

Challenges of Establishing a State Government in the Iraqi Kurdistan Region

Jahanbakhsh Moradi¹

Abstract

The Kurdish political movement began in the early 1920s, and especially after the decision of the League of Nations on December 16, 1925, to annex the Kurdish province of Mosul to Baghdad and Basra (the central government of Iraq). The movement has since pursued a range of goals, from living within the government with a definite right to independence and forming an independent government, but after the US occupation of Iraq in 2003 and the adoption of a permanent new constitution; A federal, democratic and parliamentary Iraq was adopted under Article 1 of this law. In this regard, the question of the present study is why, despite the issue of federalism in the Iraqi constitution, this form of government has not yet been fully implemented in the Kurdistan region. The temporary answer to this question as a research hypothesis is that the reason for the non-implementation and full realization of the formation of the Kurdistan Provincial Government should be sought within the internal level of the KRG, ie the political system and society of Iraqi Kurdistan. In the sense that there are four categories of factors; That is, the factor of flawed structures, the limiting institutional factor, the factor of an incomplete political society, and the factor of unorganized public opinion with rival discourses such as confederalism (in the form of an independent Kurdish state) and the idea of a greater Kurdistan among Iraqi Kurds as independent variables; They have prevented the formation and full realization of the Kurdistan provincial government. In analyzing the factors of the lack of full establishment of federalism in Iraq and its unrest and lack of hegemony in the Iraqi Kurdistan region, it is important that the cooperation of these factors paves the way for establishing the hegemony of federalism and holding a referendum in Iraqi Kurdistan and moving towards Confederalism and the formation of an independent Kurdish state have sounded the bell for the decline of the legitimacy, acceptability and efficiency of federalism in the minds of the people and the elites of the region. So that the discourse of federalism may eventually cede power to rival counter-discourses. To test this hypothesis, the research method of the article is a comparative and analytical method and the purpose of this article is to examine the issue by comparing the Kurdish state government with the federal units in the United States and Switzerland.

Keywords: Kurdistan Region, Federalism, Confederalism, Independent Kurdish, Government, State Government.

1. Department of Political Science, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Ilam, Iran. Jmoradi7877@yahoo.com

چالش‌های استقرار حکومت ایالتی در اقلیم کردستان عراق

جهانبخش مرادی^۱

چکیده

از ابتدای دهه ۱۹۲۰ و به‌ویژه پس از تصمیم جامعه ملل در ۱۶ دسامبر ۱۹۲۵ درباره الحاق ولایت موصل کردنشین به بغداد و بصره (دولت مرکزی عراق)، جنبش سیاسی کُرد، آغاز شده است. این جنبش از آن زمان تاکنون، طیفی از اهداف را از زیست در درون حکومت با حقوق مشخصی تا استقلال و تشکیل یک دولت مستقل دنبال کرده است، اما پس از اشغال عراق به‌وسیله آمریکا در سال ۲۰۰۳ و تصویب قانون اساسی جدید دائم، عراق فدرال، دموکراتیک و پارلمانی براساس ماده اول این قانون پذیرفته شد. در این زمینه، پرسش پژوهش حاضر این است که چرا باوجود طرح مسئله فدرالیسم در قانون اساسی عراق، این شکل حکومتی هنوز به‌طور کامل در اقلیم کردستان، محقق و عملی نشده است. پاسخ موقت به این پرسش به‌عنوان فرضیه پژوهش آن است که علت عدم تحقق کامل شکل‌گیری حکومت ایالتی کردستان و عملی‌نشدن آن را باید در سطح داخلی حکومت اقلیم کردستان، یعنی نظام و جامعه سیاسی کردستان عراق جستجو کرد. به این معنی که وجود چهار دسته از عوامل؛ یعنی عامل ساختارهای معیوب، عامل نهادی محدودکننده، عامل جامعه سیاسی نامتکثر و عامل افکار عمومی نامتشکل به‌همراه وجود گفتمان‌های رقیبی مانند کنفدرالیسم (در قالب شکل‌گیری دولت مستقل کرد) و ایده کردستان بزرگ در میان کردهای عراق به‌عنوان متغیرهای مستقل؛ باعث عدم شکل‌گیری و تحقق کامل حکومت ایالتی کردستان شده‌اند. در تجزیه و تحلیل عوامل عدم استقرار کامل فدرالیسم در عراق و بی‌قراری و هژمونیک‌نشدن آن در اقلیم کردستان عراق این مهم به‌دست می‌آید که هم‌باری این عوامل راه را بر تثبیت هژمونی گفتمان فدرالیسم بسته و برگزاری همه‌پرسی در اقلیم کردستان عراق و به سمت کنفدرالیسم و تشکیل دولت مستقل حرکت کرد در اذهان مردم و نخبگان اقلیم، ناقوس زوال مشروعیت و مقبولیت و کارآمدی فدرالیسم را به صدا درآورده است، به‌گونه‌ای که ممکن است گفتمان فدرالیسم در نهایت عرصه قدرت را به پادگفتمان‌های رقیب واگذار کند. برای بررسی این فرضیه، روش پژوهش نوشتار پیش رو، مقایسه‌ای و تحلیلی است و هدف پژوهش آن است که با مقایسه حکومت ایالتی کردستان با واحدهای فدرال در آمریکا و سوئیس موضوع را بررسی کند.

کلیدواژه‌ها: اقلیم کردستان، فدرالیسم، کنفدرالیسم، دولت مستقل کرد، حکومت ایالتی.

۱. گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد ایلام، ایلام، ایران. Jmoradi7877@yahoo.com

۱. مقدمه

برخی از پژوهشگران و صاحب‌نظران سیاسی، شکل حکومت فدرالی را مؤثرترین راه برای حل مشکل تأسیس دولت - ملت در جوامعی می‌دانند که با چندگونگی‌های ساختاری از قبیل قومی، نژادی و مذهبی روبه‌رو هستند. کشور عراق نیز عطف به اینکه کشوری چندقومی و چندمذهبی است، هم براساس ماده چهار قانون اساسی موقت و هم براساس ماده اول قانون اساسی دائم، فدرالیسم را به‌عنوان فرم حکومتی خود برای دوران پس از سقوط صدام انتخاب کرده است و تلاش‌های گردها نیز در این میان بسیار مؤثر بوده است، هرچند کردهای عراق، هنوز هم به‌باور خودشان، به بعضی از اهداف خویش نرسیده‌اند؛ البته اگرچه سیستم فدرال تنها در منطقه اقلیم شکل گرفته و در سایر مناطق عراق هنوز فدرال پانگرفته است، اما حتی در میان کردها نیز در مورد فدرالیسم اجماع وجود ندارد.

بر این اساس، نوشتار پیش رو به پروبلماتیک حکومت ایالتی کردستان در چارچوب عراق فدرال می‌پردازد. هدف پژوهش، پاسخ‌گویی به این پرسش اصلی است که چرا برخلاف تلاش‌های فراوان و طرح و درج فدرالیسم در قانون اساسی عراق تا عملی شدن فدرالیسم و استقرار حکومت ایالتی کردستان فاصله زیادی وجود دارد؛ به بیان دیگر، به نظر می‌رسد تحقق حکومت ایالتی در کردستان که در مقایسه با یکی از ایالت‌های آمریکا یا یکی از کانتون‌های سوئیس با عنوان یک حکومت ایالتی شناخته شود، به‌صورت یک مشکل یا معضل^۱ درآمده است. علت این مسئله چیست؟

در ارتباط با این موضوع، به‌طور مشخص و علمی و تخصصی، پژوهش‌های کامل و جامعی صورت نگرفته است؛ البته باید گفت که در این مورد کتاب‌ها و مقالات پراکنده‌ای در دسترس است که هر کدام از زاویه‌ای خاص به موضوع پرداخته‌اند. به‌طور کلی، می‌توان در ارتباط با مسئله فدرالیسم در عراق به دو گونه از پژوهش‌ها اشاره کرد. در یک گونه به تأثیر فدرالیسم در عراق و حکومت حریم کردستان بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران اشاره شده است؛ از جمله این پژوهش‌ها می‌توان به کرمانی (۱۳۸۶) و شیرازی و امجدیان (۱۳۸۷) اشاره کرد. در گونه‌ای دیگر از تحقیقات، به تأثیر فدرالیسم در عراق بر حل مشکلات این کشور و تهدیدها و فرصت‌های ایجاد شده در این رهگذر توجه می‌شود که از جمله این دسته نیز می‌توان از کلی^۲ (۲۰۱۰)، رفعت^۳ (۲۰۱۸)، ربانی (۱۳۸۴)، کاکایی (۱۳۸۷)، برنکاتی (۱۳۸۷)، خلیلی (۱۳۸۷)، حاتمی (۱۳۹۷)، خسروی (۱۳۹۷)، قربانی‌نژاد (۱۳۹۸) حسینی (۱۳۹۹) نام برد.

1. Problematic
2. Kelly
3. Rafaat

روش پژوهش، مقایسه‌ای است که در آن تلاش می‌شود با مقایسه سیستم فدرال در عراق با سیستم فدرال در دو کشور آمریکا و سوئیس، علل عدم تحقق کامل این روش حکومتی در عراق مشخص شود. در این بین، کوشش می‌شود که به این مهم پرداخته شود که حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی در هر یک از این دو کشور مورد مقایسه، یعنی آمریکا و سوئیس دارای چه وظایف و اختیارات یا ارگان‌ها و نهادهایی هستند که سبب شده است تا این سیستم در این کشورها موفق و کارآمد باشد، اما در مقابل این وظایف و اختیارات یا ارگان‌ها و نهادها در سیستم فدرال عراق و اقلیم کردستان این کشور وجود ندارند یا در این موارد ضعف وجود دارد؛ همچنین، در اینجا با شیوه کتابخانه‌ای و در ظرف مکانی اقلیم کردستان عراق، سعی در جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها داریم.

۲. مبانی نظری و مفهومی بحث

برای اینکه مشخص شود که حکومت در عراق به چه شکلی بوده و به چه اشکال دیگری، تطور یافته است، ناگزیر باید اشکال اصلی حکومت را بررسی کنیم. این سه شکل حکومت، عبارت‌اند از:

۲-۱. حکومت تک‌بافت یا وحدت‌گرا

حکومت تک‌بافت یکی از سه روش اصلی حکومت است که در آن حاکمیت تنها در اختیار مرکز است و سطوح پایین‌تر حکومتی طبق اراده حکومت مرکزی به وجود می‌آیند. در سیستم‌های حکومتی یکپارچه، حکومت مرکزی «قدرت برتر»^۴ است و حکومت‌های محلی و منطقه‌ای اختیارات خود را از مرکز اخذ می‌کنند (Schick & Pfister, 1972: 34). در این حکومت‌ها بیشتر یک قانون اساسی قلمرو حاکمیت کشور را به‌طور سراسری پوشش می‌دهد. به‌باور آندره هوریو^۵، «دولت‌های تک‌بافت به واحدهایی منقسم نشده‌اند که بتوان نام دولت - کشور را به هر کدام از واحدهای آن داد.» (قاضی، ۱۳۸۹: ۸۱).

کشورهای بریتانیا، فرانسه، ژاپن، ایران، مصر، سوئد و اسپانیا از نمونه‌های کشورهای تک‌بافت هستند. کشور عراق پیش از حمله آمریکا در سال ۲۰۰۳ نیز نمونه‌ای از این شکل حکومت بود؛ البته عدّه‌ای از کشورهای تک‌بافت نیز با استفاده از روش‌هایی همچون عدم تراکم^۶ (تفویض اختیارات

4. Supreme Power
5. Andre Hauriou
6. Deconcentrating

اداری)، عدم تمرکز^۷ (تمرکززدایی)، وحدت انضمامی و منطقه‌گرایی^۸ (عدم تمرکز افراطی) سعی در ایجاد تمرکززدایی داشته‌اند. با این وجود، ساختار یکپارچه خود را حفظ کرده‌اند.

