

اسعد اردلان*

دیباچه

و. ت. جونز از ژان بدن و او از نویسندگان باستان نقل می‌کند که: «دولت، اجتماعی از افراد است که برای زیستن شادمانه و با فضیلت گرد هم آمده‌اند.»^(۱) این غایت مطلوب یک اجتماع سیاسی در زمان باستان، هنوز هم آرزوی خردورزانی است که از استبداد رنج می‌برند و دموکراسی را می‌ستایند. دموکراسی، هنوز نیاز مردم و سیاستمدارانی است که بر معنویت و فضیلت انسان تاکید دارند و برای او زیستی شادمانه را خواهند. این خواست به نسبتی که مردم و زمامداران بر آن توافق کرده‌اند، در پاره‌ای کشورها به بار نشسته است اما در بسیاری دیگر آزادی و اعمال اراده عمومی همچنان رویایی است دست نیافتنی و امید و وعده‌ای برای نسل‌های آینده.

خاورمیانه به سبب علاقه به فرهنگ سنتی و خوی تجددگریز خود، همچنان در دوران استبداد قبیله‌ای و نظام ارباب - رعیتی سیاسی، و همزمان در رویای مشارکت واقعی مردم

* دکتر اسعد اردلان، پژوهش‌گر حقوق و روابط بین‌الملل است. (aardalan2002@yahoo.com)

فصلنامه مطالعات بین‌المللی، سال دوم، شماره ۱، تابستان ۱۳۸۴، صص ۱۷۱-۱۴۷.

در حاکمیت و قدرت ملی و استقرار یک جامعه مدنی به سر می‌برد. عراق نمونه‌ای است برای اثبات این باور و آزمایشگاهی است برای آزمون یک زندگانی نوین برپایه اراده جمعی مردمی که خشونت و استبداد همراه همیشگی تاریخ سیاسی و اجتماعی آنان بوده است.

قانون اساسی جدید عراق که نشانه‌های برجسته‌ای از حکومت مردم‌سالار را پیش‌بینی کرده است، به سبب این نوآوری از نگاه خاورمیانه‌ای مورد نقد و تردید و آماج حملات پرشماری قرار گرفته است. به ویژه آن بخش از قانون اساسی که نظام سیاسی و اداری کشور را برپایه فدرالی قرار داده و به اقلیت‌ها و حتی اکثریت همیشه آسیب‌دیده تاریخ عراق حق داده است که در سیاست‌های ملی مشارکت کنند و امور منطقه‌ای را به سلیقه خود اداره نمایند. سبب‌ساز این انتقاد دو مورد است: نخست آنکه دیوار حکومت فردی و نظامی قدرت اقلیت در خاورمیانه ترک برداشته و در عراق فرو ریخته است، و دوم این‌که تحلیل ناپخته ساز و کار و فرجام نظام فدرالی، که برآمده از آگاهی اندک درباره خودگردانی محلی است، ترس از تجزیه عراق و سرایت آن به دیگر کشورها را افزون کرده است.

برای درک قانون اساسی موقت و وضعیت کنونی عراق باید سیر تاریخی تحولات سیاسی این کشور را از دیدگاهی که ضرورت فدرالی شدن آن را به رغم بینش سیاسی تمرکزگرای خاورمیانه‌ای می‌نمایاند، دنبال کرد. با این هدف، این نوشتار بر آن است تا دانش مقدماتی درباره فدرالیسم را ارائه کرده و با مروری بر تاریخ کشور عراق به ویژه فرازهایی که استقرار این نظام را برای صیانت از حقوق عمومی توضیح می‌دهد؛ و نیز قانون اساسی موقت را که بنیاد قانون اساسی همیشگی عراق بر آن استوار است بررسی نماید.

پیشینه خشونت در حکومت اقلیت‌ها

با آغاز سده بیستم، تجزیه قلمرو امپراتوری عثمانی در کانون توجه سیاست‌های اروپاییان قرار گرفت. به ویژه بریتانیا منافی را در بخشی که امروز کشور عراق نامیده می‌شود برای

خود متصور بود. از این‌رو در سال ۱۹۱۴ هنگامی که عثمانی به پشتیبانی از آلمان وارد جنگ شد. نیروهای انگلیسی از بندر فاو به سوی بصره پیش رفتند و سرانجام در مارس ۱۹۱۷ بغداد را تسخیر کردند و در نوامبر ۱۹۱۸ نیز تا شهر موصل را به تصرف در آوردند. این استیلا موجب گشت قیمومت عراق از سوی جامعه ملل به انگلیس واگذار شود.

در سال ۱۹۲۱ امیر فیصل فرزند شریف حسین از شاهزادگان خانواده هاشمی با یک همه‌پرسی فرمایشی به پادشاهی عراق منصوب و روانه بغداد شد و کشور عراق با رژیم سلطنتی و تحت حمایت انگلیس ایجاد شد و در ۱۳ اکتبر ۱۹۳۲ اعلام استقلال کرد و به عضویت جامعه ملل در آمد.^(۲) کشور عراق شامل سه استان بصره، بغداد و موصل بود که بیشترین جمعیت بصره را شیعیان، بغداد را سنی‌ها و موصل را کردها دارا بودند.^(۳) عراق در سال ۱۹۳۶ نخستین کودتای نظامی خود را تجربه کرد. این کودتا که با فرماندهی ژنرال کرد بکر صدقی و همراهی دو سیاستمدار ترکمان (حکمت سلیمان) و شیعی (ابوتیمان) انجام شد، واکنشی بود به سیاست‌های پان عربیستی دولت سنی یاسین الهاشمی. دولت کودتا روابطش را با جهان عرب محدود کرد و رو به سوی ترکیه و ایران نهاد.^(۴) دولت صدقی در اوت ۱۹۳۷ با یک کودتای نظامی دیگر از میان رفت و پان عربیسم به عنوان ایدئولوژی حکومت جدید و ارتش عراق برگزیده شد.

نقش انگلیس در سرکوب جنبش فلسطین در فاصله سال‌های ۳۹-۱۹۳۶ به احساسات ضد انگلیسی در ارتش عراق دامن زد و به تقویت بیشتر پان عربیسم و تشکیل جنبش افسران آزاد منجر گشت. بر اثر گرایش‌های متناقض سیاسی نسبت به آلمان و انگلیس و در پیامد قرارداد ۱۹۳۹ با انگلیس و قطع رابطه با آلمان، رشید عالی گیلانی یک ناسیونالیست متنفر از انگلستان، به نخست‌وزیری و جانشینی نوری السعید رسید و تحرک نیروهای انگلیس را در خاک عراق ممنوع کرد. با فشار نایب السلطنه عبدالله و نوری سعید برای وادار کردن رشید عالی به استعفا، وی دست به یک کودتای نظامی زد و در سال ۱۹۴۱ یک کابینه غیر نظامی از ناسیونالیست‌های دو آتش تشکیل داد. این اقدام سبب پیاده شدن نیروهای انگلیسی در بندر بصره به بهانه نقض پیمان سال ۱۹۳۰ میان دو کشور شد. برخی

پژوهش‌گران، دلیل عمده کودتای رشید عالی را استفاده انگلیس از سپاهیان اردنی علیه عراقی‌ها و تحمیل نایب السلطنه به آنان دانسته‌اند.^(۵)

در ژانویه ۱۹۳۴، بر پایه مفاد قرارداد ۱۹۳۰ فیما بین عراق و انگلیس، عراق جنگ با کشورهای محور را اعلام کرد و در زمان نخست وزیری نوری سعید (۴۴-۱۹۴۱) و حمدی ال‌پاچه چی (۴۶-۱۹۴۴) کاملاً با انگلیس همکاری کرد و به پایگاهی برای اشغال نظامی ایران و خاورزمین در آمد.

