

**طبيعة العلاقة بين السلطات الاتحادية العراقية  
وسلطات إقليم كردستان وفقاً لدستور ٢٠٠٥\*  
دراسة وصفية تحليلية**

**خالد أحمد أحمد**

**القسم القانوني / المديرية العامة للتربية / رانية، وزارة التربية، حكومة  
إقليم كردستان.**

**khalid.werty@yahoo.com**

**المشرف: أ. م. أمين شريف فرج**

**أستاذ مساعد في كلية العلوم السياسية، قسم النظر السياسية والسياسات**

**العامة، جامعة صلاح الدين- أربيل.**

**sharif@su.edu.krd.amin**

اتسمت العلاقات بين كل من السلطات الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان بوجود نقاط خلاف عدة حول قضايا سياسية، وقد أخذت هذه القضايا الخلافية بالتطور باتجاه أزمات متكررة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم، لا بل تركت هذه الأزمات بدون حلول جذرية مما أدى إلى توظيفها بين الحين والآخر لأغراض سياسية، ولعل أهم هذه المسائل الخلافية بين الحكومة الاتحادية في بغداد وحكومة الإقليم في أربيل تتمثل في حدود ومدى الصلاحيات الدستورية الممنوحة للطرفين، وبصدد ذلك فإن هذه الدراسة تهدف إلى البحث في طبيعة العلاقة المتبادلة بين السلطات الاتحادية العراقية وسلطات إقليم كردستان بعد ٢٠٠٣ وفقاً لدستور ٢٠٠٥.

#### Abstract:

The relations between the Iraqi federal authorities and the Kurdistan Regional Government were characterized by the presence of several points of disagreement over political issues. These controversial issues began to develop towards recurring crises between the federal government and the regional government. Rather, these crises were left without radical solutions, which led to them being used from time to time for the purposes of Political. Perhaps the most important of these controversial issues between the federal government in Baghdad and the regional government in Erbil is the limits and extent of the constitutional powers granted to the two parties. In this regard, this study aims to investigate the nature of the mutual relationship between the Iraqi federal authorities and the Kurdistan Regional authorities after 2003 in accordance with the 2005 Constitution.

#### المقدمة

تمثلت العلاقة بين السلطات الاتحادية وإقليم كردستان بعد سقوط نظام صدام حسين عام ٢٠٠٣ في مجموعة من النصوص الدستورية التي تضمنها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، إضافةً إلى دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ ومن خلال هذين القانونين نكتشف طبيعة العلاقة بين السلطات الاتحادية وحكومة إقليم كردستان العراق. وقد اتسمت العلاقة بين السلطتين بتعقيدات تسلسلية شابها التوتر على مر العقود، وخصوصاً منذ المصادقة على الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥. وفي حين وضع الدستور الأطر والأساس القانوني للنظام الفيدرالي، بالاعتراف بالكيان والمؤسسات الرسمية لإقليم كردستان وتحديد أولويات تقاسم السلطة، فإن التنفيذ العملي والميداني واجهت خلافات كبيرة زادت من فجوة التوترات المتراكمة وأدت أحياناً إلى صراع مباشر ومواجهات عسكرية.

#### أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يتناول إشكالية طبيعة العلاقة ومخرجاتها بين سلطتي العراق الفيدرالي وإقليم كردستان بعد ٢٠٠٥، وآليات ممارسة النظام الفدرالي واختلاف وجهات النظر السياسية في قراءة مواد وينود الدستور، عليه فهم العوامل الأساسية التي تساهم في هذه الإشكاليات أمر بالغ الأهمية لتعزيز الاستقرار السياسي وحل إفرزاتها السلبية بين السلطتين وفقاً لما ورد في الدستور.

#### أهداف البحث

يتطرق البحث إلى طبيعة العلاقة المتبادلة بين السلطات الاتحادية العراقية وسلطات إقليم كردستان بعد ٢٠٠٣ وفقاً لدستور ٢٠٠٥.

#### إشكالية البحث

تكمن إشكالية البحث في السؤال الرئيس: ما هي طبيعة العلاقة بين سلطات الاتحادية العراقية وسلطات إقليم كردستان وفقاً لدستور ٢٠٠٥؟

#### منهجية البحث

طبيعة ومحتوى هذا البحث تطلب استخدام المناهج المدرجة ضمن قائمة الدراسات النوعية، وفي هذا الإطار اعتمدت الدراسة الاقتراب الوصفي التحليلي، الذي يعتمد على تفسير الوضع كما هو كائن وتحديد الظروف والعلاقات الموجودة بين المتغيرات.

#### تقسيم البحث

بناءً على ما تقدم تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين، على النحو الآتي: المبحث الأول: طبيعة العلاقة بين الحكومتين قبل ٢٠٠٣ ولحين ٢٠٠٥

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الحكومتين وفقاً لدستور ٢٠٠٥

المبحث الأول: طبيعة العلاقة بين الحكومتين قبل ٢٠٠٣ ولحين ٢٠٠٥

تعود جذور القضية الكوردية في العراق إلى أواخر الحرب العالمية الأولى، خصوصاً بعد اتفاقية سايكس-بيكو في ١٩١٦ بين فرنسا والمملكة المتحدة بمصادقة من الإمبراطورية الروسية وإيطاليا على اقتسام منطقة الهلال الخصيب بين فرنسا وبريطانيا، وتأسيس الدولة العراقية بموجب

مؤتمر القاهرة الذي عقده المملكة المتحدة في مارس ١٩٢١ لبحث ما أسمته وزارة المستعمرات البريطانية، وبدأت القضية الكردية بعد انتفاضة آزار لعام ١٩٩١ تأخذ منعطفاً تاريخياً مع ضعف سيطرة الحكومة العراقية المركزية على الأوضاع بإقليم كردستان؛ الأمر الذي نتج عنه تصاعد المطالب الكردية التي لاقت دعماً دولياً طالما تمناه الكورد لتحقيق المزيد من المكاسب السياسية والاقتصادية والإدارية لتحقيق أحلامهم بإقامة برلمان وحكومة محلية بإقليم كردستان العراق، ومع إعلان الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا في ٢٠ مارس عام ٢٠٠٣ الحرب على العراق كانت سلطات الإقليم بمثابة الدعم اللوجستي ذي الأثر في فتح جبهة شمال العراق على مصراعيها للقوات الأمريكية ودخولها مدينة كركوك؛ لتؤدي هذه التحولات والتغيرات المتسارعة إلى تحقيق الغاية الرئيسة للحركة الكردية في الإقليم والمتمثلة في الضغط على الحكومة المركزية عبر توسيع نطاق مستوى الاستقلال الإقليمي بما فيه السعي نحو الانفصال، وذلك من خلال تغيير العلم العراقي والسيادة على مدينة كركوك والمطالبة باسترداد ما يعرف بالمناطق المتنازع عليها.

## المطلب الأول: طبيعة العلاقة بين الحكومتين قبل عام ٢٠٠٣

تعدّ القضية الكردية من أهم القضايا التي نالت اهتماماً إقليمياً ودولياً كبيراً في مسار تنافس القوى الكبرى منذ بداية القرن العشرين وحتى هذه اللحظة، وعلى الرغم من أنّ العلاقة بين الحكومات العراقية المركزية المتعاقبة، والكورد بشكل عام، وإقليم كردستان بوضعه الحالي بشكل خاص، قد اتسمت بالتوتر منذ نشأة دولة العراق الحديثة سنة ١٩٢١، حيث شهدت معظم المناطق الكردية ثورات\* عديدة، فإن هذا التوتر قد ظهر فيه تأثير الصراع الإقليمي والدولي بصورة واضحة أثناء الفترة الممتدة من انتهاء الحرب العالمية الأولى حتى سقوط نظام صدام حسين في عام ٢٠٠٣، وقد عمل القادة الكورد على النضال من أجل قضيتهم، والاستفادة من ظروف التنافس بين الدول الإقليمية والدولية في منطقة الشرق الأوسط، من أجل الحصول على المكاسب والدعم المناسب لتحقيق مطامحهم التاريخية بتأسيس دولة كردية مستقلة، لذلك سوف يدور مضمون هذا المطلب حول دراسة التطور التاريخي للعلاقة بين الحكومة العراقية المركزية والحركة الكردية من جانب، ودراسة الوضع السياسي والقانوني لإقليم كردستان بعد عام ١٩٩١ وحتى عام ٢٠٠٣ من جانب آخر.

## الفرع الأول: الوضع السياسي والقانوني لإقليم كردستان قبل عام ١٩٩١

حظيت القضية الكردية في العراق تاريخياً باهتمام الباحثين والكتاب في المؤسسات الأكاديمية والمراكز البحثية، إضافةً إلى وسائل الإعلام المختلفة بما فيها العراقية، ويرجع محط هذا الاهتمام إلى التطورات والأحداث الهامة والمفصلية التي شهدتها القضية الكردية في العراق منذ الحرب العالمية الأولى، حيث ظهرت بوادر الوعي القومي الكوردي في العراق بداية القرن العشرين عندما ثار الكورد في أوقات مختلفة من أجل حقوقهم المحلية أو القومية والتي أسهمت في خلق تغييرات سياسية داخلية وتطورات دولية عميقة أدخلتهم في مرحلة جديدة من الوعي القومي، وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى بهزيمة الدولة العثمانية، وظهور دولة عراقية جديدة على يد المستعمر والمحتل البريطاني، إضافةً على عدم حصول الكورد على حقوقهم السياسية والقومية، حيث لم تكن بريطانيا العظمى مستعدة لإعطاء حكم ذاتي لكورد العراق، إلا عندما كان الموضوع يأخذ مناقشات بين دول مثل إيطاليا وفرنسا حول تطبيق معاهدة "سيفر" في آب عام ١٩٢٠ لتكوين دولة كردية وأرمنية، على الرغم من مطالبة الكورد المنكررة بدولة مستقلة أو التمتع بالحكم الذاتي في كردستان العراق. ففي فترة تولي الرئيس عبد الكريم قاسم الحكم في عام ١٩٥٨ على أثر إسقاط نظام الحكم الملكي في العراق بعد ثورة الضباط الأحرار، وعد بتأسيس جمهورية قائمة على الحكم الديمقراطي، حيث نصّت المادة الثالثة من الدستور العراقي المؤقت على أنّ: "العرب والكورد شركاء في الوطن"، وفي هذا الإطار دعا الرئيس عبد الكريم قاسم الملا مصطفى البارزاني إلى العودة من منفاه في الاتحاد السوفياتي ووعده بالاستجابة لمطالب الكورد في شمال العراق (كوردستان)، مثل إقرار اللغة الكردية لغة رسمية، ومنح الكورد حقوقاً ثقافية وسياسية كمشاركتهم في نظام الحكم في العراق<sup>٢</sup>. لكن في ظلّ تحول حكم الرئيس العراقي عبد الكريم قاسم إلى حكم شمولي مركزي لم يتم بتنفيذ أغلب الوعود والإصلاحات التي وعد الكورد بها، مما دفع الملا مصطفى بارزاني وجملة من السياسيين البارزين مثل جلال طالباني (مام جلال) وإبراهيم أحمد وآخرون، إلى إعلان ثورة أيلول<sup>٣</sup> في سنة ١٩٦١ والتي امتدت حتى سنة ١٩٧٠، وأثناء هذه المدة الزمنية الطويلة أثر مسار الحرب الباردة بين القطبين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي في ثورة أيلول الكردية، حيث لعب الاتحاد السوفياتي الدور الأهم في ذلك، فبعد انقلاب البعث في شباط/فبراير عام ١٩٦٣ على الرئيس قاسم، ومجيء الجناح اليميني لحزب البعث إلى السلطة بقيادة الرئيس عبد السلام عارف وأحمد حسن البكر وعلي صالح السعدي، قام النظام الجديد بقمع الحزب الشيوعي العراقي، مما عرض علاقات جمهورية العراق لأزمة مع الاتحاد السوفياتي، الذي أوقف تزويد العراق بالأسلحة، وقدم دعماً للكورد. وفي الحقيقة، بدأ التفكير في إنهاء الثورة الكردية واحتوائها منذ انقلاب البعث عام ١٩٦٨ وتسلم أحمد حسن البكر الحكم،

وذلك بغية تعزيز سيطرته على السلطات المدنية والسياسية والعسكرية في جميع أنحاء البلاد، إضافة إلى الضغوط الخارجية الإقليمية، المتمثلة في دولة إيران، ودولة إسرائيل وخاصةً بعد حرب حزيران/يونيو عام ١٩٦٧ والتي دفعت القيادة العراقية المركزية للتفكير في إيجاد حل للقضية الكردية من أجل تخفيف الضغط عليه في شمال العراق، وقد لعب صدام حسين، دوراً بارزاً في الضغط داخل كوادر حزب البعث من أجل الوصول إلى اتفاق مع الحزب الديمقراطي الكردستاني في آذار/مارس عام ١٩٧٠. وفي الواقع، استجابت اتفاقية آذار للحكم الذاتي عام ١٩٧٠ إلى أغلب مطالب الملا مصطفى البارزاني، حيث أصبحت اللغة الكردية لغة رسمية إلى جانب اللغة العربية وذلك في المناطق التي تكون أكثريتها من الكورد، فضلاً عن تدريس هذه اللغة في جميع أنحاء العراق بوصفها لغة ثانية، ومن ناحية أخرى، نصت اتفاقية آذار للحكم الذاتي عام ١٩٧٠ على مشاركة الكورد في السلطة في العراق بما فيها تبوؤ مناصب عليا في بعض الوزارات، وعلى أن يكون أحد نواب رئيس الجمهورية العراقية كوردياً، فضلاً عن حرية تأسيس الجمعيات والمنظمات المدنية الشبابية والنسائية، وتمويل تنمية محافظات كردستان، وتوفير معاشات ومساعدات لأسر القتلى والشهداء وغيرهم ممن يعاني الفقر والبطالة والتشريد، وأيضاً نصت الاتفاقية على تعديل الدستور ليضم الجنسية العربية والقومية الكردية<sup>٦</sup>. إلا أن التطورات والتحولات الداخلية والإقليمية والعالمية التي تلت توقيع اتفاقية الحكم الذاتي عام ١٩٧٠ حالت دون تحقيق الغاية منها، والتي كانت تهدف إلى حل جذري ونهائي للقضية الكردية في العراق، فمن أهم الأسباب الداخلية التي أدت إلى إعادة أجواء عدم الثقة بين الحكومة المركزية والكورد في المدة التي تلت اتفاقية الحكم الذاتي لعام ١٩٧٠ نذكر<sup>٧</sup>:

- (١) رفض مرشح الكورد كريم حبيب لتولي منصب نائب رئيس جمهورية العراق، باعتباره من أصول إيرانية.
- (٢) الفشل في حل مشكلة محافظة كركوك.
- (٣) محاولات الاغتيال التي تعرض لها الملا مصطفى بارزاني وعائلته.
- (٤) المماطلة والتأخير والتأجيل في عملية إجراء المسح السكاني، وتأجيله بهدف محاولة تعديل التركيبة السكانية في بعض المناطق المهمة (التغيير الديموغرافي)، والعمل على توطين السكان العرب فيها، ضمن سياسة التعريب، مثل كركوك وخانقين وسنجار، حيث كان من المفترض أن يجري التعداد السكاني في تاريخ كانون الأول/ديسمبر من العام ١٩٧٠ في المناطق محل النزاع (حسب المادة ١٤ من اتفاقية آذار للحكم الذاتي عام ١٩٧٠). ومنذ شهر آب/أغسطس من العام ١٩٧١ بدأ الملا مصطفى البارزاني في مناشدة الولايات المتحدة الأمريكية من أجل مد يد العون والمساعدة للحركة الكردية<sup>٨</sup>. وفي آذار/مارس من العام ١٩٧٢ جدد الملا بارزاني مناشدته عبر إيران، حيث تسلم مسؤول في الأمن القومي الأميركي طلباً من جهاز المخابرات الإيراني "السافاك"<sup>٩</sup> من أجل النظر في مساعدة الولايات المتحدة الأميركية للملا البارزاني في مواجهة نظام حزب البعث في بغداد<sup>١٠</sup>. وهكذا، بعد فشل اتفاقية الحكم الذاتي لعام ١٩٧٠، وتدهور العلاقة بين الحكومة المركزية في بغداد والحركة الكردية في الشمال، حاول رئيس مجلس الوزراء صدام حسن أثناء حكم أحمد حسن البكر إيجاد حل للمسألة الكردية من أجل تخفيف الضغط الداخلي والاستنزاف المستمر في قدرات الحكومة المركزية ودورها الإقليمي، فعمل على تكثيف جهده لإشراك الكورد في حكومة جبهة وطنية والوصول إلى حل لموضوع الحكم الذاتي. ولذلك، أعلنت الحكومة المركزية في تاريخ ١١ آذار/مارس من العام ١٩٧٤ خطة للحكم الذاتي في المنطقة الكردية شمال العراق، تمثلت بالقانون رقم ٣٣ لعام ١٩٧٤، حيث أعطت الملا مصطفى بارزاني مدة أسبوعين لقبول هذا القانون والانضمام إلى الجبهة الوطنية<sup>١١</sup>. وفي الحقيقة، تضمن القانون عدة نقاط شكلت محل خلاف كبير مع الملا بارزاني، حيث استبعد القانون محافظة كركوك من سيطرة القيادة الكردية، وجعلت محافظة أربيل عاصمة للكورد في شمال العراق، إضافة إلى تأكيد القانون على تعزيز السلطة المركزية للحكومة العراقية في بغداد، فنص القانون على أن المنطقة الخاضعة للحكم الذاتي يحددها وجود أغلبية كردية فيها، وباعتبارها وحدة متكاملة في إطار العراق، وأن هذه المنطقة سيكون لها وحدة مالية مستقلة، ولكن ميزانيتها تكون ضمن الميزانية الموحدة للحكومة المركزية، وتكون تشكيلات الوحدات الشرطة في المنطقة الكردية تابعة لمديريات الأمن العام في وزارة الداخلية في بغداد، ويعمل موظفوها وفقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها في الحكومة المركزية في بغداد، وتخضع مكاتب السلطة المركزية في المنطقة الكردية للوزارات المتعلقة بها، فضلاً عن إخضاعها للتوجيهات العامة، وأيضاً تمارس محكمة الاستئناف العليا في الحكومة المركزية في بغداد الإشراف على شرعية قرارات الهيئات المستقلة<sup>١٢</sup>. وهكذا، تعرض الكورد في العراق بعد توقيع اتفاقية الجزائر عام ١٩٧٥ لحملة قوية وكبيرة من الجيش العراقي، حيث أصبحت ظروفهم صعبة بعد انقطاع الدعم الإيراني عنهم، مما دفع الملا مصطفى البارزاني لمطالبة الولايات المتحدة الأمريكية لمد يد العون والدعم بشكل انفرادي دون أن تتم عبر الإيرانيين كما جرت العادة، والذي رأت من جهتها (أمريكا) أنه يصعب تقديم المساعدة في ظل الوضع الجديد. وهذا ما دفع الملا مصطفى البارزاني إلى التحلي عن القتال، حيث عبر في تاريخ ٢٣ آذار/مارس عام ١٩٧٥ أكثر

من ١٠٠ ألف مقاتل كوردي مع عائلاتهم إلى إيران، لينضموا إلى ١٠٠ ألف لاجئ آخرين موجودين هناك بالفعل، فيما استسلم آلاف من المقاتلين للحكومة المركزية. ومع اندلاع الحرب الإيرانية-العراقية في العام ١٩٨٠ اتسعت الثورة الكوردية المسلحة على مدى سنوات الحرب، وخاصةً بعد تقديم الدعم الإيراني لكورد العراق بهدف إضعاف الجبهة العراقية، حيث شارك أنصار الحزبين الكورديين<sup>١٣</sup> الاتحاد الوطني الكوردستاني بزعامة جلال طالباني وحزب الديمقراطي الكوردستاني بزعامة مسعود بارزاني المعارضين في العراق القوات الإيرانية في قتالها ضد القوات الحكومية العراقية المركزية بهدف نيل الحقوق السياسية والقومية، وكتصفية للحسابات بين الكورد والحكومة العراقية المركزية بعد انتهاء الحرب الإيرانية العراقية وجه الرئيس العراقي صدام حسين طائراته الحربية لقصف مواقع الحزب الديمقراطي الكوردي، كما قصفت مواقع أخرى تابعة لجماعات كوردستانية مناهضة للنظام العراقي<sup>١٤</sup>. وكذلك شهدت هذه الفترة وتحديداً في ١٦ آذار/مارس من العام ١٩٨٨ ولأول مرة في التاريخ استخدام الحكومة العراقية المركزية للأسلحة الكيماوية، حينما أغارت الطائرات العراقية على منطقة حلبجة الكوردية وقصفها بالغازات السامة (غاز الخردل والسيانيد وغاز الأعصاب) وقتلت في أقل من دقائق أكثر من (٥٠٠٠) شخص معظمهم من الأطفال والنساء والشيوخ<sup>١٥</sup>، هذا بالتزامن مع حملة عسكرية واسعة النطاق باسم (عمليات الأنفال) والذي مارس سياسية الأرض المحروقة وجعل أكثر من أربعة آلاف قرية، بعد تدميرها وتسويتها بالأرض، بالمناطق المحظورة، وقد ارتكب صدام حسين إبادة جماعية (الجنوسايد) بحق المدنيين العزل حيث راح ضحيتها وحسب الأرقام الرسمية ما يقارب بـ (١٨٢) ألف شخص من نساء وأطفال وشيوخ ودفنوا في مناطق شتى من صحاري العراق في مقابر جماعية، وكل ذلك كان يجري وسط سكوت العالم الحر والعالم العربي والإسلامي، لأن الأمر لم يكن يمس مصالحهم، ولم يكن الرأي العام العالمي مطلعاً على تفاصيل الجرائم التي ارتكبت بحق الشعب الكوردي بسبب الحصار الإعلامي والسياسي الذي فرضته الدول الإقليمية على كوردستان العراق. لكن الاجتياح العراقي لدولة الكويت بداية التسعينات الذي هدد مصالح الدول العظمى، فضلاً عن انهيار الاتحاد السوفياتي، إضافة إلى التطور التقني الهائل وثورة الاتصالات كل ذلك سهل الاتصال بين دول العالم وساهم في إطلاع الرأي العام العالمي على تفاصيل المأساة والتراجيدية الكوردية<sup>١٦</sup>.

### الفرع الثاني: الوضع السياسي والقانوني لإقليم كردستان منذ ١٩٩١ وحتى عام ٢٠٠٣

شكلت حرب الخليج الثانية التي وقعت أحداثها بداية التسعينات فرصة سانحة وجديدة للحركة الكوردية من أجل العودة مجدداً للعمل الثوري التحرري، وذلك بعد أن أدت أحداث عام ١٩٧٥ وما تلتها من تطورات إقليمية خطيرة متمثلة بالحرب العراقية الإيرانية إلى تراجع الزخم الثوري والتحرري للقضية الكوردية، إضافة إلى عوامل أخرى داخلية من جهة وتطورات إقليمية ودولية من جهة أخرى ساعدت في إعطاء الحركة الكوردية دفعاً قوياً لإعادة عملها الثوري التحرري<sup>١٧</sup>. وفي الواقع، لم تبادر القيادة الكوردية في إقليم كردستان بأي نوع من العمليات في بداية اجتياح قوات الحكومة العراقية المركزية في بغداد لدولة الكويت في الثاني من شهر أغسطس من العام ١٩٩٠، حيث أعلنت القيادة السياسية للجبهة الكوردية عن وقف العمليات المسلحة الكوردية في شهر أكتوبر من العام ١٩٩٠، ولعل ما دفع الحركة الكوردية إلى اتخاذ هذا الموقف هو التماسها لوجود تذبذب في الموقف الغربي في بداية اتجاه الغزو العراقي لدولة الكويت، وفي الوقت الذي أشارت فيه العديد من الأوساط الغربية إلى إمكانية حل المسألة بين العراق والكويت بالطرق السلمية<sup>١٨</sup>. وقد جرت مفاوضات بين قيادات الحركة الكوردية في شمال العراق وبين الحكومة العراقية المركزية في بغداد بعد إنتفاضة آذار/مارس والتي استمرت حتى غاية شهر أغسطس/آب من العام ١٩٩١، إلا أنها فشلت في النهاية نتيجة انسحاب قيادة الحركة الكوردية من المفاوضات بسبب ظهور عدة نقاط خلافية<sup>١٩</sup>: ولذلك، بقيت المنطقة الكوردية شمال العراق بعد فشل هذه المفاوضات تحت سيطرة قيادة الحركة الكوردية وبعيدة عن إدارة الحكومة المركزية في بغداد التي كانت تعاني من الضعف نتيجة الحصار الذي فرض عليها، إضافة إلى الظروف الاقتصادية والسياسية التي أحاطت بنظام صدام حسين وأثرت على حكومة بغداد، مما أفقدها السيطرة والقدرة على الرقابة على المنطقة الشمالية، ومما أدى إلى عدم إمكانية الجيش العراقي القيام بأية عمليات عسكرية لاسترجاع رقابتها وسيطرتها على المناطق الكوردية شمال العراق<sup>٢٠</sup>. وفي الحقيقة، أسفرت هذه الأوضاع عن سيطرة الحزبين الكورديين الرئيسيين: الديمقراطي بقيادة مسعود بارزاني والاتحاد الوطني بقيادة جلال الطالباني -على كافة أراضي المنطقة الكوردية شمال العراق، حيث عملا على إنشاء إدارتهما الخاصة كل على حدة، فقد سيطر الاتحاد الوطني الكوردستاني على محافظة السليمانية وجزء من محافظة أربيل المحاذية لها، وبالمقابل فرض الحزب الديمقراطي الكوردستاني نفوذه وهيمنته على الجزء الأكبر من محافظة أربيل ودهوك<sup>٢١</sup>. وتمّ لاحقاً تنظيم انتخابات برلمانية في منطقة كوردستان العراق في ١٩ مايو عام ١٩٩٢ حيث شاركت فيها العديد من الكتل والأحزاب السياسية، وأسفرت نتائجها عن فوز الحزبين الرئيسيين في المنطقة الكوردية شمال العراق بأكثر عدد من الأصوات، حيث تم اقتسام هذه النسبة بشكل متساو

بنسبة ٥٠٪ لكل حزب، ولذلك كسب كل حزب حصة ٥٠ مقعداً من أصل ١٠٥ مقاعد في البرلمان، فيما وزعت ال ٥ مقاعد الباقية على الأحزاب الأخرى<sup>٢٢</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الانتخابات تُعدّ سابقة مهمة على الصعيدين الداخلي والدولي نتيجة لثلاثة عوامل أساسية وهي:

- ١) كانت الانتخابات الكوردية عام ١٩٩٢ أول انتخابات حرة ونزيهة تجرى في إقليم كردستان بعد نهاية حرب الخليج أدت إلى إنشاء مؤسسات ديمقراطية، بما في ذلك حكومة إقليم كردستان ومجلس نواب كردستان، ووضع الأساس للحكم الديمقراطي في المنطقة<sup>٢٣</sup>.
- ٢) أدى الانتصار الانتخابي للأحزاب الكوردية في عام ١٩٩٢ إلى إضفاء الشرعية على قيادة شخصيات مثل جلال طالباني ومسعود بارزاني، للذين لعبوا أدواراً رئيسية في تشكيل المشهد السياسي لإقليم كردستان والتفاوض مع الحكومة العراقية المركزية<sup>٢٤</sup>.
- ٣) أتاحت انتخابات عام ١٩٩٢ فرصة للكورد لتأكيد هويتهم الثقافية وحقوقهم السياسية، مما يشير إلى تحول كبير نحو تقرير المصير الكوردي والحكم الذاتي داخل الدولة العراقية<sup>٢٥</sup> وقد حظي إجراء انتخابات حرة ونزيهة في عام ١٩٩٢ باعتراف دولي ودعم لتطلعات إقليم كردستان إلى الحكم الذاتي والديمقراطية، مما مهد الطريق لزيادة المشاركة الدبلوماسية والمساعدات الإنسانية<sup>٢٦</sup>. ونتجت عنها عمل الكتل والأحزاب السياسية الفائزة على تشكيل حكومة كوردية في إقليم كردستان العراق والتي تعتبر الأولى في تاريخ الكورد، حيث عُذ هذا الإنجاز بمثابة نجاح كبير للكورد في كردستان (شمال العراق) والذي لم تستطع المجموعات الكوردية في الدول المجاورة تحقيقه، ليظهر لاحقاً بعد هذه العملية تطورات خطيرة أثرت على قدرة القيادة الكوردية على تأسيس إدارة مشتركة للحكومة في المنطقة الكوردية المحمية بين الحزبين الرئيسيين الفائزين في الانتخابات (الاتحاد الوطني الكوردستاني والحزب الديمقراطي الكوردستاني)، وذلك بسبب ظهور عدة نقاط خلافية بينهما أهمها التحديات التي باتت على الإدارة الجديدة مواجهتها. وقد شهدت المنطقة الكوردية في تلك الفترة ظروفاً اقتصادية واجتماعية صعبة، وهذا يرجع لعاملين أساسيين هما:

- أ) طبيعة العمليات الإنسانية التي رعتها الدول الغربية، على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، عبر إنشاء المنطقة الآمنة شمال خط العرض ٣٦°، حيث تبيّن فيما بعد أن الهدف الرئيس منها يكمن في ضمان عودة الكورد المهجرين إلى مناطقهم، إضافةً إلى تأمين حمايتهم من أية محاولات هجومية لقوات الحكومة المركزية العراقية في بغداد، وذلك دون أن يترافق ذلك بإرادة سياسية تعطي الكورد الآليات والوسائل والإمكانات المالية لإدارة شؤونهم وتسيير اقتصادهم، وإعادة بناء مدنهم وقراهم التي تعرضت للتدمير الواسع.
- ب) انعكاسات الحصار الاقتصادي الذي فرض على دولة العراق بما فيها منطقة كردستان شمالاً التي تعرضت من جانبها إلى حصار داخلي (حصار مزدوج)، حيث عملت الحكومة العراقية المركزية في بغداد في شهر أكتوبر/تشرين الأول من العام ١٩٩١ على سحب الإدارات من مدن أربيل والسليمانية ودهوك وتوقف عن دفع رواتب الموظفين الكورد<sup>٢٧</sup>، فضلاً عن فرض الحصار على دخول المحروقات وجميع أشكال الطاقة إليها، إضافة إلى منع تزويدها بالكهرباء، مما أدى إلى عزل المنطقة الكوردية، حيث لم يتمكن الكورد من الحصول على الوسائل والمستلزمات اللازمة للنهوض والتنمية في مناطقهم وتسيير شؤون الحكومة الجديدة<sup>٢٨</sup>. تميزت الفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٣ بمشهد سياسي وقانوني معقد وشائك، فخلال حرب الخليج والانقراض آزار ١٩٩١ ضد نظام صدام حسين، سنحت فرصة تاريخية للكورد لتأسيس قواعد الحكم الذاتي الفعلي، وبحكم الأمر الواقع، استثمر الكورد هذه الفرصة لتأسيس حكومة إقليم كردستان، وممارسة السيطرة على الشؤون الإدارية للمحافظات أربيل، السليمانية ودهوك وأن يتحكموا بالسيطرة الداخلية على الأمن والخدمات الاجتماعية، لكن التجربة الفتية افتقرت إلى خبرة إدارة المؤسسات الحكومية وواجهت حصاراً اقتصادياً متعددًا، ولم تكن البنية التحتية مهياً للتطور والازدهار، وكان تأمين الرواتب لموظفي القطاع العام من التحديات الكبيرة، هذا فضلاً عن الافتقار إلى الاعتراف الدولي والسلطة القانونية الرسمية، لكن داخلياً، ورغم الاختناق الاقتصادي، استطاع الحزبان الرئيسيان، الحزب الديمقراطي الكوردستاني والاتحاد الوطني الكوردستاني نسبياً- التحكم في المشهد السياسي.

### المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين الحكومتين بعد عام ٢٠٠٢ ولحين ٢٠٠٥

مع إعلان الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا في ٢٠ مارس من العام ٢٠٠٣ الحرب على العراق ومن ثم السيطرة عليه وسقوط العاصمة بغداد، وفيما يتعلق بالمشاركة الكوردية بالحرب فقد كانت حاضرة، حيث كانت سلطات الإقليم بمثابة الدعم اللوجيستي ذي الأثر في فتح جبهة شمال العراق على مصراعيها للقوات الأمريكية ودخولها مدينة كركوك بطريقة غير متوقعة بعد ليلة من قصف جوي شديد، أُخلى بموجبه الجيش العراقي مواقعه وانسحب من مدينة كركوك مما دفع القوات الكوردية للحلول مكانه بمساندة من الطيران الأمريكي، وقد أدت هذه التحولات والتغيرات المتسارعة إلى تحقيق الغاية الرئيسة للحركة الكوردية في الإقليم المتمثلة في الضغط على الحكومة المركزية عبر توسيع

نطاق مستوى الاستقلال الإقليمي بما فيه السعي نحو الانفصال، وذلك من خلال تغيير العلم العراقي والسيادة على مدينة كركوك والمطالبة باسترداد ما يعرف بالمناطق المتنازع عليها، وبصدد ما تقدم يتناول هذا البحث دراسة الواقع السياسي للعلاقة بين السلطات الاتحادية وإقليم كردستان العراقي خلال المرحلة الانتقالية الممتدة من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠٠٥.

## الفرع الأول: وضع الحكومة العراقية وحكومة الإقليم بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣

أصبح النظام الاتحادي الفيدرالي أمراً واقعاً بعد سقوط نظام حزب البعث بوجود إقليم كردستان وتأكيد مطالب الكورد بتنفيذ الوعود التي أطلقت في مؤتمر المعارضة في صلاح الدين (أربيل) عام ١٩٩٢، ولندن عام ٢٠٠٢، فكان وجود إطار دستوري قانوني يؤكد ويثبت النظام الاتحادي في العراق أمراً حتمياً لا بد منه<sup>٢٩</sup>. وقد عملت سلطة الاحتلال بعد انهيار سلطة الدولة وغياب الأجهزة الأمنية وانتشار الفوضى على إنشاء مجلس الحكم الانتقالي المؤقت، بعد أن عاش العراق فراغاً دستورياً لعدة أشهر، مما دفع قوات التحالف لتعيين حاكم أجنبي سمي (مدير سلطة الائتلاف المؤقتة)، وقام هذا الحاكم بإصدار نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (رقم ١)، والذي أعطى لهذه السلطة (سلطات الحكومة مؤقتاً) وعهد إليها ممارسة كافة السلطات التنفيذية والتشريعية القضائية استناداً إلى قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ الذي أضاف الشرعية على احتلال العراق، وطلب في الفقرة التاسعة من سلطة الاحتلال وبالتنسيق والعمل مع الممثل الخاص للأمم المتحدة، بتكوين إدارة عراقية مؤقتة بوصفها إدارة انتقالية يسيرها العراقيون إلى أن ينشئ شعب العراق حكومة تمثيلية معترف بها دولياً وتتولى مسؤوليات السلطة<sup>٣٠</sup>. وترتيباً على ما سبق، أصدر مدير سلطة الائتلاف اللائحة التنظيمية رقم ٦ في ١٣ تموز سنة ٢٠٠٣ وأعلن بموجبه عن تأسيس مجلس الحكم الانتقالي المؤقت، الذي اعترفت سلطة التحالف المؤقتة به، وبأنه الجهة الرئيسية للإدارة العراقية المؤقتة، إلى حين تشكيل حكومة معترف بها دولياً، ويلاحظ أن سلطة التحالف عندما عينت أعضاء مجلس الحكم، اعتمدت مشروعاً يقوم على التمثيل النسبي الطائفي والعراقي، بدلاً من التمثيل السياسي، حيث شغل الشيعة ٥٠٪ + واحد، أي ثلاثة عشر مقعداً من أصل ٢٥ وشغل العرب السنة والكورد نسبة ٢٠٪ أي ٥ مقاعد لكل منهما، وتم تخصيص مقعدين لكل من المسيحيين والتركمان<sup>٣١</sup>. وعلى الرغم من الدعوات إلى إقامة التمثيل العراقي على أساس الانتماء السياسي، فإن التوزيع العرقي والطائفي ظل ملحاً وحاضراً، وعندما أنشأت سلطة التحالف المؤقتة مجلس الحكم الذي كانت مهمته الأساسية البدء في العملية الدستورية ووضع دستور البلاد، تبنت وأكدت هذه السمة للعملية السياسية، وقد تكرر التقسيم العرقي والطائفي في تركيب الوزارات واللجنة التحضيرية للدستور، ولا شك في أن ذلك سيطبق على المراتب الأدنى للحكومة<sup>٣٢</sup>. وقد رأى أصحاب القرار في العراق، بأن العلاقة بين مجلس الحكم وسلطات التحالف قائمة على أساس التشاور والتنسيق في جميع الأمور المتعلقة بالإدارة المؤقتة بما فيها سلطات مجلس الحكم، حيث كان جديراً بالذكر الإشارة إلى ما ورد في مقدمة اللائحة التنظيمية رقم ٦ لعام ٢٠١٣، بأن مجلس الحكم، اجتمع وأعلن عن تأسيسه، أي هو الذي أسس نفسه، ومن ثم قامت سلطة الائتلاف بالاعتراف به، والسؤال الذي يثور الآن ما هي صلاحيات هذا المجلس في ظل سلطة إئتلاف نص نظامها على إعطاء مجلس الحكم كل السلطات<sup>٣٣</sup>. وقد أصدر مجلس الحكم في يوم الثالث عشر من تموز/يونيو من عام ٢٠٠٣ بياناً حدد فيه النقاط الأساسية بشأن عملية التحول السياسي الديمقراطي التي تبدأ من صياغة قانون لإدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والتأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة، إضافة إلى ضرورة صياغة دستور دائم للعراق باعتبارها واحدة من مهام المجلس، ثم أصدر بياناً آخر بعد أسبوع ذكر فيه مجدداً الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه وهو (إقامة أسس نظام حكم فيدرالي ديمقراطي تعددي موحد، يحترم الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، ويضمن الحريات العامة للرأي، وحقوق النساء، ويفرض سلطة القضاء ويضمن استقلاله وكل هذا على أساس عملية ديمقراطية لصياغة دستور دائم للبلاد، وتحويل السلطة إلى حكومة منتخبة وفقاً لأحكام الدستور الدائم<sup>٣٤</sup>. وفي الحادي عشر من شهر آب/أغسطس من العام ٢٠٠٣ شرع مجلس الحكم الانتقالي بإنشاء لجنة دستورية تحضيرية تتألف من ٢٥ عضواً، حيث رشح كل عضو في المجلس اسماً واحداً لعضوية هذه اللجنة، وقد كانت مهمة هذه اللجنة استطلاعية أي الاتصال بالقوى الفاعلة في المجتمع والاطلاع على توجهاتهم ثم رفع توصية إلى مجلس الحكم الانتقالي لبيان الآلية التي ينبغي من خلالها صياغة دستور جديد للبلاد<sup>٣٥</sup>. وهكذا، وبعد أن قامت هذه اللجنة بزيارات إلى أماكن متعددة في العراق، لم تقم برفع التوصيات المطلوبة في مجال تخصصها، وإنما قدمت تقريراً مؤلفاً من عشر صفحات، لم يعلن إلى الرأي العام، حيث احتوى هذا التقرير على قائمة خيارات يمكن لمجلس الحكم أن يختار منها، ومن هذه الخيارات:

(١) انتخابات مباشرة لمؤتمر دستوري.

(٢) تعيين أعضاء للمؤتمر الدستوري من قبل مجلس الحكم الانتقالي ويعين المؤتمر بدوره لجنة صياغة.

(٣) انتخابات جزئية، كموقع وسط ممكن بين انتخاب واختيار يشار إليها أحياناً بوصفها (نصف انتخاب، وتقوم جماعة من الأعيان المرموقين في مناطق البلاد المختلفة بانتخاب عدد معين من أعضاء المؤتمر الدستوري)، ونظراً لأن اللجنة الدستورية التحضيرية تعكس صورة من أقامها، فإنها حينما عادت كان السؤال عن الكيفية التي ينبغي أن تقام بها جمعية تأسيسية بلا جواب. فإحالة إخفاقها في هذه المسألة إلى مجلس الحكم الانتقالي<sup>٣٦</sup>. وفي الثالث من شهر أيلول/سبتمبر من العام ٢٠٠٣ صدرت قائمة بأسماء الوزراء من خلال مذكرة تحمل الرقم ٦ صادرة عن المدير الإداري لسلطة الائتلاف، حيث نصَّ القسم الأول منها على أن: "تعترف سلطة الائتلاف المؤقتة بتعيين وزراء مؤقتين من جانب مجلس الحكم، وفي الخامس عشر من تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٣ تمَّ الإعلان عن اتفاق بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف يتضمن هذا الاتفاق العمل على وضع قانون لإدارة الدولة العراقية أثناء الفترة الانتقالية، وذلك بواسطة مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة، حيث يحدد هذا القانون رسمياً نطاق وهيكل وبنية الإدارة العراقية الانتقالية ذات السيادة<sup>٣٧</sup>. ومن ناحية ثانية، يضمن هذا الاتفاق تحديد عناصر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ومنها وجوب استكمال كتابة مسودة القانون والاتفاق عليه بموعد أقصاه ٢٨ شباط/فبراير عام ٢٠٠٤، وذلك من خلال استقراء وتحليل نصوص قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، إضافةً إلى السلطات التي كان يباشرها (المدير الإداري) نستنتج أن مجلس الحكم لم يكن يمارس أية سلطة، حيث أن قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ الصادر في ١٦ أكتوبر عام ٢٠٠٣، أعاد التأكيد بأنَّ صاحب السلطة في العراق هو المدير الإداري<sup>٣٨</sup>. وقد ورد في الفقرة الأولى منه على أن يشدد في هذا الصدد على الطابع المؤقت لاضطلاع سلطة التحالف المؤقتة (السلطة) بالمسؤوليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي، والتي ستنتهي عندما يقوم شعب العراق بتشكيل حكومة ممثلة للشعب، معترف بها دولياً، تؤدي اليمين الدستورية وتتولى المسؤوليات المنوطة بالسلطة، كما ورد في الفقرة السادسة من القرار دعوة سلطة الائتلاف إلى "أن تعيد مسؤوليات الحكم وسلطاته إلى شعب العراق بأسرع ما يمكن"، إضافة إلى دعوة مجلس الحكم إلى وضع برنامج وجدول زمني للفراغ من وضع القانون الأساسي، وإجراء انتخابات ديمقراطية في ظل الدستور المؤقت<sup>٣٩</sup>.

وبناءً على ما تقدم، اتضح أن من يحكم العراق هو (المدير الإداري) ولا وجود لسلطات مستقلة وذات سيادة في ظل الاحتلال، فالقانون من وضع سلطة الائتلاف وإن ادعى البعض أنه أسهم في إقامته. ومن ثم لا يمكن القول بانطباق أية طريقة من طرق إقامة الدساتير عليه ومن الجدير بالذكر أن القوانين تحمل عادة اسم من يصدرها، وقد ذيلت الأوامر التي أصدرتها سلطة الائتلاف باسم وتوقيع المدير الإداري (بول بريمر)<sup>٤٠</sup> إلا أن قانون إدارة الدولة لم يحمل توقيع أحد عند نشره في الجريدة الرسمية كما هو معروف ومعمول به في دول العالم.

