

تنظیم قانون اساسی

برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک

(مطالعه تطبیقی)



تألیف: دکتر یوسف کوران

ترجمه: سرور دانش



تنظیم قانون اساسی

برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک

(مطالعه تطبیقی)

تألیف: دکتر یوسف کوران

ترجمه: سرور دانش

۱۴۰۴

سرشناسه	یوسف کوران، مترجم؛ سرور دانش
عنوان	تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک
پدیدآورنده	یوسف کوران
مشخصات نشر	چاپ اول، ۱۴۰۴، انتشارات بنیاد اندیشه
مشخصات ظاهری	وزیری، ۳۰۰ صفحه
موضوع	حقوق و سیاست
شماره مسلسل کتاب‌ها	۸۶



تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های دموکراتیک

دکتر یوسف کوران

مترجم: سرور دانش

ناشر: انتشارات بنیاد اندیشه

چاپ اول: تابستان ۱۴۰۴

صفحه‌آرا: توسلی غرjestانی

طراح جلد: گروه هنری آر میتا

شمارگان: ۲۰۰ نسخه

قیمت: ۳۰۰ افغانی

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است.

فهرست

۱۱	مقدمه مترجم.....
۲۴	مقدمه مؤلف.....
۲۹	فصل اول: مشکلات تنظیم قانون اساسی در جوامع متکثر
۳۱	مبحث اول- مفهوم جوامع متکثر
۳۲	مطلب اول- جامعه و کثرت‌گرایی چیست؟.....
۳۲	قسمت اول- مفهوم جامعه.....
۳۳	قسمت دوم- مفهوم کثرت‌گرایی.....
۳۶	مطلب دوم- مفهوم جوامع متکثر.....
۳۶	قسمت اول- تعریف جوامع متکثر.....
۳۸	قسمت دوم- عناصر جامعه متکثر.....
۴۷	قسمت سوم- ماهیت رابطه بین جامعه متکثر و عناصر تشکیل‌دهنده آن.....
۴۸	مطلب سوم- دلایل پیدایش جوامع متکثر.....
۵۰	مبحث دوم- دولت ملی و جوامع متکثر
۵۰	مطلب اول- دولت در جوامع متکثر.....
۵۰	قسمت اول- مفهوم دولت.....
۵۱	قسمت دوم- تحولات تاریخی مفهوم دولت.....
۵۳	قسمت سوم- دولت ملی.....
۵۷	قسمت چهارم- جوامع متکثر چندقومی و اندیشه ناسیونالیسم.....
۶۳	مطلب دوم- جامعه کلی یا یکپارچه و جوامع متکثر یا چندگانه.....
۶۳	قسمت اول- جوامع کلی یا یکپارچه.....
۶۵	قسمت دوم- جوامع متکثر و چندقومی.....
۶۸	مبحث سوم- قانون اساسی در جوامع متکثر یا چند قومی
۶۸	مطلب اول- ویژگی قانون اساسی در جوامع متکثر.....
۷۲	مطلب دوم- به رسمیت شناختن تکثر و تعدد در قانون اساسی.....
۷۳	قسمت اول- قوانین اساسی در کشورهای فدرال متکثر و چندقومی.....



۷۸.....	قسمت دوم- قوانین اساسی در کشورهای بسیط متکثر و چندقومی
۷۹.....	مطلب سوم- قوانین اساسی ادغام و همگون‌ساز.....
۸۳.....	فصل دوم: تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های سیاسی فدرال.....
۸۵.....	مقدمه.....
۸۷.....	مبحث اول- تنظیم قانون اساسی برای تكثر اجتماعى در آفریقای جنوبی.....
۸۷.....	مطلب اول- جامعه و دولت در آفریقای جنوبی.....
۸۷.....	قسمت اول- فشرده‌ای از تاریخ سیاسی جمهوری آفریقای جنوبی.....
۸۹.....	قسمت دوم- جامعه متکثر در آفریقای جنوبی.....
۹۱.....	مطلب دوم- ساختار قانون اساسی جامعه متکثر در قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی.....
۹۲.....	قسمت اول- پروسه تدوین قانون اساسی ۱۹۹۶.....
۹۶.....	قسمت دوم- متن قانون اساسی.....
۹۶.....	اول- دیباچه/ مقدمه.....
۹۷.....	دوم- شهروندی آفریقای جنوبی.....
۹۷.....	سوم- اصول اساسی و تأسیسی.....
۹۸.....	چهارم- منشور حقوق.....
۱۰۱.....	پنجم- تشکیل ایالت‌ها.....
۱۰۲.....	ششم- ماهیت فدرالی دولت.....
۱۰۴.....	هفتم- سازمان‌دهی سطوح مختلف قدرت.....
۱۰۵.....	اول- قدرت سیاسی در سطح ملی.....
۱۰۵.....	الف- قوه مقننه ملی (پارلمان).....
۱۰۹.....	ب- قوه مجریه ملی.....
۱۱۰.....	دوم- قدرت سیاسی در سطح ایالتی.....
۱۱۰.....	الف- قوه مقننه ایالتی.....
۱۱۲.....	ب- قوه مجریه یا حکومت ایالتی.....
۱۱۲.....	هشتم- تعدیل قانون اساسی.....
۱۱۵.....	نهم- نظام انتخاباتی.....
۱۱۷.....	دهم- نهادهای برخاسته از قانون اساسی برای حمایت از دموکراسی.....
۱۱۷.....	یازدهم- حق تعیین سرنوشت.....
۱۱۸.....	نتیجه‌گیری.....
۱۲۱.....	مبحث دوم- تنظیم قانون اساسی برای تكثر اجتماعى در بلژیک.....

مطلب اول - ایجاد نظام فدرال در بلژیک	۱۲۱
قسمت اول - اجزا و مؤلفه‌های جامعه بلژیک	۱۲۱
قسمت دوم - حرکت به سوی تدوین قانون اساسی فدرال	۱۲۳
مطلب دوم - تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی بلژیک در قانون اساسی ۱۹۹۴	۱۲۴
قسمت اول - ماهیت دولت	۱۲۴
قسمت دوم - دولت مرکزی فدرال	۱۲۶
قسمت سوم - نهادهای مادون دولت ملی فدرال	۱۳۴
قسمت چهارم - تعدیل قانون اساسی	۱۴۲
قسمت پنجم - دادگاه قانون اساسی	۱۴۴
نتیجه‌گیری	۱۴۵
مبحث سوم - مقایسه بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی	۱۴۷
قسمت اول - مشابهت‌ها بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی	۱۴۷
قسمت دوم - تفاوت‌ها بین دو قانون اساسی آفریقای جنوبی و بلژیک	۱۴۸
۱. از جهت نگاه هر دو قانون به ماهیت یگانه یا دوگانه ملت	۱۴۸
۲. از جهت مبنای تشکیل واحدهای سیاسی منطقه‌ای	۱۴۸
۳. از جهت ماهیت تکوین پارلمان فدرال و صلاحیت‌های آن	۱۴۹
۴. از نگاه ساختار حکومت فدرال	۱۵۰
۵. از نگاه صلاحیت‌های بین‌المللی واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون	۱۵۰
۶. از جهت به رسمیت شناختن تکثر زبانی و فرهنگی در قانون اساسی	۱۵۱
۷. از جهت جایگاه قانون اساسی نسبت به قوانین فدرال و قوانین واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال	۱۵۱
فصل سوم: تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های سیاسی غیر فدرال	
(کشورهای بسیط یا تک‌ساخت)	۱۵۳
مقدمه	۱۵۵
مبحث اول - تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در لبنان	۱۵۷
مطلب اول - جامعه و دولت در لبنان	۱۵۷
قسمت اول - تاریخ سیاسی فرقه‌های لبنانی	۱۵۷
قسمت دوم - تکوین و توزیع فرقه‌ها در لبنان	۱۵۹
مطلب دوم - پیدایش دولت مدرن لبنان	۱۶۱
مطلب سوم - تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی نافذ لبنان	۱۶۵



قسمت اول- روند تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۹۲۶	۱۶۶
قسمت دوم- قوه مقدمه قانون اساسی	۱۷۹
قسمت سوم- قوه مقننه (پارلمان)	۱۷۰
قسمت چهارم- قوه مجریه	۱۷۴
قسمت پنجم- قوه قضائیه	۱۷۹
قسمت ششم- تعدیل قانون اساسی	۱۸۱
قسمت هفتم- نظام انتخاباتی	۱۸۳
قسمت هشتم- نظام حقوقی فرق و مذاهب در لبنان	۱۸۵
قسمت نهم- عرف قانون اساسی و تنظیم تکثر مذهبی	۱۸۸
نتیجه‌گیری:	۱۹۰
مبحث دوم- تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در ایتالیا	۱۹۲
مطلب اول- جوامع زبانی در ایتالیا	۱۹۲
اول- اقلیت‌های زبانی	۱۹۳
دوم- زبان‌های منطقه‌ای	۱۹۶
مطلب دوم- تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی کنونی ایتالیا (۱۹۴۸)	۱۹۷
قسمت اول- تضمین‌های خاص قانون اساسی برای اقلیت‌ها	۱۹۸
قسمت دوم- دولت ملی (مرکزی)	۲۰۱
قسمت سوم- مناطق، طبقه‌بندی و اختیارات آن‌ها	۲۰۵
قسمت چهارم- دادگاه قانون اساسی	۲۱۴
قسمت پنجم- تعدیل قانون اساسی	۲۱۵
قسمت ششم- نظام انتخاباتی	۲۱۷
نتیجه‌گیری	۲۱۸
فصل چهارم: تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی ۲۰۰۵ عراق	۲۲۱
مقدمه	۲۲۳
مبحث اول- مشکلات تنوع و تکثر قومی، مذهبی و دینی مردم عراق	۲۲۴
مطلب اول- عناصر و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده جامعه عراق	۲۲۴
قسمت اول- شیعیان	۲۲۵
قسمت دوم- سنیان	۲۲۸
قسمت سوم- کردها	۲۳۱
مطلب دوم- تکثر اجتماعی در قوانین اساسی گذشته عراق	۲۳۳
قسمت اول- قانون اساسی ۱۹۲۵ و مسئله تکثر اجتماعی	۲۳۳

قسمت دوم- تکثر اجتماعی در قانون اساسی موقت ۱۹۵۸.....	۲۳۶
قسمت سوم- قانون اساسی موقت سال ۱۹۶۴ و تنظیم تکثر اجتماعی	۲۳۸
قسمت چهارم- تکثر اجتماعی در قانون اساسی موقت سال ۱۹۷۰.....	۲۳۹
مبحث دوم- تکثر اجتماعی در قانون اساسی سال ۲۰۰۵ عراق.....	۲۴۱
مطلب اول- روند تدوین قانون اساسی و نظریات جوامع ملی و قومی درباره آن	۲۴۱
مطلب دوم- دیباچه قانون اساسی	۲۴۶
مطلب سوم- تکثر اجتماعی در مواد قانون اساسی	۲۴۷
خاتمه.....	۲۸۵
اول- نتیجه‌گیری‌ها	۲۸۵
دوم- توصیه‌ها.....	۲۸۸
فهرست منابع	۲۹۱

مقدمه مترجم

در دنیای معاصر، بسیاری از جوامع با تنوع گسترده‌ای از حیث قومیت، زبان، مذهب، فرهنگ و هویت‌های جمعی روبه‌رو هستند. این تنوع، هرچند می‌تواند سرچشمه‌ای برای غنای فرهنگی و اجتماعی باشد، اما در غیاب سازوکارهای حقوقی و نهادی مناسب، ممکن است به تنش‌های ساختاری، شکاف‌های سیاسی، بی‌عدالتی‌های تاریخی و حتی گسست‌های اجتماعی منجر شود. از این رو، تنظیم روابط میان گروه‌های متنوع اجتماعی در چارچوب حقوقی و دموکراتیک، به‌ویژه در سطح قانون اساسی، به یکی از اصلی‌ترین چالش‌ها و ضرورت‌های دولت‌های مدرن تبدیل شده است.

موضوع اصلی کتاب حاضر که اکنون ترجمه آن را در اختیار دارید، به بررسی همین موضوع اختصاص دارد. در این مقدمه کوشش خواهیم کرد که در ابتدا توضیحی کوتاه درباره دو مفهوم «جامعه متنوع» و «جامعه متکثر» و تفاوت آن دو ارائه کنم. ما در متن این ترجمه در اکثر موارد از اصطلاح «جامعه متکثر» استفاده کرده‌ایم که در ادبیات فارسی امروزه گاهی از آن به «جامعه چندپاره» یا «چندگانه» نیز تعبیر می‌شود. بعد از این توضیح، به بیان چالش‌های جامعه متکثر و راه‌حل آن خواهیم پرداخت و در پایان هم ضمن توضیح بیشتر راهکارها و سازوکارهای قانون اساسی، به هدف اصلی خود در ترجمه این کتاب نیز اشاره خواهیم کرد.

جامعه متکثر یا چندپاره

مفهوم «جامعه متکثر یا چندپاره» (Plural Society) از جمله مفاهیم پرچالش در گفتمان‌های علمی و سیاسی معاصر به شمار می‌رود. این اصطلاح به جامعه‌ای اشاره دارد که در آن گروه‌ها یا اقوامی با پیشینه‌های متفاوت — اعم از نژادی، زبانی، دینی، فرهنگی یا دیگر تمایزهای ساختاری — در کنار یکدیگر زیست می‌کنند. آنچه این جوامع را متمایز می‌سازد، نه صرفاً تنوع، بلکه عمق و پایداری تفاوت‌هاست؛ تفاوت‌هایی که غالباً ماهیتی تاریخی و نهادینه‌شده دارند و زدودن یا کمرنگ‌سازی آن‌ها در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست.

برخلاف جوامعی که تنوع در آن‌ها بیشتر حالت فردی یا غیرساختاری دارد، در جوامع چندپاره، هویت‌های جمعی نقش پررنگ‌تری در سازمان‌دهی قدرت، منابع و مشارکت ایفا می‌کنند. از این رو، اداره چنین جوامعی مستلزم سازوکارهای ویژه‌ای در عرصه حقوق اساسی، سیاست‌گذاری عمومی و نظام حکمرانی است.

هرچند مفهوم جامعه متکثر با مفاهیمی چون «جامعه متنوع» یا «چندفرهنگی» قرابت معنایی دارد، اما در ادبیات علوم اجتماعی و سیاسی، تفاوت‌هایی اساسی میان این مفاهیم قائل شده‌اند. جامعه متنوع ممکن است ترکیبی از اقوام، زبان‌ها و فرهنگ‌های مختلف باشد، اما این تنوع لزوماً به شکاف‌های ساختاری در حوزه‌های قدرت، اقتصاد یا نظام آموزشی منجر نمی‌شود. در مقابل، جامعه متکثر ناظر به وضعیت‌هایی است که در آن گروه‌های هویتی متمایز نه تنها از نظر فرهنگی و اجتماعی از یکدیگر جدا هستند، بلکه در عرصه‌های نهادی، سیاسی و اقتصادی نیز جدایی و حتی رقابت دارند.

در چنین جوامعی، عضویت در گروه‌های قومی، مذهبی یا زبانی اغلب تعیین‌کننده موقعیت فرد در ساختارهای اجتماعی و سیاسی است. به بیان دیگر، تعلق هویتی از جایگاه فردی فراتر رفته و به یک معیار تعیین‌کننده در تعامل با ساختار قدرت بدل می‌شود. این ویژگی موجب می‌گردد که همزیستی میان گروه‌ها نه بر اساس اختلاط اجتماعی، بلکه بر پایه نوعی هم‌جواری موازی شکل گیرد.

از سوی دیگر، جامعه متکثر معمولاً با خطر بروز تنش‌های مزمن میان گروه‌ها همراه است، به‌ویژه اگر یکی از گروه‌ها احساس تبعیض یا به‌حاشیه‌راندن شدن داشته باشد. چنین

وضعیت‌هایی چالش‌هایی بنیادین برای ثبات سیاسی، انسجام اجتماعی و تحقق دموکراسی ایجاد می‌کنند.

چالش‌های پیش‌روی حکومت‌داری در جوامع متکثر یا چندپاره

نظام‌های سیاسی در جوامع چندپاره با چالش‌هایی چندبعدی مواجه‌اند. نخست، چالش مشروعیت: یعنی چگونه می‌توان حکومتی را تأسیس و تقویت کرد که برای همه گروه‌های هویتی مشروعیت داشته باشد. دوم، چالش کارآمدی: یعنی چگونه می‌توان تصمیماتی اتخاذ کرد که در عین بازتاب‌دادن منافع متنوع، از انسداد نهادی و فلج‌شدن تصمیم‌گیری جلوگیری کند. سوم، چالش هویت ملی: یعنی چگونه می‌توان در کنار احترام به تنوع، احساس تعلق مشترک به یک ملت و یک کشور را تقویت کرد.

افزون بر این، جوامع چندپاره اغلب با خطر سیاسی‌شدن هویت‌ها مواجه‌اند. هنگامی که شکاف‌های اجتماعی با شکاف‌های سیاسی هم‌پوشانی پیدا می‌کنند، رقابت‌های انتخاباتی به جای رقابت بر سر برنامه‌ها و سیاست‌ها، به رقابت‌های هویتی و صف‌بندی‌های قومی بدل می‌شوند. چنین روندی می‌تواند بنیان دموکراسی را سست و روند ملت‌سازی را مختل سازد.

اداره و تنظیم جوامع متکثر و چندپاره از دشوارترین وظایف حکومت‌داری مدرن به شمار می‌رود. این جوامع در عین برخورداری از ظرفیت‌هایی چون تنوع فرهنگی، غنای زبانی و مشارکت چندلایه، در معرض خطرات بالقوه‌ای نظیر واگرایی، بی‌ثباتی سیاسی و گسست اجتماعی قرار دارند. از این‌رو، طراحی ساختارهای حقوقی و نهادی باید به‌گونه‌ای باشد که هم‌زمان هم ضامن برابری و عدالت میان گروه‌ها باشد و هم حافظ وحدت و انسجام کلی نظام سیاسی.

راهکارهای مناسب قانون اساسی برای سازمان‌دهی جامعه متکثر

اداره جوامع متکثر و چندپاره نیازمند اتخاذ سازوکارهای نهادی و حقوقی خاصی است که بتواند هم‌زمان سه هدف عمده را محقق سازد: حفظ وحدت ملی، تأمین برابری میان گروه‌های هویتی، و پیشگیری از بروز تنش‌های مزمن. برای تحقق این اهداف، نظام حقوق اساسی باید از ظرفیتی انعطاف‌پذیر برخوردار باشد تا بتواند بازتاب‌دهنده تنوع ساختاری جامعه باشد، بی‌آنکه وحدت و یکپارچگی سیاسی را به مخاطره اندازد.

از همین رو در نظام‌های دموکراتیک، تنظیم قانون اساسی باید به گونه‌ای صورت گیرد که ضمن حفظ وحدت ملی، به رسمیت شناختن تفاوت‌ها و احترام به حقوق اقلیت‌ها را تضمین کند. تجربه کشورهای چندملیتی یا چندقومیتی نشان داده است که نبود تنظیم دقیق و عادلانه روابط میان گروه‌های اجتماعی مختلف در قانون اساسی، می‌تواند به تعارض‌های سیاسی، بحران‌های هویتی و در نهایت تهدید تمامیت ارضی کشور بینجامد.

بنابراین، تنظیم قانون اساسی در جوامع متکثر و چندپاره نه تنها یک فرایند حقوقی صرف نیست، بلکه ضرورتی بنیادین برای حفظ ثبات سیاسی و توسعه پایدار در نظام‌های دموکراتیک به شمار می‌آید. در این راستا، توجه به اصل برابری، مشارکت سیاسی فراگیر، تمرکززدایی از قدرت، و به رسمیت شناختن هویت‌های جمعی، از جمله محورهای کلیدی در طراحی چارچوب‌های قانونی جوامع متکثر محسوب می‌شود. در نظام‌های دموکراتیک، قانون اساسی نه تنها وظیفه تعریف ساختار حکومت را دارد، بلکه باید به گونه‌ای طراحی شود که بتواند به تقسیم قدرت، تضمین حقوق اقلیت‌ها، و تأمین همزیستی مسالمت‌آمیز میان گروه‌های اجتماعی مختلف بپردازد.

کتابی که اکنون در دسترس شما قرار دارد، با تمرکز بر مفهوم تنظیم قانون اساسی در بستر جوامع متکثر و چندپاره تلاش می‌کند تا نشان دهد چگونه می‌توان با استفاده از ابزارهای قانون اساسی — مانند تقسیم قدرت، تضمین حقوق اقلیت‌ها، نهادینه‌سازی خودگردانی، ایجاد نظام‌های انتخاباتی فراگیر و تثبیت سازوکارهای مشارکت سیاسی — ساختارهایی عادلانه و پایدار برای اداره جوامع متکثر فراهم آورد.

رویکرد اصلی کتاب حاضر، فراتر از توصیف صرف نظام‌های حقوقی است. نویسنده با بهره‌گیری از نظریه‌های نوین در حوزه فدرالیسم، حقوق اقلیت‌ها، دموکراسی توافقی و حقوق اساسی تطبیقی، به تحلیل انتقادی و تطبیقی رویکردهای مختلف به مدیریت تنوع اجتماعی پرداخته و در جست‌وجوی الگوهایی است که در عین حفظ وحدت ملی، ضامن کرامت، برابری و مشارکت مؤثر گروه‌های متنوع اجتماعی باشند.

نویسنده، با مقایسه نمونه‌هایی از کشورهای چندقومی و چندفرهنگی، نشان می‌دهد که تجربه کشورهای دموکراتیک متکثر، الگویی چندبعدی از تنظیم قانون اساسی را طلب

می‌کند که در آن، تمرکززدایی، فدرالیسم، اصل برابری، حقوق فرهنگی، و مشارکت سیاسی فراگیر عناصر کلیدی محسوب می‌شوند.

از نظر نویسنده، موفقیت تنظیم قانون اساسی در این کشورها، به میزان شناخت واقع‌بینانه از ساختارهای اجتماعی، پرهیز از یکسان‌سازی فرهنگی و پذیرش اصل تنوع به‌عنوان بخشی از هویت ملی بستگی دارد. کتاب همچنین به نقش نهادهای مستقل، گفت‌وگوی ملی و توافق‌های سیاسی در شکل‌گیری قانون اساسی‌های جامع‌گرا و عدالت‌محور می‌پردازد.

در مجموع، این اثر پاسخی است به این پرسش محوری که چگونه می‌توان از طریق قانون اساسی، توازن میان وحدت ملی و تنوع اجتماعی را در جوامع دموکراتیک برقرار ساخت؟

هدف اصلی در ترجمه این کتاب

اما داستان ترجمه این کتاب و انگیزه اصلی من برای ترجمه، هم با سؤال فوق پیوند دارد که بهتر است در این مقدمه این سؤال و دشواری پاسخ آن را اندکی بیشتر توضیح بدهم. در دو سال اخیر در ضمن مطالعه و تحقیقاتی که درباره مزایا، معایب و تجربیات نظام فدرال در دنیای معاصر داشتم و همچنین در کنار تدوین مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان در «مجمع فدرال‌خواهان» با مطالعه تجربیات تدوین قانون اساسی فدرال در بیش از ۳۰ کشور دارای نظام فدرال یا شبه‌فدرال، به مجموعه سلسلی از فرضیه‌ها، نظریه‌ها، گزاره‌ها و رویکردهای سیاسی و حقوقی برخورددم که متفکران، دانشمندان و دولت‌مردان زیادی درباره آن‌ها بحث و جدل داشته‌اند. اما با مطالعه همه این بحث‌ها در پایان یک نتیجه روشن معلوماتی به دست آمد که در دنیای امروز کمتر کشوری وجود دارد که با موضوع تکثر و تنوع اجتماعی در قالب ملیت‌ها، اقوام، زبان‌ها، فرهنگ‌ها، ادیان و مذاهب مواجه نباشد و کشورهایی که در ترکیب اجتماعی خود کاملاً از خلوص ملی برخوردار بوده و از نگاه اجتماعی و فرهنگی تجانس و یکپارچگی کامل داشته باشند، از شمار انگشتان دست تجاوز نمی‌کنند.

در این رابطه برخی از پژوهشگران گفته‌اند که تنها ۴٪ از کشورهای جهان در وضعیت تجانس و همگونی کامل قرار دارند؛ یعنی در آن‌ها جوامع یکپارچه واحد و متحد زندگی

می‌کنند و مجموع کشورهای که منازعات مرزی ندارند از ۷ کشور تجاوز نمی‌کند و از میان بیش از ۲۰۰ کشور جهان، تنها تعداد اندک یعنی ۱۲ کشور، از تجانس و همگونی قومی، فرهنگی و مذهبی برخوردار هستند و سایر کشورها یا تجانس کمتری دارند و یا نامتجانس هستند. بنابراین تنها شمار اندکی از کشورها می‌توانند ادعا کنند که دارای همگونی و خلوص ملی هستند. این در حالی است که در جهان حدود ۵۰۰۰ گروه قومی و فرهنگی وجود دارند که از نظر زبان و گویش، مذهب، فرهنگ و نژاد از هم متمایز هستند. اما تعداد دولت‌های موجود جهان فقط حدود دویست و چند کشور است؛ یعنی به‌طور متوسط، به ازای هر دولت، ۲۵ گروه وجود دارد و آشکار است که نمی‌توان به ازای هر گروه قومی، فرهنگی و مذهبی در جهان یک دولت جدید تأسیس کرد. پس باید دنبال راه‌حل‌های جایگزین بود که حقوق اقلیت‌های قومی/ملی را در چارچوب تمامیت ارضی کشورها حفظ کند.

با توجه به این ترکیب و وضعیتی که در اکثر کشورها وجود دارد، به‌طور طبیعی این سؤال مطرح می‌شود که پس کشورهای متکثر و چندگانه، مخصوصاً آن دسته از کشورهای که دارای نظام دموکراتیک هستند، در نظام سیاسی و حقوقی خود در مواجهه با این تکثر و تعدد، چه نوع تعاملی داشته و برای تأمین عدالت و حاکمیت دموکراسی به معنای واقعی آن که حقوق همه اقوام و گروه‌های اجتماعی را رعایت کند، در ساختار قوانین اساسی خود چه راه‌حل‌هایی را در نظر گرفته‌اند؟

ناکامی نظریه «دولت ملی» و راهکار «حقوق بشر» در حل مشکل تکثر اجتماعی

پاسخ به سؤال فوق از آنجا کمی دشوار شده است که در دنیای غرب و در رأس آن فرانسه، بریتانیا، ایتالیا و آلمان و مخصوصاً از قرن ۱۸ به بعد، تئوری «دولت‌مملت‌سازی» مطرح شد که بر اساس آن، نظریه «دولت ملی» و «حاکمیت ملی» شکل گرفت. این تئوری که به تدریج از غرب به همه کشورهای دیگر در آسیا، آفریقا و آمریکا نیز نفوذ کرد، در عمل مبتنی بر این بود که در هر کشوری برای تطبیق موفق اصول لیبرال دموکراسی، باید نظامی بر مبنای «تک‌دولت و تک‌ملت» ایجاد شود تا دولت و ملت باهم متجانس شده و هماهنگ عمل کنند. برپایی چنین نظامی در مواردی به اتخاذ روش «ادغام‌سازی فرهنگ‌ها، زبان‌ها و قومیت‌های متعدد و متنوع در فرهنگ و زبان واحد و هم‌مونی اکثریت قومی بر اقلیت‌ها» انجامید که خود پیامدهای بسیار منفی و گاهی حتی خونین داشت و پایه دموکراسی را از

اساس متزلزل ساخت و در برخی از موارد، پاکسازی نژادی، کوچ‌های اجباری و فرایندهای انتقال و بیرون‌راندن باشندگان از سرزمین‌هایشان از نتایج طبیعی الگوی دولت ملی بود.

برای جلوگیری از این تزلزل و حل این مشکل، در اندیشه لیبرال دموکراسی غرب، دو اصل دیگر به‌عنوان راه‌حل مطرح شد: اول اینکه اصول حقوق بشر باید تطبیق و رعایت گردد تا از تبعیض و اجحاف جلوگیری شود و حقوق بنیادی افراد تأمین گردد و دوم اینکه حکومت‌ها باید بی‌طرف باشند؛ یعنی در قبال ملیت‌ها، اقوام، زبان‌ها، ادیان و مذاهب، غیرجانبدار باشند و با همه شهروندان تنها با منطق شهروندی برخورد کنند. مکتب لیبرال دموکراسی بر این باور بود که در کنار دموکراسی مبتنی بر اعتبار اکثریت، رعایت حقوق بشر و بی‌طرف بودن حکومت، می‌توانند مشکل حقوق اقوام، فرهنگ‌ها، زبان‌ها، مذاهب و اقلیت‌ها را حل کنند.

طرح این دو اصل با اینکه موفقیت‌هایی هم داشت، ولی نتوانست این مشکل را به‌گونه‌ای ریشه‌ای و اساسی حل کند و حقوق همه گروه‌های اجتماعی و فرهنگی را تأمین نماید؛ زیرا اولاً دستگاه‌های حاکمه حتی در غرب نتوانستند واقعاً بی‌طرفانه عمل کنند و در عمل از یک گروه خاص که معمولاً اکثریت عددی داشتند، حمایت کرده و اقلیت‌های عددی را به حاشیه راندند و محروم و مبعوض نگه داشتند و ثانیاً اصل حقوق بشر و سایر اصول لیبرال دموکراسی به‌طور عمده «فرد» را معیار قرار می‌داد و تمام توجه آن بر تأمین حقوق فردی افراد بود، زیرا این مکتب مبتنی بر «اصالت فرد» است؛ در حالی که در یک جامعه متکثر و چندپارچه، در کنار «حقوق فردی» افراد، «حقوق گروهی» نیز مطرح است؛ یعنی حق یک گروه اجتماعی و قومی در استفاده از زبان، فرهنگ، دین و مذهب خود و مشارکت آن گروه در قدرت سیاسی به اندازه موقعیت اجتماعی خود و این مشکل از راه حقوق بشر و آزادی‌های فردی و گنجاندن وثیقه حقوق در قوانین اساسی حل نمی‌شد و از اینجا بود که حتی تئوری «دولت ملی» زیر سؤال قرار گرفت، زیرا در چنین وضعیتی، ملت واحدی وجود ندارد تا دولت ملی و حاکمیت ملی وجود داشته باشد و عملاً در جوامع متکثر، ملیت‌های متنوع و اراده‌های متعدد وجود دارند که هر کدام آن‌ها باید بخشی از حاکمیت را اعمال کنند.

به‌عنوان مثال خیلی روشن در افغانستان که خود نمونه‌ای از جوامع متکثر است، در طول چند قرن اخیر و مخصوصاً در دوره‌هایی که سخن از دموکراسی و حقوق بشر مطرح بود

مانند دوره ۲۰ ساله جمهوریت اخیر، به‌خوبی دریافتیم که در مورد حل چالش‌های ناشی از تکثر و چندپارچگی قومی، زبانی و مذهبی و برای تأمین عادلانه حقوق همه اقوام و گروه‌های اجتماعی، نه «دموکراسی اکثریتی» کارساز واقع شد و نه نظریه «دولت ملی» و نه «حقوق بشر» با همه نهادهای متعدد و تشکیلات عریض و طویل و مدافعان پرادعا و مدعای آن و نه «وثیقه حقوق» که در فصل دوم قانون اساسی جمهوری به تفصیل و به زیبایی در مورد حقوق فردی افراد تدوین شده بود و همچنین حکومت‌ها هم نتوانستند به‌عنوان نهاد شهروندمحور، نسبت به همه گروه‌های مردم، غیرجانبدار و بی‌طرف عمل کنند و به همین جهت نه تنوع ما مایه قدرت و اقتدار شد و نه وحدت ملی تأمین گردید و نه روند دولت‌مملت‌سازی به سرانجام رسید و با بازگشت مجدد حاکمیت طالبان، شالوده همه‌چیز فروریخت و همه شعارهای دموکراسی و حقوق بشر و نهادسازی با پشتوانه‌های خارجی و بین‌المللی خود باد هوا شدند.

ایده‌آل‌ترین راه‌حل

با توجه به این وضعیت در چهار قاره دنیا، یک‌بار دیگر این سؤال محوری برای دانشمندان و حقوق‌دانان همچنان مطرح است که: پس چگونه می‌توان از طریق قانون اساسی، توازن میان وحدت ملی و تنوع اجتماعی را در جوامع دموکراتیک برقرار ساخت؟

در جست‌وجوی پاسخ سؤال فوق دریافتم که با در نظر گرفتن شرایط عینی جامعه متکثر مورد نظر، ایده‌آل‌ترین راه‌حل، نظام فدرالی و تنظیم قانون اساسی بر اساس اصول «فدرالیسم» با محتوای «نظام پارلمانی» و استفاده از عناصر «دموکراسی توافقی» است. البته با قبول اینکه نظام فدرال ایده‌آل‌ترین راه‌حل است، اما امروز کشورهای دیگری هم هستند که نظام فدرال ندارند و بلکه به‌صورت رسمی، نظام بسیط تک‌ساخت دارند، ولی در عین حال در انتخاب نظام سیاسی و اداری و نظم قانون اساسی خود، مانند نظام‌های فدرال، تنوع و تکثر را به رسمیت شناخته و در قالب دولت-کشور واحد، حقوق سیاسی، اجتماعی و فرهنگی همه عناصر و مؤلفه‌های متنوع جامعه را به‌صورت عادلانه و منصفانه تأمین و تضمین کرده‌اند و همه واحدهای تشکیل‌دهنده کشور را در اعمال حاکمیت شریک ساخته‌اند.

در این رابطه در ضمن مطالعه چندین مقاله، رساله و کتاب که به زبان‌های مختلف و با رویکردهای گوناگون درباره موضوع جوامع متکثر و پلورال و راه‌حل‌های تأمین عادلانه حقوق همه گروه‌های اجتماعی و فرهنگی، نوشته شده است، یادداشت‌هایی برای تدوین یک رساله تهیه کرده بودم. اما در این میان کتابی را که اکنون ترجمه آن را مطالعه می‌کنید، به هدف مورد نظر خود، نزدیک‌تر و جامع‌تر یافته‌ام و از این رو به جای نوشتن یک مقاله یا رساله در این موضوع، در سال گذشته قسمت‌هایی از این کتاب را ترجمه کردم. اما با توجه به نیاز و ضرورتی که در شرایط حال و آینده افغانستان احساس می‌شود، حیفم آمد که این موضوع را ناقص رها کنم. از این رو تصمیم گرفتم که ترجمه را تکمیل و در اختیار هموطنان علاقه‌مند قرار دهم.

مطالعه تطبیقی قوانین اساسی پنج کشور متکثر و چندپاره

اهمیت و برجستگی این کتاب در این است که همان‌طور که من در نظر داشتم، نویسنده محترم این کتاب، نظام‌های سیاسی و قوانین اساسی پنج کشوری را که مانند افغانستان، دارای جامعه متکثر و چندپاره هستند، به‌عنوان نمونه مورد مطالعه قرار داده و رهیافت و نتایج تحقیق خود را به‌صورت فشرده و منسجم با خواننده در میان گذاشته است. این پنج کشور عبارت‌اند از: بلژیک، آفریقای جنوبی و عراق که هر سه کشور دارای نظام فدرال هستند و لبنان و ایتالیا که این هر دو دارای نظام بسیط هستند. نویسنده تجربه این پنج کشور و قوانین اساسی کنونی و نافذ آن‌ها را به‌صورت تطبیقی، مورد تحلیل قرار داده است تا ابعاد نظری و عملی این پدیده روشن‌تر گردد.

در همه این پنج کشور، چه در قالب نظام فدرال یا نظام بسیط، ساختار قانون اساسی به‌گونه‌ای تنظیم شده که حقوق تمام گروه‌ها و جوامع محلی به‌طور رسمی در متن قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و حق مشارکت عادلانه و فراگیر برای همه آنان در سطوح ملی و محلی تضمین شده است.

از مطالعه قانون اساسی این پنج کشور و کشورهای مشابه آن‌ها این نتیجه به دست می‌آید که برای حل مشکل تنوع و تکثر اجتماعی با حفظ وحدت ملی، مناسب‌ترین نظام سیاسی و حقوقی، نظام فدرال است که به‌طور بسیار دقیق و صریح به هر دو ایده «وحدت»

و «کثرت» جامه عمل می‌پوشاند و برای کشور ثبات، پایداری و دموکراسی را به ارمغان می‌آورد.

اما اگر در کشوری به هر دلیلی نمی‌توان نظام فدرالی را تطبیق کرد، راه‌حل بدیل دیگری نیز وجود دارد که در کشورهایی از آن استفاده شده است. در این راه‌حل بدیل که می‌توان آن را «شبه‌فدرال» یا «راه میانه بین نظام فدرال و نظام بسیط» نامید، در ساختار قانون اساسی و نظام سیاسی کشورهایی مانند ایتالیا و لبنان که در این کتاب به تفصیل مورد مطالعه قرار گرفته است، با حفظ نظام بسیط، از اصول «دموکراسی توافقی» و جلوه‌هایی از فدرالیسم، بهره گرفته شده است. البته از اصول دموکراسی توافقی در کشورهای فدرال، بیشتر و بهتر می‌توان استفاده کرد، اما در برخی از دولت‌های بسیط نیز از این اصول کار گرفته‌اند.

دموکراسی توافقی

در مورد راه‌حل فدرالیسم و ساختارهای آن در قوانین اساسی کشورها، در متن کتاب هم توضیحات کافی ارائه شده است و نیازی به توضیح در این مقدمه ندارد، اما به مناسبت طرح موضوع دموکراسی توافقی که خود بخشی از راه‌حل مشکل تکثر است و در متن کتاب هم از آن به اختصار نام برده شده است، لازم است که در اینجا توضیح بیشتری ارائه گردد:

در جوامعی که تنوع قومی، مذهبی، زبانی یا فرهنگی به شکل چشمگیری وجود دارد، الگوهای معمول دموکراسی اکثریتی یا رقابتی ممکن است به بی‌ثباتی سیاسی، حذف گروه‌های اقلیت و حتی خشونت جمعی منجر شوند. در چنین شرایطی، یک الگوی متفاوت از دموکراسی با عنوان دموکراسی توافقی (Consociational Democracy) به منظور مدیریت اختلافات عمیق اجتماعی و تضمین مشارکت عادلانه گروه‌ها در قدرت، از سوی برخی متفکران سیاسی و قانون‌گذاران توصیه شده است.

دموکراسی توافقی، مفهومی است که توسط دانشمند علوم سیاسی هلندی، آرنت لیپهارت (Arend Lijphart) در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ مطرح شد. این مدل از دموکراسی برای جوامع متکثر و چندپاره طراحی شده که در آن‌ها گروه‌های اجتماعی متفاوت، نه به‌مثابه اقلیت و اکثریت موقتی، بلکه به‌مثابه «اجتماعات پایدار و متمایز» وجود دارند. هدف دموکراسی توافقی، تثبیت دموکراسی در جوامعی است که به دلیل شکاف‌های عمیق

اجتماعی، دچار بی‌ثباتی‌اند. این نظریه در کتاب لیپهارت (۱۹۷۷) که به همین نام، «دموکراسی توافقی در جامعه متکثر»، منتشر شده و به زبان عربی هم به نام «الدیمقراطیه التوافقیه فی مجتمع متعدد» ترجمه شده، به تفصیل توضیح داده شده است. این نظریه دارای چهار مؤلفه اصلی است که عبارت‌اند از:

۱. ائتلاف بزرگ (Grand Coalition): مشارکت نمایندگان همه یا اکثر گروه‌های عمده اجتماعی در تصمیم‌گیری‌های کلان و نهادهای عالی حکومتی به‌ویژه در قوه مجریه.

۲. حق وتوی متقابل (Mutual Veto): اعطای اختیار به هر یک از گروه‌ها برای جلوگیری از تصویب تصمیم‌هایی که منافع حیاتی آن‌ها را تهدید می‌کند. این سازوکار تضمینی برای اصل رضایت متقابل در تصمیم‌گیری‌های حساس است.

۳. تناسب‌گرایی (Proportionality): توزیع مناصب سیاسی، منابع اقتصادی، خدمات عمومی و حتی استخدام در نهادهای دولتی، بر اساس نسبت جمعیتی یا سهم سیاسی گروه‌ها، نه بر مبنای اکثریت ساده.

۴. خودگردانی بخشی یا خودمختاری فرهنگی (Segmental Autonomy): اعطای نوعی استقلال فرهنگی، آموزشی، دینی یا محلی به گروه‌های اجتماعی، به‌گونه‌ای که هر بخش بتواند امور خاص خود را به‌طور نسبی مدیریت کند.

دموکراسی توافقی مبتنی بر این پیش‌فرض است که رقابت اکثریتی در جوامع همگون ممکن است سازنده باشد، اما در جوامع چندپاره می‌تواند به بی‌ثباتی، استبداد اکثریت و حتی جنگ داخلی بینجامد. بنابراین، به جای رقابت، تأکید بر همکاری، گفتگو، تقسیم قدرت و اجماع میان نخبگان گروه‌هاست. لیپهارت بر این باور است که توافق میان نخبگان گروه‌ها (elite accommodation) پیش‌شرط اساسی ثبات دموکراتیک در جوامع چندپاره است.

کشورهای ذیل از دموکراسی توافقی یا عناصری از آن استفاده کرده‌اند:

۱. سوئیس، با تنوع زبانی و دینی، یکی از موفق‌ترین نمونه‌های دموکراسی توافقی است که از طریق فدرالیسم، شورای فدرال چندعضوی، و فراندوم‌های مکرر توانسته ثبات سیاسی را حفظ کند.

۲. بلژیک با تقسیمات قومی میان فلامنک‌ها و والون‌ها، نظامی توافقی دارد که شامل تقسیم قدرت، فدرالیسم قومی و نهادهای مشترک و جداگانه برای دو گروه است.

۳. لبنان نمونه‌ای از دموکراسی توافقی مبتنی بر سهمیه‌بندی طایفه‌ای یا فرقه‌ای است که به نوعی از توازن حداقلی بین گروه‌های مسیحی، سنی و شیعه دست یافته است.

۴. بوسنی و هرزگوین پس از پیمان دیتون (۱۹۹۵) دارای نظامی پیچیده از قدرت توافقی میان بوسنیایی‌ها، کروات‌ها و صرب‌هاست که با وجود صلح نسبی، دچار مشکلاتی نیز بوده است.

همچنین در عراق پس از ۲۰۰۳، قبرس، هلند، ایتالیا و آفریقای جنوبی، در دوره‌هایی از دموکراسی توافقی یا عناصر آن استفاده کرده‌اند. میزان موفقیت این مدل در کشورها، بسته به ساختار جامعه، اراده نخبگان، و درجه نهادینه‌شدن تفاهم، متفاوت بوده است.

البته باید اضافه کرد که دموکراسی توافقی از جهاتی مورد نقد هم قرار گرفته است، ولی به هر حال می‌توان ادعا کرد که دموکراسی توافقی نه یک نسخه جهانی، بلکه مدلی مشروط و زمینه‌محور برای مدیریت اختلافات در جوامع متکثر و چندپاره است. این الگو، در صورت طراحی دقیق و با حمایت نخبگان سیاسی و اجماع ملی، می‌تواند از فروپاشی نظم سیاسی جلوگیری کرده و مسیر همزیستی و گذار به دموکراسی پایدار را هموار سازد. اما برای موفقیت، نیازمند نهادینه‌شدن اعتماد متقابل، آموزش مدنی، و اصلاحات تدریجی و هدفمند است.

در کتاب حاضر که اکنون ترجمه آن در خدمت شما قرار دارد، نویسنده بار بار از دموکراسی توافقی یاد کرده و تأکید کرده بر اینکه برای تأمین حقوق گروه‌های متنوع در جوامع متکثر، اعم از کشورهای فدرال یا بسیط، می‌توان از اصول دموکراسی توافقی نیز کار گرفت.

مطالعه این کتاب برای همه علاقه‌مندانی که در جست‌وجوی راه‌حل سیاسی و حقوقی برای کشور چندقومی و چندفرهنگی مانند افغانستان هستند، بسیار مفید و راهگشا خواهد بود.

متن اصلی و عربی این کتاب با عنوان «التنظیم الدستوری للمجتمعات التعددية فی الدول الديمقراطية»، از منشورات «مرکز مطالعات استراتژیک کردستان» و توسط «مجمع فرهنگی اقرأ»، در سال ۲۰۱۰ در سلیمانیه عراق چاپ و نشر شده است.

اما نویسنده کتاب، آقای دکتر یوسف کوران، از شخصیت‌های برجسته علمی و سیاسی کردستان عراق است که عمری را برای حل عادلانه حقوق اقوام و گروه‌های متنوع اجتماعی در عراق و مخصوصاً برای تأمین حقوق ملت کرد در چارچوب جامعه متکثر عراق، تلاش کرده و اکنون عضو برجسته دفتر سیاسی و رئیس دفتر مطالعات عمومی حزب «اتحادیه میهنی کردستان عراق» (الاتحاد الوطنی الکردستانی (PUK)) است. اتحادیه میهنی کردستان از احزاب باسابقه کرد در عراق و در منطقه/اقلیم کردستان عراق است که در سال ۱۹۷۵ به رهبری جلال طالبانی (زاده ۱۲ نوامبر ۱۹۳۳ و متوفای ۳ اکتبر ۲۰۱۷) تأسیس شد و در همه تحولات عراق، مخصوصاً در فدرالی ساختن دولت عراق بعد از سال ۲۰۰۳ و تأسیس اقلیم خودمختار کردستان عراق، نقش براننده‌ای داشته است. جلال طالبانی علاوه بر رهبری اتحادیه میهنی کردستان، از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴ رئیس‌جمهور عراق بود. او شخصیتی کاریزماتیک و ملی‌گرای معتدل بود، در میان عراقی‌ها از محبوبیت خاصی برخوردار بود و در میان عامه مردم عراق به «مام جلال» شهرت داشت.

نویسنده کتاب در فصل چهارم این کتاب، اوضاع سیاسی، اجتماعی و تاریخی، ویژگی‌های تنوع و تکثر اجتماعی عراق و سازوکار قوانین اساسی، مخصوصاً قانون اساسی کنونی و نافذ عراق برای ایجاد نظام فدرال پارلمانی دموکراتیک را به زیبایی و دقت تشریح کرده است که برای خوانندگان جامعه ما نیز بسیار مفید و آموزنده خواهد بود.

سرور دانش

بهار ۱۴۰۴

مقدمه مؤلف

تجربه تاریخی تنظیم قوانین اساسی از زمان دو قانون اساسی آمریکا و فرانسه، تجربه تاریخی تنظیم قوانین اساسی مبتنی بر تدوین قانون اساسی در جوامعی بوده است که به اندازه معقولی از همگونی قومی و فرهنگی برخوردار بوده‌اند. با اینکه جوامع اروپایی در آغاز شکل‌گیری دولت‌مملت‌های خود، از نگاه فرهنگی و قومی همگون نبودند، ولی تنظیم قانون اساسی برای این جوامع، متمرکز بر توسعه و تقویت فرهنگ ملی غالب به‌عنوان پایه و اساس ساخت نهادهای دموکراتیک بود و موضوع حمایت و توسعه حقوق فرهنگی و قومی ملیت‌ها، ادیان و مذاهب تشکیل‌دهنده جوامع اروپایی، جایگاه قابل توجهی در دستور کار سیاسی و آکادمیک تدوین‌کنندگان قوانین اساسی در دو قرن ۱۸ و ۱۹ نداشت.

با پیدایش دولت‌های مدرن مستقل پس از جنگ‌های جهانی اول و دوم در شرق اروپا، آسیا و آفریقا، موضوع تنظیم قوانین اساسی در جوامع متکثر با تفاوت‌های قومی، دینی یا مذهبی ظهور کرد. اکثر این دولت‌ها مخصوصاً در آسیا و آفریقا بر اساس ملاحظات منافع استعماری پدید آمده بودند، زیرا مرزهای سیاسی با مرزهای قومی آن‌ها مطابقت نداشت. از این رو جوامعی با تنوع قومی شکل گرفتند.

این نوع جوامع، تجربه قانون اساسی جهانی را در برابر یک چالش جدید قرار داد. سازوکار حمایت از حقوق اقلیت‌ها در حقوق اساسی غرب با تأکید بر حقوق بشر و بی‌طرفی دولت در برابر تفاوت‌های نژادی، قومی یا مذهبی مرتبط بود. با این حال به دلیل اینکه اکثر دولت‌های مستقل و چندفرهنگی میراث دموکراتیک دیرینه نداشتند و به جهت شکننده بودن نهادهای قضایی و تسلط ایدئولوژی‌های ناسیونالیستی بر نخبگان سیاسی آنان، تضمین‌های قانون اساسی لیبرال کلاسیک با سازوکار یادشده، قادر به حمایت از حقوق ملیت‌ها و اقلیت‌های تحت ستم در این کشورها نبود و از این رو روش دیگری از سازمان‌دهی

قانون اساسی ظهور کرد که برعکس شیوه کلاسیک غرب، تکثر ملی و قومی را به رسمیت می‌شناسد و برای تضمین حمایت از حقوق و توسعه آن، نهادهای ملی و محلی را برپا می‌دارد.

اول - مسئله تحقیق

این پژوهش مشکل سازمان‌دهی قانون اساسی در جوامع متکثر را مطرح می‌کند. موضوعی که این نوع جوامع را متمایز می‌سازد، تقسیم‌شدن وفاداری سیاسی در میان این جوامع و تفاوت در تجربه تاریخی و نمادهای ملی و قومی و انتخاب‌های فرهنگی است. قانون اساسی در جوامع همگون یا شبه‌همگون تنها به تنظیم منبع قدرت، چگونگی اعمال، توزیع و انتقال قدرت می‌پردازد، اما در جوامع متکثر کارکرد قانون اساسی تنها سازمان‌دهی قدرت نیست، بلکه علاوه بر آن، به ایجاد نهادهای سیاسی قادر بر مدیریت تنوع قومی و ملی و انتخاب سیستم سیاسی و قانون اساسی و نظام انتخاباتی متناسب با وضعیت جوامع متکثر و حفظ حقوق آن‌ها نیز می‌پردازد. اما قانون اساسی چگونه می‌تواند این رسالت دشوار را به انجام رساند؟ و چه مکانیسم‌های لازم قانون اساسی، اداری، حقوقی و سیاسی را به کار ببندد؟ این مسئله اصلی ما در این تحقیق است.

دوم - فرضیه‌های تحقیق

فرضیه اصلی این تحقیق این است که سازمان‌دهی قوانین اساسی در جوامع متکثر بر اساس روش‌های کلاسیک غربی در طراحی قانون اساسی امکان‌پذیر نیست، زیرا روش کلاسیک غرب در تدوین قانون اساسی اصولاً متمرکز بر نظریه دولت ملی و نظام متمرکز سیاسی، اداری و فرهنگی است، اما جوامع متکثر نیاز به آن نوع طراحی قانون اساسی دارد که تکثر و تنوع موجود در این جوامع را رعایت کند و همچنین این تکثر و فرهنگ‌ها و حقوق سیاسی و زبانی جوامع، باید به‌طور صریح در قانون اساسی به رسمیت شناخته شوند و نهادها در واقعیت عینی به‌گونه‌ای ساخته شوند که این تنوع و تکثر را در قالب لایه‌های متعدد حکومتی نشان دهد و حتی گاهی فراتر از آن، قدرت و اختیارات به‌گونه عمودی تقسیم شود و یا آنچه به نام «دموکراسی توافقی» نامیده می‌شود عملی گردد.