۲-۲. فدرالیسم و فدراسیون^۹ (اتحاد دول)

واژه فدراسیون از واژه لاتین "Foedus" به معنای قرارداد یا موافقت‌نامه گرفته شده است. فدراسیون هنگامی به وجود می‌آید که دو یا چند دولت مستقل موافقت کنند که دولت جدیدی را ایجاد کنند و حاکمیت خود را به آن واگذار کنند یا هنگامی که واحدهای اداری در تقسیمات کشوری حکومت تک ساخت یا بسیط، موافقت مرکز را برای اعطای خودمختاری به دست آورند. روند نخست به «ادغام» و روند دوم به «تجزیه» معروف شده‌اند.

ایالات متحده مثالی از روند نخست و کانادا مثالی از نوع دوم است. در روند دوم، وقتی یک دولت تک ساخت و دارای سرزمین وسیع، ضمن قبول گوناگونی، وحدت سراسری را حفظ می‌کند و یا وقتی بخش‌های آن آرزوی خودمختاری دارند، فدراسیون به وجود می‌آید که عراق فدرال را می‌توان نمونه‌ای از حالت دوم روند دوم (تجزیه) دانست. به‌باور گارنر، حکومت فدرال حکومتی است که در آن حاکمیت یا قدرت سیاسی میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی به گونه‌ای تقسیم شده است که هر یک از آن‌ها در حوزه خود، مستقل از دیگری است (عالم، ۱۳۸۳: ۲۳۸-۳۳۹). در مورد تفاوت فدراسیون و فدرالیسم باید گفت که فدراسیون به اجرای دقیق فدرالیسم و به اصلاحات همه‌جانبه نهادها و سازمان‌های دولتی وابسته است و فدرالیسم به دنیای ایده‌ها و بیان آن‌ها مربوط است.

به هر روی، فدرالیسم به‌عنوان یکی از سه فرم اصلی حکومت، از قابلیت‌های بالایی در انطباق خود با احتیاجات مختلف جوامعی برخوردار بوده است که همگی در جستجوی ایجاد موازنه‌ای مطلوب بین وحدت ملی و چندگانگی‌های ساختاریشان بوده‌اند. در عراق نیز، از آنجا که کشوری چندقومی و چندمذهبی است؛ هم براساس اجلاس‌ها و نشست‌های اپوزیسیون صدام در اوایل دهه ۱۹۹۰ و سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ و هم براساس اعلامیه شورای حکومتی موقت عراق و قانون اساسی موقت و دائم، فدرالیسم به‌عنوان شکل حکومتی آینده انتخاب شده است؛ ولی فدرالیسم تنها در اقلیم کردستان پیاده شده است که در آنجا نیز بسیاری از معیارها و ضوابط فدرالیسم که در سایر کشورهای شناخته شده فدرال وجود دارد، به چشم نمی‌خورد یا متفاوت است؛ از دیگر سو، حتی با فرض شکل‌گیری و تثبیت

7. Decentralization

8. Regionalism

9. Federalism and Federation

یک دولت فدرال در عراق، در اقلیم کردستان که خود ذی‌نفع‌ترین و اصلی‌ترین طراحان فدرالیسم در قانون اساسی عراق بوده‌اند، گفتمان‌ها و رویکردهای متفاوتی دربارهٔ اتحاد با سایر مناطق عراق وجود دارد که تحلیل و تفکر در باب یک عراق فدرال را با چالش روبه‌رو کرده و آن را در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد.

۲-۳. کنفدراسیون^{۱۰} (اتفاق دول)

هرگاه چند کشور مستقل به‌منظور پایدار ماندن و نیرومندشدن خود بخواهند در زمینه‌های دفاعی، اقتصادی، نظامی و سیاسی با یکدیگر اشتراک مساعی و همکاری مداوم داشته باشند و طی معاهده‌ای با ویژگی بین‌المللی میزانی از حاکمیت خود را به یک سازمان مشترک مرکزی واگذار کنند، پایه‌های کنفدراسیون را ریخته‌اند. کنفدراسیون، اتحادیهٔ نهادین و سازمان‌یافتهٔ کشورهایی هستند که بر اساس عهدنامه‌ای با ماهیت بین‌المللی به‌وجود می‌آید. در واقع، هرگاه چند کشور مستقل و حاکم که خواهان پیوند مشترک سرنوشت‌های خود در زمینه‌های محدودی باشند، ولی بخواهند حاکمیت سیاسی و شخصیت حقوقی خود را نیز حفظ کنند و باهم متحد شوند، اتحادیهٔ کنفدرال شکل می‌گیرد (قاضی، ۱۳۸۹: ۸۸).

نهادهای کنفدراسیون به‌طور معمول صلاحیتی برای اخذ مالیات از مردم به‌طور مستقیم ندارند و تصمیمات آن بر اساس اتفاق آرای نمایندگان دولت‌های عضو مبتنی است. این نوع اتحادیه، معمولاً موازنهٔ قوای رضایت‌مندان‌های در مورد صلاحیت‌ها و اختیارات مابین مرکز و دولت‌های عضو ایجاد نکرده‌اند و بیشتر به‌سمت اتحادیه‌های قدرتمندتری از راه ایجاد فدراسیون گسترش پیدا کرده‌اند. همان‌گونه که کنفدراسیون ایالات متحده در سال ۱۷۸۷ منسوخ شد و به فدراسیون ایالات متحده تبدیل شد (Grant, 1997: 350)؛ البته به‌نظر می‌رسد که این فرایند در عراق معکوس شود.

در مقام مقایسه با فدراسیون باید گفت که تفاوت این دو در وضعیت حقوقی حکومت‌ها و دولت‌های عضو این دو نهاد است. در کادر کنفدراسیون، دولت‌های حاکم و مستقل از لحاظ حقوقی بین‌الملل عضویت دارند، در حالی که در فدراسیون فقط دولت فدرال (مرکزی) وضعیت و امتیاز حاکمیت و استقلال در سطح بین‌المللی دارد. در فدراسیون تنها یک دولت قدرت مستقیم را در دست دارد. در کنفدراسیون یک دولت وجود ندارد، بلکه دسته‌ای از دولت‌ها هستند که هر یک حاکمیت ملی و مطلق خود را حفظ می‌کنند و هر کدام قدرت انحصاری خود را در مورد شهروندان خود اعمال

می‌کنند. همچنین، درحالی که در حکومت‌های یکپارچه؛ افراد، شهروند مستقیم و بی‌واسطه دولت خود هستند و در فدراسیون‌ها افراد هم شهروند ایالت خود و هم شهروند حکومت فدرال هستند، در کنفدراسیون‌ها افراد شهروند نهاد کنفدرال نیستند. نکته مهم این است که گفته می‌شود که در اقلیم کردستان با توجه به تحولات اخیر و دوره پساداعش، گرایش به سمت ایجاد کنفدرالیسم در عراق شدت یافته است.

۲-۴. چارچوب نظری: «نظریه گفتمان»^{۱۱} لاکلاو و موفه^{۱۲}

لاکلاو و موفه برای تبیین نظریه گفتمان خود به مبانی و مؤلفه‌های متعددی تمسک جسته‌اند که از جمله آن‌ها می‌توان به مفصل‌بندی^{۱۳}، هژمونی^{۱۴} و تثبیت معنا، برجسته‌سازی و حاشیه‌رانی و بی‌قراری^{۱۵} اشاره کرد که در اینجا به‌طور مختصر برخی از این مفاهیم که با چارچوب تحلیلی پژوهش حاضر مرتبط هستند، تعریف می‌شود. در این راستا، مفصل‌بندی هر عملی است که میان عناصر پراکنده در درون یک گفتمان ارتباط برقرار کند به گونه‌ای که هویت این عناصر اصلاح و تعدیل شوند. هژمونی و تثبیت معنا هم بدین معناست که اگر گفتمانی نظام معنایی مطلوب خویش را در ذهنیت جمعی اجتماع هر چند به‌طور موقت تثبیت کند و رضایت عمومی را جلب کند آن گفتمان هژمونی می‌شود (Laclau and Mouffe, 1985: 44). برجسته‌سازی و حاشیه‌رانی نیز سازوکاری برای تقویت خود و تضعیف غیر است که براساس آن گفتمان‌ها می‌کوشند نقاط قوت خود را برجسته و نقاط ضعف خود را به حاشیه ببرند و برعکس (فجری و نظری، ۱۳۹۲: ۸۰-۸۱). درنهایت، مفهوم بی‌قراری در نظریه لاکلاو و موفه به بحران‌ها و حوادثی اشاره دارد که هژمونی گفتمان‌ها را به چالش می‌کشد. اینکه هیچ گفتمانی نمی‌تواند به‌طور کامل تثبیت شود و سلطه خود را برای همیشه حفظ نماید، مرکز ثقل هستی‌شناسی این نظریه است. بی‌قراری، نشانه زوال هژمونی گفتمان مسلط و ناتوانی آن در تفسیر واقعیت و جذب عناصر اجتماعی به‌شمار می‌رود (Smith, 1998: 101).

۲-۴-۱. عوامل هژمونیک شدن یک گفتمان

فاکتورهای خاصی در هژمونیک شدن یک گفتمان دخیل هستند که عبارت‌اند از: الف: کارآمدی و

-
11. Discourse Theory
 12. Laclau & Mouffe
 13. Articulation
 14. Hegemony
 15. Dislocation

قابلیت در دسترس بودن: یعنی در دسترس بودن و موقعیتی که هیچ گفتمان دیگری نتواند خود را به عنوان جایگزین واقعی هژمونیک نشان دهد. ب: قابلیت اعتبار و مقبولیت یعنی اصول پیشنهادی گفتمان نباید با اصول بنیادین جامعه ناسازگار باشد. ج: مشروعیت در این معنا نوعی مفهوم حقانیت و قانونیت مستتر است که مظهر و میزان پذیرش ذهنی - درونی یک پدیده نزد افراد یک جامعه است (فلاحی، ۱۳۹۶: ۴۵ و ۲۶۷).

درواقع، تنها زمانی می‌توان به تثبیت، رسوب و مسلط شدن یک گفتمان امید داشت که نه تنها در عرصه نظری، بلکه در عرصه عملی بتواند گوی مشروعیت، مقبولیت و کارآمدی را از دیگران برآید؛ یعنی گفتمانی دچار بی‌قراری می‌شود و از منزلت سیادت سقوط می‌کند که ویژگی مشروعیت و مقبولیت و کارآمدی را از دست دهد (تاجیک، ۱۳۸۳: ۳۳۹-۳۴۰).

۳. عامل ساختاری معیوب: معضلات ناشی از ساختار و تشکیلات حکومتی

۳-۱. ساختار و تشکیلات حکومتی و اداری کردستان عراق

کردستان عراق بین هشت استان واقع شده است؛ که از این میان حکومت اقلیم کردستان بر چهار استان اربیل، سلیمانیه، دهوک و حلبچه که از اواخر سال ۱۳۹۲، از استان سلیمانیه جدا و مستقل شده است و نیز قسمت‌هایی از استان‌های نینوا و دیاله تسلط دارد (Kurdistan's Geography and Climate, 2018)؛ همچنین حکومت کردستان انضمام استان کرکوک و بخش‌های بزرگ‌تری از استان‌های نینوا، دیاله و صلاح‌الدین را درخواست کرده است (شکل شماره ۱).