### الفرع الثاني: علاقة حكومة الإقليم والسلطات الاتحادية في ضوء قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية

تمثلت الرابطة والعلاقة الدستورية والسياسية بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية الاتحادية في النصوص القانونية والدستورية التي تضمنها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ودستور الجمهورية العراقية لعام ٢٠٠٥، والتي نستنتج من خلالها طبيعة العلاقة بين إقليم كردستان العراق والحكومة المركزية الاتحادية، حيث عدَّ قانون الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي وضع في ٨ آذار/مارس عام ٢٠٠٤، وجرى التوقيع والمصادقة على مواده في ١٧ آذار/مارس عام ٢٠٠٤ من قبل أعضاء مجلس الحكم بمثابة دستور مؤقت للعراق، باعتباره قانوناً مرحلياً انتقاليّاً تبدأ من ٣٠ حزيران/يونيو عام ٢٠٠٤ وتستمر لغاية ٣١ كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥، وحدد مهمة إقامة مجلس وطني منتخب في مدة أقصاها شهر كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥<sup>٤١</sup>. وقد جاء في ديباجة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر في شهر كانون الثاني/يناير من العام ٢٠٠٤ النص الآتي: "إن الشعب العراقي الساعي إلى استرداد حريته التي صادرها النظام الاستبدادي السابق، هذا الشعب الراض للتعسف والإكراه بكل أشكالهما، وبوجه خاص عند استخدامهما كأسلوب من أساليب الحكم قد صمم على أن يظل حراً يسوسه حكم القانون"<sup>٤٢</sup>. وباستقراء مضمون الفقرة الأولى من الديباجة نستنتج بأن النص فيه دلالة واضحة على رفض أساليب الحكم الشمولي والاستبدادي المعتمدة على العنف والإكراه والذي مورس ضد قوميات وأديان ومذاهب وفئات الشعب من قبل الحكم النظام السابق، وقد أضافت الديباجة في الفقرة الثانية: "وهو يؤكد اليوم احترامه للقانون الدولي لا سيما وهو من مؤسسي الأمم المتحدة، عاملاً على استعادة مكانه الشرعي بين الأمم، وساعياً في الوقت نفسه إلى الحفاظ على وحدة وطنه بروح الأخوة والتآزر، ولغرض رسم الملامح لمستقبل العراق الجديد، ووضع آلية تهدف فيما تهدف إليه إلى إزالة آثار السياسات والممارسات العنصرية والطائفية ومعالجة المشاكل المحلية"<sup>٤٣</sup>. وباستقراء مضمون الفقرة الثانية من الديباجة أيضاً نستنتج بأن النص يُعدُّ دلالة واضحة على اضطهاد القوميات وفي مقدمتها الكورد والمذاهب الأخرى كالشيعة، ووضع الحلول للمشاكل والآثار السلبية الناتجة عن تلك الممارسات وتأسيس علاقة ورابطة بين مكونات الشعب المختلف والحكم الجديد، وقد أكدت الفقرة الأخيرة من الديباجة على أن هذا القانون شرع وأقرَّ لإدارة الشؤون العراقية أثناء المرحلة

الانتقالية إلى حين تشكيل حكومة منتخبة في إطار دستور شرعي دائم، وذلك سعياً لتحقيق ديمقراطية كاملة<sup>٤٤</sup>. وقد حددت المادة الرابعة من الباب الأول المتعلق بالمبادئ الأساسية أسس النظام السياسي في العراق ومواصفاته، حيث نصت على إن: "نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين السلطات الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل، أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب"<sup>٤٥</sup>. ومن استقراء نص المادة الرابعة نجد أن التنظيم والبناء الدستوري للإقليم، يستمد وجوده من الأسس المذكورة أعلاه، حيث استبعدت اعتبارات الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب، فضلاً عن أنها تضمنت هواجس المشرع من خشية من عودة النظام المركزي والشمولي، ومن ثم فإن اعتماد النظام الاتحادي، يعد ضماناً حقيقية لنفاذ عودة هذا النظام إلى الوجود، طالما كان النظام الجديد تعديلاً وديمقراطياً يجري فيه تداول سلمي للسلطة، واتحادياً يجري فيه تقاسم السلطات بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات وغيرها، وطالما كانت ممارسة سيادة الدولة وسلطاتها 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. وفي سياق آخر نصت الفقرة (ب) من المادة السابعة على: "العراق بلد متعدد القوميات والشعب العربي فيه جزء لا يتجزأ من الأمة العربية"<sup>٤٦</sup>. نلاحظ من تحليل فحوى هذه المادة أنها 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 دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ ودستور ١٦ تموز ١٩٧٠، في النص على أن (العراق جزء من الأمة العربية) أي العراق كدولة بكل ما يشملها شعبها من قوميات على الرغم من اعتراف الدستوريين بالوجود القومي لقوميتين هما العربية والكردية والاعتراف بالشراكة في الوطن والحقوق القومية للكرد والأقليات (ضمن الوحدة العراقية)<sup>٤٧</sup>. وفي السياق نفسه، جاءت المادة التاسعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ بالنص على الاعتراف الرسمي بأن: "اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان في العراق. ويضمن حق العراقيين بتعليم أبنائهم بلغة الأم كالتركمانية أو السريانية أو الأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية وفق الضوابط التربوية أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة، يحدد نطاق المصطلح لغة رسمية وكيفية تطبيق أحكام هذه المادة بقانون يشمل:

- (١) إصدار الجريدة الرسمية للوقائع العراقية باللغتين العربية والكردية.
- (٢) التكلم والمخاطبة والتعبير في المجالات الرسمية كالجمعية الوطنية، ومجلس الوزراء، والمحاكم، والمؤتمرات الرسمية بأي من اللغتين.
- (٣) الاعتراف بالوثائق الرسمية والمراسلات باللغتين وإصدار الوثائق الرسمية بهما.
- (٤) فتح مدارس باللغتين وفق الضوابط التربوية.
- (٥) أية مجالات أخرى يحتمها مبدأ المساواة مثل الأوراق النقدية، وجوازات السفر، والطوابع.
- (٦) تستخدم المؤسسات والأجهزة الاتحادية في إقليم كردستان اللغتين"<sup>٤٨</sup>. وتعني هذه المادة الاعتراف بحق مهم من الحقوق القومية للكرد والذي يؤدي إلى تعزيز وتثبيت الوجود القومي للكرد عبر اللغة وما تحمله من تراث قومي وحضاري ضمن التراث والبناء الحضاري والثقافي للعراق<sup>٤٩</sup>. وبيّنت المادة الثانية والخمسين من الباب الثامن المعنون ب: (الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية) الغاية من وراء تأسيس النظام الاتحادي في العراق وهي: "يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في السلطات الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق، إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظه ويخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط"<sup>٥٠</sup>. ومن خلال استقراء وتحليل نص المادة السابقة يمكن القول إن ما جاء فيها يعتبر من المبادئ الأساسية والمقومات الرئيسية لممارسة السلطة في الدول المتحضرة ومختلف الأنظمة السياسية الديمقراطية في العالم التي تقوم على ديمقراطية الإدارة ومبدأ اللامركزية الإدارية التي تسمح لسكان الأقاليم والمناطق والمحافظات إدارة مناطقهم بالأساليب المناسبة التي تكفل استثمار أفضل للموارد المادية والطاقات البشرية وتحفظ وتصور الحقوق والحريات وتؤسس لقيام نظام سياسي مستقر، إضافة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والبشرية للمجتمع والدولة<sup>٥١</sup>. وفي ضمن الباب الثامن نصت الفقرة (أ) من المادة الثالثة والخمسون على اعتراف المشرع الدستوري بالوجود الواقعي لإقليم كردستان، حيث جاء فيها: "يُعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار/مارس ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى، إن مصطلح (حكومة

إقليم كردستان) الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكوردستاني ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الإقليمية في إقليم كردستان". في الحقيقة، اعترفت الفقرة (أ) من المادة ٥٣/ بالوجود القانوني لإقليم كردستان والاعتراف بشرعية سلطات الإقليم واستمرارها في مزولة أعمالها طوال المرحلة الانتقالية الممتدة من (٣٠ حزيران ٢٠٠٤ - ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥) (م ٢ الفقرة أ) والتي تقع خارج الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية الذي نصت عليه (المادة ٢٥)<sup>٥٢</sup>. ومن ناحية ثانية، اعتراف المشرع الدستوري العراقي أيضاً بنفوذ وسيطرة حكومة إقليم كردستان على الأمن الداخلي وقوات الشرطة وفرض الضرائب والرسوم داخل الإقليم، حيث نصت الفقرة (أ) من المادة الرابعة والخمسين على أن: "تستمر حكومة إقليم كردستان في مزولة أعمالها الحالية طوال المرحلة الانتقالية، إلا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية كما ينص عليه هذا القانون، ويتم تمويل هذه الوظائف من قبل السلطات الاتحادية تماشياً مع الممارسة الجارية بها العمل ووفقاً للمادة ٢٥/ من هذا القانون، تحتفظ حكومة إقليم كردستان بالسيطرة الإقليمية على الأمن الداخلي وقوات الشرطة، ويكون لها الحق في فرض الضرائب والرسوم داخل إقليم كردستان"<sup>٥٣</sup>. وفي الفقرة (ب) من نفس المادة سمح القانون للمجلس الوطني الكوردستاني 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) التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية حصراً<sup>٥٤</sup>، 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 بعد المرحلة الانتقالية في نصوص الدستور الدائم، وعلى هذا الأساس يمنح المشرع النظام الاتحادي، بحيث 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 جاءت النصوص المتعلقة بتشكيل الأقاليم شكلية ولم يتم اتخاذ إجراءات عملية في هذا الشأن<sup>٥٥</sup>. وفي سياق آخر، حرصت المادة الثامنة والخمسون من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على إزالة الممارسات الاستبدادية للنظام الشمولي السابق، والمتمثلة بالظلم والاضطهاد والتهميش والحرمان من العمل وإسقاط الجنسية وتصحيح القومية (أي تغييرها) ومصادرة الأراضي وإزالة المدن والقرى التي تقطنها القوميات والإثنيات التي اضطهدتها النظام الشمولي كالكورد والتركمان والشيعية، وباقي الطوائف والمذاهب والعناصر والمكونات<sup>٥٦</sup>، لكن المشرع - وإن شملت هذه المادة بقدراتها الثلاث وفروعها عموم القوميات والأديان والمذاهب والمناطق في عموم العراق - إلا أن المادة برغم عموميتها أشارت إلى محافظة كركوك على وجه الخصوص، وهي من المناطق المتنازع عليها بين إقليم كردستان والسلطات الاتحادية، ولم تحسم القضايا الخاصة بها لما شهدته من ممارسات تعسفية قام بها نظام البعث السابق بتهجير سكانها الأصليين من الكورد والتركمان واتباع سياسة التعريب، إضافة إلى نقل أفراد وجماعات من مناطق أخرى وخاصة الجنوب والوسط وإسكانها فيها، فضلاً عن حرمان سكان مدينة كركوك من التوظيف في الدوائر والمؤسسات الحكومية ونقل الكثير منهم وتهجيرهم إلى باقي محافظات العراق، وإجبار فئات على تغيير انتماءاتها القومية ضمن سياسة التعريب، لذلك فإن تفحص المادة يؤكد على أن الكورد قد ضمنوا في هذه المادة لإعادة الأوضاع الطبيعية في محافظة كركوك وحسم أمرها باتجاه ضمها إلى إقليم كردستان كمطلب يسعى الكورد إلى تحقيقه<sup>٥٧</sup>.

وبالرجوع إلى نص المادة الثامنة والخمسين نلاحظ أن الفقرة (أ) منها قد تضمنت دعوة الحكومة الانتقالية ولا سيما الهيئة العليا لحل نزاعات الملكية العقارية وغيرها من الجهات ذات العلاقة، وعلى الوجه السرعة، باتخاذ تدابير لرفع الظلم الذي سببته ممارسات نظام حزب البعث والمتمثلة في تغيير الوضع السكاني لمناطق معينة من ضمنها مدينة كركوك الاستراتيجية 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 التوطين للمبعدين 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<sup>٥٨</sup>. وفيما أكدت الفقرة (ب) من نفس المادة على ضرورة معالجة التغييرات غير العادلة الخاصة بالحدود الإدارية لتحقيق أهداف سياسية للنظام البعثي السابق من قبل مجلس الرئاسة أو محكم محايد وطني أو دولي يتم تعيينه من قبل الأمين العام للأمم المتحدة<sup>٥٩</sup>. أما الفقرة (ج) فقد تضمنت تأجيل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها، ومن ضمنها محافظة كركوك إلى حين استكمال الإجراءات السابقة وإجراء إحصاء سكاني عادل وشفاف وإلى حين المصادقة على الدستور الدائم، يجب أن تتم هذه التسوية بشكل يتفق مع مبادئ العدالة، أخذاً بنظر الاعتبار إرادة سكان تلك الأراضي<sup>٦٠</sup>. ومما سبق نستنتج أن العلاقة بين الحكومة المركزية في بغداد وإقليم كردستان قبل الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ كانت قائمة على أساس تمتع

الإقليم بالحكم الذاتي (اللامركزية الإدارية) كما نصّ عليه الدستور العراق لعام ١٩٧٠، ثم تمثلت الرابطة والعلاقة الدستورية والسياسية بين حكومة إقليم كردستان والحكومة المركزية الاتحادية بعد ذلك في النصوص القانونية والدستورية التي تضمنها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، ودستور الجمهورية العراقية الدائم لعام ٢٠٠٥، الذي مزج بين نظامين في آن واحد، حيث لكل نظام طبيعة مختلفة، وهما نظاما اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، ومن ثم كان واقع إقليم كردستان العراق يدل على أنه يتمتع بشخصية اعتبارية دولية محدودة في إطار صلاحياته الدستورية؛ لأن هذا الإقليم، وعلى الرغم من عدم وجود مساحة له في الدستور الاتحادي إلا أنه استطاع الاستفادة من مكانته الدولية وقدراته القوية، وقد مكنتها ذلك، من بناء الثقة والاطمئنان على المستوى الدولي وتأمين موقف دولي إيجابي.

## المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الحكومتين وفقاً لدستور ٢٠٠٥

أدى الاحتلال الأمريكي للعراق إلى دخوله في إشكالية تتعلق بكيفية بناء الدولة العراقية، حيث إن الشروع في بناء النظام السياسي العراقي الجديد جاء في إطار أجواء سياسية صعبة ملبدة بغيوم الطائفية الدينية والسياسية والإثنية والعرقية التي تعددت فيها خيارات الاستراتيجية الأمريكية في تعاملها مع الواقع العراقي، والتي تضمنها الدستور الجديد الذي تمّ وضع أسسه ولبناته من قبل دوائر الاحتلال الأمريكي، بحيث أسهم في حصول تغيرات وتطورات جديدة وفق مبدأ المحاصصة السياسية التي جرى العمل بها مع قيام نظام الحكم عام ٢٠٠٣/، هذه التحولات التي تكن مألوفة في السابق، ومع إقرار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والاستفتاء عليه من قبل الأطراف العراقية شهد إقليم كردستان تحولات جذرية، نتيجة التغيرات التي حصلت في العراق من النواحي السياسية والدستورية وخاصة بعد تبنيه النظام الفيدرالي الاتحادي، والذي منح إقليم كردستان العراق شرعية دستورية، لذلك فإن جوهر هذا المبحث ينصب حول دراسة الصلاحيات الدستورية والقانونية لإقليم كردستان وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥.

## المطلب الأول: نشأة دستور ٢٠٠٥ وتوزيع الصلاحيات الدستورية والقانونية للإقليم

بُنيت العلاقة بين السلطات الاتحادية وحكومة إقليم كردستان على أسس دستورية وقانونية حقيقية، غير قابلة للنكوص والتراجع، الأمر الذي ساهم في تحقيق الكثير من طموحات الشعب الكوردي والقيادة الكوردية الذي واجه صعوبات كبيرة في تحقيقها قبل العام ٢٠٠٣، بعد تغيير نظام السلطة الحاكمة في جمهورية العراق في شهر أبريل/نيسان من العام ٢٠٠٣ بدأ التفكير يتجه نحو إعادة صياغة شكل الدولة العراقية من دولة قومية موحدة إلى دولة اتحادية، حيث أكد الدستور الاتحادي العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ في مادته الأولى على أن جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، ذات نظام حكم نيابي برلماني ديمقراطي اتحادي، كما أنه تبنى النظام الاتحادي كإمتداد لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، إلا أنه كان أكثر تحديداً وتفصيلاً، وبصدد ذلك فإن جوهر هذا المطلب حول دراسة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وما اتصل به من إشكاليات.

