جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية / كلية القانون

الرقابة الادارية للحكومة على عقود التراخيص النفطية- حقل الاحدب النفطي انموذجاً

رسالة تقدم بها الطالب

نشأت محمد لفته الردام

إلى مجلس كلية القانون – جامعة القادسية

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

اشراف الأستاذ المساعد الدكتورة

زينب كريم سوادي

١٤٤٠ هـ

٢٠١٩ م

بسم الله الرحمن الرحيم

(يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا)

صدق الله العلي العظيم

سورة النساء(الآية ١)

الى :

((ائمتي وسادتي محمد وال محمد عليهم افضل الصلاة وأتّم السلام))

الى : من اهداني سنين العمر
وعلمني ترنيمة الدهر

يامن ادين لك بما انا عليه يامن تستحي الحروف والقوافي من وصفك

***ابي*.....**

الى من ابذل عمري من اجلها
وابقى خجلا مـــــــن دمعـــــــــها

***امي*.....**

الى من هم ســــــــــندي في رخائي و شدتي

***اخوتي*.....**

الى : مشروع جنتي

***اولادي وبناتي*.....**

الى : من غادر خلف الافق البعيد وترك بيننا صدى روحه الدافئة والق صمته... ***صديق العمر راضي*.....**
(ابا احمد) تغمد الله روحه الطاهرة بالجنة والرضوان...

شكر وتقدير

انطلاقاً من قول الامام علي بن موسى الرضا عليه افضل الصلاة واتم السلام (من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق)...

اتوجه بخالص الشكر والاحترام الى الايادي الكريمة التي ساعدتني في انجاز هذا العمل .

فأبدأ بتقديم الشكر الجزيل والعرفان الجميل لأستاذتي الفاضلة الدكتورة زينب كريم سوادي التي تفضلت وقبلت الاشراف على رسالتي وتحملت مشقة متابعتي ، إذ تفضلت بإرشادي الى كيفية القيام بالبحث العلمي واتباع الاسلوب القانوني في الكتابة ، فأسأل الله اَعز وجل اَن يطيل عمرها ويمدها بدوام الصحة والعافية وان يوفقها في مسيرتها العلمية والمهنية .

كما اتقدم بالشكر الجزيل الى الاستاذ الدكتور ميري الخيكاني عميد كلية القانون–جامعة القادسية ، لرعايته لنا جميعا طلبة وباحثين اسال الله ان يوفقه ويسدد خطاه ، واتقدم بالشكر والعرفان للأستاذ فاضل جبير لفتة البديري رئيس قسم القانون العام في جامعة القادسية لما قدمه لنا من مساعدة علمية ودعم وتشجيع نسال الله له التوفيق والرفعة ، واتقدم بالشكر والامتنان الى الدكتور احمد حمد الله معاون عميد كلية القانون لما قدمه لنا من دعم علمي وارشاد ، والى الدكتور نظام الموسوي رئيس قسم القانون الخاص لما قدمه لنا من دعم علمي ، كما اسدي عميق شكري واحترامي لأساتذتي الأفاضل في مرحلة البكالوريوس والمرحلة التحضيرية في الدراسات العليا في كلية القانون جامعة القادسية ، اذ تلقيت على أيديهم الكريمة العلم الوفير منذ ان كنت طالباً في مرحلة البكالوريوس فلهم مني جزيل الشكر والاحترام .

واتقدم بالشكر والعرفان للدكتور غسان عبيد المعموري التدريسي في كلية القانون جامعة كربلاء لما قدمه لي من عون ومساعدة علمية سخية نسال الله له التوفيق والسداد .

كما واشكر موظفي مكتبة كلية القانون في جامعة القادسية – والمكتبة المركزية العامة ، وموظفي المكتبتين الحسينية والعباسية المقدستين ، كذلك الشكر موصول الى موظفي مكتبات كليات القانون بجامعة كربلاء وجامعة بابل ، لما قدموه لي من تسهيل ومساعدة في انتقاء المصادر.

المحتويات

ت	الموضوع	رقم الصفحة
١	المقدمة	١-٧
٢	اشكالية البحث	٣
٣	صعوبة البحث	٤
٤	فرضية البحث	٤
٥	اهمية البحث	٤
٦	اهداف البحث	٥
٧	منهجية البحث	٦
٨	هيكلية البحث	٧
٩	الفصل الأول : ماهية عقود التراخيص النفطية وأنواعها	٨ - ٥٦
١٠	المبحث الاول : تعريف عقود التراخيص النفطية وخصائصها	٨
١١	المطلب الأول: مفهوم الرخصة في عقود التراخيص النفطية	٩
١٢	الفرع الأول : مفهوم الرخصة لغةً	٩
١٣	الفرع الثاني : مفهوم الرخصة في الاصطلاح القانوني	١٠
١٤	المطلب الثاني: تعريف عقد الترخيص النفطي	١٢
١٥	الفرع الأول : تعريف عقد الترخيص النفطي في اللغة	١٢
١٦	الفرع الثاني : تعريف عقد الترخيص النفطي في الاصطلاح القانوني	١٣
١٧	المطلب الثالث : خصائص عقود التراخيص النفطية	٢٠
١٨	المبحث الثاني : أنواع عقود التراخيص النفطية	٢٤
١٩	المطلب الأول : عقود الامتياز النفطي	٢٤
٢٠	المطلب الثاني : عقود المشاركة بالإنتاج	٢٩
٢١	المطلب الثالث : عقود الخدمة والتطوير	٣٦
٢٢	المبحث الثالث : الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية	٤٠
٢	المطلب الأول : عقود التراخيص النفطية من عقود القانون الدولي العام	٤٠
٢٤	المطلب الثاني : عقود التراخيص النفطية عقود ذات طبيعة مختلفة	٤٥

المحتويات

٢٥	المطلب الثالث : عقود التراخيص النفطية عقود إدارية	٤٩
٢٦	الفصل الثاني : الرقابة الادارية السابقة على عقود التراخيص النفطية وطرق ابرامها	٥٧-٩٦
٢٧	المبحث الاول : أطراف عقد الترخيص النفطي	٥٩
٢٨	المطلب الاول : الدولة المنتجة للنفط- الطرف الوطني	٦٠
٢٩	المطلب الثاني : الشركات الأجنبية (الطرف الاجنبي في العقد)	٦٧
٣٠	المبحث الثاني : طرق ابرام عقود التراخيص النفطية ومدى انطباقها على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤	٧٢
٣١	المطلب الاول : طرق ابرام عقود التراخيص النفطية	٧٣
٣٢	المطلب الثاني : مدى انطباق عقود التراخيص النفطية على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤	٧٦
٣٣	المبحث الثالث : أسلوب الانعقاد في حقل الأحدب النفطي وأطرافه	٨٠
٣٤	المطلب الأول : أسلوب الانعقاد في حقل الأحدب النفطي	٨١
٣٥	المطلب الثاني : أطراف الانعقاد في حقل الأحدب النفطي والتزاماتهم	٨٤
٣٦	الفرع الأول : أطراف العقد في حقل الأحدب النفطي	٨٥
٣٧	الفرع الثاني : التزامات الأطراف المتعاقدة في حقل الأحدب النفطي	٨٩
٣٨	الفصل الثالث : الرقابة الإدارية اللاحقة على عقود التراخيص النفطية	٩٧-١٤٣
٣٩	المبحث الاول : رقابة السلطات الاتحادية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية	٩٩
٤٠	المطلب الاول : رقابة مجلس النواب الاتحادي على عقود التراخيص النفطية	٩٩
٤١	المطلب الثاني : رقابة الحكومة الاتحادية عقود التراخيص النفطية	١٠٦
٤٢	الفرع الاول : رقابة مجلس الوزراء الاتحادي على عقود التراخيص	١٠٦
٤٣	الفرع الثاني : رقابة وزارة النفط الاتحادية على عقود التراخيص النفطية	١١١
٤٤	الفرع الثالث : رقابة شركة النفط الوطنية العراقية على عقود التراخيص النفطية	١١٥

المحتويات

٤٥	**المبحث الثاني : رقابة السلطات المحلية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية**	١١٨
٤٦	**المطلب الأول : رقابة المحافظات غير المرتبطة في إقليم على عقود التراخيص النفطية**	١١٩
٤٧	**المطلب الثاني : رقابة الأقاليم على عقود التراخيص النفطية**	١٢٤
٤٨	**المبحث الثالث : الرقابة على عقد التراخيص النفطي في حقل الأحدب**	١٣٠
٤٩	**المطلب الأول : رقابة السلطات الاتحادية على عقد الترخيص النفطي في**	١٣١
٥٠	**المطلب الثاني : رقابة السلطات المحلية على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب**	١٣٧
٥١	**الخاتمة**	١٤٤-١٤٨
٥٢	**المصادر والمراجع**	١٤٩-١٦٠
٥٣	**الملخص باللغة الإنجليزية**	a-b

المستخلص

لقد دأبت البلدان الغنية بالموارد الطبيعية على انتهاج السبل الناجعة والكفيلة للاستثمار الأمثل لمواردها من أجل دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويتم ذلك بواسطة ابرام العقود من حكومات هذه الدول مع شركات النفط الأجنبية وبيع النفط والغاز، وتجتهد حكومات الدول المنتجة للوصول الى النتائج المرجوة من العقد بهدف تحقيق أفضل الأرباح الممكنة ، وتعد الدول المنتجة للنفط الطرف الاهم في عقود التراخيص النفطية بوصفها الجهة المالكة للاستثمار بحسب القانون ومن ثم على الحكومة استعمال سلطتها القانونية للمتابعة والمراقبة على عقود التراخيص النفطية لغرض حماية المصلحة العامة من خلال العقد ، وهناك اكثر من دور للدول المنتجة فـــــــي العقد النفطي ، كونها أحد أطراف العقد والتي تهدف من خلاله مضاعفة إيراداتها وحماية مصالحها أمام شركات النفط الاجنبية من جهة ، وهي مهمة ليست باليسيرة كما سيوضحها البحث في مورد لاحق .

ومن جهة اخرى تمارس السلطات المختصة في الدول المنتجة الرقابة السابقة واللاحقة على مجمل العقد ومطابقته للشروط التي اتفق عليها بين أطراف العقد ، اذ وضح البحث الصيغة التي يتم من خلالها التعاقد بين الحكومات من جهة وشركات النفط الاجنبية من جهة أخرى ، وغالباً ما تكون صيغ ابرام عقود التراخيص النفطية محددة ، فأما أن تكون : اتفاقية امتياز، أو عقد مشاركة بالإنتاج (psA)، أو عقد خدمة وتطوير، وتعد العقود النفطية من العقود التي تتميز بالتعقيد نتيجة ضخامة الأموال المستثمرة من جهة وصعوبة التيقن من مستوى الأرباح من جهة أخرى بسبب التباين بين تكاليف الإنتاج والأرباح تبعاً للظروف الفنية والاقتصادية ، هذا بالإضافة الى أن الشركات الاجنبية التي تدخل في هذا المضمار غالباً ما تكون من كبريات الشركات العالمية ذات الطبيعة الاحتكارية والتي تؤلف من تجمعات عالمية تتبع الدول الصناعية الكبرى ، وهنا تتجلى أهمية الدور الإداري للحكومات في الدول المنتجة للنفط ، لتقوم بتحديد التنظيم القانوني الذي يضمن الرقابة الإدارية لعقود التراخيص النفطية

قبال الشركات الأجنبية ، واختيار النظام التعاقدي المناسب ورسم خارطة التفاوض مع هذه الشركات التي غالباً ما تعتمد في عملية التفاوض على التعاقد مع المختصين في هذا المجال على مستوى العالم ، وعلى الحكومات ان تجتهد لفرض رقابتها على مراحل العقد ابتداءً من مرحلة التفاوض مروراً بمراحل التعاقد ومرحلة الرقابة على التنفيذ ، وهذا ما تناوله البحث على مدار فصوله بعد أن شمل بالدراسة والتحليل عقد الأحدب النفطي أنموذجاً للدراسة ، وقد قامت الدراسة بتسليط الضوء على الرقابة الإدارية للحكومات على عقود التراخيص النفطية أذ تعد هذه الرقابة الحجر الأساس لبسط سلطة الحكومات على هذه العقود في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية ، والتي يعد العراق من أبرز هذه الدول ، كذلك يهدف البحث الى تحديد مواطن القصور التشريعي لهذه الرقابة ، وتكمن أهمية البحث في أنه لم تتم المصادقة على قانون النفط والغاز مما يتيح الفرصة لاقتراح تعديل بعض فقرات هذا القانون ولاسيما في الية ابرام عقود التراخيص النفطية ، ويتضمن منهج البحث في الرقابة الحكومية للإدارة على عقود التراخيص النفطية المقارنة بين قوانين بعض الدول العربية والاستئناس ببعض قوانين الدول الاقليمية والدول الاخرى المنتجة للنفط ، كما تبنى البحث المنهج التحليلي من خلال دراسة عقود التراخيص النفطية مسترشدين بأفكار الفقهاء والمختصين وكتب القانون المختصة بعد شرحها وتحليلها ومناقشتها اذ توصلنا الى النتائج التي تهدف الدراسة إلى الوصول اليها ، كذلك تبنى البحث المنهج التطبيقي من خلال الاسترشاد بأحكام القضاء الدولي في مجال الدراسة .

المقدمة

حظي النفط باهتمام كبير من لدن معظم شعوب العالم لأنه من الثروات الطبيعية المهمة التي منحها الله جل جلاله للإنسان ، فقد كان النفط السلعة الاستراتيجية وفي كل مكان وزمان شهد اكتشافه على سطح وجوف المعمورة ، وقد اصبح النفط سمة العصر وقد اقترن القرن العشرين باسم النفط أذ اطلق على القرن الماضي بعصر البترول تيمناً باستعمال النفط في كافة مجالات الحياة ، ورغم التغيرات المستمرة في الاكتشافات العلمية في البحث عن المصادر البديلة للطاقة على مستوى العالم والتي وصلت الى مراحل متقدمة في البحث والتطوير الا ان الوقائع تشير الى ان النفط يبقى السلعة الاستراتيجية الاولى في مجال الاقتصاد والتنمية وفي زمن السلم والحرب على حد سوى ، وقد ادى ظهور النفط بكميات تجارية في مناطق محددة من العالم الى تنافس الدول الصناعية الكبرى على هذا المورد الحيوي لعجلة التنمية العالمية وكونه المصدر الاساس للطاقة ، وقد بدأت الابتكارات والاختراعات في التسارع بعد اكتشاف النفط وفي شتى المجالات ، ومن ثم اصبح النفط الشريان الحيوي لعجلة الصناعة ومظاهر الحضارة والتمدن في العالم ، ويلعب النفط دورا بارزا لانه يوفر المادة الاولية الاساسية للصناعات البتروكيمياوية ، ونتيجةً للأهمية الكبرى لهذا الفلز الحيوي اخذت الدول الصناعية الكبرى بالتخطيط لاستغلال الدول النامية في منطقة الشرق الاوسط ومناطق اخرى في شمال افريقيا وفي بعض دول امريكا اللاتينية التي اكتشف النفط فيها بكميات تفوق حاجة هذه الدول بشكل كبير جداً ، ومن ثم اصبح لزاماً على هذه الدول المنتجة للنفط الاستغلال الامثل لهذه الثروة الطبيعية المهمة عن طريق السعي الحثيث والتخطيط لتقليص الفجوة العلمية والتكنلوجية بين الدول المنتجة والدول المتقدمة التي تتبعها شركات النفط الاجنبية ، ويتم ذلك من خلال تطوير النظم الادارية والقانونية والفنية لمواكبة عملية الاستغلال الامثل للنفط ، والتعامل مع شركات النفط العالمية التي تتبع في اغلبها للدول الصناعية الكبرى بطريقة متوازنة ، لكي تستثمر الدول المنتجة للنفط ثرواتها الوطنية بطريقة ناجعة تضمن تحقيق المصالح الوطنية العامة وتحقيق الرفاه لشعوبها ، وهذا ما يعمل على منع استغلال الدول الصناعية الكبرى للدول المنتجة للنفط التي اغلبها من الدول النامية التي يعد العراق واحدا منها اذ يمتلك احتياطي كبير للنفط كما يمتاز بالسعة الانتاجية الواعدة .

ومن هنا لا بد للدول المنتجة للنفط ان تعمل على تطوير المنظومة الادارية والقانونية لعقود التراخيص النفطية ولغرض تحقيق عملية التوازن ما بين الانتاج واسواق النفط التي تسيطر عليها

شركات النفط العالمية الكبرى في العالم اذ دأبت البلدان المنتجة للنفط على انتهاج السبل الكفيلة بالاستعمال الامثل لمواردها الطبيعية لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، حيث اتجهت هذه الدول لتطوير اليات إبرام عقود النفط مع شركات النفط الاجنبية ، لتحقيق افضل الارباح الممكنة مع النظر الى عدم انهاك المكامن النفطية ، وتعد الدول المنتجة للنفط الطرف الاهم في عقود التراخيص النفطية لاعتبارها الجهة المالكة للثروة النفطية بحسب القانون ، ومن ثم يكون على الحكومات المنتجة ممارسة سلطاتها القانونية للمتابعة والمراقبة على عقود التراخيص النفطية ومجمل العمليات البترولية ، وللدول المنتجة للنفط او من يمثلها من السلطات اكثر من دور ، فكونها احد اطراف عقد الترخيص النفطي ، وتهدف من خلال العقد مضاعفة ايراداتها وحماية مصالحها الوطنية ازاء شركات النفط الاجنبية ، وهي مهمة ليست باليسيرة .

كما تتولى السلطات الرقابية في الدول المنتجة الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على مجمل العقد البترولي من مدة المفاوضات ومروراً بمدة تنفيذ العقد ومطابقته للشروط التي اتفقت عليها اطرافه ، وسيوضح البحث الصيغة التي يتم من خلالها التعاقد بين الدولة المنتجة من جهة وبين شركات النفط الاجنبية من جهة اخرى ، وغالباً ما تكون صيغة إ برام العقد محددة ، فاما ان تكون عقود امتياز نفطي ، او عقود مشاركة بالإنتاج (P S A) ، او عقود خدمة وتطوير (P C A) ، وتعد عقود التراخيص النفطية من العقود الحديثة نسبياً ، وتتمـيز بالتعقيد نتيجة ضخامة الاموال المستثمرة من جهة وصعوبة التيقن من مستوى الارباح من جهة اخرى للتباين في تكاليف الانتاج والارباح تبعاً للظروف الفنية والاقتصادية المتغيرة ، هذا بالإضافة الى ان الشركات الاستثمارية التي تدخل في هذا المضمار غالباً ما تكون من كبريات الشركات العالمية ذات الطبيعة الاحتكارية والتي تؤلف من شركات عالمية تتبع الدول الكبرى ، وهنا تكمن اهمية الدور الاداري للحكومات في الدول المنتجة للنفط وخطورته ، اذ لابد لحكومات هذه الدول من ان تقوم بتحديد التنظيم القانوني والاداري الذي يضمن الرقابة الادارية على عقود التراخيص النفطية بواسطة اختيار النظام التعاقدي المناسب ، ورسم خارطة التفاوض مع شركات النفط العالمية ورقابة الاجهزة المختصة في الدول المنتجة لمراحل العقد المختلفة وهذا ما سيتناوله البحث على مدار فصوله .

إشكالية البحث

تعتمد الرقابة على عقود التراخيص النفطية على الاجهزة الرقابية الحكومية المختلفة ، ولان العراق من الدول التي تنتهج النظام الاتحادي بحسب دستوره لعام ٢٠٠٥ ، ومن ثم فان هناك اجهزة رقابية اتحادية واخرى محلية تتبع الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة في اقليم ، حيث تقوم هذه الاجهزة جميعها بالدور الرقابي المتعلق بقطاع النفط وهذا ما اكدته المادة (١١٢ – الفقرة اولاً) من الدستور ، وبرغم وضوح النص الدستوري الا ان عملية تطبيق النص يشوبها العديد من الاشكاليات التي من اهمها التداخل بين صلاحيات السلطات الاتحادية والسلطات المحلية المختصة بالرقابة على القطاع النفطي في العراق ، مما ادى الى اختلال التوازن بين الادوار الرقابية للأجهزة الحكومية في هذا القطاع .

كما ان الواقع العملي اثبت ايضاً اَو من خلال جولات التراخيص النفطية التي أبرمتها الحكومة العراقية منذ عام ٢٠٠٨ ظهور مشاكل تتعلق بعدم قدرة الاجهزة الرقابية الوطنية في العراق على بسط صلاحياتها على العقود الثانوية ، او ما تسمى بالعقود المبرمة من الباطن والتي تبرم بين شركات النفط الاجنبية صاحبة الترخيص وبعض الشركات الاجنبية ، والحجة في ذلك هي أن السلطات الاتحادية العليا ممثلة بالأمانة العامة لمجلس الوزراء ، ووزارة النفط الاتحادية لا تستطيع الرقابة عن طريق الاجهزة الرقابية الوطنية المختصة على العقود التي لا تكون الدولة طرفاً فيها.

ومن ثم فان اشكالية البحث تتلخص بنقطتين :

- التداخل في الصلاحيات بين الاجهزة الرقابية الاتحادية والاجهزة الرقابية المحلية .
- غياب قدرة الاجهزة الرقابية الوطنية في العراق على بسط سلطتها الرقابية على العقود الثانوية التي تبرم من الباطن بين شركات النفط الأجنبية صاحبة الترخيص النفطي والشركات والمقاولين الاجانب ، لان هذه العقود كما ترى السلطات الاتحادية العليا ليست مبرمة مع الدولة .

صعوبة البحث

ان البحث في موضوع الرقابة على عقود التراخيص النفطية واختيار عقد حقل الاحدب النفطي انموذجا للدراسة لا يخلو من صعوبة ، ان التعامل بسرية مع نصوص العقود النفطية من لدن وزارة النفط والتشكيلات الادارية التابعة لها ساهمت في صعوبة الحصول على نماذج العقود التي تحتاجها الدراسة في تحليل نصوصها ومضامينها .

وقد اعتمدنا على نصوص الاتفاقيات التي ابرمت في السابق ، وما جادت به المواقع الالكترونية ذات العلاقة ، في الحصول على بعض النصوص المهمة من عقد حقل الاحدب النفطي والعقود الاخرى التي تتعلق بموضوع الدراسة .

فرضية البحث

تقوم فرضية البحث على توزيع الصلاحيات الرقابية للأجهزة الرقابية الاتحادية والمحلية للدول المنتجة ، والتي يمثلها في هذا البحث جمهورية العراق بطريقة متوازنة لضمان فعالية الرقابة والمتابعة على شركات النفط الاجنبية التي تمثل الطرف الاخر في عقد الترخيص النفطي ، كما تقوم فرضية البحث على اساس ضرورة تمكين الاجهزة الرقابية للدولة المنتجة على فرض صلاحياتها على مجمل العمليات البترولية ، بما فيها كافة اشكال العقود النفطية سواء العقود الرئيسة او العقود الثانوية التي تبرم بين شركات النفط الاجنبية والشركات الاخرى ، للمحافظة على المصلحة العامة للدولة المنتجة وتجنب ضياع المال العام المتحصل من استغلال الثروة النفطية في العراق والبلدان العربية الدول المنتجة للنفط .

أهمية البحث

ان البحث في الاختصاص الرقابي للحكومات في عقود التراخيص النفطية له اهمية كبيرة في رسم المساحة القانونية وتحديدها للدول المنتجة على هذه العقود لتحقيق المصلحة الوطنية ممثلة بالتنمية الاقتصادية والمجتمعية لهذه الدول ، لذا سوف يسلط البحث الضوء على رقابة الاجهزة المختصة في الدول المنتجة للنفط على سير عمل عقود التراخيص النفطية ، اذ تعد الرقابة

من الاعمال الادارية المهمة لهذه البلدان التي يعد العراق من ابرز هذه الدول لضخامة الاحتياطي النفطي والقدرة الانتاجية الكبيرة التي يمتلكها هذا البلد الذي يحتل موقعاً مهماً في قلب العالم .

وتكمن اهمية البحث بالنسبة الى العراق في الاعتماد الكبير لهذا البلد على النفط كونه من المصادر الرئيسة والاساسية للعملات الصعبة التي يعتمد عليها في توفير المتطلبات الاساسية والضرورية للشعب العراقي ، اذ تمثل واردات النفط العراقي ما يساوي اليوم نسبة ٩٥% من الميزانية السنوية للدولة ، ومن ثم فان اقتصاده مرهون بالصادرات النفطية ومن دونها يتعطل الاقتصاد الوطني بشكل كامل تقريباً ، ولأهمية النفط بالنسبة للعراق يهتم البحث في بيان الاجهزة الرقابية الوطنية المختصة في عملية الرقابة والاشراف على العمليات البترولية التي تعد عقود التراخيص النفطية من اهم هذه العمليات وذلك لتحقيق الاهداف المنشودة من هذه الرقابة الوطنية ، والحفاظ على هذه الثروة المهمة في عجلة التنمية الاقتصادية للعراق والدول العربية المنتجة للنفط

أهداف البحث

يهدف البحث من وراء دراسة موضوع الرقابة الادارية على عقود التراخيص النفطية الاتي:

١- ماهية الطبيعة القانونية للعقود النفطية وهل هي من عقود القانون العام ام هي عقودا ادارية ام هي عقود ذات طبيعة مختلفة تأخذ بعناصر القانون العام وعناصر القانون اللخاص ؟ .

٢- تحديد النمط التعاقدي وشكل عقود التراخيص النفطية التي أبرمتها الحكومة العراقية من خلال جولات التراخيص النفطية التي بدأت في عام ٢٠٠٨ .

٢-هل تعد عقود التراخيص النفطية التي ابرمتها الحكومة العراقية او من يمثلها من المؤسسات العامة في جولة التراخيص الاولى الذي يعد عقد حقل الاحدب النفطي من ضمنها عقود خدمة وتطوير ؟ او انها عقود مشاركة بالإنتاج قريبة لعقود التراخيص النفطية التي وقعتها حكومة اقليم كردستان العراق بعد عام ٢٠٠٣ ؟ او هي عقود مشاركة مطورة تأخذ بين صورة عقود المشاركة وعقود الخدمة والتطوير ؟ .

٣- ما اسلوب الانعقاد في عقد حقل الاحدب النفطي كونه انموذجاً للدراسة ؟

٤- ما طبيعة الضرر الناتج عن العمليات البترولية التي تقوم بها شركات النفط الاجنبية في العراق التي منها شركة ائتلاف الواحة الصينية التي تستثمر في حقل الاحدب النفطي ؟

٥- هل كان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ واضحاً في توزيع الصلاحيات بين السلطات الرقابية الاتحادية والسلطات الرقابية المحلية ؟ او كان الدستور غامضاً في نصوصه التي تتعلق في توزيع تلك الصلاحيات ؟ .

٦- ما الواقع العملي لرقابة السلطات الاتحادية والسلطات المحلية على عقد الترخيص النفطي لحقل الاحدب ؟ وهل هناك توازن في الرقابة بين هذه السلطات ؟

منهجية البحث

نتيجةً لتشعب موضوع البحث وكثرة تفرعاته وتناوله لقضايا كثيرة تتعلق بطبيعة عقود النفط والالية الادارية والرقابية لأجهزة الدولة الاتحادية والمحلية المختصة بإدارة قطاع النفط في العراق ومقارنتها بالدول العربية وبعض الدول المنتجة للنفط ، اعتمد البحث على ثلاثة مناهج علمية ، هي المقارنة والتحليلية والتطبيقية على وفق الاتي :

المنهج المقارن : لقد اعتمد هذا المنهج في البحث على اتخاذ المقارنة بين القوانين العراقية وقوانين الدول العربية المنتجة للنفط كلاً من مصر والسعودية والكويت والامارات العربية المتحدة وقطر والبحرين وسلطنة عمان وليبيا واليمن والجزائر ، كونها الاقرب من نواحي متعددة للقوانين المتعلقة بإدارة قطاع النفط في العراق ، مع الاستئناس ببعض قوانين الدول المنتجة للنفط .

المنهج التحليلي : محاولين فيه تحليل اراء الفقهاء والمختصين في المجال القانوني والاداري لعقود النفط ، ومناقشة هذه الآراء الفقهية ، للوصول للأحكام والنتائج العلمية المستقاة من هذه الآراء ، وتحليل النصوص القانونية للعقود النفطية المبرمة بين الدول المنتجة للنفط والشركات الاجنبية التي تمثل الطرف الاخر في العقد ، وكذلك تحليل النصوص القانونية لعقود التراخيص النفطية والتي منها عقد حقل الاحدب النفطي .

المنهج التطبيقي : بما ان البحث لا يعالج موضوعات نظرية بحتة ، لذا حاولنا تعزيز البحث بعرض تفاصيل العقود النفطية المبرمة بين الدول المنتجة والشركات الاجنبية ، وبالقرارات القضائية الصادرة من " المحاكم الدولية " و " ومحاكم التحكيم الدولية " .

هيكلية البحث

لغرض تغطية متطلبات موضوع البحث الذي يتعلق بالرقابة الادارية للحكومة على عقود التراخيص النفطية وبصورة تستجيب لمشكلات البحث التي تم عرضها في هذه المقدمة ، سنقسم البحث على ثلاثة فصول ، كالاتي :

الفصل الاول : ماهية عقود التراخيص النفطية وانواعها .

الفصل الثاني : الرقابة السابقة على عقود التراخيص النفطية وطرق ابرامها .

الفصل الثالث : الرقابة الادارية اللاحقة على عقود التراخيص النفطية .

ثم نختم البحث باثبات ما توصلنا اليه من نتائج مشفوعة بما نقترحه من توصيات .

ومن الله التوفيق..

الفصل الأول

ماهية عقود التراخيص النفطية وانواعها

وهناك أهمية كبيرة لتحديد مفهوم عقود التراخيص النفطية ، سواء من ناحية أطراف العقد أو من ناحية القانون الواجب التطبيق على العقد ، أو الآثار القانونية المترتبة .

كما ان اهمية تحديد مفهوم عقد الترخيص النفطي يتجلى في تحديد ما تتمتع به الإدارة من سلطات وحقوق بموجبه ، ويفترض أن الحكومات تعد الطرف الاهم في عقد الترخيص النفطي بالنسبة للدول المنتجة ، ومن ثم عليها استعمال سلطتها القانونية للمتابعة و المراقبة لحماية المصلحة العامة ، وفيما يخص الرقابة بالنسبة لحكومات (الدول المنتجة) فهي رقابة إدارية في الغالب ترتبط بعقد الترخيص المبرم بين أطراف العقد[١] .

كما ان لكل تصرف محلاً ومحل عقد الترخيص النفطي هو النفط [٢].

وللإحاطة بالموضوع سنتناول هذا الفصل في مباحث ثلاثة ، الاول يتناول التعريف بعقود التراخيص النفطية وخصائصها ، والثاني أنواع عقود التراخيص النفطية ، وفي الثالث الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية ...

المبحث الأول

تعريف عقود التراخيص النفطية وخصائصها

ارتأينا تقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب ، الأول يتناول مفهوم الرخصة في عقود التراخيص النفطية ، والثاني تعريف عقد الترخيص النفطي ، وفي الثالث خصائص عقود التراخيص النفطية...

١- د. رعد هاشم امين التميمي ، النظام القانوني لعقد التجهيز ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص١٠٨ .

٢- وينبغي الاشارة الى ان مفردة البترول ذات معنى اوسع من النفط لان اللفظة الاولى تعني النفط الخام وبقية المنتجات الهيدروكربونية ، اما لفظة النفط فهي تشير للنفط الخام وهذا يتناسب مع موضوع الدراسة ، ولتفاصيل اكثر ينظر الى : د. عاطف سليمان ، التجربة البترولية لا مارة ابو ظبي ، مركز الامارات للدراسات الاستراتيجية ، ابو ظبي ، ط٣ ، ٢٠١٤ ، ص٧ .

المطلب الأول

مفهوم الرخصة في عقود التراخيص النفطية

ولتسليط الضوء على مفهوم الرخصة في عقود التراخيص النفطية ، سنقسم هذا المطلب على فرعين ، نتناول في الاول مفهوم الرخصة لغةً ، وفي الثاني مفهوم الرخصة اصطلاحاً .

الفرع الاول

مفهوم الرخصة لغةً

يعرف الترخيص لغة بأنه : اذن لممارسة عمل او لحمل سلاح او ترخيص بالدخول ، اخذ من المدير ترخيصا لزيارة اهله : اذنا يسمح له بمغادرة عمله ، او تسلم ترخيصاً لفتح متجر : اجازة او رخصـــــه ، ويأتي في رخص له الامر : ارخصه وسهله ويسره له ، و رخص له في كذا ، ورخصة فيه : اذن له فيه بعد النهي عنه ، كما يعرف ايضا بأنه : الاذن ، رخص له كذا او في كذا اذن له فيه بعد النهي عنه وترخص بالأمر اي اخذ منه رخصة[١] .

ويعـــد مصطلح الامتياز المصطلح الاوسع نطاقاً ، وقد جاء في قضية الدعوى المرفوعة سنة ١٩٢٤ من الحكومة الالمانية ضد لجنة التعويضات ، حيث فسرت هيئة التحكيم المادة (٢٦٠) من معاهدة فرساي بـــــــان (مفهوم الامتياز واسع للغاية ومتنوع ، انه قد يشمل وفق التشريعات والمذاهب المعنية ، اموراً كثيرة ابتداء من حق الالقاب أو حق التأميم او حق الادارة) ، كذلك تم تعريف عقد الامتياز بحسب (Gödel) بأنـــه (عقد يقوم بمقتضاه فرد اوافراد بتنفيذ عمل ما على اساس مكافأتهم لقاء مجهودهم ومصروفاتهم ، لا بمبلغ من النقد يدفع لهم من قبل الحكومة بعد اتمام العمل ، بل يتسلم عائدا بغرض لمدى طويل الاجل)[٢] .

١–د. محمد ماهر ابو العينين ، التراخيص الادارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء و افتاء مجلس الدولة دراسة تحليلية ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، ص٢٩٤.

٢–د. ريم سعود سماوي ، براءات الاختراع في الصناعات الدوائية ، التنظيم القانوني للتراخيص والاتفاقية في ضوء منظمة التجارة العالمية ، ط١ ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ ، ص١٩٩ .

ونحن بدورنا نتفق مع ما ذهب اليه الرأي القائل بأن مصطلح الامتياز هو المصطلح الاوسع نطاقاً ليشمل بضمنه عقد الترخيص النفطي ، والدليل على ذلك ما ذهبت اليه هيئة التحكم في الدعوى المرفوعة من الحكومة الالمانية ضد لجنة التعويضات عام ١٩٢٤ في تفسير مفهوم الامتياز .

الفرع الثاني

مفهوم الرخصة في الاصطلاح القانوني

اما اصطلاح الترخيص فاصله في الكلمة اللاتينية (license) يعني الحرية او مشروعية الفعل ، والذي يعني الفعل غير المرخص به يعـــــد فعلاً غير مشروع [١] .

كما وردت في الاصطلاح القانوني تعريفات عده للتراخيص النفطية اذ عرفت هذه العقود بأنها (اتفاق بين صاحب الحق المرخص وشخص آخر مرخص له يسمح له بموجبه الطرف الأول للثاني باستخدام تلك الرخصة . في منطقه محددة ولمدة معينة وفي مقابل بدل يلزم به الطرف المرخص له) وعرفت أيضا بأنـــها (الاتفاقات التي تلزم بمقتضاها الدولة بمنح الحق في التنقيب والإنتاج إلى مستثمر محلي أو أجنبي لقاء مقابل يتم الاتفاق عليه)[٢] .

وفي الاصطلاح الفقهي ، فقد عرف فقهاء القانون الترخيص النفطي اكثر من تعريف ، فقد عرفه بعضهم بأنه (التصرف الذي بواسطته تمنح الدولة مشروع اجنبي حقاً مطلقاً قاصرا عليه في البحث في اقليمها عن النفط واستخراجه واستغلاله من خلال فترة زمنية محدودة)[٣] .

وعرفه بعض اخر بأنه (حق يعطي من سلطة مختصة لمباشرة عمل لا يعتبر مشروعاً دون هذا الترخيص)[٤] .

١–د. ريم سعود سماوي ، مصدر سابق ،ص١٩٩ .

٢–د. احمد عبد الرزاق خليفة السعيدان ، القانون والسيادة وامتيازات النفط ، رسالة دكتوراه ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ط١ ، بيروت سنة ١٩٩٦ ، ص٢٧ .

٣– نقلا عن د. حفيظة السيد حداد ، العقود المبرمة بين الدولة والاشخاص الاجنبية الخاصة لتحديد ما هيتها والنظام القانوني الحاكم لها ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، ١٩٩٦ ، ص١٥٧ .

٤–د. ماجد عبد الحميد السيد عمار ، عقد الترخيص الصناعي واهميته للدول النامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص١٦ .

ويعرف الترخيص اصطلاحاً على انه (اذن من طرف يطلق على هذا الطرف المرخص او المالك الاصلي للحق ولصالح الطرف الاخر الذي يطلق عليه المرخص اليه ، وباستعمال الرخصة المملوكة للأول والتي قد تعطي المساعدة الفنية ، فردية كانت هذه المساعدات الفنية ام بالاشتراك مع الاخرين وسواء كان الترخيص قصري او غير قصري من حيث الزمان والمكان الذي يسمح فيه باستغلال هذا الترخيص)[١] .

اما الفرق بين الرخصة او الترخيص وبين عقد الترخيص ، فالرخصة او الاجازة كما سماها قانون نفط كردستان تصدر بقرار اداري وهي خاصة بالاستكشاف والتنقيب وهي غالبا تسبق عقد الترخيص النفطي .

ويعـــــد الترخيص من التصرفات القانونية الملزمة للجانبين لا نها تنشأ التزامات متقابلة في ذمة المرخص والمرخص له ، وتعـــد التزامات كل من الطرفين سبباً فـــي التزامات الطرف الاخر ، اذ يلتزم المرخص بتمكين المرخص له من استعمال واستغلال محل الترخيص طوال مدة نفاده ، ومساعدته في الانتاج وصولاً الى تحقيق الهدف المنشود من الترخيص ، في حين يلتزم المرخص له بدفع مقابل لهذا الانتفاع او الاستغلال بـحسب الاتفاق المبرم بين الطرفين ، وترتبط التزامات الطرفين ارتباطاً وثيقاً فاذا انقضى التزام احدهما انقضى التزام الاخر[٢]

وفي مصر ذكرت آلية الحصول على الرخصة للتنقيب عن النفط في اللائحة رقم ٧٥٨ لسنة ١٩٧١ وفي الفقرة ١ اذ نص على ان (تقدم الطلبات الخاصة بتراخيص البحث عن البترول الى مؤسسة البترول ، ويجب ان يكون تقديم الطلب مصحوباً ...) [٣] .

ومن خلال ما تقدم فان عقد الترخيص يعد تصرفاً قانونياً يتنازل بموجبه صاحب الترخـيص (المرخص) للمرخص له عن الحق الحصري لاستعمال واستغلال محل الترخيص وخلال مدة معينة ولقاء مبلغ يحدده اتفاق الطرفين ، ولا يترتب على هذا التصرف نقل الملكية من الطرف الاول للطرف

١–د. جلال احمد خليل ، النظام القانوني لحماية الاختراعات ونقل التكنلوجيا الى الدول النامية ، ط١ ، الكويت ، ١٩٨٣ ، ص٤٠٢ ، ود. صلاح الدين جمال الدين ، عقود نقل التكنلوجيا ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص٥ .

٢–د. صاحب عبيد الفتلاوي ، الموجز في العقود المسماة – عقد الايجار ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، ص٤٥–٤٦ .

٣–د. حامد الشريف ، التراخيص الادارية ، ج٣ ، دار القانون للإصدارات القانونية ، ٢٠١١ ، ص٣٢٠ .

الثاني ، وانما يخوله حق الاستعمال والاستغلال ولمدة يحددها اتفاق الاطراف ، مع احتفاظ المرخص بملكية محل الترخيص .

المطلب الثاني

تعريف عقد الترخيص النفطي

يعد عقد الترخيص النفطي من العقود الحديثة والمهمة ، وتأتي اهميته لدوره الريادي في عملية التنمية الاقتصادية ، كما ان اهمية هذا العقد ترجع الى الاهمية الاقتصادية والسياسية لمحل العقد ، لان عقد الترخيص النفطي يعد تصرفاً قانونياً وان لكل تصرف قانوني محلاً ومحل العقد المذكور هو النفط ، ونظرا لأهمية تعريف عقود التراخيص النفطية لذا سيقسم هذا المطلب على فرعين ، يتناول الفرع الاول تعريف عقد الترخيص النفطي في اللغة ، وفي الثاني تعريف عقد الترخيص النفطي في الاصطلاح القانوني .

الفرع الاول

تعريف عقد الترخيص النفطي في اللغة

يقصد العقد في اللغة بأنه : عقد الشي اي يعقده عقداً ، فان عقد وتعقد ، يعني شده فانشد ، وهو نقيض الحل وفي الاصل هو في اللغة ويستعمل في اللغة للحبل وما نحوه من المحسوسات ، ثم اطلق على انواع العقود في البيع والمواثيق وغيرها ، وكذلك في العقيدة ، ويقصد بها ما يعقد عليه الانسان قلبه من اراء بتصميم وجزم ، وكذلك يشار للعقد في اللغة بالربط والتوثيق ، مادياً كان ام معنوياً ، فيقال عقد الحبل اي ربط بين طرفيه ، ويقال عقد العزم اي ألزم نفسه بأمر مستقبل[١] .

والمعاقد مواضع العقد ، يقال عقدت الحبل والبيع فانعقد واليمين أحكمه ، والعقد العهد والجمع عقود وهي أوكد العهود ، ويقال عهدت الى فلان في كذا وتأويله ألزمته ذلك ، وتعاقد القوم تعاهدوا ، فاذا قلت : عاقدته او عقدت عليه :، بمعنى : الزمته[٢] .

١-ابراهيم مصطفى أحمد الزيات ، المعجم الوسيط ، ج١ ، دار الدعوة للنشر ، تركيا ، بدون سنة نشر ، ص٩٦٤

٢-الأمام ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور ، لسان العرب ألمجلد الثالث ، بيروت ، دار صادر ، ١٩٥٥م ، ص٢٩٧ .

وقد ورد ذكر العقد في القران الكريم في قوله تعـالى : ((يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آَمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ))[١] ، وهنا في هذا المورد المراد منه عقد اليمين ، ومدلول النص القراءني ان جل جلاله خاطب الذين امنوا وطالبهم بالوفاء بالعقود التي عقدها الله تعالى عليهم ، والعقود التي يعقدها بعضهم على بعض على ما يوجبه.

اما النفط فيعرف لغوياً ، النفط والنفط : دهن ، والكسر فيه افصح ، ونفط ينفط نفطاً : فهو نافط ونفطت يده : قرحت او تجمع فيها الماء بين اللحم والجلد ، بسبب العمل ، ومعنى كلمة نفط : بفتحتين المجل وقد (نفطت) يده من باب طرب و (نفيطاً) ايضا (تنفطت) و (النفط) دهن والكسر فيه افصح ، .ويطلق على النفط الزيت الخام او الذهب الأسود ، وهو عبارة عن سائل كثيف ، قابل للاشتعال ، اسود يميل الى الاخضرار ، ويوجد في الطبقة العليا مـــــــــــن القشرة الأرضية[٢].

ونفط : مزيج من الهيدروكربونات ويتحصل عليها بتقطير زيت البترول الخام او ما يسمى بقطران الفحم الحجري ، وهو سريع الاشتعال ، واكثر ما يستعمل في الوقود الذي يستعمل في تحريك الاليات المختلفة من وسائل نقل واجهزة ومصانع ونحوها .

الفرع الثاني

تعريف عقد الترخيص النفطي في الاصطلاح القانوني...

لقد اهتمت التشريعات المتعلقة بالنفط بعقد الترخيص النفطي ، كما ان هناك اهتماماً كبيراً وواسعاً من لدى فقهاء القانون بالعقد المذكور لأهميته الكبيرة ، وقبل البدء بتعريف العقد النفطي لابد ان نسلط الضوء على مسألة مهمة تتعلق بشيوع أكثر من أسم لعقد النفط ، فيسمى عقد الامتياز وعقد الترخيص النفطي او العقد النفطي ، وكذلك يسمى بالعقد البترولي في احيان اخرى ، وكانت تسمية عقد الامتياز النفطي هي التسمية الاقدم من بين المسميات الاخرى ، وكانت هذه التسمية مرتبطة بالصورة الاولى لعقود النفط التي ظهرت في بداية القرن التاسع عشر ابان مرحلة الاحتلال العسكري ونشوء الاستعمار ، وهذا بدوره ادى الى ولادة انظمة قانونية جديدة تختلف عما كان سائداً

١- المائدة : ١ .

٢- ينظر : الرازي محمد بن ابي بكر ، مختار الصحاح ، دار الرضوان ، حلب ، ٢٠٠٥ ، ص٤٥٤ .

من انظمة وتتماشى مع وضع المجتمع الجديد ، اذ كانت تهدف هذه الانظمة الى تامين انظمة قانونية تناظر الانظمة القائمة في الدول الغربية[١] .

وقد عرف عقد الامتياز النفطي على انه (وثيقة تجري بموجبها التقديم لحقوق قانونية ملزمة لصالح المجتمع الدولي وان شكلها ليس ضرورياً ولكن ما هو ضروري انها تخاطب العالم او مجموعة من الدول)[٢] .

وعقد الترخيص النفطي لا يختلف كثيراً عن عقد الامتياز النفطي ، وسبق ان ذكر البحث بشيوع اكثر من تسمية لعقد الترخيص النفطي وعلى مدار التطور التاريخي لهذا العقد ... فقد عرفته بعض التشريعات مثل قانون الثروة النفطية لجمهورية السودان رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ على انه (اتفاقية النفط يقصد بها الاتفاق المبرم بين المؤسسة والشركات وفقا لاحكام المادة ٦...)[٣] .

وقد عرف قانون البترول في سلطنة عمان عقد النفط على انه (اي اتفاق يدخل فيه جلاله السلطان ، او من ينوب عنه ، من اجل التنقيب عن البترول او المعادن او استخراجه و استغلالها واخذها وتوزيعها)[٤] .

وجاء في قانون البترول الليبي رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٥ وفي المادة (٢-٩) على انه (تختص وزارة النفط والغاز بما يلي " اعتماد تراخيص الاستثمار وعقود الامتياز وما في حكمها من عقود استخراج النفط والغاز او إلغاؤها او القبول بالتحكيم وفقاً للتشريعات النافذة ")[٥] .

١- جير هارد فان غلان ، القانون بين الامم ، ج٢ دار الافاق الجديدة ، بيروت ، ترجمة وفيق زهدي ، ص٢٣٣ ، ود. علي عبد الرزاق الانباري ، اثر القانون الدولي العام في تطوير عقود الامتيازات النفطية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص٩ .

٢-عادل عزت السجقي ، سريان المعاهدات على الدول غير الاطراف ، بغداد ، مطبعة السعدون ، ١٩٧٨ ، ص١٩٢ .

٣-قانون الثروة النفطية لجمهورية السودان رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ ، منشور على الموقع الالكتروني : http://www.sjsudan.org/displaylawdetails.php?lawid=16 تاريـــــــــــــخ الزيارة ٧:٥ مساءا في ٢٠١٨/ ٥/٢٤ .

٤-قانون البترول والمعادن لسلطنة عمان لعام ١٩٧٦ ، الفقرة(١) المادة(٤) ، منشور على الشبكة العالمية وعلى (https:// www.omanlegal.org) تاريخ الزيارة ٧:١٠ مساء ٢٠١٨/٥/٢٤ .

٥- المادة (٢-٩) من قانون البترول الليبي رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٥ .

كما وعرفت الاتفاقيات الدولية التي ابرمت فـــــي مجال الاستثمار النفطي عقد الترخيص النفطي [١] .

ويشبه حق المرخص له تجاه المرخص اليه بحق المستأجر تجاه مالك المأجور في القانون المدني العراقي (تمليك منفعة معلومة لمدة معلومة وبه يلتزم المؤجر ان يمكن المستأجر من الانتفاع بالمأجور) [٢] .

وظهرت عقود النفط في بداية القرن العشرين على شكل اتفاقات امتياز وتطورت مع الوقت ، حيث دخلت شركات النفط الأجنبية في اتفاقات الامتياز، وكانت من اول الشركات العالمية في مجال الاستثمار النفطي التي دخلت للعمل في الشرق الاوسط هي شركة النفط الانجلو – فارسية ، في ٢٨/ ايار ١٩٠١ ، حيـــــث شرعت الحكومة الايرانية بمنح السيد (ويليام نوكس دارسي) امتياز الاستكشاف والاستغلال لنفط الخليج الفارسي ، وكانت المدة الزمنية للعقد ستة عقود وكان هذا الامتياز هو الامتياز الاول في المنطقة [٣] .

وقد تميزت هذه العقود (عقود الامتيازات النفطية التقليدية) بانفراد شركات محددة وقد تكون شركة واحدة تنقب على جميع مساحة البلد المانح للامتياز او اجزاء ضخمة منه لغرض منع اي شركة اخرى من الدخول الى المنافسة .

وقد تطورت الامتيازات النفطية مع التطور المطرد للأنظمة الادارية والقانونية للدول المنتجة للنفط ، وبدأت تتشكل في هذه الدول المؤسسات والهيئات العامة التي تختص بالعمليات البترولية .

١- اتفاقية الاستثمار النفطي المبرمة بين دولة نيجيريا مع دولة فرنسا بتاريخ ٢٠٠١/٢/٢ اذ عرفت الاتفاقية المذكورة العقد النفطي في الفقرة (١٥) من المادة (١) على انه (عقد مقاسمة الانتاج يتم ابرامه بين متعاقدين او اكثر لغرض تنفيذ العمليات النفطية في المنطقة) ، منشورة باللغة الفرنسية والانكليزية على شبكة المعلومات العالمية وعلى الموقع الاتي (www.ernc.com) تاريخ الزيارة ٧:٣٠ مساءا في ٢٠١٨/٥/٢٤ : كما عرفت الاتفاقية النفطية التي ابرمتها دولة إندونيسيا ودولة استراليا العقد النفطي او عقد الترخيص النفطي وهو تسمية حديثة للعقد النفطي على انه (عقد بين السلطة الملحقة المنظمة والشركات يتم ابرامه على وفق اسس من نموذج عقد مقاسمة على وفق المادة (٨) من ذه الاتفاقية وطبقاً للجزء الثالث من قانون التنقيب عن النفط) ، اتفاقية الاستثمار النفطي المبرمة بين دولة إندونيسيا ودولة استراليا بتاريخ ١٩٨٩/١٢/١١ ، منشورة باللغة الانكليزية على شبكة المعلومات العالمية وعلى الموقع الاتي (www.un.org) ، تاريخ الزيارة ٩ مساءا ٥/٢٤ / ٢٠١٨ .

٢- المادة (٧٢٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠٩ لسنة ١٩٥١ .

٣–الاتفاق بين حكومة الشاه ووليام نوكس دارسي ملحق الملحق ١٤١٩ ، ج ، عصبة الامم ، الجريدة الرسمية .

ومن الملاحظ ان هذه المؤسسات تعمل تحت رقابة الدولة ، على الرغم من تمتعها في بعض الاحيان بالاستقلال القانوني .

وقد بدأت الدول المنتجة تخول هذه المؤسسات الوطنية العامة والتابعة لها إدارة العمليات النفطية ، والتي اهمها عقود التراخيص النفطية ، في نقلة باتجاه تطور الانظمة الادارية والقانونية للدول المنتجة للنفط ، اذ باشرت هذه الشركات الوطنية او المؤسسات بدورها في الدخول كطرف وطني في عقد الترخيص النفطي .

وهناك امثلة كثيرة على تولي الشركات الوطنية عملية ابرام عقود النفط ومنها :

الشركة الوطنية الايرانية للنفط (نيوك) (N.I.O.C)[١] .

وشركة نفط ابو ظبي الامارتية (اندوك) (A.D.N.O.G)[٢] .

والشركة الوطنية العراقية للنفط (انيوك) (I.N.O.C)[٣] .

وشركة النفط الوطنية الكويتية (K.N.P.G)[٤] .

1-National Iranian oil company (N.I.O.C) منشور على الموقع
www.nioc.ir/portal/hom/defaul.aspox) (تاريخ الزيارة ١٠ صباحا ٢٨/٥ / ٢٠١٨)

2-Abu Dhabi National oil company (A.D.N.O.C) منشور على الوقع الالكتروني
https://www.adnoc.ae/ar/ (تاريخ الزيارة ١٠:٥ في ٢٨/٥/٢٠١٨)

3-Iraq National oil company (I.N.O.C) منشور على الموقع http://ar.wikipeia.org/wiki/ تاريخ الزيارة ١٠:١٠ صباحا في ١٢/٦/٢٠١٨

4-Kuwait National petroleum company (K.N.P.G) منشور على الموقع
https://ar:wikipedia.org/wiki/ تاريخ الزيارة١١:١٥صباحاً في٢٨/٥/٢٠١٨

وقد عرف عقد الامتياز النفطي على انه (اتفاقية استثمار تتمتع بقوة قانونية ملزمة)[١].

وتعد عقود امتياز النفط العقود الاقدم عالمياً كما اشرنا في مورد سابق ، حيث ظهرت هذه العقود خلال الطفرة النفطية التي حدثت في الولايات المتحدة في نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر عندما بدأت هذه الأنواع من العقود النفطية تدخل في معظم دول العالم[٢].

كما يعرف عقد الامتياز النفطي على انه (الاتفاق الذي تمنح بمقتضاه الدولة لمشروع اجنبي حقاً خالصاً له وحده للبحث على اقليمها عن البترول واستغلاله خلال مدة زمنية معينة)[٣].

وقد ظل عقد الامتياز النفطي الشكل القانوني السائد الذي ينظم العلاقة بين اطراف العقد لمدة زمنية طويلة ، وكان الشكل الاول لعقد الامتياز النفطي يصب في صالح شركات النفط الاجنبية ، اذ حصلت شركات النفط الاجنبية على مزايا وحقوق تفوق الوصف ، مما يعد اجحافاً بحقوق الدول المنتجة للنفط التي تمثل الطرف الاخر من العقد ، وبعد تغير تلك الظروف أدخلت على الشكل الاول لعقود الامتياز النفطي بعض التعديلات ومن ثم الحقت بها تعديلات اخرى وصولاً الى الشكل السائد اليوم لتلك العقود وبما يضمن مصالح طرفي العقد وقد سادت هذه الصورة لعقد الامتياز النفطي في منطقة الشرق الوسط والتي منها الدول العربية المنتجة للنفط .

ومن خلال التعريفات السابقة نرى بأنها تلتقي في نقطة واحدة ، وهي عـــــد عقد النفط عقد امتياز يقع بين الطرفين الطرف الاول الادارة ممثلة بالحكومة للدولة المنتجة للنفط والطرف الاخر من العقد متمثل بالشركات النفطية ، لغرض تحقيق اهداف هذا العقد المتمثلة بالمصلحة العامة بالنسبة إلى الدول المنتجة للنفط ، وايضا تحقيق المصلحة الخاصة للطرف الاخر من العقد الذي تمثله الشركات الاستثمارية في قطاع النفط والتي تنفذ بنود العقد المبرم ، كما ان هذه التعريفـــات تتفق على ضمان حقوق شركات النفط الاجنبية في منطقة الامتياز التي تقع في اقليم الدول المنتجة .

