

العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية

الأستاذ المساعد الدكتور

ساجد احمد عبل الركابي

كلية القانون والسياسة

جامعة البصرة

قبل حرب ٢٠٠٣، بعقد ونيف كانت الفيدرالية صناعة كردية، أو تطويراً كردياً لمطلب الحكم الذاتي المعترف به، وإن كان شكلياً، في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠. لقد كانت القضية الكردية معلماً ثابتاً من معالم السياسة العراقية، سلباً وإيجاباً. ولم يكن مصادفة أن يطور الكرد مطلبهم في الحكم الذاتي المقرر رسمياً منذ عام ١٩٧٠، ليرفعوه إلى مطلب كيان فيدرالي (اتحادي).

كان ذلك عام ١٩٩١، يوم قرر الرئيس المخلوع صدام حسين سحب الإدارة من كردستان العراق، وإنزال العلم وقطع الموارد عنها، المالية والنفطية (الوقود)، فرد الكرد بإنشاء إدارة تحولت إلى حكومة بكيان واضح، جهاز إداري، برلمان، شرطة، أمن، حرس حدود، ونواة جيش، كما أنشأت جمارك لجمع الموارد اللازمة لإدارة الشؤون المحلية، كل ما كان ينقص الدولة الكردية هو الاعتراف الرسمي والتبادل الدبلوماسي^١.

هذا هو منشأ الفيدرالية في العراق، وهي فيدرالية ذات طابع قومي، أو اثني بوجه أدق، ترمي إلى تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية تقسيماً واضح الملامح، وهو تقسيم يهدف إلى توحيد البلاد سلمياً، فكلية الحفاظ على الوحدة بالوسائل العسكرية باهظة حتى على بلد نفطي، فضلاً عن كونها قصيرة النظر سياسياً، ومدمرة إنسانياً مثلما هي عبثية غير مجدية، في المدى البعيد^٢.

لذلك أصبح النظام الاتحادي المركزي (الفيدرالي) واقعاً بعد سقوط النظام السابق بوجود إقليم كردستان وتأكيد المطالب الكردية بتنفيذ الوعود التي أطلقت في مؤتمر المعارضة في صلاح الدين (أربيل) عام ١٩٩٢، ولندن عام ٢٠٠٢، فكان وجود إطار قانوني دستوري يؤكد ويثبت النظام الاتحادي المركزي في العراق، أمراً حتمياً ولا بد منه^٣، لذلك تبنى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ النظام الاتحادي فاستجاب المشرع للواقع الجديد الذي نتج عن سقوط النظام المركزي الشمولي، وحدد ملامح نظام سياسي مختلف يحول دون عودة الأنظمة الشمولية المركزية من خلال إقامة نظام حكم (اتحادي - فيدرالي - ديمقراطي تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، والفصل بين السلطات)^٤.

^١ . د. فالح عبد الجبار: الولادة العسيرة للفيدرالية في العراق، الحوار المتمدن، العدد ١٧٢٢، ٢/١١/٢٠٠٦.

^٢ . المصدر السابق.

^٣ . د. ساجد احمد عيل: أنموذج النظام الاتحادي المركزي العراقي. سلسلة بحوث الخليج العربي، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، العدد ١٤ السنة ٢٠٠٧، ص ٢٢-٢٣.

^٤ . المادة الرابعة، قانون إدارة دولة العراق للمرحلة الانتقالية، (الوقائع العراقية)، العدد ٣٩٨١/مايس ٢٠٠٤.

تبنى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^١، النظام الاتحادي المركزي، وهو امتداد لقانون إدارة الدولة إلا أنه أكثر تحديداً وتفصيلاً، نصّت المادة الأولى منه على (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)، ديمقراطي إتحادي)، وأقرّت المادة (١١٧) من الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً وإقراره الأقاليم الجديدة التي تؤسس على وفق أحكامه.

وهكذا تأسست علاقة واقعية بين إقليم كردستان والدولة العراقية، فتحققت الطموحات الكردية التي سحقتها الأنظمة السياسية المتعاقبة، وهذا التأسيس الواقعي بُني على أسس قانونية ودستورية حقيقية، غير قابلة للنكوص والتراجع، وعلى الرغم من الاعتراف بواقع وجود الإقليم ودوره في الحياة السياسية العراقية وعلى المستويات كافة، إلا أن تلك العلاقة التفاعلية ما بين الإقليم والمركز الاتحادي لم تكن مستقرة وشابها الاختلاف والتوتر حول مسائل عدة ولم تستطع النصوص الدستورية حسمها، من ذلك تتبع أهمية دراسة العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية كونها الركيزة التي قام عليها النظام الاتحادي المركزي في العراق، ونجاح هذه العلاقة ستنتج عنه آثار مهمة على الوحدة الوطنية ونجاح التجربة الاتحادية (الفيدرالية) وتعميمها على باقي مناطق العراق ومحافظاته ووحداته الإدارية، وتغيير النظرة السلبية للتطبيق الفيدرالي (الاتحادي) على أنه تقسيم للعراق وتكريماً بوحدته الوطنية.

على وفق ذلك، سيتم تناول الموضوع من خلال ثلاثة محاور رئيسة هي:

أولاً: البعد التاريخي لإقليم كردستان.

ثانياً: العلاقة أو الرابطة الدستورية بين الإقليم والحكومة الاتحادية.

ثالثاً: المسائل الخلافية بين الإقليم والحكومة الاتحادية.

١ . الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، في ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

أولاً: البعد التاريخي لإقليم كردستان

كان أول تنظيم يطالب بالحكم الذاتي لكل كردستان هو (جمعية من أجل إيقاظ كردستان وتقدمها) "كوردستان طوالي وتركي جمعيتي"، المؤسسة عام ١٩٠٨، المتأثرة تأثراً بعيد المدى بحركة تركيا الفتاة والتمحورة حول المطالبة بتمثيل أفضل للأكراد في السلطات القيادية^١.

ثم تأسست بعد ذلك أحزاب في الأوساط الجامعية (جمعية من أجل نشر الثقافة الكردية) و(جمعية الأمل الكردية)، ومثل العام ١٩٢٧ توقيتاً هاماً في التاريخ الكردي، فقد انعقد في باريس أول مؤتمر قومي كردي، فقد صممت مختلف التنظيمات السياسية الكردية التي حضرت المؤتمر أن تتحل في منظمة واحدة هي الـ(خوئييون) (الاستقلال) التي كان عليها مباشرة إظهار رغبتها في الكفاح من أجل الحكم الذاتي الكردي بإنشاء قيادة عسكرية موحدة وبتأسيس شبكة من مستودعات العتاد الحربي^٢.

وفيما بين عامي ١٩٢٧ و ١٩٤٥ تشكلت أيضاً جماعات قومية أخرى قبل حزب (هيفا) (الأمل)، وفي أيلول ١٩٤٢ تشكلت الـ(كومولا) (اللجنة) في ماهاباد، وفي نيسان ١٩٤٤ (خلاص الكردي) (رازقاري كردي) اندمجت بالكومولا، وفي آب ١٩٤٦ تم تحويل الكومولا إلى الحزب الديمقراطي الكردستاني P.D.K، وأسس الملا مصطفى البارزاني في شباط ١٩٤٥ (حزب الحرية) كان الحزب الديمقراطي الكردستاني في بيان إعلان قيامه قد حدد أهدافه السياسية المباشرة على النحو التالي: تكوين مجلس مؤقت لكردستان، استعمال اللغة الكردية في اللوائح الرسمية المطبقة على المناطق الكردية تحت السيادة الأجنبية، حق الحكم الذاتي في الشؤون المحلية، تسمية موظفين أكراد حصراً في المناطق الكردية، إنشاء (ميزانية كردية) تجمع الدخول المتحصلة في مناطق كردستان وكان يطالب من جهة أخرى بالحكم الذاتي لهذه المناطق، متجنباً بعناية التنويه بذكر الاستقلال^٣.

على العموم فإن مأساة الكرد في العراق تتمثل في دمجهم بدولة يحكمها خطاب قومي صاحبه شعب آخر هو العرب، فيما هم موجودون في منطقة تعتبر ذات أهمية حاسمة لتطور الدولة من خلال ثرواتها الطبيعية - سواء أكانت توفر الماء أو النفط - ويرى الكرد أنهم كان ينبغي أن ينالوا الاستقلال بما ينسجم مع وصفهم كأمة تعيش في إقليم محدد، ويحتج الكرد بأنهم دمجوا بالعراق قسراً وظلماً^٤.

١ . لورانت شابري، آني شابري: سياسة وأقليات في الشرق الأدنى، الأسباب المؤدية للانفجار، ترجمة د. ذوقان قرقوط. مكتبة مدبولي، القاهرة ١٩٩١، ص ٣٥٤-٣٥٥.

٢ . المصدر السابق ص ٣٥٥.

٣ . المصدر السابق، ص ٣٥٥.

٤ . ليام أندرسن، غاريث ستانسفيلد: أزمة كركوك، السياسة الاثنية في النزاع والحلول التوافقية، ترجمة عبد الإله النعيمي، دراسات عراقية، بغداد/أربيل/بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٢٤.

على الرغم من أن الكرد عبروا عن استيائهم في إطار الدولة العراقية منذ نشوئها من قبل بريطانيا ولم يؤخذ رأيهم فيها لذلك حمل الكرد السلاح ضد الحكومات العراقية. ومنذ ستينات القرن الماضي، أدى تنامي الحركة القومية الكردية إلى إعلان ثورة مسلحة واسعة المدى على جبهة من ٢٥٠ كم بقيادة الملا مصطفى البارزاني راحت تطول حتى سقوط نظام عبد الكريم قاسم في شباط ١٩٦٣^١.

في السنوات التالية حاولت الحكومات العراقية المتعاقبة سحق الثورة الكردية بالقوة في فترات مختلفة، وبعد أن فشلت بذلك حاولت بغداد الوصول إلى اتفاق سياسي مع الكرد ومنحهم الحكم الذاتي، وهكذا جاء أول ذكر لتسمية إقليم كردستان في الخطاب الرسمي للدولة العراقية عام ١٩٧٠ عندما سعت الحكومة العراقية في طلب السلام مع ملا مصطفى البارزاني والحزب الديمقراطي الكردستاني ثم وقعت في العام نفسه بيان آزار الذي اعترفت فيه رسمياً بوجود منطقة كردية تتمتع بحكم ذاتي^٢.

نص دستور ١٦ تموز في مادته الخامسة (الفقرة ب): (يتكون الشعب العراقي من قوميتين رئيسيتين هما القومية العربية والقومية الكردية، ويقر هذا الدستور حقوق الشعب الكردي القومية والحقوق المشروعة للأقليات كافة ضمن الوحدة العراقية).