شکل ۱. مناطق تحت حاکمیت اقلیم کردستان و مناطق متنازع‌فیه با حکومت مرکزی (حسینی، ۱۳۹۹: ۲۹۶)

این اقلیم، توافق‌نامه استقلال خود را در ۱۱ مارس ۱۹۷۰ با رژیم بعث امضا کرد، اما استقلال عملی خود را در اکتبر ۱۹۹۱، یعنی زمانی که این منطقه در بالای مدار ۳۶ درجه شکل گرفت، کسب کرد. شناسایی استقلال این اقلیم نیز در ۳۰ ژانویه ۲۰۰۵ و براساس قانون اساسی دائم عراق محقق شد. کردستان عراق دارای دموکراسی پارلمانی با مجمع منطقه‌ای است. پارلمان کردستان عراق برای منطقه فدرالی کردستان قانون‌گذاری می‌کند و احزاب پیروز در کردستان عراق می‌توانند کابینه و دولت این منطقه را تشکیل دهند. عراق دارای دو پارلمان ملی (مستقر در بغداد) و پارلمان کردستان عراق (مستقر در اربیل) است. رئیس قبلی اقلیم مسعود بارزانی، رهبر حزب دموکرات کردستان عراق بوده و رئیس فعلی آن‌هم نجیروان بارزانی از سران حزب دموکرات (برادرزاده مسعود بارزانی) است.

۳-۱-۱. سطوح تقسیمات اداری در کردستان عراق

کردستان عراق متشکل از چهار فرمانداری (اربیل، دهوک، سلیمانیه و حلبچه)، هشت ناحیه (اربیل، روانداز، دهوک، زاخو، سمل، سلیمانیه، کلار، حلبچه و رائیه) و تعدادی زیرناحیه است. اربیل پایتخت کردستان عراق است که ۸۷۹۰۷۱ نفر جمعیت دارد و شهرهای سلیمانیه و دهوک نیز به ترتیب حدود ۶۷۶۴۹۲ و ۳۴۰۸۷۱ هزار نفر جمعیت دارند (<http://www.citypopulation.de/iraq.html>).

۳-۱-۲. جریان‌های سیاسی حکومت حریم کردستان

در اقلیم از سه دسته از جریانات سیاسی می‌توان نام برد. جریانات حاکم، جریان اپوزیسیون و جریانی بی‌طرف. بر این اساس، حاکمیت کنونی اقلیم کردستان در انحصار دو حزب اتحادیه میهنی کردستان^{۱۶} (اتحادیه) و حزب دموکرات کردستان^{۱۷} (پارتی) است که به‌ویژه حزب دموکرات در تحولات اخیر به‌عنوان نماد حاکمیت، وارد تقابل با جریان‌های اپوزیسیون شد. با این حال، با بررسی حاکمیت در منطقه کردستان می‌توان دریافت که اپوزیسیون مفهوم کمابیش جدیدی در جامعه کردستان است، زیرا در فاصله سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۴ و ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹ که حاکمیت منطقه به شکل مشترک به‌وسیله اتحادیه و پارتی اداره می‌شد، احزاب کوچک‌تر در این حاکمیت مشترک، حضور داشتند. در فاصله سال‌های ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۶ که حاکمیت به دو بخش جدا تقسیم شده بود و هر یک از دو حزب اتحادیه و پارتی به‌طور مستقل دو بخش را کنترل می‌کردند، احزاب کوچک‌تر نیز به تناسب منافع و دیدگاه‌های خود در

16. Kurdistan Democratic Party

17. Patriotic Union of Kurdistan

یکی از دو حکومت مستقل شرکت داشتند و تنها پس از انتخابات پارلمانی ژوئیه ۲۰۰۹ بود که طبق فعالیت سیاسی جنبش تغییر، اتحاد اسلامی و جماعت اسلامی؛ مفهوم اپوزیسیون در کردستان عراق شکل گرفت. دسته آخر نیز احزاب و جریانات بی طرف همچون سوسیالیست‌ها هستند که با اکثریت قاطع منویات جریان‌های اپوزیسیون اشتراک دیدگاه دارند (یزدان‌پناه‌درو و دیگران، ۱۳۹۶: ۴۷-۴۶ و پشنگ، ۷ خرداد ۱۳۹۰).

۲-۳. معضلات ساختار اداری در کردستان عراق

از آنجا که اقلیم کردستان واحد حکومتی جدیدی است، با یک سری از مشکلات اداری روبه‌رو است که از میان آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۲-۳. دوگانگی حاکمیت در حکومت حریم کردستان

پس از عدم موفقیت قیام استقلال‌طلبانه شیخ محمود برزنجی در دهه ۱۹۲۰ و در ابتدای دهه ۱۹۳۰؛ از سال ۱۹۳۲ به بعد ملا مصطفی بارزانی، بانی و رهبر «حزب دموکراتیک کردستان» مبارزه مسلحانه کردها را علیه دولت عراق ادامه داد. در سال ۱۹۷۶ نیز جلال طالبانی، سیاست‌مدار و فرمانده مشهور چریک‌های کُرد، «اتحادیه میهنی کردستان» را تشکیل داد (الیس، ۱۳۸۷: ۲۰۷-۲۰۹). به این ترتیب، این دو به‌عنوان دو حزب اصلی کردستان عراق مطرح شدند. با عقب‌نشینی دولت عراق از اداره مناطق کردها، این دو حزب به‌عنوان دو قدرت اصلی در چارچوب حکومت خودمختار منطقه‌ای کردستان درآمدند، اما به‌سبب اختلاف‌های عمیق درونی که با اعمال نفوذ و دخالت قدرت‌های خارجی تشدید می‌شد، تصادم‌های بلندمدت بین این دو حزب اصلی از ماه مه سال ۱۹۹۴ شروع شد و به‌دنبال آن، دوباره صدها هزار نفر آواره شدند. این منازعات ناشی از وضعیت جدید حکومت و دستگاه رهبری دو حزب بود و در نتیجه این جنگ‌ها کردستان عراق به دو قلمرو مستقل تفکیک شده که براساس آن استان‌های شمالی اربیل و دهوک به‌وسیله حزب دموکرات کردستان عراق و استان‌های جنوبی سلیمانیه و حلبچه و بخش‌هایی از استان تمیم (به مرکزیت کرکوک) که در شکل ۲ مشخص است، توسط اتحادیه میهنی اداره شده‌اند (کریمیان، ۱۳۸۱: ۱۵-۱۶). در نتیجه، اعمال نفوذ و «حاکمیت دوگانه»^{۱۸} اتحادیه و پارتی در کردستان عراق موجب شده است که حاکمیت واحد و یکپارچه‌ای در این اقلیم شکل نگیرد و هر یک از دو حزب پیش‌گفته، در اندیشه نفوذ بیشتر در مناطق خود باشند.



شکل ۲. حاکمیت دوگانه حزب دموکرات و اتحادیه میهنی در چهار استان اقلیم کردستان (کردپرس، ۴ شهریور ۱۴۰۰)

۲-۲-۳. مشکل تقسیم کار بین دولت مرکزی و منطقه اقلیم کردستان

یکی از ویژگی‌های نظام‌های فدرال، تفکیک اختیارات و صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی و واحدها و مناطق فدرال است که این مسئله از تمرکز قدرت در مرکز جلوگیری می‌کند. بر این اساس، دولت فدرال در تصمیم‌گیری‌های کلان در ارتباط با دفاع و امنیت ملی شرکت دارد و ایالات و نواحی در حوزه‌های تخصصی خود فعال هستند (امجد، ۱۳۸۶: ۴۵). این مسئله به‌خوبی در نظام‌های فدرالی مانند آمریکا و سوئیس رعایت شده است، اما در عراق در این مورد، تفاوت‌هایی نسبت به سایر تجارب موفق نظام‌های فدرال به‌ویژه نمونه آمریکایی و سوئیسی آن مشاهده می‌شود که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱-۲-۲-۳. مشکل نیروهای پیش‌مرگه

از لحاظ لغوی پیش‌مرگه در زبان کردی به معنای فردی است که از مرگ استقبال می‌کند و در اصطلاح، از پیش‌مرگه‌ها به‌عنوان مبارزان مسلح و مبارزان آزادی‌کردستان نام برده می‌شود. بر اساس بخش ۸ از ماده اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، «تشکیل ارتش و نیروی دریایی» و «حفاظت از مرزها» از

اختیارات انحصاری مقامات فدرال و دولت مرکزی است؛ همچنین، براساس بخش ۴ از ماده ۴ «حمایت از ایالات در برابر تهاجم و آشوب داخلی» در حوزه اختیارات مقامات فدرال است و از تعهدات دولت فدرال نسبت به ایالات است. در قانون اساسی فدرال سوئیس نیز نظارت و سرپرستی نیروهای مسلح و تعیین فرماندهی نیروهای مسلح در زمان بحران از اختیارات مجمع فدرال (متشکل از مجلس شورای ملی و مجلس شورای دولت‌ها) است.

در این کشور، ایالات و شهرستان‌ها براساس اصل ۱۳ نمی‌توانند بدون اجازه دولت فدرال، ارتش دائمی بیش از سیصد نفر داشته باشند. در صورتی که در نظام فدرال عراق، اقلیم کردستان نیروهای نظامی خاص خود به نام نیروهای پیش‌مرگه را دارد که تعداد آن‌ها در زمان حمله آمریکا در سال ۲۰۰۳ نزدیک به صدهزار نفر تخمین زده می‌شد (مقصودی، ۱۳۸۴: ۱۳۷)؛ البته هریک از دو حزب دموکرات و اتحادیه میهنی که هر کدام بخشی از اقلیم را تحت نفوذ خود دارند، نیروهای پیش‌مرگه خاص خود را دارند.

اختلاف نظری که در مورد پیش‌مرگه‌ها بین دولت مرکزی و کردها وجود دارد این است که دولت مرکزی عقیده دارد که پیش‌مرگه‌ها باید بخشی از نیروهای مسلح عراق بوده و تحت فرماندهی فرمانده کل قوا، یعنی نخست‌وزیر عراق باشند، اما کردها بر این باورند که باید تحت فرماندهی رئیس اقلیم کردستان باشند (پیشگاهی‌فرد و کریمی، ۱۳۹۷: ۱۰۴۴). این نیروها، اگرچه به‌عنوان قسمتی از ارتش جدید عراق و تحت کنترل حکومت محلی کردها به رسمیت شناخته شده‌اند، اما چالش بین دولت اقلیم و حکومت مرکزی بر سر پرونده‌هایی مثل کرکوک و خانقین شرایطی را فراهم آورده که این دو نیرو در مقطعی در مقابل هم قرار گیرند؛ بنابراین، می‌توان گفت نیروهای پیش‌مرگه نه تنها تحت امر حکومت مرکزی عراق نیستند؛ بلکه در مواقعی در تقابل و رویارویی با نیروهای مسلح حکومت مرکزی عراق نیز قرار گرفته‌اند.

۳-۲-۲. معضلات حکومت اقلیم با دولت مرکزی در مورد اختیارات اداری فرافدرالی

مسئله قابل ذکر این است که در زمینه نیروهای نظامی و انتظامی مشابهتی بین اختیارات اقلیم کردستان و واحدهای فدرال در کشورهایی مثل آمریکا و سوئیس وجود ندارد. در این راستا، مسئله دیگر در مورد اختیار درباره امضای پیمان‌ها و معاهدات خارجی است. بر این اساس، در حالی که در نظام فدرال سوئیس طبق اصل ۸، انعقاد معاهدات با کشورهای خارجی در حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات انحصاری دولت فدرال است و همچنین براساس بخش هشتم از ماده اول قانون اساسی ایالات متحده، «نظارت بر تجارت

خارجی» برعهده دولت مرکزی گذاشته شده است، حکومت حریم کردستان با امضای موافقت‌نامه‌های خارجی (عموماً نفتی)، فراتر از اختیارات موجود در قانون اساسی عراق، رفتار می‌کند. اپریل، خواهان در کنترل داشتن صادرات نفت است که درآمدهای آن شفاف هم نیست؛ در صورتی که بغداد بر حاکمیت دولت فدرال اصرار می‌ورزد (خواجehای، ۱۳۹۲: ۱۹).

