

التقييم الشامل والتفصيلي لمشروع قانون التعديل الاول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية

احمد موسى جيا
استشارية التنمية والابحاث
النرويج

اعتمد هذا التقييم الشامل على الوثائق والمراسلات الرسمية التالية للجهات المذكورة والمتعلقة بالموضوع مباشرة:

- 1- مشروع قانون التعديل الاول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية
 - 2- قرار مجلس الوزراء بتاريخ 17 آب 2020؛
 - 3- كتاب وزارة النفط رقم 265 في 2020/8/10 المتضمن مشروع قانون التعديل الاول لقانون شركة النفط الوطنية وكتب الوزارة السابقة المتعلقة بالموضوع ذاته في 2020/8/5 و2020/6/10 و2019/12/15؛
 - 4- مذكرات الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء الموقعة بتاريخ 2020/7/19 و2020/8/10 بشأن مشروع قانون التعديل الاول؛
 - 5- كتب رئيس لجنة النفط والطاقة النيابية في 2019/9/21 و2019/10/31.
- بعد مراجعة وتحليل، بشكل معمق ودقيق وموضوعي ومهني، كافة ما ورد في الوثائق والمراسلات اعلاه والمتعلقة بمشروع قانون التعديل الاول لقانون شركة النفط الوطنية العراقية تم التوصل الى ما يلي:
- اولا: يعاني قرار مجلس الوزراء من اشكاليات مهمة ومؤثرة من الجوانب الدستورية والقانونية والاجرائية مما يعيق اتخاذ الاجراءات التنفيذية لمشروع قانون التعديل الاول لقانون الشركة؛ **المطلوب**: اعادة النظر في القرار اعلاه وصياغته من جديد بعد معالجة الاشكاليات المشخصة بشكل تام وواضح وفاعل؛
- ثانيا: يعتبر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 66 لسنة 2018 (المتعلق بالطعن بقانون الشركة رقم 4 لسنة 2018) قرارا تاريخيا وجوهريا ومؤثرا ويشكل سابقة قانونية مهمة للغاية وبذلك اصبح من ضمن الاسس التي يجب على مشروع التعديل ان يمثل له ولا يتعارض معه مطلقا؛ **المطلوب**: لا بد من الالتزام التام والدائم بهذا القرار تنفيذيا والاخذ به، من ناحية الجوهر، في اية تشريعات مستقبلية تتعلق بشركة النفط الوطنية العراقية؛
- ثالثا: اظهر التحليل المقارن وجود تباين كبير وجوهري ومؤثر بين اراء الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء واءاء وطروحات وتوصيات وزارة النفط وما يترتب على هذا التباين من فجوة فهم عميقة لا بد وان ينعكس تأثيرها على الجوانب التنفيذية؛ **المطلوب**: على طرفي السلطة التنفيذية التوصل الى موقف موحد يستند عليه في اعداد مشروع قانون التعديل قبل احالته الى السلطة التشريعية؛
- رابعا: تشير مراسلات وزارة النفط ورئيس لجنة الطاقة النيابية الى وضع مؤسف وسلبي: اما الى عدم الفهم الصحيح لقرار المحكمة الاتحادية العليا اعلاه او محاولة التقليل من اهميته وتحجيم تأثيره والالتفاف عليه بصيغ مختلفة؛
- المطلوب**: على جميع المعنيين وفي كافة المستويات الرسمية (خاصة ضمن السلطتين التنفيذية والتشريعية) والمدنية الاطلاع على خلفيات وقرار المحكمة الاتحادية العليا وفهمه بشكل صحيح وعدم العمل والتعمد في الاقلال من اهميته وتأثيره؛ فقرارات المحكمة الموقرة نافذة ونهائية وملزمة مالم تقرر المحكمة ذاتها عكس ذلك؛

خامسا: لم نجد مطلقا مبرر الاستعجال في اقرار مشروع قانون التعديل وتجاوز الاجراءات القانونية الاصولية والضرورية المعهودة وفي هذه الظروف الذي يمر بها العراق؛
المطلوب: الالتزام بالإجراءات الاصولية القانونية المعمول بها عند اعتماد مشاريع القوانين وبعد ذلك يحال مشروع القانون الى مجلس النواب الجديد الذي سيتم تشكيله بعد الانتخابات النيابية المجدولة للسنة القادمة؛

سادسا: يعاني مشروع قانون التعديل ذاته العديد من حالات التعارض مع قرار المحكمة الاتحادية العليا والنواقص والتناقض والاضافة غير المبررة وركاكة النص والمنطلقات الفكرية التقليدية التي لم تأخذ ولا تتوافق مع التطورات السائدة في الصناعة الاستخراجية النفطية؛
المطلوب: قيام مجلس الوزراء باعادة مشروع قانون التعديل الى وزارة النفط لإعادة النظر فيه من جديد بشكل جدي ومهني وتخصصي وصحيح وقانوني وحديث وذلك في ضوء ما ورد في كل من مذكرة الدائرة القانونية للامانة العامة لمجلس الوزراء وفي هذا التقييم التفصيلي والشامل لمشروع التعديل ادناه.

فيما يلي تفاصيل التحليل والتقييم الذي استندت عليه الاستنتاجات اعلاه:

اولا: قرار مجلس الوزراء بتاريخ 17 آب 2020

قبل الخوض في تحليل هذا القرار اجد من الضروري الاشارة الى:

- 1- سبق لي ان تناولت هذا القرار قبل الاطلاع على الوثائق والمراسلات المذكورة اعلاه وذلك بتاريخ 18 آب 2020 مما يعني عدم الحاجة الى تكرار ما ذكرت سابقا إلا عند الضرورة؛
- 2- انه لم يتم لغاية تاريخه نشر هذا القرار على الموقع الالكتروني للامانة العامة لمجلس الوزراء/قرارات مجلس الوزراء!! وهنا لا بد من التساؤل عن سبب عدم نشر هذا القرار لحد الان، خاصة بوجود تباين في صيغة الفقرة الثانية من قرار المجلس، وهل ما تم نشره وتسريبه عن هذا الموضوع هو مجرد اقتراح ام قرار اتخذ فعلا من قبل المجلس؛
- 3- ذكر راي الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء انه لم يسبق عرض مشروع التعديل على مجلس الوزراء في عهد حكومة عبد المهدي السابقة ولا حكومة الكاظمي الحالية؛ فما الذي دفع بوزير النفط الحالي الى هذا الاستعجال في الدفع بمشروع مليء بالنواقص والثغرات والعيوب؛
- 4- ان الاستعجال في موافقة مجلس الوزراء على مشروع التعديل واحالته الى مجلس النواب كان لاسباب غير مقنعة ويشكل تجاوزا للإجراءات الاصولية القاضية اولا بعرض مشروع التعديل على لجنة الطاقة في مجلس الوزراء وعلى مجلس شورى الدولة لضمان والتأكد من الرصانة القانونية للتشريع المقترح وتدقيقه قبل احالته الى مجلس النواب.