كما نصت الفقرة (ج) من المادة الثامنة من الدستور ذاته بعد تعديل عام ١٩٧٤، (تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي على وفق ما يحدده القانون)، وجاء في قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤:

- تحدد المنطقة التي يكون الكرد غالبية سكانها (وحدة إدارية واحدة لها شخصية معنوية تتمتع بالحكم الذاتي في إطار الوحدة القانونية والسياسية والاقتصادية للجمهورية العراقية). كما أن المنطقة جزء لا يتجزأ من أرض العراق وشعبها جزء لا يتجزأ من شعب العراق، (كما أقر القانون قيام مجلس تنفيذي لإدارة الحكم الذاتي).

ثم صدر قانون المجلس التشريعي لمنطقة كردستان في ١٩٧٤/٣/٢٦^٣، وبذلك ورد لأول مرة مصطلح (الحكم الذاتي) وهو (ظاهرة سياسية تلجأ إليها الدول متعددة القوميات لحل مشكلاتها الداخلية ذات الصبغة السياسية، وهو نظام ينشأ دائماً بنص دستوري^٤).

١ . لورانت شابري، مصدر سابق ، ص ٢٥٦-٣٥٧.

٢ . ناجي أبي عاد، ميشيل جرينون، النزاع وعدم الاستقرار في الشرق الأوسط، ترجمة محمد نجار، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ١٢٣. ليام اندرسن: مصدر سابق ص ١٢٤.

٣ . د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق، النظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، ١٩٨٠-١٩٨١، ص ٧٤-٧٦.

٤ . نقلاً عن، حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، (دراسة قانونية ورؤية سياسية) الجزء الثالث، (الشكل الفيدرالي للدولة) الغدير للطباعة، البصرة ٢٠٠٩، ص ١٠.

لم يوضع اتفاق ١٩٧٠ موضع التنفيذ بسبب الشك والازدراء المتبادل من قبل الطرفين وكان الصراع الرئيس على حقول النفط في كركوك، كما أن اللامركزية الإدارية التي أقامها القانون لمنطقة كردستان، فقدت مضمونها وجوهرها، ومثلت واقعا آخر لهيمنة السلطة المركزية بأشكال ووجوه وقوى سياسية كردية موالية ومرتبطة بها، فأصبحت تلك الإجراءات شكلاً دستورياً لتحسين صورة النظام السياسي في مرحلة تاريخية، هُدد فيها النظام السياسي داخلياً وخارجياً^١.

إن ما يثبت ذلك أن هذا القانون لم يكن يقيم وزناً كبيراً للمذكرة الكردية المقدمة في نيسان ١٩٧٣ من قبل الحزب الديمقراطي الكردستاني P.D.K وهي وثيقة هامة، يفصح فيها عن تصوره للحكم الذاتي، وكان النص الحكومي يشترط بأن رئيس الجمهورية العراقية هو الذي يعين رئيس المجلس التنفيذي (لا أن يكون منتخباً من قبل المجلس التأسيسي الكردستاني، على نحو ما كان يريد ذلك المشروع الكردي) ويمكنه العدول عنه.

من جهة أخرى كان رئيس الجمهورية يرى نفسه متقلداً سلطة حل المجلس التأسيسي، أو التشريعي الكردستاني، ولم تكن طريقة تعيين أعضاء هذا المجلس محددة في القانون، وهو موضوع تنازع آخر بين الكرد والحكومة. وكان من شأن محكمة التمييز التحقق من مطابقة القوانين المعتمدة من هذا المجلس للدستور وللنصوص التشريعية العراقية، (مبدأ مرفوض من الكرد).

كما لم يذكر القانون المطالبة بسيادة منطقة الحكم الذاتي على جميع القوى المسلحة (شرطة وجيش) المعسكرة على أرضه المتحققة في إطار منطوق المذكرة الكردية، بمبدأ خضوع هذه القوى للمحافظين الأكراد الذين يعينهم المجلس التنفيذي للمنطقة، ولم تكن بغداد لتقبل بهذه الصيغة، التي كانت تقيم نظاماً يمضي إلى أبعد من النظام الفيدرالي بأي ثمن، كما استبعدت من منطقة الحكم الذاتي قائممقاميات كركوك وخانقين وسنجار الغنية بالنفط التي لم تكن بغداد لتجازف في أن تراها يوماً داخلية في (مشروع انفصالي) صراحة.

رفض البارزاني هذا القانون واستؤنفت حرب المقاومة في الجبل وكان يمكن من جديد إطالة أمدها لو لم يقع حادث أعظم في السياسة الدولية في آذار ١٩٧٥، وهو التوفيق بين بغداد وطهران وإعداد تسوية لجميع القضايا المتنازع عليها بين الدولتين^٢، فتلقى الكرد ضربة قاصمة بتوقيع اتفاق الجزائر ما بين إيران والعراق في آذار ١٩٧٥، وبموجب الاتفاق فإن الشاه وافق على إغلاق الحدود الإيرانية أمام الكراد ووقف الدعم المقدم لهم، لقاء اعتراف العراق بالمطالب الإيرانية في شط العرب^٣.

١. د. ساجد احمد عبل: مصدر سابق، ص ١.

٢. لورانت شابري: مصدر سابق ص ٣٦٣-٣٦٤.

٣. ناجي أبي عاد: مصدر سابق ص ١٢٤. طيلة مدة الثورة الكردية المسلحة تقريباً، التي بدأت عام ١٩٦١ كان كرد العراق يستفيدون من توريدات العتاد العسكري من إيران ومن اللجوء إلى أرضها، وهو لجوء كثيراً ما كان حيويّاً إبان انفكفاءات البيشمركة أمام اندفاع الجيش العراقي، وكان

طبقت بغداد قانون الحكم الذاتي وزودت المنطقة بمؤسساتها التمثيلية وبشرطتها الخاصة وسمح بالتعليم باللغة الكردية في المدارس وافتتحت جامعة في السليمانية، وخاصة أن التنمية الاقتصادية الكردية ابتدأت أخيراً وتلقت أضخم نصيب من اعتمادات التنمية، ومن جهة أخرى وتحت ذريعة البطالة، بوشر بنقل ٣٠٠,٠٠٠ كردي إلى جنوب العراق وبإسكان عناصر عربية في الشمال. وجعل بناء الـ(قرى المحصنة) المراقبة من الجيش والقمع البوليسي الوضع عسيراً على المقاومة أو من تسول له نفسه بذلك^١.

اتخذت بغداد داخل أراضيها وحدودها، وبعد سنوات من الهدوء النسبي، بسبب انشغالها بالحرب مع إيران (١٩٨٠-١٩٨٨) موقفاً انتقامياً ضد الكرد وذلك بقصف القرى الكردية في الشمال بالسلاح الكيميائي^٢.

استفاد الكرد من هزيمة العراق في حربه مع قوات التحالف في بداية عام ١٩٩١، وفي غمار الفوضى الناتجة عن هزيمة العراق في الكويت وما أعقبها من انتفاضات هددت وجود النظام البعثي، فالانتفاضة التي اندلعت في جنوب العراق قابلتها (رابارين) الانتفاضة التي انطلقت من بدايات عفوية لتتوسع وتسفر في نهاية المطاف عن اقتطاع ما بات في واقع الأمر (إقليم كردستان) في شمال العراق إبان عقد التسعينيات.

بتعبير أدق إن صدام نفسه أوجد حدود إقليم كردستان عندما أمر بسحب موظفي الدولة في المنطقة قبل أن يفرض عليها حصاراً اقتصادياً. ثم قررت الأمم المتحدة فرض (منطقة آمنة) في الشمال حيث تمتع الأكراد بحياة سياسية هادئة نسبياً بعد انتخاب مجلس تمثيلي للحكم الذاتي في المنطقة^٣.

أعيد عملياً رسم خريطة الشرق الأوسط في عام ١٩٩١، بإقامة إقليم كردستان العراق، وفي حين كان الإقليم كياناً قائماً كأمر واقع، بل كياناً لا قانونياً في العقد الأول من حياته، يعاني من الصراعات الداخلية عندما كانت نخبه السياسية تكافح من أجل الارتقاء إلى مستوى الحقائق الداخلية والإقليمية لوجودها في وضع من شبه الاستقلال، فإن إقليم كردستان تقدم من بداياته المهزوزة هذه لينمو إلى وضع يكاد يكون من المحال معه تفكيك الإقليم وإعادة تدمجها إلى دائرة السلطة العراقية المركزية^٤.

موقف طهران يقوم على تسهيل ملاحقة هذا النزاع في العراق، وهو نزاع كان الطرفان يتورطان فيه ويستفدان قواهما، مع احتراس طهران من ألا تمكن عدوى القومية الكردية من تنمية أثارها إلى إيران نفسها. لورانت شابري، مصدر سابق ص ٣٦٤.

١. لورانت شابري: مصدر سابق ص ٣٦٦.

٢. ناجي أبي عاد: مصدر سابق ص ١٢٥.

٣. المصدر السابق: ص ١٢٥، ليام أندرسن: مصدر سابق ص ١٢٥.

٤. ليام أندرسن: مصدر سابق ص ١٢٥.

يذكر السفير بول بريمر مرحلة تأسيس إقليم كردستان واقعياً عام ١٩٩١، ودور الائتلاف الدولي والولايات المتحدة الأمريكية في دعمه بقوله: (قبل سنة ١٩٩١ بسنوات أصر الأكراد على أن يكون للعراق الحر بنية فيدرالية تحترم الشعب الكردي الفريد، وكان الاستقلال الذي أحرزوه بعد حرب الخليج - ممثلاً بمنطقة كردستان المستقلة ذاتياً، التي أمنت لها القوات الجوية للائتلاف الحماية لسنوات من جيش صدام - يرمز إلى طموحهم إلى دولة مستقلة ذاتياً)^١.

ثم يذكر (حظي الأكراد العراقيون منذ سنة ١٩٩١ بحماية جوية من صدام، فاعتادوا على شبه الاستقلال، وبعد تحالف عسكري فعلي مع الولايات المتحدة - وقتال مدمر - شكلوا حكومتهم الكردية الإقليمية التي لها برلمانها ووزاراتها الخاصة، وشجعتهم هذه الوضعية المميزة على المطالبة بوضع خاص في دولة عراقية فيدرالية جديدة، وهو ما أدخلوه في مسودتهم للقانون الإداري الانتقالي، وكنا راغبين في دعم المطلب الكردي بالفيدرالية، لكن في إطار عراق موحد تمارس فيه حكومة مركزية السلطة على القضايا الوطنية الرئيسية مثل الدفاع والسياسة الخارجية والموارد الطبيعية للعراق)^٢.