والعراق من الدول المنتجة للنفط على الصعيد الاقليمي والعالمي ، حيث اهتم خبراء النفط والقانون وفقهاء القانون في عقود النفط في العراق لا نه يمثل بالاشتراك مع ثلاث دول عربية

١-د. محمد طلعت الغنيمي ، القانون بين الامم ، ١٩٧٠ ، بدون دار نشر ، ص٦٩٤

٢-د. محمد حسين منصور، العقود الدولية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص١٩

3-http://archive . revenuewatch.org/reports/07235." تاريخ الزيارة ٨ صباحاً في ٢٠١٨/٦/٤ :

هي السعودية والامارات والكويت ما يعادل نصف الاحتياطات العالمية للنفط[١] ، فقد جاء في المادة ٢ من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٦٨الخاص بتصديق عقد النفط بين شركة النفط الوطنية العراقية ومؤسسة ايراب الفرنسية بالنص على انه (تماشيا مع اهداف القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ومن اجل تمكين العراق من تطوير صناعته النفطية ، فقد اتفق الفريقان على ابرام عقد لتقديم خدمات فنية ومالية وتجارية من قبل ايراب او الشركات المملوكة كليا من قبلها مقابل المبيعات المضمونة بسعر متفق عليه لثلاثين بالمائة ٣٠%من الكميات المكتشفة والمنتجة والتي لم تترك جانباً كاحتياطي وطني...) [٢] ، اذ اضفى هذا القانون الصفة العقدية على عقود النفط .

وقد عرف قانون النفط والغاز في اقليم كردستان العراق رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ العقد البترولي على انه (عقد مبرم او رخصة او اذن أو اي اجازة تمنح بموجب المادة الرابعة والعشرين مـن هذا القانون) [٣] ، وقد كان القانون كان محدداً في بيان العقد النفطي ومفهوم الرخصة ، كما ان المادة (٢٤) التي اشار اليها التعريف جاءت موضحة لا طراف العقد النفطي ، ونمط عقود النفط في الاقليم ، واهلية الجهات المتعاقدة [٤] .

اما مسودة قانون النفط والغاز العراقي لسنة ٢٠٠٧ فهي خالية من تعريف عقد النفط ، اذ نصت (المادة ٤٠ – ا) على ان (تتولى الهيئة الخاصة في اقليم كردستان مراجعة جميع عقود التنقيب والانتاج المبرمة مع اي جهة قبل نفاذ هذا القانون لتكون منسجمة مع الاهداف والاحكام العامة له لتحقيق اعلى منفعة اقتصادية للشعب العراقي مع مراعاة الظروف الموضوعية التي ابرمت فيه وذلك خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من صدور القانون ، ويتولى مكتب المستشارين المستقلين تقييم العقود المشار اليها في المادة اعلاه) [٥] .

وبرأينا فان المادة المذكورة جاءت موضحة للجهة التي تتولى التعاقد ولم تأتِ معرفة لعقود التراخيص النفطية .

١– د. رضا عبد الجبار الشمري ، مصدر سابق ، ص٤٧ .

٢–نص المادة (٢) من القانون رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (١٥٣٣) في ١٩٦٨/٢/٦ .

٣–قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ .

٤–ينظر للمادة (٢٤/اولاً/ثانياً/ثالثاً) من قانون النفط والغاز الطبيعي لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ .

٥–مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ .

ولا نتفق مع ما ذهبت اليه بنود مسودة قانون النفط والغاز العراقي ، وكان يفترض على القائمين على اعداد هذه المسودة تعريف عقد النفط بطريقة تتلاءم ودور العراق الريادي كونه اهم دول المنطقة والعالم في مضمار انتاج النفط وتسويقه ، وما له من دور حيوي على مستوى الاقليم والعالم في رسم استراتيجية انتاج النفط العالمي .

وبالرجوع الى قانون شركة نفط البصرة الصادر في ٢٩ تموز سنة ١٩٣٨ ، اذ اشارت المادة (١) من الاتفاقية المعقودة مع الحكومة العراقية على أن (تمنح الحكومة الشركة بمقتضى هذه الاتفاقية وفقا للشروط التالي بيانها حق الارتياد ابتغاء الحفر لاستنباط النفط والغازات الطبيعية والشمع الكريه ومعالجة هذه المواد معالجة تجعلها صالحة للمتاجرة بها على ان ينحصر هذا الحق في الشركة وحدها في داخل المنطقة المحدودة الموصوفة في المادة الثالثة من هذه الاتفاقية مع حق اخذ هذه المواد ومستخرجاتها وبيعها) [١] .

وهنا توضح المادة المذكورة من القانون ملامح لتعريف العقد عن طريق بيان اطرافه وشروط انعقاده ، كما انها تبين حقوق والتزامات اطراف العقد .

وكذلك فان الدول المنتجة للنفط وعن طريق حكوماتها لها حق استنباط وتطوير ثرواتها المعدنية ، والتي من ضمنها النفط ، بواسطة التعاقد مع الشركات المحلية والاجنبية المتخصصة بالنفط .

وقد اشارت بعض الاتفاقيات العالمية الى مفهوم عقود النفط ، حيث اشارت اتفاقية واشنطن الخاصة بتسوية النزاعات المعقودة عام ١٩٦٥ من خلال المواد (١ – ١٢) الى المفهوم الحديث للعقود والذي يعـــد مفهوماً واسعاً لعقود النفط[٢] .

١–عقدت اتفاقية شركة نفط البصرة في ٢٩/ يوليو من عام ١٩٣٨ والشركة المذكورة وبين الحكومة العراقية لاستثمار النفط في كل ما تبقى من الأراضي العراقية ، باستثناء الأراضي المحولة التي كانت تتبع شركة اخرى وهي شركة نفط خانقين المحدودة ، الا ان شركة نفط البصرة وبسبب ظروف الحرب العالمية الثانية لم تتمكن من ممارسة اعمالها ، مما ادى الى ايقـــاف اعمالها حتى نهاية الحرب ، وقد عاودت الشركة أعمالها وبدأت بالحفر والتنقيب بعد عام ١٩٤٨ ، وقد باشرت بحفر عدة ابار منتجة ، وفي عام ١٩٥٠ تم تطوير عمل الشركة بعد ان تم انشاء خط انابيب بطول ١٠٤ كم (٦٥ميل) بقطر ١٢ بوصة والذي يربط حـــقول الزبير بميناء الفاو على الخلـــيج .
د. محمد ازهر السماك ، البترول العراقي بين السيطرة الاجنبية والسيادة الوطنية ، بدون دار نشر ، الموصل ، ١٩٨٠–١٩٨١ ، ص٦٥–٦٦ ، وكامل السامرائي ، القوانين الخاصة بالنفط ، مطبعة اسعد ، بغداد ، ١٩٦٩ ، ص١٨١ .

2–ANDREA GIARDINA, the international center for settlement of investment disputes between state and nationals of other states ، 1966 , . p.898 .

ومن خلال ما تم ذكره يمكن ان نعرف عقد النفط بانه (ابرام اتفاق بين الدول المنتجة للنفط او من يمثلها من الادارة وبين الطرف الاخر للعقد وهو الشخص الطبيعي او المعنوي المحلي او الاجنبي ، للقيام بعمليات نفطية محددة لقاء اجور متفق عليها ، ومن خلال مكان وزمان محددين وبهدف تحقيق المصلحة العامة للإدارة والمصلحة الخاصة للشركات الاستثمارية) .

المطلب الثالث

خصائص عقود التراخيص النفطية

تعـــد عقود التراخيص النفطية من العقود الحديثة نسبياً اذا ما تم المقارنة بينها وبين الانواع الاخرى من العقود ، وتمثل هذه العقود الوسيلة القانونية لاستغلال الثروات النفطية التي لم تظهر للوجود الا بعد اكتشاف النفط وتطور الصناعة النفطية ، وهذا يعود الى بداية القـــــــــرن التاسع عشر [١].

يتشارك عقد الترخيص النفطي بخصائص عامة مع بقية العقود ، ومن اهم هذه الخصائص انه عقد معاوضة ملزم للجانبين ، اما الخاصية الثانية فهو عقد من العقود المحددة بالأصل ، اما الخاصية الاولى التي تتعلق بعقد المعاوضة فيعرف عقد المعاوضة بانه العقد الذي يأخذ فيه الطرفين المتعاقدين مقابلا لما اعطاه .[٢]

وعقد الترخيص النفطي عقد معاوضة، لان الدولة المتعاقدة تأخذ مقابلاً وعوضاً لما تقدمه من تنقيب واستكشاف للنفط ، هذا من جهة ومن جهة اخرى يتميز عقد الترخيص النفطي والذي يسمى

١-ويرجع تاريخ صناعة النفط الحديثة الى العام ١٨٥٩ م ، فقد قام الكولونيل الامريكي ادوين ادريك بحفر البئر الاول في العالم وبواسطة الآلات البخارية التي كانت متوفرة في ذلك الوقت ، وبلغ عمق البئر (٦٩) قدم لإنتاج النفط الخام وذلك في ولاية بنسلفانيا وفي مدينة تيتوسفيل التي تقع في الولايات المتحدة الامريكية ، وكان هذا الحدث فاتحة عهد جديد للصناعات النفطية التي اخذت بالتوسع حتى وصلت الى الصورة التي عليها اليوم من التطور والانتشار ، ينظر الى : هارفي اكو نورد ، ترجمة د. عمر مكاوي ومراجعة د. راشد البراوي ، الازمة العالمية في البترول ، دار الكاتب العربي للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص٣٨ .

٢-ينظر : د. حسن ذنون ، النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الاول مصادر الالتزام ، بغداد ١٩٧٦ ، د. انور سلطان ، مصادر الالتزام في القانون المدني الاردني ، عمان ، ١٩٨٧ ، ص١٦ .

بعقد الامتياز النفطي وهي تسمية شائعة لهذا النوع من العقود بانه عقد ملزم للجانبين ، وذلك لا نه ينشئ ومنذ ابرامه التزامات متقابلة في ذمة عاقديه [١].

والخاصية الثانية التـــي توضح بان عقد الترخيص النفطي من العقود المحددة بالأصل ، فيقصد بالعقد المحدد هو العقد الذي يمكن كل من طرفيه من تحديد التزاماته وحقوقه وقت ابرام العقد ، ويـــعـــد عقد الترخيص النفطي من العقود المحددة ، وذلك لان كلا من طرفيه يعلم مقدماً ومنذ ابرام العقد ، بالالتزامات التي تقع على عاتقـــه[٢] .

ومثلما يتشارك عقد الترخيص النفطي بخصائص عامة مع بقية العقود ، كذلك يضم هذا العقد تحت طياته خصائص او سمات خاصة تميزه مـــن بقية العقود ، ومن هذه السمات انـــه عقد شكلـــي ، كذلك يتميز هذا العقد من حيث اطرافه ومحله واشكاله وكذلك من حيث حقوقه والتزاماته ، كما يتضمن عقد الترخيص النفطي شروطاً غير مألوفة كونه الاقرب للعقود الادارية عن غيره من العقود[٣] .

وسنذكر هذه السمات تباعاً :

- من ناحية انه عقد شكلي ، وهو العقد الذي يجب بالإضافة الى تراضي الطرفين ، ان يفرغ في صيغة معينة ، ولعل هذه الشكلية جاءت من اهمية الثروة النفطية في التنمية الاقتصادية للدول المنتجة وملكية هذه الثروة للشعب ، ومـــــــن ثم يلزم لقيامها شكل معين ، لذلك فان التشريعات النفطية [٤] .

١- ينظر : د. عبد المجيد الحكيم ، ود. عبد البارقي البكري ، و د. محمد طه البشير ، نظرية الالتزام في القانون العراقي ، ج١ ، مصادر الالتزام ، بغداد ، ١٩٨٠ ، ص٢٤ ، وكذلك د. حسن ذنون ، المصدر السابق ، ص٣١ .

٢- د. سعيد مبارك ، ود. طه ملا حويش ، ود. صاحب الفتلاوي : الوجيز في العقود المسماة ، بغداد ، ١٩٩٢ ، ص٤٩٢ ، ولتفاصيل اكثر ينظر : دارا رمزي توفيق ، الاثار القانونية المترتبة على عقود الاستثمار النفطي ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ، الاسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص٢٩ وما بعدها .

٣- دارا رمزي توفيق ، المصدر السابق ، ص٣٠ ، ولتفاصيل اكثر ينظر :د. رمضان ابو السعود ، مصادر الالتزام ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص٢٢ .

٤- ومثال هذه التشريعات ، قانون النفط الايراني الذي ورد في المادة (٢) على ان "جميع الاتفاقيات التي توقعها شركة النفط الايرانية الوطنية يجب ان تقدمها الى مجلس الوزراء والذي يجب ان يقدمها الى السلطة التشريعية للموافقة عليها ..." ، كذلك نصت المادة (٣) من قانون الاستثمار الكويتي رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ على ان " ... وكل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية او مرفق من المرافق العامة لا يكون الا بقانون ولزمن محدد "

- وفي كثير من الدول المنتجة تستلزم لا كمال انعقاد عقد الترخيص النفطي تصديقاً من لدن السلطات التشريعية المختصة وصدور قانون به ، وقد اوجبت الكثير من الدساتير[١] ، في تلك الدول هذا الاجراء ، وكذلك فعلت القوانين الوطنية [٢].

- من ناحية اطراف العقد ، يختلف عقد الترخيص النفطي من غيره من العقود كونه يبرم بين طرفين غير متكافئين في المركز القانوني وكـــــل طرف يرجح مصلحته على الطرف الاخر، ممثلين بالطرف الوطني ، والطرف الاجنبي ، اذ غالباً ما يتم ابرام هذه العقود بإحدى الدول المنتجة للنفط او من يمثلها من هيئاتها العامة التي تتبع تلك الدول وبين احدى شركات النفط الاجنبية ، وغالباً ما تكون هذه الشركات من الشركات العالمية الكبرى التي تمتاز بالتطور الفني والقدرة المالية ، كون صناعة النفط من الصناعات التي تحتاج رؤوس اموال ضخمة وخبرات فنية متطورة ، كما ان العمليات البترولية تمتاز بالمخاطرة ومن ثم فان هذه الشركات تعلم بهذه المخاطرة وتقدم على البحث والتنقيب عن النفط ، وفي العراق والدول العربية فان المخاطرة تكون محدودة او معدومة وذلك لان معظم العقود النفطية تجري في رقع استكشافية غنية بالنفط وبكميات تجارية .

اما الدول المنتجة فغالباً ما تفتقر الى الخبرات الفنية اللازمة للعمليات البترولية وغياب القدرة على المجازفة برؤوس الاموال في هذه العمليات .

- ويمـيز عقد الترخيص النفطي مـن غيره من العقود في محل العقد ، ينصب محل العقد على النفط ، اذ ان العقد النفطي ليس كالعقود الاخرى التي تنصب على عملية واحدة مثل عقد البيع او عقد لبناء دار مثلاً تنتهي بمجرد تنفيذ الالتزام في العقد ، بل ان العـقد النفطي يتضمن اكثر من عملية

١- ومن الدساتير التي نصت على صدور قانون من السلطة التشريعية في الدولة المنتجة :
ما نصت عليه المادة (٩٤) من القانون الاساس العراقي لعام ١٩٢٥ على ان " لا يعطي امتياز مورد من موارد البلاد الطبيعية او لاستعماله او مصلحة من المصالح العامة ولاتعطي الواردات الاميرية بالالتزام الا بموجب القانون على ان لا يتجاوز ثلاث سنوات يحب ان يقترن بقانون خاص لكل قضية " .

٢ – ومثال هذه القوانين : قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم (٩٧) لعام ١٩٦٧ حيث نصت المادة (الثالثة – ٢) على ان " ولشركة النفط الوطنية العراقية ان تستثمر اي منطقة من المناطق المخصصة لها عن طريق الاشتراك مع الغير اذا وجدت ذلك افضل لتحقيق اغراضها وفي هذه الحالة لا يتم التعاقد على ذلك الا بقانون " :

منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ١٤٤٩ بتاريخ ٧ تموز ١٩٦٧ . كامل السامرائي ، القوانين الخاصة بالنفط ،المكتبة الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٩ ،ص٤٣١ .

وتمتد لسنوات كثيرة ، اذ يبدأ هذا العقد بعملية البحث والتنقيب عن النفط الذي تقوم به شركات النفط الاجنبية ، ومن ثم تقوم الشركة بالإنتاج بعد اكتشاف النفط ، كما ان هذه الشركات تقوم بعمليات اخرى متسلسلة مثل نقل النفط وتسويقه بالاتفاق مع الدول المنتجة .

- وامتاز عقد الترخيص النفطي بانه يرتب الكثير مـــن الحقوق والالتزامات على اطراف العقد ، كما ان هذه الحقوق والالتزامات تختلف باختلاف الانماط التعاقدية ، وما يميز هذا العقد ان هناك حقوقاً والتزامات لا تكون عقدية صرفة ، فللدولة المنتجة الحق في الادارة والاشراف على العمليات البترولية التي تقوم بها شركات النفط الاجنبية المتعاقدة ، ولشركات النفط الاجنبية بعض الامتيازات والحقوق مثل الحق في تشييد المنشآت واستيراد المعدات التي تتطلبها العمليات النفطية والاعفاءات من الضرائب ، وحق الانتفاع من المرافق العامة .[١]

- كما يمتاز عقد الترخيص النفطي بطول مـــدة العقد ، اذ ان مراحل العمليات البترولية تحتاج الى مـــدة طويلة لتنفيذها ومن ثم فهذا النوع من العقود يمتد لمـــدد طويلة ، وقد اختلفت مدة العقد تبعا لتطور هذه العقود ، فقد كانت عقود الامتياز في شكلها الاول تمتاز بامتداد العقد الى مـــدد طويلة[٢] ، وبعد تطور عقد الترخيص النفطي تقلصت مدة العقد بالمقارنة مع عقد الامتياز بشكلها التقليدي .

- تمتاز عقود التراخيص النفطية بانها تضم شروطـــاً استثنائية غير مألوفة ، وهي شروط " الثبات التشريعي وعدم المساس " ، وبموجب هذه الشروط يحصن العقد مـــن الدولة المنتجة من اي تعديل او انهاء ممكن ان يطالـــه بالإرادة المنفردة ، وتتعهد الدولة المنتجة من خلال هذه الشروط من عدم العمل على اي تشريع جديد يتعلق بالعقد وموضوعه ، وتجنب استعمـــال الدولة المنتجة لسلطتها التشريعية والسيادية مما يسبب اخلالاً في توازن العقد[٣] .

١-وسن مقداد عبد الله الشاهين ، التزامات الادارة في عقود الاستثمارات النفطية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون في جامعة الموصل ، ٢٠٠٦ ، ص٢٣ .

٢-ومثال ذلك ، العقد المبرم بين الحكومة العراقية وشركة النفط التركية سنة ١٩٢٥ وكانت مدة العقد (٧٥) سنة تبدأ من تاريخ الابرام ، كذلك العقد المبرم بين الحكومة السعودية وشركة ستاندارد أويل سنة ١٩٣٣ وكانت مدة العقد (٦٠) عام ، ولتفاصيل اكثر ينظر: د. محمد لبيب شقير ، ود. صاحب ذهب ، اتفاقيات وعقود البترول في البلاد العربية ، ج١ ، جامعة الدول العربية –معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٦٩ ، ط٢ ، ص١٩-٢٢٣ .

٣-د. سراج حسين ابو زيد ، مصدر سابق ، ص٢٠ ، د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٣٦ .

ومن الناحية القانونية فان الثبات التشريعي يسن بقانون وعليه يمكن الغاءه بقانون ولكن العبرة بالتعويض التي يستحق للشركات في حال استعمال الدولة المنتجة لسلطاتها ومزاياها السيادية .

المبحث الثاني

انواع عقود التراخيص النفطية

تعد عقود التراخيص النفطية عقوداً حديثة نسبياً اذ ما قورنت بالعقود الادارية الاخرى ، وقد تناولها الفقه بعدة مسميات منها مـــا يطلق عليها (عقود الامتياز البترولي) ، ومنـــــــــــــها (عقود المشاركة بالإنتاج) ، و(عقود الخدمة والتطوير) ، وهذه الصور من عقود التراخيص النفطية هي الاكثر شيوعاً في الدول المنتجة للنفط في العالم .

وسوف نقسم هذا المبحث على ثلاثـة مطالب تتناول في المطلب الاول عقود الامتياز البترولي ، وفي الثاني عقود المشاركة بالإنتاج ، وفي الثالث عقود الخدمة والتطوير.

المطلب الاول

عقد الامتياز النفطي...

لقد ظهرت اتفاقات الامتيازات البترولية في نهاية القرن التاسع العاشر وبداية القرن العشرين وكانت منطقة الشرق الاوسط هي مكان ظهور هذا النوع من عقود التراخيص النفطية ، حيث كانت هذه المنطقة مسرحاً للتنافس بين الشركات الاجنبية الكبرى العاملة في هذا المضمار[١].

وهناك تعريفات كثـيرة لهذا النوع من العقود ، اذ يعرف عقد الامتياز النفطي ، على " انه التصرف القانوني الذي بموجبه تمنح الدول المنتجة للبترول ، شركة اجنبية خاصة بحقوق البحث Exploration ، والاستخراج Extra it ، والاستغلال Unitizations خلال مدة العقد " [٢] ، وتتميز عقود الامتياز البترولي ببعض الخصائص ومنها :

١-كينيث ء. كار لستون ، العقد الدولي لاتفاقات الامتياز ، مراجعة في جامعة نورث وسترن ، ص٦١٨ .

1-Mohamed Said Altchaalal : paysproducteuns de petrol eT Companies international these , 1977,p78 .

١- منطقة الامتياز في العقد "area of concession"

وقد وضحت عقود الامتياز المبرمة بين مشايخ منطقة الخليج وشركات النفط العالمية مناطق الامتياز منحتها بعض مشايخ منطقة الخليج العربي في بداية القرن العشرين[١] .

وقد تميزت هذه العقود بامتلاك الشركات الاجنبية حرية التصرف في منطقة او مساحة الامتياز بعــدَ هذه المنطقة ملكاً لهذه الشركات ، كما ان هذه الشركات حرصت على احتكار التقنية الفنية وعدم نقلها الى الدول المنتجة اذ نها عملت على زج العمال من ابناء البلدان المنتجة للنفط في الاعمال اليدوية او الوظائف الادارية المتواضــعة لكي تضمن احتكار التكنلوجيا الداخلة في صناعة النفط وعدم نقلها للدول المنتجة للنفط حتى لا تتخلى تلك الدول عن شركات النفط الاجنبية التي تتبع الى الدول الصناعية الكبرى ، وكذلك تميزت هذه العقود بضعف الدول المنتجة للبترول التي تعــد احد اطراف عقود الامتياز البترولي [٢] .

وهنا تمنح الدولة المنتجة منطقة الامتياز للشركات الاجنبية المتعاقدة مع الدول المنتجة لغرض المباشرة بأعمال البحث والتنقيب ، وتميزت المساحات الممنوحة باتساعها لتشمل مساحات كبيرة من اقليم الدول المنتجة ، وفي احيان اخرى تشمل مساحة الامتياز الاقليم البحري " Territoire maritime" والاقليم البري "TerritoireTerrestre" للدول المنتجة [٣] .

١- المادة (١) من عقد الامتياز المبرم بين شركة نفط قطر وشيخ قطر في ١٧ مايو ١٩٣٥ نصت على ان (يمنح الشيخ الشركة في امارة قطر حق البحث والتنقيب ... والمقصود بامارة قطر كل المنطقة التي يمتد اليها حكم الشيخ) ، وما نصت عليه المادة الاولى من العقد المبرم بين شيخ الكويت وشركة نفط الكويت عام ١٩٤٣ الــذي نص على ان (يمنح الشيخ الشركة الحق في البحث والتنقيب ... في كل امارة الكويت بما في ذلك الجزر والمياه الإقليمية) ، لتفاصيل اكثر ينظر الى :

د. محمد لبيب شقير و د. صاحب ذهب ، اتفاقيات وعقود البترول في البلاد العربية ، ج١ ، ط٢ ، المطبعة العالمية ، سنة ١٩٦٩ ، ص٤١٢ ، ص٤٣٤ .

٢-د. احمد عبد الباري ، دور منظمة الدول المصدرة للبترول في حماية مصالح الدول الاعضاء فيه ، مجلة الاقتصاد والادارة ، جامعة الملك عبد العزيز ، العدد ٢ ، محرم ١٣٩٦ هـ ، ص٤١٤ .

٣-حربي محمد ، الاستراتيجية النفطية الغربية في الخليج العربي ، ط١ ، منشورات دار الكتاب الجديد ومكتبة المنار ، بغداد ، ١٩٧٤ ، ص٤٢ .

لقد تميزت عقود الامتياز البترولي بطول مـــدة العقد حيث كانت مدة العقد تتراوح بين (٦٠ – ٧٥) عاماً في المراحل الاولى لعقود الامتياز البترولي ، واول امثلة على ذلك العقد المبرم بين شاه ايران والمليونير البريطاني وليم دارسي عام ١٩٠١ ، حيث كانت مدة العقد او الامتياز ٦٠ عاما [١] .

وكذلك العقد المبرم بين الحكومة السعودية وشركة استاندر أويل كاليفورنيا اذ ابرم العقد عام ١٩٢٩ ، وجاء في المادة العاشرة منه ان (يستمر الامتياز العربي السعودي نافذ المفعول ومعمولاً به بصورة كاملة لمدة ستة سنوات من بعد انتهاء مدة الستين سنة المنصوص عليها في المادة الاولى من الامتياز العربي السعودي)[٢] .

وقد تميزت عقود الامتياز البترولي في الشرق الاوسط بطول مـــدة الامتياز وهذا ما كان واضحاً في منطقة الخليج العربي ، وعلى عكس العقود التي ابرمت في مناطق اخرى من العالم مثل منطقة مصر وشمال افريقا التي تميزت بقصر المدة نسبياً حيث لا تتجاوز (٣٠) عاماً في مصر في حين لا تتجاوز (٥٠) عاماً في ليبيا [٣] .

٢- المردود المادي لعقد الامتياز " Mentabiliey " :

ويقصد به العائد او المقابل الذي تحصل عليه لدول المنتجة من الشركات الاجنبية مالكة الامتياز ، وهذا ينص عليه في بنود العقد ، وهناك ثلاث صور للمردود المادي لعقد الامتياز وكما يأتـي :-

أ- نظام الاتاوة "Royalty" :

وبحسب هذه الصورة تحصل الدول المنتجة على مبلغ نقدي بالإضافة الى نسبة محدودة من الخام ومشتقاته ويبيح هذا النظام الحصول على كمية محددة من الخام المنتج مجاناً "Oil Regains" او شراء نسبة محددة للاستهلاك المحلي[٤] .

١-الاتفاق بين حكومة الشاه والسيد وليم نوكس دارسي ، الملحق ، ١٤١٩ ، عصبة الامم ، الجريدة الرسمية ، الثالث عشر ، ١٩٣٢ ، منشور على الشبكة العالمية على الموقع : https://ar.wikipedia.org/wiki: تاريخ الزيارة : ٤:١٠ مساءً في ٢٠١٨/٦/٧ .

٢-د. محمد لبيب شقير و د. صاحب ذهب ، مصدر سابق ، ص٤٤ وما بعدها .

٣-د. هاني محمد كامل المنايلي ، اتفاق التحكيم وعقود الاستثمار البترولية ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ، سنة ٢٠١٤ ، ص٧٩ – ٨٠ .

٤-د. محمد لبيب شقير ، ود . صاحب ذهب ، مصدر سابق ، ص٣٣٤ وما بعدها .

وتحصل الدول المنتجة على مدفوعات نقدية او عينية من الشركات الاجنبية المتعاقدة او صاحبة الامتياز عن الوحدات الانتاجية من النفط الخام لمنطقة الامتياز ، وتحدد هذه الوحدات الانتاجية على شكل مبالغ محددة عن كل وحدة انتاج من البترول الخام "crude oil" [١].

ب- نظام الايجار "Lease" :

ومن خلال هذا النظام تسدد الشركة الاجنبية مبالغ محددة من المال الى الدول المنتجة وبشكل سنوي مقابل استعمال الشركة لسطح الارض لمنطقة الامتياز التي حددها المبرم بين الدول المنتجة والشركة صاحبة الامتياز ويحدد تاريخ نفاد العقد وتاريخ البدء بعمليات الانتاج والتصدير في بنود عقد الامتياز البترولي ، وقد اشارت المادة (١٣ المعدلة) من المرسوم الليبي الصادر في يوليو من العام ١٩٦١ ، الى نظام استحصال مبالغ الايجار المستحقة للدولة في العقد البترولي[٢].

جـ - نظام المكافآت "bonuses" :

ومن خلال هذا النظام تحصل الدولة المنتجة على مبالغ نقدية من الشركات صاحبة الامتياز ، ويطلق على هذه المبالغ النقدية "مكافآت التوقيع" ، وتحصل الدولة المنتجة على هذه المبالغ المالية بدون انتظار نتائج عمليات البحث والتنقيب التي تجريها الشركات صاحبة الامتياز البترولي ، حيث يستحق الاداء بمجرد المباشرة بابرام العقد ، وفي احيان اخرى يطلق على نظام المكافآت بـ (رسم ما بعد التوقيع) وتختلف الاجور او المبالغ التي تحصل عليها الدولة المنتجة للنفط بين منطقة واخرى ، وتعـــد منطقة الشرق الاوسط الاعلى في نظام المكافآت قياساً الى منطقة شمال افريقيا ، حيث تنص المادة (١٣) من القانون الليبي رقم (٦٣) لسنة ١٩٧١م (ان يدفع رسماً اولياً قدره مائة جنيه ليبي عن كل مائة كم مربع من المنطقة التي يشملها العقد ومبلغاً مناسباً عن اجزاء المائة ، وذلك عن منحه عقد الامتياز[٣] .

ومن خلال ما تقدم من الانظمة الثلاثة التي مرت سابقاً ، يلاحظ ان الدول المنتجة للنفط تحصل على المقابل المادي لعقد الامتياز البترولي وبالمقابل فان الشركات صاحبة الامتياز البترولي

١-أ.د . احمد حلمي خليل هندي ، عقود الامتيازات البترولية واسلوب حل منازعاتها ، دار الفتح للنشر ، ٢٠١٣ ، ص٢١١ .

٢-د. خلود خالد الصادق بيوض ، عقد الامتياز النفطي وتطبيقاته ، دار الكتب والوثائق القومية ، سنة ٢٠١١ ، ص١٩٢ .

٣-د. كاوان اسماعيل ابراهيم ، عقود التنقيب عن النفط وانتاجه ، دار الكتب القانونية للنشر ، سنة ٢٠١٤ ، ص١٤٠.

تحصل على مكاسب مادية ضخمة ، اذ ما قورنت مع المردود المالي الذي تحصل عليه الدول المنتجة للنفط .

٣- امتيازات الشركات صاحبة الامتياز "Advantages" :

ان من اهم ملامح عقد الامتياز البترولي وبالأخص في منطقة الشرق الاوسط هي ما تمتعت به الشركات صاحبة الامتياز من امتيازات قانونية تمنح من الجهات العليا في الدول المنتجة للبترول وقد يمنح رئيس الدولة أو الملك أو السلطان هذه الامتيازات القانونية بحسب النظام القانوني للدولة المنتجة ، ومن بين هذه الامتيازات الاعفاءات الضريبية والجمركية وحق الشركات بالاستيراد من دون الحاجة للحصول على ترخيص من الدول المنتجة[١].

ومن امثلة ذلك ما جاء في عقد الامتياز النفطي المبرم بين الحكومة العراقية وشركة استثمار النفط البريطانية عام ١٩٣٢ ، اذ نصت المادة (٢٧) من العقد المذكور على ان (تعفى الشركة من جميع الضرائب على اختلاف انواعها سواء كانت اميرية ام بلدية ، المستحقة في اليوم الاول من شهر نيسان سنة اثنتين وثلاثين وتسعمائة بعد الألف او بعد هذا التاريخ والمرتبة على رأس مال الشركة وآبارها ومعداتها وأبنيتها وأرباحها وعلى المواد المنصوص عليها في المادة (الاولى) من هذا الاتفاق قبل نقلها من الأرض أو بعده وعلى العمليات الفنية المستعملة ...)[٢]

ولعل من اهم ما تميز به عقد الامتياز البترولي في مراحله الاولى هو ملكية الشركات صاحبة الامتياز للخام المنتج بالكامل ، وهذا ما يجعل الدول المنتجة بمعزل عن الخام المنتج من اقليمها.

٤-التحكيم "Arbitration" :

لقد دأبت الشركات صاحبة الامتياز على النص في عقود الامتياز البترولي على اختيار طريقة التحكيم وسيلةً قانونية مناسبة لحل النزاعات بين الدول المنتجة والشركات صاحبة الامتياز ، اذ يتموضع شرط التحكيم في العقد ، ويتم كذلك تحديد القواعد القانونية التي تطبق على العقد ، كما يتم تثبيت اجراءات التحكيم القانونية ، ومكان التحكيم هذا بالإضافة الى تحديد القانون المطبق على العقد (Connecting Factors) ، كما ان شركات النفط الاجنبية على درايـــة بقلة كفاءة الأنظمـــة القانونيـــة للـــدول المنتجة للنفط لا دارة العمليـــات البترولية الـــتي تتسـم بالتعقيد ، وبالتالي

١- د. احمد حلمي خليل هندي ، مرجع سابق ، ص٢١٣ .
٢- وسن مقداد عبد الله الشاهين ، مصدر سابق ص١٥١ .

فان عقد الامتياز النفطي في شكله الاول كان يمثل وثيقة قانونية لطرفي العقد في ظل غياب النظم القانونية التي تعطي الدول المنتجة للنفط مبدا سيادة القانون والرقابة على عمل السلطة المتعاقدة [١].

هذا وتعاني الدول العربية المنتجة للنفط وبالأخص في منطقة الشرق الاوسط الغنية باحتياطيات النفط من غياب التكامل في الانظمة الادارية والقانونية المتعلقة بصناعة النفط ، وبالمقابل فان الدول المتقدمة التي تتبعها شركات النفط الكبرى تمتاز بتطور الانظمة القانونية في مجال العمليات البترولية وقد استمرت هــذه الحال لمـدد طويلة من الزمن[٢] .

فالعقود المبرمة خلال الشكل الاول لعقد الامتياز النفطي تأثرت كثيراً بالأوضاع السياسية والاقتصادية في تلك الحقبة الزمنية ، ولم تكن للدولة المنتجة علاقة بالعقد غير اجراء التوقيع والحصول على المقابل من شركات النفط الاجنبية التي تتبع في اغلبها الدول المتقدمة ، اما في حالة اخلال الدولة بشروط العقد فيتم في هذه الحالة اللجوء للتحكيم ، وهذا ما حرم القضاء الوطني للدول المنتجة والقضاء الدولي من سلطة الفصل في النزاعات الناشئة من العقد البترولي ، الا ان الشركات الاجنبية اصطدمت بطموحات الدول المنتجة للنفط خلال المدة المحصورة بين نهاية الحرب العالمية الاولى وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية وذلك نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية التي شهــدتها هذه الـــــــدول [٣] .

المطلب الثاني
عقود المشاركة في الانتاج...

بعد ان كانت الدول المنتجة للنفط وخلال المــدة التي عاصرت عقود الامتيازات النفطية تعاني من سيطرة شركات النفط الاجنبية على انتاج النفط في هذه الدول ، وكانت هذه الشركات هي التي تتبنى العمليات البترولية كلــها من التنقيب الى الانتاج والتصدير وتحديد الاسواق التي يتم من خلالها بيع النفط ، وما دفع بالدول المنتجة الى السعي الى تغير شكل التنظيم القانوني والاداري لعقود

١–د. محمد لبيب شقير ، ود. صاحب ذهب ، مصدر سابق ، ص٣١

٢–لقد عبر وزير البترول في امارة دبي في دولة الامارات عام ١٩٦٩ عن ذلك حيث قال " ليس لدينا خبير في الاتفاقيات البترولية ، وعندما ذهبنا الى انكلترا وجدنا الجانب الانكليزي في الاتفاقية مستعداً بعدد كبير من الخبراء المتخصصين ، وقال ان هؤلاء الخبراء كتبوا الاتفاقية ولم ادخل في جدل او مناقشات او اتدخل .....فهم عندهم العلم " ، منقول عن : د. احمد حلمي خليل هندي ، مصدر سابق ، ص٢١٥ .

٣–د. احمد حلمي خليل ، مصدر سابق ، ص٢١٥ وما بعدها .

الامتياز النفطي ، وقد دعت هذه الدول شركات النفط الاجنبية ومنذ بداية القرن العشرين الى تعديل كلي او جزئي لعقود الامتياز النفطي ، استندت هذه الدول الى التغير الكبير في الظروف السياسية والدولية التي زامنت نهاية الحرب العالمية الثانية والظروف التي زامنت ابرام عقود الامتيازات النفطية في شكلها الاول ، ومن ثـم طالبت هذه الدول بتحقيق التوازن بين طرفي العقد في امتيازات النفط التقليدية .

كان عام ١٩٥٧ ايذاناً بظهور طريقة جديدة وصورة اخرى من صور عقود التراخيص النفطية وهو عقد المشاركة بالإنتاج[١] .

وبدأت ملامح العلاقة بين الدول المنتجة والشركات صاحبة الامتياز تأخذ منحى اخر في منطقة الشرق الاوسط حيث بدأت سلسلة من التغييرات في خمسينيات وستينيات ومطلع السبعينيات من القرن الماضي ومن اهم هذه التغييرات تآكل التنظيم الاحتكاري النفطي" ويصف احد الخبراء في مجال النفط بان نظام الشركات الاحتكارية بدت عليه بعض علامات الانهاك والتمزق[٢].

مفهوم عقد المشاركة :

ان مفهوم المشاركة هو ضرورة ممارسة الدولة لسيادتها القومية على ثرواتها البترولية وهذا بدوره يؤدي الى مشاركة الجانب الوطني في العمليات البترولية مع الشركات صاحبة الامتياز[٣] .

ويعرف عقد المشاركة على انه (عقد يبرم بين الحكومة أواحدى شركاتها او مؤسساتها وبين شركة اجنبية عامة او خاصة ويعطي العقد للشركة الاجنبية حق البحث عن النفط في منطقة معينة ولزمن محددة فاذا وفقت الشركة في اكتشاف النفط يبدأ الجانبان الوطني والاجنبي في تكوين شركة مشتركة بينهما تكون مهمتها استغلال الموارد النفطية المكتشفة للطرفين معاً)[٤] .

ومما تقدم يتضح مفهوم عقود المشاركة ، حيث يشترك الجانب الوطني في الدولة المنتجة التي قد تمثلـها شركة وطنية ، على ان يكون هذا الاشتراك اشتراكاً فعالا مع الشركات صاحبة الامتياز

١–د. عصام فرج الله محسن ابراهيم .الطبيعة القانونية للعقود الدولية للبترول ، دار الفكر الجامعي للنشر ، الاسكندرية ، ط١ ، ٢٠١٧ ، ص٦٣ .

٢–د. عاطف سليمان ، الثروة النفطية ودورها العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص١٢٧ .

٣–د. عصام فرج الله ابراهيم ، المصدر سابق ، ص٦٥ .

٤–د. عبد العزيز مصطفى ، مصدر سابق ، ص١٩–٢٠ .

التي تعمل في اقليم الدول المنتجة ومن ثم الحصول على حق الامتياز البترولي لكلا الطرفين ، (الشركة الوطنية الممثلة للدولة المنتجة للنفط) ، (الشركات الاجنبية صاحبة الامتياز البترولي) [١] .

والجدير بالإشارة اليه ان الدول المنتجة للنفط استفادت من الطرح الدائر بين الشركات من خلال دخولها في عمليات البحث والتنقيب والانتاج ومن ثم المشاركة الفعلية فـــــي العمليات البترولية [٢] .

ومن خلال المراجعة التاريخية لعقود المشاركة بالإنتاج يلاحظ ان هذه الصيغة التعاقدية كانت تعود الى ما قبل الاكتشاف التجاري للنفط في منطقة الشرق الاوسط ، حيث نصت بنود اتفاقية سان ريو عام ١٩٢٠ على اشتراك الدول المنتجة للنفط في راس مال الشركات الاجنبية بنسبة محددة من مجموع اسهم الشركات تصل الى ما يزيد عن ٢٥% [٣] .

وقد طبقت الحكومة العراقية نظام المشاركة في العقد المبرم مع شركة "IPC" حيث تضمن العقد بأنه في حالة قيام الشركة بطرح اسهمها للاكتتاب العام ، فيجب فتح الاكتتاب للطرفين في وقت واحد ويتمتع الطرف العراقي بالأولوية في شراء نسبة ٢٠% على الاقل من الاسهم المطروحة للاكتتاب العام[٤] .

كذلك وردت صيغة عقد المشاركة في الاتفاق المبرم بين الحكومة العراقية وشركة النفط التركية عام ١٩٢٥ حيث جاءت المادة (٣٤) من العقد بانه (كلما عرضت الشركة اصدارا من الاسهم على الجمهورية تعرض لوائح الاكتتاب في العراق في الوقت نفسه الذي تفتح فيه في اي مكان اخر ويجب ان يعطى العراقيون في العراق الحق في الاكتتاب بما يبلغ (٢٠%) على الاقل من مثل هذا الاصدار)[٥] .

١–د. يسري محمد ابو العلى ، نظرية البترول ، دار الفكر الجامعي ، اسكندرية ، ط١ ، ٢٠٠٨ ، ص٥٦٠ .

٢–د. احمد حلمي خليل هندي ، مرجع سابق ، ص٢٢٤ .

٣– د. محمد ازهر السماك و د. زكريا عبد الحميد باشا ، دراسات في اقتصاديات النفط والسياسة النفطية ، ط١ ، مطبعة جامعة الموصل ، ١٩٨٠ ، ص١٠٧ .

٤ - د. احمد حلمي خليل هندي ، عقود الامتيازات البترولية واسلوب حل منازعاتها ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠١٣ ، ص٢٢٩ .

٥– اورده د. محمد لبيب شقير و د. صاحب ذهب ، المصدر السابق ، ص٢١٦ وما بعدها .

وقد أبرمت الحكومة العراقية عقد الترخيص النفطي لعقد حقل الاحدب عام ١٩٩٧ مع شركة النفط الوطنية الصينية والممثلة بأتلاف شركة الواحة الصينية وبنمط المشاركة بالإنتاج وقد صدر ذلك بقانون من مجلس قيادة الثورة المنحل[١] .

وقد وقع العراق خلال السبعينيات من القرن العشرين لعدد كبير من العقود النفطية مع عدة شركات اجنبية روسية وفرنسية عقودا مشابهة لعقود المشاركة بالإنتاج

كما وردت هذه الصيغة (عقد المشاركة بالإنتاج) في العقد المبرم بين حكومة الكويت وشركة (امينول) عام ١٩٤٨ ، اذ نصت المادة ٣ من العقد على ان (تعترف الحكومة بالحق في الاسهم من راس مال المشروع بما لا يزيد عن (١٥%) من الاسهم وبدون دفع قيمة هذه الاسهم) [٢] .

وقد ارتبط ظهور هذه الصيغة من العقود بظهور بعض الشركات الاحتكارية الكبرى[٣] .

وتنقسم عقود المشاركة بالإنتاج على نوعين :

١- النوع الاول تكون العلاقة من خلاله بين الدول المنتجة وبين الشركات صاحبة الامتياز محددة من خلال منطقة الامتياز النفطي والمدة المقررة لعقد المشاركة بالإنتاج ، وتحدد من خلال العقد وقواعد استغلال البترول وكذلك يحدد العقد حق الدولة المنتجة في الاشراف على العمليات البترولية ، ويحدد العقد حق الدولة المنتجة في الحصول على العوائد المادية نتيجة استغلال ثرواتها البترولية [٤] .

---

١ - القانون رقم (٢١) الصادر من مجلس قيادة الثروة المنحل في ٩ ربيع الثاني ١٤١٨هـ المصادف ١٩٩٧/٨/١٢ ، الوقائع العراقية ، العدد(٣٦٨٣) ، ١٩٩٧ م .

٢- اورده د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ، مصدر سابق ، ص٤٤ وما بعدها .

٣- وكانت من بين الشركات الاحتكارية الكبرى ، الشركة الوطنية الايطالية (E.N.I) ، صاحبة اتفاقات المشاريع بالإنتاج ، الشركة الفرنسية (E.R.A.P) ، والشركة الاسبانية (Hispaniola) وقد حازت هذه الشركات على تسمية الشركات المستقلة ، لا نها شركات أسسها الأثريـــاء ومن ثم نشأت قوية غـــير خاضعة ، وبمرور الوقت اصبحت هذه الشركات المستقلة تنافس الشركات الاحتكارية الكبرى التـــي كانت تسيطر على مناطق انتاج النفط في العالم وكانت تسمى (الشقيقات السبع) ، وقد كان العرض الذي قدمته الشركات المستقلة يصب في مصلحة الدول المنتجة للنفط ، وبدأت هذه الدول تشارك بشكل فعلي في استغلال ثرواتها الطبيعية من خلال عقود المشاركة بالإنتاج ، وتعـــد صيغة العقد الذي وقعته (E.N.I) الايطالية مع الشركة الوطنية الايرانية وكذلك مع الشركة الوطنية المصرية عام ١٩٥٧ هي الصورة الاولى لعنقود المشاركة في الشرق الاوسط . (ينظر الى د. احمد عبد الحميد عشوش ، النظام القانوني للاتفاقيات البترولية في البلاد العربية ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٧ ص٦٥ .)

٤- د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ، المصدر السابق ، ص٦٦ .

ومثال ذلك عقد المشاركة الذي وقعته الحكومة السعودية وشركة "اوكسيراب" الفرنسية عام ١٩٦٥[١] .

٢- النوع الثاني : ومن خلال هذه الصيغة تبرم الدول عقد المشاركة بالإنتاج على أنها طرف أول مع مؤسسة وطنية عامة تابعة للدولة المنتجة ويكون الطرف الثاني للعقد الشركة صاحبة الامتياز (الشركة الاجنبية)[٢] .

وتحدد احكام العقد اختصاص كل من الشركة الوطنية والشركة الاجنبية ومسؤولية كل واحدة منهما في كل ما يتعلق بالعمليات البترولية ، وتحدد العلاقة بين الدول المنتجة للنفط والشركتين الاجنبية والوطنية اللتين تمثلان الطرف الاخر في العقد البترولي حيث لا ينفرد الطرف الاجنبي بحق التنقيب عن النفط ، بل يكون هذا الحق مشتركا بين الشركتين الوطنية والاجنبية ، ولا تستطيع أية من الشركتين الانفراد بالقرار بدون الرجوع للاخرى فيما يتعلق بالعمليات البترولية ، ويأخذ كل من الطرفين نصف الانتاج [٣] .

وتتسم عقود المشاركة بعدة سمات يمكن ايجازها بالاتي :

١- تـؤدي نسبة المشاركة بين الدول المنتجة للنفط (الجانب الوطني) والشركات صاحب الامتياز (الجانب الاجنبي) في عقود المشاركة بالإنتاج دوراً مهماً في تحديد الحقوق والالتزامات لأطراف العقد ، من حيث العائدات المالية وادارة العمليات البترولية ،

ويسعى كل طرف من اطراف العقد الى رفع نسبته في المشاركة ، وتتفاوت تلك النسبة استنادا الى شروط العقد المبرم ، فمثلا بلغت نسبة المشاركة ٢٠% في اتفاقية الكويت وشركة شل سنة ١٩٦١ بينما بلغت نسبة المشاركة ٥٠% في العقد المبرم بين السعودية وشركة اجيب سنة ١٩٦٧ [٤] .

ومما تجدر الاشارة له ان قرار منظمة اوبك رقم ٩٠/١٦ لسنة ١٩٦٨ لم يتضمن نصاً صريحا لتحديد نسبة المشاركة [٥] .

١- د. احمد حلمي خليل هندي ، المصدر السابق ، ص٢٣٠ .

٢- احمد حلمي خليل هندي ، المصدر السابق ، ص٢٣٠ .

٣- دار رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٨٨ .

٤- د. سراج حسين ابو زيد ، التحكيم في عقود البترول ، دار النهضة العربية ، ط١ ، سنة ٢٠٠٠ ، ص١٧ .

٥- د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ، المصدر السابق ، ص٦٨.

٢-تحمل الشركات الاجنبية نفقات العمليات البترولية وتكاليفها من بحث وتنقيب وبدون اي مسؤولية تقع على عاتق الدولة المنتجة اذا ما فشلت الشركة الاجنبية (صاحبة الامتياز) في اكتشاف البترول بكميات تجارية [١] .

٣-دخول الدول المنتجة في عقود المشاركة بالإنتاج الى اسواق التصدير العالمية وكذلك دخولها في مضمار التسوق والمشاركة في راس المال[٢] .

على خلاف ما كان معمولاً به في عقود الامتياز البترولي حيث التزمت الشركات الاجنبية بصيغة عقد المشاركة بالإنتاج واحتساب نسب مشاركة للدول المنتجة حرصاً من هذه الشركات على تلافي شبح التأميم [٣] .

٤-حصول الدول المنتجة للبترول على وفق صيغة عقد المشاركة بالإنتاج على عائدات مالية تقترب من نسبة ٧٥% من ارباح المشروعات البترولية ، حيث تحصل الدول المنتجة على ما يعادل ٥٠% من الارباح على شكل ضرائب وايجارات طبقاً لقاعدة مناصفة الارباح ، وكذلك تحصل الدول المنتجة على نسبة ٢٥% من الارباح بوصفها شريكاً مناصفاً لراس مال المشروعات البترولية [٤] .

٥-لقد تميزت الصيغة التعاقدية لعقود المشاركة بالإنتاج بانها عــقود قصيرة الامد لا تتجاوز ٤٥ عام .

٦-تتميز الصيغة التعاقدية لعقد المشاركة شرط التخلي إذ تلتزم الشركة الاجنبية بموجب العقد بإعادة جزء محدد من المساحة الممنوحة للدول المنتجة بحسب مدة محددة تثبت في العقد ، وفي نهاية المدة المحددة اذا لم يكتشف النفط بكميات تجارية فيصبح لزاماً على الشركة ان تتخلى عن حقوقها كلها في الترخيص ، اما فـــي حالة اكتشاف النفط بكميات تجارية فأنها تحتفظ فقط بالمساحات المنتجة [٥].

ومما تقدم ذكره نجد ان عقود المشاركة بالإنتاج تعــد تطورا ايجابيا لصالح الدول المنتجة للبترول ، حيث ساعد الدول النامية في بسط سيادتها على ثرواتها الطبيعية التي يعــد البــترول من

١- د. سعد علام ، نحو استثمار الدولة لبتر ولها بنفسها ، بحث مؤتمر البترول العربي السادس ، بغداد ، ١٩٦٧ ، ص٥ .

٢- د. عبد الرحيم محمد سعيد ، النظام القانوني لعقود البترول ، رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص١٤ .

٣- احمد حلمي خليل حلمي ، المرجع السابق ، ص٢٣١ .

٤- د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ،المصدر السابق ، ص٦٩ .

٥- د. دار رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٨٩ .

اهمها ، كما ان الدول النامية المنتجة للنفط انتفعت من عملية نقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة التي بحـوزة الشركات الكبرى للنفط عن طريق عقود المشاركة بالإنتاج ، كذلك ساعدت صيغة عقود المشاركة الدول المنتجة للبترول على بسط الرقابة الادارية لحكوماتها على الاعمال البترولية التي تدور على اقليمها وهذا يعـد تطوراً ملفتاً لم تستـطع حكومات هذه الدول ممارسته في صيغة عقود الامتياز التي سبقت عقود المشاركة ، كما انتفعت الدول المنتجة كثيرا من الخبرات التنظيمية والتسويقية والادارية من الشركات الاجنبية الكبرى ، ولاسيما في تنمية القدرات الفنية والادارية المحلية والدخول في مجال التسويق .

وقد ظهرت صيغة مشابهة لعقود المشاركة في الانتاج في ليبيا سنة ١٩٧٤ وكانت تعرف بعقود الاستكشاف وتختلف هذه الصيغة في العقود عن عقود المشاركة يتحمل الطرف الاجنبي كافة مصاريف البحث والتنقيب والانتاج ، وفي حالة عدم اكتشاف البترول بكميات تجارية فان الطرف الاجنبي هو من يتحمل المصاريف وبدون الحصول على اي تفويض ، وفي حالة اكتشافه بكميات تجارية يحق للطرف الاجنبي استرداد المصاريف باستقطاع نسبة معينة من النفط المنتج ، اما الكميات المنتجة فيتم اقتسامها ما بين الدولة المنتجة والشركات الاجنبية على وفق النسب المقررة في الاتفاق ، ولا تلتزم الشركات الاجنبية فـــــي عقود الاستكشاف بأية ضرائب ، وتتمـيز هذه العقود بقصر مـــدة العقد [١] .

لقد اثبتت تجارب الشعوب بان افضل وسيلة لاستغلال الدول لثرواتها الطبيعية ان تقوم هذه الدول نفسها باستغلال تلك الثروات لغرض تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق السيادة الوطنية للدول المنتجة للثروات الطبيعية والتي من اهمها النفط . حيث مرت بنا الكيفية التي تم بها منح الشركات الاجنبية المالكة للامتيازات السلطة المطلقة في التحكم بكل العمليات البترولية للدول المنتجة (مانحة الامتيازات البترولية) على حساب الـــدول المنتجة للنفط ، ومن ثم صار لزاماً على الدول المنتجة للنفط البحث عن طرائق انجع في استثمار ثرواتها الطبيعية وابرزها النفط .

١- د. خلود خالد الصادق بيوض ، مصدر سابق ، ص١١٣ . وفي ليبيا كانت اول اشارة لعقود المشاركة في القرار الصادر من من امانة مؤتمر الشعب العام رقم ١٠ لسنة ١٩٧٩ والذي صدر بسبب اعادة تنظيم المؤسسة الوطنية للنفط ، اذ نص القرار المذكور فـــي المـــادة الخامسة على " اعتبار المؤسسة الطرف الاول في جميع اتفاقيات المشاركة وعقود الاستكشاف ومقاسمة الانتاج ، او العقود الاخرى والتي تدخل في استثمار الثروة النفطية وتقوم باستثمارها طبقا لا حكام والشروط المنصوص عليها في تلك العقود

المطلب الثالث

عقود الخدمة والتطوير

لقد استمرت الجهود المبذولة على تطوير العلاقة التعاقدية بين الدول المنتجة للبترول والشركات الاجنبية وقد كُلِّلت هذه الجهود بظهور نوع جديد من عقود البترول وهو عقد الخدمة والتطوير ، حيث ان الدول المنتجة تهدف الحصول على افضل المزايا والحقوق ، وسوف نتناول في هذا المطلب بشي من التفصيل ملامح هذه الصيغة التعاقدية .

