مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center for Studies and Planning

ورقة بحثية

الانفصال في الدولة الاتحادية

د. مهند فلاح حسن - د. حسين شعلان حمد

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

مقدمة

يقوم النظام الاتحادي على مجموعة من المبادئ والقيم والخصائص المميزة، مثل مبدأ الشراكة في الحكم وتوزيع الاختصاصات الدستورية وتقسيم السلطة، وتطورت هذه المبادئ بوصفها ضمانات للمجتمعات المحلية المنضوية في الدولة الاتحادية.

إن تأسيس الدولة الاتحادية محكوم برغبات متعارضة نسبياً، رغبة الاستقلالية من جهة، ورغبة الوحدة من جهة أخرى، لذا فمكمن فشل الأنظمة الاتحادية يأتي غالباً من خلال بؤرة اختلال التوازن في العلاقة بين هاتين الرغبتين، أي اختلال توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية، والمجتمعات المحلية التي تمثلها وحدات اتحادية (ولاية، أو إقليم، أو مقاطعة)، لذا فإن النزعات الانفصالية دائماً تنشأ بوصفها نتيجة غير نهائية لهذا الاختلال، ولذلك أراد واضعو أغلب دساتير الدول الاتحادية توقي هذه النتيجة، عبر حظر الانفصال صراحة أو ضمناً.

يعتمد الانفصال بشكل كبير على الظروف السياسية المهيمنة، وقد يكون نتيجة ثورة، أو حرب، أو نتيجة عملية سلمية تسمح بتنفيذه عن طريق آلية دستورية وقانونية، ولو تطلب ذلك تعديل الدستور، فإنْ تم ذلك ووقع الانفصال فإنه يكون انفصالاً دستورياً.

ويمكن حدوث الانفصال لأسباب متنوعة كالموقع الجغرافي، والمشكلات الاجتماعية، والمصالح الاقتصادية، والتطلعات السياسية، زيادة على عوامل نفسية، ولم تنص على الانفصال إلا دساتير اتحادية محددة مثل: دستور الاتحاد السوفيتي (المنحل) لسنة 1922 ودستوره لسنة 1977 ودستوره لسنة 1991، ودستور يوغسلافيا السابقة من 1945 و 1946 و1963 و1991 ودستور الاتحاد الماليزي 1957 و 1965 ودستور إثيوبيا لسنة 1994.

تبحث هذه الورقة موضوع الانفصال في الدولة الاتحادية وتبدأ بالتمهيد للموضوع من ناحية تحديد مفهوم الانفصال وطبيعته ومسوغاته، ثم تركز الدراسة في جزئها الثاني

على موضوع الانفصال في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مع بحث تجربة استفتاء إقليم كوردستان للانفصال عن الدولة الاتحادية في العراق.

المطلب الأول: مفهوم الانفصال

تعامل منظرو علم السياسة مع مفاهيم مثل تشكيل، أو تفكيك الكيانات السياسية بشكل تقليدي، لكنهم أهملوا موضوع الانفصال حتى وقت متأخر، لذلك يعد الانفصال أكثر المشكلات السياسية والاجتماعية التي أُهملت في إطار دراسات الفلسفة السياسية.

إن وضع نظرية معيارية تحكم الانفصال يبدو أمراً ضرورياً، وينبغي - لوضع مثل هذا التنظير- أن تنطلق الجهود الرامية لذلك من فكرة السماح بالانفصال وإمكانيته إذا كان مرغوباً به فعلياً من مجتمع محلي متركز في إقليم محدد، ومقبول أخلاقياً عندما يتأسس على الحرية ورفع المظالم، وممكن عملياً عندما تتوفر للإقليم مقومات الدولة القابلة للحياة من دون الإضرار بحقوق الأقليات المتبقية داخل الإقليم، أو بحقوق الدولة الأم، وكل ذلك محكوم بمبادئ النظرية الليبرالية، وقيمها في الحرية والسيادة الشعبية والشرعية وحكم الأغلبية.

وتطرح هذه الدراسة سؤالاً محدداً للإجابة عنه، لماذا تقرر جماعة معينة الانفصال؟ إن موضوع الانفصال مختَلَفٌ فيه ومحل منازعة فكرية، ومن المفيد ابتداءً توضيح معناه ونظريته الخاصة، ومن ثم بيان طبيعته وأبرز الحجج التي قيلت لتسويغه، مستعرضين آراء أهم علماء وفقهاء القانون وفلاسفة السياسة، لذا نبحث أولاً تعريف الانفصال، ثم نبين طبيعته، وأخيراً نحدد مسوغاته.

الفرع الأول: تعريف الانفصال

صحيح إن الانفصال في إطار الدراسات الدستورية يشترك مع مفهوم الانفصال في دراسات القانون الدولي والعلاقات الدولية من حيث تضمنه انسلاخ جزء من إقليم الدولة، وتكوينه دولة مستقلة، لكنهما يختلفان من حيث أساسهما، ونطاقهما القانوني، ويؤسس الانفصال غالباً في إطار الدراسات الدولية على حق تقرير المصير، بينما الانفصال في إطار الدراسات الدستورية يقوم على الأمر الواقع من حيث المبدأ، وإذا كان النطاق القانوني للانفصال في القانون الدولي يكتمل بالاعتراف الدولي، فإنه يبقى قاصراً وفاقداً للمشروعية في إطار القانون الدستوري طالما إنه لم يتم وفقاً للدستور الاتحادي.

وإزاء ذلك اختلفت آراء الفقهاء وعلماء السياسة حول مدى التوافق بين الانفصال وبين النظام الاتحادي.

أولاً: تحديد معنى الانفصال

استعمل الفقه مصطلحات مختلفة عند مناقشة موضوع الانفصال، وتختلف مفاهيم هذه المصطلحات تبعاً للمجال الذي يتخصص به كل فقيه؛ إذ استعمل الفقهاء مفاهيمَ مترادفةً تفيد معنى الانفصال، مثل الانسحاب من طرف واحد، أو خيار الخروج أو تقرير المصير، وما نتعامل معه هنا ليس الانفصال بوصفه من موضوعات القانون الدولي العام، عندما تنفصل جماعة معينة عن دولة وتسعى لنيل الاعتراف الدولي وفقاً لحق تقرير المصير، بل نركز على الانفصال في إطار الدولة الاتحادية.

وجاء مصطلح الانفصال (Secession) من المصطلح اللاتيني (Seceder) الذي يعني أنَّ منطقة أو جماعة تصبح مستقلة عن الدولة أو الجماعة التي كانت تنتمي إليها[1].

