

# التنظيم التأسيسي للمحكمة الاتحادية العليا وأثار قراراتها على إقليم كردستان – العراق

باحث:

أ.د. شالو صباح عبدالرحمن

+964 772 330 0005

info@vfssiq.org

www.vfssiq.org

٢٠٢٥

## قسم البحوث - مؤسسة رؤية للدراسات الإستراتيجية

|            |                |                           |
|------------|----------------|---------------------------|
| نوع النشر: | موضوع:         | باحث:                     |
| بحث        | سياسي و قانوني | أ.د. شاللو صباح عبدالرحمن |

### بيان المؤسسة:

تعمل مؤسسة رؤية للدراسات الاستراتيجية من أجل فهم متوازن و بناء مستقبل مزدهر و متنوع لإقليم كردستان و العراق، من خلال البحث و الدراسة في مختلف التحديات و الأزمات، و السعي لإيجاد الحلول المناسبة. نحن تسهم في حماية و تطوير وطننا، باعتبار ذلك المهمة الأساسية لمؤسستنا، من خلال تقديم سياسات واضحة و حلول عملية لصناع القرار و المؤسسات الحكومية في كل من الحكومة الفيدرالية العراقية و حكومة إقليم كردستان و البرلمان و الرأي العام و المجتمع الدولي.

### ملاحظة:

النتائج و التوصيات المشار إليها و المقدمة في هذا البحث تعبر عن وجهة نظر الباحثين فقط، ولا تعد بالضرورة موقف أو رأي المؤسسة.

إن وجود القضاء الدستوري أمر ضروري في أية دولة، سواء كانت إتحادية أو موحدة، لأنه يضمن إحترام أحكام الدستور والمحافظة على النظام القانوني في الدولة، وتزداد أهمية وجود القضاء الدستوري في الدول الفدرالية بشكل أكبر، لأنه يشكل المرجعية الدستورية الوحيدة للنظر في النزاعات التي قد تنشأ بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم (الولايات)، أو بين حكومات الأقاليم بعضها مع بعض، فمن خلال قراراته يحفظ إستقرار الدولة الفدرالية بشكل عام ويحميها من التفكك ويحقق التعاون والإنسجام بين مكوناتها هذا من جانب، ومن جانب آخر يعد القضاء الدستوري أحد الضمانات الهامة لإستقلال الأقاليم، إذ عن طريقه يمكن أن تدافع عن وجودها الذاتي وكياناتها الخاصة ضد الإعتداءات المحتملة من قبل الحكومة الإتحادية، وهذه الضمانة تتحقق عندما يباشر القضاء الدستوري وظائفه لا بوصفه أداة في يد الحكومة الإتحادية أو كأحد أجهزتها وهيئاتها، وإنما بوصفه هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم.

إرتباطاً بما عرضناه أعلاه، فإن نجاح النظام الفدرالي وضمنان ديمومته يستلزم وجود قضاء دستوري فعال وقوي يستطيع الحكم فيما يحصل من خلافات دستورية بين مستويي الحكم في الدولة الفدرالية، والمحكمة الإتحادية العليا في العراق بوصفها قضاءً دستورياً أنيطت بها هذه المهمة الصعبة دستورياً، إذ عليها ان تحافظ على شكل الدولة الفدرالية في العراق من خلال تحقيق التوازن بين مستويي الحكم في العراق المتمثل بالحكومة الإتحادية وحكومة الإقليم، وعلى هذا الأساس نحاول ان نبين من خلال هذا البحث مدى فاعلية المحكمة في حماية أحكام الدستور وحماية النظام الفدرالي في العراق.

## المبحث الأول

### تكوين المحكمة الاتحادية العليا وعلاقتها بالسلطات الاتحادية

تختلف دساتير الدول في تنظيم القضاء الدستوري وتحديد اختصاصته باختلاف النظام السياسي وشكل الحكومة فيها، والتنظيم الدستوري لتأسيس القضاء الدستوري في العراق والمتمثل في المحكمة الاتحادية العليا في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤. يختلف عن تنظيمها الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أي ان تكوين وتحديد اختصاصات المحكمة الاتحادية يعتمد على أساسين قانونيين مختلفين أحدهما عن الآخر. وللقضاء الدستوري طبيعة خاصة تميزها عن القضاء العادي والإداري وهذه الطبيعة الخاصة تستمد من الموضوعات والنزاعات التي ينظرها ويحسمها، وهي عادةً ذات آثار متعددة ومختلفة عن موضوعات القضاء العادي والتي تتعلق عادةً بالأمر اليومي للأفراد، وهذه الطبيعة الخاصة تفترض ان تقف المحكمة الاتحادية العليا على مسافة واحدة من السلطات الدستورية في الدولة، ومن أجل دراسة تأسيس المحكمة الاتحادية العليا وعلاقتها بالسلطات الاتحادية الأخرى سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكالاتي:

### المطلب الأول

#### تكوين المحكمة الاتحادية العليا واختصاصاتها

يشكل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الأساس الدستوري الأول لتنظيم المحكمة الاتحادية العليا بعد إنتهاء سلطة الائتلاف المؤقتة، إذ نصت الفقرة أ من المادة ٤٤ من القانون على "يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا" وتطبيقاً لهذه الفقرة أصدر مجلس الوزراء وفقاً لصلاحياته التشريعية الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (قانون المحكمة الاتحادية العليا) وبموجب هذا الأمر تم تكوين المحكمة وباشرت بمهامها الدستورية والقانونية المنصوص عليها في الدستور والقانون. ونلاحظ مما سبق بأن المحكمة الاتحادية العليا لم تشكل وفقاً لقانون صادر من ممثلي الشعب (البرلمان)، وإنما شكلت وفقاً لأمر صادر من قبل مجلس الوزراء، لأنه في حينه كان لمجلس الوزراء إلى جانب صلاحياته التنفيذية سلطة تشريعية وفقاً لأحكام القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية. وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي أنهى المرحلة الإنتقالية في العراق فكان من المفروض ان يعاد النظر في تشكيل وهيكلية جميع السلطات والهيئات العامة في البلاد، بما فيها المحكمة الاتحادية العليا، لكن رغم الزامية الفقرة الثانية من المادة ٩٢ من الدستور النافذ والتي تقضي بضرورة صدور قانون من مجلس النواب العراقي بأغلبية ثلثي أعضائه لتنظيم المحكمة وتحديد عدد أعضائها بفتاها الثلاث (القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وخبراء القانون)، وطريقة إختيارهم وآلية عمل المحكمة، إلا أن المحكمة بقت تشكيلتها بالشكل الذي هي عليها في ظل نفاذ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى والأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ دون تشكيلها بالصورة والتنظيم التي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وهذا يشكل إنتهاكاً للنصوص الدستورية من الناحية القانونية، لأن الأساس الدستوري الأول (قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) تم الغائه بموجب المادة ١٤٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أما من الناحية الواقعية والتطبيقية نجد بأن تطبيق الفقرة الثانية من المادة 92 من الدستور النافذ تشكل إشكاليات عدة أيضاً ومن ابرزها وجود خبراء الفقه الإسلامي كأعضاء في المحكمة، فأية محكمة ستتشكل في الدول المؤسساتية من غير القضاة وخريجي القانون؟ وفي دولة متعددة المذاهب مثل العراق كيف يتم تحديد خبراء الفقه الإسلامي؟ هل يتم اختيار الخبراء من الفقه الجعفري أم السني؟ إضافة إلى ما سبق هناك اختلافات كثيرة بينهما فيما يتعلق بما نصت عليها المادة الثانية من الدستور والمتعلق بما هو ثابت وماهو متغير من أحكام الشريعة الإسلامية. فضلاً عما سبق، قام مجلس النواب العراقي في (٢٠١٨/٣/٢١) بإجراء بعض التعديلات على قانون المحكمة الاتحادية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، ومن أهم هذه التعديلات كانت متعلقة بكيفية ترشيح وتعيين أعضاء المحكمة، لأن الأمر رقم (٣٠) جاء خالياً من النص على كيفية ترشح وتعيين الأعضاء الجدد للمحكمة،

وما يلفت النظر عند قيام مجلس النواب بتعديل قانون رقم (٣٠) لم يقيم بإجراءات التعديل وفقاً لما جاء في الدستور العراقي النافذ، بل خالف النصوص الدستورية الصريحة من الناحية الشكلية والموضوعية في الوقت نفسه، ففيما يخص المخالفة الشكلية للنصوص الدستورية نجد أن مجلس النواب لصدور قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ قانون التعديل الأول لأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، عقد جلسته بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه إستناداً إلى المادة (٥٩) من الدستور العراقي النافذ، ثم صوت على قانون التعديل الأول بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، في حين إن الدستور العراقي النافذ إشتراط في تشريع قانون الحكمة حضور وتصويت أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس وذلك إستناداً لنص المادة (٩٢/٢) ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والأغلبية التي إشتراطها الدستور هي الأغلبية المطلوبة لتشريع قانون المحكمة وبرأينا هذا الشرط ينطبق كذلك على أي تعديل يرد عليه مادام الموضوع الذي ينظمه القانون موضوع واحد، لأنه لو اقتضت تلك الأغلبية على تشريع القانون دون تعديله لفقدت جدواها وأهميتها، إذن ما هي قيمة القانون إذا صدر بأغلبية الثلثين ويعدل بعده بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين؟ وإذا جاز ذلك فسيهدم ما تقرر في أصل القانون.

أما فيما يتعلق بالمخالفات الموضوعية والمتعلقة بكيفية تكوين المحكمة وهيكلتها وأحكام العضوية فيها، نص قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية على أن "تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء أصليين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء (١٥) خمسة عشرة سنة" ونصت المادة الأولى من القانون كذلك على "للمحكمة أربعة أعضاء احتياط غير متفرغين يتم اختيارهم من بين قضاة الصنف الأول المستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية في القضاء عن (١٥) خمسة عشرة سنة"، وعلى هذا الأساس فإن تركيبة المحكمة مغايرة لما هو منصوص عليه في الدستور العراقي النافذ، حيث إنتهك مجلس النواب العراقي نص المادة (٩٢/٢) ثانياً) من الدستور المتعلق بتركيب المحكمة المكونة من القضاة والخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، إذ إن مجلس النواب حصر أعضاء المحكمة في القضاة فقط، إذ يبدو التعديل كأنه جرى في ظل قانون إدارة الدولة العراقية الملغى وليس في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وإرتباطاً بهذا الموضوع أصدرت المحكمة الاتحادية العليا القرار رقم (٢١/٢٢٢/٢٠٢٢) في (٢٢/٤/٢٠٢٢) إذ من خلاله تقرر بأن قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا قانون مطابق مع الدستور العراقي النافذ حيث وفقاً للمادة (١٣٠) من الدستور إن التشريعات النافذة والصادرة قبل نفاذ الدستور العراقي النافذ تبقى نافذة ما لم تعدل أو تلغى، وإن الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ مازال نافذاً وبإمكان مجلس النواب العراقي ان يعدله وفقاً للمادة (٦١) من الدستور، إلا أننا نتسائل في ظل وجود مادة دستورية نافذة في يومنا الحاضر، لماذا لا تلتزم السلطات بها بشكل عام ومجلس النواب العراقي بشكل خاص؟ حيث ألزم المشرع الدستوري مجلس النواب العراقي بتنظيم الأمور المتعلقة بالمحكمة الاتحادية العليا بموجب قانون إتحادي صادر منه، إلا ان المجلس لم يلتزم بهذه المادة وهذا يمثل إنتهاكاً واضحاً للدستور من خلال إمتناعه عن إصدار قانونالزمه المشرع الدستوري بإصداره.