وقد اخذ المشرع العراقي بهذا النمط التعاقدي لعقود النفط ، اذ صدر قانون تصديق عقد المقاولة الخاص بالتنقيب عن النفط وانتاجه في ١٩٦٨/٢/٣ بين شركة النفط الوطنية العراقية ومؤسسة ايراب الفرنسية وهو عقد للخدمة والتطوير، وكان يسمى هذا النمط التعاقدي فـــــــــي بداية ظهوره بعقد الخدمة ، وكان على الشركة الفرنسية على وفق العقد توفير الاموال اللازمة لتنفيذ عمليات التنقيب والانتاج ، وفي حالة إنه لم يكتشف البترول تسترد الشركة الفرنسية الاموال التي صرفت في عمليات البحث والتنقيب ، اما في حالة اكتشاف البترول فان المبالغ التي تصــرفها الشركة تعتبر قرضا بدون فائدة تلتزم الحكومة العراقية بتسديدة بحسب العقد المبرم بين الطرفين[١].

وقد كانت اهم مميزات عقد الخدمة والتطوير هو سيادة الدول المنتجة على مواردها الطبيعية والتي اهمها النفط ، اذ جاء في المادة ١/٦ على ان (شركة النفط الوطنية العراقية هي المالك الوحيد للنفط المنتج بموجب احكام هذا العقد ، ابتداء من فوهة البئر) ، وجاء في المادة ٢/٦ عقد الخدمة المبرم بين الحكومة العراقية ومؤسسة ايراب الفرنسية على ان (شركة النفط الوطنية العراقية هي المالك الوحيد لأية ارض او موجودات ثابتة يجري شراؤها او الحصول عليها اثناء مدة نفاذ العقد تنفيذا لأغراض العمليات المشمولة به وذلك اعتبارا من الوقت الذي يتم فيه شراؤها او الحصول عليها)[٢] .

وقد جاء في قانون البترول العراقي رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ الذي منع شركة النفط العراقي من ابرام امتيازات مع الشركات الاجنبية في نص المادة ٣ من القانون واقتصار النص على عقدي المشاركة

١– نص المادة (١٤) ف(٦) (هـ) من القانون رقم (٥) لسنة ١٩٦٨ ، ينظر الى كامل السامرائي ، القوانين الخاصة بالنفط ، المكتبة الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٨ ، ص٢٩٨ .

٢ - كامل السامرائي ، مصدر سابق ، ص٢٨١ .

وعقد الخدمة او ما يسمى بعقد الخدمات ، وفي ليبيا ابرمت شركة الخليج العربي للنفط في ليبيا عام ٢٠٠٩ عقد الخدمة لتشغيل عشرة ابار للنفط[١] .

مفهوم عقد الخدمة والتطوير :

ويقصد بعقد الخدمة والتطوير هو العقد الذي يمكن حكومة الدول المنتجة للبترول من الاحتفاظ بملكية البترول بعد اكتشافه مع المحافظة على سلطة التصرف على ان تعمل الحكومة على توكيل جهة تمتلك راس مال كافٍ والخبرة الفنية اللازمة[٢] .

وتتميز عقود الخدمة والتطوير بتحميل الشركات الاجنبية وحدها نفقات العمليات البترولية ، كذلك تتحمل الشركات الاجنبية انفاق المبالغ المتفق عليها في العقد البترولي وفي حالة لـم يكـتشف البترول بكميات تجارية فان الشركة الوطنية ليس عليها مسؤولية في استرداد النفقات ، وفي حالة اكتشاف النفط بكميات تجارية فان الاموال والنفقات التي صرفتها الشركات الاجنبية تعد قرضا بدون فائدة تسترجعها من الشركة الوطنية خلال مدة متفق عليها في العقد[٣] .

كما ان شركات النفط الاجنبية المتعاقدة في عقد الخدمة والتطوير تقوم بإدارة العمليات البترولية المتعلقة بالعقد خلال مـــدة البحث والتنقيب عن النفط وتستمر حتى اكتشافه مع الاخذ برأي الشركة الوطنية ، التي تنتقل اليها الادارة بعد مـــدة زمنية متفق عليها في بنود العقد ، وقد نصت المادة الثانية من العقد المبرم بين بين شركة ايراب وشركة النفط الوطنية العراقية عـــلى ذلك [٤].

كما تلقي عقود الخدمة والتطوير على عاتق الدول المنتجة او من يمثلها مسؤولية تسويق النفط المنتج ومـن ثم يقـع على عاتق الدولة المنتجة جهد في عملية البحث عن الاسواق ، كما ان عملية ترك التنفيذ في هذه العقود لشركات النفط الاجنبية ولا سيما في المراحل الاولى من العقد يعمل على حرمان الدولة المنتجة من عملية تطوير كوادرها الفنية العاملة في القطاع النفطي ، كذلك فان عقود الخدمة والتي تسمى في احيان كثيرة تسمية عقود المقاولة تمتاز بانخفاض العائد في مراحل العقد

١- د. هاني محمد كامل المنايلي ، اتفاق التحكيم وعقود الاستثمار البترولية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ،ط١ ، ٢٠١٤ ، ص١٣٧ .

٢- د. غسان عبيد محمد ، المصدر السابق ، ص٣٨

٣- د . دار رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٩١ .

٤- د. بسمان نواف فتحي حسين الراشدي ، النظام القانوني للاستثمارات الاجنبية النفطية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ ، ص٩١ ، منقول عن د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٩٣.

الاولى وذلك لان شركات النفط الاجنبية تسترد ما تنفقه بنسب مرتفعة احياناً ، كما تتميز هذه العقود بمحدودية المساحات التي يشملها العقد بالمقارنة بالعقود التي سبقت ظهور هذا العقد كما انها تميزت بصرامة نظام التخلي عن المناطق غير المستغلة[١] .

وعقود الخدمة من العقود المحددة بمـــدة زمنية ، وغالبا ما تكون هذه المـدة قابلة للتمديد ، وهي ايضا عقود لتطوير الابار النفطية للحقول المستكشفة وتأهيلـــها وكثيرا ما يطلق على عقود الخدمة وتطوير الانتاج بعقود الخدمة الفنية ، إذ تعمل الشركـــات الاجنبية صاحبة الامتياز على وضع اهدافا لتحقيقها بالاتفاق مع الدول المنتجة ، ومن ابرز هذه الاهداف رفع كميات الانتاج وخلال مـــدد زمنية تحدد في العقد[٢] .

وقد تكون المساعدة الفنية المقدمة من الشركات الاجنبية محلا لعقد مستقل عن عقد الخدمة والتطوير يطلق على هذا العقد المستقل عـــقد المساعدة الفنية[٣] .

ونرى بان عقد المساعدة الفنية هو الاقرب الى عقد الخدمة وتطوير الانتاج ، لان عقد الخدمة هو اصلا عقد للتطوير وبالاعتماد على الخبرات الفنية التي تمتلكها الشركات الاجنبية صاحبة الامتياز المختـــصة بتطوير الحقول النفطية ، وكثيرا ما توصف عقود الخدمة وتطوير الانتاج بانها العقود التي تسعى اليها حكومات الدول المنتجة للنفط ، لا نها عقود قصيرة الامد ، كما انها تحقق سيطرة اكثر للدول المنتجة على ثرواتها الهيدروكربونية ، وتتحمل الشركات الاجنبية النفقات الفنية كافة مقابل اجر مادي يحدده العقد المبرم بين الطرفين[٤] .

ولأطراف العقد اهمية كبيرة في عقد الخدمة والتطوير حيث يؤلـف العقد من طرفين : الطرف الاول الطرف الوطني وعادة تمثل الدولة ذاتها ، او الهيئات والمؤسسات العامة التابعة للدولة الطرف الوطني لعقد الخدمة والتطوير وهذا يعود الى ان المواد البترولية وفي مختلف الانظمة القانونية تـــعد ملكا من الاملاك العامة ، ومن ثم تقوم الدولة وبواسطة احد اجهزتها الادارية المختصة باستغلال

١- د . عصام فرج محسن ابراهيم ، مصدر سابق ، ص٧٩ وما بعدها .

٢- د . شاكر عبد موسى الساعدي ، قراءة في عقود الخدمة الفنية ، مقالة منشورة في صحيفة الصباح الجديد .

٣- د. درع حمادي عبد ، عقد الامتياز ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص١٩١ .

٤- تغريد داود السلمان ، اثر الايرادات النفطية في تنمية الاقتصاد العراقي ، بحث منشور على شبكة الانترنيت على الرابط Afkh2018@gmail.com تاريخ الزيارة ٩ صباحا في ٢٠١٨/٦/١٠ .

مواردها الطبيعية والتي يعد البترول من اهم هذه الموارد ، وتتولى الحكومات في الدول المنتجة للنفط ابرام عقد الخدمة والتطوير بنفسها بوصفها طرفاً وطنياً في العقد ، ومثال ذلك العقد الذي ابرمته الحكومة العراقية عام ٢٠١٠ ، مع " شركة شل " [١] .

اما الطرف الاجنبي في عقد الخدمة والتطوير فيكون في الغالب احد الشركات الاجنبية المختصة في العمليات البترولية ، ومن النادر ان يكون شخصا طبيعيا بل يكون في الغالب شخصا معنويا [٢] .

وقد تثور مسالة معيار التمييز بين الاجنبي والوطني وهناك اكثر من رأي في هذا المجال فذهب بعض الفقه إلى عد معيار القانون الخاص للتمييز بيـن الاجنبي والوطني لطرفي عقد الخدمة والتطوير ، وقد استدل هذا الفريق بالجنسية (جنسية الشركة) بعـدها معيار التمييز بين الاجنبي والوطني من الشركات العاملة في المجال البترولي[٣] .

ويذهب جانب من الفقه الى عـد معيار القانـون العام في التمييز بين الشركات الاجنبية والوطنية العاملة في مجال العمليات البترولية ، وحجتهم القانونية على ذلك ان الشركات الاجنبية المختصة بالعمليات البترولية والمتعاقدة مع الدول المنتجة تخضع للرقابة والاشراف مـن الدول التي تنتمي لها هذه الشركات ومثال ذلك الوكالة الوطنية للمحروقات الايطالية (nte nazionaleidrocarburi – E.N.I) إذ تعـد هذه الشركة من اشخاص القانون العام بحسب القانون الايطالي الصادر في ١٠ شباط سنة ١٩٥٣ [٤] .

ونحن نتفق مع الرأي الاخـير اي عـد معيار القانون العام في التميز بيـن ما هو اجنبي ووطني من الشركات العاملة في مضمار العمليات البترولية ، وذلك لخضوع الشركات الاجنبية لرقابة حكومات الدول التي تنتمي لها هذه الشركات واشرافها ، كما ان استغلال البترول يعـد من وظائف الدول الاساسية في معظم دول العالم المصدرة للنفط لان ملكية النفط تعود الى الدولة سواء تم استغلالها بواسطة الشركات الوطنية او الاجنبية .

١- د. محمود المظفر ، ملكية الثروات المعدنية ، دراسة مقارنة بين الشريعة والقوانين الوضعية ، ١٩٨٧ ، ص١٣٢ وما بعدها .

٢- د. غسان عبيد محمد ، المصدر السابق ، ص٥٤ .

٣- د. إبراهيم احمد ابراهيم ، القانون الدولي الخاص ، مركز الاجانب وتنازع القوانين ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١ ، ص٢٨ وما بعدها .

٤- مقال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع http://ar.wikipedia.org:

كذلك يؤكد رأينا بان عقد النفط هو عقد اداري ، وهذا ما سيتناوله البحث في مورد لاحق ، وبالتالي يجب ان يكون احد اطراف هذا العقد شخصا من اشخاص القانون العام على وفق أسس العقد الاداري ، وهذا ما نجده في عقود النفط التي يكون احد اطرافها الدول المنتجة للنفط اذ تعــد من اشخاص القانون العام .

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية ...

ان تحديد الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية له اهميه كبيره في اعطاء الوصف المناسب للعقد البترولي الــذي يؤدي بدوره الى معرفة القانون الواجب التطبيق على هذا العقد ،فقد تحدد الطبيعة القانونية للعقد على انها ادارية تخضع للقانون العام ، وقد يكون العقد البترولي بمثابة معاهدة دولية تخضع للقانون الدولي العام ، وهذا كله يؤدي الى رسم الخارطة التي تنتهجها الدول المنتجة في عملية التعاقد مع الشركات الاجنبية العاملة في مضمار العمليات البترولية ، وفي ضوء ذلك نقسم المبحث على ثلاث مطالب نتناول في الاول عقود التراخيص النفطية كونها من عقود القانون الدولي العام و في الثاني عقود التراخيص النفطية عقود ذات طبيعة مختلفة ، وفي الثالث عقود التراخيص النفطية عقود إدارية .

المطلب الاول

عقود التراخيص النفطية من عقود القانون الدولي العام ...

لقد اتجه بعض الفقه الى عــد عقود التراخيص النفطية عقوداً تخضع للقانـــــون الدولي العام ، وهذا ما يرتب حقوقاً والتزامات للدولة المنتجة والشركات الاجنبية صاحبة الترخيص على وفق أحكام القانون الدولي العام ، حيث يؤدي الاخلال بالتزامات العقد الى اثارة مسؤولية دولية ، وقد كان الهدف من هذا الاتجاه في الفقه هو تحويل الالتزامات الناشئة من عقود التراخيص النفطية الى التزامات دولية

بكل ما تعنية هذه الكلمة من معنى ، ومن ثم ترتيب المسؤولية الدولية على الطرف الذي يخل ببنود العقود النفطية [١] .

وقد ذهب اصحاب نظرية التدويل الى انه من الاسلم تحليل العقود الدولية ضمن اطار بيئتها الدولية ، من دون التوغل في فكرة القانون الداخلي ، وهذا الرأي محل نظر اذ لا يكفي ورود العنصر الاجنبي في العقد حتى يضحى العقد ذا طابع دولي [٢] .

ولبيان الصفة الدولية على عقد الترخيص النفطي وضع الفقه والقضاء المقارن عدة معايير

لا ضفاء الصفة الدولية عليه وهـــي : المعيار القانوني ، والمعيار الاقتصادي ، والمعيار المختلط [٣] .

وسوف نتناول هذه المعايير تباعا وكالاتي :

١ – المعيار القانوني : يعتمد هذا المعيار في تحديد صفة العقد الدولي على ان العقد يعـد دوليا في حالة ورود الصفة الاجنبية في عنصر من عناصر العلاقة القانونية للعقد ، ومن خلال هذه الصفة يختلف العقد الدولي عن العقد الداخلي[٤]

وقد ذهب انصار هذا المعيار الى ان العقود النفطية وبحسب القانون الدولي تتميز بصفة مزدوجة ، ورغم ان العقد البترولي من وجه نظر النظام الداخلي يخضع الى القانون المحلي للدولة المنتجة ، الى انه من وجه نظر القانون الدولي يرقى هذا العقد الى مستوى العلاقـــات الدولية ، بعدَ الطرف الذي تمثله الشركات صاحبة الامتياز تابعا لدولة اخرى[٥]

وبحسب هذا الطرح فان العقد النفطي لايكون خاضـع للقانون الداخلي ، اما التكييف القانوني لالتزامات الدولة المنتجة ، فتكون التزامات تعاقدية بصفتها الجهة مانحة الامتياز ، ومن ثم يفرض على

١– د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص١١٤ .

٢– عصام فرج الله محسن ، مصدر سابق ، ص١٦٥ وما بعدها .

3–Dilume (G.R) "what is an international contracts ?"an American and a Gallic, Dilemma , I.C.L.Q , vole 28, part 2 , 1979 , p258 eats

٤– د. خلود خالد الصادق بيوض ، مصدر سابق ، ص٢٥٦ .

٥– د. عادل ابو هشيمه ، القانون الدولي الخاص ، جامعة بني سويف ، ٢٠١١ ، ص١٨٣ وما بعدها .

(الدولة المنتجة) التزامات دولية بعــدَها خاضعة للقانون الدولي بالنظر الى أنَ صفة الامتياز تكون تابعة لدولة اخرى ومن ثم تضفي عليه الصفة الدولية [١].

وهناك صورتان للمعيار القانوني وهما ، المعيار القانوني التقليدي والمعيار القانوني الحديث ، اما الصورة الاولى : المعيار القانوني التقليدي ، فقـد ذهب انصاره الى ان توفر الصفة الاجنبية الى اي من العناصر القانونية للرابطة العقدية يؤدي الى اكتساب العقد الصفة الدولية ، وقد انتقد هذا المعيار لكونه معياراً جامدا اذ لا يعــد العقد عقدا دوليا لتوفر العنصر الاجنبي في الرابطة العقدية بصرف النظر عن اهمية هذا العنصر [٢] .

واما الصورة الثانية : وهي المعيار القانوني الحديث :

وقد ذهب انصار هذا المعيار على خلاف ما ذهب اليه المعيار التقليدي الذي يسوي بين عناصر الرابطة العقدية ، حيث امتاز هذا المعيار بالمرونة ويذهب ايضا هذا المعيار الى تحليل الظروف المحيطة بالعــقد ، حيث لا يـــكون العقد دوليا بمجرد توافر العنصر الاجنـــبي ، وبحسب هذا المعيار يجب التفرقة بين العناصر الاجنبية غير الفعالة او المحايدة وبين العناصر الاجنبية الفعالة والتي تؤثر في العلاقة العقدية ، بحيث لا يعـــد مجرد حضور العنصر الدولي كافياً لاعتبار العقد يحمل الصفة الدولية ، بل يتعين لاكتساب العـــقد الطابع الدولي ان تكون الصفة الاجنبية تحمل عناصر قانونية وفعالـــة [٣].

٢ – **المعيار الاقتصادي** : ظهر هذا المعيار لأول مرة في القضاء الفرنسي والقضاء المصري وعلى وفق أنصار هذا المعيار فان العقد يكتسب الصفة الدولية في حالة وجود حركة لرؤوس الاموال

١– د. سراج محمد حسين ابو زيد ، مرجع سابق ، ص٢٥٧ ، مشار اليه في بحث د. عمر ابو بكر با خشب ، النظام القانوني لعقد الامتيازات ، ص٣٢–٣٣ ، وايضاً مشار اليه في مؤلف د. حفيضة السيد حداد ، العقود المبرمة بين الدول والاشخاص الاجانب ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٥٦٣ ، وايضاً عبد السلام عبد الله قائد مفلح ، النظام القانوني للعقود النفطية في اليمن ، ص٩٩

٢–د. محمد عبد العزيز بكر ، فكرة العقد الاداري عبر الحدود ، دار النهضة العربية ، ط١ ، سنة ٢٠٠٠ ، ص٥٩ وما بعدها .

٣–د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ، مصدر سابق ، ص١٦٨ .

عبر الحدود ، فالصفة الدولية للعقد تعتمد على كل العناصر التي يجب ان تؤخذ في الاعتبار ، وهذا يحدد مدى خروج اقتصاديات العقد عن نطاق الاقتصاد الداخلي للدولة[١] .

ومن ثم فان دولية العقد على وفق هذا المعيار مستمده من تحرك القيمة الاقتصادية وانتقالها بين بلد واخر ، فنـــــعد الطبيعة الاقتصـــادية للعقد اساس العملية التعاقدية ، اما العقد الذي لا تتوفر له هذه الاسس يعـــقد عقدا داخلياً ، وهنا يعـقد العقد عقدا دوليا في حال اتصال هذا العقد بمصالح التجارة الدولية ودخول (العقد) في مجال حركة الاموال التي يجري التعامل بها عبر الحدود وبين الدول المختلفة[٢] .

وتطور المعيار الاقتصادي للعقد على وفق التطور الاقتصادي فـــــي العالم ، حيث عـــد العقد عقداً دوليا في حال مواءمتـــه لشرط التحكيم في عقود التجارة الدولية وعـــدت هذه الفكرة المرحلة الثانية للمعيار الاقتصادي للعقد ، ومن ثم انتقل مفهوم المعيار الاقتصادي للعقد الى مرحلة ثالثة إذ يعـــد العقد دوليا في حال تعدت تبعاته واثاره حدود النطاق الداخلي لاقتصاد الدول المنتجة ، وبحسب ما تقدم لا يمكن لقانون العقد ان يكيف الى قانون الدولة المنتجة فقط لان الاعتداء على العقد يجب ان يحكمه القانون الدولي والمبادئ العامة للقانون ومبادى العدالة [٣].

٣- **المعيار المختلط** : ومن خلال هذا المعيار يتم الجمع بين مبادى المعيارين السابقـــين المعيار ، (المعيار القانوني والمعيار الاقتصادي) ، إذ يكـــفي لتأكيد دولية العقد توفر عنصر اجنبي للرابطة العقدية ، بالإضافة الى توفر المصالح التجارية الدولية ، وقد تبنت محكمة النقض الفرنسية هذا المعيار في حكمها الصادر في ٤ يوليو ١٩٧٢ ، وكذلك تبنى المشرع المصري هذا المعيار من خلال قانون التحكيم رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ المادة السادسة منه[٤].

ومما تقدم فان كل محاولات الفقه لتدويل عقد النفط الذي يبرم بين الدول المنتجة والشركات كانت تهدف لتحقيق غرض محدد ، وهو جعل الالتزامات التي تنشأ عن هذه العقود التزامـــات دولية ، ويؤدي الاخلال بهذه الالتزامات إلى قيام مسؤولية دولية ومن ثم تجعل قرار انهاء العقد من جانب الدولة المنتجة مشوبا بعيب مخالفة احكام القانون الدولي العام [٥].

١- د. عادل ابو هشيمة ، مصدر سابق ، ص١٩٢ .

٢-د. محمد عبد العزيز ، المرجع السابق ، ص٣٠١

٣-د. محمد يوسف علوان ، المرجع السابق ، ص٦٢

٤-د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ، المرجع السابق ، ص١٧٢ .

٥-د. محمد يوسف علوان ، مصدر السابق ، ص٣٠١ وما بعدها

وقد تواتر القضاء الدولي على رفض فكرة تدويل العقود المبرمة بين الدولة والاشخاص الاجنبية في العديد من احكامه الصادرة في هذا المضمار [١].

فـــقد رفضت محكمة التحكيم وجهة نظر شركة ارامكو في النزاع الذي قام بين حكومة المملكة العربية السعودية والشركة ، اذ كانت وجهة نظر شركة ارامكو بان عقد الامتياز المبرم بينهما عام ١٩٣٣ عبارة عن معاهدة دولية يحميها القانون الدولي العام وقررت المحكمة انه (بما ان هذا العقد لم يبرم بين دولتين وانما بين دولة وشركة اميركية خاصة فانه لا يخضع لا حكام الدولي العام) [٢] .

وبحسب ما ذهب اليه الحكم اعلاه فان عقد النفط لا يـــــعد معاهدة دولية ومــن ثم من المحال اخضاع عقد الترخيص النفطي لا حكام القانون الدولي العام لا نه مبرم بين دولة وشركة امريكية وهذه ليست من اشخاص القانون الدولي العام لذا فانــه لا يخضع لا حكام القانون الدولي العام[٣] .

ونرى بانه لا يمكن اضفاء الصفة الدولية على هذه العقود ، لان هذه العقود لا تبرم بين اشخاص القانون الدولي العام ، بل تبرم بين حكومات الدول المنتـــجة حيث تمثل الدولة هنا وصفين ، الوصف الاول كونها احد اشخاص القانون الدولي ، والوصف الآخر كونها احد اشخاص القانون الداخلي وبين اشخاص القانون الخاص فرداً او شركـــــة ، ونحن نرجح الوصف الثاني ، كما ان عـــــد العقد البترولي معاهدة دولية لا يتفق مع المنطق القانوني ، لان المعاهدة الدولية هي اتفاق قانوني بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام ترمي الى اهداف اثار قانونية [٤] .

وهذا لا يمكن تصوره في عقد الترخيص النفطي لان الاخير يبرم مع الدولة بوصفها احد اشخاص القانون الداخلي وبين الشركات صاحبة الامتياز في اقليم الدولة المنتجة للنفط ومـــــما تقدم كلـــه تتبين لنا بان عقود التراخيص النفطية لا تعـــد عقوداً دولية لان الشركـــــات الاجنبية التي تعتبر احد طرفي العقد لا تعد شخصـــــــاً من اشخاص القانون الدولي العام وهذا ما يبعد هذه العقود عن التدويل ، وبهذا لا نتفق مع الفقه الغربي الذي أدعى دولية عقد الترخيص النفطي والذي كان

١-د. محمد ابو بكر باخشيب ، النظام القانوني لعقود الامتياز ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد ٩٩ ، ص٢٦ .

٢-د. محمد يوسف علوان ، مرجع سابق ، ص٣٠٢ .

3-Aramco Arbitration : Saudi Arabiya .Aramco , Award of 23 August , 1958 , international Law Reports , vol.27 – 1963.p.156-157

٤-د. عصام العطية ، القانون الدولي ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٥٥ .

يهدف الى جر الدول المنتجة الى المسؤولية الدولية في حال عدم تنفيذ التزاماتها التعاقدية وهذا ما يصب في مصلحة الشركـــات الاجنبية صاحبة الامتيازات فـــي اقاليم الدولة المنتجة للنفط .

المطلب الثاني

عقود التراخيص النفطية عقود ذات طبيعة مختلفة

تجدر الاشارة الى ان هناك من الفقهاء من ذهب الى ان عقود التراخيص النفطية ذات طبيعة مختلفة بخلاف ما تم ذكره في السابق على ان هذه العقود ذات طبيعة إدارية او دولية ، اذ ذهب فريق من الفقهاء إلى ان عقود التراخيص النفطية عقود إذعان ، وذهب فريق اخر من الفقهاء إلى انها عقـــود تندرج تحت مسمى عقود عامة [١] .

وذهب فريق اخر الى ان عقود التراخيص النفطية عقود ذات طبيعة مختلطة[٢] .

وسنعرض هذه الاتجاهات حسب الاتي :

اما اصحاب الاتجاه الفقهي الذي يرى ان عقود التراخيص النفطية عقود اذعان ، فقد ذهبوا الى ان هذه العقود توصف كذلك لان الشروط الاستثنائية وغير المألـــــوفة التي تتضمنها هذه العقود قد وضعت لصالح الادارة لغرض ممارسة السلطة العامة لتحقيق المصلحة العامـــــــــة ، اذ ان عقـــــــــود الاذعـــــان (هي العقود التي يفرض فيها الطرف الاقوى اقتصاديا إرادته وشروطه على الطرف الاخر المتعاقد معه) [٣] .

وبحسب ما تقدم فان الطرف الاخر من العقد لا يملك الا القبول او الرفض مـــن دون ان يكون له حق النقاش حول بنود العقد او تعديل شروطه ، ومن ثم فان عقود الاذعان تتميز بغياب التفاوض المسبق على التعاقد .

وبتطبيق ما سبق على عقود التراخيص النفطية فان هذه الصورة لا تنطبق الا على عقود الامتياز التي نشأت في الحقبة الاولى لهذه العقود عندما كانت الدول المنتجة للنفط تمر بظروف اقتصادية واجتماعية صعبة وبالأخص في منطقة الشرق الاوسط ، اذ تمثل هذه الدول الطرف

١- د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ، مصدر سابق ، ص١٨٣ وما بعدها .

٢- د. عصام فرج الله محسن إبراهيم ، مرجع سابق ، ص١٨٣

٣- د. عبد الرزاق السنهوري ، الموجز في النظرية العامة للالتزام ، ١٩٨٣ ، ص٦٨ .

الاضعف لا نها ضعيفة تقنياً ومن ثم تكـــــون الدول المنتجة للنفط في هذه العقود هي الطرف المذعن في العقد .

اذ احتكرت شركات النفط الاجنبية الكبرى من خلال تلك العقود النفط المنتج من الدول النامية في منطقة الشرق الاوسط غالبا وبقية انحاء المعمورة ،وذلك لان هذه العقود احتوت على شروط في معظمها كانت تصب في صالح الشركات الاجنبية ، وقد يتراءى للمطلع وكان هذه العقود قد امليت من طرف واحد وبغياب الطرف الاخر .

وقد ذهب بعض القانونيين [1] ، الى ان هذا الوصف لم يعد له وجود عملي في عقود التراخيص النفطية ، لا نه كان منسجما مع الصورة الاولى لعقود الامتياز البترولي ، اذ كانت الدول المنتجة فـــي اغلبها دولاً نامية ليست لها خبرات فنية وتكنلوجية ولا حتى إدارية في مجال العمليات البترولية ، اما في الوقت الحاضر فقد تطورت هذه الدول واخذت تمتلك الخبرات الفنية والادارية والانظمة القانونية ، ومـــن ثم انعكس ذلك على امكانية تعاقد الدول المنتجة مع شركات النفط العالمية على وفق اسس صحيحة وبعيدة عن عقود الاذعان .

ونحن نتفق مع الرأي الاخير المتعلق بعدم امكانية وجود وصف عقود الاذعان في مجال التطبيق العملي لعقود التراخيص النفطية .

اما ما يتعلق بالاتجاه الذي يذهب الى عـد عقـــود التراخيص النفطية تـــدرج تحـــت مفهوم العقود العامة فيرى أنها تتميز بعنصرين ، الاول : يقصد به ان شركات النفط الاجنبية تسعى بطريقة غير مباشرة للابتعاد عن الخضوع لقواعد القانون العام ، اما الآخر : فيقصد به ان موضوع التعاقد مع الشخص العام يتطلب شروطا عقدية تخول الاخير امتيازات خاصة ، فالعقود العامة تستبقي ما للدولة مـــتن امتيازات وتكون الاجراءات او القيود المفروضة بالإرادة المنفردة ، وتخضع المنازعات في العقد النفطي بحسب انصار هذا الرأي الى التحكيم الدولي ، وقد ايدت بعض الاحكام هذا الطرح ، ومثال ذلك الحـــــكم الذي صدر في قضية " Liamco " وقد اكـــد هذا الحـــــكم بان عقـود التراخيص النفطـــــية مـــا هـــــي الا عقود شبـــــه عامـــــــــــــــــــة " semi-publicagreements " ، وقد انتقد هذا الرأي ، لان

١-د. محمد عبد العزيز بكر ، مصدر سابق ، ص٢٥٩-٢٦٠ ، ولمزيد من التفاصيل ينظر الى د. عصام فرج الله إبراهيم ، مرجع سابق ، ص١٨٦ وما بعدها .

شرط الثبات التشريعي[١]، وعدم المساس الذي دائما ما يكون حاضرا في عقود التراخيص النفطية يقيد سلـــطة الدولة في تعديل العـــــقد النفطي بالإرادة المنفردة [٢] ، ومن الناحية القانونية فان شرط الثبات التشريعي يمكن الغاءه بقانون كما سن بقانون من الدول المنتجة ولكن العبرة بالتعويض .

وذهب اصحاب هذا الرأي على عـــــد عقود التراخيص النفطية عقود عامة ، اذ ان العنصر الاول من هذا الطرح يدفع باتجاه الابتعاد عن الخضوع للقانون العام بينما يدفع العنصر الثاني باتجاه وجود شروط عقدية تخول الشخص العام امتيازات خاصة ، وهذا تناقض واضح بين العنصرين المكونين لهذا الاتجاه .

اما الاتجاه الذي يرى بان عقود النفط عقود ذات طبيعة مختلطة ، فان اصحاب هذا الاتجاه يرون بان في مقابل التنافس بين اصحاب الرأي الذي يـــعد عقود النفط عقوداً إدارية ، واصحاب الراي الذين يذهبون الى عـــــد عقود النفط من عقود القانون الخاص ، وكذلك اصحاب الرأي الذي يـــــعد هذه العقود من عقود القانون الدولي العام ، فظهر هذا الاتجاه الذي يرى اصحابه ان عقود التراخيص النفطية عقـــود ذات طبيعة مختلطة اذ توجد عناصر تنتمي للقانون العام وعناصر اخرى تنتمي للقانون الخاص ، بالإضافة الى عناصر ذات طبيعة دولية [٣].

وبـحسب هذا الاتجاه فان طبيعة عقود النفط تحمل صورتين الصورة النظامية والصورة التعاقدية ، اذ تتعلق بعض البنود في العقد النفطي بتنظيم المرفق والطبيعة النظامية لهذا المرفق ، اما البنود الاخرى فتتعلق بالمزايا المختلفة التـــــي منحها الترخيص لصاحبه وكانت الدافـــــع للتعاقد ، و تكون ذات طبيعة عقدية[٤] .

وقد اكد الفقـــــــه الفرنسي هذه النظرية ، إذ دافع العميد (jeze) عـــن هـــذه النظرية ، ذاهباً الى ان اعمال المناجم في فرنسا اعمال مـــــفردة من جانب الادارة ، وقد بين انه لا يغير من

١–ويقصد بالثبات التشريعي : ان تتعهد الدولة المنتجة بموجبه بأن لا تطبق اي تشريع جديد او لائحة جديدة على العقد البترولي الذي تبرمه مع شركات النفط الاجنبية ، لتفاصيل اكثر ينظر الى د. سراج حسين ابو زيد ، مصدر سابق ، ص٣٢٩ .

٢–د. محمد عبد العزيز بكر، المصدر السابق ، ص٢٥٩

٣–د. محمد طلعت الغنيمي ، شرط التحكيم في اتفاقيات البترول ، بحث مقدم الى مؤتمر البترول العربي الثالث المنعقد في الاسكندرية ، ١٩٦١ ، ص١ وما بعدها

٤–د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص٣٠٨ .

ذلك كون هذه الامتيازات قد تمت بناء على طلب صاحب الامتياز او بموافقته ، اذ تستطيع الادارة ان تسحب الامتياز من صاحبه فـــــي الحالات المنصوص عليها في القانون ، كما يرجع الى تفسير اخر لمناجم الفحم في فرنسا وهي ارادة الادارة التي تتبنى عملية منح الامتياز وكذلك للقوانين التي تحكم عملية استغلال المناجم ، وقد قسم الفقه الفرنسي عقد الترخيص النفطي الى جزئيين ، الاول يتبنى الشروط التي تتعلق باللوائح الـــــتي تكون مسؤولة عن تكوين مركز قانونـــــــي غير شخصي ، يمكن للحكومة ان تجري عليها التعديل بـإرادتها المنفـــردة ، على ان يشترط حصول المتعاقد مع الحكومة على تعويض في حالة المساس بالتوازن المالي للمشروع ، اما الثاني فيتبنى الشروط التعاقدية الـــــتي تتكون من قواعد شخصية يتفق عليها طرفا العقد ولا يجوز لأي طرف اجـــــراء التعديلات اثناء تنفيذ العقد دون رضا الاخر[١] .

وقد ايد القضاء الدولي في بعض احكامه هذا الاتجاه ، ومثال ذلك قضية (Delagao Bay Railway) عام ١٨٩٣م اذ اكدت محكمة التحـــــكيم " ان امتياز بناء سكة الحديد ليس عملا من اعمال السيادة وهو القرار الملكي الذي تمت فيه الموافقة على العقد وعلى الرغم من ان الحكومة البرتغالية في منحها للامتياز تمارس عملاً من اعمال السيادة ، الا انه في نفس الوقت قد دخلت في علاقة تعاقدية مع الشركة تلتزم باحترامها " [٢] .

كما ايد القضاء الدولي هذا الاتجاه[٣].

١- د. غسان رباح ، الوجيز في العقد التجاري الدولي ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص١١٩ .

٢- د. محمد عبد العزيز علي بكر ، النظام القانوني للعقود المبرمة بين الدولة والاشخاص الاجنبية ، المكتبة العصرية ، المنصورة ، ٢٠١٠ ، ص٣٠٨.

٣- في قضية شركة (AL sing) ضد اليونان عام ١٩٥٤م ، وفي قضية كهرباء فارسوفيا (Electricity Company of Warsaw) اذ قال المحكم الاستاذ (Asser) ان الامتياز الممنوح مـــــن المدينة الى الشركة ، كجميع الامتيازات ، ذو صفة مزدوجة او له طابعان : من جهة يتعلق بالقانون العام ، ومن جهة اخرى له علاقة بالقانون الخاص ، كما ذهب المحكم المحمصاني في قضية شركة (Liamco) ضد الحكومة الليبية ، حيث قال وهو بصدد التعرض لتكييف العقد موضوع النزاع ..مع ان العقد الامتياز يتصف بصفتي القانون العام وعقود القانون الخاص في ان واحد ، الا انه يجب ترجيح الصفة الثانية ، طبقاً للقواعد العامة للقانون الخاص وفي ان واحد الا انه يجب ترجيح الصفة الثانية طبقاً للقواعد العامة للقانون الذي ينظم الامتيازات التـــي يقرها الفقه الحديث ، اذ لا تتصف الانشطة التي يقوم بها من له حق الامتياز بأعمال المرفق العام لا نها تعد مشروعات من طبيعة خاصة لذا تظل محكومة بمبادئ القانون الدولي الخاص المنظمة للعقود .. نقلاً عن د. محمد عبد العزيز بكر ، فكرة العقد الاداري عبر الحدود ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٥٦ .

وقد ذهب اصحاب هذا الاتجاه الذي يعتقد بان عقود التراخيص النفطية هي عقود مختلطة الى ان هذه العقود لا يمكن انتسابها الى طائفة عقود القانون الخاص لوحدها ، ولا الى عقود القانون العام لوحدها ، بل انها وبحسب رأيهم تأخذ في طبيعتها القانونية مميزات العمل المفرد ، لان الدولة ذات السيادة هي التي تمنح الترخيص ، ومن جهة اخرى تعد عقدا لا نها تتطلب موافقة طرفي العقد ، وعقود النفط تصرف قانوني مركب إذ انه يتضمن رخصة من الدولة المنتجة تمنح للشركة الاجنبية التي تمثل الطرف الاخر للعقد ، ومن خلال هذا الترخيص ينشأ حق للشركة الاجنبية لاستغلال الثروة النفطية في منطقة الترخيص هذا من جهة ومن جهة اخرى يتضمن هذا التصرف القانوني اتفاقاً بين الطرفين على تنظيم ممارسة الشركة لحقها على وفق الترخيص الممنوح من الدولة المنتجة بحسب شروط العقد المبرم بين الدولة المنتجة والشركة صاحبة الامتياز ، وبحسب مفهوم اصحاب هذا الاتجاه فان عقود النفط عمل قانوني ذو طابع مزدوج ففي الجزء الذي ينشا حق الملتزم في استغلال النفط يعد اقرارا اداريا فرديا ، اما الجزء الاخر فيعد عقدا بحسب رايهم ، وخلص اصحاب هذا الاتجاه الى ان عقود التراخيص النفطية تتكون من عناصر للقانون العام وعناصر للقانون الخاص ، ولا يشترط بهذه العناصر ان تكون متساوية ، بل تختلف هذه العناصر من نظام قانوني الى اخر في الدول المنتجة للنفط [١] .

ولم يسلم هذا الاتجاه من الانتقاد ، اذ انتقد بعض الفقهاء هذا الاتجاه بان لهذه العقود طبيعة مختلفة وذلك لصعوبة تحديد العناصر التي تتبع القانون العام من العناصر التي تتبع القانون الخاص ، واي من العناصر التي لها الغلبة على العناصر الاخرى في الانظمة القانونية المختلفة [٢] .

ولا نتفق مع هذا الاتجاه الذي يدعي بان عقود النفط هي عقود مختلطة .

المطلب الثالث

عقود التراخيص النفطية عقوداً ادارية

ذهب جانب من الفقه الى عَدَ عقود التراخيص النفطية عقود ادارية ، وكان اول دعم لهذا الطرح من القضاء الفرنسي ، فهذه العقود تتمتع بخصائص تقترب كثيرا من خصائص والعقد

١-ينظر الى : د. كاوان اسماعيل إبراهيم ، مصدر سابق ، ص٢٨٣ .

٢-د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص٣٠٩ – ٣١٠ .

الاداري ، حيث يبرم عقد الترخيص النفطي بين حكومات الدول المنتجة للنفط بواسطة السلطة العامة التي تهدف الى تحقيق المصلحة العامة ، وهذا ما تذهب اليه العقود الادارية . وقد تبلور هذا الطرح في مسألة تأميم النفط ، حيث ذكر الفقه (Bernard Audit) بان اية دولة وان كانت غير نامية تستطيع تعديل العقد ، ويبقى هذا الطرح مقيداً بفكرة المصلحة العامة والحفاظ على مصالح الطرف الاجنبي الاقتصادية [١] .

وهذه الفكرة القانونية هي الاقرب الى سلطة الادارة في تعديل العقد ، حيث يـــــعد هذا الحق من الحقوق المهمة للإدارة [٢] .

وهناك اساس قانوني تستمد منه الادارة سلطتها في تعديل العقد ، وهذا ما اكده القضاء والفقه والتشريع .

اما القضاء : فقد ذهب مجلس الدولة المصري بتكييف عقود النفط كعقود ادارية [٣] .

وقضت محكمة النقض المصرية في احد أحكامها في سنة ١٩٧٨م ، بأن (وصف عقد البترول بأنه عقد اداري لاحتوائه على شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص يكون وصفاً قانونياً صحيحاً) وهذا ما انتهى اليه بعض الفقه المصري ايضاً من ان اتفاقية البحث عن البترول في مصر تندرج تحت التكيف القانوني للعقود الادارية ، وبالتالي فان وجود الحكومة المصرية كأحد اطراف العقد ادى الى اعتبار العقد عقداً ادارياً ويخضع في احكامه الى قواعد القانون الاداري لان عقود البترول من شروط لائحة وتعاقدية [٤] .

اما الفقه : فقد اختلف الفقهاء في تحديد الاساس القانوني لسلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، حيث ذهب جانب من الفقه الى عـــــد فكرة السلطة العامة واثرها في تعديل العقد الاداري بعدهـــــا (السلطة العامة) حقا مقررا للإدارة ، ولم يسلم هذا الراي من الانتقاد كونه يرتب نفسه الاثر على العقود كافة التي تبرمها الادارة ، كذلك يعاب على هذا الراي بانه يجعل

١–د. خلود خالد الصادق بيوض ، مصدر سابق ، ص٣١٣ .

٢–د. احمد سلامة بدر ، العقود الادارية وعقد البوت ، مكتبة دار النهضة العربية ، ط٢ ، ٢٠١٠ ، ص١٦٧ .

٣- قضى مجلس الدولة المصري بتكييف العقد المبرم بين شركة بابكو والهيئة المصرية العامة للبترول بانه من عقود استغلال موارد الثروة الطبيعية في البلاد وبهذه المثابة فانه يتعلق بأحد مشروعات التنمية ، مشار اليه في رسالة د. عبد الرحيم سعيد ، النظام القانوني لعقود البترول ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص٢٠٦ .

٤- د. شريف علي خليل العطيفي ، النظام القانوني لعقود الامتيازات البترولية والغاز ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص٣٤٩ وما بعدها ، منقول عن د. خلود خالد صادق البيوض ، ص٣١٨-٣١٩ .

الطرف المتعاقد مع الادارة فرداً عادياً ويصادر ارادته في التعاقد ، ومـــن ثم حرمان المتعاقد مع الادارة من حقوقه في التعاقد والتعويض .

ويرى جانب اخر من الفقه ، بان اساس سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري يرجع الى فكرتين هـــما احتياجات المرفق العام وسلطة الادارة في تحقيق تلك الاحتياجات ، لان التعاقد يتم على اساس انصراف نية الطرفين للوفاء بحاجة المرفق العام[١] .

ونحن نتفق مع الرأي الاخير لا نه الرأي الارجح على أساس ان الادارة هي صاحبة الاختصاص في عملية تنظيم وتسيير المرافق العامة .

اما بخصوص الاساس التشريعي لسلطة الادارة في تعديل العقد الاداري ، فقد نص المشرع المصري على سلطة الادارة في تعديل العقد الاداري في المادة (٧٨) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ التـــي نصت على ان (يحق للجهة الادارية تعديل كميات او حجم عقودها بالزيادة او النقص بحدود ٢٥% بالنسبة لكل بند بإدارة الشروط والاسعار دون ان يكون للمتعاقد مع هذه الجهات الحق في المطالبة باي تعويض عن ذلك ويجوز في حالات الضرر الطارئة وبموافقة المتعاقد تجاوز النسبة الواردة بالفقرة السابقة ، ويجب في جميع حالات تعديل العقد الحصول على موافقة السلطة المختصة ووجود الاعتماد المالي اللازم وان يصدر التعديل خلال فترة سريان العقد وان لا يؤثر ذلك على اولوية المتعاقد في ترتيب عطائه)[٢] .

وقد ذهب المشرع العراقي في الاتجاه نفسه في حق السلطة الادارية في تعديل العقد الاداري وهذا ما نصت عليه تعليمات تنفيذ مشاريع خطط التنمية القومية ومتابعة أعمالها لعام ١٩٨٨ في العراق م(١٠) ، وقد نـــحا القضاء العراقي المنحى نفسه في احكامه القليلة في هذا الخصوص[٣] .

وجاء في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ وفي الفصل التاسع من التعليمات المتعقلة بالأثار القانونية الناجمة عن الاخلال بالعقد وفي المادة ١٠/ثانيا على ان (اصدار قرار

١–د. احمد سلامة بدر ، مصدر سابق ، ص١٧٠

٢– نص المادة ٧٨ من قانون تنظيم المناقصات المصري رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨، الجريدة الرسمية ، العدد ١٩ مكرر في ٨ مايو سنة ١٩٩٨ .

٣–د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، ود. علي محمد بدير ، ود. مهدي ياسين السلامي ،مبادئ واحكام القانون الاداري ، دار السنهوري للنشر ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٥، ص ٥٠٠ وما بعدها ، ود. محمود خلف الجبوري ، العقود الادارية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط٢ ، ٢٠١٦ ، ص١٥٧ .

بسحب العمل من المقاول عند اخلاله ببنود العقد وتنفيذ الاعمال المخل بها على حسابه عن طريق مقاول اخر وبأتباع احد اساليب التعاقد المنصوص عليها في المادة (٣) من هذه التعليمات)[١] .

وقد حدد قضاء مجلس الدولة الفرنسي ثلاثة اسس للتميز بين العقود الادارية عن غيرها من العقود وهي كالاتي :

١- ان تكون الادارة او شخص من اشخاص القانون العام طرفاً في العقد .

٢- ان يكون العقد متصلا بنشاط مرفق عام .

٣- ان يتضمن العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص ، او استعمال الوسائل القانونية المعروفة في القانون العام .

وتقسم العقود الادارية بحسب نشاط الادارة في ادارة المرافق العامة عـــلى نوعين من العقود الادارية وهما :

١- عقود الادارة (Contrasts del administration) وهي عقود تخضع الـــى احكام القانون الخاص .

٢- عقود ادارية : (Les contrast Administrates) وهي عقود تبرم من شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام او تنظيمه ، وتظهر في نية الادارة في الاخذ بأحكام القانون العام ، واية ذلك ان يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص او تخويل المتعاقد مع الادارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام)[٢] .

وبحسب ما تقدم يكيف عقد الترخيص النفطي على انه عـقد إداري كونـــه ابرم بين الدولة المنتجة للنفط مع الاشخاص الاجنبية ممثلة بالشركـــــات وهذا مبني على توافر شروط العقد الاداري ، ولمعرفة ما اذا كانت العقود النفطية تنطبق عليها الشروط اللازمة في العقود الادارية لابد ان نوائم هذه الشروط مع عقود التراخيص النفطية وكالاتي :

فيما يتعلق بالشرط الاول : (ان تكون الادارة طرفا في العقد) وبوصفها من اشخاص القانون العام فالعقد الذي لا تكون الادارة بهذا الوصف طرفا لا يعـــــتد عقدا اداريا[٣] .

١- المادة ١٠/ثانياً من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ ، الوقائع العراقية ، العدد (٤٣٢٥) .
٢-د. سلمان الطماوي ، الاسس العامة للعقود الادارية ، دراسة مقارنة ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٤ ، ص٥١ .
٣-محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص ٣٠٤

والعقود النفطية تبرمها حكومات الدول المنتجة للنفط والتي كثيرا ما تمثلها مؤسسات وهيئات عامة تتبع هذه الحكومات ، وكثيرا ما تكون الشركات الوطنية هي التي تمثل هذه الحكومات ، وبهذا تتحقق متطلبات الشرط الاول[١] .

اما الشرط القانوني : وهو الشرط المتعلق باتصال العقد بنشاط مرفق عام حيث يذهب اصحاب هذا الراي الى ان عقود النفط خير أنموذج لتعلق العقد بمرفق عام ، في الدولة هي التي تنشئ المرفق نفسه وكذلك تمتلك الدولة سلطة التعاقد لتسيير المرفق او ارجائه او ايقافه بحسب ما تتطلبه المصلحة العامة ، ويتفق هذا الطرح مع الاتجاهات الحديثة مع هذه الامتيازات التـــي وضعت للحريات غير المحدودة التي كانت تتمتع بها الشركات صاحبة الامتيازات وعلى اساس مقتضيات المصلحة العامة إذ تتحقق فـــــي عقود الامتيازات النفطية عناصر العقد الاداري ، بالإضافة الى تحقق فكرة المرفق العام الذي جاء بها الشرط الثاني لتمييز العقد الاداري عن العقد العادي ، فالدولة بوصفها قَيِمة على المرافق العامة تحدد ما يدخل في وظيفتها من نشاط يهدف الى تحقيق المنفعة العامة وقد تباشر الدولة بنفسها او تعهد بإدارته الى افراد وشركات تعمل تحت اشرافها[٢] .

اما الشرط الثالث : وهو يتعلق بالشروط غير المألوفة ، اذ ان هذه العقود تحتوي على شروط استثنائية ، وهي شروط واضحة في العقد النفطي حيث تتضمن منح الادارة امتيازات لترجيح كفتها في هذا العقد ، كالشروط المتعلقة بالتأمين المالي ، حيث يلزم المتعاقد مع الادارة في هذا العقد ، بتقديم ضمان مالـــي كـــافٍ لتأمين التزامه ببنود العقد تجاه الادارة ، ومنح الادارة لحق مصادرة هذا التأمين او جزء منه عند اخلال المتعاقد لالتزاماته العقدية ، وكذلك منح الادارة الحق في توقيع الغرامات على صاحب الامتياز النفطي ، وحق التفتيش وفحص السجلات ، وحضور الادارة مجالس ادارة شركات النفط ، كذلك منحت الادارة الحق في فسخ العقد النفطي في حالات معينة[٣] .

١- نقلا عن د. محمد يوسف علوان ، المصدر السابق نفس الصفحة .

٢- د. محمود عاطف البنا ، العقود الادارية مع دراسة خاصة لنظام تأمين مشتريات الحكومة وعقود التوظيف واستغلال الثروة الطبيعية في المملكة العربية السعودية ، الرياض ، دار العلوم للطباعة والنشر ، ١٩٨٤ ، ص٧١.

٣-د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص٣٠٤

اما حق الادارة في فسخ العقد الاداري يكون في حالات معينة ، فاما ان يكون وجوبياً اي ان الادارة لا تمتلك سلطة تقديرية بشأنه وهذا في حال تحققت المخالفة التي نص عليها القانون ، او يكون الفسخ جوازياً ، اي ان الادارة تمتلك سلطة تقديرية بشأنه ويمكن ايراد تلك الحالات وكالاتي :

اولا : الفسخ الوجوبي : ويقع في صورتين :

الصورة الاولى : وهي ثبوت استعمال المتعاقد للغش في تعامله مع الادارة ، واساليب الغش كثيرة منوعـــــة ومنها وعلى سبيل المثال تقديم بيانات غير حقيقية او مزورة ، ويكون مبرر الفسخ في هذه الصورة هو فقدان الثقة بالمتعاقد مـــــــن الادارة ، كذلك افتقاد المتعاقد لشرط تنفيذ العقود بحسن النية ، وهذا ينطبق على العقود الادارية كـلها .

اما الصورة الثانية : وهي اعسار او افلاس المتعاقد مع الادارة ، ومسوغ الفسخ في هذه الصورة هو فقدان المتعاقد بالاضطلاع بالأعباء المالية للعقد ، وفقدانه لمصدر التمويل الذي يجعل المتعاقد غير قادر على تنفيذ العقد ، مما يجعل الاستمرار بالتعاقد امراً غير مجد لا تمام تنفيذ العقد مع الادارة [1].

ثانياً الفسخ الجوازي :

وتتبنى الادارة هذه الحالة عندما تقدر لزوميته في حالة تقدير الادارة الى ان استمرار العقد يؤدي الى احداث ضرر للمرفق العام ، وتستطيع الادارة توقيعه حتى لو لم ينص العقد عليه ، وبدون الحاجة الى اللجوء للقضاء لتوقيعه ، ويترك للإدارة سلطة تقديرية لتعين مدى اخلال المتعاقد بالشروط التي نص عليها العقد ، وعلى ضوء ذلك تتخذ الادارة قرار فسخ العقد او الإبقاء عليه فـــــي حال

١-د. طارق محمد عبد الرحمن سلطان ، سلطة الادارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الادارية وضوابطها – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٢٥٩ وما بعدها.

كان الاخلال لا يسبب ضرراً خطيراً على تنفيذ العقد ، او يكون الضرر من فسخ العقد اكبر من الضرر الناتج عن الاخلال بالعقد [١] .

واذا ما تضمن العقد المبرم بين الادارة والمتعاقد معها بعض الامتيازات مـــن دون غيرها فهذا لا يمنع من استعمال الامتيازات الممنوحة لـــــها حتى لو تتم الاشارة لـــهذه الامتيازات وقد ايد الفقه الدولي الطابع الاداري للعقد النفطي [٢] .

إذ يقول (G.Jeze) ان (العقد المبرم بين الدولة وشخص اجنبي خاص من عقود القانون العام ... ، وهذا يعني انه في غياب التسوية الاتفاقية لأية صعوبة يثيرها العقد تكون المبادئ القانونية العامة الناتجة عـــــن الطبيعة القانونية لهـــذه العقود وهدفها الحالي هي المطبقة ، وهذا من ناحية ، كما يمكن ان تدخل على هذه المبادئ التعديلات التي يستلزمها سير المرافق العامة الخاصة بالدولة الطرف في العقد) [٣] .

ويرى الفقيه (Bernard Audit) بان (النظام الذي تبلور بشان عقود الدولة في شان مسألة التأميم يقترب من نظام العقد الاداري الفرنسي الذي اثر في انظمة قانونية عديدة اخرى ، فالدولة تتمتع بالحق في تعديل بل وانهاء عقد التنمية الاقتصادية الذي ينفذ على ارضها بإرادتها المنفردة ، وهذا النظام لا يقتصر اعماله على الدولة النامية بل يمكن لأي دولة ان تقوم بتغير العقد وتعديله ، ويبقى حق الدولة في تعديل العقد الاداري مقيدا بفكرة ضمان تحقيق المصلحة العامة كذلك الحفاظ على المصالح الاقتصادية للطرف الاجنبي المتعاقد مع الادارة) [٤] .

وقد ايد الفقيه (A.Delaubadere) الطبيعة الادارية لعقد التنمية الاقتصادية ، بقوله (ان انصار هذا الاتجاه يجدون في فكرة العقد الاداري جانب المرونة وقابلية التعديل المنفرد الذي تمارسه

١–د. جابر جاد نصار ، عقود البوت والتطور الحديث في عقد الالتزام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٢٤٦

٢–د. احمد سلامة بدر ، مصدر سابق ، ص١٦٣ .

٣–د. احمد عبد الرزاق السعيدان ، مصدر سابق ، ص٢٠٧ .

٤–د. حفيظة سيد الحداد ، مصدر سابق ، ص٢٦٢

الدولة من دون تحمل للمسؤولية ، على عكس في عقود القانون الخاص الذي تحكمه الصفة الالزامية والثبات والمساواة التامة)[١] .

