مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 وتطبيقاته
اسم الكاتب: د. مصدق عادل طالب
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/747
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 19:18 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وتطبيقاته

Consititutional and legal arangement of the referendum under the consititution of the republic of Iraq 2005 and it's applications

د. مصدق عادل طالب

Musadaq adel talib

كلية القانون- جامعة بغداد

Musadaq111@yahoo.com

الملخص:

يعالج هذا البحث الاستفتاء الشعبي بوصفه مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، كما يستعرض النصوص الدستورية والقانونية التي عالجت الاستفتاء في العراق، ويحدد الطبيعة القانونية للاستفتاء، والاثر المترتب عليه، يستوي في ذلك على المستوى الاتحادي أو على مستوى إقليم كوردستان، وذلك في إطار تأصيل هذا الإجراء الديمقراطي من الناحية النظرية والعملية من خلال الوقوف على مدى تطبيقاته في العراق وتسليط الضوء على موقف القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا من الاستفتاء الكردي يوم ٢٠١٧/٩/٢٥.

Abstract

This research deals with the referendum as a manifestation of semi-direct democracy, it reviews the constitutional and legal texts that dealt with the referendum in Iraq, and determines the legal nature of the referendum,and its impact at the federal or Kurdistan legislations. This democratic process in theory and practice by standing on the extent of its applications in Iraq without missing mention to shed light on the position of the constitutional judiciary represented by the Federal Supreme Court of Kurdish referendum that happened on 25 September 2017.

المقدمة:

يُعد الاستفتاء من أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، كما أنه يُعد من أهم الخصائص المميزة للديمقراطية، إذ يعكس مدى ديمقراطية النظام السياسي ومدى اسهام الشعب في نظام الحكم، من خلال تأثره بمدى الايمان بالشعب بوصفه صاحب السيادة ووجوب الرجوع إليه في بعض الأمور الهامة أو التي يرى المشرعين الدستوري أو القانوني ضرورة الوقوف على راي الشعب بشأنها.

ولا تقتصر أهمية الاستفتاء على ما تقدم فحسب، بل يعد من أهم مظاهر الدولة الديمقراطية، إذ يعد من اهم مظاهر المشاركة المباشرة للشعب في الحياة العامة أو شؤون الحكم، ومن ثم يشكل الاستفتاء مع حريات الانتخاب والتصويت الثالوث الديمقراطي لاي دولة.

ومن هذا المنطلق فإنَّ الدول على اختلاف أنظمتها السياسية، وعلى اختلاف دساتير تنظم الاستفتاء في نصوص صريحة ايماناً منها بأهميته في الممارسة الديمقراطية السليمة.

ويمكن القول أنَّ أهمية الاستفتاء تكمن في العديد من النواحي النظرية والعملية، فمن النواحي النظرية فإنَّ الاستفتاء يعكس لنا الفكرة القانونية السائدة في أذهان السلطة التأسيسية بشأن جدوى الرجوع إلى الشعب بصورة مباشرة وصريحة لاستفتائه في مسائل متنوعة، يستوي في ذلك أنْ يكون موضوع الاستفتاء دستورياً أو تشريعياً أو سياسياً، كما أنَّ الاستفتاء يعد المرآة الحقيقية لتجسيد مبدأ السيادة الشعبية التي يعتنقها غالبية الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥[١].

فيما تتمثل النواحي العملية لدراسة موضوع الاستفتاء في العديد من الوجوه أولها الوقوف على التنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، واستعراض مواطن القوة والضعف في ظل اعتناق المشرع لمبدأ سيادة الشعب والنظام الديمقراطي، فيما يتمثل ثاني صور الأهمية العملية لدراسة هذا الموضوع في التطرق إلى التطبيقات العملية للاستفتاء في العراق وبيان مدى انسجامها مع النصوص الدستورية والقانونية.

وتتمثل إشكالية الدراسة في الإجابة على مدى نجاعة المشرع الدستوري والعادي في معالجة الاستفتاء في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥؟ وهل جاء التنظيم الدستوري والقانوني بصورة تتفق مع المعايير التي اعتنقتها الديمقراطيات العريقة والأنظمة السياسية المقارنة؟ فضلاً عن الإجابة على مدى دستورية الاستفتاءات الحاصلة في العراق بعد نفاذ الدستور الاتحادي؟

ومن أجل الوقوف على هذه الاحكام ومعالجتها بصورة تفصيلية سنتناولها في المباحث الاتية:

المبحث الأول: مفهوم الاستفتاء وتحديد طبيعته وذاتيته

المبحث الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للاستفتاء في العراق واثاره

المبحث الثالث: مدى دستورية استفتاء اقليم كردستان لعام ٢٠١٧

المبحث الأول

مفهوم الاستفتاء وتحديد طبيعته وذاتيته

يُعد الاستفتاء من المفاهيم الدستورية والسياسية التي لم تثر سجالات فقهية كثيرة، فعلى الرغم من تنوع صوره وأشكاله إلا أنَّ هناك شبه اجماع على تحديد المعنى اللغوي والاصطلاحي له، غير أنَّ هذا الوضوح لم يمنع من وجود بعض المصطلحات التي تتشابه معه في بعض الأوجه.

لذا ومن اجل تعريف الاستفتاء وانواعه وتحديد ذاتيته سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الاتية:

المطلب الأول

تعريف الاستفتاء وعناصره وانواعه

للاحاطة بالتعريف اللغوي والاصطلاحي للاستفتاء وانواعه سنقسم هذا المطلب إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول

التعريف اللغوي والاصطلاحي

سنتناول هذه التعريفات تباعاً كالاتي:

اولاً: التعريف اللغوي:

الاستفتاء اسم مشتق من الفعل (اِسْتَفتَى)، جمعه (استفتاءات) فيقال اِسْتَفْتَى الشَّعْبَ: أي يَعْرِفَ رَأْيَهُ وَرَغَباتِهِ : اِسْتَطْلَعَ ، اِسْتَبَانَ ، طَلَبَ مِنْهُ الإدْلاءَ بِرَأْيِهِ، كما يقال اسْتَفْتَاهُ : أي سأَلَهُ رَأيَهُ في مسألةٍ. أي: إنه سؤال أو أكثر يوجَّه إلى عدد من الناس للإجابة عنه لمعرفة رأيهم في أمر معيّن.

كما يستخدم الاستفتاء الشعبيّ من الناحية السياسة لينصرف إلى لجوء السلطات العامّة إلى الشَّعب ليُبدي رأيه في موضوع ما عن طريق التصويت عليه ، فإمّا أنْ يقرَّه أو يرفضه بالتصويت المباشر السري، ومن ثم لغرض مَعْرِفَةِ رَغْبَةِ الشَّعْبِ لاَ بُدَّ مِنْ تَنْظِيمِ الاسْتِفْتاءِ الذي ينصرف مفهومه إلى اِقْتِراعُ النَّاخِبِينَ لِلإدْلاءِ بِآرائِهِمْ في قَضِيَّةٍ دُسْتورِيَّةٍ أو حَدَثٍ سِيَاسِيٍّ هامٍّ ، يُهِمُّ حَيَاتَهُمْ وَمُسْتَقْبَلَهُمْ، أي إنَّ الإسْتِفْتاءُ الشَّعْبِيُّ هو اِسْتِفْتاءُ الرَّأْيِ العامِّ[٢].

فيما يذهب آخرون إلى الاستفتاء مشتق من الفعل (افتى)، فيُقال افتى في مسألة: أي أبان الحكم فيها، كما يُقال استفتيت أي: سألت عن الحكم[٣].

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

أما الاستفتاء اصطلاحاً ففي الوقت الذي نجد فيه وضوح المعنى اللغوي للاستفتاء، نجد بالمقابل اختلاف التعريفات التي أُطلقت عليه بتنوع الفقهاء والكتاب الذين تصدوا لهذا التعريف، وباختلاف موضوع الاستفتاء، إذ يذهب الراي الأول من الفقهاء إلى تعريف الاستفتاء بأنه (الرجوع إلى الناخبين لأخذ قرارهم أو رايهم في موضوع معين يعرض عليهم، أي أنه لا يكفي قرار الهيئة النيابية في هذا الموضوع)[٤].

ومما يؤاخذ على هذا التعريف أنه لا يتسم بالشمول والاطلاق، إذ يقتصر على أنواع معينة من الاستفتاء دون شموله للأنواع الأخرى، كما أنه يساوي بين نتيجة الاستفتاء والاثر المترتب عليه.

لهذا ذهب الراي الثاني إلى تعريفه بأنه (عرض موضوع معين على الشعب بمفهومه السياسي لغرض معرفة وجهة نظره فيه)[٥].

ويؤخذ على هذا التعريف أنه لم يبين لنا طبيعة الاستفتاء أو الأثر المترتب عليه أو أنواعه وصوره.

فيما عرفه آخرون بأنه (معرفة راي المتمتعين بحق الانتخاب في قضية معينة قبل البت بها نهائياً)[٦].

نخلص مما تقدم إلى أنَّ الاستفتاء بمفهومه العام ينصرف إلى الوقوف على راي الشعب السياسي أو استطلاع رايه حول موضوع أو مسألة معينة، فيما ينصرف المعنى الخاص للاستفتاء إلى إعطاء الشعب رايه النهائي أو استبيانه بشأن موضوع دستوري أو تشريعي أو سياسي محدد في ورقة الاستفتاء بالاستناد إلى النص الدستوري او القانوني الذي يحدد نطاقه.

الفرع الثاني

أنواع الاستفتاء

القاعدة العامة أنَّ للاستفتاء صوراً وأشكالاً عدة يظهر بها تبعاً لاختلاف الزاوية التي ينظر اليه منها، ولغرض الإحاطة بهذه الأنواع سنتناولها تباعاً كالآتي:

اولاً: أنواع الاستفتاء من حيث الموضوع:

يُقسم الاستفتاء من حيث الموضوع المعروض على الشعب إلى الأنواع الاتية:

١- **الاستفتاء الدستوري:** هو ذلك الاستبيان الشعبي الذي يتعلق بالموافقة على دستور جديد أو تعديل نصوص الدستور النافذة، ويسمى الاستفتاء في الحالة الأولى بالاستفتاء الدستوري التأسيسي، كونه ينصرف إلى الموافقة على تأسيس دستور جديد للدولة، فيما يُسمى الاستفتاء في حالة تعلقه بالتعديل الدستوري بالاستفتاء الدستوري التعديلي[٧].

ومن الأمثلة على الاستفتاء الدستوري التأسيسي الاستفتاء الشعبي الذي أجراه الشعب العراقي في ٢٠٠٥/١٠/١٥ على مسودة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بالاستناد إلى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ المعدل[٨]، فيما لم يشهد الاستفتاء الدستوري التعديلي أي تطبيق عملي طيلة فترة نفاذ هذا الدستور ولغاية يومنا هذا.

٢- **الاستفتاء التشريعي أو القانوني:** هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان الشعبي الذي يتعلق محله أو موضوعه بالقانون، يستوي في ذلك أنْ يكون كلياً أو جزئياً.

وتجدر الإشارة إلى عدم وجود مثل هذا النوع من الاستفتاء في التشريع العراقي، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى الدول الأخرى كما سنرى لاحقاً.

٣- **الاستفتاء السياسي:** هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان الشعبي الذي يتعلق موضوعه أو محله بشأن سياسي كما في الانضمام إلى اتفاقية أو معاهدة أو حلف دولي[٩]، أو استحسان أو استهجان السياسة العامة التي ينتهجها رئيس الدولة أو رئيس الوزراء.

وبناء على ما تقدم تتنوع صور وأشكال الاستفتاء السياسي، إذ قد يكون متعلقاً بالاختيار بين النظام الملكي والنظام الجمهوري، أو استفتاءً متعلقاً بالانضمام إلى المعاهدات الدولية، أو استفتاء تقرير المصير أو استفتاء التحكيم الشعبي[١٠].

ومن الأمثلة على الاستفتاء على المعاهدات والاتفاقيات الدولية في العراق هو الاستفتاء الشعبي على انسحاب القوات الامريكية من العراق وتنظيم أنشطتها خلال وجودها المؤقت فيه وفقاً للمادة (١) من القانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨[١١].

