ISSN: 1994-4217 (Print) 2518-5586(online)

Journal of College of Education

Available online at: https://eduj.uowasit.edu.iq

**Rese.Fuad Mahdi Noor**

**Dr. Davoud Mohebbi**

**Qom State University / Faculty of Law - Department of Public Law**

**Email:** fmahdi070@gmail.com

***Keywords:***

**Legal Oversight, Administrative Oversight, Iraqi Law, Oil Resources, Oil Contracts.**

CC BY

**A r t i c l e i n f o**

***Article history:***

Received 20. Jun 2026

Accepted 16. Jul.2026

Published 25. Aug.2026

# The Legal Framework of Oil Licensing Contracts and Oversight Mechanisms: A Comparative Study

A B S T R A C T

This study examines the legal framework of oil licensing contracts and the oversight mechanisms governing them in Iraq, considering the strategic importance of oil resources as one of the main sources of national revenue and the legal issues arising from these contracts concerning jurisdiction, conclusion, ratification, implementation, and the protection of public funds and hydrocarbon resources. The research problem concerns the adequacy of the Iraqi legal framework regulating oil licensing contracts and the extent to which it provides effective oversight while balancing the requirements of oil investment with national sovereignty and the public interest. The study aims to clarify the legal nature of oil licensing contracts, identify the authorities competent to conclude and ratify them, and analyze the mechanisms of prior and subsequent oversight, while drawing on selected comparative legislative experiences. The study adopts a descriptive, analytical, and comparative approach based on the analysis of relevant constitutional and legislative provisions and specialized legal literature in Iraq and selected comparative jurisdictions. The significance of the study lies in identifying shortcomings in the Iraqi legal framework and proposing legislative approaches that may strengthen oversight, transparency, and the protection of oil resources. The study concludes that the Iraqi legal framework requires a more integrated and clearer legislative structure regulating oil licensing contracts and precisely defining the competent authorities and oversight mechanisms. It also emphasizes the importance of strengthening prior and subsequent oversight and developing procedures for contractor selection and contract ratification in accordance with the rule of law and the constitutional principle of public ownership of oil resources.© 2026 EDUJ, College of Education for Human Science, Wasit University

**DOI:** https://doi.org/10.31185/eduj.Vol64.Iss2.5427

# النظام القانوني لعقود التراخيص النفطية وآليات الرقابة عليها: دراسة مقارنة

**الباحث: فؤاد مهدي نور المشرف الدكتور. داود محبي**
**جامعة قم الحكومية / كلية القانون – قسم القانون العام**

**الملخص**

يتناول هذا البحث النظام القانوني لعقود التراخيص النفطية وآليات الرقابة عليها في العراق، في ضوء أهمية الثروة النفطية بوصفها أحد أهم الموارد الاقتصادية للدولة، وما تثيره هذه العقود من إشكالات قانونية تتصل بجهة الاختصاص، وإجراءات الإبرام، والمصادقة، والتنفيذ، وضمان حماية المال العام والثروة الهيدروكربونية. وتتمثل مشكلة البحث في مدى كفاية الإطار القانوني العراقي المنظم لعقود التراخيص النفطية وآليات الرقابة عليها، ومدى قدرته على تحقيق التوازن بين متطلبات الاستثمار النفطي وحماية السيادة الوطنية والمصلحة العامة. ويهدف البحث إلى بيان الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية، وتحديد الجهات المختصة بإبرامها والمصادقة عليها، وتحليل آليات الرقابة السابقة واللاحقة على هذه العقود، مع الإفادة من بعض التجارب التشريعية المقارنة. واعتمد البحث المنهج الوصفي والتحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة، والاستفادة من الدراسات والبحوث القانونية المتخصصة في العراق وبعض الدول المقارنة. وتبرز أهمية البحث في سعيه إلى تشخيص مواطن القصور في التنظيم القانوني العراقي واقتراح معالجات تشريعية تسهم في تعزيز الرقابة والشفافية وحماية الثروة النفطية. وتوصل البحث إلى أن التنظيم القانوني العراقي ما يزال بحاجة إلى إطار تشريعي أكثر تكاملًا ووضوحًا ينظم عقود التراخيص النفطية ويحدد بصورة دقيقة الجهات المختصة بإبرامها وآليات الرقابة عليها، كما خلص إلى أهمية تعزيز الرقابة السابقة واللاحقة، وتطوير آليات اختيار المتعاقدين والمصادقة على العقود، بما ينسجم مع مبدأ سيادة القانون ويحافظ على ملكية الشعب العراقي للثروة النفطية.

**الكلمات المفتاحية** :الرقابة القانونية، الرقابة الإدارية، القانون العراقي، الثروة النفطية، العقود النفطية.

## المُقدمة

تُعد الثروة النفطية من أهم الموارد الطبيعية التي تقوم عليها اقتصادات الدول المنتجة للنفط، لما تؤديه من دور أساسي في تمويل الموازنة العامة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتزداد أهمية تنظيم النشاط النفطي في الدول التي تعتمد بدرجة كبيرة على عائدات النفط، إذ يرتبط استثمار هذه الثروة بمسائل قانونية وسيادية تتصل بملكية الموارد الطبيعية، وآليات استغلالها، والجهات المختصة بإدارتها والتعاقد بشأنها، فضلًا عن ضمان حماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة.

وفي العراق، اكتسبت عقود التراخيص النفطية أهمية خاصة بعد اعتماد وزارة النفط جولات التراخيص لتطوير الحقول النفطية واستثمارها من خلال عقود الخدمة، الأمر الذي أثار عددًا من المسائل القانونية المتعلقة بطبيعة هذه العقود، والجهات المختصة بإبرامها والمصادقة عليها، ومدى خضوعها للرقابة التشريعية والإدارية والقضائية، فضلًا عن مدى انسجامها مع المبادئ الدستورية التي تحكم إدارة الثروة النفطية.

ومن ثم، فإن دراسة النظام القانوني لعقود التراخيص النفطية لا تقتصر على بيان القواعد المنظمة لإبرام العقد وتنفيذه، وإنما تمتد إلى تحليل آليات الرقابة التي تسبق إبرام العقد وترافق تنفيذه، ومدى كفاية هذه الآليات في منع التجاوزات

وضمان الشفافية وحماية حقوق الدولة. كما تبرز أهمية المقارنة مع بعض التشريعات النفطية الأجنبية في الكشف عن أوجه القوة والقصور في التنظيم العراقي، والاستفادة من التجارب المقارنة في تطوير الإطار القانوني المنظم لهذه العقود.

ويسعى المشرع إلى توزيع الواجبات المتعلقة بالرقابة السابقة على العقود الإدارية الهامة بين عدة جهات، بدءًا من تلك المسؤولة عن إبرام العقد وإصدار قرار بالموافقة عليه، والذي يتطلب اعتماد نتائج المناقصة وتوقيع العقد، وصولاً إلى الجهة المسؤولة عن مراجعة العقد والمصادقة عليه، ونظرًا لأهمية هذه العقود، فلا يصبح للعقد آثار قانونية بمجرد توقيعه من قبل الجهة المختصة بإبرامه، بل يجب بالقانون إرسال مستنداته إلى جهة أخرى مسؤولة عن مراجعته والمصادقة عليه، حيث تعتبر المصادقة شرطًا أساسيًا لإقرار النتائج التعاقدية بدلاً من النتائج الناتجة عن المناقصة (الرحمن, ٢٠٠٩، ص٢٨) وعندما نتحدث عن عقود التراخيص البترولية، فهي عبارة عن ترخيص تصدره الجهة المختصة بموجب قانون أو قرار إداري فردي يسمح لشخص آخر بإدارة واستغلال الموارد البترولية من خلال عقد لاستكشاف وإنتاج الموارد. لذا، تمر هذه العقود بمرحلتين رئيسيتين، الأولى هي مرحلة إبرام العقد، والثانية هي مرحلة المصادقة عليه، ويصدر الترخيص البترولي من الجهة المختصة بناءً على العقد الذي تم الاتفاق عليه بين الأطراف المتعاقدة. وياتي سؤال البحث إلى أي مدى يوفر النظام القانوني العراقي تنظيمًا متكاملًا لعقود التراخيص النفطية وآليات فعالة للرقابة عليها بما يضمن حماية الثروة النفطية وتحقيق المصلحة العامة؟

**الدراسات السابقة**

تناولت مجموعة من الدراسات السابقة موضوع العقود النفطية والنظام القانوني لاستغلال الثروة البترولية من زوايا قانونية وتشريعية متعددة. فقد تناولت دراسة إبراهيم (٢٠١٠) عقود التنقيب عن النفط وإنتاجه من منظور قانوني تحليلي مقارن، وركزت على الإطار القانوني الناظم لهذه العقود وطبيعتها. كما بحث السعيدان (١٩٩٧) العلاقة بين القانون والسيادة وامتيازات النفط، موضحًا الأبعاد القانونية والسيادية المرتبطة باستغلال الثروة النفطية. وتناول العجمي (٢٠١٦) الطبيعة القانونية لعقود الاستثمار النفطي وتسوية المنازعات الناشئة عنها، في حين ركز هندي (٢٠١٣) على عقود الامتياز البترولية وآليات حل المنازعات المتعلقة بها.

وفي السياق العراقي، تناول الفوادي (٢٠١٢) عقد الخدمة النفطي من منظور قانوني، وهو ما يوفر أساسًا مهمًا لفهم طبيعة عقود الخدمة المعتمدة في جولات التراخيص النفطية في العراق. كما بحث الأمير (٢٠٠٨) النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام وتطبيقاته في العراق، بينما تناول البرواري (٢٠٠٨) تسوية منازعات عقود استغلال الثروات الطبيعية، مع التركيز على عقود البترول. وتناولت دراسات أخرى توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم في إدارة الثروات الطبيعية، وما يرتبط بذلك من إشكالات دستورية وقانونية في العراق (سدخان، ٢٠١٢؛ عبد، ٢٠٠٩).

أما فيما يتعلق بالرقابة، فقد تناول المؤمن (٢٠١٥) الجوانب القانونية والسيادية المرتبطة بالاستثمارات في مجال المحروقات، في حين بحث حمزة (٢٠١٥) دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، وتناول نعيم (٢٠١٦) الدور الرقابي لهيئات الرقابة المستقلة. وتفيد هذه الدراسات في بيان أهمية الرقابة القانونية والإدارية والمالية في حماية المال العام وضمان سلامة التصرفات المرتبطة بالموارد العامة.

وعلى الرغم من أهمية هذه الدراسات وتنوع جوانب تناولها للعقود النفطية والرقابة عليها، فإن أغلبها ركز على جانب محدد، كطبيعة العقد النفطي، أو الامتيازات النفطية، أو تسوية المنازعات، أو توزيع الاختصاصات، أو دور بعض الجهات الرقابية، دون الجمع بصورة متكاملة بين دراسة النظام القانوني لعقود التراخيص النفطية في العراق وتحليل آليات الرقابة

السابقة واللاحقة عليها في إطار دراسة مقارنة. ومن هنا تتمثل الإضافة العلمية للبحث الحالي في محاولة تقديم معالجة تجمع بين بيان الطبيعة القانونية لعقود التراخيص النفطية، وتحديد الجهات المختصة بإبرامها والمصادقة عليها، وتحليل آليات الرقابة على إجراءات التعاقد والتنفيذ، مع الإفادة من بعض التجارب القانونية المقارنة، بما يسهم في الكشف عن أوجه القصور في التنظيم العراقي واقتراح المعالجات المناسبة لها.

**مشكلة البحث**

تتمثل مشكلة البحث في مدى كفاية النظام القانوني العراقي المنظم لعقود التراخيص النفطية في تحديد القواعد والإجراءات المتعلقة بإبرام هذه العقود والمصادقة عليها وتنفيذها، ومدى فعالية آليات الرقابة القانونية والإدارية والقضائية المطبقة عليها في حماية الثروة النفطية وتحقيق المصلحة العامة. وتزداد أهمية هذه المشكلة في ظل عدم وجود تنظيم تشريعي اتحادي متكامل لعقود النفط والغاز، وما يترتب على ذلك من تباين في تحديد الاختصاصات والآليات القانونية الناظمة للعقود النفطية.