وقد تبنت منظمة الاوبك وجهة النظر سابــقة الذكر نفسها ، وبحجة ان احد اطراف العقد هو السلطة العامة ممثلـــــة بالدولة ، التـــي تعمل نيابة عن الامة ، لاستغلال الثروات الطبيعية[٢] .

ومن جانبنا نجد ان الرأي الاخير الـذي يتعلق بخضوع عقود التراخيص النفطية لقواعد العقود الادارية هو الرأي الاجدر ، لان الفكرة الاساسية في عقود التراخيص النفطية هي اتفاق مبرم بين الدول المنتجة والشركات صاحبة (الترخيص) .

ولان عقود الدولة تبرمها السلطة العامة ولتحقيق هدف اساس ممثـــــل بتحقيق المصلحة العامة ، وهي بذلك تمتلك الخصائص نفسها التي يتميز بها العقد الاداري ، وهي من ثم تخضع للنظام القانوني نفســه الذي يخضع له النظام القانوني للعقد الاداري ، كذلك ان الطبيعة الادارية لعقود التراخيص النفطية تكون واضحة في فكرة تعلق العقد بمرفق عام حيوي والذي يهدف الى تحقيق المصالحة العامة للدول المنتجة للنفط ، كذلك لا تخلو عقود التراخيص النفطية من فكرة السيادة ممثلـــة بضرورة مراعاة عقـــد الترخيص النفطي للسلطة العامة وسيادة الدولة المنتجة للنفط ، وهذا ما ذهب اليه الفقه والقضاء الدولي كما مر ذكره .

١–وقد اعترف القضاء الدولي ضمنا بالطبيعة الادارية للعقد النفطي ، حيث اعترف القاضي كافان بالطبيعة الادارية للعقد النفطي في قضية سافير – ايران ، الذي سبق ان ابرم بين شركة النفط الوطنية الايرانية وشركة سافير الكندية ، وذلك بإقراره بان هذا العقد يتضمن عناصر تنتمي للقانون الاداري ، نظر د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص٣٠٥ .

٢–نقلا عن د. كاوان اسماعيل ابراهيم ، مصدر سابق ، ص٢٦٢ .

الفصل الثاني

الرقابة الادارية السابقة على عقود التراخيص النفطية وطرق ابرامها

من المعلوم ان الرقابة الادارية السابقة على العقود الادارية والتي تتماثل مع عقود التراخيص النفطية متعلقة بإجراءات التعاقد لهذه العقود ، ولدراسة موضوع الرقابة الادارية على اجراءات التعاقد لابد من البحث في موضوع اطراف عقود التراخيص النفطية وطرق ابرامها ، حيث ان عقد الترخيص النفطي يبرم بين طرفين ، وتكون الدولة المنتجة والهيئات والمؤسسات التابعة لها احد اطراف هذا العقد من جهة ومن جهة اخرى فأن الادارة في الدولة المنتجة تتمتع بسلطة الرقابة والتوجيه على عقود التراخيص النفطية ، اما الطرف الثاني فتمثله الشركات الاجنبية صاحبة الامتياز او الترخيص ، وتمتد الرقابة الادارية على عقود التراخيص النفطية على مختلف مراحلها وبدأ من الاعلان عنها وما يتلوها من مراحل التعاقد المختلفة مثل اجراءات المناقصة ، ويعد هذا النوع من الرقابة اسلوب للرقابة على العقد الاداري قبل تنفيذه ، ويسمى الرقابة السابقة ، ويطلق عليها احياناً بالرقابة الكاشفة او العلاجية لأنها تؤدي الى كشف الاخطاء التي وقعت من خلال فحص جميع الاعمال التي تتعلق بالعقد قبل ابرامه .

ومن ثم فان الرقابة تهدف الى الحفاظ على الحقوق المالية للدولة والحد من مظاهر الاسراف في الانفاق الحكومي فضلاً عن التأكد من سلامة الاجراءات لذلك الانفاق [١] .

وهناك عدة جهات تتبنى عملية الرقابة الادارية السابقة على عقود التراخيص النفطية لضمان سلامة اجراءات التعاقد ، وتتمثل هذه الجهات بمجلس الوزراء ووزارة النفط الاتحادية ، وقد تستعين الادارة بأجهزة متخصصة للرقابة وتتمثل هذه الاجهزة بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة .

اما مجلس الوزراء فيمارس الرقابة السابقة على العقود الادارية كونه من يضع الخطط الاستثمارية للجهات الادارية المتعاقدة او التي يخولها بالتعاقد لتنفيذ مشروع معين ، وباتباع اسلوب معين للتعاقد ، لان الرقابة عملية مرتبطة بعملية بالتخطيط حيث لا تقوم رقابة بدون تخطيط [٢] .

١- د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص١٥٠ وما بعدها.

٢- د. السيد خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية ، الاسكندرية ، شركة الاسكندرية للطباعة والنشر ، ١٩٧١ ، ص١٥٨ .

وقد يوجب مجلس الوزراء استحصال موافقته قبل التعاقد ، وبالتالي فأن الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ممنوعة من التعاقد قبل الحصول على موافقة تسبق عملية التعاقد ، وهذا ما جاء في اعمام دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي الرقم د.ت/٣/ ٤١٧١٥ في تاريخ ٢٠١١/١١/٣٠ والصادر بالاستناد لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٧٢ لسنة ٢٠١١ والذي يتعلق بصلاحيات منح العقود والموافقة عليها [١]

اما الرقابة الادارية السابقة التي تتبناها وزارة النفط الاتحادية فتكون على درجة من الاهمية ، اذ تلعب هذه الوزارة بدور رقابي واسع على عملية التعاقد ، من خلال مراجعة الجوانب القانونية والادارية التي تتعلق بإجراءات التعاقد ، والعمل على متابعة توثيق المستمسكات الخاصة بشركات النفط الاجنبية التي تروم التعاقد مع الحكومة العراقية المتمثلة بوزارة النفط ، وكذلك يضطلع القسم القانوني في دائرة العقود والتراخيص النفطية في الوزارة بأعداد نماذج العقود النفطية التي تروم الوزارة إبرامها ، كما تقوم الوزارة بدورها بالتفاوض مع شركات النفط الاجنبية التي ترغب التعاقد مع وزارة النفط ، كما تقوم وزارة النفط الاتحادية وعن طريق القسم القانوني بدائرة العقود على الرقابة على كافة الاجراءات المتعلقة بالتعاقد ومدى انطباق العقد للشروط المتفق عليها قبل إبرامه [٢] .

اما ديوان الرقابة المالية فيمارس الرقابة السابقة على العقود الادارية استثناء وبتكليف من مجلس النواب او من مجلس الوزراء ، مثل تدقيق اجراءات التعاقد السابقة والتي تزيد اقيامها عن مبالغ معينة [٣] ، اذ تعتبر عقود التراخيص النفطية من ضمنها .

ولا تخفى اهمية الرقابة السابقة على تنفيذ العقود الادارية ، اذ ما نفذت بنجاح ، فهي تمنع ارتكاب المخالفات المالية ولذلك يطلق عليها الرقابة الوقائية او الرقابة المانعة ، وبالرغم من هذه الاهمية فلا يخلو اسلوب الرقابة السابقة لديوان الرقابة المالية من العيوب فغالباً ما يصعب على الديوان مراجعة الارتباطات المالية الكبيرة وانما تتم مراجعتها كأجزاء متفرقة كلما بدئ بتنفيذ جزء منها وبالتالي لا تتاح الفرصة لدراسة جميع اجزاء العملية الواحدة والكشف عن الخلل

١- ينظر الى هنادي فوزي حسين ، مصدر سابق . ص٨٣ .

٢- منشور على الموقع الالكتروني http://ar.wiki.openoil.net تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١٨ الساعة ٨ صباحاً.

٣- حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، ١٩٧٧ ، ص١٨٩ .

في التعاقدات ، وبالرغم من الغاء رقابة الديوان السابقة على التنفيذ الا اننا نجد ان الديوان يمارس هذه الرقابة استثناء على الاصل العام مـــن خلال تدقيق اجراءات التعاقد للعقود التي تبرمها الادارة [١] ، وهذا ينطبق عـــــلى عقود التراخيص النفطية الـــــتي تبرمها الادارة مـــع شركات النفط الاجنبية .

اما ما يتعلق بطرق إبرام عقود التراخيص النفطية ، فهناك عدة طرق لا برام عقـــــد الترخيص النفطي ، ومنها طريقة او اسلوب (المناقصة العامة) ، وأسلوب المناقصة المحدودة ، و الطريقة الثالثة فهي اسلوب الاتفاق المباشر او ما تسمى بأسلوب (العطاء الوحيد) ، وسوف نوضح هذه الطرائق والاساليب وعلاقتها بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ العراقي ، وسنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث ، سنتناول في المبحث الاول اطراف عقد الترخيص النفطي ، وفي الثاني طرق إبرام عقود التراخيص النفطية ومدى انطباقها على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ ، وفي المبحث الثالث اسلوب الانعقاد في حقل الاحدب النفطي واطرافه .

المبحث الاول

اطراف عقد الترخيص النفطي

يتم ابرام عقود التراخيص النفطية بين طرفين ، الطرف الوطني وتمثله الدول المنتجة للنفط او احد مؤسساتها او هيئاتها العامة وفي الغالب تكون وزارات النفط في تلك الدول ، وهذا ما معمول به في العراق ، وقد جوز الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ للحكومة الاتحادية مع حكومة الاقاليم والمحافظات بإدارة ملف النفط ، وهذا ما جاءت به المادة (١١٢) من دستور ٢٠٠٥ على ان (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع واردتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد) [٢] .

اما الطرف الثاني فهو الطرف الاجنبي وتمثله شركات النفط الاجنبية صاحبة الامتياز في اقليم الدولة المنتجة وتتبع هذه الشركات دولا اخرى وتبعا لذلك تتمتع الدول المنتجة بسلطات

١- هنادي فوزي حسين ، مصدر سابق ، ص١٠٤ .

٢-دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

وامتيازات تتفوق من خلالها على الشركات الاجنبية ، رغم ما تتمتع به الشركات الاجنبية من قوة مالية واقتصادية وتقنية قد تفوق بعض الاحيان امكانية الدول المنتجة للنفط .

وسنقسم هذا المبحث على مطلبين يتناول الاول الدولة المنتجة للنفط على أنها أحد اطراف عقد الترخيص النفطي ، وفي الآخر الشركات الاجنبية صاحبة الامتياز على أنها طرف اخر في العقد .

المطلب الاول

الدولة المنتجة للنفط (الطرف الوطني) :

تـعد الدولة احد اطراف عقد الترخيص النفطي إذ تعد الجهة المالكة للنفـــــط على أساس ان النفط مورد من الموارد الطبيعية المملوكة لها ، وقد تكون الدولة ذاتها طرفا في عقد الترخيص

النفطي وبشكل مباشر ، او تتبنى احدى مؤسساتها العامة ابرام العقد ، وهذا ما هو متبع في معظم دول العالم المنتجة للنفط ، باستثناء الولايات المتحدة الامريكية ، فبحسب النظام المتبع في الولايات المتحدة يعد النفط ملكاً لمالك سطح الارض ، فيعـــد من ضمن الملكية الخاصة ولا يعـــد من ضمن الملكية العامة[١] .

ففي الحالة الاولى عندما تكون الدولة ذاتها طرفاً في عقد الترخيص النفطي ، فهنا يـــدرج العقد ضمن عقود الدولة ، ومن ثم تكون عملية التعاقد مع من يمثل الدولة المنتجة وبحسب النظام القانوني المتبع فيها فقد يكون رئيس الدولة او رئيس الوزراء وفي احيان اخرى يكون الوزير المختص هو من يمثل الدولة ، وفي هذه الحالة لا تثور اي صعوبات ، اما في الحالة الثانية عندما لا تكون الدولة طرفا مباشرا في العقد ويتم ابرامه بواسطة احدى المؤسسات العامة التابعة لها ، فهنا تثور مشكلة حول عـــد الدولة المنتجة طرفا في العقد النفطي من عدمه [٢] .

وقد اختلف الفقه في هذه الصورة حول عـــد عقد الترخيص النفطي من عقود الدولة ونقصد بعقود الدولة العقود التي تكون الدولة طرفا فيها ، او لاتعـــد كذلك اي لا تكون الدولة طرفا في هذا العقد الذي يبرم من خلال المؤسسات والهيئات العامة فيها الى جانب العقود التي

١–د. سراج حسين ابو زيد ، مرجع سابق ، ص٢٤ .

٢– د. حفيظه السيد حداد ، مصدر سابق ، ص٢٧ .

تبرمها الدولة مباشرة ، وقد استند في هذا الراي الى اتفاقية البنك الدولي للإنشاء والتعمير الخاصة بتسوية النزاعات بين الدول ورعاياها من الدول الاجنبية ، إذ تم التوقيع على هذه الاتفاقية في واشنطن عام ١٩٦٥ ، وقد نصت الفقرة الاولى من المادة ٢٥ من الاتفاقية على انه (يختص المركز بنظر المنازعات الناشئة بين احدى الدول المتعاقدة او احدى الهيئات العامة او الاجهزة التابعة لها والتي تقوم الدولة بتحديدها ...)[١] .

وقد ذهب جانب من الفقه الى عد اجهزة الدولة ومؤسساتها العامة شركات عامة تنشئها الدولة وتعمل هذه المؤسسات والهيئات العامة تحت اشراف الدول المنتجة للنفط ورعايتها ، فالدولة المنتجة للنفط تغطي هذه الهيئات من ناحية التمويل (راس مالها) ، لان القطاع الخاص يعجز

عن تدبير عملية التمويل الضخمة لهذه الشركات او الهيئات التابعة للدولة المنتجة[٢] .

وقد قامت الكثير من الدول بأنشاء شركات مختصة في مجال النفط ، من اجل ان تمنح الدول المنتجة المرونة في عملية سهلة ويسيرة ، حيث كانت الشركات الاجنبية العاملة في مجال النفط من الشركات الكبرى التي احتكرت الصناعات النفطية فـــي مراحل هذه الصناعة كلها ، ومن ثم فقد عانت الدول المنتجة للنفط صعوبات كبيرة عندما بدأت بتأسيس هذه الشركات الوطنية الفتيه ، وهذه الشركات الوطنية هي شركات عامة مرتبطة بالدولة المنتجة بشكل مباشر .

وكانت من بين هذه الشركات الوطنية التابعة للدول المنتجة للنفط التـــي ظهرت بعد منتصف القرن الماضي شركة "اينوك" شركة النفط المملوكة للحكومة العراقية[٣] ، وكذلك شركة النفط الكويتية[٤] . ومن بين هذه الشركات الشركة الوطنية الايرانية للنفط (انيوك) "Nioc"[٥] ،

١- د. حفيظه السيد حداد ، المصدر السابق ، ص٢٩ .

١- د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص٤٦

٣-تم تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية في ٨ شباط ١٩٦٤ وبالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٤ ، وتم اعادة تشكيلها بالقانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٧ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد ١٤٧٤ في ١٩٦٧/٩/٢١ ، وتم الغاءه بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٨٧ وحل محلها شركة نفط الجنوب وشركة نفط الشمال ، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣١٤٩ في ١٩٨٧/٥/١١

٤- تأسست شركة النفط الكويتية بالمرسوم الملكي رقم (١٩) لسنة ١٩٦٠ م .

٥- الشركة الوطنية الايرانية للنفط (بالفارسية شركت ملي نفت ايران) ، وهي شركة مملوكة للحكومة تحت اشراف وزارة البترول في ايران هي منتجة وموزعة وطنية للنفط والغاز الطبيعي ومقرها طهران ، أسســت سنة ١٩٤٨ م ،

كذلك الشركة المصرية العامة للبترول [١] ، والشركـــــة العامة للبترول والمعادن السعودية[٢] ، وشركة نفط ابو اظبي الوطنية[٣] ، وهذه الشركات تعد الاكبر علـــى المستوى الانتاج العالمي .

وبناءً على ما تقدم فان عقود التراخيص النفطية التي تبرمها الشركات الوطنية التابعة للدول المنتجة التـــي تكون الشركات الاجنبية صاحبة الترخيص طرفا في العقد ، لا تـــعد هذه العقود من ضمن العقود المبرمة بين الاشخاص الخاصة ، بل هي عقود مبرمة بين الاشخاص العامة من الطرف الوطني الممثـــل بالشركات الوطنية التابعة للدول المنتجة وبين اشخاص خاصة من جهة

والشركة هي المسؤولة حصراً عن استكشـــاف النفط الخام الايراني واستخراجه ونقله وتصديره ، وكذلك الغاز الطبيعي والغاز المسال (LNG) ، وتصدر الشركة فائض انتاجها على وفق ابعاد تجارية في اطار الحصص التي تحددها منظمة الدول المصدرة للنفط (اوبك) على وفق الأسعار السائدة في الاسواق العالمية ، وبلغت احتياطيات الشركة من المواد الهيدروكربونية السائلة ما مقداره (١٠% من الاجمالي العالمي) ، اما الطاقة الحالية للإنتاج فتبلغ حوالي (١٠% من الاجمالي العالمي)

وتعد شركة النفط الوطنية الايرانية ثاني اكبر شركة نفط بالعالم بعد شركة ارامكو السعودية المملوكة للدولة . تقرير التجارة الخارجية الايرانية نسخه محفوظة ، ١٠ مارس ٢٠١٣ ، وعلى موقع "واي باك مشن" Iran Trade ، مثال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع http://ar.wikipedia.org:

تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٣ الساعة ١١:٥٠ م .

١- أسست الشركة المصرية العامة للبترول بالقانون المصري رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ م ،

٢- أسست الشركة العامة للبترول والمعادن السعودية بالمرسوم الملكي رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٢ .

٣- تتولى الشركـــة العمليات المتعلقة بالإنتاج والبيع في الامارة وبدأت اعمالها في عام ١٩٧١ ، ويتولى المجاس الاعلى للبترول رسم سياسات الامارة من حيث الاشراف على الشركة وتأسيس شركات متخصصة لعمليات الاستكشاف والانتاج وخدمات الامداد ، والتكرير ، والنقل البحري ، والتوزيع ، وتعد الشركة من بين اكبر الشركات البترولية على مستوى العالم ، والشركة تقوم بالاستثمار في مجال النقل والشحن والتسويق والتوزيع ، بالإضافة الى الاستكشاف والانتاج ، وتمكنت الشركة في العمل على تطوير الحقول وتوسيعها ، وقد اختصت في عملية حقن الابار البترولية بالغاز لتحسين معدلات الانتاج من هذه الحقول ، كما قامت الشركة بأنشاء العديد من المعاهد التعليمية المختصة بالعمليات البترولية ، من اجل تدريب ورفع مستوى الكفاءة البشرية ، وترجع اهمية الشركة لمكانة امارة ابو ظبي في كميات الاحتياطي و الانتاج على المستوى المحلي والعالمي ، اذ تأتي امارة ابو ظبي في المرتبة الخامسة عالمياً من حيث احتياطي البترول الخام الذي يمثل ما نسبته ١٠% من الاحتياطي العالمي ، اما نسبة الانتاج فقد بلغت ٢,٥ مليون برميل يومياً في العام ٢٠٠٨ ، على ان تعمل الشركة على رفع الانتاج من ٢,٥ مليون الى ٣,٥ على مدى خمس سنوات تبدأ بعد عام ٢٠٠٨ ، كما تبلغ نسبة انتاج امارة ابو ظبي في الوقت الحالي أكثر من ٨٠% من اجمالي الناتج لمنظمة الدول المصدرة للنفط " اوبك Opec : د. احمد حلمي هندي ، البترول والغاز الطبيعي في دولة الامارات العربية المتحدة وفقاً للتنظيم الدستوري الاتحادي الفيدرالي ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ، ٢٠١٥ ، ص٤٤٦-٤٤٧ .

اخرى ممثلـــة بالشركات الاجنبية صاحبة الترخيص النفطي وقد اسند اصحاب هذا الراي الى الحكم في قضية سافير بين شركة البترول الكندية "Sapphire" ضد الشركة الوطنية الايرانية للبترول " نيوك" "Nioc" حيث كان القرار التحكيمي على أساس ان العقد المبرم بين الطرفين يختلف عن العقود المبرمة بين اشخاص القانون الخاص ، وهذا لان العقد يجمع بين شركة وطنية تخضع للقانون العام طـرفاً في عقد الترخيص النفطي وشركة اجنبية صاحبة الترخيص التي تخضع للقانون الخاص في الطرف الاخر من العقد [١] .

وان الطرف الوطني في عقد التراخيص النفطية يكون في صورتين ، الصورة الاولى تمثله الدولة نفسـها ، ممثلة بالحكومة المركزية وسلطتها الاتحادية ، اما الصورة الثانية فيمثلها احدى المؤسسات الهيئات العامة التابعة للدولة المنتجة للنفط مما يجعل هذه العقود ضمن العقود الادارية كما مر ذكره سابقا في مورد سابق من البحث[٢] .

اما في العراق فان الطرف الوطني في عقد الترخيص النفطي تمثله الحكومة بسلطتها الاتحادية ، وتؤلـف السلطة الاتحادية لادارة عقود التراخيص النفطية في العراق من عدة جهات وهي :

اولاً : لجنة الطاقة في مجلس الوزراء : وهي من اللجان القطاعية المتخصصة بشؤون النفط[٣] .

اما لجنة المستشارين في الامانة العامة لرئاسة الوزراء فهي لجنة قطاعية تهدف الى تقديم المشورة الى رئيس الوزراء في كل ما يتعلق بقطاع النفط ، كونه قطاعاً استراتيجيا بالإضافة الى انه قطاع سيادي للعراق ، إذ هو الشريان الحيوي الرئيـــس للاقتصاد الذي يعتمد على هذا القطاع بنسبة قد تتجاوز ٩٠% من الموارد العامة ، كما يعـــد هذا القطاع من القطاعات الاقتصادية

٣- د. سراج حسين ابو زيد ، مصدر سابق ، ص٢٩ .

٢- ياسر عامر حسان ، الاثار القانونية لعقد الخدمة النفطي (للتطوير والانتاج) بالنسبة للشركة الاجنبية المستثمرة ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠٠٧ ، ص٤٣-٤٤

٣-د. عصري صالح موسى ، عقود التراخيص النفطية ، مقال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع http://iraqiecomists.net/ar/-2016/1/26 تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٦ الساعة : ٤:٢٠ مساءا.

المهمة للعراق والعالم ، لما يقدمه النفط العراقي من دعم لأمن الطاقة في العالم وللعقود القادمة من هذا القرن[١] .

ثانياً : وزارة النفط : وهي الجهة المسؤولة عن ابرام العقود على وفق الواقع العملي ، حيث تؤلـــف وزارة النفط في العراق من مجموعة من الهيئات والمؤسسات العامة التي تشارك في عملية ابرام العقود ومن هذه الهيئات (دائرة العقود والتراخيص البترولية) ، هذا بالإضافة الى شركات النفط المملوكة للدولة ، وهي (شركة نفط الجنوب في البصرة وشركة نفط الشمال في كركوك ، وشركة نفط ميسان في ميسان ، وشركة نفط الوسط في بغداد) ، وشركة تسويق النفط سومو "somofirm marketing oil" وهي الشركة المسؤولة عن بيع النفط الخام والمنتجات النفطية وتصديرها ، وشركتا غاز الجنوب الشمال اللتان تعملان على معالجة الغاز[٢].

اما في كردستان العراق فهناك وزارة خاصة بالنفط هي (وزارة الموارد الطبيعية)[٣].

وقد ابرمت حكومة كردستان عقودا لتراخيص النفط وكان الطرف الثاني للعقد شركات النفط الاجنبية ، مخالفة لدستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ الـــذي نص في المادة (١١١) بان (النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات) ومن ثم وبحسب ما ورد من المادة (١١١) من الدستور لا يحق لإقليم او محافظة غير مرتبطة بإقليم ان تبرم عقود النفط بدون الرجوع للحكومة الاتحادية [٤]وفي الواقع فان وزارة النفط العراق هي الجهة التي تخولها الحكومة العراقية بأبرام عقود التراخيص النفطية ، وهذا ما جرى في جـــــولات التراخيص النفطية في العراق

١–د. عصري صالح مهدي ، المصدر السابق .

٢–تقرير خاص ضمن كتاب توقعات الطاقة في العالم ، منشور على الشبكة العالمية الانترنيت وعلى الموقع http://www.worldenergyoutlook.org// تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٦ الساعة : ٨ مساءً .

٣–وقائع كردستان ، العدد ٧٥ ، في ٢٠٠٧/١١/١٥ ، ص٢٣ .لقد اشرت المادة (٦/ اولاً) من قانون النفط والغاز لاقليم كردستان رقم٢٢ لسنة ٢٠٠٧ الى اختصاصات وزارة الموارد الطبيعية لاقليم كردستان على ان (تتولى الوزارة او من تخوله التنظيم والاشراف على العمليات النفطية ، وتشمل مسؤوليات الوزارة ، الصياغة والتنظيم ومراقبة سياسات العمليات النفطية ، بالاضافة الى التنظيم والتخطيط والتطبيق والاشراف والتفتيش والتدقيق لتنفيذ جميع العمليات النفطية التي تنجز من قبل كافة الاشخاص وكذلك كل النشاطات التي تتعلق بها ومن ضمنها تسويق النفط .كما اشارت الفقرة (ثانياً) من نفس المادة الى (التفاوض وابرام الاتفاقات وتنفيذ جميع الاجازات ومن ضمنها العقود النفطية التي ابرمتها حكومة الاقليم) :

٤–دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ .

بعد ٢٠٠٣ إذ وقعت وزارة النفط اخر عقد من عقود التراخيص النفطية في نيسان من العام (٢٠١٨)[١] .

وقد خالفت حكومة الاقليم ما جاء فـي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وبالتحديد المادة (١١٢/ اولا) والمتعلقة بإدارة قطاع النفط والغاز من خلال ابرام عقود المشاركة بالإنتاج بعد عام ٢٠٠٧ وبدون علم الحكومة الاتحادية ، بل ان الامر كان مفاجئاً للحكومة الاتحادية ، وكانت حكومة كردستان تتعكز علـى عبارة "الحقول الحالية" التي جاءت في النص الدستوري[٢]

ونرى بان ادعاء حكومة الاقليم حول القيود الواردة على ابرام عقود النفط في الاقليم في الفقرة اولا من المادة ١١٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لا تنصرف على الحقول المستقبلية لا يجد له سند من القانون .

اما الجهة المختصة في تنظيم عقود التراخيص النفطية في وزارة النفط الاتحادية ودراستها فـهي (دائرة العقود والتراخيص النفطية) :

إذ أسست هذه الدائرة الحيوية والمهمة في سير العمليات البترولية في العراق سنة ٢٠٠٧ ، حيث اختصت هذه الدائرة في وضع نماذج العقود وتنظيم حلقات التفاوض والمناقصات وكل الاجراءات المتعلقة بتطوير حقول النفط والتي من ضمنها ابرام عقود الترخيص النفطية ، وكانت من بين اعمال هذه الدائرة التهيئة لعملية ابرام عقود التراخيص النفطية من لدن وزارة النفط ، حيث باشرت الدائرة بترجمة انظمة العمليات البترولية الى اللغة العربية ، وكذلك من خلال وضع برنامج لتأهيل شركات النفط وفق برنامج دقيق إذ تم تأهيل (٣٥) شركة من بين (١٢٠) شركة قدمت وثائقها للعمل في المجال النفطي في العراق ، ومن ثم قامت الدائرة بالأشراف على الاعلان عن جولة التراخيص الاولى بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٣٠ التي استمرت لمدة سنة تم خلالها اعداد عقد الخدمة المعياري واقامت ورشة عمل للشركات المؤهلة للتعاقد في دولة النرويج ، وفي ٢٠٠٩/٦/٣٠ اشرفت الدائرة على احالة اربع حقول نفط من اصل ثمانية حقول تم الاعلان عنها ، ثم باشرت

١-منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع : http://www.almirbad.co . تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٦ الساعة ١١ مساءً .

٢- نصت المادة ١١٢/اولاً على ان (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة 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 ...) .

الدائرة على وفق العمل نفســـه لا برام عقود جولات التراخيص النفطية الثانية والثالثة والرابعة في العراق بالإضافة الى تهيئته اجراءات التعاقد في الجولة الخامسة[١] .

اما الدائرة التشريعية للسلطة الاتحادية التي لا تمثل الطرف الوطني في العقد بصورة مباشرة فيمثلها لجنة النفط و الطاقة في البرلمان العراقي ، ومن الواجبات المنوطة باللجنة هي مراجعة عقود التراخيص النفطية وتقويمها ، كذلك طرح مشاريع القوانين المتعلقة بالنفط لغرض اقراراها ، وكان اخرها قانون شركة النفط الوطنية العراقية الـــذي اقر العام ٢٠١٨ [٢] .

ومن اعمال هذه اللجنة مراجعة جولات التراخيص النفطية وتقويم النتائج خلال مدة اقرار الموازنة العامة ، وتتكون من ستة عشر عضواً اضافة الى رئيسها اما اختصاصات اللجنة بالإضافة الى اقتراح القوانين ذات العلاقة باختصاصها فهي الاتي :

١- الرقابة والاشراف على السياسة النفطية والثروات الطبيعية .
٢- الرقابة على الحسابات وعلى واردات النفط .
٣- تقديم مشروعات القوانين للحد من هدر الثروة النفطية .
٤- متابعة تأهيل المنشآت النفطية واستحداثها .
٥- متابعة سياسة النفط مقابل الغذاء وملف الفساد الذي ترتب عليها
٦- متابعة تأهيل المشاريع المتعلقة بالثروات الطبيعية واستحداثها .

وقد اشارت مسودة قانون النفط والغاز والذي لم يشرع مـــــــــن مجلس النواب الى صلاحية مجلس النواب العراقي للمادة (٥) أ – اولاً : (يشرع مجلس النواب جميع القوانين الاتحادية للعمليات المرتبطة بقطاع النفط والغاز) وجاء في المادة ثانياً نفسها : يصادق مجلس النواب على جميع الاتفاقات النفطية الدولية المعدة وذات الاتصال بالعمليات في قطاع النفط ...)[٣] .

١-منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع: http://www.moo.oil.gov.iq.peld . تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٧ الساعة ٩:٢٠ صباحاً .

٢-منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع: http://www.almothaqaf.com/alpma. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٨ الساعة ١٠:٣٠ صباحاً .

٣-مسودة قانون النفط والغاز منشور على الموقع :
http://www.ahewat.org/debat/show.cat.acb.cid=179 تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٨ الساعة ٢:١٠ مساءً .

ونحن نتفق مع ما جاء بالمادة (٥ / أ – ثانيا) من مسودة النفط والغاز في اعطاء مجلس النواب ولجنة النفط والطاقة فيه صلاحية المصادقة على الاتفاقات النفطية لا عطاء دور اكبر لمجلس النواب ولجنة النفط في مجلس النواب في ابرام عقود التراخيص النفطية لتحقيق التوازن في السلطات المشرفة على ابرام العقود ، مما يحقق مبدأ التوازن في عملية ابرام عقد الترخيص النفطي مع الحكومة المركزية .

المطلب الثاني

الشركات الاجنبية (الطرف الاجنبي في العقد النفطي)

يمثل هذا الطرف في العقد النفطي الشخص الاجنبي الذي ابرم العقد مع الدولة المنتجة للقيام بعمليات نفطية محددة لقاء مقابل متفق عليه ، وعادة ما يكون هذا الطرف شخصا معنوياً (شركات نفطية) ، وذلك لصعوبة قيام الشخص الطبيعي بالعمليات النفطية لا نها تحتاج الى امكانات اقتصادية كـبيرة وخبرات فنية وضمانات يصعب علـى الشخص الطبيعي تبنيها ، ومن ثم يمكن للشخص المعنوي تبني هذه العمليات النفطية الكبيرة ، وفي احيان اخرى يمثل هذا الطرف عدة شركات (عدة اشخاص معنوية) ترأسها احدى الشركات التـي تمتلك الحصة الاكبر من العقد ، مثال ذلك شركة الاخوات السبعة [١] .

وقد سيطرت شركات النفط الاجنبية الكبيرة على عقود التراخيص النفطية في معظم الدول المنتجة للنفط ومثال هذه الشركات ، شركة (اكسن موبيل) و هي شركة متعددة الجنسيات ، يقع مقرها الرئيـس في ارفي تج بولاية تكساس الامريكية وشركة (بريتش بتروليوم) او (BP) كما هو متعارف عليها وهي شركة انكليزية ، وشركة (رويلد اتششيل) ، وهي شركة متعددة الجنسية بريطانية وهولندية الاصل ، وشركة شيفرون الامريكية [٢] .

والسؤال الذي يـثار هنا ، مـا المعيار الذي يعتمد عليه في اعطاء صفة الاجنبي على الشركات المتعاقدة مع الدول المنتجة .

١–مقال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع :http://ar.wikipedia.org/wiki/ . تاريخ الزيارة ٢ مساءا في ٢٠١٨/٦/٢٧ .

٢–مقال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع :http://www.topsarbia.com . تاريخ الزيارة ٢:١٠ مساءاً في ٢٠١٨/٦/٢٧ .

ان المعيار السائد في القانون الدولي هو معيار جنسية الشركات الاجنبية صاحبة الترخيص في عقود النفط ، فالجنسية هي الضابط الذي يجب اتباعه لتحديد الصفة الاجنبية للشركات صاحبة الامتياز والمتعاقدة مع الطرف الوطني والمتمثلة بالدول المنتجة او من يمثلها من الهيئات او المؤسسات العامة[١] .

وتبعا لمعيار او ضابط الجنسية تعد الشركات التي تتعاقد مع الدول المنتجة للنفط او من يمثلها شركات اجنبية ، في حال اذا كانت هذه الشركات المتعاقدة لا تتمتع بجنسية الدول المنتجة والمتعاقد معها ، اما في حالة تمتع الشركات بجنسية الدول المنتجة والمتعاقد معها تكون بذلك شركات وطنية ، او قد اخذت اتفاقية واشنطن المعقودة عام ١٩٦٥ م بهذا المعيار ، حيث نصت هذه الاتفاقية في المادة (٢٥) الفقرة (١٢) على ان (يقصد برعايا الدول الاخرى المتعاقدة : ١- كل شخص طبيعي يتمتع بجنسية دولة اخرى غير الدولة طرف النزاع ... ، ٢- كل شخص معنوي يحوز جنسية دولة اخرى غير الدولة طرف النزاع ...)[٢] .

كما تبنى الفقه ايضا معيار الجنسية لتحديد الطرف الاجنبي في العقد عندما تكون الدولة احد اطراف العقد ، حيث تحدد جنسية اطراف العقد المحاكم التي تنظر النزاع بين المتعاقدين [٣].

وقد كان تحديد جنسية الاشخاص المعنوية في العقد البترولي محط جدل كبير ، وذلك لان تحديد جنسية الاشخاص الاعتبارية له اهمية في تحديد القانون الواجب التطبيق على الشخص المعنوي في حال تنازع القوانين ، بالتالي تحديد الحقوق والالتزامات لـــهذه الشركات صاحبة الامتياز في العقد البترولي ازاء الطرف الاخر للعقد وتمثله الـــــدول المنتجة للنفط[٤] .

وقد ذهب اغلب الفقهاء للاعتراف للشخص المعنوي بالجنسية ، حيث لابد للشخص المعنوي ان يتمتع بجنسية دولة معينة ، وقد ذهب جانب اخر من الفقه الى ان فكرة تمتع الشخص

١-د. إبراهيم احمد ابراهيم ، مصدر سابق ، ١٩٥٨ ، ص١٣ .

٢-راجع اتفاقية واشنطن منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع :

. http://www.jus – uio.no/m/sett/ement of disputes between states and nationals of other states conventions .wishington.1965 . dos .html. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/٢٨ الساعة : ١١ صباحاً .

٣-د. ابراهيم احمد ابراهيم ، المصدر السابق ، ونفس الصفحة .

٤-د. اشرف وفا محمد ، المركز القانوني للأجانب في القانون المقارن والقانون المصري ، دار النهضة العربية ، سنة ٢٠٠٣ ، ص١٧٩ .

الاعتباري بالجنسية لا تخرج عن كونها فكرة فرضها الواقع العملي يستدل بواسطتها الى النظام القانوني الذي يطبق على الشخص الاعتباري[١] .

وفي بعض الاحيان فان الشركات الاجنبية التي تمثل الطرف الاجنبي في العقد البترولي تخضع لرقابة الدولة التي تنتمي لها ويكون تصرفها على إنها شخص عام ، ومثال ذلك شركة "British Petroleum" البريطانية ، إذ تسيطر الحكومة البريطانية على ما مقداره ٥١% من راس مال الشركة ، كذلك هناك ممثلين للحكومة البريطانية في مجلس ادارة الشركة ، وفي بعض الأحيان نجد ان الشركات الاجنبية التي تمثل الطرف الاجنبي في العقد النفطي تعـــد من اشخاص القانون العام في الدول التي تحمل جنسيتها هذه الشركات ، ومثال ذلك شركة (ايراب) (ERAP) الفرنسية الجنسية ، وكذلك شركة (E.N.I) (الشركة الوطنية الايطالية للمواد الهيدروكربونية) حيث تعـــــد هذه الشركة من اشخاص القانون العام [٢] .

ويرى جانب من الفقه بانه لا يوجد اختلاف كبير وجوهري بين العقود التي تبرمها الدولة المنتجة للنفط (الطرف الوطني) او من يمثلها من الهيئات او المؤسسات العامة ، مع الاشخاص الاجنبية العامة ، والعقود التي تبرمها الدول المنتجة للنفط او من يمثلها مع الاشخاص الاجنبية الخاصة ، وذلك للتشابه في المشكلات التي يثيرها العقد في كلا الصورتين للعقد البترولي ، ومن ثم وجوب توحيد المعاملة القانونية لكليهما[٣] .

ونحن نميل الى تأييد هذا الراي في أنه لا ضرورة للتفرقة بين الصورتين للعقد البترولي سواء في العقود التي تبرمها الدولة مع الاشخاص الاجنبية العامة أم العقود التي تبرمها الدولة مع الاشخاص الاجنبية الخاصة لانهما يشتركان فـــــــي المشاكل القانونية نفسها ، وان وجد

١–د. عكاشه محمد عبد العال ، القانون الدولي الخاص ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، سنة ١٩٩٦ ، ص٤٣ .

٢– مرجع سابق ، ص ١٦٩٩ . وتعتبر الشركة الوطنية الايطالية (E.N.I) من الشركات العملاقة التي تعمل في هذا المجال ولها وجود في اكثر من ٨٥ بلد ، أسست هذه الشركة بعد الحرب العالمية الثانية لسد احتياجات ايطالية من النفط واصبحت الان مجموعة نفطية من اكبر الشركات الاوربية وتضم عدداً من الشركات الصغيرة والمتوسطة ، وقد يكون النمو السريع لهذه الشركة يعود الى استثمارها في الاتحاد السوفيتي ووارسا الشيوعية وليبيا وايران خلال الحرب الباردة ، وتقوم الشركة ايضا بتصنيع منصات لاستخراج النفط والغاز ومن اعالي البحار وقـــد أسست هذه الشركة في (١٠ فبراير من عام ١٩٥٣) ، وقد اسسها السيد (انديكوماتي) ويقع المقر الرئيس للشركة في ايطاليا : د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص٢٨٧ .

٣–د. حفيظة السيد الحداد ، مرجع سابق ، ص ١٦٢ .

اختلاف فإنه اختلاف غير جوهري ولا يؤثر في المعاملة القانونية اما في العراق فكان هناك تاريخ طويل لتأثير الطرف الاجنبي في عقود التراخيص النفطية ، يرجع الى تاريخ اكتشاف النفط بكميات تجارية في العراق لأول مرة في تشرين الاول من عام ١٩٢٧ في حقل كركوك العملاق من لدن شركة النفط التركية والتي سميت (شركة نفط العراق) ولاحقا اصبحت تدعـــــــــــــــــــى (شركة نفط الموصل) ، فكانت الشركة الاولى التي تمثل الطرف الاجنبي البترولي في العراق ، وقد ادى هذا الاكتشاف الى تسارع الدول العظمى لاستثمار النفط العراقي عن طريق شركاتها المختصة بقطاع النفط مما دفعها للتسابق للحصول على امتيازات نفطية في العراق.

وبعد عام ١٩٣٤ ظهرت (شركة نفط البصرة) ، إذ سيطرت ثلاث شركات اجنبية على عقود النفط في العراق وهي شركة النفط التركية (شركة نفط العراق) وشركة النفط الانكليزية (شركة نفط الموصل) ، ونفـــط البصرة المحدودة ، التابعـة لشركة نفـــــــــط العراق وبالمساهمين أنفسهم[١] .

وقد عقد اتفاق (شركة النفط العراقية المحدودة) يوم ٢٤ اذار ١٩٣١ رئيس الوزراء نيابة عن الحكومة العراقية وجـــون سكليروس نيابة عن الشركة العراقية المحدودة ، حيث كانت هذه الشركة تسمى شركة النفط التركية وتغير اسمها الى شركة النفط العراقية المحدودة وقد منحت الشركة التي تعود معظم اسهمها الى الحكومة البريطانية بامتيازات لمنطقة واسعة من العراق للتنقيب عن النفط وتشمل المنطقة الاراضي الواقعة في ولايتي بغداد والموصل التـــي تحدها ضفة نهر دجلة الشرقية والحدود العراقية التركية والحدود العراقية الفارسية آنذاك ، وقد منحت الحكومة العراقية شركة اجنبية اخرى هي شركة استثمار النفط البريطانية "PIOD" امتيازا نفطيا يقع الى غرب نهر دجلة وشمال خط ٣٢ للتحري عن النفط واستثماره ومن ثم قام اصحاب شركة نفط العراق بشراء اسهم هـــذه الشركة "PIOD" وغيروا اسمها الى (شركة نفط الموصل) ، وفي سنة ١٩٣٨ منحت شركة نفط البصرة وهي شركة يمتلكها ايضا المساهمون في شركة نفط العراق امتيازا واسعا يضم ما تبقى من الاراضي العراقية ، وتبلغ ساحة المنطقة المشمولة بهذا الامتياز (٢٢٦٠٠٠) كيلو متر مربع ، وبذلك اصبحت مساحة العراق البالغة نحو (٤٥٠,٠٠٠) كم٢ ما عدا مساحة صغيرة تقع عند الحدود الايرانية بعهدة جماعة واحدة من الشركات الاحتكارية الكبرى

١-بحث منشور على شبكة الانترنيت وعلى الرابط .http://ghanim-anaz.blogspot.co.uk
تاريخ الزيارة ١١:٢٠ صباحا في ٢٠١٨/٧/٧ .

وتابعة بمعظم اسهمها للنفوذ البريطاني على وفق شروط تعاقدية يسودها الغبن والاجحاف مما ادى الى تأخير عمليات التحري عن النفط واستثماره في العراق ووقع ضرر بالغ بمصلحة العراق في هذا القطاع الاستراتيجي ، وفي المدة المحصورة ما بين عام ١٩٥٨ وعام ١٩٧٢ اخذت العلاقات بين الشركات الاجنبية العاملة في قطاع النفط العراقي والحكومات العراقية المتعاقدة تأخذ اشكالا مختلفة ، حيث تخللت هذه المدة مفاوضات لتشريع قانون لتعيين مناطق الاستثمار اذ تم تشريع قانون رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١ ، الخاص بتعيين مناطق الاستثمار[١] .

إذ اصبحت الحكومات العراقية المتعاقبة الطرف الاضعف في العقد البترولي من خلال سيطرة شركات البترول الاجنبية الثلاث المالكة لامتيازات البترول في العراق وهي شركة نفط العراق (التركية) ، وشركة نفط الموصل المحدودة (البريطانية) وشركة نفط البصرة المحدودة التي سيطر عليها المساهمون بشركة نفط العراق (التركية)[٢] .

مما ادى الى حدوث انعطافه مهمة في العلاقة بين الشركات الاجنبية المحتكرة للعمليات البترولية والتي تمثل الطرف الاجنبي في العقد الذي تؤلف الدولة طرفه الاجنبي ، اد قام مجلس قيادة الثورة المنحل المباشرة بتأميم النفط العراقي وذلك بإصدار القانون رقم ٦٩ في حزيران من العام ١٩٧٢، وتم بموجب هذا القانون بمصادرة الاموال والحقوق والموجودات الى الدولة وذلك عن طريق تشكيل شركة حكومية وطنية جديدة[٣] .

وكانت الشركة الحكومية الوطنية التي استحدثت تحمل اسم (الشركة العراقية للعمليات النفطية) وبذلك ظهرت صورة جديدة للعلاقة بين الطرف الوطني للعقد البترولي والطرف الاجنبي المتمثل بالشركات الاجنبية صاحبة الامتياز في النفط العراقي ، إذ ادعت هذه الشركات بطلبات

١-نص قانون تأميم عمليات شركة نفط العراق المحدودة رقم (٨٠) لسنة١٩٦١ ، ينظر كامل السامرائي ، القوانين الخاصة بالنفط ، مطبعة اسعد ، بغداد ، ١٩٦٩ ، ص٤٠٣ وما بعدها

٢-نص قانون تعين مناطق الاستثمار لشركات النفط العراقية ، منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع : http://www.iraq.econmists.net تاريخ الزيارة ٢:٢٠ مساءاً في ٢٠١٨/٧/٧ .

٣-نص قانون تأميم عمليات شركة نفط العراق المحدودة رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٢ .
منشور على الموقع الالكتروني http://ghanim-anaz.blogsbot.com تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٧ : الساعة ٧:٢٠ مساءً .

الدول المنتجة الطرف الوطني في العقد والمتمثلة بالحكومة العراقية والاعتراف بملكية الدول المنتجة بثرواتها النفطية وتعويض العائدات النفطية[١] .

وبعد التطورات الـــــــتي حدثت عام ٢٠٠٣ بدأت مرحلة جديدة من العلاقة التعاقدية بين الشركات الاجنبية الطرف الاجنبي في العقد والطرف الوطني ، إذ باشرت الحكومة العراقية بالإمضاء على عقود التراخيص النفطية في منتصف عام ٢٠٠٩ ، وكانت هذه العـــقود في صورة (عقد الخدمة والتطوير) والذي سبق الحديث عنه ، وفي عام ٢٠١٨ طرحت وزارة النفط العراقية جولات جديدة للتراخيص النفطية وفي رقع جغرافية جديدة ، حيث وقعت وزارة النفط العراقية مع شركة نفط الهلال الاماراتية عقودا لثلاث رقع استكشافية في حزيران ٢٠١٨ ، وتعمل الشركة على تطوير الرقع الاستكشافية ويبدأ الانتاج من هذه المواقع بعد توقيع العقد بثلاث سنوات[٢] .

ومجمل القول فان الطرف الاجنبي المتعاقد مع الدولة المنتجة للنفط او من يمثلها من الهيئات او المؤسسات العامة في العقد البترولي ، يكون في اغلب الاحيان من الشركات الكبرى المختصة في العمليات البترولية ، التي تتمتع بجنسية الدولة التي تنتمي اليها هذه الشركات حيث تختلف عن جنسية الدولة المنتجة للنفط وتمثل الطرف الاخر في العقد البترولي ، سواء أكانت هذه الشركات من اشخاص القانون الخاص او من اشخاص القانون العام .

المبحث الثاني

طرق ابرام عقود التراخيص النفطية ومدى انطباقها على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤

تعد عقود التراخيص النفطية من العقود التي تصنف ضمن عقود القانون العام وهي رغم ان ظاهرها يستهدف تحقيق الربح للشركات الاجنبية صاحبة الامتياز ، الا انه على وفق المنظور العام ستهدف تسيير المرفق العام [٣] .

١–د. محمد ازهر السماك ، البترول العراقي بين السيطرة الاجنبية والسيادة الوطنية ، الموصل ، سنة ١٩٨١ ، ص١٠٤ وما بعدها .

٢–منقول من الموقع الرسمي لوزارة النفط العراقية وعلى الرابط : https://oil.gov.ig تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٨ الساعة ١٠ صباحاً .

٣–د. عبد المنعم محفوظ ، قضاء المشروعية وفلسفة الانفتاح الاقتصادي في مصر ، ط١،القاهرة ، دار عالم الكتاب ، سنة ١٩٨٤ ، ص٤١١.

إذ يعد عقد البترول تصرف سلطة عامة يستند الى تشريع وطني يعمل هذا التشريع على تنظيم وتبويب الاطار التعاقدي لهذه العلاقة العقدية ، ومن ثم يتم تحديد الامور التي تتعلق بمراكز اطراف العقد ، التي يمثلها في هذا العقد حكومات الدول المنتجة بوصفها أحد اطراف عقد الترخيص النفطي ، والشركات صاحبة الامتياز في الطرف الاخر[١] .

ومن هنا يتناول هذا المبحث اساليب ابرام عقد الترخيص النفطي ومدى خضوع واستثناء عقود التراخيص النفطية لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ كونها عقوداً تمثل الادارة احد اطراف العقد فيها ، وسنقسم هذا المبحث على مطلبين ، نتناول في الاول طرق ابرام عقود الترخيص النفطي ، وفي الثاني مدى انطباق عقود التراخيص النفطية على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .

المطلب الاول

طرق ابرام عقود التراخيص النفطية

يبرم عقد الترخيص النفطي بين طرفين ، تمثل الدولة المنتجة او من تخوله من مؤسساتها او هيئاتها العامة احد اطراف هذا العقد اما الطرف الاخر فهو شركات النفط الاجنبية ، وهذه صورة العقد الاداري تبرمه بهدف تحقيق المصلحة العامة [٢] .

اولاً : طريقة او اسلوب المناقصة العامة :

هذه الطريقة من الاساليب المهمة التي نظمتها التعليمات لاختيار طرائق التعاقد مع الادارة ، وبموجبها يقع الالتزام على الادارة بالتعاقد مع من يتقدم اليها باقل عطاء[٣] .

و تتسم الاجراءات التعاقدية في اسلوب المناقصة العامة بتحقيق المنافسة العادلة والعلنية وفي حالة استكمال مرحلة اجراءات الاعلان ، تأتي المرحلة اللاحقة وهي مرحلة تقديم العطاءات والتي يقدم فيها كل من يرغب في تقديم العروض الى جهة الادارة المسؤولة عن التعاقد ، وبعد استكمال تقديم العروض ، تأتي مرحلة فتح هذه العروض من لجان اعدت لهذا العرض يطلق عليها

١-د. عبد الرزاق المرتضى سليمان ، الاشخاص الاعتبارية في العلاقات الدولية الخاصة ، ط١،بنغازي ، دار الكتب الوطنية ، ٢٠٠٧ ، ص٨٥ .

٢-عبد الله حنفي ، العقود الادارية ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص١٩٠-١٩١ .

٣-د. محمد لبيب شقير ، ود. صاحب ذهب ، مصدر سابق ، ص١ .

اللجان المختصة بفتح العروض او العطاءات ، وبعد ذلك يتم اختيار العرض المناسب للإدارة وارساء المناقصة ،وبعد هذه المرحلة تأتي المرحلة الاخيرة وهي المصادقة على العرض الذي تم اختياره من الادارة وهي الجهة المخولة بالتعاقد ، وهنا يكون التصديق بمثابة القبول الذي يتطابق مع الايجاب ، وهنا تتسم عملية التعاقد بشكلها الاصولي والقانوني[١] .

يعد اسلوب المناقصة العامة من الاساليب المفضلة للإدارة لا برام العقود ، حيث تضمن هذه الطريقة اشراك اكبر عدد من المنافسين ، ومن ثم اختيار العرض المناسب من العروض المقدمة للتعاقد مع الادارة ، وقد استعمل العراق طريقة المناقصة العامة لاستغلال الثروة النفطية بعد ان طرح جولات التراخيص النفطية[٢] .

اذ يتم تطبيق هذه الطريقة الممثلة بأسلوب المناقصة العامة ، ويعد هذا الاسلوب من اكثر الاساليب لا برام العقود الادارية ، وفي بعض الاحيان يلزم المشرع العراقي الادارة باستعمال هذه الطريقة في التعاقد في عقود التراخيص النفطية ومنذ مدة طويلة ففي عام ١٩٣١ نشرت وزارة الاقتصاد والمواصلات في ٢٦ /٥ / ١٩٣١ اعلاناً في الصحف المحلية والاجنبية ، وجهت فيه دعوة للراغبين في تقديم العروض وحددت مدة زمنية لا تتجاوز ٩/٣٠ للحصول على امتياز في اي جزء لم يمنح فيه امتياز من الاراضي العراقية ، وقد تمكنت شركة (انماء النفط البريطانية) من الظفر بحق الامتياز بعد ان رست هذه المناقصة عليها ، وقد عرفت هذه الشركة فيما بعد بشركة الموصل المحدودة [٣] .

١–د. ماجد راغب الحلو ، العقود الادارية ، مصدر سابق ، ص٨٣ ، منقول عن د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٤٢ وما بعدها .

٢–نقلاً عن : د. دارا رمزي توفيق ، المصدر السابق ، ص٤٤ ، وفيما يتعلق بجولات التراخيص النفطية فقد بدأت بعد التحولات التي طرأت على العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، حيث توزعت هذه الجولات على مراحل عدة منها جولة التراخيص الاولى في عام ٢٠٠٩ والتي تم من خلالها احالة ثلاثة عقود هي المهمة في حقول جنوب العراق وهي الرميلة والزبير وحقل غرب القرن وحقل الاحدب ، وجولة التراخيص الثانية في نهاية العام ٢٠٠٩ إذ تمت احالة سبعة حقول ، وهي حقل غرب القرنة المرحلة الاولى وحقل حلفايه، وحقل مجنون ، وحقل بدره ، والغراف ونجمه ، وحقل القيارة ، اما الجولة الثالثة في عشرين تشرين الاول عام ٢٠١٠ فقد تمت احالة ثلاثة حقول هي المنصورية ، وعكاز ، وحقل السيبة ، وجولة التراخيص الرابعة في اذار عام ٢٠١٠ حيث شملت هذه الجولة بعض المناطق التي يتم اكتشافه ، وفي احدث جولة التراخيص وقع العراق في بداية عام ٢٠١٨ ثلاثة عقود جديدة للتطوير والتأهيل ٣ حقول نفطية ورقع استكشافية حدودية في وسط وجنوب البلاد مع شركتين صينتين .

٣–د. نوري عبد الحميد خليل ، التاريخ السياسي لامتيازات النفط في العراق ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ط١ ، ١٩٨٠ ، ص١٣ .

ثانياً : طريق او اسلوب المناقصة المحدودة :

ينفذ هذا الاسلوب في عملية التعاقدات الادارية عندما تقوم الادارة بحصر المناقصة على عدد محدد من الراغبين في التعاقد وتختلف هذه الطريقة في التعاقد عن الطريقة السابقة ، حيث يقتصر حق المشاركة في هذه المناقصات على شركات محددة ، حيث تقوم الادارة بتنفيذ المناقصة من خلال الشروط التي تضعها الادارة والتي كثيرا ما تكون غير متوفرة لدى الراغبين بالتعاقد كلهم الا في عدد محدد منهم [١] .

