

# رأي قانوني استشاري في اشكالية عقود واتفاقيات النفط والغاز العراقية في ضوء التشريعات العراقية السارية النفاذ

صادر عن اللجنة القانونية في مركز ومعهد العراق للطاقة

البروفيسور نوري جعفر – استشاري في القانون الدولي والدستوري

الدكتور حميد الخطيب – استشاري في القانون الدولي وقوانين الشركات

المحامي عمر السعدون – استشاري في القانون التجاري والمشاريع

٤ حزيران ٢٠٠٩



العراق للطاقة  
Iraq Energy

بسم الله الرحمن الرحيم

كۆمارى عىراق

ئەنجومەنى نوێنەران

ليۆنەى نەوت و غازو سامانە سەروشتەكان



جمهورية العراق

مجلس النواب العراقي

لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية

العدد: ل غ ( ٣٣ )

التاريخ: ٤ / آيار / ٢٠٠٩

الى / مركز العراق للطاقة .

مر/ رأي قانوني .

حجة طيبة

يرجى تفضلكم بابداء الرأي القانوني المخصص لمركزكم حول قانونية الاتفاقيات والعقود النفطية والغازية التي قامت وزارة النفط بتوقيعها سابقا والتي تنوي توقيعها مستقبلا مع الشركات العالمية والتي تتضمن استثمارات في الصناعة البترولية العراقية وحقوقا طويلة الامد مرقبة على العراق وذلك قبل صدور قانون النفط والغاز.

مع فائق الشكر والتقدير...

د. علي حسين بلو

رئيس لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية

السيد رئيس لجنة النفط والغاز  
مجلس النواب العراقي  
بغداد، العراق  
٤ حزيران ٢٠٠٩

الدكتور علي حسين بلو المحترم،  
السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،

إستجابةً لكتابكم المرقم ل غ ٣٣ والمؤرخ في ٢٠٠٩/٥/٤ المتضمن بيان رأي الدائرة القانونية في مركز العراق للطاقة حول قانونية الإجراءات التعاقدية لوزارة النفط الاتحادية.

نرفق لكم مع هذه الرسالة إيجازاً بالرأي القانوني المتفق عليه من قبل اختصاصيي القانون الدستوري والقانون الدولي وقوانين الشركات في المركز (البروفيسور نوري جعفر، و الدكتور حميد الخطيب، و المحامي عمر السعدون) وخلاصة هذا الرأي الاستشاري:

**يبقى الوضع القانوني للإستثمار في موارد العراق البترولية للقطاعين الخاص المحلي والاجنبي، والمشاركة مع الغير مرتبطاً بما اشترطه الدستور الدائم من تشريع قانون اتحادي للنفط والغاز كقاعدة عامة أو الاستناد الى القوانين السابقة السارية النفاذ استثناءً شريطة استصدار قانون خاص لكل حالة تعاقد.**

وإذا رغبتم في تفاصيل المواد القانونية الداخلة في هذا الإيجاز، فيمكننا تزويدكم بها بكل دقة.

وتفضلوا بقبول فائق التقدير والاحترام.



لؤي الخطيب

مدير مركز العراق للطاقة

هاتف خلوي: ٠٠٩٦٤٧٧٠٦٥١٣٣٠٨ أو ٠٠٩٧١٥٠٦٥٥٠٥٧٤

## بيان الرأي الاستشاري

استناداً الى القوانين العراقية التي أسست بموجبها شركة النفط الوطنية العراقية وخصوصاً القانونين رقم ٩٧ و ١٢٣ لسنة ١٩٦٧ التي منحت بموجبها الشركة المذكورة حصراً (حقوق استثمار كافة الاراضي المخصصة لأعمالها وفق القانون)، وفي ظل غياب قانون اتحادي للنفط والغاز الذي كان يجب أن يصدر بموجب الدستور العراقي الدائم، لا يجوز قانوناً التعاقد مع القطاع الخاص المحلي أو الاجنبي من هيئات وشركات أو المشاركة مع الغير للإستثمار في موارد العراق البترولية الا بموجب قانون خاص يصدر لكل حالة تعاقد أو اتفاق يمر عبر المراحل التشريعية المطلوبة، أي عبر مجلس النواب العراقي بالذات.

ويعزز ذلك سلسلة القوانين الصادرة بهذا الشأن ابتداءً من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ وانتهاءً باكتمال عملية تأميم امتيازات شركة نفط العراق في العام ١٩٧٥ التي قيدت القطاع الخاص النفطي المحلي والاجنبي و المشاركة مع الغير للإستثمار في موارد العراق البترولية إلا باستصدار قانون يجيز أي عقد أو اتفاق لكل حالة على انفراد.