وعليه، يثير البحث تساؤلًا أساسيًا يتعلق بمدى قدرة الإطار القانوني العراقي الحالي على توفير حماية قانونية ورقابية كافية لعقود التراخيص النفطية، ومدى إمكانية الاستفادة من التشريعات المقارنة في تطوير هذا الإطار.

**أهمية البحث**

تستمد هذه الدراسة أهميتها من الأهمية الاستراتيجية لموارد النفط في الاقتصاد العراقي، إذ يُعد النفط المصدر الرئيسي لإيرادات الميزانية العامة للدولة، وتتجلى هذه الأهمية بشكل أكبر في الجوانب العملية لإدارة واستخدام موارد البترول عبر نظام التراخيص، وهو تطور حديث نسبياً بعد تاريخ العراق الطويل في الاعتماد بشكل أساسي على الاستغلال المباشر، مع وجود استثناءات قليلة، ونتيجة لذلك، يُعد منع هدر موارد البترول بسبب المشكلات الفنية والمالية والإدارية والبيئية، ووضع ترتيبات رسمية ومؤسسية للإشراف على تراخيص النفط والغاز، أمراً بالغ الأهمية، ومن الضروري ابتكار أساليب فعّالة لتحقيق ذلك والحفاظ عليها، مع مراعاة القضايا المطروحة، والطبيعة القانونية والصحية للاتفاقيات، والمشكلات المرتبطة بتنفيذها، وعلى الرغم من أهمية هذا الموضوع، إلا أنه لم يحظَ بالدراسة الكافية في البحوث والتحليلات.

**أهداف البحث**

يهدف البحث إلى بيان الأسس القانونية التي تحكم عقود التراخيص النفطية في العراق، وتحليل الإطار القانوني الناظم لإبرام هذه العقود وتنفيذها، مع التركيز على آليات الرقابة التي تخضع لها ومدى كفايتها في ضمان حماية الثروة النفطية وتحقيق المصلحة العامة. ويتحقق ذلك من خلال دراسة طبيعة عقود التراخيص النفطية وخصائصها، وبيان الجهات المختصة بإبرامها والمصادقة عليها، وتحليل صور الرقابة السابقة واللاحقة على هذه العقود، فضلًا عن الوقوف على مدى فعالية النصوص القانونية العراقية المنظمة لها.

كما يهدف البحث إلى الإفادة من بعض التشريعات والتجارب القانونية المقارنة في مجال تنظيم العقود النفطية والرقابة عليها، وذلك من خلال بيان أوجه التشابه والاختلاف بينها وبين التنظيم القانوني العراقي، وتقييم مدى إمكانية الاستفادة من تلك التجارب في معالجة أوجه القصور التشريعي وتعزيز فعالية الرقابة على عقود التراخيص النفطية.

وينتهي البحث إلى تقديم مجموعة من النتائج والتوصيات التي يمكن أن تسهم في تطوير النظام القانوني العراقي، من خلال اقتراح إطار تشريعي أكثر وضوحًا وتكاملًا ينظم عقود التراخيص النفطية، ويحدد الاختصاصات والإجراءات والضوابط المتعلقة بإبرامها وتنفيذها، ويعزز آليات الرقابة والشفافية بما يكفل حماية الثروة النفطية والمال العام وتحقيق المصلحة العامة.

**فرضية البحث**

ينطلق البحث من فرضية مفادها أن النظام القانوني العراقي لعقود التراخيص النفطية، رغم اشتماله على مجموعة من القواعد الدستورية والتشريعية والإدارية المنظمة لإبرام هذه العقود وتنفيذها، لا يزال بحاجة إلى تنظيم تشريعي اتحادي أكثر تكاملًا ووضوحًا يحدد الجهات المختصة وآليات الرقابة السابقة واللاحقة، بما يضمن حماية الثروة النفطية وتحقيق المصلحة العامة. كما يفترض البحث أن الاستفادة من بعض التجارب التشريعية المقارنة يمكن أن تسهم في تطوير الإطار القانوني العراقي وتعزيز فعالية الرقابة على هذه العقود.

**منهجية البحث**

اعتمد البحث المنهج الوصفي والتحليلي المقارن؛ وذلك من خلال وصف وتحليل النظام القانوني المنظم لعقود التراخيص النفطية في العراق، وتحليل النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة، وبيان الجهات المختصة بإبرام هذه العقود والمصادقة عليها وآليات الرقابة التي تخضع لها. كما اعتمد البحث المنهج المقارن من خلال الاستفادة من بعض التشريعات والتجارب القانونية في الدول المقارنة، بهدف الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف وتحديد مدى إمكانية الإفادة منها في تطوير التنظيم القانوني العراقي. واستند البحث إلى مجموعة من المصادر القانونية والفقهية والدراسات المتخصصة ذات الصلة بموضوع عقود النفط والغاز والرقابة على العقود الإدارية.

**المبحث الأول: الماهية القانونية لعقود التراخيص النفطية وضوابط إبرامها**

**المطلب الأول: الجهة المختصة بإبرام عقود التراخيص البترولية**

أن جميع الأطراف التي تدخل في عقود في الدول النفطية، سواء كانت الدولة أو وزراء أو مؤسسات أو شركات نفطية تابعة للدولة، هي جهات إدارية وتخضع لقوانين عامة، فإن المشرع يجب أن يتدخل ليحدد اختصاص هذه الجهات في إبرام عقود التراخيص البترولية(سدخان, ٢٠١٢، ص.٩٨)

يطرح هنا سؤال عن الموقف التشريعي في الدول المماثلة والعراق بالنسبة لتحديد الاختصاص في إبرام هذه العقود، للإجابة على هذا، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين: الأول يركز على تعريف الاختصاص بإبرام عقد التراخيص البترولية، والثاني يتناول الموقف التشريعي لتحديد الجهة المخولة بإبرام هذه العقود.

**الفرع الأول: التعريف بالجهة المختصة بإبرام عقود التراخيص البترولية**

تعتبر قواعد الاختصاص جزءًا من النظام العام، مما يعني أن مخالفتها تمنح انعدامًا، هذه القواعد تحدد بموجب القانون، حيث يتعين أن يكون هناك موظف أو جهة إدارية معينة لها الحق في إبرام تصرف يتعلق بموضوع معين، وهذا يعبر عن إرادة الإدارة في إطار زمني ومكاني محدد، الجهة المختصة بإبرام العقد هي الشخص المعنوي العام الذي يمتلك

السلطة لإصدار قرار إبرام العقد، والتي تستند إلى نتائج عمليات الإرساء واعتماد الشخص المرغوب في التعاقد معه (إبراهيم, ٢٠١٠، ص.٩٠)

من المؤكد أن كل نشاط تقوم به مؤسسة عامة يجب أن يكون مرتبطًا بشخص معنوي عام من حيث وجود وتنظيم هذا النشاط وتنفيذه، وهذا الشخص المعنوي العام يتحمل المسؤولية عن سير وتنفيذ هذا النشاط وفقًا للاختصاص الذي حدده المشرع، سواء بالقانون أو بناءً عليه (Choudhry, S., & Stacey, 2014,p.28)

يحدد القانون جهة الاختصاص من عدة جوانب؛ سواء كان ذلك من حيث الموضوع من خلال تحديد الأنشطة المسموح بها، أو من ناحية الشخص من خلال توضيح الصلاحيات الممنوحة للموظف الذي يتصرف قانونيا باسم تلك الجهة، والتي لا يمكن لشخص آخر القيام بها إلا بموافقة القانون، بالإضافة إلى ذلك، يتناول ذلك الجانب المكاني من خلال تحديد المنطقة التي يمكن لتلك الجهة أن تمارس فيها اختصاصها، وكذلك الجانب الزمني حيث يجب أن يتم ممارسة الاختصاص في الأوقات المحددة بالقانون، لأن قواعد الاختصاص في إبرام العقود ترتبط بالقانون، فهي تعتبر جزءا من النظام العام، وأي تجاوز عليها يؤدي إلى بطلان العقد(مسافر, ٢٠٢٥)، وبالتالي، فإن المشرع هو من يحدد الجهة المعنية والاختصاصات الممنوحة لها من النواحي موضوعية وشخصية ومكانية وزمانية في إبرام عقود التراخيص النفطية، ومن أهم الجهات التي تملك حق إبرام هذه العقود في الدول المختلفة هي الوزارة المعنية بالشأن النفطي أو هيئة عامة متخصصة بموضوع التعاقد والتي تتبع الوزارة أو شركة النفط الوطنية (دستور جمهورية البرازيل الاتحادية، ١٩٨٨، المادة ١٧٧) .

**١: الوزارة المعنية بالشأن النفطي**

تعتبر الوزارة المعنية بالنفط كيان قانوني يتمتع بالشخصية المعنوية، وهي جزء من الإدارة العليا (الحكومة) بحيث تمثل وحدة سياسية وإدارية مركزية تعمل على مستوى الدولة، ولها مهام سياسية وإدارية وفنية، يكون على رأس الوزارة وزير مسؤول عن وضع السياسة العامة للوزارة وفق السياسة العامة للحكومة، (زيد, ٢٠٠٤، ص.١٩) كما يرأس الوزير الإدارة العليا ويكون مسؤولا عن تنفيذ السياسات العامة، ويمثل الوزارة في جميع التصرفات التي تقوم بها،وتختص الوزارة بإجراء العقود المتعلقة بالنفط، (سعيد ,د.ت، ص.٢١٤) وفي بعض الدول، يتم إنشاء هيئات عامة تحت إشراف الوزارة لتكون مسؤولة عن هذه العقود، حيث تمثل شخصية معنوية عامة تدير المرافق البترولية وتخضع لإشراف الوزارة(الأمير, ٢٠٠٨، ص.٤٦).

**٢: مؤسسة أو شركة النفط الوطنية**

تُعرف مؤسسة أو شركة النفط الوطنية بأنها مشروع عام ذو نفع عام يقوم بأنشطة متنوعة في المجالات النفطية، سواء من خلال إنتاج أو تجاري عبر شركات تابعة أو من خلال التعاقد مع جهات أخرى، وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، مما يعطيها استقلالية في إدارة شؤونها، لكنها تخضع لرقابة الوزارة (الدولة العراقية ١٩٣٢) قانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٣٢ الخاص بالمصادقة على عقد امتياز شركة نفط الموصل، الوقائع العراقية، العدد ١١٣٥ (٢٩ أيار ١٩٣٢).

**الفرع الثاني: الموقف القانوني بشأن تحديد الجهة المعنية بإبرام عقود التراخيص البترولية**

هناك اختلاف بين المشرعين في الدول حول من يجب أن يتولى توقيع عقود التراخيص البترولية،في معظم الدول، يُفوض الاختصاص بإدارة إجراءات التعاقد وتوقيع العقد إلى الوزارات المعنية بشؤون النفط، حيث تكون هذه الجهات هي الطرف الأول في العقد، (الحلو, ٢٠٠٩، ص. ١٠٢) ويحتاج توقيع العقد إلى موافقة الوزير المختص أو من ينوب عنه

إذا سمح القانون بذلك على سبيل المثال، في فرنسا، تم تكليف الوزارة المسؤولة عن المناجم والمعادن لإدارة إجراءات التعاقد وتوقيع العقود، ويكون للوزير حق توقيع العقد وإحالته إلى مجلس الدولة للمصادقة عليه(العلا, ٢٠٠٨، ص.٥٦٧)

بعض الدول أنشأت جهات معينة لإبرام العقود تحت إشراف الوزارة المسؤولة عن النفط، وتكون الشركات الوطنية مثل مؤسسة النفط طرفًا في تنفيذ العمليات البترولية وتكون شريكًا في العقد،(المؤمن, ٢٠١٥، ص٥٧)على سبيل المثال، الجزائر أنشأت بموجب قانون المحروقات لعام ٢٠٠٥ هيئة خاصة لإبرام العقود ومراقبتها، بينما أصبحت شركة النفط الوطنية سوناطراك شريكًا وطنيا بنسبة ٥١٪ في هذه العقود وليس جهة تعاقدية.