يتكون قرار مجلس الوزراء من فقرتين: تتضمن الفقرة (1-) الموافقة على مشروع التعديل واحالته الى مجلس النواب مع الاخذ بعين الاهتمام راي الدائرة القانونية في الامانة العامة للمجلس. اما الفقرة (2-) فتخول البدء باكمال مستلزمات تاسيس الشركة "من خلال قيام مكتب استشاري يختاره مجلس ادارة الشركة، وبموافقة مجلس الوزراء على تحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات المملوكة تمهيدا لفك الشركات ونقل حقوقها والتزاماتها وتمليكها للشركة....."
فيما يتعلق بالفقرة (1-) من القرار أرى ما يلي:

- 1- ان "ربط الموافقة على مشروع قانون التعديل مع الاخذ بعين الاهتمام راي الدائرة القانونية في الامانة العامة للمجلس" انما يعني تلازم كلاهما من وجهة نظر السلطة التنفيذية: اي وجوب

الالتزام بتضمينهما في النص النهائي لقانون التعديل. ولكن اذا كان رأي الدائرة القانونية في الامانة العامة للمجلس مهما وملزما (وهو كذلك بنظري كما سنرى لاحقا) فلماذا لم يتم تعديل مشروع التعديل ليشمل رأي الدائرة القانونية في الامانة العامة للمجلس قبل احالته الى مجلس النواب؟

2- لم يذكر القرار من هي الجهة الرسمية التي يجب عليها ان تأخذ رأي الامانة العامة لمجلس الوزراء بعين الاعتبار. فان كان المقصود هو مجلس النواب فهذا لا يتوافق مع أحكام المادتين (61/أولاً، و 80/ثانياً) من الدستور؛ حيث تعنى كلا المادتين باقتراح مشروعات القوانين ولم يرد فيهما ما يلزم اخذ رأي الامانة العامة لمجلس الوزراء بعين الاعتبار. ان شواهد الممارسات السابقة في اقرار قانون الشركة قيد التعديل تشير الى مصادقة مجلس النواب على قانون اختلف كلياً عن مشروع القانون الذي اقترحه السلطة التنفيذية؛

3- من الناحية القانونية والاجرائية ماذا سيفعل مجلس الوزراء في حالة عدم اخذ مجلس النواب رأي الامانة العامة لمجلس الوزراء بعين الاعتبار: الصمت او الطعن؛ فالصمت يعني القبول بتشريع غير متوازن وغير متناسق، والطعن يعني التأخير في البدء بتشكيل الشركة. فلماذا كل هذا التخبط؟؟

4- لقد كان من الافضل والاصوب دستوريا وقانونيا واجرائيا ان يتم التوافق بين وزارة النفط والدائرة القانونية للامانة العامة لمجلس الوزراء على صيغة جديدة لمشروع قانون التعديل.

وفيما يتعلق بالفقرة الثانية لقرار المجلس ارى انها تعاني من العديد من الثغرات اهمها:

1- كيف يمكن لمجلس الوزراء اقرار " البدء بإكمال خطوات تأسيس الشركة" قبل ان يتم اعتماد مشروع قانون التعديل من قبل مجلس النواب ونشره في الجريدة الرسمية؟؟!!

2- هل تم تعيين مجلس ادارة الشركة؟ واذا تم ذلك فمن هو رئيس الشركة ومن هم اعضاء مجلس ادارتها وكيف تم تعيينهم قبل تشريع التعديل الاول لقانون الشركة حسب الاصول الدستورية، خاصة بوجود خلاف بين الامانة العامة والوزارة حول درجة رئيس الشركة؟؟ واذا لم يتم ذلك فمن سيتولى مهمة " البدء بإكمال خطوات تأسيس الشركة"؟؟

3- ان فك ارتباط الشركات المذكورة ونقل حقوقها والتزاماتها وتمليكها للشركة مشروط زمنيا بتحديد قيمة الموجودات الثابتة لتلك الشركات المملوكة من قبل مكتب استشاري وذلك بدلالة النص "تمهيدا لفك الشركات"؛ ويعني هذا انه لا يمكن من الناحية الفعلية والتنفيذية والقانونية فك ارتباط تلك الشركات (من وزارة النفط) والتحاقها بشركة النفط الوطنية العراقية قبل اكمال تقديرات المكتب الاستشاري. ويترتب على ذلك عدم توفر الاسس القانونية لتمثيل تلك الشركات في مجلس ادارة الشركة والمساهمة في اجتماعاته؛ فمن يمثل تلك الشركات في مجلس ادارة الشركة وهل تتوفر اية مشروعية ومصادقية وموثوقية لمجلس الشركة دون مشاركة الشركات المملوكة؟؟؟

4- وفيما يتعلق بتحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات المملوكة، أليس من الاجدى والادق والاسرع قيام ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتعاون مع وزارة النفط والشركات المعنية بهذه المهمة بدلا من المكتب الاستشاري المتخصص (والذي في الغالب سيكون اجنبيا ومكلفا ماليًا ومختلف منهجيا)!!!