وحرّياً بالاشارة الى ان دمج شركة النفط الوطنية العراقية بوزارة النفط عام ١٩٨٧ وفي ظل القانون ١٠١ لسنة ١٩٧٥ الذي تولى تنظيم عمل وزارة النفط، والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥ (المتعلق بصيانة الثروة البترولية) لم يطرأ على الوضع القانوني للإستثمار أي تعديل أو الغاء للقوانين المتعلقة بالقيود الواردة على حق القطاعين الخاصين المحلي والاجنبي في الاستثمارات في موارد العراق البترولية وبالتالي بقي الوضع كما هو عليه ولم يتغير من الامر شيئاً، واكد ذلك، الدستور الدائم بمادتيه ١٢٩ و ١٣٠ حول سريان التشريعات الموجودة الى حين الغائها أو تعديلها.

إضافة الى ذلك، لم يرد أي تعديل أو الغاء على شرط استصدار قانون في حالات التعاقد مع القطاعين المشار اليهما في نصوص دستوري ١٩٧٠ - ١٩٩٠ المؤقتين.

ويؤكد ذلك مجموعة قوانين الفترة السابقة على سنة ٢٠٠٣ التي بقيت سارية النفاذ وفق لنص المادة ٦-١ من قانون سلطة الائتلاف المؤقتة وطبقاً لقانون الاستثمار العراقي الاتحادي لعام ٢٠٠٦ واستناداً لما نص عليه دستور جمهورية العراق الدائم في مادتيه ١٢٩ و ١٣٠ من إقرار لسريان تلك القوانين وعدم جواز الغائها الا وفقاً لتشريعات تصدر وتنتشر في الجريدة الرسمية.

وبالرغم من أن المادتين ١١١ و ١١٢ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ توفر غطاءً دستورياً لإلغاء قوانين حقبة ما قبل ٢٠٠٣، إلا أن تلك القوانين لم يتم إلغاؤها<sup>١</sup>، وبقيت تلك القوانين نافذة وسارية المفعول. ووفقاً لنصوص المواد ١٢٩ و ١٣٠ من الدستور العراقي، لا يجوز إلغاء التشريعات إلا وفقاً لقوانين لاحقة تصدر وتنتشر في الجريدة الرسمية.

واستنتاجاً مما أوردناه من نصوص تشريعية سارية النفاذ، نتوصل الى النتائج التالية:

١. لا يُسمح لوزارة النفط الاتحادية إبرام أية عقود أو اتفاقيات تجيز للقطاع الخاص المحلي أو الاجنبي الاستثمار في موارد العراق البترولية الا في ضل قانون اتحادي للنفط والغاز وفقاً لما نص عليه الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ كقاعدة عامة.

٢. لا يُسعف وزارة النفط اللجوء الى القوانين السابقة كسند شرعي باعتبارها سارية النفاذ لأن تلك القوانين هي الاخرى اشترطت قانون خاص لكل حالة تعاقد او اتفاق (مقترنة بقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل)، من أجل المصادقة عليها، وآية ذلك، العقود التي وقعت مع لوك أويل الروسية، و سي.أن.بي.سي نورنكو الصينية، و أن.جي.سي الهندية، وبتروفيتنام، وبيرتامينا الإندونيسية.

٣. ان سعي وزارة النفط لتوقيع عقود دون غطاء دستوري يتمثل في مصادقة البرلمان باصداره قانون خاص لكل حالة، يجعل الوزارة في حالة خروج صريح على الشرعية الدستورية، بالاضافة الى بطلان تلك التصرفات من الناحية القانونية لإفتقارها لغطاء شرعي.

٤. ان وزارة النفط كجزء من السلطة التنفيذية وجهة ذات اختصاص في هذا الشأن يمكن لها ان تقترح دون ان تتعاقد مُسبقاً.

وخلاصة هذا الرأي الاستشاري يبقى الوضع القانوني للإستثمار في موارد العراق البترولية من قبل القطاعين الخاصين المحلي والاجنبي، والمشاركة مع الغير مرتبطاً بما اشترطه الدستور الدائم من تشريع قانون اتحادي للنفط والغاز كقاعدة عامة أو الاستناد الى القوانين السابقة السارية النفاذ استثناءً شريطة استصدار قانون خاص لكل حالة تعاقد.

وختاماً، من الضروري ان يبادر مجلس النواب لتصحيح الامر وإلا هو يتحمل كامل المسؤولية.

انتهى.

<sup>١</sup> عدا في إقليم كردستان العراق حيث أعلن عن صدور قانون إقليمي للنفط والغاز (٢٠٠٧) حسب رؤية الإقليم استناداً للآراء القانونية التي بحوزتهم والتي لم يطلب منا دراستها.