ويجب الإشارة إلى ان من الناحية الواقعية يمثل رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا كافة مكونات الشعب العراقي، وهذا هو الأساس الذي بني عليه الدستور العراقي النافذ، ويؤكد الدستور عليه كثيراً عند تكوين المؤسسات الدستورية المهمة مثل مجلس النواب العراقي الذي ينص على ان يتضمن نواب يمثل كافة المكونات الشعب العراقي بهدف مشاركة المكونات من ممارسة السلطة في البلاد، لكن هذه المشاركة الفعلية والهدف الأساسي من تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي غير مجد بنسبة لهيكلية المحكمة الاتحادية العليا في العراق، صحيح ان إثنين من أعضاء المحكمة قاضيان كرديان ويتم إختيارهم من الاقليم، لكن تصدر المحكمة قراراتها بالأكثرية، ماعدى المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم، تصدر بأغلبية الثلثين، وهذا يعني تستطيع المحكمة ان تصدر أي قرار تشاء بصوت الأعضاء الاخرين دون العضوين الكورديين، حتى ولو كان العضويين متعارضين لمضمون القرار، لذلك من أجل ضمان المشاركة الفعلية للمكون الكوردي في القرارات التي تصدرها المحكمة وتحقيق الفلسفة التي بنيت عليها نصوص الدستور العراقي، ان تشترط في القرارات التي تتعلق بالاقليم وسلطاتها وأعمالها موافقة العضوين الكورديين على القرار وإلا فأن القرار لا يصدر، وبالتالي من خلال هذا الشرط يمكن ضمان حقوق الاقليم من جانب، ويضمن بقاء الاقليم داخل العراق كدولة إتحادية لأن الاقليم ستعرف بأن قرارات المحكمة الاتحادية العليا لا تصدر بشكل تنتهك حقوقها وإختصاصتها الدستورية.

وبعد عرضنا الموجز للأسس الدستورية والقانونية لتكوين المحكمة الاتحادية العليا وإشكالياتها القانونية والواقعية، لا بد ان نعرض أهم اختصاصات المحددة للمحكمة الاتحادية والتي تتمثل في:

١. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
  ٢. تفسير نصوص الدستور.
  ٣. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.
  ٤. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.
  ٥. الفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومات الاقاليم أو المحافظات.
  ٦. الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.
  ٧. المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.
  ٨. أ. الفصل في تنازع الإختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.  
ب. الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم.  
فضلاً عن الاختصاصات المذكوره أعلاه، فان للمحكمة الاتحادية العليا إختصاصات ثانوية أخرى منصوص عليها في قوانين عدة، ومنها إختصاصها بشأن النظر في قرارات إيقاف نشاط الأحزاب السياسية.
- ونلاحظ من خلال الإختصاصات المذكورة أعلاه، إن المحكمة الاتحادية بوصفها قضاءً دستورياً تقوم بمراقبة دستورية القوانين والأنظمة النافذة ودستور الأقاليم وقوانينها العادية وأنظمتها، حيث يجب ان تكون منسجمة مع نصوص الدستور العراقي النافذ وإلا يبطل لمخالفتها للدستور، إضافةً إلى الرقابة الدستورية تقوم المحكمة بمهمة في غاية الأهمية وهي تفسير نصوص الدستور، طالما ان الدستور العراقي النافذ يتضمن العديد من التناقضات والغموض بين نصوصه، فإن هذه المحكمة لها دور أساسي في رفع هذه التناقضات وتوضيح الغموض، لكن هل إن المحكمة تقوم بهذه المهمة وفقاً لروح نصوص الدستور العراقي النافذ ومبادئ الديمقراطية والفدرالية أم لا؟ ان الجواب على هذا السؤال سيتبين لنا في المبحث الثاني من هذه الدراسة.
- فضلاً عن وظيفتي الرقابة الدستورية وتفسير نصوص الدستور تقوم المحكمة بإعتبارها محكمة إتحادية بالفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم أو بين حكومات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

#### أولاً/ علاقة المحكمة الاتحادية العليا بالسلطة القضائية الاتحادية

لتحديد علاقة المحكمة الاتحادية العليا بالسلطة القضائية الاتحادية نجد بان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغي نظم المحكمة في الباب السادس منه تحت عنوان (السلطة القضائية الاتحادية)، ثم نص القانون في المادة الخامسة والأربعين على إنشاء مجلس القضاء الأعلى لكي يشرف على القضاء الاتحادي بأسره، ويتأسس رئيس المحكمة الاتحادية العليا المجلس الأعلى للقضاء، وعلى هذا الاساس نجد بان المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية هي إحدى تشكيلات مجلس القضاء الأعلى، بمعنى انها غير مستقلة عن هذا المجلس، إضافة إلى ذلك أجاز القانون جمع منصبين قضائيين في آن واحد من خلال ترأس رئيس المحكمة مجلس القضاء الأعلى والذي يمثل السلطة القضائية الاتحادية، فضلاً عن ذلك ان المحكمة الاتحادية العليا في ظل أحكام قانون إدارة الدولة العراقية لا تحظى بالإستقلال المالي إزاء مجلس القضاء الأعلى والهيئات المرتبطة به، حيث تكون التخصيصات المالية للمحكمة ضمن موازنة سنوية لمجلس القضاء الأعلى، وهذا يستتبع تبعية المحكمة للمجلس، ويخل بالاستقلال العضوي المفترض للمحكمة الاتحادية العليا في مواجهة بقية مكونات السلطة القضائية الاتحادية.

كما ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظم المحكمة الاتحادية العليا ضمن مؤسسات ومكونات السلطة القضائية الاتحادية أيضاً، إذ نصت المادة (٨٩) من الدستور على " تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون " وأهم ما يلاحظ على هذا النص هو كيفية ترتيبه للهيئات القضائية المكونة للسلطة القضائية الاتحادية، إذ يأتي مجلس القضاء الأعلى أولاً، تليه المحكمة الاتحادية العليا، وهذا يوحي بان مجلس القضاء الأعلى يمثل أعلى هيئة قضائية ضمن هذه التشكيلات القضائية.

أما بالنسبة لمكانة وإستقلالية المحكمة الاتحادية نرى من جانبنا بأن الأمر يختلف عما عرضناه أعلاه، إذ من الناحية الدستورية ان إرادة المشرع الدستوري العراقي انصرفت إلى إخراجها من الهيكل التنظيمي أو من مظلة مجلس القضاء الأعلى، وخير دليل على ذلك هو اناطة الدستور النافذ من خلال المادة (٩١/٢) مجلس القضاء الأعلى صلاحية ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس جهاز الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم، دون ان يشمل ذلك ترشيح رئيس المحكمة الاتحادية العليا وأعضائها، بل أحال أمر تحديد كيفية ترشيحهم إلى القانون الذي يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، إضافة إلى هذا الدليل نرى بأن المشرع الدستوري استثنى المحكمة الاتحادية من الأصل الذي هو تبعية سائر الهيئات القضائية الاتحادية لمجلس القضاء الأعلى، وذلك حين خصص للمحكمة الاتحادية العليا الفرع الثاني من الفصل الثالث من الباب الثالث من الدستور، وذلك بعد ان أفرد لتنظيم مجلس القضاء الأعلى الفرع الأول من الفصل والباب المذكورين آنفاً، ويؤكد المشرع الدستوري على هذه الاستقلالية للمحكمة من خلال نصه في مستهل الفرع الثاني على ان " المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً".

ومن الناحية القضائية حاولت المحكمة الاتحادية العليا بعد سنة ٢٠١٧ (في سنة ٢٠١٧ صدر قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧، وبموجبه أنيط رئاسة مجلس القضاء الأعلى برئيس محكمة التمييز الاتحادية بدلاً من رئيس المحكمة الاتحادية العليا) للتأكيد على استقلاليتها إزاء مجلس القضاء الأعلى، إذ قررت المحكمة في معرض تفحصها لدستورية قانون مجلس القضاء الأعلى، عدم دستورية الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون المذكور، حين أعطت لمجلس القضاء الأعلى صلاحية ترشيح أعضاء المحكمة الاتحادية العليا من القضاة، إذ وجدت المحكمة ان نص الفقرة المذكورة أعلاه متعارضة مع حكم المادة (٩٢) من الدستور العراقي النافذ، فضلاً عن مخالفتها لأحكام المادة (٩١/٢) ثانياً) منه، وبناءً على ذلك ألغيت صلاحية المجلس بهذا الترشيح. ولم تكتف المحكمة الاتحادية بهذا القرار المذكور أعلاه، بل ذهب مرة أخرى من خلال قرار آخر لها في (٢٠١٩/٥/٢١) إلى الحكم بعد دستورية المادة الثالثة من الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا، وذلك بقدر ما تعلق منها بصلاحية مجلس القضاء الأعلى بترشيح رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا وإلغائها.

لكن من الناحية العملية والتطبيقية فإن الأمر مختلف تماماً مع ما ذكرناه أعلاه، لأن القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا أعطى مجدداً لرئيس مجلس القضاء الأعلى ورؤساء الهيئات القضائية الاتحادية التابعة له ورئيس المحكمة الاتحادية العليا صلاحية إختيار أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، وهذا دليل على سيطرة وهيمنة الأغلبية الحزبية في مجلس النواب على القوانين التي تصدر في العراق، فعلى الرغم من وجود القرارين السابقين من المحكمة الاتحادية العليا، لكن طالما إرادة الاحزاب المسيطرة في العراق مع إعطاء هذه الصلاحية لمجلس القضاء الأعلى، فنجد ان القانون الصادر يؤكد مرةً ثانية على هيمنة وصلاحيه مجلس القضاء الأعلى في إختيار أعضاء المحكمة هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد في بعض الأحيان سيطرة مجلس القضاء الأعلى بوضوح على المحكمة وقراراتها، حيث قامت محكمة التمييز الاتحادية (التي يترأس رئيسها مجلس القضاء الأعلى) من خلال قرارها رقم (٤/الهيئة العامة/٢٠٢٤) بعدم الالتزام بقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١.٢/إتحادية/٢٠٢٤) واعتبره بحكم المعدوم، إضافةً إلى ذلك إمتنعت محكمة التمييز الاتحادية عن تنفيذ قرار ولائي صادر من المحكمة الاتحادية العليا، معتبراً بان هذا القرار خارج عن اختصاصها، في حين نجد بأن الدستور العراقي النافذ نص على ان "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باثة وملزمة للسلطات كافة" أي على كافة السلطات ومن ضمنها هيئات ومحاكم التابعة للسلطة القضائية ان تلتزم بقرارات المحكمة، وإرتباطاً بهذه التضارب بين قرارات المحكمة الاتحادية العليا وقرارات محكمة التمييز الاتحادية أرسل رئيس المحكمة الاتحادية العليا القاضي (جاسم محمد عبود) كتاباً إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب مطالباً معالجة هذه التضارب، لكن كلا الرئيسين رفضا الطلب بحجة عدم التدخل في شؤون القضاء، وبالتالي أدى ذلك إلى تقديم طلبه لأحاليته على التقاعد الذي سبقه تقديم طلب الاستقالة من قبل ٩ أعضاء المحكمة، وأخيراً تم إحالة رئيس المحكمة على التقاعد، وهذا دليل واضح على ان العلاقة بين رئيس المحكمة الاتحادية ورئيس مجلس القضاء الأعلى ليس بالشكل المطلوب وكانت هناك تدخلات سياسية في ممارسة أعمال المحكمة الاتحادية العليا.