جنگ جهانی دوم، اوضاع اجتماعی و اقتصادی عراق را بدتر کرد و این به حزب کمونیست عراق امکان داد در خلال دهه‌های ۶۰ و ۱۹۵۰ ریشه‌های عمیقی بگستراند. در سال ۱۹۵۲ موقعیت بد اقتصادی که با کاهش تولید و مخالفت دولت با برگزاری انتخابات مصادف شده بود، اوضاع را وخیم‌تر کرد و منجر به تظاهرات گسترده‌ای علیه رژیم و به ویژه شورش در بغداد گردید. در تقابل با این شورش‌ها، حکومت نظامی برقرار شد و تمامی احزاب از فعالیت ممنوع شدند و شماری از نشریات توقیف گشتند. رژیم پادشاهی با انعقاد پیمان بغداد با ترکیه و ایران که از حمایت بریتانیا برخوردار بود، یک اشتباه دیگر در سیاست خارجی مرتکب شد و خود را رو در روی جهان عرب قرار داد.

سرانجام پادشاهی عراق در ۱۴ ژوئیه ۱۹۵۸ (۲۳ تیر ۱۳۳۷) با کودتای نظامی ژنرال عبدالکریم قاسم و سرهنگ عبدالسلام عارف سرنگون و جمهوری عراق پایه‌گذاری شد.^(۶) قاسم با اعمال سیاستی معتدلانه دشمنی میان شیعه و سنی را کاهش داد، به کمونیست‌ها امکان فعالیت بخشید و جنگ با کردها را که وی را در کودتا یاری داده بودند، به پایان برد و حقوق ملی و برابر آنان را با اعراب در قانون اساسی نوین عراق تضمین نمود (ماده ۳).^(۷) این سیاست‌ها، ملی‌گرایان عرب را علیه وی متحد کرد و با ادامه برنامه‌هایش که موجب رنجش کردها نیز شد زمینه کودتایی دیگر به رهبری حزب بعث در سال ۱۹۶۳ فراهم آمد. عبدالسلام عارف به ریاست جمهوری و احمد حسن البکر به نخست‌وزیری رسیدند و پایگاه اجتماعی حزب بعث در عدم تحمل دیگر احزاب و گروه‌های سیاسی و بدون توجه به برنامه‌ریزی اجتماعی، بر قبیله، شهر و اعوان و انصار قرار گرفت؛ سیاستی که در دهه ۱۹۷۰ چشمگیرتر شد.

در نوامبر ۱۹۶۳ عبدالسلام عارف در کودتایی بدون خونریزی، ارتش را از هواداران حزب بعث پاک کرد و با هدف اتحاد با مصر، دست به تحولات سیاسی و اقتصادی زد. پس از کودتای ناموفق هواداران جمال عبدالناصر در ارتش عراق در ۱۲ سپتامبر ۱۹۶۵، عارف دست هواداران ناصر را از پست‌های مهم کوتاه کرد و افراد قبيله‌اش را به مقامات مهم منصوب نمود و شمار غیر نظامیان در کابینه را افزایش داد. عبدالرحمن آل بزاز یک غیر نظامی را به نخست‌وزیری برگزید تا به استقرار حکومت قانون و تدوین برنامه اقتصادی پنج ساله بپردازد. وی همچنین در سال ۱۹۶۴ قرارداد آتش‌بسی را با رهبر مبارزان کرد، ملا مصطفی بارزانی به امضا رساند که تنها تا آوریل ۱۹۶۵ دوام داشت.

با برافروخته شدن دوباره آتش جنگ میان ارتش و کردان و حمایت ایران از آنان و افزایش تنش میان ایران و عراق، «آل بزاز» به کردها پیشنهادهای چشم‌گیری جهت برقراری صلح ارایه کرد و از آن جمله، عفو عمومی، بهره‌گیری از زبان کردی در مناطق کردنشین، تفویض اختیارات کامل اداری در زمینه آموزش و پرورش، بهداشت و نهادهای شهری و وعده برگزاری انتخابات با تعیین میزان سهم مورد درخواست کردها در پارلمان ملی و ایجاد پارلمانی منطقه‌ای بود که با پذیرش این تعهدات جنگ به طور موقت به پایان رسید.^(۸)

اقدامات بزاز موجبات ناخشنودی نظامیان را که نگران برتری سیاست و دیپلماسی بر نظامی‌گری بودند فراهم آورد. فشارهای آنان، عارف را ناچار به انتصاب ژنرال ناجی طالب^۱ به نخست‌وزیری کرد، که یک هوادار ناصر و از عناصر مهم کودتای ۱۹۵۸ و به شدت مخالف برنامه صلح با کردها بود. در آوریل ۱۹۶۶ عارف در حادثه سقوط هلی‌کوپتر جان باخت و برادرش سرهنگ عبدالرحمن عارف از سوی شورای دفاع ملی عراق به جانشینی وی برگزیده شد.

فشارهای ناشی از قطع جریان نفت عراق به مدیترانه از سوی سوریه و عدم مداخله عراق در جنگ ژوئن ۱۹۶۷ اعراب و اسرائیل سبب بروز مشکلات جدیدی برای رژیم و همچنین کاهش مقبولیت عارف در نزد عموم شد و در نتیجه نارضایتی ارتش؛ کودتایی

1. Naji Talib

علیه وی شکل گرفت و به روی کار آمدن حزب بعث توسط جنبش انقلابیون عرب در ژوئیه ۱۹۶۸ منجر گردید.^(۹)

پیدایش صدام

سه تن از پنج عضو شورای فرماندهی انقلاب ۱۹۶۸ عراق، اهل تکریت بودند که پست‌های ریاست جمهوری، نخست‌وزیری و وزارت دفاع را به عهده گرفتند. دو ماه پس از آن، یک کودتای نافرجام از سوی عارف و هوادارانش موجب شد حسن البکر و صدام حسین به یک سلسله پاکسازی‌ها در حکومت و ارتش بپردازند و در خلال سال‌های ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۳، از طریق محاکمات ساختگی، اعدام‌ها، ترور و هراس‌انگیزی، گروه‌های مدعی قدرت را مرعوب نمایند. آنها برای مشروعیت بخشیدن به حکومت به تدوین یک قانون اساسی در سال ۱۹۷۰ دست زدند که رهبران کشور را از قدرت گسترده‌ای در تصمیم‌گیری‌ها برخوردار می‌ساخت. با کاهش تدریجی قدرت حسن البکر، وی در ۱۶ ژوئیه ۱۹۷۹ استعفا داد و صدام به طور رسمی جایگزین وی شد.

در مارس ۱۹۷۰ شورای فرماندهی انقلاب و بازرانی قرارداد صلحی را در ۱۵ ماده امضا کردند که برابر با توافق هرگز اجرا نشده‌ای بود که با بزاز به امضا رسیده بود. به موجب توافق یاد شده ۱۵۰۰۰ نیروی بازرانی به عضویت رسمی نیروی مرزبانی عراق در آمدند و از زاخو در شمال تا حلبچه در جنوب، یک سازمان اداری غیر رسمی به اعمال مدیریت در حاکمیت پرداخت. بر این قرار کردها، خودمختاری کامل در منطقه‌ای که توسط یک مجلس قانونگذاری منتخب و شورای اجرایی اعمال می‌شد به دست آوردند. روسای شورا و مجلس را رییس دولت عراق منصوب می‌کرد.

شورای اجرایی تمامی امور کردستان را بجز در زمینه‌های دفاعی و روابط خارجی که در اختیار حکومت مرکزی بودند، اداره می‌کرد. دولت مرکزی بودجه ویژه‌ای را برای توسعه کردستان اختصاص داد.