1. See: Florentina Harbo: Secession Right- an Anti- Federal Prenciple Comparative Study of Federal States and the EU. Journal of Politics anad Law, Vol 1, No. 3, September 2008, P 133.

يقصد بالانفصال عموماً انسحاب رسمي من دولة معترف بها، بوساطة وحدة مكونة، لتكوين دولة ذات سيادة[2].

ويمثل قرار الانفصال صورة من صور التفكك السياسي، حيث يقرر مواطنو الوحدات المحلية عدم المشاركة في النشاطات السياسية للحكومة المركزية، وتركيز نشاطهم في مصالحهم الخاصة، ويُعبّر طرفا النزاع عن مواقفهم بوضوح، ويتشبثون بها بقوة، لذلك يكون مسار الحل شاقاً وعسيراً، ويؤدي في نهاية المطاف إلى صراع انفصالي، يتضمن تنازعاً بين خصائص وعقائد مختلفة، ويظهر الانفصال على أنه تصرف غير منطقي؛ لأنه يضحي ظاهرياً بالفرص الاقتصادية التي كانت متاحة للجماعة المحلية في ظل الدولة الاتحادية، ويلقي على عاتقهم - سواء نجح الانفصال أم لا- اضطرابات اجتماعية، واقتصادية، وسياسية.

ويستعمل مصطلح الانسحاب في الغالب للدلالة على الانفصال، ويقصد به انسحاب جزء من دولة قائمة، أو حكومة مركزية، ويتكون من مواطني الإقليم الذي كان يشغلونه، إن الجزء المنفصل لا يطالب بالهوية، أو الشخصية القانونية للدولة الأم، بل الغالب أن يكون هو الجزء الأصغر فيها سكانياً وإقليمياً، فإذا تحدى ذلك الجزء وهدد وحدة الدولة وحكومتها المركزية، بأن طالب بهويتها، وشخصيتها القانونية الدولية فإننا نكون أمام طرد لا انفصال[3].

وبسبب احتكار الدولة (الأم) للقوة القسرية، وقدرتها على توظيفها في هذه المنازعات، تميل الصراعات الانفصالية إلى العنف المفرط والمطول، فيخسر الطرفان فرصهما وإرادتهما في تكييف حاجاتهما، وإذا كان الأمر كذلك، فلا يقتصر الانفصال على الانسحاب من المؤسسات الاتحادية الموجودة، بل يبلغ مدى أبعد يصل إلى حد التفكك الإقليمي

2. See: Vivaona Bartkus: the Dynamic of Secession, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p 34.

3. See Harry Beran: A liberal Theory of Secession, Political Studies, 1984, P 4.

للدولة الاتحادية، يستتبعه تحلل المجتمع المنفصل من المؤسسات الدستورية الاتحادية بوصفه نتيجة حتمية لهذا التفكك[4].

ثانياً: مدى توافق الانفصال مع النظام الاتحادي

انقسمت آراء الفقهاء والعلماء إزاء مفهوم الانفصال، وتمخض هذا الانقسام عن اتجاهين، الأول أيّد الانفصال والآخر أنكره، وإذا كان الاتجاه المؤيد قد قطع بأن الانفصال حق ثابت للوحدات المكونة للدولة الاتحادية، فقد اختلف في مدى هذا الحق وحجج تأييده، إذ عرف (**بوكانان**) الانفصال بأنه شكل من أشكال رفض الاعتراف للدولة الأصلية بالسلطة السياسية، وينفصل الكيان السياسي عندما لم يعد يوافق على سياسة الاتحاد، لكن متى يحدث ذلك[5]؟

يحدث ذلك عندما تقر الوثيقة القانونية التأسيسية بهذا الحق فقط، وأن يكون إقراراً واضحاً وقاطعاً في دلالته، لذا فالانفصال هو انسحاب رسمي من عضوية الكيان الاتحادي، وينبني على ذلك تحرر الجماعة، أو الإقليم المنفصل من جميع الروابط السياسية والاقتصادية والثقافية التي كانت تربطه بالكيان الأصلي. وأقر (**الثوسيوس**) الانفصال وبرّره بوصفه وسيلة لمواجهة الطغيان، وأقر (**جيروسيوس**) بحق الانفصال في ذاته، لكنْ قصَره على حالات معينة لم يحددها، إنما اكتفى بالقول إنه في حالات معينة قد يكون لجزء من الدولة الحق في الانفصال[6].

لكن الثوريين الأمريكيين وسّعوا مفهوم (**لوك**) في حق مقاومة الطغيان لتبرير الحق في الانفصال، وفي إطار الدولة الاتحادية، فإن (**جون سي كالاهون**) أول من حاول تبرير حق الانفصال في نظرية (**حقوق الولايات**)، ومهّد تبريره بفكرة مبدئية قوامها أن

4. See: Vivaona Bartkus: the Dynamic of Secession, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p 34.

5. See: Florentina Harbo: op.cit, P 133.

6. See: Florentina Harbo: op.cit, P 133.

البديل الوحيد للمؤسسات الدستورية في الدولة الاتحادية هو الثورة، أي إنه أعطى الثورة مشروعية موازية لمشروعية المؤسسات الدستورية، فإذا كان وجود الاتحاد مهدداً، ولم تُحترم المبادئ الدستورية التي يقوم عليها، فإن مكوناته تمتلك الحق في الانفصال[7].

فإذا لم تنجح عملية مراجعة وتعديل الدستور بوصفها الإجراء النهائي لتصحيح الاختلال، أمكن للولاية الانفصال بوصفها طرفاً في الاتفاق الدستوري المؤسس، وبذات القدر الذي سمح لها بالموافقة على الانضمام للاتحاد، والمصادقة على الدستور الاتحادي، فلا أحدَ يستطيع - مهما أظهر من أسباب - أن ينكر اعتبار الدستور اتفاقاً تأسيسياً، تبعاً لذلك قدم نظرية (**سيادة الولايات**) ضمن الاتحاد الفيدرالي، واشتق منها حق الانفصال، بمعنى إن الحق في الانفصال من الاتحاد هو حق أصيل، وناتج عن فكرة سيادة الولايات، فالدستور الاتحادي في حقيقته معاهدة أُبرمت بين دول مستقلة، لذلك فأي تفسير لنصوصه يجب أن يكون في ضوء قانون المعاهدات، وفي كل جزء من أجزائه، وأكثر من ذلك نرى (**ماديسون**) قد جمع بين الثورة والانفصال، إذ رأى أنه لا يوجد شكل آخر لحق الانفصال إلا الثورة، من ثم لا يتحقق الانفصال، ولا يكتسب مشروعيته من دون ثورة[8].

