يي, سردار خضر داوود, تحليل مسار الاصلاح الاقتصادي ومعوقاته في اقليم كردستان- العراق, المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية, بغداد, السنة التاسعة عشر, العدد ٧١, كانون الاول, ٢٠٢١.
- ٣- حسن, عثمان علي, الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي, دراسة مقارنة, أطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة, جامعة صلاح الدين, اربيل, ٢٠١٣.
- ٤- سعيد, سامان عبدالله, التنظيم الدستوري للأختصاصات المشتركة في الدول الفدرالية, دراسة مقارنة, رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة كركوك, ٢٠٢٠.
- ٥- الشاوي, منذر, فلسفة الدولة, الطبعة الاولى, دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع ودار الذاكرة للنشر والتوزيع, بغداد, ٢٠١٢.
- ٦- الطائي, أنمار, تركيا و النفط كردستان: البعد الجيوسياسي للعقود المستقلة, مجلة السياسة الدولية, العدد ٢١٠, ٢٠١٨.
- ٧- محي الدين, طارق كاكه رش, العقود النفطية وخلافات الحكومة الاتحادية و اقليم كردستان حولها, مجلة دراسات قانونية وسياسية, جامعة السليمانية, السنة الثانية, العدد الرابع, ٢٠١٤.
- ٨- مصطفى, محمد حسنين, سيادة الدولة في ظل القانون الدولي العام المعاصر, اطروحة دكتوراه, قسم القانون العام- كلية الحقوق, جامعة الزقازيق, محافظة الشرقية, مصر, ٢٠٠٧.
- ٩- مهدي, غازي فيصل, نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان, الطبعة الاولى, موسوعة الثقافة القانونية, الطبعة الاولى, ٢٠٠٨.
- ١٠- واتس, رونالد, الانظمة الفدرالية, الطبعة الثانية, ١٩٩٩, ترجمة غالي برهومة و مها بسطامي ومها تكلا, طبعة خاصة, منتدى الاتحادات الفدرالية, اوتاوا, كندا, ٢٠٠٦.

ثانياً: الاتفاقيات الدولية

- ١- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات, سنة ١٩٦٩, دخلت حيز النفاذ سنة ١٩٨٠.

ثالثاً: الشبكة الدولية للمعلومات

- ١- المالكي, ياسر, تداعيات حكم غرفة التجارة الدولية على قطاع النفط في العراق وإقليم كردستان, (IRIS) معهد الدراسات الاقليمية والدولية, الجامعة الامريكية في السليمانية – العراق. متاح على الرابط التالي: <https://auis.edu.krd/iris/publications>.
- ٢- مركز الروابط للدراسات الاستراتيجية الالكتروني, تداعيات تصدير النفط من كردستان العراق. متاح على الرابط التالي: <https://rawabetcenter.com/archives/2018>

رابعاً: الدساتير والقوانين والقرارات

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

- ٢- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٧٢٦)، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣ - ٢٠٢٤ - ٢٠٢٥) رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا حول قانون النفط والغاز في إقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧، رقم القرار ٥٩، في ١٥ شباط ٢٠٢٢.

