



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

ورقة بحثية

# تقييد سلطة وضع دساتير الأقاليم في العراق

د. مهند فلاح حسن



**الملخص:** أسهمت طبيعة النظام الاتحادي في تكوين خصائص تميّز سيادته، فإذا كان هذا النظام آلية دستورية للحكم، فإنه ينطوي على ثنائية تأسيسية تجمع الدساتير الاتحادية بالدساتير دون الاتحادية (دساتير الأقاليم)، فيتأكد الطابع الخاص للسيادة الدستورية للنظام الاتحادي في العراق، فتعلو إرادة السلطة التأسيسية الاتحادية على السلطة المختصة بوضع دساتير الأقاليم، أي تقييدها في حدود ما أرادت، أي في حدود الدستور الاتحادي، وهذا يعني، تطبيق النظام الاتحادي بالشكل الذي أرادته التأسيسية الاتحادية. إن تبني المشرع الدستوري النظام الاتحادي أثر في البنية الدستورية للدولة، إذ يفرض مبدأ الاستقلال الذاتي لوحدات الدولة الاتحادية ثنائية دستورية داخل الدولة، دستور اتحادي ينظم ممارسة السلطة على المستوى الاتحادي ودساتير إقليمية تجسد الخيارات الدستورية للأقاليم، بما يتوافق مع خصوصياتها المتميزة ومصالحتها الذاتية.

يتطلب ذلك تقييد سلطة وضع دساتير الأقاليم بهدف ضمان توافق ما تنتجه مع الأصول والمبادئ الدستورية للنظام الاتحادي. لكن لزوم تحقيق هذا التوافق يبقى نظرياً ما لم يقرر المشرع الدستوري آثاراً معينة للحالات التي ينتفي فيها التوافق، أي الإقرار بآلية دستورية تقضي على التعارض المحتمل بين المنتج الدستوري لسلطة وضع دستور الإقليم وبين الدستور الاتحادي، بحيث تكون هذه الآلية بمثابة الحد النهائي لاختصاص هذه السلطة.

**النبذة 1 : السلطة المختصة بوضع دستور الإقليم:** يستلزم المبدأ الفدرالي تنظيم الترتيبات السياسية على المستوى الاتحادي عن طريق دستور اتحادي تضعه سلطة تأسيسية تمثل جميع أطراف النظام الاتحادي عند تأسيسه على أقل تقدير، وفي الوقت ذاته يعترف المشرع الدستوري للوحدات المكونة للدولة الاتحادية بحقها في تنظيم خياراتها السياسية تنظيمياً دستورياً خاصاً بها ضمن الإطار الدستوري العام الذي يمثله الدستور الاتحادي.

ويرتبط لزوم توافق الخيارات الدستورية المحلية مع الدستور الاتحادي بتكليف السلطة المختصة بوضعها خياراتها ضمن بناء دستوري داخلي، لأن طبيعة هذه السلطة والوظيفة التأسيسية التي تؤديها تثير الشكوك في إمكانية تقييدها ومشروعية وفاعلية هذا التقييد.

يستلزم تحديد طبيعة السلطة التي تضع دستور الإقليم إدراك التفاعل بينها وبين سلطة وضع الدساتير الاتحادية، فالطابع (التبعي) للعلاقة بين السلطتين يفترض الصفة المشتقة لسلطة وضع دستور الإقليم، أي إنها سلطة تستمد اختصاصاً مقيداً من الدستور الاتحادي<sup>(1)</sup>، فهي مدينة بوجودها للدستور الاتحادي، ومن ثم فإنها تخضع للقيود التي يتضمنها، عليه فإن (الحق التأسيسي) للأقاليم مقيد بالدستور الاتحادي<sup>(2)</sup>. وإذا كانت العلاقة بين السلطتين علاقة تبعية، فهل يعني ذلك أن السلطة التأسيسية الاتحادية تستطيع تغيير دساتير الأقاليم، أو قل إن شئت النطاق الدستوري لها عن طريق تعديل الدستور الاتحادي؟

من المرجح -نظرياً- إمكانية ذلك من خلال تعديل الدستور الاتحادي، لكن طبيعة الصلة التي تربط دساتير الأقاليم بمجتمعاتها تفترض أن من المناسب استيعاب وجهات نظر هذه المجتمعات، عن طريق طلب موافقتها مثلاً على تعديلات الدستور الاتحادي التي تؤثر في نطاقها الدستوري<sup>(3)</sup>.

يمكن القول إن سلطة وضع دستور الإقليم هي سلطة مؤسّسة تمتلك حقاً تأسيسياً

1. ينظر في ذلك: عاصم خليل وكزافييه فيليب: دستور الدولة، الكتيب العربي المرافق للقانون الدستوري، ط1، منشورات المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2021، ص 38. وعلي نجيب حمزة: الفدرالية وآفاق تطبيقها في العراق، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الخامس، العدد الرابع، 2007، ص 95. ود. يوسف كوران: التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2010 ص 56

2. See: Yaniv Roznai: Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014., P 89.

3. See: Cheryl Saunders: The Relationship Between National and Subnational Constitutions, Subnational Constitutional Governance, Pretoria, 1999, P 26.

من جانب ومقيدة بواجب تأسيسي من جانب آخر:

1- سلطة تمتلك حقاً تأسيسياً: تمتلك سلطة وضع دستور الإقليم حقاً تأسيسياً تكتسبه من الدستور الاتحادي، ونعني بالحق التأسيسي قدرة الإقليم على وضع دستور يحكم ممارسة السلطة داخله، والإقرار بهذا الحق ضروريٌ لاكتساب عملية وضع دستور الإقليم المشروعية الدستورية، لذا فإننا نقصد بالحق التأسيسي معياراً يحكم مشروعية وضع دستور الإقليم، فإذا أنكر الدستور الاتحادي الاستقلال (التأسيسي) للأقاليم، أصبحت عملية وضع دساتيرها عملية غير مشروعة دستورياً، لذا فحق الإقليم في وضع دستوره مرتبط بمدى الجواز الذي يسمح به الدستور الاتحادي. وغالباً ما يرتبط وجود هذه السلطة بالوضع السابق على اعتماد الدستور الاتحادي، فإذا امتلكت الأقاليم وثائق دستورية مسبقة، فعلى الأغلب يبقى حقها التأسيسي قوياً، لكن يحتاج الأمر إلى تسوية (دستورية) للتوفيق بين وثائقها المسبقة وبين الدستور الاتحادي التالي لها<sup>(4)</sup>، وإذا نشأ النظام الاتحادي من دون تقاليد دستورية فدرالية مسبقة فنكون أمام احتمالين، إما أن يقر المشرع الدستوري بالحق التأسيسي للأقاليم إقراراً مقيداً بضرورة التوافق مع الدستور الاتحادي، أو أن يتغاضى عن هذا الحق، ويعوضه بتنظيم دستوري مفصل لمؤسسات الأقاليم<sup>(5)</sup>.