اذ توجه الادارة دعوات مباشرة للشركات التي تمتلك قدرات مالية وكفاءات فنية مميزة مع الاخذ بنظر الاعتبار الشركات التي لها اعمال سابقة متميزة ، وقد تكون الدعوات مقدمة دعوات داخلية اي داخل العراق او دعوات خارجية من خلال توجيه الدعوات للشركات خارج العراق ، وتقتصر المنافسة بين الشركات التي لها حق الاشتراك دون غيرها على وفق المعايير التي حددتها الادارة ، وهذا يضمن حد ادنى من الجودة في الاداء المقدم من الشركات ومن خلال العروض المقدمة ، وكثيرا ما تلجا الادارة الى هذا الاسلوب في التعاقد في حال اذا كانت الطبيعة العملية التعاقدية تتطلب ذلك الاسلوب الذي لابد ان يكون مسببا من السلطة المختصة بالتعاقد ، واذا كان اسلوب المناقصة العامة هو الاسلوب الذي كثيرا ما تنتهجه الادارة في ابرام العقود الادارية ، فان اسلوب المناقصة المحدودة يمثل تطورا للمناقصة العامة حيث تكون الادارة من خلال هذا النوع من المناقصات اختيار بعض الشركات دون غيرها تبعا للكفاءة الفنية والقدرة المالية[٢] .

ونرى عدم انطباق هذا الاسلوب على عقود التراخيص النفطية لان هذا الاسلوب يفقد الادارة الحرية في اختيار العطاء الذي يتناسب مع المصلحة العامة للدولة المنتجة من خلال اشراك عدد اكبر من الشركات ومن ثم المفاضلة ما بين هذه الشركات .

ثالثاً : طريقة الدعوة المباشرة :

وقد تنطبق هذه الطريقة في حالات محددة على العقد النفطي وذلك عندما تنظر الدولة المنتجة بمنظور الكفاءة الفنية والمالية لشركات النفط ، او الشركات التي سبق وان تعاقدت معها .

١-د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص٢٤٤ .

٢-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للعقود الادارية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ط١ ، ٢٠٠٨ ، ص١٦٣ .

ان احكام المناقصة العامة تطبق على اسلوب الدعوة المباشرة وبالشروط المنصوص عليها نفسها ما عدا حرية المشاركة ، اذا تقتصر هذه الدعوة على المدعوين فقط ، اي المدعوين من الشركات التي تنطبق عليها شروط الادارة والتي لا تنطبق على الراغبين في التعاقد ، وتنطبق على المدعوين الذين ترى الادارة كفايتهم الفنية لغرض التعاقد معهم ، ويجب ان تكون الدعوة الموجه من الادارة مضمنة بيانا لتحديد مكان وزمان لاستلام العروض ، ومن خلال عرض هذه الطريقة في التعاقدات يتضح جليا امكانية تطبيق هذا الاسلوب في مجال عقود التراخيص النفطية ، حيث تأخذ الدول المنتجة للنفط بنظر الاهتمام الكفاءة الفنية والمالية لشركات النفط ، وفي معظم الاحيان الشركات النفطية التي سبقت التعاقد معها[١] .

رابعاً : طريقة او اسلوب الاتفاق المباشر (العطاء الوحيد) :

ومن خلال طريقة الاتفاق المباشر او ما يطلق عليه (العطاء الوحيد) تقوم الادارة بتوجيه دعوة الى شركة او مقاول واحد لتنفيذ مشاريع تنمية ذات طبيعة احتكارية ، او قد يكون المشروع الذي ترغب الادارة بالتعاقد بخصوصه يحتاج سرعة في التنفيذ ، مع غياب الحاجة الى السير في الاجراءات المتعارف عليها في المناقصة العامة ، حيث تعمل الادارة على استحصال الموافقات الاصولية من الجهات ذات الاختصاص [٢].

وتتميز هذه الطريقة بأنه لا توجد فيها المنافسة ومن ثم على الادارة ان تسبب الالتجاء الى طريق الاتفاق المباشر[٣] .

المطلب الثاني

مدى انطباق عقود التراخيص النفطية على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لســـنة ٢٠١٤

عند مراجعة مبادى وقواعد عقد الترخيص النفطي يلحظ نسبية خضوع هذا العقد في العراق الى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ ، اذ نصت المادة (١- اولا) الاتي " تسري احكام هذه التعليمات على أ- العقود التي تبرمها الجهات التعاقدية الرسمية ممثلة برئاسة الجمهورية

١-د. عبد العزيز منعم خليفه ، مصدر سابق ، ص١٦٣ وما بعدها .

٢-د. عمر الخولي ، الوجيز في العقود الادارية ، بدون دار نشر ، ط٢ ، ٢٠١٢ ، ص٨٨ .

٣-د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص١١٧ .

ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الاعلى والامانة العامة لمجلس الوزراء والوزرات والجهات غير المرتبطة بوزارة والاقاليم مع الجهات العراقية وغير العراقية " [١] .

وبالركون الى اساليب التعاقد التي نصت عليها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والمتعلقة بالعقود الادارية نجد انطباق بعض هذه الاساليب على عقود التراخيص النفطية وبشكل نسبي .

فقد نصت (المادة ٣ البند سادسا) من التعليمات على انه (ويتم بتوجيه الدعوة مجانا الى جهة مختصة واحدة مجهز او مقاول او استشاري ، لتنفيذ العقد ، وبموافقة اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على الاحالة عند توافر احدى الحالتين : أ- عندما تكون السلع او الخدمات الاستشارية او المقاولات ذات طبيعة احتكارية او متوافره لدا جهة معينة محتكرة تمتلك براءة الاختراع او الاجازة او الحقوق الحصرية لها . ب- اذا كانت السلع او المقاولات المطلوبة لأغراض الصيانة او لتجهيز ادوات احتياطية لعقود سابقة)[٢] .

كما جاء في المادة (٣) من البند (خامسا) من التعليمات على ان (يتم تنفيذ هذا الاسلوب بتوجيه الدعوة مباشرة مجانا الى ما يقل (٣) ثلاثة من المقاولين المجهزين او المستشارين المتقدمين لرصانتهم وقدرتهم وكفاءتهم الفنية والمالية لتنفيذ مشاريع او تعاقدات الجهات الرسمية وعند توافر واحد من المبررات الاتية : ١- اذا تطلب العقد السرية في اجراء التعاقد والتنفيذ ، ٢- ان تكون هناك اسباب امنية تستوجب ذلك ، ٣- حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية .) [٣] .

لذلك يمكن للإدارة ان تأخذ هذه الطريقة في التعاقد مع الشركات صاحبة الامتياز في عقود التراخيص النفطية ولو بشكل ضيق .

ورغم ما تم ذكره عن اشارة تعليمات تنفيذ العقود الحكومية المذكورة في تطابق بعض من مبادئ اسلوب الدعوة المباشرة على عقود التراخيص النفطية ، الا ان الدراسة ترى بان اسلوب المناقصة العامة هو الاسلوب الامثل لعقود التراخيص النفطية لما يمتاز به من حرية اكبر في المشاركة مما يتيح الفرصة للإدارة في الاختيار بما يتناسب مع تحقيق المصلحة العامة من خلال المنافسة بين الشركات .

١-الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٣٩ ، مصدر سابق .

٢-الوقائع العراقية ، العدد ٤٣٢٥ .

٣-الوقائع العراقية ، العدد ٤٣٢٥ في ٢٠١٤/٦/١٦ ، ص٥ .

وهنا لا بد من تأكـــيد حقيقة قانونية مهمة وهـي ان تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لسنة ٢٠١٤ صدرت بعد جولات التراخيص الاولى والثانية ، علماً ان تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لسنة ٢٠٠٨ كانت نافذة في حينها ، ولكن هذا لا يمنع من البحث في خضوع هذه العقود الى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لسنة ٢٠١٤ .

اما ما يتعلق باستثناء عقود التراخيص النفطية من التعليمات سابقة الذكر فقد مر بنا في مورد سابق من البحث ورود جدل فقهي حول الطبيعة القانونية لعقد الترخيص النفطي وكيفية اعطاء الوصف القانوني الدقيق لهذا النوع من العقود حيث اختلف الفقه حول عَـــدَ هذا العقد عقدا اداريا او من العقود الدولية ، واذا ما افترضنا دولية عقد الترخيص النفطي من خلال الادلة القانونية التي دفع بها انصار هذا الاتجاه ، فهنا يستثنى عقد الترخيص النفطي من الاخذ بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ ، لـــعده عقدا ذا طبيعة دولية وذلك لان التزامات الدولة المنتجة للنفط التي تنشأ عن تلك العقود تعـــد التزامات دولية على وفق الاتجاه وبذلك تترتب على الدولة مسؤولية دولية من ثم لا يخضع العقد الى القانون الوطني للدولة المنتجة [١] .

وقد ادت ظاهرة تأميم النفط من لـدن عدد من الدول المنتجة للنفط ، الى قيام الشركات النفطية الاجنبية الى العمل على تدويل العقود النفطية ، ومن ثم ظهر الطرح الذي يدفع بان عقود النفط هي عبارة عن اتفاقية دولية ولا يمكن عـد هذه العقود من قبيل العقود الادارية ، وقد كان اصحاب هذا الاتجاه (الشركات النفطية الاجنبية) يدافعون عن مصالحهم التي فوضها تأميم النفط من لـدن الدول المالكة للنفط في بعض مناطق العالم ، وبهذا الادعاء لازمت الصفة الدولية عقود التراخيص النفطية حيث سادت في الفقه الغربي الذي تنتمي له الشركات النفطية الكبرى[٢] .

ولم يسلم هذا الراي من الانتقاد إذ وجهت له الكثير من سهام النقد ، وكان من بين الآراء المطروحة بان وصف المعاهدة الدولية على عقود التراخيص النفطية يطبق فقط على الاتفاقيات النفطية المبرمة بين الدول ، على عـد ان الدول تعـد وفقا للقانون شخصا من اشخاص القانون الدولي ، اما العقود التي تبرم بين الدولة من جهة والشركات النفطية الاجنبية من جهة اخرى حيث لا تعد معاهدة دولية حتى اذا ابرمت نتيجة المفاوضات التي اشتركت فيها بشكل غير مباشر الدولة التي تنتمي اليها هذه الشركات ، لان الشركات لا تعـد من اشخاص القانون الدولي ، كذلك

١–د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ص٣١١ .

٢–د. عبد الرحيم محمد سعيد ، مصدر سابق ، ص١٩٤ .

ان العناصر الاجنبية التي تضمنتها الاتفاقيات النفطية مثل : الجنسية الاجنبية التي تنتمي اليها الشركات الاجنبية النفطية التي تدخل في العقد ، والاثار الاقتصادية ، وغيرها لا يجعل منها معاهدات دولية [١] .

وقد ظهر اتجاه اخر للفقه ينادي الى عد عقود النفط عقودا شبه دولية ، وبحسب هذا الاتجاه يستثنى العقد من الخضوع الى القانون الوطني للدول المنتجة ، ومن ثم رفـض خضوع هذه العقود الى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ ، باعتبار ان هذه التعليمات تنضوي ضمن القوانين الوطنية ، وقد كان من ابرز انصار هذا الاتجاه الفقيه (Rerdross) حيث ذهب الى عد عقد النفط عقدا شبه دولي مستقل بذاته ، والعقود التي تبرمها الدول مع الاجانب لا تعد من العقود الادارية ولا تخضع للقانون الوطني للدول المنتجة ، وقد علل ذلك بان اطراف العقد لا تخضع الى القانون الوطني نفسه ، كذلك لا تعـــد هذه العقود معاهدة تخضع للقانون الدولي ، لان الاطراف التي ابرمت العقد لا تعـــد من ضمن اشخاص القانون الدولي .

ومن ثم فان عقود النفط بحسب هذا الاتجاه تمثل طائفة ثالثة من الاتفاقيات ، وان الحقوق التي ينشئها العقد لا طرافه يحكمها نظام قانوني انشأته ارادة اطرافه وهذا يعني نشوء نظام قانوني مستقل للعقد يحكم اطراف العقد[٢] .

ولم يغير القضاء الاتجاه الشبه دولي لعقد الترخيص النفطي ، حيث قررت محكمة العدل الدولية في قضية الشركة الانجلو ايرانية في عام ١٩٥٢ ، ان المحكمة لا يمكن ان تقبل الراي القائل : ان العقد المبرم بين الحكومة الايرانية والشركة الانجلو ايرانية له ملامح مزدوجة ، فانه لا يعد اكثر من كونه عقد امتياز بين دولة وشركة اجنبية ، ولما تم تكن بريطانيا دولة طرفاً ، فلا توجد اية رابطة عقدية بين ايران وحكومة بريطانيا ، لذلك فان عقد الامتياز النفطي لم ينظم اي موضوعات عامة تتعلق بالحكومتين مباشرة ، ومن ثم فليس بالإمكان اخضاع هذا العقد الى القانون الدولي الذي ينظم علاقات الدول[٣] .

ويعزز الراي المذكور الفكرة في استثناء عقود التراخيص النفطية من الخضوع الى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ ، إذ تنحسر بعض السلطات عن الادارة بما يتناسب

١- د. محمد يوسف علوان ، مصدر سابق ، ونفس الصفحة .

٢- د. عامر محمد عبد اللطيف ، عقود الامتيازات النفطية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠١٢ ، ص٢٠٧.

٣- د. عمر ابن ابي بكر باخشيب ، نظام البترول ، جدة ، ط١ ، ١٩٩٥ ، ص٢٩

مع عقود التراخيص النفطية ، وان اطراف العقد لا يخضعون الى قانون وطني مشترك ، فتستثنى الغرامات التأخيرية مـــــــن عقود التراخيص النفطية ولا يتم اختيار التحكيم الوطني في هذه العقود ، وهذا كله يخرج عقود التراخيص من حضيره القانون الوطني ومن ثم رفـض خضوع هذه العقود الى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ بحسب هذا الراي .

ونرى ان عقود التراخيص النفطية هي عقودا ادارية لكن من طبيعة خاصة ، تنتظم القواعد والمبادئ القانونية للعقود الادارية نفسها كون الادارة طرفا في العقد وهدفها تحقيق المصلحة العامة ، وشمول العقد ببعض الاجراءات الاستثنائية ، ومن ثم خضوع عقود التراخيص النفطية لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ يكون بشكل نسبي ويعتمد على طرائق واساليب ابرام هذه العقود ، كونها عقودا ادارية تتبع القانون الوطني للدولة المنتجة التي تدخل طرفا فـــي العقد ، مع ورود بعض الاستثناءات التي تتواءم مع طبيعة عقد الترخيص النفطي ، ونرى بان استعمال طريقة المناقصة العامة المشار اليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ ، هو افضل طريقة او اسلوب يمكن العمل به في عقود التراخيص النفطية ، كونه يمثل المنافسة العادلة بين الشركات النفطية الاجنبية وبالتالي يصب هذا في امكانية الحصول على افضل العروض التي تحقق المصلحة العامة مع الحفاظ على المال العام للدول المنتجة بالإضافة الى ان هذه الطريقة او الاسلوب يحقق الشفافية في اختيار العروض المناسبة للدول المنتجة .

المبحث الثالث

اسلوب الانعقاد في حقل الاحدب النفطي واطرافه

ابرمت شركة البترول الوطنية الصينية في عام ٢٠٠٨ عقد حقل الاحدب النفطي مع وزارة النفط العراقية ، إذ تستثمر الشركة وبحسب العقد المبرم ما قيمته ٣ (ثلاثة) مليار دولار وتحصل على رسوم خدمات بمقدار ٦ دولار على البرميل وتنخفض هذه النسبة تدريجيا لتصل على ٣ دولار على البرميل الواحد بحسب العقد المبرم والمعلن على انه من عقود الخدمة والتطوير[١] .

وسنقسم هذا المبحث على مطلبين يتناول الاول اسلوب الانعقاد في عقد حقل الاحدب النفطي ، وفي الثاني نتناول اطراف الانعقاد في حقل الاحدب النفطي والتزاماتهم .

1-Htpps://www.wiki.openoil.net : . تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١٧ الساعة ٧:١٠ صباحاً

المطلب الاول

اسلوب الانعقاد في حقل الاحدب النفطي

لقد تميز عقد حقل الاحدب النفطي عن عقود التراخيص النفطية الاخرى في العراق كونه ابرم مرتين وبأسلوبين مختلفين ، حيث ابرم المرة الاولى في عام ١٩٩٧ بين وزارة النفط في جمهورية العراق وائتلاف شركة النفط الوطنية الصينية وشركة صناعات الشمال الصينية الممثلين بشركة الواحة المشتركة ، وقد صدر هذا العقد بقانون من مجلس قيادة الثورة المنحل ، وكان العقد من عقود المشاركة بالإنتاج التي وقعتها الحكومة العراقية في تسعينيات القرن الماضي ، وقد وقع العراق خلال السبعينيات لعدد كبير من الحقول النفطية لشركات اجنبية روسية وفرنسية عقودا مشابهة لاتفاقيات المشاركة بالإنتاج ، ورغم ان عقد حقل الاحدب النفطي ابرم في نهاية العقد التسعيني من القرن الماضي الا ان طريقة الابرام كانت مشابهة لتلك العقود .

إذ نصت المادة ١ من القانون رقم ٢١ الصادر من مجلس قيادة الثورة المنحل على ان (يصدق عقد تطوير وانتاج حقل الاحدب النفطي ومذكرة التفاهم الملحقة به المبرم بتاريخ ٤ حزيران /١٩٩٧ بين وزارة النفط في جمهورية العراق وائتلاف شركة النفط الوطنية الصينية وشركة صناعات الشمال الصينية الممثلين بشركة الواحة المشتركة) [١] .

وهنا يلاحظ بأن هذا العقد (عقد حقل الاحدب النفطي) هو الوحيد الذي صدر بقانون من مجلس قيادة الثورة المنحل ، وهو من عقود المشاركة بالإنتاج .

وفي عام ٢٠٠٨ عادت وزارة النفط العراقية لتبرم عقد حقل الاحدب النفطي مرة ثانية وبأسلوب انعقاد مختلف عن المرة الاولى التي تم فيها العقد عام ١٩٩٧ ، حيث اعلن عن ابرام وزارة النفط العراقية لعقد حقل الاحدب النفطي مع الشركة الوطنية الصينية وشركة صناعات الشمال الصينية الممثلين بشركة الواحة الصينية المشتركة ، وهي الشركة الاجنبية نفسها التي وقعت العقد مع الحكومة العراقية عام ١٩٩٧ وقد اختلف اسلوب انعقاد عقد حقل الاحدب النفطي عام ٢٠٠٨

١-القانون رقم (٢١) الصادر من مجلس قيادة الثورة المنحل في ٩/ ربيع الثاني ١٤١٨هـ المصادف ١٩٩٧/٨/١٢ ، الوقائع العراقية ، العدد (٣٦٨٣) ، ١٩٩٧م

خلال جولة التراخيص الاولى ، إذ اعلنت وزارة النفط العراقية تغيير صيغة هذا العقد حيث حولت العقد من عقد مشاركة الى عقد خدمة وتطوير في تشرين الثاني عام ٢٠٠٨ [١].

اما الصيغة المتبعة في اسلوب الانعقاد فكانت ما بين المناقصة العامة واسلوب المناقصة المحدودة ، اما اسلوب المناقصة العامة بان تتعاقد مع من يتقدم اليها باقل عطاء وهذا يختلف عن اسلوب المناقصة المحدودة [٢] .

اذ ان وزارة النفط الممثلة للحكومة العراقية في العقد ، كانت قد اعلنت دخول حقل الاحدب في جولة التراخيص الاولى عام ٢٠٠٨ لغرض التنافس بين شركات النفط الاجنبية ، الا انها عادت وابرمت العقد مع نفس الشركة الصينية التي تعاقدت مع الحكومة العراقية في عام ١٩٩٨ .

حيث اوجب المشرع على الادارة في اسلوب المناقصة العامة باختيار اقل عرض مقدم للتعاقد معها ، وبنفس الشروط الفنية وذلك لضمان تحقيق المصلحة المالية للإدارة ، لاختيار المتعاقد الذي يتقدم باقل عطاء حينما تكون الادارة هي التي تدفع[٣] .

وهذا ما انتهجته الحكومة العراقية ابان ابرام عقود التطوير في تسعينات القرن الماضي[٤]

١-امجد صباح عبد العالي ، مجلة العلوم الاقتصادية ، العدد ٢١ ، المجلد الخامس ، ٢٠٠٨ ، ص١٣ .

٢-الادارة في مصر وفرنسا لها حرية الاختيار مع المتعاقد مع الادارة في حال عدم وجود نص مخالف لذلك ، حيث كان اسلوب المناقصة العامة هو الاسلوب المتبع في معظم العقود الادارية في مصر وفرنسا ، الا ان هذا الامر يختلف في العراق حيث الزم المشرع الادارة باتباع اسلوب المناقصة والمزايدة العامة ، الا اذا جاز النص خلاف ذلك ، ولمزيد من التفاصيل انظر د. دارا رمزي توفيق ، الاثار القانونية المترتبة على عقود الاستثمار النفطي ، مصدر سابق ، ص٤٣ .

٣-د. دارا رمزي ، المصدر السابق ، ونفس الصفحة .

٤-وقع العراق خلال فترة التسعينات من القرن العشرين عقوداً لتطوير بعض الحقول النفطية ، مع بعض الشركات الاجنبية العالمية المختصة بالنفط ، وكانت هذه العقود مشابهة لحد كبير لعقود المشاركة بالإنتاج اكثر من عقود الخدمة والتطوير ، وكان ما بين هذه العقود عقد حقل الاحدب النفطي الذي ابرم مع (ائتلاف شركات روسية) ، وعقد حقل العمارة النفطي مع (شركة فيتنامية) ، وعقد حقل بن عمر مع (شركة توتال الفرنسية) ، وعقد حقل الناصرية النفطي مع (ائتلاف شركات ايطالية واسبانية) ، وعقد حقل شرق بغداد مع (ائتلاف شركات نمساوية يابانية صينية) حول تفصيل اكثر للموضوع ينظر الى : م . أمجد صباح عبد العالي ، عقود بديلة لاتفاقيات المشاركة بالإنتاج (A.S.A) لتطوير القطاع النفطي في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية ، العدد ٢١ ، ٢٠٠٨ ، ص١٣ وما بعدها .

ويختلف اسلوب المناقصة المحدودة عن المناقصة العامة ، اي ان تقوم الادارة بتقييد المناقصة من خلال وضع شروط معينة للاشتراك في المناقصة ، حيث يأخذ بعين الاهتمام القدرة المالية والكفاءة الفنية والاعمال السابقة التي تميزت بها هذه الشركات ، وتكون المنافسة محدودة بين من لديهم حق الاشتراك دون غيرهم ويـــــعد اسلوب المناقصة المحدودة تطورا للمناقصة العامة[١].

وهذا الاسلوب في التعاقد هو الاقرب الى الاسلوب المتبع في عقد حقل الاحدب النفطي في جولة التراخيص الاولى عام ٢٠٠٨ بحسب وجهة نظرنا ، اما اسلوب التعاقد الذي اتبعته الحكومة العراقية في حقل الاحدب عام ١٩٩٧ فكانت قد استعملت اسلوب المناقصة العامة ، وهو الاسلوب المتبع خلال تلك المدة وهو الافضل في ابرام عقود النفط لا نه يحقق للدول المنتجة الشفافية وحماية المصلحة العامة بحسب راي الدراسة .

اذ قامت الحكومة العراقية بفتح باب المنافسة بين عدد من المنافسين ، مما يتيح للإدارة للتفضيل بين العطاءات المقدمة لها ، وهذا ما كان معمولاً به في الية ابرام العقد المذكور في عام ١٩٩٧ ، وهو الاسلوب الامثل بحسب رأينا .

كذلك تميز اسلوب انعقاد عقد حقل الاحدب النفطي في المرة الثانية اي خلال جولة التراخيص النفطية التي ابرمتها وزارة النفط العراقية بانه ابرم من خلال قانون تم تشريعه في البرلمان العراقي [٢] .

وهنا تميز هذا العقد عن كل العقود السابقة التي ابرمتها الحكومة العراقية خلال جولات التراخيص النفطية بعد عام ٢٠٠٣ .

والسؤال الذي يطرح حول شرعية العقد المبرم في جولة التراخيص الاولى عام ٢٠٠٨ وبما ان عقد حقل الاحدب سبق وان ابرمته الحكومة العراقية مع الشركة الاجنبية نفسها في عام ١٩٩٧ فهل ان العقد مازال ساري المفعول ، وكيف توافق الشركة الاجنبية على ان تتعاقد لمرتين للعقد نفسه ؟ ... ، وهل هذا الاجراء يجوز قانونا ؟ .

١- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، مصدر سابق ، ص١٦٣ . ينظر لتفصيل اكثر الى : د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٤٦

٢-قانون الغاء قانون تصديق عقد حقل الاحدب النفطي رقم (٣) الصادر من رئاسة جمهورية العراق ، سنة ٢٠١١ .

اما الجواب فيكمن في نص قانون عقد حقل الاحدب النفطي إذ اشارت المادة (١) من القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١١ الصادر من رئاسة الجمهورية حيث جاء في المادة المذكورة الاتي (يلغى قانون تصديق عقد تطوير وانتاج حقل الاحدب النفطي المبرم بين وزارة النفط في جمهورية العراق وائتلاف شركة النفط الوطنية الصينية ....) ومن هنا نلاحظ ان القانون تضمن الغاء القانون السابق الذي تعاقدت من خلاله الحكومة العراقية في عام ١٩٩٧ ، ومن ثم كان اجراء رئاسة الجمهورية العراقية اجراء سليما ، حيث الغي قانون حقل الاحدب النفطي رقم ٢١ والصادر من مجلس قيادة الثورة المنحل في عام ١٩٩٧ بقانون اخر هو القانون رقم ٣ والصادر من رئاسة جمهورية العراق في عام ٢٠١١ .

حيث تتميز الصورة الجديدة لعقد حقل الاحدب النفطي الذي تم ابرامه عام ٢٠٠٨ في جولة التراخيص الاولى التي وقعتها الحكومة العراقية عن طريق وزارة النفط العراقية بانه لا يمنح الشركة الاجنبية حقا مباشرا فـــــي الانتاج إذ تقل الصلة بين الشركة الاجنبية وبين النفط الموجود فـــــي باطن الارض[١] .

وعلى العموم فان اسلوب الانعقاد لعقد حقل الاحدب النفطي في جولة التراخيص الاولى عام ٢٠٠٨ كان بطريقة او اسلوب المناقصة المحدودة التي تعـــد تطورا لا سلوب المناقصة العامة ، على عكس الية الابرام التي تعاقدت من خلالها الحكومة العراقية عام ١٩٩٧ والتي كانت على وفق طريقة المناقصة العامة .

المطلب الثاني

اطراف الانعقاد في حقل الاحدب النفطي والتزاماتهم

يتم ابرام عقد الترخيص النفطي بين الدول المنتجة للنفط بوصفها طرفاً وطنياً ، وشركات النفط العالمية ، التي تمثل الطرف الاجنبي فيه ، وتتمتع الدول المنتجة للنفط متمثلة بإحدى هيئاتها ومؤسساتها العامة بسلطات وامتيازات خاصة تفوق ما تتمتع به الشركات الاجنبية العاملة

١- د. فهد محمد العفاسي ، عقود الثروات النفطية في كل اتفاقيات المشاركة الاجنبية العقود النفطية نموذجا ، دار الاكاديمية للنشر ، الكويت ، ص١١١، و د. بشار محمد الاسعد ، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة ، دار الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٦ ،ص٥٤ . وينظر الى تفاصيل اكثر الى د. كاوان اسماعيل ابراهيم ، مصدر سابق ، ص٢١١ وما بعدها .

في القطاع النفطي ، رغم ان الشركات الاجنبية تتمتع بقوة مالية واقتصادية وفنية تفوق في احيان كثيرة قدره الدول المنتجة للنفط ، اذ ان وجود الادارة طرفا في العقد يعـــد من الشروط الموضوعية والحتمية للعقد الاداري ، فلا يكتسب العقد الصفة الادارية اذا لم تكن الادارة طرفاً فيه ، وفي العقد النفطي تمثل الادارة من خلال المؤسسات العامة التي تتبع الدولة المنتجة الطرف الوطني للعقد المذكور .

وسنقسم هذا المطلب على فرعين ، يتناول الاول اطراف الانعقاد في عقد حقل الاحدب النفطي ، ويتناول الآخر التزامات الاطراف المتعاقدة .

الفرع الاول

اطراف العقد في حقل الاحدب النفطي ...

تمثل الحكومة العراقية **الطرف الوطني** في عقد حقل الاحدب النفطي ، حيث تتبنى وزارة النفط العراقية والهيئات التابعة لها والتي يمثلها في هذا العقد (شركة نفط الشمال) .

وهي شركة وطنية عراقية تتبع الى شركة النفط الوطنية العراقية والتي أسست في عام ١٩٦١ ، وبعد تأسيسها صدر القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ إذ صادرت الحكومة العراقية على وفق هذا القانون ما نسبته ٩٥% من شركة نفـــط العراق ، واعلن انشاء شركة النفط الوطنية العراقية في عام ١٩٦٤[١] .

١-في عام ١٩٦١ تم تشريع القانون رقم (٨٠) من الجـــهات المختصة الـــذي بموجبه صادر العراق نسبة كبيرة من حصص شركة نفط العراق الـــتي بلغت ٩٥ % ، وقد عمل القانون على تحديد عمل الشركات الاجنبية في الحقول التي كانت تعمل بها وبدون السماح لها باكتشاف حقول جديدة ، وفي عام ١٩٦٤ اسست شركة عراقية وطنية سميت (شركة النفط الوطنية) وكان الهدف منها البحث عن حقول جديدة واستثمارها وطنياً ، وفي العام ١٩٧٢ تم تأميم مجموعة شركات نفط العراق المحدودة حيث كانت شركات النفط الاجنبية تمتلك ثلاثة ارباع حصص شركة نفط العراق المحدودة واسهمها بما في ذلك احتياطي البلاد من النفط ، وسجلت شركة النفط الوطنية نجاحات ملموسة في رفع انتاج العراق من (١,٤) مليون برميل يومياً الى (٣) مليون برميل يومياً في عام ١٩٨٠ ، الا ان اندلاع حرب الخليج الاولى ادى الى تراجع الانتاج بشكل كبير ، وفي نيسان من العام ١٩٨٧ دمجت الشركة مع وزارة النفط ، التي اصبحت المنظم لعملها ، وشركة النفط الوطنية العراقية تتمتع بالشخصية المعنوية بـحسب قانون التأسيس ، كما انها تتمتع بالاستقلال المالي والاداري ، من اهم صلاحيتها ابرام عقود الانتاج والاستكشاف والتصدير وبما لا يتعارض مع احكام الدستور ، " وفي العام ٢٠١٨ شرع مجلس النواب العراقي قانون (شركة النفط الوطنية العراقية) : الوقائع العراقية ، العدد ٤٤٨٦ ، ٢٠١٨ " .

وحيث ان عقد الخدمة والتطوير يستند الى فكرة اساسية وهي أنَ على الشركة الاجنبية ان تعمل مقاولاً في خدمة الشركة الوطنية في الدول المنتجة للنفط وتتلقى اجراً من هذه الاخيرة[١] .

ومن خلال عقد حقل الاحدب تتبنى شركة نفط الشمال مهام الدولة المنتجة للنفط من خلال الالتزامات العقدية الملقاة على عاتقها كونها تمثل الدولة المنتجة للنفط ، اي انها تمثل الحكومة العراقية في عقد حقل الاحدب النفطي . وبحسب المادة (١١٢ / اولا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الــتي نصت على ان (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة)[٢] .

وبالركون للنص الدستوري فان الطرف الوطني في عقد حقل الاحدب النفطي يكون الحكومة العراقية المتمثلة بالحكومة الاتحادية مع الحكومة المحلية لمحافظة واسط ، إذ يقع حقل الاحدب النفطي في حدودها الجغرافية ، اما على ارض الواقع فان الطرف الوطني للعقد تمثله وزارة النفط الاتحادية في جمهورية العراق ، من خلال شركة نفط الشمال ، اما الطرف الاجنبي في العقد فيمثله ائتلاف شركات الواحة الصينية ، كما جاء في نص المادة (١١٢) من الدستور التي ذكرت سابقاً حيث اوضحت هذه المادة بان ادارة ملف النفط يقع على عاتق الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم والمحافظات وهنا نرى بأن النص الدستوري كان واضحا في تحديد الجهة المسؤولية على ادارة ملف النفط والغاز المستخرج وهي الحكومة الاتحادية مع الحكومة المحلية المتمثلة بالمحافظات المنتجة للنفط .

وقد نصت المادة (٤/ثانيا) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية على ان (ابرام عقود الاستكشاف والانتاج والتصدير وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع احكام الدستور)[٣] .

وقد اشارت المادة (١٥) من بنود عقد حقل الاحدب النفطي الى ان (شركة نفط الشمال التابعة لوزارة النفط في جمهورية العراق "المشار اليها فيما يلي باسم "N.O.C " ...)[٤] .

مقال منشور على الموقع الالكتروني https://ar.wikipedia.org : تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٢٢ الساعة: ١٠ صباحاً .

١- د. غسان عبيد محمد ، مصدر سابق ، ص٤٥ .

٢-نص المادة (١١٢/اولا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

٣-نص المادة (٤/ثانياً) من من قانون شركة النفط الوطنية العراقية رقم (٤) لعام ٢٠١٨ .

٤-نص المادة (١٥) من بنود عقد حقل الاحدب النفطي .

وتـــــعد الشركة المذكورة الممثل للطرف الوطني في العقد النفطي ، ويتميز الطرف الوطني بامتلاكه لصلاحيات تفوق صلاحيات الشركات الاجنبية ، ويمثل هذا العقد الصورة الجديدة لعقود التراخيص النفطية ، حيث كانت الدولة المنتجة في الماضي "الطرف الوطني" تتولى بنفسها ابرام العقد البترولي مع الشركات الاجنبية "صاحبة التراخيص" وهذا في عقود امتياز النفطي في صورتها التقليدية ، اما الصورة الجديدة لعقود التراخيص النفطية فهي عندما لا يتم ابرام العقد بشكل مباشر من الدولة ، وانما تقوم الدولة المنتجة للنفط بتخويل احدى هيئاتها او مؤسساتها العامة التابعة لها والمنشئة لهذا الغرض بأبرام عقد الترخيص النفطي .

اما الطرف الاجنبي في عقد الاحدب النفطي فيمثله (ائتلاف شركات الواحة الصينية للبترول)[١] .

وقد ابرمت هذه الشركة الاجنبية الممثلة للطرف الاجنبي في عقد حقل الاحدب النفطي مع ممثل الحكومة العراقية شركة نفط الشمال عقدا للخدمة والتطوير في ايلول/سبتمبر ٢٠٠٨ وكثيرا ما يكون الطرف الاجنبي في العقد البترولي احدى الشركات الاجنبية العاملة في هذا المجال والتي تمتلك الخبرة الفنية في العمليات البترولية وهذا ما ينطبق على الشركة المتعاقدة في حقل الاحدب النفطي .

وتعـــــد جنسية الشركات المتعاقدة المعيار او الضابط الذي يتم من خلاله تجديد الصفة الاجنبية للشركات المتعاقدة مع الدول المنتجة للنفط ، إذ تعـــــد الشركات المتعاقدة شركات اجنبية عندما لا تتمتع بجنسية الدولة المنتجة للنفط والتي تكون طرفا في عقود الترخيص النفطي[٢] .

فقد ضمنت الشركة الوطنية للبترول المملوكة للدولة الصينية ، حقوق تطوير حقل الاحدب ، بموجب عقد الخدمات الفنية الذي وقعته شركة الواحة الصينية احدى تشكيلات الشركة الوطنية للبترول الصينية مع الحكومة العراقية ، وبموجب هذا العقد تتمتع الشركة بالحق الحصري في

١-شركة الواحة للبترول المحدودة ، وهي احد تشكيلات شركة النفط الوطنية الصينية ، وقد أسست هذه الشركة بموجب قوانين حرز فيرجن البريطانية التي تتبع فوتشنفمين والتي ترجع بدورها الى مجموعة (نيك) الدولية المحدودة ومجموعة الصين (تشين هو) للنفط المحدودة المشار اليها باسم (الشركة) في العقد مع الشركة العراقية للتسويق النفطي المشار اليها في العقد باسم "شريك الدولة" ، منشور على الموقع الالكتروني: https://ar.wiki.openoil : تاريخ الزيارة ٢٢/٧/ الساعة: ٣:٢٥ مساءً .

٢-د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص٣٣.

تطوير الحقل لمدة ٢٣ سنة واستثمار ٣ مليارات دولار ، وقد بين بعض الخبراء في مجال النفط بان هذا العقد "عقد حقل الاحدب النفطي يعـد من اكبر عمليات الشركة الوطنية الصينية في منطقة الشرق الاوسط[١] .

وهنا يلاحظ تمـــتع الشركة (شركة الواحة الصينية) بالحق الحصري في البحث والتنقيب وانتاج النفط في حقل الاحدب النفطي وبموجب عقد الخدمة والتطوير الذي ابرمته الشركة الاجنبية ، مع الحكومة العراقية "الدولة المنتجة" ، في تشرين الثاني ٢٠٠٨ .

وقد تمتعت شركة الواحة الصينية "الطرف الاجنبي في العقد" بالحقوق المالية لهذه الشركة ، وهذا ما بينته بيانات وزارة النفط العراقية ، من خلال التقرير الخامس بمبادرة الشفافية لجولات التراخيص النفطية الاولى ، اذ يعـــد العقد موضوع الدراسة (حقل الاحدب) احد العقود التي وقعت في جولة الترخيص الاولى والمشمولة بهذا التقرير ، حيث جاء في هذه البيانات بخصوص الحقوق المالية للشركات الاجنبية المتعاقدة مع الوزارة وفي المادة (١٩/٢) على ان (يقوم المقاول بتنفيذ الكلف البترولية على الحساب التشغيلي ابتداءً من تاريخ النفاذ بموجب هذا العقد والاجراءات المحاسبية ، ولكن هـــــذه الكلف تصبح مستحقة وواجبة الدفع على وفق (١٩/٦) من هذا التقرير)[٢] .

واشارت المادة (١٩/٣) من التقرير على ان (يستحق المقاول الربحية ويفيد ذلك في حساب التشغيل ...)[٣] .

كما اشارت المادة (١٩/٦- أ) من التقرير الخامس لوزارة النفط على ان (تدفع الكلف البترولية والربحية المستحقة للمقاول بدون فوائد بشكل نفط تصدير في نقطة التسليم مالم يختار المقاول ، في موعد اقصاه الاول من نيسان من كل سنة ، ان يستلم الدفعة نقدا بالدولار في السنة التالية لأغراض الدفع نقدا ، فان الدفع يتم خلال (٦٠) ستين يوما) [٤].

كما اشارت الفقرة (ج) من المادة نفسها الى أنه (تصبح الكلف البترولية والربحية مستحقة وواجبة الدفع عند تقديم قوائم الحساب اعتبارا من الفصل الذي يتحقق فيه الانتاج التجاري الاول

١-مقال منشور على شبكة الانترنيت الرابط http://ar.wiki.openoil.net : تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٢٢ الساعة ٧ مساءً .

٢-نص المادة (٦ – ١٩) من عقد الخدمة الموحد ، بيانات وزارة النفط العراقية لعام ٢٠١٣

٣-نص المادة (٣ – ١٩) من عقد الخدمة الموحد ، بيانات وزارة النفط العراقية لعام ٢٠١٣

٤-نص المادة (٦- ١٩ – ا) من عقد الخدمة الموحد ، بيانات وزارة النفط العراقية لعام ٢٠١٣

وسوف تدفع لحد (٥٠%) خمسين فـي المائة مـــن الايراد المفترض واستناداً الى احكام هذا العقد)[١] .

وبحسب ما ذهبت اليه المواد والفقرات الخاصة بالحقوق المالية للشركات الاجنبية ، فان شركة الواحة الصينية تتمتع بحق ضمان استحقاقاتها المالية ، حيث تستحق هذه الشركة الربحية ويعـــد ذلك على الحساب التشغيلي ، وهذا ما وضحته المادة ١٩/٣ من التقرير الخامس لمبادرة الشفافية لوزارة النفط العراقية ، كذلك منح عقد الترخيص النفطي للشركة الصينية الحق المتعلق بدفع الكلف البترولية والربحية المستحقة للشركة بدون فوائد ، وهذا ما جاءت به المادة (١٩/٦) من بيانات وزارة النفط المنشورة في التقرير الخامس لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية .

الفرع الثاني

التزامات الاطراف المتعاقدة في حقل الاحدب النفطي

يترتب على عقود التراخيص النفطية كباقي العقود التقليدية التزامات تفرض على اطرافها ، وتختلف الالتزامات التي تفرض على الدول المنتجة عن الالتزامات التي تفرض على الطرف الاجنبي الذي يمثله الشركات الاجنبية ، وتطورت التزامات اطراف العقد النفطي مع التطور المطرد لعقود التراخيص النفطية اذ كانت التزامات الاطراف المتعاقدة بسيطة اول ظهورها في عقد الامتياز النفطي مقارنةً بعقود المشاركة بالإنتاج وعقود الخدمة والتطوير ، حيث تطورت هذه الالتزامات مع تطور اشكال العقد البترولي ، وينشأ عن عقد حقل الاحدب النفطي التزامات على الطرف الوطني شركة نفط الشمال ، والتزامات الطرف الاجنبي فـي العقد الذي تمثله ائتلاف شركة الـــواحة الصينية .

اما **التزامات الطرف الوطني** ، فيقـع على الدول المنتجة التزامات اتجاه الطرف الاخر من عقد الترخيص النفطي وتهدف هذه الالتزامات الى تنفيذ العقد على وفق بنوده التي تم الاتفاق عليها بين الاطراف المتعاقدة وهي التزامات عقدية وقانونية تهدف الى ضمان تسيير العمليات النفطية ، ويجب على الدولة المنتجة القيام بالإجراءات الضرورية واللازمة في مساعدة الطرف الاجنبي من خلال عدة امور تكون الدولة المنتجة قادرة على تنفيذها خدمةً للعقد ولضمان الوصول للأهداف

١-نص المادة (٦ – ١٩ – ج) ، عقد الخدمة الموحد ، بيانات وزارة النفط العراقية ، لعام ٢٠١٣ .

المرجوة من العقد ، ومن اهمها ما يتعلق بالإعفاءات المالية ، والتسهيلات الادارية ، والالتزام بشروط الثبات التشريعي وعدم المساس[١].

فقد اشارت المادة (٢/٤) من عقد الخدمات الفنية الموحدة الخاصة بجولات التراخيص النفطية في العراق والتي تشمل عقد الاحدب النفطي الى أنه (بحسب عقود الخدمات الفنية الموحدة بالعراق لجولات التراخيص : الالتزام الضريبي الوحيد على المتعاقدين "IOCS" تحت عقود الخدمات الفنية يجب ان لا يتجاوز ٣٥% من الارباح الخاضعة للضريبة للمتعاقد حسب القانون ، كما بين المتعاقدين والشركات التشغيلية الاقليمية "Moo Entity " الذي يمكن ان يكون رسوم الاجر المستلم خلال السنة الضريبة ذات الصلة)[٢] .

ومن خلال نص المادة (٢/٤) من عقود الخدمات الموحدة يلاحظ التزام الطرف الوطني في ما يتعلق بتحديد الضريبة على الشركة المتعاقدة الى حد معين بحيث لا تتجاوز الضريبة بنسبة ٣٥% من الارباح الخاضعة للضريبة كمـــا يوجب القانون .

اما الالتزام الضريبي لعقد الخدمة في حقل الاحدب النفطي فبلغ ما مقداره ١٥% ، وعلى الرغم من النسبة المحدودة من الارباح للشركات النفطية في عقود الخدمة والتطوير التي ابرمتها الحكومة العراقية والذي يعتبر عقد الاحدب احد هذه العقود لا تتجاوز (٥٥) سنت بالنسبة للبرميل الواحد الا ان هذه الشركات تعمل على استنزاف الحكومة العراقية (الطرف الوطني من العقد) نتيجة التلاعب بالكلف التشغيلية للحقول المنتجة من خلال العقود الثانوية التي تبرمها هذه الشركات مع المقاولين ، فقد تصل ارباح هذه الشركات الى ما يقارب (٢٢) دولار للبرميل الواحد ، وهنا يكمن الدور الرقابي للأجهزة الرقابية للحكومة حسب رأينا، الا ان هذا الدور يسجل غياباً واضحا لاستثناء الحكومة العراقية هذه العقود من الرقابة لأنها وحسب رأي وزارة النفط الاتحادية عقوداً بين جهات اجنبية ولا تمثل الحكومة احد اطرافها .

١-د. حفيظة السيد الحداد ، مصدر سابق ، ص٣٢٤ .

٢-نص المادة (٢/٤) من عقود الخدمات الفنية الموحدة الخاصة بجولات التراخيص النفطية في العراق ، التقرير الخامس لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق ، كانون الاول ،٢٠١٥،ص٣

كما اشارت المادة (١/٦/٢) من عقود الخدمات الفنية الموحدة بجولات التراخيص النفطية في العراق الى (استرداد التكاليف والنفقات التي تحملها المقاول او مشغل الحقل فيما يتعلق بالعمليات البترولية)[١] .

واشارت المادة (١٩/٢) الى ان (يقوم المقاول بتقييد الكلف البترولية على الحساب التشغيلي اعتبارا من تاريخ النفاذ بموجب هذا العقد والاجراءات المحاسبية)[٢].

وتلتزم الحكومة العراقية بواسطة شركة نفط الشمال بأن لا تصدر تشريعات جديدة تسري على العقد المبرم بينها وبين الطرف الاجنبي ، على نحو لا يؤدي الى الاخلال بالتوازن المالي للعقد ، حيث جاء بهذا الصدد ما اوردته المادة (١/٦/٥) مـــــن عقد حقل الاحدب النفطي وتحت عنوان السلطات الحكومية الاتي (ويتعين على السلطات الحكومية المختصة الوصول الى منطقة العقد والقيام بعمليات مـــن جانب المشغل اثناء اداء مهامها وفقاً للقوانين واللوائح ذات الصلة ...)[٣]

وهنا تشير عبارة (وفقا للقوانين واللوائح ذات الصلة) الى الالتزام مـــــن الطرف الوطني في العقد بالقوانين ذات الصلة بالعقد ، والالتزام بأن لا تغير القواعد القانونية النافذة وقت ابرام العقد .

اما **التزامات الطرف الاجنبي** ، في عقد حقل الاحدب النفطي فهي متنوعة ومنها الالتزام بتنفيذ العقد ، والالتزامات المالية ، والتزامات الشركة بالحفاظ على البيئة في المنطقة الجغرافية التي تتأثر بالعمليات البترولية للحقل النفطي ، اذ يقع على عاتق الشركات الاجنبية وبضمنها ائتلاف شركة الواحة الصينية ، التزام جوهري يتعلق بتنفيذ العمليات البترولية وفقا للعقد المبرم بين الشركة الاجنبية والطرف الوطني[٤] .

١-نص المادة (١/٦/٢) ، عقد الخدمة الموحد ، مصدر سابق ، ص٣٣ .

٢-نص المادة (١٩/٢) من عقد الخدمة الفنية الموحد ، مصدر سابق ، ص٣٤.

٣-نص المادة (١/٦/٥) من عقد الخدمة الفنية الموحد ، مصدر سابق ، ص٣٣.

٤-د. محمد لبيب شقير و د. صاحب ذهب ، مصدر سابق ، ص١٦٢.

اذ تلتزم الشركة الاجنبية بتنفيذ العقد على وفق أفضل لا فضل المعايير الدولية السائدة ، حيث تكون الشركة الاجنبية ملزمة باستعمال احدث الطرائق الفنية والتقنية من حيث الاجهزة والمعدات الداخلة في العمليات البترولية وبأحدث التكنلوجيا .[١]

وتعـــد شركة الواحة الصينية من الشركات المختصة في المجال النفطي ، اذ تستعمل الشركة احدث التكنلوجيا والتقنيات الحديثة في تنفيذ العمليات البترولية ، من مركز عمليات الحقل (CPF) ، والعمليات الحقلية (FSF) ، ومحطة مأخذ الماء الصناعي (WSI) ، ومحطة مأخذ ماء الحقن (WS2) ، ووحدة معالجة الماء ، كما استعمـلت الشركة الصينية العاملة في حقل الاحدب النفطي تقنية المسوحات الزلزالية الثلاثية الابعاد (3D) التي تعد من احدث التقنيات المستعـــملة في عملية المسح الجيولوجي[٢] .

الالتزامات المالية للشركات الاجنبية :

تلتزم الشركة الاجنبية بدفع رسم التوقيع ، وهو مبلغ من المال تلتزم الشركة الاجنبية بدفعه للدولة المنتجة او احدى هيئاتها العامة عند توقيع العقد ، كما تلتزم الشركة الاجنبية بدفع رسم الاستكشاف وهو مبلغ من المال تدفعه الشركة الى الطرف الوطني في العقد ، كذلك رسم الانتاج ، وهو رسم مستحق الاداء على الشركة الاجنبية للدولة المنتجة او احدى هيئاتها العامة وهو مبلغ محدد من المال ويرتفع هذا الرسم بشكل تدريجي مع ارتفاع كمية الانتاج النفطي[٣] .

وتختلف تلك الرسوم باختلاف نوع العقد البترولي ففي عقود الامتياز القديمة تلزم الشركة النفطية الاجنبية بدفع نوعين او اكثر من الرسوم ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (٦) من عقد رأس الخيمة وكيامكو عام ١٩٦٢ على ان (التزام صاحب الامتياز بدفع رسم توقيع (٤٠٠,٠٠٠) دولار امريكي ، ورسم ما بعد التوقيع قدره (١,٠٠٠,٠٠٠) دولار امريكي ، ورسم اكتشاف قدره (٢,٠٠٠,٠٠٠) دولار امريكي ...)[٤] .

١–د. محمد لبيب شقير و د. صاحب ذهب ، المصدر السابق ، ص١٣٢.

٢–مقال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الرابط : www.mdoc.oil.gov.iq : تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/٢٣ الساعة: ٨ صباحاً .

٣–د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص١٧٢ – ١٧٣ .

٤–د. احمد عبد الحميد عشعوش ، و د. عمر ابو بكر باخشيب ، مصدر سابق ، ص٢٠١ .

اما في عقود المشاركة بالإنتاج النفطية فتلزم الشركة الاجنبية بدفع الرسم للدولة المنتجة على وفق نسبة تحدد في العقد المبرم بين الطرفين[١] .

وفي عقود الخدمة والتطوير فان الشركة الاجنبية تقوم بتوفير ما يلزم لتغطية نفقات البحث والتنقيب والاكتشاف[٢] .

اما ما يتعلق بالالتزامات المالية لشركة الواحة الصينية في عقد حقل الاحدب النفطي ، فقد جاء في بيانات وزارة النفط العراقي المادة (١٩/٣) مـــن عقد الخدمة الفنية الموحد وتحـــت عنوان " مطابقة ضريبة الشركات بين وزارة النفط وشركات النفط العالمية " ان (الفروقات في مطابقة الضريبة تعزى الى انه تم خصم الضريبة المستحقة على الشركات من قبل وزارة النفط وفقا لقانون الضرائب العراقي الحالي ...)[٣]

إذ كانت فروقات مطابقة ضريبة الشركات لعقد حقل الاحدب النفطي المستحقة على شركة الواحة الصينية تبلغ (١٠٥,٤٧٥,٠٩٤) دولار امريكي[٤].

واما الالتزامات البيئية للشركات الاجنبية النفطية على العموم والالتزامات البيئية لشركة الواحة الصينية للبترول على وجه الخصوص :

تجدر الاشارة الى التزام الشركات الاجنبية العاملة في قطاع النفط بحماية البيئة الطبيعية من التلوث الناتج من العمليات البترولية في الموقع الجغرافي لهذه العمليات التي تبدأ بمرحلة البحث والتنقيب والاستكشاف ، وتنتهي بمرحلة الانتاج والتسويق ، ولابد ان تلتزم هذه الشركات بالمحافظة على الثروة النفطية واستعمال افضل الاساليب الواجب اتباعها في تنفيذ الاعمال الموكلة اليها بموجب العقد المبرم مع الدول المنتجة للنفط [٥] .

ويعـــــد التزام الشركات النفطية الاجنبية في حماية البيئة النفطية من التلوث النفطي من اهم الالتزامات التي تقع على الشركات الاجنبية ، ويقصد بالتلوث النفطي (هو اطلاق عناصر او

١–د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص١٧٤ .

٢–د. سراج حسين ابو زيد ، مصدر سابق ، ص٨٠ وما بعدها .

٣–نص المادة (١٩/٣) ، عقد الخدمة الفنية الموحد ، مصدر سابق ، ص .

٤–بيانات وزارة النفط العراقية ، عقد الخدمة الفنية الموحد ، مصدر سابق ، ص٦٠ .

٥–عن د. احمد عبد الحميد عشعوش ، و د. عمر ابو بكر باخشب ، مصدر سابق ، ص٢١٤ .

مركبات او مخاليط غازية او سائلة او صلبة مصدرها النفط الى عناصر البيئة ، الهواء والماء والتربة ، مما يسبب تغييرا في وجود هذه العناصر) [١].

وتختلف مصادر التلوث النفطي تبعا لاختلاف العمليات البترولية ، ومنها عمليات البحث والتنقيب والحفر : اذ تبدأ هذه العمليات بعملية المسح الجيولوجي والجيوفيزيقي وبأجهزة متخصصة ، وتنتهي بعملية حفر الابار النفطية الاستكشافية ، ان عمليات البحث والتنقيب ينتج عنها تلوث قليل بالمقارنة مع العمليات البترولية الاخرى ، وتختلف في المناطق الصحراوية عن المناطق البحرية وهكذا ،اما عمليات حفر الابار النفطية فتستعمل الشركات في هذا النوع من العمليات البترولية الكثير من المواد الداخلة في عملية الحفر ، ومن اهم هذه المواد الطين والاحماض الكيمياوية بالإضافة الى المياه ، وتعتبر هذه المواد المستخدمة في حفر الابار مصادر للتلوث ، فهذه المواد قد تختلط مع عناصر البيئة ومـــن ثم تكون مسببه للتلوث ، وسواء أكانت تلك المواد داخله او خارجه من البئر النفطي فانها تتسرب او تختلط مع عناصر البيئة مما ينتج عنه ضرر كبـــير ، بالإضافة الى ان مواد الطاقة نفسها تكون في الغالب متراكمة في مناطق الحفر والمناطق المحيطة مما يؤدي الى تلوث المياه الجوفية والمياه السطحية كما ينتج عن ذلك تلوث التربة والبيئة السطحية .

وتـــعد عمليات نقل النفط الخام : من العمليات التي تكون المصدر الرئيـــس للتلوث وبالأخص عمليات نقل النفط بواسطة الناقلات النفطية ، فكثيرا ما يوجـــد النفط الخام في المناطق النائية البعيدة عن المراكز الحضرية وفي اغلب دول العالم ، ومن ثم لا بد من تامين عملية نقل النفط من هذه المناطق (النائية) الى مناطق التوزيع والبيع او مناطق التصدير والتكرير ، مما يتطلب توفير وسائل نقل تتمتع بمعايير السلامة ، تجنبا لحدوث تسرب نفطي قد يؤدي الى كوارث بيئية كبيرة وذات تأثير غير محدود على البيئة الطبيعية[٢] .