في هذه المرحلة جرت انتخابات (المجلس الوطني الكردستاني) في ١٥/٥/١٩٩٢، وشكلت أول حكومة لإقليم كردستان حازت على ثقة المجلس المذكور لملء الفراغ الإداري في الإقليم في ١٥/٧/١٩٩٢، تشكلت الحكومة بشكل ائتلافي بين الحزبين الكبيرين الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني وبمشاركة الحركة الآشورية الديمقراطية وحزب كادحي كردستان وفرع إقليم كردستان للحزب الشيوعي العراقي الذي تحول فيما بعد إلى الحزب الشيوعي الكردستاني^٣.

أعلن المجلس الوطني لكردستان العراق (بيان إعلان الاتحاد الفيدرالي) رقم ٢٢ في ٣/تشرين الأول/١٩٩٢، الذي يتضمن القرار الذي أقره المجلس الوطني لكردستان العراق، فنص على (فها هو المجلس الوطني لكردستان العراق يمارس نيابة عن شعب كوردستان العراق مهمته في هذا الصدد، وحقه الثابت وفقاً للعهود والمواثيق الدولية المشار إليها في تقرير المصير، معلناً أنه قرر بالإجماع تقرير مصيره وتحديد علاقته القانونية مع السلطة المركزية، في هذه المرحلة من تاريخه على أساس الاتحاد الفيدرالي ضمن عراق ديمقراطي برلماني يؤمن بنظام تعدد الأحزاب ويحترم حقوق الإنسان المعترف بها في العهود والمواثيق الدولية)^٤.

حرص الزعماء السياسيون الكرد على تأكيد مطلب الفيدرالية وتكلفت مساعيهم بالنجاح في مجلس الحكم وفي صياغة دستور جمهورية العراق، بعد غياب العرب السنة عن المشاركة في انتخابات

١ . السفير بول بريمر: عام قضيته في العراق، ترجمة عمر الأيوبي، دار الكتاب العربي ، ٢٠٠٦، ص ١٢٢.

٢ . المصدر السابق: ص ٣٤٣.

٣ . د. آزاد عثمان: حق الشعب الكردي في تقرير المصير بين الفيدرالية والاستقلال. (انترنت)

٤ . كردستان العراق ، الفيدرالية أم الاندماج؟ موقع المعرفة . (انترنت)

الجمعية الوطنية وما مثله التحالف الكردستاني من ثقل لتحالفهم داخل الجمعية الوطنية مع كتلة الائتلاف الموحد (الشيوعي)، طالب الأعضاء الكرد في لجنة صياغة الدستور بتثبيت حق تقرير المصير في الدستور وموضوع الفيدرالية ومنح كردستان سلطة عقد الاتفاقيات والمعاهدات والتمثيل الدبلوماسي واستقلال الجيش والثروات والعلاقات الخارجية^١.

ثانياً: العلاقة أو الرابطة الدستورية بين الإقليم والحكومة الاتحادية.

تتمثل العلاقة الدستورية بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية المركزية في النصوص الدستورية التي تضمنها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤، ودستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، والتي من خلالها يتم استكشاف وتلمس طبيعة العلاقة بين الإقليم والحكومة الاتحادية.

أ. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤

١. الديباجة: تضمنت الديباجة النص على (إن الشعب العراقي الساعي إلى استرداد حريته التي صادرها النظام الاستبدادي السابق، هذا الشعب الرافض للعنف والإكراه بكل أشكالهما، وبوجه خاص عند استخدامهما كأسلوب من أساليب الحكم قد صمم على أن يظل حراً يسوسه حكم القانون) والنص دلالة واضحة على رفض أساليب الحكم الشمولي والاستبدادي المعتمدة على العنف والإكراه التي مورس ضد قوميات وأديان ومذاهب وفئات الشعب من قبل الحكم الاستبدادي السابق.

وتضيف الديباجة (وهو يؤكد اليوم احترامه للقانون الدولي...، ولغرض رسم الملامح لمستقبل العراق الجديد، ووضع آلية تهدف فيما تهدف إليه إزالة آثار السياسات والممارسات العنصرية والطائفية ومعالجة المشاكل المرحلية) وهي دلالة على اضطهاد القوميات وفي مقدمتها الكرد والمذاهب (الشيعة)، ووضع الحلول للمشاكل والآثار السلبية الناتجة عن تلك الممارسات وتأسيس علاقة ورابطة بين مكونات الشعب المختلف والحكم الجديد.

٢. الباب الأول: المبادئ الأساسية: حددت المادة الرابعة أسس النظام السياسي في العراق ومواصفات النظام الاتحادي فيه على وفق الأسس الآتية:

١. نظام جمهوري اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي.

٢. النظام الاتحادي يقوم على ركائز:

أ. الحقائق الجغرافية والتاريخية.

١. د. حامد البياتي: نعم ... نعم ... للدستور العراقي، مؤسسة شهيد المحراب للتبليغ الإسلامي، بغداد، أيلول ٢٠٠٥، ص ١٦٣، ص ١٧٧.

ب. الفصل بين السلطات.

ج. تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

التنظيم والبناء الدستوري للإقليم، إذن يستمد وجوده من الأسس المذكورة واستبعدت اعتبارات الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب، المادة المذكورة تضمنت هواجس المشرع من الخشية من عودة النظام المركزي والشمولي وبالتالي فإن اعتماد النظام الاتحادي، يعد ضماناً لتفادي عودة هذا النظام إلى الوجود، طالما كان النظام الجديد تعددياً، وديمقراطياً، يجري فيه تداول سلمي للسلطة، واتحادياً يجري فيه تقاسم للسلطات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وغيرها، وطالما كانت ممارسة سيادة الدولة وسلطتها تعتمد على الفصل بين السلطات مما يحول دون استحواذ سلطة ما من السلطات الثلاث على إدارة المجتمع والدولة، بوجود سلطات أخرى تساويها وتراقبها، فينتج عنه توازن واستقرار أكبر للسلطة وممارستها^١.

المادة السابعة، وفي فقرتها (ب) نصت على (العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية)، وهذه المادة اعترفت بالتعدد القومي في العراق، وهذا الاعتراف بالوجود يعني اعترافاً بالحقوق الخاصة بهذه القوميات ومنها القومية الكردية، لكن المشرع خص (الشعب العربي) وليس العراق، بعضويته في الأمة العربية، كجزء لا يتجزأ منها، وهو اتجاه مخالف لما تضمنه دستوري ٢٧ تموز ١٩٥٨ و ١٦ تموز ١٩٧٠، في النص على أن (العراق جز من الأمة العربية) أي العراق كدولة بكل ما يشمله شعبها من قوميات على الرغم من اعتراف الدستورين بالوجود القومي لقوميتين هما العربية والكردية والاعتراف بالشاركة في الوطن والحقوق القومية للكرد والأقليات (ضمن الوحدة العراقية)^٢.

واستكمالاً لما قرره المادة السابعة، جاءت المادة التاسعة بالاعتراف الرسمي بأن (اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان في العراق....) ويشمل ذلك إصدار الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) باللغتين والتكلم والمخاطبة والتعبير في المجالات الرسمية كالجمعية الوطنية ومجلس الوزراء والمحاكم والمؤتمرات الرسمية والاعتراف بالوثائق الرسمية والمراسلات باللغتين وفتح مدارس بهما، وأية مجالات أخرى واستخدام المؤسسات والأجهزة الاتحادية في إقليم كردستان اللغتين، ويعني ذلك الاعتراف بحق مهم من الحقوق القومية للكرد وتعزيز وتثبيت ذلك الوجود القومي عبر اللغة وما تحمله من تراث قومي وحضاري ضمن التراث والبناء الحضاري للعراق.

١. د. ساجد حميد عيل: مصدر سابق ص ٢٤.

٢. المادة الثانية والمادة الثالثة (دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨)، الفقرتان (أ) و(ب) من المادة الخامسة (دستور ١٦ تموز ١٩٧٠).

٣. الباب الثامن: (الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية) ذكر المشرع الغايات من وراء تأسيس النظام الاتحاد المركزي في العراق في المادة الثانية والخمسين وهي:

١. يصمم النظام الاتحادي بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية وتفاذي استمرار الاستبداد والاضطهاد الذي كان سائداً في ظل النظام السابق.

٢. التشجيع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين في كل إقليم ومحافظة.

٣. خلق عراق موحد يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط.

إن ما ذكرته المادة هي المبادئ الأساسية التي تجري على أساسها ممارسة السلطة في الأمم المتحضرة والأنظمة السياسية الديمقراطية المستقرة، على وفق ديمقراطية الإدارة واللامركزية الإدارية التي تسمح لسكان الأقاليم والمناطق والمحافظات إدارة مناطقهم بالأساليب المناسبة التي تكفل استثمار أفضل للموارد المادية والطاقات البشرية وتحفظ وتضمن الحقوق والحريات وتؤسس لقيام نظام سياسي مستقر وتحقيق تنمية اقتصادية وسياسية وبشرية للمجتمع والدولة^١.

٤. تضمنت المادة الثالثة والخمسون في الفقرة (أ) اعتراف المشرع الدستوري بالوجود الواقعي لإقليم كردستان بالنص (يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى، إن مصطلح (حكومة إقليم كردستان) الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الإقليمية في إقليم كردستان)، وذلك يعني اعترافاً بالوجود القانوني لإقليم كردستان والاعتراف بشرعية حكومة الإقليم واستمرارها في مزاولة أعمالها طوال المرحلة الانتقالية (٣٠ حزيران ٢٠٠٤ - ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥) (م ٢ الفقرة أ) والتي تقع خارج الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية الذي نصت عليه (المادة ٢٥).

٥. اعترف المشرع الدستوري أيضاً بالسيطرة الإقليمية لإقليم كردستان على الأمن الداخلي وقوات الشرطة وفرض الضرائب والرسوم داخل الإقليم (فقرة أ المادة ٥٤) وسمح القانون للمجلس الوطني الكردستاني بتعديل تنفيذ أي من القوانين الاتحادية داخل منطقة كردستان في الأمور التي ليست مما هو منصوص عليه في المادة (٢٥) وفي المادة (٤٣) الفقرة (د).

وذلك يدل على أن المشرع الدستوري في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ اعترف بأمر واقع وهو وجود (إقليم كردستان) قبل المرحلة الانتقالية وضمن استمرار وجوده ما

١. د. ساجد حميد عيل: مصدر سابق ص ٢٤.

