الأساس الدستوري والقضائي لاستفتاء إقليم كردستان العراق ودور المحكمة الاتحادية العليا فيه

إعداد الدكتور

أحمد مزبان ديوان

The Constitutional and Judicial Basis of the Kurdistan Region of Iraq Referendum and the Role of the Federal Supreme Court

Prepared by Dr. Ahmed Mazban Diwan

الملخص

يتناول البحث استفتاء إقليم كردستان العراق لعام ٢٠١٧ من زاوية دستورية وقضائية، حيث يمثل هذا الاستفتاء حالة فريدة على صعيد العلاقة بين السلطات الاتحادية والإقليمية في العراق. وقد أظهر الحدث التوتر الكبير بين الطموحات الإقليمية ورغبة الإقليم في تقرير مصيره، من جهة، وحدود السلطة الاتحادية وضرورة الحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى. حاول الإقليم الاستناد إلى مرتكزات دستورية ومبادئ الديمقراطية لتبرير إجراء الاستفتاء، غير أن الإجراءات القانونية المطبقة كانت محل جدل، وأكدت المحكمة الاتحادية العليا أن أي قرار يخرق النصوص الدستورية يعد باطلاً، مهما بدا مشروعاً سياسياً.

وقد أبرزت التجربة دور القضاء الدستوري كحارس على وحدة الدولة، حيث اتخذت المحكمة قرارات ملزمة للسلطات الإقليمية تهدف إلى ضبط النزاع القانوني والسياسي. كما كشفت الأزمة عن تحديات تطبيق مبادئ الفدرالية والديمقراطية في العراق، خصوصاً فيما يتعلق بحق الأقاليم في تقرير المصير وحدود سلطاتها، الأمر الذي أدى إلى تصاعد التوتر بين المركز والإقليم وإثارة جدل سياسي وقانوني واسع.

ويمثل هذا الاستفتاء نموذجاً استثنائياً لدراسة النزاعات الدستورية في الدول الفدرالية، إذ يوضح كيف يمكن للمحكمة العليا أن تكون الجهة الحاسمة في الحفاظ على وحدة الدولة وضمان الالتزام

بالقوانين الدستورية، بما يعكس أهمية وجود آليات قضائية واضحة وقوية لحل النزاعات بين السلطات المختلفة في ظل بيئة سياسية معقدة.

الكلمات المفتاحية: استفتاء إقليم كردستان العراق، الدستور العراقي، المحكمة الاتحادية العليا، الفدرالية، الوحدة الوطنية، حقوق الأقاليم، النزاعات الدستورية، تقرير المصير، الرقابة القضائية، الشرعية القانونية.

Abstract

The study addresses the 2017 Kurdistan Region of Iraq referendum from a constitutional and judicial perspective, as this referendum represents a unique case concerning the relationship between the federal and regional authorities in Iraq. The event highlighted the significant tension between the regional ambitions and the region's desire for self-determination on one hand, and the limits of federal authority and the necessity to preserve the unity of the state on the other. The region attempted to rely on constitutional bases and democratic principles to justify holding the referendum, but the applied legal procedures were controversial, and the Federal Supreme Court confirmed that any decision violating the constitutional provisions is null and void, regardless of its political justification.

The experience also highlighted the role of constitutional judiciary as the guardian of state unity, as the Court issued binding decisions for the regional authorities aimed at regulating the legal and political dispute. The crisis revealed challenges in implementing the principles of federalism and democracy in Iraq, particularly regarding the rights of regions to self-determination and the limits of their powers, which led to heightened tensions between the federal government and the region and sparked widespread political and legal debate.

This referendum represents an exceptional model for studying constitutional disputes in federal states, illustrating how the Supreme Court can serve as the decisive authority in preserving state unity and ensuring adherence to constitutional laws, reflecting the importance of having clear and strong judicial mechanisms to resolve disputes between different authorities in a complex political environment.

Keywords: Kurdistan Region of Iraq Referendum, Iraqi Constitution, Federal Supreme Court, Federalism, National Unity, Regional Rights, Constitutional Disputes, Self-Determination, Judicial Oversight, Legal Legitimacy.

المقدمة

شهد العراق منذ عام ٢٠٠٣ تحوّلات جذرية في بنيته السياسية والدستورية بعد إقرار دستور عام ٢٠٠٥ الذي كرّس لأول مرة مفهوم الدولة الاتحادية (الفدرالية) ونصّ على توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. كان الهدف المعلن من هذا التحول هو ترسيخ مبادئ الديمقراطية وتكريس مبدأ المشاركة الواسعة في السلطة وضمان حقوق المكوّنات المختلفة، غير أن التطبيق العملي للنصوص الدستورية واجه تحديات كبيرة تمثلت في تضارب التفسيرات وتعارض المصالح بين المركز والأقاليم(١).

في هذا السياق برز إقليم كردستان العراق بوصفه التجربة الأوسع والأقدم ضمن الدولة العراقية في ممارسة الحكم الذاتي، حيث يتمتع الإقليم بدستور محلي وبرلمان وحكومة خاصة به. ومع تعاظم طموحاته السياسية والاقتصادية، بدأ الحديث يتصاعد داخل الإقليم عن إمكانية تنظيم استفتاء شعبي لتقرير المصير والانفصال عن العراق، مستنداً إلى ما اعتبره الإقليم «مرتكزات دستورية وديمقراطية» تتيح له مثل هذا الحق.

وقد بلغ هذا المسار ذروته في ٢٥ أيلول ٢٠١٧ حين أقدمت حكومة الإقليم على إجراء الاستفتاء فعلياً، الأمر الذي فجّر أزمة دستورية وسياسية حادة مع الحكومة الاتحادية في بغداد. فبينما رأت سلطات الإقليم أن الاستفتاء حق مشروع وممارسة ديمقراطية ضمن إطار النظام الاتحادي، اعتبرت الحكومة الاتحادية ذلك خرقاً للدستور العراقي ومساساً بوحدة البلاد.

هنا برزت المحكمة الاتحادية العليا كجهة قضائية دستورية مختصة بحسم النزاعات بين المركز والأقاليم، فأصدرت أوامر ولائية بوقف إجراءات الاستفتاء وقرارات تفسيرية تؤكد على وحدة الدولة الاتحادية وعدم جواز انفصال أي من مكوّناتها، كما قضت لاحقاً ببطلان الاستفتاء والنتائج المترتبة

---

(١) رعد القادري، الفيدرالية ومأزق العراق الدستوري، ورقة بحثية مقدمة إلى برنامج الشرق الأوسط، تشاتام هاوس، لندن، ٢٠٢٠، ص١.

عليه. وقد أعاد ذلك إلى الواجهة مسألة الدور المحوري للقضاء الدستوري في ضبط العلاقة بين السلطات الاتحادية والإقليمية وصون النظام الدستوري.