في ليبيا، تم إعطاء الاختصاص لإبرام العقود للمؤسسة الوطنية للنفط وفقًا للمادة الخامسة من قانون المؤسسة رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٠، التي أكدت على حق المؤسسة في استغلال المناطق المخصصة لها سواء بنفسها أو عن طريق المقاولات أو المشاركة مع الآخرين،(فارس, ٢٠١٧، ص.١٨١) كما تم تعريف الوضع القانوني للمؤسسة بحيث تكون الطرف الأول في العقود بحسب المادة الخامسة من القرار رقم ١٠ لسنة ١٩٧٩ الذي يخص إعادة تنظيم المؤسسة (السعيدان, ١٩٩٧، ص.٣٦٥)

أما في العراق، فقد تعرض القطاع النفطي لاضطرابات قانونية بخصوص من يحق له إبرام العقود(عامر & فاضل, ٢٠٢٦)، عند مراجعة القوانين السابقة، نجد أن شركة النفط الوطنية كانت الجهة المسؤولة حسب البند الثاني من المادة الثالثة من قانون تخصيص المناطق رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧، الذي أشار إلى أن الشركة يمكنها استثمار المناطق المخصصة لها بمشاركة مع الغير، كمثال، أبرمت الشركة عقدًا مع مؤسسة الاستكشاف والنشاطات البترولية في عام ١٩٦٨ وعقد آخر مع مؤسسة النفط والغاز الطبيعي الهندية في عام ١٩٧٣.

لكن، بعد إلغاء شركة النفط الوطنية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٨٧، أصبح وزير النفط هو الجهة المختصة بتوقيع العقود، حيث حل محل مجلس إدارة الشركة في كافة الصلاحيات الممنوحة لهذا المجلس في القوانين، وقد نصت المادة الثالثة من القرار على أن الوزير يحل محل مجلس الإدارة في جميع النصوص القانونية،بناءً على ذلك، أبرمت الوزارة عقود تطوير وإنتاج مع مجموعة من الشركات الصينية في عام(حمزة, ٢٠١٥، ص.١١٨)

أعطى المشرع للشركات التنفيذية التابعة لوزارة النفط التي تم إنشاؤها بدلاً من شركة النفط الوطنية الملغاة حق توقيع العقود التي تواصل جميع حقوقها وواجباتها، بالإضافة إلى اختصاصها بالتعامل مع الشركات العامة وفق نص المادة ١٥ من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧، الذي يتيح لها التعاون مع شركات ومؤسسات عربية وأجنبية لتنفيذ مهام ذات صلة بأهدافها داخل العراق.

بينما هذه الشركات تعتبر جهة مختصة لإنجاز العقود وقد وقعت على الاتفاقات بعد عام ٢٠٠٨ بناءً على ذلك، إلا أن جميع الخطوات التي تتعلق بإبرام العقود، منذ المراحل الأولية وحتى إرساء العطاء، تمت بواسطة دائرة العقود والترخيص البترولي، وهي دائرة تابعة لوزارة النفط أنشئت بقرار من مجلس الوزراء في يوليو ٢٠٠٧ ويترأسها مدير عام تتبع الوزير والوكيل لشؤون الاستخراج، تختص بوضع نماذج العقود وإدارة عمليات التفاوض والعروض، ويتكون فريقها من موظفين ذوي خبرة تم اختيارهم من شركات الوزارة بعد اجتيازهم جميع اختبارات التدريب على العقود النفطية وإدارة الموارد والتفاوض داخل مؤسسة مرتبطة بوزارة النفط والطاقة النرويجية من المهم ذكر أن قانون شركة النفط الوطنية الجديد رقم ٤ لسنة ٢٠١٨ قد صدر مؤخرًا، وستكون هذه الشركة بموجب هذا القانون الجهة المسؤولة عن عقود التراخيص البترولية. حيث نصت المادة (٤/ ثانياً) على استخدام الشركة للوسائل اللازمة لتحقيق أهدافها، ومن ضمنها: إبرام عقود الاستكشاف والإنتاج والتصدير وفق سياسة الدولة بما يتوافق مع الدستور،كما ستتبع الشركات التنفيذية التي أُسست بدلاً عن شركة

النفط الوطنية الملغاة هذه الشركة وليس وزارة النفط الاتحادية، وفقًا للمادة (٧/ ثانياً (٢) من القانون، وستكون هذه الشركة مسؤولة عن إدارة عقود الخدمة حسب المادة (٤/ رابعاً) من هذا القانون، التي أكدت على اعتماد الشركة لوسائل محددة لتحقيق أهدافها في إدارة عقود الخدمة المتعلقة بجولات التراخيص في مجالات الاستكشاف والتطوير والإنتاج (نعيم, ٢٠١٦، ص.٢٠٩)

في ضوء ذلك، نأمل أن يحقق المشرع الاتحادي والإقليمي استقرارًا قانونيًا في تسليم صلاحية إبرام هذه العقود إلى وزارة النفط الاتحادية والجهة المختصة في الإقليم أو المحافظة المنتجة، وأن تكون شركة النفط الوطنية الشريك الوطني مع الشركات الموافق عليها في تنفيذ تلك العقود، مما سيساهم في تحقيق مشاركة حقيقية في عمليات الاستكشاف والإنتاج التي تقوم بها الشركات المرخصة، كما يحقق الإدارة المشتركة للثروات النفطية بين الحكومة الاتحادية والإقليمية.

**المطلب الثاني: ضوابط وإجراءات إبرام عقود التراخيص النفطية**

تعتبر العقود الإدارية ذات أهمية كبيرة للإدارة لأنها وسيلة لممارسة نشاطاتها المتنوعة لذلك، فإن دور الجهة المعنية في إبرام العقد من خلال اتخاذ الخطوات اللازمة لتأسيس العقد يصبح أكثر أهمية، فكلما كانت هذه الخطوات صحيحة وآمنة، استطاعت الإدارة تحقيق أهدافها، تبدأ هذه الخطوات من المراحل الأولية مثل الدراسات والموافقات السابقة وإعداد شروط العقد، ثم تختار المتعاقد وتعد النسخة النهائية للعقد وتوقع عليها (جاد, ٢٠٠٥، ص.١١) ونظراً لارتباط هذه العقود بالمصلحة العامة والمال العام، يفرض القانون في معظم الدول على الجهة المسؤولة اتباع إجراءات معينة قبل توقيع العقد، وذلك لضمان رقابة فعالة على نفسها ولإثبات علاقاتها التعاقدية ومنع أي تلاعب.

والسؤال الذي يطرح هنا هو كيف تم تنظيم القوانين المتعلقة بالقطاع البترولي في الدول المقارنة والعراق لمثل هذه الإجراءات والخطوات قبل توقيع عقود التراخيص البترولية، سواء في المراحل الأولية أو النهائية، بحيث تضمن للجهة المعنية رقابة ذاتية على هذه العقود؟ للإجابة على هذا، نحتاج إلى متابعة مراحل عملية التعاقد من بدايتها حتى نهايتها. لذا، سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى قسمين: الأول يتناول الرقابة في المراحل الأولية، والثاني يركز على الرقابة في المراحل النهائية.

**الفرع الأول: الرقابة على المراحل الأولية لإبرام عقود التراخيص النفطية**

تعتبر المراحل الأولية من التعاقد جزءا هاما في عملية التعاقد، خاصة أن التعاقدات النفطية تتعلق بشكل كبير بالسياسات المالية للدولة، مثل العراق، لهذا السبب، غالبا ما يُحدد المشرع الخطوات التي يجب على الجهات الإدارية اتخاذها في هذه المرحلة لضمان رقابة ذاتية فعالة، ومن بين هذه الخطوات إعداد خطط ودراسات أولية واستشارات سابقة، والموافقة الأولية، وإعداد نموذج للعقد(ماضي, ٢٠١٧، ص.٦٢)

**أولا: الخطط والدراسات الأولية والاستشارات السابقة**

من الواضح أن الإدارة هي المسؤولة عن بدء المشاريع لتلبية الاحتياجات العامة، وذلك من خلال التخطيط والتنظيم والتنفيذ حتى يصبح المشروع كاملاً، التخطيط هنا يعني استخدام أساليب علمية لتعزيز استغلال الموارد المتاحة في البلد بما يتماشى مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، (عثمان, ١٩٨٢، ص. ١٠٢) وهذا يتطلب تحليلا علميا وقرارات موضوعية وإعداد دراسات فنية وجيولوجية، ودراسات جدوى اقتصادية، وتقييمات للأثر البيئي والاجتماعي، ووضع خطط شاملة تحتوي على أهداف واضحة(حمادة, ٢٠١٤، ص. ١٤٠)

أما بشأن الاستشارات السابقة، فهي تأتي بنوعين وفقاً لقيمتها القانونية؛ الأول هو الاستشارات غير الملزمة، بحيث يُشرط المشرع أخذ رأي جهة معينة بدون الحاجة للالتزام بمحتواها، وإذا لم يؤخذ الرأي، فقد يُعتبر العقد باطلاً، الإذعان لمحتوى الرأي في هذه الحالة يكون ضمن سلطات الإدارة، النوع الثاني هو الاستشارات الملزمة، حيث يُشترط أخذ رأي جهة معينة والالتزام بمحتواه، وخرق ذلك يؤدي إلى بطلان العقد، ويُعتبر هذا النوع من الاستشارات بمثابة موافقة مسبقة على التعاقد (قانون النفط في جنوب السودان،٢٠١٢).

فيما يخص عقود التراخيص النفطية، تختلف التشريعات النفطية في الدول المختلفة في إلزام الإدارة بإعداد الخطط والدراسات الأولية وإجراء الاستشارات السابقة، وهذا يتوقف على نظام الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

على سبيل المثال، في فرنسا، أوجب المشرع على الإدارة القيام بالدراسات والتخطيط والاستشارات السابقة، فضلاً عن إشراك الجمهور في معرفة الإجراءات التي تتم خلال إبرام العقود لتحقيق الشفافية، في قوانين التعدين، يؤكد على ضرورة استشارة البلديات المعنية قبل منح عقود التراخيص النفطية وضرورة إجراء تحقيقات عامة تسمح للجمهور بإبداء آراءهم حول المشاريع (الجمهورية الفرنسية (1956) مدونة قانون التعدين الفرنسي المعدل بموجب المرسوم رقم ٥٦-٨٣٨ الصادر في ١ آب ١٩٥٦، المادة ٤/١٦٢) .

أما في الجزائر، فقد ألزم قانون المحروقات لعام ٢٠٠٥ في المادة ١٩ الجهة المعنية بالتعاقد بوضع خرائط تحدد تقسيم البلاد إلى أربع مناطق وموارد البحث والتنقيب، (الدين, ٢٠١٦، ص.١٠٠) بالإضافة إلى إجراء دراسات فنية واقتصادية وإجراء تقييمات للحدود الخاصة بالمناطق المستخدمة، كما تلتزم الجهة المتعاقدة وفقاً للمادة ١٨ بالقيام بدراسات بيئية وخطط إدارة بيئية للتعامل مع الآثار البيئية للمشاريع.

أما في العراق، فإنه على الرغم من عدم وجود نص قانوني واضح يُلزم الجهة المسؤولة بالتخطيط والدراسات الأولية والاستشارات قبل إبرام العقد، نجد أن المادة العاشرة، الفقرة الثانية من قانون تنظيم وزارة النفط رقم (١٠١) لسنة ١٩٧٦ المعدل، تُلزم الوزارة بإجراء دراسات الجدوى الاقتصادية والمالية والفنية والمكانية بخصوص مشاريع القطاع بشكل عام، ويجب أيضاً تحديد الفوائد الاقتصادية والاجتماعية لتلك المشاريع بطريقة علمية،كما أن المادة الأولى من قانون حماية الثروة الهيدروكربونية رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٥ تلزم وزارة النفط بالحفاظ على الثروة النفطية من التلف والإسراف واستغلالها وفق الأسس العلمية السليمة جولات التراخيص وعقود الخدمة .دائرة عقود التراخيص، وزارة النفط العراقية.