### ثانياً/ علاقة المحكمة الاتحادية العليا بالسلطة التشريعية الاتحادية

إن تأسيس القضاء الدستوري بنص دستوري يعد ضماناً لعدم تغيير تشكيلته وإختصاصاته وإجراءات عمله بسهولة، لأن الدستور هو أسس قانون في البلاد، ويتطلب إجراءات تعديل قواعده في غالبية الدول إجراءات مشددة مقارنة بالإجراءات المتبعة لتعديل القانون العادي، وعلى هذا الأساس تخصص الدساتير بعضاً من نصوصها لتنظيم القضاء الدستوري ويؤدي ذلك التنظيم الدستوري إلى إقتران مصير المحكمة الدستورية بمصير الدستور نفسه، وبالتالي تتسم المحكمة بالثبات والديمومة، وهذا الأمر يقطع الطريق أمام السلطة السياسية والذين يشكلون الأغلبية داخل السلطة التشريعية من أن يقوموا بمس أو تغيير تشكيلة المحكمة الدستورية أو تغيير عدد أعضائها أو إختصاصاتها حسب أهوائها السياسية، أو كلما رأت أن ذلك في مصلحتها هذا من جانب، ومن جانب آخر إذا لم ينظم الدستور كيفية تشكيل وتأسيس المحكمة الدستورية وآلية إختيار وتعيين أعضائها وترك هذه المسائل المهمة للقانون ففي هذه الحالة سيكون جهاز المحكمة الدستورية عرضة للخضوع لهذه السلطة، وتتأثر بإتجاهات الأغلبية النيابية في السلطة التشريعية وبالتالي يفقد مقومات وجوده كمؤسسة دستورية، لأن القانون الصادر من السلطة التشريعية هو الذي ينشئ المحكمة الدستورية، وهذا هو حال المحكمة الاتحادية العليا في العراق، فعلى الرغم من وجود نصوص دستورية تنظم هذه المحكمة بشكل عام، لكن هناك قصور عدة في هذه النصوص مثل عدم تحديد عدد أعضاء المحكمة وآلية إختيارهم، وترك المشرع الدستوري هذه الأمور الخطيرة لقانون صادر من مجلس النواب. ولو رجعنا إلى تركيبة المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وجدنا أنها تتكون من ثلاثة عناصر، إذ لم يقتصر تشكيل المحكمة على العناصر القضائية، بل يشمل عناصر غير قضائية أيضاً والمتمثلة في خبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون كذلك، ومن جانبنا نؤيد وجود فقهاء القانون من بين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا إلى جانب القضاة، لأن هذا التنوع بين الفئات والخبرات القانونية سيساعد المحكمة على أداء وظائفها الدستورية على أفضل وجه، ومن الضروري ان يكون رأي الفقهاء مساوياً لرأي الأعضاء الآخرين من القضاة من حيث الالتزام والتأثير بالقرار أثناء المناقشة والتصويت، لكن ما يؤخذ على موقف المشرع الدستوري العراقي هو جعل خبراء في الفقه الإسلامي من بين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، ويبدو ان الغرض منه هو رقابة رجال الدين على القوانين لحظر سن قانون مخالف لثوابت أحكام الاسلام، لكن نرى بأن المحكمة في الدول المؤسساتية هي ذات إختصاص قانوني بحت،

لذلك ان إشراك رجال الدين في تركيبة المحكمة الاتحادية العليا يعد أمراً غير منطقي، لأنه لا ينسجم مع ممارسة الاختصاصات الدستورية المناطة بها، فضلاً عن إنها بمثابة الخطو نحو الدولة الدينية.

أما فيما يتعلق بدور مجلس النواب العراقي في تشكيلة المحكمة الاتحادية العليا نجد بأن دورها بارز وذات أهمية كبرى، لأن كما ذكرنا سابقاً بأن المشرع الدستوري سواء كان في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية والدستور العراقي النافذ ترك أموراً كثيرة للقانون، وعلى هذا الأساس نجد بأن سياسات الأغلبية النيابية في مجلس النواب مسيطرة ومبينة في القوانين الصادرة من مجلس النواب، وخير دليل على كلامنا هو تأكيد القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا على الآلية نفسها الواردة في الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بإختيار أعضاء المحكمة، على الرغم من وجود قرارين صادرين من المحكمة الاتحادية العليا القاضيين بعدم دستورية تدخل مجلس القضاء الأعلى في إختيار أعضاء المحكمة (المشار اليهما سابقاً).

لكن يجب الإشارة إلى أن دور السلطة التشريعية ليس سلبياً بشكل كامل، حيث نجد دورها الايجابي في تحديد مدة العضوية في المحكمة حيث نص القانون رقم (٢٥) على التقاعد الوجوبي لأعضاء المحكمة عند إكمالهم إثنين وسبعين سنة من العمر.

### ثالثاً/ علاقة المحكمة الاتحادية العليا بالسلطة التنفيذية الاتحادية

لا يكفي ان يتم تنظيم القضاء الدستوري في الدستور فقط، وإنما لابد ان يقر الدستور عدة ضمانات تكفل للقضاء الدستوري الإستقلال الحقيقي إزاء السلطة التنفيذية الاتحادية، وهذه الإستقلالية لا تتحقق إلا إذا أنفرد القضاء الدستوري بإدارة كافة شؤونه المالية والإدارية بنفسه دون مشاركة أو تدخل من جانب أية سلطة أخرى أو من قبل السلطة التنفيذية، والمقصود بالإستقلالية المالية والإدارية هو أن يمنح القضاء الدستوري أو المحكمة الاتحادية سلطة البت في أمورها المالية، وإستحداث وإدارة مصالحها الإدارية إستناداً إلى نظام قانوني خاص يصدر وفق الأصول الدستورية.

وفيما يتعلق بموقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بصدد الإستقلال الاداري والمالي للمحكمة الاتحادية العليا، نص الدستور بشكل صريح على ان " المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً"، وما يؤخذ على هذا النص بأن المشرع الدستوري العراقي لم يبين لنا الكيفية التي يتم بموجبها ضمان الإستقلال المالي والإداري تجاه السلطات الدستورية الأخرى بشكل عام والسلطة التنفيذية بشكل خاص هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى لم يبين لنا الدستور بشكل صريح صلاحية المحكمة في تنظيم وإعداد وتنفيذ موازنتها السنوية، وكذلك قانون المحكمة ونظامها الداخلي لم يتضمن نصاً يقضي بشكل صريح بهذه الصلاحية.

وعلى أساس ما ذكرناه أعلاه، إن التطبيق السليم للنص الذي يقضي بالاستقلال المالي والإداري للمحكمة هو ان تكون للمحكمة موازنة سنوية خاصة وتنفرد هي بنفسها في إعدادها وتنظيمها وتنفيذها، وأي تطبيق آخر خلاف ذلك، أي إعطاء جهة أخرى غير المحكمة صلاحية إعداد وتنفيذ موازنتها السنوية يتعارض مع الإستقلال المالي للمحكمة ويؤثر سلباً عليه، وهذا ما تؤكدته المحكمة الاتحادية العليا من خلال قرارها رقم (١٩/إتحادية/ اعلام/ ٢٠١٧) الصادر في سنة ٢٠١٧ والذي يقضي بأن " الحكم الدستوري الوارد في المادة (٩٢/ أولاً) يلزم ان تكون للمحكمة الاتحادية العليا موازنة مستقلة...." وعلى أساس هذا القرار خصصت قوانين الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية الأخيرة للمحكمة موازنة خاصة مستقلة حتى عن الموازنة السنوية لمجلس القضاء الأعلى.

وعلى الرغم من ضمان إعداد موازنة المحكمة الاتحادية العليا من قبلها، إلا أن ما يؤخذ على الدستور العراقي النافذ هو انه أغفل ضمان الإستقلال المالي لقضاة المحكمة، إذ أنه لم يشر إلى عدم إمكانية إنقاص رواتب هؤلاء القضاة خلال فترة عملهم، وهذا يؤدي إلى إحداث آثار سلبية على تحقيق الاستقلال المالي الفردي لهم تجاه السلطة التنفيذية الاتحادية.

وإن تمتع المحكمة الاتحادية العليا بالإستقلال المالي لا يكفي لضمان إستقلاليتها، فلكي تستطيع المحكمة من ان تضطلع بوظائفها دون اعاقه لا بد ان تتمتع المحكمة بالاستقلال الإداري أيضاً، والاستقلال الإداري للمحكمة الاتحادية يفترض ان تكون للمحكمة صلاحية وضع أنظمتها الداخلية، لكي تنظم بمقتضاها جميع أمورها القضائية وشؤونها الادارية بعيداً عن تدخل أي سلطة وعلى رأسها السلطة التنفيذية، فضلاً عن ذلك يجب ان تتولى المحكمة كافة الشؤون المتعلقة بتعيين موظفيها وتحديد واجباتهم والإشراف على أدائهم،

وفيما يتعلق بموقف المشرع الدستوري العراقي نجد بأن قانون إدارة الدولة العراقية والأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ أعطى للمحكمة الاتحادية العليا صلاحية إصدار نظام داخلي يحدد فيه الاجراءات التي تنظم سير العمل في المحكمة وكيفية قبول الطلبات واجراءات المرافعة أمامها، فضلاً عما سبق يجب الإشارة إلى موضوع آخر والمتعلق بالاستقلال الإداري للمحكمة الاتحادية العليا نجد بأن المشرع الدستوري العراقي لم يعالج مسألة عدم قابلية قضاة المحكمة للعزل وتحديد الحالات التي يجري فيها عزل هؤلاء القضاة، إنما ترك تنظيم هذه المسألة المهمة للقانون.