بعد المرحلة الانتقالية في نصوص الدستور الدائم، وعلى هذا الأساس يمنح المشرع النظام الاتحادي، يسمح لعدد من المحافظات لا يتجاوز الثلاثة (خارج إقليم كردستان) وفيما عدا (بغداد وكركوك) بتشكيل إقليم بموافقة الجمعية الوطنية على قانونه وموافقة أهالي المحافظات الداخلة فيه عن طريق الاستفتاء (فقرة ج م ٥٣) وهو ما لم يحدث لعقد الفترة الانتقالية التي تضمنت انتخابات الجمعية الوطنية وتشكيل مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ثم كتابة الدستور والاستفتاء عليه ولهذا جاء النصوص المتعلقة بتشكيل الأقاليم شكلية ولم يتم اتخاذ إجراءات عملية في هذا الشأن.

المادة الثامنة والخمسون: حرص المشرع الدستوري على إزالة الممارسات الاستبدادية للنظام الشمولي السابق، والمتمثلة بالظلم والاضطهاد والتهجير والحرمان من العمل وإسقاط الجنسية و(تصحيح القومية) أي تغييرها ومصادرة الأراضي وإزالة المدن والقرى التي تقطنها القوميات والإثنيات التي اضطهدتها النظام الشمولي كالكرد والتركمان والشيعية، وباقي الطوائف والمذاهب والعناصر والمكونات. إلا أن المشرع وإن شمل بهذه المادة بفقراتها الثلاث وفروعها عموم القوميات والأديان والمذاهب والمناطق في عموم العراق، إلا أن المادة برغم عموميتها أشارت كركوك على وجه الخصوص، وهي من المناطق المتنازع عليها بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية ولم تحسم القضايا الخاصة بها لما شهدته من ممارسات تعسفية قام بها النظام البائد بتهجير سكانها الأصليين من الكرد والتركمان وإتباع سياسة (التعريب)، ونقل أفراد وجماعات من مناطق أخرى وخاصة الجنوب والوسط وإسكانها فيها، والحرمان من توظيف سكان كركوك ونقل الكثير منهم وتهجيرهم إلى باقي محافظات العراق وإجبار فئات على تغيير انتماءاتها القومية ضمن سياسة التعريب، لذلك فإن تفحص المادة يؤكد على أن الكرد قد ضمنوا في هذه المادة إعادة الأوضاع الطبيعية في كركوك لحسم أمرها باتجاه ضمها إلى إقليم كردستان كمطلب يسعى الكرد إلى تحقيقه.

ب. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

تضمنت الفقرة (أ) دعوة الحكومة الانتقالية ولا سيما الهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية وغيرها من الجهات ذات العلاقة وعلى وجه السرعة باتخاذ تدابير لرفع الظلم الذي سببته ممارسات النظام السابق والمتمثلة بتغيير الوضع السكاني لمناطق معينة بضمها كركوك وغيرها من الممارسات كالنفي والهجرة القسرية وتوطين الغرباء عن المنطقة والحرمان من العمل وتصحيح القومية باتخاذ خطوات منها، إعادة المقيمين إلى منازلهم وممتلكاتهم وتعويضهم في حالة تعذر ذلك، وإعادة توطين المبعدين وضمان تعويضهم مادياً وإعادة المحرومين من وظائفهم وإلغاء جميع القرارات الخاصة بتصحيح القومية ومنح المتضررين الحق في تقرير هويتهم الوطنية وانتمائهم العرقي بدون إكراه أو

ضغط، وتضمنت الفقرة (ب) معالجة التغييرات غير العالة الخاصة بالحدود الإدارية لتحقيق أهداف سياسية للنظام البائد من قبل مجلس الرئاسة أو محكم محايد، وطني أم دولي.

أما الفقرة (ج) فقد تضمنت تأجيل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك إلى حين استكمال الإجراءات السابقة وإجراء إحصاء سكاني عادل وشفاف وإلى حين المصادقة على الدستور الدائم وأن تتم التسوية بشكل يتفق مع مبادئ العدالة مع الأخذ بنظر الاعتبار إرادة سكان تلك الأراضي.

ب. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥:

تبنى دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النظام الاتحادي المركزي، وهو امتداد لقانون إدارة الدولة، إلا أنه أكثر تحديداً وتفصيلاً، ومن خلال بحث النظام الاتحادي في الدستور تستكشف العلاقة الدستورية بين الإقليم والحكومة الاتحادية وكالاتي:

١. الديباجة: حرص المشرع الدستوري فيها على تأكيد النظام الاتحادي المركزي كشكل للدولة العراقية، بالنص: (نحن شعب العراق الناهض من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي).

وهو تأكيد ما سبق ذكره في قانون إدارة الدولة، إلا أنه أضاف (نحن شعب العراق الذي آلى على نفسه بكل مكوناته وأطيافه أن يقرر بحريته واختياره الاتحاد بنفسه) وهذه العبارة إذا ما اقترن تفسيرها بما أوردته المادة الثالثة من الباب الأول (المبادئ الأساسية) والتي نصت على أن (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب) فإن ذلك سيعطي دلالات أهمها:

(١- أ) تأكيد مضمون النظام الاتحادي المركزي باعتباره رداً على مجموعة متنوعة من الظروف ومنها التنوع الاثني والثقافي والقومي^١. كما أن هذا النظام هو الضمانة لمبدأ التقاسم العادل للسلطات والثروات بين مكونات الشعب وإضعاف السلطة المركزية والحوول دون هيمنتها وضمان احترام الحقوق والحريات وعدم انتهاكها.

(١- ب) قد يوحي التعدد القومي والديني والمذهبي (م٣) والحرية والاختيار في الاتحاد، أن الاتحاد هو اتحاد تعاهدي (كونفيدرالي) ما دام يعتمد حرية الأطراف الداخلة في الاتحاد في الانضمام والانسحاب منه، وهو ما يثبت (حق تقرير المصير) وبالتالي فإن هذا الاتحاد لا يلغي قدرة الأطراف المنضوية فيه على الانسحاب منه مما يجعله هشاً ومرتبطاً بمصالح تلك الأطراف. إلا أن ذلك لا ينسجم مع نية المشرع في الدستور، فالحرية والاختيار الوارد في الديباجة، يقصد به أن النظام الاتحادي المركزي في العراق لم يكن مفروضاً (كالاتحاد السوفيتي

^١ . الخبرات الفيدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، كندا، ص٣٣.

السابق)، إنما يعتمد على موافقة أهالي المحافظات على الانضمام لتشكيل أقاليم الاتحاد (م ١١٩) وممارسة اللامركزية الإدارية، لتلك المحافظات في حالة عدم انضمامها (م ١٢٢)، وبهذا فإن إقامة الأقاليم في هذا النظام اختياراً، ولا يحتمل إرغام أي من المكونات الإدارية على الانضمام إليه فيؤدي انسحابها أو انفصالها حسبما تسمح الظروف بذلك^١. فضلاً عن ذلك فإن الاتحاد والتعاهدي الاستقلالي (الكونفيدرالي) يقوم بين دول تبقى محتفظة بسيادتها الخارجية والداخلية، وفي العراق لم يتشكل الاتحاد المركزي من الدولة.

إنما من وحدات إدارية تضم فئات سكانية وقوميات وأديان وأطياف، كانت ضمن تركيبة الدولة، الموحدة البسيطة والاتجاه نحو تبني النظام الاتحادي المركزي هو لتطمين حقوقها وضمانها من الانتهاك من قبل السلطة المركزية.

كما أنه لا توجد معاهدة تسببت في نشأة الاتحاد كالاتحاد التعاهدي (الكونفيدرالي) إذ أن المعاهدات لا تعقد إلا من قبل دول ذات شخصية دولية معترف بها، وإنما هناك دستور وهو إطار قانون وطني خاص بالدولة وبالتالي فلا مجال لفسخ معاهدة والتحلل من التزاماتها في العراق، إنما الخضوع للنصوص الدستورية المنظمة للسلطات الاتحادية المركزية وسلطات الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية، وهي لا تسمح لتلك السلطات بمخالفتها أو معارضتها أو انفصالها.

٢. الباب الأول (المبادئ الأساسية):

نصت المادة الأولى على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). يؤكد المشرع في هذه المادة على ارتباط النظام الاتحادي بالحكم البرلماني والديمقراطي التعددي، واستبعد النظام الرئاسي في ضوء تجربة سابقة، أدت إلى حكم شمولي استبدادي منذ عام ١٩٦٨، وبذلك يؤكد ارتباط المبدأ الاتحادي (الفيدرالي) بالديمقراطية للحفاظ على الحقوق والحريات للمكونات القومية والدينية والمذهبية كافة من الانتهاك.

المادة الرابعة أكدت ما نصت عليه المادة (٩) من قانون إدارة الدولة بالنص على (اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق...) مع التوسع في ذكر اللغات القومية الأخرى كالتركمانية والسريانية والأرمنية وضمان حقوق مكونات الشعب في المؤسسات الرسمية ومخاطباتها والمؤسسات التعليمية، كما أكدت أيضاً إصدار الجريدة الرسمية باللغتين وكذلك المخاطبات الرسمية وهو تأكيد ضمان حقوق القومية الكردية المتمثلة باللغة كأحد مقومات البناء القومي الكردي في العراق.

١. د. ساجد احمد عيل، مصدر سابق، ص ٢٨-٢٩.

٣. الباب الخامس (سلطات الأقاليم):

اعترف المشرع الدستوري في المادة (١١٧) بإقليم كردستان وأقر وجوده في الفقرة (أولاً) (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليمياً اتحادياً) متفرداً عن الأقاليم الجديدة التي ستنشأ أو تشكل في المستقبل (الفقرة ثانياً) والتي تتناول آلية تشكيل في المادة (١١٩).