إن البحث في الأساس الدستوري والقضائي لاستفتاء إقليم كردستان العراق ودور المحكمة الاتحادية العليا فيه لا يقتصر على دراسة حدث بعينه، بل يتناول إشكالية أوسع تتعلق بمدى التزام السلطات الدستورية في العراق بقواعد الدستور، وحدود ممارسة الحق في تقرير المصير في ظل الدولة الاتحادية، وكيفية موازنة هذا الحق مع مبدأ وحدة الدولة. كما يتيح هذا البحث فرصة لإلقاء الضوء على التجربة العراقية في القضاء الدستوري مقارنة ببعض النماذج الدولية، ويفتح المجال أمام استخلاص دروس يمكن أن تسهم في تطوير الإطار القانوني المنظّم للعلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم مستقبلاً.

أولاً: أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول مسألة دستورية وقضائية ذات حساسية عالية في التجربة العراقية المعاصرة؛ إذ إن استفتاء إقليم كردستان العراق لعام ٢٠١٧ لم يكن مجرّد حدث سياسي، بل شكّل اختباراً حقيقياً لمدى صلابة النصوص الدستورية العراقية وقدرة مؤسسات الدولة، وعلى رأسها المحكمة الاتحادية العليا، على ضبط العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم. ويكتسب هذا الموضوع أهمية خاصة من جوانب متعددة:

١- أنه يسلّط الضوء على حدود السلطة الإقليمية في مواجهة السلطة الاتحادية في ظل النظام الفدرالي العراقي، بما يسهم في توضيح طبيعة الفدرالية العراقية وخصوصيتها مقارنة بالنماذج الدولية.

٢- أنه يُبرز الدور المحوري للمحكمة الاتحادية العليا باعتبارها الحارس على الدستور وأداة حماية وحدة الدولة الاتحادية من خلال سلطاتها في الرقابة والتفسير.

٣- أن دراسة هذا الموضوع تساعد على فهم التحديات القانونية والسياسية التي تواجه العراق في إدارة التنوع وضمان التمثيل والحقوق الدستورية للمكوّنات المختلفة.

٤- أن البحث يسهم في إثراء المكتبة القانونية العربية بمادة تحليلية حول استفتاء نادر الحدوث في الدول الاتحادية العربية، ويتيح للباحثين والمهتمين استخلاص دروس عملية تساعد على تطوير التشريعات والسياسات ذات الصلة.

ثانياً: أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية، من أبرزها:

١- تحديد المرتكزات الدستورية التي استند إليها إقليم كردستان في إجراء الاستفتاء عام ٢٠١٧، وبيان مدى انسجامها مع أحكام الدستور العراقي.

٢- تحليل قرارات المحكمة الاتحادية العليا وأوامرها الولائية والتفسيرية المتعلقة بالاستفتاء، وبيان أثرها في حسم النزاع بين الحكومة الاتحادية والإقليم.

٣- توضيح حدود الصلاحيات الممنوحة لكلٍّ من الحكومة الاتحادية والأقاليم في ضوء النظام الفدرالي العراقي، مع إبراز أوجه القصور أو الغموض في النصوص الدستورية.

٤- تقديم توصيات قانونية تسهم في منع تكرار الأزمات الدستورية مستقبلاً وتحقيق التوازن بين حق تقرير المصير ووحدة الدولة.

ثالثاً: إشكالية البحث:

تتمحور الإشكالية الرئيسة لهذا البحث حول التساؤل عن **مدى مشروعية استفتاء إقليم كردستان العراق لعام ٢٠١٧ في ضوء أحكام الدستور العراقي، وعن حدود الدور الذي تمارسه المحكمة الاتحادية العليا في ضبط العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وصون وحدة الدولة الاتحادية؟**

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسة عدد من الإشكاليات الفرعية، من أبرزها:

١- هل يمنح الدستور العراقي للإقليم حق تنظيم استفتاء لتقرير المصير أو الانفصال؟

٢- إلى أي مدى تملك المحكمة الاتحادية العليا سلطة إلزام الأقاليم بقراراتها الولائية والتفسيرية؟

٣- ما أثر قرارات المحكمة الاتحادية على النتائج القانونية والسياسية للاستفتاء؟

٤- كيف يمكن التوفيق بين مبادئ الفدرالية والديمقراطية من جهة، ومبدأ وحدة الدولة العراقية من جهة أخرى؟

رابعاً: منهج البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية العراقية وأحكام المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة باستفتاء إقليم كردستان، كما يوظّف البحث المنهج الوصفي لتقديم صورة متكاملة عن خلفية الاستفتاء وأبعاده السياسية والقانونية، والمنهج التاريخي لتتبع تطور العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم منذ إقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وحتى إجراء الاستفتاء سنة ٢٠١٧.

ويُعتمد في ذلك على مصادر متنوعة تشمل النصوص الدستورية والتشريعات، وقرارات المحكمة الاتحادية، والبحوث الأكاديمية والدراسات القانونية ذات الصلة، من أجل الوصول إلى نتائج دقيقة وتوصيات عملية.

خامساً: خطة البحث:

تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسيين يتفرع كل مبحث إلى مطالب محددة، وذلك كما يلي:

المبحث الأول: المرتكزات الدستورية لإجراء استفتاء إقليم كردستان. المطلب الأول: المرتكزات المتعلقة بالخروقات الدستورية. والمطلب الثاني: المرتكزات المتعلقة بالديمقراطية والفدرالية.

أما المبحث الثاني: موقف المحكمة الاتحادية العليا العراقية من استفتاء إقليم كردستان. المطلب الأول: موقف المحكمة الاتحادية العليا لجهة مراقبة تفسير القوانين. والمطلب الثاني: موقف المحكمة الاتحادية العليا لجهة الرقابة على دستورية القوانين. أما المطلب الثالث: موقف المحكمة الاتحادية العليا من إجراء الاستفتاء في المناطق المتنازع عليها.

المبحث الأول

المرتكزات الدستورية لإجراء استفتاء إقليم كردستان

تخضع ممارسة السلطة من جانب المؤسسات الدستورية للأحكام الدستورية الملزمة، ويُعدّ الإخلال بها انتهاكاً صريحاً لتلك الأحكام. كما أنّ الفيدرالية والديمقراطية يرتبطان ارتباطاً وثيقاً، إذ تستلزم الفيدرالية تطبيق المبادئ الديمقراطية في توزيع الاختصاصات، وهو ما استندت إليه سلطات الإقليم في تبرير إجراء الاستفتاء.

ولتبيان **المرتكزات الدستورية لإجراء استفتاء إقليم كردستان** سنتطرق إلى ذلك عبر مطلبين:

المطلب الأول: المرتكزات المتعلقة بالخروقات الدستورية.

المطلب الثاني: المرتكزات المتعلقة بالديمقراطية والفدرالية.

المطلب الأول

المرتكزات المتعلقة بالخروقات الدستورية

إنّ ممارسة السلطة من جانب المؤسسات الدستورية تخضع للأحكام الدستورية الملزمة عند قيام كلّ منها بممارسة اختصاصاتها المقرّرة بموجب الدستور. ويُمكن القول إنّ الأفعال التي تشكّل انتهاكًا أو خرقًا لهذه الأحكام تتمثّل في: مخالفة الدستور، أو تعليقه، أو تعديله خارج الإطار الدستوري المحدّد لذلك(١).