٤- **الاستفتاء الشخصي:** تتنوع التسميات التي تُطلق على الاستفتاء، إذ يسميه البعض بـ(الاستفتاء السياسي)، فيما يسميه آخرون بـ(الاسترآس)، وأيّاً كانت التسمية فإنَّ مفهومه ينصرف إلى ذلك الاستبيان الشعبي الذي يتعلق موضوعه أو محله باختيار أو تأكيد اختيار شخصية سياسية لمنصب سياسي كالاستفتاء على شخص رئيس الدولة.

ومن الأمثلة على هذا الاستفتاء في العراق الاستفتاء الشعبي الذي اجري بتاريخ ١٩٢١/٧/١١

بخصوص تولي عرش المملكة العراقية من قبل الامير(فيصل بن الحسين).

ثانياً: أنواع الاستفتاء من حيث وقت إجرائه:

يقسم الاستفتاء من حيث وقت أو موعد اجرائه إلى الأنواع الآتية:

١- **الاستفتاء السابق:** هو ذلك الاستبيان الذي يكون موضوعه الوقوف على راي الشعب بخصوص قانون معين قبل إقرار البرلمان له، وغالباً ما ينصرف إلى مشروع القانون قبل التصويت عليه من البرلمان.

٢- **الاستفتاء اللاحق:** هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان الذي ينصب موضوعه على معرفة راي الشعب بخصوص قانون معين بعد القيام به، أي: إنه استفتاء لاحق على القيام بالإجراء، كما هو الحال بالنسبة إلى الاستفتاء على القانون بعد إقراره لغرض الوقوف على مدى رضا الشعب عنه أو مدى نجاعته في التطبيق.

وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة عدم وجود هذا الاستفتاء في التشريع العراقي، إلا أنَّ التطبيق العملي يُشير لنا إلى وجود استفتاء واحد أُجري في العراق عام ٢٠٠٨ وذلك بالاستناد إلى القانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ المتعلقة بانسحاب القوات الامريكية من الأراضي العراقية.

ثالثاً: أنواع الاستفتاء من حيث وجوب إجرائه:

إما من حيث مدى إلزام الجهة طالبة الاستفتاء بإجرائه فيقسم الاستفتاء إلى الأنواع الاتية:

١- **الاستفتاء الملزم أو الاجباري:** هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان الشعبي الذي تلزم سلطة من السلطات العامة القيام به قبل الاقدام على تصرف أو إجراء معين، كما هو الحال عند اشتراط الدستور على رئيس الدولة أو البرلمان بضرورة عرض مسألة معينة على الشعب للوقوف على رايه بشأنها قبل اتخاذ القرار النهائي.

٢- **الاستفتاء الاختياري أو الجوازي:** هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان الشعبي الذي لا يلزم الدستور بموجبه سلطة من السلطات العامة بإجرائه، وانما يمنحها سلطة تقديرية واسعة بشأن اللجوء اليه من عدمه، كما هو الحال عند منح رئيس الدستور رئيس الدولة مثلاً اللجوء إلى الشعب لإجراء الانتخاب عند حصول خلاف بين الحكومة والبرلمان.

رابعاً: أنواع الاستفتاء من حيث مدى أثره أو الالتزام بنتائجه:

كما يقسم الاستفتاء من حيث مدى أثره أو مدى الالتزام بنتائجه إلى الأنواع الاتية:

١- **الاستفتاء الالزامي أو المُلزم:** هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان الشعبي الذي تكون فيه السلطة طالبة الاستفتاء ملزمة بالنتائج التي يسفر عنها، بحيث يتوجب على السلطة أن تلتزم بنتيجة الاستفتاء سواء أكانت سلبية أو إيجابية. ومن امثلته استفتاء الشعب في إقرار التعديلات الدستورية وفق المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- **الاستفتاء الاختياري أو الاستشاري:** هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان الشعبي الذي يكون غير ملزم للسلطة طالبة الاستفتاء، بمعنى أنَّ نتائج الاستفتاء تكون اختيارية أو استشارية لهذه السلطة، وذلك لعدم وجود أي نص دستوري أو قانوني يلزمها بالنتيجة.

ومن الأمثلة على هذا النوع من الاستفتاء هو استفتاء انفصال إقليم كردستان العراق في ٢٥ أيلول ٢٠١٧ كما سنرى لاحقاً.

رابعاً: الأنواع الأخرى للاستفتاء:

بالإضافة إلى الأنواع السابقة توجد أنواع أخرى للاستفتاء، إذ يُقسم الاستفتاء من حيث الشمول والعمومية أو نطاق ممارسته إلى **الاستفتاء العام**: هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان المتعلق بكل فئات الشعب في دولة معينة، و**الاستفتاء الخاص**: هو ذلك الاستفتاء أو الاستبيان المتعلق بفئة معينة من أبناء الشعب كأن يكونوا أبناء الإقليم أو أبناء المحافظة.

كما يقسم الاستفتاء من حيث اتصافه بالصفة الرسمية إلى **استفتاء رسمي أو حكومي** بأن تتدخل الحكومة المركزية فيه أو تشرف عليه، **واستفتاء غير رسمي** يجرى تحت إشراف الإقليم أو جهات غير حكومية دون تدخل من الحكومة الاتحادية أو سلطة الإقليم[١٢].

وفضلاً عن ذلك فإنَّ هناك أنواع أخرى للاستفتاء ومنها: الاستفتاء من اجل تقرير المصير، والذي يُعرف بأنه (الإجراء الشكلي الذي يتم من خلاله تسجيل وتوضيح رغبات افراد الشعب في إقليم معين بشأن تحديد وضعه وتقرير مصيره)[١٣].

الفرع الثالث

عناصر الاستفتاء ومتطلباته

في الوقت الذي نجد فيه وحدة العناصر المكونة للاستفتاء، نجد بالمقابل تنوع متطلبات الاستفتاء أو مقوماته باختلاف أنواع أو صور الاستفتاء. لذا سنتناول ذلك تباعاً كالاتي:

اولاً: عناصر الاستفتاء:

من استقراء التعريفات المذكورة أعلاه للاستفتاء فانه يتضح لنا أنَّ الاستفتاء يقوم على ثلاثة عناصر أو اركان رئيسية، إذ يتمثل أولها في السلطة أو الجهة طالبة الاستفتاء، ومما يُلاحظ بهذا الشأن تنوعها من دستور دولة إلى دستور دولة أخرى، إذ قد تكون ممثلة بالمجلس النيابي تارة، أو قد تكون ممثلة برئيس الدولة تارة أخرى.

فيما يتمثل ثاني عناصر الاستفتاء في الجهة المطلوب منها الاستفتاء وهي الشعب، مع الإشارة إلى تباين هذا العنصر من حيث النطاق من تجربة إلى تجربة أخرى، إذ قد يتسع الاستفتاء ليشمل الشعب بكل مكوناته، وقد يضيق ليكون قاصراً على أبناء إقليم أو محافظة معينة.

أما العنصر الثالث فيتمثل في موضوع أو محل الاستفتاء، والذي يختلف من استفتاء إلى استفتاء آخر كما بينا سابقاً.

نخلص مما تقدم إلى وجوب توافر أركان وعناصر الاستفتاء مجتمعة في كل استفتاء لغرض انتاج الاستفتاء آثاره وترتيب نتائجه المرجوة منه، وبخلاف ذلك أي في حالة انتفاء أي منها فإنَّ آثار الاستفتاء ونتائجه تبقى منقوصة وغير منتجة لآثارها أو للغرض الذي من أجله تم اللجوء إلى الاستفتاء.

ثانياً: متطلبات الاستفتاء:

القاعدة العامة أنَّ الاستفتاء لا يُشترط توافر عناصره المذكورة أعلاه مجتمعة فحسب، بل يلزم ايضاً أن تتوافر له متطلبات عامة ومتطلبات خاصة لغرض القول بصحة الاستفتاء.

فبالنسبة إلى المتطلبات العامة للاستفتاء فإنه على الرغم من عدم اتفاق الفقهاء على هذه المتطلبات أو المقومات، إلا أنه يمكن اجمالها بالآتي:

١- أنْ يكون الشعب المُستفتى قد وصل إلى درجة من النضج والرقي السياسي تؤهله لإعطاء رايه بشأن المسائل المُستفتى عليها[١٤].

٢- اتسام النظام السياسي بالصفة الديمقراطية، فلا معنى للجوء إلى الاستفتاء في ظل الأنظمة الدكتاتورية أو الأنظمة الفردية المطلقة.

٣- أنْ يتم الاستفتاء في أجواء ديمقراطية، بإنْ يتم اللجوء إلى الاستفتاء بإرادة حرة ومختارة من المُستفتى منهم وهم الشعب دون إكراه او إجبار أو وعيد أو ترهيب.

٤- أنْ يصار إلى الالتزام بالقواعد والإجراءات الدستورية والقانونية المنظمة للاستفتاء في ضوء النص الدستوري أو القانوني المؤسِس للاستفتاء.

وبناء على ما تقدم فإنه يتوجب توافر الشروط المذكورة أعلاه مجتمعة للقول بصحة الاستفتاء، إذ إنَّ ترتيب نتائج الاستفتاء لا يترتب على مجرد توافر اركان أو عناصر الاستفتاء الثلاثة فحسب، بل يستلزم توافر شروط صحتها والمتجسدة بهذه المتطلبات والمقومات من اجل ترتيب النتائج القانونية على الاستفتاء.

المطلب الثاني

طبيعة الاستفتاء وذاتيته

على الرغم مما يتراءى لنا من عدم وجود طبيعة متميزة للاستفتاء، الا ان هذا القول غير صحيح على اطلاقه، إذ يتسم الاستفتاء بالعديد من الخصائص التي تجعل له ذاتيه مستقلة، يستوي في ذلك بالنسبة إلى الذاتية الخاصة للاستفتاء ام الذاتية الخارجية له عند مقارنته بغيره من المصطلحات المشابهة له كالانتخاب مثلاً.

ومن أجل الوقوف على هذه الطبيعة والذاتية لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول

طبيعة الاستفتاء

على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة أنَّ الاستفتاء لا يعدو عن كونه مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، ومن ثم ليس بالإمكان الاخذ به في الصور الأخرى للديمقراطية، على أساس أنَّ الصورة المعروفة والشائعة له قد طبقت في هذا النظام وبالتحديد في النظام المجلسي، إلا أنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، فمن استقراء الأنظمة السياسية الأخرى كالنظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام المختلط فإنه يتضح لنا وجود العديد من الدول ذات الأنظمة المذكورة التي اعتنقت هذا الإجراء، ومن ثم يمكن القول بعدم وجود تلازم حتمي بين الديمقراطية شبه المباشرة المطبقة في النظام المجلسي وبين الاخذ بالاستفتاء في الأنظمة السياسية الأخرى ذات الأنواع الأخرى من الديمقراطية، فلا يعدو الاستفتاء عن كونه إجراءً يراد منه معرفة راي الشعب في موضوع معين.

ومن هذا المنطلق تجدر الاشارة إلى أنه لا توجد طبيعة موحدة للاستفتاء، إذ يُكيف تارة على انه إجراء واجباً على السلطة طالبة الاستفتاء قبل اللجوء إلى ممارسة الاختصاص الممنوح لأحد السلطات العامة، يستوي في ذلك منحه

إياه وفق نصوص الدستور أو القانون، فيما يكيف الاستفتاء تارة أخرى على أنه مظهر من مظاهر اشراك الشعب في ممارسة السلطة باعتباره صاحب السيادة.

وبعبارة أخرى فإنَّ القيام بممارسة الاختصاص أو التصرف دون اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي يُفهم منه عدم دستورية أو عدم قانونية الإجراء المتخذ، على أساس أنَّ الاستفتاء يُعد إجراءً ملزماً للسلطة طالبة الاستفتاء، ومن ثم لا تملك هذه السلطة تجاهله أو عدم القيام به.