۳-۳. مشکل الحاق کرکوک به کردستان و قلمروخواهی کردها

براساس آمارها، کرکوک متنوع‌ترین شهر عراق از لحاظ زبانی است و اولین چاه نفت در عراق به وسیله یک کمپانی خارجی در سال ۱۹۲۷ در این شهر زده شد. این شهر، در دهه‌های گذشته قلب رونق صنعت نفت در عراق بوده است. شهر طلالی سیاه، داستان‌هایی از نفت، شهرنشینی و استعمار در کرکوک می‌گوید و اینکه چگونه این فاکتورها به شکل‌گیری درگیری قومی در کرکوک انجامیده‌اند (Bet-Shlimon, 2019). در این چارچوب، یکی از مشکلات و موانع عدم تحقق فدرالیسم در عراق، مسئله کرکوک است. ملا مصطفی بارزانی، بانی حزب دموکرات، آن را قلب کردستان و خط قرمز کردها می‌داند. کردها معتقدند که با توجه به شواهد تاریخی و جغرافیایی، کرکوک یک شهر اصیل کردنشین است و در اثر سیاست‌های تعریب (اسکان اعراب به‌طور عمده سنی در شهر کرکوک) و ترحیل (کوچ اجباری کردهای کرکوک) بافت جمعیتی آن عوض شده است؛ به همین خاطر، بدون حل مسئله کرکوک و بازگشت آن به قلمرو اصلی خود، مسئله کردها و روابط آن‌ها با دولت مرکزی عراق حل نخواهد شد.

شهر کرکوک دارای اهمیتی ژئواکونومیکی^{۱۹} است و به همین سبب، کردها معتقدند که کرکوک ۴۰٪ ذخایر نفت عراق را در خود دارد؛ اما اعراب این میزان را به ۱۲٪ کاهش می‌دهند. در صورتی که شرکت بزرگ نفتی و منابع قابل اطمینان این میزان را بین ۱۸٪ تا ۲۴٪ می‌دانند (پشنگ، ۴ خرداد ۱۳۸۹). پس از حمله داعش و شکست ارتش عراق در رویارویی با شبه‌نظامیان داعش، نیروهای پیش‌مرگه گرد در مناطق مورد مناقشه خلأ امنیتی را پر کرده و مناطق مورد مناقشه را تحت تصرف خود درآوردند که با بهبود وضعیت امنیت در عراق قلمروخواهی اقلیم، به یکی از چالش‌ها برای عراق و منطقه تبدیل شد که به درگیری مستقیم نظامی منجر شد؛ زیرا دستیابی به منابع انرژی کرکوک به وسیله اقلیم کردستان اهمیت ژئوپلیتیکی کردها را بالا می‌برد و آینده سیاسی کشور عراق و امنیت کشورهای کردنشین منطقه را تهدید می‌نماید (زارعی و رنجبری چیچوران، ۱۳۹۶: ۹۲۳).

پس از سال ۲۰۱۴ که کنترل منطقه کرکوک به دست اقلیم کردستان افتاد، صادرات نفت اقلیم از ۲۵۰۰۰۰ بشکه به ۶۵۰۰۰۰ بشکه در روز رسید (پیشگامی فرد و کریمی، ۱۳۹۷: ۱۰۴۱). نفت تولیدی این منطقه به وسیله خط لوله کرکوک - جیهان و گذشتن از مناطق کردنشین عراق به بندر جیهان ترکیه و بازارهای جهانی صادر می‌شد؛ اما سه هفته پس از برگزاری همه‌پرسی استقلال کردها در سال ۲۰۱۷، دولت مرکزی عراق با کمک گروه حشد الشعبی (بسیج مردمی)، مورد حمایت ایران، منطقه کرکوک را از اقلیم کردستان بازپس گرفت (خبرگزاری رویترز، ۲۳ نوامبر ۲۰۱۷). اتحادیه میهنی کردستان عراق که نیروهای نظامی‌اش هنوز تا حد زیادی منطقه کرکوک را کنترل می‌کرد، با امضای یک توافق تسلیم دولت فدرال حیدر العبادی، نخست‌وزیر وقت عراق شد. اتحادیه میهنی (طالبانی‌ها) در صحنه سیاسی کردستان عراق به وسیله حزب دموکرات (بارزانی‌ها) به حاشیه رانده شده و از نظر مالی نیز تبعیض می‌شوند. این امر باعث بی‌انگیزگی آن‌ها در جلوگیری از پیشروی نیروهای عراقی به منطقه کرکوک شد. بارزانی‌ها اتحادیه میهنی را در ازدست‌دادن کرکوک مقصر می‌دانند و اتحادیه میهنی این باخت و زیان را نتیجه سوء مدیریت سیاسی بارزانی قلمداد می‌نماید (Mercadier, 2017).

۴. عامل نهادی محدودکننده: معضلات ناشی از قانون اساسی

در این قسمت سعی داریم که به مشکلات قانون اساسی کردستان عراق و همچنین ابهامات قانونی مرتبط با مناسبات حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی در حوزه‌های اجرایی، قضایی و قانون‌گذاری پردازیم. در این راستا، می‌توان از معضلات زیر به‌عنوان مهم‌ترین مشکلات قانونی در مسیر فدرالیسم نام برد. این معضلات عبارت‌اند از:

۴-۱. عدم تثبیت و تنفیذ قانون اساسی استوار اقلیم کردستان

قانون اساسی هر سیستم بنیان آن سیستم است. هر حکومتی خواه دموکراتیک یا غیر دموکراتیک و فدرال یا غیر فدرال دارای قانون اساسی است، اما در نظام‌های دموکراتیک و فدرال، قانون اساسی اهمیت خاصی دارد؛ زیرا قانون اساسی شکل حکومت و تقسیم قوا بین سازمان‌های حکومتی، وظایف و محدودیت‌های حکومت و محافظت از حقوق شهروندان را که در نظام‌های دموکراتیک مهم است، در داخل خود دارد؛ همچنین قانون اساسی به‌ویژه از نوع نوشته شده و مدون آن در نظام‌های فدرال اهمیت زیادی دارد، زیرا در مواقع ایجاد اختلاف می‌شود به‌عنوان یک قانون نوشته شده به آن استناد کرد.

به هر جهت، اقلیم کردستان که از سال ۱۹۹۱ به‌صورت خودمختار اداره می‌شد و پس از سال ۲۰۰۳ به‌موجب قانون اساسی عراق یک ایالت شمرده شد که حق داشتن قانون اساسی خود را دارد، تاکنون

فاقد قانون اساسی است (میدل ایست نیوز، ۵ می ۲۰۲۱). اقلیم کردستان در سال ۲۰۰۹ پیش‌نویس قانون اساسی خود را تصویب کرد، اما اقدامات برای کسب موافقت نهایی انجام نشد. در سال ۲۰۱۵ نیز کمیته‌ای ۲۱ نفره با عنوان کمیته نگارش قانون اساسی اقلیم کردستان تشکیل شد، اما آن‌هم نتوانست قانون اساسی اقلیم را تکمیل کند. این در حالی است که ماده ۱۲۰ قانون اساسی عراق آورده است که اقلیم کردستان حق دارد به شرط عدم تعارض با قانون اساسی فدرال عراق، قانون اساسی ویژه خود را وضع کند (میدل ایست نیوز، ۷ می ۲۰۲۱).

با این حال؛ هنوز اقلیم کردستان، قانون اساسی خود را تثبیت نکرده است و هنوز این متن نافذ نشده است، بنابراین هنوز نمی‌توان در مورد ساختار سیاسی اقلیم سخن گفت که به تبع آن، مشروعیت سیستم و شکل‌گیری یک دولت قانونی و نهادهای مرتبط با آن نیز با مشکل روبه‌رو خواهد شد. این مسئله ثبات سیاسی اقلیم کردستان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به گونه‌ای که با وجود این مسائل و مشکلات، تفکر در مورد فدرالیسم و تحقق آن و به دنبال آن هژمونیک‌نشدن گفتمان فدرالیسم، اولویت خود را از دست می‌دهد.

۴-۲. معضلات در مباحث قانون‌گذاری

بر اساس قانون اساسی اقلیم کردستان؛ پارلمان کردستان، قوه قانون‌گذاری داخل منطقه کردستان به‌شمار می‌رود و مرجع اظهار نظر درباره مسائل سرنوشت‌ساز ملت کردستان بوده و اعضای آن در یک انتخابات آزاد به شیوه‌های مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند (Draft of the Iraqi Kurdistan Region's Constitution Project, August 22, 2006, Article 79) که به نام «مجمع ملی کردستان عراق ۲۰» نامیده می‌شود. این در حالی است که نظام قانون‌گذاری در ایالت‌های کشور آمریکا، غیر از نبراسکا^{۲۱} دو مجلسی است (امجد، ۱۳۸۶: ۴۸)؛ البته وضعیت یک مجلسی بودن تنها در سطح اقلیم نیست؛ بلکه در نظام فدرال عراق نیز، با وجود اینکه بر اساس ماده ۴۷ قانون اساسی دائم، نظام قانون‌گذاری دو مجلسی متشکل از مجلس نمایندگان و مجلس شورای مناطق و استان‌ها پذیرفته شده است، اما فعلاً مجلس دوم فعلیت نیافته است. در حالی که در آمریکا و سوئیس به ترتیب مجلس سنا و مجلس شورای دولت‌ها که نشان‌دهنده یکسانی و برابری ایالت‌ها صرف نظر از جمعیت و مساحت آن‌هاست، وجود دارد.

ممکن است این ابهام به وجود آید که نخست: نظام دو مجلسی خاص کشورهای فدرال نیست و دوم اینکه: برخی از کشورهای غیر فدرال نیز تک‌مجلسی هستند و مشکلات قانون‌گذاری برای آن‌ها ایجاد

20. The National Assembly of Iraqi Kurdistan

21. Nebraska

نمی‌شود. در پاسخ به این ابهامات، پرستون کینگ^{۲۲} معتقد است که تفاوت موجود در اتخاذ این سیستم در کشورهای فدرال و غیر فدرال این است که در کشورهای فدرال حفظ منافع ایالات کوچک‌تر و ضعیف‌تر مورد نظر است (King, 1982: 94-95). در نتیجه به سبب حفظ منافع ایالات و مناطق، در عراق نیز لازم است که مجلس دوم فعلیت یابد.

۴-۳. معضله‌ها در موضوعات اجرایی

طبق ماده اول قانون اساسی عراق، نظام پارلمانی برای مناسبات بین قوا گزینش شده است. در این نظام، کابینه شامل رهبران حزب اکثریت یا رهبران ائتلافی است که مجلس پایین‌تر^{۲۳} (مجلس نمایندگان) را در دست دارند. از این رو، در سیستم‌های پارلمانی امکان ندارد که کابینه در دست رهبران یک حزب یا ائتلاف باشد و دستگاه قانون‌گذاری در دست حزب دیگری باشد. در واقع، مفهوم تفکیک کامل قوا در مناسبات قوه مجریه و مقننه استعمال نمی‌شود. در اینجا تفکیک نسبی قوا وجود دارد، به این معنی که در عین تمایز و تفکیک، باید پاسخگو و مسئول دستگاهی باشند که از آن ناشی می‌شوند. به همین جهت، بعضی از حقوق‌دانان اساسی از اصطلاح «همکاری قوا» استفاده می‌نمایند (قاضی، ۱۳۸۹: ۱۷۶).

