

## معضلات فدرالیسم در عراق

احمد ساعی<sup>۱</sup> - جهانبخش مرادی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۹۰/۲/۸

تاریخ تصویب: ۹۰/۶/۲۱

### چکیده

عده‌ای از پژوهشگران و صاحب نظران سیاسی، فدرالیسم را مؤثرترین شیوه برای حل معضل تأسیس دولت - ملت در جوامعی می‌دانند که با چند گونگی‌های ساختاری از قبیل قومی، نژادی و مذهبی مواجه هستند. کشور عراق نیز از آن جا که کشوری چند قومی و چند مذهبی است، هم براساس ماده چهار قانون اساسی موقت و هم براساس ماده اول قانون اساسی دائم، فدرالیسم را به عنوان شکل حکومتی خود برای دوران پس از سقوط صدام انتخاب کرده است. با این وجود، نوعی حالت پروبلماتیک و معضل مانند در مورد آینده فدرالیسم در عراق وجود دارد و علت آن وجود بدعت‌گذاری‌ها و پاره‌ای از ابهامات در قانون اساسی عراق و همچنین معضلات حقوقی و عملی است که در مورد فدرالیسم در عراق وجود دارد.

۱. دانشیار و عضو هیأت علمی گروه علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران. (Ahmadsai@yahoo.de)

۲. دکترای روابط بین‌الملل و عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد ایلام. (Jmoradi7877@yahoo.com)

مقاله‌ی حاضر به بررسی این ابهامات و بدعت‌گذاری‌ها پرداخته و از سوی دیگر نشان می‌دهد که عدم بهره‌گیری از تجارب مثبت و موفق سایر سیستم‌های فدرال و وجود مشکلات عملی همچون وضعیت جغرافیایی - سرزمینی؛ معضل توزیع ثروت اقتصادی و معضلات ناشی از وجود گفتمان‌های رقیب در خصوص جایگاه کردستان باعث شده است که فدرالیسمی لرزان در عراق جریان یابد و فدرالیسم با مشکلات و چالش‌های عدیده‌ای مواجه شود.

**واژه‌های کلیدی:** فدرالیسم، دولت - ملت، قانون اساسی موقت، قانون اساسی دائم، معضلات فدرالیسم در عراق، گفتمان‌های رقیب در خصوص اقلیم کردستان.

### مقدمه

عده‌ای از پژوهشگران و صاحب نظران سیاسی، فدرالیسم را مؤثرترین راه برای حل معضل تأسیس دولت - ملت در جوامعی می‌دانند که با چندگونگی‌های ساختاری از قبیل قومی، نژادی یا مذهبی مواجه هستند. عطف به اینکه کشور عراق، کشوری چند قومی و چند مذهبی است، هم براساس ماده چهار قانون اساسی موقت و هم براساس ماده اول قانون اساسی دائم، فدرالیسم را به عنوان شکل حکومت آینده‌ی خود انتخاب کرده است.

بر این اساس، این مقاله به بررسی و ارزیابی فدرالیسم در عراق می‌پردازد. هدف این پژوهش، پاسخ‌گویی به این سؤال اساسی است که معضلات فدرالیسم در عراق چه هستند؟ پاسخ موقت به این سؤال به عنوان فرضیه‌ی پژوهش آن است که وجود بدعت‌گذاری‌ها و پاره‌ای ابهامات در قانون اساسی عراق و همچنین وجود معضلات حقوقی و عملی باعث به وجود آمدن معضلاتی در مورد فدرالیسم در عراق گردیده‌اند. برای آزمون این فرضیه، مباحث را در چهار گفتار ارائه می‌کنیم. در گفتار اول چارچوب مفهومی بحث را مطرح می‌کنیم و سپس در گفتار دوم، به پویای تاریخی جنبش‌های قومی - ناسیونالیستی کردها و جنبش‌های مذهبی شیعیان می‌پردازیم و در گفتار سوم نیز پروژه‌ی فدرالیسم در عراق

جدید را مورد بحث قرار می‌دهیم. به همین جهت، در این گفتار در یک قسمت به گفتمان فدرالیسم در میان اپوزیسیون عراق و در قسمت دیگر به مقررات و رژیم فدرالیسم در عراق جدید می‌پردازیم. در گفتار چهارم نیز مشکلات حقوقی و عملی فدرالیسم در عراق را مورد کنکاش قرار می‌دهیم و علاوه بر بررسی مشکلات حقوقی به معضلات جغرافیایی-سرزمینی، معضل توزیع ثروت اقتصادی و معضلات ناشی از وجود گفتمان‌های رقیب در خصوص جایگاه کردستان می‌پردازیم.

### گفتار اول: چارچوب مفهومی و استراتژیک بحث

به طور کلی می‌توان از سه شکل اصلی حکومت نام برد. نوع اول، حکومت‌های وحدت‌گرا یا یکپارچه<sup>۱</sup> هستند که در آنها حکومت مرکزی، قدرت برتر است و حکومت‌های محلی و منطقه‌ای اختیارات خود را از مرکز می‌گیرند (Schick and pfister, 1972: 34).

کنفدراسیون<sup>۲</sup>، شکل دیگر حکومت است که در آن چندین دولت مستقل تصمیم می‌گیرند که به منظور پایدار ماندن خود در زمینه‌های دفاعی، اقتصادی، نظامی و سیاسی با یکدیگر اشتراک مساعی داشته باشند و براساس معاهده‌ای میزانی از حاکمیت خود را به یک سازمان مشترک مرکزی واگذار کنند (قاضی، ۱۳۸۹: ۸۷).

در این شکل از حکومت دولت‌های مستقل و حاکم از لحاظ حقوق بین‌الملل وجود دارد و اعضا در سیاست داخلی و خارجی خود آزاد هستند. از آن جایی که این اتحادیه‌ها، توازن قوای رضایت‌مندانه‌ای را بین صلاحیت‌ها و اختیارات مرکز و دولت‌های عضو ایجاد نکرده‌اند، اغلب به اتحادیه‌های قوی‌تری از طریق فدراسیون گرایش پیدا کرده‌اند. مانند منسوخ شدن کنفدراسیون ایالت متحده در سال ۱۷۸۷ (Grant, 1997:350).

---

1. Unitarist Government  
2. Confederation

آخرین شکل از حکومت، فدراسیون<sup>۱</sup> است. کلمه‌ی فدرال برگرفته از واژه لاتینی foedus یا foedris به معنای اتحادیه<sup>۲</sup>، پیمان<sup>۳</sup>، مجمع<sup>۴</sup> یا اتفاق<sup>۵</sup> است. در صورتی که چند کشور مستقل و حاکم تصمیم بگیرند که بنابر ملاحظاتی سرنوشت خود را در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظامی به هم پیوند بزنند و با کمک و معاضدت یکدیگر قدرت بزرگ‌تر و فراگیرتری را به وجود آورند، گام اساسی به سوی کشور فدرال برداشته شده است (قاضی، ۱۳۸۹: ۹۰). عده‌ای از صاحب‌نظران آن را «جمهوری جمهوری‌ها»<sup>۶</sup> (Forsyth, 1994: 15) و عده‌ای آن را «حکومت بر خود به علاوه حکومت مشترک»<sup>۷</sup> می‌نامند (Elazar, 1987: 12).

گراهام اسمیت<sup>۸</sup> معتقد است که فدرالیسم به عنوان شکلی از پلورالیسم جغرافیایی در حال جلب توجه کشورهای است که در صدد حفظ وحدت دولت در جوامع چند قومی هستند (Smith, 1995).