5- وفي هذا المجال لا بد من التأكيد وبكل وضوح ودقة ان تحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات المملوكة المنتجة حاليا (نفط البصرة و نفط الشمال و نفط ميسان و نفط الوسط و نفط ذي قار) و مستقبليا يجب ان لا تتضمن مطلقا الاحتياطات الهيدروكربونية-

النفطية (النفط والغاز والمكثفات) المؤكدة والمحتملة؛ حيث ان الثروة النفطية- حسب الدستور- ملك لكل الشعب العراقي وليس للشركات الوطنية المنتجة المذكورة؛

6- اشار قرار المجلس قيد البحث الى " أحكام المادتين (1/5، و 5/7) من قانون شركة النفط الوطنية " وهذا غير دقيق حيث لا توجد هاتين المادتين في القانون المذكور؛ وكان يجب الاشارة الى المواد المعنية بدقة اي: "المادة-5- اولاً- 1" و " المادة-8- خامساً" على التوالي؛

7- حسب ما ورد في نص اخر فقد اختتمت الفقرة (2-) من القرار اعلاه بعبارة فضفاضة لا ضرورة ولا اهمية لها حيث نصت " مع الأخذ بعين الاهتمام ما جاء في مشروع القانون المذكور آنفاً!!!" اليس مشروع القانون المذكور ملزماً لمجلس ادارة الشركة في حالة اقراره حسب الاصول الدستورية !!! ان مثل هذا النص يفسح المجال للتخبط واتخاذ الاجراءات الخاطئة والمنتسرة وغير المدروسة وتذكرنا بقرارات جبار لعبي في حينه؛

على ضوء ما تقدم اقترح ما يلي وبالتسلسل المذكور:

(1)- تكليف وزارة النفط بمهمة تقدير وتحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات التي سيتم الحاقها (المملوكة) لشركة النفط الوطنية العراقية وذلك بالتعاون مع الشركات المعنية وديوان الرقابة المالية الاتحادي. وفي حالة اعتذار ديوان الرقابة عن ذلك يتم اشراك مكتب استشاري عراقي ذو خبرة معروفة في هذا المجال يتم اختياره باسلوب الاعلان والمنافسة العلنية وبكل شفافية. وفي حالة تعذر وجود مكتب استشاري عراقي تتم، بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء، دعوة واختار المكاتب الاجنبية المتخصصة وبنفس اسلوب الاعلان والمنافسة العلنية وبكل شفافية. تحدد مدة لا تتجاوز ستة اشهر لانجاز مهمة تقدير وتحديد قيمة الموجودات الثابتة للشركات المعنية؛

(2)- يتم بالتوازي التنسيق بين وزارة النفط والدائرة القانونية للامانة العامة لمجلس الوزراء على صيغة جديدة لمشروع قانون التعديل بعد معالجة نقاط الاختلاف بينهما (كما سيذكر ادناه)؛

(3)- احالة الصيغة الجديدة لمشروع قانون التعديل الى مجلس شورى الدولة للتدقيق في قانونية الصيغة الجديدة؛

(4)- بعد اكتمال الخطوات الثلاث اعلاه تتم موافقة مجلس الوزراء على مشروع قانون التعديل واحالته الى مجلس النواب لتشريعه حسب الاصول الدستورية.

ثانيا: التباين الكبير والجوهري والمؤثر بين اراء الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء واء وطروحات وتوصيات وزارة النفط

يمكن تلخيص هذا التباين بما يلي:

1- بعد استيزاره بوقت قصير وجه الوزير الحالي بتاريخ 2020 /6/10 كتابا الى مكتب رئيس الوزراء قلل فيه من اهمية قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (66) لسنة 2018 وطلب فيه اتخاذ الاجراءات الكفيلة للمضي بتاسيس الشركة استنادا الى القانون المطعون به كمرحلة اولى والشروع في تعديل القانون كمرحلة ثانياة؛ وهذا بنظري يمثل قراءة غير صحيحة (عن قصد او بدونه) لما ورد في قرار المحكمة الاتحادية العليا سواء ما يتعلق بعدد الجهات الرسمية والمدنية التي طعنت

بالقانون وبعدد المواد المطعون بها وباهميتها ودورها في تنفيذ قانون الشركة رقم (4) لسنة 2018 من جهة وينم عن الافتقار لأبسط متطلبات التخطيط السليم اذ يبدو ان استعجال الوزارة (لأسباب معينة!!) في تاسيس الشركة ينطبق عليها مثل التخبط الشهير: وضع العربة امام الحصان!!؛ وهنا لا بد من الاشارة ان كتاب الوزارة في 2019/12/15 (بتوقيع الوزير السابق ثامر الغضبان) قد اقترح المسودة النهائية لتعديل القانون رقم (4) لسنة 2018 والسير بالأجراءات التشريعية دون الاشارة الى البدء بتاسيس الشركة، فماذا ومن دفع الوزير الحالي للاصرار على البدء بتاسيس الشركة ولمصلحة من ولمكافئة من!!.

2- بينت الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء في كتابها بتاريخ 2020/7/20 انه "لا يمكن المضي بتأسيس شركة النفط الوطنية العراقية استنادا الى قانون الشركة رقم (4) لسنة 2018 اذ نرى ان المواد القانونية التي جرى الحكم بعدم دستورتيتها بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (66) لسنة 2018 لها تاثير كبير في تاسيس الشركة... وعليه .. نرى ان يجري المضي بتعديل القانون قبل تاسيس الشركة"؛ اني ارى صواب هذا الرأي من جهتين: الاولى اقرار اهمية الطعون التي اقرتها المحكمة الاتحادية العليا والثانية منطقية تسلسل الاجراءات التنفيذية: اي تعديل القانون ثم المضي في تاسيس الشركة؛

3- اعادت وزارة النفط تاكيدها على الموضوع بموجب كتابها في 2020/8/5 وطلبت استحصال موافقة مجلس الوزراء وبشكل متوازي على تعديل القانون وفقا للمسودة المرفقة بذلك الكتاب والبدء باجراءات تاسيس الشركة. لقد تضمن الكتاب اربعة مبررات واهية وغير مقنعة للاسراع في اقرار تعديل القانون ولكن لم يذكر اي مبرر للبدء بتاسيس الشركة باستثناء العموميات كدعم الاقتصاد العراقي وتطوير الصناعة النفطية والغازية!!!

