

الفصل الثاني

الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في العراق

إعداد :

الأستاذ الدكتور

علي هادي حميدي الشكراوي

جامعة بابل - كلية القانون - قسم القانون العام

تتنوع الوحدات المكونة للدولة الاتحادية من دولة إلى أخرى وذلك حسب التقسيمات والتحديات الجغرافية والإدارية والسياسية التي يضعها الدستور والقانون النافذين في الدولة ، كما تختلف تسمياتها أيضاً فقد تسمى ولاية في الولايات المتحدة الأمريكية ، وكانتون في الاتحاد السويسري ، ولاندر في ألمانيا الاتحادية ، وإقليم ومحافظة في العراق على سبيل المثال لا الحصر .

يتناول هذا الفصل الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في العراق ، وتحديد الاطار الدستوري والقانوني لإنشاء الأقاليم الاتحادية فيه ، وبيان التحديات أو المشكلات السياسية التي تواجهها على ارض الواقع .

فما هي آلية نشوء الأقاليم الاتحادية في العراق ، وماهي الأسس الدستورية والقانونية لنشأتها ؟ ، وماهي المشكلات السياسية التي تواجهها ؟

وعلى أساس ذلك تم تقسيم هذا الفصل إلى بحثين ، تناول المبحث الأول منها تكوين الدولة الاتحادية في العراق ، بينما تناول المبحث الثاني نشأة الأقاليم الاتحادية في العراق ، وكما يأتي :

-المبحث الأول : تكوين الدولة الاتحادية في العراق .

-المبحث الثاني : نشأة الأقاليم الاتحادية في العراق .

المبحث الأول

تكوين الدولة الاتحادية في العراق

هناك عدة طرق لتكوين الدول الاتحادية بمختلف أنواع الاتحاد المزمع إقامته . ومن هنا يتعين إيجاد تكييف قانوني معين للطريقة التي نشأ بموجبها الاتحاد في العراق والوحدات المكونة لها .

ومن الطبيعي أن تواجه الدول الاتحادية الكثير من المشاكل الدستورية والقانونية حتى تبلغ استقرارها وانسجامها ، لذا يتعين معرفة المشكلات المؤثرة في علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان وخاصة المشكلات الدستورية والسياسية .

وعلى أساس ذلك تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، تناول المطلب الأول منها طريقة تكوين الدولة الاتحادية في العراق ووحداتها ، بينما تناول المطلب الثاني المشكلات المؤثرة في علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان ، وكما يأتي :

المطلب الأول - طريقة تكوين الدولة الاتحادية في العراق ووحداتها .
المطلب الثاني - المشكلات المؤثرة في علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان .

المطلب الأول

طريقة تكوين الدولة الاتحادية في العراق ووحداتها

في هذا المطلب نتناول طريقة تكوين الدولة الاتحادية في العراق ونستعرض الوحدات المكونة لها على وفق أحكام الدستور وذلك في فرعين ، وكما يأتي :

الفرع الأول - طريقة تكوين الدولة الاتحادية في العراق :

أن نوع الاتحاد الذي تم تصميمه للعراق بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، و دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هو الاتحاد الفيدرالي ، وذلك على وفق المؤشرات الآتية :

أولاً - لم يتخذ شكل الاتحاد في العراق نوع الاتحاد الشخصي^١ ، وذلك لأن الاتحاد الشخصي يتكون من اجتماع دولتين تحت حكم رئيس دولة أعلى واحد مع احتفاظ كل منهما بكامل سيادتها واختصاصاتها^٢.

ثانياً - لم يتخذ شكل الاتحاد في العراق نوع الاتحاد الكونفدرالي (الاستقلالي - التعاهدي) . وذلك لأن الاتحاد الكونفدرالي ينشأ نتيجة اتفاق دولي يبرم بين الدول المعنية ، ويتم بموجبه تشكيل هيئة مشتركة للاتحاد ليس لها شخصية دولية وليس لها أي سلطان مباشر على رعايا الدول الأعضاء .