خامساً: المصادر الانجليزية

First: Books

- 1- Auzer, Khazal Abdullah, Institutional Design and Capacity to Enhance Effective Governance of Oil and Gas Wealth: The Case of Kurdistan Region, first edition, Springer Nature, Gateway East, Singapore, 2017.
- 2- Akreyi, Hemin R.A, The paradox of federalism and the Iraqi federation, in: Alex Danilovich (editor), Federalism, Secession, and International Recognition Regime Iraqi Kurdistan, first edition, Routledge, Oxon, UK, 2019.
- 3- Anderson, George, Federalism: An introduction, first edition, Oxford University Press, Canada, 2008.
- 4- Arban, Erika, Sovereignty and Autonomy of Constituent Units in Federal and Regional Systems- A Case Study of Italy, in: Tracy B. Fenwick and Andrew C. Banfield (editors), Beyond Autonomy- Practical and Theoretical Challenges to 21st Century Federalism, first edition, Koninklijke Brill NV, Leiden, Netherlands, 2021.
- 5- Duchace, Ivo D, Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations, in: Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations – The role of subnational units, first edition, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- 6- Forsyth, Murray, Federalism and Nationalism, First edition, St. Martin's Press, New York, USA, 1989.
- 7- Feldman, Elliot J, Canada, in: Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations – The role of subnational units, first edition, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- 8- Gagnon, Alain G, The Case for Multinational Federalism: Beyond the All-Encompassing Nation, First edition, Routledge, London, 2010.
- 9- Gagnon, Alain G & Garon, Jean-Denis, Constitutional and Non-Constitutional Asymmetries in the Canada Federation: An Exploration into the Policy of Fields of Immigration and Manpower Training. A Country Study on Constitutional Asymmetry in Canada, in: Patricia Popelier and Maja Sahadžić (eds.) Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems, first edition, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, 2019.

- 10- Gagnon, Alain G & Tremblay, Arjun, *Advanced Introduction to Federalism*, First edition, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2024.
- 11- Kennedy, James, *Diverse Democracies and the Practice of Federalism*, in: Alain G. Gagnon and Arjun Tremblay (eds), *Federalism and National Diversity in the 21st Century*, first edition, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, 2020.
- 12- Kincaid, John, *Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation*, in: Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations – The role of subnational units*, first edition, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- 13- Keil, Soeren, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, First edition, Routledge, London, 2013.
- 14- Michelmann, Hans J, *The Federal Republic of Germany*, in: Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations -The role of subnational units*, first edition, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- 15- Majeed, Akhtar, *Distribution of Powers and Responsibilities*, in: John Kincaid (editor), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Forum of Federations and International Association of Centres for Federal Studies, *A Global Dialogue on Federalism*, Volume 2 (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, London, 2006.
- 16- Natali, Denise, *The Kurdish Quasi-State: Development and Dependency in Post-Gulf War Iraq* (Syracuse: Syracuse University Press, 2010.
- 17- Palermo, Francesco & Kossler, Karl, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, first edition, Hart Publishing, Oxford, 2017, p 84.
- 18- Shakir, Farah, *The Power-Sharing Arrangements in Iraq: The Instability Within*, in: Eduardo Wassim Aboultaif & others, *Power-Sharing in the Global South: Patterns, Practices and Potentials*, first edition, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, 2024, p 262- 265.
- 19- Stansfield, Gareth & Anderson, Liam, "Federalism and Oil in Iraq: The Kurdistan Region's Constitutional Challenge," *The Middle East Journal* 67, no. 4, 2013, P560
- 20- Troper, Michel, *Sovereignty*, in: Michel Rosenfeld & Andras Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, first edition, Oxford University Press, Oxford, 2012, p 354.
- 21- Vatter, Adrian, *Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Model*, first edition, Routledge, New York, 2018, p 238.
- 22- Watts, Ronald L, *Comparing federal systems*, third edition, McGill-Queen's University Press, London, 2008.

Second: Electronic sources

- 1- Agreement between Quebec and France on The Mutual Recognition of Professional Qualifications. Available at:

<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/entente-quebec-france/EN-Entente-Quebec-France-ENG-non-official-MRIF.pdf>.

- 2- Basic Law for the Federal Republic of Germany. Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf.
- 3- Crawford, James, The Authority of the Kurdistan Regional Government over Oil and Gas under the Constitution of Iraq, 2008. Available at: http://www.ekrg.org/files/pdf/Crawford_Opinion.pdf.
- 4- Federal Constitution of the Swiss Confederation. Available at: <https://codices.coe.int/codices/documents/constitution/04ed7a11-81ba-444b-93ce-8d1f745906c4>.
- 5- The Constitution Acts 1867 to 1982. Available at: https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/Const_TRD.pdf.
- 6- The Constitution of the United States of America. Available at: https://www.senate.gov/civics/resources/pdf/US_Constitution-Senate_Publication_103-21.pdf.
- 7- International Crisis Group, Iraq and the Kurds: The high- stakes hydrocarbons gambit, Middle East Report N 120, 19 April 2012. Available at:

<https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/120-iraq-and-the-kurds-the-high-stakes-hydrocarbons-gambit.pdf>

المستخلص

منظمة أوبك (OPEC). من جهة أخرى، سيتناول البحث الجوانب الدولية لعقود النفط من خلال دراسة نصوص المعاهدات الدولية التي يمكن للأقاليم الفدرالية الاستناد عليها. كما سيسلط هذا البحث الضوء على التحديات السياسية والاقتصادية التي تواجه عقود النفط، وتأثير هذه التحديات على الآليات المتبعة في إدارة الثروات الطبيعية. إضافة لذلك، سيناقد البحث تداعيات هذه العقود النفطية على مفهوم السيادة الوطنية، لاسيما في ظل تباين التفسيرات القانونية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

إن هدف هذا البحث هو ايجاد رؤية شاملة حول أفضل الآليات التي يمكن من خلالها ضمان نوع من الاستقلالية للأقاليم الفدرالية ضمن النظام الفيدرالي يضمن لها حقها في إبرام العقود الدولية التي تساهم في تنمية تلك الأقاليم، وفي نفس

يستعرض هذا البحث صلاحية الأقاليم الفدرالية في إبرام العقود الدولية مع الجهات الخارجية، سواء كانت دولاً أو شركات متعددة جنسيات. ودراسة التأثيرات المحتملة لهذه العقود على السيادة الوطنية للدولة الفدرالية من خلال البحث في مدى إنسجام تلك العقود مع نصوص الدستور. في هذا السياق، سيتم إجراء دراسة تطبيقية على عقود النفط المبرمة من قبل إقليم كردستان مع الشركات الدولية العاملة في مجال الطاقة كنموذج.

سيتناول البحث الاسس القانونية التي يستند عليها إقليم كردستان في إبرام عقود النفط وفقاً لقواعد القانون الدستوري والقانون الدولي، ومدى انسجام هذه العقود مع القوانين الاتحادية العراقية وكذلك مدى انسجامها مع الالتزامات الدولية للعراق، خاصة في مجال الطاقة، كون العراق أحد اعضاء

Exporting Countries (OPEC). As well as, the research will address the international aspects of oil contracts by analyzing relevant international treaties that federal regions may depend on. Furthermore, this research will highlight the political and economic challenges that facing oil contracts and their effects on the mechanisms used to administer natural resources. It will also discuss the implications of these contracts for the concept of national sovereignty, particularly in the light of differential legal interpretations between the federal government and the Kurdistan Regional Government. The aim of this study is develop a comprehensive perspective on the best mechanisms to ensure a degree of autonomy for federal regions within a federal system, allowing them to enter into international contracts that contribute to their economic development while maintaining national sovereignty, by proposing legal recommendations to promote cooperation between the federal government and the Kurdistan Region, ensuring the region's autonomy in administering its affairs while

الوقت لا تتعارض مع السيادة الوطنية للدولة الفدرالية، وذلك من خلال اقتراح توصيات قانونية لتعزيز التعاون بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان بما يحقق استقلالية الإقليم في إدارة شؤونه ويحفظ السيادة الوطنية.

Abstract

This research studies the authority of federal regions to conclude international contracts with external entities, whether states or multinational companies. It studies the potential impact of such contracts on the national sovereignty of the federal state by assessing their compatibility with constitutional rules. In this context, a case study will be applied on the oil contracts concluded by the Kurdistan Region with international energy companies as a model.

The research will study the legal texts which the Kurdistan Region relies on in concluding oil contracts, in accordance with rules of constitutional and international law. It will also study the extent of these contracts with Iraqi federal laws and Iraq's international obligations, particularly in the energy sector, in view of Iraq's membership in the Organization of the Petroleum maintaining national sovereignty.