در مارس ۱۹۷۴ با سوء قصد به ملا مصطفی و فرزندش ادیس بازرانی، بار دیگر جنگ با کردها آغاز شد. همزمان برای کاهش مقاومت کردها در آینده، صدام به سیاست

جایگزینی اعراب به جای کردها در مناطق کرد نشین دست زد و تمامی روستاهای مرزی کردنشین را در طول ۱۳۰۰ کیلومتر مرز مشترک با ایران، با خاک یکسان نمود.^(۱۰) به طور کلی روابط میان حکومت با کردها در عراق همواره در بحران و تنش بوده است. سیاست ادغام در اعراب به عنوان بخشی از مبارزه حکومت با آنان تلقی شده است. صدام تلاش کرد تمامی غیر عرب‌ها را از سخن گفتن به زبان مادری منع کند. مدارس آنان را تعطیل کرد و به آنها نام‌های عربی تحمیل نمود. تمامی غیر عرب‌ها وادار شده بودند که در اسناد هویت و حکومتی خود را عرب معرفی نمایند. بزرگ‌ترین طرح وی علیه کردها در سال ۱۹۸۸ در برنامه «انفال» اجرا شد که طی آن صدها هزار کرد تبعید شدند، روستاهایشان با خاک یکسان گشت و بیش از ۱۰۰۰۰۰ نفر حتی با بمب‌های شیمیایی کشته شدند.^(۱۱)

سیاست‌های «غیر عرب‌ستیز» صدام در چند مورد دچار شکاف شد و آن هنگامی بود که نافرمانی شیعیان عرب را با اعمال برخی روش‌های تجربه شده در قبال کردها، پاسخ گفت. شیعیان که به سبب تحریم انتخابات ۱۹۲۲ عراق در دوران قیمومت انگلیس، مشمول قهر حکومت و خروج از حاکمیت شده بودند، بیشتر ناخشنودی خود را از قدرت مسلط بر عراق توسط رهبران مذهبی و مراجع تقلید شیعی ابراز می‌کردند. در خلال ۲۴ سال تسلط صدام بر عراق تمامی اقتدار حکومت به اعراب سنی واگذار گردید و اعراب شیعی از رسیدن به مقامات کلیدی ممنوع شدند. آنها همچنین از اجرای مراسم مذهبی باز داشته شدند. دستگیری، تبعید و قتل رهبران مذهبی شیعی بخشی از رفتار صدام با شیعیان عراق بود.^(۱۲)

پس از جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱ شیعیان نیز علیه صدام قیام کردند. واکنش ارتش، کشتار هزاران شیعه و کرد بود که جداگانه علیه رژیم شوریده بودند. در پی آن، دولت دست از بنیاد غیر مذهبی حکومت برداشت و تلاش کرد تا مذهب را از راه تاسیس «ایستگاه رادیویی اسلامی سنی» ملی کند. این امر تنش را میان دو مذهب افزایش داد. هنگامی که یک مرجع روحانی شیعه در سال ۱۹۹۹ اعدام شد، قیام شیعیان در بصره تکرار

شد. حکومت هزاران شیعه را دستگیر و شکنجه کرد و بسیاری را کشت. آمار آنانی که در گورهای دسته‌جمعی دفن شده‌اند هنوز مشخص نیست.^(۱۳)

نقض حقوق همسایگی

پس از انقلاب اسلامی ایران، اقدام به بازسازی تشکیلات اداری و نظامی کشور، این تصور را برای صدام پیش آورد که با استفاده از سقوط فرماندهی نظامی و گسیختگی سازمانی و در نتیجه ضعف قدرت ارتش به ایران حمله نماید. این تجاوز در ۳۱ شهریور ۱۳۵۹ به بهانه تحمیلی بودن «عهدنامه مربوط به مرز دولتی و حسن هم‌جواری میان ایران و عراق» که در ۱۳ ژوئن ۱۹۷۵ در بغداد به امضا رسید و حاکمیت دو کشور را براساس خط تالوگ بر «شط‌العرب» رسمیت داده بود صورت گرفت. او با پاره کردن عهدنامه مرزی فیما بین، به نقض یک تعهد حقوقی که مغایر اصول حاکم بر معاهدات بین‌المللی و تکالیف یک دولت شرافتمند بود، دست زد. دفاع ایران در برابر این تجاوز آشکار، به جنگ هشت ساله‌ای میان دو کشور انجامید. پس از پذیرش قطعنامه ۵۹۸ شورای امنیت از سوی جمهوری اسلامی ایران و پایان یافتن جنگ، روح توسعه‌طلب فرماندهی سیاسی و نظامی عراق متوجه همسایه دیگر یعنی کویت شد. صدام بدون توجه به کمک‌های بی‌دریغ سیاسی و اقتصادی کویت در طول جنگ با ایران به این کشور که آن را جزو قلمرو خود و استان نوزدهم عراق می‌نامید حمله‌ور شد.

واکنش جامعه جهانی نسبت به تجاوز عراق به ایران در حمایت از متجاوز تجلی یافت و با مسلح کردن رژیم بعث طولانی‌ترین نبرد قرن را شکل داد. اما در تجاوز به کویت به تنبیه متجاوز انجامید. بر اثر این داوری و رفتار متضاد بود که تجاوز ۶ اوت ۱۹۹۰ به کویت با واکنش ائتلاف بین‌المللی روبه‌رو شد. پیامد آن محصور کردن محدوده عملیات ارتش عراق به مدار ۳۲ درجه در شمال و ۳۶ درجه در جنوب بود. و سرانجام حمله مارس ۲۰۰۳ که به سرنگونی حکومت بعث انجامید. بدون ورود به تحلیل سیاسی و حقوقی این حمله و دگرگونی در عراق، رژیمی جایگزین رژیم بعث شد که می‌تواند مشروعیت خود را از انتخابات ۳۰ ژانویه ۲۰۰۵ دریافت نماید. پیش از این نیز در آوریل ۲۰۰۴ قانون

اساسی موقت، انتشار یافت تا زمینه را برای حاکمیت مردم و حکومت قانون یعنی دو مولفه‌ای که برای نخستین بار در حیات سیاسی عراق رواج خواهد یافت، فراهم آورد.

حقوق ملت‌ها

درخواست دموکراسی در عراق محصول سال‌ها مبارزه و پایداری فرهنگی بوده است و استقرار آن نیازمند ایجاد چارچوبی حقوقی و رضایت‌بخش است. از آنجا که «... قدرت دموکراتیک فاقد مبنای و تضمین قانون اساسی مکتوب یا عرفی وجود ندارد.»^(۱۴) در پایان مرحله‌ای حیاتی از این مبارزه قانون اساسی موقت عراق با نام «قانون اداره دولت عراق برای مرحله انتقالی» به نگارش درآمد. سندی ۶۱ ماده‌ای حاوی درج اصولی از حقوق اساسی مردم که در رژیم پیشین نقض گردیده و نگرانی نویسندگان را از تکرار تجارب گذشته در آینده، بازتاب داده است.

در دیباچه بر «وحدت و یکپارچگی کشور» و تحقق اهداف دموکراسی تاکید شده است. بنا به شرح ماده یک، مرحله انتقالی از ۳۰ ژوئن ۲۰۰۴ (۱۰ تیر ۱۳۸۳) آغاز شده و تا تشکیل حکومت منتخب براساس انتخابات ۳۱ ژانویه ۲۰۰۵ ادامه خواهد یافت. (ماده ۳)

بنا به تعریف این سند، «نظام حکومتی عراق، جمهوری فدرالیستی، دموکراتیک و تکثرگرا» خواهد بود و «حاکمیت و قدرت آن بین حکومت فدرال و دولت‌های منطقه‌ای، استان‌ها، شهرها و ادارات محلی تقسیم می‌شود»، انتخاب نظام فدرالی نیز نه براساس «نژاد یا مذهب یا قومیت» بلکه برپایه «واقعیت‌های جغرافیایی و تاریخی و جدایی بین قوا است.» (ماده ۴)

دین رسمی کشور اسلام و مبنای قانونگذاری اسلام و دموکراسی ذکر شده است. (ماده ۷)

فرهنگ اقلیت‌ها با اعطای حق آموزش به زبان مادری به ترکمان‌ها، سریانی‌ها و ارمنی‌ها مراعات گشته و زبان رسمی کشور عربی و کردی اعلام شده است.

فصل دوم قانون از مواد ۱۰ تا ۲۳ به تشریح حقوق و آزادی‌های اساسی مردم پرداخته و آنها را شایسته برخورداری از تمامی حقوقی که یک ملت با کرامت و آزاد باید داشته باشد، می‌داند.