ثالثاً - لم يتخذ شكل الاتحاد في العراق نوع الاتحاد الحقيقي (الفعلي) . وذلك لأن الاتحاد الحقيقي يتكون من اتحاد دولتين أو أكثر تحت حكم رئيس واحد وخضوعها لسلطة مشتركة تتميز

^١ - لقد أقيم الاتحاد الشخصي بين المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العراقية عام ١٩٥٨ ، الذي سمي آنذاك بـ (الاتحاد العربي) ، بعد إعلان قيام الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا أوفد الملك حسين بن طلال ملك المملكة الأردنية الهاشمية وزير البلاط الملكي سليمان طوقان إلى بغداد يحمل رسالة إلى الملك فيصل الثاني ملك العراق لزيارة عمان . وفي ١١ شباط ١٩٥٨ وصل الملك فيصل الثاني عمان على رأس وفد كبير . ولم يلبث المجتمعون أن توصلوا إلى إعلان الاتحاد العربي بين العراق والأردن في ١٤ شباط ١٩٥٨ . وهذا الاتحاد عقد بين الملك حسين بن طلال ملك المملكة الأردنية الهاشمية والملك فيصل الثاني ملك العراق وهما ينتميان لعائلة واحدة هي العائلة الهاشمية . وفي ظل هذا الاتحاد تحتفظ كل من الدولتين بشخصيتها الدولية المستقلة، وبسيادتها على أراضيها ونظام الحكم القائم فيها . و يكون ملك العراق رئيساً لحكومة الاتحاد، وفي حالة غيابه لأي سبب من الأسباب يكون ملك الأردن رئيس حكومة الاتحاد، ويحتفظ كل من الملكين بسلطاته الدستورية في مملكته . ومن الفقهاء الذين يصنفون هذا الاتحاد على أنه اتحاداً شخصياً كل من د. إبراهيم شيا ود. محمد رفعت عبد الوهاب ود. ثروت بدوي . و بتاريخ : ١٤ تموز ١٩٥٨ أصدر الزعيم الراحل عبد الكريم قاسم رئيس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة بياناً في ١٦ تموز أعلن فيه انسحاب جمهورية العراق من الاتحاد . ينظر :- دستور دولة الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ .

د. إبراهيم عبد العزيز شيا : النظم السياسية والقانون الدستوري ، تحليل النظام الدستوري المصري - منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا تاريخ ، ص ١٦٨ . د. محمد رفعت عبد الوهاب : الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان، ٢٠٠٧ ، ص ٥٠. د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٦١ .

^٢ - د. عصام العطية : القانون الدولي العام ، ط ٦ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٠٤ .

بالشخصية الدولية وتمارس عنها شؤونها الخارجية كعقد المعاهدات ومباشرة التمثيل الدبلوماسي وإعلان الحرب مع احتفاظ كل منهما باستقلالهما الداخلي^٣.

رابعاً لقد اتخذ شكل الاتحاد في العراق نوع الاتحاد الفيدرالي الذي يتكون بين دول أو ولايات أو إمارات أو أقاليم وغيرها من الوحدات^٤. ومما يؤكد هذا الرأي ما يأتي :

١- نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ صراحةً على النوع الفيدرالي للاتحاد في العراق .

٢- على الرغم من عدم اعتماد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مصطلح الاتحاد الفيدرالي ، إلا أن تصميم الشكل الاتحادي للدولة في مواد هذا الدستور كان بخصائص وقواعد فيدرالية واضحة .

٣- أن جميع أنواع الاتحاد تتطلب أن يكون أعضائها دولاً مستقلة قبل اتحادها ، ماعدا الاتحاد الفيدرالي . لذا فإن لولحدات المكونة للدولة الاتحادية في العراق ليست دولاً وإنما هي وحدات إدارية داخلية كانت تتبع الدولة العراقية نفسها وخاصة منطقة الحكم الذاتي لكردستان العراق التي تحول اسمها بعد عام ٢٠٠٣ إلى إقليم كردستان في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، فضلا عن المحافظات العراقية الأخرى ، ولا يوجد أية وحدة اتحادية تنتمي إلى دولة أخرى غير العراق قد انضمت إلى جمهورية العراق الاتحادية .

ومن الجدير بالذكر أن الاتحاد الفيدرالي يتكون بإحدى طريقتين : الطريقة الشائعة الأولى ، يتكون من اتفاق عدة دول أو ولايات أو مقاطعات مستقلة على إنشاء اتحاد فيدرالي ، كما في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا و سويسرا. والطريقة الثانية : يتكون من جراء تفكك دولة موحدة إلى عدة دويلات ، ترغب في تكوين اتحاد فيدرالي كما في المكسيك و الأرجنتين و البرازيل .

^٣ -د. عصام العطية : القانون الدولي العام ، المصدر السابق ، ص ٤٠٤ .