هذا فيما يتعلق بالاستفتاء الدستوري أو الاستفتاء السياسي، شريطة النص عليه وفق نصوص الدستور أو القانون، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى الأنواع الأخرى من الاستفتاء، إذ يصنف الفقهاء غالبية أنواع الاستفتاء الأخرى على أساس أنها إجراءات غير ملزمة على السلطة في حالة عدم وجود نص صريح بوجوب إجرائه بمعزل عن نتيجته، ومن ثم لا يعدو الاستفتاء في هذا الفرض عن كونه مجرد استقصاء أو استطلاع للراي الشعبي حول موضوع معين، ولا يترتب على عدم اتباعه بطلان التصرف أو الإجراء، ومثال ذلك الاستفتاء على شخص رئيس الدولة.

وبناء على ما تقدم فإنَّ القاعدة العامة تتمثل في عدم الاتفاق على طبيعة موحدة للاستفتاء باختلاف النص المنظم له، فلا توجد له طبيعة موحدة في الدساتير المنظمة له، وهو الامر الذي يوجب التطرق للطبيعة الذاتية للاستفتاء في كل حالة على حدة كما سنرى لاحقاً.

وعلى الرغم مما تقدم فإنه يمكن القول بأنَّ الاستفتاء يتسم بالطبيعة الدستورية في حالة النص عليه في نصوص الدستور، فيما يتصف بالطبيعة القانونية في حالة النص عليه في القانون، دون أن يُخل ذلك بإمكانية الأخذ بالطبيعة المزدوجة (الدستورية والقانونية) في آن واحد في حالة ورود النص على الاستفتاء في كل من الدستور والقانون، وبخلاف ذلك يوصف الاستفتاء بالصفة غير الدستورية أو غير القانونية.

ثانياً: ذاتية الاستفتاء

يتشابه الاستفتاء مع بعض المصطلحات المشابهة له كالانتخاب في بعض الوجوه كما يختلف عنها في أوجه أخرى، ومن أجل الوقوف على هذه الاحكام لذا سنتناولها تباعاً كالاتي:

أ- أوجه التشابه:

يمكن إجمال أوجه التشابه بين الاستفتاء والانتخاب بالآتي:

١- **من حيث المضمون أو الجوهر**: يتشابه كل من الاستفتاء والانتخاب في قيام كل فرد من أفراد الشعب بالتعبير عن إرادته بخصوص مسألة معينة، ومن ثم يتحدان في غرض واحد، ألا وهو أنَّ ممارسة مظاهر السيادة يتم من قبل الشعب[١٥].

٢- **من حيث العلاقة بالمشاركة السياسية**: يُكيف كل من الاستفتاء والانتخاب على انهما مظهراً من مظاهر المشاركة السياسية في الشؤون العامة، ومن ثم يعد كل من الانتخاب أو الاستفتاء صورة من صور حق المشاركة في شؤون الحكم[١٦].

٣- **من حيث الشروط الواجب توافرها**: يُشترط كأصل عام وجوب التمتع بجنسية الدولة، فضلاً عن اكمال سن الرشد السياسي،

والتسجيل في السجل الانتخابي لغرض ممارسة كل من الاستفتاء والانتخاب على حد سواء.

ب- **أوجه الاختلاف:**

يمكن إجمال أوجه الاختلاف بين الاستفتاء والانتخاب بالآتي:

١- **من حيث التعريف:** يعرف الاستفتاء بأنه استطلاع راي الشعب السياسي في موضوع معين، فيما يعرف الانتخاب بأنه (قيام الشعب باختيار افراد يمثلوه في مباشرة أو مزاولة السيادة نيابة عنه والقيام بإحدى وظائف الدولة والتي تتعلق بعملية التشريع في الغالب من الأمور)[١٧].

٢- **من حيث الأنواع:** في الوقت الذي تتنوع فيه صور الانتخاب إذ قد يكون عاماً أو خاصاً أو يكون انتخاباً فردياً أو بالقائمة أو قد يكون انتخاباً مباشراً أو غير مباشر[١٨]، نجد بالمقابل أنَّ الاستفتاء إما أن يكون استفتاءً دستورياً أو سياسياً أو تشريعياً أو شخصياً، كما قد يُصنف إلى استفتاء اختياري والزامي، أو استفتاء سابق ولاحق.

٣- **من حيث نوعية المشاركة العامة:** يختلف الاستفتاء عن الانتخاب في نوعية المشاركة في الشؤون العامة، ففي الوقت الذي يُسهم الشعب في الاستفتاء بصورة مباشرة في مباشرة شؤون الحكم، نجد بالمقابل أنَّ الشعب في الانتخاب يُساهم بصورة غير مباشرة في مباشرة شؤون الحكم، إذ يقتصر دوره على مجرد اختيار من ينوب عنه في ممارسة السلطة، ومن ثم يمكن القول أنَّ المشاركة في الانتخاب تكون نيابية، خلافاً للاستفتاء الذي توصف بأنها تشاركية وتمثيلية في آن واحد.

٤- **من حيث الطبيعة القانونية:** في الوقت الذي يمكن تكييف الاستفتاء بأنه إجراءً دستورياً أو قانونياً، نجد بالمقابل أنَّ الانتخاب يعد حقاً من الحقوق السياسية، ويكيف على أنه مكنة قانونية تنظم من قبل المشرع بما يتفق وتطور المجتمع في كافة مجالات الحياة[١٩]، إذ يُعد على حد وصف بعض الفقهاء بأنه (سلطة قانونية مقررة للناخب لا لمصلحته الشخصية وانما لمصلحة المجموع... أي: إنه سلطة قانونية تنبع من مركز موضوعي ينشئه القانون من اجل اشراك الافراد في اختيار السلطات العامة في الدولة)[٢٠].

المبحث الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للاستفتاء في العراق وآثاره

بعد أنْ انتهينا من استعراض الأسس النظرية للاستفتاء سنتطرق إلى الأساس الدستوري والقانوني للاستفتاء في العراق، يستوي ذلك بالنسبة إلى نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أو نصوص القوانين التي صدرت في ظل هذا الدستور على المستوى الاتحادي ومستوى إقليم كردستان. وتحقيقاً لذلك سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الاتية:

المطلب الأول

الأساس الدستوري للاستفتاء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

من استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد انه أورد (خمس) حالات محددة لمعالجة موضوع الاستفتاء، وفي عشر إشارات، اذ تنص المادة (٤/خامساً) من الدستور على أنه (لكل إقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة

محلية أُخرى، لغة رسمية إضافية، إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاءٍ عام).

فيتضح أنَّ موضوع الاستفتاء في هذه المادة يتعلق بإضافة لغة رسمية إضافية أخرى إلى اللغات الموجودة وهي اللغة العربية واللغة الكردية، ويمكن تكييف طبيعة هذا الاستفتاء بأنه استفتاءً جوازياً (اختيارياً)، فضلاً عن أنه استفتاءً سابقاً على إقرار اللغة الرسمية الجديدة، كما يمكن تكييف طبيعة هذا الاستفتاء بأنه ذو طبيعة دستورية، على أساس أنه ورد النص عليه في نصوص الدستور.

وعلى الرغم من الاطلاق الذي استخدمته العبارة الواردة في رجز المادة بأنه (استفتاء عام)، إلا أننا نرى من جانبنا أنه معنى غير مقصود لذاته، فلا ينصرف لفظ العمومية الوارد هنا إلى عامة الشعب العراقي، وانما ينصرف فقط إلى الاستفتاء العام لغالبية سكان الإقليم أو المحافظة.

وكان الاجدر أنْ لا يستخدم الصائغ الدستوري مصطلح (عام)، كون الاستفتاء في هذه المادة لا يعدو عن كونه استفتاءً خاصاً بمنطقة جغرافية محددة وهي الاقليم أو المحافظة.

فيما تمثلت الإشارة الدستورية الثانية للاستفتاء في المادة (١١٩) من الدستور، إذ تنص على انه (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم ، بناءً على طلب بالاستفتاء عليه، يُقدم بإحدى طريقتين:-

أولاً:- طلب من (ثلث) الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً:- طلب من (عُشر) الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

فيتضح من النص أنَّ موضوع الاستفتاء في هذه المادة ينصرف إلى الوقوف على راي أبناء المحافظة لغرض تكوين الإقليم، ومن ثم يتضح أنَّ غرضه محدد بغرض سياسي، ومن ثم يمكن تكييف طبيعة هذا الاستفتاء بأنه استفتاءً سياسياً، كما يوصف بأنه استفتاءً خاصاً، كونه محدد بأبناء المحافظة فقط، أي: إنه يتصف بالتحديد وعدم العمومية، وذلك تحديد نطاقه بمحافظة واحدة أو محافظتين كما ورد من التحديد الدستوري الصريح الواردة في المادة أعلاه، وفضلاً عن ذلك فإنه يمكن تكييف الاستفتاء في هذا الفرض بأنه استفتاءً اختيارياً وسابقاً على تكوين الإقليم.

أما ثالث صور الاستفتاء التي وردت الإشارة اليها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فتمثلت في المادة (١٢٦/ثانياً) منه التي تنص على أنه (ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة (ثُلثي) أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال (سبعة) أيام)[٢١].

فيتضح من النص أنَّ هذا الاستفتاء يتعلق بتعديل المبادئ الأساسية والحقوق والحريات الواردة في الدستور، ويمكن تكييف طبيعة هذا الاستفتاء على أنه استفتاء دستوري تعديلي، فضلاً عن أنه استفتاءً عاماً وليس خاصاً بإقليم أو محافظة، بمعنى أنَّ الأغلبية اللازمة لإقرار التعديلات الدستورية تتمثل بوجوب

استحصال موافقة كل أفراد الشعب العراقي بالاستفتاء العام، ومن ثم تحتسب نسبته على أساس العدد الكلي لعدد أعضاء الشعب السياسي العراقي، كما يمكن وصف هذا الاستفتاء بالاستفتاء الالزامي أو الوجوبي، إذ لا تملك السلطات المختصة بالتعديل عدم اجرائه، فضلاً عن أنه استفتاء لاحق، كونه يجئ بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التعديلات الدستورية.

فيما تمثلت رابع صور الاستفتاء في المادة (١٢٦/ثالثاً) من الدستور التي تنص على انه (ثالثاً:- لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة إلا بعد موافقة (ثُلثي) أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال (سبعة) أيام).

فيتضح من النص أنَّ موضوع هذا الاستفتاء يتشابه مع الصورة السابقة في تعلقه بموضوع التعديلات الدستورية العادية لمواد الدستور، ومن ثم تتطابق طبيعته مع طبيعة الاستفتاء السابق في اتصافه بالعمومية وإطلاق وصف الاستفتاء الدستوري تعديلي عليه، كما يوصف بانه استفتاءً عاماً ولاحقاً.

أما خامس صور الاستفتاء فتتمثل في المادة (١٢٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تنص على أنه (رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أنْ ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام).

يتضح من النص أنَّ موضوع هذا الاستفتاء يتعلق بالتعديلات الدستورية المحظورة، إذ يتوجب قبل إجراء أي تعديل ينتقص من صلاحية الإقليم أنْ يصار إلى استحصال موافقة اغلبية سكان الإقليم المعني بالاستفتاء العام، أي: إنَّ الاستفتاء في هذا الفرض يوصف بأنه استفتاءً دستورياً تعديلياً، كونه يتعلق بالتعديلات الدستورية الخاصة بصلاحيات الإقليم، فضلاً عن اتسام الاستفتاء بصفة التخصيص وليس العمومية، وذلك على أساس قيام المشرع الدستوري باقتصاره أو تحديده بسكان الإقليم المعني فقط، كما يوصف هذا الاستفتاء بأنه سابق والزامي على السلطة طالبة التعديل.

فيما تمثلت سادس أُسس الاستفتاء الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٣١) منه التي تنص على انه (كل استفتاء واردٍ في هذا الدستور يكون ناجحاً بموافقة أغلبية المصوّتين، ما لم ينص على خلاف ذلك).