سوم- روش تحقیق

ما در این پژوهش بر اساس نیاز یک مطالعه آکادمیک و علمی، از روش‌های متعدد پژوهشی استفاده کرده‌ایم. ما از روش مطالعه تطبیقی حقوق اساسی استفاده کرده‌ایم و قوانین اساسی جوامع متکثر را باهم مقایسه کرده‌ایم تا بر تجربیات ملت‌ها در این عرصه وقوف پیدا کنیم. همچنین از روش تاریخی نیز استفاده کرده‌ایم تا تاریخ شکل‌گیری این جوامع و فرهنگ سیاسی آن‌ها و تأثیر آن بر طراحی‌های قانون اساسی را بیان کنیم.

از سوی دیگر روش تحلیل جامعه‌شناختی قانون و قانون اساسی به‌عنوان یک پدیده اجتماعی متأثر از فرهنگ جامعه و وضعیت اجتماعی، تأثیرات روشنی در مطالعات ما داشته است، زیرا با این روش توانستیم توضیح بدهیم که تفاوت‌های فرهنگی و سیاسی چگونه بر تنظیم قانون اساسی جوامع تأثیر می‌گذارد. همچنین از روش انتقادی و کاربردی هم کمک گرفته‌ایم تا بتوانیم در مواردی که نیاز بوده کاربرد و تطبیق اصول قانون اساسی را مطالعه کرده و مورد نقد قرار دهیم.

چهارم- اهداف تحقیق

هدف اصلی از این تحقیق نشان دادن امکان هم‌زیستی میان ملیت‌ها و اقوام مختلف از طریق قوانین اساسی‌ای است که این تنوع و تفاوت را رعایت می‌کنند، زیرا تجربیات ملت‌های توسعه‌یافته یا در حال توسعه نشان می‌دهد که با داشتن قوانین اساسی دموکراتیک که این تنوع و تفاوت ملی و قومی را بازتاب دهند، می‌توان به این هدف دست پیدا کرد. وضع و تصویب یک قانون اساسی نوآورانه و خلاق می‌تواند یکی از عوامل اصلی در ایجاد جوامع دموکراتیک و پایدار در کشورهای چندقومی باشد.

پنجم- قلمرو تحقیق

بااینکه عنوان بحث ما «تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در کشورهای دموکراتیک» است، ولی روشن است که بررسی قوانین اساسی مورد بحث، متمرکز بر آن موادی از قانون اساسی است که مخصوص تکثر اجتماعی بوده باشد و شامل همه موضوعات قانون اساسی نمی‌شود، زیرا مطالعه همه قانون اساسی کشور، برای روشن شدن موضوع مورد

بحث ما به اندازه کافی مفید نیست و حتی از نگاه عملی ناممکن است، چون دامنه بحث ما را به اندازه‌ای گسترش می‌دهد که به مشکل اصلی مورد بحث ما کمک نمی‌کند.

ششم - ساختار تحقیق

موضوع مورد بحث را به چهار فصل تقسیم کرده‌ایم. فصل نخست را به بیان مشکلات تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر اختصاص داده و به سه مبحث تقسیم کرده‌ایم: مبحث اول در بیان مفهوم جوامع متکثر و شامل سه مطلب است که به ترتیب مفهوم «جامعه» و «کثرت‌گرایی» و مشکلات تعریف جوامع کثرت‌گرا و دلایل پیدایش این جوامع را توضیح داده‌ایم. اما مبحث دوم برای بحث در مورد «دولت ملی» و جوامع متکثر و شامل دو مطلب است که موضوع دولت در جوامع متکثر، جامعه کلی و یکپارچه و جوامع متکثر و چندپارچه را مورد مطالعه قرار داده‌ایم و در مبحث سوم هم قانون اساسی در جوامع متکثر را در سه مطلب بحث کرده‌ایم که توضیحاتی درباره ویژگی قانون اساسی در جوامع متکثر و به رسمیت شناختن تکثر در قانون اساسی و قوانین اساسی ادغام‌ساز ارائه شده است.

اما فصل دوم به مطالعه تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در کشورهای فدرال اختصاص یافته که به دو مبحث تقسیم شده است. در مبحث اول تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در جمهوری آفریقای جنوبی مشتمل بر دو مطلب مورد بحث قرار گرفته است. در مطلب اول جامعه و دولت در آفریقای جنوبی و در مطلب دوم تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی بررسی شده است. اما در مبحث دوم، تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در بلژیک مورد بحث قرار گرفته که آن را به سه مطلب تقسیم کرده‌ایم: در مطلب اول از تاریخ ایجاد فدرالیسم در بلژیک و در مطلب دوم از تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی ۱۹۹۴ بلژیک سخن گفته شده و در سوم مقایسه‌ای بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی صورت گرفته است.

اما در فصل سوم تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در کشورهای غیر فدرالی یعنی نظام‌های بسیط و تک‌ساخت را در قالب دو مبحث مطرح کرده‌ایم. مبحث اول درباره تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در لبنان است که به سه مطلب تقسیم شده است. در مطلب نخست ویژگی‌های جامعه و دولت در لبنان و در دوم پیدایش دولت مدرن لبنان و در سوم تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی نافذ لبنان مورد مطالعه قرار

گرفته است. اما در مبحث دوم تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در ایتالیا در ضمن دو مطلب ارائه شده که در مطلب اول دولت و جوامع زبانی در ایتالیا و در مطلب دوم تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی نافذ (۱۹۴۸) ایتالیا را مورد بحث قرار داده‌ایم.

فصل چهارم را به بررسی تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی ۲۰۰۵ عراق اختصاص داده‌ایم که شامل دو مبحث است. در مبحث اول مشکلات تنوع و تکثر ملی، مذهبی و دینی ملت عراق را در دو مطلب بیان کرده‌ایم. مطلب اول درباره ترکیب اجتماعی عراق و مطلب دوم در مورد تکثر اجتماعی در قوانین اساسی قبلی عراق است. اما مبحث دوم که مربوط به تکثر اجتماعی در قانون اساسی ۲۰۰۵ عراق است، به سه مطلب تقسیم شده است. در مطلب نخست روند تدوین قانون اساسی و نظریات جوامع ملی و قومی درباره آن و در مطلب دوم دیباچه یا مقدمه قانون اساسی و در مطلب سوم تکثر اجتماعی در مواد قانون اساسی مورد بحث قرار گرفته است.

این تحقیق را با یک خاتمه پایان بخشیده‌ایم که مشتمل است بر بارزترین نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌هایی که در این تحقیق به آن‌ها دست یافته‌ایم.

فصل اول

مشکلات تنظیم قانون اساسی در جوامع متکثر

مبحث اول - مفهوم جوامع متکثر

اصطلاح جامعه متکثر (plural society) در نیمه دوم قرن گذشته (قرن ۲۰) برای اشاره به جوامعی ظهور کرد که به تازگی از حاکمیت استعمار رهایی یافته بودند و در داخل دولت واحد، از مشکلات سیاسی و اجتماعی عمیقی ناشی از ناهمگونی قومی، مذهبی یا دینی رنج می‌بردند و با کثرت‌گرایی اجتماعی مواجه بودند و به وحدت و همگونی اجتماعی نیاز داشتند. با اینکه این مفهوم برای اشاره به این نوع کشورها و جوامع پدید آمده بود، اما کاربرد آن توسعه یافت و اکنون جوامع دیگری را در همه نقاط جهان و در شرایط متفاوت سیاسی و اجتماعی نیز شامل می‌گردد (Horowitz, 1991: 42).

نوظهور بودن مفهوم جامعه متکثر بدان معنا نیست که خود این پدیده قبل از این تاریخ وجود نداشته است، زیرا جوامع متکثر در دولت‌های کهن و امپراتوری‌های شرقی و غربی هم موجود بوده است. اما نشانه بارز این جوامع قبل از پیدایش دولت مدرن مبتنی بر اندیشه ناسیونالیسم، منحصر در وجود جوامع دینی بود و یا جوامعی که متکی بر دین یا مذاهب دینی بودند و همچنین مطالعات مربوط به جامعه متکثر هم قبل از ظهور خود این اصطلاح وجود داشته است (میشیل، ۱۹۸۰: ۲۲۸). اما ظهور مفهوم دولت ملی، ابعاد جدید و مهمی را به پدیده جامعه متکثر اضافه نمود.

ظهور جوامع متکثر در کشورهای تازه استقلال یافته، مشکلات سیاسی، اجتماعی، امنیتی و فرهنگی زیادی را در داخل دولت واحد ایجاد کرد، زیرا تکثر جوامع و تفاوت ارزش‌های معنوی، دینی و ملی در درون دولت واحد از یک‌سو و فقدان یا ضعف مفهوم شهروندی که اصولاً مربوط به نظام‌های دموکراتیک و جوامع پیشرفته بود، از سوی دیگر، مانع ظهور جامعه



واحد و یکپارچه گردید و در نتیجه بر مسئله وفاداری ملی شامل همه افراد داخل در دولت واحد نیز تأثیر گذاشت و این امر باعث شد که وفاداری‌های محلی و اقلیمی متکی بر نژاد، دین و فرقه ظهور کنند و این نوع وفاداری‌های متعدد، به بروز شکاف‌های عمیق در داخل دولت واحد و در همه سطوح سیاسی، حقوقی، اجتماعی، فرهنگی و غیره منجر گردید.

برای توضیح مفهوم جوامع متکثر و تأثیر آن بر نظام سیاسی و نظم قانون اساسی در دولت‌های معاصر، در این مبحث به توضیح تعریف جوامع متکثر و بیان دلایل نهفته در ظهور آن و مهم‌ترین ویژگی‌های سیاسی و اجتماعی آن خواهیم پرداخت.

مطلب اول - جامعه (society) چیست و کثرت‌گرایی (pluralism) چیست؟

مطالعه و بررسی جامعه متکثر مقتضی است که باید معانی این مفهوم و در نتیجه مطالعه دو مفهوم «جامعه» و «کثرت‌گرا» به‌طور جداگانه و سپس ترکیب هر دو مفهوم در عبارت ترکیبی «جامعه متکثر» به‌طور دقیق درک شود. از این‌رو این مطلب را در دو قسمت جداگانه توضیح می‌دهیم.

قسمت اول - مفهوم جامعه (society)

پروفسور دینکن میشل جامعه را چنین تعریف کرده است: «مجموعه‌ای از افرادی است که برای مدت طولانی به‌گونه‌ای باهم زندگی کرده‌اند که قواعد و احکامی برای تنظیم روابط اجتماعی آنان پدید آمده و موجب ظهور یک احساس جمعی شده که این افراد را در یک واحد اجتماعی گرد آورده و از غیر آنان متمایز می‌گرداند» (میشیل، ۱۹۸۰: ۳۳۲).

رابرت مکایور و چارلز پیچ جامعه را چنین تعریف کرده است: «سیستمی از آداب و رسوم متنوع، رویه‌های معین، قدرت و کمک متقابل و اشکال مختلف کنترل و آزادی‌های انسانی است» (ماکیفر و پیچ، ۱۹۷۴: ۱۶). در معجم آکسفورد در تعریف جامعه آمده که: «گروهی از مردم است که در یک سرزمین یا ایالت معین زندگی می‌کنند و در سنت‌ها، آداب، رسوم، قوانین و نظام‌ها مشترک هستند» (Oxford Advanced Learner's Dictionary, 1997: 1128).

بنابراین برای برپایی جامعه‌ای - چه کوچک باشد یا بزرگ- لازم است که یک حوزه جغرافیایی موجود باشد که افراد در آن جغرافیا باهم زندگی کنند برای یک دوره زمانی که کافی باشد برای ایجاد نوعی از روابط اجتماعی، احساس وحدت و نزدیکی، روان‌شناسی مشابه و عادات و قوانین اجتماعی مشترک.

ممکن است که در درون یک جامعه بزرگ، جوامع کوچکی به وجود آیند که گاهی به نام «جوامع محلی» یا «جوامع فرعی» یاد می‌شوند و مبتنی بر یک نوع تشابهات و تقارب اجتماعی هستند و گاهی هم اساس این نوع جوامع محلی، نزدیکی جغرافیایی و بیشتر اوقات هم تمایزات قومی، دینی، مذهبی یا فرهنگی و غیره است. وجود جوامع متعدد کوچک مبتنی بر بنیاد ملیت، دین یا مذهب در داخل جامعه بزرگ، چیزی را به وجود می‌آورد که به نام «جوامع متکثر» یاد می‌گردد.

قسمت دوم - مفهوم کثرت‌گرایی (pluralism)

مفهوم پلورالیسم یا تکثر اجتماعی با مفهوم پلورالیسم فلسفی ارتباط دارد که در ابتدا به‌عنوان یک متد اندیشه فلسفی با این باور پدید آمد که حقایق یعنی ماده اولیه هستی بر مبنای تک‌عنصری یا جوهر و ریشه واحد قابل فهم و تفسیر نیست زیرا حقایق هستی دارای ابعاد و جوانب متعدد است (دانفلی و اولیری، ۲۰۰۵: ۲۵). بر اساس همین مبنای فلسفی - فکری برای عالم هستی، نگرش‌های متعددی در مورد فرهنگ، تمدن و همچنین سیاست و اخیراً هم خود جامعه یا تکثر اجتماعی پدید آمد.

در عصر جدید در اروپا مکتب‌ها و افکار فلسفی و سیاسی متعددی پدید آمدند، ولی به‌طور کلی این مکاتب در پارادایم یا الگوی معرفت‌شناسی که محور افکار و نگرش‌های مختلف در نظریه شناخت در اروپا بود، در سه مدل سیاست‌شناختی خلاصه می‌شدند (نیوف، ۲۰۰۹):

۱. الگوی سیاسی راست‌گرا که در محور نظام فطری یا طبیعی می‌چرخید.
۲. الگوی سیاسی چپ‌گرا که خصلت غالب آن ماهیت اتیوپایی یا ایده‌آلیستی داشت.

۳. الگوی لیبرال دموکراسی که یک سیستم خودجوش، کثرت‌گرا و از نگاه فرهنگی متکثر است. این الگوی شناختی، اساس ظهور شیوه‌هایی بود که به کثرت‌گرایی به اشکال مختلف آن فرا می‌خواند.

ریشه‌های فکری و سیاسی پلورالیسم یا کثرت‌گرایی را می‌توان در نوشته‌های فلاسفه سیاسی دو قرن ۱۷ و ۱۸ مانند جان لاک و منتسکیو پیدا کرد. جان لاک بر این باور بود که دولت باید مبتنی بر اصل موافقت و قبول باشد. او در کتاب خود به نام «بحث دوم در مورد حکومت مدنی» که در سال ۱۶۸۹ منتشر شد، بر توماس هابز به خاطر دفاع او از قدرت مطلقه حمله کرده و گفت که اقتدار دولت باید محدود شده و بین چندین دستگاه تقسیم شود. ولی مشهورترین کسی که به اندیشه پلورالیسم نهادی پرداخت و از آن دفاع کرد، منتسکیو در کتاب روح‌القوانین بود که محاسن نظام مبتنی بر متعدد بودن منابع قدرت و توازن در میان آن‌ها را تبیین کرد (نیوف، ۲۰۰۹: ۲۶).

برداشت‌های جان لاک و منتسکیو از دولت و نهادهای دولتی اساساً مبتنی بر ضرورت محدود ساختن قدرت بود. بر اساس نظر آنان ماهیت طغیان‌گر قدرت، می‌طلبد که باید بین بیش از یک مرکز یا نهادی که همدیگر را کنترل کند، توزیع و تقسیم شود و از همین‌جا می‌توان پایه‌ها و خشت‌های اولیه افکار پلورالیستی سیاسی و نهادی دولت را ملاحظه کرد.

کثرت‌گرایی اشکال متعدد دارد. گاهی سیاسی است و اساس آن تفاوت‌های سیاسی است و گاهی فرهنگی، قومی، زبانی یا دینی است، ولی گاهی بسیاری از این عوامل همپوشانی داشته و طرز خاصی از کثرت‌گرایی را تشکیل می‌دهد که اساس آن وجود جامعه یا جوامع کوچک در داخل دولت یا جامعه واحد جامع و بزرگ‌تر است. این طرز خاص از کثرت‌گرایی مشتمل بر بسیاری از ویژگی‌های سیاسی، زبانی، دینی یا مذهبی است و اینجاست که ما در مقابل جامعه متکثر یا کثرت‌گرایی اجتماعی قرار می‌گیریم.

اعتراف به وجود کثرت‌گرایی در جامعه بدین معنا است که:

- اولاً وجود تنوع و وجود چند حوزه وفاداری در قالب هویت واحد در جامعه، به رسمیت شناخته شود.

- ثانیاً به این تنوع احترام و به نتایج مترتب بر آن مانند تفاوت در باورها، زبان، منافع، طرز زندگی، دغدغه‌ها و اولویت‌ها، احترام گذاشته شود.

- ثالثاً برای بیان این کثرت و تنوع در یک چارچوب مناسب، فرمول‌ها و سازوکارهای مناسب حقوقی و نهادی در ساختار رسمی دولت در نظر گرفته شود (ابراهیم، ۱۹۸۹: ۱۲۱).

ولی آیا صرف وجود نژادها، ملیت‌ها یا ادیان متفاوت الزاماً به معنای وجود جامعه متکثر و به تبع آن ضرورت ایجاد مکانیسم‌های نهادی قانون اساسی برای تنظیم امور آن است؟ به عبارت دیگر اینکه اکثر کشورهای جهان و جوامع آن‌ها ناهمگون هستند و در اکثر آن‌ها تفاوت‌های مذهبی، دینی، ملی یا نژادی وجود دارد، آیا این بدان معنا است که پس اکثر جوامع دنیا کثرت‌گرا هستند؟

وجود تفاوت‌های زبانی، دینی، مذهبی یا ملی الزاماً به معنای وجود جامعه متکثر و تقسیم‌شده نیست. زیرا معیار اساسی شناخت جوامع متکثر و تفکیک آن از غیر کثرت‌گرا، تبدیل شدن تفاوت‌های دینی، مذهبی، ملی و نژادی به تفاوت‌های سیاسی و تبارز این تقسیمات در چهره تقسیمات سیاسی در جامعه است. بنابراین در جوامع متکثر «مطالبات سیاسی در امتداد خطوط هویت‌های قومی انعکاس می‌یابد و منازعات و کشمکش‌های سیاسی با منازعات و کشمکش‌های قومی مترادف دانسته می‌شود» (Choudhry, 2008: 5).

کثرت‌گرایی یا پلورالیسم، وجود تنوع و تعدد چارچوب‌ها و فعالیت‌های سیاسی، اجتماعی و قومی را به رسمیت می‌شناسد و از آن دفاع می‌کند و این تنوع را دلیلی بر غنای جامعه می‌داند و از این جهت در موضع مقابل برداشت‌های سنتی یگانه‌انگار (مونیسیم) قرار دارد که تعدد و تنوع فکری و اجتماعی را به رسمیت نمی‌شناسد و تلاش می‌کند یک طرز فکری و سیاسی یگانه را بر جامعه و دولت تحمیل کند.

از آنجا که قلمروها و چارچوب‌های بروز و ظهور مفهوم کثرت‌گرایی، متعدد و متفاوت است و به دلیل اینکه بحث ما اختصاص دارد به جوامع متکثر یعنی آن نوع جوامعی که دارای بیش از یک ملیت، دین یا مذهب در داخل دولت واحد است، تکثر جوامع از نگاه ترکیب ملی، دینی یا مذهبی در قالب دولت واحد را به‌طور اختصاصی و جداگانه مورد بحث قرار می‌دهیم.

مطلب دوم - مفهوم جوامع متکثر

به خاطر توضیح بیشتر مفهوم جوامع متکثر و تحلیل عناصر تشکیل‌دهنده آن و بیان معنای حقیقی این مفهوم، این مطلب را در سه قسمت فرعی مورد بحث قرار می‌دهیم. قسمت اول به تعریف جوامع متکثر اختصاص دارد و قسمت دوم برای بیان عناصر ایجادکننده جوامع متکثر است و قسمت سوم را به بیان ماهیت روابط بین جامعه متکثر و عناصر تشکیل‌دهنده آن اختصاص داده‌ام.

قسمت اول - تعریف جوامع متکثر

دانشمند بریتانیایی ج. س. فورنیوال جامعه متکثر یا چندقومی را چنین تعریف کرده: آن نوع جامعه‌ای است که از دو یا چند عنصر یعنی از گروه‌های متعددی فراهم آمده که در کنار همدیگر در سایه یک نظام سیاسی مشترک زندگی می‌کنند، بدون اینکه بین آن‌ها به دلیل تمایزات دینی یا زبانی یا ملی اختلاط یا ادغام حاصل شده باشد (القبانی، ۱۹۸۱: ۴۹۴). فورنیوال اولین کسی است که پس از جنگ جهانی دوم، با مطالعه جوامع چندقومی در جنوب شرق آسیا یا خاور دور و مخصوصاً برمه و جاوه، اصطلاح جوامع متکثر را وارد مطالعات سیاسی و قومی ساخت (بغدادی، ۲۰۰۰: ۳۵).

آرنت لیپهارت گفته است که جامعه متکثر آن نوع از جوامعی است که در آن احزاب سیاسی، منافع گروه‌ها، رسانه‌ها و مکاتب به شکل ارادی بر اساس خطوط و انقسامات گروه‌ها و بخش‌های اجتماعی شکل می‌گیرند و این انقسامات مبتنی بر تفاوت‌های دینی، ایدئولوژیک، زبانی، منطقه‌ای، فرهنگی، نژادی یا قومی است. اما دیکن چنین تعریف کرده است: «جامعه‌ای است که از گروه‌های اجتماعی متفاوت فراهم آمده و هر کدام دین، تاریخ، زبان، سنت‌ها، آداب و رسوم خاص خود را دارند» (بغدادی، ۲۰۰۰: ۳۶).

اما دانشمند جامعه‌شناس آنتونی گیدنز چنین تعریف کرده: «آن نوع جوامعی است که در آن شمار زیادی از جوامع قومی بزرگ وجود دارند و این جوامع نظام‌های سیاسی و اقتصادی مشترک دارند ولی ممکن است در بخش‌های دیگر باهم تفاوت‌های زیادی داشته باشند» (گیدنز، ۱۳۷۷ [۱۹۸۸]: ۲۶۰).

دکتر عصام سلیمان بر این باور است که: «جامعه متکثر برعکس جامعه ملی یکپارچه و ادغام‌شده، از چندین فرقه در چارچوب سیاسی واحد که بین آن‌ها فرایند ادغام در عمل تحقق نیافته است، تشکیل می‌یابد. پس مشکل اساسی در این جوامع مشکل ادغام اجتماعی و حاکمیت اقتدار مؤثر است» (سلیمان، ۱۹۹۱: ۲۱). از تعریف اخیر چنین پیدا است که نویسندگان در تعیین مفهوم جوامع متکثر، تنها بر عنصر «فرقه» یا «مذهب» تمرکز کرده و عناصر اصلی دیگر مانند ملیت و فرهنگ را کنار گذاشته است. این فهم شاید در چارچوب تطبیق تعریف بر جامعه لبنانی باشد که بر اساس فرقه و دین تقسیم شده و نه بر اساس ملیت و زبان.

از جانب دیگر دکتر محمد عمر مولود بر این باور است که جوامع متکثر عبارت است از: «جوامعی که از بیش از یک ملیت، فرقه یا اقلیت قومی تشکیل شده‌اند و با همدیگر از نگاه زبان، دین، فرقه، ملیت یا فرهنگ تفاوت دارند و ترکیب پیچیده‌ای دارند ولی میزان پیچیدگی آن‌ها به اندازه تفاوت میزان تنوع موجود از یک‌سو و میزان دلبستگی و اشتیاق افراد در تمسک و پابندی به ویژگی‌هایشان از سوی دیگر متفاوت است» (مولود، ۲۰۰۳: ۳۷۰).

دکتر جورج قرم جامعه متکثر را چنین تعریف کرده: «جامعه‌ای است که در آن در قالب یک هویت سیاسی واحد، دو یا چند گروه متفاوت از نگاه فرقه‌ای، زندگی می‌کنند و دارای جمعیت قابل توجه هستند و همزیستی این فرقه‌ها مستلزم نهادها و قوانینی است که بر همه جوانب زندگی اجتماعی و سیاسی تأثیر می‌گذارد» (قرم، ۱۹۷۸: ۱۶-۱۵). این نویسنده در این تعریف بر عنصر همزیستی بین گروه‌ها تأکید دارد. این تأکید باینکه در مورد لزوم ایجاد این نوع از روابط (همزیستی) در این جوامع، ماهیت مثبت آن را نشان می‌دهد، ولی واقعیت‌های موجود بسیاری از جوامع متکثر را که شاهد تشنج و منازعات و جنگ‌ها هستند، انعکاس نمی‌دهد.

از سوی دیگر دانشمند علوم سیاسی روبرت دال بر این باور است که جامعه متکثر، وضعیت و حالتی است که زمانی پدید می‌آید که در داخل گروه‌های مختلف در داخل دولت واحد، هیچ نوع تسلط سیاسی، فرهنگی، قومی یا ایدئولوژیک وجود نداشته باشد و گروه‌ها در داخل دولت در رقابت با همدیگر باشند و مقامات دولت بین این گروه‌ها به‌منزله داور ظاهر شوند (دال، ۲۰۰۰: ۱۷۶).

پس جامعه متکثر آن نوع از جوامعی است که از بیش از یک ملیت، قوم یا دین واحد تشکیل شده، به‌گونه‌ای که این گروه‌ها در دیدگاه‌های فرهنگی، سیاسی و اجتماعی خود متفاوت هستند و همین امر باعث شده که در سمبول‌ها و نمادهای تاریخی و میهنی نیز باهم متفاوت باشند. پس ویژگی بارز این نوع از جوامع، داشتن بیش از یک هویت ملی و اقلیمی (محلی) است که منجر به تداخل و گاهی تصادم در میان وفاداری ملی و وفاداری‌های فرعی آنان می‌شود.

از تعریفات آن که ذکر شد پیدا است که در مورد عناصر تشکیل‌دهنده جامعه متکثر (ملیت‌ها، اقوام، ادیان، مذاهب و فرهنگ‌ها) اتفاق نظر وجود ندارد و همچنین ابهام آشکاری وجود دارد در اینکه چه زمانی می‌توان جامعه‌ای را جامعه متکثر نامید؟ آیا کثرت‌گرایی به صرف وجود گروه‌های مستقل (اقوام، ادیان و غیره) تحقق می‌یابد یا اینکه شرایط دیگری نیز لازم است که فراهم شوند؟ و آیا ساختار جوامع متکثر یکسان است یا نمونه‌ها و مدل‌های مختلف و در نتیجه تعریفات متفاوت از جامعه متکثر وجود دارد؟

قسمت دوم - عناصر جامعه متکثر

در هنگام بحث و تحقیق درباره جوامع متکثر، اغلب اوقات با مجموعه‌ای از عناصر تشکیل‌دهنده آن‌ها مواجه می‌شویم که از بارزترین آن‌ها عناصر ذیل هستند:

ملت

مفهوم ملت با اینکه در طول تاریخی بیشتر از سه قرن، کاربردهای سیاسی و فرهنگی زیادی داشته،* اما این اصطلاح به خاطر آمیختگی آن با ابعاد مختلف سیاسی، فرهنگی و ایدئولوژیک، هم‌چنان‌هاله‌ای از ابهام و پیچیدگی و اختلاف نظر در معنا و تعریف، آن را فرا گرفته است.

* برای پیدایش مفهوم ملت و ملیت و اندیشه گرایش ملی‌گرایی یا ناسیونالیسم (nationalism) تاریخ معینی وجود ندارد ولی کون Khon سال ۱۶۴۲ را ترجیح می‌دهد و آکتن هم سال ۱۷۷۲ را آغاز این تاریخ دانسته که سال تقسیم پولند است. کسانی هم تاریخ انقلاب فرانسه ۱۷۸۹ را آغاز آن می‌دانند. در این مورد نگاه کنید به: مجموعه من الباحثین، القومیة مرض العصر ام خلاصه، دار الساقی، بیروت، ۱۹۹۵.

از جنبه لغوی ریشه کلمه ملت (nation) به ریشه‌های لاتینی برمی‌گردد زیرا این واژه از کلمه لاتینی nascor گرفته شده که معنایی جز «من زاده شده‌ام» ندارد (شیفر، ۱۹۶۶: ۶۶). بدین ترتیب می‌توان گفت که ریشه لغوی این کلمه، مدلول و معنای سیاسی ندارد و در معنای متعارف سیاسی امروز تنها در سه قرن اخیر به کار رفته است (شیفر، ۱۹۶۶: ۶۸). همچنین در فرهنگ لغت آکسفورد در تعریف ملت (nation) آمده که ملت عبارت است از: گروه بزرگی از مردم که تاریخ، فرهنگ و زبان مشترک دارند و در سرزمین خاص و تحت سلطه دولت واحد زندگی می‌کنند (Oxford Advanced Learner's Dictionary, 1997: 773).

برخی دیگر در تعریف آن گفته‌اند: «ملت به مجموعه‌ای از پدیده‌های اجتماعی مرتبط به فرایند تعیین هویت یا تعلق گروه‌هایی از مردم نسبت داده می‌شود مانند زبان، دین، نژاد و مانند آن‌ها» (بغدادی، ۲۰۰۰: ۱۷۵).

رولان برتون بر این باور است که ملت اطلاق می‌شود بر آن مردمی که حاکم بر سرنوشت خود بوده و خود بر خود حکومت می‌کند (برتون، ۱۳۸۰ [۱۹۹۱]: ۲۷). اینجا دیده می‌شود که اصطلاح ملت معنای مشخص سیاسی پیدا می‌کند که عبارت است از آزادی و استقلال و خودگردانی. این تعریف بر خلاف تعریف بسیاری از نویسندگان دیگر است که برای ملت اساس قومی یا عاطفی (روان‌شناختی) قائل هستند.

هنسلی و هدرن ملت را تعریف می‌کنند به اینکه: «جامعه‌ای است که بین آنان نسبت به ریشه‌هایشان، باور مشترک وجود دارد و نسبت به همسایگان هم احساسات دشمنی مشترک دارند» (برتون، ۱۳۸۰ [۱۹۹۱]: ۷۰).

کارل پوپر گفته که ملت عبارت است از: «شماری از مردم که به جهت درک مشترک از تاریخ خود، به همدیگر پیوسته‌اند» (فیلاند، ۲۰۰۷: ۶۴).

احمد وهبان گفته است: «ملت گروهی از مردم است که احساس آگاهانه ناشی از میراث فرهنگی مشترک و آرزوی مشترک برای زندگی باهم در یک دولت مستقل، آنان را باهم متحد می‌گرداند و لازم است که این گروه در قالب امت، وفاداری سیاسی و نهایی افراد و اعضای تشکیل‌دهنده آن را به دست آورد» (سعید، ۲۰۰۸: ۲۷). اما احمد جمال می‌گوید: «ملت یک وضعیت ذهنی است که با وفاداری مطلق فرد به امت مشخص می‌گردد» (ظاهر،

۱۹۸۸: ۱۹۷). در این دو تعریف دو مفهوم «ملت» و «امت» با همدیگر انطباق یافته و مانند بسیاری از پژوهش‌گران دیگر از ملت به امت تعبیر کرده‌اند.

با اینکه بین دو مفهوم ملت و امت تفاوت لغوی و سیاسی وجود دارد، ولی این مشکل در زبان عربی بیشتر از زبان‌های دیگر قابل توجه است. زیرا اصطلاح «امت» از نگاه اکثر نویسندگان عرب، بر مفهوم ملی فراگیرتر یعنی برای اشاره به ملت عرب است که همه اعراب در همه کشورهای عربی را شامل می‌شود. از این رو اصطلاح امت، فراتر از ملت است (عبدالوهاب، ۲۰۰۵: ۲۶). این کاربرد از دهه ۳۰ قرن گذشته در هنگامه پیدایش و تکامل اندیشه ناسیونالیسم عربی رایج گردید و چنین پیدا است که نویسندگان عرب در این مورد (عدم مطابقت ملت با امت) تحت تأثیر رهبران اندیشه ناسیونالیستی آلمان مثل فیخته و دیگران قرار گرفتند. این برداشت از رابطه بین ملت و امت در میان ملت‌هایی مطرح است که در بیش از یک کشور پراکنده هستند.

اما برعکس، این مشکل در میان فرانسویان وجود ندارد، زیرا فرانسوی‌ها هر دو مفهوم ملت و امت را به یک معنا به کار می‌برند. در تجربه فرانسه بین دو مفهوم سیاسی و قومی دولت ملی فرانسه کاملاً مطابقت وجود دارد. همچنین کلمه انگلیسی nation همزمان به هر دو مفهوم ملت و امت اشاره دارد (البلبکی، ۱۹۷۷: ۶۰۵) و این بدان معنا است که در زبان انگلیسی بین این دو اصطلاح اختلاف قابل توجهی وجود ندارد.

به طور کلی باید گفت: ملت عبارت از گروهی از مردم است که برداشت مشترک (چه واقعی یا خیالی) از ریشه اتنیکی و تاریخی خود دارند و دارای سرزمین (جغرافیا) واحد و زبان واحد و اغلب اوقات دارای روان‌شناسی جمعی مشابه هستند و در اخیر هم اهداف عالی سیاسی مشترک دارند.

قومیت

اصطلاح «اتنیک» از واژه اغریقی (یونانی) Ethno مشتق شده که به معنای مردم یا قوم است (عارف، ۱۹۸۵: ۹) و در قرون وسطی این اصطلاح در زبان‌های اروپایی به کسانی اطلاق می‌شد که مسیحی یا یهودی نبودند (ابراهیم، ۱۹۹۴: ۲۱). چنین پیدا است که مفهوم اتنیک یا قومیت از مفاهیم پیچیده و گیج‌کننده است که در مورد مفهوم و معنای آن اتفاق نظر وجود ندارد. این اصطلاح در مراحل مختلف تاریخ، شاهد اختلافات گسترده در مفهوم و

کاربرد آن بوده است (احمدی، ۲۰۰۷: ۲۹) که این خود راه را برای ظهور مکاتب مختلف در تعریف مفهوم اتنیک باز کرده است.

اصطلاح قوم در لغت‌نامه انگلیسی آکسفورد که در پایان قرن ۱۹ منتشر شده، اشاره دارد به کفار یا کسانی که حامل افکار خرافی کفرآمیز هستند (احمدی، ۲۰۰۷: ۳۰). همچنین در لغت‌نامه انگلیسی بین‌المللی و بیستر برای اشاره به آن افرادی به کار برده شده که پیرو دین مسیحی یا یهودی نیستند و کفار و بت‌پرست هستند، ولی یک معنای دیگر هم برای آن بیان شده که اشاره دارد به یک خصوصیت ذهنی یا فیزیکی نسل معینی از افراد بشر که امروزه نژاد (race) نامیده می‌شود (احمدی، ۲۰۰۷: ۳۰).

ماکس وبر در تعریف قومیت، باور یا برداشت جمعی گروهی از مردم در مورد ریشه و منشاء مشترکشان را نیز افزوده و گفته است: «قوم آن گروه‌های بشری است که به ریشه مشترک خود باور دارند و باید این باور در گسترش تکوین آن گروه مهم باشد و در غیر این صورت مهم نیست که رابطه خویشاوندی موجود باشد یا نه زیرا تعلق قومی با گروه خویشاوندی فرق دارد چون قومیت به‌طور مشخص یک هویت فرضی است» (به نقل از داوود و دیگران، ۲۰۰۶: ۱۲۷). در قومیت مطابق تعریف وبر وجود واقعی ریشه مشترک برای گروه قومی شرط نیست، بلکه وجود تصور نوعی از باور و ایمان به ریشه و منشاء مشترک لازم است. بنابراین در اینجا وجود برداشت‌ها یا افسانه‌های جمعی مطرح است و بکلی از مفهوم نژادی یا دینی دور است.

اما این مفهوم در مراحل بعدی شاهد تحولات دیگری بوده است. دانشمند جامعه‌شناس ج. ا. تیودور در فرهنگ جامعه‌شناسی سال ۱۹۶۹ بر این باور است که قومیت بعد اصیل فرهنگی دارد. وی قومیت را چنین تعریف کرده است: «گروهی از بشر که در سنت‌های فرهنگی و احساس هویت، باهم اشتراک دارند و به‌عنوان یک گروه خاص فرعی در داخل یک جامعه بزرگ شناخته می‌شوند و اعضای این گروه قومی دارای ویژگی‌های متفاوت از سایر جامعه هستند» (احمدی، ۲۰۰۷: ۳۱). در این تعریف نویسنده بر سنت‌های فرهنگی و عادات و رسوم مشترک گروه تأکید دارد که ماکس وبر از آن به‌عنوان باور گروه به منشاء یا ریشه نژادی یاد کرد.



مشکل تعریف قومیت یک موضوع فکری نیست که به اختلاف دیدگاه دانشمندان سیاست و جامعه‌شناسی در تعریف قومیت مربوط شود، بلکه واقعیت تکوین متفاوت قومیت‌ها در طول تجربیات تاریخی متفاوت و جوامع متفاوت، باعث این نوع از اختلاف در تعریف شده است. آندریه بورکت به این موضوع به صورت روشن در تعریف قومیت اشاره کرده است: «قومیت یک نهاد باز و سیال و همیشه در حالت ساخت و فروپاشی است و محصول تاریخی عمیق‌تر از خود گروه‌ها و نتیجه روابط دیالکتیک بین واحدهای مختلف است» (داوود و دیگران، ۲۰۰۶: ۱۲۹).

بدین ترتیب باید گفت که عناصر تشکیل‌دهنده قومیت یعنی آن عناصری که افراد یک گروه را تحت عنوان یک قوم گرد آورده و به آن‌ها طرز معینی از هویت فرهنگی و اجتماعی بخشیده، از مکانی تا مکان دیگر و از زمانی تا زمان دیگر متفاوت است. این عناصر گاهی متشکل از زبان، دین، مذهب و ملیت است و گاهی هم دو یا چند عنصر از این عناصر در تکوین قومیت دخیل هستند و این همان چیزی است که ف. بارت بر آن تأکید کرده و گفته که قومیت تنها یک مجموعه عناصر ثابت و غیرقابل‌تغییر نیست، بلکه عبارت از تجمعات بشری غیرثابت است که اعضای آن در درازمدت تغییر می‌کنند، زیرا عضویت در این گروه‌ها و حدود و شرایط عضویت مرتبط است به دگرگونی‌هایی که بر وضعیت اجتماعی پدید می‌آید (بغدادی، ۲۰۰۰: ۹۸).

چنین پیدا است که مفهوم قومیت از مفهوم ملت متفاوت است زیرا مفهوم ملت به زبان واحد و اهداف سیاسی ملی عالی و مشترک ارتباط دارد، ولی این تفاوت بدان معنا نیست که بین قومیت و ملت عناصر مشترک وجود نداشته باشد مخصوصاً در مورد قومیت‌های سیاسی‌شده‌ای که حامل اهداف سیاسی و مبتنی بر نژاد یا زبان هستند.

فرقه یا مذهب

فرقه که در زبان عربی از آن به «طایفه» تعبیر می‌شود، به معنای گروه دینی و مذهبی است. اما در عین حال تعریف‌های متعددی از آن صورت گرفته است. لغت‌نامه آکسفورد فرقه را چنین تعریف کرده: «گروهی از مردم است که به باورهای دینی مشترک ایمان دارند یا گروه‌هایی هستند که نظریاتی متفاوت از نظریات جامعه بزرگ‌تر خود دارند» (Oxford,)

1061: 1997). س. م. ارنسبرگ گفته است که فرقه واحدهای ساختاری سازمان یافته فرهنگی و اجتماعی است (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۹).

اما س. ا. هیلاری گفته است: «فرقه گروهی است که اعضای آن با همدیگر احساس عمیق مشارکت دارند» (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۹). اما تونیاس گفته است: «فرقه شکلی از سازماندهی اجتماعی است که از افرادی تشکیل شده که با همدیگر به صورت طبیعی یا ذاتی همبستگی داشته و اهداف مشترک انگیزه آن است» (سلیمان، ۱۹۹۱: ۲۱).

دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در سال ۱۹۳۰ در تعریف فرقه گفته است: «معیار هر فرقه وجود گروهی از اشخاصی است که در یک شهر یا محل معین زندگی می‌کنند و به نژاد، زبان، دین یا آداب و رسوم مخصوص تعلق دارند و به دلیل اشتراک در همین عناصر و به منظور حفاظت از سنت‌ها و عبادات و تضمین تعلیم و تربیت فرزندان مطابق به آرزوها و باورهای خود، باهم احساس همبستگی دارند» (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۹).

از تعاریفات گذشته می‌توان ویژگی‌های فرقه را چنین خلاصه کرد:

۱. فرقه گروهی است که به افکار دینی یا افکار دیگری ایمان دارند و با دین یا افکار سایر افراد جامعه متفاوت هستند.
۲. سازماندهی خاص و عادات و سنت‌ها و فرهنگ متمایز دارند.
۳. بین افراد فرقه احساس همکاری و همبستگی وجود دارد.
۴. برای حضور و وجود فرقه حوزه مکانی خاصی وجود دارد.

تعریف فرقه با آنچه موریس دوورژه در شرح گروه اجتماعی گفته، مشابهت دارد، زیرا فرقه نیز مانند هر مجموعه اجتماعی دیگر صرف تجمع توده‌ای از مردم یا گروه اجتماعی متمایز از نگاه سن و جنسیت نیست، بلکه ویژگی برجسته هر جامعه فرقه‌ای، وجود روابط اجتماعی مستحکم بین افراد آن است، روابطی که محکم‌تر از روابط آن گروه با سایر فرقه‌ها یا گروه‌های اجتماعی دیگر است (دوورژه، ۲۰۰۱: ۲۷). به حسب آنچه جان لوی کیرمون گفته این ویژگی‌های اجتماعی فرقه افراد آن را به همبستگی و اتحاد وادار می‌کند، زیرا این ویژگی‌ها معمولاً متکی بر پایه‌های جغرافیایی، قومی، دینی، فرهنگی و زبانی است و گاهی هم پایه‌های اقتصادی را هم شامل می‌شود و درک این فرقه‌ها نسبت به این ویژگی‌ها نقش تعیین‌کننده در اتحاد و همبستگی آن‌ها دارد (سلیمان، ۱۹۹۱: ۲۰).



دورکهمیم بین دو نوع یا دو مدل از احساس همبستگی بین گروه‌ها تفکیک کرده است. نوع اول متکی بر اساس تشابه است یعنی تشابه گروه در میان خود در مورد برخی از خصوصیات. نوع دوم همبستگی مبتنی بر تقسیم کار است و این چیزی است که در اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارگری دیده می‌شود (دوورژه، ۲۰۰۱: ۴۸).

احساس همبستگی در فرقه - بر اساس تقسیم دورکهمیم - از نوع اول است. نوع اول از گروه‌ها را دورکهمیم گروه‌های طبیعی می‌خواند مانند نژاد، ملت و خانواده. اما گروه دوم را گروه‌های صنعتی یا ساخته شده می‌داند مانند شرکت‌ها، احزاب و اتحادیه‌ها (دوورژه، ۲۰۰۱: ۵۰). روشن است که فرقه از آن نوع گروه‌هایی است که مبتنی بر پایه‌های فرهنگی، دینی و زبانی و همانندی‌ها در سنت‌ها و عادات و رسوم است.

اقلیت‌ها

با اینکه مفهوم اقلیت (minority) یک بعد عددی را در دوگانه اکثریت-اقلیت در یک جامعه نشان می‌دهد، اما این اصطلاح اکنون نسبت به مفهوم عددی صرف، ابعاد وسیع‌تری یافته و به‌عنوان یک مفهوم جامعه‌شناسی دال بر وضعیت اجتماعی مشخص و فراتر از چارچوب عددی مطرح است (گیدنز، ۱۳۷۷ [۱۹۸۸]: ۲۶۱).

مشکلی که در مورد دشواری تعریف اقلیت و معیار مشخص اقلیت بودن مطرح است، تنه‌ا مولود اختلاف دیدگاه‌های پژوهش‌گران و نویسندگان نیست، بلکه تفاوت وضعیت اجتماعی، سیاسی و جمعیتی اقلیت‌ها در جهان نیز در این مورد تأثیرگذار است (کوران، ۲۰۰۵: ۹). ولی به‌طور کلی در مورد تعریف اقلیت‌ها رویکردهای متعددی مطرح است.

گروهی از محققان، به‌عنوان پایه اساسی تعریف، مفهوم اقلیت را به مفهوم عددی گروهی از باشندگان ارتباط داده‌اند. این نوع تعریف تا حد زیادی با معنای لغوی اقلیت مطابقت دارد. بر همین اساس حقوق‌دان ایتالیایی فرانسیسکو کابونورتی اقلیت را چنین تعریف کرده است: «گروه یا مجموعه افرادی است که از نگاه عددی نسبت به بقیه باشندگان کشور کمتر هستند و دارای خصوصیت‌های فرهنگی، تاریخی، دینی و زبانی متمایز از دیگران هستند» (بغدادی، ۲۰۰۰: ۸۱). دکتر عبدالسلام بغدادی نیز همین تعریف را برگزیده و به عنصر عددی تأکید کرده است (بغدادی، ۲۰۰۰: ۹۳).

از سوی دیگر گروهی از محققان در زمینه علم اقلیت‌شناسی (Minology) بر معیار کیفیت یا معیار جامعه‌شناختی تکیه کرده و به ویژگی عددی اقلیت توجه نکرده‌اند. این‌ها گفته‌اند که اساس مفهوم اقلیت وجود یک نوع احساس حقارت یا به‌حاشیه‌رانده‌شدن است از سوی مجموعه‌های زبانی، دینی یا ملی مشخص قطع نظر از اینکه از نگاه عددی و جمعیتی در اقلیت باشند یا در اکثریت.

به استناد همین معیار یعنی احساس حقارت، لوئیس ویرت اقلیت را چنین تعریف کرده است: «گروهی از مردم است که به جهت ویژگی‌های فیزیکی یا فرهنگی، به یک شکلی از سایر افراد جامعه جدا هستند و در جامعه خود با رفتار یا تعامل متفاوت نابرابر با بقیه افراد جامعه زندگی می‌کنند و به همین دلیل این گروه خود را در معرض تبعیض (Discrimination) می‌بینند» (بحر، ۱۹۸۲: ۱۰). طبق این تعریف، اقلیت زمانی وجود دارد که یک گروه مسلط فرض می‌شود که بر اقلیت سلطه دارد و از یک وضعیت اجتماعی برتر در دولت نسبت به گروه‌ها و اقلیت‌های دیگر برخوردار است و از امتیازاتی بهره‌مند است که دیگران از آن برخوردار نیستند و اقلیت‌ها برعکس، قطع نظر از ارزش و میزان جمعیت‌شان در یک حالت فروتر اجتماعی به سر می‌برند. دکتر نیوین مسعد نیز اقلیت‌ها را با همین دیدگاه تعریف کرده است (مسعد، ۱۹۸۸: ه).

طرفداران دیدگاه جامعه‌شناختی اقلیت، معیار عددی را در تعریف اقلیت مورد انتقاد قرار داده و آن را گمراه‌کننده می‌خوانند زیرا این معیار احساس اجتناب‌ناپذیر بودن تمایز بین گروه‌های با فرهنگ‌های متعدد را مفروض می‌گیرد و از سوی دیگر اهمیت دادن زیاد و استثنائی به عدد و کمیت، گاهی ممکن است اقلیت‌هایی را شامل نشود که وزن عددی کم دارند ولی در دولت از اهمیت زیاد و استراتژیک برخوردار و دارای جایگاه بلندتر هستند و همچنین عکس آن نیز امکان دارد یعنی گروه‌های قومی‌ای باشند که از نگاه تعداد بسیار زیاد و بلکه اکثریت جمعیت را تشکیل بدهند، ولی از نگاه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در حاشیه قرار داده شده باشند مانند وضعیت سیاه‌پوستان در آفریقای جنوبی قبل از سقوط نظام آپارتاید و همچنین شیعیان در عراق قبل از سقوط رژیم عراق در سال ۲۰۰۳. مطابق نظر این گروه، اقلیت با کم بودن عدد مقایسه نمی‌شود، بلکه با کم بودن اهمیت اجتماعی و سیاسی آن گروه نسبت به سایر باشندگان کشور مقایسه می‌گردد (به نقل از بغدادی، ۲۰۰۰: ۸۴).

البته باینکه ریشه اصلی کلمه اقلیت، ماهیت عددی دارد، ولی ما بر این باور هستیم که عامل روانی و احساس حقارت و نابرابری در رفتار، از ویژگی‌های متمایز ساختن جامعه اقلیت‌ها است.

قطع نظر از دو رویکردی که در تعریف اقلیت ذکر شد، در مورد معیار اقلیت نظریات دیگری نیز وجود دارد، زیرا برخی «احساس» یک گروه به همبستگی و بی‌عدالتی و تعلق به گروه را معیار اقلیت قرار داده‌اند و برخی دیگر هم مصلحت و منفعت (interest) موجود در روابط بین افراد یک گروه را معیار قرار داده‌اند (به نقل از بغدادی، ۲۰۰۰: ۸۹).

در کنار مکاتب فکری در مورد تعیین معیار اقلیت و به دلیل اختلاف در اهداف این مکاتب و از آن‌جا که موضوع بحث ما در مورد اقلیت، به وضعیت اجتماعی و تأثیر آن در حقوق قانونی و اساسی آنان مرتبط است، بهتر است که تعریف سازمان ملل متحد در مورد اقلیت‌ها را معیار بحث خود در مورد حقوق اقلیت‌ها قرار دهیم.

کمیته فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها (کمیته فرعی وابسته به کمیته حقوق بشر ملل متحد) اقلیت را چنین تعریف کرده است: «گروه‌هایی تابع در داخل ملتی هستند دارای سنت‌ها و ویژگی‌های قومی، دینی یا زبانی خاصی که به شکل روشنی از سایر باشندگان متفاوت هستند و نیاز دارند که به‌طور دائم از آن‌ها محافظت شود» (گروهی از محققان، ۱۹۸۹: ۱۲).