وهناك ثلاث طرائق لنقل النفط الخام من مصادره واهمها النقل بواسطة الانابيب ، والنقل البحري بواسطة ناقلات النفط (السفن) ، والنقل بالشاحنات ، وغالبا ما تكمل هذه الوسائل الثلاث بعضها بعض ، ولا تخلو طرائق النقل من كونها مسببة للتلوث فمثلا حدوث الكوارث الطبيعية مثل الزلازل قد يؤدي الى تكسر انابيب نقل النفط وكذلك تقادمها وتأكلها يؤدي الى النتيجة نفسها ،

١-د. دارا رمزي توفيق ، مصدر سابق ، ص١٨٣ وما بعدها .

٢-د. احمد السروي ، التلوث البترولي ، مركز تطوير الاداء والتنمية ، القاهرة ، ٢٠١١ ،ص٦٢ وما بعدها .

وتعتبر السفن البحرية من اهم مصادر تلوث البيئة البحرية ، لذلك يلاحظ ان اغلب الاتفاقيات الدولية كانت تعالج موضوع حماية البحار من مشكلة اختلاط الزيوت بالمياه عن طريق ناقلات النفط البحرية ، وكذلك الحال بالنسبة للنقل بالشاحنات حيث تسبب الحوادث التي تتعرض لها الشاحنات الى تسرب النفط منها ما يسبب تلوث الهواء والتربة[١] .

اما التلوث في حقل الاحدب النفطي ودور الطرف الاجنبي في العقد في عملية الحفاظ على البيئة ، فما ان بدأت شركة الواحة الصينية في العمل الفعلي لاستثمار حقل الاحدب واستخراج النفط حتى بدأ سكان المناطق المحيطة بالحقل يعانون من مشكلة تسرب كميات كبيرة من الغاز المصاحب لاستخراج النفط من الابار ، وباتت هذه المشكلة البيئية تمثل خطرا كبيرا وواضحا على حياة السكان ، ان العمليات البترولية ادت الى اصابة العديد من المزارعين بأمراض جلدية، وصدرية وكذلك الى مشاكل صحية اخرى، بسبب الغازات السامة المنبعثة من عمليات الحقل[٢] .

وبموجب قانـــــــون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فان الشركات والمصافي النفطية ملزمة بوضع منظومات مراقبة وقياس ومعالجة للملوثات الناتجة عن عمليات التشغيل ، فقد نصت المادة (١٥) من قانون حماية البيئة رقم (٢٧) يمنع ما يأتي : (اولا : انبعاث الادخنة او الغازات او الابخرة او الرقائق الناجمة عن عمليات انتاجية او حرق وقود الى الهواء الا بعد اجراء المعالجات اللازمة بما يضمن مطابقتها للتشريعات البيئية الوطنية) [٣] .

وبرغم ان قانون البيئة العراقي تم تشريعه بعد منح الترخيص لعقد حقل الاحدب عام ٢٠٠٨ الا ان هذا لا يمنع من سريان القانون على مرحلة تنفيذ العقد اذ ان الشركة لم تـجر المعالجات اللازمة لمنع انبعاث الغازات والابخرة من الحقل اثناء مـدة تنفيذ العقد . وقد ذكر احد المسؤولين المحليين في محافظة واسط التي يقع حقل الاحدب النفطي ضمن حدودها الجغرافية بخصوص الضرر البيئي الاتي (اضرار السكان من شركات النفط ليس بالجانب الصحي والبيئي فقط ، وانما

١- د. احمد السروي ، المصدر السابق ، ص٦.

٢- مقال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع الالكتروني: www.inqash.org/ar/articles/economy تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/٢٤ : الساعة ٩ صباحاً .

٣- نص المادة (١٥/اولا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ . منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع: http://www.oad.org.gb.law.irq تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/٢٤ الساعة: ٩: ١٠ صباحاً .

قامت شركات النفط بتدمير اراضي المزارعين والمواطنين بشكل كبير ولم تقم الشركة المنتجة بإجراءات لحماية السكان)[١].

وقد اشار التقرير الخامس لمبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية والصادر على شكل بيانات من وزارة النفط العراقية بخصوص جولات التراخيص النفطية الاولى التي يعـــد عقد حقل الاحدب النفطي داخلاً ضمنها ، في المادة (٣/١/٢) بما مضمونه (وقد اعلنت وزارة النفط في ٣٠ من حزيران ٢٠٠٨ في بغداد رسميا جولة التراخيص الاولى)[٢].

واشارت البيانات في المادة (١/١/٢/٢) ان (تقدم الشركات الراغبة بالمشاركة في جولات التراخيص وثائقها لغرض التأهيل حيث يتم تأهيلها وفق خمس محاور : ٤- محور الصحة والسلامة البيئية)[٣].

وهذا يدل على الزام الشركات في عقود التراخيص النفطية في الجولة الاولى من العام ٢٠٠٨ ، التـــي من ضمنها شركة الواحة الصينية بالحفاظ على الصحة والسلامة البيئية .

اما ما يتعلق بالالتزام الثالث للشركات الاجنبية فهو الالتزام بتنفيذ العقد البترولي : إذ يقع على عاتق الشركات الاجنبية التزام جوهري ومهم وهو تنسيق العمليات البترولية على وفق العقد المبرم بين الشركة الاجنبية والطرف الوطني [٤] .

وابرز هذه الالتزامات :

اولا : التزام الشركة الاجنبية بتنفيذ العقد على وفق أفضل المعايير الدولية السائدة ، إذ ان الشركة الاجنبية ملزمة باستعمال احدث الطرائق الفنية والتقنية من حيث الاجهزة والمعدات الداخلة في العمليات البترولية وبأحدث التكنلوجيا[٥] .

خلاصة القول ان على الشركة الاجنبية المتعاقدة ان تلتزم بجملة التزامات لمنع تبديد الثروة النفطية ولضمان الاستغلال الامثل لهذه الثروة على وفق بنود العقد .

١-مقال منشور على شبكة الانترنيت وعلى الرابط www.nigosh.org تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/٢٧ الساعة: ١١ صباحاً .

٢- نص المادة (٣/١/٢) من عقد الخدمة الموحد .

٣ - نث المادة (١/١/٢/٢) من عقد الخدمة الموحد

٤-د. محمد لبيب شقير ، د. صاحب ذهب ، مصدر سابق ، ص١٤٦٢ .

٥-د. محمد لبيب شقير ، د. صاحب ذهب ، مصدر سابق ، ص١٣٢.

الفصل الثالث

الرقابة الادارية اللاحقة على عقود التراخيص النفطية

تعرف الرقابة الادارية بشكل عام على انها ، عملية تحديد الانحرافات عن الخطط وبيان اسبابها ، ومن ثم اتخاذ الاجراءات التصحيحية لمعالجتها بما يساعد علـــــى تحقيق اهداف الادارة [١] .

وبالرجوع للتعريف السابق فان الرقابة الادارية تتصرف الـــــى النواحي الادارية والقانونية والمالية والفنية ذات الصلة بالعقد ، وتمارس الرقابة الادارية على المؤسسات او الاجهزة التي تشرف عليها الادارة العامة لغرض الكشف عن الاخطاء والانحرافات ومعالجة هذه الانحرافات ، ومحاسبة المسؤولين عنها ، وهناك اكثر من صورة للرقابة الادارية ، فتنقسم الرقابة الادارية من حيث ميعادها الى رقابة سابقة لابرام العقد والتي تم تناولها في الفصل السابق من هذه الرسالة ، اذ يكون دور الرقابة السابقة التثبت من توافر شروط صحة الاجراءات في عملية اختيار المتعاقد وابرام العقد والرقابة على اجراءات التعاقد ، اما الصورة الثانية من الرقابة وهي الرقابة اللاحقة فيكون الهدف من هذه الرقابة الادارية التثبت من حسن تنفيذ المتعاقد لالتزاماته ، ومن اشكال الرقابة اللاحقة على تنفيذ العقد الاداري الرقابة على تشغيل وتدريب العاملين ، والرقابة على الجوانب المالية ، وتعديل النصوص العقدية ، وتعليق عمليات الاستخراج ووضع المرفق تحت الحراسة وفسخ العقد ، وتدخل الامور الفنية في عمل هذه الرقابة [٢] .

وفيما يتعلق بالرقابة الادارية اللاحقة على عقود التراخيص النفطية فان العمليات البترولية تتميز بخصائص تختلف عن الانشطة الاخرى ، سواء أكانت هذه الانشطة صناعية او تجارية او خدمية او تجارية ، وهذا ما يؤثر على الطرق والاجراءات الرقابية المتبعة ، ولما كان النفط يحتل اهمية كبرى بوصفه مورداً اصيلاً من ايرادات الموازنة العامة للدولة ومصدراً اساسياً من

١–قيصر غازي زغير ، دور الاجهزة الرقابية الخارجية في تقويم انظمة الرقابة الداخلية واثره في الحد من الفساد الاداري والمادي ، بحث مقدم لنيل درجة الدبلوم العالي في التقنيات المالية والحسابية ، هيئة التعليم التقني ، الكلية التقنية الادارية ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص١٢ .

٢–د. رعد هاشم امين ، النظام القانوني لعقد التجهيز ، دراسة قانونية في ضوء قانون العقود الصادر بالأمر ٧٨ لسنة ٢٠٠٤ والتعليمات الصادرة بموجبه ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص١٠٨ .

مصادر التنمية الاقتصادية للدول المنتجة للنفط ، لذلك فان الرقابة على هذا المورد تحتل اهمية كبيرة في تلك الدول[١] .

وقد اهتمت الدول المنتجة للنفط ومنها العراق ومعظم الدول العربية بموضوع الرقابة الادارية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية ، وقد كانت العقود محل الدراسة من العقود التي تكون فيها الرقابة لها اهمية على كافة مراحل العقد [٢] .

ولتحقيق الرضا بين اطراف العقد لابد من تدقيق ومراقبة بنود العقد للوصول الى توافقات بخصوص الحقوق والالتزامات التي تثبت فيه ، وتستمر الرقابة الادارية على عقود التراخيص النفطية بعد انتهاء مرحلة التفاوض بين الدول المنتجة والشركة الاجنبية ، إذ تكون الشركات الاجنبية ملزمة بأعلام الدول المنتجة للنفط بما يلزمها في متابعة العقد من وثائق وخرائط ومستندات ومن ثم فان الادارة في الدول المنتجة تحرص على تحقيق حقوق هذه الدول في العقد البترولي ويدفعها الى ذلك الحرص هو المميزات الفنية الكبيرة والملائة المالية التي يمتلكها الطرف الاخر في العقد ، (الطرف الاجنبي) ، الذي تمثله شركات النفط الكبرى في العالم والتي تساندها الدول التي تحمل جنسيتها هذه الشركات .

لذا سنقسم الفصل على ثلاثة مباحث ، نتناول في الاول رقابة السلطات الاتحادية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية ، وفي الثاني نتناول رقابة السلطات المحلية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية ، وفي الثالث نتناول الرقابة على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب .

١-د. علي فياض حمزة محمد ، الرقابة الحكومية على شركات انتاج النفط في ضوء عقود المشاركة في الانتاج السودانية ، منشور على الرابط http://repository.sustech.edu/handel تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٣ الساعة: ٧:٥٠صباحاً .

٢-د. ابو العلا ابو النمر ، مفاوضات عقود التجارة الدولية ، دار النهضة ، القاهرة ، ص١٢.

المبحث الاول

رقابة السلطات الاتحادية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية

لقد انتهج العراق في دستور ٢٠٠٥ النظام الاتحادي لجمهورية العراق ، إذ جاء في نص المادة (١) مـــــن الدستور على (ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ...).[١]

كما تختص السلطات الاتحادية بموجب المادة (١١٠/اولاً) من الدستور برسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية حصرياً . ويمارس مجلس الوزراء بحسب المادة ٨٠ من الدستور صلاحيات تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة .

وهنا لابد من الاشارة الى الوظيفة الرقابية للسلطات الاتحادية للدولة على قطاع النفط في العراق ، حيث تهدف الحكومة الاتحادية من خلال هذا الدور الى تنظيم ادارة الموارد النفطية .

وسنتناول في هذا المبحث دور رقابة السلطات الاتحادية على عقود التراخيص النفطية وفي مطلبين ، نتناول في الاول رقابة مجلس النواب الاتحادي على عقود التراخيص النفطية ، وفي الثاني رقابة الحكومة الاتحادية على عقود التراخيص النفطية .

المطلب الاول

رقابة مجلس النواب الاتحادي على عقود التراخيص النفطية

بالنظر لان الدور الرقابي لا يكتمل الا بالتعاون ما بين السلطات " حيث لا وجود للفصل المطلق بين السلطات الثلاثة في الدولة " ، كان لابد من ان يكون للبرلمان الاتحادي دور رقـــابي في مجال عقود التراخيص النفطية ، ولا يكون بالضرورة على مستوى المسألة للسلطة التنفيذية واستجواب الحكومة في مجال العمليات البترولية وانما قد يقف عند حدود السؤال او الاستيضاح البرلماني والإجرائيين الاخيرين في مثل هذا العمل التخصصي ، وعادةً ما تكون لجنة الطاقة

١–نص المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

البرلمانية هي من تتبري لجمع البيانات ومتابعة العمليات البترولية ، وتتبنى السلطة التشريعية في الانظمة الديمقراطية وظيفة سن القوانين بالإضافة الى وظيفة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، بواسطة برلمان اتحادي منتخب من الشعب ، والعراق احد هذه الانظمة الديمقراطية التي تأخذ بالرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، ويمارس الدور الرقابي الذي اقره الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ م .

لقد نالت الرقابة البرلمانية اعمال الإدارة اهتمام فقه القانون العام ، اذ وصفها البعض على انها (رقابة السلطة التشريعية ، وتختلف قوة هذه الرقابة تبعاً للنظام السياسي السائد في الدولة فتراها قوية وواضحة في النظام البرلماني على عكس الوضع في النظام الرئاسي)[١] .

يضطلع مجلس النواب الاتحادي العراقي بدور رقابي على اعمال السلطة التنفيذية ، حيث ذهب بعض المختصين في الشأن القانوني الى إنَ رقابة السلطة التشريعية التي تكون صورتها اوضح في النظام البرلماني منها في النظام الرئاسي ، وسبب اختلاف وضوح الرقابة التشريعية في النظامين يعود الى ان " النظام البرلماني يقوم على اساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية ومسؤولية كل وزير مسؤولية فردية في نطاق وزارته التي يشرف عليها " [٢] .

اما ما يتعلق برقابة مجلس النواب العراقي على عقود التراخيص النفطية ، فقد نص المشرع العراقي على اختصاص مجلس النواب الرقابي على اداء السلطة التنفيذية ، وبما ان عقود التراخيص النفطية تتبع في اليتها الى السلطة التنفيذية الاتحادية ممثلة برئاسة الوزراء ووزارة النفط وتشكيلاتها الادارية الاتحادية فأنها بذلك تخضع الى رقابة البرلمان العراقي[٣] .

١- د. محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة – دراسة مقارنة ، مطبعة الاسراء ، بدون سنة طبع ، ص١٣٦ .

٢-د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ، ٢٠٠٧ ، ص٣٤٣ .

٣-ينظر الى البند (ثانيا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ويخضع كل من رئيس مجلس الوزراء ووزير النفط للمسؤولية من اعمالهم في قطاع النفط التي من ضمنها الاليه التـــي يتم بها ابـــرام عقـــود التراخيص النفطية بالإضافة الـــى العمليات البترولية [١] .

وبالرجوع الى رقابة البرلمان الاتحادي على عقود التراخيص النفطية فان مسودة قانون النفط والغاز العراقي التي لم يصادق عليها لم تذكر الدور الرقابي التشريعي للسلطة الاتحادية الممثل في مجلس النواب العراقي إذ اهملت المسودة هذا الجانب المهم من رقابة السلطة التشريعية الاتحادية على العمليات النفطية في قطاع النفط في العراق ، واكتفت مسودة القانون في ذكر الدور التشريعي لمجلس النواب العراقي في قطاع النفط ، كما ذكرت مسودة القانون دور مجلس النواب في المصادقة على الاتفاقيات النفطية إذ جاء في المادة (٥/ أ / اولا) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي على ان (يشرع مجلس النواب جميع القوانين الاتحادية للعمليات المرتبطة بقطاع النفط والغاز) [٢] .

وقد نصت المادة (٥/ أ/ثانيا) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ على ان (يصادق مجلس النواب على جميع الاتفاقيات النفطية الدولية المعدة وذات الاتصال بالعمليات في قطاع النفط والغاز والتي تبرمها جمهورية العراق مع الدول الاخرى) [٣].

وهنا ذكرت المادة دور مجلس النواب العراقي الذي يمثل السلطة التشريعية الاتحادية في ادارة عقود التراخيص النفطية والعمليات البترولية على العموم عندما ذكرت المصادقة لمجلس النواب الاتحادي على الاتفاقيات النفطية الدولية المتصلة بالعمليات البترولية في قطاع النفط ، ولم تذكر المسودة بشكل مباشر دور الرقابي لمجلس النواب على هذه العمليات ، ورغم ان مجلس النواب له اختصاص رقابي على قطاع النفط العراقي بحكم اختصاصه الدستوري لكن كان الاجدر

١-جاء في المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (أ- لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء .... ب- يجوز لخمسه وعشرين عضو في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ... جـ - لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسه وعشرين عضو توصيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم) .

٢- (٣)نص المادة (٥/أ/اولا) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ والذي لم يتم المصادقة عليه

٣- نص المادة (٥/أ/ثانيا) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧

بمسودة القانون التأكيد على هذا الدور في عملية التنمية الاقتصادية ، اذ تتكون المجالس التشريعية في الانظمة الديمقراطية من لجان دائمة وهي من اهم آليات ووسائل هذه المجالس للقيام بالواجبات التشريعية والرقابية حيث تمثل هذه اللجان اهمية كبرى في العمل البرلماني ، كذلك فان هذه اللجان تقوم بمهام يصعب على البرلمان القيام بها بعموميته ، ومن اهم هذه الاعمال التي تقوم بها اللجان البرلمانية الدائمة ممارسة الوظائف الرقابية على اداء السلطة التنفيذية ، وتعد اللجان الطريقة الامثل لتوزيع اعضاء البرلمان في العمل على وفق تخصصاتهم وخبراتهم لضمان النجاح في العمل النيابي .

وفي البرلمان العراقي تؤدي اللجان البرلمانية دورا كبيرا حيث تحتل لجنة " النفط والغاز والثروات الطبيعية ، دورا رقابيا على عقود التراخيص النفطية وعلى العمليات البترولية[١] .

وقد جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وفي الفصل الثالث عشر وتحت عنوان اختصاص اللجان الثابتة وفي المادة (٨٧/ثالثاً) على ان (لكل لجنة متابعة ومراقبة حفظ التوازن في المؤسسات ذات العلاقة باختصاصها)[٢] .

وهنا كان المشرع الدستوري يمنح اللجان الدائمة في مجلس النواب الاتحادي دورا واضحاً في تفعيل الرقابة الادارية على عمل السلطة التنفيذية .

اما ما يتعلق بالدور الرقابي للجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية ، فقد جاء في المادة (٩١/اولاً) بصدد اختصاص لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية على (الرقابة والاشراف على السياسة النفطية والثروات الطبيعية) [٣] .

١-انظر المادة (٧٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، حيث ورد في النص على ان (اولاً : تشكل في المجلس اللجان الدائمة فيما يلي : ٤- (لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية) ، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥ .

٢-نص المادة (٨٧/ثالثا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، الطبعة السادسة ، بغداد ، ٢٠١٣ ص٣٩ .

٣-نص المادة (٩١/اولا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، المصدر نفسه ، ص٤١ .

كما نصـــــت المادة (٩١/ثانيا) مـــن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فيمـا يتعلق اختصاصات اللجنة علـــــى ان (رقابة الحسابات من واردات النفط والغاز وبقية الثروات الطبيعية) [١] .

ومن خلال ما تقدم نجد ان لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية تمارس دورا رقابيا واسعا على العمليات البترولية التي من اهمها عقود التراخيص النفطية ، كما اشار النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لاختصاص اخر من اختصاصات اللجنة وهو الاختصاص المتعلق بالتأهيل والاستحداث للمشاريع المتعلقة بالثروات الطبيعية إذ تعد النفط من اهم هذه الثروات ، وهذا ما اوضحته المادة (٩١/سادساً) من النظام حيث نصت على (متابعة تأهيل واستحداث المشاريع المتعلقة بالثروات الطبيعية [٢] .

ونحن نرى بأن المادة (٩١/سادسا) من النظام هي اشارة ضمنية لبسط رقابة لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية علـــــى عقـــود الخدمة والتطوير النفطية وهذا مـــــــــا اكدته بعبارة (متابعة تأهيل) ، ومن ثم اوضح النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الدور البارز للجنة النفط الدائمة في الرقابة الادارية الاتحادية على العمليات البترولية .

تعرض المشرع الدستوري المصري إلى هذا النوع من الرقابة عندما نص على (يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك على الوجه المبين في الدستور) [٣] .

كما نص في دستورها النافذ على ان (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ، وإقـرار السياســة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية ، والاجتمـــاعية ، والموازنـــة العامـــة للدولـــة ، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله علـــى النحو المبين في الدستور)[٤] .

١–نص المادة (٩١/ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، مصدر سابق .

٢–نص المادة (٩١/سادسا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المصدر السابق .

٣– تنظر المادة (٨٦) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ الملغى .

٤– تنظر المادة (١٠١) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ٢٠١٤ .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة تختلف علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية وفقاً لنظام الحكم المطبق في الدولة ، ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات هو المحدد للعلاقة بين السلطات في الانظمة البرلمانية والرئاسية ومدى استقلال كل سلطة بالنسبة للأخرى ، الا أنه وفقاً لأن السلطات داخل الدولـــــة تعمل لحساب الشعب وبالتالي من الضرورة وجود مواءمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، من خلال التوازن السلطات من خلال الرقابة المتبادلة وهو النظام المطبق في الانظمة البرلمانية [١] .

وبالتالي فان الرقابة على العقود النفطية في دولة الامارات العربية المتحدة تكون متبادلة ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وهذا حسب نظام الحكم الذي جاء في الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ ، اذ م يأخذ بأي نظام من الانظمة المعروفة وإنما هو نظام حكم ذو طبيعة خاصة متفق مع الظروف السياسية الداخلية في الامارات الاعضاء في الاتحاد [٢] .

وفي دولة الجزائر التي تعد من الدول العربية المنتجة للنفط ، اتجه المشرع الدستوري الى منح دور رقابي للجان البرلمانية على العمليات البترولية فقد منحها دورا في الرقابة على ابرام عقود التراخيص النفطية ، اذ تمتلك هذه اللجان صلاحيات وسلطات اتجاه كل ما يتعلق بموضوع الرقابة والتحقيق سواء مستندات او اشخاص لتتمكن من اعداد التقارير والنتائج ، وهذا يعني تمتع اللجان البرلمانية بصلاحية الاطلاع على الوثائق والحصول على الصور اللازمة والمستندات والبيانات اللازمة في عملية الرقابة والمتابعة والتحقيق ، وتمتد سلطة هذه اللجان الى الاستماع الى اعضاء الحكومة او من لهم علاقة في القطاع المعني باليات عمل اللجنة [٣] .

وقد ذهب المشرع الدستوري الجزائري الى تقديم رقابة السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية ، إذ منح المشرع الجزائري اليات الرقابة للمجلس الوطني لرقابة النشاط الحكومي بموجب

١- د. احمد خليل هندي ، البترول والغاز الطبيعي في دولة الامارات العربية المتحدة ، مصدر سابق ، ص٣٦٢ .
٢- د. السيد محمد إبراهيم ، اسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة ، مركز الوثائق والدراسات ، ابوظبي ، ١٩٧٥ ، ص١٠٥ .
٣- بن بغيله ليلى ، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة باتنه ، ٢٠٠٤ ، ص٤٣ .

المادة ٣٨ من دستور الجزائر لعام ١٩٦٣ حيث نصت المادة على إنه (يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي بواسطة الاستماع الى الوزراء داخل اللجان ...) [١] .

ان عقود التراخيص النفطية في الجزائر تتبع الى السلطة التنفيذية المتمثلة بوزارة النفط والهيئات التي تتبع الوزارة والحكومة في هذا القطاع كما هو الحال جمهورية العراق ومعظم الدول العربية المنتجة للنفط .

وقد كان دور اللجان التشريعية الاتحادية في الجزائر على رقابة عقود التراخيص النفطية دورا بارزا ، ففي " قضية العقد المبرم بين شركة سوناطراك والشركة الامريكية البازو"[٢] ، إذ مارس المجلس الشعبي الوطني الذي يمثل السلطة التشريعية الاتحادية في دولة الجزائر دورا رقابيا على عمل السلطة التنفيذية بواسطة اللجنة البرلمانية المختصة ، وتوصلت اللجنة الى توصيات ملزمة للحكومة الجزائرية حول بنود العقد المبرم من الشركة الاجنبية ، بعد ان استمر عمل اللجنة الى مدة (٨ اشهر) بعد انتهاء الاجل القانوني للجنة المحدد بمدة (٦ اشهر) واستهلاك المدة القانونية للتمديد القانوني والبالغة شهرين انتهت اعمالها بصياغة تقرير لها وعرضها على المجلس الشعبي الوطني ، والذي قام بمناقشته في جلسة سرية وتم التصويت على مقررات اللجنة [٣] .

١-نص المادة (٣٨) من دستور الجزائر لعام ١٩٦٣ ، ينظر الى حناوي الهام وقاضي كاهنه ، الرقابة البرلمانية على الاداء الحكومي ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمن ميره ، ٢٠١٥ .

٢-انظر الى جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني الجزائري ، رقم ٤٩ ، السنة الرابعة ، في ١٩٨٠/٢/١٤ ، من الصفحة ٢ الى الصفحة ٣١ .

٣-بعد تقديم الاستجواب من المجلس الشعبي الوطني حول قضية العقد النفطي المبرم بين شركة سونطراق والشركة الامريكية البازو واستماع المجلس لردود الحكومة ، قام نواب المجلس بإيداع لائحة بانشاء اللجنة المختصة بالتحقيق في مكتب المجلس ، وفي جلسة ١٩٧٩/١٢/٢٤ تم التصويت على تكليف اللجنة بالتحقيق وتم عرض اسماء اعضاء اللجنة بناءً على اقتراح من مكتب المجلس للتصويت طبقاً لاحكام المادة ٣٩ من القانون (١/٧٧) ، ولقد جاء في احدى صفحات التقرير الذي اعتده اللجنة ما يأتي :

" لقد تبين ان القدرة الشرائية المتأتية من العائدات المنتظرة من العقد النفطي لا تتمتع بالحماية اللازمة نظراً لمعدل التضخم المرتفع الذي شهده الاقتصاد العالمي ، اضافة الى ذلك ان المعدلات المعتمدة بصيغة في صيغة المساعدة اصبحت عديمة الجدوى في الظروف التضخمية التي تسود العالم حالياً وتبين ان لا سبيل للقياس بينهما وبين الزيادة التي طرأت على سعر الطاقة منذ سنة ١٩٧٣ ، كما اثر انخفاض قيمة الدولار وتدهور قيمته الشرائية ، وازمة الطاقة تأثيراً مباشراً وبصورة سلبية على المردود والمأمول من ذلك العقد ، ومن ثم يسجل المجلس ان- ممثلي

ومن خلال ما تقدم نرى ان مفهوم الرقابة البرلمانية من المهمات الاساسية لعمل البرلمانات في الانظمة الديمقراطية والتي يـــعد النظام في العـــراق من هذه الانظمة ، اذ تمثل الرقابة البرلمانية احـــــدى المهام الجوهرية للمجالس النيابية الـــــى جانب الوظيفة الرئيسية لها وهي وظيفة التشريع ، فالرقابة حق تمنحه الدساتير فـــي الانظمة الديمقراطية للبرلمان من خلال ادواته لإخضاع الاعمال التي تصدر مـــن السلطة التنفيذية لتقويمها فـــي حال انحرافها عن التنفيذ السليم للبرنامج المعد لها .

المطلب الثاني

رقابة الحكومة الاتحادية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية

وسنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع ، نتناول في الاول رقابة مجلس الوزراء الاتحادي على عقود التراخيص النفطية ، وفي الثاني رقابة وزارة النفط الاتحادية على عقود التراخيص النفطية ، وفي الثالث رقابة شركة النفط الوطنية العراقية على عقود التراخيص النفطي .

الفرع الاول

رقابة مجلس الوزراء الاتحادي على عقود التراخيص النفطية

تؤلف السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وهذا ما اشارت اليه المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ [١] ، وقد اشارت المادة (٨٠ – اولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (يتولى مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية :

شركة البازو لم تحدهم الروح التي يجب ان تسود هذا النوع من العلاقات التعاقدية التي تفرض طبيعتها التعاون بين الاطراف المتعاقدة للحفاظ على مصالحها المشتركة ، وتوصلت اللجنة الى التوصيات طبقاً للمادة (٣٧) من القانون رقم (٤/٨٠) المؤرخ في الاول من مارس ١٩٨٠ والمتعلق بوظيفة المراقبة من المجلس الشعبي الوطني ، انظر : الملحق رقم (١)

المتضمن القائمة الاسمية الخاصة بلجنة التحقيق حول العقد المبرم بين الشركة الامريكية وشركة سوناطراك الجزائرية ، منشور على الموقع الالكتروني http://thesis.univbi تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١١ الساعـــــــــة: ١٠ : ١٠ صباحاً .

ومن ما تقدم نلاحظ الدور الرقابي للجان المختصة في المجلس التشريعي في الجزائر في عملية الرقابة على عقود الترخيص النفطية وهذا ما بدى جلياً في المادة (٣٧) من القانون رقم (٤/٨٠) المذكور اعلاه .

١- نص المادة (٦٦) من ستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

اولا : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)[١] .

وبحسب هذه المادة فان مجلس الوزراء له صلاحية الاشراف على وزارة النفط ، هذه الوزارة التي يقع على عاتقها متابعة ومراقبة عقود التراخيص النفطية بالإضافة الى شركة النفط الوطنية العراقية ، يضطلع مجلس الوزراء الاتحادي في العراق بـــدور كبير في الرقابة على عقود التراخيص النفطية لا نها من العقود الاستراتيجية التي تتجاوز أقيامها في الاغلب صلاحيات رئيس جهة التعاقد ، إذ تتشكل في الامانة العامة لمجلس الوزراء الاتحادي لجان قطاعية مثل لجنة النفط والثروات الطبيعية ، ولجنة العقود المركزية ، ولجان الترسية مهمتها الاشراف والمراقبة على العقود الادارية التي تبرمها الدولة والمتمثلة بالمؤسسات والهيئات العامة التي تتبعها ، وقد اشارت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لعام ٢٠٠٨ الملغات الى ذلك بشيء من التفصيل [٢].

١–نص المادة (٨٠ – اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

٢– نصت المادة (٧ البند ١٩) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الملغاة على ان (تقوم لجان تحليل العطاءات برفع التوصيات الخاصة بالترسية والاحالة الى رئيس جهة التعاقد للبت فيها حسب الصلاحيات المخولة له لأغراض التعاقد) وكذلك تنص المادة (٧ البند ٢٠) من التعليمات نفسها على ان (تراعى الصلاحيات المالية الخاصة بالتعاقدات ، في حال تجاوز موضوع البت في التعاقد صلاحية رئيس جهة التقاعد فعليه مفاتحة لجنة العقود المركزية في الامانة العامة لمجلس الوزراء لاستحصال الموافقات الاصولية لأغراض الاحالة وخلال مدة لا تتجاوز (١٤) اربعة عشر يوم من تاريخ الإحالة الموضوع عليها وتعد الموافقة حاصلة ضمنياً عند عدم البت فيها بعد مضي هذه المدة) .

ومن ما تقدم من النصوص نجد ان لجنة العقود المركزية في الامانة العامة لمجلس الوزراء هي الجهة المخولة بإحالة العقود الادارية ومن ضمنها عقود التراخيص النفطية والتي تأتي بعد لجان الترسية التي اشارت لها المادة (١٩/٧) من التعليمات المذكورة ، وتنعقد لجان الترسية بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ز/١/اعمام/٢٥٨٠/ بتاريخ٢٠٠٨/٢/٥ برئاسة الرئيس الاعلى للوزارة او الجهة غير المرتبطة في وزارة هو الوزير او رئيس هذه الجهة او المحافظ وعضوية ممثلين للاختصاصات القانونية والمالية والرقابية ويقصد بذلك اجهزة الرقابية الداخلية وكذلك مكتب المفتش العام ، وبالرجوع للجنة العقود المركزية في الامانة العامة لمجلس الوزراء فتنعقد هذه اللجنة وفقاً لنفس الكتاب المشار اليه اعلاه برئاسة وزير الدولة لشؤون مجلس النواب وعضوية ممثلين من وزارات المالية والتخطيط والتعاون الانمائي ، وديوان الرقابة المالية وكذلك الامانة العامة لمجلس الوزراء ومهمة هذه اللجنة هي مراقبة عملية ابرام العقود الادارية ، كما ان للجنة العقود المركزية سكرتارية خاصة بها تشكلها الامانة العامة لمجلس الوزراء وتختص هذه السكرتارية بالمصادقة على العقود التي تتجاوز اقيامها صلاحية لجان الترسية ، وهذا ما ينطبق على عقود التراخيص النفطية ، كون الاخيرة تتجاوز اقيامها صلاحية لجان الترسية ، وتم الغاء لجنة العقود المركزية في الامانة العامة لمجلس الوزراء بموجب قرار مجلس الوزراء وفي جلسته الخامسة

وتتبنى هذه اللجان الرقابة على العقود الادارية ، وتحتل عقود التراخيص النفطية اهمية كبيرة من لدن هذه اللجان .

وعلى الرغم من عدم المصادقة على مسودة قانون النفط والغاز المستخرج الاتحادية الا اننا سنتناول بعض مواد المسودة لبيان مخالفة هذه المسودة لبعض النصوص الدستورية المتعلقة بإدارة قطاع النفط والغاز المستخرج ، فقد اشارت المسودة الى دور مجلس الوزراء العراقي الاتحادي ولجانه المختصة بالعمليات البترولية ، فقد نصت المادة (٥ – ب – اولاً) من الفصل الثاني من مسودة القانون وتحت عنوان "ادارة المصادر النفطية" على ان (يتولى مجلس الوزراء التوصية لمجلس النواب فيما يخص مشاريع القوانين المقترحة الخاصة لتطوير مصادر العراق النفطية والغازية)[١] .

كما اشارت المادة نفسها في البند (ثانيا) إلى أنه (يعتبر مجلس الوزراء السلطة صاحبة الاختصاص لإقرار السياسة الاتحادية النفطية والاشراف على تطبيق تلك السياسة ، كما يتولى الاشراف على اجمالي العمليات النفطية بما في ذلك اقرار السياسة الاتحادية المنظمة لجميع الامور التي يحكمها هذا القانون بضمنها التنقيب والانتاج والنقل والتسويق ، واقتراح الادوات التشريعية في قطاع النفط والمصادقة على الانظمة ...)[٢] .

وقد خالفت المادة المادة (١١٢–ثانياً) والتي اشارت الى ان (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)[٣] ، بينما اشارت المسودة وفـــــــي المادة (٥–ب–ثانياً) الى ادارة قطاع النفط والغاز المستخرج واقرار السياسة النفطية من قبل مجلس الوزراء الاتحادي ولجانه المختصة وهذا ما يغيب دور المحافظات المنتجة والتي تعتبر الشريك الفعلي للسلطة الاتحادية في ادارة هذا القطاع مما يعد مخالفة صريحة لنص المادة (١١٢–ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

الاعتيادية التي انعقدت في تاريخ ٢٠٠٨/١/٢٧ والصادر بكتابه ذي العدد (ش. ز/١/١٠/اعمام/٢٥٨٠ في ٢٠٠٨/٢/٥) " الفقرة الرابعة " .

١–نص المادة (٥–ب–اولاً) مشروع مسودة قانون النفط والغاز لعام ٢٠٠٧ ،

٢–نص المادة (٥ – ب –ثانياً) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧

٣- نص المادة (١١٢- ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ومن خلال نص المادة (٥ – ب – اولاً) نلاحظ اقرار مشروع النفط والغاز بالدور الرقابي لمجلس الوزراء الاتحادي على جميع العمليات البترولية ، وعد هـــــــــــذه المؤسسة الدستورية (مجلس الوزراء) الجهة الرقابية الاولى التي تمارس الرقابة والاشراف على عقود التراخيص النفطية في العراق ، ومن خلال اللجان القطاعية المختصة التي يشكلها المجلس من المختصين بالشأن النفطي لبسط رقابته الادارية على عقود التراخيص النفطية وبما يضمن سير الاعمال الفنية على وجه الدقة وهذا ما اكدته المادة (٥ / ت/ اولاً) إذ اشارت هذه المادة الى تشكيل المجلس الاتحادي للنفط والغاز فقد نصت على انه (من اجل تيسير مهام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإقرار السياسة البترولية والخطط المترتبة عليها والتي يتم تحضيرها من قبل الوزارة بالتنسيق والتشاور مع الاقاليم والمحافظات المنتجة وكذلك لوضع التعليمات اللازمة لأبرام عقد التنقيب والانتاج بموجب المادة رقم ٩ مـــــن هذا القانون يؤسس مجلس الوزراء هيئة تسمى (المجلس الاتحادي للنفط والغاز)[١] .

واشار مشروع قانون النفط والغاز لهذه اللجان القطاعية التابعة للسلطة الادارية لمجلس الوزراء العراقي ، على انها من ضمن اللجان التي تمارس الرقابة الادارية على عقود التراخيص النفطية في العراق ، بعدها من الاجهزة التنفيذية المسؤولة عن تقويم العقود البترولية[٢] .

وقد اشارت المادة (١٠/ث/ثانياً) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي الى ان (في حالة وجود انحرافات جدية في العقد الاولي من نماذج العقود والتعليمات الصادرة عن المجلس الاتحادي

١–يتكون المجلس الاتحادي للنفط والغاز من رئيس الوزراء في رئاسة المجلس ويضم في عضويته كلا من :–

أ– وزراء النفط والمالية والتخطيط الانمائي في الحكومة الاتحادية .

ب– محافظ البنك المركزي العراقي .

ت– ممثل عن كل اقليم بدرجة وزير .

ث– ممثل عن كل محافظة منتجة غير منتظمة بإقليم .

ج– الرؤساء التنفيذيون لاهم المؤسسات وشركة تسويق النفط .

ح– خبراء مختصون بشؤون النفط والغاز والمال والاقتصاد لا يزيد عددهم على ثلاثة يتم تعينهم لمدة اقصاها خمس سنوات بقرار من مجلس الوزراء

٢–د. احمد حلمي خليل هندي ، مصدر سابق ، ص٦٤٨ .

للنفط والغاز يتخذ المجلس الاتحادي للنفط والغاز قراراته النهائية بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين ، مسترشداً بتوصيات مكتب المستشارين المستقلين)[١].

ومن خلال نص المادة اعلاه يبرز الدور الرقابي للجان القطاعية المشكلة من لدن مجلس الوزراء وهي (المجلس الاتحادي للنفط والغاز) و (مكتب المستشارين المستقلين) بالإضافة الى (لجنة النفط والطاقة) المشكلة من الوزراء المختصين بموضوع الطاقة في العراق ومنهم وزراء النفط ، والكهرباء ، والموارد المائية ، والتخطيط والصناعة والمالية والتي يترأسها رئيس مجلس الوزراء ، ويعد موضوع العمليات البترولية من اهم اعمال هذه اللجنة ، كذلك تهتم هذه اللجنة بتقديم الاستشارات الفنية والاقتصادية المتعلقة بالعمليات البترولية الى رئيس مجلس الوزراء[٢] .

اما في **الانظمة المقارنة** فقد تبنى مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية عملية دراسة العمليات البترولية والامتيازات النفطية ، وهذا يتم عن طريق المجلس الاعلى لشؤون البترول والمعادن [٣].

وقد جاء في المادة (٢٠) من نظام مجلس الوزراء السعودي لعام ١٤١٤هـ وجوب (مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى تعدد الانظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء) [٤].

اما اليمن فيشرف مجلس الوزراء اليمني على قطاع النفط من خلال وزارة النفط والثروات المعدنية ، إذ خص القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ بشان مجلس الوزراء اليمني في الباب الخامس في المادة (١١/٣١) بان (اقتراح تنفيذ الخطط العامة فيما يخص النفط والمعادن والعمل على التخطيط والتنظيم والاشراف على اعمال النفط والمعادن ودراسة الخطط المستقبلية لاكتشاف واستغلال الثروات النفطية والمعدنية والغاز الطبيعي ومتابعة كل ما يستجد من مصادر الطاقة الجديدة واستغلالها اقتصاديا وتنظيم نشاطات كافة الجهات والشركات المنفذة لأعمال البحث

١-نص المادة (١٠/ث/ثانيا) من مسودة قانون النفط والغاز الطبيعي لعام ٢٠٠٧ .

٢-منشور على شبكة الانترنيت وعلى الموقع http://www.nna.iq.com تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١٥ الساعة: ٩:١٠ مساءً .

٣-اللوائح التنفيذية كنظام امدادات الغاز للمملكة العربية السعودية ، المرسوم الملكي رقم (م/٣٦)

٤-نص المادة (٢٠) من نظام مجلس الوزراء السعودي ، الرقم .أ/١٣ ، التاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ.

واستغلال الثروات النفطية والمعدنية في الجمهورية واعداد اللوائح المنظمة لنشاطها والعمل على توفير ما تحتاجه البلاد من النفط ومشتقاته)[١].

ومن خلال نص المادة اعلاه يلاحظ قيام مجلس الوزراء في الجمهورية اليمنية بمهام الرقابة الادارية على العمليات البترولية من خلال الخطط والاشراف والمتابعة على اعمال النفط .

وخلاصة القول فان الدول التي تأخذ بوجود مجلس الوزراء بوصفه السلطة المركزية في الدولة تمارس الرقابة الادارية على عقود التراخيص النفطية من خلال المتابعة والاشراف والمراقبة على العمليات البترولية كافة في تلك الدول ومن لدن تلك المجالس .

الفرع الثاني

رقابة وزارة النفط الاتحادية على عقود التراخيص النفطية

تعد وزارة النفط العراقية الحلقة الاهم من الهيكلية الادارية الاتحادية لقطاع النفط كونها الجهة التي تتعامل بشكل مباشر مع هذا القطاع الحيوي من خلال تشكيلاتها الادارية المتعددة ومن خلال التسلسل التاريخي للوزارة نلاحظ التطور الاطرادي لهذه الوزارة مع اتساع اهمية النفط في العراق ، إذ كان دور وزارة النفط في ثلاثينيات القرن العشرين محدوداً نسبيا وانه اقتصر على امضاء الامتيازات النفطية بين الحكومة العراقية وشركة النفط التركية آنذاك التي اصبحت تعرف في نهاية العقد الثلاثيني للقرن العشرين بشركة نفط العراق المحدودة ، اذ كانت شؤون النفط تدار من قبل شعبة تتبع لوزارة المواصلات والاشغال العراقية وكانت المفاوضات التي تجري مع الشركة تدار بواسطة لجان وزارية مختصة من وزارت المواصلات والاشغال والمالية ، وقد مرت وزارة النفط العراقية بمراحل متسلسلة من لتطور تبعا التطور الدولة العراقية عبر التاريخ[٢] .

١-نص المادة (١١/٣١) من قانون مجلس الوزراء في الجمهورية اليمنية رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ ، منشور على الموقع الالكتروني http://www.yemen.info تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١٧ السعة ١٠: ٤٠ مساءً .

٢-شهد عام ١٩٣٠ استبدال اسم وزارة المواصلات والاشغال الى اسم وزارة الاقتصاد والاتصالات ، وفي عام ١٩٣٩ تم تقسيم هذه الوزارة الى وزارتين وهما وزارة الاقتصاد ووزارة المواصلات والاشغال ليتم ربط شعبة شؤون

إذ تعد وزارة النفط من اهم السلطات الاتحادية التي تتبنى عملية الرقابة على مجمل العمليات البترولية في العراق ، حيث تتكون الوزارة من عدة تشكيلات ادارية ، من اهمها (دائرة العقود والتراخيص النفطية)[١] .

وتضطلع هذه الدائرة بدور رقابي واسع على العمليات البترولية ، ويعمل قسم المتابعة من هذه الدائرة على تدقيق الجوانب المالية للعقود وكذلك الجوانب الفنية وبحسب الخطط والبرامج المعدة والمصادق عليها كذلك يعمل قسم المتابعة في الدائرة على توثيق المعلومات والبيانات البترولية كقاعدة معلومات عامة للدائرة ، كما يعمل على اعداد برامج متابعة عن طريق الزيارات الميدانية للحقول النفطية التي تم توقيع عقودها[٢] .

ويضطلع القسم القانوني في الدائرة بدور في الرقابة الادارية على عقود التراخيص النفطية من خلال الرقابة والمتابعة على الجوانب القانونية الخاصة بالعقود المختلفة والعمل على تصديق العقود الخدمية الخاصة بأعمال الدائرة كذلك متابعة عملية توثيق السجلات والوثائق الخاصة بالشركات المتعاقدة مع الوزارة ، كما ويعمل القسم القانوني في الدائرة على اعداد نماذج عقود الخدمة والانواع الاخرى من العقود ومراجعتها من الناحية القانونية ، بالإضافة الى القيام بمهمة التفاوض مع شركات النفط الاجنبية التي ترغب بالتعاقد مع وزارة النفط [٣] .

وبحسب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، فان السلطة الاتحادية والسلطة المحلية هما الجهتان اللتان تمتلكان الصلاحيات الدستورية والقانونية في ابرام العقود التي تتعلق بتطوير واستثمار الثروة النفطية في العراق ، وبالتالي تمثل وزارة النفط السلطة الاتحادية في عقود التراخيص النفطية ، ويشير الواقع العملي تفرد وزارة النفط الاتحادية في ادارة قطاع النفط وعلى

النفط بوزارة الاقتصاد ، وفي عام ١٩٥٩ تم تشكيل وزارة النفط العراقية ، ينظر لتفاصيل اكثر الى : غانم العناز ، تاريخ وزارة النفط العراقية ، شبكة الاقتصادين العراقيين ،٢٠١٨،ص٣٧ .

١-تتبع دائرة العقود والتراخيص النفطية ادارياً الى وزارة النفط الاتحادية في جمهورية العراق وتتكون من اقسام مختلفة منها : قسم العقود ، وقسم القانونية و قسم المتابعة ، والقسم الاقتصادي ، وشعبة الادارة ، وشعبة الدراسات . منشور على الموقع الالكتروني www.moo.oil.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١٨ الساعة ٧: ١٥ صباحاً .

٢-منشور على الموقع الالكتروني http://ar.wiki.openoil.net تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١٨ الساعة ٨ صباحاً .

٣-منشور على الموقع الالكتروني http://moo.oil.gov.iq تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/١٨ الساعة ١٠ صباحاً .

حساب المحافظات المنتجة للنفط والتي تعتبر الشريك الفعلي للسلطة الاتحادية وحسب الدستور ، مما يعد ذلك مخالفة دستورية واضحة للنصوص (١١١، ١١٢–اولاً ، ١١٢–ثانياً) .

وقد خالفت مسودة قانون النفط والغاز الاتحادية المواد الدستورية سابقة الذكر فـــي المادة (٥ /ث/اولاً) حول دور وزارة النفط الاتحادية على ان " تعتبر وزارة النفط الجهة صاحبة الصلاحية لاقتراح السياسة والقوانين والخطط الاتحادية النفطية " [١] اذ اغفلت المسودة دور المحافظات المنتجة للنفط .

وقد جاء في المادة (٥/ث/ثالثاً) من المسودة حول الدور الرقابي لوزارة النفط على العمليات النفطية على ان (للوزارة القيام بأعمال الرقابة والاشراف على العمليات النفطية ...) [٢].

وقد اكدت مسودة النفط والغاز العراقـــي الدور الرقابي لوزارة النفط الاتحادية على العمليات البترولية ، كما جاء في المادة (٥/ث/سادساً) من المسودة على ان " تكون للوزارة صلاحية التفاوض على الاتفاقيات الدولية والثنائية مع الدول والمنظمات الاخرى المتعلقة بالنفط والغاز على ان تخضع للموافقة وفقاً لا حكام الدستور "[٣] .

كما جاء في المادة نفسها البند (سابعاً) من المسودة ان (تكون الوزارة مسؤولة عن مراقبة العمليات النفطية من اجل ضمان انسجامها مع القوانين والانظمة والشروط التعاقدية ، وعلى الوزارة بالإضافة الى مهامها الرقابية في المجال الاداري والفني اجراء عمليات التحقق من التكاليف والمصاريف التي يتم تكبدها من قبل حاملي التراخيص...)[٤] .

ومن ثم فان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والقوانين والانظمة المتعلقة بالنفط كلها تشير الى دور السلطة الاتحادية مع السلطة المحلية بإدارة قطاع النفط والغاز وعلى عموم العمليات البترولية في العراق .

١–نص المادة (٥/ث/اولاً) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ .
٢–نص المادة (٥/ث/ثالثاً) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ .
٣–نص المادة (٥/ث/سادساً) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ .
٤–نص المادة (٥/ث/سابعا) من مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ .

اما في الانظمة المقارنة فتؤدي وزارة النفط في بعض الدول العربية المنتجة للنفط دوراً مشابهاً للدور الذي تؤديه وزارة النفط في العراق .

ففي الكويت تتبنى وزارة النفط الكويتية عملية الرقابة الادارية على العمليات البترولية وبمساعدة بعض الوزارات الساندة للوزارة ، إذ جاء في القانون رقم ١٩ لسنة١٩٧٣ بشأن المحافظة على الثروة البترولية في المادة (٥) التي نصت (على المفوض بالعمل ان يقدم الى وزير المالية والنفط بصفة دورية البرامج والتقارير والبيانات والمعلومات المتعلقة بالعمليات البترولية ، ويكون للموظفين الذين ينتدبهم وزير المالية و النفط حق تفتيش مكاتب المفوض بالعمل ومواقع العمليات والاطلاع على مستنداته وسجلاته للتحقيق ...)[١].

وفي الجمهورية اليمنية تؤدي وزارة النفط دورا فاعلاً في الرقابة على العمليات البترولية في البلاد ، وقد نصت اللائحة التنظيمية لوزارة النفط والثروات المعدنية على ذلك ، فقد جاء في الباب الاول المادة (٢-١١) من اللائحة على ان " الرقابة الفنية والمالية والقانونية على اعمال الشركات في مجال البحث عن الثروة النفطية والمعدنية واستثمارها في الجمهورية طبقاً لما تنص عليه الاتفاقيات والعقود النافذة والتراخيص الممنوحة لهذه الشركات وتسهيل عملها في مجال العمليات التي تقوم بها " [٢].

مما تقدم ذكره فان وزارة النفط الاتحادية في العراق وفي بعض الدول العربية المنتجة للنفط تتبنى دوراً واضحاً في عملية الرقابة الادارية للسلطة الاتحادية على العمليات البترولية وبشكل مباشر لما تتمتع من سلطات دستورية وقانونية لأداء هذا الدور .

١-نص المادة (٥) من القانون الكويتي رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ .

٢-نص المادة (١١/٢) من اللائحة التنظيمية لوزارة النفط والثروات المعدنية في الجمهورية اليمنية ، مصدر سابق ، ص٥٦٠ .

الفرع الثالث

رقابة شركة النفط الوطنية العراقية على عقود التراخيص النفطية

ان فكرة تأسيس شركة نفط وطنية تأخذ على عاتقها تنظيم ومراقبة وادارة العمليات النفطية في العراق لم تكن حديثة العهد ، حيث عملت حكومة العراق على ذلك منذ عام ١٩٦١ عندما تم تعيين مناطق الاستثمار لشركات النفط بالقانون رقم (٨٠) [١] .

واعلن تشكيل شركة النفط الوطنية العراقية عام ١٩٦٤ وكانت الاسباب الموجبة لتأسيس الشركة في ذلك الوقت هو السيطرة الوطنية على العمليات البترولية بواسطة شركة نفط وطنية تحل محل (شركة نفط العراق) التي كانت شركة نفط اجنبية تتكون من اتحاد اكثر من شركة [٢] .

وفي تاريخ (٥) اذار من العام ٢٠١٨ صوت مجلس النواب العراقي في الجلسة رقم (١٤) على قانون شركة النفط العراقية ، ترتبط هذه الشركة بمجلس الوزراء العراقي ومن ثم تتبع هذه الشركة السلطة الاتحادية ، وكانت الاسباب الموجبة لاستحداثها . العمل على ضمان تطوير انتاج وتسويق النفط العراقي بواسطة تشكيل اداري ينوب عن الدولة العراقية في المجالات الفنية والاقتصادية المتعلقة بقطاع النفط ، وكان من اهم اهداف هذه الشركة هو متابعة ومراقبة عملية ابرام عقود الاستكشاف والانتاج والتصدير على وفق احكام الدستور ، اذ نصت المادة (٤/ثانياً) من القانون على ان (ابرام عقود الاستكشاف والانتاج والتصدير وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع احكام الدستور) [٣] .

١–القانون رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١ : قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية ، بعد ان اعلنت حكومة العراق رغبتها في ان تقدم الشركات البترولية عروضاً لاستثمار بعض الاراضي العراقية المستردة بموجب القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١مما حدى بشركة نفط البصرة المحدودة للإعلان من انها تعد الاراضي التي ترغب شركة النفط الوطنية العراقية بتقديم عروض لابرام عقود استثمار تقع ضمن رقع امتيازها وانها تحذر الشركات الاخرى من العمل في هذه الاراضي ، وهذا يعد تحديا لحقوق الشعب العراقي من هذه الشركات ، (نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد ١٤٧٤ في ١٩٦٧/٩/٢١) انظر : مجلة نفط العرب ، العدد الاول ، السنة السادسة ، نوفمبر ١٩٧٠ ، ص٥ ، منقول عن د. محمد ازهر السماك ، مصدر سابق ، ص٨٠ وما بعدها .

٢–د. محمد ازهر السماك ، المصدر السابق ، ص٨١. ولتفاصيل اكثر ينظر : كامل السامرائي مصدر سابق ، ص٤١٥ .

٣–نص المادة (٤/ثانيا) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٤٨٦) ، ٢٠١٨ .

وقد انتقد بعض المتخصصين في الشأن النفطي قانون شركة النفط الوطنية العراقية الذي صادق عليه البرلمان العراقي في اذار من العام ٢٠١٨ ، وكان الانتقاد موجهاً للدور الرقابي للشركة بشكل خاص ، وانتقادات عامة اخرى على القانون ، اما ما يتعلق بالدور الرقابي لقانون الشركة فقد جاء في الفقرة التي تتعلق برقابة الشركة على عقود التراخيص النفطية اذ اكد القانون الرقابة على عقود الخدمة التي تم ابرامها في جولات التراخيص النفطية ، واغفل القانون رقابة الشركة على عقود المشاركة بالإنتاج الـــتي وقعتها حكومة اقـــليم كردستان ، اذ نصت المادة (٤ – رابعاً) من قانون الشركة على " ادارة عقود الخدمة التي تم ابرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والانتاج " [١] .