فصل سوم به تشکیلات حکومت پرداخته که مشتمل بر مجمع عمومی، شورای ریاست جمهوری، شورای وزیران و قوه قضائیه است. به استناد ماده ۲۵، «مدیریت ثروت‌های طبیعی عراق» براساس «توزیع درآمدهای حاصله» و «متناسب با پراکندگی جمعیتی» استوار می‌باشد.

قوانین صادره از سوی مجلس قانونگذاری حکومت فدرال بر هر قانون دیگری که از سوی مراجع قانونی دولت‌های منطقه‌ای، استان‌ها و شهرها صادر می‌شود برتری دارد. (ماده ۲۶) به استثنای قوانینی که ممکن است توسط شورای ملی کردستان تعدیل شوند. (ماده ۵۴) موارد مندرج در ماده ۲۵ (سیاست خارجی، مالی و دفاعی) مشمول این استثنا نمی‌گردند و حکم دولت فدرال لازم الاجراست.

اختیار تدوین قوانین در عراق با مجمع ملی است که شمار نمایندگان آن ۲۷۵ نفر است که دست کم ۲۵٪ آنان زن خواهند بود. چگونگی اختیار و میزان قدرت شورای وزیران در مواد ۳۵ تا ۴۲ تشریح شده است. مواد ۴۳ تا ۵۱ نیز روش کار قوه قضائیه و دادگاه‌های ویژه را توضیح می‌دهد.

فدرالی بودن نظام سیاسی عراق در «عدم تمرکز در حکومت مرکزی» تجلی یافته است. زیرا که این سند تمرکز حکومت را عامل اصلی استبداد و ستمگری رژیم‌های گذشته دانسته و در نخستین گام برای استقرار این نظام، منطقه کردستان را حکومتی رسمی و حاکم بر سرزمین آن منطقه می‌شناسد.

حق برخورداری از ساز و کار فدرالی به سایر مناطق نیز اعطا خواهد شد. آن‌گونه که در بند ج ماده ۵۳ آمده است: «مجموعه استان‌های خارج از منطقه کردستان، که از سه استان بیشتر نباشند می‌توانند در صورت تمایل مردم آن سه استان و تأیید مجمع ملی اقدام به تشکیل مناطق فدرال نمایند.»

استانداران از سوی شورای استان برگزیده می‌شوند و حکومت مرکزی (فدرال) حق برکناری هیچ عضوی از حکومت منطقه‌ای یا استانی یا شوراها را ندارد و به همین ترتیب حکومت منطقه‌ای نیز فاقد قدرت برکناری مقامات محلی زیر مجموعه خود می‌باشد. بررسی قانون اساسی موقت این برداشت را به دست می‌دهد که گرچه به سه موضوع اساسی یعنی:

- حقوق اساسی ملت،

- مبانی توسعه سیاسی، و

- شرایط سیاسی - اجتماعی محیط اجرایی

توجه شده است، اما برای رعایت تمامی جنبه‌هایی که باید در سند اساسی حقوق یک ملت درج گردد، کافی نیست. افزون بر آن ترتیب و نظم لازم در فصول مختلف رعایت نشده است و نیاز به بازبینی و انتظام بیشتری دارد. اما آنچه که بیشتر بحث‌انگیز شده است تقسیم قدرت در دو حوزه مهم است. نخست در ساختار تشکیلاتی و اداری و سپس در میان گروه‌هایی که خود را با ویژگی‌های زبانی، نژادی و یا مذهبی مشخص نموده‌اند. مطالعه قانون موقت این تصور را ایجاد می‌نماید که کردها بیشترین حقوق را دریافت کرده‌اند از جمله این‌که؛

- بر تمام مناطقی که تا پیش از حمله آمریکا به عراق در اختیار داشته‌اند همچنان حکومت خواهند کرد، و

- ساختارهای سیاسی و مالی و اداری موجود را همچنان حفظ خواهند نمود.

دلایل تعلق این حقوق و اختیارات بیش از آنکه متأثر از حضور نیروهای اشغالگر و همراهی با آنان باشد از یک سو ناشی از شدت و تداوم محرومیت و فشارهایی است که در گذشته تحمل کرده‌اند و هیچ‌گاه نتوانسته‌اند از امنیتی پایدار و حقوق انسانی برابر در جامعه عراق برخوردار شوند؛ و از سوی دیگر مبتنی بر حقوقی است که به استناد توافق با حکومت در دو دوره از تاریخ سیاسی واجد برخوردارگی از آن بوده‌اند.

به نظر می‌آید که پاره‌ای از این حقوق با مبانی شکلی متداول در دیگر دموکراسی‌ها که بر مبنای حق رای اکثریت استوار می‌گردند منافات داشته باشد. چرا که شیعیان که برپایه

آمارهای سازمان ملل متحد ۵۵ تا ۶۰ درصد جمعیت عراق را دارا هستند نمی‌توانند از بازتاب توان متعارف اکثریت در هرم قدرت برخوردار شوند. این برداشت در دموکراسی‌های تمرکزگرا که برنده انتخابات تمامی قدرت مدیریت را در اختیار می‌گیرد درست است اما مبتنی بر روح دموکراسی و انصاف نیست؛ زیرا اقلیت‌هایی که ۴۰ تا ۴۵ درصد را تشکیل می‌دهند جایگاهی موثر در تصمیم‌گیری‌ها نخواهند یافت. انتخاب نظام سیاسی و مدیران آن اگر مبتنی بر اصول دموکراتیک باشد گرچه لازم است اما همان‌گونه که راسل تاکید دارد: «... به هیچ روی تنها شرط لازم برای رام کردن قدرت نیست. در دموکراسی امکان دارد که اکثریت با جبر بی‌رحمانه و کاملاً غیر لازمی حکومت کند... حراست از حقوق اقلیت‌ها تا آنجا که با نظم حکومتی سازگار باشد یکی از شرایط اساسی رام کردن قدرت است.»^(۱۵)

از سوی دیگر حق منطقه‌ای شدن جغرافیایی تنها به شمال عراق داده نشده است، بلکه براساس همین سند هرگاه مردم سه استان تمایل خود را از طریق همه‌پرسی نشان دهند، با تصویب مجمع ملی تشکیل یک اقلیم (واحدی در نظام فدرال عراق) خواهند داد و از تمامی حقوق و امتیازات قانونی برخوردار خواهند شد.

فدرالیزم

فدرالیزم ریشه در کلمه لاتین Foedus به معنای فدراسیون، اتحاد یا پیمان دارد. در قرن هجدهم، مونتسکیو (۱۷۵۵-۱۶۸۹) این واژه را برای توصیف جامعه‌ای ترکیب‌یافته از چندین دولت، که بر حق خودگردانی و مشارکت در تصمیم‌گیری تاکید داشتند به کار برد، اما معنای امروزی آن، پس از جنگ‌های استقلال آمریکا رایج و تعریف شد.^(۱۶) اکنون فدرالیزم ساز و کاری است که در آن قدرت میان واحدهای ملی و محلی حکومت تقسیم می‌شود و در همان حال از مبنایی حقوقی که متکی بر قانون اساسی است و به گونه‌ای مستقل عمل می‌کند، برخوردار است.