از این تعریف پیدا است که گروهی از انسان‌ها در صورتی اقلیت نامیده می‌شود که یک گروه متمایز در داخل ملتی و دارای آن تعداد از جمعیت باشد که برای تشکیل یک جامعه خاص کافی باشد. این گروه دارای عادات و سنت‌های متفاوت هستند. بنابراین نمی‌توان یک شمار اندک از افراد یا خانواده‌ها را در یک کشور یا در یک جامعه اقلیت نامید تا زمانی که جامعه داخلی خاص خود را تشکیل نداده باشند. همچنین ویژگی خاص وجود یک اقلیت و به رسمیت شناختن آن این است که آن گروه احساس تمایز داشته و نیاز به محافظت و توسعه خود داشته باشد. اما اگر اصلاً توجه به رشد و توسعه میراث و فرهنگ خود نداشته باشد و یا اینکه علی‌رغم موجودیت، احساس تمایز و تفاوت با دیگران نداشته باشد، نمی‌توان در مورد آن، اصطلاح اقلیت را به کار برد و نمی‌توان آن را یک جامعه خاص پنداشت.

قسمت سوم - ماهیت رابطه بین جامعه متکثر و عناصر تشکیل دهنده آن

در گذشته بیان کردیم که جامعه متکثر زمانی شکل می‌گیرد که تفاوت‌های نژادی، فرقه‌ای، ملی و دینی به تفاوت‌های سیاسی تبدیل شود، ولی ماهیت رابطه بین جامعه متکثر و عناصر آن چگونه است؟ این ماهیت چگونه بر تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر تأثیر می‌گذارد؟

درباره ماهیت عناصر تشکیل دهنده جامعه متکثر (ملیت، دین، مذهب، فرقه، اقلیت) و تأثیر آن بر تکوین جوامع متکثر اتفاق نظر وجود ندارد. محققان در این مورد به دو مکتب تقسیم شده‌اند: مکتب اول ادغام‌گرایان یا طرفداران یکسان‌سازی هستند (Integration) و مکتب دوم کثرت‌گرایان یا طرفداران توافق و همزیستی هستند (Accommodation).

۱. ادغام‌گرایان یا طرفداران یکسان‌سازی: طرفداران این مکتب بر این باور هستند که این گروه‌ها و هویت‌ها علی‌رغم تفاوت‌های مذهبی، ملی یا دینی، ساختار ثابت جامعه‌شناختی، فرهنگی و سیاسی ندارند و در حال دگرگونی دائمی هستند و ساختار آن دارای انعطاف و تحرک و گذار است. از این رو در تعامل با این تنوع و کثرت اجتماعی باید با منطق سیال برخورد کرد و نه به‌عنوان تنوع‌ها و تکثرهای ثابت و غیرقابل تغییر (Choudhry, 2008: 343). این نوع نگاه به جوامع متکثر و چندقومی در شیوه برخورد با این گروه‌ها و حقوق آنان نیز بازتاب می‌یابد، زیرا طرفداران این مکتب معتقدند که فلسفه و روش قانون اساسی در مورد تعامل با این گروه‌ها باید مبتنی بر شیوه یکسان‌سازی و ادغام آنان در جامعه بزرگ‌تر باشد و نه بر مبنای به رسمیت شناختن یا مستقل پنداشتن آنان.

۲. کثرت‌گرایان و طرفداران توافق: طرفداران این مکتب معتقدند که تفاوت‌های نژادی، ملی و دینی ماهیت محکم و استوار دارند و از دوام، ثبات و پایداری برخوردار هستند و از این رو برای حل این شکاف‌های اجتماعی باید راه‌حل‌های دائمی و مستحکم جست‌وجو شود و این راه‌حل‌ها در قانون اساسی کشور و ماهیت ساختمان سیاسی و نهادی آن باید تبارز پیدا کند (Choudhry, 2008: 344).

وجود دو مکتب مختلف در دیدگاه و درک ماهیت عناصر تشکیل دهنده جامعه متکثر، باعث شده که در شیوه طرح راه‌حل‌های این جوامع نیز اختلاف وجود داشته باشد که در صفحات دیگر این فصل به توضیح آن خواهیم پرداخت.

مطلب سوم - دلایل پیدایش جوامع متکثر

در ورای پیدایش پدیده جوامع متکثر مانند هر پدیده اجتماعی و سیاسی دیگر، دلایلی نهفته است. این دلایل از جامعه‌ای تا جامعه دیگر و از زمانی تا زمان دیگر و از یک مقطع تاریخی تا مقطع تاریخی دیگر متفاوت است. در میان بارزترین دلایل ظهور جوامع کثرت‌گرا می‌توان از اسباب ذیل نام برد:

۱. جنگ و استعمار:

جنگ و پیامدهای آن مانند مهاجرت‌ها، آوارگی‌ها و پراکندگی‌ها از یک‌سو و تسلط یک گروه قومی یا دینی بر گروه‌های دیگر از سوی دیگر، از مهم‌ترین دلایل موجب پیدایش جوامع متکثر شمرده می‌شود. پیامدهای سیاسی، اجتماعی و جمعیتی ناشی از جنگ‌ها باعث تغییر در ساختار جمعیتی برخی از جوامع و در نتیجه موجب ظهور جوامع متکثر دیگر در درون این جوامع می‌گردد که از مثال‌های بارز آن ظهور تعدد و تنوع قومی و مذهبی جمعیت ساکن در منطقه بالکان بعد از جنگ‌هایی است که در آنجا مخصوصاً در عهد حکومت عثمانی در آن منطقه اتفاق افتاد و همچنین از حضور استعمار پرتغال و اسپانیا در آمریکای مرکزی و جنوبی، جوامع متکثر و پیچیده‌ای در کشورهای آن منطقه ظهور کردند. همچنین حضور ارمنی‌ها در لبنان و چچنی‌ها در اردن به دلیل فرار آنان از جنگ‌ها و کشتارها را نیز می‌توان در همین چارچوب تفسیر کرد.

۲. دلایل اقتصادی:

مهاجرت مردم به دلیل فقر اقتصادی به مناطق و جوامع دیگر نیز یکی دیگر از عوامل مؤثر دیگر در پیدایش جوامع متکثر است. به‌عنوان مثال چینی‌هایی که اکنون در مالزی هستند در اصل از چین مهاجرت کردند و امروز یک‌سوم جمعیت این کشور را تشکیل می‌دهند. همچنین حضور تاملیل‌ها در سریلانکا و هندی‌ها در فیجی، مالزی و کشورهای خلیج و جوامع ترکی، الجزایری و مراکشی در اروپا و پاکستانی‌ها و هندی‌ها در کشور بریتانیا نیز از مصادیق دیگر این موضوع است.

۳. تحولات جوامع و ظهور تعلقات جدید:

گاهی در مراحل معین تاریخی، نوعی از اندیشه‌ها و باورهای بروز می‌کند که به دگرگونی ترکیب و وضعیت اجتماعی جمعیت و تقسیم آن به جوامع متعدد منجر می‌گردد. به‌عنوان مثال ظهور پروتستانتیسم در اروپا به تقسیم جوامع مسیحی در اروپا و مخصوصاً در آلمان منجر شد و همچنین اختلافات فکری و سیاسی در پیرامون شایستگی امام علی بن ابی‌طالب برای خلافت، باعث شد که در مراحل بعدی تاریخ، مذهب تشیع ظهور و گسترش یابد و این خود به ظهور جوامع اسلامی مختلف و متعدد منجر گردید. از این مثال‌ها روشن می‌گردد که ظهور ادیان در ساختن جوامع متکثر جدید، بسیار تأثیرگذار بوده است. از سوی دیگر گاهی جوامع متکثر به دلیل ظهور افکار جدید سیاسی، ایجاد می‌شوند مانند پیدایش اندیشه و ابستگی ملی و قومی در اروپا. گسترش و پایه‌گذاری این اندیشه در بسیاری از کشورها و جوامع منجر گردید به اینکه جامعه بر اساس مبانی مختلفی که قبل از آن تاریخ وجود نداشته تقسیم گردد.

۴. تغییر مرزهای سیاسی کشورها:

گاهی تغییر مرزهای سیاسی بین کشورها به ظهور جوامع متعدد در آن کشورها می‌انجامد، زیرا با تغییر مرزها، اقلیت‌ها، ملیت‌ها، ادیان و مذاهب جدید به مرزهای سیاسی آن کشورها افزوده می‌شود. به‌عنوان مثال تغییر مرزهای اروپای مرکزی و شرقی بعد از جنگ‌های اول و دوم جهانی به ظهور جوامع متکثری جدید در آن کشورها انجامید (سلیمان، ۱۹۹۱: ۲۳).

به‌طور کلی باید گفت که هر جامعه متکثر، تاریخ خاص پیدایش خود را دارد که با تاریخ جوامع دیگر مشابهت زیاد ندارد. همچنین تاریخ سیاسی، اجتماعی و دینی این جوامع، عوامل پیدایش و کیفیت تکامل و رشد آن‌ها را معین می‌کند.

مبحث دوم - دولت ملی و جوامع متکثر (Plural society)

در مورد چگونگی تدوین و وضع قانون اساسی و نهادهای دولتی برای کشورهای متکثر چندقومی در دولت‌های معاصر، اختلافات و تفاوت‌های زیادی در دیدگاه‌های دولت‌ها و محققان حقوق و سیاست وجود دارد. از نگاه تاریخی معروف است که دولت به مفهوم قدیم و جدید آن، همواره جوامع متکثر یا چندقومی را با خود داشته و به پیروی از فلسفه سیاسی، اجتماعی و قانون اساسی خود، برای آن راه‌حل‌های متعددی را ارائه کرده است. از سوی دیگر «جامعه کلی یا بزرگ» که با همه تفاوت‌های دینی، قومی و مذهبی خود، دولت را تشکیل می‌دهد با «جامعه متکثر» داخل دولت واحد، تفاوت زیادی دارد و این تفاوت در ابعاد گوناگون دیده می‌شود؛ از تفاوت در ارزش‌ها و نمادهای اجتماعی گرفته تا تفاوت‌های فرهنگی و همچنین تفاوت‌های مرتبط به شهروندی و وفاداری.

مطلب اول - دولت در جوامع متکثر

به خاطر فهم درست رابطه بین دولت و جامعه متکثر یا چندقومی در درون آن، در نخست باید بدانیم که مفهوم دولت و اهداف سیاسی و اجتماعی آن از آغاز پیدایش دولت‌ها و امپراتوری‌های کهن تا کنون شاهد تحولات و تفاوت‌های مهمی در حوزه‌های زیادی بوده است. از این رو فرایند بررسی رابطه بین دولت و جامعه متکثر چندقومی می‌طلبد که در ابتدا مفهوم تاریخی دولت روشن گردد و سپس چالش ایجاد شده بین دو مفهوم دولت و جامعه متکثر در دوره مدرن و معاصر بیان گردد.

قسمت اول - مفهوم دولت

کلمه دولت (state) ریشه لاتینی دارد و از کلمه (stare) به معنای «ایستادن» مشتق شده است (وینسنت، ۱۹۹۷: ۳۴). اما به‌گونه دقیق‌تر باید گفت که از کلمه لاتینی (status) گرفته شده که به معنای «موقعیت» یا «ثبات» است (الخطیب، ۱۹۹۹: ۱۳). کلمه (status) در انگلیسی همچنان به همان معنایی به کار برده می‌شود که در لاتین به کار برده می‌شد، یعنی وضعیت یا موقعیت و همچنین در زبان انگلیسی برای اشاره به چیزی که بنیاد نهاده شده و دارای ماهیت دائمی و باثبات است، نیز استفاده می‌شود.

ریموند کاره دو مالبر، حقوق دان فرانسوی، دولت را چنین تعریف کرده است: «مجموعه افرادی که در سرزمین معین و تحت سازمان دهی خاص مستقر می شوند و به گروه معینی در این سرزمین، اقتدار عالی و صلاحیت تام می بخشند و این گروه از ویژگی داشتن حق امر و اجبار برخوردار است» (الخطیب، ۱۹۹۹: ۱۴).

آندره هوریو، حقوق دان دیگر فرانسوی، دولت را به مفهوم نزدیک به تعریف مذکور تعریف کرده و گفته است: «دولت جامعه سازمان یافته در سرزمین معینی است که از قدرت تصویب قواعد حقوقی و مجازات نقض آن ها برخوردار می باشد» (غزال، ۱۹۸۲: ۷۱).

این گروه از حقوق دانان در تعریف دولت تأکید بر جمعیت (افراد یا گروه ها) و روابط قدرت بین حاکمان و حکومت شوندگان دارند، در حالی که گروه دیگری از حقوق دانان بر نهادها تأکید دارند و نه جمعیت. به طور مثال حقوق دان انگلیسی هنسلی گفته است که: «دولت نهاد سیاسی ای است که افراد از طریق سازمان دهی پیشرفته با آن پیوند خورده اند» (الخطیب، ۱۹۹۹: ۱۴).

اختلاف حقوق دانان در زاویه دیدشان به دولت به این اختلاف برمی گردد که آیا مفهوم دولت به نهادها و مؤسسات اشاره دارد و یا به ملت. این اختلاف اساسی در مفهوم دولت، موریس دوورژه، دانشمند علوم سیاسی فرانسه، را واداشته است که بگوید: «دولت دو معنای مختلف دارد زیرا منظور از دولت یا مجموعه ای از نهادهای حکومتی برای ملت است (دولت - حکومت) و یا خود ملت است که مجهز به نهادها (دولت - ملت) است» (دوورژه، ۱۹۹۲: ۷).

بررسی ما در مورد دولت در جوامع متکثر و چندقومی می طلبد که به هر دو مفهوم توجه کنیم و در فهم خود از دولت تنها به بررسی نهادهای سیاسی و قانونی اکتفا نکنیم.

قسمت دوم - تحولات تاریخی مفهوم دولت

دولت با نهادهای سیاسی، حقوقی و نظامی دائمی خود و اقتداری که بر افراد خود دارد، در اعصار باستانی بشر ناشناخته بود. تحولات اجتماعی و تمدنی بشریت در هزاره چهارم و سوم قبل از میلاد، موجب شد که نوعی از سازمان دهی سیاسی به شکل امپراتوری ها در مناطق بین النهرین، مصر و چین ظهور کند، ولی علی رغم ظهور امپراتوری های بزرگ در این

مناطق و جاهای دیگر، بخش بزرگی از جوامع بشری در قالب تجمعات قبیله‌ای غیرمستقر و جدا از امپراتوری‌ها و دولت‌ها زندگی می‌کردند (غزال، ۱۹۸۲: ۷۱).

در یونان باستان چیزی که به نام دولت-شهر نامیده شد، در قرن ششم قبل از میلاد ظهور کرد. یونانی‌ها اولین کسانی بودند که به ایجاد یک سازمان‌دهی سیاسی با برخی از جنبه‌های دولت نوین مثل تقسیم قدرت بین نهادهای حکومتی بدون اتکا بر روابط خونی و قبیله‌ای پرداختند و در شهرهای اسپارت و آتن شوراهای اریستوکرات‌ها و ملت ایجاد گردیدند. شهر در تمدن باستانی یونان تنها مرکز مدنیت بود که در آن دولت و قوانین وجود داشت و کسانی که در خارج از شهر ساکن بودند، به تعبیر یونانی‌ها «بربر» نامیده می‌شدند که قانون بر آنان تطبیق نمی‌گردید. این مفهوم از دولت، شهروندی را منحصر به ساکنان شهرها می‌دانست یعنی کسانی که آزاد شمرده شده و در امور عمومی حق رأی داشتند (غزال، ۱۹۸۲: ۷۲).

اما در میان رومیان نیز به تاسی از یونانی‌ها، شهر به‌عنوان واحد مرکزی سیاسی شناخته می‌شد که تنها افراد آزاد را در بر می‌گرفت و خارج از مرزهای روم را شامل نمی‌شد. ولی بعد از افزایش جنگ‌ها در روم، در مورد مفهوم دولت و قدرت تغییر بزرگی پدید آمد، زیرا صلاحیت‌ها به شورای ملت سپرده شد که دارای اختیارات قانون‌گذاری و قضایی و نظارت بر سیاست عمومی بود و در کنار آن کمک به شورای ملت، شورای پانصد (مجلسی با پانصد عضو به نمایندگی از قبایل ده‌گانه آتن) تأسیس گردید (غزال، ۱۹۸۲: ۷۲).

قدرت در امپراتوری روم حالت هرمی داشت که از رئیس خانواده آغاز می‌شد و خانواده هسته دولت بود، از قدرت پدر (پدرسالاری) گرفته تا پادشاه که در رأس قدرت قرار داشت. پادشاه مالک دولت و رابط بین دولت و بشر بود. قدرت پادشاه یا امپراتور بنیاد اصلی دولت و امپراتوری‌های روم شرقی و غربی محسوب می‌شد، چنان‌که در کشورهای شرقی (دولت‌های فارس و اموی و عباسی) نیز چنین بود. اما مفهوم مدرن دولت مبتنی بر تفکیک قدرت و منافع عمومی از شخص زمامدار اعم از پادشاه یا امیر، تنها در قرون جدید در اروپا ظهور کرد و در مناطق دیگر جهان هم بعدتر رایج شد (وینسنت، ۱۹۹۷: ۳۷).

نظر کلاسیک رایج تا امروز این است که مفهوم جدید دولت به‌عنوان قدرت عمومی دائمی ناظر بر خیر عمومی و مستقل از حاکمان و حکومت‌شوندگان، با نوشته‌های ماکیاوولی

(۱۵۲۷-۱۴۶۹) آغاز شده است و او -طبق نظر فردریش مانیکه و ارنست کاسیرر- اولین کسی است که مفهوم و معنای حقیقی دولت مدرن را به طور کامل درک کرده است (وینسنت، ۱۹۹۷: ۳۷). ولی این نظر از سوی پژوهش‌گرانی مانند هیکستر در سال‌های اخیر مورد انتقاد شدید قرار گرفته است زیرا در استفاده از اصطلاح دولت در ۱۱۵ بار توسط ماکیاوولی، منظور وی تنها مفهوم کهن آن یعنی «موقعیت» یا «وضعیت» مرتبط به زمامدار بوده است و متفکران فرانسوی مانند دوهیلان، بوده و ژان بدن در قرن ۱۶ بودند که مفهوم نوین دولت را طراحی کردند، ولی به طور عموم ماکیاوولی در نزد بسیاری از نویسندگان، همچنان محرک اصلی متفکران دیگر مانند ریچلو برای ترسیم ماهیت جدید دولت شمرده می‌شود (وینسنت، ۱۹۹۷: ۳۸).

علی‌رغم اهمیت تاریخی این نوشته‌ها در مورد تعیین دوره زمانی ظهور اندیشه دولت مدرن، پژوهش‌های تاریخی نشان می‌دهد که دولت مدرن در قرن ۱۳ و به طور مشخص در فرانسه و بریتانیا ظهور کرده است، زیرا از این دو کشور گام‌های نخستین به سوی طرح ساختمان دولت مدرن برداشته شد (رو، ۱۹۹۸: ۸۴).

قسمت سوم- دولت ملی

بعد از ناتوان شدن امپراتوری روم در اروپا در پایان قرون وسطی و بعد از ظهور کشورهای مستقل در قرن‌های ۱۴ و ۱۵ میلادی، همراه با مفهوم جدید دولت، مفهوم بسیار مهم‌تر دیگری نیز پدید آمد که بر مفهوم آینده دولت و بر روابط بین‌المللی و داخلی دولت‌ها نیز تأثیر شگرفی بجا گذاشت و آن عبارت از مفهوم «دولت ملی» بود.

درگیری و تضاد شدید بین طرفداران سلطنت مطلقه و حق الهی پادشاه و طرفداران سلطنت مشروطه و دموکراسی، در ظهور و رشد اندیشه ناسیونالیسم یا ملی‌گرایی و به تعقیب آن «دولت ملی» نقش برجسته داشت. حامیان جریان دموکراسی که در وجود طبقه سوم (بورژوازی) نمایندگی می‌شد، در هنگامه مبارزاتشان بر ضد افکار ارتجاعی و نظریه تئوکراسی در مورد قدرت و دولت، دریافتند که دعوت به بازگرداندن قدرت به مردم به جای حکام منصوب از طرف خداوندان، بهترین وسیله برای متزلزل ساختن مشروعیت تئوکراسی و جایگزین ساختن آن به مشروعیت دموکراتیک است (الشاوی، ۲۰۰۷: ۷۲).

کشمکش بین طبقه بورژوازی و مردم از یک‌سو و طبقه اریستوکرات و پادشاه از سوی دیگر تأثیر زیادی بر پیدایش و تکامل این اندیشه داشت.

اساس تئوریک این اندیشه بر این اصل استوار است که حاکمیت و قدرت دولتی از آن مردم یا ملت است و نه از خداوند و پادشاه. البته جریان دموکراتیک در مورد اساس حاکمیت بین خود اختلاف داشتند: گروهی حاکمیت را از آن فرد همه افراد مردم می‌دانستند. از این دیدگاه به نام نظریه «حاکمیت مردم» یاد می‌شد و گروهی دیگر نظریه «حاکمیت ملی» (nation) را مطرح می‌کردند و حاکمیت را از آن ملت می‌دانستند. اما علی‌رغم این اختلاف درونی، طرفداران جریان دموکراتیک نقش بارزتری در تکامل اندیشه «دولت ملی» داشتند.

اندیشه حاکمیت (sovereignty) از آن اندیشه‌های اساسی‌ای است که در ایجاد مفهوم جدید دولت مبتنی بر ناسیونالیسم نقش بارز داشته است. حاکمیت -طبق نظر دکتر اسماعیل غزال- مفهومی است که از اراده عمومی دولت حکایت می‌کند و از آن انفکاک‌ناپذیر است. حاکمیت به نظر برخی، مطلق و دائمی است و یک حقیقت مجرد و مجزا از افراد است (غزال، ۱۹۸۲: ۱۲۱-۱۲۰) و یک نیروی برتر و بالاترین قدرتی است که دولت آن را اعمال می‌کند (الحسن، ۲۰۰۸: ۱۹۸).

طبق نظر اندرو وینسنت، افکار ناسیونالیستی از افکار مربوط به حاکمیت «مردم» نشئت یافته است. نظریه حاکمیت، همه مردم به‌عنوان یک کل را حاکم می‌داند، چنان‌که در نظریات ژان ژاک روسو، اندیشمند فرانسوی، بیان شده است (وینسنت، ۱۹۹۷: ۴۷). فشرده اندیشه حاکمیت طبق نظر این گروه، این است که صاحب و مالک حاکمیت یا حاکم مطلق، مردم است. گروه دیگر هم معتقدند که ملت نمی‌تواند حاکمیت را بین افرادش تقسیم کند و از این رو حاکمیت در اساس به یک موجود فرضی‌ای برمی‌گردد که حاکی از روح و اراده آزاد مردم است که «ملت» نامیده می‌شود (الشاوی، ۲۰۰۷: ۷۳). اختلاف بین فلاسفه حقوق‌دان در تفسیر اصل حاکمیت به‌عنوان حاکمیت مردم یا حاکمیت ملت، پیامدها و آثار سیاسی و حقوقی مهمی داشته است (غزال، ۱۹۸۲: ۱۳۰-۱۲۷).

اندیشه ناسیونالیستی در اروپا پدیده‌ای کاملاً جدید نیست، بلکه از زمان ماکیاولی وجود داشته است. ماکیاولی به متحد شدن ایتالیا و تأسیس ارتش ملی دعوت می‌کرد (غالی و عیسی، ۱۹۹۱: ۱۰۰) و همچنین در نزد فرهنگیان و سیاست‌مداران قرن ۱۶ نیز این اندیشه

مطرح بود. نامییر می‌گوید: «سخن قرن ۱۶ به جای سخن دین، سخن از ناسیونالیسم بود» (ورسلی، ۱۹۷۸: ۱۵۸) و کتاب‌های ژان بُدن (۱۵۹۶-۱۵۳۰) پیرامون «حاکمیت مطلق دولت و گذاشتن آن در درجه بالاتر از پادشاه و به‌عنوان جبر تاریخ» (توشار، ۱۹۸۱: ۲۳۲) بیان دقیقی از تحول حاصل در مفهوم دولت بود.

علی‌رغم اینکه اندیشه دولت ناشی از اراده ملت، به‌عنوان یک واکنش در برابر خواست‌های تئوریک دو مکتب متعارض تئوکراسی و دموکراسی ظهور کرد، ولی این اندیشه بعد از سقوط سلطنت در فرانسه همچنان تحول و تکامل یافت و اشکال جدیدی پیدا کرد تا جایی که همه ابعاد زندگی اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و فکری را فرا گرفت. فیلسوف آلمانی هگل (۱۸۳۱-۱۷۷۰) بر این باور بود که «وضعیت سیاسی و ملی‌گرایی و اراده‌ای که به یک عادت تبدیل شده، همگی به‌طور مطلق تنها پیامد نهادهای موجود در دولت است» (ویلانده، ۲۰۰۷: ۱۱۳) و بلکه بالاتر از آن هگل گفت: «دولت ملی همان فرد حقیقی مؤثر در تاریخ است» (عبدالجبار و داوود و دیگران، ۲۰۰۶: ۴۵۸).

بورژوازی هم که از اندیشه ناسیونالیسم برخاسته بود، از این فرصت استفاده کرد، زیرا گرایش به ادغام بازارها و رفع مالیات و تسهیل چرخش سرمایه در کشورها، طبقه بورژوازی را تشویق کرد که بازارهای محلی را از نگاه سیاسی توحید کنند، ولی توحید سیاسی و اقتصادی به خاطر وجود جوامع محلی (زبانی و مذهبی) کافی نبود، بلکه توحید و ادغام فرهنگی و تحمیل زبان و فرهنگ مرکزی بر همه کشورها از مهم‌ترین نشانه‌های تکامل دولت نوین، سرمایه‌داری و دولت ملی تشخیص داده شد (ورسلی، ۱۹۷۸: ۱۵۸). تحمیل زبان فرانسه پارسی به جهت رونق‌یافتن پاریس به‌عنوان یک مرکز تجارتی به همین دلیل بود و تحمیل انگلیسی داخلی نیز از همین جهت بود (ورسلی، ۱۹۷۸: ۱۵۹).

برای اینکه اراده ملت در یک بوته آزمایش، ادغام و ذوب شود و به جهت نزدیک‌ساختن دو مفهوم دولت و ملت، در اروپا در پایان قرن ۱۸ و آغاز قرن ۱۹ بین این دو مفهوم ادغام صورت گرفت و به تعقیب آن دولت، زبان ملی خود را بر همه تحمیل کرد و زبان‌ها و ملیت‌های دیگر را به حاشیه راند. فرانسوی‌ها و آلمان‌ها بعد از ظهور اندیشه ناسیونالیسم، به ایجاد دولت‌های ملی خود پرداختند و تجربه ایتالیا هم قبلاً اتفاق افتاده بود یعنی دولت ایتالیایی ایجاد شده بود و همچنین ناسیونالیسم ایتالیایی و زبان ایتالیایی (عبدالجبار و دیگران، ۲۰۰۶: ۴۴۹). همچنین دولت در اندیشه ناسیونالیستی آلمانی در قرن ۱۸ یک

مأموریت اصلی داشت که عبارت بود از توحید ملت و محافظت از احساس ملی (شیور، ۱۹۶۶: ۳۰۸). به‌طور کلی در اواخر قرن ۱۸ کوشش‌های زیادی از سوی حکومت‌های اروپایی صورت گرفت که از افراد، شهروندانی بسازند که احساس ناسیونالیستی داشته باشند و ژان ژاک روسو به تحقق این هدف از طریق آموزش و تحمیل زبان دعوت می‌کرد (شیور، ۱۹۶۶: ۳۱۲).

به‌عنوان مثال بیتر وورسلی می‌گوید که در ایتالیا در هنگام وحدت‌یافتن آن در سال ۱۸۷۰ یک زبان واحد ملی وجود نداشت و زبان فلورانسی که بعدها زبان جدید ملی ایتالیا شد، رواج کمی داشت و تنها ۲۵٪ از ایتالیایی‌ها با آن تکلم می‌کردند (ورسلی، ۱۹۷۸: جلد ۳: ۷). اما دولت زبان و فرهنگ واحد را بر همه جامعه چندزبانی و چندفرهنگی ایتالیا تحمیل کرد.

در فرانسه هم وضعیت با ایتالیا تفاوت زیادی نداشت. در گزارش پدر گرگوار در برابر مجلس مؤسسان فرانسه در ۲۸ مه ۱۷۹۴ آمده است: «بدون مبالغه می‌توانیم تأکید کنیم که شش میلیون از فرانسوی‌ها مخصوصاً در روستاها با زبان ملی‌شان آشنا نیستند... شمار کسانی که زبان ملی را به‌خوبی می‌دانند از سه میلیون تجاوز نمی‌کند» (کالفی، ۲۰۰۸: ۱۱۴). در آن زمان جمعیت فرانسه از ۲۰ میلیون بیشتر نبود و بعد از گذشت ۷۰ سال از انقلاب فرانسه و بعد از سپری‌شدن بیش از ۳۰۰ سال از متحدشدن فرانسه، زبان فرانسوی تا سال ۱۸۶۳ برای شمار زیادی از فرانسویان به شمول تقریباً نیمی از کودکانی که در ربع چهارم قرن ۱۹ به سن رشد رسیده بودند، همچنان زبان بیگانه محسوب می‌شد.

در ناروی زبان جدید نارویی (تای-نورسک) بعد از جداشدن از سوئد در سال ۱۹۰۵ از طرف دولت به‌عنوان زبان رسمی پذیرفته شد و کسانی که در منازل خود با آن صحبت می‌کنند تا امروز در اقلیت هستند (ورسلی، ۱۹۷۸: ۷).

تجربه فرانسه و بعد از آن تجربه ایتالیا و آلمان در ساختن دولت ملی بر طراز دولت‌ملت، در بسیاری از کشورهای اروپای مرکزی و شرقی نیز گسترش یافت. اندیشه دولت‌ملت، یک نوع تقارب و انسجام فرضی بین دولت و ملت را تحمیل می‌کرد و مرزهای سیاسی دولت را با مرزهای اتنیکی و ملی منطبق می‌ساخت و اینکه هر ملتی می‌باید دولت خاص خود را داشته باشد. اما از آنجا که همه ملت‌ها نمی‌توانستند دولت‌های خاص خود را تشکیل بدهند،

متفکران آنان گاهی ملت‌ها را به دو دسته تقسیم می‌کردند: ۱- ملت‌های تاریخی که مالک یک دولت برای خود هستند و واقعاً ملت نامیده می‌شوند و ۲- ملت‌های غیرتاریخی که سرنوشت آن‌ها در مسیر تاریخ منقرض شدن است (ورسلی، ۱۹۷۸: ۱۸۳).

علی‌رغم اینکه الگوی دولت-ملت در نیمه قرن ۱۹ به‌طور شبه‌کامل در اروپا گسترش یافت ولی همچنان در آنجا تجربه‌های دیگری نیز وجود داشت که به دولت متکثری که در آن ملیت‌ها و فرهنگ‌ها باهم همزیستی داشته باشند دعوت می‌کردند. به‌عنوان مثال صرب‌ها به الگوی دیگری از دولت فرا می‌خواندند که ملیت‌ها و مذاهب در آن همزیستی داشته باشند و امپراتوری اتریش-مجارستان هم دوگانه قومی بود و الگوی ریشه‌دار دیگر سوئیس بود که در سال ۱۸۴۸ یک نظام فدرال با شش ملیت مختلف ایجاد کرد و همچنین نظام فدرالی کانادا در سال ۱۸۶۷ تأسیس شد ولی همه این تجربیات و فراخوان‌ها محدود باقی ماندند و به یک الگوی مسلط که از آن پیروی شود تبدیل نشدند.

اندیشه ناسیونالیسم و مدل دولت-ملت واحد، بر اندیشه دولت کثرت‌گرای چندقومی پیروز شد و این اندیشه همراه با استعمار و پیدایش جنبش‌های مقاومت در آسیا و آفریقا، به آن کشورها نیز انتقال یافت که از همان آغاز، چالش ناسازگاری ترکیب ملی، دینی و مذهبی موجود در این کشورها با مفهوم دولت-ملت مدرن و مرزهای سیاسی آن را به نمایش گذاشت، زیرا انتقال تجربه اروپایی ناسیونالیسم به کشورهای دیگر در ایجاد انسجام و همذات‌پنداری واقعی در جامعه ناتوان بود و طرح آن برای ایجاد تجانس بین ملیت‌ها و گروه‌ها نادرست بود (سیلرز، ۲۰۰۱: ۸۵) و این خود به ظهور موانع و چالش‌ها در این کشورها بر سر راه ایجاد دولت‌ها و جوامع دموکراتیک معاصر و باثبات منجر گردید.

قسمت چهارم - جوامع متکثر چندقومی و اندیشه ناسیونالیسم

از آنچه گذشت روشن گردید که «دولت ملی» در ابتدا در اروپای غربی (فرانسه، بریتانیا و آلمان) ظهور کرد و سپس این اندیشه در سایر مناطق جهان گسترش یافت. این الگو در زادگاه اصلی خود نیز در مورد تابع ساختن ملت‌ها و قومیت‌های داخل آن‌ها با دشواری‌هایی مواجه شد. دولت ملی در بریتانیا با مقاومت واقعی اسکاتلندی‌ها و ایرلندی‌ها مواجه شد و تنها با زور و خون تطبیق گردید و فرانسویان نیز زبان فرانسوی را بر ملت‌های کورسیک و بریتانی و باسک تحمیل کرد، ولی پیروزی اولیه این دو نمونه از دولت ملی، باعث شد که

کشورهای دیگری نیز این الگو را عملی کنند. اما به جهت تفاوت شرایط تاریخی و ساختار جوامع جدید در اروپای شرقی و خاورمیانه، دولت ملی نتوانست آن پیروزی‌ای را که در کشورهای اصلی به دست آورده بود در این کشورها هم کسب کند.

انتقال الگوی جدید دولت ملی به اروپای شرقی و جنوبی و سپس به کشورهای شرق (امپراتوری عثمانی و قاجاری) مشکلات واقعی سیاسی و فرهنگی را با خود همراه آورد. به‌عنوان مثال ملت‌های دو امپراتوری عثمانی و قاجاری (فارسی) در پرتو نظام چندفرهنگی‌ای برخاسته از «نظام ملل اسلامی»، در یک نوع همزیستی مسالمت‌آمیز زندگی می‌کردند. در این جوامع هرچند به رسمیت شناختن کثرت‌گرایی دینی و مذهبی حالت نابرابر داشت اما توانسته بود یک فضای نسبتاً مناسبی را برای همزیستی فرهنگ‌ها و ادیان فراهم کند و از شکاف‌های زبانی و قومی عبور کند. ارنست گلنر معتقد است که: جوامع متکثر فرهنگی در گذشته در یک مسیر خوب و بلکه در واقع به بهترین حالت ممکن حرکت کردند که به خلق چندفرهنگی‌گرایی منجر شد، در حالی که قبلاً این وضعیت وجود نداشت (گلنر و دیگران، ۱۹۹۵: ۳۷).

گسترش افکار ناسیونالیستی و الگوی نوین دولت مرکزی در دولت عثمانی در پایان قرن ۱۹ و آغاز قرن ۲۰، در ظهور جنبش‌های ملی‌گرایی در میان ملت‌هایی چون عرب، کرد، ارمنی و غیره در دولت عثمانی تأثیر زیادی داشت و به همین جهت دولت عثمانی که با افکار ناسیونالیستی اشباع شده بود، اعتماد شهروندان غیر ترک خود را از دست داد. عین این وضعیت در امپراتوری قاجاری و روسی نیز وجود داشت، به‌گونه‌ای که برخی از نویسندگان، امپراتوری روسی را به «زندان خلق‌ها» نام‌گذاری کرده بودند.

از سوی دیگر استعمار و تقسیم مناطق نفوذ در میان دولت‌های استعمارگر و تأسیس کشورها مطابق با منافع استعمارگران، بدون در نظر گرفتن ساختار فرهنگی و ملی این جوامع، در ایجاد دولت‌های آشفته‌ای که ساختار اجتماعی آن‌ها با مرزهای سیاسی آن‌ها انسجام نداشت، نقش برجسته داشت. به‌عنوان مثال کشورهای آفریقایی را تقسیم کردند بدون اینکه نقشه فرهنگی آن‌ها را به‌طور کامل درک کرده باشند (آلموند و پاول الابن، ۱۹۹۸: ۸۹۸).

تصور غالب در میان متفکران غربی در قرن ۱۹ این بود که در داخل دولت واحد، تعدد زبانی ملی باید نابود شود، زیرا باعث می‌گردد که وفاداری به دولت تقسیم شود و جامعه

مدنی دموکراتیک شکل نگیرد. این تصور حتی در نزد متفکران برجسته لیبرال نیز مطرح بود. متفکر لیبرال جان استوارت میل گفته بود: «در کشوری که ملیت‌های متعدد و مختلف دارد، ایجاد نهادهای آزاد نزدیک به محال است زیرا افکار عمومی یکپارچه که برای فعالیت حکومت پارلمانی لازم است، در میان مردمانی که حس رفاقت آنان را به همدیگر پیوند نمی‌زند به وجود نمی‌آید، مخصوصاً در زمانی که آنان با زبان‌های متفاوت می‌خوانند و تکلم می‌کنند» (Mill, 1958: 23). استوارت میل بر این باور بود که: قبل از اینکه دموکراسی در دولت وارد شود، باید جامعه با دولت حاکم متجانس باشد و حس مشترک پیدا کند و این حالت ایجاد نمی‌شود مگر در دولت استبدادی‌ای که از ملیت خاصی طرفداری نمی‌کند (Mill, 1958: 113). ایجاد احزاب فراقومی در دموکراسی‌های ریشه‌دار غربی مثل حزب کارگران و حزب محافظه‌کاران در انگلیس و حزب جمهوری و حزب دموکرات در آمریکا بازتاب همین باور بود؛ باور عمیق به وظیفه سیاسی دولت و حزب در جامعه و ساختن هویت مشترک یگانه برای جامعه و دولت (Choudhry, 2008: 342).

این برداشتها و تصورات، علی‌رغم داشتن دلایل منطقی در دفاع از دموکراسی و نظم نهادهای، در درون خود حامل این پیام و پیامد بود که ساختن دولت دموکراتیک در جوامع چندملیتی محال است و این در جای خود زمینه را برای برخوردهای غیردموکراتیک در قبال ملیت‌های غایب از صحنه قدرت، فراهم می‌ساخت و به گفته مورتمر سیلرز: پاکسازی نژادی و کوچ‌های اجباری و فرایندهای انتقال و بیرون‌راندن باشندگان از سرزمین‌هایشان از نتایج طبیعی الگوی دولت ملی دارای حاکمیت بود (سیلرز، ۲۰۰۱: ۸۷).

ولی استوارت میل و سایر تئوریسین‌های دولت ملی نمی‌توانند به این سؤال پاسخ دهند که با ملیت‌ها و جوامع متکثر در داخل دولت واحد چگونه می‌توان تعامل دموکراتیک داشت، بدون به‌حاشیه‌راندن فرهنگ و حقوق آنان. واقعیت بین‌المللی و جهانی روشن می‌سازد که شمار ملیت‌ها و نژادها در جهان به مراتب بیشتر از شمار دولت‌ها است و این شمار اندکی از دولت‌ها نمی‌تواند همه ملیت‌ها را فرا بگیرد، یعنی نمی‌توان مطابق به تعداد تمام ملت‌ها دولت ساخت. بنابراین در نتیجه لازم است که برای هر ملیتی راه‌حل‌های دیگری غیر از دولت ملی وجود داشته باشد (سیلرز، ۲۰۰۱: ۸۵).

اندیشه دولت ملی در مدل اروپایی از نگاه مبانی، متکی بر اندیشه حاکمیت ملت یا مردم است. اندیشه حاکمیت بر این فرض استوار است که ملت یا مردم دارای اراده برتر مطلق و



قدرت امر و نهی است و همین اراده حاکمیت را خلق می‌کند. باینکه حاکمیت از نگاه طرفداران حاکمیت ملت به یک شخصیت معنوی برمی‌گردد که نامش «ملت» است و این حاکمیت غیرقابل تجزیه است و همچنین از نگاه طرفداران حاکمیت مردم، حاکمیت به همه افراد یا مجموعه سیاسی افراد مردم تعلق دارد، اما واقعیت جوامع متکثر چندقومی نشان می‌دهد که در آن جوامع، اراده عمومی واحد در دولت وجود ندارد و اینکه ملت سیاسی تنها از افراد تشکیل نشده بلکه در کنار افراد، گروه‌ها هم نقش دارند. بدین ترتیب مسئله وجود حاکمیت واحدی که از ملت واحد یا مردم واحد نمایندگی کند، در جوامع چندقومی مخصوصاً در آن دسته از جوامع چندقومی‌ای که دچار شکاف عمیق هستند، در محل شک و تردید قرار دارد.

وجود نداشتن اراده عمومی ملت یا مردم در جوامع متکثر دارای تنوع نژادی و ملی و قومی، شکنندگی بنیادی را که نظریه کلاسیک حاکمیت بر آن بنا یافته بود و بر ملت دارای اراده واحد متکی بود، به اثبات می‌رساند و این فرصت را فراهم می‌سازد برای سخن گفتن از وجود تعدد حاکمیت‌ها (plural sovereignty) برای همه گروه‌های عضو دولت واحد و اینکه حاکمیت دولت تنها متکی بر «اراده برتر واحد» برای مردم یا «ملت واحد» نیست مخصوصاً در چارچوب دوگانه حاکمیت تفکیک‌شده بین حاکمیت دولت و حاکمیت مردم (ویلاندر، ۲۰۰۷: ۸۹).

واقعیت شکل‌گیری اکثر دولت‌های دنیای مدرن این اندیشه را تأیید می‌کند. کارستن ویلاندر روشن کرده است که تنها ۴٪ از کشورهای جهان در وضعیت تجانس و همگونی کامل قرار دارند یعنی در آن‌ها جامعه یکپارچه واحد و متحد زندگی می‌کنند و مجموع کشورهای که منازعات مرزی ندارند از ۷ کشور از مجموع بیش از ۲۰۰ کشور تجاوز نمی‌کند (فالح عبدالجبار، ۲۰۰۶: ۴۵۷). همچنین گیلهر معتقد است که شمار اندکی از کشورها می‌توانند ادعا کنند که دارای همگونی و خلوص ملی هستند و نسبت بین دولت-ملت موجود و تحقق‌یافته و ملت‌های نهفته و تحقق‌نیافته، نسبت یک به ده است (آلموند و بجنهام، ۱۹۹۸: ۸۹۸).

بعد از موج استقلال‌خواهی کشورها بعد از دو جنگ جهانی و پایان جنگ سرد، کشورهای مستقلی با تعدد ملیتی و قومی ظهور کردند. این کشورها در هنگام مبارزه بر ضد استبداد و استعمار، به اختلافات و تفاوت‌های داخلی‌شان اهمیت نمی‌دادند، ولی بعد از کسب

آزادی و استقلال، مشکل به صورت روشن تبارز یافت و مسائلی از قبیل نمایندگی منطقه‌ای و تصور سلطه یک گروه بر گروه دیگر مطرح شد (Van Beyme, بی تا: ۸). مشکلات سیاسی و جنگ‌های داخلی که در روابط بین اعضای جامعه متکثر چندقومی در دولت مدرن پدید آمد، موضوع کارآمدی و اثربخشی اندیشه «دولت ملی» در این نوع جوامع را مورد پرسش قرار داد.

کشورهای مدرن و معاصر با این مشکل با شیوه‌های متعدد ذیل برخورد کرده‌اند:

۱. سیاست یکسان‌سازی و ادغام:

این شیوه، از طریق تحمیل هویت فرهنگی مرکزی و به حاشیه راندن فرهنگ‌های مغایر و متضاد اعمال می‌شده است. این نوع از رویکرد متمرکزسازی فرهنگی، نه تنها تمایزات فرهنگی ملیت‌ها و مذاهب دیگر را به رسمیت نمی‌شناسد، بلکه با ایجاد یک ملت مرکزی، تمام ملیت‌ها و اتنیک‌های دیگر را در آن ذوب و هضم می‌سازد و یک نوع هژمونی برای یک قوم ایجاد می‌کند. طرفداران این رویکرد برای ادغام‌سازی، راه‌های متعددی را طی کرده‌اند. اکثر آن‌ها برای یکسان‌ساختن و ادغام ملیت‌ها و اقلیت‌های دیگر به اعمال زور و بلکه نابودسازی و نسل‌کشی روی آورده‌اند، در حالی که برخی دیگر برای رسیدن به این هدف، از سیاست اقتصادی تشویق‌کننده و دادن ضمانت‌های فردی (نه جمعی) برای تأمین حقوق بشری افراد استفاده کرده‌اند (Van Beyme, بی تا: ۹).

۲. به رسمیت شناختن تعدد و تنوع اتنیک و ساختن نهادهای سیاسی و قانون اساسی بر اساس تنوع:

در این راه‌حل، وجود اقوام متعدد (Multi-Ethnic) به رسمیت شناخته می‌شوند. این دیدگاه در تضاد با الگوی دولت-ملت با گرایش ملی است و دروازه را در برابر کثرت‌گرایی سیاسی و نهادی و فرهنگی در ساختار دولت واحد و گاهی هم با تعدد قانون اساسی باز می‌گشاید. در همین رابطه ایجاد دولت فدرال متشکل از دولت‌های کوچک متعدد و بر اساس تفاوت‌های ملی، اتنیک و فرهنگی از مهم‌ترین راه‌حل‌ها در این مورد است.

۳. تجزیه:

در حالاتی که جذب و ادغام یا همزیستی بین اتنیک‌ها امکان‌پذیر نباشد، در برخی از حالات، تجزیه تنها راه‌حل برای مشکل تعدد و تنوع اجتماعی است چنان‌که در یوگسلاوی، اتحاد شوروی، چکسلواکی و جدایی بنگلادش از پاکستان و تیمور شرقی از اندونزی و... اتفاق افتاد (ویلاند، ۲۰۰۷: ۸۹).

مفهوم دولت-ملت که متکی بر ناسیونالیسم سیاسی است، از سوی بسیاری از نویسندگان معاصر با انتقاد مواجه شده است، مخصوصاً در مورد ناکام‌اندن آن در ایجاد راه‌حل برای همزیستی مسالمت‌آمیز در جوامع متکثر. کارستن ویلاند اساس نظری «دولت ملی» و «حاکمیت ملی» را مورد انتقاد قرار داده و بر این باور است که همه نظام جهانی که بر مفهوم دولت ملی و اصل حاکمیت متکی است، استوار بر فرضیه ایدئولوژیک نادرست است و آن عبارت است از عدم وجود «دولت ملی واقعی» به معنای دقیق کلمه، زیرا در دنیا تنها شمار اندکی از کشورهای همگون و خالص ملی وجود دارد. همچنین لیسیوس نیز انتقادی نزدیک به آنچه ویلاند بیان کرد مطرح کرده است (ویلاند، ۲۰۰۷).

توماس هابرماس بر این باور است که: «با توجه به کثرت‌گرایی و تنوع رو به افزایش در درون جوامع مبتنی بر ملت واحد و مشکلاتی که دولت‌های ملی از خارج با آن‌ها مواجه هستند، ساختار دولت-ملت نمی‌تواند در آینده چارچوبی را برای شهروندی دموکراتیک ارائه نماید» (ویلاند، ۲۰۰۷: ۶۱).

رویکرد کنونی در جهان در مورد جوامع متکثر چندقومی، به رسمیت شناختن بیشتر تنوع فرهنگی، سیاسی و ملی است. اعلامیه جهانی یونسکو در مورد کثرت‌گرایی فرهنگی که در سال ۲۰۰۱ صادر گردید و تأکید آن بر ضرورت حمایت و تقویت تنوع جوامع و چندگانگی فرهنگی (اعلامیه جهانی یونسکو، ۲۰۰۱: مواد ۱، ۲ و ۵) از نشانه‌های روشن تحول این مفهوم در سطح جهانی است و همچنین گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۴ در مورد آزادی فرهنگی در جهان متنوع و دعوت کشورها مبنی بر اینکه تمایزات و تفاوت‌ها را به رسمیت بشناسند و در برابر سیاست ادغام و همگون‌سازی مقاومت کنند (UNDP, 2004: 4)، یک گام مهم توجه بین‌المللی به مسئله کثرت‌گرایی و تنوع فرهنگی است.

توجه به پدیده کثرت‌گرایی جوامع، منحصر به کشورهای تازه‌تأسیس نیست، بلکه در کشورهای کهنی که در یک دوره زمانی سرچشمه اندیشه دولت-ملت شمرده می‌شدند نیز تبارز یافته است. در بریتانیا وجود نهادهای ملی محلی اسکاتلندی‌ها، ولزی‌ها و ایرلندی‌ها را بر اساس توافق‌نامه منعقد شده بین آنان و دولت بریتانیا در سال ۱۹۹۸ به رسمیت شناختند (Van Gerven, 2007: 13-15). همچنین کثرت‌گرایی قومی و نهادی در اسپانیا و ایتالیا از طریق رویه‌های هوشمندانه قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است.

اما در خارج قاره اروپا، تمایل به کثرت‌گرایی و شکستن مفهوم کلاسیک دولت-ملت به یک پدیده جهانی مورد توجه تبدیل شده است، از تجربیات آفریقای جنوبی تا هند، مالزی، عراق، لبنان، گایانا و غیره. این گرایش کثرت‌گرایی ملی و فرهنگی، آینده اندیشه دولت-ملت را به‌طور کامل مورد پرسش جدی قرار داده است مخصوصاً بعد از ظهور یک روند جهانی به سوی ایجاد بلوک‌های فراملی و ساختن نهادهای مشابه کشورهای بزرگ مانند اتحادیه اروپا، آسه‌آن و اتحاد آفریقا.

مطلب دوم - جامعه کلی یا یکپارچه و جوامع متکثر یا چندگانه

جوامع کثرت‌گرا، اصولاً در مقایسه با جوامع دیگری که متکثر نبوده و دارای همگونی واقعی هستند و جوامع کلی یا یکپارچه نامیده می‌شوند مورد مطالعه قرار می‌گیرند.

قسمت اول - جوامع کلی یا یکپارچه

پژوهشگران در نام این جامعه اختلاف نظر دارند. دانشمند فرانسوی موريس دوورژه آن را «جامعه کلی» نامیده است (دوورژه، ۱۹۹۱: ۳۱-۳۰). اما لويس ورنیوال اصطلاح «جوامع اجماعی» را به کار برده است (به نقل از لیپهارت، ۲۰۰۶: ۲۲۲). در نوشته‌های عربی‌زبان معمولاً از اصطلاح «گروه ملی همگون یا متجانس» استفاده می‌شود (مسعد، ۱۹۸۸: ۱۸۰). البته جوهر همه این تعریف‌ها یکی است. دکتر نیوین عبدالمنعم مسعد بر این باور است که گروه ملی یا جامعه کلی، جامعه‌ای است که «در آن به جهت وجود هویت ملی یا میهنی نسبتاً واحد، درباره مسائل اصلی و عمومی، توافق نظر وجود دارد و این حالت با داشتن یک نظام سیاسی مرکزی تقویت می‌شود» (مسعد، ۱۹۸۸: ۱۸۰).