فيتضح من هذا النص أنَّه عالج الأغلبية الواجب احتسابها لغرض القول بنجاح الاستفتاء والتي تتمثل بوجوب استحصال موافقة اغلبية المصوتين المشاركين في الاستفتاء، أي: إنَّ الأغلبية الواجبة تتمثل في الحصول على الأغلبية المطلقة المتمثلة (٥٠+١) من العدد الكلي للمشاركين في الاستفتاء، وليس الأغلبية البسيطة لعدد المشاركين بعد تحقق النصاب.

ويمكن القول أنَّ هذا الحكم الذي قرره المشرع الدستوري كما يتراءى من صياغة النص فانه يعد قاعدة عامة تحكم كل الاستفتاءات، وعلى الرغم مما تقدم إلا أنَّ المشرع خرج على هذه القاعدة بإقراره استثناءً عليها بإمكانية

اشتراط نسبة أخرى في حالة النص على خلاف ذلك.

غير أنَّ هذا الاستثناء يجب اقتصاره على النصوص الواردة في دستور جمهورية العراق فقط، ومن ثم ليس بالإمكان الاخذ بغير الأغلبية المذكورة في حالة وردها في قانون اتحادي أو نص في دستور الإقليم، بالاستناد إلى مبدأ سمو الدستور المنصوص عليه في المادة (١٣) من الدستور.

وكان الاجدر بالمشرع الدستوري أنْ يكتفي بالقاعدة العامة وهي الأغلبية المطلقة دون الإشارة إلى الاستثناء الواردة في عجز المادة أعلاه.

أما سابع صور الاستفتاء الوارد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فيتمثل في المادة (١٤٠/ثانياً) منه التي تنص على انه (ثانياً:- 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 أنْ تنجز كاملة (التطبيع ، الاحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد إرادة مواطنيها) في مدةٍ أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة الفين وسبعة).

يتضح من النص أنَّ هذا الاستفتاء يعد ذا طبيعة سياسية، كونه يتعلق بتحديد إرادة مواطني المناطق المتنازع عليها في كركوك والمناطق الأخرى، ومن ثم يمكن تكييف طبيعته على انه استفتاءً سياسياً.

وفضلاً عن ذلك فإنه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة أنَّ سكوت المشرع الدستوري عن تحديد طبيعة وصفة هذا الاستفتاء بالشكل الذي يمكن وصف هذا الاستفتاء بانه استفتاءً عاماً، إلا أنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، إذ إنَّ هذا الاستفتاء يتعلق بمصير المواطنين الساكنين في المناطق المتنازع عليها بين الحكومة الاتحادية المركزية وحكومة إقليم كردستان، ومن ثم يوصف هذا الاستفتاء بأنه استفتاءً خاصاً من حيث النطاق والعمومية، كون ممارسته مقصورة على أبناء المحافظات المتنازع عليها دون شموله لباقي فئات الشعب الأخرى من غير ساكني هذه المناطق.

كما يمكن وصف هذا الاستفتاء بانه استفتاء سابق، إذ يتوجب القيام بالاستفتاء قبل اصدار قرار ضم المحافظة إلى الحكومة المركزية أو الإقليم.

وفضلاً عن ذلك فإنَّ هذا الاستفتاء يوصف بانه استفتاء وجوبي، وذلك على أساس التحديد الزمني الصريح لوجوب استكمال الاستفتاء مع باقي الإجراءات الأخرى في موعد أقصاه ٢٠٠٧/١٢/٣١.

وعلى الرغم من التحديد الدستوري الصريح للمدة أعلاه، إلا أنَّ التطبيق العملي يُشير إلى تعطيل هذه المدة، ومن ثم اثير التساؤل عن تحديد طبيعة هذه المدة التي يرى البعض أنها من المدد التنظيمية، فيما يرى آخرون - ونحن معهم - إلى أنَّ هذه المدة تعد من مدد السقوط والتقادم، إذ إنَّ انقضاء المدة المذكورة دون تنفيذ الاستفتاء يُفهم منها سقوطها بعدم الاستعمال، فضلاً عن سقوط كل الإجراءات المتعلقة بالتطبيع ومنها إجراء الاستفتاء.

وبعبارة أخرى فإنَّ القيمة الدستورية لهذا الاستفتاء أصبحت ذات قيمة أدبية، وليس ذات

قيمة ملزمة للحكومة الاتحادية، وذلك لسقوط المدة المحددة فيها.

أما ثامن صور الاستفتاء المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فتتجسد في المادة (١٤٢/ثالثاً) منه التي تنص على انه (ثالثاً: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على (شهرين) من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب).

فيتضح من النص أنَّ هذا الاستفتاء يوصف بأنه استفتاء دستوري تعديلي، كون موضوعه يتعلق بالتعديلات الدستورية المؤقتة، كما يوصف بأنه استفتاءً لاحقاً ووجوبياً، بمعنى أنه يتوجب على سلطات التعديل أنْ تقوم به بعد استحصال موافقة مجلس النواب على التعديلات، وتكون ملزمة بإجرائه، كما يوصف الاستفتاء بأنه استفتاءً عاماً.

ومما يُلاحظ بهذا الصدد أنه في الوقت الذي ذهب فيه المشرع الدستوري إلى إطلاق المدد الدستورية المتعلقة بالاستفتاء في غالبية الاستفتاءات التي عالجها، نجد أنه خرج على هذه القاعدة بصدد هذا الاستثناء إذ اوجب إجراء الاستفتاء خلال مدة محددة لا تتجاوز (شهرين) من تاريخ إقرار التعديل.

ويبدو أنَّ هذه المدة تجئ بالانسجام مع وصف التعديلات الدستورية في هذه المادة، كونها تعديلات مؤقتة، وتستوجب اجرائها خلال مدة قصيرة.

وعلى الرغم من هذا التحديد إلا أننا نرى أنَّ التعديلات الدستورية المؤقتة المحددة في المادة (١٤٢) من الدستور قد سقطت بعدم الاستعمال، ومن ثم يتوجب اللجوء إلى المادة (١٢٦) من الدستور في حالة الرغبة بإجراء التعديلات الدستورية مستقبلاً.

أما تاسع النصوص المنظمة للاستفتاء فتمثل في المادة (١٤٢/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تنص على انه (رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه (ثلثا) المصوتين في(ثلاث) محافظات أو أكثر).

يتضح من النص أنَّه يتحدث عن الأغلبية الواجب استحصالها لغرض نجاح الاستفتاء، وتتماثل مع الأغلبية المنصوص عليها في المادة (١٣١) من الدستور وهي الأغلبية المطلقة(٥٠+١) محسوبة على أساس العدد الكلي للمصوتين.

ومما يُلاحظ بهذا الصدد هو اشتراط عدم استخدام الفيتو أو الاعتراض التوقيفي في ثلاث محافظات أو اكثر، إذ إنَّ اشتراط تجاوز فيتو المصوتين في ثلاث محافظات يُذهب براي الأغلبية، ويجعل منطوق النص متعارضاً مع محتواه.

وكان الاجدر بالمشرع والصائغ الدستوري أنْ لا يقوم بالإشارة إلى هذا الاعتراض في هذه المادة بالتحديد، وذلك على أساس أنَّ المادة (١٢٦/رابعاً) من الدستور قد كفلت عدم الانتقاص من صلاحيات الإقليم.

فيما تمثلت عاشر صور التنظيم الدستوري للاستفتاء في المادة (١٤٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تنص على أنْ (يُعد هذا الدستور نافذاً بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام).

أول ما يلاحظ على هذا الاستفتاء أنه يعد مكرراً لبعض الاحكام المنصوص عليها في المادة (٦١) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

كما يتضح من النص أنَّ هذا الاستفتاء يعد ذا طبيعة تأسيسية، إذ يوصف بأنه استفتاءً تأسيسياً، كونه يتعلق بنفاذ الدستور، كما يمكن وصف الاستفتاء الوارد في هذه المادة بانه استفتاءً عاماً وليس استفتاءً خاصاً، كونه يُحتسب على أساس العدد الكلي لأبناء الشعب العراقي، فضلاً عن إمكانية وصفه بانه استفتاءً سابقاً ووجوبياً في آن واحد.

وفي الختام فإنه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة أنَّ المشرع الدستوري العراقي قد انتهج منهج التحديد الدستوري الصريح والحصري للاستفتاء في ضوء الأغراض والأهداف التي رمى مؤسسو الدستور إلى تحقيقها، إلا أنَّ هذا القول غير صحيح على اطلاقه، إذ مع الإقرار بالتحديد الصريح، إلا أنه لا يمكن اعتناق فكرة التحديد الحصري، إذ إنَّ التحديد الحصري لحالات الاستفتاء المذكورة يُفهم منه عدم إمكانية القيام بأي استفتاء آخر غير منصوص عليه في الدستور، لأنَّ الأصل في الاستفتاء أنه جاء على سبيل الاستثناء، والقاعدة العامة تقضي بأنَّ ما جاء على سبيل الاستثناء فغيره لا يقاس عليه.

وبناء على ما تقدم نرى من جانبنا أنَّ المشرع الدستوري قد خرج على التحديد الدستوري الحصري للاستفتاء في مادة واحدة فقط وهي المادة (١٤٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تنص على انه (يُلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقهُ عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والمادة (٥٨) منه).

وبالرجوع إلى المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية نجد أنها عالجت تطبيع الأوضاع والاستفتاء في المناطق المتنازع عليها، ومن ثم فإنها كررت الاحكام ذاتها المنصوص عليها في المادة (١٤٠) من الدستور.

يتضح مما تقدم أنَّ المشرع الدستوري العراقي قد نظم الاستفتاء في العديد من مواده، يستوي في ذلك بصورة صريحة أو ضمنية، وقد سلك مسلك التحديد الصريح والحصري باستثناء موضع واحد.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للاستفتاء في التشريع العراقي

من استقراء القوانين العراقية الصادرة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنَّ البعض منها أشار إلى الاستفتاء، ومن ثم تم تنظيم بعض أحكامه من قبل المشرع العراقي. لذا ومن اجل الوقوف على هذه الاحكام سنتناولها في الفروع الاتية:

الفرع الأول

التنظيم القانوني للاستفتاء في قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨

في ضوء الواجب الدستوري المفروض على مجلس النواب وفق أحكام المادة (١١٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ صدر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ [٢٢].

ومن استقراء نصوص هذا القانون نجد أنه عالج الاستفتاء المتعلق بتكوين الأقاليم في العديد من مواده، فبالرجوع إلى المادة (٢) منه نجد أنها اقرت الطريق العام الذي رسمه الدستور بتكوين الأقاليم من خلال الاستفتاء، إذ تنص على أنه (يتم تكوين أي إقليم عن طريق الاستفتاء).

فيما جاءت المادة (٣) من القانون لتحدد الجهة المختصة بإجراء الاستفتاء، وهي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، إذ تنص على أنّ (ب- يكلف مجلس الوزراء المفوضية العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوماً من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور).

وكررت هذا الحكم المادة (١٠) من القانون، إذ اختصت المكتب الوطني للمفوضية بتنظيم وتنفيذ والإشراف على كافة الإجراءات الخاصة بالاستفتاء وله إصدار التعليمات والأنظمة الخاصة بذلك.

أما المادة (٤/ثانياً/ب) من القانون فجاءت لتحدد البيانات الواجب توافرها في شكل الاستفتاء أو الاستبيان بالنص على أنّ (ب- يضع مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة استبياناً يُحدد فيه شكل الأقاليم المطلوبة يُعرض على الناخبين لاختيار أي منها في مدة لا تتجاوز (شهرين) من تقديم الطلبات ويعتبر شكل الإقليم الذي يقدم للاستفتاء عليه من يحصل على أكثر أصوات الناخبين المشاركين في الاستبيان).

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أنَّ المادة (٥) من القانون قد حددت مدد الاستفتاء والية اجرائه بالنص على أنّ (أولاً: تقوم المفوضية العليا للانتخابات عن طريق مكاتبها في المحافظات أو الأقاليم باتخاذ إجراءات الاستفتاء والانتهاء منها خلال المدة المحددة في المادة (٣) من هذا القانون ومن تاريخ تكليفها من قبل مجلس الوزراء. ثانياً: يجوز للمفوضية العليا للانتخابات أنْ تقرر التمديد لشهر ولمرة واحدة فقط وتعلم مجلس الوزراء بذلك).