برخلاف حکومت‌های تمرکزگرا، که قدرت را درون یک پیکره مرکزی و یک پارلمان ملی انباشته‌اند، فدرالیزم به واگذاری پاره‌ای اختیارات و اقتدار به مقامات محلی

می‌پردازد.^(۱۷) این ساز و کار، تعادل موزونی را بین قدرت ایالات (واحد‌های محلی و منطقه‌ای) و قدرت دولت ملی (فدرال) ایجاد می‌نماید.^(۱۸)

در این رژیم سیاسی، «میزان اقتدار اعضای تشکیل دهنده فدراسیون یا دولت فدرال بستگی به توافق کلی دارد که در قانون اساسی هر کشوری تعیین شده باشد... صلاحیت اعلان جنگ، انجام صلح و انعقاد موافقت‌نامه‌های سیاسی یا نظامی یا بین‌المللی برعهده دولت فدرال است و هیچ یک از اعضای تشکیل دهنده دولت فدرال، یک شخص بین‌المللی که واجد شخصیت دولت مستقل باشند تلقی نمی‌شوند.»^(۱۹)

سیستم فدرال از لایه‌های بیشتری از حکومت تشکیل شده است. بنابراین، سطوح متفاوتی برای گفت‌وگو ایجاد می‌کند. در سیستم فدرال اصول و قواعدی وجود دارند که هم میزان مشارکت شمار بیشتری از افراد را در کشورداری فراهم می‌آورد و هم خودمختاری دولت‌های عضو را تضمین می‌کند.^(۲۰)

دموکراسی و فدرالیسم

۴۳۰ سال پیش ژان بدن (۱۵۹۶-۱۵۳۰) واژه‌ای به نام حاکمیت وضع کرد و آن را چنین تعریف نمود: «حاکمیت قدرت مطلقه و دائم... حکومت یک اجتماع است.»^(۲۱) بر این باور ضابطه تشخیص دولت، حاکمیت است و حکومت جز در برابر خداوند پاسخ‌گویی هیچ‌کس نیست. او با این استدلال مشروعیت سرپیچی فرمانروایان و دیگر قدرت‌های سیاسی را از کلیسا توجیه کرد و موجب پدیدار شدن حکومت‌های استبدادی سلاطین شد. نظریات گروسیوس و توماس هابز (۱۶۷۹-۱۵۸۸) به این تئوری قدرت بیشتری بخشید. به باور هابز: «از دو راه می‌توان به قدرت حاکمه رسید. راه نخست استفاده از قدرت طبیعی (زور) است و راه دیگر آنست که آدمیان میان خود توافق کنند که با میل و رضایت به زیر فرمان یک فرد یا انجمنی از افراد در آیند.»^(۲۲)

۱۵۰ سال بعد ژان ژاک روسو (۱۷۷۸-۱۷۱۲) با تئوری قراردادهای اجتماعی خود اصل آزادی انسان و تشکیل جامعه را براساس حقوق فردی در برابر دولت‌های استبدادی قرار داد و مبنای حاکمیت را نه قدرت سلطان بلکه «اراده عمومی» دانست و حاکمیت ملی را

جایگزین حاکمیت فردی کرد. او نوشت: «تحول زندگی بشر از وضع طبیعی به وضع مدنی» سبب می‌گردد که در رفتار وی عدالت‌جان‌شین‌گریزه شود و اعمال او برخلاف گذشته بر طبق موازین اخلاق صورت گیرد.^(۲۳) برای دستیابی به این آزادی سیاسی و آرامش خاطر که از اعتقاد فرد به ایمنی خود در اجتماع ناشی می‌شود، مونتسکیو توصیه کرد که لازم است تشکیلات حکومت به نحوی باشد که هیچ‌کس در اجتماع از دیگری هراس نداشته باشد.^(۲۴)

گرچه بر مبنای این اندیشه و سیر تکاملی آن تا به امروز گونه‌هایی از حکومت‌های مردم‌سالار در جهان ایجاد شده‌اند که در آنها میزان مشارکت مردم و تأثیر آنان بر رفتار حکومت هم موجب افزایش مراعات حقوق فردی گشته و هم تا حدودی هراس اجتماعی از دیگری زوده شده است، اما نه این شیوه تمامی جهان را در بر گرفته و نه دموکراسی‌ها توانسته‌اند به آرمان‌های انسان در برقراری آزادی و برابری و عدالت جامه عمل بپوشانند. بحران به ویژه در کشورهایی که حکومت‌های برتری‌جوی قومی، مذهبی یا نژادی دارند، ادامه دارد. این حکومت‌ها چنانچه متعلق به اکثریت قومی یا مذهبی باشند با استفاده از جنبه‌های شکلی دموکراسی به مانند انتخابات و استناد به مشروعیت خود به تداوم سیاست‌های ناسازگار با روح دموکراسی می‌پردازند و برتری خود را به بیان مایرون واینر «... به اشکال گوناگونی از اختناق و سرکوب اقلیت‌های قومی و مذهبی گرفته تا استفاده نامحسوس از قدرت دولت در جهت ایجاد امتیاز در امور آموزشی و استخدامی به نفع گروه قومی مسلط اعمال می‌نمایند»^(۲۵) و چنانچه متعلق به اقلیت باشند با اعمال زور و یا ایجاد ساز و کارهای شبه دموکراتیک از رسیدن اکثریت به قدرت جلوگیری می‌نمایند. نمونه برجسته رفتار اخیر در عراق عصر صدام حسین با برگزاری انتخابات بدون رقیب مستقیم که در آن ۱۰۰٪ آرا به وی تعلق می‌گرفت و یا در مصر که مجلس، کاندیداهای ریاست جمهوری را معرفی می‌نماید. در چنین وضعیتی مشاهده می‌شود که گسیختگی میان اکثریت مردم و اقلیت حاکم به وجود می‌آید. برای پیش‌گیری از تداوم چنین مشکلاتی، شاید این گفته کارساز باشد که باید «... نهادهایی را به تصور درآوریم و متحقق سازیم که با واقعیت مناسبات اجتماعی سازگار باشند و آنقدر انعطاف‌پذیر که بتوانند

مطابق با تحولات مناسبات اجتماعی تغییر شکل دهند.»^(۲۶) لاپیر اندرز می‌دهد: «وظیفه مردم نیمه دوم قرن بیستم این است که نهادهایی اختراع کنند و نوعی خلیقات سیاسی در مردم به وجود آورند که آنها را قادر به مشارکت موثر در تنفیذ قدرت سیاسی [به] تمام کسانی که از راه کار کردن در فعالیت اجتماعی سهم دارند، بسازد.»^(۲۷)

دموکراسی‌ها هم می‌توانند تمرکزگرا و هم فدرال باشند. گرچه در عمل نمی‌توان تفاوت بسیاری را در میان آنها درک کرد زیرا دولت‌های متمرکزی مانند فرانسه یا بریتانیا قدرت‌هایی را به مقامات محلی تفویض کرده‌اند که تنها از سوی اکثریت پارلمان از آنها سلب می‌شود. با این حال بریتانیای کبیر در تدارک واگذاری اختیارات بیشتری از جمله ایجاد پارلمان محلی به اسکاتلند و ولز در راه گذر به فدرالیسم است.^(۲۸) اما از نگاه دموکراسی، فدرالیسم به مناطقی که این سیستم را انتخاب کرده‌اند، میزان قابل توجهی آزادی سیاسی، فرهنگی و اقتصادی اعطا می‌کند و اگر چنین نباشد نارضایی از محدودیت‌های تحمیل شده و حقوق نابرابر حتی در یک فدراسیون نیز ممکن است اقلیت را به سمت استیفای حقوق برابر سوق دهد. بنابراین، فدرالیسم در چارچوبی دموکراتیک و تنها در صورتی تحقق می‌یابد که شرکایی برابر و هم‌ردیف با هم آن را تشکیل دهند و بتوانند آزادانه از آن انجمن خارج یا بدان وارد شوند.^(۲۹)

دولت‌های فدرال

اگر «مشخصه اساسی دولت فدرال این است که به موجب قانون اساسی، امور داخلی بین مقامات فدرال و اتحادیه‌های عضو تقسیم می‌شود»،^(۳۰) به استناد تاریخ، برخی از حکومت‌های زیرمجموعه سیستم‌های جمهوری فدرال، شخصیت‌های حقوقی و سیاسی تشکیل‌دهنده ملت‌های مستقلی هستند که ملت‌های بزرگی را پدید آوردند. سیزده ایالتی که ایالات متحده آمریکا را شکل دادند و امیرنشین‌هایی که در امارات متحده عربی گرد هم آمدند و استان‌های کانادا و استرالیا از این قرارند. ۲۶ ایالت یا کانتون سوییس پیش از این‌که بخشی از فدراسیون شوند، پیشینه‌ای دیرین از استقلال دارند. فدرالیسم سوییس در سال ۱۸۴۸ از کانتون‌هایی تشکیل شد که در یک نبرد داخلی با یکدیگر می‌جنگیدند اما