٤. توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم:

يمكن الاستدلال على طبيعة العلاقة الدستورية بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية من الناحية الدستورية وتلمس أسباب الاختلاف بينهما من الناحية الواقعية بعد ذلك من خلال كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في دستور ٢٠٠٥، فالدساتير الاتحادية عادة تتولى مهمة توزيع هذه الاختصاصات التي يمكن حصر طرائق توزيعها في ثلاث رئيسية هي:

أ. تحديد الاختصاصات المخولة لكل من الدولة الاتحادية والولايات، على سبيل الحصر في الدستور، هذه الطريقة منتقدة لسببين: الأول أنها ستؤدي إلى دخول الدستور في تفصيل هذه الاختصاصات، مما يتنافى مع طبيعة الدساتير التي تتولى بيان المبادئ والأسس العامة للدولة. والثاني: أن هذه الطريقة تثير الكثير من الصعوبات مهما كان إحصاء الاختصاصات دقيقاً، فلا بد أن تظهر قضايا غير منصوص عليها في الدستور فيثور التساؤل حينئذ عن السلطة التي يجب أن تختص بتنظيمها، كما أن الدستور الاتحادي مهما كان مفصلاً، فإنه لا يتناول بالتحديد جميع المسائل ولن يقدر على التنبؤ بما قد يستجد في المستقبل.^١

ب. قد يعمد واضعو الدستور إلى تحديد اختصاصات الدولة الاتحادية المركزية على سبيل الحصر على أن يدخل ما سواها ضمن اختصاصات الدويلات الأعضاء. ولا شك أن هذه الطريقة توسع من اختصاصات الدويلات الأعضاء التي تستوعب كل ما لم ينص عليه ضمن اختصاص الدولة المركزية وهو الأمر الذي يستجيب لنزعة استقلال الولايات^٢، (دساتير سويسرا ١٨٧٤، الولايات المتحدة الأمريكية) (التعديل العاشر ١٧٩١، الاتحاد السوفيتي السابق ١٩٣٦، كذلك المكسيك والأرجنتين وأستراليا ويوغسلافيا)^٣.

ج. وقد تتجه الدساتير إلى تحديد اختصاصات الدويلات الأعضاء على سبيل الحصر تاركة كل ما لم يرد به نص صريح إلى اختصاص دولة المركز، وواضح أن من شأن هذه الطريقة جعل

^١ د. ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول: النظرية العامة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٠، ص ٨٢، د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية ط٢/١٩٧١، ص ٨٧.

^٢ د. سيد عبد الجبار العلوش: الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، في دراسات دستورية عراقية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق بجامعة دي بول ٢٠٠٥، ص ٤٠٢-٤٠٣.

^٣ د. محمد علي آل ياسين القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، بغداد ط٢/٢٠٠٥، ص ٢١١-٢١٢.

اختصاصا الدولة الاتحادية اختصاصاً عاماً واختصاص الولايات استثنائياً فيعمل على تعزيز مركز الاتحاد^١، (دساتير الهند وكندا وفنزويلا وجنوب أفريقيا).

وأخيراً قد تنص الدساتير الاتحادية على بعض المسائل المشتركة بين دول الاتحاد والدول الأعضاء فيها، بغية تمكين الدول الأعضاء من التصرف مع إخضاعها لنوع من الرقابة الاتحادية وقد يكون القصد من الاختصاص المشترك، أن تضع دولة الاتحاد القواعد الرئيسية والأسس العامة للموضوع، على أن تترك التفاصيل للولايات^٢.

عموماً فإن السلطة الاتحادية إذا ما مارست اختصاصها في المجالات المحددة لها دستورياً، تكون لتشريعاتها أولوية على تشريعات الولايات (المادة ٦ من الدستور الأمريكي، المادة ٣١ من الدستور الألماني، والمادة ٢٥١ من الدستور الهندي، والمادة ٤٩ من الدستور السويسري، والمادة ١٤٩ من الدستور الإسباني، والمادة ٧٥ من الدستور الماليزي)^٣.

أما المشرع في دستور ٢٠٠٥ فإنه حدد ثلاث مستويات من الاختصاصات، وهي الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، والاختصاصات الحصرية للأقاليم، والاختصاصات المشتركة بينهما، الاختصاصات الحصرية أوردتها المادة (١١٠) من الباب الرابع (اختصاصات السلطات الاتحادية) في فقراتها التسع، فضلاً عن ذلك فإن السلطات الاتحادية تحافظ على (وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي) (م ١٠٩).

أما السلطات التي تمارسها الأقاليم فقد تضمنتها المادة (١٢١) من الباب الخامس (سلطات الأقاليم)، المادة وسعت من صلاحيات الإقليم إلى المدى الذي يسمح لها بتعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة التناقض بين القانونين، كما منح الإقليم حق تأسيس مكاتب للتمثيل في السفارات والبعثات الدبلوماسية وهي ضمن الاختصاصات السيادية للحكومة الاتحادية ويسهم في تضخيم تلك الهيئات إذا ما تشكلت أقاليم على أساس المحافظات بزيادة عدد المكاتب والموظفين العاملين فيها والتكاليف المالية المتسببة عن ذلك، وكان الأجدى أن تكون تلك الهيئات الدبلوماسية ممثلة لعموم الأقاليم والدولة الاتحادية^٤.

فضلاً عن الاختصاصات الحصرية للأقاليم فإنها تمارس اختصاصات أخرى مشتركة مع السلطات الاتحادية أوردتها المادة (١١٤)، كما تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول

^١ د. سعد عبد الجبار العلوش، مصدر سابق، ص ٤٠٣.

^٢ د. مصطفى ابو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف الاسكندرية ١٩٦٥، ص ٤٠، د. محمد علي آل ياسين، مصدر سابق، ص ٢١٢.

^٣ حسين عذاب السكيني: مصدر سابق ص ٣٥.

^٤ د. ساجد احمد عيل: مصدر سابق، ص ٣٢.

الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ورسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز (م ١١٢، الفقرتان أولاً وثانياً).

وعلى الرغم من أن المشرع قد عد (الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية) من اختصاصات السلطات الاتحادية إلا أنه جعلها (تدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات) (م ١١٣).

لقد توسع المشرع في منح الأقاليم صلاحيات واختصاصات كبيرة ومهمة، بل منحها الأولوية في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الاتحادية فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة وزاد على ذلك، بأن منح الأقاليم كل الصلاحيات التي لم ينص عليها في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وبصورة مطلقة، (م ١١٥)^١، وكأن المشرع أراد أن لا يمكن السلطات الاتحادية المركزية من التوسع في تلك الاختصاصات كي لا يهيمن على تلك الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقاليم فجردها من وسائل القوة لضمان استمرارية واستقرار النظام الاتحادي المركزي وهو تعزيز لسلطات الأقاليم والمحافظات اتجاه المركز الاتحادي وبالغ في ذلك والدولة تمر بمرحلة بناء مؤسساتها وأجهزتها وإن كانت الغاية تقف وراء ذلك ضمان إقامة نظام ديمقراطي تعددي اتحادي يبعد احتمالات قيام نظام مركزي شمولي متأثراً بالتجربة السياسية السابقة^٢.

٥) الفصل الثاني: (الأحكام الانتقالية) المادة (١٤٠) وهي امتداد للمادة الثامنة والخمسين من قانون إدارة الدولة، إلا أنها مختصرة على فقرتين، أراد المشرع من خلالهما تجنب تكرار ما ورد في المادة (٥٨) فاقترحت على تولى السلطة التنفيذية باتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة المذكورة بكل فقراتها، ونقل المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية وامتدادها واستمرارها إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب الدستور، بعد الإنجاز الكامل لعمليات التطبيع والإحصاء وانتهاء الاستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها. ضمن فترة زمنية أقصاها الحادي والثلاثون من كانون الأول ٢٠٠٧، وهي الفترة التي أثارت الخلاف بين الأطراف السياسية والقومية على صعيد إقليم كردستان والحكومة الاتحادية ومكونات كركوك القومية والسياسية حول وقف سريان المادة بانتهاء المدة المنصوص عليها ونفاذها، أو استمرار العمل بها لعدم تنفيذ بنودها التي تستند على بنود وفقرات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية وتبادل الاتهامات بعرقلة تنفيذ المادتين الدستوريين وعدم حسم النزاع بعائدية كركوك.

^١ . المادة (١١٥): (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

^٢ . د. ساجد احمد عبل : مصدر سابق، ص ٣٢.

٦) المادة (١٤١) وهي من المواد الدستورية المهمة التي أكدت شرعية إقليم كردستان وشرعية القوانين الإدارية المتخذة من حكومة إقليم كردستان بما فيها قرارات المحاكم والعقود نافذة المفعول ما لم يتم تعديلها أو إلغائها حسب قوانين إقليم كردستان من قبل الجهة المختصة فيها، وما لم تكن مخالفة للدستور. وبذلك منحت الشرعية القانونية والدستورية لإقليم كردستان وقوانينه وقراراته التنفيذية وأحكام محاكمه وقضائه باثر رجعي وهكذا منح الوجود الواقعي لإقليم كردستان وجوداً وواقعاً قانونياً ودستورياً مؤكداً في دولة اتحادية مركزية وتعددية، مما منح الثقة للإقليم ومؤسساته وسلطاته للتعامل مع الحكومة الاتحادية المركزية بما يضمن الحقوق السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للإقليم وسكانه ضمن النظام الاتحادي المركزي (الفيدرالي) للعراق.

ثالثاً: المسائل الخلافية بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية:

إن حقيقة العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية المركزية لا تعتمد على النصوص الدستورية وحسب، بل بحقيقة التعامل مع تلك النصوص واقعياً، أي تجسيدها على أرض الواقع بالاتجاه الذي يدفع إلى التفاعل الإيجابي في ظل نظام اتحادي مركزي (فيدرالي) حديث النشأة، ليرسخ قواعده وينشر أنموذجه في مناطق العراق فتتجح تجربته.

على الرغم من أن الواقع السياسي بعد ٢٠٠٣ تعامل بإيجابية بالاعتراف بواقع وجود إقليم كردستان وقياداته السياسية الكردية وزعاماتها، بدءاً بمجلس الحكم والجمعية الوطنية ومجلس النواب والحكومات الثلاث وقانون إدارة الدولة و دستور ٢٠٠٥، إلا أن مجرى الأحداث وخاصة بعد إقرار الدستور وتشكيل مجلس النواب والحكومة قد أفرز حالات الاختلاف الكثيرة بين الإقليم والحكومة الاتحادية حول مسائل لم يتوصل الطرفان إلى حلول واقعية لها، وبقيت تؤثر سلبياً على العلاقة بينهما، ومن أبرز تلك المسائل الخلافية:

أ. قضية كركوك والمناطق (المتنازع) عليها:

كانت كركوك منذ زمن طويل (برميل بارود) ينتظر أن ينفجر بوصفها مدينة تتوزع على مكونات أثنية مختلفة — كرد وتركمان وعرب — (مع طائفة مسيحية أصغر)، وأطراف تتمسك برؤى متنافرة لما ينبغي أن يكون عليه مستقبل كركوك^١. المشكلة الظاهرة الآن في كركوك ليست ذات جنور قديمة بل تبدت جلية في القرن العشرين عندما بدأت الأيديولوجية القومية تسود المنطقة عقب الحرب العالمية الأولى. وتسبب النفط في تحول كركوك من كونها جزء من جائزة كبرى في صراع الامبراطوريات في أجواء ما بعد الحرب العالمية الأولى إلى أن تكون هي كل الجائزة^٢. إن السرديات التاريخية المتميزة

^١ ليام أندرسن: مصدر سابق ص ١٠

^٢ المصدر السابق: ص ٢٤

لكل مكون أصبحت سرديات مسبقة وتناحرية خلال القرن العشرين، مدفوعة إلى حد بعيد بالدولة نفسها عندما أقدمت الحكومات العراقية المتعاقبة على اعتماد استراتيجيات هجومية واسعة في ممارسة الهندسة الاجتماعية، هدفها إدارة التهديدات السياسية والأمنية المحتملة لصناعة النفط الشمالية التي أنشئت في كركوك^١.