## المبحث الثاني

### آثار قرارات المحكمة الاتحادية العليا على إقليم كردستان – العراق

تناولنا في المبحث السابق الإطار التأسيسي للمحكمة الاتحادية العليا وعلاقتها بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الاتحادية ودورها في تشكيل وإدارة مهام المحكمة، فضلاً عن دراسة أهم الإشكاليات التي تتعلق بتشكيل المحكمة من الناحية الدستورية والقانونية من جانب، ومن الناحية التطبيقية من جانب آخر، ولم يبق إلا أن ندرس أهم الآثار المترتبة للقرارات التي صدرت من المحكمة الاتحادية العليا على الإقليم، ولذلك سنخصص هذا المبحث لدراسة آثار أبرز القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا على الإقليم من حيث تأثيرها على حماية وصيانة حقوق وحريات المواطنين ومبادئ الديمقراطية، أو من حيث تأثيرها على السلطات العامة في الإقليم وأعمالها ومبادئ الفدرالية، وذلك من خلال تقسيمه إلى مطلبين وكالتالي:

## المطلب الأول

### آثار قرارات المحكمة الاتحادية العليا على حماية حقوق وحريات الأفراد ومبادئ الديمقراطية

من المعلوم لدى الجميع بأن المحكمة الاتحادية العليا في العراق منذ بداية ممارسة مهامها والتي يومنا الحاضر اصدرت العديد من القرارات، سواء كانت تلك القرارات في مجال الرقابة الدستورية أو في مجال تفسير النصوص الدستورية، لذلك فان دراسة جميع هذه القرارات المتعلقة بالإقليم أمر يتطلب جهوداً علمية أكبر من ان تدرس في نطاق بحث أكاديمي ذات صفحات محدودة، لذلك نحدد نطاق دراستنا بأبرز وأهم القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا والمتعلقة بالمصلحة العامة في الإقليم، وعلى هذا الأساس سندرس أثر قرارات المحكمة من حيث أهميتها وكالتالي:

#### ١. القرار رقم (١٢٢/ اتحادية/ ٢٠١٧) الصادر في (١٧/ ١١/ ٢٠١٧)، والقرار رقم (٨٩ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ / اتحادية / ٢٠١٧) الصادر في (٢٠/ ١١/ ٢٠١٧) المتعلقان بعدم دستورية الاستفتاء الشعبي في الإقليم.

من أهم القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا والمتعلقة بحقوق الشعب هما القراران المذكوران أعلاه المتعلقان بالاستفتاء الشعبي الذي أجري يوم ٢٥/٩/٢٠١٧ في الإقليم والمناطق المتنازع عليها، إذ فسرت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الأول الصادر في (١٧/ ١١/ ٢٠١٧) نص المادة الأولى من دستور جمهورية العراق بأنه "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 ان هذه بمثابة الموافقة والالتزام من الحاكم والمحكوم، ان يكون العراق بحدوده الجغرافية والمعترف بها دولياً وبمكونات نظامه الاتحادي المنصوص عليها في المادة (١١٦) من الدستور...."، وعلى هذا الأساس لم تجد المحكمة الاتحادية العليا من خلال إستعراض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ودراساتها نصاً يجيز انفصال أي من مكونات النظام الاتحادي في العراق، وأعلنت المحكمة خلال تفسيرها لنص المادة (١) من الدستور ان الوحدات المكونة للنظام الفدرالي لا يمكن أن تحصل على الانفصال في العراق.

وتأسيساً على تفسير القرار السابق، أصدرت المحكمة قرارها الثاني في (١٧ . ٢٠١١/٢٠١١)، إذ قضت فيه بان الأمر الاقليمي المرقم (١٠٦) في (١٧ . ٢٠١١/٩/٦) الذي أصدرته رئاسة اقليم كردستان - العراق بشأن إجراء الإستفتاء يتعارض ويخالف أحكام المادة (١) من الدستور، وقضت المحكمة بأن "الإستفتاء الذي أجري يوم ٢٥/٩/٢٠١٧ في اقليم كردستان والمناطق الأخرى خارجة ووفقاً للهدف الذي أجري من اجل تحقيقه وهو استقلال اقليم كردستان والمناطق الأخرى خارجة التي شملت بالاستفتاء، لا سند له من الدستور ومخالف لأحكامه، عليه وإستناداً إلى أحكام الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩٣) من الدستور، قرر الحكم بعدم دستورية الإستفتاء الجاري يوم ٢٥/٩/٢٠١٧ في اقليم كردستان وفي المناطق الأخرى التي شملت به وإلغاء الآثار والنتائج كافة المترتبة عليه...."

وقبل ان نبين أهم الآثار المترتبة على هذين القرارين، لابد ان نبين ملاحظتنا الدستورية والعلمية بشأن القرار التفسيري الأول، إذ لم تشر المحكمة عند تفسيرها لنص المادة (١) من الدستور إلى أي نص دستوري ذات صلة بموضوع القرار، بل قامت بتفسير نص المادة المذكورة بمعزل عن جميع النصوص الدستورية الأخرى، وهذا الإتجاه في تفسير نصوص الدستور أمر معيب وتنقصه الدقة والموضوعية، علماً ان هناك نصوصاً دستورية خاصة في ديباجة الدستور متعلقة بشكل مباشر بموضوع التفسير المقدم إلى المحكمة.

أما بخصوص آثار هذين القرارين على الاقليم، فيمكن القول إن آثارهما متعددة ومختلفة، حيث هناك آثار مترتبة على ممارسة حق تقرير المصير من قبل الشعوب، وآثار مترتبة على شكل الدولة الاتحادية للعراق، ففيما يتعلق بالآثار المترتبة على ممارسة حق تقرير المصير نجد بأن هذين القرارين سلبا هذا الحق من الشعب في الإقليم، لأن حق تقرير المصير أصبح اليوم مبدأً دولياً، إذ نص عليه ميثاق الأمم المتحدة في مادته الأولى، وهذا الميثاق نصوصه ملزمة لجميع الدول في العالم سواء كانت عضواً في الأمم المتحدة أم لا، وعلى هذا الأساس يمكننا القول بأن المحكمة الاتحادية العليا إنتهكت حقاً طبيعياً للشعب الكوردستاني والمقرر له دولياً ألا وهو حق تقرير مصيره.

وبالنسبة للآثار المتعلقة بعدم إمكانية تغيير النظام الاتحادي في العراق وفي حدوده الجغرافي والمحدد له دولياً، فصحيح ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أقر من قبل غالبية الشعب العراقي من خلال إستفتاء شعبي، إلا أن هذا النظام (النظام الفدرالي) يتوقف نجاحه على الحفاظ على التوازن بين مستوي الحكم فيه، إذ يجب ان تكون هناك مشاركة فعلية للأقاليم في السلطات الفدرالية ولها دور في سن القوانين الاتحادية من خلال مجلسي البرلمان وخصوصاً المجلس الذي يمثل الأقاليم، وفي الوقت نفسه ان تمارس السلطات الفدرالية إختصاصاتها الحصرية والمحددة لها دستورياً في كافة أنحاء البلاد، لكن الأمر ليس كذلك في العراق خصوصاً بعد عام ٢٠١٤، فنجد بأن الأزمات تفاقمت بين الاقليم وبين السلطات الاتحادية لأسباب عدة، ومن أبرزها عدم وجود مجلس الاتحاد في السلطة التشريعية الاتحادية الذي يضمن حق الإقليم في المشاركة في سن القوانين الاتحادية، وعدم إمكانية السلطات الاتحادية منذ بداية تنفيذ الدستور العراقي النافذ ولحد الآن من ممارسة بعض من إختصاصاتها الحصرية الاتحادية في الاقليم، وعدم وجود نية صادقة بصدد تطبيق المبادئ الفدرالية لدى القابضين على السلطة في الحكومة الفدرالية وخير دليل على ذلك هو الرفض المستمر من قبل الحكومة الاتحادية لطلبات محافظات البصرة وصلاح الدين والموصل بإنشاء اقليم فدرالي خاص بهم، وظهور دولة الخلافة الإسلامية في موصل والمناطق الأخرى في العراق سبب آخر لتفاقم هذه الأزمات بين الحكومة الاتحادية وسلطات الاقليم، فضلاً عن هذه الأسباب من البديهي ان بقاء الدولة الفدرالية يعتمد على عنصر المشاركة والإستقلال الداخلي للأقاليم، فإذا لم تشارك الأقاليم في ممارسة السلطات الاتحادية وان يتم سن القوانين بالأغلبية ومخالفة لرغباتها ومصالحها، فتؤدي ذلك إلى عدم وجود الرغبة بالبقاء في الدولة الفدرالية، لذلك من المهم جداً ان يتمسك الطرفان (السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم) بالمبادئ الاساسية والبنوية للدولة الفدرالية المتمثلة باستقلال الاقليم في ممارسة بعض من سيادتها الداخلية ووحدة الدولة الفدرالية والمشاركة الفعلية للاقليم في سن القوانين الاتحادية فضلاً عن مشاركته في السلطتين التنفيذية والقضائية أيضاً.