وبسبب استعجالها هذا فقد وقعت الوزارة في خطأ تجاهل التسلسل الزمني لمراسلاتها حيث اعطت نسخة من كتابها اعلاه الى لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب وكتبت "نشركم الى كتابنا المرقم 527 في 2019/10/15 المعطوف على كتابيكم 251 في 2019/9/21 و 285 في 2019/10/31"؛ فكيف تشير الوزارة الى كتاب لجنة النفط والطاقة في مجلس النواب بتاريخ لاحق زمنيا (في 2019/10/31) لكتاب الوزارة الذي تشير اليه (في 2019/10/15) !!!

4- بينت الدائرة القانونية/قسم التشريع في الامانة العامة لمجلس الوزراء في مذكرتها الداخلية بتاريخ 2020/8/10 الى الامين العام لمجلس الوزراء رايها الذي يتعارض بشكل مؤثر مع موقف وزارة النفط والذي يمكن تلخيصه بما يلي:

- (1) تؤكد الدائرة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء على ان قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية عدد من مواد القانون لها تاثير كبير على المضي في تاسيس الشركة؛
- (2) لا يمكن عرض الموضوع على مجلس الوزراء دون عرضه على اللجنة القانونية لان ذلك يتعارض مع النظام الداخلي لمجلس الوزراء، إلا اذا عده رئيس مجلس الوزراء من الموضوعات الطارئة. وهذا التاكيد جاء ردا على طلب المدير العام للدائرة القانونية في وزارة النفط "عرض التعديل على مجلس الوزراء لإمكانية تاخر تدقيقه (اي التعديل) في مجلس الدولة في ظل جائحة كورونا"؛ اي عرض الموضوع قبل وبغض النظر عن نتائج تدقيق مجلس شوري الدولة لمسودة التعديل!!!
- (3) امكانية البدء باستكمال مستلزمات تاسيس الشركة ؛ (وهذا ما تناولته في الفقرة اولا: قرار مجلس الوزراء بتاريخ 17 آب 2020 اعلاه)؛

(4) اما فيما يتعلق بمقترح التعديل فقد ادرجت الدائرة القانونية ثمانية اعتراضات عليه بضمنها عدم معالجة مقترح التعديل اعتراضات المحكمة الاتحادية العليا على بعض مواد القانون المطعون به؛ وكما سألين ادناه فاني أأيد هذه الاعتراضات واضيف عليها.

ثالثا: اشكاليات وثغرات مشروع قانون تعديل قانون شركة النفط الوطنية العراقية

اعتمد في هذا التقييم منهجية التحليل المقارن للنص بشكل متكامل من نواحي الشكل (الصياغة) والمضمون (وضوح مقاصد المشرع وتناسقها) والتبعات (احتمالية نتائج التنفيذ) واقتراح التعديل (معالجة الثغرات والنواقص)، للمواد التي تناولها مشروع التعديل.

تناول مشروع التعديل مواد القانون 3، 4، 5/اولا/2، 6، 7، 8، 9، 11، 12، 13، 16. هذا يعني ان التعديل شمل اكثر من نصف مواد القانون والتي جاءت تلبية لبعض (وليس جميع) ما ورد في قرار المحكمة الاتحادية العليا، مما يؤكد اهمية ذلك القرار على عكس ما ذهب اليه رئيس لجنة الطاقة والنفط النيابية في كتابه بتاريخ 2019/10/31 والذي حاول فيه التقليل (بغير حق) من اهمية وتأثير قرار المحكمة الاتحادية العليا.

فيما يلي ملاحظاتي على المواد التي تضمنها مشروع التعديل وحسب التسلسل الوارد فيه.

المادة (3) مهام الشركة

1- على الرغم من ان عنوان هذه المادة هو "مهام الشركة" فان نص المادة يبدأ بتعبير "تهدف الشركة"؛ وهذا خلط واضح بين "المهام/الواجبات" التي على الشركة القيام بها و "الاهداف" التي تسعى الشركة الى تحقيقها؛ فالخلط بين المهام/الواجبات والاهداف انما يشير الى عدم وضوح الرؤيا. كذلك حصر تنفيذ المهام "من خلال شركاتها المملوكة" امر غريب للغاية فاين دور مجلس الادارة والتشكيلات الاخرى (المذكورة في المادة 7/ثانيا) اذا كانت "مهام الشركة" تتم من خلال الشركات المملوكة حصرًا!!! وعليه اقترح اولاً اعادة صيغة مدخل هذه المادة ليصبح "تعتمد الشركة معايير الكفاءة والجدوى الاقتصادية والمالية في تنفيذ مهامها التالية: " وثانياً قيام وزارة النفط بصياغة مادة منفصلة او فقرة جديد ضمن هذه المادة عن "اهداف الشركة"؛

2- ورد في الفقرة "اولا- ادارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة." يقتصر هذا النص او يفسر على انه يقتصر على الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة الحالية؛ وهذا يكرر نفس الاشكالية التي خلقها النص الفاضل الوارد في المادة الدستورية (112-اولا). وعليه اقترح تعديل النص اعلاه ليصبح: "اولا- ادارة وتطوير وتشغيل الحقول المنتجة والحقول المكتشفة غير المطورة والحقول والتراكيب التي يتم استكشافها."؛

3- ورد في الفقرة "ثانيا- ابرام عقود الاستكشاف والتطوير والانتاج وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع احكام الدستور." تعاني هذه الفقرة من ثغرات واشكاليات عديدة ومهمة: فتعبير "ابرام عقود" جاء عاماً لا يحدد نوعية او طبيعة تلك العقود مما يفسح المجال للالتفاف على سياسة الدولة وعلى احكام الدستور؛ ومن اوضح الشواهد الفعلية على ذلك ما قام به الوزير السابق جبار لعيبي في اجراءات وعقود جولة التراخيص الخامسة المضرة للاقتصاد العراقي حيث قام بتأهيل والتعاقد مع شركات مدرجة في القائمة السوداء عكس سياسة الدولة من جهة وتبني عقود المشاركة في الارباح (التي تمثل الوجه النقدي لعقود المشاركة في الانتاج) خلافاً لما ورد في الدستور وعلى ما تم اعتماده في جولات التراخيص الرابع الاولى. الاشكالية الثانية ان تعبير "ابرام عقود" قد يفسر على انه يعني حصراً ابرام تلك العقود مع شركات على حساب الجهد الوطني ويترتب على ذلك تقليل اهمية ودور مبدأ "المحتوى المحلي" ذي البعد التنموي في نشاطات الاستكشاف والتطوير والانتاج. اما الاشكالية الثالثة والمهمة ايضاً فان هذه الفقرة تخول الشركة وحدها ابرام العقود وفي اقرار ان تلك العقود هي وفق سياسة الدولة ولا تتعارض مع احكام

الدستور؛ اي للشركة صلاحية مطلقة ونهائية في ابرام تلك العقود بدون العودة الى وموافقة وزارة النفط او مجلس الوزراء او مجلس النواب!!!!