از نگاه موريس دوورژه سه عنصر است که از طریق آن می‌توان جامعه کلی را تعریف کرد:

۱. وجود مجموعه‌های انسانی متعدد مثل خانواده‌ها، فرقه‌ها، اتحادیه‌ها و احزاب که بین خود در گروه‌های وسیع‌تر و بزرگ‌تر پیوند می‌یابند.
۲. این گروه‌ها به شکل نیرومند باهمدیگر ادغام و یکپارچه شده‌اند، به گونه‌ای که افراد آن‌ها در میان خود احساس همبستگی عمیقی دارند.
۳. این همبستگی و این رابطه بین اعضای این جامعه، دارای یک نیروی برتر از نیروی همبستگی و روابط آنان با خارج است (دوورژه، ۱۹۹۱: ۳۱).

چنین پیدا است که ویژگی اساسی جامعه کلی و یکپارچه، تجانس و همگونی بین افراد و مجموعه‌های مختلف آن و اتفاق نظر در مسائل عمومی اصلی و اهداف اساسی جامعه و استحکام انسجام و هماهنگی در میان افراد آن است.

در این نوع جوامع بسیاری از مشکلاتی که جوامع متکثر و چندقومی با آن‌ها مواجه هستند وجود ندارد. جامعه در اینجا از یک حافظه واحد اجتماعی، تاریخی و سیاسی و از یک روانشناسی واحد برخوردار است که فرایند توافق و اجماع را تسهیل می‌کند و در برابر دولت مشکلات زیادی ایجاد نمی‌کند و همچنین به جهت فرهنگ و زبان مشترک بین اکثریت افراد جامعه، زاویه دید به مشکلات و راه‌حل‌ها به همدیگر نزدیک است و به همین جهت یافتن راه‌حل برای مشکلات در این جوامع آسان است. اما بدبختانه که در میان کشورها تنها تعداد اندک که از ۱۲ کشور تجاوز نمی‌کند، از این نوع تجانس و همگونی برخوردار هستند و سایر کشورها یا تجانس کمتری دارند و یا نامتجانس هستند.

جامعه‌های همگون و یکپارچه مناسب‌ترین بستر برای بقا و ادامه الگوی دولت-ملت هستند (دوورژه، ۱۹۹۱: ۳۴). در این جوامع سازگاری حوزه اجتماعی با حوزه سیاسی و ناموجود بودن تجمعات و نهادهای اجتماعی چندملیتی و چندقومی، زمینه را برای ایجاد قدرت مرکزی نیرومند و نهادهای واحد ملی فراهم می‌سازد. تمایزات اجتماعی و سیاسی در این جوامع بنیاد طبقاتی دارد و نه ملی و اتنیکی (لیپهارت، ۲۰۰۶: ۲۲۰). همچنین میزان وفاداری به دولت و میهن نیز در این جوامع در مقایسه با جوامع چندپارچه نیرومندتر است زیرا به جهت وحدت فرهنگ و مشترک بودن حافظه اجتماعی و نمادهای تاریخی، مشکلات مرتبط به وفاداری دوگانه، وفاداری متقابل، هویت فرهنگی و زبان ملی پدید نمی‌آیند.

قسمت دوم - جوامع متکثر و چندقومی

روشن است که جوامع متکثر به دلیل داشتن تعدد فرهنگی، سیاسی و قومی متفاوت، با مشکلات سیاسی و اجتماعی و چالش‌های ملی و قانون اساسی مواجه هستند و این مشکلات در جوامع یکپارچه وجود ندارد. از ویژگی‌های برجسته این جوامع، عدم وجود اجماع و توافق به‌طور شبه‌دائم در بسیاری از مسائل بنیادی و اساسی جامعه است و به همین جهت برخی از نویسندگان، این جوامع را «جوامع بحران» نامیده‌اند (المنوفی، ۱۹۸۵: ۲۲۴). بدین معنا که این جوامع در ذات خود، ماهیت بحران‌زا دارند.

اولین چیزی که در جوامع متکثر با داشتن ترکیب متفاوت ملی، مذهبی و اثنیکی پدید می‌آید، این است که این جوامع، قدرت سیاسی ویژه ناشی از ماهیت منحصربه‌فرد خود را دارند، زیرا نخبگان سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در این جوامع قدرت و سلطه خاصی بر شهروندان جامعه دارند. این قدرت ناشی از اقتدار دولت و نهادهای دولتی نیست، بلکه افراد این گروه (قومی، مذهبی یا دینی) به این ویژگی باور داشته و سلطه رهبران خود را پذیرفته‌اند. در همه گروه‌های اجتماعی آنچنان‌که موريس دوورژه می‌گوید، افرادی وجود دارند که سیستم ارزش‌ها و هنجارها به آن‌ها اجازه می‌دهد که حق اعمال قدرت و نفوذ بر دیگران داشته باشند (دوورژه، ۱۹۹۱: ۲۲). از این رو به تعداد شمار این جوامع، قدرت‌های متعدد نیز وجود دارند و قدرت مرکزی یا قدرت جامعه کلی و یکپارچه در داخل آن جوامع، از نقش کمتر یا نقش رقیب برخوردار است.

دکتر عصام سلیمان بر این باور است که این ساختارهای ملی، مذهبی و دینی جوامع متکثر برخوردار از یک اقتداری سیاسی‌ای هستند که در پایان نشان‌دهنده شخصیت متمایز و ویژگی آن‌ها است (سلیمان، ۱۹۹۱: ۲۱). وجود مراکز متعدد قدرت در جامعه متکثر نه تنها مشکلاتی از قبیل رقابت بین قدرت مرکزی و قدرت جامعه محلی ایجاد می‌کند، بلکه فراتر از آن به احساس فرد یا شهروند نیز نفوذ کرده و در ذهن او وفاداری دوگانه نسبت به دولت و میهن از یک طرف و گروه ویژه او از طرف دیگر ایجاد می‌کند. در این دسته از کشورها هر گروه، دین، زبان، ارزش‌ها و شیوه‌های خاص زندگی خود را حفظ می‌کند. روابط بین این گروه‌ها از نوع رابطه تعامل نیست بلکه تنها یک تماس است (الاسود، ۱۹۸۹: ۳). و

اگر دولت نتواند این مشکل را حل کند، مشکلات سیاسی بزرگ‌تری ایجاد خواهد شد که ثبات و امنیت کشور را تهدید خواهد کرد.

جوامع متکثر برعکس جوامع یکپارچه، تنها از دولت و شهروندان تشکیل نمی‌شود، بلکه ملیت‌ها و اقوام و فرقه‌ها به دلیل اینکه از اقتدار خاص و شخصیت مستقل برخوردار هستند، عنصر سوم جامعه محسوب می‌شوند و اغلب اوقات واسطه برقراری ارتباط بین دولت و شهروندان می‌شوند، به‌گونه‌ای که رابطه مستقیم بین دولت و شهروندان بسیار ضعیف و کم‌رنگ شده و میدان را برای این موجود میانجی فراهم می‌کند که حلقه وصل بین دولت و شهروندان شود (امین، ۲۰۰۶: ۵۵). به عبارت دیگر عضویت سیاسی فرد در جوامع متکثر دارای دو سطح است: اول بر اساس شهروندی و حقوق مدنی فرد و دوم بر اساس هویت گروهی اقوام و ملیت‌ها (سیلرز، ۲۰۰۱: ۱۰۷).

به عبارت دیگر می‌توان گفت که رابطه بین دولت و جامعه محلی خاص، اعم از اینکه ملی باشد یا دینی یا چیزی دیگر، ماهیت عمودی دارد (دولت-جامعه محلی) اما رابطه دولت با شهروندان دارای ماهیت افقی است (دولت-شهروندان). این ترتیب ویژه روابط بین دولت و هر یک از جامعه محلی خاص و شهروندان، مقتضی است که تدابیری اتخاذ شود که ویژگی این ساختار اجتماعی رعایت گردد.

بدین جهت می‌توان گفت که مهم‌ترین ویژگی‌های جامعه متکثر عبارت است از:

۱. جامعه از گروه‌های ملی، دینی یا مذهبی متعددی تشکیل می‌شود که در جامعه کلی یا ملی ادغام نشده‌اند.
۲. جامعه متکثر تنها از افراد تشکیل نمی‌شود، بلکه گروه‌هایی نیز در این جامعه عضویت دارند که اغلب اوقات واسطه بین دولت و شهروندان هستند.
۳. در این جامعه یک نوع تعدد منابع قدرت و سیاست، بین دولت و گروه‌ها وجود دارد.
۴. یک نوع دوگانگی در وفاداری بین میهن و دولت از یک‌سو و بین گروه از سوی دیگر وجود دارد.

ولی علی‌رغم ماهیت بحرانی جوامع متکثر، دولت می‌تواند با اتخاذ سیاست عقلانی و متوازن در قبال اعضای اتنیکی مختلف، شدت شکاف‌ها و انقسامات اجتماعی در جامعه را

کاهش دهد. تجربه تاریخی ثابت ساخته است که علی‌رغم دوگانگی وفاداری به میهن و جامعه کل در جوامع متکثر، احساس انتساب و تعلق به دولت به‌عنوان یک کل بدون در نظر گرفتن انقسامات نژادی، دینی و مذهبی، ممکن است با اقدامات و تدابیر دولت مبنی بر اعمال سیاست بی‌طرفانه و منعطف در قبال گروه‌ها و رعایت حقوق فرهنگی و سیاسی آن‌ها و ایجاد نهادهای سیاسی و قانون اساسی تضمین‌کننده این حقوق، تقویت گردد. به‌عنوان مثال احساس تعلق و رأی‌دادن به حسب زبان قومی برای شهروندان سوئیس در آغاز قرن بیستم بسیار نیرومند بود ولی در اواخر این قرن و به دلیل تقویت احساس شهروندی و پیشرفت سیاسی و اقتصادی، این معیار در نزد سوئیسی‌ها ضعیف گردید (منوفی، ۱۹۸۵: ۲۳۷).

عکس آن هم درست است، زیرا با در نظر گرفتن شکنندگی جامعه متکثر و ماهیت بحرانی آن، سیاست انکار و به‌حاشیه‌راندن و تسلط یک گروه دینی، مذهبی یا ملی بر قدرت سیاسی و تحمیل ارزش‌های خود بر همه جامعه، منجر به تشدید شکاف‌ها و تضعیف وفاداری به دولت می‌شود و وفاداری‌های ملیتی و مذهبی را تقویت می‌کند. سیمور مارتین لیپست می‌گوید: «شانس پایداری دموکراسی به هر اندازه که گروه‌ها و افراد، تعلقات و وابستگی‌های بیشتر متداخل و مهم سیاسی داشته باشند، کمتر و ضعیف‌تر می‌شود» (به نقل از لیپهارت، ۲۰۰۶: ۲۵). بدین جهت تصادفی نیست که اکثر کشورهای دموکراتیکی که ساختار اجتماعی آن‌ها کثرت‌گرا است، ترجیح داده‌اند که در تنظیم روابط خود با گروه‌های اثنیکی و ملی، از سیاست عدم تمرکز سیاسی یا فدرالیسم پیروی کنند.

آرنت لیپهارت بر این باور است که در جوامع متکثری که گروه‌ها در آن‌ها به‌طور شبه‌کامل از همدیگر جدا هستند، فدرالیسم مبتنی بر خصوصیت‌های ملی یا مذهبی یا دینی از کامیاب‌ترین راه‌حل‌ها می‌باشد. در جوامع فدرال، انقسامات اجتماعی گروه‌ها - به حسب تعبیر مایکل ب‌شتاین - با انقسام جغرافیایی باهم انطباق دارند. از این رو فدرالیسم کامیاب‌ترین ابزار برای مدیریت روابط است (لیپهارت، ۲۰۰۶: ۷۲). اما در جوامع متکثری که بین گروه‌های مختلف، تداخل جغرافیایی و جمعیتی وجود دارد، اداره آن‌ها با فدرالیسم جغرافیایی امکان ندارد و این تداخل برای دولت و جامعه چالش‌ها و موانع زیادی ایجاد می‌کند.

مبحث سوم - قانون اساسی در جوامع متکثر یا چند قومی

مشکل سازمان‌دهی قانون اساسی و به‌طور کلی قانون اساسی در جوامع متکثر یا چندقومی، تا کنون یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های فراروی واضعان قانون اساسی اعم از سیاست‌مداران، رهبران و حقوق‌دانان در این جوامع است. در طول دوره قرن ۲۰ و در دهه نخست قرن ۲۱ و در هنگامه استقلال کشورها از استعمار و ظهور کشورهای جدید در اروپای شرقی، آسیا و آفریقا و بعد از رهایی کشورها از نظام‌های دیکتاتوری، برپاداشتن یک سازمان قانون اساسی سازگار و مناسب با جوامع متکثر، همواره یک مسئله دشوار و پیچیده بوده است، نه تنها به دلیل ماهیت بحرانی و مشکل‌ساز این جوامع، بلکه به این جهت که میراث قانون اساسی و تجربه جهانی قانون اساسی با این مشکل -جز در زمان کوتاه- با این شدت مواجه نبوده است و بسیاری از برداشتهای سیاسی و حقوقی در پیرامون سازمان‌دهی قانون اساسی و ساختن نهادهای اساسی و سیاسی در کشورهای مدرن، پیامد تجربه آمریکا و فرانسه و بریتانیا بود و این سه کشور از آغاز نه تنها این مشکل را به حاشیه رانده و نادیده گرفته بودند، بلکه بر این باور بودند که این مشکل یک مانع بر سر راه تحول و توسعه سیاسی و قانون اساسی دولت است و لذا نظام قانون اساسی خود را بر مبنای نظریه اکثریت و اقلیت سیاسی طراحی کردند با این دلیل که مردم به‌عنوان یک کل، واحد است و به گروه‌ها قابل تقسیم نیست و بلکه تنها به افراد تقسیم می‌شود.

مطلب اول - ویژگی قانون اساسی در جوامع متکثر

سازمان‌دهی قانون اساسی در جوامع دارای ملیت‌ها، ادیان و فرقه‌های متعدد که در میان خود در مورد بسیاری از اهداف عمومی و اصلی، به گروه‌های متعدد تقسیم می‌شوند، با عین روشی که قوانین اساسی در کشورهای متجانس و همگون و فاقد تقسیمات اثنیکی، ملیتی و دینی، تنظیم می‌شوند، قابل طراحی و تدوین نیست. زیرا ماهیت متفاوت گروه‌ها و سازمان‌های اجتماعی در هر دو جامعه و تفاوت خواسته‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی آن‌ها می‌طلبد که مبانی مهندسی و طراحی قانون اساسی نیز در این جوامع متفاوت باشد. به این جهت محققان بر این باور هستند که لازم است بین دو کارکرد یا دو مفهوم قانون

اساسی در جوامع متکثر تفکیک کرد: اول مفهوم تأسیسی (Constitutive concept) قانون اساسی و دوم مفهوم سازمان‌دهی (Regular concept) قانون اساسی.

منظور از مفهوم سازمان‌دهی قانون اساسی این است که قانون اساسی یک سلسله کارکردهای اساسی دارد مانند تعیین منابع قدرت، تنظیم روابط بین نهادهای دولت، تعیین صلاحیت‌ها و شیوه انتقال قدرت و همچنین حمایت از حقوق و آزادی‌های عمومی و ایجاد سازوکارهای قانونی دموکراتیک برای حمایت از آن. این کارکرد امروزه یکی از مهم‌ترین وظایف سازمان‌دهی قانون اساسی در دنیای معاصر است (المفرجی و دیگران، ۲۰۰۷: ۱۶۱). این وظایف از مسئولیت‌های اصلی سنتی همه قوانین اساسی کلاسیک است اعم از قوانین اساسی جوامع متکثر و چندپارچه یا یکپارچه و غیرکثرت‌گرا، زیرا در این بخش، قانون اساسی به سازمان‌دهی اعمال قدرت و توزیع آن می‌پردازد و به همین جهت این سلسله از کارکردهای قانون اساسی، وظایف سازمان‌دهی نامیده شده است (Choudhry, 2008: 5).

اما در مورد مفهوم تأسیسی قانون اساسی باید گفت که جوامع متکثر با نوع دیگری از چالش‌ها و مشکلات مواجه است؛ چالش‌هایی که سازمان‌دهندگان قانون اساسی در جوامع یکپارچه با آن مواجه نبوده‌اند، زیرا احساس تعلق به گروه و تمایل به حفظ ویژگی‌های زبانی، فرهنگی، دینی و مذهبی و رشد آن، از مشکلاتی است که راه‌حل مبتکرانه قانون اساسی را می‌طلبد و می‌باید نهادهای قانون اساسی خاصی ایجاد شوند که در آن‌ها تعدد و تنوع اجتماعی و شیوه‌های نمایندگی سیاسی عادلانه رعایت شده باشد. این‌ها چالش‌های واقعی هستند که امروزه واضعان قانون اساسی در جوامع متکثر با آن‌ها مواجه هستند.

به عبارت دیگر قانون اساسی در جوامع متکثر باید فراتر برود و مسئولیت خود را مانند قوانین اساسی کلاسیک، تنها در تنظیم قدرت خلاصه نکند، بلکه علاوه بر آن باید به ایجاد نهادها و مسائل عمومی مشترک بین جوامع متکثر بپردازد (Choudhry, 2008: 6). قانون اساسی در این جوامع باید به تأسیس و ایجاد بسیاری از مسائل عمومی مشترک و به تأسیس هویت سیاسی عمومی برای جامعه بپردازد. بنابراین وظیفه آن ساختن دولت و جامعه است و نه تنها سازمان‌دهی قدرت سیاسی در جامعه. به این جهت این سلسله از کارکرد قانون اساسی کارکرد تأسیسی نامیده شده است.

سازمان دادن حقوق گروه‌های اثنیکی و ملیتی به‌عنوان گروه و نه تنها افراد، از ویژگی‌های اصلی قانون اساسی در جوامع متکثر است، زیرا گروه‌های قومی، ملی و دینی در بسیاری از این جوامع، مطالبات سیاسی و فرهنگی گروهی دارند مانند حق خودگردانی، آموزش به زبان مادری و نمایندگی سیاسی عادلانه در قدرت. این نوع از مطالبات راه‌حل فردی ندارد و باید در قانون اساسی به‌طور ویژه سازمان‌دهی شود.

چالش دیگری که معماران قوانین اساسی در کشورهای کثرت‌گرا یا چندقومی با آن مواجه هستند، چگونگی ایجاد نهادهای سیاسی و قانون اساسی‌ای مناسب است که بتواند اعتماد اقشار گسترده توده‌ها را جلب کند (Horowitz, 1991: 2). اعتمادسازی در جامعه چندقومی مخصوصاً در آن دسته از جوامعی که یک گروه اکثریت عددی وجود دارد که می‌تواند دیدگاه‌های سیاسی و اجتماعی خود را بر دیگران تحمیل کند و اقلیت‌ها و گروه‌های دیگر را به حاشیه براند، مستلزم یک نوع طراحی ابتکاری قانون اساسی است که بتواند این خصوصیات را رعایت کند. از این رو و به جهت ساختن نهادهای مورد اعتماد و علاقه اکثریت، قبل از هر چیزی لازم است که قناعت همه گروه‌ها برای اطاعت داوطلبانه از دولت و قانون اساسی فراهم شود.

تدوین‌کنندگان قانون اساسی در جوامع متکثر دستور کار اساسی و فراوان به عهده دارند که باید در آغاز آن‌ها را در قانون اساسی به کار ببندند. به‌عنوان مثال نظام انتخاباتی و شیوه نمایندگی و تقسیم حوزه‌های انتخاباتی از جزئیات تکنیکی است که معمولاً قانون اساسی به تنظیم آن‌ها نمی‌پردازد و تنظیم آن‌ها را به قوانین انتخابات و اگذار می‌کند ولی در جامعه‌ای که با انقسامات ملی، دینی یا مذهبی مواجه است، ممکن است نظام انتخاباتی، نقش سیاسی گروه‌های معینی را به حاشیه براند. چنان‌که نظام‌های انتخاباتی مبتکرانه می‌تواند خصوصیت گروه‌ها و توزیع جغرافیایی آن‌ها را رعایت کند و بدین ترتیب گروه‌های مختلف را به همکاری تشویق کند و نمایندگی عادلانه را برای ملیت‌ها و اقلیت‌های کوچک فراهم نماید (Bogaards, 2006: 119-126).

از جانب دیگر یکی دیگر از چالش‌های قانون اساسی در جوامع متکثر، مشکل تعدد نظام حقوقی (Legal pluralism) است بدین معنا که در داخل دولت واحد به خاطر تکثر دینی، مذهبی یا اجتماعی، باید چند نظام حقوقی ایجاد شود. جان گرافت (John Griffith) بر این باور است که «تعدد نظام حقوقی از لازمه تعدد اجتماعی است و باید سازمان حقوقی

دولت با سازمان اجتماعی آن انطباق داشته باشد» (Adilman, 1998: 73). تعدد نظام حقوقی می‌طلبد که قانون اساسی برای تنظیم آن، نهادهای قانون اساسی ایجاد کند به گونه‌ای که از یک جهت با وضع قوانین خاص برای گروه‌ها، ویژگی‌ها و تفاوت‌های فرهنگی را رعایت کند و از جهت دیگر سیستم حقوقی پیشرفته ایجاد کند که ساختار حقوقی دولت هم با اختلال و رکود مواجه نشود.

سخن از تعدد سیستم حقوقی ممکن است در داخل یک دولت و در چارچوب قانون اساسی ملی با ارائه چگونگی سازمان‌دهی قانون اساسی برای مناطق و جوامع محلی، به تعدد قانون اساسی (constitutional pluralism) نیز منجر شود. اما ایجاد تعدد در قانون اساسی در دولت‌های ملی اشباع‌شده از روحیه ملی دشوار است (سیلز، ۲۰۰۱: ۱۰۷).

ساختن نهادهای سیاسی مبتنی بر قانون اساسی که ملی، فراقومی، فرافره‌ای و فرادینی باشد، از چالش‌های پرمشقت برای واضعان قانون اساسی برای جوامع متکثر است. نیاز جامعه متکثر به خلق اراده عمومی جامع بین همه اعضای جامعه و ناتوانی آن بر ساختن آرا و نظریات واحد و همسان در قبال مسائل بنیادی و اساسی در سطح ملی، قانون اساسی را در حد فراتر از تنظیم‌کننده قدرت و دولت و حقوق افراد قرار می‌دهد، بدین معنا که قانون اساسی می‌باید با ساختن نهادهای قانون اساسی مورد قبول همه جوانب، یک جامعه کاملاً جدید را تأسیس کند و هویت ملی فراگیر را ایجاد نماید. تحقق این هدف مهم، ممکن است از نگاه نظری دشوار به نظر نرسد ولی در سایه اختلاف دیدگاه در میان اکثر گروه‌ها و به دلیل غلبه تعلقات اولیه اصلی بر تعلقات میهنی و ترس و تنش متقابل در میان همه گروه‌ها، تحقق نظام قانون اساسی دموکراتیک در جوامع متکثر از چالش‌های بسیار بزرگی است که باعث شده برخی از نویسندگان بگویند که ساختن یک نظام دموکراتیک پایدار و مصون در جامعه متکثر بسیار دشوار است، زیرا تجانس و همگونی اجتماعی و سیاسی که وجود هر دو برای هر دموکراسی پایدار ضروری و الزامی است، در این نوع جوامع وجود ندارد (لیپهارت، ۲۰۰۶: ۱۱).

برای یافتن راه‌حل قانون اساسی برای چالش‌های متعدد در جوامع متکثر دو مکتب متفاوت ظهور کرده است. مکتب نخست خواستار سازمان‌دهی قانون اساسی برای این جوامع بر مبنای به رسمیت شناختن تعدد و تکثر و ایجاد توازن در میان گروه‌های مختلف است و اینکه همه نهادها و قوانین اساسی باید مطابق این دیدگاه طراحی شوند. مکتب دوم بر این

باور است که سیاست یکسان‌سازی و ادغام و ساختن نهادهای غیراتنیکی، فراقومی و فرادینی و مذهبی، مناسب‌ترین راه‌حل برای مشکل تعدد اجتماعی است.

به جهت توضیح افکار و دلایل هر دو مکتب و تأثیرات آن بر نهادهای قانون اساسی و سیاسی، دیدگاه‌های هر دو مکتب را به‌طور جداگانه و به ترتیب ذیل بررسی می‌کنیم:

مطلب دوم- به رسمیت شناختن تکثر و تعدد در قانون اساسی

مبنای این نوع از قوانین اساسی به رسمیت شناختن تکثر اجتماعی (ملی، دینی و مذهبی) و تنظیم نهادهای قانون اساسی و سیاسی در دولت برای خدمت به این تکثر و رشد و تداوم آن است. پس قانون اساسی در اینجا به تعبیر دانکوارت روستو، از طریق انعقاد یک قرارداد بین فرقه‌ها و گروه‌ها شکل می‌گیرد (به نقل از الستر و سلاجسداد، ۱۹۹۸: ۲۶).

نظریه قرارداد اجتماعی در ایجاد دیدگاه خاص در مورد ضرورت وجود قوانین اساسی تنظیم‌کننده روابط بین دولت و حاکمان و حکومت‌شوندگان نقش روشنی داشته است (دوورژه، ۱۹۹۱: ۱۱). بر اساس نظریه قرارداد اجتماعی، بین افراد و قدرت (حاکمان و حکومت‌شوندگان) یک قرارداد فرض شده است. بر اساس این نظریه برای وضع قانون اساسی در جامعه متکثر، باید گروه‌ها بین خود به طریقی شبیه قرارداد اجتماعی توافق کنند با این تفاوت که این قرارداد، تنها رابطه بین حاکمان و حکومت‌شوندگان را تنظیم نمی‌کند، بلکه روابط بین خود گروه‌های اتنیکی و قومی را نیز تنظیم می‌کند.

این نوع از قوانین اساسی به‌طور کلی تمایزات فرهنگی بین گروه‌ها را تشویق می‌کند و آن را به رسمیت می‌شناسد و همچنین نه تنها تفاوت‌های ملی، اتنیکی، مذهبی و دینی را به رسمیت می‌شناسد بلکه به ایجاد نهادهای قانون اساسی و سیاسی و اداری برای حمایت از این تفاوت‌ها و رشد و تقویت آن می‌پردازد. تنظیم‌کنندگان این قوانین اساسی معتقدند که سازوکارهای قانون اساسی باید بر مبنای به رسمیت شناختن تفاوت‌ها و ایجاد نهادها و قانون‌گذاری‌های مناسب آن تنظیم گردد.

ولی علی‌رغم اینکه این دسته از قوانین اساسی همگی در به رسمیت شناختن تفاوت‌ها و تشویق و حمایت از آن‌ها نقطه مشترک دارند، ولی در مورد مکانیسم‌های لازم‌الاجرای قانون اساسی برای تحقق این هدف، مشابه هم نیستند. برخی از این قوانین اساسی برای مدیریت

بهبتر تنوع و تکثر در این جوامع، دولت را بر اساس نظام فدرال بنا نهاده‌اند و کشور را بر اساس ساختار قومی، دینی و مذهبی، به دولت‌ها و واحدهای کوچک‌تر تقسیم کرده‌اند. اما الگوی دیگر از قوانین اساسی تکثر اتنیکی را به رسمیت می‌شناسد بدون اینکه واحدهای اداری را بر اساس جغرافیا یا خودمختاری شخصی و غیرجغرافیایی تقسیم کنند. این دو مدل را به‌طور خلاصه بررسی می‌کنیم.

قسمت اول - قوانین اساسی در کشورهای فدرال متکثر و چندقومی (multi-ethnic)

چنین پیدا است که آنچه واضعان قانون اساسی و سیاستمداران را به پایه‌گذاری این نوع قوانین اساسی واداشته است، امتیازات و ویژگی‌های سیاسی و اداری نظام فدرال است که به یافتن راه‌حل برای مشکلات پیشروی جوامع متکثر کمک می‌کند. همچنین سازمان‌دهی دولت بر اساس نظام فدرال نتیجه وجود جامعه متکثر است که موجب وضع قانون اساسی فدرال شده است و نه برعکس (Livingston, 1956: 4). قوانین اساسی تنظیم‌کننده تکثر اجتماعی، بعد از ظهور فدراسیون‌های چندملیتی پدید آمدند. فدراسیون‌های چندملیتی - به تعبیر کاتس وان بایم - از مدل‌های فدرالیسم مدرن یا پسامدرن شمرده می‌شوند که بعد از فدراسیون‌های سنتی ظهور کردند (Van Beyme, بی‌تا: ۳).

بنابراین فدرالیسم اقلیمی یا جغرافیایی علی‌رغم ناکامی‌های آن در برخی از کشورهای دارای جامعه متکثر مثل اندونزی و پاکستان، با داشتن نمونه‌های عالی موفق دیگر مثل هند، آفریقای جنوبی، کانادا، بلژیک، سوئیس و مالزی (منتدی الاتحادات الفدرالیه، بی‌تا: ۸) همچنان در حوزه راه‌حل‌های ایده‌آل و کامیاب دموکراتیک برای مشکل تکثر و تنوع در جوامع متکثر، باقی مانده است.

قوانین اساسی در این دسته از فدراسیون‌ها به تنظیم روابط بین دولت فدرال و واحدهای تشکیل‌دهنده آن می‌پردازد، به‌گونه‌ای که حمایت از حقوق گروه‌های عضو و استقلال آن‌ها در اداره امور داخلی خود از یک جهت و تضمین مشارکت آن‌ها در قدرت مرکزی از جهت دیگر را تأمین کند. می‌توانیم مهم‌ترین عناصر مربوط به تنظیم جامعه متکثر در این دسته از کشورهای فدرال را به ترتیب ذیل بیان کنیم:

۱. تعیین سطوح مختلف حکومت در قانون اساسی فدرال بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالات / اقلیم‌ها / بخش‌ها و بیان صلاحیت هر یک از آن‌ها:



به دلیل ماهیت متکثر جامعه در این کشورها و تمرکز جغرافیایی گروه‌ها در مناطق مشخص و به جهت به رسمیت شناخته شدن گروه‌های ملی و قومی و ساختار اداره محلی آن‌ها در قانون اساسی، قانون اساسی فدرال همه سطوح حکومت مرکزی و ایالتی و همچنین پایین‌تر از ایالت (حکومت محلی) و میزان صلاحیت‌ها و شیوه شکل‌گیری آن‌ها و چگونگی حل مشکلات بعدی در میان آن‌ها را تبیین می‌کند. توضیح قلمرو اختیارات هر یک از حکومت‌های مرکزی و ایالات یکی از مسائل کلیدی در قوانین اساسی فدرال است.

قوانین اساسی در شیوه تنظیم و توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات بین مرکز و ایالت متفاوت هستند. اکثر قوانین اساسی سه فهرست را طبقه‌بندی کرده‌اند: ۱- صلاحیت‌های اختصاصی حکومت مرکزی مثل امور دفاعی، سیاست خارجی و مالی و شهروندی. ۲- صلاحیت‌های اختصاصی ایالت مانند آموزش و بهداشت. ۳- مسائل مشترک بین هر دو. اما قوانین اساسی دیگری هم وجود دارند مثل قانون اساسی عراق که مسائلی را که در قانون اساسی درج نشده و یا ممکن است در آینده وجود پیدا کنند به ایالات واگذار کرده است.

۲. تعیین مرزهای اداری:

باینکه تعیین مناطق و مرزهای بین ایالات در کشورهای همگون و متجانس اهمیت زیادی ندارد، ولی در فدراسیون‌های متنوع قومی اهمیت زیادی دارد. ترسیم دقیق مرزهای اداری بین واحدهای عضو که اکثر اوقات بین آن‌ها تنش‌ها و کشمکش‌ها و حساسیت‌های ملی و اتنیکی وجود دارد، در اطمینان خاطر دادن به گروه‌ها کمک می‌کند و قلمرو وسیع‌تری را برای اعمال قدرت فراهم می‌گرداند (دال، ۲۰۰۰: ۱۱۲) و زمینه را برای همزیستی مسالمت‌آمیز آماده می‌سازد. بسیاری اوقات اقلیت‌ها و گروه‌های قومی هراس دارند از اینکه گروه‌های اکثریت، بر زیستگاه‌ها و سکونت‌گاه‌های اصلی آنان سلطه پیدا کنند. بدین جهت تعیین مرزها در قانون اساسی و عدم امکان تعدیل آن مگر با پروسه‌های پیچیده و با رضایت همه اطراف و مطابق قانون اساسی، فرصت بهتری را برای زیست ملیت‌ها و اتنیک‌ها در چارچوب کشور واحد فراهم می‌گرداند.

۳. تکثر زبانی و فرهنگی و وجود بیش از یک زبان رسمی و بیش از یک هویت ملی در اکثر قوانین اساسی کشورهای چندملیتی و چندقومی:

تمایز فدراسیون‌های چندملیتی از سایر کشورهای فدرال در تأکید بیشتر آن‌ها بر سیاست هویتی و تقویت آن است، زیرا وجود ملیت‌های کوچک و فرعی (sub-national) جزء سیاست قانون اساسی مورد اجرا در این نوع از فدراسیون‌ها است (Van Beyme, بی‌تا: ۳).

برعکس کشورهای بسیط تک‌ساخت که در قالب دولت-ملت، با داشتن یک زبان ملی رسمی و تحمیل آن بر همه گروه‌های دیگر در جامعه متکثر، شناخته می‌شود، قوانین اساسی فدراسیون‌های چندملیتی (Multinational federal) به صراحت زبان‌های دیگر را نیز به رسمیت می‌شناسند به این ترتیب که آن‌ها را در مناطق اصلی‌شان زبان رسمی می‌دانند مانند قانون اساسی اسپانیا و هند و یا اینکه در همه مناطق فدرال، زبان رسمی قرار می‌دهند مانند کانادا، عراق و سوئیس.

۴. تعدد قانون اساسی و ایجاد راه‌های نهادی و قانون اساسی برای حمایت از حقوق اقلیت‌ها و تأمین نمایندگی عادلانه ملیت‌ها و اتنیک‌ها و حضور آن‌ها در همه دستگاه‌ها و نهادهای اساسی و سیاسی ملی:

در فدراسیون‌های چندملیتی، تعدد قانون اساسی حاکم است که بر بنیاد آن، ایالات و اقلیم‌ها حق دارند سازمان‌دهی قانون اساسی خاص خود را داشته باشند. علی‌رغم اینکه این تعدد قانون اساسی به فدراسیون‌های چندملیتی اختصاص ندارد و همه کشورهای فدرال قوانین اساسی متعدد دارند، ولی این قوانین اساسی فرعی (sub-constitution) تأثیر بسیار زیادی در حمایت و تنظیم حقوق گروه‌ها و ملیت‌ها دارد (Galligan, بی‌تا: ۲). به‌عنوان مثال قانون اساسی هند برای ایالت کشمیر حق داده است که قانون اساسی ویژه خود را وضع کند و همچنین قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی در مواد ۱۰۴ و ۱۴۲ و ۱۴۳ حدود و شروط تنظیم قوانین اساسی برای ایالات را تعیین کرده است (قانون اساسی آفریقای جنوبی، ۱۹۹۶: مواد ۱۰۴، ۱۴۲ و ۱۴۳).

بااینکه در هر دو دسته از کشورهای فدرال یعنی هم در کشورهای فدرال چندملیتی و هم در کشورهای فدرال کلاسیک، تعدد قانون اساسی گسترش یافته است ولی مطالعه و بررسی قوانین اساسی فرعی -چنان‌که ویلیام مارکو گفته است- در ایالات و اقلیم‌ها و بیان نقش آن در تنظیم روابط بین ملیت‌ها و حمایت و تقویت حقوق ملیت‌ها، هنوز هم توجه

کافی محققان قانون اساسی را جلب نکرده است، زیرا گرایش رایج تا کنون تنها توجه به قوانین اساسی ملی و مکانیسم‌های به‌کاربرده‌شده در آن‌ها برای حمایت از گروه‌ها و حقوق آن‌ها بوده است (Galligan, بی‌تا: ۳).

قوانین اساسی ملی فدرال برای تنظیم حقوق در جامعه متکثر، مجموعه‌ای از مکانیسم‌ها و اصول اساسی را وضع کرده‌اند، همچون: الزامی ساختن نوعی از توازن و توافق در نمایندگی از گروه‌های نژادی در اداره دولت و در پارلمان، حکومت و محاکم قانون اساسی به‌طور برابر، الزامی ساختن تشکیل ائتلاف‌های بزرگ در برخی از قوانین اساسی یا دادن حق وتو برای ملیت‌ها و ائتیک‌ها در نظام‌های پارلمانی و ریاستی در مورد مسائل مرتبط به منافع و سرنوشت آنان و یا تشکیل مجلس پارلمانی دوم مخصوص مناطق و گروه‌های قومی (مجلس سنا) که موازی مجلس اول پارلمان (شورای ملی نمایندگان) است. چون مجلس اول اغلب تحت تسلط گروه‌های اکثریت است.

به‌طور کلی ماهیت کثرت‌گرای جامعه و ضرورت ایجاد توازن همیشگی بین گروه‌ها دو عاملی است که باعث شده روند دموکراسی در این کشورها بیشتر متکی بر حاکمیت قانون اساسی (constitution sovereignty) باشد تا حاکمیت پارلمان (parliamentary sovereignty) (Van Beyme, بی‌تا: ۴) که معمولاً تنظیم‌کننده حیات سیاسی در کشورهای دموکراتیک است.

۵. دوری از مسائل عمومی ملی تفرقه‌انگیز:

در جوامع متکثر و به جهت تکثر فرهنگی جامعه امکان ندارد که در بسیاری از مسائل متعلق به هویت فرهنگی و ملی کشور اجماع حاصل شود. بدین جهت قوانین اساسی بناچار تفاوت‌ها و عدم اتفاق را انعکاس می‌دهند یا با طرح تعدد هویت‌ها و یا با تجرید دولت و جامعه از هویت جامع. قانون اساسی کنونی عراق تلاش کرده است که بین دو خواست ذیل توازن ایجاد کند: خواست عرب‌ها مبنی بر دادن هویت عربی به دولت و خواست کردها مبنی بر رد آن و همچنین در مورد ایجاد توازن بین: مرجعیت شریعت اسلامی برای قانون‌گذاری و مرجعیت حقوق بشر. اما مسائلی مانند پرچم و سرود ملی حل‌نشده باقی مانده است. قوانین اساسی در اینجا معمولاً مسائل بزرگ مشترک را گردهم می‌آورند و تعاملات، تنازلات و موازنه‌های فراوان بین گروه‌های مختلف ملی و نژادی در آن‌ها لحاظ می‌شود.

به خاطر وارد نشدن در مسائل اختلاف‌برانگیز، در قوانین اساسی جوامع متکثر، استفاده از روش همه‌پرسی (رفراندوم) در مسائل عمومی زیاد رایج نیست، زیرا این مکانیسم مبتنی بر اکثریت و اقلیت قومی خواهد بود و نه اکثریت و اقلیت سیاسی. آرت لیپهارت خطرناک بودن این روش را چنین توضیح داده است که رفراندوم باعث رنجش اقلیت‌ها شده و یک گروه نژادی را برای همیشه بازنده یا شکست‌خورده نگه می‌دارد و سیاست دولت را برای جامعه خطرناک و طاقت‌فرسا می‌گرداند (Bogaards, 2006: 120). از این رو واگذار کردن حل مسائل حساس و بزرگ به نخبگان سیاسی به جای استفاده از همه‌پرسی، بهترین شیوه برای حل و فصل مسائل عمومی در جوامع متکثر می‌باشد.

۶. تقسیم قدرت با شیوه دموکراسی توافقی (یا دموکراسی انجمنی):

نظریه تقسیم قدرت (power sharing) از آن سازوکارهای قانون اساسی است که در بسیاری از جوامع متکثر از آن استفاده می‌شود. این نظریه که به نام آرت لیپهارت شهرت یافته مبتنی بر پنج اصل است: ۱- تقسیم دقیق قدرت اجرایی و قانون‌گذاری و گاهی هم قضایی بر اساس آنچه آرت لیپهارت آن را "سهمیه‌بندی تناسبی" می‌نامد؛ ۲- ضرورت توافق یا اجماع در تصمیم‌گیری‌ها؛ ۳- حق وتوی متقابل برای گروه‌ها؛ ۴- استقلال نسبی یا خودگردانی گروه‌ها؛ ۵- حکومت ائتلافی» (لیپهارت، ۲۰۰۶: ۸۶-۴۷). این عناصر تشکیل‌دهنده دموکراسی توافقی به‌طور کلی یا جزئی در مواد قوانین اساسی مکتوب درج شده است مانند قانون اساسی کنونی بلژیک و قانون اداره دولت عراق در مرحله انتقالی سال ۲۰۰۴.

این طرز از سازمان‌دهی قانون اساسی مبتنی بر به رسمیت شناختن تکثر جامعه و توازن و تعامل بین گروه‌ها، مورد انتقادات زیادی قرار گرفته است که از بارزترین آن‌ها این است که این روش، شکاف‌ها و اختلافات اصلی را به جای اینکه از بین ببرد، دائمی و عمیق می‌گرداند (Bogaards, 2006: 121). همچنین این روش، به تعلقات سیاسی متمرکز بر شهروندی سیاسی فرصت بروز نمی‌دهد و شهروندی را بر اساس ریشه یا ملیت و قومیت بنا می‌نهد. همچنین منتقدان می‌گویند که این روش افکار عمومی را تقسیم می‌کند و این تقسیم را از طریق نهادهای قانون اساسی نهادینه می‌سازد و مانع ساختن دولت و حکومت مؤثر و کارا می‌شود زیرا حکومت بر اساس سهمیه‌های فرقه‌ای و ملیتی تشکیل می‌شود و نه بر اساس

شایستگی و شهروندی سیاسی. همچنین این طرز از سازمان‌دهی قانون اساسی، شهروندی را ضعیف ساخته و تعلق به گروه را نیرومندتر از تعلق به میهن می‌گرداند.

قسمت دوم - قوانین اساسی در کشورهای بسیط متکثر و چندقومی

این نوع از قوانین اساسی با اینکه تکثر و تنوع را به رسمیت می‌شناسد، اما گروه‌ها را بر این اساس از همدیگر جدا نمی‌سازد، بلکه تکثر فرهنگی و اجتماعی را در قالب دولت بسیط تک‌ساخت و غیرمرکب نگه می‌دارد، اما از سوی دیگر توزیع و توازن قدرت در دولت را نیز بر مبنای قانون اساسی مکتوب یا عرفی رعایت می‌کند.

عوامل این نوع سازمان‌دهی سیاسی و اداری در این کشورها اغلب چند چیز است. گاهی به دلیل عدم تمرکز جمعیتی گروه‌ها و ناممکن بودن تشکیل مناطق مستقل قومی و اتنیکی به جهت تداخل دموگرافیک و جغرافیایی باشندگان است، زیرا با این نوع توزیع دموگرافیک جمعیت، تشکیل واحدهای اداری بر مبنای تقسیمات قومی، دینی و مذهبی ناممکن است و از این رو دولت‌ها به شیوه‌های تمایز غیرجغرافیایی رو می‌آورند مانند آنچه در لبنان و کنیا دیده می‌شود.

از جانب دیگر گاهی انتخاب این نوع راه‌حل، به این دلیل صورت می‌گیرد که دولت می‌خواهد ملیت‌ها و جوامع متکثر را نه به صورت دفعی، بلکه به تدریج به رسمیت بشناسد و از این رو ساختار تک‌ساخت و بسیط خود را حفظ می‌کند، اما با تغییر تدریجی موقعیت اداری و اساسی ملیت‌ها، نهادهای سیاسی دولت نیز تغییر را می‌پذیرد. به رسمیت شناختن تدریجی اسکاتلندی‌ها، ولزی‌ها و ایرلندی‌ها توسط بریتانیا بعد از ۱۹۹۸ مثال روشن این الگو است.

به طور کلی ویژگی بسیار مهم قانون اساسی در جوامع متکثر - چنان‌که پیشتر گفتیم - این است که تنها به تنظیم روابط بین قدرت دولتی و صلاحیت‌های آن و حقوق شهروندان نمی‌پردازد، بلکه روابط بین گروه‌های متنوع سیاسی و فرهنگی را نیز سازمان‌دهی می‌کند. به جهت اهمیت همین ویژگی قانون اساسی در این جوامع است که شیوه تعدیل قانون اساسی در این جوامع بسیار دشوار و پیچیده است و بیشتر اوقات به اجماع یا اکثریت مطلق همه جوامع قومی و نژادی یا اکثریت مطلق آن جوامعی که از اجرای تعدیل خود را متضرر می‌دانند نیاز دارد و همچنین اقدام یک‌جانبه به تعدیل قانون اساسی بدون در نظر گرفتن نظر

سایر گروه‌های جامعه چندقومی، نه تنها به یک بحران قانون اساسی، بلکه به یک بحران عمومی اجتماعی و دولتی می‌انجامد.

مطلب سوم - قوانین اساسی ادغام و همگون‌ساز

این مدل، آن نوع از قوانین اساسی سنتی رایج در جهان است که تکثر قومی یا اتنیکی جامعه را به رسمیت نمی‌شناسد و تلاش می‌کند که از مشکل تکثر و تعدد موجود در جامعه عبور کند، اما نه از طریق حل دموکراتیک آن، بلکه از طریق به‌حاشیه‌راندن گروه‌های قومی، دینی و مذهبی و حقوق آنان و یا با اتخاذ یک چهره بی‌طرف و عاری از تأثیرات و تعلقات قومی برای دولت. این مدل از قوانین اساسی تلاش می‌کند که با به‌رسمیت‌نشناختن هویت و فرهنگ متمایز گروه‌های فرعی موجود در جامعه و تحمیل فرهنگ اکثریت مرکزی، آنان را در فرهنگ اکثریت ذوب و ادغام کند تا جامعه همگون و متجانس ایجاد شود.

اکثر قوانین اساسی آمریکایی و اروپایی بعد از انقلاب فرانسه (۱۷۸۹) و قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۷۹۱ و پس از آن قوانین اساسی در اتریش، اسپانیا، ایتالیا و غیره، به شیوه‌ای تدوین شدند که حقوق ملیت‌ها و گروه‌های اتنیکی را مورد توجه قرار ندادند. اکثر این قوانین اساسی از عباراتی نظیر مساوات بین شهروندان کشور بدون در نظر گرفتن ملیت، دین، مذهب، یا زبان و غیره استفاده کردند.

حقیقت این است که تجربه ملت‌سازی بر اساس اندیشه بورژوازی مدرن اروپایی و تلاش آن برای ذوب‌ساختن و هضم کردن همه گروه‌های فرعی در ملت واحد و تصور رایج لیبرال‌های قرن ۱۹ در مورد ناممکن بودن ایجاد دموکراسی پایدار و پیشرفته در کشورهای چندقومی، از دلایل قوی وضع این دسته از قوانین اساسی و گسترش آن بوده است. اما یک حقیقت بنیادی در اینجا وجود دارد و آن این است که علی‌رغم وجود گروه‌های قومی، زبانی و دینی در دموکراسی‌های کلاسیک غربی، میزان عدم تجانس در جامعه، معتدل بوده و خیلی گسترده نبوده است (دال، ۲۰۰۰: ۱۴۲). اما برعکس، کشورهای دیگر دنیا با تعدد بسیار زیاد و شکاف‌های شدید مواجه بوده‌اند.

قوانین اساسی کلاسیک آمریکایی و اروپایی بر آزادی و حقوق فردی تأکید دارند و آن را منبع و الهام‌بخش اصلی همه قوانین اساسی دموکراتیک می‌دانند. اکثر قوانین اساسی دموکراتیک کلاسیک مشتمل بر مواد خاص وثیقه حقوق (Bill of Rights) هستند که حقوق

اساسی شهروندان و حمایت قانون اساسی از آن را تنظیم می‌کند. در این قوانین، وثیقه حقوق ایده‌آل‌ترین مکانیسم برای حمایت از حقوق مدنی شهروندان است (Choudhry, 2008: 10).

البته علی‌رغم اینکه قوانین اساسی و از آن جمله قوانین اساسی فرانسه بر آزادی فردی و حقوق طبیعی انسان و شهروندی تأکید دارند، ولی مسئله حقوق اساسی ملیت‌ها و اقلیت‌ها و حق آنان در استفاده از فرهنگ و زبان خود، از مسائلی است که مسکوت گذاشته شده و اکثر قوانین اساسی در دموکراسی‌های اروپایی آن را نادیده گرفته‌اند، چون گرایش رایج سیاسی و قانون اساسی در آن زمان، تأسیس دولت مرکزی و نهادهای سیاسی برخاسته از باور رایج یعنی دولت‌مملت‌سازی و ادغام گروه‌های قومی و فرهنگی فرعی در درون دولت‌مملت واحد بود. همچنین حقوق شهروندی مندرج در قانون اساسی تنها شامل حقوق مدنی و سیاسی بود و امکان درج حقوق اجتماعی-اقتصادی افراد در قانون اساسی زیر سؤال قرار گرفته بود.

در این مدل از قوانین اساسی، گروه‌های ملی و اتنیکی از ناحیه قانون اساسی، تنها به‌عنوان افراد در جامعه از حق شهروندی برخوردار هستند، در حالی که شهروندی برای همه ساکنان دولت ملی یکسان است، ولی به خاطر مسلط بودن شکل خاصی از شهروندی، زبان و فرهنگ ملیت مسلط، از مهم‌ترین عناصر آن است و به همین جهت تضاد بین حقوق شهروندی ملیت‌های به حاشیه رانده شده و حقوق ملیت‌های غالب به وضوح دیده می‌شود و این حالت برخی را واداشته که بگویند در قوانین اساسی کشورهای با گرایش ملی‌گرایانه غالب، بین شکل شهروندی و محتوای آن نسبت به گروه‌های مختلف، تناقض و ناهماهنگی وجود دارد (سیلز، ۲۰۰۱: ۱۰۱).

تحمیل سلطه فرهنگ و زبان فرانسه بر ملیت‌ها و اتنیک‌های موجود در فرانسه از نشانه‌های بارز همه قوانین اساسی فرانسه بوده است. به رسمیت شناختن حقوق فرهنگی و زبانی ملیت‌های بریتونی و کورسیکی در هیچ یک از قوانین اساسی ذکر نشده است. حقیقت این است که دولت لیبرال نتوانسته در قبال مشکلات جوامع متکثر موضع بی‌طرفانه داشته باشد و اگر هم نتوانسته در مسائلی مثل دین و نژاد بی‌طرف باشد، نتوانسته در قبال مسئله اختلافی مانند زبان هم عین بی‌طرفی خود را حفظ کند (Choudhry, 2008: 11).

البته فرانسوی‌ها در مورد «شهروندی فرانسه» شیوه خاصی را پیموده‌اند (جار، ۱۹۹۹: ۱۷۲-۱۷۱) زیرا داشتن ملیت فرانسوی را مربوط کرده‌اند به احساس یک فرد، نسبت به ملیت فرانسوی به‌عنوان تنها معیار اساسی تعلق به ملیت فرانسه، قطع نظر از اینکه آن فرد با چه زبانی تکلم می‌کند. این مدل از به‌حاشیه‌راندن و ادغام و یکسان‌سازی، در کاهش دادن تعدد زبانی و قومی‌ای که فرانسه در قرن‌های گذشته داشته است تا حد زیادی کامیاب بوده است، ولی انتقال این مدل به قوانین اساسی کشورهای دیگر جهان که تحت تأثیر قانون اساسی فرانسه بوده‌اند، در اعمال تجربه فرانسه برای هضم و ذوب‌ساختن اقلیت‌ها در آن کشورها، کامیابی و موفقیتی را که در کشور مادر یعنی فرانسه داشته، در آن کشورها نداشته است.