## ٢. القرار رقم (٢٢٤) وموحدتها (٢٦٩/إتحادية/٢٠٢٣) في (٢٤. ٢/٢٠٢١) المتعلق بتوطين رواتب موظفي الأقليم والموازنة العامة.

أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور أعلاه على "أولاً/ التزام المدعي عليهما رئيس مجلس الوزراء في الحكومة الاتحادية ورئيس مجلس الوزراء في حكومة إقليم كردستان - العراق بتوطين رواتب منتسبي جميع الوزارات، والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وجميع منتسبي الجهات الحكومية الأخرى، والمتقاعدين، ومستفيدي شبكة الحماية الاجتماعية في الإقليم لدى المصارف الحكومية الاتحادية العاملة خارج الإقليم وتخضم من حصة الإقليم المحددة بموجب قانون الموازنة لهذه السنة، وللسنوات القادمة، ولكل من الجهات المذكورة آنفاً في الإقليم والدوائر الفرعية التابعة لها بالتنسيق المباشر مع وزارة المالية الاتحادية لتنفيذ ذلك ومفادتها بشأن التوطين دون الرجوع إلى ممثلية إقليم كردستان، وعلى جميع المصارف التابعة للمدعى عليه الأول تسهيل عملية التوطين وإتباع جميع السبل اللازمة لإمكانية حصول المستفيد (موظف أو مكلف بخدمة عامة أو متقاعد أو مستفيد شبكة الحماية الاجتماعية) على راتبه في محل إقامته من خلال المنافذ المنتشرة في الإقليم أو المصارف المفتوحة في الإقليم المرخصة من قبل البنك المركزي العراقي، ويتحمل المسؤول الأعلى ضمن الجهات المذكورة أعلاه والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وجميع التشكيلات الحكومية مسؤولية صحة البيانات المرسلة لغرض التوطين ... ثانياً/ الزام كافة الجهات المذكورة في الفقرة أولاً أعلاه، بتقديم تسوية الميزان المراجعة الشهرية لإقليم كردستان خلال المهلة التي يحددها ديوان المحاسبة في وزارة المالية للأشهر القادمة عند الطلب، وذلك لتوفير تمويل مماثل لجميع وزارات الحكومة الاتحادية، ثالثاً/ الزام المدعى عليه الثاني (رئيس وزراء حكومة إقليم كردستان) بتسليم كافة الإيرادات النفطية وغير النفطية إلى الحكومة الاتحادية وفق قانون الادارة المالية الاتحادي، وعلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية في إقليم كردستان التدقيق في البيانات المتعلقة بالإيرادات المحلية من الإيرادات النفطية وغير النفطية، وفقاً للمادة (١٢) من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة الاتحادية للسنوات (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)..."، نستنتج من خلال هذا القرار بأن المحكمة الاتحادية العليا ألزمت رئيس الوزراء والوزارة المالية وجميع الدوائر المتعلقة بموضوع القرار في كلتا الحكومتين الاتحادية والإقليمية بالتنسيق والعمل المشترك لتنفيذ قرار المحكمة المتعلقة بتوطين رواتب كافة الموظفين في الإقليم، ويعد هذا أثراً إيجابياً على حماية حق المواطنين بشكل عام والموظفين في القطاع العام بشكل خاص، وذلك من خلال ضمان إستلام حقه المتمثل براتبه الشهري من المصارف وبدون تأخير، وضمان حياة معيشية كريمة لهم، لكن مع وجود هذا القرار وصدور قرار آخر من المحكمة الذي يقضي بإمكانية عملية توطين رواتب الموظفين في المصارف المعتمدة لدى البنك المركزي حتى ولو كانت هذه المصارف غير اتحادية، لكن السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم لم تخطو خطوات عملية وفعالية لتوطين رواتب الموظفين في الاقليم وبقي تأخير توزيع الرواتب مشكلة فعلية بينهما، وهذا الموضوع يثير سؤال في غاية الأهمية وهو، طالما ان قرارات المحكمة الاتحادية العليا هي ملزمة لكافة السلطات الاتحادية والاقليم، فلماذا لاتلتزم السلطات بها؟ هذا دليل قاطع على ان السياسيين لا يمكن ان تنقيد إرادتهم بالقانون والقرارات القضائية في العراق بشكل عام، وهذا هو الفرق الجوهرى والأساسي بين الدول غير القانونية والدول القانونية.

ويجب الإشارة أيضاً إلى ان آثار القرار المذكور لا ينحصر فيما ذكرناه أعلاه فقط، بل له آثار أخرى على عدة أصعدة ومن أبرزها، على الصعيد الإقتصادي تتجلى آثارها في سيطرة الحكومة الاتحادية على جميع الإيرادات النفطية وغير النفطية للاقليم، وهذا سيؤثر على الاستقلال المالي للاقليم بشكل مباشر، لأنه يحد من قدرة الاقليم من إدارة إيراداته المالية المحلية، وهذا الأثر دفع بحكومة الاقليم باتخاذ قرارات لتعليق العمل بجميع أشكال التوظيف، إضافةً إلى إيقاف المنح وتجميد العلاوات الجديدة بأي شكل الأشكال.

أما على الصعيد الاداري ان توطين رواتب الموظفين سيقول من سلطة وزارة المالية وحكومة الاقليم على الموظفين، وان إعداد وتقديم تقارير شهرية مفصلة سيثقل كاهل حكومة الأقليم أيضاً. أما على الصعيد السياسي، أن أثر هذا القرار من الناحية السياسية سيؤثر بشكل كبير على العلاقات بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم، بحيث سيؤدي إلى تقليص قوة حكومة الاقليم بسبب عدم إمتلاكها قدرة إدارة إيراداتها المحلية،

وإعتمادها المالي على الحكومة الاتحادية وهذا بالتأكيد سيؤدي إلى زيادة نفوذ الحكومة الاتحادية على حساب حكومة الاقليم، وهذا ما نراه اليوم من قوة ونفوذ الحكومة الاتحادية وفرض شروطها على حكومة الاقليم من خلال إيقافها ارسال رواتب موظفي الاقليم.

### ٣. القرار رقم (٢٣٣) وموحداتها ٢٣٩ و٢٤٨ و٢٥٣ /اتحادية/ ٢٠٢٢ (المتعلق بقانون تمديد الدورة الخامسة لبرلمان كردستان - العراق).

قررت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور أعلاه على "إن الحفاظ على استمرارية العملية الانتخابية بشكل دوري أمر في غاية الأهمية، ذلك ان دورية الانتخابات واستمراريتها تشكل دعامة من دعائم النظام النيابي الديمقراطي القائم على اساس وجود برلمان منتخب ولفترة زمنية محددة، لذا يجب عدم التقليل من أهمية هذا المعيار، ....، وقررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية قانون استمرار الدورة الخامسة لبرلمان كردستان - العراق رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٢ الصادر عن البرلمان نفسه، وإعتبار مدته منتهية بإنهاء المدة القانونية المحددة لها"، وسيتم الغاء أية قوانين وقرارات تصدر من البرلمان بما فيها قرارات استقالة النواب وواداء اليمين القانونية للأعضاء الجدد الذين تم إختيارهم إثر استقالة بعض النواب، وفي الوقت نفسه قررت المحكمة أيضاً إلغاء المادة (٢) من قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٩، بشأن إستمرار دورة مجالس المحافظات في الأقليم منذ نهاية الفترة المحددة لها.

ونلاحظ ان هذا القرار يعد عدولاً عما سبق ما قرره المحكمة من قرارها المرقم (٣٩/ اتحادية/ ٢٠٠٩) بشأن الموضوع نفسه أعلاه، والذي إتجهت فيه الى ان تمديد مدة عمل برلمان اقليم كردستان لا يخالف أحكام الدستور، إستناداً على "ان خلو قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته من نص يعطي الحق بتمديد فترة عمل البرلمان لا يحول دون قيام السلطة المختصة من اصدار قانون يعالج هذه الحالة، ويعتبر ذلك تعديلاً لقانون انتخاب برلمان كردستان العراق المشار اليه آنفاً، سيما وان قانون التمديد صدر من البرلمان قبل إنتهاء الدورة الأخيرة وصادق عليه رئيس اقليم كردستان على وفق السياقات التشريعية، وهذا التعديل جاء منسجماً مع احكام المادة (٤٩) من قانون انتخاب برلمان كردستان العراق .... مما يجعل اصدار قانون بتمديد فترة عمل البرلمان المنصوص عليها في المادة (٥١) من قانون انتخاب برلمان كردستان العراق أمراً لا شائبة فيه ولا يتعارض مع احكام ستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥...".

إرتباطاً بما عرضناه أعلاه من قراراتين متعارضين مع بعضهما البعض والصادرين من المحكمة الاتحادية العليا ذاتها، يتبين لنا بأن المحكمة مارست العدول القضائي الضمني، إذ في البداية اقرت المحكمة بدستورية تمديد مدة البرلمان إلا أنها في سنة ٢٠٢٢ عدلت عن قرارها السابق قررت بعدم دستورية تمديد ولاية برلمان كردستان العراق على الرغم من وجود نفس الأسباب التي استندت اليها المحكمة في اتخاذ قرارها الصادر سنة ٢٠٠٩، وهذا يعد دليلاً واضحاً على ان طريقة عمل المحكمة تغيرت بالكامل، حيث كانت العلاقة بين الأحزاب الكوردية قوية مع الاحزاب المسيطرة في الحكومة الاتحادية سنة ٢٠٠٩، لذلك إتجهت المحكمة نحو إرضاء الأحزاب المسيطرة في الاقليم، لكن بعد تدهور هذه العلاقة بعد عام ٢٠١٤ وخصوصاً بعد إجراء الاستفتاء في الاقليم أقرت المحكمة بعدم دستورية قانون تمديد ولاية برلمان كردستان، ومن هنا يظهر لنا التأثيرات السياسية على قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشكل واضح وكبير.

أما فيما يتعلق بآثار هذا القرار على الاقليم فتتمثل أبرزها في: على صعيد حماية حقوق المواطنين، نجد بأن من حق المواطنين ان يمارسوا حقهم في التصويت بشكل دوري وفي الفترات المحددة لهم قانوناً، ويعد تأجيل الانتخابات إنتهاكاً واضحاً لهذا الحق الطبيعي للمواطنين هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى إن من المبادئ الأساسية للديمقراطية النيابية هي تأقيت مدة البرلمان بفترة زمنية محددة حتى نرجع إلى الصاحب الأصلي للسلطة، ألا وهو الشعب، لأختيار نواب جدد لكي يمثلونه في البرلمان دفاعاً عن مصالحهم، لذلك يعد هذا القرار القاضي بعدم دستورية قانون تمديد فترة برلمان كردستان العراق حفاظاً على حقوق المواطنين ومبادئ الديمقراطية في آن واحد، فضلاً عن ذلك كان لهذا القرار آثار قانونية وسياسية على الاقليم والسلطة التشريعية فيه سنذكرها في المطلب القادم.

#### ٤. القرار رقم (٨٣) وموحدتها (١٣١ و١٨٥/اتحادية/٢٣. ٢) المتعلق بتعديل قانون إنتخابات برلمان إقليم كردستان العراق.

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا عند النظر في دعويين مقامين أمامها بخصوص قانون إنتخاب برلمان كردستان العراق قراراً يقضي بـ "١. عدم دستورية وإلغاء مقاعد نسبة كوتا في برلمان اقليم كردستان والتي بلغ عددها ١١ مقعداً، نتيجة لذلك فقد تم تخفيض عدد أعضاء برلمان كردستان من ١١١ عضواً إلى ١٠٠ عضو. ٢. الإشراف على الإنتخابات البرلمانية الكردستانية وإدارتها من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. ٣. تقسيم إقليم كردستان العراق إلى دوائر انتخابية، على الا تقل عن أربع دوائر انتخابية. ...." ان لهذا القرار آثار متعددة ومختلفة في آن واحد، حيث له آثار سياسية وقانونية وحتى إجتماعية، لكن في هذا المطلب سنتطرق لآثاره فيما يتعلق بحقوق المواطنين ومبادئ الديمقراطية فقط.

بالنسبة لآثار القرار المذكور أعلاه على حقوق المواطنين، تتجلى في ضمان التمثيل الحقيقي للمواطنين في الأقليم وذلك من خلال نصه على تقسيم الإقليم إلى دوائر على ان لا تقل عن أربع دوائر إنتخابية، فمن البديهيات الفلسفية للإنتخابات انها كلما تكون الدولة مقسمة إلى دوائر صغيرة يكون العضو ممثلاً حقيقياً للشعب، لأن الناخبين يكونون على دراية كاملة بشخصية المرشح وعلى أساسه سيصوتون له، هذا فضلاً عن ان أعضاء البرلمان منتخبون في مناطق مختلفة في الدولة، وفي الأقليم عندما كان الاقليم دائرة إنتخابية واحدة فإن غالبية الأعضاء في البرلمان منتخبون في مناطق معينة دون المناطق الأخرى، أي لم يكن هناك تمثيل عادل وحقيقي لأعضاء البرلمان لكافة الناخبين في الاقليم، وذلك بسبب قلة مشاركة الناخبين في محافظة معينة، وهذا أدى إلى ان يمثل الأعضاء الناخبين منطقة معينة دون المناطق الأخرى، لذلك إن هذا القرار ضمن العدالة في توزيع الإقليم على دوائر إنتخابية مختلفة لضمان التمثيل الحقيقي للناخبين.