لمعالجة تلك النواقص اقترح تعديل النص ليصبح: "ثانيا- عند الضرورة المدعمة بدراسة الجدوى، ابرام عقود الاستكشاف والتطوير والانتاج وفق سياسة الدولة بما لا يتعارض مع احكام الدستور وبموافقة وزارة النفط ومجلس الوزراء ولا تتضمن عقود المشاركة في الانتاج و/او عقود المشاركة في الارباح."

4- ورد في الفقرة "ثالثا- تطوير عمليات التنقيب والانتاج والنقل والتخزين والعمليات النفطية ذات العلاقة." يلاحظ ان هذه الفقرة قد اهملت الاشارة الى عمليات "الاستكشاف والتطوير" فمن يتحمل مسؤولية تطويرهما؟؟ اما ما يتعلق بعمليات "النقل" فيتوقف على موضوعين سيتم مناقشتهم لاحقا. وعليه اقترح ، مرحليا، تعديل النص ليصبح: " ثالثا- تطوير عمليات التنقيب والاستكشاف والتطوير والانتاج [والنقل] والتخزين والعمليات النفطية ذات العلاقة."؛

5- كما ورد في الفقرة "رابعا- ادارة عقود الخدمة التي تم ابرامها في جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والانتاج." النقص المهم والمؤثر في هذه الفقرة هو من سيقوم بادارة بقية العقود الاخرى التي ابرمت خارج جولات التراخيص كما في الحقول التي تدار وتطور بالجهد الوطني وغيرها من عقود الشركات المملوكة. وعليه اقترح تعديل النص ليصبح: "رابعا- ادارة جميع العقود النافذة قبل سريان تنفيذ هذا القانون والمتعلقة بنشاطات الشركة"؛

6- تنص الفقرة "خامسا- ادارة وتشغيل شبكة انابيب النفط الخام الرئيسية." هذه الفقرة تعني من الناحية الفعلية الاستحواذ على جزء اساسي من مهام ونشاطات شركة خطوط الانابيب النفطية (وهي شركة عامة مرتبطة بوزارة النفط) لان هذه الشركة ليست مذكورة ضمن الشركات المملوكة حسب هذا التعديل. اي ان هذا الاستحواذ سيضعف الى حد كبير جدا شركة خطوط الانابيب النفطية ويلغي دورها وينفي مبرر استمرارها. كذلك لا يوجد المبرر الاقتصادي والتنظيمي والتخصصي في ضم هذه شركة الانابيب (المعنية بقطاع خدمات نقل النفط) الى شركة معنية بانتاج النفط والغاز. يضاف الى ذلك ان "شبكة انابيب النفط الخام الرئيسية" معنية بشكل اساسي ومباشر بتصدير النفط الخام من المنافذ المعروفة والتي يقع جميعها ضمن مجال العلاقات الدولية للعراق مع دول الجوار التي تمر من خلالها تلك الانابيب وفق اتفاقيات ثنائية. وعليه ارى الغاء هذه الفقرة من هذه المادة؛

7- نصت الفقرة "سادسا- تاسيس شركات مملوكة لها وتمويلها لتنفيذ اعمالها على اساس الجدوى الاقتصادية والمالية وبموافقة مجلس الوزراء." لا يوجد اعتراض على هذا النص ولكن ذكر واشترط الجدوى الاقتصادية والمالية وموافقة مجلس الوزراء واقتصارها بموضوع "تاسيس شركات مملوكة" انما يعني وقد يفسر على ان انجاز المهام المذكورة في الفقرات من اول الى خامسا من هذه المادة لا تحتاج الى الجدوى الاقتصادية والمالية ولا تتطلب موافقة مجلس الوزراء؛ وهذا بنظري امر غير مقبول مطلقا ويشكل خلافا مؤثرا في القانون.

رأسمال الشركة: المادة (5/اولا/2)

ورد في مشروع التعديل ان يكون رأسمال الشركة " (1 ترليون) دينار عراقي كرأسمال تشغيلي تسدده وزارة المالية"

لم تبرر وزارة النفط هذه الزيادة الهائلة في الراسمال التشغيلي المطلوب من 400 بليون (المذكورة في القانون ذاته) الى ترليون دينار في هذا الوقت الذي يعاني منه العراق من ضائقة مالية حادة من جهة وتأثير قبول الطعن في القانون على حجم ونطاق نشاطات الشركة من جهة ثانية واخراج سومو من قائمة الشركات المملوكة من جهة ثالثة وغير ذلك من الاعتبارات، خاصة في حالة تقليل عدد الشركات المملوكة كما سيرد ادناه.

كذلك لم يذكر ان كان كامل الراسمال الجديد منحة ام سيتم اعادة تسديده، كلا او جزءاً، من ارباح الشركة المذكور في (المادة 11/اولا) ام لا!!

المادة-5- مجلس الادارة

- 1- لا يوجد مبرر لان يكون "وكيل وزارة النفط لشؤون الاستخراج" عضواً في مجلس الادارة وارى ان يكون ممثل الوزارة بدرجة مدير عام تجنباً لتضخم مجلس الادارة بالمناصب والدرجات العليا المكلفة مادياً خاصة وان ممثل الوزارة غير متفرغ؛
- 2- تضمنت الفقرة "خامساً: وكيل وزارة الثروات الطبيعية في الاقليم عضواً" لم نجد ما يبرر وجود هذا العضو في الوقت الذي لم يرد ذكر اي من الحقوق الموجودة في الاقليم في مشروع التعديل ونفط الاقليم خارج ولاية الشركة؛ وعليه ارى الغاء هذا العضو ما لم يتم النص في قانون التعديل على شمول النشاطات النفطية والغازية في الاقليم بقانون الشركة.