مورای فورسیث<sup>۹</sup> معتقد است، مردمی که از لحاظ زبان، نژاد و فرهنگ مختلف هستند، می‌توانند مزایای عضویت مشترک در یک فدراسیون را احساس کنند (Forsyth, 1989: 4). ریمون آرون<sup>۱۰</sup> نیز معتقد است که در پاره‌ای از کشورها فدرالیسم پاسخی است برای مشکل همزیستی ملیت‌های مختلف در داخل یک کشور. ژرژ سل<sup>۱۱</sup>، استاد فرانسوی حقوق عمومی، سه قانون را برای تحقق کشور فدرال مؤثر می‌داند. قانون اول، قانون فراداشت<sup>۱۲</sup> است که مقصود ایجاد نهادهای مشترکی است

---

1. Federation  
 2. Union  
 3. Compact  
 4. Assembly  
 5. Entente  
 6. State of states  
 7. Self- Rule plus Shared Rule  
 8. Graham Smith  
 9. Murray Forsyth  
 10. Raymond Aron  
 11. George Scelle  
 12. Superposition

که قلمرو عملکرد آن کلیه‌ی اعضای دولت فدرال است و در سطح فراتری از دولت‌های عضو عمل می‌کنند. قانون دوم، قانون خود مختاری<sup>۱</sup> است؛ یعنی هر یک از دولت‌های عضو عضو دارای صلاحیت سازمانی و سیاسی خود است و قانون سوم، قانون مشارکت<sup>۲</sup> است و مقصود این است که هر یک از دول عضو در یک کشور فدرال بتواند در سرنوشت کلی این جامعه حاکم باشد.

به طور کلی با توجه به نظریه‌های مختلف فدرالیسم و تجارب نظام‌های فدرال به شاخصه‌های مختلف در این نظام‌ها پی می‌بریم که عبارتند از: ۱- دوگانگی<sup>۳</sup> در زمینه‌ی اقتدار سیاسی (وجود حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی)؛ ۲- تفکیک اختیارات و صلاحیت‌ها بین مرکز و ایالات؛ ۳- عدم تمرکز در قدرت به صورت افقی (بین قوای سه گانه و ارگان‌های مختلف) و عمودی (بین مرکز و مناطق)؛ ۴- وجود قانون اساسی مدون و نوشته شده؛ ۵- برتری قانون فدرال بر قوانین ایالتی؛ ۶- عدم توانایی ایالات در جدایی خواهی از دولت فدرال؛ ۷- سیستم دو مجلسی؛ ۸- وجود دادگاه‌های فدرال.

با توجه به آنچه که گفته شد، تعاریف موجود در خصوص فدرالیسم مبتنی بر اشکال خاصی از حکومت فدرال امروزی مثل ایالات متحده آمریکا، کانادا، سوئیس، آلمان و در سایر کشورهای شناخته شده‌ی فدرال است؛ اما شکل فدرالیسم موجود در عراق، از نوع خاصی است که با مطالعه و بررسی آن در عمل متوجه می‌شویم که شباهت‌های زیادی به دو شکل اصلی دیگر حکومت یعنی وحدت گرایی و کنفدرالیسم دارد.

---

1. Autonomy  
2. participation  
3. Duality

### گفتار دوم: پویش تاریخی عراق به سمت فدرالیسم

ظهور پان عربیسم<sup>۱</sup> در عرصه‌ی سیاسی عراق به عنوان یک ایدئولوژی ملی و عربی شدن ارتش، دولت و حکومت، از همان ابتدای تشکیل دولت عراق، یعنی از اوایل دهه ۱۹۲۰ با اعتراض مخالفان مواجه شد (وایمر، ۱۳۸۷: ۹۱).

در این راستا محرومیت کردها و شیعیان از قدرت سیاسی بر پایه‌ی قومی یا مذهبی باعث بروز جنبش‌های مذهبی<sup>۲</sup> شیعه‌گرایانه در میان شیعیان و جنبش‌های قومی - ناسیونالیستی<sup>۳</sup> در میان کردها شد. در این گفتار قصد داریم که به این جنبش‌ها و پوشش‌ها بپردازیم.

### الف) پویش تاریخی جنبش‌های مذهبی شیعیان در عراق

از دوره‌ی انقلاب ۱۹۲۰ تا سال ۱۹۵۸ یعنی سال تأسیس رسمی حزب الدعوه، به نوعی بحران در گرایش‌های اسلامی در عراق به وجود آمد. در این دوران، حوزه‌های علمیه به درون‌گرایی تن دادند و به گونه‌ای مستقیم و یا غیرمستقیم مقوله جدایی دین از سیاست را پذیرفتند.

با به قدرت رسیدن عبدالکریم قاسم، کمونیست‌ها نفوذ بسیار وسیعی پیدا کردند و جامعه‌ی عراق به جامعه‌ای تبدیل شد که در آن اسلام در حالت غریبانه و منزوی قرار داشت. از سوی دیگر، شکل‌گیری جنبش‌های اسلامی پراکنده در سایر نقاط جهان اسلام و بهره‌گیری از تجاربی مثل اخوان المسلمین و حزب التحریر، آگاهی‌های شیعیان عراق بیدار شد و انتقال به فاز فعالیت حزبی آغاز شد و در این شرایط بود که حزب الدعوه پای به عرصه‌ی وجود نهاد (ادیب موسوی، ۱۳۸۳: ۱۰ - ۸).

---

1. Pan Arabism  
2. Religious Movements  
3. Ethno - national Movements

در واقع، گفته می‌شود که تنها حرکت شیعی سازمان یافته تا زمان سقوط صدام، توسط حزب الدعوه صورت گرفته است. این حزب تا زمان سقوط صدام سه دوره متمایز را در توسعه خود تجربه کرده است. مرحله گسترش ابتدایی، مرحله تحمل دوران فشار و حرکت به سوی نظامی‌گری و بالأخره فعالیت زیرزمینی و در تبعید (شاناهان، ۱۳۸۷: ۲۶۱ - ۲۵۹). این حزب در کنفرانس‌های اپوزیسیون عراق شرکت داشت و یکی از اعضای دفتر سیاسی حزب، شرکت در نشست مقدماتی کنگره‌ی صلاح‌الدین و سپس در خود کنگره‌ی را به منظور تغییر رویکرد کنگره گفتمان سیاسی آن دانست (ادیب و موسوی، ۱۳۸۳: ۶۶ - ۶۵).

اما این حزب از حضور در اجلاس لندن که به دعوت انگلستان در سال ۲۰۰۲ صورت گرفت خودداری کرد و دلیل آن را عدم توجه و اهتمام کمیته‌ی مقدماتی به دیدگاه‌های خود ذکر کرد (برنابلداجی، ۱۳۸۲: ۱۸۷-۱۸۶).

#### ب) پوشش تاریخی جنبش‌های قومی - ناسیونالیستی کرد

براساس بخش سوم پیمان سور در ۱۰ اوت ۱۹۲۰، یک کردستان مستقل پیش‌بینی شد که قرار بود تحت قیمومیت جامعه‌ی ملل باشد، اما این قرارداد به دلیل مخالفت‌های ترکیه در مورد کردها به انجام نرسید. در این باره قدرت‌های بزرگ و به خصوص بریتانیا هیچ اقدامی انجام ندادند. این جریان تا انعقاد معاهده‌ی لوزان در ۲۴ ژوئیه ۱۹۲۳ تداوم یافت که در این قرارداد از کردها و حقوق شان سخنی به میان نیامد. از طرفی با کوتاه آمدن ترکیه نسبت به موصل کردنشین، انگلستان با استفاده از قوه‌ی قهریه‌ی جنبش ناسیونالیستی، شیخ محمود برزنجی را در ۴ دسامبر ۱۹۲۳ سرکوب کرد (چوبتاشانی، ۱۳۸۲: ۱۰۷-۱۰۶).

شورای جامعه‌ی ملل در ۱۶ دسامبر ۱۹۲۵ رأی به انضمام ولایت موصل به عراق - که متشکل از بغداد و بصره بود - داد. به این شکل، مسأله‌ی کردها از چارچوب حقوق بین‌الملل خارج شد و وارد چارچوب حقوق داخلی عراق گردید.

تاریخ الحاق ولایت کردنشین موصل به عراق را باید سرآغاز شروع مبارزات طولانی کردهای عراق و طی مسیر پر درد و رنج و کشمکش‌های خونبار دانست. از سال ۱۹۳۲ یعنی سال خارج شدن عراق از تحت قیمومیت جامعه‌ی ملل تا سال ۱۹۴۶، ملامصطفی بارزانی، بانی و رهبر حزب دموکرات کردستان عراق، مبارزه‌ی مسلحانه کردها علیه دولت عراق را ادامه داد. در سال ۱۹۵۸ با به قدرت رسیدن عبدالکریم قاسم، بارزانی به عراق بازگشت و با مذاکره با دولت به فکر حل مسأله‌ی کردها بود، اما با به قدرت رسیدن عبدالسلام عارف این مذاکرات به پایان رسید (الیس، ۱۳۸۷: ۲۰۷).