2- سلطة مُقيّدة تؤدي واجباً تأسيسياً: إن تقييد سلطة وضع دستور الإقليم فرضٌ أملتته قواعد الشرعية الدستورية<sup>(6)</sup>. إن الإقرار بالحق التأسيسي للأقاليم يحكم مشروعية

4. See: Patricia Popelier: The need for sub-national constitutions in federal theory and practice The Belgian case, Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2, 2012. P 44.

5. Michael J. Kelly: The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution: A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause, PENN STATE LAW REVIEW, vol 114, 2010, P 727.

6. See: James A. Gardner: In Search of Sub-National Constitutionalism, 4 Eur. Const. L. Rev 325, University at Buffalo School of Law, 2008., P 9. & Patricia Popelier: op. cit, P 42. & Cheryl Saunders: op. cit, P 26 & Joseph Marko, Robert Forrest Williams and George Alan Tarr : op. cit, P 3.

وضع دساتيرها، لكن الأمر سيختلف إذا نظرنا له من زاوية التزامه بوضع دستوره، فإذا أقر الدستور الاتحادي بحق الأقاليم التأسيسي، فهل يلتزم الإقليم بوضع دستوره؟ أم أن له سلطة تقديرية في ذلك؟

صحيح إن وصف قدرة الإقليم على وضع دستوره على أنه حق تأسيسي ينافي فرضية لزوم وضع دستوره، لكن هذا الوصف لا يحكم مسألة الخيرة في وضع أو عدم وضع للدستور، إنما قصدنا منه أن يكون معياراً يحكم مشروعية العملية التأسيسية برمتها، أي يتعلق بالجواز الدستوري لوضع دستور الإقليم، أما إذا نظرنا إلى الأمر من زاوية سلطة الإقليم التقديرية في وضع دستوره فإننا نعتقد بأن من الواجب عليه وضع دستور متوافق مع القيود الواردة في الدستور الاتحادي، سواء القيود الموضوعية المتعلقة بمحتوى الدستور أم الشكلية الحاكمة لإجراءات وضعه، فإذا أقر الدستور الاتحادي بحق الإقليم في وضع دستوره، فإنه ملزم بتحقيق هذا الجواز، لأن طبيعة النظام الاتحادي تستلزم هذا الوصف، فهو نظام يجد مكمناً قوته في التنظيم الدقيق للسلطة على مستوييه، ومن مقومات هذا التنظيم تبني الثنائية الدستورية، التي أصبحت مبدأً متفقاً عليه. وإذا ثبت هذا للزوم فما مداه الزمني؟ أي متى يتعين على الإقليم وضع دستوره الخاص؟

يتوقف الأمر على موقف الدستور الاتحادي، فإذا تدخل وألزم الإقليم بممارسة حقه التأسيسي خلال مدة معينة وجب على الإقليم استيفاء متطلبات هذا التحديد، أما إذا اكتفى بالإقرار بالحق التأسيسي دون تقييده بنطاق زمني، يُترك الأمر حينها إلى السلطة المختصة بتفسير الدستور، والتي تقرر بحسب الظروف مدى هذا النطاق، ونعتقد أن من واجب الإقليم وضع دستوره خلال مدة معقولة، ومعقولة هذه المدة تختلف بحسب الظروف.

## النبذة 2: وظيفة السلطة المختصة بوضع دستور الإقليم: تتمثل الوظيفة الرئيسة

بوضع دستور الإقليم، ليكون جزءاً من الإطار الدستوري العام للنظام الاتحادي في العراق<sup>(7)</sup>. وأنتجت هذه الظاهرة هرمية دستورية، فهناك الدستور الاتحادي الذي يتولى رسم ملامح النظام السياسي والدستوري على المستوى الاتحادي، زيادة على ضبطه النطاق الدستوري الإقليمي، ثم تأتي دساتير الأقاليم في مرتبة أدنى، وتتولى تنظيم ممارسة السلطة على المستوى الإقليمي<sup>(8)</sup>. وفكرة (الدستورية دون الاتحادية) نتيجة ملازمة للتطبيق السليم للمبدأ الفدرالي<sup>(9)</sup>، فوظيفة دستور الإقليم لا تختلف في جوهرها عن وظيفة أي دستور آخر، إذ يتكفل بإنشاء وتقييد السلطة في الوحدة الفدرالية، زيادة على إسهامه في تنظيم العلاقة بين السلطتين الاتحادية والإقليمية، لذلك فإن أي دستور تضعه الأقاليم يعكس على الأرجح السمات المميزة التي تخولها تقرير خياراتها الدستورية والسياسية التي تعبّر عن استقلالها الذاتي في تقرير مصيرها السياسي<sup>(10)</sup>. ومن ثم فإن التبريرات الإثنية والثقافية للفيدرالية قد تضي المعقولية في تبرير وجود ظاهرة الدستورية دون الاتحادية<sup>(11)</sup>.

7. See: Michael Burgess and G. Alan Tarr SUB-NATIONAL CONSTITUTIONS IN FEDERAL SYSTEMS , Prepared by the Forum of Federations with the support of the Government of Canada.. P 2.& Rosalind Dixon and Adrienne Stone: Constitutional Amendment and Political Constitutionalism: A Philosophical and Comparative Reflection, Melbourne Legal Studies Research Paper No. 703, Melbourne Law School, Philosophical Foundations of Constitutional Law, Oxford University Press, 2016, P 4.

8. See: Joseph Marko, Robert Forrest Williams and George Alan Tarr : Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights, Greenwood Publishing Group, 2004, P 3.