المادة-7- اولا

- 1- تنص الفقرة "1- يرأس الشركة موظف بدرجة وزير...." لي على هذه الفقرة الملاحظات التالية:
 - (1-) لا يوجد اي مبرر لان يكون رئيس الشركة بدرجة وزير خاصة بعد ان تم تقليل مهام الشركة في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا؛ (2-) لم يذكر مشروع التعديل اية مهام محددة لرئيس الشركة فكيف يمنح درجة وزير من ليس له مهام محددة؛ (3-) حسب الممارسات المعروفة دولياً فانه عندما يكون للشركة مديراً تنفيذياً يصبح دور رئيس الشركة (ان وجد) رمزياً شرفياً وله امتيازات مالية قليلة لا تقارن بتلك التي يتمتع بها المدير التنفيذي؛ فلماذا الحالة هنا هي عكس تلك الاصول والممارسات الدولية؛ (4-) يمكن ان تساهم هذه الدرجة في خلق فرص المناكفة والتناقض ضمن قيادة القطاع النفطي و خاصة الاستخراجي بين الوزير /رئيس الشركة ووزير النفط مما ينعكس سلباً على نشاطات الشركة؛ (5-) تسييس منصب رئيس الشركة وجعله عرضة للمحاصصة السياسية المقيتة؛ (6-) يساهم في تضخم مجلس الادارة بالمناصب والدرجات العليا المكلفة مادياً بدون مبرر؛ (7-) لم تحدد فترة خدمة الرئيس ولا كيفية اقتراح الاسماء المرشحة ولا كيفية اختيار الاكثر تاهيلاً من بينهم.
- في ضوء ما تقدم ارى: 1- يكون منصب رئيس الشركة اما "بدرجة خاصة" او "بدرجة وكيل وزارة"؛ 2- يعين لمدة (ثلاث) سنوات مشروطة بحسن الاداء والانجاز والقيادة النزيهة، وقابلة للتجديد لمرة واحدة فقط؛ 3- له خدمة لا تقل عن 20 عاماً في الصناعة النفطية العراقية؛ 4- ليس من المتهمين في قضايا الفساد او عدم الحفاظ على المال العام او في التخبط في اتخاذ القرارات؛
- 2- فيما يتعلق بالفقرة (2-) من المادة اعلاه ارى 1- ان يكون كل من النائب الاول والنائب الثاني لرئيس الشركة بدرجة مدير عام (وليس وكيل وزارة) لنفس الاسباب المذكورة اعلاه؛ 2- يعين كل منهما لمدة (اربع) سنوات مشروطة بحسن الاداء والانجاز والقيادة النزيهة، وقابلة للتجديد لمرة واحدة فقط؛ 3- لكل منهما خدمة لا تقل عن 20 عاماً في الصناعة النفطية العراقية؛ 4- ليس من المتهمين في قضايا الفساد او عدم الحفاظ على المال العام او في التخبط في اتخاذ القرارات؛

- 3- وفيما يتعلق بالفقرة (4-) من هذه المادة ارى الغاء هذه الفقرة ليحل محلها ما يلي: 1- يكون رئيس كل شركة مملوكة وكل دائرة (مذكورة في "الفقرة ثانيا:2." من هذه المادة) عضوا في مجلس ادارة الشركة؛ 2- يكون لكل رئيس شركة ولكل دائرة بديلا له في المجلس من نفس الشركة المملوكة او الدائرة وحسب التسلسل القيادي في تلك الشركة المملوكة او الدائرة؛
- 4- اما ما يتعلق بالفقرة (5-) من هذه المادة ارى الغاء هذه الفقرة ليحل محلها ما يلي: 1- ثلاثة من المختصين بالصناعة النفطية والتخصصات ذات العلاقة؛ 2- يعين كل منهم بدرجة خبير لمدة (ثلاث) سنوات مشروطة بحسن الاداء قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط؛ 3- لكل منهم خدمة لا تقل عن 15 عاما في الصناعة النفطية العراقية؛ 4- ليس من المتهمين في قضايا الفساد او عدم الحفاظ على المال العام؛ 5- يرشح كل منهم الرئيس ويوافق وزير النفط على كل منهم ويصادق مجلس الوزراء على كل منهم ووفق السياقات القانونية؛
- 5- اضافة فقرة جديدة لهذه المادة تتعلق بالعمر وارى: 1- ان لا يتجاوز عمر رئيس الشركة عند تعيينه 65 عاما؛ 2 - ان لا يتجاوز عمر عضو مجلس ادارة الشركة عند تعيينه 62 عاما باستثناء رؤساء الشركات المملوكة حيث تحدد خدمة كل منهم في ضوء النظام الداخلي للشركة المعنية.

المادة -7- ثانيا: 2 .

- ارى عدم الحاق الشركات التالية الواردة في هذه الفقرة من المادة اعلاه بالشركة وهي شركة الاستكشافات النفطية، شركة الحفر العراقية، شركة ناقلات النفط العراقية للاسباب التالية:
- 1- تعتبر كل من شركة الاستكشاف وشركة الحفر من الشركات الخدمية المتخصصة بمجال عملها وقد اثبتت موجوديتها في تقديم خدماتها على اسس تنافسية من جهة ومن خلال اتفاقيات ثنائية مع شركات اجنبية في مجال تخصصها؛
- 2- تعتبر مساهمات هاتين الشركتين في تنفيذ عقود جولات التراخيص وعلى اسس تنافسية من اهم وابرز الامثل على "المحتوى المحلي" مما عزز دورهما واسهم في تقويتها من النواحي التنظيمية والفنية والتقنية والاقتصادية. وعليه اقترح اما بقاء كل شركة على وضعها الحالي او دراسة جدوى دمجها في شركة واحدة مرتبطة بالوزارة كأن تكون شركة الحفر والاستكشافات النفطية العراقية، وهو الافضل بنظري من منطلقات ترابط وتكامل النشاطات واقتصاديات العمليات والاستخدام الامثل للطاقات البشرية والمادية والهيكلية؛
- 3- اما ما يتعلق بشركة ناقلات النفط العراقية فان وضعها يحتاج الى تقييم جدي في ضوء بعض العقود المشكوك في سلامتها وصلاحياتها اولا ثم تقرير اما الابقاء على ما هي عليه كشركة مستقلة مرتبطة بوزارة النفط او دراسة جدوى دمجها بشركة تسويق النفط - سومو.