أما بالنسبة لتأثيره على الديمقراطية ومبادئها فيتمثل أثره في إلغاء تحديد كوتا لمكونات معينة وفي محافظة معينة، لأن هذه المكونات منتشرة ايضاً بإعداد متفاوتة في جميع محافظات الاقليم، فليس عدلاً أن يتم تحديد كوتا لهذه المحافظة فقط، فضلاً عن ذلك أدى تقسيم الاقليم إلى دوائر إنتخابية مختلفة إلى جعل العملية الإنتخابية في الاقليم أكثر إنسجاماً مع مبادئ الديمقراطية من خلال التمثيل الحقيقي لنواب البرلمان لكافة الناخبين فيه.

#### ٥. القرار رقم (٧١/اتحادية/١٩. ٢) الصادر في (٢٩. ٢٨/٧/٢٠٢٩) والمتعلق بسريان المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

عقدت المحكمة الاتحادية العليا جلستها برئاسة رئيسها وحضور القضاة الاعضاء كافة ونظرت بطلب مجلس النواب بتفسير المادة (١٤٠) من الدستور من حيث سريانها من عدمه"، وازادت المحكمة في قرارها "المحكمة الاتحادية العليا وجدت أن المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ انطقت بالسلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لإكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها والتي لا زالت نافذة استناداً لأحكام المادة (١٤٣) من الدستور"، وأشارت إلى أن "المحكمة وجدت أن ذلك هو لتحقيق الاهداف التي أوردتها المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الرامية إلى تحقيق العدالة في المناطق التي تعرضت إلى تغير الوضع السكاني من خلال الترحيل والنفي والهجرة القسرية وذلك على وفق الخطوات المرسومة في المادة (٥٨) المذكورة أنفاً"، وأقرت المحكمة بأن "المحكمة الاتحادية العليا وجدت أن هذه الخطوات لم تستكمل وأن القسم منها لم يتخذ، ويبقى الهدف من وضع وتشريع المادة (١٤٠) من الدستور مطلوباً وواجب التنفيذ من الكافة"، وبناء على ماسبق أقرت المحكمة بأن "المحكمة الاتحادية العليا وبناء على ذلك قررت بقاء سريان المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق في الوقت الحاضر ولحين تنفيذ مستلزماتها وتحقيق الهدف من تشريعها على وفق الخطوات المرسومة في المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية".

فإن هذا القرار التفسيري له آثار إيجابية بنسبة لحقوق الشعب الكوردي والمكونات الأخرى في المناطق المتنازع عليها، لأن نص المادة (١٤٠) من الدستور العراقي النافذ نص على مدة معينة لتنفيذ النص وهي (نهاية سنة ٢٠٠٧) وهذه المدة مرت عليها (١٨) سنة تقريباً ولم ينفذ النص إلى الآن، لذلك ان هذا القرار ضمن بقاء النص وآثاره، وعلى هذا الأساس على السلطة التنفيذية الاتحادية ان تمارس وظيفتها الدستورية بشأن تنفيذ نص المادة ١٤٠ والمراحل المطلوبة لتنفيذه وإجراء الإستفتاء الشعبي في المناطق المتنازع عليها ومعالجة هذا النزاع.

## المطلب الثاني

### آثار قرارات المحكمة الاتحادية العليا على السلطات العامة ومبادئ الفدرالية

فضلاً عن القرارات التي عرضناها في المطلب السابق، هناك قرارات أخرى صادرة عن المحكمة الاتحادية العليا رتبت آثاراً مختلفة على السلطات العامة وأعمالها في الاقليم، عليه سندرس من خلال هذا المطلب أهم هذه القرارات وتأثيرها على السلطات وأعمالها في الاقليم، إضافة إلى بيان التأثير المترتب على المبادئ الأساسية للنظام الفدرالي في العراق.

#### ١. القرار رقم (٤٩/ اتحادية/ ٢٠١١) الصادر في (١١/٧/٢٠١١) والمتعلق بتأسيس مكاتب خاصة بالاقليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية.

أيدت المحكمة الاتحادية العليا من خلال قرارها التفسيري المشار إليه أعلاه موقف الأمانة العامة لمجلس الوزراء الاتحادي بشأن تطبيق نص الفقرة الرابعة من المادة (١٢١) من الدستور والذي يقضي بتأسيس مكاتب خاصة بالاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية للعراق في الدول الأخرى لغرض متابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية، إذ أيدت المحكمة في قرارها ما أشارت إليه الأمانة العامة لمجلس الوزراء بأن تطبيق نص الفقرة المذكورة سيثقل الدولة بأعباء إضافية، فضلاً عن التعارض مع الاتفاقيات الدولية المنظمة للعلاقات بين الدول، وأشارت المحكمة أيضاً بأن مهمة تطبيق هذا النص تتولاه السلطة التنفيذية في ضوء الحاجة الحقيقية والامكانيات اللوجستية والمادية وفي ضوء الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي بين الدول وفق قاعدة (المقابلة بالمثل)، فإذا توفرت كل هذه الامكانيات وتوفر الغطاء الكامل من نصوص المعاهدات والاتفاقيات، وكان هناك تعامل بالمثل مع الدول التي للعراق سفارات فيها ووجدت الحاجة الحقيقية لتأسيس المكاتب موضوع طلب التفسير، فإن وزارة الخارجية بالتنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة ملزمة بتطبيق نص المادة (١٢١) رابعاً من الدستور.

فمن خلال هذا القرار يتبين لنا بأن المحكمة الاتحادية العليا قامت بتعديل نص المادة (١٢١) رابعاً بدلاً من تفسيره متجاوزاً مهمتها التفسيرية، وذلك من خلال بيان شروط عدة لتنفيذه، حيث لم يشر إليها المشرع الدستوري في النص، فضلاً عن ان توافر الشروط الواردة في القرار يعد تقريباً شبه مستحيل، وهذا يؤدي إلى عدم تطبيق النص بشكل مطلق، وبالتالي يعد انتهاكاً واضحاً للنصوص الدستورية من قبل المحكمة الاتحادية العليا، وعدم تطبيق هذا النص يؤثر سلباً على الفدرالية في العراق، لأنه يعد تقليصاً لدور الاقليم وسلب اختصاصه التي حددها الدستور له، إذ كان بإمكان الاقليم ومن خلال فتح هذه المكاتب أن تبني علاقات ثقافية واجتماعية اوسع مع دول أخرى في العالم.

#### ٢. القرار رقم (٢٣٣) وموحداتها ٢٣٩ و ٢٤٨ و ٢٥٣ / اتحادية/ ٢٠٢٢) المتعلق بقانون تمديد الدورة الخامسة لبرلمان كردستان - العراق، والقرار رقم (٨٣) وموحداتها ١٣١ و ١٨٥ / اتحادية/ ٢٠٢٣) المتعلق بتعديل قانون إنتخابات برلمان إقليم كردستان العراق.

سبق وأن تكلمنا عن مضمون كلا القرارين في المطلب السابق، لكن لم نشر إلى آثار هذين القرارين على السلطات العامة وأعمالها في الاقليم، ومن أهم الآثار المترتبة عن القرار الأول هو ان القرار أحدث فراغاً تشريعياً كبيراً في الاقليم، وذلك من خلال إلغاء برلمان كردستان - العراق وإلغاء أعماله التي قام بها بعد إنتهاء مدته القانونية، لأن جميع القوانين والقرارات التي صدرت من البرلمان بعد (٢٢/٦/٢٠١١) تعتبر لاغية وباطلة بموجب القرار المذكور أعلاه، وعليه أثر سلباً مضمون قرار المحكمة في سن القوانين في الاقليم، إضافة إلى ان إلغاء المادة الثانية من القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٩، أدى أيضاً إلى إحداث فراغ إداري في الاقليم من خلال إلغاء تمديد عمل مجالس المحافظات في الاقليم، وبالرغم من هذه الآثار السلبية على البرلمان لكن في الوقت نفسه يعد هذا القرار تصحيحاً لمسار الديمقراطية في الاقليم، لأنه منذ الدورة الانتخابية الأولى للبرلمان وحتى آخر دورة (الدورة الانتخابية الخامسة) تم تمديد لفترات متفاوتة منها فترات طويلة وبعضها الآخر قصيرة نوعاً ما، وبالتالي تم تأجيل الانتخابات،

وكأنما ظهر عرف في الاقليم بأن يتم تأجيل الانتخابات عند إنتهاء كل دورة إنتخابية للبرلمان، وهذا العرف لم يكن محصوراً بتمديد ولاية البرلمان فحسب، بل تم تمديد ولاية رئيس الاقليم لأكثر من مرة أيضاً، فضلاً عن إتخاذ المحكمة الاتحادية العليا نفس الخطوات التي خطاها كل من المحكمة الدستورية العليا في ألمانيا والمجلس الدستوري في لبنان، حيث قررت المحكمة الدستورية الالمانية بإلغاء تمديد البرلمان الالمانى (البندستاج) وأعماله التي قام بها خلال فترة التمديد في (١٩٥١/١٠/٢٣)، وألغى المجلس الدستوري اللبناني المجالس البلدية من خلال القرار رقم ٩٧ /١ بالنسبة لإبطال القانون رقم ٦٤٥، والقرار رقم ٩٧/٢ بالنسبة لإبطال القانون رقم ٦٥٥. أما بالنسبة لآثار القرار الثاني للمحكمة الاتحادية العليا والمتعلق بتعديل قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٢، هو نقل الإشراف على العملية الانتخابية للدورة السادسة لبرلمان كوردستان العراق إلى المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات، وهذا يعني تعليق العمل من قبل المفوضية المستقلة للانتخابات والاستفتاء في الإقليم، وبالتالي أدى ذلك إلى إضعاف سيادة وسلطان بعض مؤسسات الاقليم.

### ٣. القرار رقم (٥٩/ اتحادية/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ / اتحادية ٢٠١٩) الصادر في (٢٢. ٢/٢/١٥) والمتعلق بقانون النفط والغاز في الاقليم

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا إثر دعوى رفعها وزير النفط العراقي السابق، وعضو مجلس محافظة البصرة (علي شداد)، قرارها المشار إليه أعلاه ويقضي بـ:  
أ. قانون النفط والغاز لاقليم كوردستان العراق رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٧ غير دستوري ومخالف للمواد (١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٥، ١٢١، ١٣٠) من الدستور العراقي.