صادر عن اللجنة القانونية في مركز ومعهد العراق للطاقة، في ٤ حزيران ٢٠٠٩

البروفيسور نوري جعفر – استشاري في القانون الدولي والدستوري

الدكتور حميد الخطيب – استشاري في القانون الدولي وقوانين الشركات

المحامي عمر السعدون – استشاري في القانون التجاري والمشاريع

**The English translation of the Legal Opinion (in context),  
as presented by  
The Legal Committee at Iraq Energy Institute**

In the absence of a Federal Oil and Gas Law, all new contracts vesting private sector interests in Iraq's upstream petroleum resources executed by the Federal Ministry of Oil (MoO) or any other governmental instrumentality are legally invalid without the Council of Representatives (the Iraqi Parliament) endorsing each and every such contract individually as a new piece of legislation.

- The principal laws establishing the Iraq National Oil Company "INOC" (Laws No. 97 and 123 of 1967 in particular) have given INOC exclusive rights over exploitation of all Iraqi lands allocated to it by law, having also the right of such exploitation through joining with other entities to implement its activities, provided that no contract for such venture is validly made unless endorsed by legislation.
- By a series of laws commencing with Law No. 80 of 1961 and culminating in the completion of the nationalisation of the Iraq Petroleum Company Concessions in 1975, foreign and private sector investment in Iraq's upstream resources remained to be prohibited unless the contracting was endorsed by legislation as mentioned above.
- Although by 1987 INOC was subsumed within the Ministry of Oil and effectively dissolved, no legislation (including Law No. 101 of 1975 organising the Ministry of Oil and Law No. 84 of 1985 concerning Preservation of Iraq's Hydrocarbon Wealth) repealed or derogated from this legislation which prohibited foreign or private sector investment in Iraq's petroleum resources, nor has any legislation been repealed or removed the requirement for legislation in case of such contracting. The prohibiting legislation is also consistent with each of the 1970 and 1990 Interim Iraq Constitutions.

- The continuing force of these pre-2003 laws was emphatically confirmed by Article 6(1) of the Coalition Provisional Authority “CPA” Order No. 39 and subsequently by the enactment in 2006 of the Federal Iraq Investment Law which reserved the matter of foreign/private sector investment in Iraq’s upstream petroleum resources for a (yet to be enacted) Federal Oil and Gas Law.
- Whilst Articles 111 and 112 of the 2005 Iraq Constitution provide the constitutional authority to repeal the above-mentioned pre-2003 legislation concerning petroleum resources, these laws have not in fact been repealed<sup>2</sup>, and these afore-mentioned laws remain in full force and effect. Legislation (pursuant to Articles 129 and 130 of the Iraq Constitution) may only be repealed by a subsequent law published in the Official Gazette.
- Even before CPA Order No. 39 and the Federal Iraq Investment Law, the previous (pre-2003) ruling regime had abided by these early unrepealed legislations when concluding upstream contract with inter alia, Lukoil of Russia, CNPC-NORENCO of China, ONGC of India, PetroVietnam, and Pertamina of Indonesia, and had followed the constitutional procedures to enact the appropriate legislation, through individual laws issued for each such contract, ratified in each case by the relevant Revolutionary Command Council resolutions (the then-applicable legislative authority), in order to give legal effect to such contracts.

Therefore, in the continuing absence of a Federal Oil and Gas Law expressly permitting the Federal Ministry of Oil or any other instrumentality of the government to enter into contracts that grant beneficial interests in Iraq’s upstream petroleum resources, the Federal Ministry of Oil would be unable to conclude such contracts even on the pretext that existing laws permit the same, as each such contract would be legally invalid and

---

<sup>2</sup> Except subsequently in the Kurdistan Region where reportedly an overriding regional oil and gas law (2007) has been enacted, pursuant to the Iraq Constitution of 2005. We have not been asked to examine this.



unenforceable unless individually and expressly endorsed by a legislative instrument passed through the Iraqi Parliament, and published in the Iraqi Official Gazette confirming its validity.

Hence, the Federal Ministry of Oil, by executing contracts and agreements without constitutional endorsement by the Iraqi Parliament (as the sole legislative authority pursuant to the 2005 Iraq Constitution), would not only be defying prevailing Iraqi laws, but also deliberately defying its constitutional legal obligations with which even the pre-2003 regime complied.

Therefore in conclusion, any upstream petroleum contract granting exploitation rights to any foreign or other private sector entity, executed by the Federal Ministry of Oil or other instrumentality of the Federal Government (without the required legislative endorsement) will be ultra vires, invalid and unenforceable.

- End -

Issued: 4<sup>th</sup> June 2009, Legal Committee, Iraq Energy Institute

Legal Committee Members:

Prof. Nori Jafar, Consultant, International & Constitutional Laws

Dr. Hameed Al Khateeb, Consultant, International & Corporate Laws

Mr. Omer Al Sa'doon, Consultant, Commercial & Project Laws