9. See: Patricia Popelier: The need for sub-national constitutions in federal theory and practice The Belgian case, Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2, 2012, P 38-39

10. See: Michael Burgess and G. Alan Tarr : op. cit. P 2. & Joseph Marko, Robert Forrest Williams and George Alan Tarr Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights, Greenwood Publishing Group, 2004, P 2-3

11. See: James A. Gardner: In Search of Sub-National Constitutionalism, 4 Eur. Const. L. Rev 325, University at Buffalo School of Law, 2008, P 9-12. & Ronald L. Watts: The Federal Idea and its Contemporary Relevance, Institute of Intergovernmental Relations Queen's University Kingston. Canada, 2007, P 6.

**النبة 3: تقييد سلطة وضع دستور الإقليم:** إن إقرار الحق التأسيسي للأقاليم وإن كان يُشكّل في جوهره وآثاره ضماناً للاستقلال الذاتي، إلا أن إطلاقه قد يأتي بنتائج عكسية، فالحق التأسيسي الذي ينسجم مع النظام الاتحادي هو الحق التأسيسي المقيّد، أي الحق الذي لا يتعارض مع أساس النظام الاتحادي -الدستور الاتحادي-، وإلا فإن إطلاق هذا الحق يضعف البنية الدستورية للدولة الاتحادية، ويفقد الدستور الاتحادي قيمته كضامن لوحدة الدولة.

السؤال المهم هو كيف تضمن الأنظمة الاتحادية احترام الوحدات المكونة لحدود حقها التأسيسي؟ الحل المتصور هو أن يمنح الدستور الاتحادي بعض السيطرة الاتحادية على محتوى دستور الإقليم، ويمكن تحديد شكلين من أشكال هذا التقييد:

1- إنكار الحق التأسيسي الإقليمي: قد يلجأ المشرع الدستوري إلى إنكار الحق التأسيسي الإقليمي للقضاء على أي تعارض محتمل مع الدستور الاتحادي، ويتولى الدستور الاتحادي تنظيم الموضوعات التي كان سينظمها الدستور دون الاتحادي -لو كان موجوداً-، كشكل الحكومة وتنظيم المؤسسات الدستورية للأقاليم، ومن ثم القضاء على كل الحيز الدستوري الإقليمي. وغالباً تلجأ الدول ذات الموروث المركزي السابق بتضمين الترتيبات الدستورية الإقليمية في الدستور الاتحادي، من ثم تنتفي الحاجة إلى دساتير الأقاليم<sup>(12)</sup>.

تقييد الحق التأسيسي الإقليمي: يجب أن ينطلق التحليل الدقيق لتقييد سلطة وضع الدستور الإقليمي من موقف الدستور الاتحادي من تحديد نطاقها الدستوري الذي قد يتسع أو يضيق اعتماداً على حجم السلطة التقديرية التي يوفرها الدستور الاتحادي للأقاليم في تبني دساتيرها<sup>(13)</sup>. وهذا التقييد إما أن يكون مباشراً أو غير مباشر: ففي التقييد المباشر لا ينكر الدستور الاتحادي الحق التأسيسي الإقليمي، إنما يعترف به اعترافاً مقيّداً،

12. See: Michael Burgess and G. Alan Tarr : op. cit, P 6.

13. See: Robert F. Williams: Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law, PENN STATE LAW REVIEW, Vol. 115:4, 2011, P 1112.

فإذا كان الدستور الاتحادي هو الأسبق زمنياً فإن تفويضه الأقاليم بوضع دساتيرها يأتي على نحو يُضيق من نطاق خياراتها الدستورية، أما إذا كان الدستور الإقليمي هو الأسبق، فإن التقييد يأتي في صورة حث الأقاليم على تغيير دساتيرها لجعلها متوافقة مع المتطلبات الدستورية الاتحادية، وتختلف درجة التقييد بحسب القِيم التي يؤمن بها واضع الدستور الاتحادي، فقد لا يحدد المجالات التي قد تمارس فيها الوحدات اختصاصها في صياغة دساتيرها فحسب، بل يفرض أيضاً الأساليب التي تمارس بها هذه السلطة التقديرية<sup>(14)</sup>. ويتحقق التقييد غير المباشر حين تنص الدساتير الاتحادية على مبدأ سيادة الدستور الاتحادي، وإذا كانت هذه السيادة غير موجهة مباشرة لواضع دستور الإقليم، فإنها تؤثر في خياراته الدستورية، فيسود حكم الدستور الاتحادي في حالات التعارض بينهما، لأنه أعلى من دساتيرها، ولا يقتصر مفعول مبدأ سيادة الدستور الاتحادي على نصوصه وأحكامه وقت وضع دستور الإقليم، إنما يتقيد النطاق الدستوري للأقاليم بكل تعديل يقع على أي نص من نصوص الدستور، إذا ما عدل وفق الآلية الدستورية التي نص عليها<sup>(15)</sup>.

#### النبذة 4: أثر التعارض بين الدستورين الاتحادي والإقليمي: يسمو النظام الاتحادي

(بوصفه قاعدة دستورية) على غير هـ من القواعد القانونية في الدولة الاتحادية، مما يولد التزاماً دستورياً على عائق سلطة وضع دستور الإقليم بوصفها سلطة دستورية مشتقة، بتحقيق التوافق بين دستور الإقليم أو أي تعديل يقع عليه مع الدستور الاتحادي أو أي تعديل يجري عليه وفق الضوابط والقيود التي نص عليها الدستور الاتحادي، لذا من الواجب تقرير أثر يقضي على التعارض المحتمل، ولا يكون هذا الأثر إلا بتطبيق فكرة دستورية الدستور الإقليمي.