ومخالفة الدستور إما تكون مخالفة شكلية للدستور، أو مخالفة موضوعية للدستور، وتتضمن المخالفة الشكلية للدستور مخالفة قواعد (الاختصاص، الشكل، الإجراءات). إن قواعد الشكل في نطاق القانون الدستوري، تعني الإجراءات التي يجب اتباعها من قبل السلطات، وهذه الإجراءات مدونة في الدستور ذاته، أما الاختصاص فيعني تحديد اختصاصات كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولا يجوز لأي من السلطات أن يتنازل عن اختصاصه لصالح السلطات الأخرى(٢).

إن العيوب الشكلية يمكن اكتشافها بصورة سهلة، لأن جميع الإجراءات الشكلية منصوص عليها في الدستور، ومن حيث الإجراءات فإنها منها ما هو جوهري، بحيث يترتب على إغفاله بطلان بالفعل، لتخلف الشكل فيه ومنه ما هو غير جوهري، التي لا يترتب على عدم مراعاته البطلان.

أما المخالفة الموضوعية للدستور فهي تتحقق في حالتين أساسيتين، الأولى الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية، أما الثاني الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية. أما تعليق الدستور فإنه يعد من الحلول الدستورية أو المواجهة الدستورية للأزمات وهي تنطوي على معالجات لهذه الأزمات، ومن

---

(١) رافع خضر صالح شبر، انتهاك الدستور، مكتبة السنهوري، ط ١، ٢٠١٦، ص ٦٥.

(٢) خاموش عمر عبد الله، دور السطلات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط ١، ٢٠١٩، ص ٢٣٣.

بين هذه المعالجات لجوء السلطة لسبب أو آخر إلى إصدار قرار بتعطيل (أحكام الدستور) نفسها كلاً أو جزءاً منها، فنكون والحالة هذه أمام تعطيل رسمي للدستور[١].

والتعطيل إما يكون كلياً أو جزئياً، وقد يكون رسمياً، وقد يكون فعلياً إذا أهمل الحكام تطبيق قواعد الدستور بشكل كلي أو جزئي[٢]. وفيما يتعلق بتعديل الدستور فهو يكون أما بتعديل المبادئ الأساسية للدستور، مخالفة إجراءات التعديل، تغيير إجراءات التعديل، انتهاك الغاية من التعديل، انتهاك الحظر الموضوعي، انتهاك الحظر الزمني.

واستندت السلطات في الإقليم، على الخروقات الدستورية من قبل السلطات الاتحادية لإجراء الاستفتاء. وقد تم إعداد "مذكرة قانونية معنية بانتهاكات دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، من قبل السلطات الاتحادية العراقية، من قبل مجموعة من خبراء وأساتذة القانون الدستوري والدولي والعلاقات الدولية. بإشراف مكتب رئيس إقليم كوردستان في عام ٢٠١٧، وتناول الوفد المفاوض مع الحكومة العراقية هذه المذكرة، أثناء مناقشة موضوع الاستفتاء، دون أن يتوصل الطرفان إلى أي اتفاق بشأن معالجة هذه الانتهاكات.

بموجب هذه المذكرة، فإن الانتهاكات تتعلق بالبنية المؤسسية من جهة وتصرفات السلطات المعنية من جهة أخرى. وبالنسبة للخروقات الدستورية، فلنفترض إن أغلبية برلمانية في دولة اتحادية متعددة القوميات، تعلق من جانب واحد ترتيباً اتحادياً للتمثيل الخاص، أو الفيتو الدستوري لأقلية دون المس بأي حق من الحقوق الفردية للمواطنة، مثل استخدام اللغة، أو الوصول إلى المناصب العامة، إذا تمتعت الأغلبية بمثل هذه السلطة لتعديل شروط الاتحاد لصالحها، فلن يكون لدى الأقليات سبب لقبولها وعلى أنها عادلة وملزمة، لأنه في هذه الحالة من الصعب تحديد ما يجب اعتباره خرقاً للدستور[٣].

---

(١) نوري لطيف، وعلي غالب خضر، القانون الدستوري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بدون سنة الطبع، ص ١٩٠.

(٢) خاموش عمر عبد الله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير – دراسة مقارنة، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧، ص ٢٤.

(٣) خاموش عمر عبد الله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير، مرجع سابق، ص ٢٤.

وأياً كان الأمر فإن الخروقات الدستورية تؤدي إلى توسيع الفجوة بين الأقاليم والسلطات الاتحادية، ومن الممكن أن تتطور إلى الانفصال الفعلى، لذلك يجب على السلطات الاتحادية العمل من أجل الالتزام بأحكام ومواد الدستور. وحل المشكلات بالطرق والوسائل الدستورية.

المطلب الثاني

المرتكزات المتعلقة بالديمقراطية والفدرالية

أن العلاقة بين الفدرالية والديمقراطية هي علاقة عضوية ومتلازمة، لأن الفدرالية تتطلب تطبيق مبادئ الديمقراطية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، وعدم تمركزها واحترام حقوق وحريات الأفراد. ومن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الفدرالي، هو مبدأ الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الدول الأعضاء في ممارسة شؤونها الداخلية ضمن إقليمها، وممارستها للاختصاصات الممنوحة لها بموجب الاتحاد.

وهنالك شروطاً معينة يجب أن تتحقق من أجل ديمقراطية فدرالية ناجحة:

١-أن النخبة المثقفة لديها القدرة على التوفيق بين المصالح الوطنية العامة، والمصالح الإقليمية الخاصة.

٢-لديها القدرة على تخطي الانقسامات وبذل جهد مشترك مع نخب الثقافات الإقليمية المنافسة.

٣-أن يكون لديها التزام بحفظ النظام، وتحسين تماسكه واستقراره.

٤-وأخيراً فإن النخبة تدرك مخاطر التفكك السياسي.

إن النصوص الواردة في المواد (١[١]، ٥[٢]، ٦[١]) أكدت على المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي في العراق، وليس هناك أدنى شك من أن تطبيق هذه المواد بصورة صحيحة يساهم في

---

(١) **نصت المادة الأولى من الدستور العراقي على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).**

(٢) **نصت المادة الخامسة على أن (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية).**

تحقيق الديمقراطية ودولة القانون، وتأكيداً على ذلك حظرت الفقرة (أ) من المادة (٢) تشريع أي قانون يتعارض مع المبادئ الديمقراطية. ويتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية، وهذه الوسيلة هي الاقتراع السري العام المباشر، والاستفتاء الشعبي في بعض الحالات[٢].

وبناء عليه فإن الأصل في النصوص الدستورية أنها تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متألفاً متماسكاً، بما مؤداه أن يكون لكل نص منها مضمون محدد يستقل به عن غيره من النصوص استقلالاً، ولكن لا يعزلها عن بعضها البعض وإنما يقيم منها في مجموعها ذلك البنيان، الذي يعكس ما ارتأته الإرادة الشعبية القائمة لدعم مصالحها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يجوز بالتالي أن تفسر النصوص الدستورية بما يبتعد بها عن الغاية النهائية المقصودة منها، ولا أن ينظر إليها بوصفها هائمة في فراغ، أو باعتبارها قيمة مثالية منفصلة عن محيطها الخارجي[٣].