## الفرع الأول: صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وإشكالية الاستفتاء عليه

سعت دولة العراق إلى عقد أول انتخابات برلمانية بعد سقوط نظام حزب البعث عام ٢٠٠٣، وذلك في ٣٠ يناير/كانون الثاني عام ٢٠٠٥<sup>٦١</sup>، حيث تُعدّ الأهم والأخطر والأكثر تأثيراً على مسيرة التحول الديمقراطي في تاريخ العراق، وقد تميزت هذه الانتخابات بالتصويت على أسس عرقية وطائفية، إضافةً إلى دعم الأحزاب التي أسست على أسس دينية وطائفية وعرقية. وفي الحقيقة، شكّلت الجمعية الوطنية على أسس المكونات تماماً، كما هو الحال مع تشكيل مجلس الحكم الانتقالي المؤقت، حيث قامت النخب السياسية العراقية ببذل أقصى جهودها للسعي نحو الحشد الطائفي-العربي<sup>٦٢</sup>. ولذلك، فإن المجلس التشريعي الذي تمخض نتيجة هذه العملية كان ممثل بما فيه الكفاية للمكونات الطائفية-العرقية الرئيسة داخل العراق، مع غياب معظم الأحزاب التي يمكن أن توصف بأنها عابرة للخطوط الطائفية والإثنية والعرقية، والتي تؤكد على ضرورة إبراز الهوية الوطنية العراقية الأشمل، ليؤدي كل ذلك إلى استمرار الصيغة التي أسس عليها مجلس الحكم الانتقالي المؤقت<sup>٦٣</sup>. وهكذا، أثبتت الانتخابات العراقية أن الهوية الإثنية والدينية هي المؤشر الرئيس لتحديد الهوية السياسية، فضلاً عن صعوبة تحقيق المنافسة بين الأحزاب العلمانية أو القائمة على الهوية الوطنية، وهو المنهج والاستراتيجية التي بقت سمة ملازمة وملاصقة للعملية السياسية في الانتخابات التي أعقبت المصادقة على الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥<sup>٦٤</sup>. وفي الواقع، أسفرت نتائج انتخابات الجمعية الوطنية التي تضم ٢٧٥ مقعداً عن فوز قائمة التحالف الكوردي بـ ٧٥ مقعداً، بينما فاز الائتلاف العراقي الموحد للشيعنة بـ ١٤٠ مقعداً، وهي أغلبية مطلقة أعطت الائتلاف نظرياً، إن لم يكن واقعياً، القدرة على كتابة الدستور من دون مشاركة من أي مكون أو حزب آخر. هذا إذا أشرنا إلى مقاطعة العرب السنة للانتخابات بسبب المخاطر والتهديدات الإرهابية، وهم يشكلون نسبة تقدر بين ١٥ إلى ٢٠ بالمائة من عدد سكان العراق، حيث

لم يحصلوا إلا على ١٧ مقعداً<sup>٦٥</sup> وقد تألفت لجنة كتابة الدستور التي تمّ تشكيلها من قبل المجلس الوطني العراقي بتاريخ ١٠ مايو/أيار من العام ٢٠٠٥ من ٥٥/عضواً، حيث أسست اللجنة على أسس طائفية وقومية، فقد كانت حصة الكورد فيها ١٥/عضواً، والشيعية ٢٨/عضواً، والعرب السنة ٨/أعضاء، وما تبقى خُصص للأقليات والأحزاب الصغيرة<sup>٦٦</sup>. وهكذا، ترأس اللجنة التي تمّ إقرارها من قبل المجلس الوطني بتاريخ ٢٢ أغسطس/آب من العام ٢٠٠٥ همام حمودي، وأضيف إليها فيما بعد ١٥/عضواً من العرب السنة، بتاريخ ١٦ يونيو/حزيران عام ٢٠٠٥، وذلك من خارج المجلس التشريعي بضغط الاحتلال الأمريكي، دون أن يكون لهم حق التصويت داخل اللجنة بسبب تعيينهم من خارج الجمعية الوطنية<sup>٦٧</sup> وترتيباً على ما سبق، قامت العملية الدستورية في العراق على مسألة الخلاف بين المكونات القومية والدينية المختلفة، حيث انقسم واضعو الدستور على أسس دينية ومذهبية وعرقية وإثنية، إضافة إلى انحياز تلك الجماعات من أيديولوجيات مختلفة ومنقسمة تسودها عدم الثقة<sup>٦٨</sup>. وفي هذا السياق، فرضت الإدارة الأمريكية على الأطراف العراقية اعتماد صيغة طائفية عرقية أساساً للدولة العراقية عوضاً عن المواطنة، حيث أثار ذلك النهج جدلاً واسعاً بخصوص مجموعة من القضايا كهوية العراق، والفيدرالية، والإسلام، والديمقراطية، وحقوق الإنسان<sup>٦٩</sup>. وقد جرت عملية الاستفتاء على الدستور في أجواء مشحونة بالضغط والاستقطاب الحاد بين الكتل العراقية، الوضع الذي لم يمنح المواطنين القدرة على التعبير عن وجهة نظرهم في الدستور بحرية مطلقة، حيث لم تسبق تلك العملية أي جهود توعوية، إضافة إلى عقد جلسات ونقاشات كافية تسمح للمواطنين أن يكونوا على بينة ومعرفة كافية بحقيقة المشروع الدستوري المستقوى عليه، وما يتضمنه من أفكار ومبادئ وقيم وحقوق كي يستطيعوا المفاضلة بين خيارين في عملية الاستفتاء<sup>٧٠</sup>. وهكذا، تمّ التصويت على مسودة الدستور بالقبول أو الرفض، حيث اعتمد الاستفتاء الشعبي العام بنحو كلي وليس كل مادة أو فصل على حدة، الأمر الذي ساهم بتمرير عدد من النصوص الخلافية التي بقيت في متن الدستور وتطبيقاته، والتي لم يتحقق حولها الإجماع الوطني حتى بعد مضي سبع عشرة سنة على إقرار دستور عام ٢٠٠٥، مثل شكل الدولة وهويتها ونظام الحكم فيها وإشكالية النفط والغاز والموازنة وقوات البشمركة، وكانت نسبة الأصوات على الدستور بنعم تبلغ نحو ٧٨,٥٩٪<sup>٧١</sup> ومعارضة ٢١,٤١٪ بنسبة المشاركة بلغت ٦٣٪. وفي الحقيقة، أدت مجموعة من العوامل إلى التأثير على فعالية اللجنة منها ضيق الوقت الذي فرضه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وأيضاً قرار مجلس الأمن رقم ١٥٤٦/ الذي فرض جدول زمني، إضافة إلى العدد الكبير التي تشكلت منه اللجنة، وتعدد انتماءات ومشارب أعضائها، فضلاً عن الضغوط المباشر وغير المباشر التي مورست على أعضائها من قبل الإدارة الأمريكية<sup>٧٢</sup> وهكذا، أصدرت الجمعية الوطنية دستور العراق تحت ضغط وإلحاح الإدارة الأمريكية بضرورة الالتزام بالموعد المحدد وهو منتصف شهر أغسطس/آب عام ٢٠٠٥ أي لم يتسن للجنة العمل على صياغة النصوص الدستورية إلا شهراً واحداً، وهي مدة غير كافية<sup>٧٣</sup>.

## الفرع الثاني: نشأة الدولة الفيدرالية وأثرها على توزيع الاختصاصات بدستور ٢٠٠٥

تبنى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النظام الاتحادي، وهو في الحقيقة امتداد لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، إلا أنه أكثر تحديداً وتفصيلاً، ومن خلال بحث النظام الاتحادي في نصوص الدستور نستكشف طبيعة العلاقة الدستورية بين إقليم كردستان العراق والسلطات الاتحادية، والتي يمكن إيجازها في النقاط الآتية:

(١) أما فيما يتعلق بمضمون الديباجة: فقد حرص المشرع الدستوري فيها على تأكيد النظام الاتحادي كشكل للدولة العراقية، بالنص: "نحن شعب العراق الناهض تَوْأ من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي".<sup>٧٤</sup>

(٢) وفيما يخص المبادئ الأساسية من الدستور فقد وردت في الباب الأول، حيث نصّت المادة الأولى منه على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"<sup>٧٥</sup>.

ونلاحظ من خلال استقراء مضمون الديباجة أن المشرع العراقي جاء على تأكيد ما سبق ذكره في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، إلا أنه أضاف: "نحن شعب العراق الذي آلى على نفسه بكل مكوناته وأطيافه أن يقرر بحريته واختياره الاتحاد بنفسه، وأن يتعظ لغده بأمره، وأن يسُن من منظومة القيم والمثل العليا هذا الدستور الدائم، وإن الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وأرضاً وسيادة"<sup>٧٦</sup>. وهذه العبارة إذا ما اقترن تفسيرها بما أورده المادة الثالثة من الباب الأول (المبادئ الأساسية) من الدستور، والتي نصّت على أن: "العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها وجزء من العالم الإسلامي"<sup>٧٧</sup>، فإن ذلك سيعطي دلالات أهمها:

(أ) تأكيد مضمون النظام الاتحادي باعتباره رداً على مجموعة متنوعة من الظروف ومنها التنوع الاثني والثقافي والقومي، إضافة إلى أن هذا النظام هو الضمانة لمبدأ التقاسم العادل للسلطات والثروات بين مكونات الشعب، فضلاً عن إضعاف السلطة المركزية والحؤول دون هيمنتها وضمن احترام الحقوق والحريات وعدم انتهاكها.

(ب) قد يوحي التعدد القومي والديني والمذهبي (الوارد في نص المادة ٣) 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 ومرتبباً بمصالح تلك الأطراف. إلا أن ذلك لا ينسجم مع نية المشرع الدستوري في دستور العام ٢٠٠٥، فالحرية والاختيار الوارد في الديباجة، يقصد به أن النظام الاتحادي في العراق لم يكن مفروضاً (كالإتحاد السوفيتي السابق)، إنما يعتمد على موافقة أهالي المحافظات على الانضمام لتشكيل أقاليم الاتحاد<sup>٧٨</sup>، إضافة إلى ممارسة اللامركزية الإدارية، لتلك المحافظات في حالة عدم انضمامها<sup>٧٩</sup>. ولذلك، نخلص إلى أن إقامة الأقاليم في النظام الاتحادي العراقي يُعدّ اختيارياً، ولا يؤدي إلى إرغام أي من المكونات الإدارية إلى الانضمام إليه، فيؤدي انسحابها أو انفصالها حسبما تسمح الظروف بذلك. فضلاً عن ذلك فإن الاتحاد التعاهدي الاستقلالي (الكونفيدرالي) يقوم بين دول تبقى محتقظة 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 هو لضمان الحقوق من الانتهاك من قبل السلطة المركزية. ومن هذا المنظور فإن معظم فقهاء القانون الدستوري وباحثيه يتفقون على أن الدولة الفيدرالية تقوم على مبدئين أساسيين، هما: (مبدأ المشاركة أو الحكم المشترك) و(مبدأ الاستقلال الذاتي) والتلاقي بين هذين المفهومين يشكل وحده المفهوم الحقيقي للدولة، لأن الدافع وراء قيام الدولة الفيدرالية بالأساس هو التوفيق بين رغبة الوحدات المكونة (الأقاليم) في تكوين دولة واحدة لتحقيق ورعاية المصالح العامة والمشاركة بينها وتمثيلها في مواجهة الآخرين (عنصر الحكم المشترك)، ورغبة كل وحدة إقليمية في الاحتفاظ بقدر مناسب من استقلالها الذاتي لتحقيق مصالحها المحلية بما يتفق مع ظروفها الخاصة (عنصر الحكم الذاتي)<sup>٨٠</sup>. وفي الحقيقة، لا توجد معاهدة ساهمت في إنشاء الاتحاد كالاتحاد التعاهدي (الكونفيدرالي) إذ إن المعاهدات لا تعقد إلا من قبل دول ذات شخصية دولية معترف بها، وإنما هناك دستور يشكل إطار قانوني وطني خاص بالدولة، ومن ثمّ فلا مجال لفسخ معاهدة والتحلل من التزاماتها في العراق، إنما الخضوع للنصوص الدستورية المنظمة للسلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية، وهي لا تسمح لتلك السلطات بمخالفتها أو معارضتها أو انفصالها<sup>٨١</sup>. وباستقراء نصّ هذه المادة نجد أن المشرع الدستوري أكدّ على ارتباط النظام الاتحادي بالحكم البرلماني والديمقراطي التعددي، واستبعد النظام الرئاسي في ضوء التجربة السابقة التي أدت إلى الحكم الديكتاتوري الشمولي والاستبدادي منذ عام ١٩٦٨، وبذلك يؤكد ارتباط المبدأ الاتحادي (الفيدرالي) بالديمقراطية للحفاظ على الحقوق والحريات للمكونات القومية والدينية والمذهبية كافة من الانتهاك. وهذه المادة في الحقيقة كانت تُعدّ مطلباً أساسياً للشعب الكوردي لضمان حقوقه على اعتبار أن الفيدرالية لا يمكن أن تعيش إلا في أجواء الديمقراطية البرلمانية<sup>٨٢</sup>. وجاءت المادة الرابعة لتؤكد على ما نصت عليه المادة التاسعة من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وذلك بالنص على أن: "اللغة العربية واللغة الكوردية هما اللغتان الرسميتان للعراق..."<sup>٨٣</sup> مع التوسع في ذكر اللغات القومية الأخرى كالتركمانية والسريانية والأرمنية وضمن حقوق مكونات الشعب في المؤسسات الرسمية ومخاطباتها والمؤسسات التعليمية، كما أكدت أيضاً إصدار الجريدة الرسمية باللغتين وكذلك المخاطبات الرسمية وهو تأكيد ضمان حقوق القومية الكوردية المتمثلة باللغة كأحد مقومات البناء القومي الكوردي في العراق. ومن أبرز المساوئ والمآخذ على دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ تجاهله لحق تقرير المصير للشعب الكوردي ضمن اتحاد اختياري عراقي موحد، إضافة إلى أنه لم ترد كلمة "الكورد" كشعب أو أمة إنما تمّ استخدام مصطلح الكورد مرة واحدة في الديباجة، ومرة واحدة ذكرت عبارة (الكورد الفيلينيون)، حيث لم ترد أبداً كلمة الشعب الكوردي أو القومية الكوردية في الدستور<sup>٨٤</sup>. وفي نفس السياق، تجاهل الدستور في بعض نصوصه ذكر أن العراق يتألف من قوميتين أساسيتين هما القومية العربية والقومية الكوردية إضافة إلى قوميات أساسية أخرى، فضلاً عن أن مصطلح إقليم كردستان لم يذكر إلا في مادتين فقط، وهما الفقرة ٣ من المادة ٤ حين تطرقت إلى استعمال اللغتين العربية والكوردية في إقليم كردستان، وأيضاً في المادة ١١٤/١ عندما نصت: "يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته إقليمياً اتحادياً"<sup>٨٥</sup>.

المطلب الثاني: إشكالية توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفقاً لدستور ٢٠٠٥

بعد توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والولايات أو الأقاليم من أعقد المسائل التي تواجه المشرع الدستوري في الدولة الاتحادية، الأمر الذي نتج عنه أن الدساتير الاتحادية لم تتبع مساراً واحداً في هذا المقام، وإنما يتأثر واضعي كل دستور بالظروف السياسية التي رافقت وضع الدستور، وبالنظر إلى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد أنه نص على صلاحيات واسعة للأقاليم في إدارة شؤونه الداخلية لتصل إلى المشاركة في الصلاحيات الحصرية بالسلطة الاتحادية، بل للإقليم الأولوية عند التعارض في الصلاحيات المشتركة، والصلاحيات غير المنصوص عليها، وبصدد ذلك فقد انصب جوهر هذا المطلب حول دراسة توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفقاً لدستور ٢٠٠٥.