تعدُّ الرقابة على (دستورية) الدساتير الإقليمية مسألة بالغة الأهمية في أي نظام

14. See: Michael Burgess and G. Alan Tarr : op. cit, P 6. & Robert F. Williams: op. cit, P 1114.

15. See: Michael Burgess and G. Alan Tarr : op. cit, P 6. & Robert F. Williams: op. cit, P 1125.

اتحادي. إذ تمثل أحد العناصر الأساسية لمبدأ السيادة الفيدرالية، والتي تقوم على ثلاثة افتراضات: أولاً الدستور الاتحادي هو قانون تم وضعه على أعلى مستوى في التسلسل الهرمي وله القوة القانونية العليا في النظام الاتحادي، ولهذا السبب يجب أن تتوافق دساتير الأقاليم معه. وثانياً يسبق الدستور الاتحادي -غالباً- دساتير الأقاليم زمنياً ومنطقياً. فالدستور الإقليمي زيادة على كونه قانوناً أدنى، فإنه قانونٌ لاحقٌ أيضاً، لذا من المهم أن تكون للدستور الاتحادي الأولوية القانونية عليه، وإلا فالقول بغير ذلك يعني إمكانية تعديل الدستور الاتحادي بالدستور الإقليمي، وثالثاً فإن الدستور الاتحادي ملزم حتى للأقاليم التي صوت ممثلوها ضد الدستور، أي التي لم يصادق برلمانها أو مواطنوها عليه، واستناداً لذلك، تخضع دساتيرها للرقابة على دستورتيتها، وإلغاء ما تعارض منها مع الدستور الاتحادي، إذ تستمد الدساتير الإقليمية شرعيتها من الدستور الاتحادي، وحيثما استمدت شرعيتها من طبقة قانونية أعلى، فإن تقييدها لازم، ويأتي هذا التقييد بمثابة معايير تحكم على صحة دستور الإقليم<sup>(16)</sup>.

وعلى الرغم من الانتقادات التي يتعرض لها مبدأ دستورية الدساتير الإقليمية لتعارضه مع مبدأ الاستقلالية الذاتية للأقاليم، فإنه مثل حلاً عملياً لمشكلة معقدة، فإذا منح الدستور الاتحادي الأقاليم قدرًا من الاستقلالية تتضمن حقها في إنشاء أنظمة دستورية خاصة بها، فإنها لا تكون إلا استقلالية مقيدة بمراعاة الحد الأدنى من متطلبات الدستور الاتحادي، على فرض تحقيق مبدأ أولوية التنظيم الاتحادي، وإذا كان واضعوا دستور الإقليم ينظمون ممارسة السلطة السياسية في الإقليم بشكل شبه مستقل عن الدستور الاتحادي، فمن الضروري ضمان تطبيق فعال للقاعدة الدستورية الاتحادية التي تستلزم التوافق مع الدستور الاتحادي، وهذه هي الطريقة الوحيدة لضمان حسن سير النظام القانوني الاتحادي<sup>(17)</sup>. وإذا كان الدستور الاتحادي هو أساس جميع السلطات في

16. See: Dr Marko Stanković: op. cit, P 78. & James A. Gardner: op. cit, P 9.

17. See: Dr Marko Stanković: op. cit, P 79. & James A. Gardner: op. cit, P 10.

الدولة الاتحادية، فإنه لا يسمو فقط على هذه السلطات، إنما يسمو على ما يصدر منها من أعمال، من ثم لا يجوز للأقاليم تضمين دساتيرها ما يخالف أحكامه، وإلا تجردت من -دستوريته-، فإذا توافقت دساتيرها مع الدستور الاتحادي أمكن اعتباره عندئذ عنصراً من عناصر الكتلة الدستورية الاتحادية<sup>(18)</sup>.

**النبذة 5: تقييد سلطة وضع دستور الإقليم في العراق:** أقر المشرع الدستوري العراقي حق الأقاليم (فقط) في وضع دساتيرها الخاصة، لكنه قيده من عدة جوانب، وتدقيق النظر في النصوص الدستورية ذات العلاقة تكشف لنا حدود هذا الحق ونطاق تقييده:

1- المبدأ العام في تقييد الحق التأسيسي للأقاليم: ورد المبدأ العام في تقييد سلطة وضع دستور الإقليم في المادة (120) من الدستور ضمن الباب الخامس الذي نظم سلطات الأقاليم، حيث نصت هذه المادة على أن ((يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور)). ويستنتج المبدأ العام في التقييد من عبارة (على أن لا يتعارض مع هذا الدستور). إن محاولة تفسير هذا النص أو على الأقل العبارة الأخيرة منه يشرح لنا تفسيرين محتملين، أحدهما تفسير ضيق والآخر واسع نبحتهما تباعاً.

2- نطاق الحق التأسيسي للأقاليم: تحمل عبارة (على أن لا يتعارض مع هذا الدستور) الواردة في ذيل المادة (120) أعلاه تفسيرين محتملين، فالتفسير الأول يحمل هذه العبارة محملاً ضيقاً، أي الاقتصار على عدم مخالفة الدستور الاتحادي فيما يتعلق بالمبادئ الخاصة بالنظام الاتحادي، فلا يجوز للإقليم مخالفة مبادئ النظام الاتحادي خاصة توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطة الأقاليم، بأن يضمن دستوره نصوصاً تعطي

18. ينظر في ذلك : د. محمد بكر حسين: الاتحاد الفدرالي بين النظرية والتطبيق، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، 1977، ص

للإقليم اختصاصاً معيناً ثبت بالدستور الاتحادي للسلطة الاتحادية. على اعتبار أن (عدم التعارض) قد ورد في معرض تنظيم الدستور الاتحادي لمبدأ من مبادئ النظام الاتحادي وهو العلاقة بين عنصري الثنائية الدستورية، أي الدستور الاتحادي ودستور الإقليم.

أما التفسير الثاني فإنه وسَّع من عبارة عدم التعارض مع الدستور الاتحادي، أي يجب أن يتوافق دستور الإقليم مع الدستور الاتحادي في كل تفاصيله سواء ما تعلق منها بالنظام الاتحادي أم غيره من المبادئ، أي ينبغي في دستور الإقليم استنساخ مبادئ الدستور الاتحادي، على اعتبار أن هذه المبادئ تشكل الحد الأدنى لمحتوى دستور الإقليم. ونعتقد أن التفسير الثاني هو الأقرب للمنطق ويتفق مع ما جرت عليه عادة الأنظمة الاتحادية للأسباب الآتية:

1- يترتب على هذا التفسير لزوم ترسيخ خصائص النظام السياسي للدولة في دستور الإقليم، فيكون النظام جمهورياً برلمانياً نيابياً ديمقراطياً كما ورد في المادة (1) من الدستور. فالمادة (1) من الدستور قد حددت خصائص النظام السياسي حينما أشارت إلى أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري (نيابي) برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)). مما يعني أن هذه المبادئ يجب أن تحكم النظام السياسي المطبق سواء على المستوى الاتحادي أم على مستوى الإقليم، فالنص لم يحدد حصر هذه المبادئ في السلطة الاتحادية إنما حدد خصائص النظام السياسي المطبق في (جمهورية العراق) وجمهورية العراق بتعريف الدستور دولة اتحادية، مما يعني أن دلالة جمهورية العراق تسري على مكونات الدولة الاتحادية أي السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم. ويجب أن لا ينتقص دستور الإقليم من نطاق الحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور الاتحادي، لأن كل انتقاص من هذه الحقوق يعني وجود تعارض مع الدستور الاتحادي، أي تجاوز للقيود الذي وضعته المادة (120) أعلاه. وهذا التفسير يتفق مع الفكرة السائدة في الأنظمة الاتحادية

خصوصاً (مبدأ التوافق) بين الدستور الاتحادي ودستور الإقليم.