مشکلی که در اینجا وجود دارد این است که در صورت تجمع قوه مقننه و مجریه در دست یک نهاد یا حزب یا ائتلاف به دلیل نبود هرگونه مانع یا نهاد قانونی برای کنترل صاحبان قدرت، خواست و تقاضای مردم نادیده گرفته می‌شود؛ البته با توجه به اینکه نظام فدرال عراق، قومی است؛ در صورتی که سیستم، ریاستی شود، یعنی هم رئیس‌جمهور و هم مجلس به وسیله رأی‌دهندگان انتخاب شوند، باز هم مشکل پیش می‌آید، زیرا آن گروه قومی که دارای اکثریت است، هم قوه مجریه و هم قوه مقننه را در اختیار می‌گیرد. نکته قابل ذکر دیگر این است که گفته می‌شود که تعادل قوا در رژیم‌های پارلمانی بر دو مکانیسم متقابل استوار است: نخست؛ مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه به واسطه رأی عدم اعتماد نمایندگان به دولت و دوم؛ حق انحلال پارلمان به وسیله قوه مجریه (قاضی، ۱۳۸۹: ۱۷۸). در صورتی که در عراق، طبق ماده ۸۱ قانون اساسی دائم، شرط اول یعنی مسئولیت نخست‌وزیر و کابینه او در برابر مجلس، وجود، اما براساس ماده ۵۹ امکان انحلال کابینه به وسیله رئیس‌جمهور در صورت رأی عدم اعتماد نمایندگان مجلس وجود دارد نه امکان انحلال پارلمان توسط قوه مجریه.

22. Preston King

23. Lower House

۴-۴. مشکلات در مباحث قضایی

به‌خاطر اینکه در یک جامعه، برتری قانون در همه امور به رسمیت شناخته شود و از قانون به‌عنوان بالاترین مرجع پیروی گردد، لازم است که یک قوه قضاییه مستقل ایجاد شود تا از نادیده‌انگاری قانون به وسیله قوای دیگر جلوگیری شود. در صورتی که طبق ماده ۸۵ قانون اساسی دائم عراق، قوه قضاییه مستقل به رسمیت شناخته شده و بر اساس ماده ۹۱ همین قانون، حل اختلاف بین دولت فدرال عراق و حکومت‌های منطقه‌ای و استان‌ها، شهرها و شوراها بر عهده دیوان عالی فدرال گذاشته شده است، اما این دادگاه در عرصه عمل موفق نبوده است و حتی در مورد اجرای ماده ۵۸ قانون موقت عراق و ماده ۱۴۰ قانون دائمی این کشور در ارتباط با همه‌پرسی در مورد مناطق مورد ادعای گروه‌های مختلف قومی همچون کرکوک، نتوانسته است که موضوع را حل و فصل کند. مقامات کرد، در مورد بی‌توجهی دادگاه قانون اساسی درباره اختلافات کردستان عراق با دولت مرکزی بغداد اعتراض دارند و معتقدند که سیستم قضایی فدرال، کارکردهای خود را به شکل صحیح انجام نمی‌دهد (خبرگزاری فارس، ۱۳ اردیبهشت ۱۳۸۸)؛ البته عدم استقلال سیستم قضایی تنها در سطح حکومت فدرال نیست، بلکه در سطح اقلیم نیز این مشکل به چشم می‌خورد.

در این راستا، سیستم قضایی کردستان عراق، با انتقادهای شدید محلی و بین‌المللی روبه‌رو شده است. آن‌ها اعتقاد دارند که این سیستم تحت نفوذ احزاب حاکم قرار دارد. به همین جهت، جریان اپوزیسیون در هنگام اعلام طرح ۲۲ ماده‌ای خود، یکی از محورهای اصلی طرح خود را استقلال دستگاه قضایی اعلام نمود (کردپرس، ۱۸ فروردین ۱۳۹۰)؛ بنابراین، با وجود ضعف دستگاه قضایی به‌عنوان یکی از ساختارهای اصلی قانونی، مسئله حل اختلاف بین دولت مرکزی و ایالات و مناطق نیز با مشکل روبه‌رو می‌شود.

۵. عامل جامعه سیاسی نامتکثر: معضلات ناشی از احزاب و نهادهای سیاسی

پس از دولت، احزاب سیاسی قدرتمندترین و شفاف‌ترین نیروهای سیاسی هستند که بالاترین سهم از فعالیت‌های سیاسی را به خود اختصاص داده‌اند (نقیب‌زاده، ۱۳۸۰: ۲۰۱)؛ بنابراین، با توجه به نقش احزاب در فعالیت‌های سیاسی مقتضی است که به نقش آن‌ها در جامعه سیاسی کردستان توجه شود. با مطالعه نقش و کارکردهای احزاب و نهادهای سیاسی در جامعه کردستان متوجه می‌شویم که خود این احزاب و نهادها در عدم تحقق فدرالیسم، به‌ویژه در اقلیم کردستان مؤثر بوده و مشکلات و معضلاتی را در این راستا ایجاد نموده‌اند. مهم‌ترین این مشکلات عبارت‌اند از:

۵-۱. بازتولید اقتدارگرایی در قالب حزبی

هرچند بار اصلی مبارزه با رژیم‌های پیشین عراقی بر دوش این دو حزب بوده است، اما با نگاه به ساختار قدرت در کردستان عراق مشاهده می‌شود که از سال ۱۹۹۲ تا کنون، این ساختار تغییر نیافته است و تمام امتیازات سیاسی و اقتصادی در دست این دو حزب قرار داشته است. با وجود توسعه اقتصادی در کردستان عراق پس از شکل‌گیری دولت خودمختار منطقه‌ای در شمال این کشور، گفته می‌شود که دستاوردهای اقتصادی در انحصار بخش بسیار کوچکی از جامعه که عموماً از منصوب شدگان احزاب حاکم بر منطقه هستند، قرار دارد و این در صورتی است که بخش زیادی از مردم در فقر غوطه‌ور هستند. فساد اقتصادی و اداری به‌حدی رسیده است که شعار مبارزه با فساد به حرف مشترک جریان‌ات اپوزیسیون و احزاب حاکم تبدیل شده است. به همین سبب و عطف به مسائل پیش‌گفته، روشنفکران منطقه کردستان عراق نسبت به بازتولید اقتدارگرایی در قالب حزبی و حتی فردی ابراز نگرانی نموده‌اند (هادی‌فر، ۱۵ فروردین ۱۳۹۰).

۵-۲. عدم وجود ساختارهای مستقل از احزاب

احزاب اتحادیه و پارتنی هر یک حوزه تحت نفوذ خود را دارند و ارگان‌هایی که به‌وسیله این دو حزب تشکیل شده‌اند، نه‌فقط بسیاری از جوانب زندگی مردم را تحت پوشش فعالیت‌های خود قرار داده‌اند؛ بلکه کار هدایت کمک‌های بین‌المللی، کنترل مرزها و فعالیت‌های مشابه با وظایف ارتش و پلیس را برعهده داشته‌اند (کریمیان، ۱۳۸۱: ۱۶). در حال حاضر نیز، زندگی سیاسی و اقتصادی در کردستان عراق در حوزه اختیار این دو حزب است و جایی برای ساختارهای مستقل از احزاب وجود ندارد. انحصار قدرت در دست این دو حزب باعث می‌شود که مردم از سیستم سیاسی فاصله بگیرند و زمینه برای همکاری سیستم و جامعه به‌منظور پیگیری و تحقق کامل فدرالیسم فراهم نگردد. در واقع، این یکی از مسائل اساسی است که اعضای شورای موقت میدان آزادی و جریان‌ات اپوزیسیون بر آن تأکید کردند.^(۱)

۵-۳. تشکیل احزاب جدید در نتیجه بحران مشروعیت

در سیستم‌های دموکراتیک بین احزاب و دموکراسی، رابطه مستقیمی وجود دارد. در این زمینه ماکس وبر^{۲۴} می‌گوید: «این تشکیلات جدید فرزندان دموکراسی و آرای عمومی و نتیجه ضرورت جلب و

سازمان‌دهی توده‌ها و لزوم تحوّل احزاب قدیم به‌سوی وحدت هرچه شدیدتر در سطح رهبری و انضباط محکم‌تر در تمامی سطوح هستند.» (ویر، ۱۳۷۶: ۱۱۳). در جای دیگر، خودِ ماکس وبر بیان می‌دارد که یکی از دلایل گسترش رأی عمومی، فساد مالی است که چنین عاملی می‌تواند محرک تشکیل حزب باشد. مهم این است که این سازمان‌ها به‌گونه‌ای نهادی، کارکردی و رسمی، وارد حیات سیاسی شوند (نقیب‌زاده، ۱۳۸۰: ۲۰۴). آن‌گونه که اشاره شد، فساد مالی و اداری در بین دو حزب و منصوب‌شدگان آن‌ها به پدیده‌ای متمایز و غیر قابل‌انکار تبدیل شده است؛ بنابراین، اگر حکومت به عده‌ای از مردم اجازه و فرصت برای دست‌یافتن به ثروت بیشتر نسبت به دیگر آحاد جامعه بدهد، مشروعیت سیاسی خود را ازدست می‌دهد. درحقیقت، فساد، تهدیدی جدی برای جامعه سیاسی کردستان است که می‌تواند باعث اعتراض و تحصن‌های عمومی شود.

۵-۴. رجحان منافع حزبی بر منافع ملی

حزب، سازمانی سیاسی است که به‌دنبال تأثیرگذاری روی حکومت است. این تأثیرگذاری به‌طور معمول از راه نامزد کردن کسانی با دیدگاه‌هایی هم‌سو با حزب برای کسب مسئولیت‌ها و مناصب سیاسی صورت می‌گیرد. هدف حزب کسب قدرت به‌وسیله انتخابات است و آن‌ها به‌دنبال نام‌نویسی و انتخاب کاندیداهایشان و جاودانه‌ماندنشان در قدرت هستند (Roskin & Cord, 1991). در کردستان عراق نیز، هم اتحادیه میهنی و هم حزب دموکرات به منافع خود هستند و این مسئله خود مشکلاتی را در زمینه تحقق فدرالیسم فراهم می‌کند.

در این زمینه باید گفت که بخش عمده‌ای از منازعات در کردستان عراق، منازعات داخلی است نه همکاری برای فدرالیسم. فدرالیسم مقدم بر منافع حزبی آن‌ها نیست. وقتی برای احزاب پایگاه حزبی مهم است، بیشترین انرژی خود را بر این متمرکز می‌کنند که حزب دیگر آن‌ها را تضعیف نمایند، بنابراین بیشتر به‌دنبال منازعات داخلی هستند تا چانه‌زنی با دولت مرکزی بغداد بر سر مطالبات تاریخی خود. در این مورد احزاب بزرگ‌تر به‌دنبال این هستند که احزاب کوچک‌تر جایگاه آن‌ها را تضعیف نکنند و احزاب کوچک‌تر به‌دنبال این هستند که به‌وسیله حکومت نادیده گرفته نشوند.

از سوی دیگر، منتقدان احزاب اصلی نسبت به شیوه اداره محلی کردستان عراق به‌وسیله دو حزب اصلی که براساس آن ثروت و قدرت بیشتر در حلقه خانواده‌های نزدیک به این دو حزب و منصوبین آن‌ها به گردش درمی‌آید، اعتراض دارند و خواهان اصلاحات اقتصادی و اداری در وضع موجود هستند. درواقع، رقابت بین احزاب و کسب قدرت سیاسی باعث شده است که توجه به مسائل ملی و

پیگیری مسئله فدرالیسم و چانه‌زنی با دولت مرکزی در بغداد به مسئله حفظ قدرت و حاکمیت و حفظ و کسب مشروعیت هرچه بیشتر از سوی احزاب حاکم و تلاش برای کسب قدرت سیاسی از جانب جریانات اپوزیسیون تبدیل شود که این پدیده به نوبه خود در عدم تحقق کامل فدرالیسم مؤثر بوده است.