المادة -7- خامسا: 2.

- تنص الفقرة اعلاه "نتقل الى الشركة جميع الحقوق والالتزامات المتعلقة بعقود جولات التراخيص في الاستكشاف والتطوير والانتاج." ولكن ماذا بشأن الحقوق والالتزامات المتعلقة ببقية العقود الاخرى التي ابرمت خارج جولات التراخيص كما في الحقول التي تدار وتطور بالجهد الوطني وغيرها من عقود مذكرات التفاهم للشركات المملوكة والدوائر التابعة للشركة.
- وعليه اقترح تعديل النص ليصبح: " تنتقل الى الشركة جميع الحقوق والالتزامات المتعلقة بجميع العقود ومذكرات التفاهم النافذة قبل سريان هذا القانون والمتعلقة بنشاطات الشركات المملوكة والدوائر المنصوص عليها في البند (ثانيا/2) من هذه المادة"

المادة (8/اولا) مهام مجلس الادارة

- يعاني البند (اولا) من هذه المادة العديد مواطن الخلل وعدم الوضوح والنواقص والعموميات مما يتطلب اعادة النظر فيها بشكل جدي ومعالجتها.
- 1- تنص الفقرة "3. المصادقة على خطط الاستخراج والتطوير السنوية والمستقبلية للشركة ومتابعة تنفيذها....." ماذا بشأن خطط النشاطات الاخرى للشركة عدا الاستخراج والتطوير فمن يصادق عليها؟؟؟
 - 2- جاء نص الفقرة (4.) عاما فضفضا يشمل العديد من الامور المهمة التي اشير الى كل منها بكلمة واحدة فقط؛ فهل يكفي القول "مع الاهتمام بابعاد نشاط الشركة الاجتماعية والصحية والبيئية والبحوث وشؤون الافراد"؟؟ وهل من مهام المجلس "رسم ووضع الخطط" ام المصادقة على تلك الخطط؟ ثم كيف "تحقق اهداف الشركة" في الوقت الذي لم يرد ذكر تلك الاهداف في مشروع التعديل هذا؟؟؟
 - 3- تضمن نص الفقرة (5.) مهام ليست لها علاقة بنشاطات ومهام الشركة مثل "التصدير والتصنيع وبرامج الاستثمار لتنمية وتطوير الصناعة النفطية وسياسات وبرامج الطاقة البديلة" وهذا براي يتعارض بشكل واضح جدا مع ما ورد في (المادة 3) المشار اليها اعلاه والخاصة بمهام الشركة، لذا اقترح تعديل هذا النص بحذف ما يلي منه "التصدير والتصنيع وبرامج الاستثمار لتنمية وتطوير الصناعة النفطية وسياسات وبرامج الطاقة البديلة" ؛
 - 4- ونفس الامر ينطبق على ما ورد في الفقرة (8.) وذلك لعدم ذكرها في (المادة 3) المشار اليها اعلاه والخاصة بمهام الشركة ولا يمكن ان تكون من مهام الشركة لذا اقترح الغائها. كذلك ارى ان هذه الفقرة والفقرة (5.) من قانون التعديل انما تمثل محاولة التفاف على قرار المحكمة الاتحادية العليا؛
 - 5- لم يرد ضمن مهام المجلس اعداد النظام الداخلي للشركة ولا الى التوقيت الزمني لاصدار هذا النظام ولا الى معالجة المشاكل التنفيذية المتعلقة به في ضوء العديد من القوانين المشار اليها في كل من مشروع التعديل والقانون الاصيل ذاته؛ وهذا بنظري نقص مؤثر جدا في مشروع التعديل لا بد من معالجته.

المادة (8/ثانيا) اجتماعات المجلس

- 1- اقترح تعديل الفقرة (2-) لتصبح "2- يمكن عقد اجتماع استثنائي للمجلس بدعوة من رئيسه او المدير التنفيذي او بناء على طلب مسبب يقدم من قبل اربعة من اعضاءه"؛
- 2- اقترح تعديل الفقرة (4-) لتصبح "4- يتخذ المجلس قراراته المتعلقة بالسياسات والتعاقدات والاستثمار بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس"؛
- 3- اقترح تعديل بداية الفقرة (5-) لتصبح "5- للرئيس او المدير التنفيذي وعند الضرورة دعوة....."؛

المادة -11-

هذه المادة مهمة ومؤثرة النتائج وموضوعها معقد وتخصصي ولكن صياغة المادة يكتنفها الغموض وعدم وضوح المفاهيم والاسس (الاقتصادية والمالية والمحاسبية) التي يجب ان تبني عليها او يجب اعتمادها.

1- تعاني الفقرة (اولا) من العديد من الثغرات: فلماذا تم ذكر "الكلفة التشغيلية" لانتاج البرميل فقط فمن يتحمل الكلفة الراسمالية لانتاج البرميل وكلفة النقل الى "نقطة التسليم"؟ وهل ان تعبير "برميل" يعني النفط الخام فقط او انه يعني ايضا سائل الغاز الطبيعي (ان جي ال- الذي شكل مثلا خلال النصف الاول من هذا العام حوالي 1.6% من انتاج النفط الخام خلال نفس الفترة)؟ وهل تحتسب "الكلفة التشغيلية" لانتاج البرميل في الحقل والذي تم تسليمه الى "النقطة التي تحددها الجهة ذات العلاقة" ام "المعدل الحسابي للكلفة التشغيلية لانتاج البرميل على مستوى الشركة" ام "المعدل الموزون للكلفة التشغيلية لانتاج البرميل على مستوى الشركة"؟ ام "المعدل المحتسب (بموجب معادلات رياضية) للكلفة التشغيلية لانتاج البرميل على مستوى الشركة"؟ وعلى اي من هذه الكلف التشغيلية الاربع يعتمد مجلس الوزراء في تحديد "نسبة الربح" وما هو المعيار الذي يعتمده مجلس الوزراء في تقدير تلك النسبة (مثلا 5% ، 9% ، 15% .. الخ) والتي يفترض انها تشكل وتحدد الدخل الصافي للشركة؟