با به قدرت رسیدن بعثی‌ها، درگیری‌ها ادامه یافت و در خلال همین درگیری‌ها موافقت‌نامه‌ی ۱۱ مارس ۱۹۷۰ مابین کردها و دولت مرکزی امضا شد که در آن به خودمختاری و منابع کردستان (به ویژه حوزه‌های نفتی) توجه شد، اما رژیم بعث به تعهدات خود وفادار نماند و با انعقاد قرارداد الجزایر در مارس ۱۹۷۵ بین شاه و صدام حسین و قطع حمایت شاه از کردها جبهه‌ی کردها منشعب و اتحاد کردها تضعیف گردید. در واقع، این قرارداد باعث شد کردها هر آنچه را که تا آن زمان به دست آورده بودند، از دست دهند (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۸۶: ۱۳۳).

با پیروزی انقلاب اسلامی، قرارداد الجزایر توسط صدام زیر پا گذاشته شد و به ایران اعلام جنگ شد (الیس، ۱۳۸۷: ۲۰۹).

کردهای عراق در دوران جنگ تحمیلی به دلیل تضعیف هر چه بیشتر عراق و محدود کردن قدرت مانور اپوزیسیون کرد ایرانی از سوی ایران حمایت شدند. از سوی دیگر، رژیم بعث عراق سیاست سرکوب خود علیه کردها را تشدید کرد و در بمباران



شیمیایی حلبچه پنج هزار نفر کشته شدند و در عملیات‌های چهارگانه انفال، ۱۲۷۶ روستا تخریب و ۱۸۲ هزار نفر کشته شدند (جوانمردی صاحب، ۱۳۸۰: ۲۴ - ۲۱).

در اوت ۱۹۹۰ صدام به کویت حمله کرد. این امر باعث شکل‌گیری جبهه متحدین کویت و آزادسازی کویت شد. در این دوران شیعیان در جنوب و کردها در شمال علیه صدام قیام کردند که این بار نیز با خشونت هرچه تمام‌تر سرکوب شدند، اما آوارگی کردها در کوهستان‌های پر از برف در مرزهای ایران و ترکیه انعکاس وسیعی در رسانه‌های غرب داشت و براساس قطعنامه ۶۸۸ شورای امنیت، مناطق امن در بالای مدار ۳۶ درجه ایجاد شد که شامل استان‌های اربیل، دهوک و سلیمانیه می‌شد. از این زمان به بعد، کردستان حالت یک دولت خود مختار پیدا کرد و دو نیروی اصلی آن را حزب دموکرات و اتحادیه میهنی تشکیل می‌دادند. اولین انتخابات محلی در اواسط سال ۱۹۹۲ برگزار شد و منجر به تشکیل اولین دولت عراقی کرد و پارلمان کرد گردید (الیس، ۱۳۸۷: ۲۱۱ - ۲۰۹).

ادامه‌ی حیات دولت خود مختار منطقه‌ی کردستان در پناه حمایت نظام بین‌الملل با مجموعه‌ی وسیعی از اقدامات در خور توجه در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، نظامی و فرهنگی شد (مقصودی، ۱۳۸۲: ۸۸ - ۸۵).

در واقع، کسب این دستاوردها نشان از این موضوع است که مهم‌ترین پیشرفت در عرصه‌ی جنبش‌های قومی - ناسیونالیستی کردها در این دوران صورت گرفته است.

### **گفتار سوم: پروژهی فدرالیسم در عراق جدید**

در این گفتار سعی داریم که ابتدا گفتمان فدرالیسم در میان اپوزیسیون عراق را توضیح دهیم و سپس نشان دهیم که این نظام حکومتی در عراق حاوی چه نکات و مسائل برجسته‌ای در خصوص فدرالیسم است.

### الف) گفتمان فدرالیسم در میان اپوزیسیون عراق

متعاقب شکل‌گیری حکومت خود مختار منطقه‌ی کردستان و در طی نشست‌هایی که در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ در دمشق، وین و شهرک صلاح‌الدین (در اطراف اربیل در کردستان عراق)، یک عراق «فدرال و دموکراتیک» مورد پذیرش معارضین حکومت عراق قرار گرفت (چوبتاشانی، ۱۳۸۲: ۱۱۵)، اما باید گفت که گفتگو و مذاکرات جهت‌گزینش فدرالیسم و تغییر سیستم سیاسی عراق، از سال قبل از حمله‌ی آمریکا به عراق یعنی از سال ۲۰۰۲ شروع شد. در این زمینه اجلاس‌ها و گردهم‌آیی‌های متعددی صورت گرفت که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱- **اجلاس واشنگتن:**<sup>۱</sup> در این اجلاس که در آگوست ۲۰۰۲ در واشنگتن برگزار شد، درباره‌ی راه‌های سرنگونی صدام گفتگو شد. هر چند مقامات آمریکایی تنها به این موضوع بسنده کردند که بین گروه‌های معارض هماهنگی برقرار شود. با این حال، وزارت‌خانه‌های خارجه و دفاع در پی آن بودند که میزان توانایی مخالفان صدام و نگرش آن‌ها به آینده‌ی عراق را برآورد نمایند (روزنامه‌های ایران، ۱۸ مرداد ۱۳۸۱).

۲- **کنگره لندن:**<sup>۲</sup> این کنگره در دسامبر ۲۰۰۲ در لندن برگزار شد و در آن ۳۲۰ تن از معارضان عراقی که شامل افراد مستقل و نمایندگان بیش از پنجاه حزب بودند، در هتل لوکس «هیلتون متروپل» اجتماع کردند. هدف، تکلیف‌نهایی ساختار آینده‌ی عراق در دوران پسا صدام بود. در این کنگره لااقل روی دو موضوع وحدت نظر نسبی وجود داشت: اول فدرالی کردن عراق و دوم استقرار نظامی دموکراتیک (روزنامه ایران، ۲۵ آذر ۱۳۸۱). در واقع، گفته می‌شود که اپوزیسیون عراق برای نخستین بار در این کنفرانس حمایت خود را از فدرالیسم اعلام کرد، زیرا معتقد بودند که فدرالیسم برای دموکراسی

---

1. Washington Meeting

2. London Congress

ضروری است و علت آن این است که فدرالیسم از اراده‌ی اقلیت در برابر اراده‌ی اکثریت حمایت می‌کند (برنکاتی، ۱۳۸۷: ۱۲۸).

### ۳- اجلاس هیأت تطبیق فدرالیسم<sup>۱</sup> در صلاح‌الدین: در این اجلاس که در ماه

مارس ۲۰۰۳ در شهرک صلاح‌الدین اربیل برگزار شد، برخی از رهبران اپوزیسیون خواستار آن بودند که هیأت‌های شرکت کننده اساس دولت موقت را تشکیل دهند که دولت بوش با این طرح مخالفت کرد و اعلام نمود که یک ژنرال آمریکایی بعد از سرنگونی صدام حکومت می‌کند. با این وجود، مقامات آمریکایی گفتند که کمیته‌ی معارضین نقش برقرار کننده‌ی تماس با دولت موقت را عهده‌دار خواهند بود (روزنامه همشهری، ۱۱ اسفند ۱۳۸۱).

### ۴- گردهم‌آیی ناصریه<sup>۲</sup>: این گردهم‌آیی در زمان فروپاشی رژیم بعث عراق در

آوریل ۲۰۰۳ برگزار شد و نخستین اجلاس آمریکا و معارضین برای تشکیل دولت بود. در این اجلاس، امکان بحث‌های مقدماتی درباره‌ی اصولی که آینده نظام خودگردان عراق بر آن استوار خواهد بود، فراهم شد (روزنامه ایران، ۲۴ فروردین ۱۳۸۲).