اعتقد البعض بإمكانية أن يكون الانفصال عملاً، أو حقاً يمكن تسويغه، مثل (**هاري بيرن**) الذي طور نظرية معيارية ليبرالية قوامها أن الليبرالية تستلزم مشروعية الانفصال، متى ما كان مرغوباً به بشكل مؤثر من قبل جماعة متركزة إقليمياً، وممكن تطبيقه عملياً وأخلاقياً، وهذا الأمر لا تسمح به الليبرالية وحسب، بل تقتضيه قيّم الحرية والسيادة الشعبية كما تتصورها الليبرالية[9].

7. See: Florentina Harbo: ibid, P 133

8. See: Florentina Harbo: op.cit, P 133.

9. See : Harry Beran: A liberal Theory of Secession, Political Studies, 1984, P 4.
Florentina Harbo: op.cit, P 133.

وأكّد (**ميشيل والزر**) أن مفاهيم التقسيم، والانفصال، والتجزئة، والتحرير تشير إلى إقامة دولة وفق تسوية دولية، وحين نقول تسوية دولية، نعني تأثير العناصر التي تحكم العلاقات الدولية، وبالخصوص عنصري المصلحة والقوة، فتأتي عمليات الانفصال غير متكافئة وعنيفة على الأغلب، وتُنتج أوضاعاً شاذة (دولة بلا أمة، أو أمة موزعة بين أكثر من دولة)، لكنه بالمقابل يرى أن الانفصال ينتمي للواقع الدولي، وأن هذه الواقعية هي التي تجعل وقوعه محتملاً جداً، لذلك نراه يدعم فكرة الانفصال، بوصفها فكرة واقعية لا حقاً أصيلاً[10].

وأشار (**جون رولز**) إلى حق تقرير المصير، وعدَّه حقاً موازياً للحق في الاستقلال، لكنْ ضمن حدود معينة، لم تتبين ملامحها بعد، لم يطور (**رولز**) نظرية خاصة بالانفصال، وآخِرُ ما توقف عنده هو إقراره بحق كل شعب أن تكون له دولة ضمن نظريته عن قانون الشعوب[11].

ولو طالعنا رأي (**ميشيل سيمور**) لوجدناه يؤكد أن كل دولة تملك حقاً أولياً في تقرير مصيرها، وحقاً عاماً لكل من الأمم والشعوب المكونة لها في تقرير مصيرها، والأخيرة لا تملك الانفصال إلا إذا عانت من إجحاف كبير في ظل دولتها الأصلية، كانتهاك جسيم لحقوق أفرادها، أو ضم مجحف لإقليمها، إن الأهمية الأخلاقية للأفراد والشعوب يجب أن تؤخذ في الحسبان، لذلك يتوصل أخيراً إلى أن الانفصال قد يكون ملائماً للنظرية للفدرالية[12].

أما الرأي الرافض لحق الانفصال في إطار الدولة الاتحادية، فقد تنوعت حججه في ذلك، فقد أسس (**بوفندروف**) رأيه على نظرية (**هوبز**) في السيادة المطلقة للحاكم، وأكّد عدم مشروعية الانفصال؛ كونه يتعارض مع هذه السيادة، ولأنه، بكل بساطة، يُجزِّئُها، وهي حقيقةٌ واحدةٌ مطلقةٌ لا تقبل التجزئة، وتعاملت النظريات التقليدية في العقد

10. See: Florentina Harbo: ibid, P 133.

11. See: Florentina Harbo: ibid, P 133.

12. See: Florentina Harbo: ibid, P 134.

الاجتماعي مع موضوع إنشاء المجتمعات السياسية بموجب اتفاق طوعي متبادَل، وبينما تكون موافقة الشعب أساسَ سلطة الدولة، فإن النظرية الليبرالية لرائدها (**جون لوك**) أكدت على حق الأفراد في الهجرة والحق الجماعي في الثورة، لكنه اعترض على إمكانية أن يكون الانفصال حقاً[13].

ورفض بعض فقهاء النظرية الاتحادية الإقرار بحق الانفصال لعدم توافقه مع قيم هذه النظرية؛ لأن الإقرار بحق الانفصال ينفي أية مرجعية للدستور الاتحادي، فالوحدات المكونة للاتحاد لا يمكنها الخروج منه كما هو الحال في الكونفدراليات – وإنْ لم يكن من طرف واحد - كما أكّد (**جيلينك**) أن الانفصال ليس ممارسة لحق طبيعي أصيل، والاتحاد الاتحادي كما يرى (**ستيغر**) وجد ليبقى ويدوم، ويستبعد تبعاً لذلك، أن يكون الانفصال من القيم الاتحادية، إن إقرار مبدأ يسمح بالانفصال في الحالة الاتحادية غير مقبول عملياً ونظرياً كما يرى (**بيرن**) على الرغم من امتلاك الوحدات الحق في التعبير عن قيمها الذاتية في إطار الديمقراطية الليبرالية، لكنْ لا ينبغي بهذا التعبير أن يصل حد الانفصال، والإقرار بخلاف ذلك يؤدي إلى ظهور مشكلات بنيوية تتعلق بالحدود والقيود التي يجب رسمها لممارسة مثل هذا الحق[14].

صحيح إن الخروج من الدولة الاتحادية يعني التحلل من الميثاق التأسيسي، لكنه لا يعني التمرد على السلطة، إن عدم احترام التعاقد يمكن أن يكون مبرَّراً في بعض الحالات، لكن مخالفة الدستور لا يمكن تبريرها، إذ لا يوجد أي بند عقدي يسمح بالتحلل من الالتزامات التعاقدية من طرف واحد وبإرادة منفردة، واذا كان من الممكن الخروج من الاتحاد الكونفدرالي لكونه يستند إلى القرارات الذاتية للدول الأطراف، فمن غير الممكن حل، أو التحلل من اتحاد يستند إلى قانون عام لا قرارات ذاتية بطريقة قانونية من الدول الأعضاء فيه.