^٤ -من الأمثلة المعاصرة على تطبيقات هذا النوع من الاتحاد ، هنالك ٢٨ دولة تعتمد الفيدرالية منها : الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧ ، و سويسرا ١٨٤٨ ، وكندا ١٨٦٧ ، وألمانيا منذ ١٨٧١ ، وأستراليا ١٩٠١ ، والهند ١٩٤٩ ، والإمارات ١٩٧١ ، وبلجيكا ١٩٩٣ ، وجنوب أفريقيا ١٩٩٦ ، والعراق ٢٠٠٤ ، وغيرها .

أن الاتحاد الفيدرالي في العراق ، لم ينشأ بموجب أي من الطريقتين المذكورة أعلاه ، إذ أنه لم ينجم عن اتحاد دول ، ولا أنه ناجم عن تفكك دولة بسيطة . وعليه يتعين إيجاد تكييف معين لطريقة نشوء الاتحاد الفيدرالي في العراق ، وهو الأمر الذي نجده في دستوري الدولة اللذين نظما شكل الدول الاتحادي بعد عام ٢٠٠٣ .

لقد أسس قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الشكل الاتحادي للدولة بنوعه الفيدرالي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العراق أو الأثنية أو القومية أو المذهب ^٥ .

ومنح القانون الحق للمحافظات خارج إقليم كردستان، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل أقاليم فيما بينها ، وللحكومة العراقية المؤقتة أن تقترح آليات لتشكيل هذه الأقاليم، على أن تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها يجب الحصول بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة استفتاء ^٦ .

وسمح القانون لحكومة إقليم كردستان في الاستمرار بمزاولة أعمالها طوال المرحلة الانتقالية بتمويل من قبل الحكومة الاتحادية ، إلا ما يتعلق بالقضايا التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية . وأن تحتفظ حكومة إقليم كردستان بالسيطرة الإقليمية على الأمن الداخلي وقوات الشرطة ، ويكون لها الحق في فرض الضرائب والرسوم داخل الإقليم ^٧ .

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص بوضوح على إن جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة في المادة الأولى منه ، ولكنه لم يبين نوع الاتحاد الذي تم تبنيه صراحةً ، بينما يؤشر تصميم نوع الشكل الاتحادي للدولة في هذا الدستور كان فيدرالياً .

^٥ - المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

^٦ - المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

^٧ - المادة (٥٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

الفرع الثاني -الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في العراق :

حدد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الوحدات المكونة للدولة التي تتقاسم السلطات فيها مع الحكومة الاتحادية ، هي : الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ^٨. وللتأكيد على ذلك جاء الباب الثامن من القانون بعنوان الأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية .

وأعترف القانون بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبلها في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك وديالى ونينوى. كما قرر القانون أن تبقى حدود المحافظات الثمانية عشر دون تبديل خلال المرحلة الانتقالية ^٩.

ويتضح من ذلك أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ لم يذكر بغداد بصفتها العاصمة الاتحادية للعراق لذا تكون بموجبه كإحدى المحافظات الأخرى لها الحق في الانضمام إلى إقليم . وذكر القانون البلديات كأحد الوحدات المكونة للدولة ولم ينتبه المشرع إلى أن المحافظة تتكون من أفضية ونواحي وقرى . كما ذكر القانون الإدارات المحلية بوصفها أحد الوحدات المكونة للدولة أيضاً ولكن النص الخاص بها تعلق بضمان حقوق الأقليات ^{١٠}.

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد أشار إلى الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في العديد من مواده ^{١١} ، كما حددها بصورة صريحة في الباب الثالث المعنون بـ(السلطات الاتحادية) ، والباب الرابع المعنون بـ(اختصاصات السلطات الاتحادية) ، و الباب الخامس المعنون بـ(سلطات الأقاليم) .

وجاءت المادة (١١٦) لتتص بوضوح على أن : (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية) .

^٨ - المواد : (٤ ، ١٤ ، ١٥ ، ٢١ ، ٢٢ ، ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٥ ، ٥٦) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

^٩ - المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .

^{١٠} - نصت الفقرة (د) من المادة (٥٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ على أن : (يضمن هذا القانون الحقوق الإدارية والثقافية والسياسية للتركمان والكلدو آشوريين والمواطنين الآخرين كافة) .