يرى الباحث انه من المؤكد أن الإدارة الفعالة لاستغلال الثروة النفطية عبر عقود التراخيص لا يمكن أن تتم إلا من خلال التخطيط والتنظيم وإعداد الدراسات الأولية، نأمل من المشرع أن يحاكي التشريعات المقارنة في إلزام الإدارة بإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية وأن تطلب المشورة من مختلف الجهات بما في ذلك الوحدات الإدارية في المنطقة المقترحة للعقد، مع إشراك الجمهور في الاطلاع على هذه الإجراءات وتقديم ملاحظاتهم.

**ثانياً: الحصول على الموافقة الأولية للتعاقد**

يعد الأمر شائعاً في الفقه الإداري بأن المشرع إذا اشترط الحصول على موافقة للتعاقد من جهة معينة، مثل السلطة التشريعية من خلال قانون، أو الجهة التنفيذية كرئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، فإن ذلك يكون جزءاً من النظام العام، لأنه يتعلق بمصلحة الجمهور. ونتيجة لعدم الحصول على هذه الموافقة، يُعتبر التصرف الذي قامت به الجهة المعنية مجرد حدث مادي، ويسقط العقد ويتم اعتباره غير موجود(زريق, ٢٠٠٢، ص.٣٤)

قد توجه المشرع الليبي في هذا الاتجاه وألزم الجهة المتعاقدة وفقاً للقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٠ بحيث يتوجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء قبل بدء إجراءات التعاقد، سواءً كانت عقود مشاركة أو مقاولة أو أي نوع آخر، بعد أخذ رأي مجلس إدارة المؤسسة(رخا ,د.ت، ص.١٣١)

بينما في العراق، يغيب هذا الشرط في التشريعات النفطية، ونرى حاجة ملحة للحصول على موافقة الحكومة الاتحادية لتنسيق الأمور مع الحكومة المحلية وبقية مؤسسات الدولة في منطقة العقد المقترحة(نوح, ٢٠٠٥، ص. ٤٣٣)

**ثالثاً: إعداد دفتر شروط العقد النموذجي**

تكتسب أهمية دفتر شروط العقد النموذجي في التعاقدات النفطية، لذا سنتناول هذا الموضوع من خلال تعريفه وشرح الموقف التشريعي منه ثم توضيح أهم المعايير التي يجب الالتفات إليها عند إعداده لضمان قانونيته وصحة نصوصه، وذلك كما يلي:

**١: التعريف بدفتر شروط العقد النموذجي**

العقد النموذجي هو دفتر الشروط العامة الذي يتم إصداره بموجب قانون، أو ينص القانون على أن يُصدر بقرارات تنظيمية، يشمل هذا الدفتر قواعد تنظيمية تتميز بالاستمرارية والديمومة، ويعمل على إعلام الراغبين في التعاقد بالقوانين التي ستطبق عليهم، حيث إن هذه القواعد موحدة وتطبق على جميع العقود المشابهة، مما يعني عدم الحاجة لدراستها في كل مرة يتم فيها إبرام عقد جديد، كما يساعد هذا الدفتر الموظفين في الرجوع إليه عند إعداد دفتر الشروط الخاص بكل عقد، ويتضمن شروطاً إدارية وفنية تُحدد حقوق والتزامات طرفي العقد (علوان, ١٩٨٢، ص. ٣١١)

يتضمن الإطار العام للعقد النموذجي مقدمة توضح هدف إبرام العقد، وتعتبر هذه المقدمة جزءاً أساسياً من العقد. كما يحتوي على مجموعة من التعريفات للمصطلحات المستخدمة في العقد، مما يساعد على فهم بنوده، بعد ذلك، يُحدد نطاق العقد من حيث الموضوع، المكان، والزمان، بالإضافة إلى التزامات وحقوق الأطراف، والشروط المالية، وأساليب حل النزاعات، والقوانين التي يجب أن تطبق، وكل ما يتعلق بتداعيات وتنفيذ العقد، بالإضافة إلى تاريخ بدء سريانه واللغة المستخدمة فيه(رباح, ٢٠٠٨، ص. ١٤)

**٢: الموقف القانوني من دفتر الشروط النموذجي في عقود النفط**

لقد اعتمدت فرنسا نظامًا معينًا في التعاقدات النفطية من خلال المادة (٢٥) من قانون التعدين الذي تم تعديله في عام ١٩٥٦، حيث اشترطت أن يكون هناك دفتر شروط مرفق مع المرسوم الذي يمنح العقد، وعلى الرغم من أن هذا القانون لم يحدد كل التفاصيل المتعلقة بمحتويات دفتر الشروط، إلا أنه أشار إلى قرارات تصدرها الوزارة المعنية التي تتضمن إعداد دفتر شروط نموذجي يجب على الإدارة الالتزام به عند صياغة دفتر الشروط الخاص بكل عقد، وقد تم إصدار دفتر الشروط النموذجي بموجب المرسوم رقم (٥٥/١٣٤٩) لعام ١٩٥٦، حيث تناولت المادة (٢٦) الشروط العامة لتنظيم الاستغلال النفطي، بينما وضعت المادة (٢٧) القواعد القانونية للاتفاق النموذجي، وحددت المادة (١٧) اختصاص القضاء الإداري في معالجة منازعات العقود(سعيد ,د.ت، ص. ٢٠٩)

نتيجةً للزيادة في دور الدول المنتجة للنفط في تنظيم التعاقدات القانونية، اتجهت العديد من الدول نحو إصدار قوانين نفطية تبنت فيها نظاما للعقود النموذجية، إما من خلال إعداد دفتر شروط للعقد النموذجي، أو بتحديد الشروط التعاقدية التي ينبغي على الإدارة والمتعاقد الالتزام بها عند صياغة دفتر الشروط، والتي تشمل شروطًا تنظيمية لا يمكن الاتفاق على مخالفتها، بالإضافة إلى شروط تعاقدية يمكن أن تختلف من عقد لآخر وتكون خاضعة للتفاوض والنقاش (علوان, ١٩٨٢، ص. ٣٠١)

بناءً على ذلك، قامت الوزارة بإصدار نوعين من عقود الخدمة كنماذج، وتم اعتمادها كأساس للعقود في التراخيص النفطية الحالية، حيث تتضمن أحكاما متشابهة مع بعض الفروق في نطاق العقد بينهما (عقد الخدمة الفني TSC) وهما كالآتي:

**أ – عقد الخدمة الفني النموذجي TSC**

هذا العقد مصمم لإعادة تأهيل وتحسين الحقول الإنتاجية أو المكتشفة لكنها غير مستغلة، بهدف زيادة الإنتاج، بموجب هذا العقد، يتم تحديد المعدل المستقر والإنتاج الصافي من الحقول المنتجة، والذي كانت تحققته الشركة الوطنية قبل منح الترخيص، يجب على حامل الترخيص زيادة الإنتاج بنسبة ١٠٪ فوق هذا المعدل خلال ثلاث سنوات من تاريخ الموافقة على خطة تطوير الحقل الأولية(شبيب, ٢٠١٦، ص. ١٧٢)والتي يجب إعدادها خلال ستة أشهر من بدء سريان العقد، بناءً على المعلومات الأولية عن الحقل ،كما يجب تحقيق مستوى إنتاج محدد بالعقد خلال فترة لا يتجاوز ست سنوات من بدء سريان العقد والمحافظة عليه.

**ب – عقد الخدمة للتطوير والإنتاج النموذجي DPS**

هذا العقد يُستخدم في المناطق غير المستكشفة بهدف البحث عن النفط وتطويره وإنتاجه، يُعتبر هذا النوع من العقود خاصا بالأماكن التي لم يُكتشف فيها النفط بعد، ويعتمد على عنصر المخاطرة، حيث إذا لم يتم العثور على النفط، يُنهي العقد ويتحمل حامل الترخيص الخسارة بمفرده، يشمل العقد قسمين؛ الأول يتضمن القيام بأعمال البحث والتنقيب لمدة خمس سنوات، يمكن تمديدها باتفاق طرفين لعامين إضافيين، وبعد الحصول على اكتشاف تجاري وبدء الإنتاج، تبدأ الفترة الثانية حتى نهاية العقد(رخا ,د.ت، ص. ٧٤)

أما بالنسبة للمشرع في إقليم كردستان العراق، فقد كان أكثر وضوحًا من المشرع الاتحادي، إذ ألزم السلطة الإدارية في قانون النفط والغاز رقم ٢٢ لعام ٢٠٠٧ بأن تصدر عقدًا نموذجيا، حيث نصت الفقرة التاسعة والعشرون من المادة الأولى على أن النموذج النفطي يمكن أن يتم اقتراحه وتعديله من قبل الوزارة، ويتضمن بالإضافة إلى أمور أخرى، المخاطر الاقتصادية والفنية التي يتعهد بها المتعهد مقابل نسبة من الإنتاج التي قد تكون أساسًا للمفاوضات(ع. الحميد, ١٩٨٢، ص. ٩٣).

**٣ المعايير التي يجب مراعاتها عند إعداد وثيقة العقد النموذجي**

إذا كانت السلطة التشريعية ملزمة عند إصدار العقد النموذجي بالالتزام بالمعايير الدستورية، فإنه يجب على السلطة التنفيذية عند إصداره أن تحترم أيضًا المعايير الدستورية والتشريعية، مما يضمن شرعية العقد بشكل عام والبنود المحددة بشكل خاص، ومن أهم هذه المعايير:

**أ: ضمان ملكية الدولة للموارد النفطية**

يظهر أن العديد من الدول تتبنى نظام ملكية الدولة للنفط الموجود تحت الأرض، مما يعني أنه لا يمكن منح أي حقوق عينية أو شخصية عليه، أما بالنسبة للنفط المُنتج من البئر، فقد تختلف الدول في إمكانية منح ملكيته للمرخص له بناءً على نوع العقد المسموح به قانونيًا، في عقود الامتياز، تُمنح الملكية وصلاحية التصرف للمرخص له، بينما في عقود المشاركة تكون الملكية مشتركة بين الدولة والمتعاقد، ولا تمنح عقود المقاولة أي حقوق ملكية للمرخص له(المؤمن, ٢٠١٥، ص. ٤٤٨)

في فرنسا، أكد المشرع في المادة (٣٦) من قانون التعدين لعام ١٩٥٦ أنه حتى لو تم منح الامتياز لصالح مالك الأرض، فإنه ينشئ حقًا عقاريًا منفصلًا عن ملكية السطح(سليمان, ١٩٩٢، ص. ١٠٢)

أما في العراق، فقد نص القانون على أن النفط هو ملك مشترك لكل العراقيين بغض النظر عن مكان سكنهم، حيث أكدت المادة (١١١) من الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ أن النفط والغاز يعودان للشعب العراقي، وتتميز هذه الملكية بأنها مشتركة وغير قابلة للتقسيم، حيث يمكن للناس الاستفادة من عائداتها بينما تظل الملكية الأصلية محفوظة ولا يمكن التصرف فيها من أي جهة، لذا، لا يحق لأي طرف الاستثمار أو التصرف في هذه الملكية إلا للشعب وحده(عبد, ٢٠٠٩، ص.١٢٥)

بالإضافة إلى ما ذُكر، نصت المادة ١١١ من دستور ٢٠٠٥ على أن النفط يعتبر من الموارد العامة، مما يعني أنه ملك لجميع العراقيين، لذلك، لا يُسمح لأحد بالتخلي عن هذه الملكية أو منحها للآخرين أو السماح لهم بالمشاركة فيها.