فيما تكفلت المادة (٦) من القانون بتحديد الأغلبية الواجب استحصالها لنجاح الاستفتاء بالنص على أنّ (يكون الاستفتاء ناجحاً إذا حصل على (أغلبية) المصوتين من الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم الانضمام إلى إقليم وتعلن النتائج خلال (١٥) يوماً من إجراءه، على أنْ لا تقل نسبة المشاركين في التصويت من (٥٠٪) من الناخبين).

فيتضح من النص أنه اعتنق الأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، وبهذا فإنه خالف أحكام المادة (١٣١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، التي اشترطت اغلبية المصوتين، ومن ثم فإنَّ المادة (٦) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم تعد غير دستورية.

ولقد تنبهت المادة (٩) من القانون إلى المدة الواجب معها إعادة إجراء الاستفتاء في حالة فشله في المرة الأولى، إذ تنص على انه (في حالة عدم نجاح الاستفتاء يجوز إعادته بعد مرور (سنة) من تاريخ إعلان النتيجة وبأتباع الإجراءات ذاتها).

أما المادة (٧) من القانون فجاءت لتحدد آلية الطعن في الاستفتاء، إذ تنص على انه (أ- يجوز الطعن لكل ذي مصلحة في نتيجة الاستفتاء خلال (أسبوع) من تاريخ إعلانها على أنْ تفصل الجهات المختصة في هذه الطعون في مدة لا تزيد على (عشرة) أيام من تاريخ تقديم الطعن .ب- تتم المصادقة على النتائج النهائية من الجهة المختصة وترفع لرئيس الوزراء خلال (ثلاث) أيام التالية لذلك).

ولم يقتصر القانون المذكور على مجرد تنظيم الاستفتاء المتعلق بتكوين الإقليم فحسب، بل تعداه الامر إلى تنظيم الاستفتاء على دستور الإقليم، إذ تنص المادة (١٨/ثالثاً) منه على أنْ (تعرض مسودة الدستور للاستفتاء بعد موافقة المجلس التشريعي الانتقالي للإقليم عليه ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة (أغلبية) المصوتين من الناخبين).

فيتضح من النص انه عالج الاستفتاء الدستوري التأسيسي، ومن ثم يوصف هذا الاستفتاء بأنه استفتاءً لاحقاً، كونه يتم بعد استحصال موافقة المجلس التشريعي الانتقالي على مسودة دستور الإقليم، فضلاً عن انه يكون استفتاءً ملزماً، ويتضح ذلك من الصياغة الدستورية لهذه المادة التي تستخدم عبارة (تعرض مسودة الدستور للاستفتاء).

غير انه مما يؤاخذ على هذه المادة تحديدها لأغلبية خاصة لنجاح الاستفتاء غير الاغلبية المحددة في المادة (١٣١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ومن ثم يمكن القول بعدم دستورية المادة (١٨) من القانون بتحديدها الأغلبية اللازمة لنجاح الاستفتاء بالأغلبية البسيطة.

الفرع الثاني

الاستفتاء في قانون تصديق اتفاق انسحاب القوات الامريكية من العراق وتنظيم انشطتها خلال وجودها المؤقت فيه رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨[٢٣]

من استقراء نصوص قانون تصديق اتفاق بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الامريكية بشأن انسحاب القوات الامريكية من العراق وتنظيم انشطتها خلال وجودها المؤقت رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٨ نجد أنه عالج موضوع الاستفتاء على اتفاقية دولية، اذ تنص المادة (٢) منه على أنْ (أولاً: تعرض اتفاقية انسحاب القوات الأمريكية من العراق وتنظيم أنشطتها خلال وجودها المؤقت فيه على الشعب العراقي للاستفتاء الشعبي العام في موعد أقصاه يوم ٣٠ تموز ٢٠٠٩. ثانياً: تنظم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عملية الاستفتاء الشعبي العام وفق مقتضيات الدستور والقانون).

فيتضح من النص أنَّ الاستفتاء في هذه المادة يتعلق باتفاقية دولية، ومن ثم يكيف على أنه استفتاءً سياسياً، كما يوصف بأنه استفتاءً لاحقاً، لأنه يجئ بعد موافقة مجلس النواب على الاتفاقية.

وفضلاً عما تقدم فإنَّ الاستفتاء يعد وجوبياً من حيث الأثر والنتيجة، ويتجسد ذلك من خلال الصياغة الآمرة لهذه المادة التي استخدمت عبارة (تعرض).

وبهذا الصدد يثار التساؤل هل يجوز لمجلس النواب وهو بصدد ممارسته لوظيفته التشريعية أنْ يفرض عرض بعض المواضيع على الاستفتاء كما هو الحال بالنسبة إلى الاتفاقية المذكورة؟

نصوص دستور جمهورية العراق لا تسعفنا في الإجابة على هذا التساؤل، كونها حددت مواضع إجراء الاستفتاء الدستوري صراحة وضمناً، كما أنَّ الدستور حدد آلية التفاوض والمصادقة على المعاهدات من مجلس النواب، دون الإشارة إلى وجوب عرضها على الاستفتاء الشعبي[٢٤].

وبناءً على هذه المعطيات ذهب بعض الفقهاء إلى الإقرار بإمكانية قيام مجلس النواب باشتراط الاستفتاء الشعبي، وذلك بالاستناد

إلى عدة أسس: أولها: انسجام إجراء الاستفتاء مع فلسفة وروح المبادئ الأساسية لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والمتمثلة في أنَّ احد اهم الأسس المعتمدة تتمثل في نظام الحكم الديمقراطي، وهو ما لا يتحقق إلا إذا اخذنا بقاعدة السيادة الشعبية، فيما يتمثل ثاني الأسس في أنَّ ممارسة الشعب لسلطاته تتطلب منه المشاركة السياسية في الحياة السياسية من خلال التصويت في الاستفتاءات، أما ثالث الحجج فيتمثل في الواقع السياسي الذي كان يتجه إلى ضرورة اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي حول الاتفاق مع الولايات المتحدة لغرض إخراجها من العراق في اطار تعزيز القوة القانونية للاتفاق، وينتهي أصحاب هذا الراي إلى القوة الإلزامية للاستفتاء على الرغم من السكوت الدستوري، على أساس تكفل المشرع القانوني بذلك[٢٥].

نخلص مما تقدم إلى أنَّ الاستفتاء يتجسد أساسه في وجود العديد من النصوص الدستورية التي نظمته في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دون أنْ يخل ذلك بين مجلس النواب وبين إدراج مواضيع معينة وفق سلطته التقديرية بضرورة عرضها على الاستفتاء الشعبي.

المبحث الثالث

مدى دستورية استفتاء اقليم كردستان - العراق لعام ٢٠١٧

إنَّ البحث في مدى دستورية استفتاء إقليم كردستان بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥ يستلزم منه الإحاطة بالتنظيم الدستوري والقانوني للاستفتاء في التشريعات النافذة في إقليم كردستان، دون أنْ نغفل الإشارة إلى موقف مشروع دستور إقليم كردستان من الاستفتاء بصورة عامة، وكذلك موقف المحكمة الاتحادية العليا من خلال تحليل قراراتها العديدة المتعلقة بهذا الاستفتاء.

ومن اجل الوقوف على هذه الاحكام لذا سنتناول هذا المبحث بتقسيمه إلى المطالب الاتية:

المطلب الأول

الأساس الدستوري والقانوني للاستفتاء في إقليم كردستان

بالنظر لتنوع التشريعات الدستورية في إقليم كردستان لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفروع الاتية:

الفرع الأول

اساس الاستفتاء في التشريعات الكردستانية النافذة

تتنوع المنظومة التشريعية المنظمة للمسائل الدستورية في إقليم كردستان العراق، إلا أنَّ الوقوف على هذه التشريعات يستلزم منا معالجتها تباعاً كالاتي:

اولاً: موقف التشريعات الكردستانية من الاستفتاء الشعبي في الفترة السابقة على نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

من استقراء نصوص قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢ (المعدل) نجد انه قد خلا من ايراد أي نص يعالج موضوع الاستفتاء أو اختصاص مجلس الوزراء بإجرائه أو تنظيمه أو الدعوة إلى ممارسته.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه بالرجوع إلى قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ (المعدل) نجد أنه قد خلا هو

الآخر من أي نص صريح أو ضمني يعالج موضوع الاستفتاء العام أو الاستفتاء الشعبي.

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى قانون برلمان إقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ (المعدل) وقانون تقاعد أعضاء المجلس الوطني لإقليم كردستان العراق رقم (١٣) لسنة ١٩٩٩.

فيتضح مما تقدم خلو التشريعات الكردستانية النافذة في الفترة السابقة على نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من ايراد نص صريح أو ضمني يعالج موضوع الاستفتاء الشعبي أو الاستفتاء العام.

ثانياً: موقف التشريعات الكردستانية من الاستفتاء الشعبي في الفترة اللاحقة على نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

تتمثل اول التشريعات المنظمة للاستفتاء بدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وبالنظر لموافق غالبية السكان في إقليم كردستان العراق على هذا الدستور في الاستفتاء الشعبي الذي أُجري بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٥ وعدم اعتراض ثلاث محافظات عليه، لذا فإنَّ الأساس الدستوري الأول للاستفتاء في إقليم كردستان يتمثل في تلك الإشارات الواردة في الدستور الاتحادي، لذا نُحيل إليها ما سبق بيانه بهذا الشأن.

وعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة عدم وجود تشريعات منظمة للاستفتاء الشعبي في الفترة التي أعقبت نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في إقليم كردستان، إلا أنَّ هذا الراي غير صحيح على اطلاقه، فبالرجوع إلى قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء في إقليم كردستان رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ نجد انه عالج موضوع الاستفتاء في العديد من نصوصه، إذ تقضي المادة (١) منه باختصاص المفوضية بإجراء جميع الاستفتاءات العامة على مستوى كردستان العراق وانحائه كافة. أي: إنَّ المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء تعد السلطة المختصة بإجراء الاستفتاء العام أو الشعبي في جميع مناطق إقليم كردستان- العراق.

فيما حددت المادة (٤) من القانون مهام المفوضية بوضع الأسس والقواعد المتبعة دولياً للاستفتاءات العامة التي تجرى في جميع انحاء كردستان العراق لضمان تنفيذها بصورة عادلة، والاشراف على الاستفتاءات العامة والقيام بإعلان الاستفتاءات العامة وفقاً للقوانين النافذة، وتنظيم وتنفيذ كافة أنواع الاستفتاءات العامة في جميع انحاء كوردستان وإعلان النتائج الأولية للاستفتاءات.

أما المادة (٦/اولاً/٦) من قانون المفوضية فلقد اختصت مجلس المفوضين بإعلان النتائج النهائية للاستفتاءات بعد المصادقة عليها من محكمة تمييز الإقليم.

كما اوجبت المادة (٩/اولاً) من القانون على مجلس المفوضين حل النزاعات الناجمة عن اعداد وتنفيذ الاستفتاءات العامة.

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أنَّ المادة (١٠) من القانون جاءت لتفرض على مجلس المفوضين وضع الاليات المناسبة لضمان مشاركة المواطنين خارج كوردستان العراق في الاستفتاءات.

اما المادة (١١) من القانون فأجازت الاستعانة بخبراء دوليين ومحليين في مجال الاستفتاءات في مراحل الاعداد وإجراء الاستفتاءات. فيما اجازت المادة (١٧) من القانون لمجلس المفوضين الحق في تقديم مقترحات القوانين المتعلقة بالاستفتاءات العامة إلى البرلمان.

يتضح مما تقدم أنَّ المشرع الكوردستاني قد عالج موضوع الاستفتاء لأول مرة وفق احكام هذا القانون، كما أنه قيد إجراء الاستفتاءات بعبارة (وفق القوانين النافذة) والتي ينصرف مضمونها إلى نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وغيرها من القوانين الأخرى ذات الصلة.