ونجد إن قرار المحكمة الاتحادية العراقية ركزت في تفسيرها على المواد التي تؤكد على وحدة العراق، ومن هذا المنطلق أشارت إلى المادة (١١٦) من الدستور لبيان الوحدات التي تتكون منها الجمهورية العراقية، وهي "العاصمة والأقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية"، والغرض من وراء الرجوع إلى هذه المادة هي لتوضيح إلى أن أياً من تلك الوحدات لا تتمتع بحق الانفصال، كما تطرق إلى المادة (١٠٩) والمادة (٤٧) وهي تتناول الزام: السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بالمحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته "ونظامه الديمقراطي الاتحادي"، إلا أنه لم يتوقف لتوضيح وتحديد مفهوم "نظام ديمقراطي اتحادي"، ولم يبين عناصر ومكونات ذلك النظام، وأغفل تماماً ذكر موقع العراق من النظام الديمقراطي.

فلم تفسر المحكمة مسألة استفتاء تقرير المصير والانفصال في إطار المبادئ الديمقراطية التي ذكرها الدستور العراقي، بل فسرت تلك المسائل في إطار المواد التي تنص على وحدة العراق،

---

(١) نصت المادة السادسة من الدستور (يتم تداول السلطة سلمياً، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور).

(٢) المواد (٤، ٢٠، ١١٩، ١٢٦، ١٣١، ١٤٢، ١٤٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) مجدي مدحت النهري، تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري – دراسة مقارنة، مكتبة الجلاء الجديد – المنصورة، مصر، ٢٠٠٣، ص ٥٢.

وبالتالي أهملت إحدى أهم الأسس التي يقوم عليها تفسير النصوص الدستورية ألا وهي أنه يجب عند تفسير نصوص الدستور النظر إليها باعتبارها وحدة واحدة، يكمل بعضها بعضاً، بحيث لا يفسر أي منها بمعزل عن النصوص الأخرى.

المبحث الثاني

موقف المحكمة الاتحادية العليا العراقية من استفتاء إقليم كوردستان

يبرز في هذا السياق موقف المحكمة الاتحادية العليا، إذ أصدرت بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥ أمرًا ولائيًا بوقف إجراءات الاستفتاء، في إطار نظرها في الدعاوى المرقّمة (٩١، ٩٤، ٩٦/ اتحادية/٢٠١٧) المقامة للطعن بدستورية قرار الاستفتاء من قبل الحكومة الاتحادية وبعض أعضاء مجلس النواب العراقي. وقد صدر الأمر بأغلبية أعضاء المحكمة استنادًا إلى أحكام المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، إلى حين الفصل في تلك الدعاوى[١].

ومع ذلك، أصرت حكومة إقليم كردستان على المضي في إجراء الاستفتاء رغم أن قرار المحكمة الاتحادية كان ملزمًا لها، الأمر الذي جعل الاستفتاء الذي أجرته باطلًا بغض النظر عن مشروعيته من الناحية الموضوعية، نظرًا لمخالفته قراراً باتاً وملزماً صادراً عن المحكمة الاتحادية العليا[٢].

وعرض الموضوع مجددًا على المحكمة الاتحادية العليا بطلب من الحكومة الاتحادية لتفسير نص المادة الأولى من الدستور العراقي التي تنص على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق". وقد تمحور الطلب حول تفسير عبارة «دولة اتحادية واحدة" وما إذا كانت تمنع أي إقليم أو

---

(١) جاء في نص قرار المحكمة: "...وبالنظر لاستيفاء الشكلية في الطلبات المقدمة وبعد الاطلاع على وقائع الطلبات وأسانيدها والتي تستند إلى غرض قانوني وربما للقضاء الدستوري من ولاية عامة في المسائل الدستورية طبقاً لأحكام المادة (٩٣) من الدستور، وبعد المداولة واستناداً لأحكام المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ قررت المحكمة الاتحادية العليا ايقاف إجراءات الاستفتاء المنوي إجراءه بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥ في إقليم كردستان والمناطق الأخرى... لحين حسم الدعاوى الدستورية المقامة بهذا المآل من الناحية الدستورية وصدر القرار باتفاق سبعة اعضاء مقابل صوتين من أعضاء المحكمة الاتحادية العليا...".

(٢) نصت المادة (٩٤) العراقي من الدستور العراقي على أن: "قررت المحكمة الاتحادية العليا بانه وملزمة للسلطات كافة".

محافظة غير منتظمة في إقليم، منضوية تحت سيادة الدولة، من إعلان الانفصال عنها، وكذلك حول دلالة عبارة "وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق" فيما إذا كانت توجب استمرار بقاء مكونات النظام الاتحادي المنصوص عليها في الدستور – العاصمة والأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية – من دون أن يكون لأي منها الحق في الانفصال عن الدولة العراقية.

وأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها التفسيري رقم (١٢٢/ اتحادية/٢٠١٧) متضمناً عدم جواز انفصال أي من مكونات النظام الاتحادي[١].. كما أنهت المحكمة الجدل القائم بشأن مشروعية استفتاء انفصال إقليم كردستان بقرارها الصادر في الدعاوى المرقّمة (٨٩، ١٩، ٩٢، ٩٣/ اتحادية/٢٠١٧) المقدمة للطعن بقرار إجراء الاستفتاء، إذ قضت بعدم دستورية الأمر الإقليمي بإجراء الاستفتاء وبطلان ما ترتب عليه من نتائج[٢].

ولتبيان **موقف المحكمة الاتحادية العليا العراقية من استفتاء إقليم كوردستان** سنتطرق إلى ذلك عبر ثلاث مطالب:

المطلب الأول: موقف المحكمة الاتحادية العليا لجهة مراقبة تفسير القوانين.

المطلب الثاني: موقف المحكمة الاتحادية العليا لجهة الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الثالث: موقف المحكمة الاتحادية العليا لإجراء الاستفتاء في المناطق المتنازع عليها.

المطلب الأول

موقف المحكمة الاتحادية العليا لجهة مراقبة تفسير القوانين

يتألف الدستور من مجموعة من النصوص، يكون بعضها واضح الدلالة وبعضها الآخر غامضاً يحتاج إلى التفسير لإزالة الإبهام. ويُعد الهدف الرئيس من تفسير النصوص الدستورية هو رفع هذا الغموض وتحديد المقصود منها. وقد نصّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٩٣) على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير أحكامه.

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق التفسيري رقم (١٢٢/اتحادية/٢٠١٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١١/٦.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق بالعدد (٨٩، ٩١، ٩٢، ٩٣/اتحادية/٢٠١٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢٠.

غير أنّ تقدير دستورية النصوص من الناحية الموضوعية لا يتوقف على الشكل أو الوعاء الذي وردت فيه هذه النصوص ضمن قانون أو مرسوم ما؛ فهي لا تفقد صفتها الدستورية طالما تناولت موضوعات يختص الدستور بتنظيمها أو أقرّ لها الدستور ذاته قيمة دستورية من حيث ما تنظمه أو يقرره من إجراءات(١).