فيما يتعلق بقوانين النفط، فإن قانون تخصيص مناطق الاستثمار رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ يُحظر إقامة عقود بطريقة الامتياز أو أي شكل مشابه، لكنه يسمح بإجراء عقود بالتعاون مع آخرين بشرط ألا يؤثر ذلك على الملكية العامة لثروات باطن الأرض، ولا يمكن إنشاء أي حق ملكية عليها(الأمير, ٢٠٠٨، ص.٨٢)

أما بالنسبة للمشرع في إقليم كردستان العراق، فقد سمح بالتعاقد وفقاً لنموذج عقود المشاركة بموجب المادة (٢٤) ثانيًا من قانون النفط والغاز لسنة ٢٠٠٧ التي تمنح حقوق ملكية على النفط أو أي عقود أخرى يراها وزير الثروات الطبيعية مناسبة، ورغم وجود أي مبررات لاستخدام عقود المشاركة، فإن ذلك يتعارض مع ما جاء به المادة (١١١) من دستور عام ٢٠٠٥، حيث أن الثروة البترولية ملك للشعب العراقي فقط ولا يمكن مشاركتها مع الشركات الأجنبية، يرى الباحث ، التوصية الى المشرع الاتحادي بأن ينص بوضوح على اعتماد عقود الخدمة أو أي عقود أخرى لا تمنح حقوق ملكية عند تشريع قانون النفط، كما ندعو المشرع في الإقليم لإلغاء عقود المشاركة والاعتماد على العقود المذكورة لتتوافق مع النصوص الدستورية.

**ب: السيادة الوطنية على المرفق البترولي**

الأساس هو التبعية الاقتصادية لدولة إقامة النشاط أو المواطن أو الدولة التي يعود إليها الدخل أو المكان الذي توجد فيه الثروة، ولا يوجد شيء يمنع الدولة من إلزام الأجانب بتكاليف تفوق ما هو مطلوب من المواطنين، بشرط عدم أن تكون تلك التكاليف بمثابة مصادرة، ونظرًا لنشاط البترول الذي يمثل استقطاع جزء من إقليم الدولة ومروره بمراحل متعددة تبدأ من البحث والاستكشاف والإنتاج والتصنيع والتسويق، تتنوع الالتزامات المالية على حامل الترخيص البترولي مثل الرسوم والإيجارات والضرائب (البرواري, ٢٠٠٨، ص. ٢٥٩).

**ج: اختيار القانون الواجب التطبيق**

من النقاط الأساسية في شروط العقد أهمية ارتباط العقد بالقانون المحلي، حيث يعتبر القانون المحلي هو الإطار الطبيعي لظهور وإتمام العقد، لكن الشركات الأجنبية طالما سعت لاستبعاد تطبيق القانون المحلي، سواء عند توقيع العقد أو عند حدوث خلافات وتحويلها للمحاكم، بحجج عديدة مثل عدم كفاية القانون المحلي بشكل عام، أو نقص القانون الإداري في بعض الدول، وفي المقابل، غالبًا ما تصر الدول على ضرورة اتباع القانون المحلي، خاصة بعد عقود النفط باعتبارها من العقود الإدارية، مما يمنح الدولة سلطات كبيرة تجاهها(هندي , ٢٠١٣، ص. ٢٨١)

دون التعمق في الآراء حول ما إذا كان ينبغي تطبيق القانون المحلي أو قانون آخر عندما لا يحدد العقد القانون الواجب اتباعه، نجد أن معظم الدول، بما فيها الدول المقارنة، قد أقرت في قوانينها البترولية أهمية تبعية العقد للقانون المحلي، ففي فرنسا، تخضع هذه العقود لقانون التعدين الصادر في ١٩٥٦ وتعديلاته، بينما في الجزائر، تخضع لقانون المحروقات الذي صدر في ٢٠٠٥،وأكد المشرع الليبي في المادة ١/٢ من قانون البترول لعام ١٩٥٥ على أن العقد يخضع للأحكام الواردة

في هذا القانون واللوائح المرتبطة به عند منح العقد، وأي تعديل أو إلغاء لهذه الأحكام لا يسري على الحقوق التعاقدية للشركة المرخصة إلا بموافقتها(الشريف, ١٩٩٨، ص. ١١٥)

في العراق، رغم عدم وجود نص واضح في القوانين الحالية يلزم الإدارة باختيار القانون العراقي كمحكم لهذه العقود، إلا أن نماذج عقود الخدمة أكدت في المادة ٢٩ على اختيار القانون العراقي( الحميد , ٢٠١٥، ص. ٨٨)

، ويتم تعديلها أو إلغاؤها وقت الحاجة وهذا يعني أن العقد يخضع للقانون العراقي بمفهومه الشامل، مما يعكس سلطة الدولة على العقد، بعكس المشرع في إقليم كردستان الذي خضع العقد لقانون النفط والغاز لعام ٢٠٠٧ فقط.

ومن هنا، يتضح أن حالة عقود الخدمة النموذجية في اختيار القانون العراقي بشموله تضمن وجود قواعد دستورية وقانونية وأوامر قضائية أو إدارية، سواء كانت قد صدرت وقت تنفيذ العقد أو تم إلغاؤها أو تعديلها، وهو موقف يستحق الإشادة لأنه يعزز السيادة الوطنية على القطاع البترولي، خلافاً لما أقره المشرع في إقليم كردستان أو التشريعات المقارنة، التي خضعت العقد فقط للقانون المنظم لهذه العقود، مما يجعل التعديلات اللاحقة لا تنعكس على العقد، ومن ثم، ننصح المشرع بأن يتبنى القانون العراقي بمفهومه الشامل كقانون حاكم عند وضع قانون النفط والغاز(نبيه , ٢٠١٠، ص. ٨٦).

**د: فترة العقد**

من الواضح أن عقود الترخيص في مجال النفط تعتبر من العقود التي يكون للوقت فيها دور مهم للغاية، حيث إن عمليات النفط تمر بمراحل متعددة تحتاج إلى استثمار مبالغ كبيرة لبناء المنشآت والبنية التحتية وتعيين العمال، لذا يسعى المرخص له للحصول على أطول فترة زمنية ممكنة لاسترداد ما أنفقته وتحقيق الأرباح المناسبة له. (رمزي ,٢٠١٧، ص. ٣٦)

**هـ: الامتيازات والتسهيلات المقدمة لحامل الترخيص**

تتطلب تقنية الترخيص النفطي وجود نظام قانوني متطور في الدولة لضمان جذب الاستثمارات الأجنبية، ومن الضروري تقديم حوافز لتشجيع هذه الاستثمارات، ليتمكن الطرف الأجنبي من الحصول على عائد جيد دون مواجهة مخاطر غير تجارية، خاصة أن استثمار النفط يتطلب إنفاق مبالغ كبيرة وتكنولوجيا متقدمة. لذا، تتفق التشريعات والعقود في الدول المنتجة على منح المستثمر الأجنبي بعض الامتيازات المناسبة لجذب الاستثمارات الأجنبية إلى داخلها، مع استثناء هذه الامتيازات من بعض القوانين العامة للدولة(هندي, ٢٠١٣، ص. ٢٨٨)

لذلك يمكن للإدارة إدراج الإعفاءات الجمركية في عقود التراخيص البترولية لتشجيع الشركات الأجنبية على العمل في العراق، وقد حددت المادة ٢٥ من عقدي الخدمة النموذجيين المزايا المقدمة للمقاول والمتعاقدين من الباطن، منها إعفاؤهم من الرسوم الجمركية على جميع المواد المستخدمة في العمليات النفطية، والإعفاء من رسوم التصدير المتعلقة بالنفط الذي يمكن للمقاول تصديره بموجب العقد، باستثناء الرسوم العامة على الموانئ، كما يشمل الإعفاء أيضا موظفي المقاول الأجانب وعائلاتهم من رسوم الاستيراد المتعلقة بالمواد الشخصية والمنزلية، ويكون هذا الإعفاء وفقًا للقانون(شبيب, ٢٠١٦، ص. ٨٥).

**و. اللغة المستخدمة في العقد**

أحد التحديات التي تواجه الإدارة عند إعداد بنود العقد النموذجي هو تحديد اللغة التي ستستخدم في كتابة بنود العقد، خصوصا إذا كان أحد الأطراف شركة أجنبية تتحدث لغة مختلفة عن لغة الدولة، ولذلك، غالبا ما تعتمد الإدارة على كتابة العقد باللغة الرسمية للدولة بالإضافة إلى لغة أخرى يتم التوافق عليها مع الطرف الآخر(العجمي, ٢٠١٦، ص. ١٠٧)

**ز. طريقة حل النزاعات الناتجة عن العقد**

من الطبيعي أن يؤدي تنفيذ العقد إلى نزاع أو خلاف بين الطرفين بشأن قضية ما سواء على الصعيد الواقعي أو القانوني، وهذا يمكن أن ينجم عنه تعارض في المصالح يؤثر سلباً على العلاقات بين الطرفين ويعكس تأثيره على سير العمل، وعلى الرغم من أن اللجوء إلى القضاء الوطني يُعد الطريقة المثلى لحل النزاعات، إلا أنه ليس الخيار المفضل لدى الطرف الأجنبي لهذا السبب، غالبًا ما يتم اللجوء إلى وسائل بديلة لحل النزاعات، مثل التحكيم الأجنبي، وغالبا ما يكون هذا هو الحل النهائي(البرواري, ٢٠٠٨، ص. ٢٧٥)

فيما يتعلق بالمشرع الجزائري، فقد منع الأشخاص العامة من إدخال بند التحكيم في العقود بموجب المادة (٤٤٢/٣) من قانون المرافعات لعام ١٩٦٦، ثم أصدر في عام ١٩٨٦ قانونًا يقر فيه بمبدأ اختصاص القضاء الوطني، مما يمنح الشركات المتعاقدة مع شركة سوناطراك الحق في عرض النزاع على لجنة للتوفيق قبل تقديمه للقضاء، رغم حظر التحكيم، استمرت الحكومة بإدخال بند التحكيم في العقود النفطية، وفي عام ١٩٩٣، أقرت تعديلًا على المادة المذكورة يمنع الأشخاص العامة من إدخال بند التحكيم إلا في علاقات التجارة الدولية، لكن في حالة خاصة سمحت المادة (٥٨) من قانون المحروقات لعام ٢٠٠٥ بإدراج بند التحكيم(البرواري, ٢٠٠٨، ص. ٢٧٨)

أما بالنسبة للمشرع الليبي، فسمح بإضافة بند التحكيم في العقود وفقًا للمادة (٢٠/١) من قانون البترول لعام ١٩٥٥ المعدل، هذه المادة تنص على أنه يجب تسوية أي نزاع بين وزارة النفط والمقاول عن طريق التحكيم كما هو موضح في الملحق الثاني من هذا القانون.

فيما يخص مدى إمكانية إدراج بند التحكيم في العقود بالعراق، فقد خلت التشريعات الخاصة بالصناعة النفطية من ذلك، كما ليس هناك أي إشارة لهذه المسألة في قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لعام ١٩٩٧ الذي يُطبق على الشركات العاملة في مجال النفط على الرغم من أن قانون الاستثمار رقم ١٣ لعام ٢٠٠٦ سمح بإدراج بند التحكيم بشروط معينة، إلا أن هذا القانون استبعد عقود التراخيص النفطية،كما أن طبيعة هذه العقود تعد عقود التزام مرافق عامة، وبالتالي لا تخضع لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية التي سمحت بإدراج بند التحكيم بشروط، وبالمراجعة للقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية، نجد أن المادة (٢٥١) تنص على أنه يمكن الاتفاق على التحكيم في جميع النزاعات التي قد تظهر نتيجة تنفيذ عقد محدد، لذلك، نستنتج أنه لا يوجد عائق قانوني يمنع إدراج بند التحكيم في هذه العقود ( قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ١٧٦٦ في ١٠/٨/١٩٦٩)

ومع ذلك، فإن تنفيذ قرار التحكيم سيواجه تحديات قانونية، لأنه لا يمكن أن يتم تنفيذ هذا القرار ما لم تصادق عليه المحكمة المختصة، التي تمتلك صلاحيات واسعة للموافقة عليه أو رفضه كلياً أو جزئياً، أو إعادة النظر في النزاع، وغيرها من الأمور الأخرى، خاصة وأن قانون تنفيذ الأحكام الأجنبية رقم ٣٠ لسنة ١٩٢٨ ينطبق فقط على الأحكام الأجنبية الصادرة من محكمة خارجية وليس على قرارات التحكيم، بالإضافة إلى ذلك، فإن العراق لم ينضم إلى اتفاقية نيويورك بشأن الاعتراف بالأحكام الأجنبية لعام ١٩٨٥.