### ۵- اعلامیه شورای حکومتی موقت عراق<sup>۳</sup>: پل برمر<sup>۴</sup>، حاکم آمریکایی عراق در ۱۳

جولای ۲۰۰۳، شورایی به نام «شورای حکومت انتقالی عراق<sup>۵</sup>» تشکیل داد. بر این اساس، ۹ نفر برای تصدی ریاست دوره‌ای شورا انتخاب شدند که ۵ نفر از آنها شیعه، ۲ نفر کرد و ۲ نفر عرب سنی بودند. اما طرح فدراتیو عراق با توجه به محتوای گفتگوی محرمانه «جان ابوزید» و هیأت رئیسه ۹ نفره فاش شد. در این جلسه مقرر شد که عراق به چهار ایالت تقسیم شود که عبارت بودند از ایالت شمالی، ایالت مرکزی، ایالت اوسط و ایالت جنوبی (امیر احمدیان، ۱۳۸۲: ۲۶۱ - ۲۴۳).

---

1. The Meeting of Adaptative Body of Federalism  
2. Assembly of Nasiriyah  
3. The Declaration of Iraqi Interim Governing Council  
4. 5. Paul Bremer  
5. The Iraqi Transitional Governing Council

### ب) مقررات فدرالیسم در قانون اساسی دائم عراق

در قانون اساسی دائم عراق مقررات و رژیم فدرالیسم مشخص شده است. بر این اساس، می‌توان گفت مهم‌ترین مقررات فدرالیسم در این قانون اساسی عبارتند از:

۱- به رسمیت شناختن فدرالیسم برای اداره کشور: بر این اساس، طبق ماده اول

قانون اساسی، نظام حکومتی عراق «جمهوری پارلمانی، دموکراتیک و فدرال» است.

۲- به رسمیت شناختن زبان کردی در کنار زبان عربی به عنوان یکی از دو زبان

رسمی عراق: در این راستا، ماده چهار قانون اساسی عراق، زبان عربی و زبان کردی را زبان‌های رسمی عراق اعلام کرده است.

۳- مشخص نمودن قوای حکومت فدرال: در این مورد بخش سوم قانون اساسی

عراق در سه فصل قوای حکومتی فدرال و وظایف هر یک را به تفکیک بیان کرده است.

۴- تفکیک اختیارات و صلاحیت‌ها بین مرکز و مناطق: در این زمینه، ماده ۱۰۸

وظایف و اختیارات انحصاری<sup>۱</sup> مقامات فدرال را برشمرده و ماده ۱۱۱ وظایف و اختیارات مشترک<sup>۲</sup> بین مقامات فدرال و مناطق را ذکر کرده است. براساس ماده ۱۱۲ نیز اعلام شده است که «هر آن چه که در وظایف و اختیارات انحصاری مقامات فدرال تصریح نشده در حیطه‌ی اختیارات مناطق و استان‌های سازماندهی نشده است» که می‌توان این اختیارات را اختیارات رزرو شده<sup>۳</sup> یا انحصاری مناطق - مثل اختیار ایالت‌های آمریکا بر اساس متمم دهم قانون اساسی ایالات متحده - دانست.

۵- تضمین مشارکت عادلانه مناطق و استان‌های سازماندهی نشده در اداره‌ی

نهادهای مختلف فدرال: در این چارچوب براساس ماده ۱۰۳ یک سازمان کل برای تضمین مشارکت عادلانه مناطق و استان‌های سازماندهی نشده، تشکیل می‌شود.

---

1. Exclusive Powers  
2. Concurrent Powers  
3. Reserved Powers

#### ۶- مشخص نمودن نحوه‌ی تشکیل مناطق فدرال: در این زمینه براساس بند ۲ ماده

۱۱۴، فدرالیسم به منطقه‌ی کردستان محدود نمی‌شود، بلکه در صورت تمایل به هر چند استان اجازه می‌دهد که یک واحد فدرال تشکیل دهند. بر اساس ماده ۱۱۵، مجلس نمایندگان اقدامات اجرایی ویژه مناطق را مشخص می‌کند و در ماده ۱۱۶ نیز، شیوه‌های تشکیل مناطق با درخواست برگزاری همه‌پرسی مشخص شده است. اما هنوز مشخص نیست که غیر از اقلیم کردستان سایر اقالیم چگونه تشکیل خواهند شد. آیا سه اقلیم کرد، شیعه و سنی‌نشین تشکیل می‌شوند یا دو اقلیم کردنشین و عرب‌نشین و یا این که قاعده به شکل دیگری خواهد بود.

#### ۷- اعطای اختیارات فدرالی<sup>۱</sup> به مناطق و استان‌ها: در این مورد بر اساس بند ۱

ماده ۱۱۸ ذکر شده است که مقامات مناطق می‌توانند در صورتی که در اختیارات انحصاری مقامات فدرال در قانون اساسی تداخل ایجاد نشود، در قوانین خود اصلاحاتی ایجاد کنند. همچنین بر اساس بند ۴ همین ماده، دفاتر فدرال مناطق و استان‌ها در سفارت‌خانه‌ها و هیأت‌های دیپلماتیک تشکیل می‌شود تا به پیگیری امور فرهنگی، اجتماعی و توسعه‌ای رسیدگی کند که بدعت‌گذاری کم سابقه‌ای در نظریه فدرالیسم است، زیرا به مناطق و استان‌ها اجازه داده شده است که در سفارت‌خانه‌ها و دفاتر نمایندگی عراق در خارج از کشور، دفتر و نمایندگی داشته باشند. این مسأله به وضوح دخالت مناطق در صلاحیت‌های بین‌المللی و انحصاری دولت مرکزی را نشان می‌دهد و مشخص می‌سازد که سیستم اداری عراق بیش از آن که به سیستم‌های فدرال شباهت داشته باشد، مشابه سیستم‌های کنفدرال است که در آن مناطق و ایالات از حق تصمیم‌گیری بیشتری برخوردارند.

#### ۸- اعطای اختیارات ویژه به کردها و مستولی کردن مناطق بر ساختار عمومی

قانون: در این چارچوب بر اساس مواد ۱۱۲ تا ۱۱۹ و همچنین ماده ۱۳۷ قوانین پیش‌بینی

---

1. Trans - Federal Powers

شده‌اند که اولاً؛ فدرالیسم را در منطقه‌ی کردستان به رسمیت شناخته‌اند و ثانیاً؛ مناطق بر ساختار عمومی قانون در این کشور حاکم و مستولی شده‌اند. بر این اساس ماده ۱۱۴، کردستان را یک ایالت فدرال تلقی می‌کند و ماده ۱۳۷، تداوم اجرای قوانین دولت خودمختار کردستان را در صورتی که مغایر با قانون اساسی نباشند، به رسمیت می‌شناسد. در ماده ۱۱۷ به مناطق اجازه داده شده است که با تدوین قوانین خاص خود، ساختار حکومت منطقه و اختیارات مناطق را مشخص کنند. براساس بند اول ماده ۱۱۸، دولت‌های منطقه‌ای مجاز شده‌اند که اختیارات اجرایی و قضایی خارج از حیطه انحصاری مقامات فدرال را اعمال کنند و در بند دوم همین ماده نیز، به مناطق اجازه اصلاحات در قوانین فدرال در صورت عدم تداخل قانون فدرال و قانون هر منطقه داده شده است. در بند سوم، توزیع عادلانه درآمدهای فدرال و در بند چهارم، همان‌طور که گفته شد نوعی بدعت‌گذاری کم سابقه پذیرفته شده است. بالاخره، در بند آخر این ماده تشکیل نیروهای امنیت داخلی به دولت هر منطقه محول شده است.

در بند ۲ ماده ۱۱۹، اختیارات اداری مالی گسترده‌ای به مناطق سازمان یافته محول شده و بر اساس بند ۵ همین ماده، شورای استان‌ها و امور مالی آنها مستقل از هر وزارت‌خانه یا نهادهای مرتبط با آن دانسته شده است.