2- صحيح إن عبارة (على أن لا يتعارض مع هذا الدستور) قد وردت بعد تحديد المشرع الدستوري لمحتوى دستور الإقليم، مما يعني - ظاهرياً- تدعيم التفسير الضيق لهذه العبارة، على أساس أن صياغة النص توحى بأن تحديد المشرع الدستوري الاتحادي لمحتوى دستور الإقليم هي بالوقت ذاته تحديد لنطاق التقييد الوارد في المادة (120)، ومن ثم فإن (عدم التعارض) مع الدستور الاتحادي تنحصر في ثلاثة موارد: هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، ولو دققنا النظر في هذه الموارد فإنها في حقيقتها تتعلق بطبيعة نظام الحكم في الإقليم، فما نظام الحكم سوى (بنية سلطات النظام وصلاحياتها وآليات ممارسة تلك الصلاحيات) ومن ثم فإن نظام الحكم في الإقليم يجب أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، وحيث أن الدستور الاتحادي هو مرجعية شرعية لدساتير الأقاليم، وضمن لوحة العراق وفق المادة (1)، ولأنه حدد خصائص نظام الحكم في المادة (1)، فإن نظام الحكم في الإقليم يجب أن يكون (جمهورياً نيابياً برلمانياً ديمقراطياً)، مما يدعم التفسير الواسع لعدم التعارض، كما أن تدقيق النظر في المادة (120) من الدستور وتفكيك متبنياتها اللغوية تكشف أن عبارة (على أن لا يتعارض مع هذا الدستور) تتعلق بدستور الإقليم لا أن يكون نطاق التعارض محصوراً بالأوجه الثلاثة (هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات) لأن حقيقة النص وقصد المشرع هو (يقوم الإقليم بوضع دستور له،... على أن لا يتعارض مع هذا الدستور) ولو أراد المشرع حصر نطاق التعارض بالأوجه الثلاثة أعلاه لضمّن النص ما يوحي بذلك كأن تأتي العبارة بصيغة (على أن لا يتعارض ذلك مع هذا الدستور).

3- ومن ناحية أخرى فإن نص المادة (13) من الدستور يصلح توظيفها كوسيلة لتفسير عبارة (على أن لا يتعارض مع هذا الدستور)، إذ أشار البند (أولاً) من المادة (13) إلى المبدأ العام في سمو الدستور الاتحادي، إذ اعتبر الدستور القانونَ الأسمى والأعلى

في الدولة، ثم حدد النطاق الإقليمي لمبدأ سمو، وهو أن الدستور الاتحادي ملزمٌ في أنحاء الدولة كافة من دون استثناء، ثم جاء البند (ثانياً) من المادة ذاتها ليحدد أثر سمو الدستور الاتحادي، وهو بطلان كل نص يرد في دساتير الأقاليم يتعارض معه، إذ نص هذا البند ((لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه)) ولو دققنا النظر وجمعنا عبارة (يتعارض معه) الواردة في ذيل البند الثاني من المادة (13) وعبارة (على أن لا يتعارض مع هذا الدستور) الواردة في المادة (120) من الدستور لترشحت لنا نتيجة حاسمة، وهي التزام دستور الإقليم بالدستور الاتحادي بالمعنى الواسع لهذا الالتزام، لأن المشرع في كلا النصين أشار إلى عدم التعارض مع الدستور الاتحادي أي كل الدستور لا جزء منه، اللهم إلا المبادئ التي نظمها الدستور الاتحادي لأغراض لا تصلح -بسبب طبيعتها- أن تطبق في دستور الإقليم، كالأحكام الانتقالية أو القواعد المنظمة لاختصاصات السلطات الاتحادية بصفقتها هذه.

4- إن المشرع الدستوري قد قيّد دستور الإقليم من باب تقييد وظيفة الإقليم بوصفه كياناً سياسياً، إذ منح البند (أولاً) من المادة (121) من الدستور الإقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور الاتحادي، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. وتدقيق النظر في هذا النص يكشف لنا نطاق هذا التقييد من جانبين، فأولاً يجب على دستور الإقليم أولاً أن يتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، فالنص وزع سلطة الإقليم بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وحيث أن ممارسة هذه السلطات تكون وفق أحكام الدستور الاتحادي، وأن المادة (47) من الدستور قد نظمت العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الاتحادية وفق مبدأ الفصل بين السلطات، فإن دساتير الأقاليم ملزمة بإعمال هذا النص بوصفه حكماً من أحكام الدستور الاتحادي التي أشار إليها نص البند أولاً من المادة (121) من الدستور ((للسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات

التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور،...)). فيمتد أثر التقييد لمبادئ من خارج نطاق التفسير الضيق (هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات). وثانياً تجد ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للإقليم حدودها النهائية في الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، حيث نصت العبارة الأخيرة من البند (أولاً) من المادة (121) على أن ((...، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية)). وحيث أن المادة (110) من الدستور قد حددت الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فإن دستور الإقليم ملزم بهذا التفسير الواسع لعبارة (على أن لا يتعارض مع هذا الدستور).