أن تقديم الطلب لتفسير نص دستوري، يعد شرطاً إجرائياً للاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري. حيث نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة (٣) من المادة (٩٣) على أنه "يكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد، وغيره من حق الطعن المباشر لدى المحكمة"، أي أن من لديه حق الطعن هم: مجلس الوزراء، وذوو الشأن من الأفراد وغيرهم.

إلا أن الدستور العراقي، وقانون المحكمة الاتحادية العليا لم يشيرا إلى من له الحق في تقديم طلب التفسير الدستوري، وهل **يمكن عد الأشخاص الذين نص عليهم الدستور صراحة-مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم- أن لهم الحق بإقامة طلب التفسير الدستوري، مثلما لهم الحق بإقامة الدعاوي الأخرى أمام المحكمة الاتحادية العليا؟**

إن سكوت الدستور جاء كنتيجة للمفاوضات الدستورية، كان الأكراد يحلمون بالانفصال، إلا أن الفرصة كانت ضئيلة للسماح لهم بالحصول على فقرة تسمح صراحة بذلك، وبالتالي يمكن وصف الصمت كنتيجة لعدم القدرة على التوصل إلى اتفاق على الانفصال.

وفيما يتعلق بتفسير نص المادة (١) من الدستور، فإن الأمين العام لمجلس الوزراء هو الذي تقدم بالطلب، بكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العدد (ق/٢/٢/٦٨/٠٣٥٨٧٠) المؤرخ في ٢٠٠٧/١١/٥.

وسكت الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وقانون المحكمة الاتحادية العليا، ونظامها الداخلي عن كيفية تقديم طلب التفسير المباشر، كما لم يشر إلى اشتراط سبب طلب التفسير الدستوري. أن أحد أهم المبادئ التي يستند عليها في التفسير، هي أن كل نص في الوثيقة التشريعية يعد وثيق الصلة مع أجزاء الوثيقة الأخرى، وهذه الصلة يمكن أن تسهم في توضيح النصوص الغامضة أو تفسيرها، لذا

---

(١) محمد باهي أبو يونس، الاختصاص الأصلي للمحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية في النظام الدستوري الكويتي –دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٦٢.

عرفت هذه الوسيلة التفسيرية بأنها: تقريب جزئيات النص الواحد، أو النصوص ذات الصلة في الوثيقة التشريعية ذاتها[١].

وأصدرت المحكمة الاتحادية العليا العراقية قراراً في (٢٠١٧/١١/٦) ، بشأن تفسير نص المادة (١) من الدستور، التي تنص على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وجاء في القرار "... ولم تجد المحكمة الاتحادية العليا من خلال استعراض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ودراستها، نصاً يجيز انفصال أي من مكونات النظام الاتحادي في جمهورية العراق...".

ونجد أن قرار المحكمة الاتحادية (١٢٢/ اتحادية /٢٠١٧) في (٢٠١٧/١١/٦) بشأن تفسير نص المادة (١) من الدستور، اقتصر في تفسيرها على النصوص الدستورية بدليل ما جاء فيه ".... ولم تجد المحكمة الاتحادية العليا من خلال استعراض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ودراستها، نصاً يجيز انفصال أي مكونات النظام الاتحادي في جمهورية العراق....".

أي أن القضاء الدستوري في العراق، اهمل ديباجة الدستور العراقي عند تفسيرها لهذه المادة من الدستور، والذي يعد وفقاً لرأي غالبية الفقهاء القانون الدستوري جزءاً من الدستور يتمتع بنفس قيمة النصوص الدستورية، حيث أكدت الديباجة في سطرها الأخير على: ".... أن الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وأرضاً وسيادة".

وبهذا النهج الغير علمي، في التفسير خالف القضاء الدستوري العراقي الأسلوب المتبع في تفسير نصوص الدستور، حيث اهمل تماماً الإشارة إلى الديباجة، وكأن الديباجة ليست جزءاً من الدستور، ولا يتمتع بالقيمة الدستورية، لذلك نجد أن تفسيره لهذا النص جاء ناقصاً لكونه اعتمد فقط على مواد الدستور.

---

(١) علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ص ١٤٥.

المطلب الثاني

موقف المحكمة الاتحادية العليا لجهة الرقابة على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين قيام القاضي الدستوري بالفصل في مدى توافق القوانين مع أحكام الدستور وعدم خروجها عليه. وتتمثل مهمة القاضي الدستوري في التحقق من دستورية القوانين عبر ممارسته الرقابة بصورة طبيعية على النصوص القانونية. ومن ثم يقتضي الأمر التمييز بين النص والقاعدة؛ إذ قد يضم النص الواحد أكثر من قاعدة قانونية، مما يتيح فصل قاعدة معينة دون أن يؤدي ذلك إلى إلغاء النص بأكمله، لكونه يشتمل على قواعد أخرى تبقى نافذة. أما إذا كان النص يتضمن قاعدة قانونية واحدة فقط، فيتحقق التطابق بين النص والقاعدة دون أي لبس، وفي هذه الحالة ينظر القاضي الدستوري في النص ذاته. وبالمقابل، إذا كان النص واسع النطاق متضمناً أكثر من قاعدة، يكون القاضي الدستوري أمام خيار النظر إمّا في النص ككل أو في القاعدة محل الطعن تحديداً[١].

أن القاضي في استبعاده للقانون غير الدستوري في النزاع المعروض عليه، لا يخرج عن دوره القضائي ووظيفته، فهو إزاء تعارض بين نص القانون الأدنى مع نص في الدستور الأعلى، وجب عليه تفضيل تطبيق الدستور الأعلى مرتبة، لصدوره عن السلطة التأسيسية الأصلية، وهي أعلى مرتبة من السلطة التشريعية المؤسسة. وأن إلزام السلطة التشريعية للقضاء بتطبيق قانون مخالف للدستور، يتضمن عدواناً على استقلال السلطة القضائية، وإهداراً لمبدأ الفصل بين السلطات ذاته[٢].

وتختلف السلطات التي تمنحها الدساتير للهيئات القضائية بخصوص القانون غير الدستوري، إذ لم تتفق الدول التي أخذت بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين على أسلوب واحد، فقد يجيز النظام الدستوري للقاضي إهمال القانون غير الدستوري، والامتناع عن تطبيقه في القضية المعروضة أمامه، أو يجيز له أن يبطل غير الدستوري في مواجهة كافة، مما يترتب عليه اعتبار القانون كأن لم يكن، إذا تبعاً للآثار المترتبة على هذه الرقابة فإنها تمارس بصورتين أساسيتين هما:

---

(١) فوزي نوبجي، التفسير المنشي للقاضي الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٤٠.

(٢) حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون دار نشر، ١٩٩٨، ص ٤٣٧.

١- رقابة الامتناع (الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية).

٢- رقابة الإلغاء (الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية).

إلا أن أغلب الدول التي أخذت بمركزية الرقابة، قد جعلت الاختصاص برقابة الدستورية موكولاً إلى محكمة خاصة أنشئت لهذا الغرض. أخذ به الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بهذه الطريقة في مادته (٩٣). وأصدرت المحكمة الاتحادية قراراً آخر بشأن استفتاء الانفصال، ممارساً دورها في الرقابة على دستورية القوانين وجاء فيه [١].