#### گفتار چهارم: معضلات حقوقی و عملی فدرالیسم

در این گفتار سعی داریم که معضلات و مشکلات فدرالیسم در عراق را از لحاظ حقوقی و عملی بررسی کنیم. به همین جهت، ابتدا به معضلات حقوقی و سپس به معضلات عملی فدرالیسم در عراق می‌پردازیم.

### الف) معضلات حقوقی فدرالیسم در عراق

همان‌طور که در قسمت چارچوب‌های مفهومی گفته شد، نظام‌های فدرال دارای خصیصه‌های مشترکی هستند. در این جا می‌خواهیم ببینیم که این خصوصیات تا چه میزان در نظام فدرال عراق وجود دارند. بر این اساس با بررسی نظام فدرال عراق متوجه نارسایی‌ها و معضلات ذیل می‌شویم.

- ۱- برای تأسیس یک اتحادیه فدرال، حداقل به وجود دو ایالت نیاز داریم در حالی که در عراق در حال حاضر تنها اقلیم کردستان به عنوان یک واحد فدرال ایجاد شده است.
- ۲- در حالی که مشخصه‌ی بارز فدرالیسم، حاکمیت دوگانه یا سهیم شدن در قدرت بین حکومت مرکزی و ایالات است (Mckay, 2001: 60)، اما در عراق به خاطر عدم شکل‌گیری اقلیم دیگر این مسأله منتفی است و استان‌ها و مناطق به مانند واحدهای یک دولت یکپارچه با آنها رفتار می‌شود.
- ۳- در اقلیم کردستان به عنوان یک واحد فدرال؛ ادارات، ارگان‌ها و نهادهای قانونی مختص یک ایالت وجود دارد، اما در مناطق شیعه و سنی‌نشین به علت عدم شکل‌گیری اقلیم، همان مجلس مرکزی عراق قانون‌گذاری می‌کند و رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر همان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر کل عراق هستند.
- ۴- در نظام فدرال عراق، حکومت مرکزی فاقد «اختیارات ضمنی<sup>۱</sup>» برای برخورد با مسائل روز است. در حالی که در نظام‌های فدرال مثل آمریکا، دولت مرکزی بر اساس «بند لازم و شایسته<sup>۲</sup>» یعنی پاراگراف آخر اصل اول قانون اساسی دارای اختیار تصویب تمامی قوانینی است که برای اجرای اختیارات دیگر لازم و شایسته است.
- ۵- در نظام فدرال عراق، تفکیک اختیارات و صلاحیت‌ها بین مرکز و مناطق نیز به دلیل عدم شکل‌گیری اقلیم و مناطق دیگر صورت نگرفته است.

---

1. Implied Powers

2. Proper and Necessary Clause

۶- در همه‌ی کشورها فدرال به جز کامرون، نظام قانون‌گذاری دو مجلسی است. در عراق نیز اگر چه براساس ماده ۴۷ قانون اساسی دائم، قوه‌ی مقننه از دو نهاد مجلس نمایندگان و شورای مناطق و استان‌ها تشکیل یافته است، اما به علت عدم شکل‌گیری اقالیم دیگر فعلاً فقط مجلس نمایندگان موجودیت دارد.

۷- اگرچه در عراق، دادگاه عالی فدرال با توجه به ظواهر قضیه وجود دارد، اما این دادگاه به هنگام انجام وظیفه ضعیف عمل کرد، و حتی در مورد ماده ۵۸ قانون موقت و ماده ۱۴۰ قانون دائمی این کشور در رابطه با کرکوک و مناطق مورد منازعه کردها و اعراب و حتی ترکمن‌ها، نتوانسته موضوع را حل و فصل و یا اظهارنظر کند.

۸- با توجه به شناسایی کردستان به عنوان یک واحد فدرال، فروداشت فدرالیسم مورد قبول کردهاست، اما فراداشت این نظام یعنی نهادهای شاملی که در کل مناطق و استان‌های عراق دخالت داشته باشد، مورد قبول آنها نیست.

#### ب) مشکلات و معضلات عملی فدرالیسم در عراق

در این مورد می‌توان از سه معضل مهم نام برد که عبارتند از:

۱ - معضلات ناشی از وضعیت جغرافیایی سرزمینی: فدرالیسم عراق از نوع قومی - اداری است، زیرا براساس ماده ۵۳ قانون موقت عراق و براساس بند اول ماده ۱۱۴ قانون اساسی دائم، فدرالیسم عراق به علت به رسمیت شناخته شدن و برپایی منطقه‌ی کردستان که دارای سکنه‌ی کرد است، فدرالیسم قومی است. از طرف دیگر، مفهوم اداری فدرالیسم در ماده ۶۳ قانون اساسی دائم عراق مستتر است. در این راستا، در این ماده آمده است که «ایجاد شورای قانونگذاری موسوم به شورای فدرالی متشکل از نمایندگان مناطق و استان‌های سازمان نیافته در یک منطقه که تشکیل این شورا و شروط عضویت در آن و وظایفش در قانونی که به تصویب دو سوم نمایندگان مجلس می‌رسد، مشخص می‌شود». در این ماده جنبه‌ی اداری فدرالیسم در



مفهوم ما و رای فدرال پنهان شده است، بدین مفهوم که یک یا دو منطقه‌ی همجوار یا محصور در مناطق کردنشین صرف نظر از تفاوت‌های قومی و مذهبی خود به دلیل ماهیت غیر کردی خود به عنوان مناطق «سازمان نیافته» ملزم به تنظیم قوانین خود با منطقه کردستان خواهند بود (آقا علیخانی، ۱۳۸۳: ۲۷).

این سیستم از حکومت فدرال قبلاً در هیچ یک از نظام‌های فدرال سابقه نداشته است. مقایسه‌ی عراق با نمونه‌ی بلژیک و تبدیل سیستم وحدت‌گرا به فدرال و ایجاد «نظام فدرال مبتنی بر قومیت» نمی‌تواند قابل استناد باشد، چرا که بلژیک از اتحاد دو قومیت به وجود آمده است که علی‌رغم وجود اختلافات فرهنگی و زبانی، دارای تمرکز جغرافیایی مشخص هستند به نحوی که هلندی زبان‌ها در شمال و فرانسوی زبان‌ها در جنوب مستقر هستند، اما در عراق - حداقل در بخش عربی آن که سه چهارم کشور را در بر می‌گیرد - اقوام در یک موقعیت متمرکز جغرافیایی استقرار نیافته‌اند. فدرالیسم عراق به فدرالیسم مبتنی بر مذهب و زبان سوییس نیز شباهت ندارد، زیرا جمعیت شیعه و سنی آن از نظر جغرافیایی در هم آمیخته‌اند و دلیل شیعه یا سنی نشین نامیدن یک منطقه، نه بافت شیعه و یا سنی آن منطقه، بلکه اکثریت شیعه و سنی مستقر در آن منطقه است. در حالی که در سوییس بافت مذهبی و زبانی در هر کانتون حفظ شده است (همان، ۲۸).

مسأله‌ی دیگر، مسأله‌ی حفظ شهر کرکوک توسط کردهاست. در حالی که کردها اعتقاد دارند که اگر چه در اثر سیاست‌های ترحیل (کوچ دادن اجباری کردها به مناطق دیگر) و تعریب (عربی کردن شهر کرکوک و انتقال اعراب سنی به این شهر) بافت جمعیتی این شهر تغییر کرده است، اما از لحاظ تاریخی یک شهر کردنشین است و باید به منطقه‌ی تحت حاکمیت کردها ملحق شود. اما هم ترکمن‌ها و هم اعراب سنی که قسمت عمده‌ای از جمعیت این شهر را تشکیل می‌دهند و هم کشور ترکیه و هم اتحادیه عرب با این الحاق

مخالف هستند، زیرا معتقدند که این مسأله زمینه را برای تشکیل دولت مستقل کرد و تجزیه‌ی عراق فراهم می‌کند.