^{١١} - كما في المواد : (٤/خامساً ، ١٠٥ ، ١٠٦ ، ١٠٧ ، ١٣٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ومما يجدر ذكره ، أن الدستور نظر إلى الأقاليم المشكلة قبل صدوره ، والأقاليم التي ستتشكل بعد صدوره ، فقد أعتترف الدستور بإقليم كردستان في المادة (١١٧) ، وأقر بسلطاته القائمة بوصفه إقليماً اتحادياً .

أن الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في جمهورية العراق تتكون مما يأتي :

أولاً - العاصمة :

لقد حدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ محافظة بغداد على أنها عاصمة الدولة^{١٢} ، بحدودها البلدية ، وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد ، ولم يجز الدستور للعاصمة أن تنظم لإقليم^{١٣} .

ثانياً - الأقاليم :

يوجد إقليم واحد هو إقليم كردستان بوصفه من الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في العراق ، وهو الإقليم الذي تم الاعتراف به دستورياً بأثر رجعي . وأقر الدستور كذلك الأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه في المادة (١١٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ . هذا وقد سن مجلس النواب قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ استناداً إلى المادة (١١٨) من الدستور ، رغم تجاوزه للسقف الزمني المحدد لذلك دستورياً .

ثالثاً - المحافظات غير المنتظمة في إقليم :

وهي المحافظات العراقية كافة عدا المحافظات المكونة لإقليم كردستان وهي أربيل ودهوك والسليمانية . وتتكون كل محافظة من عدد من الأقضية والنواحي والقرى .

رابعاً - الإدارات المحلية :

لم يكن المشرع الدستوري موفقاً في اعتبار الإدارات المحلية من وحدات الدولة الاتحادية ، إذ لم ينظمها في المادة (١٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على هذا الأساس ، إذ أنه قد أورد في متن المادة المذكورة الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى وأحال تنظيمها إلى القانون .

^{١٢} - المادة (١١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^{١٣} - المادة (١٢٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ويتضح أن المشرع الدستوري في صياغة المادة (١٢٥) من الدستور لم يميز بصورة واضحة بين المطالب أو الحقوق القومية من جهة ، وتطبيق أسلوبه اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية من جهة أخرى .

المطلب الثاني

المشكلات المؤثرة في علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان

نتناول في هذا المطلب التحديات السياسية التي تواجه نشأة الأقاليم الفيدرالية في العراق ، وخاصة تلك التحديات المبنية على مواقف استندت على الخبرات التراكمية الناجمة عن علاقة الحكومة الاتحادية بإقليم كردستان والمشاكل التي شابت تلك العلاقة ، ضمن المنظومة القانونية أم خارجها .

ولقد أثرت تلك المشكلات الحاصلة بين الطرفين ، على عمليات التطور الطبيعي للنظام السياسي الاتحادي الجديد ، وعلى أداء كل من الحكومة الاتحادية ومجلس النواب ، مما انعكس سلباً على توجيه اهتمام الهيئات الاتحادية نحو تحقيق رفاهية المواطن العراقي وتعزيز أمنه ، أي أن النظام السياسي العراقي الاتحادي ، رغم إنجازاته المختلفة ، لم يحقق لحد الآن (٢٠١٦) أهدافه التنموية والأمنية بنسب مقبولة ، وتؤكد نظرة بسيطة إلى الواقع حقيقة هذا التقييم . ولعل من أهم تلك الإشكاليات في العلاقة بين الطرفين تكمن في الإقرار الدستوري بإقليم كردستان العراق من جهة والاختلاف على مكوناته وموازنته ، وعدم المصادقة على دستوره لمخالفته الدستور الاتحادي من جهة أخرى .

وعلى أساس ذلك ، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، وكما يأتي :

الفرع الأول - الإقرار الدستوري بإقليم كردستان العراق والاختلاف على مكوناته وموازنته :

أولاً - الإقرار الدستوري بإقليم كردستان العراق :

تشكل إقليم كردستان -العراق ، في عام ١٩٩٢ ، إبان فك ارتباطه السياسي عن النظام السياسي العراقي السابق أي عندما كانت الدولة موحدة . أي أن تشكله كان قبل صدور دستور العراق عام ٢٠٠٥ ، الذي اعتمد الشكل الاتحادي للدولة ، كما لم يخضع بالضرورة إلى أحكام قانون تكوين الأقاليم لعام ٢٠٠٨ .