۵-۵. عدم توانایی احزاب در انجام کارویژه‌های خود

پیش از بحث لازم است بیان شود که از مهم‌ترین کارویژه‌ها و عملکردهای احزاب؛ کارویژه‌های انتخاباتی^{۲۵}، کارویژه‌های اجتماعی و آموزشی و جامعه‌پذیری^{۲۶} افراد است (نقیب‌زاده، ۱۳۸۰: ۲۰۶ - ۲۰۹). بر این اساس، نخستین کارویژه انتخاباتی احزاب، بسیج مردم و هدایت آن‌ها به سوی صندوق‌های رأی است، اما نارضایتی مردم از احزاب و نهادهای سیاسی باعث شده است که میزان مشارکت مردم کمتر شود. کم شدن میزان کرسی‌های ائتلاف کردستان در انتخابات پارلمانی عراق در سال ۲۰۰۹ نسبت به انتخابات سال ۲۰۰۵ گواه این ادعاست.

از دیگر سو، ضعف در جامعه‌پذیری در جامعه کردستان به واسطهٔ بالابودن نسبت بی‌سوادی در خانواده‌ها، کم بودن امکانات آموزشی در مدارس، عدم توانایی رسانه در انجام نقش‌های خود و نقش احزاب در این توسعه‌نیافتگی سیاسی و کانال‌های اجتماعی شدن افراد سبب شده است که در این شرایط همبستگی ملی برای پیگیری و تحقق فدرالیسم نیز پایین آید؛ بنابراین، با پایین بودن میزان مشارکت سیاسی و کم بودن آگاهی‌های مردم، همراهی با سیستم سیاسی و ایجاد اجماع بین مردم و سیستم نیز تضعیف گردد که این مسئله، موقعیت ایجاد شده برای کردها به منظور تحقق فدرالیسم و احقاق حقوق شهروندی و حقوق ابتدایی را از آن‌ها می‌گیرد.

۵-۶. ضعف جامعه مدنی در کردستان

به طور کلی در ارتباط با دولت و جامعه مدنی^{۲۷}، رابطه‌ای معکوس وجود دارد که براساس آن، هرچه قدرت دولت زیاده‌تر شود، قدرت جامعه مدنی کمتر خواهد شد و برعکس. در جامعه سیاسی کردستان، قدرت سیاسی و اقتصادی در دست دو حزب اصلی است و سایر نهادها و جامعه مدنی کردستان از قدرت قابل توجهی برخوردار نیستند؛ از سوی دیگر، در صورت ضعف یا نبود جامعه مدنی، انتقال خواسته‌های مردم به حکومت گران به صورت مستقیم و بلافاصل صورت می‌گیرد که این مسئله خود

25. Electoral Functions

26. Socialization

27. Civil Society

باعث می‌شود که در مواقعی که انتقال خواسته‌ها به‌خوبی صورت نگیرد، مردم دست به اعتراضات و اعتصاب‌هایی همچون اعتراضات اوایل سال ۲۰۱۱ سلیمانیه در میدان آزادی بزنند و مشروعیت سیستم را زیر سؤال ببرند که این باعث بی‌ثباتی در جامعه می‌گردد؛ بنابراین، با شکل‌گیری مشکلات داخلی توجه به مسائل خارج از اقلیم و پیگیری مسئله فدرالیسم و تحقق آن نیز با مشکل روبه‌رو می‌شود.

۶. عامل افکار عمومی: معضله‌های ناشی از افکار عمومی نامنسجم و نامتشکل

افکار عمومی^{۲۸} برای اولین بار در تعبیر لغوی خود، در تفکر سیاسی قرن هجدهم به کار برده شد. با ظهور نظرسنجی علمی در دهه ۱۹۳۰، این اصطلاح معنی دقیق‌تری یافت، بدون اینکه معنی کلی خود را از دست بدهد (مک‌لین، ۱۳۸۷: ۷۹۸). آلفرد سووی^{۲۹}، افکار عمومی را عبارت از ضمیر باطنی یک ملت می‌داند که بیشتر گمنام به نظر می‌آید، اما به‌عنوان نیروی‌ای سیاسی تلقی می‌شود که در هیچ قانون اساسی پیش‌بینی نشده است (سووی، ۱۳۵۴: ۱۰).

اگر ساختار اجتماعی و آرایش گروه‌ها و نیروها و افراد، فیزیک یا جسم جامعه را تشکیل می‌دهند، افکار عمومی روح و روان آن است و به همین سبب هراندازه، همبستگی جامعه بیشتر با شد، روان آن یعنی افکار عمومی نیز مشهودتر و ملموس‌تر خواهد بود (نقیب‌زاده، ۱۳۸۰: ۲۲۹)؛ بنابراین، عطف به تأثیر افکار عمومی در زندگی سیاسی حکومت‌ها، در اقلیم کردستان عراق نیز، افکار عمومی یکی از عوامل تأثیرگذار در دوام و قوام فدرالیسم خواهد بود، اما با توجه به مشکلاتی که در ذیل خواهند آمد، مشخص می‌شود که افکار عمومی در راستای حمایت از فدرالیسم انسجام و تشکیل نیافته‌اند. در این راستا، معضله‌هایی وجود دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۶-۱. تفاوت دیدگاه‌های مردم و نخبگان نسبت به فدرالیسم

با توجه به اینکه نخبگان محافظه‌کاری، درک تاریخی و هوش ذاتی دارند، در سال‌های اولیه پس از شکل‌گیری عراق جدید، فدرالیسم را برای دستیابی به حقوق خود انتخاب کردند، ولی افکار عمومی کردستان عراق به‌واسطه عدم بهره‌مندی از چنین خصوصیتی از استقلال حمایت می‌کردند. هیوا، دانشجویی که در دانشگاه سلیمانیه در رشته حقوق درس می‌خواند، می‌گفت: «من و دوستانم خود را کرد می‌دانیم؛ ما عراقی نیستیم.» (کوهنورد، ۱۹ خرداد ۱۳۸۳). برهم احمد صالح، نخست‌وزیر اسبق اقلیم کردستان عراق معتقد بود که «مردم کرد به تشکیل دولت کرد و استقلال علاقه دارند، اما ما در کار

28. Public Opinion

29. Alfred Sauvy

رسمی خود به این نتیجه رسیده‌ایم که تشکیل چنین دولتی پرزحمت است. کُرد نیاز به مدرسه، آب و برق دارد. ناسیونالیسم شکم کسی را پر نمی‌کند. در این منطقه باید واقع‌گرا باشیم» (کوهنورد، ۱۹ خرداد ۱۳۸۳).

در نتیجه اینکه نخبگان به واسطه خصوصیات ذاتی‌شان، به قواعد بازی پی برده بودند و می‌دانستند که جدا شدن از عراق فعلاً به نفع آن‌ها نیست. هرچند پس از ظهور داعش و الحاق کرکوک به کردستان، دیدگاه بسیاری از نخبگان عوض شد و همه‌پرسی استقلال هم برگزار شد، اما حوادث بعد و مخالفت‌های داخلی و خارجی نشان داد که هنوز هم شرایط برای استقلال مهیا نیست. به هر شکل، این نوع نگرش به فدرالیسم در بین مردم و نخبگان، باعث شده است که اجماع بین سیستم و جامعه نیز، به منظور پیگیری و استقرار فدرالیسم شکل نگیرد.

۷. مشکلات ناشی از وجود گفتمان‌های رقیب در خصوص جایگاه کردستان

از دیگر معضلاتی که بر سر راه تحقق فدرالیسم در عراق حادث شده‌اند، گفتمان‌های رقیبی است که در خصوص جایگاه کردستان چه در بین مردم و چه در میان روشنفکران و نخبگان کُرد وجود دارند. در این راستا، هژمونیک‌نشدن گفتمان فدرالیسم که به‌طور عمده به‌مدد مساعی کردها محقق شده و آن‌ها بیشتر از سایرین از آن، بهره‌مند شده و حتی اختیارات فدرالی پیدا کرده‌اند، باعث ایجاد گفتمان‌ها و گرایش‌های متفاوت و گاه تجزیه‌طلبانه و گریز از مرکزی در بین کردها شده است که در اینجا به بررسی آن‌ها می‌پردازیم. بر این اساس، به‌طور کلی می‌توان از سه گفتمان مشخص به شرح ذیل نام برد:

۷-۱. گفتمان فدرالیسم

در اجلاس گروه‌های اپوزیسیون عراق و طبق قانون اساسی موقت و قانون دائم عراق، «فدرالیسم» به‌عنوان سیستم حکومتی عراق پذیرفته شد. در این ارتباط، در موقعیت حساس پس از شکل‌گیری عراق جدید در سال ۲۰۰۳، احزاب و گروه‌های مختلف کردی و رهبران آن‌ها در عراق، دارای دیدگاه‌ها و محورهای مشترکی بودند. از جمله اینکه به‌دنبال تجزیه عراق نیستند و حکومت فدرالی را بهترین تضمین برای حقوق کردها می‌دانند؛ اما این دیدگاه‌ها به این علت نبود که وضعیت آن موقع را آرمانی و ایدئال بدانند، بلکه خطرپذیری ناشی از هرگونه تحوّل و مخالفت‌ها در سطوح داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی سبب شده بود که در آن زمان، خود را موافق فدرالیسم بدانند (مقصودی، ۱۳۸۲: ۸۵-۸۹).

در حقیقت، باید گفت که اگرچه «فدرالیسم» بیشتر در اثر کوشش‌های کردها به‌بار نشست، اما این مطلوب نهایی آن‌ها نبوده، بلکه به‌دنبال این موضوع بوده‌اند که از فدرالیسم به‌عنوان مرحله اول در راستای

رسیدن به استقلال کامل استفاده کنند، زیرا تثبیت طرح فدرالیسم زمینه را برای گسترش قدرت کردها و برآورده کردن خواست دیرینه آنها به منظور کسب مشروعیت جهانی و تشکیل کردستان آزادتر فراهم می‌کند (ربانی، ۱۳۸۴: ۸). طرح و برگزاری همه‌پرسی استقلال در ۳ مهر ۱۳۹۶ نیز نشان داد که فدرالیسم، حتی برای کردها که طراحان و بانیان فدرالیسم هستند، ارجحیت ندارد؛ بنابراین، در چنین شرایطی نمی‌توان انتظار تحقق کامل فدرالیسم را در عراق و به دنبال آن در اقلیم کردستان داشت.

۷-۲. شکل‌گیری «دولت مستقل کرد ۳۰»

آن‌چنان که گفته شد، هدف اصلی کردها در عراق، تشکیل دولت مستقل کرد است، ولی چون زمینه‌های تشکیل آن را آماده نمی‌دیدند، با قبول واقعیات با مقاصد سایر گروه‌های معارض عراق هماهنگ شده و در راستای شکل‌دهی به ثبات در عراق و حفظ تمامیت ارضی عراق، «فدرالیسم» را قبول کرده بودند. در این زمینه، خواسته کردها برای ایجاد دولت فدرال، عبارت است از پذیرش حکومت حریم کردستان طبق نقشه منتشر شده در ماه جولای ۲۰۰۵. براساس این نقشه، افزون بر سه استان قبلی (اربیل، دهوک و سلیمانیه) که از سال ۱۹۹۲ در کنترل کردها بوده‌اند، مناطق جدیدی به کردستان اضافه شده‌اند که عبارت‌اند از: کرکوک و همه مناطق موجود در حاشیه جبل‌الحمین که از کرکوک به سمت شمال شرق بغداد کشیده شده است (ویسی، ۱۳۸۷). در واقع، کردها به این وسیله به دنبال این بوده‌اند که زمینه را برای استقلال خود در عراق فراهم کرده و «ملت‌سازی ۳۱» را اساس «دولت‌سازی ۳۲» قرار دهند و دولت - ملت مستقل کرد را در عراق تشکیل دهند.