## ۲- معضلات ناشی از توزیع عادلانه‌ی ثروت اقتصادی در عراق: یکی دیگر از

مشکلات و مسائلی که بر سر راه تحقق کامل و موفقیت فدرالیسم در عراق وجود دارد، مربوط به توزیع عادلانه‌ی ثروت در عراق است. با توجه به این که سیاست‌های تمرکز گرایانه‌ی رژیم صدام و در رأس آن حزب بعث و دیگر نظام‌های سیاسی حاکم بر عراق بیشترین زیان‌ها را متوجه کردها و شیعیان کرده بود، بنابراین این دو گروه در صدد بودند، ضمن حفظ وحدت ملی و از طریق یک فرایند سیاسی، نظام عادلانه‌ی قدرت و ثروت را حاکم نمایند. به همین خاطر، در قانون اساسی عراق علاوه بر توزیع قدرت (فدرالیسم) به توزیع ثروت (منابع نفت و گاز) نیز توجه شده است. در این راستا، ماده ۱۰۹ قانون اساسی عراق تصریح می‌دارد که نفت و گاز در تملک همه‌ی مردم عراق و در همه‌ی مناطق و استان‌هاست. در بند اول ماده ۱۱۰، دولت فدرال به همراه دولت‌های منطقه‌ای و استان‌ها مسئول اداره‌ی امور نفت و گاز استخراج شده از چاه‌های نفت به منظور توزیع عادلانه و منصفانه‌ی درآمدهای حاصله در سراسر کشور است تا ضمن جلوگیری از اجحاف حق سابق در مورد پاره‌ای از مناطق، توسعه‌ی متوازن بخش‌های مختلف کشور فراهم شود در بند دوم همین ماده نیز دولت فدرال و دولت‌های منطقه‌ای و استان‌های تولید کننده با هم سیاست‌های استراتژیک لازم را برای گسترش ثروت نفت و گاز ترسیم می‌کنند تا با استفاده از مکانیسم‌های مناسب، بیشترین منافع ملت عراق تحقق یابد.

مسأله و چالشی که در این جا وجود دارد، این است که به دلیل تمرکز عمده‌ی منابع نفتی و ثروت در شمال و جنوب عراق که در آن کردها و شیعیان ساکن هستند، عمدتاً اهل سنت که در مرکز این کشور حاکم هستند، در میزان برخورداری از ثروت‌های ملی در حاشیه قرار خواهند گرفت و به همین دلیل یکی از راه‌هایی را که اهل سنت به طور

غیرمستقیم برای قبول فدرالیسم پیشنهاد می‌کنند، حفظ حقوق سنی‌ها با دادن امتیاز بیشتر از درآمدهای نفتی در برابر قبول فدرالیسم در عراق است (ربانی، ۱۳۸۴: ۸).

### ۳- معضلات ناشی از وجود گفتمان‌های رقیب در خصوص جایگاه کردستان:

یکی دیگر از مشکلاتی که بر سر راه تحقق فدرالیسم در عراق وجود دارد، به واسطه‌ی وجود گفتمان‌های رقیبی است که در خصوص جایگاه کردستان چه در بین مردم و چه در بین روشنفکران و نخبگان کرد وجود دارد. بر این اساس، می‌توان از سه گفتمان مشخص به شرح ذیل نام برد:

**الف) گفتمان فدرالیسم:** همان‌طور که گفته شد، هم در اجلاس گروه‌های اپوزیسیون عراق و هم براساس قانون اساسی موقت و قانون دائم عراق، «فدرالیسم» به عنوان نظام حکومتی عراق پذیرفته شد. بر این اساس، در موقعیت حساس کنونی احزاب و گروه‌های مختلف کردی و رهبران آنها در عراق، دارای مواضع و محورهای مشترکی هستند. از جمله این که به دنبال تجزیه‌ی عراق نیستند و حکومت فدرالی را بهترین تضمین برای حقوق کردها می‌دانند. اما این مواضع به این علت نیست که وضعیت کنونی را ایده‌آل بدانند، بلکه ریسک و خطرپذیری ناشی از هر گونه تحول و مخالفت‌ها در سطوح داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی باعث شده است که از وضعیت کنونی یعنی «فدرالیسم» رضایت داشته باشند (مقصودی، ۱۳۸۲: ۸۹ - ۸۵).

در واقع، باید گفت که اگرچه «فدرالیسم» بیشتر در اثر تلاش‌های کردها به ثمر نهشته، اما این خواسته‌ی آخر آنها نیست، بلکه به دنبال این مسأله هستند که از فدرالیسم به عنوان گام اول در راستای رسیدن به استقلال کامل بهره ببرند، زیرا تثبیت طرح فدرالیسم زمینه را برای گسترش قدرت کردها و برآورده کردن آرزوی دیرینه‌ی آنها جهت کسب مشروعیت جهانی و تشکیل کردستان آزادتر فراهم می‌کند (ربانی، ۱۳۸۴: ۸).

ب) تشکیل دولت مستقل کرد<sup>۱</sup>: همان‌طور که گفته شد، هدف اصلی کردها در عراق تشکیل دولت مستقل کرد است، ولی چون زمینه‌های تشکیل آن را مهیا نمی‌بینند، با تسلیم شدن در مقابل واقعیات با اهداف سایر گروه‌های معارض عراق هماهنگ شده و در راستای شکل‌دهی به ثبات در عراق و حفظ تمامیت ارضی عراق، «فدرالیسم» را قبول کرده‌اند. بر این اساس، خواسته‌ی کردها برای تشکیل دولت فدرال، عبارت است از پذیرش اقلیم کردستان براساس نقشه‌ی منتشر شده در ماه جولای ۲۰۰۵؛ طبق این نقشه علاوه بر سه استان قبلی (اربیل، دهوک و سلیمانیه) که از سال ۱۹۹۲ در کنترل کردها بوده‌اند، مناطق جدیدی به کردستان اضافه شده‌اند که عبارتند از: کرکوک و تمام مناطق قرار گرفته در حاشیه‌ی جبل حمزین که از کرکوک به سمت شمال شرق بغداد کشیده شده است (ویسی، ۱۳۸۷). در واقع، کردها به این وسیله به دنبال این هستند که زمینه را برای استقلال ملت کرد در عراق فراهم کرده و «ملت سازی<sup>۲</sup>» را اساس «دولت سازی<sup>۳</sup>» قرار دهند و دولت - ملت مستقل کرد را در عراق تشکیل دهند.

این نگرش عمدتاً در بین جوانان کرد که بیشتر دوران زندگی آنها در دوران خودمختاری طی شده، برجسته‌تر است و این در حالی است که رهبران سیاسی کرد با توجه به واقعیات سیاسی روز، این مقوله را به عنوان هدفی بلند مدت می‌نگرند. البته بعضی اظهارنظرها از سوی این رهبران نیز نشان دهنده این است که آنها نیز به این مهم توجه دارند. در این راستا، مسعود بارزانی در مصاحبه با شبکه‌ی تلویزیونی NTV ترکیه اعلام کرده است که در صورت وقوع جنگ داخلی هیچ انتخابی برای کردستان غیر از استقلال باقی نمی‌ماند (کرمانی، ۱۳۸۶: ۱۴۷).

---

1. An Independent Kurdish State  
2. Nation -Building  
3. State - Building

تجزیه‌ی عراق، کشورهای منطقه را با بحران امنیتی مواجه می‌سازد و باعث می‌شود که بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی در این کشور نفوذ کرده و ثبات منطقه را بر هم بزنند. به همین جهت، اکثر کشورهای منطقه با آن مخالف هستند و تنها اسرائیل در چارچوب دکترین محورهای پیرامون بن‌گوریون - که براساس آن جهت تقویت حاشیه‌ی امنیت اسرائیل طرح اتحاد با کشورهای غیرعرب پیرامون طراحی شد - با آن موافق است. اگرچه آمریکایی‌ها با توجه به منابع متحدان استراتژیک خود از جمله ترکیه، کشورهای عربی و از همه مهم‌تر ثبات منطقه با تجزیه‌ی عراق موافق نیستند، اما طرح بحث‌هایی در محافل سیاسی آمریکا درباره‌ی تقسیم عراق توجه کشورهای منطقه را بیش از پیش به تقویت احتمال تشکیل دولت مستقل کرد جلب کرده است (کاکایی، ۱۳۸۷: ۳۷).