وهذا يعني انه يتعين على أي نظام سياسي جديد أن يقر بوجود هذا الإقليم واقعيًا ، ومن خلال التنظيم القانوني .

وهو ما حصل في إطار قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، ومن ثم في إطار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، الذي أقر واقعيًا ، بإقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليميًا اتحاديًا^{١٤} .

ومن الجدير بالذكر أنه لم تشجع الكتل السياسية العراقية -عدا الكردستانية -عمليات الدفع بتكوين أقاليم فيدرالية في القسم العربي من العراق ، على الأقل بسبب ظروف المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق وضخامة التحديات الداخلية والدولية التي تهدف إلى تقويت قدراته وموارده وشعبه وإقليمه.

ولعل من تلك المشاريع الدعوات التي لم يكتب لها الحياة برغم وجود مقومات نجاحها الجغرافية والاقتصادية ، كانت الدعوة إلى إقامة إقليم الوسط والجنوب ، وإقليم البصرة .

لذا يتعين أن يتم تحقيق تنظيم دستوري وقانوني دقيق بشأن إنشاء الأقاليم في القسم العربي من العراق ، ومن ثم منحها اختصاصات إدارية ومالية واسعة ، وتحاشي منحها اختصاصات سياسية ، أي جعلها تمارس وظيفة إدارية وليس وظيفة سياسية ، عسى أن يحفظ ذلك وحدة الدولة .

ويكون من المهم تفعيل تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية بما يحقق الاستفادة من مزايا مبدأ تقسيم العمل في إدارة وتطوير أقاليم الدولة ، وتحقيق العدالة في الإنفاق العام إذ يكون لكل وحدة إدارية إقليمية نصيب من إجمالي الموازنة العامة .

ثانياً-الخلاف على مكونات الإقليم (مساحته وحدوده) :

يتكون الإقليم وفقاً للمادة (٢) من دستور إقليم كردستان من محافظة دهوك ومحافظات كركوك والسليمانية وأربيل وأقضية عقرة والشيخان وسنجار وتكليف وقرقوش ونواحي زمار وبعشيق واسكي كلك من محافظة نينوى وقضائي خانقين ومنذلي من محافظة ديالى وذلك بحدودها الإدارية قبل عام ١٩٦٨ .

^{١٤} نصت المادة (١١٨) ، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ما يأتي : (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له ، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين) .

وغني عن القول ، إن معظم أركان الحكومة الاتحادية غير مقتتعة بان كل تلك المناطق هي بالأصل تمثل جزءا من مكونات الإقليم ، وخاصة فيما يتعلق بمناطق من محافظات كركوك و نينوى و واسط ، على سبيل المثال لا الحصر .

ولاشك في أن هنالك اعتقاد بان النظام السياسي السابق قد غير من حدود كردستان الإدارية ، وجاءت المادة ١٤٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لمعالجة الموضوع ، حيث نصت على ما يأتي : (أولا: تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها. ثانيا: المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية والمنصوص عليها في المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تمتد وتستمر إلى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور على أن تتجزأ كاملة [التطبيع ، الإحصاء وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها] في مدة أقصاها ٣١ / ١٢ / ٢٠٠٧)^{١٥}.

^{١٥} -نصت المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، على ما يأتي : (أ- تقوم الحكومة العراقية الانتقالية ولا سيما الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية وغيرها من الجهات ذات العلاقة، وعلى وجه السرعة، باتخاذ تدابير، من أجل رفع الظلم الذي سببته ممارسات النظام السابق والمتمثلة بتغيير الوضع السكاني لمناطق معينة بضمنها كركوك، من خلال ترحيل ونفي الأفراد من أماكن سكناهم، ومن خلال الهجرة القسرية من داخل المنطقة وخارجها، وتوطين الأفراد الغرباء عن المنطقة، وحرمان السكان من العمل، ومن خلال تصحيح القومية. ولمعالجة هذا الظلم، على الحكومة الانتقالية العراقية اتخاذ الخطوات التالية: ١- فيما يتعلق بالمقيمين المرحلين والمنفيين والمهجريين والمهاجرين، وانسجاما مع قانون الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية، والإجراءات القانونية الأخرى، على الحكومة القيام خلال فترة معقولة، بإعادة المقيمين إلى منازلهم وممتلكاتهم، وإذا تعذر ذلك على الحكومة تعويضهم تعويضا عادلا.