گسترش ارزش‌های لیبرال دموکراسی مثل آزادی و برابری در اروپا، در موفقیت تجربه دولت-ملت‌سازی و یکسان‌سازی بسیاری از هویت‌ها و گروه‌های متعدد در هویت جامعه واحد، کمک زیادی کرد، زیرا ایجاد دولت قانون و آزادی فردی و دولت مدنی سکولار لیبرال، فشار اختلافات و تضادهایی را که مشخصه جوامع متکثر در اروپای غربی بود، کاهش داد، ولی با انتقال این مدل یعنی مدل دولت-ملت، به اروپای شرقی و کشورهای شرقی بدون وجود ارزش‌ها و فرهنگ لیبرال دموکراسی نهادینه‌شده در این کشورها، تطبیق یا کاربرد آن در این جوامع متکثر قومی و اتنیکی با مشکل مواجه گردید.

سازمان‌دهی قانون اساسی برای مشکل تکثر اجتماعی در کشورهای جهان سوم با چالش‌هایی مواجه شد که در زادگاه اصلی آن در اروپا و آمریکا مواجه نبود، زیرا بعد از اشغال و استعمار این کشورها از سوی کشورهای بزرگ (فرانسه و بریتانیا) استعمارگران با واقعیت ساختار به‌شدت متکثر این جوامع و چگونگی مدیریت آن‌ها مواجه شدند. میراث سیاسی و نهادی غالب در آن زمان چیزی غیر از مدل دولت-ملت مرکزی و تحمیل فرهنگ اکثریت بر اقلیت و ذوب‌ساختن اقلیت در درون جامعه بزرگ‌تر نبود (سیلز، ۲۰۰۱: ۸۹).

با همین روش دولت-ملت‌سازی مبتنی بر یکسان‌سازی، بریتانیایی‌ها به مصری‌ها نیز در نوشتن قانون اساسی ۱۹۲۳ کمک کردند با اینکه یک‌چهارم ساکنان مصر از قبطی‌های مسیحی و نوبی‌ها تشکیل می‌شد. همین حالت در هنگام نوشتن قانون اساسی عراق در سال ۱۹۲۵ نیز صادق بود و همین فضا بر نوشتن قانون اساسی ترکیه در ۱۹۲۴ نیز وجود داشت. در همه این قوانین اساسی تمایل روشنی وجود داشت برای به‌حاشیه‌راندن و سرکوب تعدد



قومی، اتنیکی و دینی در جامعه و ایجاد نهادهای سیاسی و قانون اساسی‌ای که هدف آن‌ها هضم‌ساختن گروه‌های متکثر اجتماعی در فضای غالب و مسلط ملیت واحد بود. این مدل از ساختار قانون اساسی چون با ساختار کثرت‌گرایی اجتماعی، فرهنگی و قومی کشورهای یادشده سازگار نبود، در ایجاد ثبات در این جوامع و کشورها هیچ کمکی نکرد، بلکه بسیاری از این کشورها به دلیل همین ناسازگاری، شاهد ناپایداری سیاسی و اجتماعی خطرناک بودند.

ناکامی این قوانین اساسی در ساختن جوامع دموکراتیک پایدار و قدرت سیاسی مشروع برخوردار از رضایت و پذیرش همه اقشار شهروندان جوامع کشورهای جهان سوم، تنها محصول سوءنیت این حکومت‌ها در قبال اقلیت‌ها و اقوام نبود، بلکه سازمان‌دهی قانون اساسی این جوامع با واقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، اتنیکی و نهادی این جوامع سازگاری نداشت. حل مسائلی مانند تسلط یک «اقلیت قومی» بر اکثریت، مثل حالتی که در آفریقای جنوبی و عراق قبل از ۲۰۰۳ وجود داشت و یا تسلط یک «اکثریت قومی» که اقلیت‌ها را تحت فشار قرار داده و به حاشیه رانده است، چنان‌که در ایرلند و ترکیه چنین بود، در دستور کار آکادمیک فرایندهای قانون اساسی قرار نگرفتند، زیرا این مشکلات از این دست‌ورالعمل‌ها بیگانه بودند (Choudhry, 2008: 10). و لذا برای حل آن‌ها هیچ کوششی در قانون اساسی صورت نگرفت.

از طرف دیگر وثیقه حقوق با گرایش لیبرالیستی نمی‌توانست حمایت قانون اساسی از اقلیت‌ها و اتنیک‌ها در جوامع متکثر را فراهم سازد. هرچند فلسفه این وثیقه این است که عاری از تمایلات نژادی، اتنیکی و دینی باشد و حق اولویت به «هویت ملی» قائل شود، ولی مشکل انحصار و تسلط دولت بر قوه قضائیه و فقدان قوه قضائیه مستقل در اکثر جوامع متکثر در کشورهای در حال توسعه، به تقلیل نقش و اهمیت وثیقه حقوق قانون اساسی در حمایت از حقوق بنیادی اقوام در این جوامع انجامید.

بدین ترتیب نظر به سلطه سیاسی و فرهنگی قومیت غالب و به دلیل نبود فعالیت قوه قضائیه در حمایت از حقوق بنیادی شهروندان، فاصله بین متون انتزاعی قانون اساسی مرتبط به حقوق و واقعیت‌های تطبیق عملی آن افزایش یافت و نتیجه این شد که عدالت مورد اشاره قانون اساسی به‌ندرت توانست که از برخورد نابرابر و غیرطبیعی با ملیت‌ها در کشورهای متکثر در حال توسعه، جلوگیری کند (Choudhry, 2008: 11)

فصل دوم

تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های سیاسی فدرال

مقدمه

دولت‌ها در مورد سازمان‌دهی پدیده تکثر و تنوع اجتماعی، در نظام قانون اساسی خود، بسیار متفاوت هستند، زیرا کشورها چارچوب‌های نهادی و قوانین اساسی متفاوتی دارند. به‌عنوان مثال چارچوب سیاسی و قانون اساسی کشورهای فدرال با توجه به اینکه قدرت را بین مرکز و ایالات توزیع می‌کنند و به واحدهای عضو فدرال، استقلال بیشتر می‌دهند، طرز خاصی از تنظیم قانون اساسی را اعمال می‌کنند که بسیار متفاوت است با آنچه در دولت‌های بسیط تک‌ساخت دیده می‌شود، زیرا در دولت‌های تک‌ساخت، امکان اعطای خودمختاری به جوامع متکثر بسیار اندک و دشوار است و به ترتیبات و سازوکارهای قانونی خاصی نیاز دارد.

بااینکه نظام فدرال در آغاز در جوامعی ظهور کرد که تکثر و تنوع زیادی نداشتند، مانند ایالات متحده آمریکا، ولی تجربیات فدرالی مابعد تجربه آمریکا، مانند تجربه سوئیس (۱۸۴۸) و کانادا (۱۸۶۷) بنیاد محکمی را برای تطبیق فدرالیسم در تنظیم امور ملیت‌های مختلف و اتنیک‌های متعدد پی‌ریزی کردند.

استفاده از الگوی فدرالی برای مدیریت و حل مشکل تنوع اجتماعی، در نیمه دوم قرن ۲۰ و دهه نخست قرن ۲۱ ابعاد گسترده‌تری پیدا کرد. در این مدت دنیا شاهد رویکرد چشمگیر و توجه فزاینده‌ای به سمت وضع قوانین اساسی فدرال و بنیان‌گذاری نظام فدرال به‌عنوان یک روش برای حل مشکل تکثر ملی و اتنیک‌ی بود.

تشکیل نظام‌های فدرال در هند (۱۹۴۹)، مالزی (۱۹۶۳)، نیجریه و اسپانیا (۱۹۷۸)، بلژیک (۱۹۹۴)، آفریقای جنوبی (۱۹۹۶) و عراق (۲۰۰۵) نمونه‌های زنده‌ای برای نشان دادن فرصت‌ها و امکانات موجود در نظام فدرال در حل مشکل تنوع و تکثر اجتماعی هستند.

اکثر این تجربیات، در زمینه مدیریت این مشکل و ایجاد یک محیط سیاسی مناسب و سازگار برای همزیستی بین جوامع، تجربیات موفقی هم بوده‌اند.

در این فصل دو تجربه متفاوت از چگونگی سازمان‌دهی نظام قانون اساسی برای جوامع متکثر را که از الگوی فدرالیسم برای حل مشکل تنوع اجتماعی بهره گرفتند، مورد مطالعه قرار می‌دهیم: یکی جمهوری آفریقای جنوبی و دیگری بلژیک. مبحث اول را به تنظیم قانون اساسی برای پدیده جامعه متکثر در آفریقای جنوبی و مبحث دوم را به بررسی تجربه بلژیک در زمینه حل مشکل تنوع و تکثر اختصاص داده‌ایم و در مبحث سوم یک مطالعه تطبیقی و مقایسوی بین این دو تجربه انجام خواهیم داد.

مبحث اول - تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در آفریقای جنوبی

جمهوری آفریقای جنوبی کشوری است که علی‌رغم اینکه در قانون اساسی ۱۹۹۶ خود به صراحت از فدرالیسم نام نبرده است، ولی از اصول و مظاهر فدرالی به وفور استفاده کرده است. این حالت یعنی تصریح نکردن به نظام فدرال در قانون اساسی تنها محدود به آفریقای جنوبی هم نیست. برخی از کشورهای دیگر مانند اسپانیا و سودان هم از جهت تقسیم قدرت بین مرکز و ایالات و ایجاد مناطق خودمختار، نظام‌های فدرال دارند ولی به دلایل سیاسی‌ای که فرصت ذکر آن‌ها نیست، قوانین اساسی آن‌ها به نظام فدرال تصریح نکرده است.

مطلب اول - جامعه و دولت در آفریقای جنوبی

برای بررسی جامعه و دولت در آفریقای جنوبی این مطلب را در طی دو قسمت ذیل توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - فشرده‌ای از تاریخ سیاسی جمهوری آفریقای جنوبی

تاریخ جمهوری آفریقای جنوبی از آغاز عصر جدید، به حرکت اکتشافات جغرافیایی و پیامدهای آن یعنی دوره اشغال و استعمار کشورها توسط دولت‌ها و امپراتوری‌های اروپایی پیوند خورده است.

گروه‌های قومی بوشمن، خوی‌خوان و بانتو از بیش از دو هزار سال پیش در سرزمینی که امروز به نام آفریقای جنوبی شناخته می‌شود، زندگی می‌کردند (حسن، ۱۹۹۶: ۱۵). با آمدن اروپایی‌ها در پایان قرن ۱۵ بافت جمعیتی این منطقه تغییر کرد و فصل جدید تاریخ سیاسی آفریقای جنوبی آغاز شد.

اروپایی‌ها به رهبری واسکو دو گاما در سال ۱۴۹۷ راه دریایی دماغه «امید نیک» را کشف کردند و این آغاز حضور اروپا در آفریقای جنوبی بود (حسن، ۱۹۹۶: ۱۶) و چون این منطقه در بین اروپا و هند قرار داشت، آفریقای جنوبی برای نیروهای دریایی اروپایی که برای رسیدن به هند تلاش داشتند، به یک ایستگاه اصلی تبدیل شد.

هلندی‌ها اولین اروپایی‌هایی بودند که در آفریقای جنوبی ساکن شدند و در سال ۱۶۵۲ اولین مرکز تجارتی را در خلیج تیبل در آفریقای جنوبی برپا داشتند (القیسی و آخرون، ۱۹۸۹: ۴۰۸). تعداد هلندی‌های ساکن در منطقه کیپ و دره رودخانه ایرست در پایان قرن ۱۸ به ۱۵ هزار نفر رسید (جیسون، ۲۰۰۲: ۴۱). بعد از هلندی‌ها اروپایی‌های دیگری از کشورهای مختلف مخصوصاً از لهستان، آلمان و پرتغال نیز به آفریقای جنوبی سرازیر شدند. بعد از سپری شدن بیش از دو‌یست سال از سکونت هلندی‌ها در آفریقای جنوبی، برای آنان احساس وابستگی به آفریقای جنوبی پدیدار شد و آنان خود را «آفریکانس» یعنی زاده‌شده‌های آفریقا نامیدند و همچنین از قرن ۱۹ خود را بوئر (boer) می‌نامیدند که به زبان آفریکان به معنای کشاورز است (Horowitz, 1991: 24)

بریتانیایی‌ها از اواخر قرن ۱۸ با نفوذ هلندی‌ها در آفریقای جنوبی به رقابت پرداختند و بعد از کنفرانس وین در سال ۱۸۱۵ بریتانیایی‌ها بر کیپ (دماغه امید نیک) تسلط یافتند و هلندی‌ها مجبور شدند به شمال شرق (اقلیم ناتال) مهاجرت کنند و در آنجا با قبایل زولو درگیر شدند و بر منطقه تسلط یافتند. ولی بریتانیایی‌ها در سال ۱۸۳۴ در همانجا نیز هلندی‌ها را تعقیب کرده و مجبور به کوچ به شمال کردند که سرانجام آفریکان‌ها در آنجا مستقر شدند (القیسی و آخرون، ۱۹۸۹: ۴۰۸).

بعد از جنگ (۱۹۰۲-۱۸۹۹) دو طرف توافق کردند که آفریکان‌ها از انگلیس تبعیت کنند، مشروط به اینکه به‌طور فعال در حاکمیت مشارکت داشته باشند (فلیفل، ۲۰۰۰: ۱۶۰). در سال ۱۹۱۰ هر دو ایالت بریتانیایی (کیپ و ناتال) با دو ایالت ترنسوال و اورنج که تابع آفریکان‌ها یعنی هلندی‌ها بودند متحد شدند و اتحادیه آفریقای جنوبی را تشکیل دادند (حسن، ۱۹۹۶: ۸۳).

در این دوره مهاجران آسیایی نیز به‌طور گسترده استخدام شدند. هلندی‌ها از جزیره جاوا اندونزیایی‌ها را جذب کردند و همچنین تعداد زیادی از هلندی‌ها را که بعدها به رنگین‌پوست‌ها معروف شدند و به این ترتیب در ساختار متنوع باشندگان آفریقای جنوبی، ملیت‌ها و ادیان جدیدی افزوده شدند که تنوع جامعه را بیشتر ساخت.

نام اتحادیه آفریقای جنوبی تا سال ۱۹۶۱ پابرجا بود و در این سال این اتحادیه به جمهوری آفریقای جنوبی تغییر نام یافت و از ویژگی‌های این دوره، تطبیق نظام تبعیض

نژادی یا آپارتاید بر ضد آفریقایی‌های سیاه‌پوست است، تا اینکه در سال ۱۹۹۴ رژیم آپارتاید به‌طور رسمی پایان یافت و در آفریقای جنوبی نظام سیاسی و قانون اساسی جدید مبتنی بر عدالت، دموکراسی و نظام فدرال حاکم گردید.

قسمت دوم - جامعه متکثر در آفریقای جنوبی

مهاجرت اروپایی‌ها از نیمه‌های قرن ۱۷ به آفریقای جنوبی و ساکن شدن آنان و جلب تعداد زیادی از مهاجران آسیایی به این منطقه، تأثیر زیادی بر تنوع دینی و زبانی کنونی در آفریقای جنوبی بجا گذاشت.

در سال ۲۰۰۱ و مطابق سرشماری رسمی جمعیت کشور، تعداد ساکنان آفریقای جنوبی به ۴۴,۸۱۹,۷۷۸ نفر بالغ گردید (آمار رسمی آفریقای جنوبی، ۲۰۰۱) که بین سیاه‌پوستان، سفیدها و رنگین‌پوست‌ها یا دورگه‌ها و همچنین بین مسیحیان و سایر ادیان تقسیم می‌گردید.

برای بیان وسعت تکثر و تنوع در جمهوری آفریقای جنوبی، موضوع را در چند بخش جداگانه توضیح می‌دهیم:

اول - تنوع نژادی و قومی در آفریقای جنوبی

جامعه آفریقای جنوبی از سه نژاد اصلی تشکیل می‌شود که عبارت هستند از: سیاهان، سفیدها و رنگین‌پوست‌ها. سیاهان باشندگان اصلی کشور هستند که اکثریت جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند. مطابق سرشماری سال ۲۰۰۱ شمار سیاهان به ۳۵,۴۱۶,۱۱۶ نفر یعنی ۷۹٪ کل جمعیت کشور هستند که با نسبت‌های متفاوت در سرتاسر کشور تقسیم شده‌اند.

اما سفیدها اروپایی هستند که به‌طور عمده از هلندی‌ها، آلمانی‌ها، لهستانی‌ها و ایتالیایی‌ها - که همگی آفریکانس نامیده می‌شوند - و از بریتانیایی‌ها تشکیل شده‌اند. آنان در هنگام سفرهای اکتشافی و استعماری به آفریقای جنوبی آمدند و تا سال ۱۹۹۴ در کشور حکومت کردند و بر اساس سرشماری ۲۰۰۱ به ۴,۲۹۳,۶۴۰ نفر یعنی ۹.۶٪ مجموع نفوس کشور بالغ می‌شوند و به‌طور عمده در ایالت کیپ و گائوتنگ ساکن هستند.

اما رنگین‌پوست‌ها کسانی هستند که از آسیا و به‌طور خاص از اندونزی برای کار آمدند. برخی از قبایل کوچ‌نشین هم تحت نام همین گروه قرار می‌گیرند. اکثریت این گروه در کیپ شمالی و غربی زندگی می‌کنند و شمار آنان به ۳,۹۹۴,۵۰۵ نفر یعنی ۸.۹٪ کل جمعیت را تشکیل می‌دهند و شمار هندی‌ها هم ۱,۱۱۵,۴۶۷ نفر هستند که ۲.۵٪ جمعیت کشور هستند.

دوم- تنوع زبانی در آفریقای جنوبی

تنوع و تعدد زبانی در آفریقای جنوبی پیچیده‌تر از تنوع نژادی است زیرا همه نژادهای اصلی کشور به زبان‌های متعدد سخن می‌گویند و تقسیمات نژادی و قومی با تقسیمات زبانی مطابقت ندارد.

اکثر باشندگان آفریقای جنوبی از نژاد سیاه هستند که به زبان‌های مختلف سخن می‌گویند. رایج‌ترین این زبان‌ها عبارت است از: اسی‌زولو (isizulu) که ۲۳٪ از ساکنان آفریقای جنوبی از گویشوران همین زبان هستند و به‌طور عمده در ایالت زولو-ناتال سکونت دارند. بعد از آن زبان اسی‌خوسا (isixosa) است که ۱۷.۶٪ جمعیت با آن سخن می‌گویند و به‌طور عمده در ایالت کیپ شرقی ساکن هستند. سپس زبان سی‌پیدی است با ۹.۴٪ و سی‌تسوانا با ۸.۲٪ و سی‌سوتو با ۷.۹٪ و ئیک‌سونک با ۴.۴٪ و چپویندا با ۲.۵٪ گویشور از کل جمعیت کشور (آمار رسمی آفریقای جنوبی، ۲۰۰۱).

اما سفیدها به انگلیسی و آفریکانی سخن می‌گویند. آفریکان‌ها ۱۳.۳٪ و انگلیسی‌ها ۸.۲٪ ساکنان هستند که رنگین‌پوست‌ها و هندی‌ها را هم شامل می‌شوند.

سوم- تنوع دینی در آفریقای جنوبی

دین اصلی در جامعه آفریقای جنوبی مسیحیت است و سایر ادیان مثل بت‌پرستی، اسلام، هندو و یهودی در رده دوم قرار دارند. ۶۷٪ باشندگان آفریقای جنوبی مسیحی هستند که به پیروان کلیسای مانیس‌تریم (۵۳٪) و کلیسای مستقل (۱۴٪) تقسیم می‌شوند. بت‌پرستی هم با داشتن ۲۴٪ جمعیت، حضور چشمگیر دارد و بعد از آن اسلام با ۳٪ و یهود با ۱٪ و هندو هم با ۱٪ در مراحل بعدی قرار دارند.

ویژگی متنوع و کثرت‌گرای جامعه در آفریقای جنوبی به صورت بسیار واضح در همه هفت ایالت تشکیل‌دهنده جمهوری، انعکاس یافته است. علی‌رغم اینکه سیاهان در کشور اکثریت هستند، اما تقسیمات دیگر مخصوصاً تقسیمات زبانی تنوع را در درون جامعه در میان سیاهان و سفیدها به صورت مساوی افزایش داده است. ایالت کوا زولو دارای اکثریت سیاه است، ولی بخش اعظم آنان از گویشوران زبان اسی‌زولو هستند و تمایلات استقلال‌طلبانه دارند.

رنگین‌پوست‌ها در کیپ شمالی (۵۲٪) و کیپ غربی (۵۴٪) اکثریت را تشکیل می‌دهند و سیاهان در دو ایالت کیپ غربی (۲۶٪) و کیپ شمالی (۳۵٪) در اقلیت هستند، در حالی که کیپ شرقی با اکثریت سیاه به زبان اسی‌خوسا سخن می‌گویند و منازعات طولانی و خونین با همسایگان خود از سیاهان زولو داشته‌اند.

این هویت متنوع در شهرهای بزرگ نیز دیده می‌شود. در شهر جوهانسبورگ، پایتخت اقتصادی کشور، سیاهان ۷۳٪ جمعیت را تشکیل می‌دهند، اما سفیدها ۱۶٪ و رنگین‌پوست‌ها ۶٪ و هندی‌ها ۴٪ هستند (آمار رسمی آفریقای جنوبی، ۲۰۰۱).

این تنوع گسترده قومی، زبانی و دینی در آفریقای جنوبی، کشور را در طول تاریخ جدید آن، با جنگ‌ها و منازعات داخلی زیاد و رژیم‌های نژادپرست و دیکتاتور مواجه ساخت. اما با واردشدن کشور به دوره دموکراسی بعد از وضع قانون اساسی موقت در سال ۱۹۹۳ و بعد هم قانون اساسی دائمی در سال ۱۹۹۶، آفریقای جنوبی دارای نظام سیاسی و قانون اساسی‌ای مبتنی بر کثرت‌گرایی شد و حقوق فرهنگی و زبانی افراد و گروه‌ها را به رسمیت شناخت و از یک نوع نظام سیاسی و اداری مبتنی بر فدرالیسم و لایه‌های متعدد حکومتی برخوردار گردید.

مطلب دوم- ساختار قانون اساسی جامعه متکثر در قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی

برای بیان موضع قانون‌گذار قانون اساسی آفریقای جنوبی در قبال تکثر اجتماعی، این مطلب را در ضمن چند قسمت توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - پروسه تدوین قانون اساسی ۱۹۹۶

نظام آپارتاید در آفریقای جنوبی بر اساس قانون اساسی ۱۹۶۱ اشتراک سیاهان و رنگین‌پوست‌ها را در حکومت و پارلمان، ممنوع قرار داده بود و پارلمان و قوه مجریه به‌طور کامل و انحصاری در اختیار اقلیت سفیدپوستان قرار داشت. در سال ۱۹۸۳ قانون اساسی آفریقای جنوبی تعدیل شد و به موجب تعدیل جدید، رنگین‌پوست‌ها برای اولین بار در پارلمان راه یافتند، در حالی که این حق برای سیاهان یعنی اکثریت جمعیت کشور داده نشد ولی در پایان دهه ۸۰ و آغاز دهه ۹۰ حکومت سفیدپوستان به رهبری دی کلرک دریافت که با این وضعیت نمی‌توانند به حکومت ادامه بدهند. از این رو به سیاهان و احزاب آنان اجازه داده شد که به‌طور رسمی فعالیت سیاسی داشته باشند و در این زمان بود که مرحله جدیدی از تاریخ کشور با تدوین قانون اساسی موقت در سال ۱۹۹۳ و سپس وضع قانون اساسی دائمی در سال ۱۹۹۶ آغاز گردید. به موجب قانون اساسی جدید، آفریقای جنوبی دارای دولت دموکراتیک پارلمانی شد که به همه اقوام و زبان‌ها اجازه می‌داد که در قدرت شریک شوند (The Constitution of the Republic of South Africa, 1996: 42-45).

برای تدوین قانون اساسی جدید حکومت کلرک، مخالفان اصلی یعنی حزب کنگره ملی آفریقا (ANC) و احزاب دیگر را به‌منظور تشکیل حکومت ائتلافی و وضع اصول اولیه قانون اساسی آفریقای جنوبی به مذاکره دعوت کرد. بعد از مذاکرات سخت و سنگین بین همه احزاب، قانون اساسی موقت ۱۹۹۳ تصویب شد. این قانون با اینکه موقت بود، اما بسیاری از اصول اساسی آن پایه و اساس قانون اساسی دائمی ۱۹۹۶ را تشکیل داد (مرکز الدراسات الاستراتیجیه، ۱۹۹۸: ۴۱).

قانون اساسی موقت، سیستم لیبرال دموکراسی و نظام نمایندگی تناسبی را پایه‌گذاری کرد و همچنین قوه مقننه‌ای مرکب از دو مجلس و دادگاه قانون اساسی را تشکیل داد. الزام این قانون اساسی بر تشکیل دولت ملی متشکل از همه احزابی که ۲۰ کرسی پارلمان یا ۵٪ مجموع کرسی‌ها پارلمان را به دست آورده باشد، از نقاط بسیار مهم آن بود (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 1993: 2-88). همچنین این قانون اساسی اجازه می‌داد که هر حزبی که بیش از ۸۰ کرسی پارلمان را به دست بیاورد، سمت معاون رئیس جمهور به او تعلق بگیرد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 1993: 2-88).

84: 1993, Art: Africa). بدین ترتیب قانون اساسی مذکور نظام جدید سیاسی و مبتنی بر قانون اساسی را بنیان نهاد که اکثریت گروه‌های قومی، زبانی و دینی را در بر می‌گرفت.

مسئولیت مهمی که قانون اساسی ۱۹۹۳ به آن پرداخت، بازترسیم مرزهای ایالات در آفریقای جنوبی و تقسیم آن‌ها به ۹ ایالت به جای ۴ ایالت قدیمی بود. مرزهای ایالات بر اساس تحولات اقتصادی و برنامه‌های توسعه ترسیم شد و نه بر اساس قومی و زبانی، ولی تصریح شد که سفیدها در آینده می‌توانند دولت‌های مستقل داشته باشند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 1993: 124).

به خاطر جلب رضایت تندروان سفید و سیاهان زولو که بر فدرالیسم و حق تعیین سرنوشت اصرار داشتند، قانون اساسی برای آنان حق داد که قوانین اساسی ایالتی خود را تصویب کنند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 1993: 160) و برای حق تعیین سرنوشت، پارلمان ایالتی خود را تأسیس نمایند و صلاحیت وضع مالیات را داشته باشند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 1993: 184).

ولی مهم‌ترین دستاورد این قانون اساسی که اساس قانون اساسی ۱۹۹۶ را تشکیل می‌داد، وضع ۳۴ اصل اساسی بود که واضعان قانون اساسی ۱۹۹۶ را ملزم می‌ساخت که در هنگام تدوین قانون اساسی، آن‌ها را رعایت کنند. مهم‌ترین این اصول موارد ذیل بود:

۱. تشکیل پارلمان با دو مجلس (پارلمان دو اطاقه) (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 1993: 36).

۲. تصویب قانون اساسی جدید با موافقت دو سوم آرا و تأیید دادگاه قانون اساسی مطابق آن را با اصول اساسی سی‌وچهارگانه (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 1993: 71).

۳. به رسمیت شناختن تنوع و تکثر فرهنگی و زبانی و حمایت و رشد آن (اصل ۱۱).

۴. حق گروه‌ها در تعیین سرنوشت در مورد مسائل مرتبط به زبان و فرهنگ و تشکیل سازمان‌ها و جمعیت‌های مخصوص به آن‌ها (اصل ۱۲).

۵. حمایت از منزلت رهبری‌های سنتی (اصل ۱۳). این اصل مربوط به پادشاه زولو بود.

۶. تصویب اکثریت خاص برای تعدیل قوانین اساسی (اصل ۱۴).
 ۷. تقسیم سطوح قدرت سیاسی به سه سطح ملی، ایالتی و محلی (اصل ۱۵).
 ۸. محدود ساختن قدرت حکومت ملی و حکومت ایالتی در قانون اساسی و تعیین اختیارات و صلاحیت‌های آنان و در نظر گرفتن اکثریت‌های بالا در قانون اساسی برای تعدیل صلاحیت‌های ایالت‌ها و ضرورت اهتمام به آرای ایالت (اصل ۱۸).
 ۹. ضرورت ابقای دولت ملی ائتلافی تا اپریل ۱۹۹۹ (اصل ۳۲).
 ۱۰. اعطای حق تعیین سرنوشت برای گروه‌های دارای وحدت فرهنگی و زبانی (اصل ۳۴).
 ۱۱. تطبیق نظام نمایندگی تناسبی در انتخابات (اصل ۸).
- با تصویب قانون اساسی ۱۹۹۳ و تشکیل دولت وحدت ملی، در سال ۱۹۹۴ انتخابات برای انتخاب اعضای مجلس مؤسسان قانون اساسی برای تدوین قانون اساسی دائمی برگزار گردید و ۴۹۰ نفر از احزاب و جوانب مختلف انتخاب شدند و رئیس حزب کنگره ملی آفریقا رئیس مجلس تعیین شد. مجلس مؤسسان کمیته قانون اساسی را برای بحث در مورد مسائل کلیدی ایجاد کرد (Constitution News, 1996. No: 4).
- در ماه مارچ ۱۹۹۵ حزب کنگره ملی آفریقا که از اکثریت سیاه‌پوستان نمایندگی می‌کرد، برای روشن شدن افکار درباره قانون اساسی، کنفرانسی را در این باره برگزار کرد. توجه اصلی در این کنفرانس بر این بود که در تدوین و تصویب قانون اساسی جدید، نباید به ائتلاف‌های دولتی مقید بود، بلکه باید بر حقوق فردی و رشد اقتصادی و حکومت‌های تعاونی ایالتی تمرکز صورت بگیرد (Constitution News, 1996. No: 3).
- به تعقیب آن و بعد از اینکه هیئت‌های تدوین قانون اساسی به همه ۹ ایالت سفر کردند و نظریات توده‌های مردم درباره چگونگی تنظیم و تدوین قانون اساسی را به دست آوردند، اولین مسوده قانون اساسی در اپریل ۱۹۹۵ نوشته شد.
- در مسوده قانون اساسی بین حزب انکاتا نماینده قوم زولو و حزب ملی نماینده سفیدپوستان و حزب کنگره ملی آفریقا نماینده اکثریت سیاهان، نقاط اختلافی نیز وجود

داشت و به همین جهت در پایان ۱۹۹۵ مسوده قانون اساسی در ۴ میلیون نسخه برای عامه مردم و به ۱۱ زبان رسمی و با ذکر نقاط اختلافی چاپ و نشر شد.

مهم‌ترین نقاط مورد اختلاف مسائل زیر بود (Constitution News, 1996. No: 3):

۱. سرود ملی.

۲. زبان: همگی بر ۱۱ زبان رسمی در قانون اساسی توافق داشتند ولی اختلاف در مورد رتبه زبان‌های آفریکان و انگلیسی بود که در مورد رتبه زبان آفریکان از سوی سفیدها نظریاتی وجود داشت.

۳. درخواست برخی از گروه‌ها در مورد تطبیق نظام کرسی‌های سهمیه‌بندی‌شده یا «نظام کوتا»* و مخالفت کنگره ملی آفریقا با این نظر.

۴. اصرار حزب اقلیت سفید (حزب ملی NP) بر تضمین حق خودمختاری برای گروه‌های زبانی در امور فرهنگی و مخصوصاً در مسائل آموزش و زبان، توسط قانون اساسی در بخش منشور حقوق.

۵. تعدیل قانون اساسی: اینکه تعدیل قانون اساسی با چه فی‌صدی آرا به تصویب برسد بین نویسندگان آن اختلاف نظر وجود داشت. حزب ملی NP نماینده اقلیت سفید، بر سه‌چهارم آرای (۷۵٪) رأی‌دهندگان تأکید داشت اما حزب کنگره ملی آفریقا ANC بر اکثریت دوسوم برای تصویب تعدیل اصرار داشت (خالد، ۲۰۰۸: ۲۳).

در ماه می ۱۹۹۶ پارلمان آفریقای جنوبی با هر دو مجلس خود (مجلس ملی و مجلس اعیان) با آرای بیش از دوسوم اعضا، مسوده قانون اساسی را تصویب کرد با ذکر این مطلب که از ماه جنوری ۱۹۹۷ نافذ گردد. اکثر احزاب مخالف اصلی مانند کنگره ملی و حزب ملی

* مترجم: این همان نظامی است که برای گروه‌های خاص مانند زنان یا اقلیت‌ها، سهمیه خاصی به‌عنوان تبعیض مثبت و به‌منظور فراگیر ساختن نمایندگی و جلب رضایت همه گروه‌ها در قدرت در نظر گرفته می‌شود. در افغانستان دوره جمهوری برای حضور زنان در پارلمان چنین امتیازی در نظر گرفته شده بود. هدف از نظام کوتا quota system رفع بی‌عدالتی یا محرومیت تاریخی، ارتقای فراگیری اجتماعی، افزایش تنوع و تضمین عدالت برای گروه‌های خاص اجتماعی است.

سفید با این قانون اساسی موافقه کردند، جز حزب انکاتا (نماینده زولو) که به خاطر نادیده‌گرفته‌شدن پیشنهاد آن در مورد حکومت ایالتی و فدرالیسم، در رأی‌گیری اشتراک نکرد (Van Rooyen, 2006: 8).

مسوده قانون اساسی سپس از طرف پارلمان به رئیس دادگاه قانون اساسی فرستاده شد تا مطابقت آن با ۳۴ اصل مندرج در قانون اساسی ۱۹۹۳ مورد بررسی قرار گیرد. بعد از تأیید دادگاه قانون اساسی رئیس جمهور نلسون ماندلا در ۱۰/۱۰/۱۹۹۶ قانون اساسی را توشیح کرد و از ۴ فبروری ۱۹۹۷ نافذ گردید (خالد، ۲۰۰۸: ۲۶).

قسمت دوم - متن قانون اساسی

اول - دیباچه / مقدمه

در مقدمه قانون اساسی آفریقای جنوبی آمده است:

«ما ملت آفریقای جنوبی... با تکریم آنانی که به خاطر گسترش عدالت و آزادی در سرزمین ما رنج کشیدند و با احترام به آنانی که برای سازندگی و توسعه کشور ما تلاش کردند و با باور به اینکه آفریقای جنوبی ملک همه کسانی است که در آن زندگی می‌کنند و با وجود تنوع و تکثر خود، متحد هستند... این قانون اساسی را تصویب می‌کنیم برای تحقق اهداف ذیل:

۱. ترمیم شکاف‌های گذشته و تأسیس جامعه‌ای مبتنی بر ارزش‌های دموکراسی، عدالت اجتماعی و حقوق بشر.

۲. وضع بنیادهای لازم برای جامعه دموکراتیک و باز، به‌گونه‌ای که حکومت در آن برخاسته از اراده مردم باشد...»

در مقدمه قانون اساسی آفریقای جنوبی آمده است که «ما ملت آفریقای جنوبی ...» و این بدان معنی است که قانون اساسی به همه قومیت‌ها و زبان‌های متعدد در آفریقای جنوبی با نگاه «ملت واحد» نگریسته و آن را ملت آفریقای جنوبی نامیده است.

فقره خاص در مورد «تکریم آنانی که برای گسترش عدالت و آزادی رنج کشیدند» بدون اینکه نام ببرد اشاره روشن به اکثریت سیاهان دارد که از تبعیض نژادی رنج بردند و

همچنین فقره «احترام به کسانی که برای سازندگی و توسعه کشور تلاش کردند» اشاره به اقلیت سفید دارد که در گذشته و حال، مدیریت حیات اقتصادی کشور را به دوش داشتند. چنین پیدا است که قانون‌گذار تلاش کرده که بین دو گروه سیاه و سفید، یک نوع موازنه برقرار کند.

همچنین این مقدمه دیدگاه روشنی درباره اهداف قانون اساسی دارد که عبارت است از: ترمیم شکاف‌های اجتماعی که بر اساس نژادپرستی به وجود آمده بودند و ایجاد جامعه دموکراتیک و مبتنی بر اراده ملت یعنی همه ملت قطع نظر از نژاد و زبان. مفهوم «اراده ملت» بدان معنی است که قانون‌گذار در آفریقای جنوبی خواسته اظهار کند که ملت، یک ملت است و اراده اکثریت این ملت ایجاد دموکراسی در کشور است و بدین ترتیب زمینه‌ای برای سخن از وجود بیش از یک اراده برای بیش از یک ملت (دو نژاد یا دو زبان) وجود ندارد و این نزدیک به مفهوم دموکراسی‌های کلاسیک است و نه دموکراسی‌های توافقی.

دوم- شهروندی آفریقای جنوبی

قانون اساسی بر وجود «شهروندی مشترک» و تساوی حقوق و مزایای شهروندی برای همه شهروندان در آفریقای جنوبی تصریح می‌کند (The Constitution of the Republic of South Africa, 1996: 3 Act). تصریح بر «شهروندی مشترک» اشاره روشنی است به دیدگاه قانون‌گذار قانون اساسی مبتنی بر وحدت شهروندی و کوشش بر ایجاد و تثبیت این مفهوم، بدون در نظر گرفتن تعدد زبانی و اتنیکی به‌عنوان اساس شهروندی.

سوم- اصول اساسی و تأسیسی

۱. پرچم ملی آفریقای جنوبی: ماده ۵ قانون اساسی جمهوری، بیان می‌کند که پرچم دولت از شش رنگ تشکیل شده که عبارت است از: سیاه، طلایی، سبز، سفید، سرخ و آبی و این رنگ‌ها نماد تنوع زبانی و قومی جمهوری است.

۲. زبان‌های رسمی:

○ الف- قانون اساسی تصریح می‌کند که زبان‌های رسمی در کشور ۱۱ زبان است (سی‌پیدی، سی‌سوتو، سی‌تسوانا، سی‌سواتی، چویندی، اکسیتسوانجا، آفریکانس، انگلیسی،

ندی‌بیلی، اکسهوزا و ایزی‌زولو). این زبان‌ها در سرتاسر جمهوری رسمی هستند (The Constitution of the Republic of South Africa, 1996: Act (6) 1)

ب- فقره ۳ (ب) از ماده ۶ قانون اساسی تصریح می‌کند که حکومت‌های ملی و ایالتی می‌توانند هر یک از این ۱۱ زبان را استفاده کنند با در نظر گرفتن رسوم، عادات و جوانب عملی و هزینه‌ها و شرایط محلی و توازن بین نیازها و اولویت‌های همه ملت به‌عنوان یک کل یا مردم ایالت مربوطه، ولی در عین حال بر حکومت ملی یا حکومت‌های ایالتی است که برای اهداف حکومتی کمتر از دو زبان رسمی را استفاده نکنند.

ج- در فقره ۴ ماده ۶ آمده است که حکومت‌های ملی و ایالتی مسئول تنظیم و مراقبت از چگونگی استفاده از زبان‌های رسمی هستند و باید همه زبان‌های رسمی از درجه اعتبار یکسان برخوردار باشند. اعطای درجه اعتبار یکسان برای همه زبان‌های رسمی بدین جهت بود که گویشوران آفریکان (سفیدهای هلندی) مطمئن شوند که زبان انگلیسی بر زبانشان برتری و تسلط ندارد (The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, 4: Art(6)).

۳. **زبان‌های بومی:** زبان‌های بومی، زبان‌های قبایل کوچ‌نشین است که در معرض خطر انقراض قرار دارند. فقره ۲ ماده ۶ قانون اساسی تصریح می‌کند که دولت ملزم است اقدامات ضروری مثبت و عملی برای بهبود وضعیت این زبان‌ها و تلاش برای استفاده از آن‌ها به عمل آورد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(6): 1996, 2).

۴. **تشکیل شورای زبان‌های آفریقای جنوبی:** به جهت تقویت، رشد و احترام همه زبان‌های رسمی و بومی و زبان‌های دیگر فقره ۵ (ب-ج) همان ماده تصریح می‌کند که باید «شورای ملی زبان‌ها» تشکیل شود که متصدی تقویت و توسعه همه زبان‌ها در کشور باشد به شمول زبان‌هایی مثل عربی، عبری و سانسکریت که در برگزاری شعایر دینی استفاده می‌شوند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(6): 1996, 5).

چهارم- منشور حقوق

فصل سوم قانون اساسی که به منشور حقوق اختصاص یافته، سنگ پایه دموکراسی در آفریقای جنوبی است و حقوقی که در این فصل به‌عنوان منشور حقوق درج شده، از

حقوق اساسی و بنیادی می‌باشد و دولت مکلف به حمایت، تقویت و رعایت آن است (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(6): 1996, 7).

بارزترین مصادیق تصریح‌شده در منشور حقوق عبارت است از:

۱. حق برخورداری از حمایت مساویانه قانون و استفاده از آن: فقره ۳ ماده ۹ قانون اساسی تصریح می‌دارد بر اینکه دولت نباید هیچ نوع تبعیض ناعادلانه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر ضد افراد به سبب نژاد، طبقه اجتماعی، جنس، ریشه نژادی، رنگ، دین، عقیده، باورها، فرهنگ یا زبان یا مجموعه‌ای از این اسباب را اعمال نماید. بدین ترتیب قانون‌گذار قانون اساسی تلاش کرده است که حمایت قانونی از شهروندان آفریقایی جنوبی را بر اساس مساوات بین آنان اعلام نماید و از تکرار ستم‌هایی که به خاطر دین، نژاد یا زبان و غیره در گذشته صورت می‌گرفته، جلوگیری کند.

۲. آزادی دینی و آزادی باورها و آزادی ابراز نظر: در فقره ۱ ماده ۱۵ آمده است که این آزادی‌ها بر اساس قانون اساسی تضمین شده‌اند و همچنین برگزاری شعائر دینی در نهادهای دولتی مجاز است، مشروط بر اینکه قوانین مربوط به نظم رعایت شود و این شعائر به‌طور داوطلبانه، اختیاری و منصفانه برگزار گردد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(15): 1996, 2). به جهت تثبیت به رسمیت شناختن تکثر فرهنگی و دینی فقره ۳ (الف) ماده ۱۵ تصریح کرده است بر اینکه دولت از تصویب قوانین تعدد زوجات بر اساس سنت‌های عرفی یا شریعت یا احوال شخصیه یا قانون خانواده و تنظیم امور احوال شخصیه و خانواده بر اساس ادیان و رسوم عرفی، مانع نمی‌شود. این ماده از قانون اساسی تعدد سیستم حقوقی و قانون‌گذاری را در موضوعات خاص مربوط به احوال شخصیه مجاز می‌داند و از نگاه قانون اساسی مورد حمایت قرار می‌دهد.

۳. مسافرت و اقامت: ماده ۲۱ قانون اساسی آزادی در مسافرت در داخل و خارج کشور و اقامت در آن را حق هر شهروند می‌داند، برعکس قانون اساسی دوره آپارتاید که سیاهان را به بقا و اقامت در مناطق خاص خودشان مجبور می‌ساخت. این تأکید بدان جهت است که نظام تبعیض نژادی یا آپارتاید اماکن خاصی را برای سیاهان در نظر گرفته بود و آنان آزادی در مسافرت و اقامت در هر جای کشور را نداشتند.

۴. **ملکیت:** موضوع ملکیت و صلاحیت دولت در زمینه استملاک و کیفیت تعویض خسارت برای مالکان از مسائل اساسی در قانون اساسی ۱۹۹۶ است، زیرا نظام استعماری آپارتاید، سیاه‌پوستان را از اراضی‌شان محروم ساخته و اکثر زمین‌های قابل کشت، در ملکیت تنها اقلیت سفید قرار داشت. قانون‌گذار در فقرات نه‌گانه ماده ۲۵ به این موضوع پرداخته و کوشش کرده است که با اعاده توزیع اراضی برای سیاهان، توازن ایجاد کند، مخصوصاً با استرداد آن زمین‌هایی که بعد از جون ۱۹۱۳ تصرف شده بودند (فقره ۷) و یا پرداخت عوض عادلانه برای آنان. همچنین قانون در فقرات ۲ و ۴ این ماده، استملاک یا سلب ملکیت را ممنوع قرار داده است، مگر مطابق با احکام قانون و برای تأمین منافع عامه و با تعویض عادلانه.

۵. **زبان آموزش:** بر اساس فقره ۲ ماده ۲۹ قانون اساسی، زبان رسمی حکومت برای آموزش، زبان یا زبان‌های رسمی است که خود شخص انتخاب می‌کند و دولت برای تطبیق این حق و تضمین فعالیت آن می‌تواند بدیل‌های آموزشی را در نظر بگیرد، مثل ایجاد مکتب‌های مخصوص به زبان‌های رسمی‌ای که شهروندان انتخاب می‌کنند با رعایت انصاف و فایده عملی و اینکه بر اساس تبعیض نژادی ایجاد نشده باشند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(29): 1996, 2,3). وضع شرطی مانند فایده عملی و امکان عقلانی آموختن با زبان رسمی خاص، گویا یک مانع عملی است در برابر امکان و آزادی آموزش با همه زبان‌های رسمی (Andrews, بی‌تا).

۶. **تشکیل گروه‌های فرهنگی، زبانی و دینی:** فقره ۲ ماده ۳۱ برای گروه‌های فرهنگی، دینی یا زبانی اجازه داده است که برای سازمان دادن امور مربوط به خود، اتحادیه‌های فرهنگی، دینی و زبانی ایجاد کنند یا به آن‌ها بپیوندند و همچنین به این گروه‌ها حق داده است که شعایر دینی خود را برپا دارند و از زبان دینی خود استفاده کنند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(31): 1996, 1). البته علی‌رغم اینکه قانون اساسی به این گروه‌ها اجازه داده است که اتحادیه‌های فرهنگی، زبانی و دینی تأسیس کنند، ولی روشن است که این اتحادیه‌ها تنها سازمان‌های مدنی هستند، زیرا فقره ۱ (ب) همان ماده تصریح می‌کند بر «حق ایجاد اتحادیه‌های فرهنگی، دینی و زبانی و مانند آن‌ها از سازوکارهای جامعه مدنی...». منظور از اضافه کردن عبارت «و مانند آن‌ها از سازوکارهای جامعه مدنی...» روشن می‌گرداند که ماهیت این نوع اتحادیه‌ها ماهیت خالص مدنی است و

به معنای نهادها یا اتحادیه‌های سیاسی قانونی نیست. همچنین از نص ماده ۳۱ روشن است که این اتحادیه‌ها اساس و بنیاد فردی دارد و نه جغرافیایی یا اتنیکی مرتبط به ایالت و سرزمین معین.

پنجم - تشکیل ایالت‌ها

در قانون اساسی موقت، ایالت‌ها بر مبنای معیارهای اقتصادی و توسعه‌ای تشکیل شده بود و نه بر مبنای اتنیکی (The Constitution of the Republic of South Africa, 1993, 1-2: Art(124) و در قانون اساسی دائمی نیز به همان حالت خود باقی ماندند.

قانون‌گذار قانون اساسی در ماده ۱۲۴ قانون اساسی موقت به تعیین تعداد ولایات و تعیین مرزهای آن‌ها پرداخته بود و تعیین مرز بین ایالت‌ها بر اساس معیارهای توسعه‌ای و اقتصادی و در برخی از حالات بر اساس معیارهای اداری و تاریخی صورت گرفته بود، ولی علی‌رغم این وضعیت، مناطق زیادی در آفریقای جنوبی از جهت اینکه جزء کدام ایالت باشد، هم‌چنان محل اختلاف باقی مانده بودند. اما قانون اساسی برای حل این مشکل، مکانیسم مراجعه به آرای مردم از طریق رفراندوم را مطرح کرده بود. قانون اساسی موقت، این مناطق مورد اختلاف را مشخص هم کرده بود و هم کسب ۶۰٪ آرا را در رفراندوم معیار قرار داده بود (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(124): 1993, 2-3) و به همین جهت در زمان تصویب قانون اساسی جدید، اکثر این اختلافات مربوط به تعیین مرزها بین ایالاتی که در قانون اساسی موقت مشخص شده بودند، قبلاً حل شده بود.

مطابق ماده ۱۰۴ قانون اساسی، قوه مقننه ایالت صلاحیت دارد که با موافقت پارلمان ملی نام ایالت را تغییر دهد، اما در حالت تغییر مرزهای ایالت‌ها باید قانون اساسی تعدیل شود چون مرزها در قانون اساسی مشخص شده‌اند. در فقره ۳ ماده ۷۴ توضیح داده شده است که صلاحیت تغییر مرزهای ایالت‌ها مربوط به هر دو مجلس پارلمان ملی است که در مجلس شورای ملی (مجلس نمایندگان) با موافقه اکثریت دوسوم و در شورای ملی ایالت‌ها (مجلس دوم یا سنا) با حداقل ۶ رأی از مجموع ۹ رأی (۹ ایالت) صورت می‌گیرد. اما در حالت بروز نزاع مرزی بین دو یا چند ایالت، مرجع ویژه حل منازعه، دادگاه قانون اساسی است که حکمش در موضوع، نهایی است (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 167).

نکته قابل توجه این است که در معیارهای مشخص شده در ترسیم مرزهای ایالت‌ها و یا در فیصله منازعه مرزی بین ایالت‌ها، معیار اتنیکی در نظر گرفته نشده است. در منازعه مرزی بین ایالت کوا زولو با اکثریت گویشوران زبان زولو و ایالت کیپ شرقی با گویشوران زبان هوسا، دادگاه قانون اساسی حدود اتنیکی را بین دو طرف مورد توجه قرار نداد (Choudhry, 2008: 433) و امروزه شمار زیادی از مردم هوسا در داخل ایالت زولو زندگی می‌کنند باینکه زبان هوسا زبان مادری اکثریت رهبران حزب اصلی کشور (کنگره ملی آفریقا) و از آن جمله نلسون ماندلا است (Choudhry, 2008: 434).

ششم - ماهیت فدرالی دولت

باینکه قانون اساسی آفریقای جنوبی در هیچ یک از مواد خود به ماهیت فدرالی دولت اشاره نکرده است، ولی با مطالعه نهادها و دستگاه‌های حکومت و حالت دوگانه مجلس قانون گذاری و اجراءات ویژه تعدیل قانون اساسی، می‌توان به خوبی دریافت که دولت آفریقای جنوبی دارای نظام فدرال است، هرچند در برخی از حالات می‌توان آن را فدرال ناقص یا جزئی نیز نام گذاشت (Choudhry, 2008: 437).