وتسنى للمحكمة الاتحادية العليا في العراق أن تنظر في هذه المسألة، حيث نظرت في دعوى أقيمت ضد رئيسي مجلس النواب الاتحادي والإقليمي وضد رئيس الجمهورية الاتحادي ورئيس الإقليم، لإلزام الإقليم بتنفيذ أحكام المادة (120) من الدستور التي ألزمت الإقليم بوضع دستوره على أن لا يتعارض مع الدستور الاتحادي، لكن المحكمة ردت هذه الدعوى لأسباب موضوعية وشكلية: أما الأسباب الشكلية فتمثلت بعدم توجه الخصومة في مجلس النواب، وعدم اختصاص المحكمة في نظر الدعوى لأنها خارج اختصاصاتها الواردة في المادة (93) من الدستور والتي لم يكن من بينها الفصل في المسائل المتعلقة بإلزام الأقاليم بوضع دستورها. وتمثلت الأسباب الموضوعية بانتفاء المصلحة وفق المادة (6) من قانون المرافعات المدنية والمادة (6/ثانياً) من النظام الداخلي للمحكمة، وعدم تحقق الضرر. كما أن حقوق الشعب منظمة بموجب الدستور العراقي ولا شأن لدستور الإقليم بذلك، زيادة على أن اختصاصات السلطة الاتحادية والإقليم منظمة بالدستور الاتحادي. عليه قررت المحكمة ((...، وأن للإقليم الحرية في إصدار دستوره وفقاً لما تقتضيه طبيعة الظروف السياسية فيه، حيث أن المادة (120) من الدستور لم تحدد المدة اللازمة التي من خلالها ينبغي وضع الدستور وعدم التحديد القصدي لهذه المدة نابع من كون الدستور هو وثيقة سياسية قبل أن تكون قانونية مما يعني أنه ينبغي أن تتوافق الأطراف

السياسية على آلياته ومضمونه ووقت إقراره وذلك من خلال القنوات القانونية النافذة في الإقليم وتحت مظلة الدستور الاتحادي وبما يضمن إشراك كافة الأطياف في صياغة مواده كيما يأتي انعكاساً لحاجات ومتطلبات المجتمع الكرديستاني...<sup>(19)</sup>. ولنا على موقف المحكمة بعض الملاحظات على الأقل فيما يتعلق بالأسباب الموضوعية نجمها بالآتي :

1- إن ما ذهب إليه المحكمة من عدم تحقق الضرر أمرٌ محلُّ نظر من جوانب عدة، فما المقصود بالضرر الذي لم يتحقق؟ وما هي أدوات التثبت من تحققه؟، فأى ضرر أكبر من عدم اتساق شكل الدولة؟ فالنظرية الفدرالية تستلزم الإقرار بالثنائية الدستورية، لا بوصفها حرية أو سلطة تقديرية، بل بوصفها مسلمة نهائية. من ثم عدم ضبط ممارسة السلطة السياسية في الإقليم ضرر محقق، ويزداد هذا الضرر في النظام الاتحادي العراقي على أساس وجود إقليم واحد فقط، فطبع الفدرالية العراقية بطابع ثنائية (قطبية)، فكيف نفهم ضبط وتقييد ممارسة السلطة السياسية على المستوى الاتحادي وعدم ضبطها على مستوى الإقليم، ألا يخل ذلك بتوازن العلاقة بين الطرفين، ألا يعدُّ هذا الاختلال بمثابة ضرر محقق وعيب بنيوي يجب تسويته؟ ثم إن النصوص الدستورية وضعت لتطبق، وكل امتناع عن تطبيق نص دستوري هو ضرر بذاته، بصرف النظر عن الحجج التي قيلت لتبرير هذا الامتناع وبصرف النظر عن الآثار التي تترتب عليه.

2- صحيح إن المادة (120) من الدستور لم تحدد مدة زمنية لوضع دستور الإقليم، لكن ذلك لا يعني منح الإقليم حرية مؤبدة في أن يضع أو لا يضع دستوره بحسب (الظروف السياسية فيه) كما عبرت المحكمة عن ذلك، بل الصحيح أن الدستور حين أحجم عن تحديد هذه المدة فقصده أن يتم ذلك خلال مدة معقولة، تستلزمها التجربة الأولى للنظام الاتحادي، وأن مرور ما يزيد على 17 عاماً هي مدة معقولة في إقليم (كوردستان) حيث تحقق الاستقرار في الظروف السياسية، وإذا أضفنا مدة الحكم الذاتي الذي تمتع به

19. ينظر حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم (81/اتحادية/2022).

الإقليم فالمدة ترتفع إلى ما يقارب نصف قرن من تجربة الاستقلال الذاتي، ألا تُعدُّ هذه المدة معقولة؟ أم تتهياً الظروف السياسية المناسبة لوضع دستور للإقليم؟

3- كيف نرهن تحقيق مبدأ مهم من مبادئ النظام الاتحادي على فكرة التوافق السياسي، هذا التوافق إن حكمناه فإنه سيدخلنا في حلقة مفرغة، من هم أطراف هذا التوافق؟ ومتى يتم هذا التوافق؟ وما هي آلياته؟ فالتوافق مصطلح سياسي نسبي، فكيف أرهن تحقيق قيمة قانونية دستورية ثابتة على تحقق قيمة سياسية متغيرة؟.

فالدستور ليس وثيقة سياسية كما تراه المحكمة، إنما صياغة قانونية لفكرة سياسية، فالأمر ليس محاولة ترجيح الطابع السياسي أو القانوني على نصوص الدستور- كما ذهبت إليه المحكمة-، فالطابع القانوني ثابت لا يمكن إنكاره، لكنه توظيف لضبط فكرة سياسية، فدور السياسة والقانون في الدستور دورٌ تكامليٌّ لا يصح ترجيح أحدهما وتطبيع قواعد الدستور تبعاً لما رُجِح، وما نفهمه من موقف المحكمة أنها علقت وضع الدستور على التوافق السياسي بوصفه ظرفاً سياسياً لازماً، لكن ألا يُعدُّ تعدد محاولات وضع دستور الإقليم ثبوتاً لهذا التوافق؟ فمنطق المحكمة الاتحادية العليا يعني عدم إمكانية تطبيق المادة (120) من الدستور ما لم يتحقق التوافق السياسي في الإقليم، بمعنى إذا تحقق هذا التوافق أصبح لزاماً وضع دستور الإقليم، أليس القيام بمحاولات وضع الدستور دليلاً على حدوث هذا التوافق، وإلا لو لم يوجد هذا التوافق لما تكررت هذه المحاولات والتي وصل بعضها لمراحل متقدمة انتهت بصياغة نصوصه ولم تبق سوى مراحل الاعتماد النهائي بالاستفتاء الشعبي، فاتباع منطق المحكمة الاتحادية العليا يثبت لنا تحقق هذا التوافق من خلال تكرار محاولات وضع الدستور، خاصة إذا علمنا بأن هذا التوافق ضروري لمرحلة ما قبل الاعتماد النهائي للدستور، أي مرحلة صياغة نصوصه وما ترافقها من مفاوضات وتسويات بين الأطراف الذين اشترطت المحكمة توافقهم، من ثم فإن انتهاء مرحلة الصياغة يثبت تحقق التوافق السياسي بين الأطراف المعنية، إذ أشارت المحكمة الاتحادية