باید خاطر نشان کرد که کردستان مستقل از عراق چالش‌های متعددی مثل مشکل کشورهای همسایه‌ی دارای اقلیت، مشکل کرکوک، مشکل محصور ماندن در خشکی و توسعه‌ی زیرساخت‌های اقتصادی و شکاف داخلی میان احزاب و گروه‌های کرد مواجه است که بدون حل این معضلات، حیات سیاسی و اقتصادی آن با چالش‌های عدیده‌ای مواجه خواهد شد و ممکن است به یک «دولت شکست خورده»<sup>۱</sup> بدل شود.

**ج) ایده کردستان بزرگ<sup>۲</sup>:** علاوه بر فدرالیسم و تشکیل دولت مستقل کرد، یک گفتمان بسیار قوی و تاریخی وجود دارد که معطوف به ایجاد یک کردستان واحد و بزرگ، متشکل از تمام اقلیت‌های کرد در ایران، ترکیه، عراق و سوریه است. این ایده برای اولین بار توسط شیخ عبیداله شم‌دینان مطرح شد. وی که یک ناسیونالیست افراطی بود، معتقد بود که تنها در زمان سیه‌روزی مردم کرد، ایجاد کردستان مستقلی است که کردستان ایران و کردستان عثمانی (متشکل از کردستان عراق، ترکیه و سوریه امروزی) را در خود جای داده و متحد کند (کوچرا، ۱۳۷۷: ۲۶).

---

1. Failed State

2. The Idea of Great Kurdistan

تشکیل کردستان بزرگ ایده‌ای است که در یک‌صد سال اخیر بستر و زمینه‌های شکل‌گیری حرکت‌های قومی را در ایران، ترکیه، عراق و سوریه فراهم کرده است. فقر، محرومیت و نابرابری از یک سو و اهداف و سیاست قدرت‌های بزرگ و استعماری از سوی دیگر، باعث این حرکت‌های گریز از مرکز و تشدید ناسیونالیسم قومی در بین کردها شده است (کریمی، ۱۳۸۶).

در بهار سال ۱۳۷۹ وقتی که حزب دموکرات کردستان عراق اساسنامه جدید خود را تنظیم و تصویب نمود، در اولین صفحه به مسأله‌ی کردستان بزرگ اشاره کرد و دومین شخصیت این حزب در اردیبهشت ۱۳۸۶ در یک نشست کارشناسی سخن از ملت کرد و استقلال کردستان به میان آورد (کرمانی، ۱۳۸۶: ۱۳۸).

از طرف دیگر، گفته می‌شود که اگرچه کردها از مدافعان اصلی فدرالیسم در عراق هستند، اما به فدرالیسم نه به عنوان یک واقعیت، بلکه به عنوان یک فرصت می‌نگرند که به آنها اجازه می‌دهد، قدرت خود را در عراق نهادینه کنند. پیشرفت‌های اقلیم کردستان بعد از سال ۱۹۹۲ در حوزه‌های اقتصادی، نظامی و فرهنگی به آنها اجازه داده است که تا حدود وسیعی به گسترش نفوذ خود در سایر مناطق کردنشین پردازند. به عبارتی، در حالی که هنوز فدرالیسم در عراق محقق نشده و دارای یکسری معضلات است، کردها «هویت‌سازی» را مقدمه «ملت‌سازی» قرار داده‌اند تا در آینده‌ای نه چندان دور رؤیای کردستان بزرگ را تحقق بخشند که این ایده برای ایران نیز خطرناک است و می‌تواند به خلل و تضعیف در مشروعیت و به تبع آن قدرت، امنیت و منافع ملی منجر شود (احمدی‌پور و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۶-۱۴۲).

### نتیجه‌گیری

عده‌ای از پژوهشگران و صاحب نظران سیاسی، فدرالیسم را مؤثرترین شیوه برای حل معضل تأسیس دولت - ملت در جوامعی می‌دانند که با چند گونگی‌های ساختاری اعم از قومی، نژادی و مذهبی مواجه هستند. کشور عراق نیز با توجه به اینکه کشوری چند قومی و چند مذهبی است، پس از سقوط صدام چه بر اساس ماده چهار قانون اساسی موقت و چه بر اساس ماده اول قانون اساسی دائم، فدرالیسم را به عنوان شکل حکومتی خود در آینده انتخاب کرده است. با این وجود، فدرالیسم در عراق هنوز با مشکلات و معضلاتی مواجه است و علت آن وجود پاره‌ای از ابهامات و بدعت‌گذاری‌ها در قانون اساسی عراق و معضلات حقوقی و عملی دیگریست که در این میان وجود دارد.

بر این اساس، مطالعه‌ی پویش‌های تاریخی جنبش‌های قومی - ناسیونالیستی کردها و جنبش‌های مذهبی شیعیان نشان می‌دهد که از همان ابتدای تشکیل کشور عراق بحث جدایی طلبی و خود مختاری وجود داشته است. در این راستا، طبق معاهده سور در ۱۰ اوت ۱۹۲۰ حق تشکیل دولت مستقل برای کردها در نظر گرفته شد و نزدیک به نیم قرن بعد یعنی بر اساس موافقت نامه ۱۱ مارس ۱۹۷۰ نوعی خود مختاری برای کردستان در نظر گرفته شد که هیچ کدام منجر به نتیجه‌ی مورد نظر برای کردها جهت تشکیل دولت یا خود مختاری نشد تا این که با حمله نیروهای متحد کویت به عراق و شکل‌گیری منطقه‌ی امن در بالای مدار ۳۶ درجه، دولت خود مختار منطقه‌ای کردستان شکل گرفت. از طرفی دیگر، شیعیان نیز اگر چه هم بر اساس انقلاب ۱۹۲۰ و هم پس از شکل‌گیری حزب الدعوه به مبارزات علیه رژیم دست زدند، اما به نتیجه‌ای دست نیافتند. با شکل‌گیری دولت خود مختار منطقه‌ای کردستان، از همان ابتدای دهه ۱۹۹۰ گفتمان فدرالیسم در میان اپوزیسیون عراق رواج یافت، اما به طور عینی با شکل‌گیری نشست‌های اپوزیسیون عراق در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ بود که فدرالیسم مورد قبول گروه‌های مخالف و معارض رژیم

قرار گرفت و سپس براساس قانون اساسی موقت و دائم به عنوان نظام حکومتی آینده‌ی عراق پذیرفته شد.

با این وجود، شکل‌گیری فدرالیسم قومی - اداری، اختیار و صلاحیت مناطق در مورد اصلاح قوانین خود براساس بند یک ماده ۱۱۸ و توانایی مناطق در مورد ایجاد دفتر و نمایندگی در سفارت خانه‌ها و دفاتر نمایندگی عراق در خارج از کشور براساس بند چهار همین ماده، اعطای اختیارات ویژه به کردها و مستولی کردن مناطق بر ساختار عمومی قانون براساس مواد ۱۱۲ تا ۱۱۹ و به خصوص اعطای اختیارات انحصاری به مناطق براساس ماده ۱۱۲ - که براساس آن در صورت وقوع اختلاف بین اختیارات دولت فدرال و مناطق در اختیارات مشترک، اولویت با قانون منطقه است - نشان از بدعت‌گذاری‌های کم سابقه‌ای است که در مورد این شکل از حکومت می‌توان متصور شد. از سوی دیگر؛ عدم وجود ادارات، ارگان‌ها و نهادهای قانونی مختص یک ایالت در سایر مناطق عراق و همچنین عدم انتقال قدرت سیاسی به سایر مناطق، عدم برخورداری دولت فدرال از اختیارات ضمنی، عدم وجود مجلس دوم یا همان شورای مناطق و استان‌ها، ضعف دادگاه عالی فدرال، مبهم بودن آینده‌ی شکل‌گیری مناطق و عدم وجود فراداشت وحدت بخش نیز نشان از مشکلات حقوقی و ابهام در قانون اساسی عراق و نادیده گرفتن تجارب موفق نظام‌های فدرالیستی در عراق دارد.