معروف است که کشورهای فدرال به طور کامل مشابه همدیگر نیستند. ما فدرال‌های متقارن داریم و فدرال‌های نامتقارن (Asymmetrical). فدرال‌های چندقومی یا چندملیتی (Multinational) داریم و فدرال‌های غیرقومی (جغرافیایی). همچنین فدرال‌های تعاونی داریم و فدرال‌های رقابتی و... ولی در میان محققان فدرالیسم اجماع وجود دارد که فدرالیسم به طور عموم، دارای اصول و ویژگی‌های مشترک و مشخص است که می‌توان آن‌ها را چنین خلاصه کرد:

۱. اصول فدرالیسم: خودمختاری و اصل مشارکت. منظور از خودمختاری، استقلال واحدهای تشکیل دهنده دولت فدرال (ایالات و مناطق) در امور مخصوص به خود است با داشتن قانون اساسی ایالتی و قوای مقننه و مجریه خاص و نظام قضایی و مالی ویژه خود (مولود، بی‌تا: ۲۸۰-۲۶۲). اما منظور از اصل مشارکت این است که واحدهای تشکیل دهنده دولت فدرال، در اتخاذ تصمیمات در مرکز کشور، باید مشارکت داشته باشند از طریق مجلس قانون گذاری ای که از ایالات نمایندگی می‌کند (مجلس سنا یا مجلس ایالات و یا هر نام

دیگر) و همچنین وضع شرایط خاص و اکثریت‌های خاص و بلند در تعدیل قانون اساسی فدرال (سلیمان، ۱۹۹۱: ۴۰).

۲. ویژگی‌های نظام فدرال. مهم‌ترین ویژگی‌های مشترک نظام‌های فدرال عبارت است از: داشتن قانون اساسی مکتوب و سخت یا انعطاف‌ناپذیر؛ برتری و حاکمیت قانون اساسی بر همه دستگاه‌ها و واحدهای دولتی؛ تقسیم سطوح حکومت به دو لایه مرکزی و ایالتی و یا سه لایه با اضافه حکومت محلی؛ داشتن دو مجلس قانون‌گذاری و همچنین داشتن دادگاه خاص قانون اساسی و حل منازعات بین ایالات یا بین مرکز و ایالات از طریق این دادگاه (مولود، بی‌تا: ۲۵۴-۲۳۹).

چنین پیدا است که تقسیم روشن صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی و استناد این تقسیم به قانون اساسی و نه به قوانین دیگر، از خصوصیات است که دولت فدرال را از دولت‌های غیرفدرال متمایز می‌گرداند (دوریا، ۱۹۸۸: ۲۶۲).

واحدهای نه‌گانه تشکیل‌دهنده جمهوری آفریقای جنوبی که ایالت یا اقلیم نامیده می‌شوند، در امور داخلی خود از استقلال برخوردار هستند، کاملاً مشابه آنچه در اکثر دولت‌های فدرال دیده می‌شود. بر اساس دو ماده ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون اساسی، ایالت‌ها حق دارند برای تصویب قوانین خاص برای تنظیم امور ایالت، پارلمان ایالتی خود را داشته باشند و همچنین بر اساس ماده ۱۲۵ قانون اساسی، ایالات از نگاه قانون اساسی صلاحیت دارند که قوه مجریه خاص خود را داشته باشند (شورای وزیران ایالت) و از سوی دیگر ایالات بر اساس ماده ۱۴۲ صلاحیت دارند قوانین اساسی مخصوص به خود را داشته باشند.

اما علی‌رغم این استقلال داخلی برای ایالات، در بسیاری از کشورهای فدرال دیگر، ایالات یک سلسله اختیارات و صلاحیت‌های دیگری نیز دارند. به‌عنوان مثال در آفریقای جنوبی ایالت‌ها قوه قضائیه خاص خود را ندارند و همچنین در مورد کنترل دستگاه پلیس هم صلاحیت بسیار محدود دارند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art: 206: 1996) و نمی‌توانند نهادهای پلیس خاص خود را تشکیل بدهند.

اما در خصوص مشارکت ایالات در امور مرکز، قانون اساسی این موضوع را به «شورای ملی ایالات» موکول کرده است. این مجلس از ایالات نمایندگی می‌کند و به‌منزله مجلس دوم پارلمان است ولی تشکیل این مجلس با شیوه انتصاب است نه انتخاب و اختیارات آن

هم محدود است و این وضعیت باعث شده که این مجلس در سیاست‌گذاری‌های عمومی کشور تأثیر زیادی نداشته باشد.

اما در مورد تعدیل قانون اساسی باید گفت که قانون اساسی، آرای موافق اکثریت ۶ ایالت از ۹ ایالت را شرط دانسته است در مورد آن تعدیلاتی که در وضعیت ایالات تأثیرگذار باشد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art , 1996: 74). ولی به‌طور کلی پیداست که صلاحیت مجلس ایالات، در تعدیل قوانین اساسی تعیین‌کننده نیست.

از سوی دیگر در قانون اساسی، مواد دیگری است که استقلال ایالات در امور داخلی‌شان را محدود می‌گرداند و به مرکز و حکومت ملی حق می‌دهد که به‌طور مستقیم در امور ایالات دخالت کند. این حالت در ماده ۱۰۰ قانون اساسی چنین توضیح داده شده است که حکومت ملی در حالاتی که برای استانداردهای اساسی ملی و وحدت اقتصادی و امنیت کشور تهدیدی را احساس کند، می‌تواند در امور ایالات مداخله کند. این ماده باینکه حق مرکز را در حمایت از حقوق شهروندان در ایالات تضمین می‌کند، ولی از آنجا که این نص مخصوصاً عبارت «استانداردها یا مسائل اساسی ملی» مبهم و تفسیربردار است و معلوم نیست که مرجع تشخیص‌دهنده این استانداردها یا معیارها کیست، ممکن است که این ماده بر ضد منافع دولت ایالتی تفسیر شود و توازن لازم بین اختیارات مرکز و ایالات به نفع دولت مرکزی مختل شود.

در خصوص ویژگی‌های نظام فدرال مثل انعطاف‌ناپذیری قانون اساسی و برتری آن و همچنین چندلایه بودن حکومت، نظام قانون اساسی آفریقای جنوبی کاملاً شبیه بسیاری از کشورهای فدرال دیگر است.

به‌طور کلی می‌توان گفت که مظاهر و جلوه‌های فدرالیسم در بسیاری از مواد قانون اساسی آفریقای جنوبی به‌صورت روشن و محسوس دیده می‌شود، ولی بسیاری از آن‌ها به‌گونه‌ای محدود به شرایط و قیود اساسی دیگر شده است که ما را به این باور می‌رساند که بگوییم شکل دولت آفریقای جنوبی به فدرالیسم جزئی یا ناقص نزدیک است.

هفتم - سازمان‌دهی سطوح مختلف قدرت

قانون اساسی ۱۹۹۶ قدرت را در جمهوری به سه سطح تقسیم کرده است:



۱. سطح ملی.
۲. سطح ایالتی.
۳. سطح محلی.

این سه سطح از حکومت را در سه بخش جداگانه توضیح می‌دهیم:

اول - قدرت سیاسی در سطح ملی

قدرت دولتی در سطح ملی به سه قوه مقننه ملی و قوه مجریه ملی و قوه قضائیه تقسیم می‌شود.

الف - قوه مقننه ملی (پارلمان)

پارلمان جمهوری آفریقای جنوبی متشکل از دو مجلس است: مجلس شورای ملی و مجلس ملی ایالات. این نظام دوگانه یا دو اطاقه پارلمانی (BICAMERAL) از ویژگی‌های متمایز بسیاری از نظام‌های پارلمانی و مکانیسم اساسی مناسب برای نمایندگی ایالات، ملیت‌ها و اتمیک‌ها در جوامع متکثری مثل آفریقای جنوبی است (Piompo, 2005: 448).

مجلس شورای ملی دارای ۳۵۰ تا ۴۰۰ کرسی است که نصف آنان (۲۰۰ عضو) از طریق لیست حزبی در سطح ملی و نصف دیگر بر اساس لیست حزبی ایالتی انتخاب می‌شوند (South Africa Electoral Act, Ai, 1998: 2). نظام دو لیستی (ملی و ایالتی) برای پر کردن کرسی‌های پارلمان در اساس برای اطمینان دادن به ایالات و جوامع اتمیکی و زبانی خاص موجود در ایالات و تقویت نقش آنان در پارلمان ملی است.

مدت دوره کاری پارلمان پنج سال است و همه کاندیداها برای تصاحب کرسی‌های آن بر اساس لیست احزاب تنظیم می‌شوند و نه افراد.

مجلس شورای ملی دارای صلاحیت‌های مهمی است که مهم‌ترین آن‌ها انتخاب رئیس جمهور از بین اعضای پارلمان و تعدیل قانون اساسی و پیشنهاد، وضع، تعدیل، تنفیذ و یا لغو قوانین در همه موضوعات است به شمول موضوعاتی که در جدول چهارم قانون اساسی درج شده به استثنای فقره ۲ که مشتمل است بر صلاحیت‌های مشترک بین ایالات و حکومت مرکزی و قوانین خاص مربوط به بودجه که از جانب وزیر مربوطه پیشنهاد می‌شود. همچنین

مجلس شورای ملی می‌تواند اختیارات قانون‌گذاری خود -به استثنای تعدیل قانون اساسی- را به هر مجلس قانون‌گذاری یا هر سطح دیگری از حکومت تفویض کند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 77).

از سوی دیگر قانون اساسی رئیس مجلس شورای ملی را ملزم ساخته است که در حیات روزمره مجلس مخصوصاً در کمیسیون‌های مجلس، احزاب اقلیت را شریک گرداند و اینکه بزرگ‌ترین حزب مخالف در مجلس را به‌عنوان اپوزیسیون و رهبر آن را به‌عنوان رهبر اپوزیسیون به رسمیت بشناسد (خالد، ۲۰۰۸: ۲۹).

نظام دولت در آفریقای جنوبی به حسب مواد قانون اساسی، نظام پارلمانی است زیرا پارلمان صلاحیت‌ها و اختیارات گسترده دارد. این نوع از نظام‌های پارلمانی در جوامع متکثر، فرصت بیشتر برای کامیابی دارد زیرا نظام ریاستی با جوامع متکثر سازگار نیست. در چنین جوامعی بسیار دشوار است که در مورد اشخاص و نمادهای ملی توافق حاصل شود و صلاحیت‌های گسترده به یک شخص که نماینده تنها یکی از بخش‌های جامعه متکثر و متنوع است، سپرده شود.

اما مجلس دوم به نام «مجلس ملی ایالات» یاد می‌شود و متشکل است از نمایندگان ۹ ایالت تشکیل‌دهنده جمهوری و هر ایالت ۱۰ نماینده دارد که چهار تن آنان نمایندگان خصوصی هستند که عبارتند از نخست‌وزیر ایالت و سه نماینده خاص دیگر و شش تن نمایندگان دائمی هستند که به تناسب حضور احزاب در پارلمان ایالتی با رعایت تأمین نمایندگی احزاب سیاسی مربوط به اقلیت‌ها، تعیین می‌شوند (خالد، ۲۰۰۸: ۳۰).

اما صلاحیت‌های قانون‌گذاری مجلس ملی ایالات برعکس مجلس شورای ملی، خیلی گسترده نیست. مطابق قانون اساسی، این مجلس تنها حق پیشنهاد قوانین را دارد، نه تعدیل یا رد قوانین را جز در مورد قوانین خاص مربوط به زمینه‌های مشخص شده در جدول چهارم قانون اساسی یا فقره ۳ ماده ۷۶ قانون اساسی که متضمن طرح‌های قانونی‌ای است که بر ایالات تأثیر می‌گذارد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 75).

مجلس شورای ملی یک نفر را از بین خود به‌عنوان رئیس و دو نفر را از بین اعضای خود به‌عنوان نایب رئیس انتخاب می‌کند. به‌منظور شریک ساختن همه ایالت‌ها به‌گونه فعال و

مؤثر در اداره مجلس، قانون اساسی در ماده ۳/۶۴ رئیس مجلس را ملزم ساخته است که نایب دوم را به صورت دوره‌ای از میان نمایندگان همه ایالت‌ها انتخاب کند، تا ایالت‌ها به صورت دوره‌ای یک نایب از خود داشته باشند. همچنین قانون اساسی در ماده ۲/۷۰ مجلس شورای ملی را ملزم ساخته است که احزاب اقلیت را به صورت دموکراتیک در کمیسیون‌های پارلمانی شریک گرداند.

قانون اساسی در مواد ۷۴ و ۷۵ و ۷۶ و ۷۷ خود طرح‌های قوانینی را که به پارلمان ارائه می‌شود، به چهار نوع طبقه‌بندی کرده است. مسئولیت طبقه‌بندی قوانین به عهده کمیسیون خاص است که مطابق فقره ۶ ماده ۱۶۰ «کمیسیون طبقه‌بندی قوانین» نامیده می‌شود. این چهار نوع عبارت‌اند از (خالد، ۲۰۰۸: ۷۳):

- طرح‌های قوانین تعدیل‌کننده قانون اساسی.
- طرح‌های قوانینی که تأثیری بر ایالات ندارند.
- طرح‌های قوانینی که بر ایالات تأثیر می‌گذارند.
- طرح‌های قوانین مالی.

طرح‌های قوانینی که بر ایالت‌ها تأثیر نمی‌گذارند در ماده ۷۵ قانون اساسی تنظیم شده است. این نوع از قوانین بعد از تصویب مجلس شورای ملی، به منظور رأی گرفتن به مجلس ملی ایالات احاله می‌شود. اگر مجلس ملی ایالات تأیید کرد، به رئیس جمهور جهت توشیح تقدیم می‌گردد و اگر مجلس ملی ایالات تأیید نکرد یا تعدیلاتی را پیشنهاد کرد، به مجلس شورای ملی بازگردانده می‌شود. مجلس شورای ملی صلاحیت دارد که با تأیید تعدیلات یا بدون آن قانون را تصویب کند و برای توشیح به رئیس جمهور بفرستد. بدین ترتیب نقش مجلس ملی ایالات در اینجا محدود است و تنها می‌تواند تصویب قانون را به تأخیر بیندازد، بدون اینکه قدرت جلوگیری از تصویب آن را داشته باشد.

اما در مورد طرح‌های قوانین تأثیرگذار بر ایالات، نقش مجلس ملی ایالات، برجسته‌تر بوده و برای تصویب آن‌ها به اکثریت خاصی نیاز است. این نوع از قوانین ممکن است توسط هر یک از هر دو مجلس ارائه شود. اگر مجلس شورای ملی آن را ارائه کند، باید برای بررسی به مجلس ملی ایالات احاله شود و هرگاه مجلس ملی ایالات موافقه کرد، به

رئیس جمهور جهت توشیح تقدیم می‌گردد و اگر موافقه نکند و یا تعدیلاتی را انجام داده باشد و به مجلس ملی بازگردانده شود و مجلس ملی آن تعدیلات را رد کند، در چنین حالتی به کمیته میانجی‌گری (The mediation Committee) احاله می‌گردد. کمیته میانجی‌گری می‌تواند (خالد، ۲۰۰۸: ۳۷):

- با طرحی که مجلس شورای ملی تصویب کرده موافقه کند.
- با طرح تعدیل‌شده مجلس ملی ایالات موافقه کند.
- نسخه دیگری برای طرح ارائه کند.

هرگاه با طرح مجلس شورای ملی موافقه شود، به مجلس ملی ایالات احاله می‌گردد که اگر تأیید شد، جهت توشیح به رئیس جمهور تقدیم می‌گردد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 76). اما اگر با طرح مجلس ملی ایالات موافقه شود، به مجلس شورای ملی احاله می‌گردد که اگر تأیید کرد جهت توشیح به رئیس جمهور تقدیم می‌گردد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 76).

اما اگر نسخه دیگری از طرح را ارائه کند، باید به مجلس شورای ملی و مجلس ملی ایالات فرستاده شود که اگر هر دو مجلس موافقه کردند، جهت توشیح به رئیس جمهور تقدیم می‌گردد. اما اگر طرح رد شود یا تعدیل گردد، این طرح بکلی کنار گذاشته می‌شود، مگر اینکه با اکثریت دوسوم اعضا تصویب شود.

اما اگر کمیته میانجی‌گری نتواند در خلال ۳۰ روز طرح جدید را تأیید کند، این طرح کنار گذاشته می‌شود مگر اینکه بار دیگر به مجلس شورای ملی احاله شود و دوسوم اعضا آن را تصویب کند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 76).

چنین پیدا است که مجلس ملی ایالات مطابق ماده ۷۶ قانون اساسی در تغییر طرح‌های قوانین تأثیرگذار بر ایالت‌ها نقش بیشتر دارد، ولی در عین حال در پایان، این مجلس شورای ملی است که می‌تواند این نوع از قوانین را هم تصویب کند ولی با اکثریت دوسوم اعضا.

اما طرح‌های قوانین مالی از طرف وزیر مربوطه آماده می‌شود و در ابتدا به مجلس شورای ملی و سپس به مجلس ملی ایالات ارائه می‌گردد و در مورد آن اجراءات قوانین غیرتأثیرگذار بر ایالات تطبیق می‌گردد جز اینکه آماده کردن طرح، تنها از طرف وزیر

مربوطه صورت می‌گیرد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art,) (1996: 77).

ب- قوه مجریه ملی

قوه مجریه در سطح ملی متشکل از رئیس جمهور به‌عنوان رئیس قوه مجریه و معاونان او و وزیرانش می‌باشد.

رئیس جمهور با اکثریت آرا از میان اعضای پارلمان انتخاب می‌شود و در برابر پارلمان مسئول نمی‌باشد و عزل او هم امکان ندارد، مگر در حالت نقض خطرناک قانون اساسی و یا ناتوان شدن از ادای وظایف. رئیس جمهور، معاونان و وزیران خود را از میان اعضای پارلمان انتخاب می‌کند، به استثنای اینکه رئیس جمهور صلاحیت دارد تنها دو وزیر را از افراد خارج از اعضای پارلمان انتخاب کند. رئیس جمهور همزمان نخست‌وزیر هم می‌باشد. پارلمان می‌تواند از همه وزیران سلب اعتماد کند. اما در مورد رئیس جمهور، سلب اعتماد مطرح نیست و پارلمان تنها با دوسوم آرا می‌تواند وی را عزل کند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 86).

قانون اساسی ۱۹۹۶ با قانون اساسی ۱۹۹۳ در این مورد تفاوت دارد که هیچ الزام قانونی را در نظر نگرفته است در مورد اینکه احزابی که ۲۰ کرسی پارلمانی یا ۵٪ کرسی‌های پارلمان را کسب کرده باشند، باید در قدرت و در وزارت‌ها شریک ساخته شوند، زیرا هدف این قانون اساسی تشکیل حکومت اکثریت است نه حکومت وحدت ملی چنان‌که در قانون اساسی قبلی در نظر گرفته شده بود. همچنین قانون اساسی جدید بر ضرورت انتخاب معاونان رئیس از میان کتله‌هایی که بیش از ۸۰ کرسی را به دست آورده‌اند نیز تصریح نکرده است، بلکه قانون‌گذار قانون اساسی به اضافه کردن یک ضمیمه خاص در مورد احکام انتقالی اکتفا کرده است. در ضمیمه (ب) آمده است که بر رئیس جمهور لازم است که در مسائل مرتبط به ترکیب وزارت‌ها، مشوره معاون خود را اخذ کند، بدون اینکه ملزم باشد که مشوره وی را عملی سازد (خالد، ۲۰۰۸: ۲۰-۱۱).

قوه مجریه صلاحیت دارد که به‌طور مستقیم در صلاحیت‌ها و اختیارات حکومت‌های ایالتی دخالت کند هنگامی که ببیند که حکومت ایالتی از انجام تعهدات قانون اساسی خود عاجز است و یا ببیند که برای حفاظت از استانداردهای اساسی ملی یا وحدت اقتصادی یا

امنیت ملی، مداخله مرکز لازم است (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(1,2), 1996: 100).

از مواد قانون اساسی می‌توان نتیجه گرفت که قانون اساسی ۱۹۹۳ حضور احزاب مربوط به اقلیت‌های اتنیک و زبانی را در حکومت و شریک ساختن آنان را در حکومت وحدت ملی به صورت بیشتر و بهتر انعکاس می‌داد. اما قانون اساسی جدید بکلی به این موضوع توجه نداشته و از موضع تشکیل حکومت ملی به‌عنوان حکومت اکثریت حمایت کرده است.

دوم - قدرت سیاسی در سطح ایالتی

ایالت‌ها حق دارند که مجالس قانون‌گذاری ویژه خود را تشکیل بدهند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 104) و قوانین اساسی ایالتی را تصویب کنند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 142, 143, 144, and 145) و همچنین از صلاحیت‌های اجرایی در مورد تشکیل حکومت ایالتی برخوردار هستند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 125) و از طریق آن تعهدات قانونی و اساسی ایالتی خود را عملی می‌سازند.

الف - قوه مقننه ایالتی

قوه مقننه ایالتی صلاحیت دارد مطابق مواد ۱۴۲ و ۱۴۳، قانون اساسی ایالتی را تصویب و تعدیل کند و همچنین قوانین ویژه ایالت را تصویب کند در زمینه‌هایی که قانون اساسی برای ایالات صلاحیت داده است. قانون اساسی دو نوع از اختیارات را برای مجالس قانون‌گذاری ایالتی مشخص کرده است: اولی اختیارات مشترک با پارلمان ملی و دومی صلاحیت‌های انحصاری مجلس قانون‌گذاری ایالتی است.

صلاحیت‌های مشترک هر دو مجلس قانون‌گذاری ملی و ایالتی در ضمیمه چهارم قانون اساسی بیان شده که مسائل زیادی را شامل می‌شود و مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از (The Constitution of the Republic of South Africa, Schedule, 1996: 4):

- قوانین خاص اداره هوانوردی (بین‌المللی و داخلی).
- قوانین حمایت از مستهلک.



- قوانین خاص اداره امور آموزش با همه مراحل آن.
- سیاست زبانی.
- تنظیم زبان‌های رسمی مطابق ماده ۶ قانون اساسی.
- قوانین خاص تنظیم امور رهبری‌های سنتی مندرج در فصل ۱۲ قانون اساسی.
- امور گردش‌گری.

قانون اساسی صلاحیت‌های مشترک زیادی را برای پارلمان‌های ایالتی همراه با پارلمان ملی قائل شده است مخصوصاً در مورد آنچه مربوط به سیاست زبانی و امور آموزش و زبان‌های رسمی می‌شود، ولی مطابق فقرات ۲ و ۳ ماده ۱۴۶ این قانون اساسی در حالت تعارض بین این دو نوع قوانین، قوانین ملی در اولویت هستند، در صورتی که قوانین محلی متعارض به اموری مربوط باشد که نمی‌توان آن‌ها را به صورت مؤثر تنظیم کرد مگر از طریق قانون‌گذاری ملی یا اینکه ضرورتی موجود باشد برای تطبیق استانداردهای یگانه سیاست‌های ملی و چارچوب‌های کاری یا اینکه برای حفاظت از امنیت ملی یا وحدت اقتصادی، قانون‌گذاری ملی ضرورت داشته باشد و یا اینکه آن موارد تعارض به منافع یا اقتصاد یا امنیت ایالت دیگر و یا وضعیت بهداشت در آن ایالت و یا همه کشور به طور کل صدمه بزند.

اما در حالت عدم وجود شرایط مندرج در فقرات ۲ و ۳ ماده ۱۴۶ چنان‌که در فقره ۵ آن ماده آمده است، اولویت با قوانین ایالتی است.

در ضمیمه پنجم قانون اساسی قانون‌گذار مجموع صلاحیت‌های اختصاصی پارلمان ایالتی را برشمرده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از (The Constitution of the Republic of South Africa, Schedule, 1996: 5):

- قوانین مربوط به امور فرهنگی ایالتی.
- قوانین خاص مربوط به ورزش در ایالت و پلان‌گذاری‌های ایالتی و امور ترافیک ایالتی.

ب- قوه مجریه یا حکومت ایالتی

ایالت‌ها حق دارند که حکومت ایالتی خود را تشکیل بدهند که مشتمل است بر نخست‌وزیر ایالت که با آرای اکثریت پارلمان ایالتی انتخاب می‌شود و همچنین هیئت اجرایی وزیران. حکومت ملزم به تطبیق قانون اساسی ملی و قانون اساسی ایالتی و قوانین عادی ایالتی در داخل قلمرو ایالت است.

به خاطر توسعه مشارکت سیاسی احزاب اقلیت، قانون‌گذار قانون اساسی، درباره مکانیسم تشکیل حکومت ایالتی با اضافه کردن ضمیمه (C) به ماده ۱۳۲ قانون اساسی، یک تعدیل را انجام داده است. در این ضمیمه تحت عنوان حکومت وحدت ملی در ایالت‌ها آمده است: هیئت اجرایی ایالت لازم نیست که از بیشتر از ۱۰ عضو تشکیل شود و لازم است آن احزابی که بیش از ۱۰ کرسی در پارلمان ایالتی دارند و مایلند که به حکومت ملی بپیوندند، در هیئت اجرایی (شورای وزیران ایالت) با یک یا چند عضو شریک ساخته شوند (The Constitution of the Republic of South Africa, ANNEXURE, 1996 C).

این ضمیمه هرچند در باب خاص احکام انتقالی آمده است، ولی اجازه می‌دهد که احزاب مربوط به اقلیت‌ها در اداره امور ایالتی مشارکت بیشتر پیدا کنند و حکومت‌های ایالتی ملزم هستند که حکومت‌های وحدت ملی ایجاد کنند و نه حکومت‌های مبتنی بر اکثریت. چنین پیدا است که سیاست قانون‌گذار قانون اساسی در آفریقای جنوبی این هدف را دنبال می‌کرده که از نگرانی‌ها و هراس‌های اقلیت‌ها و جوامع متکثر بکاهد و آنان را در اداره امور حکومت‌های ایالتی شریک گرداند مخصوصاً بعد از اینکه قانون اساسی ملی فقره خاص قانون اساسی انتقالی ۱۹۹۳ در مورد تشکیل حکومت وحدت ملی را تعدیل کرد و ایجاد حکومت را بر اساس اکثریت در نظر گرفت و نه بر مبنای توافق. بدین ترتیب به عوض دور ساختن احزاب اقلیت‌ها به‌عنوان نماینده اتنیک‌ها و اقوام کوچک از ترکیب حکومت ملی، مشارکت آنان را در چارچوب حکومت‌های ایالتی جایگزین ساخته است.

هشتم - تعدیل قانون اساسی

شیوه تعدیل قانون اساسی و مرجع ویژه اجراءات تعدیل، یکی از مسائل کلیدی در قوانین اساسی مربوط به جوامع متکثر است. قانون اساسی به‌طور معمول یکی از قوی‌ترین

ضمانت‌هایی است که جوامع اقلیت به وسیله آن، می‌توانند حمایت از حقوق خود در مقابل اکثریت را مطالبه نمایند. اما گاهی گروه اکثریت ممکن است قانون اساسی را مطابق منافع خاص خود و بر ضد منافع جامعه اقلیت تعدیل کند. از این رو شیوه تعدیل قانون اساسی و لزوم اکثریت خاص برای تعدیل آن و حمایت از بندهای اساسی مخصوص کثرت‌گرایی اجتماعی در برابر شیوه‌های سنتی تعدیل، از ضمانت‌هایی است که جوامع کوچک در داخل جوامع بزرگ‌تر، خواستار آن هستند.

قانون اساسی آفریقای جنوبی بین بخش‌های مختلف قانون اساسی و شیوه‌ها و نسبت‌های متفاوت برای تعدیل، تفکیک قائل شده است به ترتیب ذیل:

- برای تعدیل ماده اول قانون اساسی که مخصوص نظام حکومتی دموکراتیک و حاکمیت قانون و عدم تبعیض بین شهروندان جمهوری است، نسبت خیلی بلندی از اکثریت در نظر گرفته شده است. تعدیل این ماده می‌طلبد که ۷۵٪ اعضای مجلس شورای ملی و ۶ ایالت از ۹ ایالت در مجلس ملی ایالت‌ها موافقه کنند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(1), 1996: 74).
- تعدیل مواد مندرج در فصل دوم تحت عنوان منشور حقوق که مواد تأسیسی تضمین‌کننده آزادی دینی، تشکیل گروه‌های فرهنگی و تنظیم آموزش با زبان‌های رسمی و مانند آن است، با موافقه دوسوم اعضای مجلس شورای ملی و ۶ ایالت از ۹ ایالت تشکیل‌دهنده در مجلس ملی ایالات، صورت می‌گیرد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(2), 1996: 74).
- برای تعدیل مواد مربوط به تغییر مرزهای ایالت‌ها یا احکام مرتبط به مسائل ایالتی، موافقه اکثریت دوسوم مجلس شورای ملی لازم است با موافقه مجلس ملی ایالات با نسبتی که از ۶ ایالت از ۹ ایالت کمتر نباشد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(3), 1996: 74).
- به‌منظور حمایت ویژه از ایالت‌ها در برابر تعدیلاتی که به زیان آن‌ها است، قانون‌گذار در حالتی که تعدیل قانون اساسی به منافع یا وضعیت یک یا چند ایالت معین مربوط باشد، موافقه پارلمان ایالتی قبل از موافقه مجلس ملی ایالت‌ها را شرط دانسته است، بدین معنی که مجلس ملی ایالت‌ها نمی‌تواند قبل از موافقه

پارلمان ایالتی با این نوع تعدیلات موافقه کند (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(8), 1996: 74).

• اما اگر تعدیلات به موارد مختص به ایالت‌ها ارتباط نداشته باشد، مجلس شورای ملی با اکثریت دوسوم تصویب می‌کند و موارد تعدیل صرفاً برای بحث به پارلمان‌های ایالت‌ها و مجلس ملی ایالت‌ها ارائه می‌شود، بدون اینکه موافقه آن‌ها شرط تصویب باشد (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(5), 1996: 74).

از مواد مربوط به تعدیل قانون اساسی چنین استفاده می‌شود که قانون‌گذار آفریقای جنوبی تلاش کرده است که اکثریت خاصی را در نظر بگیرد در تعدیل موضوعاتی که مرتبط است به نظام حکومتی دموکراتیک، زبان آموزش، حقوق گروه‌های فرهنگی و زبانی و اختیارات و مرزهای ایالت‌ها، اما در همه حالات و در آنچه که به حقوق زبانی گروه‌های قومی و اتنیکی و نژادی مربوط می‌شود، موافقه اکثریت دوسوم را در تعدیل کافی دانسته و برای این گروه‌ها حق وتو یا هر مکانیسم اساسی دیگر برای حمایت از حقوق آنان را در نظر نگرفته است، در حالی که در ضمانت‌های مخصوص به حقوق اقلیت‌ها تبعیت از اصل اقلیت و اکثریت کافی نیست زیرا اکثریت معمولاً به نفع اقلیت‌ها کار نمی‌کند و از طرف دیگر مسائل اساسی نباید تابع موافقه اکثریت باشد. از این رو ما بر این باور هستیم که قانون‌گذار آفریقای جنوبی در حمایت از حقوق اقلیت‌ها زیاد موفق نبوده است.

از سوی دیگر دیده می‌شود که سیاست قانون‌گذار قانون اساسی در آفریقای جنوبی در موضوع تعدیل قانون اساسی از یک شیوه بسیار رایج در تعدیل قوانین اساسی اجتناب کرده است که عبارت است از رفراندوم یا همه‌پرسی. پیدا است که قانون‌گذار قانون اساسی خواسته از ایجاد شکاف‌ها در جامعه پرهیز کند و جامعه و واحدهای متعدد تشکیل‌دهنده آن را از وارد شدن به‌طور مستقیم در پروسه تعدیل قانون اساسی مانع شود و این سیاستی است که آن را در جوامع متکثری که دارای انقسام و اختلاف هستند، صائب می‌دانیم، زیرا رفراندوم‌ها تفرقه و عدم توافق بین افراد جامعه را افزایش می‌دهد و اختلافات در میان بخش‌های مختلف را عمیق‌تر می‌گرداند.

نهم - نظام انتخاباتی

نظام‌های انتخاباتی در شیوه تشکیل پارلمان‌ها و حکومت‌ها بسیار تأثیرگذار هستند. اختلاف در نظام‌های انتخاباتی بازتاب شرایط سیاسی، اجتماعی و تاریخی جوامع است و از این رو در طراحی نظام‌های انتخاباتی موفق، قبل از هر چیز لازم است که شرایط جامعه مورد نظر و اهداف مورد انتظار از نظام انتخاباتی مورد مطالعه قرار گیرد. نظام‌های انتخاباتی اگر به صورت درست و موفق طراحی شوند، نقش بسیار بزرگی در تشویق همه گروه‌های قومی، زبانی و دینی به مشارکت در پروسه سیاسی ایفا می‌کنند و همچنین برعکس، اگر درست طراحی نشوند این گروه‌ها را از مشارکت در حیات سیاسی دور می‌سازند (Choudhry, 2008: 69).

نظام انتخاباتی مورد عمل در آفریقای جنوبی نظام «نماینده‌گی تناسبی» است با یک حوزه انتخاباتی در سطح کشور و از طریق لیست بسته. نظام تناسبی -چنان‌که معروف است- به افزایش نمایندگی احزاب و جوانب مختلف در پارلمان منجر می‌گردد. این نوع از نظام‌های انتخاباتی با جوامع متکثر دارای اقلیت‌های زبانی و اتنیکی متعدد، سازگارتر و مناسب‌تر است، زیرا با این نظام اقلیت‌ها می‌توانند نمایندگان خود را به پارلمان برسانند که در نتیجه از به حاشیه رفتن آن‌ها در قدرت سیاسی جلوگیری می‌شود (Choudhry, 2008: 433-409).

نظام انتخاباتی مورد عمل در دوره قبل از قانون اساسی ۱۹۹۳ نظام «پیروز نخست» یا «نخست‌گزینی» بود، ولی بعد از سقوط نظام آپارتاید و مشارکت همه جوامع سیاه و رنگین‌پوستان و سفیدها در پروسه سیاسی، قانون‌گذار قانون اساسی (۱۹۹۳ و ۱۹۹۶) این نظام را برگزید و از محسنات این گزینش، خلق فضای مناسب برای مصالحه فراگیر بین همه جوانب است از طریق مشارکت دادن همگی در پروسه سیاسی و کاهش دادن میزان تنش و خشونت در کشور (رینولدز و آخرون، ۲۰۰۷: ۱۱۹).

گزینش نظام انتخاباتی تناسبی در قانون اساسی ۱۹۹۶ به صراحت ذکر شده است (The Constitution of the Republic of South Africa, 1996: Art(1),46 and (1) 105). ذکر نوع نظام انتخاباتی در مواد قانون اساسی، اهمیتی را که قانون‌گذار قانون اساسی به این نظام قائل است انعکاس می‌دهد، چون به‌طور معمول در اکثر قوانین اساسی کشورها نوع نظام

انتخاباتی ذکر نمی‌شود و تنظیم آن به قانون عادی احاله می‌گردد. اما قرار گرفتن این نظام به‌عنوان جزء نصوص قانون اساسی و گزینش و تطبیق آن برای همه انتخابات‌های کشور در سطوح ملی، ایالتی و محلی، اشاره روشنی است به اهمیت این نظام انتخاباتی در تشویق مشارکت و نمایندگی همه طیف‌ها و اتنیک‌های جامعه در پروسه سیاسی.

از سوی دیگر قانون انتخابات آفریقای جنوبی تا سال ۱۹۹۴ نظام انتخاباتی نمایندگی تناسبی را انتخاب کرده بود، ولی در عین حال برای ورود به پارلمان یک نصاب خاص یا محدودیتی را نیز در نظر گرفته بود که عبارت بود از کسب حداقل ۵٪ آرا بدین معنی که اگر حزبی کمتر از ۵٪ آرا را کسب می‌کرد، نمی‌توانست وارد پارلمان شود و از لیست حذف می‌گردید. ایجاد این محدودیت یعنی کسب یک حد مشخصی از آرا برای ورود به پارلمان، فرصت ورود به پارلمان را برای اقلیت‌ها و گروه‌های زبانی، نژادی و اتنیکی کاهش داده و آنان را مجبور می‌ساخت که در انتخابات یا اصلاً اشتراک نکنند و یا اینکه در نتیجه یک معامله با گروه‌های اکثریت، رأی خود را به نفع احزاب و لیست‌های دیگر استعمال کنند، در حالی که معمولاً در این نوع معامله‌ها جانب متضرر، اقلیت‌ها هستند، اما این محدودیت در قانون اساسی ۱۹۹۴ لغو شد که در نتیجه آن همه احزاب به‌عنوان نماینده گروه‌های اتنیکی، زبانی و سیاسی مختلف، می‌توانند در پارلمان حتی با داشتن کمتر از ۱٪ آرا هم نماینده داشته باشند و این حالت در مقایسه با نظام انتخاباتی پیشین، فرصت‌های زیادی را برای نمایندگی گروه‌های زبانی، اتنیکی و نژادی در پارلمان فراهم می‌سازد (Choudhry, 2008: 435)

قانون انتخابات در سال ۱۹۹۳ حکومت را ملزم می‌ساخت که به احکام قانون اساسی ۱۹۹۳ متعهد باشد و همه احزابی را که ۵٪ کرسی‌های پارلمان را در اختیار دارند و یا بیش از ۲۰ کرسی را به دست آورده باشند، در حکومت با داشتن یک وزیر یا بیشتر، به تناسب آرا و کرسی‌ها شریک گرداند (خالد، ۲۰۰۸: ۳۶). این نظام بدان جهت در نظر گرفته شده بود که بیشترین تعداد ممکن از جوانب و گروه‌های سیاسی و نژادی در پارلمان مشارکت داشته باشند و چنین پیدا است که در طراحی این حکم قانون اساسی در مورد نظام انتخاباتی و تأکید بر مشارکت هرچه بیشتر همه جوانب و گروه‌ها در پروسه سیاسی، اوضاع متشنج سیاسی آن زمان و خشونت گسترده در کشور بین گروه‌های مختلف، نقش بارز داشته است. اما بعد از اینکه کشور به مرحله صلح و ثبات قدم گذاشت، دیده می‌شود که قانون جدید انتخابات یعنی قانون شماره ۷۳ مصوب ۱۹۹۸، آن بندهای قبلی را کنار گذاشته و در

مطابقت با نصوص قانون اساسی ۱۹۹۶، تنها بر ابقای نظام انتخاباتی نمایندگی متناسب، بدون اشاره به تعهد مشارکت دادن همه احزاب در حکومت، اکتفا کرده است.

دهم - نهادهای برخاسته از قانون اساسی برای حمایت از دموکراسی

ماده ۱۸۱ قانون اساسی تحت عنوان «نهادهای دولتی حامی دموکراسی قانون اساسی» از نهادهایی نام برده است که مستقل بوده و از هیچ مقامی تبعیت نمی‌کنند جز از قانون اساسی. هدف اصلی قانون اساسی این بوده است که در حقیقت از دموکراسی برخاسته از قانون اساسی در کشور حمایت شود. این نهادها عبارت هستند از: دادستانی، کمیسیون حقوق بشر آفریقای جنوبی، کمیسیون تقویت و حمایت از حقوق جوامع فرهنگی، دینی و زبانی، کمیسیون برابری جنسیتی، محاسبات عمومی و کمیسیون انتخابات.

تعدادی از این نهادهای مستقل مانند دادستان کل و کمیسیون حقوق بشر و کمیسیون تقویت و حمایت از حقوق جوامع فرهنگی، دینی و زبانی، با تنظیم وضعیت حقوقی و قانونی جوامع و اتنیک‌های مختلف و تقویت آن‌ها رابطه مستقیم و غیرمستقیم دارد، ولی صلاحیت‌ها و اختیارات این نهادها از قوت زیادی برخوردار نیست. به‌عنوان مثال صلاحیت کمیسیون تقویت و حمایت از حقوق جوامع فرهنگی، دینی و زبانی محدود است به مراقبت، تحقیق، آگاهی‌دهی، توصیه و فشار (The Constitution of the Republic of South Africa, Art(2), 1996: 85). این بدان معنی است که این کمیسیون هیچ قدرت اجرایی و اداری قوی در اختیار ندارد که هدف خود یعنی تقویت حقوق جوامع را عملی بسازد. البته این کمیسیون هم‌چنان یک نیروی حامی معنوی برای تحقق آن اهداف شمرده می‌شود.

یازدهم - حق تعیین سرنوشت

قانون اساسی تصریح کرده است: «حق کل مردم آفریقای جنوبی برای تعیین سرنوشت، همانطور که در قانون اساسی منعکس شده است، مانع از به رسمیت شناختن حق تعیین سرنوشت هر جامعه‌ای که دارای میراث فرهنگی و زبانی مشترک است، در محدوده هر واحد جغرافیایی از قلمرو جمهوری، یا به هر طریق دیگری که توسط قوانین ملی تعیین شده است، نیست» (The Constitution of the Republic of South Africa, Art, 1996: 235).

اعتراف به حق تعیین سرنوشت برای هر جامعه تمدنی یا زبانی در قانون اساسی یکی از مسائل مهمی است که به‌ندرت در قوانین اساسی تصریح می‌شود، زیرا این حق، حق تجزیه یا جدایی و ایجاد کشور مستقل دیگر را نیز شامل می‌شود که اغلب کشورها مخالف آن هستند. چنین پیدا است که آوردن این متن در قانون اساسی آفریقای جنوبی، به خاطر راضی ساختن اقلیت سفیدپوستان است و اینکه به آنان اطمینان بدهد که ایجاد یک کشور مخصوص به خودشان امکان دارد.

ولی از خلال تحلیل این نص می‌توان فهمید که اندیشه تعیین سرنوشت که در قانون آمده در عمل غیرقابل تطبیق است، زیرا قانون‌گذار منظور خود را از اصطلاح مبهم «حق تعیین سرنوشت» مشخص نکرده است و اجراءات لازم برای تحقق این حق را هم توضیح نداده است. همچنین پیوند دادن امکان تحقق حق تعیین سرنوشت به صورت تجزیه یا جدایی از جمهوری، به قوانین ملی، تحقق این حق را در عمل با مانع مواجه می‌سازد، زیرا امکان ندارد قوانین ملی زمینه تحقق آن را تسهیل کند، چون گروه‌های متقاضی این حق، در پارلمان ملی اقلیت هستند. از این رو این نص قانون اساسی تنها یک حمایت معنوی است و در عمل اجرای آن امکان‌پذیر نیست.

نتیجه‌گیری

با ارائه مهم‌ترین مواد قانون اساسی مربوط به پدیده کثرت‌گرایی اجتماعی در آفریقای جنوبی می‌توان محتوای مطالب را به ترتیب ذیل فشرده ساخت:

۱. قانون اساسی موقت سال ۱۹۹۳ که اولین قانون اساسی بعد از پایان رژیم آپارتاید در کشور بود، در حکومتداری بسیاری از جوانب توافقی و مشارکت همگانی را در برداشت مخصوصاً آنچه به ملزم ساختن حکومت به تشکیل حکومت وحدت ملی و شریک ساختن اکثریت جوانب و گروه‌های متعدد در حکومت، ارتباط داشت.
۲. فدرالیسم، اندیشه مسلط بر اصول ۳۴ گانه و بر مباحثات مجلس مؤسسان قانون اساسی بود، ولی حزب اصلی و بزرگ در کشور (ANC) یا حزب کنگره ملی آفریقا مخالف این اندیشه بود، آن هم به این دلیل که شیوه جداسازی ولایات یا جدایی بین ایالات، میراث نظام آپارتاید است. این حزب علاقه‌مند بود که به خاطر توسعه گسترده اقتصادی و اجتماعی باید یک قدرت مرکزی قوی بنیان نهاده شود.

۳. از خصوصیات دیگر قانون اساسی جدید دعوت به «ملت واحد» در آفریقای جنوبی (ماده ۱) و شهروندی واحد و مشترک آفریقای جنوبی (ماده ۳) است. این قانون از ذکر بنیاد قومی یا نژادی برای کشور و ملت اجتناب ورزیده و بر ساختن ملت واحد و شهروندی واحد به‌عنوان مبنای دولت‌سازی و جامعه‌سازی در آفریقای جنوبی تأکید ورزیده است.

۴. این قانون کثرت‌گرایی و تنوع‌زبانی، فرهنگی و دینی و احترام به آن و حمایت از آن را به رسمیت شناخته است، ولی علی‌رغم این اعتراف رسمی و صریح به وجود کثرت و تنوع، در عمل تنها به ابعاد فرهنگی و زبانی تنوع اکتفا ورزیده است و به ایجاد سازوکارها و مکانیسم‌های سیاسی و نهادی باصلاحیت که این تنوع و تعدد را بازتاب دهد نپرداخته است و اندیشه ساختن نهادهای سیاسی و حقوقی بر مبنای غیراتنیکی و غیرزبانی، اندیشه مسلط در میان واضعان قانون اساسی بوده است.

۵. قانون‌گذار قانون اساسی در آفریقای جنوبی تلاش کرده که بین دو گرایش، نوعی از توازن را ایجاد کند: ۱- خواسته‌ها و مطالبات جوامع نژادی و زبانی مبنی بر وضع مکانیسم‌های قانون اساسی برای مشارکت آنان در قدرت. ۲- گرایش رایج مبنی بر عدم ایجاد مکانیسم‌های سیاسی قانون اساسی بر اساس نژادی و زبانی در کشور. قانون اساسی برای ایجاد توازن بین این دو گرایش اولاً در متن قانون به صراحت حکومت‌های ایالتی را ملزم ساخته است که احزاب اقلیت را در حکومت‌ها شریک سازند و ثانیاً حکومت ملی مرکزی را از چنین تعهدی آزاد گذاشته است و بر چنین الزامی تصریح نکرده است. به عبارت دیگر قانون اساسی به حکومت در سطح ایالتی و منطقه‌ای، رعایت اصل کثرت‌گرایی و تنوع و تطبیق آن را الزامی ساخته است، اما حکومت ملی را از چنین کثرت‌گرایی و گرایش توافقی دور نگه‌داشته است.

۶. نظام انتخاباتی در آفریقای جنوبی از طریق نظام اکثریت تناسبی، مشارکت سیاسی را تشویق کرده و فرصت ایجاد نمایندگی برای همه نیروهای سیاسی به شمول احزاب کوچک را فراهم ساخته است و به همین جهت هیچ نصاب خاص و داشتن نسبت معین رأی برای ورود به پارلمان را شرط ندانسته است و از کار گرفتن نظام سهمیه‌بندی کرسی‌ها (نظام کوتا) هم اجتناب کرده است. نظام

نمایندگی تناسبی، در ایجاد فضای مناسب برای مشارکت گسترده سیاسی و کامیاب شدن پروسه مصالحه فراگیر در کشور، نقش بسیار مثبت داشته است.

۷. در آفریقای جنوبی تشکیل ایالت‌ها و ترسیم مرزهای ایالات هم بر اساس غیراتنیکی صورت گرفته است و تنها دو ایالت از ۹ ایالت دارای اکثریت زبانی هستند. همچنین منازعات مرزی و جغرافیایی بین ایالات و مناطق هم کاملاً بر اساس غیراتنیکی حل و فصل می‌گردد و تنها بر اساس داده‌های اقتصادی و توسعه‌ای و اداری تصمیم گرفته می‌شود.



مبحث دوم - تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در بلژیک

بلژیک از کشورهایی است که از ترکیب قومی و مذهبی متعدد و متکثر برخوردار است. قانون اساسی این کشور مدل فدرالی را برای تنظیم روابط بین واحدهای تشکیل‌دهنده مختلف کشور در نظر گرفته است. علی‌رغم اینکه برپایی نظام فدرال در بلژیک به‌طور صریح در قانون اساسی سال ۱۹۹۴ این کشور ذکر شده است، ولی آغازین گرایش‌ها به سوی فدرالیسم و به رسمیت شناختن تعدد و تنوع، به اواخر دهه ۶۰ قرن گذشته بازمی‌گردد.

مطلب اول - ایجاد نظام فدرال در بلژیک

برای بیان تجربه ایجاد نظام فدرال در بلژیک، این مطلب را در چند قسمت توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - اجزا و مؤلفه‌های جامعه بلژیک

بلژیک در آغاز تکوین و پیدایش خود با دو قوم (ملیت) اصلی یعنی قوم فلامانکی (فلاندری) هلندی‌زبان و قوم والونی فرانسوی‌زبان و همچنین اقلیت آلمانی‌زبان در شرق کشور ایجاد گردید. البته قبل از کنفرانس وین در سال ۱۸۱۵ کشور مستقلی به نام بلژیک وجود نداشته است و این سرزمین تحت تسلط اسپانیا و اتریش و اخیراً هم فرانسه قرار داشت. بعد از جنگ‌های ناپلئون و بعد از کنفرانس وین، آنچه اکنون به نام بلژیک یاد می‌شود، تحت حاکمیت ویلیام پادشاه اراضی پست یا سفلی (هلند) قرار گرفت و کشوری به‌عنوان حائل، بین هلند و فرانسه، تشکیل گردید، ولی بلژیکی‌ها در سال ۱۸۳۰ بر ضد حاکمیت هلند قیام کردند و بعد از مذاکرات بین‌المللی بین قدرت‌های بزرگ اروپایی آن زمان (بریتانیا، فرانسه، اتریش، روسیه و آلمان) توافق‌نامه‌ای به نام معاهده ۱۸ ماده‌ای منعقد شد که به موجب آن استقلال بلژیک به رسمیت شناخته شد و مانند سوئیس به‌عنوان یک کشور بی‌طرف معرفی گردید (حاطوم، ۱۹۹۶: ۶۵-۶۴).

مسائل استراتژیک منطقه عاملی بود که بریتانیا و آلمان را واداشته بود که بین فرانسه و هلند در ابتدا یک کشور حائل و بعد هم بی‌طرف ایجاد کنند. ترس از سیطره فرانسه حتی بعد از شکست ناپلئون از دلایل اصلی‌ای بود که کشورهای اروپایی را وادار ساخت کشور

بلژیک را با مرزهای کنونی آن ایجاد کنند و از امیر لیوپولد دوساکس از خاندان ساکسون آلمانی دعوت کنند و وی را پادشاه بلژیک بسازند. اولین قانون اساسی بلژیک در فبروری ۱۸۳۱ تصویب شد (حاطوم، ۱۹۹۶: ۹۲).

بلژیک از دو قوم (ملیت) اصلی تشکیل شده است که عبارتند از: ۱- فلامانک (Fleming) که در بخش شمالی کشور زندگی می‌کنند و از نگاه دموگرافی و جغرافیایی به جنوب هلند مرتبط هستند. ۲- قوم والون (Wallon) که در بخش جنوبی کشور زندگی می‌کنند و از نگاه دموگرافی و جغرافیایی به شمال فرانسه مرتبط هستند. هر یک از دو جامعه فلامانکی و فرانسوی به صورت مستقل و در مناطق جغرافیایی کاملاً جدا از همدیگر زندگی می‌کنند، مگر در بروکسل پایتخت که همه آنان حضور دارند. این تقسیم جغرافیایی باشندگان و مناطق، کمک زیادی کرد که ایالت‌های جداگانه بر اساس مؤلفه‌های زبانی و نژادی تشکیل شوند. فلامانکی‌ها ۵۸٪ جامعه بلژیک را تشکیل می‌دهند و والونی‌ها ۳۱٪ را و ۱۱٪ دیگر هم یا مختلط است و یا از ملیت‌های دیگر (CIA The World Factbook, 2002).