٢- بشأن الأفراد الذين تم نقلهم إلى مناطق وأراض معينة، وعلى الحكومة البت في أمرهم حسب المادة ١٠ من قانون الهيئة العليا لحل النزاعات الملكية العقارية، لضمان إمكانية إعادة توطينهم، أو لضمان إمكانية تلقي تعويضات من الدولة، أو إمكانية تسلمهم لأراض جديدة من الدولة قرب مقر إقامتهم في المحافظة التي قدموا منها، أو إمكانية تلقيهم تعويضا عن تكاليف انتقالهم إلى تلك المناطق.

٣- بخصوص الأشخاص الذين حرموا من التوظيف أو من وسائل معيشية أخرى لغرض إجبارهم على الهجرة من أماكن إقامتهم في الأقاليم والأراضي، على الحكومة أن تشجع توفير فرص عمل جديدة لهم في تلك المناطق والأراضي.

ولكن لم يتم حل هذه المشكلة حتى الآن بسبب اختلاف وجهات نظر الكتل السياسية المتنافسة حولها ، وتم تجاوز المهلة الدستورية المحددة لإنجاز عمليات التطبيع والإحصاء والاستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها . ومن جانبها قامت حكومة إقليم كردستان بتأسيس وزارة شؤون مناطق خارج إقليم كردستان بموجب القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٦ .

ثالثاً- الخلاف بشأن موازنة إقليم كردستان العراق السنوية :

سارت قوانين الموازنات العامة الاتحادية السنوية في العراق على منهج واحد في تحديد حصة إقليم كردستان فيها بنسبة (١٧ %) منها ، وكما يأتي^{١٦}:

٤-أما بخصوص تصحيح القومية فعلى الحكومة إلغاء جميع القرارات ذات الصلة، والسماح للأشخاص المتضررين، بالحق في تقرير هويتهم الوطنية وانتمائهم العرقي بدون إكراه أو ضغط.
ب- لقد تلاعب النظام السابق أيضا بالحدود الإدارية وغيرها بغية تحقيق أهداف سياسية. على الرئاسة والحكومة العراقية الانتقالية تقديم التوصيات إلى الجمعية الوطنية وذلك لمعالجة تلك التغييرات غير العادلة. وفي حالة عدم تمكن الرئاسة الموافقة بالإجماع على مجموعة من التوصيات، فعلى مجلس الرئاسة القيام بتعيين محكم محايد وبالإجماع لغرض دراسة الموضوع وتقديم التوصيات. وفي حالة عدم قدرة مجلس الرئاسة على الموافقة على محكم، فعلى مجلس الرئاسة أن تطلب من الأمين العام للأمم المتحدة تعيين شخصية دولية مرموقة للقيام بالتحكيم المطلوب.

ج- تؤجل التسوية النهائية للأراضي المتنازع عليها، ومن ضمنها كركوك، إلى حين استكمال الإجراءات أعلاه، 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) .
^{١٦} - ينظر :

- المواد : (١٤ ، ١٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١١ ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤١٨٠) ، تاريخ : ١٤ / ٣ / ٢٠١١ .
- المواد : (١٣ ، ١٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ رقم (٢٢) ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤٢٣٣) ، تاريخ : ١٢ / ٣ / ٢٠١٢ .
- المواد : (٩ ، ١١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٣ رقم (٧) ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤٢٧٢) ، تاريخ : ٢٥ / ٣ / ٢٠١٣ .
- المواد : (١٠ ، ١٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٥ رقم (٢) ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤٣٥٢) ، تاريخ : ١٦ / ٢ / ٢٠١٥ .
- المواد : (٩ ، ١١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦ رقم (١) ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد : (٤٣٩٤) ، تاريخ : ١٨ / ١ / ٢٠١٦ .

١- حددت حصة إقليم كردستان بنسبة (١٧ %) ، من إجمالي النفقات الحاكمة في الموازنة العامة على أن لا يتم التصرف بهذه الحصة إلا بعد التشاور والتنسيق بين الوزارة المعنية في الحكومة الاتحادية والوزارة المعنية في إقليم كردستان .

٢- حددت نسبة (١٧ %) ، من مجموع النفقات التشغيلية ونفقات المشاريع الاستثمارية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها لإقليم كردستان بعد استبعاد النفقات السيادية.

٣- عند حصول زيادة أو انخفاض في إجمالي نفقات الموازنة العامة الاتحادية تضاف أو تخفض حصة إقليم كردستان تناسبياً مع هذه الزيادة أو النقصان على موازنة إقليم كردستان .