### الفرع الأول: قراءة في توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفقاً لدستور ٢٠٠٥

نظّم المشرع الدستوري توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفقاً لدستور ٢٠٠٥ من خلال الأخذ بآلية تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وترك الاختصاصات الأخرى للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع مراعاة بعض الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم، وقد كانت مهمة المشرع الدستوري والقانوني العراقي غير خالية من الصعوبات والمخاطر، خاصة حال استجدت مسائل وقضايا لم يكن المشرع قد تناولها عند صياغته للنصوص الدستورية والقانونية وتوزيعه للاختصاصات والصلاحيات بين السلطات الاتحادية والأقاليم، وعند استقراء توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفقاً لدستور ٢٠٠٥ يمكن تناولها كالتالي:

### أولاً: اختصاصات السلطات الاتحادية

نظّم المشرع الدستوري اختصاصات السلطات الاتحادية في الباب الرابع من الدستور والذي تضمن سبع مواد بدأت من المادة ١٠٩/ وانتهت بالمادة ١١٥/، نصّت المادة ١٠٩/ من الدستور على: "تحافظ السلطة الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي"<sup>٨٦</sup>. ومن خلال استقراء نص هذه المادة نجد أنّ هذا النص يعبّر انعكاساً لما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من الدستور والتي نصت على أنّ: "هذا الدستور ضامن لوحدة العراق"، وقد ألزمت هذه المادة السلطات الاتحادية العراقية على الحفاظ على وحدة العراق وسلامته الإقليمية، وهذا ما يتوجب على تلك السلطات أن تتخذ كافة الإجراءات التي تحافظ على وحدة العراق وفقاً لأحكام الدستور<sup>٨٧</sup>. بيّنت المادة ١١٠/ من الدستور الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية من خلال النص على: "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

- (١) رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- (٢) وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمّان حدود العراق، والدفاع عنه.
- (٣) رسم السياسة المالية والجمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الموازنة العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.
- (٤) تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.
- (٥) تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.
- (٦) تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
- (٧) وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
- (٨) تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمّان مناسب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.
- (٩) الإحصاء والتعداد العام للسكان"<sup>٨٨</sup>.

### ثانياً: الاختصاصات المشتركة

نصّت المادة ١١٤/ من الدستور على تحديد الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم بالآتي:

- (١) إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.
- (٢) تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.
- (٣) رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظ على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

- (٤) رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
- (٥) رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- (٦) رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- (٧) رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- (٨) رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون<sup>٨٩</sup>. وباستقراء نصّ المادة /١١٤/ نلاحظ أنها تستخدم عبارات مرنة ستؤدي إلى ترك ثغرات قانونية تقود إلى ظهور مشكلات وخلافات كثيرة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات، كالنص على (إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم... الخ) أو (رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم... الخ). فالسؤال الذي يثور هنا يتمحور حول فكرة أنه إذا كانت الاختصاصات الواردة في تلك المادة مشتركة بين الطرفين (السلطات الاتحادية والأقاليم) فلماذا الإحالة في صدر كل بند إلى السلطة الاتحادية؟ كالقول إدارة الجمارك بالتنسيق... الخ أي أن السلطات الاتحادية هي التي تتولى الإدارة، أو رسم السياسة البيئية... بالتعاون مع الأقاليم... الخ أو رسم السياسة التعليمية والتربوية بالتشاور مع الأقاليم... الخ. أي أن ذلك يعني أن السلطات الاتحادية هي التي ترسم، وبالتالي كان من الأفضل أن يكون الاشتراك من خلال التنفيذ وليس التشريع. وفي السياق ذاته، جاءت المادة /١١٥/ من الدستور لتتص على: "كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما"<sup>٩٠</sup>.

### ثالثاً: اختصاصات الأقاليم

- شهد إقليم كردستان العراق تطورات وتغيرات جذرية نتيجة إقرار دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ وتبنيه النظام الاتحادي الفيدرالي، حيث اكتسب إقليم كردستان نتيجة لذلك شرعية دستورية وفق المواد رقم: (١١٦-١١٧-١٢١) من دستور العراق الدائم<sup>٩١</sup>.
- نصّت المادة /١١٦/ من الدستور على: "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية". بينما اعترف المشرع الدستوري في المادة (١١٧) بإقليم كردستان وأقر وجوده في الفقرة (أولاً) "يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة، إقليمياً اتحادياً". فيما أقرّ في الفقرة الثانية بأن "الدستور يقر بالأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه"<sup>٩٢</sup>. والتي تتناول آلية تشكيل هذه الأقاليم بطريقتين كما ورد في المادة (١١٩)<sup>٩٣</sup>. ونصت المادة (١٢٠) على: "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ألا يتعارض مع هذا الدستور"<sup>٩٤</sup>. وجاءت المادة (١٢١) محددة اختصاصات الأقاليم كالآتي:
- (١) لسلطة الأقاليم الحق في ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.
  - (٢) يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.
  - (٣) تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها.
  - (٤) تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية.
  - (٥) تختص حكومة الأقاليم بكل ما تطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم<sup>٩٥</sup>. وأخيراً، بعد إقرار الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، كانت المرحلة الثانية من العملية السياسية للنظام السياسي الجديد، تتمثل في مهمة الحكومة الانتقالية بإجراء انتخابات تشريعية تهدف إلى انتخاب برلمان جديد ذو صلاحيات دستورية كاملة، تتبثق منه سلطة تنفيذية بفرعيها (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء)<sup>(٩٦)</sup>، عملاً بالنص الدستوري القائل: "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (رئيس الوزراء والوزراء) وتمارس هذه السلطة صلاحياتها وفق الدستور والقانون"<sup>٩٧</sup>.
- الفرع الثاني: إشكالية اختصاصات السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم بدستور ٢٠٠٥

يتضح من خلال قراءة نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المتعلقة باختصاصات وصلاحيات السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم تأكيده على مسألة الموازنة بين وجود اختصاصات واسعة للحكومة الاتحادية في مقابل اختصاصات أخرى للأقاليم، فمن اختصاص السلطات الاتحادية رسم السياسة الخارجية دون التدخل في السياسة الداخلية للإقليم، إضافة إلى إنشاء القوات المسلحة التي تختص بالحدود والأمن الخارجي، ولا تتدخل بشؤون الأمن الداخلي التي من صلاحية سلطات الإقليم بكل ما تتطلبه واجباتها الإدارية، من إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي كالشرطة والأمن وحرس الإقليم وقد نص الدستور على صلاحيات واسعة للأقاليم في إدارة شؤونه الداخلية لتصل إلى المشاركة في الصلاحيات الحصرية بالسلطة الاتحادية، بل للإقليم الأولوية عند التعارض في الصلاحيات المشتركة، والصلاحيات غير المنصوص عليها، كما أعطى حق تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية حرية في تقوية ذاتها من حيث إقامة العلاقات واستثمارها لصالح الإقليم سياسياً واقتصادياً وعلمياً وغيره، وأما فيما يتعلق بثروات البترول والغاز، فقد نص الدستور العراقي على أنها ملك عام مشاع لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، كما كفل لحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة حق المشاركة في إدارة الثروات ورسم السياسات اللازمة لتطويرها<sup>٩٨</sup> ويعد توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والولايات أو الأقاليم من أعقد المسائل التي تواجه المشرع الدستوري في الدولة الاتحادية، ولذلك يلاحظ أن الدساتير الاتحادية لم تتبع مساراً واحداً في هذا المقام، وإنما يتأثر واضعي كل دستور بالظروف السياسية التي رافقت وضع الدستور<sup>٩٩</sup>. وترتيباً على ما سبق توجد ثلاثة طرق لتوزيع الاختصاصات وفق الآتي<sup>١٠٠</sup>:

(١) تحدد اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والولايات على سبيل الحصر إلا أن هذه الطريقة معيبة لصعوبة الإحاطة بما سيحدث في المستقبل من تحولات وتغيرات في مجالات الحياة المختلفة، ومن ثم صعوبة تحديد الجهة صاحبة الصلاحية بما سيستجد حين ذلك.

(٢) تحديد اختصاصات الولايات (الأقاليم) على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك للسلطات الاتحادية، وهذا يعني أن السلطات الاتحادية تكون صاحبة الاختصاص العام في حين تكون الولايات صاحبة الاختصاص الاستثنائي. وبهذا الأسلوب قد أخذ كل من الدستور الهندي لسنة ١٩٤٩ ودستور فنزويلا لسنة ١٩٥٣.

(٣) تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وترك ما عدا ذلك إلى الأقاليم والولايات، حيث تكون الأقاليم أو الولايات صاحبة الاختصاص العام في حين تكون السلطات الاتحادية صاحبة الاختصاص الاستثنائي. وهذا ما أخذت به كل من الدساتير الاتحادية التقليدية، كالدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ ودستور سويسرا لعام ١٨٤٨ ودستور الاتحاد السوفيتي السابق لعام ١٩٢٤.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن بعض الدساتير التي تتبنى في دستورها أحد الطرق التي ذكرناها آنفاً، إلا أنها رغم ذلك تنص في مضمون دستورها على صلاحيات واختصاصات مشتركة تباشر من قبل السلطات الاتحادية والولايات (الأقاليم) كدستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩<sup>١٠١</sup>. وقد يكون الهدف من وضع الاختصاصات المشتركة، تمكين السلطات الاتحادية من وضع القواعد العامة والأسس للموضوع الرئيس وترك التفصيلات للأقاليم والولايات. وتطبيقاً على ذلك، نلاحظ أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أخذ بألية تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وترك الاختصاصات الأخرى للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، مع مراعاة بعض الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات غير المرتبطة بإقليم. وفيما يتعلق بالصلاحيات والاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم فقد اتجه المشرع الدستوري العراقي إلى إعطاء الأسبقية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينها وبين السلطات الاتحادية، أي بمعنى ترجيح كفة القانون المحلي للأقاليم على القانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة (المادة ١١٥)<sup>١٠٢</sup>. وفي الحقيقة، مهما بلغت دقة وذكاء المشرع الدستوري والقانوني العراقي عند صياغته للنصوص الدستورية والقانونية وتوزيعه للاختصاصات والصلاحيات بين السلطات الاتحادية والأقاليم، فإن مهمته لا تكاد تخلو من الصعوبات والمخاطر، حيث قد تستجد مسائل وقضايا لم يكن المشرع قد تناولها عند صياغته للنصوص. فعلى سبيل المثال، عندما تظهر مسألة ما لم يكن المشرع قد تطرق لها في الدستور، فيثور التساؤل عندئذٍ عن السلطة صاحبة الاختصاص في تنظيمها هل هي السلطة الاتحادية أو سلطة الأقاليم، مما قد يكون سبباً لإثارة خلافات من شأنها أن تؤثر على استقرار ووحدة الدولة الاتحادية، إضافة إلى أن حصر الصلاحيات والاختصاصات لكلا الطرفين، قد تتعارض مع المصلحة العامة للدولة الفيدرالية إذا ما استجبت تغيرات وتحولات بحيث تصبح بعض المسائل المحددة في اختصاص الأقاليم والولايات مسائل ذات أهمية قومية مشتركة يستوجب أن يتم ممارستها من قبل السلطات الاتحادية الفيدرالية<sup>١٠٣</sup> ومما سبق نستنتج أن العلاقة بين السلطات الاتحادية وحكومة إقليم كردستان بُنيت على أسس دستورية وقانونية حقيقية، غير قابلة للنكوص والتراجع،

هذه الأسس ساهمت في تحقيق الكثير من طموحات الشعب الكوردي والقيادة الكوردية الذي واجه صعوبات كبيرة في تحقيقها قبل العام ٢٠٠٣، وبالرغم من الاعتراف الواقعي والقانوني بإقليم كردستان، إضافةً إلى دوره المهم في الحياة السياسية العراقية على جميع المستويات، إلا أن تلك العلاقة التفاعلية ما بين السلطات الاتحادية والإقليم قد شابها بعض الاختلاف وسادها التوتر وعدم الاستقرار في الكثير من النقاط والقضايا، والتي لم يستطع المشرع الدستوري في نصوصه حسمها، إضافة إلى عجز الأطراف السياسية في الحكومتين عن حلها بفعل تأثير الكثير من العوامل الداخلية والخارجية.

### خاتمة

لقد وضع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الأساس لعلاقة السلطات الاتحادية العراقية وسلطات إقليم كردستان. حيث تبنت النظام الفيدرالي والذي يتمتع الكورد بسلطات واسعة فيه، مع الاعتراف بتاريخه وثقافته وسلطاته التنفيذية التشريعية والقضائية. ومع ذلك، فإن تنفيذ هذه الفيدرالية كان محفوفاً بالتحديات، مما أدى إلى نزاعات مستمرة بين السلطتين. يتمتع إقليم كردستان بحقوق دستورية في مختلف المجالات، مثل الحكم والأمن (من خلال قوات البيشمركة)، وإدارة الموارد، فضلاً عن البرلمان والحكومة والسلطة القضائية. وتوجد مسؤوليات المشتركة إذ تتقاسم السلطان المسؤولية عن مسائل محددة مثل السياسة الخارجية والدفاع الوطني والسياسة المالية، لكن بقيت هناك ملفات عالقة لازالت تشكل نقاط خلاف ونزاع حادة بين السلطتين مثل المناطق المتنازع عليها حيث فشل الدستور في رسم وتحديد حدود إقليم كردستان بشكل واضح، مما أدى إلى نزاعات مستمرة حول الأراضي التي يوجد بها عدد كبير من السكان الأكراد خارج إقليم كردستان الرسمي، وخاصة كركوك. هذا إلى جنب خلافات حول إدارة الموارد وتقاسم عائدات النفط والسيطرة على حقول النفط داخل إقليم كردستان، ومشكلات تقاسم السلطة بما نصه الدستور، الأمر الذي أدى إلى تحديات كبيرة وانعدام الثقة وزيادة المخاوف الكوردية من تكرار المظالم التاريخية والنزاعات المستمرة، ويأتي ذلك كله بسبب الغموض الدستوري حيث الصياغة الغامضة للدستور بشأن القضايا الحاسمة مثل المناطق المتنازع عليها وإدارة الموارد والذي يترك مجالاً لتفسيرات مختلفة توجج النزاعات المستمرة. وقد يتأثر المركزين بالتأثيرات الخارجية والجهات الفاعلة الإقليمية والدولية على طبيعة العلاقة المتبادلة، مما يضيف طبقة أخرى من التعقيد وانعدام الثقة. لكن على الرغم من التحديات، فقد كانت هناك أيضاً حالات من التعاون والحوار بين السلطات الاتحادية العراقية وسلطات إقليم كردستان، وبروز قناعات سياسية بضرورة معالجة القضايا الأساسية من خلال الحوار المستمر والتسوية والالتزام بمبادئ الدستور لبناء علاقة أكثر استقراراً وفعالية، وقد ركزت جهود التفاوض على رؤية أوضح لنقاط الغموض الدستورية وضرورة معالجة هذا الغموض الذي يحيط بالمناطق المتنازع عليها وإدارة الموارد من خلال التعديلات أو الأطر القانونية المنطق عليها بشكل متبادل، ويأتي ذلك من خلال بناء الثقة وتعزيز التعاون، حيث يحتاج الجانبان إلى مفاوضات أوسع ونية حسنة والعمل الجاد على إعادة بناء الثقة من خلال الحوار المستمر والتعاون في المجالات ذات الاهتمام المشترك.