الفرع الثاني

الأساس الدستوري للاستفتاء في مشروع دستور إقليم كردستان لعام ٢٠٠٦ المعدل

من استقراء مشروع دستور إقليم كوردستان لعام ٢٠٠٦ المعدل نجد انه عالج موضوع الاستفتاء العام في العديد من مواده، إذ تنص المادة (٧) منه على أنَّ (لشعب كوردستان العراق الحق في تقرير مصيره بنفسه، وقد اختار بإرادته الحرة أنْ تكون كوردستان العراق اقليماً اتحادياً ضمن العراق طالما التزم بالنظام الاتحادي الديمقراطي البرلماني التعددي وحقوق الانسان الفردية والجماعية وفق ما نص عليه الدستور الاتحادي).

يتضح من النص أنَّ المشرع الدستوري الكردستاني قد اقر حق تقرير المصير في دلالة واضحة على إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء لغرض الانفصال عن جمهورية العراق.

وعلى الرغم من ذلك إلا أنَّ ذلك يتجسد بصورة واضحة من خلال ربط المشرع بين حق تقرير المصير من جهة وبين الالتزام بالنظام الاتحادي الديمقراطي التعددي، أي: إنَّ اللجوء إلى حق تقرير المصير مرهون بعدم الالتزام بالثوابت المشار اليها في النص أعلاه، وكأنَّ صياغة النص الدستوري ترسي لنا فكرة عقد اجتماعي جديد مؤداه إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء الانفصالي في حالة التنصل من النظام الاتحادي الديمقراطي التعددي.

وبعبارة أخرى ووفق الصياغة الدستورية للنص أعلاه فإنَّ اللجوء إلى حق تقرير المصير مرهون بعدم الالتزام بالثوابت المشار إليها في النص أعلاه، ونرى من جانبنا أنَّ هذه المادة تعد غير دستورية بالاستناد إلى نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٣) من الدستور الاتحادي ويتوجب الغائها[٢٦].

كما أنَّ المادة (٥٣) من مشروع الدستور تختص برلمان إقليم كردستان بالبت في القضايا المصيرية لشعب كوردستان العراق بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ومما يؤاخذ على صياغة هذا النص أنه لم يحدد لنا المقصود بالقضايا المصيرية، وهل أنَّ الاستفتاء سيكون سابقاً ام لاحقاً على هذا البت؟

كما يؤاخذ على الصياغة الدستورية استخدام المصطلحات في غير معانيها الاصطلاحية السليمة، فهل أنَّ سكان إقليم كردستان قد شكلوا دولة لغرض استخدام هذا المصطلح، لذا فإنَّ الاصح هو استخدام مصطلح (فرد) أو (مواطن) وعلى غرار المصطلحات المستخدمة في الدستور الاتحادي.

أما المادة (١١٥) من المشروع فتنص على انه (لا يعمل باي تعديل للدستور الاتحادي ينتقص من صلاحيات سلطات إقليم كردستان غير الداخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بعد موافقة برلمان الإقليم وموافقة شعب كوردستان العراق عليه في استفتاء بأغلبية المصوتين تطبيقاً لحكم المادة (١٢٦/رابعاً) من الدستور الاتحادي).

فيما جاءت المادة (١١٨) منه لتنص على أنْ (يعد هذا الدستور مصادقاً عليه بعد موافقة اغلبية

المصوتين من شعب إقليم كردستان عليه في استفتاء عام).

اما المادة (١٢٠/خامساً) من المشروع فتنص على انه (يوافق شعب كردستان العراق في استفتاء عام على التعديل بأغلبية المصوتين)

فيما تنص المادة (١٢١) من المشروع على أنَّ (الاستفتاء حق لمواطني الإقليم ويحق لـ(٢٥٪) ممن لهم حق الانتخاب في الإقليم طلب إجراء الاستفتاء لموضوع معين على أنْ ينظم ويجري هذا الاستفتاء وفق القانون). أما المادة (١٢٢) منه فتنص على أنْ (يعد هذا الدستور نافذاً بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ الموافقة عليه في الاستفتاء العام، ويتولى رئيس إقليم كردستان نشره في الجريدة الرسمية(وقائع كردستان) خلال عشرة أيام من تاريخ الموافقة عليه في الاستفتاء العام)[٢٧].

يتضح من النصوص المذكورة أعلاه أنَّ المشرع الكوردستاني في الوقت الذي أجاز فيه طرح أي موضوع عام للاستفتاء، إلا أنه بالمقابل قيد هذه الممارسة (الاستفتاء) بضرورة تنظيمه وفق القانون.

ومن مفهوم المخالفة فإنه طالما لم يتم تنظيم الاستفتاء في القانون لذا فإنه ليس بالإمكان ممارسة الاستفتاء، كون المشرع الدستوري أحال هذه الممارسة الديمقراطية إلى القانون، وطالما لم يصار إلى نفاذ مشروع هذا الدستور لذا فإنه ليس بالإمكان ممارسة الاستفتاء الانفصالي عن جمهورية العراق كما سنرى لاحقاً.

المطلب الثاني

مدى موائمة النصوص الدستورية والقانونية النافذة مع الاستفتاء الكوردستاني لعام ٢٠١٧

من اجل الوقوف على مدى موائمة الاستفتاء الانفصالي عن جمهورية العراق الذي أُجري في كردستان العراق وكركوك بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥ فإنه يقتضينا الحال أنْ نستعرض وقائع الاستفتاء واسانيده ثم نتطرق إلى مدى انسجامه مع النصوص الدستورية والقانونية النافذة في الفروع الاتية:

الفرع الأول

وقائع الاستفتاء الكوردستاني وأسسه النظرية والعملية

يتمثل الأساس النظري لإجراء الاستفتاء الكوردستاني في ٢٠١٧/٩/٢٥ في أمر رئيس إقليم كوردستان المنتهية ولايته (م. م. ب) رقم (١٠٦) الصادر في ٢٠١٧/٦/٨ والمتضمن إجراء الإستفتاء في إقليم كوردستان والمناطق الأخرى خارج إدارة الإقليم يوم ٢٠١٧/٩/٢٥، وذلك من خلال الإجابة على سؤال واحد هو: (هل توافق على إستقلال إقليم كوردستان والمناطق الكوردستانية خارج إدارة الإقليم وإنشاء دولة مستقلة).

وتحقيقاً للغرض المذكور فقد تم توجيه المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات والإستفتاء في كوردستان بإجراء عملية الإستفتاء لتنفيذ وممارسة حق تقرير المصير.

وقد استند رئيس الاقليم في إجراء الاستفتاء إلى عدة أسس منها: قانون رئاسة إقليم كوردستان ومراعاة للمصلحة العامة، وضرورة مراعاة مبادئ حق تقرير المصير، وخصوصية شعب كوردستان المتمثلة

بالأرض واللغة والتاريخ والثقافة والهوية، فضلاً عن إستمرار الحكومة الاتحادية العراقية في سياسة التجاوز على الدستور والتهميش وإهمال حقوق شعب كوردستان[٢٨].

ورغم المطالبات الدولية والاقليمية والمحلية المعارضة للاستفتاء، إلا أنَّ ذلك لم يمنع من إجراء الاستفتاء ، إذ اعلنت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاءات أنَّ عدد الناخبين المشاركين في الاستفتاء بلغ (٣٣٠٥٩٢٥) ناخباً في الإقليم وخارجه (خارج إقليم كوردستان وخارج العراق)، وانتهت نتيجته بالنجاح ، إذ بلغت نسبة المشاركة في الاستفتاء ٧٢.١٦٪ من مجموع المستفتين المشاركين، فيما تمثلت نسبة المصوتين على الاستفتاء من الموافقين على الانفصال والاستقلال عن جمهورية العراق ٩٢.٧٣٪ من المواطنين الكرد خارج إقليم كردستان، والذين بلغ عددهم (٢٨٦١٤٧١) مستفتياً، أما نسبة المعارضين للانفصال فقد تمثلت بتصويت حوالي ٧.٢٧٪ من المواطنين بـ (لا)، والذين بلغت أعدادهم (٢٢٤٤٦٤) مستفتياً، فيما بلغ عدد الأصوات الباطلة والاصوات البيضاء بـ(٤٠٠١١) صوتاً، وبنسبة (١.٢١٪)، كما تم ابعاد (١٧٠٦١١) صوتاً من الأصوات لعدم مطابقتها مع إحصاء المفوضية وبنسبة (٥.١٦)[٢٩].

وبعد إعلان النتائج الأولية المذكورة تم إرسالها إلى محكمة استئناف الإقليم للمصادقة على هذه النتائج، ومن ثم تم إعلان النتائج النهائية بصورة مطابقة للنسب المذكورة، وذلك بالاستناد إلى المادة (٤/اولاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاءات في كوردستان.

الفرع الثاني

مدى انسجام الاستفتاء الكوردستاني مع نصوص الدستور والتشريعات

من اجل الإحاطة بهذا الموضوع سنتناول ذلك تباعاً كالآتي:

اولاً: مدى انسجام الاستفتاء مع نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥:

من استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنَّ استفتاء إقليم كردستان يعد غير دستوري، وذلك لمخالفته العديد من مواد الدستور وكالآتي:

١- إنَّ الاستفتاء يخالف المادة (١) من الدستور التي تنص على أنّ (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة ... وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، إذ إنَّ الاستفتاء يُكيف على انه عمل انفصالي موجه ضد شكل الدولة الاتحادية من جهة، فضلاً عن اخلاله الواضح والجسيم بمبدأ وحدة العراق من جهة أخرى.

٢- كما أنَّ الاستفتاء يخالف أحكام المادة (١٣) من الدستور التي تنص على انه (أولاً: يُعَدُّ هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحائه كافة، وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نصٍ يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه)، فطالما أنَّ سن القانون الذي يتعارض مع نصوص الدستور يعد باطلاً، فمن باب أولى بطلان الاستفتاء المخالف لنصوص الدستور وروحه.

٣- كما يخالف الاستفتاء المواد (٥٠) و(٧١) و(٧٩) من الدستور التي توجب على كل من رئيس الجمهورية والنواب ومجلس الوزراء والنواب والوزراء أداء اليمين الدستورية بالحفاظ على استقلال العراق وسيادته والسهر على سلامة ارضه ونظامه الديمقراطي الاتحادي.

٤- فضلاً عن أنَّ الاستفتاء يخالف احكام المادة (١٠٩) من الدستور التي فرضت على السطات الاتحادية المحافظة على وحدة العراق واستقلاله.

٥- كما أنَّ الاستفتاء يخالف التحديد الدستوري الصريح للاستفتاءات المحددة في المواد (٤) و(١١٩) و(١٢٦/ثانياً وثالثاً ورابعاً) و(١٣١) و(١٤٠) و(١٤٣) و(١٤٤) من دستور جمهورية العراق، فلا يرتبط بأي شكل من الاشكال بالصور المحددة للاستفتاءات.

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أنَّ الاستفتاء يخالف ديباجة الدستور في العديد من المواضع، إذ تشير إلى زحف العراقيين لصناديق الاقتراع عام ٢٠٠٥ لصنع العراق الجديد من دون عقدة مناطقية، كما تؤكد على الاخذ بالنظام الاتحادي الديمقراطي التعددي، فضلاً عن أنَّ هذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وارضاً وسيادة.

نخلص مما تقدم إلى أنَّ استفتاء أقيم كردستان يشكل انتهاكاً صارخاً لنصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والفلسفة التي قام عليها، كما يشكل انقلاباً على الدستور الاتحادي المستفتى عليه من قبل كل افراد الشعب العراقي بأطيافه المتنوعة في ٢٠٠٥/١٠/١٥، ومن ثم طالما قرر الشعب العراقي مصيره بالاتحاد المركزي، لذا فلا يوجد أي نص يجيز للإقليم الانفصال عن العراق لأي سبب كان.