بالأخره، عدم تمرکز جغرافیایی مناطق در عراق از لحاظ قومی و مذهبی، مسأله‌ی شهر کرکوک، تمرکز منابع نفتی و ثروت در شمال و جنوب عراق و عدم وجود این منابع در مناطق سنی‌نشین و همچنین وجود گفتمان‌های رقیب در خصوص جایگاه کردستان نشان از وجود مشکلات عملی بر سر راه فدرالیسم در عراق هستند.

بنابراین، آن چیزی که می‌توان به آن اذعان کرد این است که نسبت به اتخاذ این شیوه از نظام فدرال در عراق نمی‌توان آینده‌ای روشن را پیش بینی کرد. از سوی دیگر،



برقراری این نوع از حکومت در عراق به دلیل عدم توجه به مسائل کلیدی تجارب موفق فدرالیسم در جهان و مشکلات حقوقی و عملی و همچنین بدعت‌گذاری‌هایی که با روح فدرالیسم در تضاد هستند، با مشکلات و چالش‌های عدیده‌ای مواجه خواهد شد و ممکن است که این معضلات، فدرالیسم خیالاً موجود را به یک کنفدرالیسم نیمه موجود و تجزیه‌ی واقعاً در حال پیدایش سوق دهد.

### منابع

۱. آقاعلیخانی، سعید. «کاستی‌های فدرالیسم در عراق»، ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها، سال ۱۹، شماره ۱۹۵، آبان، (۱۳۸۳).
۲. احمدی پور، زهرا و دیگران. تأثیر حکومت اقلیم شمال عراق بر کردستان ایران، فصلنامه آفاق امنیت، پیش شماره‌های دوم و سوم، پاییز و زمستان، ۱۳۸۶.
۳. ادیب، عادل و موسوی، حسین. حزب الدعوة اسلامی (پیشینه تاریخی و اندیشه سیاسی)، تهران، مرکز پژوهش‌های اسلامی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه، ۱۳۸۳.
۴. الیس، هادی. «خواسته‌های کردها برای تشکیل دولت و آینده‌ی عراق»، در سامان سیاسی در عراق جدید گردآوری از امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی نژاد، چاپ دوم، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۸۷.
۵. امیر احمدیان، بهرام. «شورای حکومت انتقالی عراق و نقش آمریکا»، در کتاب آمریکا (ویژه سیاست‌های امنیتی ایالات متحده در عراق)، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر، ۱۳۸۲.
۶. برنا بلداجی، سیروس. «ایالات متحده و نقش شیعیان در فرایند دولت‌سازی و نظام سیاسی عراق نوین»، در کتاب آمریکا ۲ (ویژه سیاست‌های امنیتی ایالات متحده در عراق)، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر، ۱۳۸۲.

۷. برنکاتی، داوین. «آیا فدرالیسم به سامان سیاسی در عراق می‌انجامد؟»، چاپ دوم، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۸۷.
۸. جوانمردی صاحب، مرتضی. «تراژدی انفال» ماهنامه روانگه، شماره هشتم، اسفند، ۱۳۸۰.
۹. چوبتاشانی، فرزاد. تحول نظام بین‌المللی و تشدید ناسیونالیسم کرد در دهه ی ۱۹۹۰: بررسی تضعیف حاکمیت دولت‌های ایران، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، پاییز، ۱۳۸۲.
۱۰. ربانی، محمدناصر. «فدرالیسم در عراق، تهدید یا فرصت»، همشهری دیپلماتیک، شماره شصت و دو، دوازدهم شهریور، ۱۳۸۴.
۱۱. روزنامه ایران، «فردای عراق پس از سرنگونی صدام»، ۱۸ مرداد ۱۳۸۱، قابل دسترس در:
- <http://www.Iran-newspaper.Com/1381/810518/htm1/politic.Hti>.
۱۲. روزنامه ایران، «عراق دموکراتیک» ۲۵ آذر ۱۳۸۱، قابل دسترس در:
- <http://www.Iran-newspaper.Com/1381/810925/htm1/nation.Hti>.
۱۳. روزنامه ایران، «ناصریه آینده عراق را ترسیم می‌کند». ۲۴ فروردین ۱۳۸۲، قابل دسترس در:
- <http://www.Iran-newspaper.Com/1382/820124/htm1/nation.Hti>.
۱۴. روزنامه همشهری، «ابهام درباره ی نتایج اجلاس صلاح الدین»، سال یازدهم، شماره ۲۹۹۴، ۱۱ اسفند ۱۳۸۱، قابل دسترس در:
- <http://www.hamshahri online.ir.hamnews/1381/811211/news/1>.
۱۵. شاناهان، راجر. «توسعه سیاسی شیعه در عراق: حرب اسلامی الدعوه»، در سامان سیاسی در عراق جدید، چاپ دوم، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۷۹.

۱۶. قاضی، ابوالفضل. **بایسته‌های حقوق اساسی**، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۷۹.

۱۷. **قانون اساسی ایالات متحده آمریکا**، قابل دسترس در:

<http://www.Parsine.com/fa/pages/?cid=40782>.

۱۸. **قانون اساسی سوییس**، قابل دسترس در:

<http://www.ghatreh.com/news/5498329.htm1>.

۱۹. **قانون اساسی دائم عراق**، قابل دسترس در:

<http://hoghoogh.Online.fr/article.Php3?Id-article=407>.

۲۰. **قانون اساسی موقت عراق**، قابل دسترس در:

<http://www.bashgah.net/fa/content/show/7320>.

۲۱. کاکایی، سیامک. «عراق فدرال؛ فرصت‌ها و چالش‌ها»، **فصلنامه مطالعات منطقه‌ای؛**

**جهان اسلام**، سال نهم، شماره ۳۳ و ۳۴، بهار و تابستان، ۱۳۸۷.

۲۲. کرمانی، داوود. «تأثیر فدرالیسم عراق بر امنیت جمهوری اسلامی ایران»، **فصلنامه روز**،

سال ششم، شماره بیست و چهارم، تابستان، ۱۳۸۶.

۲۳. کریمی، ایوب. «بررسی امنیتی قومیت‌ها در جمهوری اسلامی ایران» (قومیت کرد -

قومیت عرب - قومیت بلوچ)، ۱۳۸۶، قابل دسترس در:

<http://www.Va.hadith.ir/forum/default.aspx?g=posts&t=1311>.

۲۴. کوچرا، کریس. **جنبش ملی کرد**، ترجمه‌ی ابراهیم یونسی، تهران، مؤسسه انتشاراتی

نگاه، ۱۳۷۷.

۲۵. مقصودی، مجتبی. «کردستان عراق، چشم انداز آینده»، در حسین دهشیار و دیگران

(گردآورندگان)، **مسائل ایران و عراق**، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات

بین‌المللی ابرار معاصر، ۱۳۸۲.

۲۶. وانلی، عصمت شریف. «کردستان عراق»، ترجمه ی ابراهیم یونسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات روز بهان، ۱۳۷۹.

۲۷. وایمر، آندریاس. «دموکراسی و کشمکش قومی - مذهبی در عراق»، در امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی نژاد (گردآورندگان)، سامان سیاسی در عراق جدید، چاپ دوم، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۸۷.

۲۸. ویسی، مراد. «جایگاه کرکوک در راهبردها و استراتژی‌های عراق»، ۱۳۸۷، قابل دسترس در:

<http://www.aftabir.com/articles/view/politics/world/clcl2209>.

29. Elazar, Daniel (1978), Exploring Federalism, Tuscaloosa, Alabama, University of Alabama Press.
30. Forsyth, Maury (1989), Federalism and Nationalism, Leicester, Leicester University Press.
31. Forsyth, Maury (1994), Federalism, Politics Review, November.
32. Grant, Alan (1997), politics below Nation State, In politics: An introduction, Barrie Axford, Gary k. Browning, Richard Huggins, Ben Rosamond, John Turner, Printed and Bound in Great Britain by Bath Press PLS.
33. McKay, David (2001), American Politics and Society, Black Well LTD, Fifth Edition.
34. Smith, Graham (1995), Federalism: the Multiethnic Challenge, London, Longman.
35. Schick, Allen and Pfister, Adrienne (1972), American Government: Continuity and Change, Edited by Howard R. Anderson, Printed in USA, Library of Congress.