أما بالنسبة للمشرع في إقليم كردستان، فقد أقر بشكل صريح في قانون النفط والغاز لعام ٢٠٠٧ إمكانية إضافة بند التحكيم في العقد، حيث نصت المادة (٥٠/ ثانيا) على أنه إذا لم يتم حل النزاع من خلال المفاوضات، يحق لكل طرف عرض النزاع على التحكيم(البرواري , ٢٠٠٨، ص. ٢٧٩)

**الفرع الثاني: الرقابة على المراحل النهائية لإبرام عقود التراخيص النفطية**

تعتبر المراحل النهائية في عملية التعاقد من أصعب المراحل، إذ تشمل معظم الجوانب الإجرائية، حيث تمر عبر مرحلتين رئيسيتين، مرحلة اختيار المتعاقدين ومرحلة إعداد العقد بصيغته النهائية والتوقيع عليه، غالباً ما يفرض المشرع

قيوداً على إدارة التعاقد لاختيار من تراه مناسباً، لضمان التعاقد مع الأفراد أو المؤسسات التي تقدم أفضل العروض الفنية أو المالية (الحلو., ٢٠٠٩، ص. ١٠٤) في هذا السياق، سنتناول هاتين المرحلتين بالتفصيل كما يلي:

**أولاً: المراقبة الإدارية في مرحلة اختيار المتعاقد**

عادةً ما يحدد المشرع الطرق التي يتم من خلالها اختيار المتعاقد لضمان أن العمليات الإجرائية للعقد تتم بشكل سليم، لكن، ما هو الموقف القانوني في الدول المقارنة وعراق حول هذا الأمر؟ وما هي التعريفات القانونية لأسلوب إجراء جولات التراخيص عند اختيار المتعاقدين؟ سنحاول توضيح ذلك فيما يلي:

**أ. الموقف القانوني من طرق اختيار المتعاقدين**

تشير التشريعات المقارنة إلى وجود اختلافات في تحديد أساليب اختيار المتعاقدين في هذه العقود فقد اعتمد المشرع الفرنسي في قانون التعدين على نمط الممارسة من خلال المسابقات لاختيار المتعاقدين، حيث تخضع الطلبات للتحقيق العام باستثناء المرخص له بالتنقيب الذي يتم التعاقد معه بشكل مباشر عند اكتشاف البترول فعلياً، ويُعتبر تصريح التنقيب قراراً إدارياً يصدر من الوزير المختص بناءً على إجراءات إدارية مُعقدة تتعلق بالاعتراف بالأحكام الأجنبية لسنة ١٩٨٥(المؤمن , ٢٠١٥، ص. ٦٥)

أما بالنسبة للمشرع في إقليم كردستان، فقد أقر صراحة في قانون النفط والغاز لعام ٢٠٠٧ بجواز تضمين بند التحكيم في العقد، كما نصت المادة (٥٠/ ثانيا) على أنه إذا لم يتم تسوية النزاع عبر المفاوضات، يمكن لكلا الطرفين اللجوء إلى التحكيم (الدين , ٢٠١٦، ص. ١٠٦)

وعلى الرغم من الاختلافات، فإن التشريعات المقارنة لم تحدد بشكل موحد طرق اختيار المتعاقدين في هذه العقود، فقد اعتمد المشرع الفرنسي في قانون التعدين على أسلوب المسابقة لاختيار المتعاقدين، إذ يتم التحقيق في الطلبات بشكل عام مع استثناء حامل تصريح التنقيب الذي يتم التعاقد معه مباشرة عند اكتشاف البترول (علاوي, ٢٠٠٩، ص. ٤٢٨)تصريح التنقيب هو قرار إداري يصدر عن الوزير المختص بناءً على إجراءات إدارية معقدة وموافقة مجلس الدولة. يمنح هذا التصريح حامله حقوق التنقيب فقط، وتكون مدته خمس سنوات، حيث ينتهي إذا لم يتم اكتشاف البترول، أو يتحول مباشرة إلى عقد في حال تحقق الاكتشاف.

أما في الجزائر، فقد اعتمد المشرع في المادة ٣٢ من قانون المحروقات لعام ٢٠٠٥ نظام المناقصة كطريقة وحيدة للعقود البترولية، كما أحال إلى صدور تنظيم يوضح إجراءات اختيار المساحات المعروضة في المناقصة، بالإضافة إلى المعايير وقواعد تأهيل المتقدمين وتقديم العروض وتقييمها، حيث تنظم وذلك وفقاً للمادة ٣٤ من القانون نفسه بأسلوب مناقصة يتكون من مرحلتين، في المرحلة الأولى، يتم اختيار العرض الفني الذي سيكون مرجعاً لتقديم المتنافسين لعروضهم التجارية، بينما المرحلة الثانية تختص باختيار العرض التجاري الأفضل( الحميد , ٢٠١٥، ص. ٧٦)

كما ألزم الجهة المتعاقدة في المادة ٣٣ من القانون نفسه بالإعلان عن المناقصة، مع توضيح المساحة المعروضة وطريقة ترسية المناقصة على المرشح الأفضل بناءً على معايير فنية تتمثل بنسبة الأعمال التي ينفذها المرشح خلال فترة البحث والاستكشاف، ومعايير مالية تتعلق بنسبة الإتاوة المفروضة على الإنتاج ومبلغ رسوم التوقيع المدفوعة للخزينة العامة، وبعد ذلك، يتم إجراء عملية الفحص والتقييم والإرساء في جلسة علنية، مع إبرام العقد فوراً (سليمان, ١٩٩٢، ص.٢٠٤)

في ليبيا، وعلى الرغم من أن المشرع لم يحدد إجراءات اختيار المتعاقدين في قانون النفط لعام ١٩٥٥، إلا أنه قد أدرك تلك الحاجة، وأصدر تعديلاً للقانون في ٣ تموز ١٩٦١، حيث اعتمد فيه أسلوب المزايدة المفتوحة من خلال النشر بوسائل الإعلام عند الحاجة لعرض منطقة للتعاقد، في التعديل الذي صدر وفقاً للقانون رقم ٦ لعام ١٩٦٣، تم السماح باتباع

أسلوب المزايدة المقيدة، حيث يتم استقبال طلبات الراغبين بالتعاقد ودعوتهم جميعاً عبر البريد المسجل للحضور في مقر الوزارة في وقت محدد لفتح الطلبات المقدمة، ويتم فتح الطلبات بحضور من ينوب عن الوزير وممثلي الطلبات الذين قبِلوا الدعوة، وقد حدد المشرع في المادة ٥ من قانون البترول عدة معايير لتأهيل الشركات الراغبة بالتعاقد، ومنها الاهتمام بالمصلحة القومية للبلاد، والخبرة السابقة في صناعة النفط، ووجود أعمال مشابهة لموضوع العقد، بالإضافة إلى القدرة المالية والفنية للمتعاقدين.

أما في العراق، فقد أظهرت التشريعات النفطية، وبالأخص قانون تخصيص مناطق الاستثمار النفطي رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ الذي سمح بإبرام هذه العقود، عدم وجود طريقة محددة لاختيار المتعاقدين، كما أن القوانين المتعلقة بالمناقصات والمزايدات ليست موحدة، إذ تتواجد نصوص متفرقة تلزم الجهات الإدارية باتباع إجراءات معينة لاختيار المتعاقدين، بينما لا تشمل هذه النصوص عقود التراخيص البترولية(علاوي , ٢٠٠٩، ص. ٤٢٨)

التأهيل يعني اختيار المرشحين الذين يتمتعون بقدرات مالية وفنية وقانونية وفقاً لمعايير موضوعية تتضمنها مستندات التأهيل، وذلك لضمان الوصول إلى قائمة نهائية تضم أفضل المرشحين القادرين على تنفيذ المشروع، يتم ذلك عن طريق فحص نواحي المرشحين الشخصية والموضوعية قبل تقييم عروضهم في المرحلة التالية، حتى لا تتداخل القدرات الفنية للمرشحين مع الأسعار المقدمة،من الأمور الذاتية الهامة الوثائق المرتبطة بشخصية مقدم العرض، مثل جنسية الشركة وصلاحيتها لإبرام العقد، والتي تحدد من خلال عقد تأسيسها بما يتعلق بالزمان والمكان والممثل القانوني،كما يجب التأكد من التقاليد المهنية الجيدة وسيرة المرشح وسوابقه، مما يستدعي استبعاد من أُعلن إفلاسهم أو هم قيد التصفية القضائية(نبيه, ٢٠١٠، ص. ٧٩) وكذلك تشمل الاستبعاد في الدول العربية مثل العراق، الشركات المرتبطة بأفراد من الكيان الصهيوني أو التي ارتكبت مخالفات تتعلق بالفساد المالي ومبادئ النزاهة، ومن الناحية الموضوعية، يتعين على الإدارة التأكد من وجود ضمان مالي للمرشح ومركزه الضريبي، لتجنب التعاقد مع أشخاص قد يكونوا قد خالفوا قانون الضرائب، كما ينبغي على الإدارة استبعاد أي متعهد قام بصياغة مشروع العقد نظراً لما يمتلكه من معلومات تؤهله لوضعه في مركز متقدم مقارنةً بالمتنافسين(شبيب, ٢٠١٦، ص.ص. ٧٥ – ٧٦)

تأسست لجنة لاستلام وثائق الشركات ضمت وزير النفط ووكيل الوزارة لشؤون الاستخراج والمفتش العام ومدير عام دائرة العقود والتراخيص البترولية ومدير عام الدائرة القانونية ومدراء الشركات الاستخراجية المعنية، بهدف تحديد الشركات المؤهلة للمشاركة في المرحلة القادمة وفقاً لمعايير التأهيل الفني والمالي والقانوني، بالإضافة إلى التدريب والصحة والسلامة والبيئة ومراعاة برنامج عالمي خلال عملية التأهيل، ونتج عن هذه العملية قبول ٣٥ شركة من بين ١٢٠ شركة، وقد تم الإعلان عن النتائج في ١١ أبريل ٢٠٠٨ (جاد, ٢٠٠٥، ص. ٢١٤).

**ب. اختبار وتحليل العروض واختيار أفضل مرشح**

تشرف لجنة أو أكثر على فحص وتحليل العروض من خلال فتح المظاريف ودراسة العطاءات والتأكد من مطابقتها للقوانين والشروط والمواصفات المعلنة، يجب أن يتم فحص العروض وتقييمها بناءً على مبادئ ومعايير معينة لضمان النزاهة والشفافية والحياد، ومن هذه المعايير، يتم تحديد الأسس لاختيار العرض الأفضل، ومن ثم يتم ترسيخه بعد تحديد أسس المقارنة بين العروض من النواحي الفنية والمالية، تجري هذه العملية في جلسة علنية يحضرها المتنافسون، وللإدارة الحق في استبعاد أي عرض لا يتوافق مع الشروط المطلوبة، مع توضيح الأسباب لضمان أن الجهات الرقابية تستطيع التأكد من عدم تعسف الإدارة في استخدام صلاحياتها(زريق , ٢٠٠٢، ص. ٤٥)

تم تحليل العروض التي تم تقديمها من قبل اللجنة المعنية في وزارة النفط، حيث تم تقييمها لاختيار العرض الأنسب من الناحية المالية والفنية، اعتمدت عملية الاختيار على معيارين رئيسيين هما كمية الإنتاج ورسوم الخدمة، وتمثلت أسس

المقارنة في مدى تجاوز كمية الإنتاج للحد الأدنى المستهدف وأيضاً في انخفاض رسوم الخدمة المطلوبة من الشركات (الحلو, ٢٠٠٩، ص. ١١٠)

كما تم إجراء جميع هذه الخطوات بشكل علني، بحضور رئيس الدولة ورئيس الوزراء وأعضاء الحكومة، إضافة إلى بعض السفراء والممثلين الدوليين وكذلك ممثلين عن وسائل الإعلام، وانتهت الجلسة بمنح حقل الرميلة النفطي إلى الائتلاف المشكل من شركة (BP) البريطانية وشركة بتروجاينا الصينية، في حين تم رفض بقية العروض المقدمة للحقول الأخرى بسبب ارتفاع الأجور التي طلبتها الشركات مقارنةً بالأجور التي وضعتها الوزارة (الفوادي , ٢٠١٢، ص. ٣٥)