### المراجع

#### الدساتير والقوانين

(١) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لعام ٢٠٠٣، الرابط المختصر: (<https://t.ly/s66D>)

(٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الرابط المختصر: (<https://t.ly/MojfO>)

#### كتب وأبحاث

- (١) صلاح الخراسان (٢٠٠١)، التيارات السياسية في كردستان العراق، قراءة في ملفات الحركات والأحزاب الكردية في العراق ١٩٤٦-٢٠٠١، الطبعة الأولى، مؤسسة البلاغ، بيروت.
- (٢) فايز عبد الله العساف، الأقليات وأثرها على استقرار الدولة القومية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠٠٩.
- (٣) عثمان الروندوزي، استجواب صدام حسين: رجل المتناقضات، الدار الأندلسية، لندن، ٢٠٠٢.
- (٤) فخرية على امين، الكرد وحملات الأنفال، لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد الحادي عشر، السنة الخامسة، ٢٠١٣.
- (٥) حامد محمود عيسى (٢٠٠٥)، القضية الكردية في العراق من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي ١٩١٤-٢٠٠٤، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، القاهرة.
- (٦) شامل عبد القادر (٢٠١٨)، بداية النهاية صدام وغزو الكويت للغز العظيم، الطبعة الثانية، دار المجلة.

- (٧) ليام أندرسن وغاريث ستانسفيلد (٢٠٠٩)، أزمة كركوك السياسة الإثنية في النزاع والحلول التوافقية، ترجمة: عبد الإله النعيمي، الطبعة الأولى، معهد دراسات عراقية.
- (٨) محمد مصطفى شحاتة (١٩٩٢)، الحركة الكردية في العراق وتركيا، مجلة السياسة الدولية، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية، القاهرة، العدد ١٠٧.
- (٩) دينيس ناتالي (٢٠٠٥)، الجمهورية الكردية عام ١٩٩٢: "بناء الدولة المخصصة والديمقراطية الناشئة".
- (١٠) عوفرا بنجيو (٢٠١٠)، شبه الدولة الكردية: التنمية والتبعية في عراق ما بعد حرب الخليج".
- (١١) روبرت أولسون (١٩٩٦)، الحركة القومية الكردية في التسعينيات: تأثيرها على تركيا والشرق الأوسط".
- (١٢) كريستين فان دن تورن (٢٠٠٣)، إقليم كردستان في التسعينيات: نموذج للحكم المحلي والمساعدة الإنسانية".
- (١٣) أحمد يحيى هادي الزهيري (٢٠١٧)، قانون السلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٥ وعلاقته بالترهل الحكومي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة عمار ثلجي الأغواط.
- (١٤) نصر محمد علي (٢٠٢١)، أود الدستور ووأد التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٥ سياق المحاصصة الطائفية- العرقية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول السنة الثالثة عشر، كلية القانون- جامعة بابل.
- (١٥) لطيف مصطفى أمين (٢٠٢٠)، تمديد ولاية المجالس النيابية (دراسة تطبيقية للمجالس الوطنية والمحلية في العراق وإقليم كردستان- العراق)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني- المجلد الرابع.
- (١٦) ساجد الركابي، العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، كلية القانون والسياسة، جامعة البصرة.
- (١٧) وثيقة البيان السياسي لمجلس الحكم الانتقالي العراقي الصادر في بغداد في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٣.
- (١٨) عبد الحسين شعبان (٢٠٠٤)، العراق الدستور والدولة من الاحتلال إلى الاحتلال، القاهرة، المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات.
- (١٩) بول برايمر (٢٠٠٦)، عام قضيته في العراق النضال لبناء غد موحد، ترجمة عمر القليوبي، دار الكتاب العربي.
- (٢٠) يحيى الكبيسي (٢٠١٣)، العراق: الاحتجاجات وأزمة النظام السياسي، مجلة السياسات العربية، العدد ٨٣.
- (٢١) نوشيروان مصطفى (٢٠١٢)، على امتداد الطريق قاطفا الأزهار، الدار العربية للعلوم (ناشرون) طبعة أولى.
- (٢٢) كمال ديب (٢٠١٣)، موجز تاريخ العراق من ثورة العشرين إلى الحروب الأمريكية والمقاومة والتحرير وقيام الجمهورية الثانية، دار الفارابي.
- (٢٣) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- (٢٤) ساجد أحمد عبل الركابي (٢٠٠٧)، العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، سلسلة بحوث الخليج العربي، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة.
- (٢٥) آريان محمد علي (٢٠٠٩)، الدستور الفدرالي - دراسة مقارنة، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السلمانية.
- (٢٦) حميد حنون خالد (٢٠١٣)، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري.
- (٢٧) سليم عشور (٢٠١٦)، احتلال العراق: النتائج والتداعيات عراقياً (٢٠٠٣-٢٠١١)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد التاسع- المجلد الثاني، الجزائر.
- (٢٨) احسان المقرجي وآخرون (٢٠٠٥)، النظرية العامة في القانون الدستوري والقانون الدستوري في العراق، كلية القانون- جامعة بغداد- وزارة التعليم العالي.
- (٢٩) عماد مؤيد جاسم (٢٠٠٦)، المشاركة السياسية في المجتمع العراقي (دراسة تحليلية)، مجلة قضايا سياسية، العدد ١١.
- (٣٠) جوناتان مورو (٢٠٠٥)، العملية الدستورية العراقية، فرصة ضائعة، معهد السلام الأمريكي، تقرير رقم ١٥٥.

٣١) د. عابد خالد رسول (٢٠١٨)، السياسة الأمنية في الدول الغيدالية (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات السياسية والأمنية، المجلد (الأول) العدد (صفر) آذار.

٣٢) إسرائ علاء الدين وآخرون (٢٠١٢)، اختصاصات وسلطات الأقاليم والمحافظات وعلاقتها بالحكومة الاتحادية حسب دستور ٢٠٠٥، بحث مقدم إلى أعمال المؤتمر العلمي السنوي الثالث لسكول العلوم السياسية، جامعة السليمانية.

٣٣) خالد يونس خالد (٢٠٠٥)، هل يقر الدستور العراقي الدائم حقوق الشعب الكردي؟، مقال منشور ضمن سلسلة أوراق ديمقراطية صادرة عن مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، العدد السادس، أكتوبر/تشرين الأول.

٣٤) فاروق عبدول مولود، العلاقات بين تركيا وإقليم كردستان ١٩٩١-٢٠١٤، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثامن، المجلد الثاني، أبريل/نيسان ٢٠١٨، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين - ألمانيا.

٣٥) علي حسين سفيح، الآلية الدستورية لتشريع القوانين في العراق بعد ٢٠٠٣، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثاني، أبريل/نيسان ٢٠١٧، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين - ألمانيا.

٣٦) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠.

### المراجع الأجنبية

- 1) David McDowall (2004), A Modern History of the Kurds (London: I.B. Tauris & Co Ltd.)
- 2) Kerim Yildiz (2004), The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future (London: Pluto Press)
- 3) Karwan Salih Waisy (February 2015), "The Algeria Agreement of March 1975 Implications in the Middle East, International Journal of Innovative and Development, vol. 4, no. 2.
- 4) Kerim Yildiz, The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future, Op. Cit.
- 5) David McDowall (1996), A Modern History of the Kurds, Op. Cit.
- 6) Anush Arakelyan (2013), Emerging Paradigms of Kurdish Nationhood in the Middle East, M.A. thesis, American University of Armenia, Yerevan, p. 40; McDowall.
- 7) Mohammed Sharif (2014), The United States, Iraq and the Kurds: Shock, awe and aftermath (New York: Routledge).
- 8) Kerim Yildiz, The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future, Op. Cit.
- 9) Kendal Nezan, "Fragile printemps kurde en Irak", Le Monde Diplomatique, (août 2001).
- 10) Noah Feldman and Roman Martinez (2006), "Constitutional Politics and Text in the New -Iraq: An Experiment in Islamic Democracy", vol. 75, no. 2, Fordham Review, Harvard University.

### المواقع

١) د. سعد ناجي جواد، أكراد العراق وأزمة الهوية، مقال منشور على موقع الجزيرة بتاريخ ٣/١٠/٢٠٠٤، الرابط المختصر: (https://t.ly/BayLg).

٢) قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣ لعام ٢٠٠٣ الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته رقم ٤٧٦١ المعقودة بتاريخ ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٣، رمز الوثيقة: S/RES/1483/2003. متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: https://2u.pw/pKjcfRg.

٣) قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ لعام ٢٠٠٣ الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته رقم ٤٨٤٤ المعقودة بتاريخ ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، رمز الوثيقة: S/RES/1511/2003. متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: https://2u.pw/sZk4xSZ.

### هوامش البحث

\* إن الثورة هي - بمفهومها الاجتماعي - حركة إجراء تغييرات جذرية في المجتمع، بحيث تتسلف أسس المجتمع الاقتصادية وبنائه السياسي وتشيد على أنقاضها نظاماً اجتماعياً جديداً أكثر تقدماً وأرقى، على أن تكون هذه التغييرات سريعة - بشكل طرفة - وتقديمية بمعنى أن يكون التغيير تقدماً نحو الأحسن والأرقى والأحدث. فالثورة هي "هدم بالعنف لبناء فوق سياسي قديم ولى عهده وأدى تناقضه مع علاقات الإنتاج الجديدة في لحظة معينة إلى إفلاسه"، (النينين). ولا يمكن أن تتم هذه التغييرات الاجتماعية العميقة والأساسية إلا بنضال ثوري شاق، لا يمكن أن يكون إلا نضالاً ثورياً مسلحاً. وإذا حللنا الثورة إلى عناصرها نراها هي: أولاً: عملية تغييرات اجتماعية جذرية وأساسية نوعية وتقدمية، بحيث تهدم بانيان النظام القديم وتقيم على أنقاضه حياة اقتصادية واجتماعية وسياسية جديدة ومتقدمة ومنسجمة مع ضرورات

التطور الاجتماعي في المرحلة التاريخية. ثانياً: تغييرات نوعية نحو الأرقى، نحو الأحسن، نحو تحسين الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتطويرها إلى الأمام. ثالثاً: تغييرات سريعة ونشطة بشكل طفرات. رابعاً: تضمن مصالح الشعب وغالبية على الأقل. أما الثورة الكردية كانت نهج الحركة التحررية الكردية حاملة شعاراتها وأهدافها، وبالتالي غدت ثورة للتحرر الوطني للتخلص من العبودية وتحرير الوطن من السيطرة الأجنبية، وتحقيق أهداف الشعب القومية، بمعنى أنها ثورة ذات محتوى وطني وديمقراطي، لا تستهدف تحقيق نوع من الحكم الوطني فحسب، بل تنوي إجراء إصلاح اجتماعي أيضاً، وتبغى تطوير مجتمع كردستان نحو الأرقى، وتريد القضاء على التخلف الاجتماعي والاقتصادي والثقافي وبناء مجتمع كردستاني متقدم وعصري حديث. فالثورة الكردية هي ثورة وطنية بمعنى أنها تستهدف تحرير الشعب الكردي من الإمبريالية وامتداداتها السياسية والاقتصادية والعسكرية والفكرية. ومن السيطرة الأجنبية التي تفرضها الحكومات الغاصبة لكردستان والتي تمثل تحالف الإقطاع والرأسمالية الكومبرادورية والبورجوازية البيروقراطية الكبيرة المصدر: جلال طالباني، كردستان والحركة القومية الكردية، مطبعة مؤسسة حمدي، ٢٠٢٢، ص ١٦٩.

ملاحظة: إن استخدام مصطلح الثورة لوصف الحركات التحررية الكردية والانتفاضات الشعبية في كردستان هو استخدام عرفي، له بعد سياسي واجتماعي وليس بالضرورة أن تعني الاستخدام العلمي للكلمة. (الباحث).

<sup>١</sup> عبد الكريم قاسم محمد بكر عثمان الزبيدي (عبد الكريم قاسم)، ١٩١٤ - ١٩٦٣، ضابط عسكري ورئيس وزراء العراق والقائد العام للقوات المسلحة العراقية ووزير الدفاع بالوكالة من عام ١٩٥٨ إلى ١٩٦٣، يعدُّ أول حاكم عراقي بعد الحكم الملكي، وأحد قادة ثورة ١٤ تموز العراقية.

<sup>٢</sup> David McDowall (2004), A Modern History of the Kurds (London: I.B. Tauris & Co Ltd.), p. 328

<sup>٣</sup> صلاح الخراسان (٢٠٠١)، التيارات السياسية في كردستان العراق، قراءة في ملفات الحركات والأحزاب الكردية في العراق ١٩٤٦ - ٢٠٠١، الطبعة الأولى، مؤسسة البلاغ، بيروت ص ٩٥-٩٦.

<sup>٤</sup> Kerim Yildiz (2004), The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future (London: Pluto Press), p. 17.

<sup>٥</sup> Karwan Salih Waisy (February 2015), "The Algeria Agreement of March 1975 Implications in the Middle East, International Journal of Innovative and Development, vol. 4, no. 2, p. 63.

<sup>٦</sup> Kerim Yildiz, The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future, Op. Cit, p. 19.

<sup>٧</sup> David McDowall (1996), A Modern History of the Kurds, Op. Cit, p. 330.

<sup>٨</sup> Anush Arakelyan (2013), Emerging Paradigms of Kurdish Nationhood in the Middle East, M.A. thesis, American University of Armenia, Yerevan, p. 40; McDowall, p. 330.

<sup>٩</sup> السافاك (ساواك) المعرفة بـ"منظمة المخابرات والأمن القومي"، كانت بمثابة الشرطة السرية، والأمن الداخلي وخدمة الاستخبارات في ظل النظام الملكي الذي كان يحكم من سلالة بهلوي. أسسها محمد رضا بهلوي (شاه إيران) بمساعدة وكالة المخابرات المركزية الأمريكية (سي آي إيه)، عملت سافاك من عام ١٩٥٧ حتى الثورة الإسلامية الإيرانية عام ١٩٧٩، عندما أمر رئيس الوزراء شاپور بختيار انحلاله خلال اندلاع الثورة الإيرانية. المصدر: ويكيبيديا العربية، الرابط المختصر: (<https://t.ly/ZmewS>).

<sup>١٠</sup> Mohammed Sharif (2014), The United States, Iraq and the Kurds: Shock, awe and aftermath (New York: Routledge), p. 139.

<sup>١١</sup> Kerim Yildiz, The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future, Op. Cit, p. ٢٠.

<sup>١٢</sup> David McDowall, A Modern History of the Kurds, Op. Cit, p. 336.