من منظور الكرد، تتمثل آمالهم وتوقعاتهم الواقعية بتوحيد كركوك وغيرها من المناطق المتنازع عليها مع إقليم كردستان القائم حالياً، ثم شرعنة حدوده الجديدة في إطار قوانين الدولة العراقية ودستورها. وهم يرون أن هذا حق لهم بعد التركة التاريخية لما عانوه من احتلال وتككيل على أيدي الحكومات العراقية التي تعاقبت على الحكم في القرن العشرين. ويذهب الموقف الكردي إلى أن نضالهم من أجل هذا الحق لم يتوقف منذ انهيار الامبراطورية العثمانية، وكما يرى غالبية القوميين الكرد، فإن هذا لا يمت بأي صلة مباشرة إلى الثروة النفطية في محافظة كركوك. بل إن كركوك مع غيرها من المناطق المتنازع عليها، مثل سنجار ومخمور والحمدانية، وخانقين وبلدروز، إنما هي جزء لا ينفصل من القضية الكردية الأكبر في العراق^٢.

لكن كركوك تختلف بطبيعة الحال من نواح متعددة عن المناطق الأخرى المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان والحكومة العراقية، ومن المتعذر تجاهل التأثير الذي يمارسه وجود النفط في واقع العراق. إلا أنه يجب النظر إلى القضية أبعد من قضية النفط أخذاً بالاعتبار ما لكركوك من قوة رمزية هائلة في ذهنية الكرد الجمعية، فإن كركوك كانت على امتداد ما لا يقل عن نصف قرن إن لم يكن فترة أطول، ركيزة التطلعات القومية الكردية في العراق، ومما له مغزاه أن الكرد عموماً يشيرون إلى المدينة على أنها (قدس) الشعب الكردي أو في أحيان أكثر (قلب) كردستان^٣.

الدافع الرئيس وراء مطالبة الكرد بكركوك هو دلالاتها الرمزية العميقة عند الحركة القومية الكردية في العراق. ولأن كركوك المركز السكاني الوحيد بين المراكز السكانية الكردية الكبيرة الذي لم يسيطر عليه الكرد ذات يوم، فإن لكركوك مكانة تكاد تكون أسطورية عند الكرد، وستكون الدليل النهائي على نجاحهم أخيراً في مسعاهم من أجل حكم ذاتي حقيقي في إطار الدولة العراقية. لقد كان تأثير كركوك المبرر وراء سياسات تعريبها التي انتهجتها سائر الحكومات العراقية المتعاقبة^٤ بدرجات متزايدة — تكلفت بحملات التهجير الجماعي التي أمر بها نظام صدام ابتداءً من أواخر السبعينيات فلاحقاً. وعلى

^١ المصدر السابق: ص ٢٥

^٢ المصدر السابق: ص ١٢٨ يذكر السفير بول بريمر الحاكم المدني للعراق عند لقائه بالزعيم الكردي مسعود البرزاني (لقد أصبحت إعادة كركوك إلى ما كانت عليه قبل التعريب واجباً مقدساً بالنسبة للبرزاني. وكان يلقي خطاباً يزعم فيها أن كركوك هي قدس كردستان) بول بريمر: مصدر سابق ص ٣٤٤

^٣ ليام أندرسون: مصدر سابق ص ١٢٩

^٤ . يرجع البعض تاريخ التعريب إلى اكتشاف حقل بابا كركر النفطي الضخم في عام ١٩٢٩، والذي أعد المسرح لما سيغدو نزاعاً مديداً بين الكرد والدولة العراقية.. المصدر السابق ص ٤٩ — ٥٠

الرغم من أن الكرد لم يكونوا وحدهم الذين هجروا بسياسات التعريب، بل طالت هذه السياسات التركمان والمسيحيين أيضاً، إن الكرد هم الذين يرون في تعريب كركوك فظاعة من فظائع الدولة بحقهم على نحو لا يشاركهم فيه عموم جيرانهم من أهل كركوك الآخرين. إن تعريب كركوك يضرب وتراً عاطفياً حساساً في قلوب الكرد وعقولهم، وقام بدور تعبوي للالتفاف حول الحركة الكردية التي انطلقت بعنفوان متجدد في التسعينيات^١.

تاريخياً، فإن المدينة والمناطق المحيطة بها بالنسبة للكرد كانت ذات يوم عاصمة إمارة كردية كبيرة ومزدهرة^٢، ولاحقاً أخذ كثير من الكرد بينهم الملا مصطفى البارزاني يقدمون رؤية لإقليم كردستان العراق وعاصمته كركوك الغنية بالنفط^٣.

إن إقامة إقليم كردستان ذي الحكم الذاتي في عام ١٩٩١، أوجد فضاءً سياسياً للكرد وقياداتهم. وفي هذا الفضاء تداخلت مشاعر ما لحق بهم من ظلم مع تصاعد إحساس الكرد بالتمييز عن حولهم. وفي هذه البيئة أصبحت كركوك أهم رمز قومي لاضطهاد الكرد على أيدي الحكومات العراقية بعد تدمير حلبجة، وظل الكثير من الكرد ينظرون إلى كركوك على أنها رمز حيف مقيم. وبدأت أهميتها النسبية بوصفها قوة تعبوية للقومية الكردية تفوق أهمية الأمثلة التي تسوقها حملة الأنفال وتدمير حلبجة، فكركوك ماثلة على نحو ملموس، قريبة، وما زالت بغير حل. في العراق الجديد، أصبح الكرد قوة مهمة في سياسة الدولة فهم شاركوا بنشاط في إنشاء مجلس الحكم العراقي، الذي شكل بعد الإطاحة بصادم، ثم كانوا أعضاء قياديين في الحكومة الانتقالية وأخيراً في أول حكومة ذات سيادة بعد انتخابات كانون الأول ٢٠٠٥، فاستطاعوا أن يوظفوا يستثمروا هذه المكانة والتأثير في تأكيد حقوق الكرد السياسية عموماً والمطالبة بضم كركوك إلى إقليم كردستان وإزالة آثار الممارسات العميقة لنظام صدام فيها المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية عام ٢٠٠٤، والمادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥^٤.

إن الجدل الذي أثير حول المادة (١٤٠) يعكس حقيقة المعضلة التي تواجه إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، وهذا الجدل يتركز في سريان المادة من عدمه، بانتهاء المدة القانونية التي حددتها المادة ذاتها (٣١ كانون الأول ٢٠٠٧) على الرغم من تشكيل اللجنة العليا المكلفة بتطبيق المادة المذكورة وتحديد فترة عملها في مواجهة الصعوبات التي لاقتها واختلاف الأطراف السياسية الممثلة لمكوناتها القومية (الكرد والتركمان والعرب) في الوصول إلى حلول واقعية وتوافقية وإصرارها على ما تعتقده

^١ المصدر السابق ص ٩٠

^٢ يذكر الدكتور كمال مظهر (من الثابت تاريخياً أن اللولبيين أو الحواريين بنوا مدينة كركوك، وإنهما شعبان كان لهما دور أساسي في تشكيل الشعب الكردي الحالي) وكان ذلك في ٢٤٠٠ قبل الميلاد. نقلاً عن المصدر السابق ص ٢٧ - ٢٨

^٣ المصدر السابق ص ٥٠

^٤ سبق توضيحهما في المحور الثاني: العلامة أو الرابطة الدستورية بين الإقليم والحكومة الاتحادية

(خطوطاً حمراء) لا يمكن القبول بتجاوزها من الأطراف الأخرى، والتي انعكست على واقع الممارسة السياسية داخل الهيئة التشريعية والتنفيذية، مما عرقل تنفيذها المادة. في ذلك تؤكد نرمين عثمان عضو اللجنة العليا المكلفة بتنفيذ المادة ١٤٠ (إن العديد من التكتلات البرلمانية تعارض تنفيذ تلك المادة – أي المادة ١٤٠ – من الدستور، وهو السبب الرئيس لتعثر تنفيذها حتى الآن)، لذلك دعت إلى ممارسة المزيد من الضغوط من جانب التحالف الكردستاني على البرلمان والحكومة العراقيين لحملهما على تنفيذ المادة المذكورة.

أما على صعيد الشارع الكردي وطبقاً لاستطلاعات الرأي التي تجريها بعض الصحف الكردية بخصوص قضية الاستفتاء على مصير كركوك واسباب تأخر تنفيذ المادة ١٤٠ فإن معظم الآراء تتهم حكومتي (الجعفري، والمالكي) بالتسبب المتعمد في عرقلة تنفيذ تلك المادة بأغراض وأهداف مختلفة وعديدة، مثلما تتهم القيادات الكردية بالتقاعس في هذا الميدان بالرغم من التأكيدات المتتالية التي تصدر من الزعماء الكرد بضرورة تنفيذ المادة الدستورية في موعدها المقرر، وعدم السماح بأي تغيير أو تعديل أو تأجيل لبنودها أو مقرراتها^١.

نعتقد ومن خلال تفحص المادة ١٤٠، أن المشرع قد أخطأ بتحديد المدة التي على السلطة التنفيذية إنجاز عمليات التطبيع والإحصاء والاستفتاء، أقصاها ٣١/ كانون الأول/ ٢٠٠٧، على الرغم من افتراض حسن نية المشرع في ضرورة الانتهاء من هذا الملف الشائك والمهدد للعملية السياسية والوحدة الوطنية العراقية خلال هذه المدة، إلا أنه لم يأخذ بالحسبان عمق المشكلة تاريخياً ولا عمق الخلافات بين المكونات القومية لكركوك، ولا طبيعة القوى السياسية العراقية، الكردية وغير الكردية، والتي تؤثر فيها عوامل الانتماء القومي والديني والمذهبي، كما لم يأخذ بالحسبان حداثة التجربة الديمقراطية وتراث الاستبداد والعنف وضعف روح التسامح والحوار عبر عقود طويلة من الاحتلال والأنظمة السياسية الشمولية المتعاقبة، لذلك كان الأجدي عدم تحديد مدة تعدد، بحكم تأثير العوامل السابقة، قصيرة لحل معضلة كبيرة ألا وهي كركوك.