13. See: Florentina Harbo: op.cit, P 133

14. See: Florentina Harbo: ibid, P 133.

ذهب البعض إلى رفض فكرة الانفصال في الدولة الاتحادية استناداً إلى قراءة واقعية للنتائج المحتملة للانفصال؛ لأن إقرار الحق في الانفصال قانوناً داخل الدولة يضعف النظام الاتحادي برمته؛ لأنه يعطي الوحدات أداة إكراه سياسية، تمنحها قوة تفاوضية تخل بتوازن العلاقة بين مستويي الحكم، لذلك فإنها وفي كل وقت لا توافق على سياسات الحكومة الاتحادية، وتهدد بالانفصال، وسيكون هذا التهديد خطيراً إذا امتلكت هذه الوحدات رغبة حقيقية في الخروج والاستقلال بذاتها. وممكن أن يؤدي إقرار الحق في الانفصال إلى نتائج سلبية تمس المبادئ الاتحادية الأساسية، كمبدأ التعاون والتنسيق، ومبدأ الوحدة والتماسك، فعندما تقرر الوحدة المكونة الانفصال فهذا يعني أنها لم تعد ترغب في القيام بواجباتها التي يفرضها النظام الاتحادي، مما يؤدي إلى عدم قدرة الكيان الاتحادي على الاحتفاظ بموثوقية البقاء في نظر الوحدات المكونة الأخرى، ومن ثم انهيار الولاء بين مكونات الدولة[15].

إن إقرار الحق في الانفصال يشجع بقية الوحدات على تقليد الوحدة التي هددت بالانفصال، لا لسبب سوى أن السياسات الاتحادية لا تلبي مصالحها الخاصة، وهذا يثير حقيقة أن وجود مثل هذا الحق داخل البناء الدستوري والقانوني للدولة الاتحادية يؤدي إلى عدم وضوح واستقرار الأنظمة الاقتصادية البينية، وتقويض أسس الدولة ومؤسساتها الدستورية.

وأثبت التاريخ السياسي فشل الدول التي أقرت الحق في الانفصال مثل (الاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا) السابقين؛ لأنه يؤدي إلى مشكلات تتعمق بصرف النظر عن شكل الدستور، ومؤسسات الدولة، والعلاقة بين مكوناتها الاجتماعية، عليه فإن الدساتير التي تحظر الانفصال تمنع العديد من المشكلات الناتجة عن حقيقة أن إقرار مثل هذا الحق يؤدي إلى زيادة مخاطر الصراعات العرقية والطائفية، ويقلل من إمكانية الوصول إلى اتفاق، ويعطل مبدأ التشاور والحوار في العمل الحكومي، ويؤدي إلى زيادة القرارات

15. See: Florentina Harbo: ibid, P 134.

اليومية على حساب القرارات الاستراتيجية، ويدخل فيها اعتبارات غير ذات صلة وغير مشروعة، ويكون وسيلة للابتزاز والاستغلال ويعرض جوانب الحكم الذاتي لمخاطر شتى[16].

ويرى (**كارل شميل**) أنَّ الاتحاد إما أن يبقى بشكل دائم لا انفصال فيه ولا إبطال، أو أن تحافظ الدول الأعضاء على وجودها السياسي المستقل، لكن مفهوم كيان سياسي دائم مؤلف من دول لا يتخلى عن أساسه التعاقدي يبدو متناقضاً، وأسس حججه على المدة، أو الديمومة قبل أن تدخل الدول في الاتحاد فإنها تخلت عن حق الانفصال، لذا فإنه يتناقض مع الاتحادية، إن التنازل عن الانفصال يسبق الدولة الاتحادية وليس العكس، إذا غادرت الوحدة الكيان الاتحادي فإنها تحللت من الدستور، وسلوكها هذا يعرض بقية الوحدات لمخاطر شتى، خصوصاً وأنها رتبت وضعها وإمكانياتها بوصفها وحدة ضمن كيان كلي، وهذه أسباب مقنعة لعدم تضمن الدساتير الاتحادية أية إشارة للحق في الانفصال، لكونه غير متوافق مع الاتحادية، ولو من ناحية نظرية على أقل تقدير[17].

رأينا في الموضوع: يرتبط هذا الالتزام بقاعدة (حظر انفصال الوحدات)، التي تعني أن الوحدة الاتحادية لا تملك – دستورياً- الحق في الانفصال عن النظام الاتحادي، وإذا لم يوضح الدستور موقفه من الانفصال سواء بمنعه أم منحه، يصار إلى استنتاجه من خلال بنية الدستور ومبادئه الأساسية[18]، وأحكام القضاء الدستوري إن وجدت، إذ لا يعني عدمُ وجود حظر صريح امتلاك الوحدات الانفصال، بل العكس هو الصحيح، لتعارض الانفصال

16. See: Florentina Harbo: op.cit, P 134.

17. See: Florentina Harbo: ibid, P 134.

18. قد يمنع الدستور الاتحادي الانفصال ولو بشكل غير مباشر، ويمكن استجلاء ذلك من الآلية المتبعة في توزيع الاختصاصات الدستورية عمودياً وأفقياً وفق مبدأ الرقابة والتوازن، بحيث تشعر الوحدات أنها غير مضطهدة من طرف الحكومة الاتحادية، والعكس صحيح، بحيث لا يشعر المستوى الاتحادي أنه مهدد من قبل الوحدات، كما يفيد بعدم جواز الانفصال طبيعة نظام الرقابة القضائية، وتضمن الدستور بعض الخيارات التي قد تستبعد الانفصال مثل اللامركزية ونقل الصلاحيات وغيرها من أشكال الحكم الذاتي، وجميع هذه الوسائل الدستورية قد تسهم في بقاء الدولة الاتحادية كما هي، على أساس أن ما نظمه الدستور وما منحه من صلاحيات واختصاصات للوحدات المكونة يمثل أقصى ما يمكن منحه من سلطة، لذا فكل ما زاد على هذه الاختصاصات والصلاحيات يكون غير دستوري.

مع طبيعة وغاية النظام الاتحادي.

فإذا أرادت إحدى الوحدات الانفصال، فليس لها إلا التعديل الدستوري إن أجاز المشرع تعديل شكل النظام الاتحادي على نحو يتيح لها إمكانية ذلك، وإن كان التعديل على هذا النحو صعباً – إن لم يكن مستحيلاً – لأن أغلبية الدساتير الاتحادية تعد النظام الاتحادي من المبادئ الدستورية الأساسية، لذلك ينص أغلبها على حظر انفصال الوحدات، فالقول بإمكانية تعديل الدستور سواء على مستوى تغيير النظام الاتحادي، أو تعديله، أو إعادة رسم صيغ العلاقة بين الوحدات والاتحاد، سيؤدي إلى تعديل ركيزة يقوم عليها النظام السياسي وهي الصفة الاتحادية للنظام، مما يؤدي إلى تغيير نسبة كبيرة من الدستور، وتصفية العديد من المؤسسات التي أوجدها النظام الاتحادي.