به هر جهت، با سقوط بهای نفت در سال ۲۰۱۴، اقتصاد اقلیم کردستان با بحران روبه‌رو شد که خودداری حکومت مرکزی از تأمین بودجه اقلیم و ورود سیل عظیم پناهندگان به کردستان، موجب تشدید بحران شد. در چنین شرایطی رهبران اقلیم تقاضای سهم ۱۷ درصدی از بودجه عراق طبق قانون اساسی عراق داشتند، اما با واکنش مقامات بغداد مواجه می‌شدند؛ زیرا همان‌طور که گفته شد، دولت اقلیم پس از ظهور داعش و تصرف مناطق مورد مناقشه مثل کرکوک، اقدام به صدور بیش از ۶۰۰ هزار بشکه در روز کرده بود. در این شرایط که روابط اقلیم با دولت مرکزی روزبه‌روز بدتر می‌شد و داعش در حال افول بود، رهبران وقت اقلیم و از جمله مسعود بارزانی نگران دوره پساداعش بودند. آن‌ها نگران کنترل مناطق مورد مناقشه و از جمله کرکوک و چاه‌های نفت آن بودند که سنگ‌بنای استقلال کردستان

30. An Independent Kurdish State

31. Nation - Building

32. State - Building

بودند. در این شرایط، مسعود بارزانی با دعوت از احزاب کُرد، آن‌ها را برای برگزاری طرح همه‌پرسی استقلال دعوت کرد، اما تنها حزب دموکرات و اتحادیه میهنی به او پاسخ مثبت دادند.

بدین ترتیب بارزانی ۲۵ سپتامبر ۲۰۱۷ را روز تعیین سرنوشت در اقلیم کردستان معرفی کرد. همه‌پرسی استقلال انجام شد و حدود ۹۳٪ از مردم به همه‌پرسی آری گفتند که برخلاف تصور به ضررشان تمام شد و پیامدهایی مانند انزوای ژئوپلیتیکی احتمالی، تحریم تجاری به وسیله کشورهای هم‌جوار و حمایت اسرائیل از مرکزگریزی کردها و حساسیت کشورهای هم‌جوار به آن، از دست دادن کنترل کرکوک و سایر مناطق مورد مناقشه و سرانجام تعلیق همه‌پرسی در کردستان را در پی داشت (پیشگامی فرد و کریمی، ۱۳۹۷: ۱۰۳۶-۱۰۴۲ و حسینی، ۱۳۹۹: ۳۰۳).

درواقع، تجزیه شدن عراق، کشورهای منطقه را با بحران امنیتی روبه‌رو می‌سازد و سبب می‌شود که بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی در این کشور نفوذ کرده و ثبات منطقه را از بین ببرند. به همین سبب، بیشتر کشورهای منطقه با آن موافق نیستند و تنها اسرائیل در چارچوب دکترین محورهای پیرامون بن‌گوریون - که طبق آن، به منظور تقویت حاشیه امنیت اسرائیل طرح اتحاد با کشورهای غیر عرب پیرامون طراحی شد - با آن موافق است. گرچه آمریکایی‌ها با توجه به منافع متحدان استراتژیک خود از جمله ترکیه، کشورهای عربی و از همه مهم‌تر ثبات منطقه با تجزیه عراق موافق نیستند، ولی طرح مباحثی در محافل سیاسی آمریکا در مورد تقسیم عراق توجه کشورهای منطقه را بیش از پیش به تقویت احتمال تشکیل دولت مستقل کُرد، جلب کرده است (کاکایی، ۱۳۸۷: ۳۷)؛ البته باید توجه کرد که کردستان مستقل از عراق با چالش‌های مختلفی مانند مشکل کشورهای همسایه دارای اقلیت کرد، مشکل کرکوک، مشکل محصورماندن در خشکی و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و شکاف داخلی میان احزاب و گروه‌های کرد روبه‌رو است که بدون حل این معضلات، حیات سیاسی و اقتصادی آن با چالش‌های عدیده‌ای مواجه خواهد شد و احتمال دارد به یک «دولت شکست‌خورده»^{۳۳} تبدیل شود.

۷-۳. ایده «کردستان بزرگ»^{۳۴}

غیر از فدرالیسم و تشکیل دولت مستقل کرد، یک گفتمان بسیار قوی و تاریخی وجود دارد که متمایل به ایجاد یک کردستان واحد و بزرگ، متشکل از تمام اقلیت‌های کرد در ایران، ترکیه، عراق و سوریه است. این اندیشه، برای اولین بار به وسیله شیخ عییدا... شم‌دینان مطرح شد. وی که یک ناسیونالیست افراطی بود، عقیده داشت که تنها درمان مشکلات مردم کُرد، ایجاد یک کردستان مستقل است که

33. Failed State

34. Great Kurdistan

کردستان ایران و کردستان عثمانی (مشکل از کردستان عراق، ترکیه و سوریه امروزی) را در خود جای داده و متحد کند (کوچرا، ۱۳۷۷: ۲۶).

تشکیل کردستان بزرگ تفکری است که در یک قرن 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 دیگر سو، باعث این حرکت‌های گریز از مرکز و تشدید ناسیونالیسم قومی در بین کردها شده است (کریمی، ۱۳۸۶).

هنگامی که در بهار سال ۱۳۷۹، حزب دموکرات کردستان عراق اساس‌نامه جدید خود را تنظیم و تصویب کرد، در نخستین صفحه به مسئله کردستان بزرگ اشاره کرد و شخصیت دوم این حزب در اردیبهشت ۱۳۸۶ در یک نشست تخصصی، بحث از ملت کرد و استقلال کردستان به میان آورد (کرمانی، ۱۳۸۶: ۱۳۸). از دیگر سو، گفته می‌شود که اگرچه کردها از مدافعان اصلی فدرالیسم در عراق هستند، اما به فدرالیسم نه به‌عنوان یک واقعیت، بلکه به‌مثابه فرصتی می‌نگرند که به آن‌ها اجازه می‌دهد، قدرت خود را در عراق نهادینه کنند. پیشرفت‌های اقلیم کردستان پس 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؛ به‌عبارتی، در حالی که هنوز فدرالیسم در عراق محقق نشده و دارای پروبلماتیک و معضل است، کردها «هویت‌سازی» را مقدمه «ملت‌سازی» قرار داده‌اند تا در آینده‌ای نه‌چندان دور رؤیای کردستان بزرگ را تحقق بخشند که این ایده برای ایران نیز خطرناک است و می‌تواند به خلل و ضعف در مشروعیت و به تبع آن قدرت، امنیت و منافع ملی منجر شده است (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۳۶-۱۴۲) و مشکلات فراوان و عدیده‌ای را برای کشور ما هم ایجاد کند.

نتیجه‌گیری

به‌دنبال حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ و سقوط صدام و براساس ماده اول قانون اساسی دائم عراق در سال ۲۰۰۵؛ نظام فدرال، دموکراتیک و پارلمانی برای آینده عراق انتخاب شد، اما این شکل حکومتی، هنوز در عراق و در اقلیم کردستان این کشور عملی نشده تحقق کامل نیافته و عملی نشده است. دلیل این مسئله را می‌توان به عوامل چهارگانه‌ای که با نظام و جامعه سیاسی کردستان مرتبط هستند، مربوط دانست. فاکتور اول در این مورد ساختارهای معیوب هستند. در این زمینه، مسئله انفکاک اختیارات و صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی و حکومت اقلیم، وجود ساختارهای اداری دوگانه در

حکومت حریم کردستان و مسئله الحاق کرکوک به حکومت حریم کردستان، مشکلاتی را در خصوص مناسبات حکومت اقلیم کردستان با دولت مرکزی ایجاد کرده است. دسته دوم، فاکتورهای نهادی هستند. در این زمینه، تثبیت‌نشدن و عدم تنفیذ قانون اساسی اقلیم کردستان، مشروعیت سیاسی اقلیم کردستان و شکل‌گیری یک دولت قانونی و نهادهای مرتبط با آن را با مشکل روبه‌رو ساخته است؛ از سوی دیگر، در مباحث قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی در قانون اساسی عراق تفاوت‌هایی نسبت به سایر تجارب موفق فدرالیسم مشاهده می‌شود که باعث شده است که این نهادها کارکردهای خود را به‌طور صحیح انجام ندهند.

معضل بعدی به جامعه سیاسی کردستان مرتبط می‌شود که براساس آن بازتولید اقتدارگرایی در قالب حزبی، نبود ساختارهای مستقل از احزاب، شکل‌گیری احزاب جدید به دنبال بحران مشروعیت و ترجیح منافع حزبی بر منافع ملی، ضعف جامعه مدنی و ناتوانی احزاب در انجام کارکردهای خود باعث شده‌اند که نهادها و احزاب سیاسی کردستان به‌خاطر پرداختن به مسائل حزبی و مسائل داخل اقلیم از توجه به موضوع مهمی همچون فدرالیسم و تعقیب آن و فشار بر دولت مرکزی غافل شوند. درنهایت، مشکلات ناشی از افکار عمومی نامنسجم و نامتشکل وجود دارد که براساس آن تفاوت دیدگاه مردم و نخبگان نسبت به فدرالیسم، مشکل تفاوت نسلی در کردستان عراق، مشکلات اقتصادی توده‌ها و فقدان آمادگی ذهنی برای قبول فدرالیسم سبب شده‌اند که زمینه برای تحقق و موفقیت فدرالیسم و شکل‌گیری حکومت ایالتی کردستان فراهم نشود؛ بنابراین، باوجود این معضله‌ها و شرایط موجود در نظام و جامعه کردستان، چانه‌زنی با حکومت مرکزی و فشار بر آن به‌منظور تحقق کامل فدرالیسم کاهش یافته است و در صورت ادامه مشکلات پیش‌گفته، معضل فدرالیسم و عدم تحقق کامل و عملیاتی‌نشدن آن، به‌ویژه در اقلیم کردستان به قوت خود باقی خواهد ماند و احتمال دارد که این آزمون خودمختاری و استقلال کردها، یعنی زیست به‌عنوان یک واحد فدرال واقعی، مانند دیگر آزمون‌های آن در قرن بیستم میلادی؛ یعنی به‌رسمیت شناختن استقلال کردستان براساس معاهده سور در سال ۱۹۲۰ و قرارداد ۱۱ مارس ۱۹۷۰ در باب اعطای خودمختاری به کردها، با شکست روبه‌رو شود.

از سوی دیگر، حتی با فرض شکل‌گیری و تثبیت یک دولت فدرال در عراق، در اقلیم کردستان و در بین کردها؛ گفتمان‌ها و رویکردهای مختلف و رقیبی مانند کنفدرالیسم (در قالب شکل‌گیری دولت مستقل کرد) و ایده کردستان بزرگ وجود دارند که تحلیل و تفکر درباره یک عراق فدرال و یکپارچه را با چالش‌های عدیده روبه‌رو کرده و آن را در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد. به هر حال، ازمنظر روش تحلیل گفتمانی می‌توان گفت که عوامل چهارگانه جامعه سیاسی کردستان در سطوح مختلف، سبب

شده‌اند تا مشروعیت، مقبولیت و کارآمدی فدرالیسم با چالش مواجه شود و این امر باعث شده است تا گفتمان فدرالیسم در اقلیم کردستان دچار بی‌قراری شود.

در تجزیه و تحلیل عوامل عدم استقرار کامل فدرالیسم در عراق و بی‌قراری و هژمونیک‌نشدن آن در اقلیم کردستان عراق نیز، این مهم به‌دست می‌آید که همیاری این عوامل راه را بر تثبیت هژمونی گفتمان فدرالیسم بسته و برگزار می‌کند. همه‌پرسی در اقلیم کردستان عراق در ۳ مهر ۱۳۹۷ و حرکت به سمت کنفدرالیسم و تشکیل دولت مستقل کرد در اذهان مردم و نخبگان اقلیم، ناقوس زوال مشروعیت، مقبولیت و کارآمدی فدرالیسم را به صدا درآورده است؛ به‌طوری که ممکن است گفتمان فدرالیسم در نهایت عرصه قدرت را به پادگفتمان‌های رقیب واگذار نماید.