إن ما يذكره ليام أندرسن وغاريت ستانفيلد في كتابهما (أزمة كركوك) يبدو سليماً بالقول (ليس من المبالغة القول أن مستقبل العراق يتوقف على التوصل إلى حل لقضية كركوك يكون مقبولاً من جميع الأطراف. فإن أي محاولة يقوم بها الكرد لفرض حل بضم كركوك إلى إقليم كردستان بالقوة تخاطر بدفع شمال العراق إلى فترة لا حد لها من القلاقل العرقية العنيفة. ولكن بالقدر نفسه، فإن أي محاولة لفرض حل غير مقبول على الكرد ستؤدي حتماً إلى نتيجة مماثلة. الحل البديهي هو شكل من الصيغة

^١ ثلاث ملفات مزعجة.. تعكر علاقات إقليم كردستان بالحكومة الاتحادية www.alnajafnews.net

التوافقية الوسطية التي تعطي جميع الأطراف ذات المصلحة شيئاً لكنها لا تمنح طرفاً كل شيء. وإذا أريد حل قضية كركوك سلمياً فلا مفر من الصيغة التوافقية)^١.

أما المناطق (المتنازع) عليها بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، فإنها بقيت دون حل وأضحت مجالاً للاختلاف والنزاع. وفي هذا الخصوص (عائدية تلك المناطق إلى إقليم كردستان) ذكر السيد جلال الطلباني، رئيس الجمهورية، وزعيم حزب الاتحاد الوطني الكردستاني في مقال بعنوان (كردستان.. فيدرالية عملاقة، ولا مجال لمناطحتها) في جريدة الاتحاد في ٩/٢/٢٠٠٥، وأعيد نشرها في صحيفة الشرق الأوسط (الفيدرالية الموجودة في كردستان التي يطالب بها شعب كردستان بتوسيعها حتى تشمل جميع مناطق كردستان "ليس جميع الأكراد" وفق الاتفاق العتيد القاضي بأن الفيدرالية تشمل المناطق ذات الأغلبية الكردية في قانون الحكم الذاتي الصادر عام ١٩٧٤ في بغداد، فالعراق الرسمي أقر الحكم الذاتي لمنطقة كردستان وليس الأكراد على أن تشمل كردستان جميع المناطق ذات الأغلبية الكردية. ونال هذا القرار التأييد الشعبي، حيث أيدته الأحزاب العراقية كافة بما فيها أحزاب المعارضة. ونال التأييد الدولي أيضاً. وصدر قانون الحكم الذاتي في "آذار ١٩٧٤ رغم نواقصه العديدة، فقد أكد وجود منطقة كردستان للحكم الذاتي"^٢.

في الاتجاه ذاته ذكر عادل مراد موقف الاتحاد الوطني الكردستاني (إن حزبنا يؤمن بالديمقراطية البرلمانية في البلاد، على أن يتم الاعتراف بالفيدرالية على أسس "قومية جغرافية" أي تشمل المناطق التي كانت تدار من قبل الإدارة الكردية قبل ٩/٤ الماضي وهو يوم سقوط النظام العراقي. وهي محافظات السليمانية وأربيل ودهوك بجميع الأفضية والنواحي والوحدات الإدارية التابعة للإدارة الكردية والمعروفة بـ(الخط الأخضر)^٣.

الملاحظ أن قانون إدارة الدولة العراقية لعام ٢٠٠٤، كان قد اعترف بحكومة كردستان بصفتها الحكومة الرسمية (للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩/آذار/٢٠٠٣، الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونيوى) (الفقرة (أ) المادة (٥٣)). كما شملت أحكام المادة (٥٨) من القانون تلك المناطق وحسم عائديتها، وجاءت المادة (١٤٠) من دستور ٢٠٠٥ كامتداد للمادة (٥٨). وتشمل هذه المناطق بالإضافة إلى كركوك، سنجار ومخمور والحمدانية في نيوى، وخانقين وبلدروز في ديالى. وقد تفاقت الأزمة السياسية بين الإقليم والحكومة الاتحادية، مع عدم حسم عائدية تلك المناطق، بدخول قوات من الجيش العراقي إلى بعضها وتشكيل مجالس الإسناد فيها وانتقدت حكومة المالكي في تقديمها للدعم المالي والعسكري لهذه المجالس (خاصة في كركوك

^١ ليام أندرسن: مصدر سابق ص ١٤

^٢ حول الفيدرالية لكردستان العراق. موقع (الغد) انترنت

^٣ حول الفيدرالية لكردستان العراق. موقع (الغد) انترنت

ومناطق أخرى من ديالى) وقورنت بسياسات سابقة (للأنظمة الحاكمة التي كانت دائماً تحاول إدخال شريحة معينة تابعة وموالية لها لحل المشاكل السياسية مع ممثلي الشعب الكردي، كما أن هذا الشيء، مخالف للدستور ولم يكن قراراً لمجلس الوزراء حسب قول رئيس برلمان إقليم كردستان السابق، عدنان المفتي – لصحيفة الشرق الأوسط – فضلاً عن تدخل قوات الجيش الاتحادي في مناطق يعتبرها الكرد آمنة وتحت حماية البيشمركة والأمن الكردي (الأسايش) وهي مشمولة بأحكام المادة (١٤٠)^١.

ب. السياسة النفطية في إقليم كردستان

السياسة النفطية ومنذ قيام الصناعة النفطية في العراق في عشرينات القرن الماضي، كانت سياسة مركزية تخضع لهيمنة وإدارة وإنتاج الدولة والتحكم بوارداتها مركزياً، إلا أن الحالة قد تغيرت بعد عام ٢٠٠٣. إذ تم تبني النظام الاتحادي المركزي (الفيدرالي) ومضمونه التقاسم العادل للسلطة والثروات، وأطر ذلك بإطار دستوري تمثل في قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤، ودستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، إذ نص الأخير على أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات (م ١١١) و(تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة..). كما (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية للأزمة لتطوير ثروة النفط والغاز..) (م ١١١)

والملاحظ على المادتين، أن الأولى حددت ثروتي النفط والغاز، دون الثروات الطبيعية الأخرى، كالماء والكبريت وغيرها، لتكون ملكاً لكل الشعب العراقي، وفي كل الأقاليم والمحافظات، ولم تحدد المادة سلطة الحكومة الاتحادية على استثمارها والتصرف بمواردها وتوزيعها، إنما تركها المشرع مطلقة للأقاليم والمحافظات. أما المادة الأخرى (م ١١٢) فإنها ذكرت لفظ (الحالية) بعد عبارة (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول) وهذا اللفظ أثار جدلاً كبيراً، والسؤال عن مضمونه وما المقصود بالحالية؟ هل الحقول النفطية والغازية في لحظة صدور الدستور عام ٢٠٠٥، والأعوام السابقة؟ أم يقصد به الاستمرارية؟ لقد فهم الكثير أن لفظ الحالية يقصد به الحقول الداخلة في العمل والإنتاج ولا يشمل ما سيكتشف من حقول نفطية في المستقبل وهو ما فسره المختلفون مع الحكومة الاتحادية في مجال استثمار الثروة النفطية وخاصة في إقليم كردستان.

فرئيس برلمان إقليم كردستان السابق، عدنان المفتي، ينحو بهذا النحو بقوله "العراق الجديد هو عراق اتحادي يعطي صلاحيات للأقاليم والمحافظات بضمنها صلاحيات في الإدارة المشتركة للنفط، وهناك مواد في الدستور تنظم المسألة، إحداها تقول أن النفط هو ملك الشعب العراقي، ولا يكتف بهذا

^١ رئيس برلمان إقليم كردستان، بغداد عاصمتنا جميعاً، ولكننا نتذكر الماضي أحياناً www.asharqalawsat.com

القدر، بل يقول إن النفط ملك للشعب العراقي في كافة الأقاليم والمحافظات وهذا معناه إعطاء خصوصية لتلك الأقاليم والمحافظات. ثانياً: فإن الإنتاج الحالي للحقول النفطية المنتجة هو من مسؤولية الحكومة الاتحادية وهذا الأمر مفروغ منه، لكنه (الدستور) يقول إن الحقول المستكشفة هي مسؤولية الحكومات في الأقاليم والمحافظات بالتعاون مع الحكومة الاتحادية.

وعلى هذا الأساس، والصلاحيات التي يتمتع بها الإقليم في هذا المجال فقد صدر قانون النفط والغاز في الإقليم، في الوقت الذي لم يصدر على مستوى البرلمان الاتحادي، وفسر على أن القانون جاء ضمن (فهمنا للدستور وأشرنا إلى المواد التي استندنا عليها والقانون ينظم كيفية عمل وزارة الموارد الطبيعية في كردستان لاستخراج هذه الموارد وإدارتها) حسب قول عدنان المفتي. الذي رجح أن الأمر لا يعود إلى أشكاليات قانونية تتعلق بالبرلمان الكردستاني بل (إشكالات قانونية بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان تتعلق بتفسير بعض المواد الدستورية)^١.

وفي ذات الاتجاه يؤكد السيد مسعود البارزاني رئيس إقليم كردستان بالقول (نحن ملتزمون بما ينصه الدستور الذي يقول أن النفط والغاز هو ملك لكل الشعب العراقي والواردات لكل الشعب العراقي. نحن لسنا مختلفين على هذا النص وملتزمون به..") كما أكد أيضاً (أنا أعتقد بأننا لم نخرق الدستور ولا نتصرف بما يخالف الدستور على الإطلاق، كان هناك خلاف في تفسير بعض بنود الدستور أو في بعض الأحيان أصبح الخلاف شخصي بين وزارة النفط في الإقليم ووزارة النفط في بغداد)^٢.

كما أكد الدكتور رؤوف عثمان النائب في البرلمان العراقي عن قائمة التحالف الكردستاني أن العقود المبرمة بين حكومة الإقليم والشركات الأجنبية، قانونية وسليمة ولا تشوبها شائبة. مشيراً إلى أن وزير النفط العراقي ربما نسي أو تناسى أن العقود المذكورة أبداً كانت طبيعتها فإن تصدير النفط الخام يجب أن يتم عبر السلطات المركزية في بغداد في نهاية الأمر^٣.