العليا إلى (...). مع الإشارة إلى المحاولات العديدة لبرلمان الإقليم لصياغة مشروع الإقليم ومن ذلك صدور القرار رقم (5) في 8/9/2005 وعلى إثره أقر المشروع بتاريخ 24/7/2009، وكانت هناك محاولة تشريعية أخرى لكتابة دستور الإقليم بموجب القانون رقم (4) لسنة 2005، قانون إعداد مشروع دستور كردستان العراق للاستفتاء إلا أن المشروع لم يكتمل بسبب الأحداث السياسية وانتهاء ولاية البرلمان...)).

4- إن الصياغة اللغوية لنص المادة (120) من الدستور تلزم الإقليم بوضع دستور يحدد هيكل سلطاته وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، من ثم فمن الواجب عليه وضع دستوره بصرف النظر عن ظروفه السياسية، إنما وفق مدة معقولة، وإلا لو أراد المشرع الدستوري منح الأقاليم هذه الحرية لصاغ النص بأسلوب آخر يفيد هذا المنح كأن ينص مثلاً (للأقاليم وضع دساتيرها التي تحدد هيكل سلطاتها وصلاحياتها...الخ)، أما وإن النص قد جاء بهذه الصيغة فلا مبرر لمنح الإقليم حرية لا يمتلكها.

5- إن حجة أن الدستور الاتحادي قد نظم حقوق الشعب وأنه نظم اختصاصات السلطة الاتحادية والإقليم من ثم لا مبرر لإلزام الإقليم بوضع دستوره، حجة مدحوضة، لأن منطقتها يعني أن لا حاجة لوضع الدستور الإقليمي من أساسه لأن الدستور قد نظم هذه الموضوعات، فما معنى أن يلزم المشرع الدستوري الاتحادي محتوى محدداً لدستور الإقليم؟ حيث أشارت المادة (120) إلى أن هذا الدستور يحدد هيكل سلطاته وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، من ثم يصبح هذا النص بلا معنى على أساس أن الدستور الاتحادي قد نظم هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته في المواد (115، 114، 121)، فكيف يستقيم هذا المنطق؟

توافرت لدينا ثلاثة عناصر نستنتج منها عدم دقة ما ذهب إليه المحكمة: العنصر الأول إذا نظم الدستور الاتحادي أمراً فلا حاجة أن ينظمه دستور الإقليم (الحقوق،

والصلاحيات)، العنصر الثاني الدستور الاتحادي نظم الحقوق والصلاحيات وهيكل سلطات الإقليم من ثم لا حاجة لدستور الإقليم، العنصر الثالث المشرع الدستوري ألزم الإقليم في المادة (120) بأن يحدد دستوره هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته وآليات ممارسة هذه الصلاحيات، وحيث أن الدستور الاتحادي قد نظم هذه المسائل وأن هذا التنظيم ينفي حاجة دستور الإقليم وفق العنصر الأول فالتعارض سيكون حتماً بين نصوص الدستور التي نظمت هذه المسائل وبين المادة (120) التي فرضت محتوى دستور الإقليم، عليه فإن منطق المحكمة يتعارض مع الطابع الإجمالي الذي تتصف به الدساتير الاتحادية والذي يستلزم ترك مساحة دستورية تملؤها دساتير الأقاليم وفق مبدأ التوافق الدستوري، والسماح للوحدات في التعبير عن خياراتها الدستورية التي تراعي تفردا المحلي. وهذا المنطق يهدم أساس فكرة الثنائية الدستورية ووظيفة الدساتير دون الاتحادية، وينسجم مع الدساتير التي اتبعت منهج إنكار الحق التأسيسي للوحدات المكونة، أما وإن المشرع قد اعترف بهذا الحق فلا مبرر لتقييد أو نفي هذا اللزوم الدستوري وتعليقه على أغراض خارج كيان الوثيقة الدستورية.

6- أما كون هذه الدعوى خارج اختصاص المحكمة فمحل نظر، فاللزوم الدستوري بوضع دستور الإقليم ثابت بموجب المادة (120) من الدستور، لذا فعدم وضع دستور تشوبه مخالفة دستورية، وحيث أن النصوص الدستورية تفسر بعضها بعضاً، فإن المادة (13) من الدستور قد قررت أن الدستور الاتحادي (( أولاً يُعدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون استثناء. ثانياً لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه))، فإذا قرر المشرع الدستوري البطلان كجزء على مخالفة الدستور الاتحادي فمن ذا الذي يقرر هذا البطلان؟ من يقرره هي الجهة التي فوضها الدستور

بحفظ سمو الدستور الاتحادي، أي الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، أي المحكمة الاتحادية العليا، وحيث أن امتناع الإقليم عن تطبيق نص المادة (120) مخالفة للدستور، وحيث أن المحكمة الاتحادية مختصة بحماية الدستور من المخالفات فهي مختصة إذن بنظر هذه الدعوى. من ثم كان على المحكمة قبول الدعوى والنظر فيها، وإذا كانت حجة المحكمة من أن المادة (120) لم تحدد سقفاً زمنياً لوضع دستور الإقليم، فكان الأجدر بها تفسير ذلك وفق معيار المدة المعقولة، وإلا فليس من المنطقي تعليق التزام دستوري بمبدأ أساسي على إرادة سياسية محلية.