پس از جنگ به نام یک دولت با هم متحد شدند و اکنون از ویژگی بارزی در نظام بین‌الملل برخوردارند. فدرالیسم سوییس دارای ۴ مشخصه است: عدم تمرکزگرایی، اختیار تصمیم‌گیری، همبستگی و فدرالیسم تعاونی.^(۳۱)

در ایالات متحده، هر کدام از ۵۰ ایالت، قانون اساسی خود را دارند و مردم فرمانداران و قانونگذاران خود را انتخاب می‌کنند، کنفدراسیون ایالات متحده امریکا که در سال ۱۷۸۱ تصویب شد در ماده ۲ اعلام داشت، هر ایالت؛ حاکمیت، آزادی و استقلال خود و نیز کلیه اختیاراتی را که به طور صریح به کنفدراسیون واگذار نشده باشد برای خود حفظ می‌کند. کنفدراسیون برای مسایلی که در صلاحیت آن بود دارای قوه مقننه، اجراییه و قضاییه بود. ولی ایالات حق کنترل مهمی را بر عوارض و مالیات‌ها، بازرگانی و حقوق گمرکی برای خود نگاه داشته بودند.^(۳۲)

دولت بلژیک در سال ۱۸۳۱ از وحدت دو بخش فرانسوی‌زبان والونیا^۱ در جنوب و منطقه هلندی‌زبان فلاندر در شمال تشکیل شد. در سال ۱۹۸۸ فرایند اصلاح قانون اساسی بلژیک براساس یک دولت فدرال متحد تکمیل شد. در عین حال، قانون اساسی جدید، خودمختاری فرهنگی را برای مناطق زبانی مشترک پیش‌بینی و اجرا کرده است. قدرت اصلاح‌گرایی قانون اساسی بر این منطق استوار بود که: «نه تنها ملت‌های تشکیل دهنده کشور، در سطوح اقتصادی، اجتماعی، ایدئولوژیکی، فرهنگی و زبانی کاملاً با یکدیگر متفاوت هستند، بلکه نهادهای نو پا از پیچیدگی و مباینت بسیاری برخوردارند... که تنها در یک نظام غیر متمرکز فدرال یکپارچه می‌توانند به همزیستی ادامه دهند.»^(۳۳)

ساختار کنونی اتحادیه اروپا را به عنوان سیستمی همگرا، یکپارچه و فدرال توصیف می‌کنند که در آن دو نوع تقسیم قدرت به صورت عمودی میان نهادهای اتحادیه و اعضا، و به شکل افقی میان نهادها در سطح اتحادیه وجود دارد. این نهاد یکپارچه و متحد را ترتیباتی سازمانی می‌دانند که دارای سه ویژگی است. الف) اختیارات عمومی میان حکومت مرکزی و حکومت ایالات تقسیم شده است؛ ب) هر سطح از حکومت مسایل خاص خود

1. Wallonia

را دارد که باید بر روی آن تصمیم‌گیری نماید؛ ج) یک دادگاه عالی فدرال در مورد اختلاف درباره فدرالیسم تصمیم‌نهایی را اتخاذ خواهد کرد.^(۳۴)

در جهان عرب تنها نمونه فدرالیسم در امارات عربی متحده است. پیش از استقلال امارات را به عنوان Trucial States یعنی شیخ‌نشین‌های پراکنده‌ای که تحت‌الحمایه انگلیس بودند شناخته‌اند. گرچه مسئولیت دفاع و سیاست خارجی از سوی بریتانیا تفویض می‌شد، اما آنان جدا از یکدیگر و خودمختار بودند. هنگامی که نیروهای انگلیس در سال ۱۹۷۱ از خلیج فارس خارج شدند، امارت‌ها با کسب یکپارچگی به شکل فدراسیون کنونی درآمدند. امارات متحده بدون ساختاری یکپارچه و فدرالی که به هر بخش، خودمختاری کامل در تصمیمات داده است، هرگز موفق نمی‌بود. شکوه دبی را ناشی از اختیارات وسیعی دانسته‌اند که در بازرگانی جهانی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی دارد. فدرالیسم در کشوری با سنت قوی قبیله‌ای و واگرایی، تعادل محتاطانه‌ای از تعلق به مرکز، یکپارچگی و قدرت ملی را برقرار کرده است.^(۳۵)

در اتیوپی پس از سال‌ها جنگ داخلی، رهبران منطقه‌ای در سال ۱۹۹۵ قانون اساسی فدرال را تصویب کردند. در فیلیپین درخواست فدرالی کردن کشور از سوی ۲۲ سناتور در نوامبر ۲۰۰۰ مطرح شد. در اندونزی نیز عبدالرحمن وحید در زمان ریاست جمهوری در سال ۱۹۹۹ استقرار فدرالیسم را به بحث گذاشت. درخواست‌های جدی برای فدرالی کردن حکومت در کشورهای مختلفی به مانند برمه، اوگاندا و افغانستان نیز مطرح شده است تا یکپارچگی و وحدت ملی تضمین شود.

در حالی که کشورهای فقیر تقاضای بیشتری برای فدرالی شدن دارند، در کشورهایی که در گذشته دارای این سیستم بوده‌اند، واحدهای کوچکتر فدرالی در مرزهای دولت فدرال افزایش یافته‌اند. دولت هند از دهه ۱۹۷۰ تاکنون ۹ دولت جدید ایجاد کرده است.^(۳۶) در حال حاضر ۲۴ کشور فدرال در جهان وجود دارند که: آرژانتین، برزیل، کانادا، مکزیک، ایالات متحده و ونزوئلا در قاره آمریکا؛ اسپانیا، بلژیک، سوئیس، آلمان، اتریش، روسیه و یوگسلاوی در اروپا؛ استرالیا، پاکستان، هند و مالزی در آسیا و اقیانوسیه؛ آفریقای جنوبی، اتیوپی، نیجریه، تانزانیا و جزایر کومور در آفریقا؛ امارات عربی متحده در

خاورمیانه؛ جزایر میکرونزی در اقیانوس آرام شمالی و Kitts and Nevis در اقیانوس هند غربی واقع شده‌اند.^(۳۷) همه این کشورها اکنون به یک قدرت ملی یکپارچه و مقتدر تبدیل شده‌اند.

اشتباه یا حقیقت؟

در دولت فدرال، دولت‌های عضو در حفظ صلح و امنیت با مرکز مشارکت می‌کنند و در سایر امور، مدیریت منطقه‌ای اعمال می‌شود. اصل تساوی نسبی دولت‌های عضو در تصدی مشاغل و مسئولیت‌ها یکی از مبانی فدرالیسم است. اقلیت‌ها در دموکراسی‌های فدرال از بی‌عدالتی‌های سیاسی و اقتصادی کمتری نصیب می‌برند. نگاهی به ویژگی‌های فدرالیسم نشان می‌دهد که چرا به موضوعی بحث‌برانگیز در سال‌های اخیر تبدیل شده است و فجایی را در باسک، کشمیر و یوگسلاوی سابق پیش آورده است. فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی سابق قابل بررسی است و جای تأمل و اندیشه دارد. این‌که تصمیم نابخردانه و عمل برپایه شور و هیجان چه فرجامی را به بار خواهد آورد. آیا آنچه موجب فروپاشی همبستگی در این دو حوزه شد، وجود نظام‌های شبه‌فدرالی بود، یا سازوکارهایی که در لوای نام فدرالیسم و فدراسیون، بدون استقرار دموکراسی، برخلاف ماهیت و شکل فدرال عمل می‌کردند؟ به تعبیر عبدالرحمن آتورخانوف که از مردم چچن و از نخبگان حزب کمونیست شوروی بود؛ «هنر بزرگ بانیان استعمار نو در شوروی در این است که موفق شده‌اند دکوری از فدراسیون بسازند و آن را حقیقی جلوه دهند.»^(۳۸) او فدرالیسم را در شوروی یک توهم کامل می‌داند و ماهیت سیستم فدرالیسم اتحاد شوروی و تضمین حقوق اقلیت‌ها را چنین بیان می‌کند: «... در ماده ۷۰ قانون اساسی در مورد سیستم حکومت شوروی چنین گفته شده است: حکومت کثیرالمله متحد واحد براساس اصل فدرالیسم سوسیالیستی و در نتیجه تعیین آزادانه سرنوشت ملت‌ها و اتحاد داوطلبانه جمهوری‌های سوسیالیستی شوروی، متساوی الحقوق تشکیل شده است.» و بر این باور است که: «در این ماده حتی یک کلمه راست وجود ندارد.»، «هر کس که از این شیوه تشکیل حکومت امپراتوری شوروی اطلاع داشته باشد خوب می‌داند که هیچ یک از