أما على الصعيد الرسمي فقد جددت حكومة إقليم كردستان التأكيد ثانية بأنها ستواصل العمل بالعقود التي أبرمتها مع الشركات الأجنبية التي تتجز مشاريع استثمارية في قطاع النفط بالإقليم بالرغم من إعلان وزير النفط حسين الشهرستاني إيقاف العمل بتلك العقود والتي تراها الحكومة المركزية بأنها غير دستورية وأنها لم تحصل على موافقة مجلس النواب عليها ولم يصدر من هذا المجلس قانون استثمار النفط والغاز الذي تستند عليه قانونية وشرعية تلك العقود.

^١ رئيس برلمان إقليم كردستان. مصدر سابق

^٢ لقاء مع السيد مسعود البارزاني في برنامج (حوار فرانس ٢٤) صوت العراق ٢٠١٠/٦/١٧

^٣ ثلاث ملفات مزعجة. مصدر سابق

خاتمة:

إن بناء أسس علاقة رصينة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية المركزية، يعتمد على إطار قانوني ودستوري مؤسسي يشرعن هذه العلاقة ويثبت أركانها ويحدد طبيعتها وآلية التعاون بين الإقليم والحكومة الاتحادية مما يكفل التناسق بينهما ويضمن الاستقرار السياسي ويعزز الوحدة الوطنية.

فضلاً عن ذلك، فإن الجانب القانوني لا يكفي فالنصوص القانونية والدستورية قد تفسر من طرفي العلاقة بما يكفل شرعنة تصرفه أو سلوكه أو تعامله مع الطرف الآخر، ويكون هذا التفسير واسعاً أم ضيقاً كما أن النصوص القانونية والدستورية تبقى نصوصاً لا جدوى منها ما لم تحترم وتطبق تطبيقاً حقيقياً وعلى أساس (حسن النية).

والملاحظ على النصوص الدستورية العراقية بعد ٢٠٠٣، في قانون إدارة الدولة العراقية ٢٠٠٤، ودستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، أنها لم تكن واضحة وإنما غامضة وغائمة وتحتمل التفسيرات المتعددة، وأن المشرع الدستوري، باعتقادنا، أراد أن يرضي كل الأطراف السياسية وقت صناعة الدستور وأنه كان محكوماً بالمدة الزمنية التي تضمنها قانون إدارة الدولة العراقية (وهي سنة ونصف فقط) وكان الاختلاف السياسي على أشده مع فقدان الثقة بين الأطراف السياسية والخوف من المستقبل. لهذا أَرْضَى الكُرد ببنّي النظام الاتحادي الفيدرالي الذي أصرّوا عليه وأخذوا وعوداً بتنفيذه منذ مؤتمري المعارضة في أربيل ١٩٩٢، ولندن ٢٠٠٢، مع الوجود الواقعي للإقليم ومنذ عام ١٩٩٢. وسط معارضته لأطراف سياسية للنظام الفيدرالي. كما ضمن الكُرد حقوقهم في المناطق ذات الأغلبية الكردية في كركوك والمناطق الأخرى في نينوى وديالى عبر المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة والمادة (١٤٠) من دستور ٢٠٠٥ كما ضمنوا حقوقهم في الثروة الطبيعية وأهمها النفط والغاز والتي منحت الإقليم صلاحيات الإدارة المشتركة ورسم سياسات الاستثمار مع الحكومة الاتحادية، لكن ذلك لا يعني عدم تحقيق مطالب الأطراف الأخرى وإنما حققت بعض مطالبها، إلا أن الخلاف السياسي المستحكم بين الأطراف السياسية المتخذة في المذهب والطائفة أي الخلاف العربي السني – الشيعي قد منح الكُرد مكانة مرموقة ومؤثرة في العملية السياسية ومنحهم القدرة على ترجيح كفة من يأنثفون معه ويؤيدونه.

إن التطبيق العملي لنصوص الدستور وواقع الحياة السياسية العراقية وما أفرزته من أحداث انعكس سلباً على العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية ولم تستطع النصوص الدستورية، التي صنعها السياسيون وأقروها وتم استفتاء الشعب عليها، أن تحسم المسائل المختلف عليها والتي باتت تسمى (المتنازع عليها) كدليل واضح أن العملية في جوهرها صراع ونزاع وليس اختلاف وحسب.

قضية كركوك والمناطق (المتنازع) عليها وقضية استثمار النفط في إقليم كردستان وحتى الموازنة الاتحادية وحصة الإقليم منها، وتسليح الجيش العراقي وضمانات عدم استخدام السلاح ضد مكونات الشعب وقوميته والعلاقات الخارجية وغيرها من الأمور، لم تحسم ولم تشرع قوانين وتتخذ إجراءات

لوضع حلول حاسمة لها وبقيت القوى السياسية تصنع خطوطها الحمراء، وسقوفاً عالية لمطالبها مما أثر على الاستقرار السياسي للعراق وهدد وحدته الوطنية.

إن ما يمكن أن يوضع من تصور للحلول يعتمد بالدرجة الأساس على عوامل نراها هامة أهمها:

أ. حد أدنى من الثقة بين الأطراف السياسية في الإقليم والحكومة الاتحادية.

ب. إزالة الآثار السلبية التي خلفتها الأنظمة السياسية المتعاقبة التي أورثت الكراهية والتعصب القومي والطائفي وانعدام روح التسامح والحوار والمواطنة الحقة.

ت. الحوار المشترك والدائم بين الأطراف المختلفة وخاصة مكونات كركوك القومية والاتفاق على أن يكون الحل توافقياً يرضي ويحقق طموحات وحقوق جميع الأطراف لا طرفاً واحداً.

ث. على الحكومة الاتحادية أن تنظر إلى علاقتها بالإقليم علاقة تكافؤ واحترام قائمة على تبادل المنافع، لا على أساس التبعية والخضوع (تابع ومتبوع) للسلطة المركزية وإهمال مصالح الإقليم وذوبان الجزء في الكل.

ج. تفعيل دور المحكمة الاتحادية وخاصة في مسألة تفسير النصوص الدستورية وإصدار قرارات ملزمة لكل الأطراف وضرورة احترام قراراتها، واحترام الدستور وقواعده وتنفيذها بحسن نية.

ح. على كل طرف من أطراف العملية السياسية (بضمنها الكرد) أن لا ينظر إلى العملية السياسية على أنها (الحصول على أكبر قدر من الكسب والغنيمة) على حساب الأطراف الأخرى، أو الحصول على كل شيء مقابل لا شيء للآخرين، لا سيما وأن هذه الأطراف كانت قد جربت التعامل مع النظام السياسي السابق واستشعروا الظلم والحيث والحرمان، وبالتالي لا يمكن أن تبقى تلك الأطراف تلوح بالانفصال والاستقلال ورفض العملية السياسية والتطرف في المطالب على أساس (مظلوميتها) وحرمانها في الماضي، فكل الأطراف عانت وحرمت ويحق لها أن تحصل على حقوقها المهضومة.

إن جوهر ومضمون العملية السياسية برمتها يعتمد على أساس الشراكة الحقيقية على أساس وطني يسعى إلى تحقيق مصالح المجتمع والدولة في العراق وعلى أساس العدالة والمساواة، والإدراك الحقيقي للديمقراطية والتداول السلمي للسلطة وجوهر النظام الاتحادي (الفيدرالي) وهو التقاسم العادل للسلطة والثروات.

المصادر

أولاً: الدساتير

١. دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨

٢. دستور ١٦ تموز ١٩٧٠

٣. قانون إدارة دولة العراق للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤

٤. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

ثانياً: الكتب والدراسات

١. السفير بول بريمر: عام قضيته في العراق. ترجمة عمر الأيوبي. دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٦.

٢. د. ثروت بدوي: النظم السياسية. الجزء الأول. النظرية العامة. دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٠.

٣. د. حامد البياتي: نعم. نعم للدستور العراقي. مؤسسة شهيد المحراب للتبليغ الإسلامي. بغداد/ أيلول ٢٠٠٥

٤. حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (دراسة قانونية ورؤية سياسية) الجزء الثالث (الشكل الفيدرالي للدولة). الغدير للطباعة البصرة ٢٠٠٩

٥. د. ساجد أحمد عبل: نموذج النظام الاتحادي المركزي العراقي. سلسلة بحوث الخليج العربي. مركز دراسات الخليج العربي. جامعة البصرة العدد ١٤ لسنة ٢٠٠٧.

٦. د. سعد عبد الجبار العلوش: الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية. في: دراسات دستورية عراقية. المعهد الدولي لحقوق الإنسان. كلية الحقوق جامعة دي بول ٢٠٠٥.

٧. د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب خضير، د. شفيق عبد الرزاق: النظام الدستوري في العراق. وزارة التعليم العالي. جامعة بغداد ١٩٨٠ — ١٩٨١.

٨. لورانت شابري: آني شابري: سياسة وأقليات في الشرق الأدنى، الأسباب المؤدية للانفجار. ترجمة: د. ذوقان قرقوط. مكتبة مدبولي القاهرة ١٩٩١.

٩. ليام أندرسن، غاريث ستانسفيلد: أزمة كركوك، السياسة الأتنية في النزاع والحلول التوافقية. ترجمة عبد الإله النعيمي. دراسات عراقية. بغداد/ أربيل/ بيروت ٢٠٠٩

١٠. د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري. منشأة المعارف بالأسكندرية ط ١٩٧١/٢
١١. د. محمد علي آل ياسين: القانون الدستوري. المبادئ الدستورية العامة. بغداد ط ٢٠٠٥/٢
١٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة. دار المعارف بالأسكندرية ١٩٦٥.
١٣. منتدى الاتحادات الفيدرالية. أوتاوا. كندا: الخيارات الفيدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة.
١٤. ناجي أبي عاد، ميشيل جرينون: النزاع وعدم الاستقرار في الشرق الأوسط ترجمة محمد نجار. الأهلية للنشر والتوزيع. عمان ١٩٩٩.

ثالثاً: مقالات ودراسات شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)

١. د. ازداد عثمان: حق الشعب الكردي في تقرير المصير بين الفيدرالية والاستقلال.
٢. ثلاث ملفات مزعجة تعكر علاقات إقليم كردستان بالحكومة www.alnajafnews.net
٣. حول الفيدرالية لكردستان العراق. موقع (الغد)
٤. رئيس برلمان إقليم كردستان: بغداد عاصمتنا جميعاً. ولكننا نتذكر الماضي أحياناً. www.asharqlawsat.com
٥. د. فالح عبد الجبار: الولادة العسيرة للفيدرالية في العراق. (الحوار المتمدن) العدد ١٧٢٢ في ٢٠٠٦/١١/٢.
٦. لقاء مع السيد مسعود البارزاني في برنامج (حوار فرانس ٢٤) (صوت العراق) في ٢٠١٠/٦/١٧