ونرى من جانبنا أنه طالما كان الاستفتاء غير دستوري لذا فإنه يعد باطلاً وغير منتج لآثاره، وذلك بالاستناد إلى احكام المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وبالاستناد إلى القاعدة الفقهية التي تقضي بانه (ما بُني على باطل فهو باطل)، ومن ثم تنتفي الحاجة إلى الدعوة لالغاء نتائج الاستفتاء، كونها غير منتجة لاثاره على أساس انتفاء السند الدستوري لممارسته.

ثانياً: مدى انسجام الاستفتاء الكوردستاني مع التشريعات النافذة:

لئن تاملنا نصوص التشريعات العراقية الاتحادية النافذة لوجدنا أنها خلت من أي إشارة صريحة أو ضمنية لإجراء الاستفتاء، إذ خلا قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ من تنظيم الاستفتاء الانفصالي عن جمهورية العراق.

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، وقانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ المعدل والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦، وكذلك الحال بالنسبة لقانون مجلس الوزراء رقم (٢١) لسنة ١٩٩١.

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢ (المعدل

قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ (المعدل) وقانون برلمان إقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ (المعدل).

بل على العكس من ذلك نجد أنَّ قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ قد جرم الاستفتاء الانفصالي المذكور ضمن الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي، إذ تنص المادة (١٥٦) منه على أنّ (يُعاقب بالإعدام من ارتكب عمداً فعلاً بقصد المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها وكان الفعل من شأنه أنّ يؤدي إلى ذلك)[٣٠].

فيتضح من النص أنَّ الركن المادي لهذه الجريمة يتمثل بالنسبة إلى رئيس الإقليم في إصدار الأمر رقم (١٠٦) بإجراء الاستفتاء، فيما يتمثل الركن المعنوي في توافر القصد الجنائي المنصرف إلى نية الانفصال عن جمهورية العراق.

أما بعد صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٩١و٩٤و٩٦/اتحادية/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٩/١٨ المتعلق بإيقاف إجراءات استفتاء اقليم كردستان العراق فتجدر الإشارة إلى أنَّ الاستمرار في إجراء الاستفتاء يخالف الحجية الباتة والملزمة لأحكام المحكمة الاتحادية وفق احكام المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ومن ثم يشكل فعل رئيس الإقليم جريمة تنطبق واحكام المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ التي عاقبت بالحبس كل من يعطل تنفيذ الاحكام الصادرة من المحاكم[٣١].

الفرع الثالث

موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستفتاء الكوردستاني

تطرقت المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها إلى دستورية الاستفتاء، إذ جاء في قرارها المرقم ٩١و٩٤و٩٦/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/٩/١٨ المتعلق بإيقاف إجراءات استفتاء اقليم كردستان العراق بانه (وبعد المداولة واستناداً لأحكام المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ قررت المحكمة الاتحادية العليا إيقاف إجراءات الاستفتاء المنوي إجراؤه بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥ وفقاً للأمر الرئاسي الصادر من رئاسة إقليم كردستان برقم (١٠٦) المؤرخ في ٦/٨/ ٢٠١٧ لحين حسم الدعوى المقامة بهذا المآل من الناحية الدستورية).

وعلى الرغم من أنَّ هذا القرار لا يعدو عن كونه قراراً قضائياً وقتياً، كونه يصنف ضمن فئة الأوامر الولائية التي تصدرها المحكمة بمناسبة الدعوى المنظورة أمامها بصورة مستعجلة لحين حسمها بصورة نهائية ووفقاً لأحكام المادة (١٥١) من قانون المرافعات المدنية، إلا أنه يمكن القول أنَّ المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المذكور أهدرت الاستفتاء ونتائجه جملة وتفصيلاً، وقد تجسد ذلك من خلال إيقاف موعد إجراء الاستفتاء في المدة المحددة له.

ومن ثم يتضح أنَّ صدور قرار المحكمة وإصرار رئيس وقادة الإقليم على إجرائه يشكل مخالفة صريحة لأحكام المادة (٩٤) من الدستور التي اقرت الحجية المطلقة والملزمة لقرارات المحكمة.

ولم تقف المحكمة الاتحادية العليا عند هذا الحد فحسب، بل تعدته إلى إرساء عدم دستورية الاستفتاء في القرارات اللاحقة الصادرة منها بمعرض تفسير النصوص الدستورية، إذ جاء في قرار المحكمة المرقم ١٢٢/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٦ (لقد خرجت غالبية الشعب العراقي بمكوناته كافة وصوتت بالموافقة على دستور جمهورية العراق وبالالتزام بأحكام المواد الواردة فيه ومنها المادة (١) موضوع طلب التفسير وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان هذه الموافقة وهذا الالتزام من الحاكم والمحكوم أنْ يكون العراق بحدوده الجغرافية المعترف بها دوليا وبمكونات نظامه الاتحادي المنصوص عليها في المادة (١١٦) من الدستور وهي العاصمة والاقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ونظام احكم فيها جمهوري نيابي وأنْ تكون مواد الدستور ضامنة لوحدة العراق وذهبت المادة (١٠٩) منه إلى الزام السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بالمحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي. ولم تجد المحكمة الاتحادية العليا من خلال استعراض مكونات النظام الاتحادي في جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ودراستها نصاً يجيز انفصال أي من مكونات النظام الاتحادي في جمهورية العراق المتقدم ذكرها وهي العاصمة والاقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية المنصوص عليها في المادة (١١٦) من الدستور عن العراق في ظل احكامه النافذة والتي تعد ضامنة لوحدة العراق كما هو منصوص عليه في المادة (١) موضوع طلب التفسير).

وانتهى الحال بإصدار المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٨٩و٩١و٩٢و٩٣/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٠ الذي جاء فيه (وتجد المحكمة الاتحادية العليا وبالهدف الذي سعى اليه والغرض الذي اجري من اجله وهو استقلال إقليم كردستان والمناطق المشمولة بالاستفتاء خارج الإقليم عن العراق وانشاء دولة مستقلة خرج النظام الاتحادي لجمهورية العراق الذي نصت عليه المادة (١١٦) من الدستور والمتكون من العاصمة والاقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية ان الامر الإقليمي المنوه عنه انفاً وإجراء الاستفتاء بناء عليه يتعارض ويخاف احكام المادة (١) من الدستور اتي تنص على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برماني) وهذا الدستور ضامن لوحدة الوطن)) وهذه المادة اتي تصدرت الدستور بعد ديباجته كانت المحكمة الاتحادية العليا قد تولت تفسيرها بالقرار الصادر عنها بتاريخ ٢٠١٧/١١/٦ وبعدد ١٢٢/اتحادية/٢٠١٧ والذي خلصت منه إلى ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لا يجيز انفصال أي مكون من مكونات نظامه الاتحادي الوارد ذكره في المادة (١١٦) من الدستور والذي الزمت المادة (١٠٩) منه السلطات الاتحادية الثلاث المنصوص عليها في المادة (٤٧) من الدستور وهي السطات وحسب ورودها تراتيبياً في هذه المادة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وذلك بالمحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي . وبناء

عليه فان الاستفتاء الذي اجري في يوم ٢٠١٧/٩/٢٥ في إقليم كردستان وفي المناطق الأخرى خارجه ووفقاً للهدف اذي اجري من اج تحقيقه وهو استقلال كوردستان والمناطق الأخرى خارجه التي شملت بالاستفتاء لا سند له من الدستور ومحالف لاحكامه عليه واستناداً إلى احكام الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩٣) من الدستور قرر الحكم بعدم دستورية الاستفتاء الجاري يوم ٢٠١٧/٩/٢٥ في إقليم كردستان وفي المناطق الأخرى التي شملت به والغاء الاثار والنتائج كافة المترتبة عليه وتحمي المدعى عليهم إضافة لوظائفهم المصاريف واتعاب محاماة وكلاء المدعين في الدعاوى الأربعة انفة الذكر).

نخلص من القرار أنَّ الاستفتاء اعتبرته المحكمة باطلاً ومن ثم يتوجب الغاء كل آثاره، ويشمل ذلك كل الإجراءات المتخذة من إقليم كردستان، وكل إجراءات الحكومة الاتحادية الصادرة تبعاً له، ويترتب على ذلك وجوب قيام مجلس النواب العراقي بإلغاء قراره رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ فضلاً عن الغاء كل العقوبات الجماعية المفروضة على مواطني الإقليم دون أنْ يحول ذلك من اسقاط الجرائم الجنائية المرتكبة أثناء الاستفتاء.

الخاتمة

بعد أنْ انتهينا من دراستنا عن الاستفتاء فقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات وكالاتي:

اولاً: النتائج:

١- إنَّ الاستفتاء ينصرف مفهوم إلى استطلاع أو استبيان راي الشعب البالغ سن الرشد السياسي بشأن موضوع معين محدد في بطاقة الاستفتاء.

٢- اتضح لنا أنَّ الاستفتاء لا يقتصر على الدول التي تأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة كسويسرا فقط، بل يعد من مظاهر حق المشاركة السياسية في الشؤون العامة، ومن ثم اخذت العديد من الدساتير بهذا الإجراء كونه يعد مقياساً لدراسة مدى ديمقراطية النظام السياسي المطبق في دولة معينة، وبتطبيق ذلك على الدستور والتشريعات العراقية نجد أنها اخذت بالاستفتاء ونظمت صوره في العديد من النصوص، وهو الامر الذي يمكن معه القول باتسام الاستفتاء في بعض الأحيان بالطبيعة الدستورية، فيما يتصف في أحيان أخرى بالطبيعة القانونية.

٣- أما فيما يتعلق بالأثر المترتب على الاستفتاء فنجد أنَّ اثره يختلف باختلاف النتيجة التي يرمي إلى تحقيقها، إذ إنَّ آثاره مرتبطة بنجاحه أو فشله، ففي حالة نجاحه باقترانه بأغلبية المصوتين على مستوى الدولة أو المحافظة فإن اثره يختلف عن حالة فشل الاستفتاء بعدم استحصال النسبة المذكورة.

٤- على الرغم من أنَّ القاعدة العامة تمثلت في عدم وجود تطبيقات عملية للاستفتاء طيلة فترة نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إلا أنَّ هناك استثناءً حصل مؤخراً في إقليم كوردستان العراق، إذ تم إجراء استفتاء الانفصال عن جمهورية العراق في ٢٠١٧/٩/٢٥، وهو الامر الذي اوجب التعريج على التأصيل القانوني له، وانتهينا إلى عدم دستورية الاستفتاء الكوردستاني، وذلك لمخالفته العديد من نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وبالأخص المادة (١) و(١٠٩) منه وغيرها.

٥- أما بالنسبة إلى موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستفتاء فقد اقرت بصورة ضمنية عدم دستورية الاستفتاء الكوردستاني في ثلاثة قرارات، إذ تضمن القرار الأول إيقاف إجراءات الاستفتاء، فيما جاء القرار الثاني في صيغة قرار تفسيري بأنَّ الاستفتاء يعد عملاً موجه ضد وحدة العراق، اما القرار الثالث فتجسد في الحكم بعدم دستورية الاستفتاء والنتائج المترتبة عليه.

٦- إنَّ الاستفتاء الانفصالي في إقليم كردستان شكل انتهاكاً صارخاً لنصوص الدستور، وعلى الرغم من عدم إشارة المحكمة الى الجزاء الواجب فرضه، إلا أننا نرى إمكانية تقديم رئيس الإقليم للاتهام والمحاكم وفق أحكام المادة (١٥٦) من قانون العقوبات، فضلاً عن إمكانية التصويت على اسقاط الحصانة من مجلس النواب لغرض إحالة النواب الذين شاركوا في الاستفتاء الانفصالي إلى محاكم التحقيق كونهم ارتكبوا حنثاً في اليمين الدستورية التي ادوها وفق المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق، ودون أنْ يخل ذلك من امكانية تحريك المسؤولية الوزارية ضد الوزراء الذين شاركوا في الاستفتاء الانفصالي.