بعد العرض الموجز للإجراءات المتبعة في جولات التراخيص لاختيار المتعاقدين، يبرز التساؤل حول مدى شرعية الاعتماد على هذا الأسلوب، هناك آراء تشير إلى أن استخدام الوزارة لهذه الطريقة يعد خرقاً للقانون، نظراً لعدم ذكرها في التشريعات السارية، وغياب قانون ينظم النفط والغاز، بالإضافة إلى ذلك، فإن إجراءات اختيار المتعاقدين التي تم الإشارة إليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لا تنطبق على هذه العقود، مما يعني عدم وجود إطار قانوني يدعم هذا النهج (نوح, ٢٠٠٥، ص.ص. ٥٣٩-٥٩٨)

بعد ذلك، يتم توقيع العقد من قبل الأشخاص المخولين بذلك عبر وثائق تفويض معتمدة من الجهات المختصة، وعندها يصبح العقد نافذًا قانونيا، حيث تكتمل الروابط القانونية من تاريخ توقيع العقد إلا إذا نص القانون على إحالة وثائق العقد إلى جهة أخرى لأغراض المراجعة والمصادقة على ما تم التوصل إليه من نتائج تعاقدية، لكن الجدل الفقهي قائم حول الأثر القانوني للتوقيع على العقد قبل المصادقة من الجهة المختصة(علاوي, ٢٠٠٩، ص. ٤٢٧)

فيما يتعلق بالتخصص القانوني، هناك آراء تشير إلى أن العقد لا يترتب عليه أي أثر قانوني، وهو ما يستند إلى ما توصل إليه القضاء الفرنسي في هذه القضية، حيث يعتبر العقد مجرد مشروع اتفاق لم يترتب عنه أي رابطة قانونية، وبالتالي لا يمكن اعتباره صحيحاً نهائياً ونافذاً لمجرد أن يكون قد وُقّع عليه، ذلك لأن العقد لا يزال في مرحلة التكوين (صبرة, ٢٠٠٧، ص. ٤٩)

بينما يركز البعض على إضفاء الطابع القانوني على فكرة التوقيع من خلال الوعد بالالتزام التعاقدي، تعتبر الإدارة ملزمة بذلك الالتزام من جهة، ويتعين على المتقدم للمناقصة التقيد بعرضه من جهة أخرى، نظرا لأن عقود التراخيص البترولية تأتي مع ترخيصٍ مُصدر عن الجهة المالكة أو المخولة بإدارة الموارد البترولية بموجب قانون أو قرار إداري وقعت بمقتضى عقد، فإن التوقيع عليه لا يكون له أثر قانوني إلا بعد صدور ذلك الترخيص(الفوادي , ٢٠١٢، ص. ٣٤)

وهذا هو السبب في أن المشرع الجزائري في قانون المحروقات لعام ٢٠٠٥ قد صرّح بأنه من بين التشريعات المقارنة حسم الجدل حول الأثر القانوني للعقد، موضحًا أن العقد لا يصبح نافذًا بمجرد التوقيع عليه من قِبل الوكالة الوطنية لتثمين المحروقات، بل يتطلب أيضًا التصديق عليه من قبل مجلس الوزراء وإصدار مرسوم يحمل هذا التصديق ونشره في الجريدة الرسمية (نوح , ٢٠٠٥، ص. ٦٣٧)

وفيما يتعلق بنموذج عقود الخدمة، فقد حدد في المادة ٣٩ ضرورة التصديق من قبل الجهة المعنية لدخول العقد حيز التنفيذ بعد التوقيع، مع إلزام الإدارة بإبلاغ المقاول بهذا التصديق بصورة خطية، وهكذا، فإن هذه العقود لا تكتسب أثرها القانوني بالتوقيع إلا بعد الحصول على التصديق اللازم من الجهة المعنية(نوح , ٢٠٠٥، ص. ٦٨١)

وبالتالي، نستنتج أن الرقابة في هذه المرحلة تعتبر ضمانة مهمة لاستقامة وسلامة إجراءات التعاقد وضمان تطبيق العقد وفقًا للقانون، مما يمنع أي انحراف عن مبدأ المشروعية، الجهة المسؤولة عن إبرام العقد في معظم الدول، سواء كانت وزارة النفط أو جهة أخرى، تلعب دورًا محوريًا في رقابة العقد بدءًا من المرحلة التحضيرية، التي تشمل إعداد الدراسات والخطط والمشاورات الأولية والموافقات، إضافة إلى إعداد دفتر الشروط النموذجي والتزام المعايير المطلوبة (الجبوري, ١٩٩٨، ص. ٦٦)

في مرحلة التعاقد، تبدأ العملية بتحديد المتعاقد من خلال الإعلان والدعوة للتعاقد، وتقييم المؤهلات المالية والفنية والقانونية للمتقدمين، وفحص العروض بناءً على معايير محددة، ومن ثم إرساء المناقصة وإصدار قرار إبرام العقد (الدين , ٢٠١٦، ص. ١١٨)

**المبحث الثاني: دور السلطات في المصادقة ومنح التراخيص النفطية**

**المطلب الثالث: دور السلطات المركزية في المصادقة ومنح الترخيص النفطي**

يعد النفط أحد الأعمدة الأساسية للاقتصادات الوطنية في معظم الدول، حيث تحتفظ السلطة المركزية بحق اتخاذ جميع التدابير اللازمة لحمايته عبر استثماره بشكل اقتصادي سليم ولمزيد من ذلك، منحت هذه الدول سلطاتها المركزية، سواء أكانت تشريعية أو تنفيذية أو هيئات رقابية، الحق في المصادقة على العقود ومنح التراخيص البترولية(عدس ,د .ت، ص. ٣٥) ولذا، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص في الفرع الأول لدور السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي الفرع الثاني لنستعرض دور الهيئات الرقابية في المصادقة ومنح الترخيص البترولي.

**الفرع الأول: دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في المصادقة ومنح الترخيص النفطي**

أسندت العديد من الدول الاختصاص في المصادقة ومنح الترخيص البترولي إلى السلطات المركزية التشريعية والتنفيذية، وهو أمر لا يقتصر على الدول البسيطة فقط، بل يشمل أيضا الدول الاتحادية التي تتكون من انفصال عدة دويلات صغيرة عن دولة موحدة تحت لواء اتحاد مركزي، هذه الدول تعطي الأولوية للسلطة المركزية في إدارة النشاط البترولي بشكل حصري، مما يساعد في الحفاظ على السيطرة الكاملة على الاقتصاد الوطني، وضمان القدرة على توجيهه نحو تحقيق الأهداف الوطنية المنشودة، وهذا يعتبر نهجا شائعًا في الدول التي تتدخل في النشاط الاقتصادي، لذلك، تسعى هذه الدول لتوسيع سلطاتها ضمن إدارة النشاط البترولي، سواء من خلال إبرام العقود أو المصادقة عليها ومنح التراخيص البترولية

**الفرع الثاني: دور الهيئات الرقابية في المصادقة والرقابة على عقود التراخيص النفطية**

ليس من العجيب أن يسعى المشرع في معظم الدول إلى إحالة وثائق العقود المهمة إلى الهيئات الرقابية بغرض فحص ومراجعة جميع الإجراءات التي قامت بها الجهة المتعاقدة خلال المراحل التمهيدية والنهائية، وذلك للتأكد من توافق هذه الإجراءات مع حكم القانون قبل الموافقة النهائية على العقد والالتزام بشروطه، بالإضافة إلى تجنب أي نقص والتحقيق في أسباب القصور أو الإخفاق في تطبيق القوانين(المؤمن , ٢٠١٥، ص.٤٤٨) وتقترح الوسائل اللازمة لحل هذه المشكلات، مما يعزز متطلبات المشروعية والشفافية في إبرام العقود، إذ ليس هناك فائدة من مراجعة العقود بعد الموافقة النهائية عليها وتنفيذها.

ترى بعض الدول أن إدارة الأنشطة النفطية تحتاج إلى التجرد من التعقيدات التشريعية، ولا يُعتبر من الضروري أن تشارك السلطة التشريعية في التصديق على العقود أو منح تراخيص النفط، حيث تُترك هذه المهام للسلطة التنفيذية بشكل منفرد، كونها الجهة المسؤولة عن إدارة القطاع النفطي، مما يعفي المشرع من الحاجة إلى موافقة السلطة التشريعية على تلك العقود أو إصدار قانون بشأن الترخيص (نصت المادة (٣٢) من دستورالمصري عام ٢٠١٤ على أن يكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون).

**المطلب الرابع: دور السلطات الإقليمية في المصادقة ومنح الترخيص النفطي**

يمثل الصراع حول إدارة النشاط البترولي بين السلطات المركزية والإقليمية سمة بارزة في العديد من الدول الاتحادية، تقوم هذه الدول على أساسين رئيسيين هما توزيع السلطة واقتسام الثروات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، لذا، تولي مسألة تحديد الاختصاص في إدارة الثروات الطبيعية، خصوصا النفط، اهتماما بالغا لما لها من أهمية كبرى كمصدر للإيرادات، ومع ذلك، تختلف الدول في منح السلطات الإقليمية دورًا في هذا المجال؛ فبعض الدول تعطي الأقاليم الاختصاص الحصري في النشاط البترولي، بما في ذلك الحق في إجراء التعاقدات والمصادقة عليها، بينما تمنح أخرى دورًا مشتركًا مع السلطات المركزية(العبودي ,د.ت، ص.٥٢) لهذا السبب، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ الأول يتعلق بالاختصاص الحصري للسلطات الإقليمية في المصادقة ومنح الترخيص البترولي، والثاني يركز على الاختصاص المشترك للسلطات الإقليمية والمركزية في هذا السياق.

**الفرع الأول: الاختصاص الحصري للسلطات الإقليمية**

استقطب الجدال والنقاش حول منح الأقاليم دورًا في مجال التعاقدات البترولية والمصادقة عليها اهتمامًا واسعًا، حيث أنهت بعض الدول المتقدمة اقتصاديًا ، التي لا يعتمد اقتصادها بشكل رئيسي على النفط نتيجة لتنوع نشاطاتها الاقتصادية(رباح, ٢٠٠٨، ص. ١٦٩) هذا الجدل ومنحت الأقاليم الاختصاص الحصري بهذا الشأن مثل كندا وأستراليا وسويسرا، على الرغم من وجود اختلافات بين هذه الدول، ففي أستراليا، تحتفظ السلطة الاتحادية بالاختصاص في المياه الإقليمية، بينما يُخصص هذا الاختصاص للإقليم الذي يطل على المياه الإقليمية في كندا، أما الدول الريعية، التي تعتمد على مصدر واحد للـدخل مثل الثـروة البترولية، فقد احتفظت كل دولــة أو إمارة فيها بهذا الاختصــاص كجزء من ضـمان حقوقهـا (Choudhry, S., & Stacey, 2014,p.42)

**الفرع الثاني: الاختصاص المشترك بين السلطات الإقليمية والمركزية**

توجد معالجة أخرى في الدول الاتحادية تتيح للأقاليم الحق في المشاركة مع السلطة المركزية في إدارة التعاقدات البترولية والمصادقة عليها ومنح الترخيص. في العراق، يعتقد البعض أن دستور عام ٢٠٠٥ قد اعتمد الاختصاص المشترك بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وأن عدم إشراك هذه الأخيرة في هذا الاختصاص يعد انتهاكًا دستوريًا، حيث لا ينضوي هذا الأمر ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، فضلًا عن عدم سن قانون للنفط والغاز (البرواري, ٢٠٠٨، ص.٢٧٦)

**الاستنتاجات**

يتضح من خلال دراسة النظام القانوني لعقود التراخيص النفطية وآليات الرقابة عليها، ومقارنته ببعض التشريعات المقارنة، أن تنظيم هذه العقود في العراق يواجه مجموعة من الإشكالات التشريعية والعملية التي تتطلب معالجة قانونية متكاملة. وفي ضوء ما توصل إليه البحث من نتائج، يمكن بيان أهم الاستنتاجات والتوصيات على النحو الآتي:

١. أن عقود التراخيص النفطية تُعد من العقود ذات الطبيعة السيادية والاستراتيجية، لذلك تخضع لرقابة قانونية وإدارية وقضائية متعددة بهدف حماية الثروة النفطية وتحقيق المصلحة العامة.
٢. أظهرت الدراسة وجود اختلاف بين التشريعات المقارنة والتشريع العراقي بشأن الجهة المختصة بإبرام عقود التراخيص النفطية، إذ تعتمد بعض الدول على وزارة النفط، بينما تعتمد أخرى على شركات النفط الوطنية أو الهيئات المتخصصة.