ب. تلتزم حكومة اقليم كوردستان بتسليم جميع إنتاج النفط من حقول النفط في اقليم كوردستان والمناطق الأخرى التي استخرجت منها وزارة الثروات الطبيعية في اقليم كوردستان النفط إلى وزارة النفط في الحكومة الاتحادية العراقية لممارسة صلاحياتها الدستورية في مجال التنقيب عن النفط وإستخراجه وتصديره.

ت. للمدعين الحق في التحقيق في إلغاء عقود النفط لحكومة اقليم كوردستان مع الجهات والدول والشركات الأجنبية المتعلقة بالتنقيب عن النفط وإستخراجه وتصديره وبيعه.

ث. السماح لوزارة النفط في الحكومة الاتحادية العراقية وديوان الرقابة المالية الاتحادية بمراجعة جميع العقود والمعاملات النفطية المبرمة مع اقليم كوردستان والمتعلقة بتصدير وبيع النفط والغاز، كما تم تحديد حصة الاقليم من الموازنة الاتحادية بما يضمن حقوق مواطني محافظات الاقليم في الموازنة الاتحادية، وإخطار الحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي بذلك.

إن لهذا القرار آثاراً عدة، أولها هي إلغاء قانون النفط والغاز الصادر من برلمان اقليم كوردستان العراق، وإيقاف تصدير نפט الاقليم إلى ميناء جيهان التركية، أي إن هذا القرار أبطل الأساس القانوني لكل العمليات المتعلقة بالنفط والغاز في الأقليم، وبالتالي أثر بشكل سلبي على أعمال البرلمان لأنه ألغى قانون النفط والغاز، وكذلك أثر على أعمال السلطة التنفيذية من خلال إيقاف تصدير النفط وإلغاء العقود التي أبرمها مع الدول والشركات الأجنبية، أما الأثر الثاني فيتعلق بالجانب الاقتصادي للاقليم، حيث ان إيقاف صادرات نפט الاقليم أدى إلى إنخفاض إيراداته بشكل كبير، وبالتالي أدى إلى إيقاف توزيع الرواتب وإيقاف العمل في الكثير من المشاريع الخدمية في الاقليم، والأثر الثالث هو أن هذا القرار أنهى حلم (الاستقلالية الاقتصادية) للاقليم، التي بدأ الاقليم بإتخاذ خطوات فعلية نحوها منذ سنة ٢٠١٤، لكن من خلال هذا القرار إستطاعت الحكومة الفدرالية ان توقف كل هذه العمليات والخطوات، فضلاً عن خلق أزمات إقتصادية كبيرة وكثيرة في الاقليم منذ ذلك الوقت حتى يومنا هذا، أما الأثر الرابع والأخير هو خلق منازعات ومشاكل كثيرة بين الاقليم والحكومة الاتحادية من جانب، وبين الحكومة الاتحادية والشركات الأجنبية من جانب آخر، حيث هناك مشاكل حقيقية بين الحكومة الاتحادية والشركات المستخرجة للنفط والغاز في الاقليم بشأن تكلفة إستخراج النفط في الحقول الواقعة في الاقليم وبشأن أجور هذه الشركات، فعلى الرغم من اجراء العديد من المفاوضات والإجتماعات المكثفة بينهما إلا ان هذه المشكلات لم تحل بعد وبقي تصدير النفط معلقاً على حلها.

ومن المهم أن نشير إلى آخر موقف للمحكمة الاتحادية العليا بشأن حق الاقليم في ابرام العقود مع الشركات الدولية في مجال النفط والغاز، إذ تغير موقفها بالكامل في قرارها الصادر في ٢٥/٧/٢٠٢٥، حيث قررت المحكمة برد الدعويين رقم (١٠١ و ١٠٢ / اتحادية/ ٢٥٠٢)، إذ سجل الدعوى الأولى النائب رائد حمدان المالكي، عضو اللجنة القانونية النيابية، أما الدعوى الثانية فسجله النائب اسم نعيم جليف الغريباوي، عضو لجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية النيابية، وطلب المدعيان من المحكمة ان تقرر عدم صحة العقود والاتفاقات التي ابرمها الاقليم مع شركتي النفط الامريكيتين (WESTERN ZAGROS) ، (HKN ENERGY) بشأن استثمار حقلي (ميران وتوبخانه - كردمير) بتاريخ ٢٥/٥/١٩٩٠ لمخالفتها لأحكام الدستور العراقي النافذ، والزام المدعى عليهما بالامتناع عن ابرام أي عقود مستقبلية تتعلق بالنفط او الغاز دون موافقة الحكومة الاتحادية، وأن تقوم المحكمة باصدار امر ولائي ضد المدعى عليهما (رئيس مجلس وزراء حكومة إقليم كردستان/ إضافة لوظيفته، ووزير الثروات الطبيعية في إقليم كردستان/ إضافة لوظيفته) بالزامهما بإيقاف إجراءات تنفيذ تلك العقود والاتفاقات الى حين حسم الدعوى، وذلك تداركاً لآثار تنفيذ هذه العقود والاتفاقات ولتوفر صفة الاستعجال وخشية وقوع ضرر جسيم على المال العام وملك الشعب العراقي وترتيب اثار قانونية يصعب تداركها. لكن المحكمة قررت اليوم برد كلتا الدعويين بحجة ان موضوع الدعوى ليس من اختصاصها، والسؤال المطروح هنا هو إذا كان موضوع الدعوى ليس من اختصاصها، فكيف يكون موضوع الدعوى رقم (٥٩ / اتحادية/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١٠ / اتحادية/ ٢٠١٩) الصادر في (٢٢/٢/١٥) من اختصاصها؟ ألا يعد هذا تضارباً في عمل المحكمة؟ كيف يكون نفس الموضوع (ابرام العقود الدولية من قبل الاقليم) مرة باطلاً ويجب الغائه، ومرة ليست من اختصاص المحكمة؟ فالجواب برأينا واضح، فقلنا سابقاً بان المحكمة تتأثر في بعض الأحيان بالتوجهات السياسية وضغوطات بعض الدول التي ترعى مصالحها الاقتصادية في العراق، ففي يومنا الحاضر هذه التأثيرات واضحة للعيان على السلطة السياسية في العراق، مما أثرت على المحكمة أيضاً، وعلى هذا الأساس نستطيع ان نقول بأن المحكمة الاتحادية العليا لاتستطيع ان تكون مستقلة بالكامل بأن تصدر قراراتها بعيدة عن التوجهات التي تريدها السلطة الحاكمة في العراق في ذلك الوقت، فبكل بساطة إذا تغيرت الأوضاع وتضائلت مصالح وضغوطات الدول على السلطة السياسية الحاكمة في العراق، سيتم رفع دعوى على هذين العقدين انفسهما وتتخذ المحكمة قراراً آخر يكون مختلفاً تماماً عن قرارها هذا.

في ختام هذا البحث سنعرض أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث، مع بيان نتائج لإستبيان أجريناه من خلال عرض عدة أسئلة متعلقة بموضوع بحثنا لمجموعة من المختصين في مجال القانون والسياسة بشكل عام، ونعرضها كالآتي:

### أولاً/ الاستنتاجات

١. لم تأسس المحكمة الاتحادية العليا وفق أساسها الدستوري النافذ، بل تأسست وفق أساس دستوري ملغى وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أما أساسها القانوني فنجد بأن نصوص الأمر رقم (٣٠) الصادر سنة ٢٠٠٥ والقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢٢ منسجمة مع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بدلاً من إنسجامها مع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢. السبب الرئيسي لعدم تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يرجع إلى المادة (٩٢) نفسها، لأن هذه المادة جعلت خبراء في الفقه الإسلامي عضواً في المحكمة الاتحادية العليا، وهذا الأمر لا نجد له مثيلاً له في دساتير الدول المؤسساتية الحديثة، لذلك إن تشكيلة المحكمة وفق أساسها الدستوري والقانوني السابق أكثر إنسجاماً مع معايير الدولة المؤسساتية القانونية.

٣. بعض من القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا لها تأثيرات إيجابية على ضمان حقوق المواطنين في اقليم كردستان العراق كقرارها الصادر بعدم دستورية قانون تمديد برلمان كردستان وقرارها المتعلق بتوطين رواتب موظفي الاقليم، إذ في كلا القرارين ضمنت المحكمة الحقوق الطبيعية للمواطنين والمتمثلة بحق الإنتخابات دون تأجيله وحق ضمان حياة ومعيشة كريمة لهم، لكن بعضاً من قراراتها الأخرى لها تأثيرات سلبية كقرارها المتعلق بعدم دستورية الاستفتاء الشعبي الذي أجري في الاقليم، لأن بموجبه إنتهك حق تقرير المصير للشعب الكوردستاني، حيث ان هذا الحق مكفول للشعوب كافة بموجب المواثيق والعهود الدولية.

٤. إستنتجنا من خلال بعض قرارات المحكمة الاتحادية العليا آثاراً متباينة على السلطات العامة وأعمالها في الاقليم، كقرارها القاضي بعدم دستورية قانون تمديد الدورة الخامسة لبرلمان كردستان العراق، إذ بموجبه أنهى عمل البرلمان والغى جميع القوانين والقرارات التي صدرت منها خلال فترة التمديد، وكذلك في قرار آخر للمحكمة الاتحادية الغت المحكمة قانون النفط والغاز في الاقليم وبموجبه تم إيقاف تصدير النفط في الاقليم إلى ميناء جيهان التركية، وبالتالي أدى إلى خلق مشاكل قانونية وإقتصادية كبيرة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الاقليم من جانب، وبين الحكوم الاتحادية والشركات الأجنبية العاملة في مجال نפט الاقليم من جانب آخر.

٥. هناك عدة تضارب في موقف المحكمة الاتحادية العليا بشأن بعض الأمور المتعلقة بإقليم كردستان العراق، إذ نجد بأن المحكمة لم تكن مستقرة عند فصل النزاعات المعروضة عليها، بل كانت المسائل السياسية والتدخلات الحزبية وضغوطات الدول المجاورة لها أثر واضح على قرارات المحكمة، والدليل على إستنتاجنا هذا هو تغيير موقف المحكمة بشأن قانون تمديد ولاية برلمان كردستان العراق، حيث قررت المحكمة في سنة ٢٠٠٩ بدستورية قانون التمديد لكن في سنة ٢٠٢٢ قررت عدم دستورية قانون التمديد، وكذلك فيما يخص بموقفها المتعلق بشأن أبرام العقود والاتفاقيات بين الاقليم والشركات الأجنبية العاملة في مجال النفط والغاز، إذ كان موقفها غير مستقر، فمرة تقرر بعدم دستورية هذه الاتفاقيات لأنها ليست من إختصاص الاقليم ومخالف لنصوص المادة (١١) و١١٢ و١١٥)، وفي قرارها الأخير الصادر في ٢٠٢٥/٧/٢٠ تقرر رد الدعويين المقامة أمامها بخصوص الاتفاقيتين التي ابرهما الاقليم مع الشركتين الأمريكيتين في مجال الغاز.