ومن ثم فإن غياب النص الذي يقر بحق الوحدات في الانفصال، يجرده من سنده القانوني والشرعي، لكنه لا يحول دون الانفصال بوصفه واقعة وليس ظاهرة دستورية، يبرر عادة بحق تقرير المصير كما كفله القانون الدولي العام إن توافرت شروطه وظروفه.

وتضع واقعة الانفصال السلطة الاتحادية أمام خيارين، إما قبوله بوصفه واقعاً سياسياً، أو رفضه واتخاذ الإجراءات اللازمة لرد الأمور لنصابها، وتميل الدول في الغالب إلى الخيار الثاني؛ لأن الأول يسلب قدرتها على منع الوحدات الأخرى من الانفصال، ويؤدي إلى إعادة ترتيب واقعي لأسس التوازن بين مستويات الحكم لمصلحة الوحدات.

الفرع الثاني: طبيعة الانفصال والبدائل المطروحة

أولاً: طبيعة الانفصال

تطور مفهوم الانفصال من كونه إجراءً تتخذه دولة وفقاً للميثاق الاتحادي إلى إجراء متاح لأمة، أو لشعب ضمن دولة واحدة، بمعنى آخر، إنه كان حقاً للدولة – بوصفها كياناً سياسياً- لكنه اليوم حق لأمة أو لشعب[19]، وارتبط مفهوم الانفصال بوصفه حقاً للوحدات المكونة للدولة الاتحادية عبر اتجاهين سادا المجتمع الدولي، ارتبط الأول بالأمة، والثاني بالكيان السياسي (دولة، أو دويلة)، نتج الأول عن ظهور المفهوم المعاصر للأمة وتطور مبدأ الشرعية السياسية لحقها في تقرير مصيرها بعد معاهدة (فرساي)، ولم يكن حقها في تقرير مصيرها مجرد نتيجة من نتائج التطورات السياسية في أوروبا، بل تبلور بوصفه مبدأً سياسياً نشأ خارج أوروبا بوساطة (نيلسون)، لكنه دخل إلى القانون الدولي العرفي بصفته مبدأ معيارياً عبر خطاب الرئيس (**روزفلت**) المسمى بـ (خطاب الحريات الأربع) سنة 1941، وميثاق الأطلسي في العام نفسه إلحاقاً بإعلان الأمم المتحدة عام 1942[20].

بدأ علم السياسة الحديث يتعامل مع قضية الانفصال ابتداءً من إعلان الاستقلال الأمريكي، وحظي بأهمية خاصة في إطار الدول الاتحادية وغيرها من الاتحادات.

إن موضوعات مثل الانفصال والسيادة والاتفاق التأسيسي أو الوثيقة التأسيسية ومفهوم المواطنة مثَّلت المسار الرئيس المستخدم في تمييز الكونفدرالية عن الدولة الاتحادية، ففي الأولى تدخل الدول الأعضاء في الاتحاد عن طريق التوقيع على معاهدة دولية، ولا

19. See: Hudson Meadwell: State and International Society Review of International Studies, 1999, British International Studies Association. P 372.

20. Hudson Meadwell: ibid. P 375

يؤثر هذا الانضمام في سيادتها، مما يعني أن الاتحاد الكونفدرالي يتميز بثنائية إقليمية وثنائية في الانتماء، ويحق للدول الأعضاء الانسحاب منه كما هو الحال في الانسحاب من المنظمات الدولية، لكنه انسحاب منظم وليس من طرف واحد، وفي مقابل ذلك يختلف الأمر في الدولة الاتحادية، فالسيادة مقسمة، أو مشتركة بين أكثر من مستوى حكومي، وبالطريقة التي يُنَصُّ عليها في الدستور الاتحادي، لذا فإن الدويلات تتحول إلى كيانات اتحادية، تؤلف في مجموعها دولة واحدة يتمتع مواطنوها بجنسية واحدة، وتستبعد هذه العناصر إمكانية الانفصال، ولأن الكونفدراليات تسمح، أو تتساهل مع الانفصال، وُصِفَ نظامها السياسي بأنه أقل استقراراً من الدول الاتحادية التي تبقى محتفظة بقدر معقول من التماسك[21].

ثانياً: بديل الانفصال (نظرية إبطال القوانين الاتحادية)

حاول (**جاي لافروست**) حل معضلة الانفصال المعرفية، حين قدم فكرته المعروفة (**شراكة الولاء**)، التي تعني ضرورة أن يسود الحكم الاتحادي التحمل والحوار والهدوء؛ لبناء شراكة تقوم على التعامل بالمثل في كل شيء، وبالخصوص التنازلات بين الشركاء للوصول إلى التوازن المطلوب في العلاقات البينية داخل الدولة الاتحادية، وإيجاد مثل هذه الأفكار تبعد إلى حد كبير السعي للانفصال[22].

وأخضع (**جاي**) مسألة تعارض الانفصال مع الاتحادية للمنطق العلمي، وحاول التمييز بين إمكانية الانفصال، وإمكانية إلغاء القوانين الاتحادية من الوحدات، وإذا كان من الضروري للحكومة الاتحادية عدم جواز انفصال الوحدات، لأنه يجعلها تابعة لها، فإن ما هو غير متوافق مع الاتحادية الحق في إبطال قوانين السلطة الاتحادية من الوحدات،

21. See: Florentina Harbo: op.cit, P 132.

22. See: Florentina Harbo: ibid, P 135.

بوصفه بديلاً منطقياً لهذا الانفصال، وتمت مناقشته استجابة لمطالبة الولايات الجنوبية بالانفصال عن الاتحاد الأمريكي، إذ طلبت الولايات إلغاء القوانين التي أصدرها الكونجرس بوصفها غير مرضية لها، على أساس أن الحكومة الاتحادية وكيل عن الولايات، ومن ثم فإن الولايات معنية بإبطال أي قانون يسنه الوكيل ولا تقبل به الولايات، أي أنهم أرادوا جعل موافقة الولايات جزءاً من العملية التشريعية[23].

ويبدو واضحاً أن مذهب إبطال القوانين الاتحادية يتعارض مع الاتحادية شأنه في ذلك شأن الانفصال؛ لأنه يجعل الحكومة الاتحادية تابعة للولايات، إذ تقوم الولايات بوصفها أعضاءً في الاتحاد بتقرير أيٍّ من قوانين الاتحاد متوافق مع مصلحتها، إن استعمال حق الانفصال من ناحية أخرى يعني أن الوحدات ترفض سلطة الاتحاد كلية، فإذا كان حق الانفصال متوافقاً مع الاتحادية – كما يرى البعض – فإنه يتعارض مع فكرة الحكومة الاتحادية الجيدة والقوية، ويمكن السماح بالانفصال – استثناء - بطريقة معينة، تمنع الوحدات من ممارسته واقعياً، لكنه مع ذلك يضعف الحكومة الاتحادية، فالانفصال، والإبطال لا يتفقان مع الاتحادية[24].