#### البذة 6: مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دساتير الأقاليم:

تباينت مواقف الدساتير محل المقارنة في تنظيمها أو تطبيقها لفكرة التعارض الدستوري متوقفة على العلاقة بين الدستورين الاتحادي والإقليمي، إذ لم يقرر الدستور العراقي صراحة اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية دساتير الأقاليم، لكن يمكن القول باختصاصها في ذلك استناداً إلى المادة (13) من الدستور التي قررت بطلان كل نص يرد في دساتير الأقاليم يتعارض مع الدستور الاتحادي، فمن ذا الذي يقرر جزاء هذا البطلان؟ إن من يقرره هو المحكمة الاتحادية العليا، لأنها المختصة بضمان سمو الدستور الاتحادي أولاً، ولأن دستورية دساتير الأقاليم تنتمي لمنازعات الرقابة على الدستورية ثانياً، فالدستور الاتحادي يمثل أعلى قانون بموجب نص مادة (13) ولا خلاف على أن دساتير الأقاليم في مرتبة أدنى من الدستور الاتحادي، فهي إذن منازعة في مدى تطابق نص أدنى مع نص أعلى، وهذا الفهم يعززه نص المادة (120) من الدستور التي اشترطت في دستور الإقليم عدم التعارض مع الدستور الاتحادي. ويمكن استنتاج اختصاص المحكمة من نصوص دستورية أخرى غير نص المادة (93) التي قررت اختصاصات المحكمة، فنص المادة (13) يمثل الأساس الدستوري للرقابة على دستورية لا القوانين وحسب، بل ما اندرج

في مضمون هذه المادة وهي كل من دساتير الولايات والقوانين في كافة أرجاء الدولة، هذا من جانب، ومن جانب آخر يمكن تكييف المنازعة التي تحدث حول مدى مطابقة دستور الإقليم للدستور الاتحادي بمثابة منازعة بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم من ثم تمتد ولاية المحكمة لحكم هذه المسألة بموجب البند (رابعاً) من المادة (93) من الدستور.

## الخاتمة

### أولاً: النتائج:

1- لا يمكن القول بوجود نظام اتحادي يُعدُّ مصداقاً للمبدأ الفدرالي ما لم يستوف عناصره الرئيسية ومعايير تفرده وتميذه عن بقية الأنظمة الحاكمة لشكل الدول، إذ يستلزم إقامة نظام اتحادي حقيقي وقادر على تحقيق أغراضه ويجسد إرادة واضع الدستور الاتحادي اعتماد مبدئي الثنائية والتعددية.

2- يتطلب المبدأ الفدرالي وجود ثنائية دستورية في الدولة الاتحادية، أي وجود دستور اتحادي يحكم ممارسة السلطة على المستوى الاتحادي من حيث إنشاء المؤسسات الاتحادية وتحديد اختصاصاتها وإيجاد آليات دستورية لفض المنازعات التي قد تحدث بين أطراف النظام الاتحادي. زيادة على تحديد نطاق (الحق التأسيسي دون الاتحادي) أي مدى قدرة الأقاليم على وضع دساتيرها الخاصة.

3- يجب الإقرار بحق الأقاليم بوضع دساتير خاصة تعكس القيم والمصالح المحلية، وتنظم ممارسة السلطة فيها، وبما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي. وقد أنتج مبدأ الثنائية الدستورية مبدأ التعددية، الذي يحقق أثره في مجال ممارسة السلطة.

4- تنبع قيمة الدستور الاتحادي العراقي من كونه أداة إنشاء النظام الاتحادي في العراق وتحقيق مبدأ تقاسم السلطة الذي يقوم عليه هذا النظام. ويشكل مع دساتير

الأقاليم -إن وضعت- إطاراً متكاملًا يحكم النظام الدستوري في العراق، ومن ثم لا يتساويان بقيمتهما الدستورية، ولذلك اتجهت إرادة المشرع الدستوري إلى إقرار سمو الدستور الاتحادي لأعلوية السلطة التي وضعت.

5- اتجهت إرادة المشرع الدستوري العراقي إلى اعتبار النظام الاتحادي مبدأً دستورياً أساسياً يقوم عليه كيان الدولة الاتحادية، وترتب على ذلك تقرير سيادته الدستورية، من حيث اعتباره قاعدة دستورية تكتسب ما لقواعد الدستور الاتحادي من سمات، وفي مقدمتها مبدأ سمو الدستوري، من زاوية اعتبار القواعد الدستورية للنظام الاتحادي معايير تحكم دستورية الدساتير الإقليمية.

6- إن تقييد سلطة وضع الدستور الإقليمي يستهدف تحصين قيمة الدستور الاتحادي والحفاظ على السيادة الدستورية للنظام الاتحادي من خلال اعتماد آليات دستورية متطورة للرقابة على الدستورية تنسجم مع المبدأ الفدرالي. وذلك من خلال تقييد سلطة وضع الدستور الإقليمي بمبدأ السيادة الدستورية للنظام الاتحادي، وتطبيق فكرة التعارض الدستوري بين الدستورين الاتحادي والإقليمي، وإبطال كل نص يرد فيها ثبت تعارضه للدستور الاتحادي.

### ثانياً: المقترحات:

1- إضافة نص لدستور جمهورية العراق يمنع تكوين الأقاليم على أسس عرقية أو دينية أو مذهبية، مع ضمان حقوق الأقليات والمكونات من خلال إلزام سلطة وضع دستور الإقليم بتضمين دساتيرها ما يضمن حق هذه الأقليات في المشاركة في ممارسة السلطة في الإقليم والتمثيل في مؤسساته الدستورية وبما يحقق المبادئ الديمقراطية وبما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي.

2- تعديل دستور جمهورية العراق بإضافة نص يجعل رقابة المحكمة الاتحادية العليا رقابة وجوبية على مشاريع دساتير الأقاليم لدورها في تناسق البنية الدستورية للنظام الاتحادي وذلك بإلزام السلطة المختصة بوضع دستور الإقليم بعرضه على المحكمة الاتحادية العليا لفحص مدى توافقه مع الدستور الاتحادي قبل عرض هذا المشروع على الاستفتاء العام في الإقليم.

3- إلزام الأقاليم بوضع دساتيرها خلال مدة معقولة يتولى المشرع الدستوري تحديدها.

4- على المشرع الدستوري العراقي أن يكون أكثر تحديداً في مجال تقييد سلطة وضع دساتير الأقاليم. من حيث سريان هذا التقييد ليشكل لزوم التوافق مع الدستور الاتحادي بمجمله لا فقط النصوص المنظمة للنظام الاتحادي.

## هوية البحث

---

اسم الباحث: د. مهند فلاح حسن - باحث في الشأن الدستوري والقانوني

عنوان البحث: تقييد سلطة وضع دساتير الأقاليم في العراق

تأريخ النشر: آذار - مارس 2025

### ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

## عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

[www.baidarcenter.org](http://www.baidarcenter.org)

[info@baidarcenter.org](mailto:info@baidarcenter.org)