ملت‌های غیر روس داوطلبانه به روسیه ملحق نشده‌اند»، آنان «پس از استقرار حکومت شوروی در پتروگراد، با شکوه و غرور تمام جدایی از روسیه و تشکیل حکومت‌های ملی خود را اعلام داشته‌اند.»^(۳۹)

جمهوری‌های بالتیک نیز در اثر قراردادی که میان مولوتوف و ریبن تروپ وزرای خارجه اتحاد شوروی و آلمان در سال ۱۹۳۹ به امضا رسید استقلال و حاکمیت خود را از دست دادند و به منطقه نفوذ و سرانجام قلمرو شوروی منضم شدند.^(۴۰) این نقض حاکمیت و استقلال سه کشور استونی، لتونی و لیتوانی تا مارس و مه ۱۹۹۰ که دولت شوروی بر لغو قرارداد صحنه گذاشت ادامه یافت. سایر جمهوری‌های به زور ترکیب شده در اتحاد جماهیر شوروی نیز ناخشنودی هفتاد ساله خود را با استناد به حقی که در قانون اساسی برای جدایی‌طلبی جمهوری‌ها به رسمیت شناخته شده بود ابراز و از اتحاد جماهیر خارج شدند.^(۴۱)

آنچه که در یوگسلاوی نیز موجب فروپاشی شد وجود نظام فدرالی نبود بلکه استفاده ملت‌های به زور متحد شده از فرصتی بود که پس از سده‌ها و دهه‌ها برای رهایی از نابرابری گروه‌های سلطه‌گر به ویژه صرب‌ها که تمامی قدرت را در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و نظامی در اختیار داشتند فراهم آورده بود.^(۴۲)

فدرالی پنداشتن این دو سیستم و فروپاشی آنها این باور را پدید آورد که فدرالیسم، جنگ ملت‌ها را تشدید و وخیم‌تر خواهد کرد. اما پژوهش‌های گسترده در مورد فدرالیسم نشان داده است که نهادهای فدرالی به همگرایی و سازگاری موفقیت‌آمیزی بین ملت‌های ساکن در قلمرو دولت‌ها دست یافته‌اند. در دموکراسی‌های پیشرفته با جوامع متفاوت مانند سوئیس، بلژیک، کانادا و اسپانیا، فدرالیسم به وحدت ملی دولت‌ها و دموکراسی در مقابله با تجزیه احتمالی قلمروهایشان کمک کرده است.^(۴۳)

ملت‌هایی مانند کاتلونیا و باسک در اسپانیای پس از فرانکو و در چارچوب قانون اساسی ۱۹۷۸ از یک سیستم خودمختار برخوردار شده‌اند که در آن از پارلمان محلی، حکومت و رییس جمهور برگزیده در انتخابات محلی بهره می‌برند.^(۴۴)

خارج از این قلمرو نیز فدرالیسم تجارب پسندیده‌ای آفریده است. در هند، مکزیک و نیجریه جنبه‌های مثبت ساختار فدرالی پدیدار است. برخلاف آنچه در دیگر کشورهای آفریقای غربی روی می‌دهد در نیجریه و به سبب نظام فدرال و ایجاد دولت‌هایی که توسط اقلیت‌های قومی مختلف اداره می‌شوند حجم نزاع‌ها کاهش یافته و در بسیاری از ایالت‌ها مسایل قومی و هویتی با آرامش حل و فصل شده است.^(۴۵) در روسیه جدید نیز به استثنای چچن تجارب جدید از تعامل میان مناطق و مرکز به دست آمده است.^(۴۶)

مطالعه آنچه که مثال زده شد همکاری قابل‌تحصینی میان فدرالیسم، چندملتی بودن و دموکراسی در بیش از ۵۰٪ از قلمرو و میان ۴۰٪ از جمعیت جهان را ایجاد کرده است.

فرجام

مدار فعالیت و مبارزات سیاسی در خاورمیانه «بر جمع جبری صفر»^۱ استوار شده است. یعنی برآیند رقابت سیاسی همواره باید برنده و بازنده‌ای مطلق داشته باشد. گذار از این فرهنگ سیاسی عصر فئودالی اروپا، و ورود به فضایی دموکراتیک که حاصل جمع جبری رقابت مثبت^۲ شود، کاری است کارستان و به یک اعجاز سیاسی و همت بلند نیازمند است. گرچه سیستم پارلمانی با الگوی انگلیس و به تدبیر آنان در زمان پادشاهی هاشمی در عراق از ۱۹۲۱ تا ۱۹۵۸ برقرار بوده است اما فرهنگ سیاسی انحصارطلب عراق امکان ساماندهی سیاسی دموکراتیک را هرگز نیافته است. شاید اینک قانون اساسی موقت عراق مقدمات چنین معجزه‌ای را فراهم آورده باشد. ساز و کار پیشنهادی قانون اساسی یعنی «فدرال دموکراسی» پاسخی خواهد بود برای درخواست‌های سیاسی گروه‌های ملی خواهان یک رژیم سیاسی غیر متمرکز که در آن ترس ناشی از خودکامگی اکثریت را از میان بردارد. پس از سال‌ها تحمل دیکتاتوری و با انجام انتخاباتی که بیش از ۷۰٪ مردم را وادار به مشارکت نمود، اینک تاریخ سیاسی عراق ناگزیر شده است به درخواست «گروه‌های

1. Zero sum-game

2. Positive sum-game

مشروع» که به تعبیری «فرصت یافته‌اند هزینه حضور خود را به سیاست‌گذاران تحمیل کنند»^(۴۷) تن در دهد.

جایی برای تردید نیست که استیلای مطلق هر گروه بر کشور عراق چه با سیاست حزبی و فرقه‌ای یا قدرت نظامی اقلیت و چه با پشتوانه رای اکثریت، نه تنها به همبستگی و وحدت ملی نمی‌انجامد، بلکه آتش جنگ‌های داخلی را در بسترهای مستعد مناقشات قومی و مذهبی می‌افروزد تا مردم عراق و جهانیان را نیز متقاعد سازد که تدبیر دیگری برای آینده عراق بیاندیشند. اما یک ساختار فدرال دموکراسی تمامی رقبا را تشویق می‌کند - آن‌گونه که در انتخابات دیدیم - ائتلاف‌های انعطاف‌پذیری را برای مشارکت در قدرت و مدیریت کشور شکل دهند.

تقسیم قدرت میان دو تراز از حکومت، تنها امکان پایدار برای پیشگیری از ستیزهای قومی و مذهبی و بنیان یک دموکراسی باثبات در عراق است. قدرت واگذار شده به حکومت‌های محلی در قانون اساسی در زمینه منابع مستقل مالی، بخت امنیت محلی و در نتیجه اعتماد ملی را افزایش می‌دهد. فدرالیسم به ملت عراق کمک می‌کند تا از مذهب و دیگر تفاوت‌های فرهنگی و قومی به جای شکاف و ستیز، پل‌هایی بسازد که با عبور از آنها رفتاری معقول و ملی را به سوی توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نظم و انسجام بخشد و در حالی که از یگانگی ملی نگهداری می‌کند تنوع را مورد شناسایی و احترام قرار دهد و مدیریت و اختیارات منطقه‌ای و محلی را به رسمیت بشناسد.