23. See: Florentina Harbo: ibid, P 136.

24. See: Florentina Harbo: ibid, P 136.

الفرع الثالث: مسوغات الانفصال

تنوعت مسوغات الانفصال تبعاً للظروف، فتارة بُرِّرَ على أنه حق لكل دويلة داخلة في اتحاد اتحادي، مثل انفصال الجنوب الأمريكي، وسُوِّغ تارة أخرى على أنه حق يستند لوضع سياسي خاص، مثل إيرلندا، وعُلِّلَ بحق تقرير المصير مرة ثالثة، مثل إقليم (كيبيك) في كندا، زيادة على تدعيمه بنظرية (ميثاق الاتحاد الاتحادي)، التي تستلزم الرجوع إلى الوثيقة الأساسية المؤسسة للاتحاد الاتحادية وتفسيرها وفقاً للظروف التاريخية المحيطة بوضعها والظروف المعاصرة للمطالبة بالانفصال[25].

لكن أغلب مسوغات الحركات الانفصالية في الدول الاتحادية استندت إلى المذهب الدستوري الأمريكي الذي أُطلق عليه (حقوق الولايات)، والذي تمخض عن نظرية دستورية سميت نظرية (الاتفاق أو الميثاق الاتحادي)، على أساس أن الاتحاد الفيدرالي عقد بين الولايات[26].

ولم يكن الانفصال مسوغاً بحق تقرير المصير، بل عكس ذلك تماماً، إذ رفضت الحكومة الاتحادية الأمريكية انفصال الجنوب، وإن قرارها في حماية السلامة الإقليمية للاتحاد متفق تماماً مع تقرير المصير، فهذا المبدأ هو الذي أسس السيادة الداخلية وارتبط بتوسع وتوحيد الجمهورية الليبرالية، إن السلامة الإقليمية وتقرير المصير منفصلان ومن الممكن أن يكونا متعارضين[27].

إن ترسخ الدولة القومية بوصفها الشكل المهيمن للتنظيم السياسي، جعل تقرير المصير مرتبطاً بوضعها، على فرض أنَّ الانفصال والقومية مرتبطان جوهرياً، بتقدير انبثاق

25. See: Hudson Meadwell: op.cit. P 372.

26. See: Hudson Meadwell: ibid. P 373-374.

27. Hudson Meadwell: ibid. P 376

الانفصال من الفكرة القومية والتشبث بها، بل عدَّه أنقى تعبير عنها، لذا لا يقتصر الانفصال على الاتحاديات فقط، بل من الممكن ظهوره في الدول متعددة القوميات، ولو لم تكن اتحادية، لذا لا يعني تقرير المصير الحق في الانفصال، إن توسع وترسخ نظام العلاقات الدولية القائم على أساس الدولة، جعل السلامة الإقليمية أمراً مفروغاً منه [28].

المطلب الثاني: الانفصال في دستور جمهورية العراق

على الرغم من حداثة النظام الاتحادي في العراق، أدّى القضاء الدستوري متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا دوراً حاسماً ومهماً في إقرار مبدأ حظر انفصال مكونات الدولة الاتحادية، في مناسبتين، عبّرت في أولاهما عنه بموجب رأي تفسيري، وكررته في ثانيهما بحكم قضائي بعدم الدستورية، لذا نعرض هاتين المناسبتين في فرعين مستقلين.

الفرع الأول: الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا

قُدِّم إلى المحكمة الاتحادية طلبٌ من الأمين العام لمجلس الوزراء بكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العدد (ق/2/2/035870) في 5/11/2017 تضمن طلب تفسير نص المادة (1) من الدستور التي نصت على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وتضمن الطلب تفسيرَ عبارتين من هذه المادة:

1. تفسير عبارة (دولة اتحادية واحدة) وهل تمنع أي إقليم أو محافظة غير منظمة في إقليم منضوية تحت سيادة هذه الدولة أن يقرر الانفصال عنها؟
2. تفسير عبارة (وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) هل تعني وجوب استمرار بقاء مكونات النظام الاتحادي المنصوص عليها في المادة 116 من الدستور ضمن عراق

28. Hudson Meadwell: ibid. P 376.

واحد موحد دون أن يكون لأيٍّ منها حق الانفصال عن العراق دون وجود نصوص في الدستور تجيز ذلك؟

أصدرت المحكمة قرارها بالعدد (122/اتحادية/2017 في 6/11/2017). بأغلبية ستة أعضاء ومخالفة ثلاثة، وعقدت اختصاصها وفقاً للفقرة (ثانياً) من المادة (93) من دستور جمهورية العراق التي تنص على (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: ...، تفسير نصوص الدستور) وحيث إن طلب التفسير يتعلق بنص من نصوص الدستور فلا شك باختصاص المحكمة في نظره، ولدى النظر في حيثيات القرار يتبين أن المحكمة قد أكدت على بعض المبادئ المستمدة من مضمون المادة (1):

1. مضمون الموافقة الشعبية على الدستور: أكدت المحكمة في مستهل قرارها على قيمة الدستور الاتحادي وشرعية نصوصه على أساس «لقد خرجت غالبية الشعب العراقي بمكوناته كافة وصوتت بالموافقة على دستور جمهورية العراق وبالالتزام بأحكام المواد الواردة فيه ومنها المادة (1) موضوع طلب التفسير وتجد المحكمة الاتحادية العليا أنَّ هذه الموافقة وهذا الالتزام من الحاكم والمحكوم أن يكون العراق بحدوده الجغرافية المعترف بها دولياً وبمكونات نظامه الاتحادي المنصوص عليها في المادة 116 من الدستور وهي العاصمة والأقاليم والمحافظات اللامركزية والإدارات المحلية،...».

فأكّدت المحكمة أن مضمون هذه الموافقة انصب على «...، أن يكون العراق، ...، **دولة اتحادية** واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي وأن تكون مواد الدستور ضامنة لوحدة العراق...».

2. واجب السلطات الاتحادية بالحفاظ على النظام الاتحادي: أكّدت المحكمة الاتحادية العليا أن الدستور قد ألزم في المادة (109) السلطات الاتحادية بالمحافظة على وحدة

العراق ونظامه الاتحادي، إذ بينت المحكمة أنه: «...، وذهبت المادة (109) منه إلى إلزام السلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (47) من الدستور وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بالمحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي،...».