٦. نتيجة للقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية والمتعلقة بإقليم كردستان، وجدنا بأن بعضاً من القوانين لا يتم العمل بها بالكامل، لأن المحكمة قررت عدم دستورتيتها مثل قانون النفط والغاز وقانون تمديد الدورة الانتخابية الخامسة لبرلمان كردستان العراق وقانون التقاعد في اقليم كردستان العراق، وبعضها الآخر تم الأقرار بعدم دستورية جزء منها مثل قانون الأحوال الشخصية المعدل في الأقليم، وهذا فضلاً عن عدم دستوية بعض التعليمات الصادرة من السلطة التنفيذية في الاقليم.

٧. النقطة الاخيرة والتي يمكن ان نستنتجها من خلال هذا البحث هي التباين في الالتزام بقرارات المحكمة الاتحادية في العراق، حيث نجد المحكمة اداة في بعض الأحيان بيد الحكومة الاتحادية أو بيد بعض الاشخاص سواء داخل الاقليم أو خارجه لتقليص دور واختصاصات الاقليم كاقليم اتحادي في العراق (صحيح ان هناك فراغات وخروقات قانونية داخل الاقليم لكن في الوقت نفسه هناك خروقات قانونية أكثر وذات اهمية كبرى على المستوى الاتحادي أيضاً في العراق وعلى مستوى جميع السلطات الدستورية، كعدم سن قوانين كثيرة الزم الدستور مجلس النواب العراقي باصدارها، وعدم تنفيذ المادة ١٤ من قبل السلطة التنفيذية، واللجوء الى تعديل الدستور تحت ذريعة تفسير نصوص الدستور من قبل المحكمة الاتحادية العليا نفسها)، في حين نجد في اكثر من موضع عدم التزام السلطات الاتحادية بقرارات المحكمة الاتحادية العليا وخير مثال على ذلك هو ما اشرنا اليه في متن هذه الدراسة فبالرغم من وجود قراراتين صادرين من المحكمة الاتحادية بشأن عدم امكانية تدخل مجلس القضاء الاعلى في اختيار اعضاء المحكمة، إلا ان مجلس النواب عند سنه للقانون رقم ٢٥ قانون التعديل الاول لقانون المحكمة الاتحادية العليا ينتهك هذان القراران ويؤكد على صلاحية مجلس القضاء الاعلى على اختيار اعضاء المحكمة الاتحادية العليا، لذلك نرى بان هذه الازدواجية تدفع مكونات العراق بعدم الوثوق بمصداقية المحكمة وعدم الالتزام بقراراتها، لان المحكمة الاتحادية في الدول بشكل عام والدول الاتحادية بشكل خاص تقوم بدور هام وهو حماية الدستور وحماية الدولة الاتحادية من التفكك، فإذا لم تقم بمهمتها الاصلية واصبحت اداة ووسيلة بيد السياسيين لتقليص الاقاليم سوف نكون امام التفكك او فقدان ثقل قرارات المحكمة الاتحادية وعدم احترامها لدى جميع سلطات الدولة، إذ لا يمكن ان يلتزم الاقليم بهذه القرارات من جانب في حين لا تلتزم السلطات الاتحادية بها من جانب آخر.

أما بالنسبة للنتائج المتحصلة من خلال الاستمارة الاستبائية التي عرضناها على المختصين تبين لنا بأن نسبة (٧٥%) من المشاركين هم يؤيدون ان يكون رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية من القضاة فقط، و(٦٠%) من المشاركين يرون بأن المحكمة الاتحادية من الناحية الإدارية مستقلة، بينما (٦٥%) منهم يرون بأن هناك تدخل في اختيار رئيس وأعضاء المحكمة ويرى غالبيتهم بأن الاحزاب السياسية تتدخل في إختيار رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا، أما فيما يتعلق بإستقلال المحكمة وعدم انحيازها لجهات معينة عند إصدار قراراتها، ف(٧٠%) من المشاركين صوتوا بأن المحكمة غير محايدة عند إصدار قراراتها ويرى أغلبهم بأنها منازعة للأحزاب السياسية الشيعية وبالأخص كتلة الإطار التنسيقي في العراق، أما بالنسبة للقرارات الصادرة من المحكمة والمتعلقة بإقليم كوردستان العراق، صوت المشاركون بنسبة (٦٠%) بعدم تأييدهم لهذه القرارات ويرون بأن هذه القرارات معظمها غير عادلة وسياسية والمحكمة كانت غير مستقرة في إصدارها، وفيما يتعلق بحماية مبادئ الديمقراطية والفدرالية في العراق يرى (٦٠%) من المشاركين بأن قرارات المحكمة لا تحمي مبادئ الديمقراطية والفدرالية في العراق، وأخيراً فأن نسبة (٤٥%) من المشاركين يرون بأن قرارات المحكمة غير متطابقة مع نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ خصوصاً النصوص المتعلقة بالإختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقليم ومبدأ المساواة وفي مجال النفط والغاز.

## أولاً/ الاستنتاجات

١. تعديل نص المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حيث يتم تحديد عدد أعضاء المحكمة الاتحادية وتنظيم طريقة إختيارهم، ومدة تولية مناصبهم بموجب نص دستوري، فضلاً عن ان يكون رئيس وأعضاء المحكمة من خريجي القانون فقط، ومن خلال هذ التعديل يقطع الطريق أمام السلطات العامة وإمكانيتها بالتدخل في هذه المواضيع المهمة، ونقترح بان يتم التعديل على الشكل التالي: ( أولاً/ تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس ونائب الرئيس وسبعة أعضاء أصليين، يعينهم رئيس الجمهورية، يقترح السلطة التشريعية الاتحادية (بمجلسيها) ثلاثة منهم، كما يقترح مجلس الوزراء الاتحادي ثلاثة آخرين، ويقترح الباقيين مجلس القضاء الاعلى الاتحادي بالنشاور مع المجالس القضائية للأقاليم. ثانياً/ يتم إنتخاب رئيس المحكمة الاتحادية العليا ونائبه من قبل أعضاء المحكمة نفسها. ثالثاً/ يجب ان يعين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا من بين قضاة المحاكم وأساتذة القانون الجامعيين والمحامين ممن مارسوا مهنتهم لمدة عشرين عاماً على الاقل. رابعاً/ يجب ان يكون هناك تعادل بعدد كل فئة من الفئات المذكورة في الفقرة الثانية. خامساً/ تكون مدة العضوية في المحكمة تسع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.

٢. يجب ان يتم إضافة نص صريح في دستور جمهورية العراق عند تعديله ينص بشكل صريح على ان للمحكمة الاتحادية العليا تنظيم وإعداد موازنتها السنوية وتنفيذها، وكذلك ينص على الاستقلال المالي الفردي لأعضاء المحكمة من حيث عدم جواز إنقاص رواتبهم طوال مدة إستمرارهم في خدمتهم.

٣. نوصي لرئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا بأن ينظروا إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ككتلة واحدة عند تفسير نصوصه، فلا يمكن النظر إلى نص معين دون الأخذ بنظر الإعتبار النصوص الدستورية المتعلقة بموضوع التفسير.

٤. نوصي السلطات الدستورية (الاتحادية وسلطات الاقليم) بالالتزام بقرارات المحكمة الاتحادية العليا دون التهرب من تنفيذها.

## قائمة المصادر

### أولاً/ الكتب

١. د. علي هادي عطية الهلالي، المستنير في تفسير أحكام الدساتير، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
٢. د. مصدق عادل طالب، القضاء الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
٣. سالم روضان الموسوي، حجية أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق وأثرها الملزم، ط١، مطبعة السيام، بغداد، ٢٠١٧.
٤. د. حميد حنون الخالد، السلطات الاتحادية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون بجامعة بغداد مجلد ٢٤، العدد ١، حزيران ٢٠٠٩.
٥. د. محمد عبدالرحيم حاتم، المحكمة الاتحادية العليا في الدستور العراقي، ط٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

### ثانياً/ الرسائل والاطاريح الجامعية

١. سردار ملا عزيز، تحديات العدالة الدستورية في الانظمة الفدرالية، أطروحة دكتورا مقدمة إلى كلية القانون بجامعة السليمانية، ٢٠٢٣.

### ثالثاً/ الدراسات والمقالات المنشورة

١. م. عثمان عبدالله أحمد وم. فريد دلشاد محمد ود. فريدون صالح حمة زوراب، تداعيات قرارات المحكمة الاتحادية العراقية العليا على اقليم كوردستان – دراسة سياسية قانونية، بحث منشور في مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد ١٥، العدد ٤، ٢٠٢٥.
٢. حسين شعلان حمد، المحكمة الاتحادية العليا بين التشريع والتعديل، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

[.HTTPS://WWW.NASNEWS.COM/VIEW.PHP?CAT=43473](https://www.nasnews.com/view.php?cat=43473)

### رابعاً/ الدساتير والقوانين

١. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.
٤. قانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١.
٥. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

### خامساً/ القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢٢/ اتحادية/ ٢٠١٧) الصادر في (١٧/ ١١/ ٢٠١٧).
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا العرقية رقم (٨٩ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ / اتحادية/ ٢٠١٧) الصادر في (٢٠/ ١١/ ٢٠١٧).
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا العرقية رقم (٢٢٤) وموحدتها ٢٦٩/ اتحادية/ ٢٠٢٣) الصادر في (٢٤/ ٢/ ٢٠٢٤).
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا العرقية رقم (٢٣٣) وموحداتها ٢٣٩ و ٢٤٨ و ٢٥٣/ اتحادية/ ٢٠٢٢) الصادر سنة ٢٠٢٢.
٥. قرار المحكمة الاتحادية العليا العرقية رقم (٨٣) وموحدتها ١٣١ و ١٨٥/ اتحادية/ ٢٠٢٣) الصادر سنة ٢٠٢٣.

٦. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٧١/اتحادية/٢٠١٩) الصادر في (٢٨/٧/٢٠١٩).
٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٤٩/ اتحادية/ ٢٠١١) الصادر في (١٨/٧/٢٠١١) والصادر سنة ٢٠١١.
٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ( ٥٩/ اتحادية/ ٢٠١٢ وموحدتها ١١/ اتحادية٢٠١٩) الصادر في (٢٢/٢/٢٠١٥).
٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٣٩/ اتحادية/ ٢٠٠٩) الصادر سنة ٢٠٠٩.
١٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية قرار رقم (٢١/ اتحادية/ ٢٠٢٢) في (٢٢/٤/٢٠٢٢).
١١. قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٩٧/١ الصادر سنة ١٩٩٧.
١٢. قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٩٧/٢ الصادر سنة ١٩٩٧.



✉ [info@vfssiq.org](mailto:info@vfssiq.org)

☎ +964 772 330 0005

🌐 [www.visionfoundationiq.org](http://www.visionfoundationiq.org)

📍 Sulaymaniyah, Ashty, Opposite to Azadi Park

 | [visionfoundationiq](https://www.visionfoundationiq.org)