ثانياً: التوصيات

١- ندعو السلطات الاتحادية إلى ممارسة سلطاتها المحددة في الدستور، وعدم اهمال أو تعطيل النصوص المنظمة للاستفتاء كما هو الحال في المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المتعلقة بتطبيع الأوضاع في كركوك.

٢- ندعو سلطات إقليم كوردستان العراق إلى الالتزام بالدستور الاتحادي وعدم مخالفته لأي سبب كان، كون الاستفتاء الكوردستاني على الانفصال عن جمهورية العراق يشكل جريمة موجهة ضد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ويشكل انقلاباً غير دستوري على النظام الاتحادي الديمقراطي المقرر في الدستور، كما يشكل في الوقت ذاته حنثاً في اليمين الدستورية التي اداها رئيس وأعضاء السلطات العامة في الدولة.

٣- ندعو لجنة كتابة مشروع دستور إقليم كوردستان الى تعديل نصوص المشروع بما ينسجم مع الدستور الاتحادي حفاظاً على مبدأ سمو الدستور.

٤- ندعو مجلس النواب العراقي الى إصدار قرار نيابي بإلغاء القرار النيابي رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ لا سيما إذا ما علمنا وجود

بعض البنود التي لا تنسجم مع نصوص الدستور الاتحادي.

٥- لغرض التوفيق بين البندين (٣) و(١١) من قرار مجلس النواب رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧ بشان الملاحقة القضائية للموظفين المشاركين في الاستفتاء وبين الاستمرار بوظائفهم، ولغرض تحقيق الموائمة مع الواقع العملي فإننا ندعو إلى شمول الموظفين الاكراد ممن شاركوا بالاستفتاء الانفصالي بأحكام قانون العفو العام طالما وقفت الجريمة عند حد الشروع في الانفصال عن جمهورية العراق، ولم يصار إلى استكمال المتطلبات اللاحقة للانفصال وهو اعلان الدولة الكردية حفاظاً على وحدة النسيج الاجتماعي في العراق وتنفيذاً لاستراتيجية المصالحة الوطنية.

٦- ندعو رئيس مجلس الوزراء الى فرض سلطة القانون في كل إقليم كردستان وفق الصلاحيات الدستورية والقانونية الممنوحة له.

الهوامش:

[١] - ينظر المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٢] - ينظر معنى كلمة استفتاء في معجم المعاني الجامع على الرابط الالكتروني الاتي:
www.almaany.com/ar/dict/ar-ar

[٣] - ابي الحسن احمد فارس – معجم مقاييس اللغة- الجزء٤- القاهرة -١٩٧١ – ص ٤٧٤.

[٤] - د. سعد عصفور المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية – منشاة المعارف- الإسكندرية – دون سنة النشر- ص ١٧٠.

[٥] - د. حميد حنون خالد – الأنظمة السياسية – مكتبة السنهوري – بيروت- ٢٠١٢- ص ٤٧.

[٦] - د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب الداودي – الأنظمة السياسية – دار الحكمة – بغداد – ١٩٩٠-١٩٩١- ص ٢٩.

[٧] - د. حميد حنون خالد – مصدر سابق- ص ٤٧.

[٨] - ينظر المادة (٦١) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨١ في اب ٢٠٠٤. كما ينظر قانون الاستفتاء على مشروع الدستور رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٠٥ في ٢٠٠٥/١٠/١٢.

[٩] - تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى انقسام موقف الفقه بصدد الاستفتاء على موضوع الانضمام إلى معاهدة أو اتفاقية دولية بين اتجاهين أو رايين: إذ يذهب الراي الأول إلى عدم الاخذ بهذا النوع من الاستفتاء السياسي، على أساس أنَّ هذا الاستفتاء يُكيف على أنه من المسائل التي ترتبط بسياسة الدولة الخارجية وامنها، خلافاً لما يذهب اليه أصحاب الراي الثاني، إذ يقرون إمكانية الاخذ بهذا النوع من الاستفتاءات في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، على أساس عدم وجود مانع دستوري أو قانوني يحول دون ذلك. للمزيد من التفصيلات ينظر: د. سعد عصفور- مرجع سابق- ص١٧٠. د. حميد حنون خالد – مرجع سابق- ص ٤٧.

[١٠] - ينصرف مفهوم استفتاء تقرير المصير إلى ذلك الاستفتاء الذي يهدف إلى تخيير الشعب بين الاستقلال عن الدولة أو الإبقاء على علاقة المواطنة لها، ومثالها الاستفتاء الذي أجري في مقاطعة كيبيك الكندية عام ١٩٨٠، فيما ينصرف مفهوم استفتاء التحكيم الشعبي إلى ذلك الاستفتاء الذي يرمي إلى الوقوف على راي الشعب بشأن النزاع الحاصل بين

السلطات العامة (تشريعية وتنفيذية) أو النزاع الحاصل بين الحكومة والمعارضة، ومثاله الاستفتاء المصري عام ١٩٧٩ المتعلق بمعاهدة السلام مع إسرائيل. د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – الطبعة الاولى - منشاة المعارف – الإسكندرية- ٢٠٠٠- ص ٢٣٨.

[١١] - ينظر المادة (٢/اولاً) من قانون تصديق الاتفاق بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأميركية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

[١٢] - ومن الأمثلة على ذلك الاستفتاء الانفصالي عن العراق الذي أجرته حركة الاستفتاء في كردستان بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٣٠.

[١٣] - آسو كريم – الاستفتاء وحق تقرير المصير- دراسة منشورة على موقع كردبيديا على الموقع الالكتروني الاتي: hyyp://kurdipedia.org

[١٤] - د. حميد حنون خالد – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص ٣٩.

[١٥] - لمى علي فرج الظاهري- الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المقارنة – رسالة ماجستير- كلية القانون- جامعة بغداد – ٢٠٠١- ص ٤٠.

[١٦] - ينظر المادتان (٥) و(٢٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[١٧] - د. عفيفي كامل – الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانون- دار الجامعيين– ٢٠٠٤- ص ٤٤٨.

[١٨] - د. سعد عصفور- مرجع سابق- ص ٢٠٣ ومابعدها.

[١٩] - د. حميد حنون – مرجع سابق- ص ٥٨.

[٢٠] - د. ثروت بدوي – النظم السياسية- دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٩- ص ٢٣٧-٢٣٩

[٢١] - أُستبدلت كلمة (انتخابيتين) محل كلمة (انتخابتين) المنصوص عليها في المادة (١٢٦/ثانياً) من الدستور وذلك بموجب البند (٨) من بيان التصحيح المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٢ في ٢٠١٣/١٢/١٦ لتصبح على النحو المذكور أعلاه.

[٢٢] - نُشر قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ في ٢٠٠٨/٢/١١.

[٢٣] - نُشر هذا القانون في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٠٢ في ٢٠٠٨/١٢/٢٤.

[٢٤] - ينظر المواد (٦١) و(٧٣) و(٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

[٢٥] - د. رافع خضر شبر، د. علي هادي حميدي – الاستفتاء العام والالية الدستورية لابرام الاتفاقيات الدولية-مكتبة السنهوري- بيروت- ٢٠١٦- ص ١١٢-١١٥.

[٢٦] - للمزيد من التفصيلات ينظر د. مصدق عادل – الصياغة الدستورية (دراسة قانونية تحليلية مقارنة)- مكتبة السنهوري – بيروت – ٢٠١٧- ص ٤١٧ وما بعدها.

[٢٧] - د. مصدق عادل – مرجع سابق – ص ٤٥٢.

[٢٨] - شونم عبدالله خوشناو - توضيحٌ بشأن الأمر الإقليمي الصادر من البارزاني حول إجراء استفتاء الاستقلال- مقالة منشورة بتاريخ ٢٠١٧/٦/٩ على الموقع الالكتروني الاتي

www.rudaw.net/arabic/kurdistan/0906

20172

[٢٩] - ينظر بيان مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاءات الصادر في ٢٠١٧/٩/٢٧ المتعلق بالنتائج الأولية لاستفتاء إقليم كردستان والمناطق الكوردستانية خارج الاقليم المنشور على الرابط الالكتروني الرسمي للمفوضية الاتي:

www.khec.krd/pdf/1610142792017_ar

abic.pdf

[٣٠] - وفضلاً عن ذلك يمكن تكييف الفعل المرتكب من رئيس إقليم كردستان على انه جريمة تنطبق واحكام المادة (٢/٣) من قانون مكافحة الإرهاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على انه (تعتبر بوجه خاص الأفعال التالية من جرائم امن الدولة: ٢- كل فعل يتضمن الشروع بالقوة أو العنف في قلب نظام الحكم أو شكل الدولة المقرر في الدستور)، فطالما ان الاستفتاء يهدف إلى تغيير شكل الدولة لذا فبالامكان تجريمه وفق المادة أعلاه.

[٣١] - تنص المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات على انه (١- يُعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أستغل وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً).

المصادر

اولاً: الكتب

١- ابي الحسن احمد فارس – معجم مقاييس اللغة- الجزء الرابع- القاهرة -١٩٧١.

٢- د. سعد عصفور المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية – منشاة المعارف- الإسكندرية – دون سنة النشر.

٣- د. حميد حنون خالد – الأنظمة السياسية – مكتبة السنهوري – بيروت- ٢٠١٢.

٤- د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب الداودي – الأنظمة السياسية – دار الحكمة – بغداد – ١٩٩٠-١٩٩١.

٥- د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – الطبعة الاولى - منشاة المعارف – الإسكندرية- ٢٠٠٠.

٦- د. عفيفي كامل عفيفي – الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانون- دار الجامعيين ٢٠٠٤.

٧- د. ثروت بدوي – النظم السياسية- دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٩.

٨- د. رافع خضر شبر، د. علي هادي حميدي – الاستفتاء العام والاليه الدستورية لابرام الاتفاقيات الدولية-مكتبة السنهوري- بيروت- ٢٠١٦.

٩- د. مصدق عادل – الصياغة الدستورية (دراسة قانونية تحليلية مقارنة)- مكتبة السنهوري – بيروت – ٢٠١٧.

ثانياً: الرسائل والبحوث

١- لمى علي فرج الظاهري- الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المقارنة – رسالة ماجستير- كلية القانون- جامعة بغداد – ٢٠٠١.

٢- آسو كريم – الاستفتاء وحق تقرير المصير- دراسة منشورة على موقع كردبيديا على الموقع الالكتروني الاتي:

hyyp://kurdipedia.org

٣- شونم عبدالله خوشناو - توضيحٌ بشأن الأمر الإقليمي الصادر من البارزاني حول إجراء استفتاء الاستقلال- مقالة منشورة بتاريخ ٢٠١٧/٦/٩ على الموقع الالكتروني الاتي

www.rudaw.net/arabic/kurdistan/090620172

٤- بيان مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاءات الصادر في ٢٠١٧/٩/٢٧ المتعلق بالنتائج الأولية لاستفتاء إقليم كردستان والمناطق الكوردستانية خارج الاقليم المنشور على الرابط الالكتروني الرسمي للمفوضية الاتي:

www.khec.krd/pdf/16101427

92017_arabic.pdf

ثالثاً: التشريعات:

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ (الملغى)

٣- قانون الاستفتاء على مشروع الدستور رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ .

٤- قانون مكافحة الإرهاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥.

٥- قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٦- قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

٧- قانون تصديق الاتفاق بين جمهورية العراق والولايات المتحدة الأميركية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨.

٨- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

٩- قانون مجلس وزراء إقليم كردستان رقم (٣) لسنة ١٩٩٢ (المعدل).

١٠- قانون رئاسة إقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ (المعدل).

١١- قانون برلمان إقليم كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ (المعدل).

١٢- قانون تقاعد أعضاء المجلس الوطني لإقليم كردستان العراق رقم (١٣) لسنة ١٩٩٩.

١٣- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء في إقليم كردستان رقم (٤) لسنة ٢٠١٤.

١٤- القرار النيابي رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٧.

رابعاً: القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٩١و٩٤و٩٦/اتحادية/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٩/١٨.

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٢٢/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٦.

٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٨٩ و٩١ و٩٢ و٩٣/اتحادية/٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/١١/٢٠.