3. عدم جواز الانفصال من العراق الاتحادي: أكّدت المحكمة أن الدستور لم يُجِزْ انفصال أيٍّ مكون من مكوناته الاتحادية من العراق «...، ولم تجد المحكمة الاتحادية العليا من خلال استعراض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ودراستها نصاً يجيز انفصال أيٍّ من مكونات النظام الاتحادي في جمهورية العراق المتقدم ذكرها،...، في ظل أحكامه النافذة التي تعد ضامنة لوحدة العراق كما هو منصوص عليه في المادة (1) موضوع طلب التفسير».

الفرع الثاني: الحكم القضائي بعدم دستورية المرسوم الإقليمي بإجراء استفتاء انفصال إقليم كردستان

أصدر رئيس إقليم كردستان المرسوم الإقليمي بالعدد 106 في 9/6/2017 والقاضي بإجراء استفتاء لانفصال إقليم كردستان عن جمهورية العراق[29].

أولاً: موقف المحكمة الاتحادية العليا من مرسوم الاستفتاء

عقدت المحكمة الاتحادية العليا اختصاصها وفقاً للفقرة (ثالثاً) من المادة (93) من الدستور التي نصت على: «الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة»

29. see : Nicola Degli Esposti: The 2017 independence referendum and the political economy of Kurdish nationalism in Iraq, Third World Quarterly, Routledge Taylor & Francis Group, 2021, P 1.

ولا نؤيد المحكمة في تقرير اختصاصها في نظر هذه المسألة وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة (93) من الدستور؛ لأن هذه الفقرة تتعلق بالفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، في حين أن الاستفتاء وإجراءه لم ينشأ عن تطبيق قانون اتحادي، ولم يصدر من سلطة اتحادية، وإنما تقرر بمرسوم أصدره رئيس إقليم كردستان، وأجرته سلطة دون اتحادية، لذا فإن نص الفقرة (رابعاً) أكثر اتفاقاً مع موضوع الدعوى المقامة أمام المحكمة الاتحادية العليا على أساس أن الاستفتاء ومرسومه يمثل – في أصله وآثاره- منازعة بين الحكومة الاتحادية التي دعت إلى عدم إجرائه وبين حكومة الإقليم التي أصرت عليه.

من جانب آخر قررت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (89 ، 91، 92، 93/ اتحادية/ 2017 في 20/11/2017 أن: (...، وبناءً عليه فإن الاستفتاء الذي أُجري في يوم 25/9/2017 في إقليم كردستان وفي المناطق الأخرى خارجه ووفقاً للهدف الذي أُجري من أجل تحقيقه وهو استقلال إقليم كوردستان والمناطق الأخرى خارجه التي شملت بالاستفتاء لا سند له من الدستور ومخالف لأحكامه). واستندت المحكمة إلى:

أ- قرارها التفسيري السابق المرقم (122/اتحادية/2017) والذي فسرت فيه نص المادة (1) من الدستور والذي سبق وأن تناولناه.

ب- إن الأمر الإقليمي الخاص بإجراء الاستفتاء يتعارض ويخالف أحكام المادة (1) من الدستور التي تولت المحكمة الاتحادية العليا تفسيرها في أعلاه وخلصت إلى: «إن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لا يجيز انفصال أي مكون من مكونات نظامه الاتحادي الوارد ذكرها في المادة 116 من الدستور».

ج- ألزمت المادة (109) من الدستور السلطات الاتحادية الثلاث المنصوص عليها

في المادة (47) من الدستور بالمحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي[30].

ثانياً: مدى شرعية استفتاء إقليم (كوردستان) للانفصال عن جمهورية العراق

إن الاطلاع على النصوص الدستورية والقانونية تنبئُ بعدم شرعية الاستفتاء الذي أجراه إقليم (كوردستان) للأسباب الآتية:

أ- إن الدستور قد حدّد مركز إقليم كردستان في الفقرة (أولاً) من المادة (117)، حيث أشار إلى: «يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان، وسلطاته القائمة **إقليماً اتحادياً**)" ومن ثم فإنه لا يمكن – ما لم يُعدل الدستور بالطرق التي حددها- تصور وضعٍ دستوري له غير الإقليم الاتحادي.

ب- لم تتضمن المادتان (120، 121) من الدستور واللتان حددتا الأطر العامة لسلطات الإقليم ومؤسساته منحه أي – الإقليم - الحق في إجراء هذا الاستفتاء.

ج- ألزمت صيغة اليمين الواردة في المادة (50) من الدستور من يؤديها واجب المحافظة على النظام الاتحادي، ومن ثم فإن المرسوم الإقليمي وإجراء الاستفتاء وفقاً له يتعارض مع مضامين اليمين الدستورية.

د- إن الاستفتاء يتعارض مع الدستور؛ لأنه جاء على خلاف ما سعت إليه المادة (1) التي عَدَّت النظام الاتحادي من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الدستور، وحيث إن الدستور الاتحادي يعد وفق المادة (13) القانون الأسمى في الدولة وملزماً في كافة أنحائها - بما فيها إقليم كردستان – وإذا كان لا يجوز سن قانون يتعارض معه، ويعد باطلاً كل

30. تنص المادة 109 من الدستور (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي) أما المادة 47 فإنها نصت على (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

نص يرد في دستور الأقاليم، فمن باب أولى أن يكون المرسوم الإقليمي باطلاً بطلاناً مطلقاً.

ه- أشار البعض – وهم محقون في ذلك - إلى وجود مشكلة - شرعية دستورية - في إصدار هذا المرسوم على أساس أنه قد صدر من رئيس واقعي وليس من السلطة الممثلة لشعب إقليم كردستان، والمتمثلة ببرلمان الإقليم[31]؛ فبالرجوع إلى الفقرة (2) من المادة (56) من القانون رقم (1) لسنة 1992 المعدل بالقانون رقم (2) لسنة 2009 (قانون برلمان إقليم كردستان العراق) الصادر في 8/4/ 1992 يتبين أنها قد أناطت ببرلمان الإقليم اختصاص البت في المسائل المصيرية لشعب كوردستان العراق وتحديد العلاقة القانونية مع السلطة المركزية، ولا شك في أن إجراء مثل هذا الاستفتاء يمثل صميم هذه المسائل المصيرية للشعب الكردي.