<sup>١٣</sup> فايز عبد الله العساف، الأقليات وأثرها على استقرار الدولة القومية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠٠٩، ص ٦١.

<sup>١٤</sup> عثمان الروندوزي، استجواب صدام حسين: رجل المتناقضات، الدار الأندلسية، لندن، ٢٠٠٢، ص ٣٦٤، كما يراجع: آزاد عثمان، العملية السياسية ومسيرة الفيدرالية في العراق، أربيل، دار موكراني للطبع والنشر، ٢٠١٣، ط ١، ص ٨٠.

<sup>١٥</sup> فخرية علي امين، الكرد وحملات الأنفال، لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، العدد الحادي عشر، السنة الخامسة، ٢٠١٣، ص ٢٧.

- <sup>١٦</sup> حامد محمود عيسى (٢٠٠٥)، القضية الكردية في العراق من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي ١٩١٤-٢٠٠٤، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، القاهرة، ص ٣٩٨-٣٩٩.
- <sup>١٧</sup> حامد محمود عيسى، القضية الكردية في العراق من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي ١٩١٤-٢٠٠٤، مرجع سابق، ص ٣٩٤.
- <sup>١٨</sup> شامل عبد القادر (٢٠١٨)، بداية النهاية صدام وغزو الكويت للغز العظيم، الطبعة الثانية، دار المجلة، بغداد، ص ١١.
- <sup>١٩</sup> ليام أندرسن وغارث ستانسفيلد (٢٠٠٩)، أزمة كركوك السياسة الإثنية في النزاع والحلول التوافقية، ترجمة: عبد الإله النعيمي، الطبعة الأولى، معهد دراسات عراقية، ص ٧٤.
- <sup>٢٠</sup> محمد مصطفى شحاتة (١٩٩٢)، الحركة الكردية في العراق وتركيا، مجلة السياسة الدولية، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية، القاهرة، العدد ١٠٧، كانون الثاني/يناير، ص ٢٣١.
- <sup>٢١</sup> د. سعد ناجي جواد، أكراد العراق وأزمة الهوية، مقال منشور على موقع الجزيرة بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/٣، الرابط المختصر: (<https://t.ly/BayLg>). كما يراجع: آزاد عثمان (٢٠١٣)، العملية السياسية ومسيرة الفيدرالية في العراق، مطبعة موكرياني، اربيل، ص ٩٠.
- <sup>٢٢</sup> حامد محمود عيسى، القضية الكردية في العراق من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي ١٩١٤-٢٠٠٤، مرجع سابق، ص ٤٣٥.
- <sup>٢٣</sup> دينيس ناتالي (٢٠٠٥)، الجمهورية الكردية عام ١٩٩٢: "بناء الدولة المخصصة والديمقراطية الناشئة".
- <sup>٢٤</sup> عوفرا بنجيو (٢٠١٠)، شبه الدولة الكردية: التنمية والتبعية في عراق ما بعد حرب الخليج".
- <sup>٢٥</sup> روبرت أولسون (١٩٩٦)، الحركة القومية الكردية في التسعينيات: تأثيرها على تركيا والشرق الأوسط".
- <sup>٢٦</sup> كريستين فان دن تورن (٢٠٠٣)، إقليم كردستان في التسعينيات: نموذج للحكم المحلي والمساعدة الإنسانية".
- <sup>٢٧</sup> حامد محمود عيسى، القضية الكردية في العراق من الاحتلال البريطاني إلى الغزو الأمريكي ١٩١٤-٢٠٠٤، مرجع سابق، ص ٤٣٢.
- <sup>٢٨</sup> Kendal Nezan, "Fragile printemps kurde en Irak", Le Monde Diplomatique, (août 2001): <https://www.monde-diplomatique.fr/2001/08/NEZAN/8014>
- <sup>٢٩</sup> أحمد يحيى هادي الزهيري (٢٠١٧)، قانون السلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٥ وعلاقته بالترهل الحكومي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة عمار ثلجي الأغواط، ص ٢٥.
- <sup>٣٠</sup> يراجع: قرار مجلس الأمن رقم ١٤٨٣ لعام ٢٠٠٣ الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته رقم ٤٧٦١ المعقودة بتاريخ ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٣، رمز الوثيقة: S/RES/1483/2003. متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: <https://2u.pw/pKjcfRG>، تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٤/٣/١
- <sup>٣١</sup> نصر محمد علي (٢٠٢١)، أود الدستور ووأد التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٥ سياق المحاصصة الطائفية- العرقية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول السنة الثالثة عشر، كلية القانون- جامعة بابل، ص ٢٧٩.
- <sup>٣٢</sup> لطيف مصطفى أمين (٢٠٢٠)، تمديد ولاية المجالس النيابية (دراسة تطبيقية للمجالس الوطنية والمحلية في العراق وإقليم كردستان- العراق)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني- المجلد الرابع، ص ٣٣٤.
- <sup>٣٣</sup> ساجد الركابي، العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، كلية القانون والسياسة، جامعة البصرة، ص ٨.
- <sup>٣٤</sup> يراجع: وثيقة البيان السياسي لمجلس الحكم الانتقالي العراقي الصادر في بغداد في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٣.
- <sup>٣٥</sup> عبد الحسين شعبان (٢٠٠٤)، العراق الدستور والدولة من الاحتلال إلى الاحتلال، القاهرة، المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، ص ٢.
- <sup>٣٦</sup> بول برايمر (٢٠٠٦)، عام قضيته في العراق النضال لبناء غد موحد، ترجمة عمر القليوبي، دار الكتاب العربي، ص ٨٨.
- <sup>٣٧</sup> يحيى الكبيسي (٢٠١٣)، العراق: الاحتجاجات وأزمة النظام السياسي، مجلة السياسات العربية، العدد ٨٣، ص ٨٨.
- <sup>٣٨</sup> نوشيروان مصطفى (٢٠١٢)، على امتداد الطريق قاطفا الأزهار، الدار العربية للعلوم (ناشرون) طبعة أولى، ص ٣٠.

<sup>٣٩</sup> يراجع: قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ لعام ٢٠٠٣ الذي اتخذته مجلس الأمن في جلسته رقم ٤٨٤٤ المعقودة بتاريخ ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، رمز الوثيقة: S/RES/1511/2003. متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: <https://2u.pw/sZk4xSZ>، تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٤/٣/١

<sup>٤٠</sup> لويس بول بريمر الثالث (١٩٤١) دبلوماسي أمريكي وحاكم إداري للعراق باعتباره رئيس سلطة التحالف المؤقتة (CPA) للفترة من منتصف شهر مايو/آيار ٢٠٠٣ وحتى يونيو/حزيران ٢٠٠٤، وذلك بعد غزو الولايات المتحدة الأمريكية للعراق. وكان قد تم تعيينه من قبل الرئيس الأمريكي جورج بوش رئيساً للإدارة المدنية للإشراف على إعادة إعمار العراق في ٦ مايو ٢٠٠٣ خلفاً للجنرال المتقاعد جاي غارنر مدير مكتب إعادة الإعمار والمساعدات الإنسانية.

<sup>٤١</sup> كمال ديب (٢٠١٣)، موجز تاريخ العراق من ثورة العشرين إلى الحروب الأمريكية والمقاومة والتحرير وقيام الجمهورية الثانية، دار الفارابي، ص ٥٠٤.

<sup>٤٢</sup> يراجع: الفقرة الأولى من ديباجة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٤٣</sup> يراجع: الفقرة الثانية من ديباجة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٤٤</sup> يراجع: الفقرة الثالثة من ديباجة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٤٥</sup> يراجع: المادة الرابعة من الباب الأول من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٤٦</sup> يراجع: المادة السابعة من الباب الأول من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٤٧</sup> ساجد أحمد عبل الركابي (٢٠٠٧)، العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، سلسلة بحوث الخليج العربي، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، العدد ١٤، ص ١٠.

<sup>٤٨</sup> يراجع: المادة التاسعة من الباب الأول من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٤٩</sup> ساجد أحمد عبل الركابي، العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص ١٠.

<sup>٥٠</sup> يراجع: المادة الثانية والخمسون من الباب الثامن من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٥١</sup> ساجد أحمد عبل الركابي، العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص ١١.

<sup>٥٢</sup> المصدر نفسه، ص ١١.

<sup>٥٣</sup> يراجع: الفقرة أ من المادة ٥٤/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٥٤</sup> يراجع: الفقرة ب من المادة ٥٤/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٥٥</sup> يراجع: الفقرة ج من المادة ٥٤/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٥٦</sup> يراجع: المادة ٥٨/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٥٧</sup> ساجد أحمد عبل الركابي، العلاقة بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص ١٢.

<sup>٥٨</sup> يراجع: الفقرة أ من المادة ٥٨/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٥٩</sup> يراجع: الفقرة ب من المادة ٥٨/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٦٠</sup> يراجع: الفقرة ج من المادة ٥٨/ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

<sup>٦١</sup> أجريت أول عملية اقتراع في سلسلة الانتخابات العراقية على هيئة انتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية والذي يسمى أيضاً بالبرلمان المؤقت أو مجلس النواب العراقي المؤقت في ٣٠ يناير ٢٠٠٥. حيث صوت العراقيون لاختيار ٢٧٥ عضواً في الجمعية الوطنية الانتقالية (مجلس النواب العراقي المؤقت).

<sup>٦٢</sup> آريان محمد علي (٢٠٠٩)، الدستور الفدرالي - دراسة مقارنة، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ص ٨٥.

<sup>٦٣</sup> حميد حنون خالد (٢٠١٣)، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، ص ٨٥.

<sup>٦٤</sup> سليم عشور (٢٠١٦)، احتلال العراق: النتائج والتداعيات عراقياً (٢٠٠٣-٢٠١١)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد التاسع-المجلد الثاني، الجزائر، ص ٧٢.

<sup>٦٥</sup> نصر محمد علي، أود الدستور ووأد التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٥ سياق المحاصصة الطائفية- العرقية، مرجع سابق، ص ٢٨١.

<sup>٦٦</sup> سليم عشور، احتلال العراق: النتائج والتداعيات عراقياً (٢٠٠٣-٢٠١١)، مرجع سابق، ص ٧٢.

Noah Feldman and Roman Martinez (2006), "Constitutional Politics and Text in the New -Iraq: An<sup>٦٧</sup> .Harvard University, P.898 Experiment in Islamic Democracy", vol. 75, no. 2, Fordham Review,

<sup>٦٨</sup> نصر محمد علي، أود الدستور ووأد التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٥ سياق المحاصصة الطائفية- العرقية، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

Noah Feldman and Roman Martinez, Op. Cit. P. 898.<sup>٦٩</sup>

<sup>٧٠</sup> احسان المقرجي وآخرون (٢٠٠٥)، النظرية العامة في القانون الدستوري والقانون الدستوري في العراق، كلية القانون- جامعة بغداد- وزارة التعليم العالي، بغداد، ص ٢٣٧.

<sup>٧١</sup> عماد مؤيد جاسم (٢٠٠٦)، المشاركة السياسية في المجتمع العراقي (دراسة تحليلية)، مجلة قضايا سياسية، العدد ١١، ص ٧٨. ويراجع

أيضاً: نديم الجابري (٢٠١٨)، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ص ٢٧.

<sup>٧٢</sup> عبد الحسين شعبان، العراق الدستور والدولة من الاحتلال إلى الاحتلال، مرجع سابق، ص ٢.

<sup>٧٣</sup> جوناثان مورو (٢٠٠٥)، العملية الدستورية العراقية، فرصة ضائعة، معهد السلام الأمريكي، تقرير رقم ١٥٥، تشرين الثاني/نوفمبر،

ص ٢ متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: [https://www.usip.org/sites/default/files/sr155\\_arabic.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/sr155_arabic.pdf) تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/٦/١٥.

<sup>٧٤</sup> يراجع: ديباجة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

<sup>٧٥</sup> يراجع: المادة /١/ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

<sup>٧٦</sup> يراجع: الفقرة الأخيرة من ديباجة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

<sup>٧٧</sup> يراجع: المادة /٣/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

<sup>٧٨</sup> يراجع: المادة /١١٩/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

<sup>٧٩</sup> يراجع: المادة /١٢٢/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

<sup>٨٠</sup> د. عابد خالد رسول (٢٠١٨)، السياسة الأمنية في الدول الغيدرية (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات السياسية والأمنية، المجلد (الأول) العدد (صفر) آذار، ص ٤٠.

<sup>٨١</sup> إسراء علاء الدين وآخرون (٢٠١٢)، اختصاصات وسلطات الأقاليم والمحافظات وعلاقتها بالحكومة الاتحادية حسب دستور ٢٠٠٥، بحث مقدم إلى أعمال المؤتمر العلمي السنوي الثالث لسكول العلوم السياسية، جامعة السليمانية.

<sup>٨٢</sup> خالد يونس خالد (٢٠٠٥)، هل يقر الدستور العراقي الدائم حقوق الشعب الكردي؟، مقال منشور ضمن سلسلة أوراق ديمقراطية صادرة عن مركز العراق لمعلومات الديمقراطية، العدد السادس، أكتوبر/تشرين الأول، ص ٣٧.

<sup>٨٣</sup> يراجع: المادة /٤/ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

<sup>٨٤</sup> خالد يونس خالد، هل يقر الدستور العراقي الدائم حقوق الشعب الكردي؟، مرجع سابق، ص ٣٧.

<sup>٨٥</sup> خالد يونس خالد، هل يقر الدستور العراقي الدائم حقوق الشعب الكردي؟، مرجع سابق، ص ٣٧-٣٨.

<sup>٨٦</sup> يراجع: المادة /١٠٩/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

<sup>٨٧</sup> يراجع: المادة /١/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

<sup>٨٨</sup> يراجع: المادة /١١٠/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

<sup>٨٩</sup> يراجع: المادة /١١٤/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

<sup>٩٠</sup> يراجع: المادة /١١٥/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

- <sup>٩١</sup> فاروق عبدول مولود، العلاقات بين تركيا وإقليم كردستان ١٩٩١-٢٠١٤، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثامن، المجلد الثاني، أبريل/نيسان ٢٠١٨، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين- ألمانيا، ص ٢٠٢.
- <sup>٩٢</sup> يراجع: المادة /١١٧/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.
- <sup>٩٣</sup> حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ٢٨.
- <sup>٩٤</sup> يراجع: المادة /١٢٠/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.
- <sup>٩٥</sup> يراجع: المادة /١٢١/ من دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥.
- <sup>٩٦</sup> علي حسين سفيح، الآلية الدستورية لتشريع القوانين في العراق بعد ٢٠٠٣، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثاني، أبريل/نيسان ٢٠١٧، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين- ألمانيا، ص ١١٧.
- <sup>٩٧</sup> يراجع: المادة /٦٦/ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- <sup>٩٨</sup> شيماء معروف فرحان، إشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، مرجع سابق، ص ٤٠-٤١.
- <sup>٩٩</sup> حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ٣٢.
- <sup>١٠٠</sup> حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص ٥٠.
- <sup>١٠١</sup> حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص ٦١.
- <sup>١٠٢</sup> حميد حنون خالد، مرجع سابق، ص 34.
- <sup>١٠٣</sup> شيماء معروف فرحان، إشكالية العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، مرجع سابق، ص ٣٩.