٣. بيّنت الدراسة أن التشريع العراقي ما زال يعاني من عدم الاستقرار التشريعي فيما يتعلق بتحديد الجهة المختصة بإبرام العقود النفطية، خصوصاً بعد إلغاء وإعادة تشكيل شركة النفط الوطنية العراقية.

٤. أكدت الدراسة أهمية الرقابة السابقة على إبرام عقود التراخيص النفطية، بما تشمله من إعداد الدراسات الفنية والاقتصادية والبيئية وتقييم الجدوى والحصول على الموافقات الأولية وإعداد العقود النموذجية، إلا أن التشريع العراقي لا يزال يفتقر إلى تنظيم تفصيلي ومتكامل لبعض هذه الإجراءات مقارنة ببعض التشريعات المقارنة، الأمر الذي يستدعي تدخلًا تشريعيًا أكثر وضوحًا لتنظيمها.

٥. بيّنت الدراسة أن الرقابة اللاحقة أثناء تنفيذ العقد تُعد صمام أمان أساسياً لضمان حسن التنفيذ ومنع الانحراف عن المصلحة العامة، خصوصاً من خلال لجان الإدارة المشتركة ومراجعة الخطط والموازنات.

٦. أكدت الدراسة أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ رسّخ مبدأ ملكية الشعب للنفط والغاز، مما يفرض ضرورة اعتماد عقود لا تمنح الشركات الأجنبية حقوق ملكية على الثروة النفطية.

٧. أكدت الدراسة أن مبدأ ملكية الشعب العراقي للنفط والغاز، المنصوص عليه دستوريًا، يقتضي اعتماد صيغ تعاقدية تحافظ على ملكية الدولة للثروة النفطية، وفي هذا السياق تبدو عقود الخدمة المعتمدة في جولات التراخيص العراقية أكثر انسجامًا مع مبدأ السيادة الوطنية من العقود التي قد تمنح المتعاقد الأجنبي حقوقًا عينية أو ملكية على الثروة النفطية.

٨. أكدت الدراسة ضرورة وجود إطار تشريعي متكامل ينظم الرقابة على عقود النفط، مع وضع جزاءات رادعة عند الإخلال بالالتزامات التعاقدية، مثل الغرامات المالية أو إنهاء العقد أو فرض الحراسة الإدارية.

**التوصيات**

١. الإسراع في إصدار تشريع اتحادي متكامل للنفط والغاز ينظم عقود التراخيص النفطية ويحدد بصورة دقيقة إجراءات إبرامها وتنفيذها والرقابة عليها .

٢. تحديد الجهة المختصة بإبرام عقود التراخيص النفطية بصورة واضحة، بما يمنع التداخل في الاختصاصات ويحقق الاستقرار القانوني .

٣. تعزيز الرقابة السابقة على العقود النفطية من خلال إلزام الجهات المختصة بإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية والبيئية ودراسات الجدوى قبل إبرام العقد .

٤. تعزيز الشفافية في جولات التراخيص النفطية وإتاحة المعلومات الأساسية المتعلقة بإجراءات التعاقد ومعايير اختيار الشركات المتعاقدة، بالحدود التي لا تتعارض مع مقتضيات الأمن والمصلحة الوطنية .

٥. تنظيم آليات الرقابة أثناء تنفيذ العقود وتحديد صلاحيات لجان الإدارة المشتركة والجهات الرقابية المالية والفنية بصورة واضحة .

٦. اعتماد عقود الخدمة النفطية، أو الصيغ التعاقدية التي لا تنقل ملكية الثروة النفطية إلى الشركات الأجنبية، بما ينسجم مع المبادئ الدستورية المنظمة لملكية النفط والغاز .

٧. الاستفادة من التجارب التشريعية المقارنة في تطوير النظام القانوني العراقي، ولا سيما فيما يتعلق بالشفافية والرقابة السابقة وإجراءات اختيار المتعاقدين.

**المصادر**


إبراهيم, ك. إ. (٢٠١٠). عقود التنقيب عن النفط وإنتاجه، دراسة قانونية تحليلية مقارنة. *دار شتات للنشر مصر*.

الأمير .(2008a) .حكومة إقليم كردستان وقانون النفط والغاز. *(ط. ١). دار الغد للدراسات والنشر*.

الأمير, ع. ح. ع .(2008b) .*النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام وتطبيقاته في العراق، دراسة مقارنة*. رسالة ماجستير جامعة المستنصرية كلية القانون.

البرواري. (٢٠٠٨). تسوية منازعات عقود استغلال الثروات الطبيعية: *عقود البترول نموذجاً) تطبيقات من خلال المركز الدولي .(ICSIDادار الفكر الجامعي*.

الجبوري. (١٩٩٨). العقود الإدارية. *مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع*.

الحلو., م. ر. (٢٠٠٩). *علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية*. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

الحميد, ع. (١٩٨٢). *الأحدب ، النظام القانوني للبترول في السعودية*. الطبعة الأولى، مؤسسة نوفل.

الحميد, م. خ. ع. (٢٠١٥). *التشريعات التي تنظم النشاط النفطي في ليبيا*. الطبعة الا ولى دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية.

الدين, ب. ج. ع. (٢٠١٦). *النظام القانوني للاستثمار في قطاع الطاقة في الجزائر والمتغيرات الدولية*. أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر ، كلية الحقوق.

الرحمن, ن. إ. ع. (٢٠٠٩). *عقد امتياز المرفق العام*. رسالة ماجستير كلية القانون . جامعة الموصل.

السعيدان, ع. ا. (١٩٩٧). القانون والسيادة وامتيازات النفط, مقارنة بالشريعة الإسلا مية. *الطبعة الثانية, مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت*.

الشريف. (١٩٩٨). *دراسات في نظرية العقد الإداري وتطبيقاتها في الكويت*. (ط. ١). وحدة التأليف والنشر والترجمة، كلية الحقوق، جامعة الكويت.

العبودي, ا. ق. ح .(n.d.) .النظام المالي الفيدرالي، الجزء الأول.*Http://Www.Alnoor.Se* .

العجمي. (٢٠١٦). الطبيعة القانونية لعقود الاستثمار النفطي وتسوية منازعاتها. *(ط. ١). منشورات زين الحقوقية*.

العلا, ي. م. أ. (٢٠٠٨). *نظرية البترول بين التشريع والتطبيق في ضوء الواقع و المستقبل المأمول*. الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الإسكندرية.

الفوادي. (٢٠١٢). *عقد الخدمة النفطي*. رسالة ماجستير غير منشورة. كلية القانون، جامعة بغداد.

المؤمن, ب. ص. ع. (٢٠١٥). *الوضع القانون السيادة الدولة في ضوء الاستثمارات في مجال المحروقات في الجزائر*. أطروحة دكتوراه ,جامعة أبي بكر بلقايد, تلمسان, كلية الحقوق.

جاد, ج. ن. (٢٠٠٥). *العقود الإدارية*. الطبعة الثانية دار النهضة العربية, القاهرة.

حمادة, ح. ع. ا. (٢٠١٤). *عقود الشراكة دار الجامعة الجديدة الإسكندرية*.

حمزة, ح. ج. (٢٠١٥). *دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام*. رسالة ماجستير جامعة بابل, كلية القانون.

رباح, غ. (٢٠٠٨). *الوجيز في العقد التجاري الدولي ( نموذج العقد النفطي )*. الطبعة الأولى . منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

رخا, ط. ع .(n.d.) .*دور القانون الدولي في حل مشكلات استغلال الثروة البترولية*. دار النهضة العربية القاهرة . بدون سنة طبع.

رمزي. (٢٠١٧). *الآثار القانونية المترتبة على عقود الاستثمار النفطي: دراسة مقارنة*. (ط. ١). دار الفكر الجامعي.

زريق, ب. (٢٠٠٢). *نظرية البطلان في العقد الإداري*. الطبعة الأولى المكتبة القانونية دمشق.

زيد, س. ح. أ. (٢٠٠٤). التحكيم في عقود البترول: دراسة متعمقة تتضمن عرضاً تفصيلياً لموقف الفقه والقوانين. *الوطنية (ط. ١). دار النهضة العربية*.

سدخان, س. م. (٢٠١٢). *توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية و الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم العراق أنموذج*. أطروحة دكتوراه كلية القانون، جامعة تكريت.

سعيد, ع. ا. م .(n.d.) .*النظام القانوني لعقود البترول*،. أطروحة دكتوراه جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

سليمان. (١٩٩٢). *التشريعات النفطية الليبية: تشريعات فرعية*. (ط. ١). المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان.

شبيب, ص. ع. ا. (٢٠١٦). *دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الإداري في العراق*. الطبعة الأولى، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت.

صبرة, م. ع. م. (٢٠٠٧). *إعداد وصياغة العقود الحكومية*. طبعة رابعة منقحة ومزيدة، مكتب صبرة للتأليف والترجمة, الجيزة.

عامر , هـ. غ., & فاضل, أ. د. ش. ع. (٢٠٢٦). التأصيل القانوني للمسائل الجوهرية والتفصيلية في العقود المدنية *Journal of College of Education*, *63*(2), 725–746.

عبد, س. ن. ا. د. ع. م. (٢٠٠٩). رؤية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والأقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم. *مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد السادس العدد ٢٣* .

عثمان, ق. ا. د. ف. ا. د. ح. ا. ،. د. م. م. (١٩٨٢). *نظريات التطوير الإداري*. الطبعة الأولى وزارة التعليم العالي.

عدس, ع. ح .(n.d.) .*استغلال حقول النفط الممتدة عبر الحدود الدولية, دراسة مقارنة*.

علاوي, م. ص. (٢٠٠٩). *الوسيط في القانون الإداري*.

علوان, م. ي. (١٩٨٢). *النظام القانوني لاستغلال النفط في الأقطار العربية، دراسة في العقود الاقتصادية الدولية*. الطبعة الأولى، مطبعة جامعة الكويت، الكويت.

فارس, ع. (٢٠١٧). *حماية البيئة كقيد على مبدأ سيادة الدولة على ثرواتها الطبيعية*. رسالة ماجستير جامعة سطيف ، الجزائر كلية الحقوق.

ماضي, ا. ح. (٢٠١٧). *التنظيم القانوني للمناقصات العامة مع المتعاقد الأجنبي، دراسة مقارنة*. رسالة ماجستير، جامعة بغداد كلية القانون.

مسافر , م. د. ق. ج. (٢٠٢٥). تطوّر التعاون الألماني–السوفييتي ١٩٢٢–١٩٢٧ بين القيود الأيديولوجية والاعتبارات الاقتصادية . *Journal of College of Education*, *61*(3), 365–384.

نبيه, ن. ع. ا. (٢٠١٠). *عقود شركات البترول ومستقبلها في الدول العربية والعالم*. منشاة المعارف الإسكندرية.

نعيم, ع. ع. ا. (٢٠١٦). *الدور الرقابي لهيئات الرقابة المستقلة*. ط١. مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي, بغداد.

نوح, م. م. (٢٠٠٥). *الإيجاب والقبول في العقد الإداري، دراسة مقارنة*. الطبعة الأولى . منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

هندي, أ. ح. خ. (٢٠١٣). *عقود الامتياز البترولية وأسلوب حل منازعاتها* . الطبعة الا ولى الإسكندرية، دار الفتح للطباعة والنشر .

Choudhry, S., & Stacey, R. (2014). Oil and natural gas: Constitutional frameworks for the Middle East and North Africa. *Center for Constitutional Transitions, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, & United Nations Development Programme. Doi.Org*.