و- لم يرد في قانون رئاسة إقليم كردستان - العراق رقم (1) لسنة 2005 أية إشارة لاختصاص الرئيس في إصدار مرسوم للاستفتاء على الانفصال، وإذا كانت الفقرة (19) من المادة (10) من هذا القانون قد منحت الرئيس أية اختصاصات ينص عليها الدستور والقانون فإننا لم نعثر على مثل هذا الاختصاص[32]. كما لم يمنح مشروع دستور إقليم كردستان الرئيس مثل هذا الاختصاص، بل إن هذا الدستور أقر بوضع منطقة كردستان بوصفها إقليماً اتحادياً ضمن دولة العراق الاتحادية، إذ نصت الديباجة على: «...، فلقد توحدت خياراتنا والتقت إرادتنا مع إرادة بقية مكونات شعب العراق وقواه الوطنية **لتكون كردستان- العراق إقليماً اتحادياً** ضمن دولة العراق الاتحادية وتجسيداً لهذه الإرادة وتحقيقاً لهذه الأهداف فلقد تبنينا هذا الدستور»، واعتبر مشروع الدستور هذا الوضع -الإقليم- من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها، حيث ذهبت المادة (1) من

31. see: Dylan O'Driscoll and Baher Baser : Independence Referendums and Nationalist Rhetoric: The Kurdistan Region of Iraq, Third World Quarterly, Routledge Taylor & Francis Group, 2019, P 3.

32. ينظر في ذلك المادة 10 من القانون رقم (1) لسنة 2005 (قانون رئاسة إقليم كوردستان العراق المنشور في 7/10/2005.

المشروع إلى أن كوردستان العراق إقليم ضمن دولة العراق الاتحادية، وعلى الرغم من أن المادة (7) من المشروع قد أقرت بحق شعب كردستان بتقرير مصيره بنفسه، وهذا ما يتعارض مع الدستور الاتحادي الذي أكَّد في المادة (109) على اختصاص السلطات الاتحادية في الحفاظ على النظام الاتحادي، إلا أنه أكد في المادة نفسها أنه مارس هذا الحق وقرر أن تكون كردستان إقليماً اتحادياً ضمن العراق، وإن علّق هذا الاختيار على التزام المركز بالنظام الاتحادي الديمقراطي البرلماني التعددي وفق ما نص عليه الدستور الاتحادي، لكنْ من يحدد هذا الالتزام؟

يكن القول إن هذا الالتزام تحدده المحكمة الاتحادية العليا بوصفها جهة التحكيم الدستوري، إذن، لا يحق للإقليم تقرير أن السلطة الاتحادية لم تلتزم بالدستور والنظام الاتحادي، وإنما يتعين عليه الرجوع للآلية التي نص عليها الدستور الاتحادي، بوصفه مرجعية سامية وفق المادة (13) منه، والدستور حدّد أن المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بتحديد ذلك، بأي من اختصاصاتها الواردة في المادة (93).

الخاتمة

بعد دراسة وتحليل موضوع «الانفصال في الدولة الاتحادية» وتطبيقه على الحالة العراقية، يمكننا استخلاص أهم النتائج والتوصيات على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

يختلف الانفصال في المنظور الدستوري عنه في القانون الدولي العام؛ فبينما يتأسس الأخير على حق تقرير المصير والاعتراف الدولي، فإن الأول يمثل خروجاً على الإرادة الشعبية التأسيسية المتمثلة في الدستور الاتحادي، ويفتقر إلى المشروعية القانونية ما لم ينص الدستور على آلية صريحة لتنفيذه.

إن خلو الدستور الاتحادي من نص صريح يجيز الانفصال لا يعني ذلك جوازه، بل يفسر حتماً بأنه حظر ضمني؛ لتعارض الانفصال مع فلسفة وديمومة النظام الاتحادي، ومبادئ التضامن والتعاون المشترك.

أثبتت التجربة الدستورية في العراق أن المحكمة الاتحادية العليا مثلت صمام الأمان للنظام الاتحادي في موضوع الانفصال؛ إذ تمكنت عبر رأيها التفسيري المرقم (122/ اتحادية/2017) وحكمها اللاحق في العام نفسه، من سد الفراغ الدستوري وتأكيد مبدأ «وحدة العراق» كركيزة فوق دستورية لا تقبل التجزئة.

كشفت الورقة البحثية أن مرسوم إجراء الاستفتاء في إقليم كردستان لعام 2017 قد عانى من عيب دستوري وقانوني مزدوج؛ وذلك لتعارضه مع المادتين (1) و(109) من الدستور العراق لسنة 2005 من جهة، وتجاوز رئيس الإقليم (آنذاك) سلطته وغصبه اختصاصات برلمان الإقليم المعني بالبت في المسائل المصيرية وفق قانون البرلمان رقم (1) لسنة 1992 المعدل.

وقد خلصت الورقة البحثية إلى أن المحكمة الاتحادية العليا قد توسعت في تكييف اختصاصها بنظر دعوى الاستفتاء بالاستناد إلى الفقرة (ثالثاً) من المادة (93) من الدستور، في حين كان الأجدر والأكثر اتفاقاً مع طبيعة النزاع بوصفه خلافاً بين مستويات الحكم في الموضوع استناداً إلى الفقرة (رابعاً) من المادة نفسها.

ثانياً: التوصيات

نوصي المشرع الدستوري العراقي في أي تعديل مستقبلي بضرورة النص صراحة على حظر الانفصال للوحدات المكونة للاتحاد؛ لمنع أي تأويلات سياسية مستقبلية في هذا الشأن.

إن تجنب النزعات الانفصالية لا يكون بالردع القانوني والقضائي وحده، بل من خلال معالجة مسبباتها الاقتصادية والسياسية، وتفعيل المجلس الاتحادي (المجلس التشريعي الثاني) لضمان الشراكة الحقيقية للأقاليم والمحافظات في صنع القرار كبديل عملي لأطروحات الانفصال أو إبطال القوانين الاتحادية.

حث أطراف النظام الاتحادي (الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات) على جعل المحكمة الاتحادية العليا المرجعية الوحيدة والملزمة لفض النزاعات الدستورية، والابتعاد عن الإجراءات الأحادية الجانب التي تهدد السلم الأهلي والاستقرار القانوني للدولة ونظامها الاتحادي.

هوية البحث

- **الباحثون:**
- الدكتور مهند فلاح حسن - باحث متخصص في الشؤون الدستورية والقانونية.
- الدكتورحسين شعلان حمد - باحث متخصص في الشؤون الدستورية والإدارية.
- **الموضوع:** الانفصال في الدولة الاتحادية
- **تأريخ النشر:** تموز - يوليو 2026

ملاحظة:

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

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

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

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

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org