یادداشت‌ها

(۱) به‌منظور اطلاعات بیشتر در این مورد و نیز در باب دیدگاه گروه‌ها و جریان‌های مختلف کردی، بنگرید به: فصلنامه فرهنگی و اجتماعی گفتگو، شماره ۵۸، ویژه اقلیم کردستان، مرداد ۱۳۹۰.

منابع

- ابوالحسن شیرازی، حبیب ا... و امجدیان، فرامرز (۱۳۸۷)، «تأثیر فدرالیسم عراق بر هنجارهای سیاسی و قومیتی کردهای ایران»، فصلنامه رهپایت‌های سیاسی و بین‌المللی، شماره ۱۴، ۵۷-۸۰.
- احمدی پور، زهرا؛ رومینا، ابراهیم و کرمانی، داود (۱۳۸۶)، «تأثیر حکومت اقلیم شمال عراق بر کردستان ایران»، فصلنامه آفاق امنیت، پیش‌شماره‌های دوم و سوم، ۱۲۵-۱۴۴.
- الیس، هادی (۱۳۸۷)، «خواستار کردها برای تشکیل دولت و آینده عراق»، در امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی‌نژاد (گردآورندگان)، سامان سیاسی در عراق جدید، چاپ دوم، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- امجد، محمد (۱۳۸۶)، سیاست و حکومت در ایالات متحده، چاپ سوم، تهران: سمت.
- اینگلهارت، رونالد (۱۳۷۳)، تحول فرهنگی در جامعه پیشرفته صنعتی، ترجمه مریم وتر، تهران: کویر.
- برنکاتی، داون (۱۳۸۷)، «آیا فدرالیسم به سامان سیاسی در عراق می‌انجامد؟»، در امیر محمد حاجی یوسفی و احمد سلطانی‌نژاد (گردآورندگان)، سامان سیاسی در عراق جدید، چاپ دوم، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- پشننگ، اردشیر (۴ خرداد ۱۳۸۹)، «کوک شعله‌های آتشی که از زیر خاکستر سر بر می‌آورد»، قابل دسترس در: <http://ardeshir.persianblog.ir/post/44>
- پشننگ، اردشیر (۷ خرداد ۱۳۹۰)، «در کردستان عراق مذاکره بر سر چیست؟»، قابل دسترس در: <http://ardeshir58.persianblog.ir/post/365>

- پیشگامی فرد، زهرا و حسن کریمی (۱۳۹۷)، «بررسی پیامدهای منطقه‌ای همه‌پرسی در کردستان عراق»، *فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، دوره ۵۰، شماره ۴، ۱۰۲۹-۱۰۴۷.
- تاجیک، محمدرضا (۱۳۸۳)، *گفتمان یادگفتان و سیاست*، چاپ اول، تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- حاتمی، محمدرضا (۱۳۹۷)، *تبارشناسی دولت‌های عراق*، بررسی دولت دوفاکتوی کردستان عراق، *فصلنامه سیاست جهانی*، دوره هفتم، شماره سوم، ۲۶۲-۲۴۲.
- حسینی، حامد (۱۳۹۹)، «تحلیل معمای استقلال‌طلبی اقلیم کردستان عراق»، *فصلنامه آمایش سیاسی فضا*، دوره ۲، شماره ۴، ۲۹۳-۳۰۶.
- خبرگزاری رویترز (۲۳ نوامبر ۲۰۱۷)، «نفت کربوک جایزه مداخله ایران در بحران عراق»، در: <https://www.radiofarda.com/a/reuters-on-iran-and-kirkuk-oil/28855541.html>
- خبرگزاری فارس، ۱۳ اردیبهشت ۱۳۸۸، «مشکلات قراردادهای نفتی کردستان عراق ناشی از بی‌تجربگی بوده است»، قابل دسترس در: www.farsnews.com/newstext.php?nn=8802130209.
- خسروی، علیرضا (۱۳۹۷)، «استقلال‌خواهی کردی در عراق: تحلیل ساختاری و سناریوها»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال بیست و یکم شماره سوم، ۱۸۵-۲۱۱.
- خلیلی، محسن (۱۳۸۷)، «قانون اساسی جدید عراق و مهندس ساختار دولت؛ ناسازواری قومیت، مذهب و تجدد»، *فصلنامه مطالعات بین‌المللی*، سال چهارم، شماره ۴، ۱۶۲-۱۲۷.
- خواجه‌ای، علی (۱۳۹۲)، «بررسی وضعیت نفت و گاز در منطقه کردستان عراق»، *ماهنامه اقتصاد انرژی*، شماره ۱۵۵، ۶-۱۴.
- ربانی، محمدناص (۱۳۸۴)، «فدرالیسم در عراق، تهدید یا فرصت»، هم‌شهری دیپلماتیک، شماره شصت و دو، دوازدهم شهریور.
- زارعی، بهادر و رنجبری چیچوران، کمال (۱۳۹۶)، «تحلیل چالش‌های اقلیم کردستان و حکومت مرکزی عراق و تأثیر آن بر آینده این کشور»، *فصلنامه سیاست*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۴، ۹۰۹-۹۲۸.
- سووی، آلفرد (۱۳۵۴)، *افکار عمومی و تأثیر آن بر زندگی اجتماعی*، ترجمه جمال شمیرانی، انتشارات فرانکلین.
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۳)، *بنیادهای علم سیاست*، چاپ دوازدهم، تهران: نشر نی.
- فلاحی، سارا (۱۳۹۶)، *بی‌قراری گفتمان توسعه سیاسی در دوران اصلاحات*، چاپ اول، ایلام: دانشگاه آزاد اسلامی واحد ایلام.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۹)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ سیزدهم، تهران: میزان.
- قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، قابل دسترس در: <http://www.Parsine.com/fa/pages/?cid=40782>
- قانون اساسی سوییس، قابل دسترس در: <http://www.ghatreh.com/news/5498329.html>
- قجری، حسینعلی و جواد نظری (۱۳۹۲)، *کاربرد تحلیل گفتمان در تحقیقات اجتماعی*، چاپ اول، تهران: جامعه‌شناسان.

- قربانی‌نژاد، ربیاز (۱۳۹۸)، «بررسی و تحلیل ویژگی‌های ساختاری دولت ایالتی کردستان عراق»، *فصلنامه علمی-پژوهشی نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی*، سال یازدهم، شماره چهارم، ۲۸۲-۲۶۱.
- کاکایی، سیامک (۱۳۸۷)، «عراق فدرال؛ فرصت‌ها و چالش‌ها»، *فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: جهان اسلام*، سال نهم، شماره ۳۳ و ۳۴.
- کرد پرس (۱۸ فروردین ۱۳۹۰)، «نگاهی به بحران‌های اخیر اقلیم کردستان عراق»، قابل دسترسی در: <http://dayna.ir/nsite/fullstory/news/?id/185940>
- کرد پرس (۴ شهریور ۱۴۰۰)، «حکومت خانوادگی، عامل تضعیف سیاسی اقلیم کردستان عراق»، قابل دسترسی در: <https://kurdpress.com/fa/news/15920>
- کرمانی، داوود (۱۳۸۶)، «تأثیر فدرالیسم عراق بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه روز*، سال ششم، شماره بیست و چهارم.
- کریمیان، کامیل (۱۳۸۱)، «تحولات شمال عراق و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران»، گزارش پژوهشی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- کوجرا، کریس (۱۳۷۷)، جنبش ملی کرد، ترجمه ابراهیم یونسی، تهران: نگاه.
- کوهنورد، نفیسه (۱۹ خرداد ۱۳۸۳)، «رؤیای فدرال کردها»، قابل دسترسی در: <http://sherko.blogfa.com/post-53.aspx>
- مقصودی، مجتبی (۱۳۸۲)، *کردستان عراق: چشم‌انداز آینده*، در حسین دهشیار و دیگران (گردآورندگان)، *مسائل ایران و عراق*، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- مقصودی، مجتبی (۱۳۸۴)، *نقش گروه‌های قومی در شکل‌دهی به نظام سیاسی عراق*، با تأکید بر نقش کردها، در *عراق پس از سقوط بغداد*، تهیه شده توسط دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چاپ اول، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه.
- مک‌لین، ایان (۱۳۸۷)، *فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد*، ترجمه حمید احمدی، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
- میدل ایست نیوز (۵ می ۲۰۲۱)، «تلاش برای تدوین قانون اساسی اقلیم کردستان پس از سه دهه از تشکیل اقلیم»، قابل دسترسی در: <https://mdeast.news/2021/05/05>
- میدل ایست نیوز (۷ می ۲۰۲۱)، «اقلیم کردستان با تدوین قانون اساسی مستقل خود دنبال چیست؟»، قابل دسترسی در: <https://mdeast.news/2021/05/05>
- نقیب زاده، احمد (۱۳۸۰)، *درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی*، چاپ دوم، تهران: سمت.
- هادی‌فر، محمد (۱۵ فروردین ۱۳۹۰)، «اعتراض به بازتولید اقتدارگرایی در کردستان عراق»، قابل دسترسی در: <http://www.sercawe.com/shnote.php?noteid=6>
- ویر، ماکس (۱۳۷۶)، *دانشمند و سیاستمدار*، ترجمه احمد نقیب‌زاده، چاپ سوم، تهران: دانشگاه تهران.
- ویسی، مراد (۱۳۸۷)، «جایگاه کرکوک در راهبردها و استراتژی‌های عراق»، قابل دسترسی در: <http://www.aftabir.com/articles/view/politics/world/clcl2209>
- یزدان‌پناه‌درو، کیومرث؛ حسن کامران و کمال رنجبری (۱۳۹۶)، «تحلیلی بر ژئوپلیتیک اقلیم کردستان عراق بعد از فروپاشی داعش»، *جغرافیا (فصلنامه علمی-پژوهشی و بین‌المللی انجمن جغرافیای ایران)*، دوره جدید، سال

References

- Bet-Shlimon, A. (2019), *City of Black Gold: Oil, Ethnicity, and the Making of Modern Kirkuk*, Stanford University Press.
- Draft of the Iraqi Kurdistan Region's Constitution Project , August 22, 2006, i: Kelly, In Michael J. (2010). "The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution: A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause", Available at: <http://www.citypopulation.de/iraq.html>
- Grant, A. (1997), *politics below Nation State, in politics: An introduction*, Barrie Oxford, Gary k. Browning, Richard Huggins, Ben Rosamond, John Turner, Printed and Bound in Great Britain by Bath Press PLS.
- Kelly, M. J. (2010). "The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution: A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause", Available at: <file:///C:/Users/windows7/Desktop>
- King, P. (1982), *Federalism and Federation*, Groom Helm, International Series in social and Politics Thought, London and Cambora.
- Kurdistan's geography and climate*. (June 4, 2018). Cabinet.gov.krd.
- Laclau, E. & Chantal M. (1985), *Hegemony and socialist Strategy: toward a Radical Democratic Politics*, London. Verso.
- Mercadier, S. (2017), at: <https://ir.mondediplo.com/article2866>
- Rafaat, A. (2018), *Kurdistan in Iraq: The evolution of a quasi-state*, New York: Routledge.
- Roskin, M.G. & Cord, R.L., (1991), *Political Science: An Introduction*, New Jersey, Prentice- Hall, Ink.
- Schick, A. & Pfister, A. (1972), *American Government: Continuity and Change*, edited by Howard R. Anderson, Printed in USA, Library of Congress.
- Smith, A. (1998), Laclau & Mouffe, *The Radical Democratic Imaginary*, London & Newyork.