كما جاء في المادة (٨/ رابعا – ٢) من قانون الشركة إنه (تنتقل الى الشركة جميع الحقوق والالتزامات المتعلقة بجولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والانتاج)[٢] .

١–نص المادة (٤ – رابعاً) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية لعام ٢٠١٨ ،
لقد ذهب المنتقدون الى ان القانون مرر على عجلة وبوقت حرج ومن ثم فانه يعاني من فجوات كبيرة ومن اهمها : لقد نصت المادة (١ – ثانياً) من قانون الشركة الحالي على ان " تحل الشركة المؤسسة بموجب احكام هذا القانون محل الشركة المؤسسة بموجب القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ وتسري احكامه عليها بما لا يتعارض واحكام هذا القانون " فبحسب رأي المنتقدين فهو غير صحيح لان قانون الشركة لعام ١٩٦٧ تم تعديله اربع مرات للمـــــدة (١٩٦٧ – ١٩٧٦) ، كما ان قانون الشركة لعام ١٩٦٧ لايزال ساري المفعول دستورياً ، كما ان القانون الاخير يؤلف من ٥٤ مادة كتبت بلغة قانونية رصينة وبفقرات مطولة لا تتناسب مع الكيفية التي صيغت بها مواد قانون الشركة ، لقد جاء في قانون الشركة لعام ٢٠١٨ ان من ضمن اهداف الشركة الاستثمار في الصناعة التحويلية النفطية والغازية ، ولكن لا يوجد اي ممثل للصناعات التحويلية في مجلس ادارة الشركة ، ووجه انتقاد اخر للقانون يتعلق بأنه لا يوجد مسوغ لضم " وكيل وزارة الثروات الطبيعية في الاقليم " الى مجلس ادارة الشركة في الوقت الذي لا توجد في القانون اي كيان نفطي او شركة تابعة للإقليم ، كما ان الايرادات المتأتية من تصدير النفط والغاز المستخرج وبيعهما هي ايرادات سيادية ولا يمكن ان تكون ايرادات للشركة ، الا ان القانون عـد هذه الايرادات هي ايرادات مالية للشركة ، وهذا ما يمثل مخالفة فاقعة للدستور الذي حدد بان النفط والغاز ملك للشعب العراقي وليس عائداً مالياً للشركات العامة ، وفي الشأن المالي ايضا فان قانون الشركة يعطي صلاحيات يمكنها من الناحية الفعلية تحديد حجم الواردات النفطية في الموازنة العامة السنوية ، ومن ثم تكون قرارات الشركة هي المحدد الاساس للنشاط للاقتصادي في البلاد . ، منشور على الموقع الالكتروني : (www.wijhatnadhar.org) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٧/٢٠ الساعة : ٩ مساءاً .

٢– نص المادة (٨/ رابعا /٢) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٤٨٦ ، ٢٠١٨ .

وهنا تتبنى الشركة على وفق هذه المادة عملية ادارة جولات التراخيص النفطية في الاستكشاف والتطوير والانتاج كما نصت المادة (٩ / اولا – ٨) من القانون على (اقرار سياسة الشفافية ومكافحة الفساد والادارة الرشيدة في الصناعة النفطية والغازية) [١] .

وبالرجوع للمادة (٩/اولا / ٨) من قانون الشركة سابقـة الذكر ، إذ تم التأكيد على الدور الرقابي للشركة على العمليات البترولية من خلال سياسة عمل الشركة الذي يعتمد على التشجيع لتبني الشفافية في قطاع النفط والعمل على مكافحة الفساد في هذا القطاع كما اوضحت مسودة قانون النفط والغاز لعام ٢٠٠٧ والتي لم تتم المصادقة عليها دور شركة النفط الوطنية العراقية في العمليات البترولية ، حيث جاء في المادة (٦/ثانياً) من المسودة على ان " تتضمن مهام وتطابق عمليات شركة النفط الوطنية العراقية والتسويق والمبيعات لغاية نقطة التسليم فيما يتعلق بالنفط والغاز وذلك بمقتضى الحقوق والواجبات المنصوص عليها في هذا القانون والعقود المعنية والموافقات والتصاريح الواجبة التطبيق على جميع حاملي التراخيص الاخرين " [٢] .

وبحسب هذه المادة من مسودة قانون النفط والغاز ، فان شركة النفط الوطنية العراقية تؤدي دورا كبيرا في الرقابة على جميع العمليات البترولية من عمليات التنقيب والتطوير الى الانتاج والنقل والتخزين والتسويق ، بعدها من السلطات الاتحادية في هذا القطاع الحيوي في الاقتصاد العراقي ونتفق مع اعطاء هذا الدور الحيوي لشركة النفط الوطنية ، كونها تمثل حلقة مهمة من البناء الاداري لقطاع النفط في العراق ، والمتتبع لمسودة قانون النفط والغاز العراقي الذي لم يتم المصادقة عليه يجد ان هذه المسودة وبرغم الملاحظات الكثيرة التي تم تشخيصها الا ان هناك بعض النقاط الايجابية فيها والتي من اهمها تلك التي تتعلق بقانون شركة النفط الوطنية العراقية المقترح والذي ذكرته المسودة في بعض موادها اذ تعد من القضايا القانونية الايجابية التي تعمل على تطوير قطاع النفط والغاز في العراق ، ومن ثم وبحسب وجهة نظر الدراسة يعد مصادقة مجلس النواب على قانون شركة النفط الوطنية العراقية اعتماداً جزئيا لمسودة النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ .

١–نص المادة (٩/اولا /٨) من قانون شركة النفط الوطنية العراقية ، جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٤٨٦ ، ٢٠١٨.

٢–نص المادة (٦/ثانيا) من مسودة النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ .

المبحث الثاني

رقابة السلطات المحلية على تنفيذ عقود التراخيص النفطية

لقد استوحى الدستور العراق لعام ٢٠٠٥ مبدأ اللامركزية الادارية من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، فقد اشارت المادة ٤ من القانون على ان (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي ، فيدرالي ، ديمقراطي ، تعددي ، ويجري تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ...) [١] .

وقد جاء في المادة (١١٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية) [٢] .

ويقصد باللامركزية الادارية : هو النظام الاداري الذي يعمل بتوزيع الوظائف الادارية والتي منها الوظيفة الرقابية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية المنتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات المحلية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية عندما تمارس وظيفتها الادارية [٣] .

وقد عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي اللامركزية الادارية على انها (توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحية "مرفقيه" منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية)[٤] .

ومن ثم اوضح دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وفي المادة (١٢١/اولاً) والمادة (١٢٢/ثانياً) دور السلطات المحلية في الادارة والرقابة [٥] .

١–نص المادة (٤) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

٢–نص المادة (١١٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

٣–ا.د. زهير الحسني ، مصدر سابق ، ٢٠١٢ ، ص١١ .

٤–د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في نظام الحكم والادارة ، ط١، دار الفكر العربي للنشر ، ١٩٦٢ ، ص٣٦٠

٥–نصت المادة (١٢١/اولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لا حكام هذا الدستور ، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية) ، كما نصت المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور على ان (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم

وما يتعلق بموضوع الدور الرقابي للحكومات المحلية جاء في المادة (٧-سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم على اختصاص الحكومات المحلية المتمثلة بمجالس المحافظات في الرقابة على جميع انشطة الدوائر التابعة للدولة في المحافظة [١] .

وما يهم موضوع دراستنا هو الدور الرقابي للسطات المحلية على عقود التراخيص النفطية ، وسنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في الاول رقابة المحافظات غير المرتبطة في اقليم على عقود التراخيص النفطية ، وفي الاَخر رقابة الاقاليم على عقود التراخيص النفطية .

المطلب الاول

رقابة المحافظات غير المنتظمة في إقليم على عقود التراخيص النفطية

لقد منح دستور العراق لعام ٢٠٠٥ المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة في الرقابة والاشراف على المؤسسات الحكومية داخل المحافظة وتنظيم ادارتها في المادة (١٢١/اولاً) التي نصت على صلاحيات السلطات في الاقاليم ، والمادة (١٢٢/ثانياً) التي نصت على صلاحية السلطات في المحافظات الغير منتظمة في اقليم[٢].

اذ تعمل مجالس المحافظات على مساعدة الحكومة المركزية في تنسيق اعمال دوائر الوزارات المركزية التي تقع اعمالها داخل المحافظات ، وتمارس المحافظات سلطاتها بموجب القانون ..

الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، وينظم ذلك بقانون) .

١- ينظر الى نص المادة (٧-سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ ، ص٧٤-٧٥ .

٢-نصت المادة (١٢١/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور ، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية) ، ونصت المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور على ان (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، وينظم ذلك بقانون.

٣-ينظر الى المادة (١١٥)من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

وتستمد الهيئات الادارية المحلية سلطاتها وصلاحياتها الاصلية من انتخاب المواطنين لهذه السلطات المحلية وهي صلاحيات اصلية غير مفوضه اليها من السلطة المركزية[١] .

واما ما يتعلق برقابة مجالس المحافظات على العمليات البترولية فقد نصت المادة (١١٢/اولا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ...) ، وقد اوضح بعض الباحثين بالشأن القانوني تفسير هذه المادة الدستورية على انها اشارة واضحة الى نظام اللامركزية في ادارة النفط والغاز في العراق[٢] .

وهنا يمنح المشرع العراقي الحكومات المحلية الحق بإدارة العمليات النفطية ، والادارة تعني بالمعنى الضمني الرقابة على هذه العمليات في المحافظات المنتجة للنفط في العراق ، وقد ثار جدل بين المختصين بالتشريع الدستوري حيث ذهب بعض القانونيين الى ان نص المادة (١١٢) كان يدل على المساواة بين الحكومات المحلية والسلطة الاتحادية في ادارة قطاع النفط في العراق وهذا واضح لموضوع النص الدستوري اذ اكدت الفقرة (الاولى) من المادة المذكورة "مشاركة حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة مع الحكومة الاتحادية بعملية ادارة النفط والغاز المستخرج

١- نص المادة (١٢٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، ونص المادة : (٣/اولا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل حيث يتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعد يضاف اليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمه لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة ، فمثلا اذا كان عدد سكان المحافظة مليون وسبعمائة الف نسمة فيكون عدد مقاعدها الاساسية (٢٥) مقعدا ، تستقطع اولا الحد الادنى الذي اشار له القانون وهو (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة الف نسمة تقسم على النسبة التي حددها المشرع اي مائتا الف نسمة فيكون عدد المقاعد الاضافية (٦) مقاعد ليصبح العدد الكلي لاعضاء مجلس المحافظة المذكور (٣١) عضو ، انظر حول ذلك الى :حنان القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مصدر سابق ، ص٣٦ ، و ا.د . زهير الحسني ، مصدر سابق ، ص٤ .

٢-نص المادة (١١٢/اولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، د. حنان القيسي ، نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨، ص١٧٠ .

من الحقول الحالية" ، وكذلك الحال في الفقرة (ثانيا) من المادة نؤكد مشاركة الحكومات المحلية في ادارة قطاع النفط وبالمساواة حسب اصحاب هذا الرأي[١] .

اما اصحاب الرأي الثاني في تفسير الفقرات (اولا وثانيا) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، فقد ذهبوا الى ان النص لا يدل الى المساواة بين الحكومة المحلية والسلطة الاتحادية في ادارة قطاع النفط ، وان النص الدستوري كان غير واضح بحسب رايهم وكان يدل على ان الحكومة الاتحادية هي صاحبة السلطة في ادارة ملف النفط والرأي لهم [٢].

ونحن بدورنا نتفق على ان الفقرة الاولى من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ كانت واضحة في المساوات ما بين السلطة الاتحادية والسلطة المحلية في إدارة قطاع النفط ، الا ان الواقع العملي يشير الى تفرد السلطة الاتحادية في إدارة قطاع النفط على حساب المحافظات المنتجة للنفط ، وهذا يعد مخالفة صريحة لما جاء في الدستور والذي اكدته المادة السابقة الذكر، اذ تعتبر المحافظات المنتجة الشريك الفعلي للسلطة الاتحادية في إدارة هذا القطاع مع الحكومات الاتحادية لإدارة العمليات النفطية ، وهذا ما يؤدي الى نشوء مشاكل قانونية في عملية ادارة ملف النفط في العراق ، وهذا ما اكدته التجربة العملية في ادارة قطاع النفط ، حيث يقتصر دور مجالس المحافظات على العمليات البترولية عن طريق الرقابة على بعض المؤسسات الحكومية التي تتعلق بالمحافظة مثل دائرة البيئة في المحافظات ، اذ تؤثر العمليات البترولية على سلامة البيئة في المحافظة ومن ثم يقع هذا الاختصاص على عاتق مجالس المحافظات[٣] .

١-لقد كان من ابرز اصحاب هذا الرأي الدكتور محمد شريف ، حيث اوضح بان القارئ المتدبر لنص المادة (١١٢) الفقرة (اولا) لا يجد بان غموض او شك في معاني الكلمات المستعملة في النص بالاستعانة بحكمة النص ومقاصده ، وقد اقتضت العوامل التي تضفي على النصوص القانونية قدرا مقصودا او غير مقصود من – – الغموض وهي مبنيه في مراجع الفكر القانوني وعلم اصول الفقه ، فلم اجد اي عامل منها قد ادى الى غموض المواد الدستورية ، د. محمد شريف احمد ، حوار موضوعي مع السيد كامل المهيدي ، مجلة الحوار ، العدد السابع عشر ، كانون الاول ٢٠٠٨ ، ص ٧-٧٣ .

٢-لقد ظهرت اراء متناقضة حول التفسير القانوني واللغوي للفقرة الاولى والثانية من المادة (١١٢) من الدستور ، وكان من ابرز اصحاب الرأي الثاني ، السيد كامل المهيدي ، حيث ذهب في رايه الى ان التفسير الدقيق للفقرة (الاولى) من المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على اساس ان عبارة "مع" التي جاءت في النص الدستوري لا تعني المشاركة الفعلية بين الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية اذ ان المواد الدستورية الخاصة بالنفط والغاز هي مواد غامضة تفسح المحال للتفسيرات المتباينة ، كامل المهيدي ، الجدل الكبير حول النفط والغاز بين الحكومة الاتحادية واقليم كوردستان ، مجلة الحوار ، العدد الخامس عشر ، حزيران ٢٠٠٨ ، ص١١-١٥ .

٣-ينظر الى المادة (١١٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

ويقع على المحافظ دورا واضح لبسط رقابته وحسب القانون على الدوائر التي تتبع الوزارات الاتحادية التي منها دوائر وزارة النفط التي تقع في المحافظات غير المنتظمة بإقليم ، هذا بالإضافة الى دوره في مراقبة الاثار التي تضر البيئة الطبيعية في المحافظة ، نتيجة العمليات البترولية ومـــــــن خلال الصلاحيات الدستورية المنوطة اليه كونه الرئيس التنفيذي الاعلى [١] .

وتعد مجالس المحافظات[٢] ، تنظيمات ادارية تمارس اختصاصاتها على اساس اقليمي محلي يختص هذا التنظيم في شؤون جزء من الدولة وعلى مستوى مصلحة المحلية بالنسبة لمجموعة من الافراد الذين يرتبطون بهذا الاقليم ، كما انها تعمل على على مساعدة الحكومة المركزية على تنسيق اعمال الدوائر التي تتبع الوزارات المركزية والتي تقع اعمالها داخل المحافظات وتعمل كذلك على تنظيم ادارتها .

وقد عرفت مجالس المحافظات على انها (الحكومات المحلية التي تدير شؤونها بنفسها وهي في ممارستها لاختصاصاتها لا تراعي مصالح شعبها الذي انتخبها او صوت لها فحسب بل ومصالح الذين لم يصوتوا لها فمعيار قيامها بأعمالها المناطة بها يكون الانتساب الى الوحدة الادارية)[٣].

اما اختصاصات مجالس المحافظات فتمثل هذه المجالس السلطة التشريعية والرقابية المنتخبة في المحافظة بالإضافة الى الاختصاصات الاخرى الادارية والمالية ، وما يهمنا الاختصاصات الرقابية للوصول الى دور هذه المجالس التشريعية المحلية في الرقابة على العمليات البترولية ، فقد اشارت المادة (٧/سادسا) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم على ان اختصاص مجلس المحافظة في الرقابة على انشطة الدوائر التابعة للدولة في المحافظة باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن اداء اعمالها [٤] .

ومن ثم فان الرقابة التي يقوم بها مجلس المحافظة تهدف الى رفع الكفاءة الادارية للأجهزة المحلية وتحقيق المصلحة العامة بواسطة الوقوف على مدى تحقيق الاهداف وحل المشكلات

١–فقد نصت المادة (١٢٢ – ثالثا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان " يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ، لممارسة صلاحياته المخول بها من المجلس " .

٢– د. نواف كنعان ، القانون الاداري الاردني ، الكتاب الاول ، ط٣ ، عمان ، ص١٣٨.

٣–نص المادة (٢/اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

٤–نص المادة (٧/سادسا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

ومعالجة الاخطاء ، وهذه اشارة واضحة لرقابة مجالس المحافظات على السلطة التنفيذية في المحافظات .

وكذلك مراقبة بعض المؤسسات الحكومية التابعة لقطاع النفط وتقع داخل المحافظة وتكون اليه الرقابة عن طريق التنسيق مع الوزارة المختصة بالشأن النفطي وهي وزارة النفط الاتحادية[١] .

اما ما يتعلق بعقود التراخيص النفطية في العراق فالواقع العملي يشير الى ان الدور الرقابي لمجالس المحافظات لا يتعدى التنسيق والتعاون مـــع السلطات الاتحادية المختصة بقطاع النفط في العراق .

اما رقابة السلطة التنفيذية المحلية (المحافظ) على عقود التراخيص النفطية ، فيتمتع المحافظ باختصاصات ادارية واسعة .

وفيما يتعلق في الرقابة على قطاع النفط ، فان المحافظ يمتلك اختصاصات رقابية واسعة علـــــــى الدوائر الرسمية والجهات الادارية الـــــــتي منها الدوائر التي تتعلق بقطاع النفط ، إذ اشارت المادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم في (على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ان تشعر المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة ، لاطلاعه عليها ، ومراقبة تنفيذها ...) [٢] .

اما ما يتعلق بالدور الرقابي للحكومات المحلية على عقود التراخيص النفطية ، فنرى بان المحافظات المنتجة لم تأخذ دورها الطبيعي الذي حدده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والقوانين ذات العلاقة مثل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لعام ٢٠٠٨ ، وذلك لمخالفة السلطات الاتحادية للدستور والقوانين النافذة بسبب تفردها بإدارة قطاع النفط والغاز المستخرج على حساب المحافظات المنتجة للنفط التي تعتبر الشريك الفعلي لتلك السلطات .

١-لقد اشارت المادة (٧ – رابعا) من قانون المحافظات الغير مرتبطة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، تحت عنوان اختصاصه مجلس المحافظة على " رسم السياسة العامة للمحافظة وتحديد اولويتها في المجالات كافة وبالتنسيق المتبادل مع الوزارات والجهات المعنية ...

٢-نص المادة (٣٢) من قانون المحافظات غير المرتبطة بإقليم رقم (٢١) لعام ٢٠٠٨ .

المطلب الثاني

رقابة الاقاليم على عقود التراخيص النفطية

يعتبر اقليم كردستان الاقليم الوحيد في العراق وبالتالي سنسلط الضوء على ادارة قطاع النفط في الاقليم وما له وعليه في ادارة هذا القطاع والمخالفات الدستورية لتي ارتكبتها الجهات الحكومية في الاقليم ، وكانت من اولى المخالفات اقرار قانون النفط والغاز للإقليم ، وقانون وزارة الثروات الطبيعية للإقليم بعيدا عن الحكومة الاتحادية وبدون اي تنسيق يذكر مع السلطات الاتحادية ، اذ نشرت حكومة اقليم كردستان قانون النفط والغاز لإقليم كردستان في ٢٠٠٧/٩/٩ ، وذلك لغرض مناقشتها ، وقد اعتمد القانون عقود المشاركة بالإنتاج أساساً لعقود التراخيص النفطية في الاقليم ، وقد امتازت قانون النفط والغاز في اقليم كردستان من مسودة النفط والغاز الاتحادية بانها كتبت بلغة قانونية سليمة وقد اشارت الى ألية المتابعة والاشراف على قطاع النفط ، علـــى عكس المسودة الاتحادية التي كتبت بلغة غير قانونية وقد سجل عليها العديد من الملاحظات ، ولكن رغم هذه الملاحظات على المسودة الاتحادية الا انها لا تخلو من بعض الايجابيات التي تصب في صالح ادارة ملف النفط والغاز في العراق لو كتب لها المصادقة [١] .

لقد حرص المتخصصون في الشأن القانوني في الاقليم على اعداد تشريعات قانونية لتنظيم ادارة العمليات البترولية ، وهناك تشريعان هما قانـــون وزارة الثروات الطبيعية وقانـــون النفط والغاز ، اذ تتبنى وزارة الثروات الطبيعية في ادارة ملف النفط في الاقليم من حيث المتابعة والاشراف والرقابة ، إذ باشرت الوزارة في الاقليم في متابعة الاجازات والعقود المبرمة مع الشركات النفطية وايضاً الاشراف على عمليات الاستكشاف وحفر واستخراج النفط والغاز الطبيعي ، بالإضافة الى عمليات النقل وتسويق النفط الخام [٢] .

اما قانون النفط والغاز لإقليم كردستان ، فيعد من ابرز التشريعات المتعلقة بالنفط والغاز الطبيعي في الاقليم ، فقد صادق برلمان الاقليم في ٢٠٠٧/٨/٦ على القانون ، ونظم القانون ادارة

١–فؤاد قاسم الامير ، حكومة اقليم كردستان وقانون النفط والغاز ، دار الغد ، ٢٠٠٨ ، ص٩ .

٢–تأسست وزارة الثروات الطبيعية للإقليم بموجب قانون وزارة الثروات الطبيعية لإقليم كردستان رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٧ ، منشور في جريدة وقائع كردستان ، العدد (٧٢) والصادر في ٢٠٠٧/٨/١٥، ص٢١ ،
اما قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ فقد صدر بالقرار رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٧ والصادر من رئاسة الاقليم ، منشور في جريدة وقائع كردستان ، العدد (٧٥) ، والصادر في ٢٠٠٧/٨/٩ ، ص٢٣ .

العمليات البترولية في الاقليم بعيدا عن الحكومة الاتحادية ، وقـــــــد حدد الية ادارة العائدات النفطية ، وانشاء صندوق كردستان للعائدات النفطية ، كما انه نظم صلاحيات ومهام وزارة الثروات الطبيعية وعلاقتها بالشركات النفطية[١] .

جاء في المادة (٢ – ثانيا) على ان (ادارة واعداد خطط لقطاع النفط والغاز وتشجيع الاستثمار لهذا القطاع في الاقليم اضافة الى تخطيط ومتابعة مراحل الاجازات والعقود المبرمة مع الشركات النفطية بما ينسجم مع دستور العراق الاتحادي وقانون النفط لإقليم كوردستان)[٢] .

كما جاء في المادة (٣ – سادسا) من قانون وزارة الاقليم وجوب تشكيل المديرية العامة للتفتيش والرقابة الداخلية لغرض ممارسة الرقابة على العمليات البترولية في الاقليم[٣] .

ومما تقدم نرى بوضوح بان قانون وزارة الثروات الطبيعية لإقليم كردستان منح صلاحيات واسعة لوزارة الثروات الطبيعية في الاقليم في عملية الرقابة والاشراف على مجمل العمليات البترولية في الاقليم بطريقة مستقلة عن السلطة الاتحادية وهذه مخالفة واضحة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

وكذلك فعل قانون النفط والغاز رقم (٢٢) لإقليم كردستان ، فقد جاء في المادة (٦ – اولا) من القانون وتحت عنوان "مهام الوزارة والوزير" على (التنظيم والاشراف على العمليات النفطية ، وتشمل مسؤوليات الوزارة ، الصياغة والتنظيم ومراقبة سياسة العمليات النفطية ، بالإضافة الى التنظيم والتخطيط والتطبيق والاشراف والتفتيش والتدقيق لتنفيذ جميع العمليات النفطية ...)[٤] .

ومن خلال متابعة نص المادة المذكورة نجد ان القانون منح صلاحيات واسعة لوزارة الثروات الطبيعية لإقليم كردستان العراق في ادارة العمليات البترولية وبشكل مستقل ، وصلاحيات في الرقابة والتدقيق والاشراف والتفتيش على العمليات البترولية كلها بما فيها الرقابة على عقود التراخيص النفطية والمتضمن في نصوص التشريعين الاقليميين (قانون وزارة الثروات الطبيعية لإقليم كردستان ، وقانون النفط والغاز لإقليم كوردستان) ، ونجد بأن المشرع قد خالف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في اكثر من موضع ، إذ باشرت حكومة اقليم كردستان بالشروع بأبرام عقود مشاركة في الانتاج للنفط المنتج من حقول اقليم كردستان والمناطق المتنازع عليها ، وكان من

١– عمار شنته الشاهين ، مصدر سابق ، ص ٣ – ٤ .

٢–نص المادة (٢ – ثانيا) من قانون وزارة الثروات الطبيعية لإقليم كردستان رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٧ .

٣–نصت المادة (٣ – سادسا) على (تشكيل المديرية العامة للتفتيش والرقابة الداخلية .....)

٤–نص المادة (٦ – اولا) من قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ .

اهم هذه العقود العقد الذي وقعته حكومة الاقليم مع شركة "Hunt oil Dallas " الامريكية في ٢٠٠٧/٩/٨ ، كما وقعت في تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢ و ٢٠٠٧/١١/٤ ، عقود مشاركة اخرى ، وكانت ادارة ورقابة هذه العقود تقع على عاتق الاجهزة الادارية لحكومة الاقليم ، وبدون اي تدخل من السلطة الاتحادية في بغداد[١] .

ومن ثم نرى ان حكومة اقليم كردستان مررت قانون النفط والغاز الاقليمي الذي صادق عليه مجلس النواب لإقليم كردستان وقانون وزارة الثروات الطبيعية لتشكل الغطاء القانوني لأبرام عقود المشاركة لإنتاج نفط الاقليم بشكل مستقل ، مبررة ذلك بان العقود محل الخلاف القانوني قد وقعت بموجب قانونها وحقها الدستوري ، وان ذلك سيعود بالفائدة على جميع العراقيين بحسب وصف حكومة الاقليم ، وبالركون لمواد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والمتعلقة بقطاع النفط في العراق نجد انها تشير في اكثر من مادة على حدود الصلاحيات بالنسبة لإقليم كردستان او اي اقليم يتشكل في العراق مستقبلا على وفق احكامه وكانت من بينها الصلاحيات الى قطاع النفط والغاز الطبيعي والثروات المعدنية .

وقد اشارت المادة (١١٢– ثانيا) والمذكورة مسبقا الى ان تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية والمتعلقة بالنفط والغاز الطبيعي ، ولم تعمل حكومة الاقليم بذلك اذ أن عقود المشاركة التي وقعتها حكومة الاقليم منفردة لم تتم مناقشتها مع الحكومة الاتحادية ومؤسساتها المختصة والتي اهمها وزارة النفط الاتحادية ، ومن ثم خالفت حكومة اقليم كردستان النص الدستوري بشكل واضح[٢].

كما اشار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على حرمة التجاوز على الاموال العامة وحمايتها في اكثر من مادة دستورية[٣].

١–فؤاد قاسم الامير ، مصدر سابق ، ص١٤ وما بعدها .

٢–ينظر الى المادة (١١٢–ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

٣-نصت المادة (٢٧ – اولا) على ان (للأموال العامة حرمه ، وحمايتها واجب على كل مواطن ...) ، كما جاء في المادة (٢٧ – ثانيا) على ان (تنظم بقانون ، الاحكام الخاصة بحفظ اموال الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها ، والحدود التي لا يجوز النزول عن شيء من هذه الاموال) وهنا فان النفط جزء من "المال العام" – – وهذا ما لا يختلف عليه احد وبالتالي للنفط حرمته ولا يجوز التصرف فيه ، وكانت الفقرة (ثانيا) من المادة (٢٧) من الدستور واضحة في الاشارة الى عدم التنازل عن هذه الاموال العامة .

كما نصت المادة (١١١) من الدستور على ان (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات) [١] .

وهنا نرى بأن المادة المذكورة كانت واضحة في مفهومها اذ تشير الى الحق الدستوري لكل فرد في عموم العراق يجب ان يتشارك العراقيون جميعاً في النفط المنتج ، ومن ثم خالفت حكومة الاقليم هذا المفهوم ، ولا يجوز على وفق هذا النص ان تتصرف الاقليم بالنفط المستخرج من حقوله بشكل مستقل عن السلطة الاتحادية ، وما قامت به حكومة الاقليم مخالفة دستورية واضحة ، اذ باشرت الاخيرة في ٢٠٠٧/٩/٨ بعد المصادقة على قانون النفط والغاز للإقليم بالتوقيع على اول عقد للشراكة بالإنتاج مع شركة (هنت اويل اوف دلاس) "Hunt Oil of Dallas" وتكون الشركة المشغلة "Operating Company" ، وقد بدأت الشركة العمل في محافظة دهوك في اقليم كردستان العراق في اواخر عام ٢٠٠٧ [٢].

وبعد ابرام العقد المذكور باشرت حكومة الاقليم وخلال عام ٢٠٠٧ بتوقيع اربع عقود نفطية للمشاركة بالإنتاج استناداً الى قانون النفط والغاز للإقليم ، وبعيداً عن الحكومة الاتحادية في بغداد ، وهي عقود رقعة ميران ، ورقعة سندي–اميندي ، ورقعة العوائد ، ورقعة المصافي[٣] .

ومن خلال هذا الاجراء تكون حكومة الاقليم قد خالفت ما جاء به نص المادة (١١٢– اولاً وثانياً) من دستور العراق الاتحادي لعام ٢٠٠٥ ، والذي اكد ادارة السياسات الاستراتيجية للعمليات البترولية ورسمها من لدن السلطات الاتحادية ، وبالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة في اقليم والمنتجة للنفط .

١–نص المادة (١١١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

٢–تاتي اهمية هذا العقد الى انه اول عقد تبرمه حكومة الاقليم بعد المصادقة على قانون النفط والغاز في الاقليم ، كما ان العقد ابرم مع شركة امريكية معروفة ، كانت قد أسست في سنة ١٩٣٤ ، ولها اعمال تنقيب عديدة في الولايات المتحدة وكندا وعمان وبيرو وناميبيا والسنغال ، ولديها انتاج نفطي حالي من حقول نفطية في عدة دول من العالم ، وتعد هذه الشركة من الشركات المتوسطة بالمقارنة مع الشركات العالمية ذات الترتيب الاول مثل شركات (Exxon Mopil CROP ، BP , Shell) ، وقد تناولت الصحف الامريكية هذا العقد اذ كتبت صحيفة وول ستريت جورنال حول اهمية العقد : " ترينا هذه الاتفاقية استعداد بعض الشركات الامريكية الكبيرة لان تتجاوز حكومة بغداد وتتعامل مباشرة مع سلطات اقليم كردستان في هذا البلد الذي مزقته الحرب" : فؤاد قاسم الامير ، مصدر سابق ، ص١٦ وما بعدها .

٣–فؤاد قاسم الامير ، المصدر السابق ، ص٢٤ وما بعدها .

كما ان مسودة قانون النفط والغاز الاتحادية لعام ٢٠٠٧ كانت قد اشارت الى السلطات الاتحادية وسلطات اقليم كردستان ، اذ نصت المادة (٤٠ – أ) من مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي ، والتي كانت تحت عنوان "العقود القائمة" على ان (تتولى الهيئة المختصة في اقليم كردستان مراجعة عقود التنقيب والانتاج المبرمة مع اية جهة قبل نفاذ القانون ... وذلك خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من صدور القانون ويتولى مكتب المستشارين المستقلين العقود المشار اليها في هذه المادة بعد المراجعة وسيكون رايه ملزما فيما يتعلق بالتعامل مع هذه العقود)[١].

وجاء في نص المادة (٤٠ – ب) من مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي على ان (استثناءً من احكام الفقرة (أ) اعلاه ، على الوزارة مراجعة جميع عقود التنقيب والانتاج المبرمة مع اية جهة قبل نفاذ هذا القانون لتكون منسجمة مع الاهداف والاحكام العامة له وان تعرضها بعد المراجعة على المجلس الاتحادي للنفط والغاز خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة اشهر ...)[٢].

ويقصد بالوزارة وزارة النفط الاتحادية في جمهورية العراق التي تتبنى الدور الأساس في ادارة العمليات البترولية ، التي تعــد عقود التراخيص النفطية من اهم هذه العمليات ، ومن ناحية ابرام هذه العقود وتنفيذها على وفق القوانين الوطنية ، وهنا نلاحظ الاشارة الواضحة لمسودة النفط والغاز الاتحادية في المادة (٤٠) الفقرات (أ – ب) الى الدور الرقابي لوزارة النفط والمجلس الاتحادي على عقود التراخيص النفطية والمبرمة مع اي جهة ، وتتولى الهيئات المختصة بقطاع النفط في اقليم كردستان في مراجعة العقود وخلال مدة محددة قدرتها بثلاثة اشهر ، اي معنى اخر ان لا تنفرد هذه الهيئات في اقليم كردستان بإدارة عملية ابرام العقود النفطية . كما نصت المادة (٤١) من مسودة النفط والغاز الاتحادية على ان (في حالة اجراءات تعديلات ادارية على حدود الاقاليم والمحافظات المنتجة او تأسيس اقاليم جديدة فسيتم التعامل مع المناطق التي سيشملها التغيير وفقا لا حكام هذا القانون فيما يتعلق منح التراخيص وادارة العمليات النفطية)[٣].

وهنا يشير النص الى ابقاء الامر كما هو عليه في الوقت الحاضر بخصوص المناطق المتنازع عليها على وفق الصيغ القانونية السائدة ، ومنع التفرد بإدارة العمليات البترولية ومنها عقود التراخيص النفطية .

١–نص المادة (٤٠ – أ) من مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي لعام ٢٠٠٧ .

٢–نص المادة (٤٠ – ب) من مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي لعام ٢٠٠٧ .

٣–نص المادة (٤١) من مسودة قانون النفط والغاز الاتحادي لعام ٢٠٠٧ .

وبحسب المعطيات العملية فأن القانون النفطي الوحيد النافذ في الوقت الحاضر هو القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٥ ، وهذا القانون ايضا جاء بنصوص حول السيادة على الثروة النفطية وتوزيع الصلاحيات في ادارة العمليات النفطية ، اذ نصت المادة (٢ – اولا) من القانون على ان (تكون وزارة النفط الجهة المسؤولة عن تنفيذ هذا القانون)[١] .

وجاء في نفس المادة الفقرة (ثانيا) ما يأتي (تحدد بتعليمات تصدر عن وزير النفط الجهة المسؤولة عن تنفيذ هذا القانون ...) [٢].

وهنا اشارة واضحة الى السلطات المركزية المتمثلة بوزارة النفط ووزيرها في ادارة العمليات البترولية في البلاد مع العلم ان الدولة كانت دولة موحدة وليست فيدرالية في ظل دستور ١٩٧٠ .

وخلاصة القول ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والقوانين النافذة التي تتعلق بقطاع النفط والغاز المستخرج لم تخول الاقاليم صلاحيات الادارة والرقابة المنفردة على عقود التراخيص النفطية وان الدستور اشار في اكثر من مادة على صلاحيات محدودة للأقاليم في ادارة قطاع النفط ، لا تتجاوز هذه الصلاحيات التنسيق والتشاور بين الاقاليم والسلطات الاتحادية وادواتها التنفيذية التي من اهمها وزارة النفط الاتحادية .

وبالنظر للأنظمة المقارنة :

اما في جمهورية مصر العربية فقد نصت المادة (٣٢) من الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤ ، علـــــى ان (موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب ، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها ، وحسن استغلالها ، وعدم استنزافها ، ومراعاة حقوق الاجيال القادمة) [٣].

ومن النص الدستوري المذكور نجد ان المشرع المصري سلك الطريق نفسه الذي سلكه المشرع العراقي في جعل الثروة الطبيعية ملكا لكل الشعب .

اما المشرع الاماراتي في دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ فكان له رأي مغاير لما جاء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، ودستور مصر لعام ٢٠١٤ .

١–نص المادة (٢ – اولاً) من قانون الفاظ على الثروة الهيدروكربونية في العراق ، رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥

٢–نص المادة (٢ – ثانيا) من قانون " الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية " في العراق ، رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥

٣– د. احمد حلمي هندي ، البترول والغاز الطبيعي في دولة الامارات العربية المتحدة ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ، ٢٠١٠ ، ص٤٣٣.

وقد ذهب الدستور الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة الى استغلال كـــل امارة لبتر ولها دون تدخل من جانب الامارات الاخرى ، فقد كانت مسألَة سيادة الدولة على ثرواتها من اهم المسائل التي دارت حولها النقاشات من امراء دولة الامارات ، واستقروا الى الاتفاق على استقلال كل امارة في ادارة بترولها وبمعزل عن الامارات الاخرى[١] .

وتستغل كل اماره من الامارات السبع مواردها البترولية بعيدا عن السلطة الاتحادية المركزية ، فلا سلطان للسلطات الاتحادية المركزية ، اي لا سلطة على قطاع البترول ، ويشرف على العمليات البترولية في كل امارة العديد من الهيئات والشركات المحلية التي تتولى مسؤولية الاشراف والحفاظ على الثروة البترولية لدولة الامارات العربية المتحدة ووضع السياسات الخاصة بكل امارة على انفراد عن بقية الامارات[٢] .

المبحث الثالث

الرقابة على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب

تسلك الجهات الرقابية المختصة بعقود التراخيص النفطية وسائل قانونية متعددة من اجل اتمام عملية التعاقد ، من اجراءات الابرام الى اجراءات التنفيذ ، إذ تهدف السلطات المختصة بالرقابة الى ضمان تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات لحماية الاموال العامة ، والالتزام بالخطط الموضوعة من الجهات المختصة ، وتتصرف الرقابة الادارية الى النواحي الادارية والقانونية والمالية والفنية ذات الصلة بعملية التعاقد [٣] .

١-نصت المادة ٣٣ من الدستور الاتحادي في الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١على ان (تعتبر الثروات والموارد الطبيعية في كل اماره مملوكة ملكية عامة لتلك الامارة ، ويقوم المجتمع على حفضها وحسن استغلالها لصالح الاقتصاد الوطني)، د. احمد حلمي هندي ، المصدر السابق ، ص٤٣٠ .

٢-الموسوعة الالكترونية لدولة الامارات العربية المتحدة ، متاح على الرابط الالكتروني: www.lleapedia.aelindex-php تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/١٤ الساعة ١٠ مساءاً .

٣- د. هنادي فوزي حسين ، مصدر سابق ، ص٤٣ وما بعدها .

وهناك عدة اشكال للرقابة الادارية ولكن ما يعنينا في موضوع البحث هو رقابة الادارة على تنفيذ عقودها ، وفي عقد الترخيص النفطي لحقل الاحدب[1]، تتبنى السلطات الاتحادية والمحلية على حد سواء عملية الرقابة على اجراءات الابرام والتنفيذ وعلـــــــــى سائر العمليات البترولية في الحقل .

وفي ضوء ذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين ، نتناول في الاول رقابة السلطات الاتحادية على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب ، وفـــي الآخر رقابة السلطات المحلية على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب .

المطلب الاول

رقابة السلطات الاتحادية على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب

تتبنى السلطة الحكومية المتمثلة باللجان القطاعية المختصة في مجلس الوزراء المشكلة بموجب تعليمات العقود الحكومية ، ووزارة النفط العراقية وهيئاتها التنفيذية الية إدارة ورقابة سير العمليات النفطية في حقل الاحدب النفطي ، وتضطلع لجنة النفط والطاقة في مجلس الوزراء بدور كبير في الرقابة على عقود التراخيص النفطية ، ومنها عقد الترخيص في حقل الاحدب ، وتأخذ رقابة اللجنة صورتين ، الاولى هي رقابة سابقة لتنفيذ العقد النفطي ، خلال مدة التفاوض ، اما الصورة الثانية فهي رقابة متزامنة مع تنفيذ العقد ، اذ تقوم هذه اللجنة بمراجعة احالة العقد الذي تتجاوز قيمته الصلاحية الممنوحة للوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة في وزارة والمحافظين .

١–لقد تم ابرام عقد حقل الاحدب النفطي في عام ١٩٩٧ بين الحكومة العراقية انذاك وشركة الوطنية الصينية للبترول ، وفي جولة الترخيص الاولى في عام ٢٠٠٨ تم اعادة التعاقد مرة اخرى بين الحكومة العراقية ممثلة بشركة نفط الشمال التي تتبع الى وزارة النفط الاتحادية من جهة ، وشركة ائتلاف الواحة الصينية من جهة اخرى ، وكان الشريك الحكومي في العقد شركة تسويق النفط العراقية (سومو) ، والمشغل شركة الواحة الصينية ، وتم توقيع العقد في ١٠ تشرين الثاني عام ٢٠٠٨ ، وتاريخ النفاذ ١٠ تشرين الثاني عام ٢٠٠٨ ، وتاريخ تقديم خطة اعادة التأهيل في حزيران عام ٢٠١١ ، ومدة العقد ٢٠ سنة ، الانتاج التجاري الاول ب/ي في الفصل الثالث من عام ٢٠١١ وبمعدل (٢٥٠٠٠) ، اما معدل الانتاج المتحقق من حقل الاحدب النفطي لعام ٢٠١٢ فبلغ (١١٦,٤٧٠) ب/ي ، اما معدل الانتاج المتحقق من حقل الاحدب لعام ٢٠١٣ فبلغ (١٢٧,٠٦٦) ب/ي ، اما انتاج الذروة لحقل الاحدب النفطي فبلغ (١٤٠,٠٠٠) ب/ي ، اما حصص الشركات المتعاقدة فقد بلغت ما مقداره (٧٥% شركة الواحة) و (٢٥% شركة تسويق النفط) ... ، المصدر : بيانات وزارة النفط العراقية ، التقرير الخامس لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في العراق ، ٢٠١٣ ،ص٢٦ ، منشور على الرابط الالكتروني : " https://www.ieiti.org.Iq " تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/١٥ الساعة : ١٠: ١٠ مساءاً .

اما وزارة النفط الاتحادية فتعتبر مع السلطة المحلية لمحافظة واسط الجهة التي تختص في إدارة ورقابة العمليات البترولية ، ويعد عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب من ضمن مسؤولياتها ، وتتمثل رقابة وزير النفط بالمصادقة على التوصية بالإحالة الصادرة من اللجان المختصة[١] .

وتعد المصادقة على العقد بحد ذاتها من انماط الرقابة التي تمارس من السلطة الرئاسية لهذه الجهات بسبب طبيعة الهيكل التنظيمي الوظيفي للمرفق العام الذي يؤلف بحسب السلطات في هذا التنظيم الوظيفي ، اذ تتكون من قاعدة هرم يرتقي الى المسؤول الاعلى للجهة المتعاقدة ، وفي عقد الاحدب النفطي تمثل وزارة النفط الاتحادية واجهزتها الادارية العاملة في قطاع النفط الجهة المتعاقدة ، اذ يكون للرئيس او المسؤول الاعلى سلطة فرض الرقابة على اعمال الهيئات التي تتبعه بغية التحري عن مدى مشروعية اعمالها [٢] .

كما ان ديوان الرقابة المالية له سلطة في الرقابة الداخلية على عقد الترخيص في حقل الاحدب لكونه من العقود التي أبرمتها وزارة النفط في جولة التراخيص الاولى عام ٢٠٠٨ ، اذ نصت المادة (٦- اولا) من قانون الديوان على (رقابة وتدقيق حسابات نشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة التصرف في الاموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات) [٣] .

وتقع عقود التراخيص النفطية التي تبرمها الدولة مع الشركات الاجنبية التي منها عقد الاحدب النفطي من ضمن اختصاص الديوان الرقابي ، اذ يمارس الرقابة المتزامنة على تنفيذ العقد بشكل رئيس ، والرقابة السابقة لتنفيذ العقد استثناءً ، وبتكليف خاص من مجلس النواب او مجلس الوزراء مثل تدقيق اجراءات التعاقد السابقة لتنفيذ العقود التي تتجاوز اقيامها مبالغ معينة ، ومن الامور المهمة في رقابة الديوان السابقة على العقود الادارية ان تحصل الجهة الحكومية المتعاقدة على موافقة مسبقة من الديوان قبل إبرام العقد[٤] .

١-د. عبد المعطي محمد عساف ، مبادئ الادارة ، ص٢٩١

٢-د. رعد هاشم امين التميمي، النظام القانوني لعقد التجهيز ، ص١٠٩ – ١١١

٣-نص المادة (٦-اولا) من قانون ديوان الرقابة المالية في العراق رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ .

٤-لقد منحت الفقرة الثانية من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٠) لسنة ٢٠٠٩ الصادر بجلسته الحادية عشر المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٢٩ لسنة ٢٠٠٩، دور كبير لديوان الرقابة المالية في ممارسة اعمال الرقابة السابقة (الوقائية) للعقود ، اضافة الى عمله الرئيسي في ممارسة الرقابة اللاحقة ، ثم الغيت هذه الفقرة بموجب قرار مجلس الوزراء

اما الدور الرقابي للسلطات الاتحادية في عقد الاحدب النفطي فقد اشارت له بنود العقد المبرم ما بين الحكومة الاتحادية التي تمثلها شركة نفط الشمال التابعة لوزارة النفط العراقية ، وائتلاف شركة الواحة الصينية ، اذ نصت المادة (١٦) من العقد المذكور على انه (يحق للمفتشين المعتمدين لدى شركة النفط الوطنية الوصول الى منطقة العقد واية منطقة اخرى يتم فيها تنفيذ العمليات البترولية بغرض تفتيشها . ويجوز لهؤلاء المفتشين فحص دفاتر المشغل وسجلاته وقد يطلب من المشغل اجراء عدد معقول من الدراسات الاستقصائية والرسومات والاختبارات وما شابه ذلك لغرض أتقان احكام العقد . ويحق لهم لهذا الغرض ان يستخدموا اجهزة أو الات او ادوات مستخدمة في عمليات القياس وغيرها من عمليات النفط . ويتم مساعدة هؤلاء المفتشين من قبل وكلاء وموظفين المشغل لتسهيل اهداف مهمتهم وتجنب تعريض سلامة او كفاءة ألعمليات البترولية للخطر . يجب على المشغل ان يقدم للمفتشين جميع الامتيازات والتسهيلات الممنوحة لموظفيه في الميدان ، وان يوفر لهم مجاناً مساحات مكتبية معقولة ومساكن مفروشة بشكل مناسب اثناء وجودهم في الميدان سواء بشكل مؤقت او دائم) [١] .

ومن خلال نص المادة المذكورة انفاً من العقد نجد الاشارة المباشرة للدور الرقابي للدولة المنتجة الممثل بمؤسساتها واجهزتها الرقابية العاملة في قطاع النفط والوصول الى منطقة العقد

رقم (٢١١) لسنة ٢٠٠٩ الصادرة بجلسته الثانية والعشرين المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١٦ ، إذ صرف النظر عن تكليف ديوان الرقابة المالية بأداء مهمة الرقابة السابقة على العقود التي تزيد قيمتها على مليار دينار ، وهذا ينطبق على عقود النفط في جولات التراخيص النفطية والتي من ضمنها عقد الاحدب النفطي ، ومن الغريب ان يصدر مثل هذا القرار من مجلس الوزراء بإلغاء الرقابة السابقة على هذه العقود التي يجب ان تحاط بقدر كبير من الرقابة لحماية الاموال العامة .

كما ان الامانة العامة لمجلس الوزراء كانت قد اصدرت اعماماً لافتاً للنظر حول استثناء العقود الثانوية " العقود المبرمة بالباطن " المبرمة بين المقاولين الخاصين في عقود التراخيص النفطية من رقابة ديوان الرقابة المالية ، في الكتاب الصادر من الامانة العامة لمجلس الوزراء / دائرة شؤون الوزارات المرقم (ش . و /١٧٢٨٨/١/٨) في ٢٠٠٥/١٢/١١ ، وهذا ما اعطى للشركات الاجنبية مساحة للتعاقد من الباطن مع المقاولين الثانويين وبكلف كبيرة تجزأ الى عقود ثانوية متعددة حتى تقل اقيامها عن العقود التي تخضع لرقابة الديوان والجهات الرقابية الاخرى ، وهذا ما ينتج عنه مخرجات تؤدي الى ضياع الاموال العامة في عقود التراخيص النفطية ، وهذه من الاعمامات المستغربة التي صدرت من الامانة العامة لمجلس الوزراء والمتعلقة بالرقابة على العقود الادارية التي منها عقود التراخيص النفطية في العراق ، حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، بدون دار نشر وبدون سنة نشر ، ص٢٧٣ .

١-نص المادة (١٦) من عقد حقل الاحدب النفطي مكتوب باللغة بالإنكليزية .

والمناطق الاخرى التي تجري فيها العمليات البترولية من هذه الاجهزة ، لا جراء عمليات الرقابة والمتابعة من المفتشين الذين تعتمدهم شركة النفط الوطنية ، والمباشرة باجراء الفحص على الدفاتر والسجلات التي تعود للمشغل ، وكذلك اجراء العمليات الاستقصائية والمختبرية التي تطلبها اليات الفحص والتفتيش لرصد اي تجاوز او انحراف عن بنود العقد ، كما اشارت المادة الى الزام المشغل بمساعدة المفتشين في اداء اعمالهم ، وضرورة تقديم الدعم اللوجستي من المشغل للمفتشين ، اثناء تواجدهم في منطقة العمليات البترولية التابعة للعقد ، اذ ان المادة المذكورة من العقد كانت تشير بشكل واضح ومباشر إلى حق الجهات الرقابية للطرف الوطني من العقد في القيام بإجراءات الرقابة والتفتيش والفحص لضمان تنفيذ بنود العقد على وفق احكامه .

وكذلك نصت المادة (١٦-٢) من عقد الاحدب النفطي على انه (يتعين على السلطات الحكومية المختصة الوصول الى منطقة العقد والقيام بعمليات من جانب المشغل اثناء اداء مهامها وفقاً للقوانين واللوائح ذات الصلة. يجب على المشغل تقديم المساعدة والخدمات اللازمة لهؤلاء المسؤولين مجاناً من اجل تسهيل اهدافهم [١] .

وهنا اشارة اخرى من المادة المذكورة انفاً ، الى الدور الرقابي لسلطات الدولة المنتجة ، وهي اشارة الى السلطات الاتحادية والمحلية على حد سواء ، لا داء مهامها الرقابية على وفق احكام العقد المبرم بين الطرفين ، كما وضحت المادة المذكورة الكيفية التي يتم من خلالها مساعدة السلطات المختصة التابعة للدولة المنتجة ، من الطرف الاخر للعقد ليتسنى لهذه السلطات اداء دورها في الرقابة والمتابعة على مجريات العقد البترولي .

ونصت المادة (١٦-٣) من عقد الاحدب النفطي على انه (تعتبر التكاليف والنفقات المعقولة التي يتكبدها المتعاقد في تنفيذ احكام هذه المادة تكاليف نفطية) [٢] .

وتشير المادة المذكورة الى تنظيم عملية دعم عمل السلطات الحكومية من المشغل وعد التكاليف التي تنفق على دعم هذا الاجراء تكاليف نفطية كما وضحت ذلك المادة المذكورة .

ونرى بان استعمال عبارة (معقولة) تعتبر وصفاً فضفاض وغير محدد للتكاليف والنفقات التي تتعلق بالتكاليف النفطية التي نصت عليها المادة (١٦-٣) من العقد ، وكان الاجدر ان ينص على نسبة محددة لهذه التكاليف في العقد .

١-نص المادة (١٦-٢) من عقد حقل الاحدب النفطي مكتوب باللغة الانكليزية .

٢نص المادة (١٦-٣) من عقد الاحدب النفطي ، مكتوب باللغة الانكليزية .

وذهبت المادة (١٤-٢) من عقد الاحدب الى ما ذهبت اليه المواد السابقة من العقد ، فقد نصت على أنه (يجب على المقاول والمشغل تزويد شركة نفط الشمال مجاناً بنسخ من جميع البيانات التي تم الحصول عليها نتيجة للعمليات البترولية ، وبموجب العقد بما في ذلك البيانات الجيولوجية ، والجيوفيزيائية ، والجي كيميائية ، والبتر ومادية ، والهندسية ، والخرائط ، والاشرطة الممغنطة ، والنوى ، وبيانات القطع والانتاج ، فضلاً عن جميع البيانات التفسيرية ، والمشتقة ، بما في ذلك التقارير والتحليلات والتفسيرات والتقييم المعد فيما يتعلق بالعمليات البترولية ، يشار لها فيما يلي باسم "البيانات" ، ويكون للمقاول والمشغل الحق في استخدام هذا مجاناً لغرض عمليات النفط بموجب هذا العقد وجميع التكاليف التي يتكبدها المقاول بموجب هذه المادة تكون قابلة للاسترداد كتكاليف نفطية) [١] .

وتأكد المادة المذكورة من العقد مرة اخرى إلى الدور الرقابي للسلطات الاتحادية ممثلة بشركة نفط الشمال التي تتبع وزارة النفط الاتحادية في الاشراف والمتابعة والاطلاع على البيانات والمعلومات التي تتعلق بالعمليات البترولية التي تقوم بها شركة النفط الاجنبية، على وفق الخطط الرقابية الرقابية التي تعدها شركة نفط الشمال الممثلة للدولة المنتجة في العقد النفطي ، ومن الضروري الاشارة الى نقطة على درجة من الاهمية في الية الرقابة على عقد الاحدب النفطي ، وتتمثل بالزام شركة النفط الاجنبية بتقديم البيانات الضرورية لسير العمل في العقد على وفق القوانين واللوائح العراقية ، وهذا ما بينته المادة (١٥-٤) من العقد اذ نصت على انه (يجب ان تكون تقارير المشغل المتعلقة بالعمليات البترولية مطابقة للقوانين واللوائح العراقية المعمول بها في تاريخ السريان)[٢] .

وهي اشارة واضحة لإلزام الشركة الاجنبية المتعاقدة على التعامل على وفق القوانين واللوائح العراقية ، اذ ان المادة المذكورة كانت قد بينت ان التقارير المتعلقة بالعمليات البترولية التي تقدمها الشركة الى الاجهزة المختصة في الدولة المنتجة يجب ان تكون مطابقة للقوانين واللوائح العراقية السارية ، ويعد الزام شركات النفط الاجنبية المتعاقدة على التعامل على وفق القوانين الوطنية ، حق من حقوق الدولة المنتجة في الرقابة على عقود التراخيص النفطية .

١نص المادة (١٤-٢) من عقد الاحدب النفطي ، مكتوب باللغة الانكليزية

٢-نص المادة (١٥-٤) من عقد الاحدب النفطي ، مكتوب باللغة الانكليزية .