وإن قانون المحكمة الاتحادية، يشير إلى الرقابة على (القوانين، القرارات، الأنظمة، التعليمات، الأوامر)، وهذا يعني أن نطاق الرقابة بموجب القانون أوسع مما هو مقرر في النص الدستوري، لأن النص الدستوري اقتصر نطاق الرقابة على (القوانين والأنظمة)، أي أن المحكمة من الناحية الدستورية غير مختصة بالرقابة على دستورية الأوامر، لأن اختصاصها منصوص عليها في المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق، إذ ليس من ضمنها إلغاء الأوامر غير الدستورية، لذا كانت الدعوى واجبة الرد شكلاً.

إذاً وفقاً للنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا، فإنه يتم تبليغ ذوي الشأن بالدعوى ومرفقاتها وذلك لكي يتسنى لهم تقديم أجوبتهم بلائحة تحريرية، خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ.

وتنظر المحكمة في المنازعة، ولو لم يحضر الخصوم بعد أن تتحقق من صحة تبليغهم بموعد المرافعة[٢]. وكذلك يمكن للمحكمة الاتحادية العليا، أن تكلف الادعاء العام بإبداء الرأي في موضوع معروض أمامها، وعلى الادعاء العام إبداء رأيه تحريرياً خلال مدة تحددها المحكمة[٣].

ولكي يكون التشريع مطابقاً لأحكام الدستور، ومنزه عن شبهة المخالفة الدستورية، لا بد أن تستوفي الإجراءات الشكلية في الدستور والواجبة الاتباع. إضافة إلى أنه يجب أن يكون التشريع مطابقاً من حيث الموضوع مع أحكام ومبادئ الدستور.

---

(١) قرار العدد (٨٩ و٩١ و٩٣/ اتحادية / ٢٠١٧) في (٢٠١٧/١١/٢٠).

(٢) المادة (١١) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

وجاء في قرار المحكمة"... وبناء عليه فإن الاستفتاء الذي أجري في يوم (٢٠١٧/٩/٢٥) في إقليم كوردستان وفي المناطق الأخرى خارجه..... لا سند له من الدستور ومخالف لأحكامه عليه واستناداً إلى أحكام الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩٣) من الدستور، قرر الحكم بعدم دستورية الاستفتاء الجاري يوم (٢٠١٧/٩/٢٥) في إقليم كوردستان وفي المناطق الأخرى التي شملت به...".

وبالرجوع إلى الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩٣) من الدستور، نجد أنها تنص على "الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد، وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة".

أي أن هذه الفقرة ليست لها أية علاقة بالقضية المعروضة أمام المحكمة، لأن هذه الفقرة من المادة (٩٣) متعلقة بتطبيق القوانين، والقرارات، والأنظمة، والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ونحن لسنا أمام مشكلة تطبيق القوانين الاتحادية، بل نحن بصدد الطعن بعدم دستورية استفتاء (٢٠١٧/٩/٢٥) في الإقليم والمناطق الأخرى، أي أن المحكمة وقع في خطأ من حيث تكيفه القانوني للواقعة التي أمامها.

المطلب الثالث

موقف المحكمة الاتحادية العليا لإجراء الاستفتاء في المناطق المتنازع عليها

عرفت لجنة تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور العراقي المناطق المتنازع عليها بأنها "هي المناطق التي تعرضت لممارسات النظام السابق، والمتمثلة بالتغيير الديموغرافي وسياسة التعريب وتغيير الوضع السكاني من خلال ترحيل ونفي وتهجير الأفراد، من أماكن سكناهم كهجرة قسرية وتوطين أفراد آخرين مكانهم، ومصادرة الأملاك والأراضي والاستملاك وإطفاء الحقوق التصرفية وحرمانهم من العمل، من خلال تصحيح (تغيير) القومية أو من خلال التلاعب بالحدود الإدارية لتلك المناطق بغية تحقيق أهداف سياسية كان يبغيها النظام السابق، والفترة القانونية التي تعمل عليها المادة (١٤٠) للمناطق المتنازع عليها تنحصر من تاريخ ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣".

عرّفت لجنة تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور العراقي المناطق المتنازع عليها بأنها تلك التي تعرّضت لممارسات النظام السابق، والمتمثلة بالتغيير الديموغرافي وسياسة التعريب وتبديل الواقع

السكاني عن طريق الترحيل والنفي والتهجير القسري للسكان من أماكنهم، وتوطين آخرين محلّهم[١]، إضافةً إلى مصادرة الأملاك والأراضي والاستملاك وإطفاء الحقوق التصرفية وحرمان السكان الأصليين من فرص العمل، سواء من خلال فرض تصحيح (تغيير) القومية أو عبر التلاعب بالحدود الإدارية لتلك المناطق لتحقيق أهداف سياسية للنظام السابق. ويقتصر النطاق الزمني لعمل المادة (١٤٠) في ما يخص المناطق المتنازع عليها على الفترة الممتدة من ١٧ تموز ١٩٦٨ حتى ٩ نيسان ٢٠٠٣.

أما قانون الهيئة العامة في إقليم كوردستان للمناطق المتنازع عليها الرقم (٢) لعام ٢٠١٠ المعدل والصادرة من برلمان كردستان فقد عرف تلك المناطق بأنها "هي المناطق المستقطعة من كوردستان – العراق خلافاً للوقائع التاريخية والجغرافية والمشمولة بإجراءات التعريب وتغيير هويتها من قبل نظام البعث"[٢].

اعتمدت الأنظمة العراقية المتلاحقة، سياسات مختلفة لتغيير الواقع الديموغرافي في كركوك عددياً لصالح العرب، وقدم الحوافز ترمي إلى تشجيع العوائل العربية ومعظمهم من السكان الشيعة على الانتقال إلى كركوك والإقامة فيها. كان لهذه السياسات تأثير بالغ على الوضع الديموغرافي للسكان عموماً، والتكوين القومي على وجه الخصوص، وذلك لصالح الأقلية العربية والتي كانت تقل نسبتها عن (٣٢%) من مجموع السكان قبل تأسيس الدولة العراقية[٣].

ويبدو أن السلطات الحكومية، أرادت التسريع في تلك الحملات، أو أنها وجدتها دون مستوى المطلوب، لذلك اتخذت منعطفاً آخر، تمثل في تجزأة الوحدات الإدارية وإعادة توزيعها، بما يحقق أهداف سياسة التعريب، وقد تعزز هذا التوجه في النصف الثاني من القرن الماضي، فعلى سبيل المثال تم استقطاع الأقضية ذات الأغلبية الكردية من محافظة كركوك، وتوزيعها على المحافظات المجاورة بغية الإسراع في تعريب الأقضية الأخرى، فإلى محافظة السليمانية، تم إلحاق قضائي جمجمال وكلار

---

(١) شيار زعيم عيسى، التغيير الديمغرافي في المناطق المحتلة في ضوء القانون الدولي الإنساني، شمال سوريا أنموذجاً، دار هاتريك للطباعة والنشر، العراق، أربيل، ٢٠٢٤، ص٣٦.

(٢) الفقرة (خامساً) من المادة (الأولى)، نشر في جريدة الوقائع الكردستانية العدد (١١٤).