2- كذلك تشير الفقرة (اولا) من هذه المادة الى "الخطة الاستثمارية السنوية للشركة" في حين لم يرد مطلقا في مشروع التعديل ذكر لهذه الخطة لا في المادة (3) المتعلقة بمهام الشركة ولا في المادة (8/اولا وثانيا) المتعلقة بمهام واجتماعات مجلس الشركة ولا في اي مادة اخري؛ فمن اين جاءت هذه الخطة وكيف يعتمد مجلس الوزراء على خطة لا وجود لها في قانون الشركة؟؟؟

3- اما الفقرة (ثانيا) فإنها لا توفر الحافز بل قد تساهم في استمرار وزيادة حرق الغاز المصاحب بدلا من تقليل الحرق وزيادة استثمار الغاز؛ وهذا امر خطير للغاية ويخالف بشكل صارخ كل الاعتبارات الاقتصادية والبيئية والصحية والممارسات السليمة في الصناعة الاستخراجية النفطية؛

4- لم تتم الاشارة الى موضوع "الربح" في الفقرة (ثالثا) من هذه المادة!!!
5- وعلى الرغم من اهمية الموضوع الذي تعالجه هذه المادة فان الجهات المعنية التي تم ذكرها تنحصر بمجلس الوزراء ووزارة المالية والشركة؛ فلماذا تم تجاهل وزارة النفط وهل يخدم هذا التجاهل مصلحة القطاع او الشركة او الاقتصاد العراقي؟

المادة-12-

لم اجد اي مبرر لعدم الاشارة او ضم "الربح" في الفقرتين (اولا وثانيا) من هذه المادة ثم الاشارة وضم "الربح" في الفقرة (ثالثا) مما قد يخلق اشكاليات تنفيذية بين الشركة والبنك المركزي ووزارة المالية.

المادة-13-

بسبب عموميتها يواجه تنفيذ هذه المادة العديد من المشاكل التنفيذية المعقدة:

- 1- قانون وزارة النفط يختلف من حيث الجوهر عن قانون الشركات العامة (المعدل) رقم 22 لسنة 1997 (الذي يسري على جميع الشركات المملوكة للشركة)؛
- 2- لكل من الشركات العامة (المملوكة) نضامها الداخلي (استنادا الى قانون الشركات العامة اعلاه) الذي يعكس طبيعة عملها، فكيف تسري احكام كل هذه الانظمة الداخلية وقانون الوزارة على كل العاملين في الشركة، وخاصة في حالة اقرار جميع الشركات والدوائر المذكورة في المادة (7-ثانيا/2). من مشروع التعديل هذا ؟

3- كيف ومن ومتى يحسم الموقف في حالات التباين في او الازدواجية بين تلك القوانين والانظمة الداخلية وما ستكون عليه انعكاسات ذلك على كفاءة الاداء وحقوق العاملين في الشركة؟

4- يصبح الامر اكثر خطورة في حالة عدم وجود او التأخر في اقرار النظام الداخلي للشركة، كما ذكر سابقا.

المادة-16 – ثانيا

للشركة بموجب هذه الفقرة "تحديد الاستثناءات من القوانين والانظمة والتعليمات وفقا للقوانين النافذة." تفتقر هذه الفقرة الى الجانب التنفيذي بعد "تحديد الاستثناءات": اي حصول الموافقات الاصولية على تلك الاستثناءات، وبعبكسه يكون للشركة صلاحيات تفوق صلاحيات السلطة التنفيذية العليا وهذا يتعارض مع قرار المحكمة الاتحادية العليا المشار اليه سابقا.

الاسباب الموجبة

كررت فقرة "الاسباب الموجبة" لمشروع التعديل نفس نص الاسباب الموجبة للقانون المطعون به بعد اضافة الجملة التالية في بداية الفقرة "نظرا لصدور قرار المحكمة الاتحادية العليا....ولغرض تعديل هذا القانون بما يضمن.."; اي لم يتم تغيير مضمون الاسباب الموجبة ليعكس فعليا تغيير العديد من المواد المؤثرة في القانون. وعليه اجد من الضروري التنبيه الى ذلك وكما يلي:

1- ورد تعبير "الحقول والاراضي المخصصة لها.." وهذا يختلف عما ورد في (المادة-2- ثانيا) من القانون؛

2- ورد تعبير "تطوير الصناعة .. الغازية" ولكن لم يرد اي شيء يتعلق بتطوير صناعة الغاز، يضاف الى ذلك ان عدم الاهتمام بموضوع الغاز، وخاصة الغاز المصاحب، يعتبر من النواقص والثغرات المهمة والمؤثرة التي تم تشخيصها في هذا التعديل؛

3- ورد تعبير " اساليب العمل على اساس الكفاءة والمرونة والتنافسية"; في الحقيقة لم يرد في قانون التعديل ما يشير على تبني هذه الاسس الثلاثة او حتى الاشارة اليها؛

4- ورد تعبير "تعكس مفهوم ملكية الشعب للنفط والغاز"; ولكن لم يرد في مشروع التعديل ما يعكس هذا المفهوم وخاصة بعد الغاء المواد المتعلقة بهذا الموضوع نتيجة لقرار المحكمة الاتحادية العليا!!!

اضافة الى ما تقدم فانني اتفق مع وادعم ما ذهب اليه الدائرة القانونية للامانة العامة لمجلس الوزراء في رايها بشأن عدم اخذ مشروع التعديل بقرار المحكمة الاتحادية العليا والقاضي بقبول الطعن بمواد مهمة في قانون الشركة المطعون به.

احمد موسى جيايد
استشارية التنمية والابحاث
النرويج
6 ايلول 2020