كذلك تمارس الرقابة المشتركة على العقد من خلال لجنة الادارة المشتركة ،اذ نصت المادة (١٣) من عقد الاحدب النفطي على ان (ينشئ الطرفان ، في غضون (٣٠) يوماً من تاريخ نفاذ مفعوله ، لجنة إدارة مشتركة يشار اليها هنا ب " لجنة الادارة المشتركة " او "JMC" لغرض الاشراف العام والرقابة على العمليات النفطية ، وتعين لجنة عدم الممانعة أربعة (٤) اعضاء بمن فيهم الرئيس ، يقوم المقاول بترشيح اربعة (٤) اعضاء ، بما في ذلك الرئيس المشارك ، والسكرتير ، وممثلين عن شريك الدولة . ويعين الطرفان ايضاً مناوباً واحداً لكل ممثليها ، وبإبلاغ بعضها باي تبليغ بخصوص اي تغير يطرأ على الممثلين او من ينوب عنهم) [١] .

وبما ان الطرف الوطني تمثله شركة نفط الشمال التابعة لوزارة النفط ، ومن ثم تشكل أعضاء اللجنة الاربعة بما فيهم الرئيس من شركة النفط المذكورة لغرض الاشراف العام والرقابة على العمليات البترولية، وبالمشاركة مع الاعضاء الاربعة الذين يختارهم المقاول ، بالإضافة الى مندوب واحد لكل من ممثلين اللجنة لطرفي العقد ، وقـــــد اوضحت المادة (١٣-٢) الواجبات والسلطات المناطة بالجنة المشتركة وقد اشارت المادة المذكورة الى أنه " يكون للجنة المشتركة الواجبات والسلطات الاتية : و-الاشراف والرقابة على تنفيذ خطط التنمية وبرامج العمل المعتمدة والسياسة العامة للمشغل . ح- مراجعة البيانات الربع سنوية ، والحسابات السنوية ، والبيانات المالية الاخرى المتعلقة بالعمليات البترولية " . يقوم مشغل المقاول على وفق جدول النقل وبحسب المادة الفرعية (٩-٥) بتحويل المرافق والمعدات المتعلقة بالعمليات البترولية الوثائق والادلة والبيانات والمعلومات المتعلقة باستعمال هذه المرافق والمعدات الى رقابة اللجنة المشتركـــــــــة (JOC) ، وان موظفي مركز العمليات المشتركة قادرون على ادارة هذه المرافق ومعالجتها والمعدات على وفق ممارسة حقول النفط الجديدة [٢] .

١-نص المادة (١٣) من عقد الاحدب النفطي ، مكتوب باللغة الانكليزية

٢-نص المادة (١٣-٢) من عقد حقل الاحدب النفطي ، مكتوب باللغة الانكليزية ، (نسخة مكتوبة باللغة الانكليزية لعقد حقل الاحدب النفطي) .

المطلب الثاني

رقابة السلطات المحلية على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب

سبقت الاشارة الى ان النظام الاداري في العراق بعد التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ شهد تحولاً واضحاً من النظام المركزي الى نظام اللامركزية الادارية في تنظيمه الاداري المحلي ، وهذا ما نص عليه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، وقانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، إذ منحت المحافظات غير المرتبطة في اقليم صلاحيات ادارية واسعة ومن خلال تلك التغيرات برزت مشكلة تداخل الصلاحيات بين السلطات ، وكان من ابرز هذه المشاكل تداخل الدور الرقابي للسلطات المحلية في المحافظات مع السلطات الاتحادية للحكومة المركزية ، بسبب غموض بعض التشريعات ، بالإضافة الى نفاذ بعض القوانين القديمة ، وقد القت هذه المشكلة بظلالها على رقابة السلطات المحلية لعقد الترخيص في حقل الاحدب النفطي ، اذ تداخل الدور الرقابي على سير العمليات البترولية للعقد ، ما بين السلطات المحلية لمحافظة واسط التي يقع العقد ضمن حدودها الادارية ، والسلطات الاتحادية المختصة بقطاع النفط .

وقد اشار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، الى إدارة قطاع النفط في المادة (١١٢) المذكورة سابقاً ، اذ وضح نص المادة الى ان الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة قطاع النفط والغاز الطبيعي مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ، وقد اشار تفسير هذا النص الدستوري جدلاً واسعاً بين المختصين بالشأن الدستوري ، وكان السؤال المطروح ، هل ان الحكومات المحلية تتشارك بالتساوي في إدارة ملف النفط والغاز المستخرج ، او ان الحكومة الاتحادية تقوم بإدارة هذا القطاع بشكل رئيـــــس وبالتنسيق مع الحكومات المحلية في الاقاليم والمحافظات غير المرتبطة في اقليم .

لقد منحت التشريعات النافذة مجالس المحافظات صلاحيات واسعة في الرقابة والاشراف على المؤسسات الحكومية ، اذ منح المحافظين سلطات واسعة في الرقابة والاشراف والتفتيش على سير المرافق العامة في المحافظة ، ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والمعاهد[١] .

وقد خول القانون المحافظين صلاحية الرقابة والتفتيش على سير المرافق العامة في الوحدات الادارية ودوائرها في المحافظة ، اضافة الى دوائر الوزارات ذات العلاقة والاجهزة التنفيذية ، وحتى الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي ضمن الحدود الادارية للمحافظة[١] .

١- ينظر البند (رابعاً) من المادة(٣١) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وهذه اشارة الى تولي المحافظين دوراً رقابياً على الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي في المحافظة ، ومن ثم وبحسب الصلاحيات المذكورة فان الحكومة المحلية في محافظة واسط لها دور رقابي على موقع عقد الترخيص النفطي لحقل الاحدب ، بحكم وقوع الاخير ضمن الحدود الادارية لمحافظة واسط[٢].

وبرغم ذلك الا ان الواقع العملي يشير الى غير ذلك ، اذ ان وزارة النفط تعمل على انها الجهة المسؤولة بشكل مباشر عن موقع العقد ، وقد اعترضت الوزارة على تبني الحكومة المحلية لمحافظة واسط لأي دور رقابي او اداري في عقد حقل الاحدب النفطي [٣].

اما الواقع الاداري وحسب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يشير الى تبني الحكومة المحلية في واسط دوراً رقابيا واشرافياً على الدوائر التي تتبع وزارة النفط الاتحادية ، بالإضافة الى الرقابة

١- ينظر المادتان (٧ ، ١ – تاسعاً) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، كما ينظر الى : عماد الجنابي ، ومحسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، ط١ ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٦٨ .

٢- يقع حقل الاحدب النفطي ضمن الحدود الادارية لمحافظة واسط العراقية وفي ناحية الاحرار التي تقع على بعد ٢٧ كم غرب مدينة الكوت ، والتي تبعد ١٨٠ كم جنوب شرق العاصمة بغداد ، وتبلغ مساحة الحقل ٣٠٠ كم٢ (٣٠ كم طول ، و ١٠ كم عرض)

٣- لقد كثرت اعتراضات وزارة النفط الاتحادية من ممارسة السلطات المحلية في محافظة واسط لدور رقابي على عقد الترخيص النفطي لحقل الاحدب والمنشآت التي تتبع الحقل النفطي ، اذ نشر على الموقع الرسمي لجريدة الصباح : بعد ان طالبت الحكومة المحلية في محافظة واسط بدور اداري ورقابي على اعمال حقل الاحدب النفطي ، اذ ردت وزارة النفط الاتحادية في بيان اصدرته في اليوم التالي تلقت الصباح نسخة منه تضمن : " ان المواقع والمنشآت النفطية مواقع سيادية وخاضعة للحكومة المركزية ، ولا يحق لأي جهة المساس بها ، وأن تدخل اي من مجالس المحافظات في عمل الوزارة يعد مخالفة قانونية صريحة على وفق القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، الخاص بقانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم " ، كما واضافت ان العقود التي أبرمت مع الشركات النفطية العالمية تمت بموافقة الحكومة الاتحادية وبالتنسيق الكامل مع المسؤولين التنفيذين بالحكومات المحلية ، ومنها – –عقد تطوير حقل الاحدب النفطي ، الذي غيرت الوزارة صيغته من عقد مشاركة في الانتاج الى عقد خدمة نفطية مع الشركة الصينية " منشور على الموقع الالكتروني " https:// www.wikipedia.org " تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٣ الساعة : ٤: ١٠ مساءاً .

والاشراف على دائرة بيئة المحافظة ، التي تختص بمنع حدوث الاثار الضارة على البيئة الطبيعية والناتجة عن العمليات البترولية لحقل الحدب النفطي[١] .

وبالتالي فان وزارة النفط الاتحادية بحسب رأينا قد خالفت النصوص الدستورية ذات الشأن من خلال تفردها بإدارة العمليات النفطية في حقل الاحدب النفطي على حساب المحافظات المنتجة .

ويبدو ان المحاولات والجهود التي تبذل من اجل حماية البيئة في المنطقة المحيطة بحقل الاحدب النفطي ، لا تكفي لضمان الحفاظ على ارواح السكان في تلك المناطق ، لأثار هذه السموم الضارة ، ومن ثم على الحكومة العراقية ان تمنح سلطات رقابية اوسع للحكومة المحلية في منطقة العقد ، عن طريق تفعيل النصوص الدستورية التي تختص بتوزيع الصلاحيات بين الحكومات الاتحادية والحكومات المحلية المختصة بالقطاع النفطي ، وتفعيل المواد (٧ ، ٢١) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٧) لعام ٢٠٠٩ ، وكذلك من الضروري تشريع قوانين جديدة تلزم الشركات الاجنبية والمحلية في الحفاظ على البيئة في منطقة العمليات البترولية ، وتكون هذه الرقابة من خلال الاجهزة التنفيذية المختصة لمحافظة واسط ، بالإضافة الى دائرة بيئة المحافظة التي تشرف عليها الحكومة المحلية في المحافظة.

وقد اشارت بنود عقد الترخيص النفطي لحقل الاحدب على ضرورة الالتزام إلى تجنب احداث تلوث للبيئة الطبيعية للمنطقة المحيطة بمنشأة الحقل وعملياته ، اذ نصت المادة (٩-١٦) من العقد على ان (يجب على المشغل اتخاذ جميع التدابير المناسبة والضرورية وفقاً للقوانين

١- لقد رصدت وكالة " الغد برس " الاثار البيئية الخطيرة الناتجة عن العمليات البترولية في محيط حقل الاحدب والتي تشمل المدن والقرى والقصبات التي تتأثر بهذه العمليات ، " اذ ما ان بدأت الشركة الصينية بالعمل الفعلي في حقل الاحدب النفطي ، حتى بدأ سكان المناطق المحيطة يعانون من مشكلة تسرب كميات كبيرة من الغاز المصاحب لاستخراج النفط من الابار ، وباتت هذه المشكلة البيئية تشكل خطراً كبيراً على حياة السكان وخاصة المصابين بأمراض الربو والحساسية " ، ويضيف المصدر نفسه الى ان " يشتكي المزارعون واصحاب الأراضي الزراعية التي تقع في منطقة الحقل من المسوحات الجيولوجية التي تقوم بها الشركة اثناء عمليات استخراج النفط ، وما تؤثره على تلك الأراضي ، اذ تضم الحقول اكثر من (٤٠٠) بئر معظمها تقع داخل املاك خاصة وكل واحد منها يحتاج الى مساحة خمس دونمات ، استحوذت عليها الشركة الصينية ودفعت مبلغ تعويض قدره عشرة (١٠) ملايين لكل مزارع ولمدة سنة واحدة فقط " ، منشور على الموقع الالكتروني : " https://www.niqash.org " تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٥ الساعة : ٥: ١٠ مساءاً .

العراقية والمعايير الدولية لحماية البيئة ومنع التلوث الذي ينتج عن عمليات البترول والتقليل من تأثير اي تلوث قد يحدث)[١] .

كما نصت المادة (٩-١٥) من عقد الاحدب النفطي على ان (يجب ان يتم تصميم انشطة المشغل فوق الارض والمنطقة الجوفية لتحقيق انتاج فعال وامن للبترول من الحقل . يجب على المشغل التأكد من ان جميع المواد والمعدات والمرافق المستخدمة في العمليات النفطية تتماشى مع المعايير الهندسية المقبولة عموماً ، وان تكون بنية مناسبة ومقبولة ، وان تبقى في حالة جيدة من العمل طوال مدة العقد...) [٢].

وهنا تشير نصوص العقد بوضوح الى ضرورة حماية البيئة المحيطة بالعقد من اثار التلوث الضارة على البيئة الطبيعية نتيجة العمليات البترولية ، وهذا مورد مهم يتعلق برقابة السلطات المحلية في محافظة واسط ، وذلك لان المنطقة التي تجري عليها العمليات البترولية تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة ، ومن ثم تقع مسؤولية حمايتها من التلوث على عاتق السلطات المحلية فيها .

وتلتزم الشركات النفطية بحماية البيئة من التلوث النفطي بموجب بنود العقد المبرم بين الدول المنتجة وشركات النفط الاجنبية ، وهذا الالتزام لا يقتصر على مرحلة واحدة من مراحل تنفيذ العمليات البترولية فقط ، بل يشمل المراحل الفنية لهذه العمليات ، ويطبق على عناصر البيئة ، اذ يجب على شركة النفط الاجنبية المتعاقدة استعمال الآلات والوسائل والتقنيات الحديثة والمتطورة خلال القيام بالأعمال البترولية ، سواء في عمليات البحث والتنقيب او الانتاج والتسويق وذلك لحماية البيئة الطبيعة في محيط منطقة العمليات من التلوث النفطي وتقليل اثاره ، وهذا مـــــا اشارت له المادة (٩-١٥) من عقد الاحدب النفطي المذكورة سابقاً .

وقد ذهبت المادة (٩-١٧) من عقد الخدمة النموذجية في العراق ، الى ما ذهبت اليه نصوص عقد الاحدب النفطي ، اذ نصت المادة المذكورة من عقد الخدمة النموذجية الى ان (يقوم المشغل باتخاذ التدابير اللازمة والضرورية للحفاظ على البيئة ومنع اي تلوث قد ينجم عن العمليات النفطية او تقليل اثاره) [٣].

١-نص المادة (٩-١٦) من عقد الاحدب النفطي ، مكتوب باللغة الانكليزية .

٢-نص المادة (٩-١٥) من عقد الاحدب النفطي ، مكتوب باللغة الانكليزية

٣-نص المادة (٩-١٧) من عقود الخدمة النموذجية لجولات التراخيص النفطية في العراق ، ٢٠١٣.

وقد اشارت النصوص الدستورية واللوائح في العراق الى منح دور للسلطات المحلية الرقابية على العمليات البترولية ، لضمان سير تلك العمليات على وفق بنود العقود المبرمة بين الحكومة وشركات النفط الاجنبية ، اذ يعد عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب من ضمن هذه العقود النفطية ، وقد بينت ذلك النصوص الدستورية (١١١، ١١٢) لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، والتي ذكرت سابقاً ، اذ اختصت المادة (١١١) من الدستور بملكية الثروة النفطية والغاز ، اما المادة (١١٢-اولا) فاختصت بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ، اذ اوضحت الفقرة الاولى من المادة المذكورة ، بان السلطة الاتحادية تتبنى ادارة قطاع النفط والغاز المستخرج مع الحكومات المحلية ، اما الفقرة الثانية من المادة المذكورة فاختصت برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير النفط والغاز المستخرج ، ومن ثم فان النصوص الدستورية المذكورة تشير بشكل واضح الى التعاون بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية في المحافظات المنتجة لإدارة قطاع النفط والغاز ، هذا بالإضافة الى رسم السياسات النفطية ، ولا يحق لأي جهة ان تتفرد على حساب الجهات الاخرى باتخاذ اجراءات او قرارات تتعلق بإدارة هذا القطاع حسب النصوص الدستورية المذكورة ، وبالتالي اشارت الى ان تعمل السلطات الاتحادية المختصة مع السلطات المحلية في المحافظات المنتجة ، وقد بدا هذا واضحاً من سياق النص الدستوري المذكور .

ونحن نذهب الى ان النص الدستوري الذي جاء في الفقرة (اولاً) من المادة (١١٢) كان واضحاً ، الا ان السلطات الاتحادية خالفت هذا النص بشكل واضح من خلال تفردها بإدارة قطاع النفط والغاز المستخرج ، وكذا فعلت السلطات الحكومية في اقليم كردستان ، وهذا كله وقع على حساب المحافظات المنتجة للنفط والتي اعتبرها الدستور الشريك الفعلي للسلطات الاتحادية .

واشار التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ للسلطات الرقابية لمجالس المحافظات على العموم ، اذ نصت المادة (٢-اولاً) على ان (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق اصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)[1].

١-نص المادة (٢-اولاً) من قانون المحافظات غير المرتبطة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

ويلاحظ ان قانون المحافظات المذكور قد اعطى الحكومات المحلية في المحافظات سلطات رقابية لضمان إدارة المحافظات على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، وهذا يتفق مع الدور الرقابي على العمليات البترولية للمواقع التي تكون ضمن الحدود الادارية للمحافظات المنتجة ، على ان لا يتعارض هذا الدور مع الدستور والاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، والقطاع النفطي لا يندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، وهي اختصاصات جاءت بها المادة (١٠٩) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، ولم يرد قطاع النفط من ضمنها ، وقد اشارت المادة (٢-اولاً) من قانون المحافظات المذكور بشكل ضمني الى رقابة السلطات المحلية في حدود المحافظة كما مربنا ذلك . كما اشارت مسودة النفط والغاز الاتحادية لعام ٢٠٠٧ الى موضوع توزيع الصلاحيات للسلطات الاتحادية والمحلية لقطاع النفط والغاز ، اذ نصت المادة (٥-٩- ثالثاً) من المسودة على (من اجل القيام بالمهام المذكورة اعلاه ، فان على مجلس الوزراء ان يضمن تبني المجلس الاتحادي للنفط والغاز ، والوزارة الوسائل المناسبة والناجعة للاستشارة والتنسيق مع السلطات الاقليمية والمحافظات المنتجة للنفط والغاز وفقاً لما نص عليه الدستور)[١] .

كما اشارت المادة (٥- ث- اولاً) من المسودة إلى ان (من اجل تيسير مهام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإقرار السياسة البترولية والخطط المترتبة عليها والتي يتم تحضيرها من قبل الوزارة بالتنسيق والتشاور مع الاقاليم والمحافظات المنتجة وكذلك لوضع التعليمات اللازمة لأبرام عقـود التنقيب والانتاج ...)[٢] .

وبالرجوع للنصوص المذكورة في مسودة النفط والغاز الاتحادية ، يلاحظ أنها اعطت المحافظات المنتجة للنفط دوراً مساوياً للسلطات الاتحادية في إدارة قطاع النفط والغاز ، وكذلك اشارت المواد المذكورة الى الدور الاساسي للسلطات الاتحادية في تشكيل (المجلس الاتحادي للنفط والغاز) مع المحافظات المنتجة للنفط ، كما أوضحت نصوص المسودة الدور الرئيسي للسلطات المحلية في المحافظات المنتجة على مجمل العمليات البترولية ، التي من ضمنها عمليات التنقيب والانتاج والنقل والتسويق ، وهذا ما ينطبق على السلطات المحلية لمحافظة واسط ، ودورها مع السلطات الاتحادية ، في الرقابة على عقد الترخيص النفطي لحقل الاحدب ، وكذلك اشارت النصوص الدستورية والقوانين

١-نص المادة (٥-٩-ثالثاً) من مسودة النفط والغاز الاتحادية في العراق لعام ٢٠٠٧ .
٢-نص المادة (٥-ث-اولاً) من مسودة النفط والغاز الاتحادية في العراق لسنة ٢٠٠٧ .

الى الاتجاه نـفسه ، ومرة اخرى نرى ان الواقع العملي يشير الى غير ذلك ، حيث تتفرد السلطات الاتحادية وكما اشرنا سابقاً في الرقابة والادارة على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب النفطي ، وهذا الدور يقع على حساب الدور الرقابي للسلطات المحلية ، مما يؤدي ذلك الى اختلال التوازن في توزيع الصلاحيات التي اكدت عليها النصوص الدستورية والقوانين ذات العلاقة ، التي اعطت السلطات المحلية في المحافظات المنتجة دوراً واضحاً مع السلطات الاتحادية في ادارة قطاع النفط والغاز المستخرج .

الخاتمة

بعد ان فرغنا من بحث الموضوع الذي حمل عنوان (الرقابة الادارية للحكومة على عقود التراخيص النفطية – حقل الاحدب النفطي انموذجاً) رأينا ان نختم بخلاصة وبضمنها الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا اليها وكما يأتي :

أولاً : الاستنتاجات

١- تعد عقود التراخيص النفطية من العقود الحديثة نسبياً اذ ما قورنت مع الانواع الاخرى العقود ، كما يمتاز العقد النفطي بطابع التعقيد ، فاتساع مجالات النشاط الاقتصادي من خلال استثمار مبالغ ضخمة في هذا النوع من العقود ، بالإضافة الى الطبيعة الفنية له ، كما ان التباين بين اطراف العقد المتمثلة بحكومات الدول المنتجة للنفط او من يمثلها من مؤسساتها العامة من جهة وشركات النفط الاجنبية التي غالباً ما تتبع الدول الصناعية الكبرى والتي تمتلك الخبرات الفنية والماليـــة من جهة اخرى ، وهذا ما يتطلب منظومة ادارية وقانونية غاية في الدقة والتعقيد للتعامل مع هذه العناصر التي تكون العقد البترولي ، كما ان اتساع الفجوة الفنية والتكنلوجية بين طرفي العقد البترولي ادى ذلك الى صعوبات جمة في الية ابرام العقد وبالأخص في المراحل الزمنية الاولى لظهور العقد النفطي والذي كان بصورة عقد الامتياز النفطي .

٢- اختلفت وتنوعت الانماط العقدية لعقود التراخيص النفطية ، اذ تباينت هذه الانماط مع امتداد الحقب الزمنية ، وقد اخذت صورة عقود الامتياز مع بداية القرن العشرين ، وانتشرت في منطقة الشرق الوسط التي تحوي على احتياطيات كبيرة للنفط ، وقد كان الطابع المميز لهذا النوع من العقود هو اختلال توازن العقد النفطي لصالح شركات النفط الاجنبية وعلى حساب المصالح الوطنية للدول المنتجة للنفط ، ويعد هذا النوع من عقود النفط ظهرت انماط تعاقدية تختلف عن سابقتها وهي عقود المشاركة بالإنتاج اذ ادخلت تعديلات على الية التعامل مع شركات النفط الاجنبية ، ومن ثم ظهرت عقود اقتسام الانتاج ، وبعدها ظهرت الصورة الاخيرة للعقد النفطي المتمثلة بعقود الخدمة والتطوير والتي مثلت حقبة جديدة وهي حقبة سيادة الدول المنتجة على ثرواتها الطبيعية ، اذ لم تعد شركات النفط الاجنبية تشارك الدول المنتجة بحصص من النفط المنتج كما كان سائداً في عقود الامتياز وعقود المشاركة بالإنتاج ولم تعد للشركات الاجنبية حصص عينية على النفط وهو في باطن الارض ، وعملت الكثير من الدول المنتجة ومنها العراق على تشريع القوانين الخاصة بالنفط وآليه التعاقد ، وكانت هذه القوانين الوطنية تعمل على التأسيس

لسيادة الدول المنتجة علـــى ثرواتها النفطية وعـــــد هذه الموارد الطبيعية من الاملاك العامة لهذه الدول .

٣- ترى الدراسة بان عقود التراخيص النفطية بشكلها الحديث التي ابرمتها الحكومة العراقية في جولات التراخيص والـــــتي بدأت بالجولة الاولى عام ٢٠٠٨ وتنتهي باخر جولة عام ٢٠١٨ ، ورغم اعلان وزارة النفط العراقية بان هذه العـــقود النفطية هـــــي عقـــــود خدمة وتطوير الا انها وبحسب الواقع العملي تأخذ في بعض عناصرها من عقود المشاركة وبعضها الاخر من عقود الخدمة وهذا ، وينطبق ذلك علـــــــــــــى عقـــــد الترخيص النفطي لحقل الاحدب (نموذج الدراسة) ، ونرى ان الفريق الوطني العراقي الذي فاوض في جولات التراخيص النفطية لم يكن موفقا في اختيار نوع العقد على وفق الضوابط التشريعية والادارية والتي تضمن سيطرة الدولة على مجمل العمليات البترولية ، واكتفى الفريق الوطني من ابرام عقود الخدمة والتطوير النفطية في هذه الجولات والتي تأخذ بعض عناصر عقود المشاركة ، رغم انها تعـــد افضل من عقود المشاركة التي ابرمتها حكومة كردستان العراق بعد عام ٢٠٠٨ .

٤- رغم اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية الا ان الدراسة ترى بان عقود التراخيص النفطية هي عقود ادارية ، وذلك للتماثل الواضح بين عقود التراخيص النفطية والعقود الادارية ، اذ ان كلا النوعين من العقود يتم ابرامه من السلطة العامة ويهدف الى تحقيق المصلحة العامة ، كما ان كليهما يهدف الى ادارة المرفق العام وتنظيمه وتسييره ، كذلك ان كلا النوعين يتشاركان في انهما يتضمنان شروطاً استثنائية وغير مألوفة لصالح الادارة ومن ثم فقد خلصت الدراسة الا ان عقود التراخيص النفطية هي عقود ادارية .

٥- يعـــد عقد الترخيص لحقل الاحدب النفطي مـــــــن العقود الـــــــتي تمثل الصورة الحديثة للعقود الـــــــــتي ابرمتها الحكومة العراقية بعـــــــد عام ٢٠٠٣ وفـــــــي جولة التراخيص الاولى عام ٢٠٠٨ اذ امتاز هذا العقد عن غيره مـــــــن العقود التي ابرمتها الحكومة العراقية بانه تم على وفق القانون وعلى صورتين ، الصورة الاولى : كانت عقدا للمشاركة ومن خلال القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ والصادر من مجلس قيادة الثورة المنحل ، امـــــا الصورة الاَخرى :- فكانت بتغيير وزارة النفط لنوع العقد من عقد مشاركة الى عقد خدمة وتطوير وايضا من خلال القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١١ والصادر من رئاسة جمهورية العراق ومن ثم فان عقد الترخيص النفطي لحقل الاحدب هو الصورة الواضحة لعقد المشاركة المطور كونه ابرم في نهاية

العقد التسعيني بوصفه عقد مشاركة ثم عادت وزارة النفط لتغير صيغته في عام ٢٠٠٨ الى عقد خدمة وتطوير من خلال جولة الترخيص الاولى التي وقعتها وزارة النفط العراقية ، وبالتالي وحسب وجه نظر الدراسة فان جميع عقود الخدمة والتطوير التي اعلنت عنها وزارة النفط العراقية من خلال جولات التراخيص النفطية هي عقود تتماثل في بعض صفاتها مع عقود المشاركة وبالأخص القابلية لتمديد مدة العقد في ظروف معينة تحددها اطراف العقد .

٦- على الرغم من الاشارة الواضحة للمادة (١١٢- اولا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ التي توضح مشاركة السلطات الاتحادية مع السلطات المحلية في ادارة قطاع النفط الغاز المستخرج ، الا ان الواقع العملي يشير الى غير ذلك اذ ان الرقابة والادارة الفعلية للعمليات البترولية تكون واضحة بالنسبة للأجهزة الرقابية الاتحادية وعلى حساب السلطات المحلية ، وهذا ما كان جليا في الرقابة على عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب اذ ان وزارة النفط الاتحادية واجهزتها الادارية تأخذ الدور الاكبر في الادارة والرقابة ، وبالمقابل ضعف الدور الرقابي للسلطات المحلية في محافظة واسط والتي يقع حقل الاحدب النفطي ضمن حدودها الادارية ، وهذا ما يعد مخالفة للمادة (١١٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ سابقة الذكر من قبل السلطات الاتحادية .

٧- يشير الواقع العملي بان القانون النافذ الوحيد الذي يتعلق بقطاع النفط والغاز المستخرج في العراق هو القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٥ والذي يحمل اسم "قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية" اذ يشمل هذا القانون جميع عمليات الاستكشاف والحفر والانتاج والتطوير المتعلقة بالنفط والغاز الطبيعي .

٨- لقد حددت الامانة العامة لمجلس الوزراء في اعمامها الملفت للنظر رقم (ش.و/١/٨/١٧٢٨٨) في عام ٢٠٠٥ الدور الرقابي للأجهزة الرقابية على العقود الثانوية التي تبرم بين شركات النفط الاجنبية وبين المقاولين الثانويين وبحجة ان الاجهزة الرقابية الحكومية لا تشمل صلاحية مراقبه العقود التي لا تكون الدولة طرفا فيها ، وهذا ما يساعد على افلات شركات النفط الاجنبية من رقابة الاجهزة الوطنية ، وهذا بدوره يؤدي الى ضياع الاموال العامة لحساب شركات النفط الاجنبية .

٩- عدم فاعلية القوانين المتعلقة بحماية البيئة التي تخص العمليات البترولية لشركات النفط الاجنبية في العراق ، ومنها قانون مجلس البيئة في المحافظات والتي اشارت مواده (٧ ، ٢١) الى حماية البيئة الطبيعية في العراق من العمليات البترولية لشركات النفط الاجنبية ، وقانون حماية

وتحسين البيئة العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٩ ، وهذا ما ولد ضررا بالغا على البيئة الطبيعية في المناطق القريبة من العمليات البترولية لشركات النفط الاجنبية .

١٠- على الرغم من الملاحظات الكثيرة التي اثيرت على مسودة قانون النفط والغاز العراقي لعام ٢٠٠٧ والتي لم يقرها مجلس النواب العراقي ، الا ان بعض مواد هذه المسودة قد اشارت الى مواضيع مهمة تتعلق بالرقابة على العمليات البترولية ومنها المادة (٥) التي تخص صلاحيات السلطات ، كما ان اقرار قانون شركة النفط الوطنية العراقية عام ٢٠١٨ من مجلس النواب ما هو الا اقرار جزئي للمسودة بحسب وجهة نظر الدراسة ، اذ ان المسودة كانت قد اشارت الى تأسيس "شركة النفط الوطنية العراقية" وهذا في المادة (٦) منها .

ثانيا : المقترحات

١- على الدول المنتجة للنفط التي يعد العراق من اهمها ان تعمل على تقليص الفجوة الفنية والتكنولوجية بينها وبين شركات النفط العالمية التي تتبع في اغلبها الى الدول الصناعية الكبرى ، ومن ثم تحقيق التوازن في العقد النفطي بما يخدم التنمية الاقتصادية والمجتمعية للدول المنتجة للنفط .

٢- الضرورة الملحة الى تشريع قانون النفط والغاز في العراق بما يتماشى واهمية قطاع النفط فيه كونه من الدول المهمة على صعيد احتياطي النفط وانتاجه ، بعد اثرائه بالمفاصل التي تتعلق بالعمليات البترولية من ملكية مصادر النفط وادارة هذه المصادر ونشاط التنقيب والتطوير وصلاحيات السلطات والامور التنظيمية التي تتعلق بأنظمة هذه العمليات ، على ان يكتب بلغة قانونية سليمة .

٣- يفضل للإدارة العراقية المختصة بقطاع النـــــفط ان تتوخى التطبيق العملي للمادة (١١٢ – اولا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ التي تؤكد قيام السلطات الاتحادية بإدارة قطاع النفط والغاز الطبيعي مع السلطات المحلية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط ، وهذا ما يساعد على تجنب الكثير من المشاكل التي ترافق عملية ادارة ورقابة قطاع النفط في عموم العراق ، وقد اكدت التجربة الفعلية في ادارة العمليات النفطية وجود الكثير من التداخل بين السلطات والاجهزة الرقابية الاتحادية والمحلية .

٤- نقترح على مجلس الوزراء العراقي اعادة النظر بالتعميم رقم (ش. و/٨/١٧٢٨٨) والصادر من المجلس عام ٢٠٠٥ ومن خلاله منع ديوان الرقابة المالية من التدقيق والرقابة على العقود الثانوية "العقود من الباطن" التي تبرم بين شركات النفط الاجنبية والشركات الاجنبية والمحلية الثانوية بحجة إنه لا تجوز رقابة اجهزة الدولة الوطنية على العقود التي لا تكون الدولة طرفا فيها ، متناسيه بان الاموال التي تدخل في هذه العقود هي اموال عامة وتخص الشعب العراقي كونه الجهة المالكة للثروة النفطية بحسب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

٥- ضرورة تفعيل القوانين المتعلقة بحماية البيئة التي تخص العمليات البترولية التي تقوم بها شركات النفط الاجنبية العاملة في عقود التراخيص النفطية في العراق ، والتي منها شركة ائتلاف الواحة الصينية التي تعمل على ادارة عقد الترخيص النفطي في حقل الاحدب ، وذلك لان هذه القوانين تعمل لردع الشركات الاجنبية التي اضرت بشكل خطير بالبيئة الطبيعية للمناطق القريبة من عملياتها البترولية وهذا ما انعكس بالسلب على صحة سكان هذه المناطق .

والحمد لله رب العالمين...

المصادر

اولاً :- القرآن الكريم ...

ثانياً :- المعجمات

١- ابراهيم مصطفى احمد الزيات ، المعجم الوسيط ، دار الدعوة للنشر ، الجزء الاول ،تركيا ، بدون سنة نشر .

٢- ابو الفضل جمال بن محمد بن منظور ، لسان العرب ، الجزء الاول والجزء الرابع ، ط٣ ، دار صادر بيروت ، ١٩٩٤ .

٣- الرازي محمد بن ابي بكر ، مختار الصحاح ، دار الرضوان ، حلب ، ٢٠٠٥ ، ص٤٥٤ .

٤- العلامة ابن منظور ، لسان العرب ، ،الجزء الثالث والجزء السابع ، ط٤ ، دار صادر ، بيروت ، ٢٠٠٥ م.

ثالثاً :- الكتب القانونية

١- د. ابراهيم احمد ابراهيم ، القانون الدولي الخاص – مركز الاجانب وتنازع القوانين ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١ .

٢- د. ابو العلا ابو النمر ، مفاوضات عقود التجارة الدولية ، دار النهضة ، القاهرة ، بدون سنة نشر .

٣- د. احمد حلمي خليل هندي ، البترول والغاز الطبيعي في دولة الامارات العربية المتحدة ، دار الفكر الجامعي للنشر ، ط١ ، ٢٠١٠ .

٤- د. احمد حلمي خليل هندي ، عقود الامتيازات البترولية واسلوب حل منازعاتها ، بدون دار وسنة نشر .

٥- د. احمد السروي ، التلوث البترولي ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ٢٠١١ .

٦- د. احمد سلامة بدر ، العقود الادارية وعقود البوت ، مكتبة دار النهضة العربية ، ط٢ ، ٢٠١٠ .

٧- د. اشرف وفا محمد ، المركز القانوني للأجانب في القانون المصري والمقارن ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ .

٨- د. السيد خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية ، الاسكندرية ، شركة الاسكندرية للطباعة والنشر ، ١٩٧١ ، ص١٥٨ .

٩- د. انور السلطان ، مصادر الالتزام في القانون المدني الاردني ، عمان ، ١٩٨٧ .

١٠- د. بسمان نواف فتحي حسين الراشدي ، النظام القنوني للاستثمارات الاجنبية النفطية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١٤ .

١١- د. بشار محمد الاسعد ، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة ، دار الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٦ .

١٢- د. جابر جاد نصار ، عقود البوت والتطور الحديث في عقد الالتزام ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .

١٣- د. جلال احمد خليل ، النظام القانوني لحماية الاختراعات ونقل التكنلوجيا الى الدول النامية ، ط١ ، الكويت ، ١٩٨٣ .

١٤- جير هارد فان غلان ، القانون بين الامم ، ج٢ ، دار الافاق الجديدة ، بيروت ، ترجمة وفيق زهدي ، بلا سنة نشر ، ص٢٣٣ .

١٥- د. حامد الشريف ، التراخيص الادارية ، ج٣ ، دار القانون للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١ .

١٦- حبيب الهرمزي ، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي ، بدون دار وسنة نشر .

١٧- د. حسن ذنون ، النظرية العامة للالتزامات ، الكتاب الاول مصادر الالتزام ، بغداد ، ١٩٧٦ ، ٢٠٠٥ .

١٨- د. حربي محمد ، الاستراتيجية النفطية الغربية في الخليج العربي ، ط١ ، منشورات دار الكتاب الجديد ومكتبة المنار ، بغداد ، ١٩٧٤ .

١٩- د. حفيظة السيد حداد ، العقود المبرمة بين الدولة والاشخاص الاجنبية الخاصة لتحديد ماهيتها والنظام القانوني الحاكم لها ط١ ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ .

٢٠- د. خلاف عبد الجبار خلاف ، احتكار اجهزة النفط التنظيمية والازمنة الراهنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ .

٢١- د. دارا رمزي توفيق ، ، الاثار القانونية المترتبة على عقود الاستثمار النفطي – دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١٧ .

٢٢- درع حمادي عبد ، عقد الامتياز ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١ .

٢٣- د. رضا عبد الجبار الشمري ، الاهمية الاستراتيجية للنفط ، دار الصفاء للنشر والتوزيع ، ٢٠١٢ .

٢٤- د. رعد هاشم امين التميمي ، النظام القانوني لعقد التجهيز ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ١٩٧٨ .

٢٥- د. ريم سعود سماوي ، براءات الاختراع في الصناعات الدوائية – التنظيم القانوني للتراخيص في ضوء منظمة التجارة العالمية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ .

٢٦- د. زكريا عبد الحميد باشا ، دراسات في اقتصاديات النفط والسياسة النفطية ، ط١ ، مطبعة جامعة الموصل ، ١٩٨٠ .

٢٧- د. زهير الحسيني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، ٢٠١٢ .

٢٨- د. سراج حسين ابو زيد ، التحكيم في عقود البترول ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ،الاسكندرية ، ٢٠٠٨ .

٢٩- د. صاحب عبيد الفتلاوي ، الموجز في العقود المسمات – عقد الايجار ، العاتك لصناعة الكتب ، القاهرة ، بدون سنة نشر .

٣٠- د. صلاح الدين جمال الدين ، عقود نقل التكنلوجيا ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، مصر ، بدون سنة نشر .

٣١- د. طارق محمد عبد الرحمن سلطان ، سلطة الادارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الادارية وضوابطها – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .

٣٢- د. طه البشير ، نظرية الالتزام في القانون العراقي ، ج١ ، بغداد ، ١٩٨٠ .

٣٣- د. عادل ابو هشيمة ، القانون الدولي الخاص ، جامعة بني سويف ، ٢٠١١ .

٣٤- عادل عزت السجقي ، سريان المعاهدات على الدول غير الاطراف ، مطبعة السعدون ، بغداد ، ١٩٧٨ .

٣٥- د. عاطف سليمان ، الثروة النفطية ودورها العربي ، مركز دراسات الوجدة العربية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٩ .

٣٦- د. عبد الباقي البكري ، الالتزام في القانون العراقي ، ج١ ، بغداد ، ١٩٨٠ .

٣٧- د. عبد الرزاق السنهوري ، الوجيز في النظرية العامة للالتزام ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ .

٣٨- د. عبد الرزاق المرتضى السليمان ، الاشخاص الاعتبارية في العلاقات الدولية الخاصة ، دار الكتب الوطنية ، ط١ ، بنغازي ، ٢٠٠٧ .

٣٩- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الاسس العامة للعقود الادارية ، ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ط١ ، ٢٠٠٨ .

٤٠- د. عبد الله حنفي ، العقود الادارية ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .

٤١- د. عبد المجيد الحكيم ، نظرية الالتزام في القانون العراقي ، ج١ ، بغداد ، ١٩٨٠ .

٤٢- د. عبد المنعم محفوظ ، قضاء المشروعية وفلسفة الانفتاح الاقتصادي في مصر ، دار عالم الكتاب للنشر ، ط١ ، القاهرة ، ١٩٨٤.

٤٣- د. عبد المعطي محمد عساف ، مبادئ الادارة ، بدون دار نشر وبدون سنة نشر .

٤٤- د. عصام العطية ، القانون الدولي ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢ .

٤٥- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، دار السنهوري للنشر ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١٥ .

٤٦- د. عصام فرج الله محسن ابراهيم ، الطبيعة القانونية للعقود الدولية للبترول ، ط١ ،دار الفكر الجامعي للنشر ،٢٠١٧ .

٤٧- د. عكاشة محمد عبد العال ، القانون الدولي الخاص ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ١٩٩٦ .

٤٨- د. علي فياض حمزة محمد ، الرقابة الحكومية على شركات انتاج النفط في ضوء عقود المشاركة بالإنتاج السودانية ، بدون دار نشر وبدون سنة نشر .

٤٩- م . عمار شنتة الشاهين ، ادارة ملف النفط في اقليم كردستان ، بدون دار نشر ، ٢٠١١ .

٥٠- د. عمر بن ابي بكر باخشب ، نـــــــظام الـــــــــبترول ، ط١ ، بدون دار نشر، جدة ، ١٩٩٥ .

٥١- د. عمر الخولي ، الوجيز في العقود الادارية ، ط٢ ، بدون دار نشر ، ٢٠١٢ .

٥٢- د. غسان رباح ، الوجيز في العقد التجاري الدولي ، بدون دار نشر ، بيروت ،٢٠٠٨ .

٥٣- د. فهد محمد العفاسي ، عقود الثروات النفطية ، دار الاكاديمية للنشر ، الكويت ، بدون سنة نشر .

٥٤- فوأد قاسم الامير ، حكومة اقليم كردستان وقانون النفط والغاز ، ، دار الغد للنشر ، بغداد ، ٢٠٠٨ .

٥٥- كامل السامرائي ، القوانين الخاصة بالنفط ، مطبعة اسعد ، بغداد ، ١٩٦٩ .

٥٦- د. كاوان اسماعيل ابراهيم ، عقود التنقيب عن النفط وانتاجه ، دار الكتب القانونية للنشر والتوزيع ، ٢٠١٤ .

٥٧- كينيث كار لستون ، العقد الدولي لاتفاقيات الامتياز ، جامعة نورث وسترون ، بدون سنة نشر .

٥٨- د. ماجد راغب الحلو ، العقود الادارية والتحكيم ، دار الجامعة الجديدة ، ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ .

٥٩- د. ماجد عبد الحميد السيد عمار ، عقد الترخيص الصناعي واهميته للدول النامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٧ .

٦٠- د. مازن ليلو راضي ، العقود الادارية في القانون الليبي والمقارن ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ .

٦١- د. محمد ازهر السماك ، البترول العراقي بين السيطرة الاجنبية والسيادة الوطنية ، مطبعة جامعة الموصل ، ١٩٨١ .

٦٢- د. محمد ازهر السماك ، و زكريا عبد الحميد الباشا ، دراسات في اقتصاديات النفط والسياسة النفطية ، مطبعة جامعة الموصل ، ط١ ، الموصل ، ١٩٨٠ .

٦٣- د. محمد حسين منصور ، العقود الدولية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .

٦٤- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ .

٦٥- د. محمد طلعت الغنيمي ، القانون بين الامم ، بدون دار نشر ، ١٩٧٠ .

٦٦- محمد عبد العزيز علي بكر ، النظام القانوني للعقود المبرمة بين الدولة والاشخاص الاجنبية ، المكتبة العصرية ، المنصورة ، ٢٠١٠ .

٦٧- د. محمد لبيب شقير ، وصاحب ذهب ، اتفاقيات وعقود البترول في البلاد العربية ، المطبعة العالمية ، ج١ ، ط٢ ، القاهرة ، ١٩٦٩ .

٦٨- د. محمود خلف الجبوري ، الاسس العامة للعقود الادارية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط٢ ، عمان ، ٢٠١٦ .

٦٩- د. محمود عاطف البنا ، العقود الادارية – دراسة خاصة لنظام تامين المشتريات الحكومية وعقود التوظيف واستغلال الثروة الطبيعية في المملكة العربية السعودية ، دار العلوم للطباعة والنشر ، الرياض ، ١٩٨٤ .

٧٠- د. محمود ماهر ابو العينين ، التراخيص الادارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء وافتاء مجلس الدولة – دراسة تحليلية ، بدون دار نشر ، ط١ ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .

٧١- د. محمود المظفر ، ملكية الثروات المعدنية – دراسة مقارنة في الشريعة والقوانين الوضعية ، بدون دار نشر ، بدون مكان نشر ، ١٩٨٧ .

٧٢- د. نواف كنعان ، القانون الاداري الاردني ، الكتاب الاول ، ط١ ٣ ، عمان ، بدون سنة نشر .

٧٣- د. نوري عبد الحميد خليل ، التاريخ السياسي لامتيازات النفط في العراق ، ط١ ، المكتبة الوطنية ، ، بغداد ، ١٩٨٠ .

٧٤- د. هاني محمد كامل المنايلي ، اتفاق التحكيم وعقود الاستثمار البترولية ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ، بدون مكان نشر ، ٢٠١٤ .

٧٥- د. يسري محمد ابو العلا ، نظرية البترول ، دار الفكر الجامعي ، ط١ ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ .

رابعاً :- الرسائل و الاطاريح

ا- الرسائل

١- بن بغلية ليلى ، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة باتنة ، ٢٠٠٤ .

٢- ريام عباس علي ، القانون الواجب التطبيق في عقود التراخيص النفطية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠١٥ .

٣- عامر محمد عبد اللطيف ، عقود الامتيازات النفطية ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة المنصورة ، ٢٠١٢ .

٤- عبد الرحيم محمد سعيد ، النظام القانوني لعقود البترول ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة القاهرة .

٥- ياسر عامر حسان ، الاثار القانونية لعقد الخدمة النفطي (للتطوير والانتاج) بالنسبة للشركة الاجنبية المستثمرة ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠٠٧ .

ب- الاطاريح

١- د. احمد عبد الحميد عشوش ، النظام القانوني للاتفاقيات البترولية في البلاد العربية ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق في جامعة القاهرة ، ١٩٧٥ .

٢- د. احمد عبد الرزاق خليفة السعيدان ، القانون والسيادة وامتيازات النفط ، اطروحة دكتوراه ، بيروت ، ١٩٩٦ .

٣- د. حاتم نظمي عثمان ، اتفاقيات البترول والغاز وسلطة الدولة في تعديلها ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٤ .

٤- د. عبد الرحيم محمد سعيد ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، بدون سنة نشر .

٥- د. غسان عبيد محمد ، عقود خدمة انتاج البترول ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق ، ٢٠١٣ .

٦- د. هنادي فوزي حسين ، رقابة الادارة في مرحلة تنفيذ العقد الاداري ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة النهرين ، ٢٠١٥ .

خامساً :- الابحاث والمقالات والمؤتمرات

١- د. احمد عبد الباري ، دور منظمة الدول المصدرة للبترول في حماية مصالح الدول الاعضاء فيه ، مجلة الاقتصاد والادارة ، جامعة الملك عبد العزيز ، العدد ٢ ، محرم ١٣٩٦ هـ .

٢- م . امجد صباح العلي ، عقود بديلة لاتفاقيات المشاركة بالانتاج لتطوير القطاع النفطي في العراق ، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية ، العدد ٢١ ، ٢٠٠٨ .

٣- تغريد داوود السلمان ، اثر الايرادات النفطية في تنمية الاقتصاد العراقي ، بحث منشور .

٤- جريدة مداولات مجلس الشعب الوطني الجزائري ، رقم ٤٩ ، ١٩٨٠ .

٥- د. حنان القيسي ، نظام الادارة اللامركزية ومجالس المحافظات في العراق – دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الملتقى ، دار الكتب والوثائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ .

٦- سعد علام ، نحو استثمار الدولة لبتر ولها بنفسها ، بحث مؤتمر البترول العر بي السادس ، بغداد . ١٩٦٧ .

٧- شاكر عبد موسى الساعدي ، قراءة في عقود الخدمة الفنية ، مقال منشور في صحيفة الصباح الجديد ، .

٨- عقود الخدمة الموحدة (عقد الخدمة النموذجية) ، التقرير الخامس لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية ، وزارة النفط العراقية ، ٢٠١٣ .

٩- عماد الجنابي ، ومحسن جبر ، دراسة تحليلية لقانون المحافظات الغير منتظمة في اقليم ، رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

١٠- محمد طلعت الغنيمي ، شرط التحكيم في اتفاقيات البترول ، بحث مقدم الى مؤتمر البترول العربي الثالث ، الاسكندرية ، ١٩٦١ .

سادساً :- التشريعات

ا- الدساتير

١-دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢-دستور الجزائر لسنة ١٩٦٣ .

٣-دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ .

٤-دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ .

ب- القوانين

١-القانون الاساس العراقي لسنة ١٩٢٥ .

٢-القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .

٣-قانون تأميم عمليات شركة نفط العراق المحدودة رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١ .

٤-قانون تأسيس شركة النفط الوطنية العراقية رقم (١١) لسنة ١٩٦٤ .

٤-قانون تخصيص مناطق الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم (٩٧) لسنة ١٩٦٧ .

٥-قانون اعادة تشكيل شركة النفط الوطنية العراقية رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦٧ .

٦-قانون تأميم عمليات شركة نفط العراق المحدودة رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٢ .

٧-قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية في العراق رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٥ .

٨-قانون التصديق على عقد حقل الاحدب النفطي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ .

٩-قانون النفط والغاز لإقليم كردستان العراق رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ .

١٠-قانون وزارة النفط والثروات المعدنية لإقليم كردستان رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٧ .

١١-قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

١٢-قانون عقد الاحدب النفطي رقم (٣) لسنة ٢٠١١ .

١٣-قانون شركة النفط الوطنية العراقية لسنة ٢٠١٨ .

١٤-قانون تأسيس الشركة المصرية العامة للبترول رقم (٢) لسنة ١٩٥٨ .

١٥-قانون تأسيس شركة النفط الكويتية رقم (١٩) لسنة ١٩٦٠ .

١٦-قانون البترول والمعادن لسلطنة عمان لسنة ١٩٧٦ .

١٧-قانون مجلس الوزراء في الجمهورية اليمنية رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ .

١٨-قانون الثروة النفطية لجمهورية السودان رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ .

١٩-قانون الاستثمار الكويتي رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ .

٢٠-قانون النفط الايراني رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ .

ج- الانظمة والتعليمات

١-تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٧ .

٢-النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .

٣-تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .

٤-نظام مجلس الوزراء السعودي رقم (ا/١٣) لسنة ١٤١٤ هـ .

سابعاً :- المواقع الالكترونية

1- http://archive.revenuewatch.org/reports

2- www.omanlegal.ovg

3 -http://www.alaviandassociates.com

4-www.almougem.com

5-http://alwikipedia.org/wiki

6-www.ernc.com

7-www.un.org

8-www.nioc.ir/portal/hom/default.aspox

9-http://iraqiecomists.net

10-http://www.almirbd.com

11-http://www.moo.oil.gov.iq.peld

12-http://www.almothaqaf.com/alpma.

13-http://ar.parliament.iq

14-http://www.ahewat.0rg

15-http://www.topsarbia.com

16-http://www.anaz.blogspot.co.uk.

17-http://www.oil.gov.iq

18-http://www.ammonnews.net.

19-www.lleapedia.aelindex-php

20-http://www.niqash.org

21-http://www.ieiti.org.iq

22-www.moo.oil.iq

23-http://www.yemen.into

24-http://repository.sustech,edu/handel

ثامناً :- الوقائع العراقية والكردستانية

١- الوقائع العراقية العدد ١٤٧٤ في ١٩٦٧/٩/٢١ .

٢- الوقائع العراقية العدد ١٥٣٣ في ١٩٦٨/٢/٦ .

٣- الوقائع العراقية العدد ٣١٤٩ في ١٩٨٧/٥/١١.

٤- الوقائع العراقية العدد ٣٦٨٣ في ١٩٩٧ .

٥- الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥ .

٦- الوقائع الكردستانية العدد ٧٥ في ٢٠٠٧/٨/١٥ .

٧- الوقائع العراقية العدد ٤٣٢٥ في ٢٠١٤/٦/١٦ .

٨- الوقائع العراقية العدد ٤٤٨٦ في ٢٠١٨/٤/٩ .

تاسعاً :- المصادر الاجنبية

1-Dilume (GR) what is an international contracts ? an Amenican and a Gallic, Dilemma, I.C.L.Q ,1958.

2-Aramco Arbitration : Saudi Arabiya , Aromco , Award of 23 August , 1958 .

3-ANDREA GIARDINA, the international center for settlement of investment disputes between states and national of other states , 1966 .

4-petroleum press service , London ,few , 1973

5-mohammed said Altehaalal : paysproducteuns de petrol et compauies international these , lasnne , 1977

Abstract

The countries with natural resources have continued to pursue effective and efficient means of optimizing their resources in order to advance economic and social development. This is achieved through the conclusion of contracts by the governments of these countries with the foreign oil companies and the sale of oil and puzzles. The importance of the subject matter lies in the work of the governments of the producing countries, To reach the desired results of the contract in order to achieve the best possible profits, and the oil-producing countries are the most important party in the contracts of licenses for oil as the owner of the investment by law and therefore the government to use its legal authority to follow up and Aqubh on licensing contracts for the purpose of protecting the oil interests of the public during the decade, And the producing countries have two pictures of the conclusion of the oil licensing contract. The first is that it is one of the parties to the contract, which aims to double its revenues and protect its interests to the foreign oil companies, which is not as easy as will be discussed in a later supplier.

The second is the government's control of the entire contract and its conformity with the terms agreed upon between the parties to the contract. The research will clarify the formula whereby contracting between governments on the one hand and foreign oil companies on the other. The contract is a concession, a production sharing contract (PSA), a service contract and a development contract. The contracts for oil licenses are complex, due to the large amount of investment invested and the difficulty of ascertaining the level of profits on the other hand due to the difference between production costs and profits according to the financial circumstances And economy In addition, the foreign companies that are involved in this field are often among the largest international companies of a monopolistic nature, which consists of international cartels that follow the major industrial countries. Here, the importance and seriousness of the administrative role of governments in the oil producing countries is defined. The administration of the contracts of licenses for oil by foreign companies, the selection of the appropriate contractual system and the mapping of negotiations with these companies, which are often adopted in the process of negotiating the contracting with specialists in this field at the level of the world, and governments to strive for

RIP control over all phases of the contract from the stage of negotiation through the stages of contracting and control over the implementation phase , This study will be discussed throughout the chapters after the study and analysis included the contract of the al-Ahdab oil as a model for the study. The study highlighted the administrative control of the governments on the oil licensing contracts, which is the basis for the extension of government authority over these contracts in countries rich in natural resources, Iraq is one of the most prominent of these countries, and the research aims to determine the legislative shortcomings of this control, and the importance of research in the non-ratification of the oil law and puzzles, which provides an opportunity to propose the amendment of some paragraphs of this law Especially in the mechanism of licensing contracts for oil, and includes the methodology of research in government control of the administration of the contracts of licenses for oil comparison between the laws of some Arab and regional countries and other oil-producing countries, and adopts research analytical approach through the examination of contracts of licenses for oil guided by the ideas and opinions of jurists and specialists and specialized law books After the explanation, analysis and discussion for the purpose of reaching the results aimed at the study of access to it, as well as the research adopts the applied approach through guidance of the provisions of the international judiciary in the field of study.

Republic of Iraq

Ministry of Higher Education

And Scientific Research

Al-Qadisiya University

College of Law

The administrative control of the government on oil licensing contracts - Al Ahdab oil field model

A Thesis Submitted By

Nashaat Mohammed Lafta

To the council of college of law- Al-Qadisiya University As part of requirements for master degree in Public Law

Supervised by

A.P.Dr.

Zainab Kareem Swadi

2019 A.D **1440 A.H**