از نگاه زبانی در بلژیک سه زبان رسمی وجود دارد. دو زبان زیادت‌ر رایج هستند و سومی کمتر. ۵۹٪ بلژیکی‌ها از گویشوران زبان هلندی و ۴۰٪ هم گویشوران زبان فرانسوی و ۱٪ هم گویشوران زبان آلمانی هستند (CIA The World Factbook, 2002).

سطح سومی از تکثر و تنوع نیز در جامعه بلژیک وجود دارد که عبارت است از تنوع مذهبی. کاتولیک‌ها ۷۵٪ و پروتستانت ۲۵٪ نفوس بلژیک را تشکیل می‌دهند (CIA The World Factbook, 2002).

چنین پیدا است که تنوع و تقسیمات در بلژیک بیش از یک سطح را در بر می‌گیرد. بین این سه سطح از تکثر و تنوع، تقاطع هم وجود دارد، زیرا گویشوران هلندی از ملیت فلامانک هستند که بین خود بازهم از نگاه مذهبی به پروتستانت و کاتولیک تقسیم می‌شوند، چنان‌که کاتولیک‌های والونی گرایش‌های تند سکولاریستی دارند (دوورژه، ۱۹۹۱: ۲۷۹-۲۸۰).

قسمت دوم - حرکت به سوی تدوین قانون اساسی فدرال

والونی‌ها از آغاز تأسیس کشور در سال ۱۸۳۰ بر حیات سیاسی و اقتصادی کشور تسلط یافتند و نخبگان والون که به زبان فرانسوی سخن می‌گفتند، کوشش می‌کردند که الگوی دولت-ملت را که در اروپا به‌طور عموم و در فرانسه به‌طور خاص رایج بود، در بلژیک نیز حاکم بسازند و بلژیک را تک‌ملتی بسازند ولی فلامانکی‌های هلندی‌زبان از اواسط قرن ۱۹ در مقابل این نوع تلاش‌ها مقاومت کردند و خواستند بلژیک، دولت دوزبانه و دولتی باشد (Lecours & Beland, بی‌تا: ۴۰۸). در هنگامه تسلط والونی‌ها بر حکومت کشور (-۱۸۳۰ ۱۹۷۰) نقش زبان و فرهنگ فرانسوی نیز برجسته شد (Lefevre, بی‌تا: ۳۷-۵۸) و این منجر شد به اینکه حرکت‌هایی با مطالبه تغییر نظام سیاسی و تغییر قانون اساسی ظهور کنند.

از سال ۱۹۶۳ کشور به سوی به رسمیت شناخته شدن تعدد زبانی حرکت کرد. در همان سال قانون زبان‌ها به تصویب رسید که بلژیک را به مناطق زبانی با صلاحیت‌های اداری تقسیم کرد. ولی تغییر واقعی به سوی تکثر فرهنگی و تنوع جوامع در بلژیک با تعدیل قانون اساسی در سال ۱۹۷۰ آغاز شد که به موجب آن بلژیک به چهار منطقه زبانی تقسیم گردید: منطقه فلامانکی، منطقه فلاندری، منطقه آلمانی‌زبان و منطقه دوزبانه بروکسل پایتخت (ماده ۱۰۷) (قبانی، ۱۹۸۱: ۱۷۸). برای این مناطق زبانی، صلاحیت‌های گسترده‌ای داده شد مثل تصویب قوانین خاص در زمینه زبان، آموزش و فرهنگ (لیپهارت، ۲۰۰۶: ۱۵۱). به موجب این تعدیل، بلژیک به سه منطقه اقتصادی تقسیم شد: فلاندر، والون و بروکسل. برای این مناطق صلاحیت داده شد که در مسائل مربوط به توسعه اقتصادی، محیط زیست، تعیینات و خدمات، قانون وضع کنند، بدون اینکه در مسائل زبانی و آموزشی صلاحیت وضع قانون داشته باشند (Van Gerven, 2007: 12).

در سال ۱۹۸۰ تعدیل دیگر در قانون اساسی بلژیک انجام شد که به موجب آن با تعدیل ماده ۳ قانون اساسی، کشور به سه جامعه فرهنگی (هلندی، فرانسوی و آلمانی) تقسیم شد و برای هر یک از این سه جامعه، شورای فرهنگی تشکیل گردید. دو شورای هلندی و فرانسوی صلاحیت یافتند که برای خود احکامی را در مسائل فرهنگی تصویب کنند که حکم قانون را داشته باشد (Van Gerven, 2007: 13).

با این تعدیلات پیاپی، بلژیک به تدریج به سوی فدرالیسم گرایش یافت و از نظام متمرکز که والون‌ها از آغاز تأسیس کشور با آن روش حکومت کردند فاصله گرفت.

در سال ۱۹۹۴ قانون اساسی جدید بلژیک به تصویب رسید که به موجب آن بلژیک به دولت فدرال تبدیل شد و اصول جدیدی برای اداره و مدیریت تنوع قومی و مذهبی در کشور وضع گردید که در سطور بعدی توضیح خواهیم داد.

مطلب دوم- تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی بلژیک در قانون اساسی ۱۹۹۴

قانون اساسی سال ۱۹۹۴ نقطه اوج حرکت تعدیلات قانون اساسی بود که در بلژیک از سال ۱۹۷۰ آغاز شده بود و همچنین نقطه اوج حرکت‌های سیاسی مخصوصاً فلامانکی بود که خواستار حقوق فرهنگی، زبانی و سیاسی برای ملیت‌های بزرگ بلژیک و مشارکت وسیع‌تر آنان در اداره کشور بودند. بلژیک بر اساس این قانون اساسی با سطوح متعدد حکومتی، به دولت فدرال تبدیل شد و همچنین قوای مجریه و مقننه نیز بین دو ملیت بزرگ تقسیم شدند و مکانیسم‌های خاص قانون اساسی برای حمایت و تداوم این تقسیم وضع گردید. موضوعات مرتبط به این مطلب را در قسمت‌های ذیل توضیح می‌دهیم.

قسمت اول- ماهیت دولت

بلژیک کشور فدرال شمرده می‌شود، زیرا ماده اول قانون اساسی بر ماهیت فدرالی شکل دولت تصریح می‌کند. ماهیت فدرالی دولت بلژیک از سایر فدراسیون‌ها از این جهت متمایز است که این دولت فدرال تنها از اتحاد ایالات و دولت‌های کوچک ایالتی و منطقه‌ای تشکیل نشده، چنان‌که در بسیاری از دولت‌های فدرالی دیگر رایج است، بلکه اینجا در کنار ساختارهای سنتی فدرالی، طرز دیگری از مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده فدرال نیز وجود دارد که «جوامع زبانی» نامیده می‌شود.

از این رو نظام فدرال بلژیک از سه منطقه تشکیل شده: منطقه والون با اکثریت فرانسوی، منطقه فلاندر با اکثریت هلندی و منطقه بروکسل که مختلط است (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۳). همچنین از سه جامعه زبانی تشکیل شده: فرانسوی، هلندی و آلمانی (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۲). همچنین شامل چهار منطقه زبانی است: منطقه

فرانسوی‌زبان، منطقه هلندی‌زبان، منطقه دوزبانه بروکسل و منطقه آلمانی‌زبان (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴، فقره ۱). این مناطق و جوامع صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی گسترده‌ای دارند زیرا پارلمان‌ها و مقامات اجرایی خاص خود را دارند که صلاحیت‌های تعیین‌شده خود را مطابق قانون اساسی اعمال می‌نمایند.

تشکیل نظام فدرال بر اساس بیش از یک نوع از نهادها و مؤلفه‌ها (جوامع و مناطق) یک امر غریب و غیرمعمول در سایر کشورهای فدرال جهان به نظر می‌رسد، ولی در بلژیک همه این‌ها دلایل تاریخی و سیاسی خود را دارد که به‌طور عمده مربوط می‌شود به اختلاف در گرایش‌های سیاسی بین هلندی‌زبان‌ها و فرانسوی‌زبان‌ها. هلندی‌زبان‌ها در طول قرن ۱۹ و تا میانه‌های قرن ۲۰ تحت تسلط فرانسوی‌زبان‌ها بودند و فرانسوی‌زبان‌ها همه مراکز قدرت در بلژیک را در اختیار خود گرفته بودند. این وضعیت تا اواخر دهه شصت قرن گذشته ادامه داشت تا اینکه بین این دو مؤلفه اساسی واحدهای تشکیل‌دهنده ملت بلژیک، یک راه‌حل تاریخی مطرح شد و قانون اساسی از آن زمان نکات بنیادی اختلاف را مورد توجه قرارداده و برای آن راه‌حل ارائه کرد (Lecours & Beland, بی‌تا: ۴۰۹).

همچنین ماهیت واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال نیز از نگاه شکل و محتوا باهم تفاوت دارند زیرا از نگاه چارچوبی، مناطق (Region) بر اساس مناطق جغرافیایی ایجاد شده و نهادهای مربوط به مناطق، هم تنها در محدوده منطقه جغرافیایی خود عمل می‌کنند. اما جوامع فرهنگی (Cultural Communities) بر مبنای شخصی و برای افراد شکل گرفته‌اند و قوانین این جوامع هم بر اشخاص مشمول آن‌ها تطبیق می‌شود اعم از اینکه از نگاه جغرافیایی در منطقه فرانسوی ساکن باشند یا در منطقه هلندی.

از جهت دیگر صلاحیت‌هایی که به شورا یا پارلمان‌های مناطق، اعطا شده با صلاحیت‌های اعطاشده به شوراهای جوامع (پارلمان‌های جوامع) نیز متفاوت است، چون صلاحیت پارلمان‌های مناطق در محور مسائل اقتصادی است (Van Gerven, 2007: 13)، در حالی که بخش اعظم صلاحیت پارلمان‌های جوامع فرهنگی را مسائل زبان و فرهنگ تشکیل می‌دهد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۷).

قسمت دوم - دولت مرکزی فدرال

دولت فدرال از پارلمان فدرال با هردو مجلس آن (نمایندگان و سناتوران) و پادشاه و حکومت فدرال تکوین یافته است (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۳۶).

اول - قوه مقننه فدرال

قوه مقننه فدرال وظایف خود را از طریق مجلس نمایندگان و مجلس سنا و پادشاه انجام می‌دهد. این سه مرجع دارای صلاحیت انحصاری در مورد تصویب قوانین فدرال در مسائل تعیین شده در قانون اساسی هستند.

الف - مجلس نمایندگان

اعضای این مجلس به‌طور مستقیم توسط شهروندان بلژیک انتخاب می‌شوند. این مجلس ۱۵۰ کرسی دارد که همگی از طریق انتخابات عمومی و مستقیم برای چهار سال انتخاب می‌شوند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۵۵، فقره ۱) و هر عضو این مجلس از همه شهروندان بلژیک با همه زبان‌ها و مذاهبشان نمایندگی می‌کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۲). تعداد کرسی‌های مجلس نمایندگان از هر حوزه انتخابیه‌ای که مطابق قانون ایجاد می‌شود، به تناسب نفوس آن حوزه، بدون در نظر گرفتن حوزه‌های زبانی که معیار انتخاب اعضای مجلس سنا است، تعیین می‌شود. تعداد نفوس هر حوزه انتخاباتی از طریق سرشماری‌ای که در هر ده سال انجام می‌شود، مشخص می‌گردد و مجموع نفوس کشور بر عدد ۱۵۰ تقسیم می‌شود تا معدل فدرالی هر کرسی به دست بیاید. پادشاه بعد از هر سرشماری تعداد کرسی‌های حوزه‌های انتخاباتی را مشخص می‌کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۶۳).

با اینکه مجلس نمایندگان بر اساس معیار جوامع زبانی تقسیم نشده، چنان که اعضای مجلس سنا با این معیار تقسیم شده‌اند، ولی قانون اساسی بر اعضا لازم ساخته است که در برخی از حالات به حسب تعلق زبانی خود رأی بدهند، مخصوصاً در مسائل مربوط به جوامع زبانی یا مناطق (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۳، فقره ۱).

همچنین قانون اساسی به اعضای مجلس نمایندگان صلاحیت دیگری را نیز اعطا نموده که عبارت است از اعتراض بر قوانینی که بر منافع جامعه‌ای و یا روابط آن با جوامع دیگر

صدمه بزند. این اعتراض به نام «زنگ هشدار» نامیده شده است. اجرای زنگ هشدار یا -به تعبیر بعضی دیگر- حق وتوی نرم (کیلر، ۲۰۰۵: ۱۱) درخواستی است که با امضای سه‌چهارم اعضای منسوب به یکی از جوامع زبانی در پارلمان صورت می‌گیرد. آنان از این طریق توقف قانونی را درخواست می‌کنند که در مراحل پایانی تصویب خود قرار دارد، به این دلیل که طرح این قانون حامل زیان‌هایی به روابط بین جوامع زبانی است. بعد از تقدیم این درخواست بررسی آن قانون به حالت تعلیق درمی‌آید و از همه جوانب و از شورای وزیران خواسته می‌شود که در خلال ۳۰ روز، درخواست مذکور را مورد بررسی قرار داده و بدیل‌های مناسب را ارائه کنند. البته اعضای جامعه زبانی در مجلس نمایندگان حق دارند که تنها یک‌بار از این پروسه در مورد طرح قانون استفاده کنند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۵۴).

این حکم قانون اساسی به تأخیر تصویب قانون منجر می‌شود ولی حتماً موجب توقف یا مانع تصویب آن نمی‌شود، ولی به هر حال یک سازوکار مناسب برای حمایت از حقوق اقلیت‌ها است مخصوصاً با توجه به این نکته که حکومت در بلژیک به‌طور منصفانه و برابر بین دو جامعه هلندی‌زبان و فرانسوی‌زبان تقسیم شده است. بنابراین مطابق قانون اساسی، جوامع می‌توانند دلایل خود را برای تصویب این قانون ارائه کنند و گاهی تجدیدنظر در آن این امکان را فراهم می‌سازد که به راه‌حلی دست یافت که به تقویت روابط بین جوامع زبانی کمک می‌کند.

مجلس نمایندگان و مجلس سنا در بسیاری از صلاحیت‌هایی که قانون‌گذار قانون اساسی بلژیک معین کرده، اختیارات برابر دارند. این اختیارات مساوی شامل موارد ذیل است: اعلان تعدیل قانون اساسی، قوانین مربوط به تصدیق معاهدات، شورای دولت، تنظیم دادگاه‌ها و نقش عدالت، قوانین خاص در مورد تصدیق توافق‌نامه‌های همکاری بین دولت و جوامع یا مناطق؛ همچنین قوانین خاص تعدیل مرزهای مناطق و جوامع و مکانیسم فعالیت جوامع و مناطق، تصویب قوانین خاص مربوط به قلمرو صلاحیت‌ها و وظایف شوراهای جوامع و مناطق و شورای بروکسل پایتخت و جوامع زبانی آن، قوانین خاص تنظیم اجراءات مربوط به حل تنازع قوانین و صلاحیت‌ها بین جوامع و مناطق و قوانین مربوط به ایجاد نهادهای فدرال در داخل مناطق (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۷، فقرات ۱، ۲، ۳، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹ و ۱۰).

در همه زمینه‌های فوق که خیلی گسترده است، هر دو مجلس اختیارات برابر دارند. از سوی دیگر کلیه تصمیمات و تصویب قوانین در مجلس، به استثنای آنچه آیین‌نامه‌های مجلسین در مورد انتخابات و انتصابات تدوین خواهند نمود، با اکثریت عادی آرا اتخاذ می‌گردد و در صورت تساوی آرا، پیشنهاد‌های به شور گذاشته‌شده رد می‌گردد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۵۳).

علاوه بر صلاحیت‌های متذکره که با مجلس سنا مشترک است، مجلس نمایندگان در زمینه‌های دیگر، صلاحیت‌های اضافی دیگری هم دارد که به‌طور مشترک با پادشاه آن‌ها را اعمال می‌کند. این زمینه‌ها مربوط است به اعطای تابعیت بلژیکی، تصویب قوانین مرتبط به مسئولیت‌های مدنی و جزایی، تصویب بودجه و محاسبات و تعیین سهمیه سالیانه سربازگیری ارتش (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۴، فقرات ۱، ۲، ۳ و ۴). این موارد از اختیارات مجلس نمایندگان و پادشاه است و شامل مجلس سنا نمی‌شود.

مجلس نمایندگان مانند سنا می‌تواند طرح قوانین را در زمینه‌های صلاحیت‌های مشترک پیشنهاد کند. در این صورت لایحه قانونی تصویب‌شده مجلس نمایندگان به سنا ارسال می‌گردد. سنا با تقاضای حداقل پانزده عضو آن به بررسی طرح قانون می‌پردازد. راجع به این تقاضا ظرف پانزده روز از دریافت طرح اعلام‌نظر صورت می‌گیرد. سنا در مدت کمتر از شصت روز می‌تواند تصمیم بگیرد که طرح قانون مذکور نیازی به اصلاح ندارد و یا پس از اصلاح و تعدیل تصویب نماید. چنانچه سنا در مهلت اعطاشده تصمیم‌گیری نکند یا چنانچه به مجلس نمایندگان تصمیمش را مبنی بر عدم تعدیل طرح قانون اعلام کند، طرح قانون توسط مجلس نمایندگان به پادشاه ارسال می‌شود. اگر در سنا لایحه مجدداً تعدیل شده باشد، سنا آن را به مجلس نمایندگان ارسال می‌کند، مجلس نمایندگان نظر قطعی خود را با تصویب تعدیل یا با رد کلی یا جزئی آن اعلام می‌کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۸).

هرگاه مجلس نمایندگان در آن قانون تعدیل بیاورد، باید برای بار دوم به سنا احاله گردد و در این هنگام سنا در خلال مدت ۱۵ روز یا با متن آن، چنان‌که هست، موافقه می‌کند که در این صورت از سوی مجلس نمایندگان برای توشیح به پادشاه ارائه می‌شود و یا اینکه سنا هم تعدیل می‌آورد که در این صورت مجلس نمایندگان با تأیید تعدیل سنا یا بدون آن تصمیم نهایی را در مورد ارسال آن به پادشاه اتخاذ می‌کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۹).

همچنین مجلس نمایندگان حق دارد وزیران را استیضاح کند و یا متهم نماید و بر اعمال آنان نظارت کند، زیرا حکومت در برابر مجلس نمایندگان مسئول است (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۰۱، فقره ۱ و ماده ۱۰۳، فقره ۱). اما این حکم، پادشاه را شامل نمی‌شود زیرا پادشاه از تعرض مصون بوده و از سوی مجلس نمایندگان استیضاح نمی‌شود (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۸۸).

مجلس باید جلسات سالانه خود را طوری برگزار کند که از ۴۰ روز کمتر نباشد و پادشاه می‌تواند جلسه فوق‌العاده مجلس را مطالبه نماید (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۴). همچنین پادشاه می‌تواند مجلس را منحل کند بعد از موافقه اکثریت مطلق اعضا و در حالتی که مجلس از رأی اعتماد به حکومت امتناع بورزد و نخست‌وزیر را پیشنهاد نکند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۶). در این حالت مجلس سنا نیز به‌طور خودکار منحل می‌گردد و از مردم خواسته می‌شود که در خلال مدتی که از ۴۰ روز زیادتر نباشد در انتخابات جدید شرکت کنند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۶، فقره ۴ و ۵).

چنین پیدا است که قوانین خاص انتخابات در جوامع متکثر که شاهد انقسامات قومی و زبانی هستند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به همین جهت قانون‌گذار قانون اساسی در بلژیک متعهد بوده است که این نوع قوانین حساس را بر مبنای اکثریت طرح نکند، چون ممکن است که به تعمیق بیشتر اختلافات بینجامد بلکه باید همه جوانب به یک شکلی مجبور ساخته شوند که در موضع خود تجدیدنظر نمایند و قوانینی را تصویب کنند که از موافقه همگانی یا اجماع برخوردار باشند.

ب- مجلس سنا

شیوه انتخاب اعضای مجلس سنا پیچیده است، زیرا همزمان از هر دو روش انتصاب و انتخاب استفاده می‌شود و از این طریق در انتصاب و انتخاب بین ملیت‌های سه‌گانه بلژیک: فرانسوی (والون‌ها)، هلندی (فلاندری‌ها) و آلمانی‌ها با داشتن تنها یک کرسی، توازن ایجاد می‌شود. مجلس سنا در بلژیک گویا مجلس ملیت‌ها است و در اصل برای این ایجاد شده که از ملیت‌های مختلف بلژیک نمایندگی کند و از آرزوها و خواسته‌های قومی آنان حمایت نماید.

مجلس سنا دارای ۷۱ کرسی است که بین دو ملیت اصلی (هلندی و فرانسوی) تقسیم شده است. ۴۰ کرسی (۲۵ هلندی و ۱۵ فرانسوی) از مجموع کرسی‌ها از طریق انتخابات سری و مستقیم انتخاب می‌شوند، اما بقیه کرسی‌ها با انتصاب از سوی شوراهای جوامع قومی تعیین می‌شوند، بدین ترتیب که ۱۰ کرسی از فلاندری‌ها (هلندی‌ها)، ۱۰ کرسی از فرانسوی‌ها (والون‌ها) و ۱ کرسی از گویشوران آلمانی تعیین می‌شوند. اما ۱۰ کرسی باقی‌مانده از طرف خود اعضای سنا تعیین می‌شوند به این ترتیب که ۶ عضو از جامعه فلاندری‌ها و حوزه انتخابیه هلندی‌ها و ۴ عضو از جامعه فرانسوی و حوزه انتخابیه فرانسوی تعیین می‌شوند. اما در مجموع حداقل یک نفر از اعضای هلندی تعیین‌شده، باید تا روز انتخاب‌شدن مقیم بروکسل بوده باشد و دو نفر از اعضای فرانسوی تعیین‌شده نیز باید تا روز انتخاب‌شدن مقیم بروکسل بوده باشند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۶۷). همچنین فرزندان ذکور پادشاه یا در صورت فقدان آنان، شاهزادگان بلژیکی از شاخه‌خانواده پادشاهی که برای حکومت‌کردن تعیین شده‌اند، در ۱۸ سالگی دارای حق سناتوری می‌گردند. آنان فقط در ۲۱ سالگی از حق رأی برخوردارند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۲).

سناتورها برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند. سناتورهای انتصابی نیز برای چهار سال تعیین می‌شوند. سنا هر چهار سال به‌طور کامل تجدید می‌شود (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۰، فقرة ۱). انتخاب و تعیین سناتورها با انتخابات مجلس نمایندگان همزمان می‌باشد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۰، فقرة ۲). جلسات مجلس سنا و مجلس نمایندگان به‌طور همزمان برگزار می‌شوند و چنانچه مجلس سنا در زمانی که مجلس نمایندگان اجلاس ندارد، تشکیل جلسه دهد، جلسات مزبور به‌طور خودکار ملغی می‌باشد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۳).

مجلس سنا همچون مجلس نمایندگان صلاحیت دارد که به ابتکار تسوید قانون در سطح قوانین فدرال مبادرت بورزد، ولی اولویت مجلس سنا در این است که به تسوید قوانینی مبادرت بورزد که پادشاه مبادرت می‌ورزد در مسائلی که به تصدیق معاهدات مربوط می‌شود چون این قوانین در ابتدا باید در سنا و سپس در مجلس نمایندگان به تصویب برسد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۵). همچنین بر اساس ماده ۷۷ قانون اساسی مجلس سنا از صلاحیت مساوی با مجلس نمایندگان برخوردار است که قبلاً توضیح دادیم.



اما در صورتی که سنا، به موجب حقی که برای وضع قانون دارد، طرح قانونی را در زمینه‌هایی که صلاحیت دارد به تصویب برساند، آن طرح سپس به مجلس نمایندگان ارسال می‌گردد. مجلس نمایندگان ظرف مهلتی کمتر از شصت روز نظر قطعی خود را، اعم از رد یا تصویب یا تعدیل طرح قانون، اعلام می‌نماید (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۸۱). هرگاه مجلس نمایندگان اصلاحاتی در مسوده قانون وارد نماید، مسوده فوق به سنا بازگردانده می‌شود و سنا در ظرف پانزده روز نظر قطعی خود را در مورد قبول مسوده تعدیل‌شده قانون یا اجرای تعدیل در مسوده تعدیل‌شده اعلام می‌دارد.

در صورت عدم تصمیم‌گیری مجلس سنا در ظرف مهلت پیش‌بینی‌شده و یا ابلاغ موافقه خود با طرح تعدیل‌شده، مجلس نمایندگان قانون را جهت توشیح به پادشاه تقدیم می‌کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۹، فقرات ۱ و ۲). اما اگر مجلس سنا مسوده قانون تعدیل‌شده توسط مجلس نمایندگان را دوباره تعدیل کند، مسوده جدید به مجلس نمایندگان سپرده می‌شود و مجلس نمایندگان می‌تواند در خلال ۱۵ روز به‌طور نهایی فیصله کند و اگر در خلال ۱۵ روز نتواند تصمیم نهایی را بگیرد، طرح قانون به کمیسیون مشترک هر دو مجلس به نام «هیئت مشورتی» احاله می‌گردد. این کمیسیون پارلمانی هماهنگ‌کننده به‌طور مساوی از اعضای مجلس نمایندگان و سنا با رعایت اکثریت دو گروه هلندی و فرانسوی تشکیل می‌شود (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۹، فقره ۳) و در مورد مسائل اختلافی بین دو مجلس در خلال کمتر از ۱۵ تصمیم می‌گیرد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۸۲، فقرات ۱ و ۲). در صورت عدم توافق بین اعضای کمیسیون، قانون به مجلس نمایندگان مسترد می‌شود و مجلس نمایندگان باید ظرف شصت روز نظر خود را اعلام نماید (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۸۱، فقره ۵).

دوره کاری مجلس سنا با کامل‌شدن چهار سال یا انحلال هر دو مجلس به پایان می‌رسد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۸۱، فقره ۶) و همچنین با درخواست تعدیل قانون اساسی از سوی هر دو مجلس، نیز مدت آن به پایان می‌رسد، چون هر دو مجلس در صورت درخواست تعدیل قانون اساسی، به‌طور خودکار منحل می‌شوند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۶، فقره ۴).

علی‌رغم اینکه قانون اساسی بلژیک برخی از موضوعات و مسائل مشترک بین هر دو مجلس نمایندگان و سنا را مشخص کرده و برخی از اولویت‌ها یا استثناها برای هر یک از هر

دو مجلس را نیز بیان کرده است، ولی نکته قابل توجه این است که این قانون اساسی برخلاف روشی که در اکثر قوانین اساسی فدرال رایج است، به تعیین صلاحیت‌های دولت فدرال و تعیین ساحه و قلمرو آن نپرداخته است، بلکه برعکس، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های واحدهای فدرالی مادون سطح ملی (جوامع و مناطق) در بلژیک را مشخص کرده است و صلاحیت‌های باقی‌مانده و صلاحیت‌ها و مسائل جدیدی را که در آینده ایجاد می‌شود، به دولت فدرال واگذار کرده است. این نوع سیاست قانون‌گذاری قانون اساسی واحدهای مذکور را واداشته است که صلاحیت‌های بیشتری را از دولت فدرال مطالبه کنند (دیمونت و آخرون، ۲۰۰۷: ۸).

ولی به‌صورت کلی می‌توان گفت که مسئولیت‌های دولت فدرال در بلژیک متمرکز در مسائل مهم زیادی است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از: تأمین اجتماعی، قضا و سیر عدالت، امور دفاعی (ماسار و ویتتر و بورسی، ۲۰۰۷: ۷۱) و همچنین مدیریت امور خارجی در زمینه‌هایی که داخل در صلاحیت‌های خارجی واحدها نباشد. صلاحیت‌های واحدها در امور خارجی را در بحث‌های بعدی توضیح خواهیم داد.

دوم - پادشاه

پادشاه صلاحیت فدرالی قانون‌گذاری خود را به‌صورت گروهی و مشترک همراه با مجلس نمایندگان و مجلس سنا اعمال می‌کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۳۶). همچنین صلاحیت اجرایی خود را به‌عنوان رئیس کشور و رئیس قوه مجریه دولت انجام می‌دهد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۳۷).

پادشاه همزمان با مجلس نمایندگان، صلاحیت‌های قانون‌گذاری را در زمینه‌های مربوط به تابعیت بلژیک و قوانین مربوط به مسئولیت مدنی و جزایی و تصویب بودجه و محاسبات و تعیین سهمیه سالیانه سربازگیری ارتش نیز اعمال می‌نماید (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۴). همچنین پادشاه صلاحیت دارد که به طرح مسوده‌های قوانین به مجالس سنا و نمایندگان مبادرت نماید (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۷۵) و اجلاس فوق‌العاده مجلس نمایندگان را دایر کند یا جلسات آن را برای یک ماه به تأخیر بیندازد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: مواد ۴۴ و ۴۵) و پارلمان را منحل کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۶). همچنین تصویب لوایح اجرایی و احکام لازم برای تطبیق قوانین (قانون اساسی بلژیک

۱۹۹۴: ماده ۱۰۸)، اعلان قوانین و تأیید مجازات‌ها (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۰۹)، الغای احکام قضایی یا تخفیف آن‌ها به استثنای احکام مربوط به وزیران و اعضای حکومت‌های محلی مناطق (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۱۰) نیز از صلاحیت‌های پادشاه است و همچنین پادشاه قوانین را قبل از انفاذ توشیح می‌کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۰۶).

البته علی‌رغم اینکه صلاحیت‌های قانون‌گذاری پادشاه در بیشتر موارد شکلی به نظر می‌رسد ولی باتوجه‌به امکان مداخله مستقیم پادشاه در فعالیت‌های هر دو مجلس و صلاحیت او در منع برگزاری جلسات و یا به تأخیرانداختن جلسات مجلس و یا انحلال کامل آن، می‌توان نتیجه گرفت که پادشاه می‌تواند در جلوگیری یا حل اختلافات شدیدی که گاهی در مجالس قانون‌گذاری در مورد قوانین مورد اختلاف بروز می‌کند، نقش برجسته داشته باشد و همچنین به خاطر همین صلاحیت‌ها می‌تواند به‌عنوان یک طرف میانه بین گروه‌های قومی هلندی و فرانسوی مداخله کند و همچنین صلاحیت‌های پادشاه در مسائل مالی و بودجه، می‌تواند نگرانی‌های اقلیت‌های کوچک مثل آلمانی‌ها در مورد نادیده‌گرفته‌شدن آنان در قوانین مالی فدرال را کاهش دهد.

سوم - حکومت فدرال

حکومت فدرال بلژیک حداکثر از ۱۵ وزیر (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۹۹، فقره ۱) تشکیل می‌شود که توسط پادشاه تعیین یا عزل می‌شوند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۹۶، فقره ۱). قانون اساسی پست‌های وزارت را به‌طور منصفانه بین گویشوران فرانسوی و هلندی در نظر گرفته است به استثنای نخست‌وزیر که پادشاه می‌تواند وی را بدون در نظر گرفتن تعلق او به یکی از دو گروه قومی اصلی تعیین کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۹۹، فقره ۲).

وزیران در برابر مجلس نمایندگان مسئول هستند و این مجلس می‌تواند از وزرا درخواست کند که در موضوعی شهادت بدهند و یا از آنان استیضاح به عمل آورد و یا در مورد فعالیت‌های آن‌ها تحقیق کند و یا در محکمه عالی استیناف آنان را متهم قرار دهد. همچنین مجلس سنا می‌تواند به‌منظور بحث در مسائل مورد نظر، خواستار حضور آنان در

مجلس شود و یا در حالات مشخص از آنان تحقیق به عمل آورد ولی سنا نمی‌تواند وزیر را متهم کند و خواستار محاکمه او شود (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۰۰، فقره ۲).

چهارم - قوه قضائیه فدرال (JUDICIAL POWER)

قوه قضائیه و تأمین عدالت از صلاحیت‌های مستقیم دولت فدرال و پادشاه است. قانون اساسی در بلژیک وحدت نظام قضایی را ابقا کرده است و به همین جهت در سطح کل کشور یک دادگاه تمییز و یک شورای عالی قضایی وجود دارد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: مواد ۱۴۷ و ۱۵۱). ولی تعدیل قانون اساسی به تاریخ اکتوبر ۱۹۹۸ شیوه تشکیل و تعیین قضا و مخصوصاً تشکیل شورای عالی قضا را تغییر داد و نظام تقسیم مناصب قضایی را بر اساس سه‌می‌بندی بین گویشوران هلندی و فرانسوی تنظیم کرد.

بر اساس ماده ۱۵۱ قانون اساسی، اعضای شورای عالی قضایی به‌طور منصفانه از میان قضاات هلندی‌زبان و فرانسوی‌زبان تعیین می‌شوند و همچنین مطابق متن جدید از میان قضاات هر جامعه زبانی یک کمیته مشورتی ایجاد می‌شود تا قضاات محاکم مختلف بلژیک را انتخاب کند. مطابق متن جدید، پارلمان منطقه بروکسل بزرگ صلاحیت دارد که قضاتی را برای دادگاه‌های متوسط پیشنهاد نماید (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۵۱، تعدیل‌شده در ۲۰ نوامبر ۱۹۹۸).

تقسیم شورای عالی قضایی بلژیک که مرجع و مسئول اصلی تأمین عدالت و نظارت بر سیر درست قضا است، به این ترتیبی که گفته شد، بازتاب تغییرات پیوسته‌ای است که پروسه قانون اساسی در بلژیک شاهد آن است. بلژیک در این مورد دارای پیشینه بیشتر است نسبت به بسیاری از کشورها حتی آن کشورهایی که نظام تقسیم قدرت بین ملیت‌ها و جوامع متعدد را پذیرفته است. چنین روشی نشان می‌دهد که ترکیب دوگانه قومی در دولت و قدرت در بلژیک هم‌چنان استمرار دارد و به اجرا گذاشته می‌شود حتی در آن نهادهای دولتی مثل قوه قضائیه که معمولاً از چنین ترکیبی دور پنداشته می‌شود.

قسمت سوم - نهادهای مادون دولت ملی فدرال

بیشترین چیزی که تنظیم قانون اساسی بلژیک در مورد واحدهای سیاسی مادون دولت ملی را از سایر کشورها متمایز می‌گرداند، وجود بیش از یک مدل نهادهای تشکیل‌دهنده

فدرال است. نهادهای مادون دولت ملی حالت دوگانگی دارد و از جوامع (Communities) (فرانسوی و فلامنکی و آلمانی) (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۲) و مناطق (Regions) (والون، فلاندر و بروکسل پایتخت) (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۳) تشکیل شده است. هر یک از این دو نوع نهادها به‌طور جداگانه، پارلمان‌های منتخب و حکومت‌های خود را دارند که صلاحیت‌ها و وظایف خود را مطابق آنچه در قانون اساسی فدرال و قوانین ناشی از احکام قانون اساسی به‌طور صریح و انحصاری بیان شده اعمال می‌کنند.

البته علی‌رغم اینکه قانون اساسی بلژیک در ماده ۴ خود یک تقسیم سوم جداگانه را نیز برای کشور در نظر گرفته است که عبارت است از چهار منطقه زبانی: منطقه فرانسوی‌زبان، منطقه هلندی‌زبان، منطقه دوزبانه پایتخت و منطقه آلمانی‌زبان، ولی برای این مناطق زبانی نهادهای سیاسی دارای صلاحیت‌های قانونی و اداری ایجاد نکرده است و به همین جهت این چهار منطقه از مطالعه و بررسی نهادهای سیاسی تشکیل‌دهنده بلژیک فدرال خارج هستند. اما برای جوامع و مناطقی که در مواد اول و دوم و سوم قانون اساسی آمده است، نهادهای خاصی را در نظر گرفته است.

بنابراین بر اساس ماده اول قانون اساسی، دولت فدرال از دو مدل اساسی که «جوامع و مناطق» است تشکیل یافته است و قانون اساسی صلاحیت‌های همین دو مدل متفاوت را بیان کرده است با این روش که مسائل خاص و فردی را از صلاحیت‌های انحصاری «جوامع» دانسته و صلاحیت‌های توسعه اقتصادی و اداری را به «مناطق» واگذار کرده است، به‌گونه‌ای که این دو نهاد به‌عنوان دو نهاد سیاسی مستقل و جدا از همدیگر در نظر گرفته شده، اما در کنار همدیگر و در تعامل و تفاعل با همدیگر فعالیت می‌کنند، بدون اینکه هیچ نهادی در حیطه صلاحیت‌های دیگری مداخله کند.

با توجه به آنچه گفته شد اکنون به بررسی تنظیم قانون اساسی برای این دو نهاد سیاسی می‌پردازیم و شیوه تشکیل، فعالیت و صلاحیت‌های هر دو نهاد را مطابق احکام قانون اساسی فدرال و قوانین ناشی از قانون اساسی بیان می‌کنیم.

اول - جوامع زبانی (Linguistic Communities)

بلژیک از سه جامعه زبانی (فرانسوی، فلاندری و آلمانی) تشکیل شده است که هر کدام پارلمان‌ها و حکومت خاص خود را دارد. قانون اساسی برعکس مناطق، مرزهای اداری جوامع

را بر اساس جغرافیا مشخص نکرده است، بلکه تعلق شخصی و روابط اجتماعی را مبنای تعیین حدود این نهاد سیاسی قرار داده است. جوامع چنان‌که بیان خواهیم کرد، به مسائلی می‌پردازد که ماهیت شخصی دارد (فرهنگ، آموزش و مانند آن) و قلمرو مکانی صلاحیت‌های قانونی آن‌ها مرتبط است به جوامع و افرادی که قانون آنان را شامل می‌شود و بر آنان تطبیق می‌گردد. از این رو این جوامع در اصل برای این ایجاد شده که اعضای خود را شامل شود، هرچند در خارج از مناطق اصلی زبانی خود ساکن باشند. به‌عنوان مثال هلندی‌های ساکن در منطقه شمالی فلاندر، می‌توانند به استناد صلاحیت‌های داده‌شده برای جوامع زبانی در قانون اساسی، از این قوانین بهره‌مند شوند حتی اگر در خارج از منطقه هلندی‌زبان (فلاندر) زندگی کنند و به همین جهت گویشوران هلندی ساکن پایتخت یعنی منطقه دوزبانه بروکسل را نیز شامل می‌شود (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۷، فقره ۲). همچنین همین حالت در مورد ویژگی‌های مکانی پارلمان جامعه فرانسوی نسبت به فرانسوی‌های موجود در بروکسل پایتخت نیز جریان دارد. ولی با نگاه به تقسیم و جدایی واضح جغرافیایی مناطق فلاماندزبان (هلندی‌ها) در شمال و فرانسوی‌ها در جنوب، می‌توان گفت که حدود و مرزهای مناطق با حدود جوامع زبانی باهم تطابق دارند و از این جهت اینکه قانون اساسی مرزهای جغرافیایی جوامع را تعیین نکرده، هیچ مشکل واقعی سیاسی یا اداری ایجاد نمی‌کند.

الف - قوه مقننه جوامع زبانی

قوه قانون‌گذاری جوامع زبانی متشکل از شورایی است که پارلمان نامیده می‌شود و اعضای آن به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۱۶). ساختار و مکانیسم فعالیت پارلمان جامعه فلاماندی و پارلمان جامعه فرانسوی در قوانینی تنظیم شده که هر دو مجلس پارلمان فدرال (نمایندگان و سنا) تصویب کرده‌اند. شیوه تصویب این قوانین هم به این ترتیب است که باید اکثریت دوسوم اعضای گروه فلاماندی (هلندی) و گروه فرانسوی در هر دو مجلس پارلمان فدرال به آن‌ها رأی موافق بدهند و جلسات رأی‌گیری در هر دو مجلس پارلمان فدرال درباره این موضوع هم باید همزمان برگزار شده باشند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۱۵، فقره ۱ و ماده ۴، فقره آخر). در چنین حالتی قانون اساسی از اعضای هر دو مجلس پارلمان می‌خواهد که به حسب تعلقات جوامع زبانی خود رأی بدهند چون قوانین مورد بحث به‌طور مستقیم به مصالح و منافع این جوامع ارتباط

دارد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۳). مدت عضویت در پارلمان جوامع زبانی مانند دوره خود این پارلمان پنج سال است (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۱۷، فقره ۱).

اما نسبت به پارلمان جامعه آلمانی‌زبان، قانون تصویب‌شده پارلمان فدرال، ساختار و مکانیسم فعالیت آن را مشخص می‌گرداند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۱۵، فقره ۲).

پارلمان جامعه فرانسوی و پارلمان جامعه فلانندی (هلندی) در قلمرو صلاحیت‌های خود حق دارند قوانینی را تصویب کنند که قانون اساسی آن‌ها را «قوانین فدرال‌شده» (federalte law) نامیده تا از اصطلاح «قانون» (law) که در قانون اساسی آمده و منظور از آن قوانین مصوب پارلمان فدرال است تمییز داده شود.

صلاحیت‌های پارلمان‌های جوامع زبانی در محور مجموعه‌ای از مسائلی است که قانون اساسی در مواد ۱۳۰-۱۲۷ به‌گونه انحصاری آن‌ها را مشخص کرده است. این مسائل مربوط است به مسائل شخصی (person-related matters) ولی قانون اساسی بین صلاحیت‌های اعطاشده برای پارلمان جوامع فرانسوی و فلانندی و صلاحیت‌های اعطاشده برای جامعه آلمانی‌زبان فرق قائل شده است.

صلاحیت قوه مقننه جوامع فرانسوی و فلانندی اختصاص دارد به تصویب قوانین در مسائل مربوط به تنظیم شوراهای جامعه فرانسوی‌زبان و جامعه فلانندزبان در زمینه‌های مربوط به مسائل فرهنگی و آموزش و پرورش، به استثنای تعیین آغاز و پایان آموزش اجباری، حداقل شرایط برای اخذ مدرک تحصیلی، نحوه دریافت کمک‌هزینه آموزشی و همکاری بین جوامع زبانی و احوال شخصیه. همچنین این دو پارلمان می‌توانند قوانین مربوط به استفاده از زبان در امور اداری و در مؤسسات آموزش و پرورش دولتی را تصویب کنند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۷، فقره اول و دوم).

همچنین قانون اساسی بلژیک به پارلمان‌های جوامع فرانسوی و فلانندی در زمینه روابط بین‌المللی و همکاری بین‌المللی در پیرامون مسائل داخل در صلاحیت‌های آن‌ها یعنی آموزش، فرهنگ و زبان نیز صلاحیت داده است، بدین معنی که این پارلمان‌ها می‌توانند برای تنظیم همکاری و روابط در سطح بین‌المللی مثل انعقاد توافق‌نامه‌های فرهنگی و آموزشی یا زبانی با جوانب و کشورهای خارجی، قوانینی را تصویب کنند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۷، فقره سوم).

این نوع صلاحیت‌ها جوامع زبانی را در بلژیک به نهادهای سیاسی قدرتمند و باصلاحیت بالا در زمینه بین‌المللی و سیاست خارجی تبدیل می‌کند، به‌گونه‌ای که دولت فدرال نمی‌تواند در زمینه این صلاحیت‌ها مداخله کند، مگر اینکه از سوی این نهادها، صلاحیت‌هایشان مطابق نصوص قانون اساسی به دولت فدرال تفویض یا انتقال داده شود.

اما در مورد تمویل جوامع زبانی (فرانسوی و فلاماندی) قانون اساسی بلژیک به هر دو مجلس پارلمان فدرال صلاحیت داده است که قوانینی را برای تنظیم تمویل این نهادها تصویب کند. بر اساس حکم قانون اساسی اعضای مجلس نمایندگان باید بر اساس تعلق خود به هر یک از دو گروه رأی بدهند و تصویب هم باید به آرای دوسوم هر گروه صورت گیرد و رأی‌گیری در هر دو مجلس هم باید همزمان برگزار شود (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۷۵، فقره ۱).

علاوه بر آن فقره ۲ ماده ۱۷۰ به پارلمان‌های جوامع و مناطق اجازه داده است که قوانین تنظیم‌کننده مالیات را در زمینه‌های داخل در صلاحیت‌هایشان تصویب کنند و همچنین این دو پارلمان می‌توانند قوانین تنظیم‌کننده عواید و هزینه‌ها را نیز تصویب کنند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۷۵، فقره ۲).

اما نسبت به پارلمان جامعه کوچک آلمانی‌زبان، این پارلمان از نگاه قانون اساسی صلاحیت دارد که در زمینه مسائل فرهنگی و تربیتی و همکاری بین‌المللی قوانین را تصویب کند. این قوانین در منطقه آلمانی‌زبان نافذ هستند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۳۰).

قانون اساسی اجازه داده است که یک شخص هم عضو پارلمان جوامع زبانی باشد و هم عضو پارلمان منطقه و همچنین اجازه داده است که پارلمان جوامع زبانی صلاحیت‌های پارلمان منطقه را اعمال نماید بعد از اینکه موافقه آن را قبلاً اخذ کرده باشد (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۳۷). اجازه دادن به عضویت دوگانه در پارلمان‌های جوامع و پارلمان‌های مناطق در عمل این باب را گشوده که این نهادهای قانون اساسی مادون ملی به همدیگر ادغام شوند. به همین جهت منطقه فلاندر شمالی و ساکنان هلندی‌زبان آن، هر دو نهاد (نهاد زبانی و نهاد منطقه فلاندری) را در یک نهاد ادغام کرده‌اند و این ادغام باعث شده که این نهاد واحد از صلاحیت‌های وسیعی برخوردار شود. اما جامعه فرانسوی فعالیت‌های

سیاسی مادون ملی خود را هم‌چنان در قالب دو مدل جداگانه (جوامع و مناطق) حفظ کرده است.

ب- قوه اجرائیه (حکومت) جوامع زبانی

جوامع زبانی سه‌گانه در بلژیک صلاحیت دارند که حکومت‌هایی را تشکیل بدهند که مدیریت امور آنان را به دست بگیرند در زمینه مسائلی که قانون اساسی معین کرده است، مانند فرهنگ، آموزش، بهداشت و امور شخصی و غیره.

اعضای حکومت‌های جوامع زبانی توسط پارلمان آن جوامع انتخاب می‌شوند. اما شیوه تشکیل حکومت بین دو حکومت فرانسوی و هلندی از یک طرف و حکومت گویشوران آلمانی متفاوت هستند. مکانیسم فعالیت حکومت در دو نهاد زبانی فرانسوی و هلندی مطابق قوانینی تنظیم می‌شود که دو مجلس پارلمان فدرال و با شیوه خاص تصویب می‌کنند، به این ترتیب که هر گروه زبانی در هر دو مجلس مکلف هستند که بر اساس تعلق زبانی خود رأی بدهند و با اکثریت دوسوم تصویب کنند، مشروط بر اینکه هر دو مجلس سنا و نمایندگان به‌طور هم‌زمان رأی‌گیری کنند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۱، فقره ۱ و ماده ۴، فقره اخیر و ماده ۱۲۲).

اما مکانیسم فعالیت حکومت نهاد آلمانی‌زبان مطابق قوانینی تنظیم می‌شود که توسط پارلمان فدرال تصویب شده باشد بدون در نظر گرفتن تشریفات خاصی که در مورد دو حکومت دیگر در نظر گرفته شده است (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۱، فقره ۲).

حکومت‌های جوامع زبانی از طریق اعمال صلاحیت‌های قانون اساسی خود در مدیریت مسائل خارجی مربوط به موضوعات تحت صلاحیت خود مانند فرهنگ، زبان، آموزش و غیره، نقش بسیار فعالی را در سطح بین‌المللی بازی می‌کنند از طریق توافق‌نامه‌ها و معاهدات بین‌المللی‌ای که با کشورها امضا می‌کنند. باینکه این حکومت‌ها صلاحیت‌های خارجی و بین‌المللی خود را مطابق قانون اساسی اعمال می‌کنند، ولی خود مواد قانون اساسی این امکان را هم مطرح کرده است که این حکومت‌ها بتوانند اعمال این صلاحیت‌ها را به مرجع دیگری تفویض کنند. به همین جهت است که می‌بینیم این نهادهای فدرالی (جوامع) صلاحیت‌های بین‌المللی خود را به دولت فدرال واگذار کرده‌اند و این تفویض یا واگذاری صلاحیت، برای ایجاد تسهیل در مدیریت مسائل خارجی بسیار ضروری است، زیرا سپردن

این نوع صلاحیت‌ها به بیش از یک نهاد یا مرجع باعث یک نوع سردرگمی می‌شود. اما در عین حال بقای این صلاحیت‌ها در حیطه نهادهای مادون ملی یکی از بارزترین ویژگی‌های واحدهای فدرال در بلژیک است.

دوم - مناطق (Regions)

مناطق یک سطح دیگری از نهادهای فدرالی تشکیل‌دهنده نظام فدرال بلژیک هستند. در ماده اول قانون اساسی بلژیک آمده است که بلژیک دولت فدرالی است که از جوامع و مناطق تشکیل شده است.

تشکیل واحدهای فدرالی بر اساس مناطق به سال ۱۹۷۰ برمی‌گردد یعنی زمانی که قانون‌گذار قانون اساسی در بلژیک و در هنگامه آنچه اصلاحات نخست قانون اساسی نامیده می‌شود، کشور را به سه منطقه اصلی تقسیم کرد که عبارتند از: منطقه فلاماندی، منطقه والون و منطقه بروکسل. در سال ۱۹۸۰ و در زمان اصلاحات دوم قانون اساسی، برای این مناطق صلاحیت‌های قانون‌گذاری وسیعی در زمینه‌های انرژی، اقتصاد، اداره محلی و همچنین ایجاد حکومت منطقه‌ای سپرده شد علاوه بر صلاحیت‌های مربوط به کارهای عمومی و حمل‌ونقل در اصلاحات قانون اساسی در سال‌های ۱۹۸۸-۱۹۸۹ (Van Gerven, 2007: 12).

بدین ترتیب نظام فدرال بلژیک بر اساس دو نوع نهاد فدرالی دوگانه ایجاد گردید و قانون اساسی ۱۹۹۴ حدود و مرزهای سه منطقه را مشخص کرد و مرزهای اداری آن‌ها را در ماده ۵ قانون بیان کرد و روشن است که تقسیم مناطق بر مبنای زبانی و قومی صورت گرفت.

الف - قوه مقننه مناطق

مناطق فدرال، قوه مقننه واقعی خود را دارند که بر اساس قانون اساسی از طریق پارلمان منطقه‌ای، قوانین تحت صلاحیت خود را تصویب می‌کنند. تشکیل این پارلمان‌ها و مکانیسم فعالیت آن‌ها مطابق تشکیل و مکانیسم پارلمان‌های جوامع زبانی است چون هر دو مطابق مواد قانون اساسی تنظیم شده‌اند.

اما در مورد صلاحیت‌های قانون‌گذاری مناطق، روشن است که از آغاز این پارلمان‌ها برای اعمال صلاحیت در زمینه‌های اقتصادی تشکیل شده‌اند و فرانسوی‌زبانان از آغاز درخواست

داشتند که به‌منظور رشد مناطقشان که دچار سقوط اقتصادی شده بودند، باید به آنان صلاحیت اقتصادی داده شود. از همین رو اکثر صلاحیت‌هایی که به مناطق داده شده، ماهیت اقتصادی دارد و یا مرتبط به مسائل اقتصادی است.