(٣) خليل إسماعيل محمد، كركوك – دراسات في التكوين القومي، مطبعة جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق ٢٠٠٨، ص ٢٣.

بها، والحق قضاء كفري بمحافظة ديالى، فيما كان نصيب محافظة صلاح الدين من هذا التقسيم قضاء طوز خورماتو[١].

أما فيما يتعلق بالمناطق التي يشملها المصطلح فإنه لا المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، ولا المادة (١٤٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، لم يحدد سوى كركوك كمنطقة متنازع عليها وتركت المناطق الأخرى دون تحديد. ولم تفقد هذه المادة قيمتها الدستورية رغم مرور المدة الزمنية التي نصت عليها.

وساهمت الأمم المتحدة في إيجاد حل للمناطق المتنازع عليها، فكلفت مبعوثها (ستيفان دي مستورا) بإعداد تقرير خاص بهذا الصدد.

وفيما يتعلق بحل قضية كركوك فقد وضع المبعوث أربع خيارات وكما يأتي[٢]:

الخيار الأول: إعادة صياغة المادة (١٤٠) من خلال اتفاق سياسي، دون تغير المادة بل عرضها على نحو واضح وأكثر تفصيلاً، وبصيغة أكثر قانونية.

الخيار الثاني: أن تبقى كركوك محافظة بحيث لا ولن تنضم للإقليم، ويتم ذلك عن اتفاق سياسي على التعديلات الدستورية.

الخيار الثالث: أن تكون كركوك (محافظة أو إقليم)، وترتبط مع بغداد وحكومة إقليم كوردستان بحالة (العلاقة المزدوجة)، التي قد تنبثق لاتفاق سياسي ويصادق عليها شعب كركوك باستفتاء تأكيدي.

الخيار الرابع: التعامل مع كركوك كمحافظة أو إقليم ذو (وضع خاص)، بصلاحيات يمكن أن تنبثق نتيجة لاتفاق سياسي ويصادق عليها مواطنو كركوك باستفتاء تأكيدي.

إلا أن أطراف النزاع لم يقبلوا بتلك المقترحات. وفي اجتماع (٢٠١٧/٦/٧)، أعلن عن إجراء الاستفتاء في (٢٥/ أيلول/٢٠١٧) في إقليم كوردستان والمناطق الكوردستانية خارج إدارة الإقليم.

---

(١) خليل إسماعيل محمد، البعد السياسي للمشكلات القومية الكرد نموذجاً، وزارة الثقافة، إقليم كردستان، ٢٠٠٩، ص ٧٠.

(٢) بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق يونامي، الحدود الداخلية المتنازع عليها، الجزء الأول، ص ١٢.

وطلب النائبان عن المكون التركماني "حسن توران بهاء الدين" و "أرشيد رشاد فتح الله" من المحكمة الاتحادية، إصدار أمر ولائي بإيقاف الإجراءات القانونية للاستفتاء في محافظة كركوك وبقية المناطق التي لم ترتبط بإقليم كوردستان، وكانت هناك طلبات أخرى للمحكمة لذلك أصدرت المحكمة "وبالنظر لاستيفاء الشكلية في الطلبات المقدمة، وبعد الاطلاع على وقائع الطلبات وأسانيدها والتي تستند إلى غرض قانوني، وبما للقضاء الدستوري من ولاية عامة في المسائل الدستورية طبقاً لأحكام المادة (٩٣) من الدستور، وبعد المداولة واستناداً لأحكام المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، قررت المحكمة الاتحادية العليا إيقاف إجراءات الاستفتاء بتاريخ (٢٠١٧/٩/٢٥) في إقليم كوردستان والمناطق الأخرى المشمولة بالاستفتاء، وفقاً للأمر الرئاسي الصادر من رئاسة إقليم كوردستان برقم (١٠٦) المؤرخ في (٢٠١٧/٦/٨)، لحين حسم الدعاوي المقامة بهذا المآل من الناحية الدستورية، وصدر القرار باتفاق سبعة أعضاء مقابل صوتين من أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، الذي طلب أحدهما وقف إجراء الاستفتاء في سهل نينوى فقط"[١].

وفي (٢٠١٧/٩/١٤) جمع النائب عن المكون التركماني جاسم محمد جعفر، نحو (١٤٥) توقيعاً بغرض سحب الثقة عن محافظ كركوك "نجم الدين كريم" وذلك بتهمة ارتكاب انتهاكات دستورية وقانونية.

وصادق مجلس النواب العراقي على إقالة محافظ كركوك، بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء، وقاطعت الكتل الكردستانية الجلسة، وصوت جميع من شارك في الجلسة (١٧٣) نائباً لصالح إقالة محافظ كركوك.

وجاء هذا بعد أن قررت محافظة كركوك المشاركة في استفتاء على الاستقلال. ورفع محافظ كركوك دعوى أمام المحكمة الاتحادية، وادعى أن قرار الإقالة الصادر من مجلس النواب صادر من جهة غير مختصة، وإن هذا الاختصاص هو من صلاحيات مجلس المحافظة بموجب المادة (١٢٢/ ثانياً ورابعاً) من الدستور، كما أن مجلس النواب أصدر القرار استناداً إلى أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، في حين إن القانون المذكور استثنى شمول محافظة كركوك بقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (٣٣/ خامساً)، كما أن ما أشير إليه في

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية رقم (٩١ و٩٤ و٩٦/ اتحادية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/٩/١٨).

قرار الإقالة من وجود مخالفات مالية وهدر للمال العام، لا يمكن الاعتداء به إلا بعد صدور قرار قضائي بات.

إلا أن المحكمة الاتحادية في قرارها المرقم (١٠٣/اتحادية/ إعلام/ ٢٠١٧) ، ردت الدعوى الأن "اختصاصاتها محددة بالمادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق..... وليس من ضمنها النظر في الطعون المقدمة إليها بخصوص قرارات مجلس النواب، المتضمنة إقالة محافظين والتي لها مرجع آخر للطعن فيها"[١].

الخاتمة

يمثل استفتاء إقليم كردستان العراق لعام ٢٠١٧ تجربة فريدة في التاريخ الدستوري والقضائي العراقي، إذ كشف عن التحديات الكبيرة التي تواجه الدولة الاتحادية في ضبط العلاقة بين الحكومة المركزية والأقاليم، وخلق توازن دقيق بين الطموحات الإقليمية وواجب الالتزام بالدستور. حاول إقليم كردستان تقديم شرعية قانونية لاستفتائه استناداً إلى مرتكزات دستورية وديمقراطية، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا أكدت، من خلال سلسلة من الأوامر الولائية والقرارات التفسيرية، أن وحدة الدولة العراقية ومكوناتها الاتحادية لا يمكن الطعن فيها بأي إجراء إقليمي، وأن أي مخالفة لهذه النصوص الدستورية تؤدي إلى بطلان الإجراءات والنتائج القانونية المترتبة عليها.