نگاه به فدرالیسم در عراق نباید تنها در چارچوب تعیین یک نظام اداری خلاصه شود. در عصر تاکید جهانی بر حمایت حقوق بشر در حقوق اساسی کشورها، فدرالیسم می‌تواند مکانیزم‌های موثرتری را برای رعایت حقوق بشر تأمین و تضمین نماید. بنابراین، در بسیاری از کشورها تلاش شده است ساختار ناحیه‌ای دولت در سیستم قانون اساسی مشخص و حقوق آن مراعات گردد.

تجربه تاریخ خاورمیانه و به ویژه عراق نشان داده است چنانچه سازوکاری قوی و دارای ضمانت اجرای قانون اساسی برای ایجاد توازن در تقسیم قدرت و ثروت وجود نداشته باشد، جنگ، انتخاب نخست زمامدارانی است که در تلاش بوده‌اند ایدئولوژی و

اندیشه خود را بر دیگران تحمیل نمایند. این سخن گاستون بوتول جامعه‌شناس فرانسوی اینجا نیز مصداق دارد که «صلح را می‌توان از طریق رودررو قرار دادن نیروهایی که یکدیگر را متعادل و خنثی می‌سازند حفظ کرد.»^(۴۸)

برخلاف آنچه پاره‌ای می‌پندارند، من بر این باورم که فدرالیسم در عراق سرآغازی بر جدایی و تجزیه نیست بلکه جایگزینی است برای این که ملت‌های فاقد دولت در درون مرزهای دولتی واحد و یکپارچه از ستم و تبعیض‌رهایی یافته و جایگاه قانونی و اداری رضایت‌بخشی برای خود ایجاد نمایند. اگر دموکراسی به ثبات پایدار در عراق نیانجامد، این گناه دموکراسی و موجبی برای انکار حقوق مردم نیست؛ بلکه توانی است که ملت‌های خاورمیانه سالیان درازی است به علت رواج فرهنگ تسلیم در برابر افزون‌خواهی فرمانروایان خودکامه می‌پردازند. ❖

پی‌نوشت‌ها:

۱. و. ت. جونز، *خداوندان اندیشه سیاسی*، ترجمه علی رامین، جلد دوم، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۲، ص ۷۳.
2. Iraq a country study, Area Handbook Series. DA pam 551-31. Washington D.C., 1991, pp.37-38.
۳. نگاه کنید به: *گزیده اسناد مرزی ایران و عراق*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۶۸، ص ۱.
۴. عهدنامه سرحدی ۱۹۳۷ ایران و عراق در مورد شط‌العرب در زمان وی منعقد شد. نگاه کنید به *گزیده اسناد مرزی ایران و عراق*، همان.
5. Iraq a country study, *op.cit.*, p. 46.
6. *Ibid.*
۷. نگاه کنید به: محمدعلی سلطانی، *اوضاع سیاسی اجتماعی تاریخی ایل بارزان*، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۳، ص ۱۸۷ به بعد.
8. Iraq, *op.cit.*, p. 56.
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*, pp. 57-63.
11. Dawn Brancati, Can Federalism Stabilize Iraq? *f The Washington Quarterly*, Spring 2004, p. 10.
12. *Ibid.*, p. 10.
13. *Ibid.*
۱۴. ژ. و. لاپیر، *قدرت سیاسی*، ترجمه بزرگ نادرزاد، تهران: کتاب زمان، ۱۳۶۲، ص ۱۵۵.
۱۵. برتراند راسل، *قدرت*، ترجمه نجف دریابندری، تهران: انتشارات خوارزمی، ۱۳۶۱، ص ۳۳۸.
16. *Nation and historical background of Federalism in Germany*. www. German.embassy.org.uk

17. *The Federalism path...*, <http://usinfo.state.gov/products/pubs/iraqelect/federalism.htm>
18. www.Legalmomentum.org/issues/fed/index.shtml.
۱۹. گرهارد فون گلان، *درآمدی بر حقوق بین‌الملل عمومی*، ترجمه سید داوود آقایی، جلد یکم، تهران: نشر میزان - دادگستر، ۱۳۷۸، ص ۸۲
20. Nancy Bermeo, *Federalism and institutions*. www.dailymirror.lk/2003/01/11/opinion/2.html
۲۱. و. ت. جونز، پیشین، ص ۶۵.
۲۲. همان، ص ۱۴۸.
۲۳. همان، ص ۳۵۲.
۲۴. همان، ص ۳۰۲.
۲۵. مایرون واینز، ساموئل هانتیگتون، *درک توسعه سیاسی*، تهران: ترجمه و انتشار پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹، ص ۶۸.
۲۶. ژ. و. لاپیر، پیشین، ص ۱۶۶.
۲۷. همان، ص ۱۷۰.
28. *The federalism path. op.cit.*
۲۹. مونتسرات گبیرنا، *مکاتب ناسیونالیسم*، ترجمه امیرمسعود اجتهادی، تهران: انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۸، ص ص ۱-۱۸۰.
۳۰. مایکل اکهرست، *حقوق بین‌الملل عمومی*، ترجمه مهتاب داراب‌پور، تهران: انتشارات جهان معاصر، ۱۳۷۲، ص ۸۷
31. *Characteristics of Federalism in Switzerland*. <http://www.swisspolitics.org/en/foederalismus/index>.
۳۲. نگاه کنید به: فردیناند. اف. استون، *نهادهای اساسی حقوق ایالات متحده امریکا*، ترجمه سید حسین صفایی، تهران: شرکت‌های کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۰.
۳۳. گبیرنا، پیشین، ص ۱۸۰.
۳۴. نگاه کنید به:
- R. Daniel Kelemen, *The Structure and Dynamics of EU Federalism*, *f Comparative Political Studies*, February / March 2003, pp. 184-203.
35. *The federalism path, op.cit.*
36. Nancy Bermeo, *op.cit.*

37. *Primer of Forum of Federations: An International Network on Fedreralism*, 1999.

۳۸. عبدالرحمن اوتورخانوف، *مسأله اقلیت‌های ملی در شوروی*، ترجمه فتح‌الله دیده‌بان، تهران: نشر جامعه و سیاست، ۱۳۷۱، ص ۲۳۲.

۳۹. همان.

۴۰. چند روز پیش از شروع جنگ دوم جهانی پیمانی میان آلمان و شوروی در ۱۳ اوت ۱۹۳۹ امضا شد که براساس آن کشورهای اروپای خاوری به مناطق نفوذ آلمان و شوروی تقسیم شدند. بر این اساس لتونی، لیتوانی، استونی، فنلاند و شرق لهستان منطقه نفوذ شوروی شناخته شدند. نگاه کنید به:

The New Encyclopedia Britanica. Vol. 5. 15th Edition. Chicago: 1989, pp. 213-14.

۴۱. گبیرنا، پیشین، ص ۱۸۴.

۴۲. برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به: اسعد اردلان، «ناسیونالیسم: رویارویی ملت‌ها در یوگسلاوی»، در بوسنی و هرزگوین چشم‌انداز آینده، به اهتمام علی رحمانی، محمد قدس، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۷، ص ص ۱۵۳-۱۳۳.

43. Nancy, *op.cit.*

۴۴. گبیرنا، پیشین، ۱۶۸.

45. *The Federalism Path*, *op.cit.*

46. Nancy, *op.cit.*

۴۷. نگاه کنید به: کیت دودینگ، قدرت، ترجمه عباس مخبر، تهران: انتشارات آشتیان، ۱۳۸۰.

۴۸. گاستون بوتول، *جامعه‌شناسی جنگ*، هوشنگ فر خجسته، تهران: سازمان انتشارات انقلاب

اسلامی، ۱۳۶۱، ص ۱۰۵.