٤- يعاد النظر في حصة إقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في الموازنة العامة الاتحادية سنوياً ، وكذلك في ضوء نتائج الإحصاء والتعداد السكاني المزمع إجراؤه ، وعلى أن يتم في ضوءه تحديد المبلغ الحقيقي لحصة الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة بإقليم في الموازنات العامة الاتحادية سنوياً ، وعرض الفرق على مجلس الوزراء الاتحادي لتسويته.

وتكمن إشكالية تلك النسبة في أنها قد حددت باتفاق سياسي ، وليس على أساس إحصائي رسمي دقيق . ومن هنا تكمن أهمية إجراء إحصاء وتعداد سكاني في العراق ، ليجري على أساسه إعادة النظر في حصة إقليم كردستان بصورة حقيقية ودقيقة وعادلة .

الفرع الثاني - عدم المصادقة على دستور إقليم كردستان العراق لمخالفته الدستور الاتحادي :

انسجاماً لما ورد في الدستور الاتحادي للإقليم من اختصاصات ، فإن الإقليم بدوره يقوم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطاته وصلاحياته ، وآليات ممارستها على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي (المادة ١٢٠) ، فضلاً عن تحديده لنوع وطبيعة نظامه السياسي^{١٧} .

وعلى هذا الأساس ، تم تبني مشروع دستور إقليم كردستان من قبل المجلس الوطني الكردستاني (البرلمان) بموجب قراره (٢٦) الذي اتخذ بتاريخ : ٧ / تشرين الثاني / ٢٠٠٢ . ومن ثم شكل المجلس لجنة مختصة بإعادة النظر في المشروع بموجب قراره المرقم (٥) والمؤرخ في ٨ / ٩ / ٢٠٠٥ .

^{١٧} - نصت المادة (١) من دستور كردستان على إن : (إقليم كردستان من أقاليم الجمهورية الفدرالية العراقية ، ويكون نظامه السياسي جمهورياً برلمانياً ديمقراطياً تعددياً) .

وبجلسة المجلس الوطني الكردستاني التاسعة عشر المنعقدة بتاريخ ٢٦ / ١١ / ٢٠٠٨ ،
، شرع قانون إقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦) / ٢٠٠٨ ، بهدف تحديد آلية
لوضع دستور دائم للإقليم وفقا لأحكام المادة ١٢٠ من الدستور العراقي الاتحادي لعام ٢٠٠٥
الذي يعطي الحق للأقاليم بأن يكون لها دستورا خاص بها .

وطالب المجلس من اللجنة المختصة بإعادة النظر في المشروع تقديمه إلى رئاسة
المجلس حال الانتهاء من عملها ، لتقوم الأخيرة بإدراج الصيغة النهائية للمشروع والتصويت
عليه ، ومن ثم عرضه على الاستفتاء العام بعد موافقة المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه .

واجرى المجلس الوطني الكردستاني التعديل الأول على قانون إقرار دستور إقليم
كردستان العراق رقم (١٦) / ٢٠٠٨ ، بجلسته العشرين المنعقدة بتاريخ ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٩ ،
عندما شرع القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩^{١٨} ، الذي تضمن تحديد موعد لإجراء عملية
الاستفتاء الشعبي العام على مشروع الدستور وبالاقتراع العام السري المباشر وفق المادة (١)
وذلك في يوم السبت المصادف ٢٥ / ٧ / ٢٠٠٩ . كما عد الدستور موافقا عليه بحصوله على
أكثرية المصوتين بنعم في الاستفتاء الشعبي العام ، وحدد نفاذه بعد مضي ثلاثين يوما من تاريخ
الاستفتاء وفق المادة (٤) . فضلا عن تحديده الشروط الواجب توافرها في المصوتين بموجب
المادة (٥) وهي أن يكون عراقيا من مواطني كردستان العراق واكمل الثامنة عشر من العمر
وان يكون مسجلا في سجل الناخبين .

ومن الجدير بالذكر أن هذا الاستفتاء لم يجرى لحد الآن بسبب الخلافات الحاصلة بين
حكومة الإقليم والحكومة الاتحادية بشأن بعض مواد هذا الدستور .

^{١٨} - قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ ، قانون التعديل الأول لقانون إقرار دستور إقليم كردستان العراق رقم (١٦)
لسنة ٢٠٠٨ .