وتتميز هذه الحالة بخصوصيتها كونها تمثل نقطة التقاء بين النزاع السياسي والمراقبة القضائية العاجلة، حيث اضطلعت المحكمة الاتحادية العليا بدور مركزي في حماية وحدة الدولة وضمان التزام السلطات الإقليمية بالقانون، من خلال تفعيل أدواتها الرقابية والتفسيرية. كما سلط البحث الضوء على الصعوبات العملية في تطبيق مبادئ الفدرالية والديمقراطية داخل العراق، وخاصة فيما يتعلق بحق الأقاليم في تقرير المصير، وحدود ممارسة السلطة الذاتية ضمن الإطار الدستوري المعتمد.

ويُعد هذا البحث مثالاً على التفاعل بين السياسة والقضاء في سياق دولة اتحادية، حيث يوضح كيف يمكن للمحكمة الاتحادية أن تكون الحارس النهائي للنظام الدستوري، وتوفر الآليات القانونية اللازمة لحسم النزاعات بين المركز والأقاليم، مع الحفاظ على الاستقرار السياسي والدستوري للدولة. كما يوضح البحث أن أي محاولات لإجراء استفتاءات تتعارض مع الدستور لا تكتسب مشروعية

(١) القرار المرقم (١٠٣/ اتحادية/ إعلام/٢٠١٧) في ٢٠١٧/١١/١٤.

قانونية، مهما بدا لها مبرر سياسي أو ديمقراطي، وهو ما يجعل هذه التجربة نموذجاً خاصاً لدراسة النزاعات الدستورية في الدول الفدرالية المعقدة سياسياً.

وبناء على ما سبق، يمكن القول إن استفتاء إقليم كردستان العراق يمثل حالة دستورية وقضائية استثنائية، تبرز دور المحكمة الاتحادية العليا كسلطة عليا تحمي وحدة الدولة وتضبط العلاقة بين السلطات، مؤكداً أن أي إجراءات مستقبلية تتعلق بحق الأقاليم في تقرير المصير يجب أن تلتزم تماماً بالنصوص الدستورية لتجنب أي نزاعات قانونية أو سياسية محتملة.

أولاً: النتائج:

أظهرت الدراسة أن استفتاء إقليم كردستان العراق لعام ٢٠١٧ لم يكن متوافقاً مع أحكام الدستور العراقي، إذ خالف المادة الأولى المتعلقة بوحدة الدولة ومبادئ النظام الاتحادي، مما يجعل أي إجراءات أو نتائج مترتبة عليه قانونياً باطلة. وقد برز الدور الحاسم للمحكمة الاتحادية العليا، إذ اتضح أنها الجهة الوحيدة المخوّلة تفسير الدستور والرقابة على دستورية قرارات الأقاليم، وأوامرها الولائية وقراراتها التفسيرية ملزمة لجميع السلطات، بما في ذلك سلطات الإقليم.

أكدت الدراسة التحديات المستمرة في تطبيق مبادئ الفدرالية والديمقراطية، حيث تبين أن العلاقة بين حقوق الأقاليم في تقرير المصير وحدود السلطة الاتحادية ما تزال تعاني غموضاً في النصوص الدستورية، ما يؤدي إلى تباين التفسيرات القانونية ويزيد من احتمالية النزاعات بين المركز والأقاليم.

كشفت الدراسة أن الاستفتاء أدى إلى توتر سياسي وقانوني بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وأبرز الحاجة إلى وجود آليات واضحة لحل النزاعات الدستورية بطريقة تحفظ وحدة الدولة وتوازن سلطات الأطراف المختلفة.

أظهرت الدراسة أن أي إجراءات مستقبلية تتعلق بحق الأقاليم في تقرير المصير تحتاج إلى الالتزام التام بالدستور وموافقة السلطة الاتحادية، لتجنب أي نزاعات قانونية أو سياسية محتملة، وهو ما يجعل وضع إطار قانوني واضح أمراً ضرورياً.

ثانياُ التوصيات:

يُوصى بتعزيز وضوح النصوص الدستورية المتعلقة بحق الأقاليم في تقرير المصير، لتحديد حدود هذا الحق بدقة وتجنب أي سوء تفسير مستقبلي.

يُوصى بتفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا ودعم استقلالها وتوسيع قدراتها القضائية لضمان الرقابة الفعالة على الأفعال والإجراءات الإقليمية التي قد تمس وحدة الدولة.

يُستحسن إنشاء آليات قانونية وإدارية دائمة للتنسيق بين المركز والأقاليم، تسمح بتسوية النزاعات قبل اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية أو الاستفتاءات.

يقتضي وضع إطار قانوني واضح لأي استفتاءات مستقبلية ضمن الأقاليم، بحيث لا يتم إجراؤها إلا بعد الالتزام التام بالدستور وموافقة السلطة الاتحادية، مع تحديد الإجراءات والضمانات القانونية اللازمة لضمان مشروعية وشرعية هذه العمليات.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب:

١- رافع خضر صالح شبر، انتهاك الدستور، مكتبة السنهوري، ط ١، ٢٠١٦.

٢- خاموش عمر عبد الله، دور السطلات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط ١، ٢٠١٩.

٣- نوري لطيف، وعلي غالب خضر، القانون الدستوري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بدون سنة الطبع.

٤- مجدي مدحت النهري، تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري – دراسة مقارنة، مكتبة الجلاء الجديد – المنصورة، مصر، ٢٠٠٣.

٥- محمد باهي أبو يونس، الاختصاص الأصلي للمحكمة الدستورية بتفسير النصوص الدستورية في النظام الدستوري الكويتي – دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

٦- علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١١.

٧- فوزي نوبجي، التفسير المنشي للقاضي الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٨-حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون دار نشر، ١٩٩٨.

٩-شيار زعيم عيسى، التغيير الديمغرافي في المناطق المحتلة في ضوء القانون الدولي الإنساني، شمال سوريا أنموذجاً، دار هاتريك للطباعة والنشر، العراق، أربيل، ٢٠٢٤.

١٠- خليل إسماعيل محمد، كركوك – دراسات في التكوين القومي، مطبعة جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق ٢٠٠٨.

ثانياً: المجلات العلمية:

١-رعد القادري، الفيدرالية ومأزق العراق الدستوري، ورقة بحثية مقدمة إلى برنامج الشرق الأوسط، تشاتام هاوس، لندن، ٢٠٢٠.

٢-خاموش عمر عبد الله، تأثير قوانين الطوارئ على حريات الأفراد في الدساتير –دراسة مقارنة، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٧.

ثالثاً: الدساتير والقوانين:

١-الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

٢-قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

٣-النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

رابعاً: القرارات:

١-قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق التفسيري رقم (١٢٢/اتحادية/٢٠١٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١١/٦.

٢-قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق بالعدد (٨٩، ٩١، ٩٢، ٩٣/اتحادية/٢٠١٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢٠.

٣-قرار العدد (٨٩ و٩١ و٩٣/ اتحادية / ٢٠١٧) في (٢٠١٧/١١/٢٠).

٤-القرار المرقم (١٠٣/ اتحادية/ إعلام/٢٠١٧) في ٢٠١٧/١١/١٤.

٥-قرار المحكمة الاتحادية رقم (٩١ و٩٤ و٩٦/ اتحادية/٢٠١٧) في (٢٠١٧/٩/١٨).