مواد ۳۴ و ۱۳۹ قانون اساسی به بیان صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های مناطق اختصاص یافته است. این مواد به پارلمان فدرال اجازه داده است که قوانین را تصویب کند و قلمرو صلاحیت‌های نهادهای قانون‌گذاری مناطق را معین کند به استثنای اختیارات حکومت‌های جوامع زبانی که در مواد ۱۲۹-۱۲۷ و ۱۳۰ بیان شده است. شیوه تصویب این نوع قوانین در پارلمان فدرال را هم قبلاً توضیح دادیم که با شیوه‌ای در نظر گرفته شده که عدم مداخله پارلمان فدرال در قلمرو اختیارات مناطق را تضمین کرده است.

صلاحیت‌های داده‌شده به مناطق به استناد قانون اساسی و قوانین ناشی از آن، همگی در محور اداره زمین (محیط زیست و استفاده از زمین)، سیاست اقتصادی مثل تجارت خارجی و زراعت و تنظیم امور واحدهای سیاسی نامتمرکز دیگر مثل شهرداری‌ها و بخش‌ها می‌چرخند (دیمونت و آخرون، ۲۰۰۷: ۹).

قانون اساسی اجازه داده است که بین پارلمان منطقه والونی و پارلمان جامعه فرانسوی و پارلمان منطقه بروکسل هماهنگی ایجاد شود تا بین خود توافق کنند بر اینکه پارلمان منطقه والون و منطقه بروکسل، همه یا بخشی از صلاحیت‌های پارلمان جامعه فرانسوی را نیز به عهده بگیرد و اعمال کند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۸، فقره ۱).

ب- قوه اجرائیه (حکومت) مناطق

مناطق نیز مانند واحدهای جوامع زبانی، حق دارند که حکومت‌های خاص خود را تشکیل بدهند تا امور داخلی آن‌ها را در زمینه‌هایی که قانون اساسی مشخص کرده است مدیریت کنند. اعضای حکومت‌های مناطق سه‌گانه (فلاندر، والون و بروکسل) توسط پارلمان‌های این مناطق انتخاب می‌شوند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۲۲). همچنین مکانیسم فعالیت و تشکیل آن‌ها مطابق قوانینی تنظیم می‌شود که توسط پارلمان فدرال و مطابق فقره اخیر ماده ۴ تصویب می‌شوند.

حکومت‌های مناطق با استفاده از اختیارات قانون اساسی خود می‌توانند فعالیت‌های خود را در زمینه‌های اقتصاد، تجارت، محیط زیست و مانند آن تنظیم کنند. صلاحیت‌های این حکومت‌ها تنها محدود به قلمرو داخلی آن‌ها نیست، بلکه می‌توانند در زمینه امور خارجی و بین‌المللی نیز مطابق آنچه در قانون اساسی مشخص شده، فعالیت داشته باشند. از همین جهت می‌بینیم که تجارت خارجی از مهم‌ترین فعالیت‌های حکومت‌های مناطق است و آن‌ها می‌توانند معاهدات بین‌المللی را در محدوده اختیارات قانون اساسی مثل اقتصاد و تجارت و مانند آن منعقد کنند (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۶۷، فقره ۳). البته امضای معاهدات با طرف‌های بین‌المللی منحصر به موضوعاتی نیست که در قانون اساسی به‌عنوان صلاحیت‌های مناطق ذکر شده است، بلکه آن‌ها می‌توانند در زمینه‌های خارج از صلاحیت‌های انحصاری مناطق نیز معاهداتی داشته باشند، ولی مشروط بر اینکه این مناطق باید از پارلمان فدرال درخواست کنند که در این زمینه و به‌منظور تعیین شرایط انعقاد معاهده، قانونی را تصویب کنند با همان شیوه‌ای که در ماده ۴ قانون اساسی آمده است (ماسار و بورسین، ۲۰۰۷: ۲۲).

شیوه اعمال صلاحیت‌ها و اختیارات قانون اساسی توسط هر دو نهاد «مناطق و جوامع» در زمینه‌های قانون‌گذاری و اجرایی، برخی از پژوهش‌گران را واداشته است که مدل فدرالیسم قانون اساسی بلژیک را در گروه آن نوع فدراسیون‌های قانون‌گذاری طبقه‌بندی کنند که مسئولیت قانون‌گذاری و اجرا و اداره را بر دوش واحدهای تشکیل‌دهنده دولت فدرال گذاشته است.

قسمت چهارم - تعدیل قانون اساسی

قانون اساسی در جوامع متکثر از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است زیرا اصول و قواعد قانون اساسی شکل روابط بین ملیت‌ها و اتنیک‌ها و چگونگی استفاده از حقوق فردی و گروهی و سازوکار رشد و حمایت از آنان را سازمان‌دهی می‌کند و به همین جهت این وثیقه در جایگاهی قرار گرفته که از اهمیت خاصی برخوردار باشد، به‌گونه‌ای که نقض آن نه تنها اصول اساسی جامعه را مختل می‌گرداند، بلکه توازن بین اتنیک‌ها و جوامع متنوع و متعدد را نیز از بین می‌برد که در پایان نتایج فاجعه‌باری خواهد داشت.



از همین رو تعدیل قوانین اساسی در جوامع متکثر و فدرال، حساسیت و اهمیت زیادی برای روابط بین این جوامع و نهادهای سیاسی که مدافع آنان هستند، دارد. اصول قانون اساسی در این نوع از جوامع به سختی تغییر می‌یابد چون قانون اساسی در این جوامع، بیشتر اوقات از نوع قانون سخت و انعطاف‌ناپذیر و یا شبیه آن است.

قانون اساسی بلژیک باینکه در تعدیل آن موافقه نهادهای مادون دولت فدرال (مناطق و جوامع) را شرط ندانسته است، ولی علی‌رغم این حالت، شیوه تعدیل آن بسیار پیچیده بوده و با موانع عملی زیادی مواجه است.

قانون اساسی وظیفه اعلان تعدیل و یا حق تعدیل را به قوه مقننه فدرال (هر دو مجلس پارلمان و پادشاه) سپرده است و همچنین برای تعدیل مواد قانون اساسی بعد از اعلان نیت بازنگری قانون اساسی، انحلال هر دو مجلس پارلمان را شرط دانسته است (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۹۵، فقرات ۱ و ۲). بعد از انحلال پارلمان، پادشاه انتخابات پارلمانی جدید را در مدت حداکثر ۴۰ روز اعلام می‌نماید (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۴۶، فقره اخیر). سپس پادشاه و پارلمان جدید مواد نیازمند تعدیل را مشخص می‌کنند و برای بررسی تعدیل حضور دوسوم اعضای هر دو مجلس پارلمان الزامی است و تصویب تعدیل تنها با آرای اکثریت دوسوم هر دو مجلس پارلمان انجام می‌شود (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: ماده ۱۹۵، فقره ۵). همچنین قانون اساسی در تعدیل قانون اساسی منع زمانی را نیز در نظر گرفته است که عبارت است از منع تعدیل در دوره وقوع جنگ یا عدم امکان برگزاری آزادانه جلسات هر دو مجلس پارلمان در اراضی بلژیک. همچنین تعدیل مواد خاص اختیارات پادشاه را در زمانی که مقام پادشاهی از سوی سرپرست اداره می‌شود، نیز ممنوع کرده است (قانون اساسی بلژیک ۱۹۹۴: مواد ۱۹۶ و ۱۹۷).

با مطالعه شیوه تعدیل قانون اساسی می‌بینیم که قانون‌گذار قانون اساسی تعدیل قانون اساسی را بسیار پیچیده ساخته است چون انحلال هر دو مجلس پارلمان را شرط دانسته است و در مجموع مراحل تعدیل را به قوه مقننه فدرال واگذار کرده است. به عبارت دیگر هر چند در تعدیل قانون اساسی اقدامات خاصی از سوی حکومت‌های منطقه‌ای و جوامع در نظر گرفته نشده است، ولی در عین حال قانون اساسی بلژیک از نگاه دشواری و پیچیدگی اجراات تعدیل، یک قانون شبه‌انعطاف‌ناپذیر و سخت محسوب می‌شود.

قسمت پنجم - دادگاه قانون اساسی (The constitutional court)

بلژیک تا سال ۲۰۰۱ دادگاهی که به نام دادگاه قانون اساسی نامیده می‌شود نداشت. در این سال و در ضمن تعدیلات قانون اساسی، نام دادگاه‌هایی را که در قانون اساسی ۱۹۹۴ به نام دادگاه‌های داوری نامیده می‌شد، با تعدیل صلاحیت‌ها، رسماً به نام دادگاه قانون اساسی تغییر داد.

باتوجه به اهمیت قانون اساسی در حل مشکلات و اختلافاتی که بین دولت فدرال و واحدهای مادون تشکیل‌دهنده آن و مابین خود واحدها بروز می‌کند، دادگاه قانون اساسی با اختیارات و صلاحیت‌های روشن، از مهم‌ترین علائم کشورهای فدرال است. به همین جهت عدم وجود دادگاه قانون اساسی بلژیک در قانون اساسی ۱۹۹۴ نشانه یک نقص در نهادهای قانون اساسی فدرال در بلژیک بود و با ایجاد این دادگاه در سال ۲۰۰۱ ساختمان فدرالی دولت تکمیل گردید (Van Gerven, 2007: 13).

دادگاه قانون اساسی به‌طور اختصاصی در مورد مجموعه‌ای از مسائل تصمیم می‌گیرد که از مهم‌ترین آن‌ها است: اختلافات ناشی از نقض اصول قانون اساسی و مرتبط به حمایت حقوق و آزادی‌های عمومی، عقاید اقلیت‌ها، آزادی آموزش، سیاست آموزشی و مسائل مربوط به اختلافات و منازعات ناشی از اعمال صلاحیت‌های مناطق در قوانین تحت صلاحیت آن‌ها. همچنین این دادگاه فیصله می‌کند در مورد همه منازعات ناشی از استفاده اقلیت‌ها از حقوق بنیادی خود و همچنین استفاده جوامع از صلاحیت‌های آموزشی و استفاده مناطق از صلاحیت‌های قانون‌گذاری خود و همچنین هر نوع منازعه‌ای که مطابق قانون، توسط یک دادگاه یا مقام رسمی به دادگاه قانون اساسی احاله گردد و اختلافات ناشی از صلاحیت تفسیر قوانین فدرال و قوانین پارلمان مناطق و جوامع زبانی (متن تعدیل‌شده ماده ۱۴۲، فقرات ۱، ۲ و ۳، تعدیل‌شده در ۷-۸ می ۲۰۰۷).

موضوع قابل توجه این است که از خلال تحلیل نصوص قانون اساسی به دست می‌آید که قانون‌گذار قانون اساسی بلژیک در هیچ ماده‌ای به برتری قوانین فدرال بر قوانین مناطق و جوامع زبانی اشاره نکرده است. وجود سلسله مراتب هر می بین قوانین که به‌طور معمول در کشورهای فدرال دیده می‌شود، در حالات پیدایش تعارض یا اختلاف و تداخل و تصادم بین قوانین ملی و قوانین مادون ملی، به قوانین ملی اولویت می‌بخشد و این سلسله مراتب در

قانون اساسی بلژیک دیده نمی‌شود بلکه از نگاه قوت و اعتبار قانونی، همه قوانین مصوب قوه مقننه فدرال و قوانین مصوب قوه مقننه مادون فدرال را مساوی تلقی کرده است. مساوی دانستن همه قوانین از نگاه سلسله مراتب، زمینه تصادم بین قوانین در دو سطح حکومت در بلژیک را افزایش داده است که در نتیجه رجوع به دادگاه قانون اساسی برای صدور فیصله در منازعات را ضروری ساخته است (ماسار و بورسین، ۲۰۰۷: ۲۲).

نتیجه گیری

از مطالعه مهم‌ترین مواد قانون اساسی که به سازمان‌دهی پدیده کثرت‌گرایی اجتماعی در بلژیک ارتباط دارد، می‌توانیم برخی از نکات کلیدی و اساسی را به‌عنوان نتیجه‌گیری چنین فشرده کنیم:

۱. بلژیک بر اساس نصوص صریح قانون اساسی یک کشور فدرال است و فدرالیسم بلژیکی موجودیت دوگانگی قومی را در کشور به رسمیت می‌شناسد و آن را اساس و مبنای همه نهادهای سیاسی و قانون اساسی دولت می‌داند. فدرالیسم در بلژیک در پی موجی از اصلاحات و تعدیلات قانون اساسی از سال ۱۹۷۰ ظهور کرد و با قانون اساسی ۱۹۹۴ تثبیت گردید.

۲. قانون اساسی بلژیک به خاطر حمایت و تقویت حقوق ملیت‌ها و جوامع زبانی وضع گردیده است و چندان زیاد به وجود «تک‌ملت» و «تک‌دولت» بلژیکی دارای حاکمیت واحد، اهمیت قائل نشده است، زیرا مفهوم قانون اساسی کنونی، بسیار فاصله دارد با نظریات دولت-ملتی که در قوانین اساسی بلژیک در قرن ۱۹ و آغاز قرن ۲۰ رایج بود. برای تخفیف‌دادن از شدت این «دوگانگی قومی» در بلژیک و برای پوشاندن ضعف مفهوم «ملت واحد بلژیکی»، قانون اساسی به جایگاه پادشاه اهتمام بیشتری نشان داده و او را سمبول وحدت ملی قرار داده است و این تا حدی قناعت‌بخش هم بوده است، زیرا پادشاه متعلق به هیچ یک از دو قوم اصلی نیست و می‌تواند سمبول وحدت ملی شمرده شود.

۳. پیکره فدرالی واحدهای مادون ملی از یک مدل دوگانه ساخته شده است که عبارت است از: مناطق و جوامع زبانی. این واحدها هر کدام پارلمان و حکومت مخصوص خود را دارد که مطابق قانون اساسی به اداره امور داخلی آن‌ها می‌پردازد.

این واحدهای دوگانه همان چیزی است که فدرالیسم بلژیک را از سایر فدراسیون‌ها متمایز می‌گرداند. چنین به نظر می‌رسد که اختلاف دیدگاه سیاسی هر دو قوم (هلندی و فرانسوی) در مورد طرز تشکیل نظام فدرال و بنیادهای متمایز ساختن واحدها، دو عامل اصلی برای ایجاد این دو طرز متفاوت واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده فدراسیون بلژیک هستند که در اصل هم‌چنان حامل اختلاف در دیدگاه‌های دو قوم فرانسوی و هلندی درباره دولت و ساختار آن است.

۴. قانون اساسی نظام خاصی را برای تقسیم مناصب در میان واحدهای اصلی تشکیل‌دهنده بلژیک به وجود آورده است که بر اساس آن مجلس نمایندگان فدرال و حکومت فدرال بین دو قوم اصلی تقسیم شده است و در سال ۲۰۰۷ نظام سهمیه قومی در انسلاک قضایی در قوه قضائیه نیز جریان پیدا کرد. تقسیم مناصب بین دو جامعه اصلی بلژیک، این دولت را از مثال‌های بارز سیستمی قرار داده است که نظام تقسیم قدرت یا «دموکراسی توافقی» نامیده می‌شود، چون در بلژیک بسیار نادر است که قوانین و احکام تصویب شود بدون اخذ موافقه همه جوامع زبانی و در اصل خود حکومت فدرال هم بر اساس اجماع شکل گرفته است و نه اکثریت.

۵. واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده بلژیک (مناطق و جوامع زبانی) از قدرت و صلاحیت روشنی در میدان سیاست خارجی و روابط بین‌المللی برخوردار هستند. این صلاحیت را قانون اساسی برای آن‌ها داده است در زمینه مسائلی که مربوط به آن‌ها می‌شود و یا مخصوص آن‌ها است حتی در سطح خارجی و بین‌المللی. نقش روبه‌تزايد مناطق و جوامع در ساحه بین‌المللی بسیاری اوقات موجب تصادم و تعارض با نقش دولت فدرال در امور خارجی شده است و قانون اساسی کوشیده است که راه را باز کند برای انتقال یا تفویض اختیارات به حکومت فدرال تا از سنگینی این چالش کاسته شود.

۶. قانون اساسی به صراحت در انتخابات از نظام انتخاباتی «نمایندگی تناسبی» در سطح کل کشور استفاده کرده است، ولی از آنجاکه مناصب و اختیارات بین ملیت‌ها و اقلیت‌ها قبلاً به صورت گسترده و مطابق قانون اساسی تقسیم شده است، این نظام انتخاباتی مؤثریت دیگری ندارد مگر نسبت به اقلیت‌های کوچک.



مبحث سوم - مقایسه بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی

با اینکه هر دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی مبتنی بر بنیادهای فدرالیسم هستند و کثرت‌گرایی فرهنگی و زبانی را به رسمیت می‌شناسند، ولی در ابعاد و زمینه‌های بسیاری باهم تفاوت زیادی دارند که در دو قسمت ذیل توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - مشابهت‌ها بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی

با مقایسه و تحلیل نصوص قانون اساسی بلژیک (۱۹۹۴) و قانون اساسی آفریقای جنوبی (۱۹۹۶) درمی‌یابیم که این دو قانون در مسائل زیادی باهم شباهت دارند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

۱. هر دو قانون اساسی تکثر و تنوع زبانی و فرهنگی در کشور را به رسمیت می‌شناسند. قانون اساسی آفریقای جنوبی به وجود فرهنگ‌ها و زبان‌های متعدد اعتراف می‌کند و اکثر آن‌ها را زبان رسمی دولت قرار داده است و صلاحیت‌ها و اختیارات معینی برای توسعه و تکامل این فرهنگ‌ها و زبان‌ها داده است. همچنین در قانون اساسی بلژیک نیز جوامع فرهنگی و مناطق زبانی به رسمیت شناخته شده است و نهادهای دولتی خاصی به صورت اساسی به‌عنوان مظاهر این تنوع تعیین شده‌اند و سه زبان بلژیکی (هلندی، فرانسوی و آلمانی) مطابق قانون اساسی زبان‌های رسمی شمرده می‌شوند.

۲. هر دو قانون اساسی شکل دولت را بر اساس مدل فدرالی‌ای تنظیم کرده‌اند که دارای بیش از یک سطح قدرت در دولت است. قانون اساسی آفریقای جنوبی سه سطح ذیل را ایجاد کرده است: سطح حکومت فدرال، سطح حکومت ایالتی و سطح حکومت محلی (شهرداری‌ها) و برای آن‌ها صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی مشخصی قائل شده است. از سوی دیگر فدرالیسم بلژیک نیز بر اساس مدل فدرالی، یک سطح دیگر قدرت را در سطح مادون ملی با ماهیت دوگانه ایجاد کرده که متشکل از «مناطق و جوامع» است و همچنین طرز معینی از نهادهای فدرالی را ایجاد کرده است که با وضعیت اقلیت‌های کوچک در داخل جوامع زبانی و مناطق بلژیکی (فلاندر و والون) سازگار باشد.

۳. نظام نمایندگی تناسبی در هر دو قانون به‌عنوان شیوه واحدی برای برگزاری انتخابات‌های متعدد پذیرفته شده است. معروف است که نظام نمایندگی تناسبی با جوامع متکثر قومی و اثنیکی سازگاری بیشتری دارد و زمینه تأمین نمایندگی را برای همه اقلیت‌های سیاسی و حزبی فراهم می‌سازد.

قسمت دوم - تفاوت‌ها بین دو قانون اساسی آفریقای جنوبی و بلژیک

علی‌رغم مشابهت‌های متعدد بین هر دو قانون اساسی چنان‌که بیان کردیم، این دو قانون از زاویه‌ها و جوانب زیادی با هم تفاوت دارند که می‌توان مهم‌ترین آن‌ها را به ترتیب ذیل فشرده کرد:

۱. از جهت نگاه هر دو قانون به ماهیت یگانه یا دوگانه ملت

قانون اساسی آفریقای جنوبی ملت آفریقای جنوبی را ملت واحد می‌داند و اینکه تنوع و تکثر زبانی و فرهنگی از قوت و وحدت این ملت چیزی را نمی‌کاهد. قانون‌گذار قانون اساسی مطالبات برخی از نژادها و اثنیک‌ها را مبنی بر اینکه آفریقای جنوبی دارای ماهیت دوگانگی نژادی یا اثنیکی باشد نپذیرفته است. این دیدگاه نه تنها در قانون اساسی درج شده است بلکه پایه‌های اداره دولت و وحدت حاکمیت و تقسیم نکردن مناصب با معیار زبانی و قومی، بازتاب روشن آن می‌باشد.

اما نسبت به قانون اساسی بلژیک باید گفت که این قانون، دولت را بر بنیاد جوامع و زبان‌های متنوع ایجاد کرده و آن را پایه ساختمان فدرالی دولت قرار داده است، بدین معنی که دولت متشکل است از «بیش از یک ملت و یک قومیت». در قانون اساسی بلژیک به ملت یگانه بلژیکی یا حاکمیت یگانه هیچ اهمیت خاصی داده نشده است، زیرا حاکمیت ملی نیز در برخی از حالات بین دو ملیت اصلی تقسیم شده است و این دیدگاه در سطوح مختلف همه نهادهای اداره، حکومت و نهادهای سیاسی و قانون اساسی در کشور انعکاس یافته است، چون مناصب به‌صورت واضح بر مبنای زبانی و قومی تقسیم شده است.

۲. از جهت مبنای تشکیل واحدهای سیاسی منطقه‌ای

واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون در آفریقای جنوبی بر مبنای پایگاه قومی یا زبانی یا اثنیکی پایه‌گذاری نشده است، بلکه برای قانون‌گذار قانون اساسی، رشد و توسعه اقتصادی دو



پایه اصلی در ترسیم مرزهای ایالات بوده است. اما برعکس می‌بینیم که در بلژیک همه واحدهای تشکیل‌دهنده بلژیک (مناطق و جوامع زبانی) بر مبنای خالص زبانی و قومی شکل گرفته است و علی‌رغم اینکه مناطق در بلژیک تنها از صلاحیت‌های اقتصادی و توسعه‌ای برخوردار هستند، ولی مرزهای اداری آن‌ها که در قانون اساسی ترسیم شده است در مطابقت با مرزهای جوامع زبانی هستند.

۳. از جهت ماهیت تکوین پارلمان فدرال و صلاحیت‌های آن

باینکه پارلمان‌های هر دو کشور ترکیب دوگانه دارند، ولی ماهیت تشکیل و صلاحیت‌های هر دو بسیار باهم تفاوت دارد. در تشکیل مجلس سنا در آفریقای جنوبی باید گفت که اعضای آن توسط حکومت‌های ایالتی تعیین می‌شوند، در حالی که اعضای سنا در بلژیک به‌طور مستقیم از سوی جوامع زبانی آنان انتخاب می‌شوند. بدیهی است که انتخاب یا تعیین اعضا از جوانب مثبت یا منفی بر میزان صلاحیت‌های آنان تأثیر می‌گذارد.

اما در مورد ترکیب این مجلس در آفریقای جنوبی، قانون اساسی هیچ نوع تقسیمات قومی و کرسی‌های اختصاصی برای ملیت‌ها و زبان‌های موجود در کشور را در نظر نگرفته است؛ یعنی مجلس بر اساس قومی و زبانی تشکیل نشده است ولی قانون اساسی بلژیک تقسیمات کرسی‌ها در مجلس سنا بر مبنای اصول زبانی یا قومی را الزامی دانسته است و همچنین در مورد رأی‌گیری در مجلس در مورد مسائل مرتبط به جوامع زبانی، اکثریت دوسوم اعضای هر جامعه را لازم دانسته است.

علاوه بر آن، قانون اساسی آفریقای جنوبی برای مجلس سنا صلاحیت‌های زیادی نداده است جز نسبت به قوانینی که بر وضعیت و صلاحیت‌های ایالات تأثیر بگذارد و می‌توان گفت که مجلس سنا در آفریقای جنوبی بسیار کم‌صلاحیت است و بیشتر اوقات تابع مجلس نمایندگان است که از صلاحیت‌های بیشتری برخوردار می‌باشد. اما صلاحیت‌های مجلس سنا در بلژیک بسیار گسترده است و در بسیاری از صلاحیت‌ها با مجلس نمایندگان شریک است و باینکه با مجلس نمایندگان برابر هم نیست ولی در حقیقت مجلس باصلاحیت ملیت‌ها و اقوام است.

۴. از نگاه ساختار حکومت فدرال

قانون اساسی آفریقای جنوبی نظام سهمیه‌بندی یا «نظام کوتا» را در حکومت فدرال و یا شریک ساختن اقلیت‌ها در حکومت را الزامی نساخته است و باینکه این حکم در قانون اساسی اول آفریقای جنوبی بعد از سقوط نظام آپارتاید در سال ۱۹۹۳ وجود داشت ولی قانون اساسی جدید (۱۹۹۶) این نظام را برای تقسیم قدرت نپذیرفته است. بنابراین، قانون اساسی، نظام سیاسی در آفریقای جنوبی را بر مبنای حکومت اکثریت بنا نهاده است و نه بر مبنای تقسیم قدرت یا توافق همه جوانب.

اما برعکس، قانون اساسی بلژیک تشکیل حکومت فدرال را به‌طور منصفانه بین وزیران هلندی‌زبان و وزیران فرانسوی‌زبان لازم دانسته است و هیچ عضو حکومت را استثنا نکرده است جز نخست‌وزیر. بدین ترتیب قانون اساسی، در حکومت فدرال، نظام تقسیم قدرت بین دو قومیت اصلی را ایجاد کرده است و همچنین مکانیسمی را مبتنی بر اساس توافق و نه اکثریت. این مکانیسم تا آنجا توسعه یافته است که قوه قضائیه و تقسیم زبانی و قومی قضات در بلژیک را نیز شامل شده است.

۵. از نگاه صلاحیت‌های بین‌المللی واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون

قانون اساسی در آفریقای جنوبی هیچ صلاحیتی برای واحدها (ایالات) در زمینه امور بین‌المللی و سیاست خارجی قائل نشده است و این میدان به‌طور انحصاری در اختیار دولت مرکزی است و ایالت‌ها تنها در امور داخلی ایالت، صلاحیت‌های خود را اعمال می‌کنند و بلکه قانون اساسی در برخی از حالات به دولت فدرال هم اجازه داده است که در صلاحیت‌های ایالات نیز مداخله کند.

اما کاملاً برعکس، در بلژیک نقش واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال در امور خارجی، یکی از نشانه‌های بارز و ویژه تنظیم قانون اساسی بلژیک است، زیرا مناطق و جوامع زبانی در ضمن صلاحیت‌هایی که قانون اساسی به آن‌ها داده است، از صلاحیت‌های بین‌المللی نیز بهره‌مند هستند به شمول انعقاد معاهدات بین‌المللی. این صلاحیت‌ها در بسیاری اوقات واحدها را رقیب دولت فدرال قرار داده است تا جایی که قانون‌گذار قانون اساسی را واداشته است که مکانیسمی را پایه‌گذاری کند برای اینکه واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال بتوانند صلاحیت‌های خود در قلمرو بین‌المللی را به مقامات یا نهادهای فدرال انتقال یا تفویض کنند.



۶. از جهت به رسمیت شناختن تکثر زبانی و فرهنگی در قانون اساسی

باینکه هر دو قانون اساسی زبان‌های رایج و تکثر و تنوع فرهنگی در کشور به شمول راه‌ها و ابزارهای حمایت و رشد فرهنگ‌ها و زبان‌ها را به رسمیت شناخته است ولی برای به رسمیت شناخته شدن تعدد و تنوع فرهنگی و زبانی در آفریقای جنوبی هیچ نوع صلاحیت اداری یا قانونی برای گروه‌های حامل این فرهنگ‌ها و زبان‌ها داده نشده است و نهادهای فرهنگی تشکیل یافته بر اساس نصوص قانون اساسی از هیچ نوع صلاحیت قانون‌گذاری یا اجرایی بهره‌مند نمی‌باشند و تمام صلاحیت آن‌ها منحصر به تقدیم پیشنهادات به مقامات و مراقبت یا نظارت است.

در حالی که به رسمیت شناخته شدن تکثر و تنوع فرهنگی و زبانی در بلژیک باعث شده است که ساختمان فدرالیسم بلژیکی بر مبنای این تکثر بنا شود و به نهادهای سیاسی‌ای که بر این اساس (جوامع و اقلیت‌ها) بنا نهاده شده است، صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی گسترده‌ای داده شود که در برخی از حالات کاملاً مشابه صلاحیت‌های خود نهادهای فدرال است.

۷. از جهت جایگاه قانون اساسی نسبت به قوانین فدرال و قوانین واحدهای

تشکیل‌دهنده فدرال

قانون اساسی آفریقای جنوبی، قوانین دولت فدرال را نسبت به قوانین و احکام تصویب‌شده مجالس قانون‌گذاری ایالات در منزلت بالاتر نگه داشته است و این برتری، قوانین اساسی ایالات را نیز شامل می‌شود که در درجه پایین‌تر از قانون اساسی و قوانین عادی فدرال قرار دارند و بدین ترتیب آفریقای جنوبی به تأسی از اکثریت کشورهای جهان، از یک نظام قانونی‌ای مبتنی بر «سلسله مراتب هرمی قوانین» برخوردار است که بر اساس آن قانون اساسی فدرال و قوانین فدرال در قله هرم قوانین و نظام قانون‌گذاری قرار دارند.

اما در قانون اساسی بلژیک منزلت خاصی به قوانین فدرال داده نشده است و آن‌ها را بالاتر از قوانین مصوب پارلمان‌های مناطق و جوامع زبانی قرار نداده است. قانون اساسی بلژیک، نظام قوانین این فدراسیون تازه‌تأسیس را بر اساس مساوات قانونی بنا نهاده است و نه بر اساس سلسله مراتب هرمی قوانین.

فصل سوم

تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های سیاسی غیر فدرال
(کشورهای بسیط یا تک ساخت)

مقدمه

شخصیت متکثر جوامع یک پدیده عمومی و فراگیر است که تقریباً همه جوامع در اکثر کشورهای جهان را شامل می‌شود و منحصر به کشورهای فدرال نبوده و کشورهای بسیط را که بر مبنای غیرفدرال سازمان یافته‌اند نیز شامل می‌گردد، زیرا به رسمیت شناختن تکثر اجتماعی (زبانی، مذهبی یا ملیتی) در کشورهای مرکب (فدرال) و بسیط (غیرفدرال) به‌طور یکسان قابل تطبیق است.

مطالعه تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در نظام‌های بسیط در درک چگونگی تنظیم قوانین اساسی در جوامع متکثر، اهمیت فراوانی دارد، زیرا مشهور این است که ساختمان قانون اساسی و ساختار سیاسی و اداری در نظام‌های بسیط، با آنچه در نظام‌های مرکب رایج است تفاوت زیادی دارد، چنان‌که مبانی تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی و فلسفه سیاسی نهفته در آن در نظام‌های بسیط نیز با آنچه در نظام‌های مرکب وجود دارد کاملاً متفاوت است. از این رو مطالعه تجربیات قانون اساسی تنظیم‌کننده تکثر اجتماعی در نظام‌های بسیط، می‌تواند در درک سازوکار تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در همه کشورها و جوامع کمک کند.

در پرتو آنچه گفته شد این فصل را به مطالعه تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر در لبنان و ایتالیا اختصاص داده‌ایم. انتخاب این دو تجربه بدان جهت است که این دو کشور با همه تفاوت‌هایی که باهم دارند، هر دو از جوامع متکثر شمرده می‌شوند و در هر دو کشور مکانیسم تنظیم تکثر اجتماعی در مطابقت با نهادها و چارچوب‌های یک نظام بسیط و

تک‌ساخت ترتیب یافته است، در حالی که نظام‌های بسیط چه بسا مورد انتقاد قرار می‌گیرند که در این نظام‌ها تنظیم تکثر اجتماعی امکان‌پذیر نیست، برعکس نظام‌های فدرال که باور بر این است که این نظام‌ها با تنظیم جوامع متکثر بیشتر سازگاری دارد.

بدین ترتیب این فصل را به دو مبحث تقسیم کرده‌ایم. در مبحث نخست تنظیم قانون اساسی برای پلورالیسم اجتماعی در لبنان و در مبحث دوم تنظیم قانون اساسی برای پلورالیسم اجتماعی در ایتالیا را مورد بحث قرار داده‌ایم.

مبحث اول - تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در لبنان

در مورد نظام سیاسی و قانون اساسی لبنان، فراوان گفته می‌شود که این نظام بر مبنای توافق و اجماع سیاسی و تقسیمات طایفه‌ای یا فرقه‌ای قوای مقننه و مجریه تأسیس گردیده است، به گونه‌ای که این کشور از نمونه‌های کلاسیک و رایج نظام‌های سیاسی مبتنی بر تکثر فرهنگی و فرقه‌ای در منطقه شناخته می‌شود. مطالعه تکوین اجتماعی و ترکیب فرقه‌ای در لبنان و چگونگی بازتاب آن در نهادهای سیاسی و قانون اساسی این کشور، می‌تواند درک بهتری را ارائه کند در مورد پایه‌هایی که این دولت بر اساس آن‌ها ایجاد شده است و در مورد چگونگی تنظیم تکثر اجتماعی (فرهنگی و فرقه‌ای) آن و سازوکارهای قانون اساسی که برای مدیریت این تنوع و تکثر اجتماعی به کار رفته است. جزئیات این موضوع را در مطالب ذیل ارائه خواهیم کرد:

مطلب اول - جامعه و دولت در لبنان

لبنان با یک نوع تکثر هم در سطح جامعه و هم در سطح دولت شناخته می‌شود. برای ارائه یک چهره روشن از این تکثر و پیوند آن با تاریخ لبنان و ساختار اجتماعی آن، این مطلب را در سه قسمت فرعی ذیل توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - تاریخ سیاسی فرقه‌های لبنانی

جامعه لبنان از یک نوع تکثر و تنوع بزرگ دینی و مذهبی برخوردار است که به‌طور اصلی از مسیحیان (مارونی، روم و ارمن) و مسلمانان سنی و مسلمانان شیعه و دروز تشکیل شده است و در کنار آنان مذاهب و ملیت‌های کوچک زیاد دیگری نیز هستند که در مجموع تقریباً به ۲۰ فرقه بالغ می‌گردد.

قبل از فتوحات اسلامی در لبنان، دین رایج در این سرزمین، مسیحیت بوده است، ولی بعد از گسترش اسلام، تنوع دینی در این کشور ازدیاد یافت، نه تنها به جهت پذیرفتن اسلام و ورود مسلمانان عرب به لبنان بلکه به جهت تقسیماتی که در داخل جامعه مسیحی نیز پدید آمد.

فرقه‌ای که امروز به نام «مارونی» شناخته می‌شود، در قرن پنجم میلادی در شمال سوریه ظهور کرد. در آن زمان در میان فرقه دینی مسیحی در «مجمع خلیقدونی» درباره ماهیت مسیح این اختلاف بروز کرد که آیا مسیح دارای یک ماهیت است یا دو ماهیت (لاهوتی و ناسوتی)؟ سنت مارون قدیس از ماهیت دوگانه مسیح حمایت کرد. از آن تاریخ مجمع به دو فرقه تقسیم گردید که فرقه نخست به ماهیت دوگانه مسیح (خدا و بشر) باور داشت. این گروه به نام پیروان کلیسای خلیقدونی به ریاست مارون قدیس شهرت یافت و فرقه دوم به ماهیت یگانه مسیح باور داشت و کلیسای سریانی یعقوبی نامیده شد (محبی‌الدین، ۲۰۰۹: ۲۱۹). کلیسای خلیقدونی در قرن هشتم به دو کلیسای مستقل تقسیم گردید به نام: کلیسای مارونی و کلیسای پادشاهی یا رومی نزدیک به دولت بیزانس (سلیمان، ۱۹۹۱: ۶۱). از آنجا که بیزانس در کنار کلیسای روم ایستاد و پیروان کلیسای مارونی را تحت فشار قرار داد، مارونی‌ها در قرن هشتم میلادی از مناطق خود در دولت بیزانس به لبنان مهاجرت کرده و در کوه‌های شمال لبنان مستقر شدند (محبی‌الدین، ۲۰۰۹: ۲۲۰).

به جهت انقلابی که مسیحیان در سال‌های ۷۵۸ م و ۷۵۹ م بر ضد دولت عباسی راه انداختند و به خاطر بسط نفوذ دولت بر این منطقه متمرّد، ابوجعفر منصور خلیفه عباسی، قبایل عربی را به مهاجرت به لبنان تشویق کرد و اولین قبایل عرب به نام تنوخی در آن تاریخ، به لبنان مهاجرت کردند و به رهبری امیر ارسلان در منطقه بقاع و وادی التیم و بیروت مستقر شدند. این مهاجرت، اولین ظهور قبایل عربی مسلمان مستقر در لبنان بود (مکی، ۱۹۷۹: ۶۹-۶۷).

بعد از تأسیس دولت شیعی فاطمیان اسماعیلی در مصر، بسیاری از مسلمانان سنی که از سلطه دولت فاطمی فرار کرده بودند، در مناطق ساحلی لبنان مستقر شدند. شمار اهل سنت در لبنان در هنگام حکومت ممالیک رو به افزایش نهاد و آنان در بیروت، صیدا و طرابلس مستقر شدند. اما در دوره طولانی حکومت عثمانی در این سرزمین، حضور سنی‌ها بیش از پیش تقویت گردید (الصلیبی، ۱۹۷۲: ۱۷).

اما حضور شیعه در لبنان هرچند به نظر برخی با تبعید ابوذر غفاری صحابی پیامبر به جنوب لبنان در عهد اموی آغاز شده است و بسیاری از شیعیان به جهت فرار از ظلم امویان و عباسیان به کوه‌های لبنان پناه آوردند، ولی حضور شیعه در لبنان بعد از گسترش نفوذ

قرامطه در قرن دهم به مناطق جنوب لبنان و تسلط دولت شیعی حمدانی بر بخش‌های شمالی لبنان و ظهور دولت فاطمیان در مصر تقویت گردید (مکی، ۱۹۷۹: ۸۳).

اما فرقه دروز یکی از طریقت‌های باطنی اسماعیلیه شمرده می‌شود که در سال ۱۰۱۷ در عهد خلیفه فاطمی الحاکم بامر الله ظهور کرد و به دلیل سقوط دولت فاطمی، دروزی‌ها از مصر به سرزمین شام مهاجرت کردند و آغاز مهاجرت آنان به لبنان، سکونت در منطقه وادی التیم در آغاز قرن یازدهم بود و سپس از آنجا به بخش‌های دیگر کوهستانی لبنان انتقال یافتند (البعینی، ۱۹۹۳: ۳۱).

در آغاز قرن ۲۰ و به جهت کشتارهایی که ارمنی‌ها در دولت عثمانی با آن مواجه شدند، شمار زیادی از آنان به لبنان مهاجرت کردند و به‌طور عمده در بیروت مستقر شدند که بدین ترتیب به ساختار دینی-مذهبی لبنان، عنصر دینی-ملی دیگری نیز افزوده شد که تنوع و پیچیدگی موجود در جامعه لبنانی را بیشتر ساخت.

قسمت دوم- تکوین و توزیع فرقه‌ها در لبنان

شخصیت متکثر جامعه لبنانی تا حد زیادی به موقعیت جغرافیایی و طبیعت زمین ناهموار کوهستانی آن ارتباط دارد. موقعیت لبنان به‌عنوان نقطه پیوند خشکی و دریایی بین شرق و غرب، باعث شد که این سرزمین هدف حملات و تجاوزات مردمان، ارتشیان و دولت‌هایی قرار بگیرد که تلاش داشتند بر راه‌های اصلی تسلط پیدا کنند. همچنین واقع‌شدن لبنان در میان امپراتوری‌های بزرگ در منطقه، مانند امپراتوری بیزانس مسیحی (ترکیه کنونی) و دولت عباسی سنی‌مذهب در بغداد و دولت فاطمی شیعه‌مذهب در مصر، لبنان را تحت تأثیر تمدنی، سیاسی و دینی این امپراتوری‌ها و دولت‌ها قرار داد و توپوگرافی کوهستانی لبنان هم باعث شد که لبنان به‌عنوان یک پناهگاه قرار بگیرد برای هر کسی که تحت تعقیب بوده و برای حفظ آزادی و امنیت خود از منطقه خود فرار کرده و به لبنان پناه می‌برد. همه این عوامل موجب گردید که لبنان به یک جامعه به‌شدت تحت تأثیر عوامل خارجی تبدیل شده و از تعدد و تنوع روشن دینی و مذهبی برخوردار گردد (سلیمان، ۱۹۹۱: ۶۰-۶۱).

جامعه لبنان در شرایط حاضر از بیش از ۱۸ فرقه دینی و مذهبی تشکیل شده است. البته نفوس و شمار جمعیت آن‌ها باهمدیگر تفاوت زیادی دارند. این فرقه‌ها را به اختصار در

سطور ذیل توضیح می‌دهیم:

اول - مسیحیان:

مسیحیان در لبنان به چندین فرقه تقسیم شده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. **مارونی‌ها:** مارونی‌ها در آغاز قرن بیستم حدود یک‌سوم جمعیت لبنان را تشکیل می‌دادند ولی اکنون از شمار آنان کاسته شده است و امروزه ۱۹.۴۷٪ جمعیت لبنان را تشکیل می‌دهند (الجزیره.نت، بی‌تا)، اما همچنان بزرگ‌ترین فرقه مسیحی در لبنان هستند. مارونی‌ها در مناطق شمال جبل لبنان، جبل کسروان، جزین و متن زندگی می‌کنند و شمار کمی از آنان در بخش‌های جنوبی-شرقی کشور به سر می‌برند (معلوف، ۲۰۰۴: ۵۹). مارونی‌ها از زمان استعمار فرانسه تا کنون همچنان مهم‌ترین فرقه از نگاه قدرت و نفوذ هستند.

۲. **روم ارتدوکس:** این فرقه در میان فرق مسیحی از نگاه جمعیت در رتبه دوم قرار دارد و از نگاه تاریخی همواره در کشمکش با مارونی‌ها بوده است. این گروه به‌طور اصلی در منطقه کوره، شمال لبنان، عکار و در بیروت پایتخت پراکنده هستند (معلوف، ۲۰۰۴: ۶۰).

۳. **روم کاتولیک:** این فرقه ۴.۵۵٪ جمعیت لبنان را تشکیل می‌دهد و به‌طور اصلی در شهر زحله در بقاع و جزین و در شرق شهر صیدای جنوبی و در بیروت پایتخت ساکن هستند (معلوف، ۲۰۰۴: ۶۰).

۴. **ارمن ارتدوکس:** ارمن ارتدوکس با سایر ارتدوکس‌ها از جهت زبان و ملیت متمایز هستند زیرا علاوه بر ارتدوکس بودن به زبان ارمنی خود هم اهمیت قائل هستند و ۲.۲۷٪ جمعیت لبنان را تشکیل می‌دهند و در بخش‌های شمالی بیروت و مناطقی از بقاع مخصوصاً شهر عنجر ساکن هستند (محبی‌الدین، ۲۰۰۹: ۲۷۰).

دوم - مسلمانان سنی:

جمعیت اهل سنت در سال ۱۹۲۲ از ۲۲٪ بیشتر بود، زیرا بعد از مسیحیان دومین فرقه بزرگ شمرده می‌شدند، اما امروزه نسبت آنان افزایش یافته و ۲۹٪ کل جمعیت را تشکیل

می‌دهند و در مناطق شمالی لبنان، طرابلس و مناطق ساحلی دیگر مانند صیدا، بیروت و عکار زندگی می‌کنند (علی و حنا، ۲۰۰۲: ۱۰۱).

سوم - مسلمانان شیعه:

شیعیان در سال ۱۹۲۰ در حدود ۱۷٪ جمعیت لبنان بودند، اما امروزه این نسبت تغییر کرده و ۲۵٪ کل جمعیت لبنان را تشکیل می‌دهند. شیعیان به‌طور اساسی در منطقه جبل عامل و در جنوب لبنان، دشت بقاع و شهر بعلبک حضور دارند. حضور ارتش سوریه در کشور از سال ۱۹۷۶ تا ۲۰۰۵ و حمایت آن از فرقه شیعه، زمینه را مساعد ساخت که شیعیان در مناطقی که قبلاً در آن‌ها موجود نبودند، نیز حضور پیدا کنند (علی و حنا، ۲۰۰۲: ۱۰۱).

چهارم - دروز:

این فرقه ۵.۳۸٪ جمعیت را تشکیل می‌دهند و علی‌رغم کم بودن جمعیت آنان، اما در حیات سیاسی لبنان نقش بارز بازی کرده‌اند و باینکه از گروه مسلمانان هستند، ولی به جهت عقاید خاص‌شان، یک فرقه مستقل و با رویکردهای سیاسی متفاوت محسوب می‌شوند و به‌طور اساسی در مناطق جبل شوف، وادی تیم و برخی از مناطق جنوبی ساکن هستند (محبی‌الدین، ۲۰۰۹: ۲۲۴).

مطلب دوم - پیدایش دولت مدرن لبنان

این مطلب را در دو قسمت فرعی توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - اساس تاریخی پیدایش نظام متکثر فرقه‌ای در لبنان

سرزمین کنونی لبنان از دوران حکومت عثمانی و تا تهاجم نیروهای مصر در منطقه در سال ۱۸۴۰ به چند بخش مجزا تقسیم شده بود و از نگاه اداری تابع ولایت طرابلس در شمال و ولایت صیدا در جنوب و برخی از مناطق میانی و شرقی آن هم تابع ولایت دمشق بودند (قبانی، ۱۹۸۱: ۲۵۱) و بعد از مداخله دولت‌های بزرگ بر ضد مصری‌ها و عقب‌نشینی آنان از لبنان، این سرزمین در سال ۱۸۴۰ دچار جنگ وسیع داخلی بین مارونی‌ها و دروزی‌ها شد. این جنگ در ایجاد نظام دو «قائم‌مقامی» (فرمانداری) جداگانه مارونی‌ها و دروزی‌ها در منطقه جبل لبنان در سال ۱۸۴۲ تأثیر زیادی داشت، زیرا جوانب دخیل در

قضیه به این نتیجه رسیدند که امکان همزیستی بین دو فرقه در یک اداره دشوار است* (قبانی، ۱۹۸۱: ۲۶۴). این دو قائم‌مقامی یا دو فرمانداری با اینکه صلاحیت‌های محدود داشتند، ولی این آغازی شد برای تکوین دولت نوین لبنان مطابق با نظام فرقه‌ای یا آنچه برخی از آن به‌عنوان «فدرالیسم فرقه‌ای» یاد می‌کنند (سلیمان، ۱۹۹۱: ۹۱).

نظام دو قائم‌مقامی یا دو فرمانداری بر اساس طرح پیشنهادی مترنیخ، صدراعظم مشهور اتریش، به دولت‌های بزرگ (بریتانیا و فرانسه و روسیه) شکل گرفت. بر اساس این طرح تشکیلات و مرزهای دو فرمانداری بر بنیاد فرقه‌ای یعنی مارونی و دروزی ترسیم گردید و فرماندار قائم‌مقامی مارونی از مسیحیان غیرلبنانی و فرماندار قائم‌مقامی دروزی از دروزها تعیین می‌شد و هر دو تابع والی عثمانی در صیدا بودند و همچنین بر اساس توافق‌نامه بعد از تعدیل آن، یک شورای اداری مختلط از هر دو قائم‌مقامی ایجاد شد. این شورا متشکل بود از نمایندگان فرقه‌های شش‌گانه لبنان و نماینده متصرف یا والی و یک قاضی که از صلاحیت‌های قضایی و مالی و اداری و حل‌وفصل همه دعاوی فی‌مابین لبنانی‌ها از همه فرقه برخوردار بود (سعیفات، ۲۰۰۸: ۲۵).

بنیاد فرقه‌ای که بر اساس آن نظام دو قائم‌مقامی شکل گرفت، سنگ بنای نخست برای شکل حکومت آینده در لبنان بود و این روش در عهد متصرفی (۱۹۱۴-۱۸۶۰) و در دوره قیمومت و استقلال از طریق به رسمیت شناختن فرقه بزرگ شش‌گانه به‌عنوان فرقه مستقل و برخوردار از حقوق گروهی در اداره امور عمومی و تشکیل نهادها و ادارات عمومی بر مبنای حضور نمایندگان هر فرقه و رعایت منافع ویژه آن نیز تطبیق گردید (سعیفات، ۲۰۰۸: ۲۶).

* در آغاز تشکیل دو قائم‌مقامی در باره نحوه تشکیل و صلاحیت‌های هر دو اختلاف وجود داشت. بوریه کنسول فرانسه بر این باور بود که تعیین صلاحیت‌ها بر اساس شخصیت مذهبی اشخاص تنظیم گردد بدین معنی که حاکمیت قائم‌مقامی دروز برای همه افراد دروزی اعمال شود در هر جایی که ساکن باشند و همچنین حاکمیت قائم‌مقامی مارونی برای همه مسیحیان اعمال شود در هر جایی که هستند. اما روز کنسول بریتانیا بر این عقیده بود که در صلاحیت‌های هر دو قائم‌مقامی، معیار اقلیمی و جغرافیایی در نظر گرفته شود و نه معیار شخصی بدین معنا که قائم‌مقامی شمالی مارونی بر منطقه خود و قائم‌مقامی جنوبی دروزی در منطقه خود حاکم باشند، صرف نظر از اشخاصی که در آن منطقه زندگی می‌کنند. همچنین پیشنهادات دیگری نیز وجود داشت مبنی بر انتقال و مبادله ساکنان بین دو قائم‌مقامی به خاطر نفرت و کینه‌ای که بین دو فرقه وجود داشت. در این مورد نگاه کنید به: دکتر خالد قبانی، اللامرکزیه و مسأله تطبیقها فی لبنان، لبنان-پاریس، منشورات البحر المتوسط و عویدات، ۱۹۸۱ ص ۲۶۴.

در سال ۱۸۶۰ و در پی آزار و اذیت مسیحیان در لبنان توسط عثمانی‌ها و جنگ داخلی جدیدی که بین مسیحیان و دروزی‌ها درگرفت، کشورهای بزرگ بار دیگر در بیروت گرد هم آمدند تا از این اذیت و آزار جلوگیری کنند و چنین توافق شد که یک کمیته مشترک بین‌المللی مرکب از نمایندگان همه کشورهای بزرگ تشکیل گردد. جانب روسیه پیشنهاد کرد که سه قائم‌مقامی (مارونی، دروزی و ارتدوکسی) ایجاد گردد ولی کشورهای دیگر این طرح را رد کردند و بعد از چندین نشست، نظام دو قائم‌مقامی لغو گردید و پروتوکول شماره ۱ در ۹ جون ۱۸۶۱ تصویب شد که یک نظام حکومتی بین‌المللی را برای جبل لبنان تعیین کرد. این پروتوکول در سپتامبر ۱۸۶۴ تعدیل گردید (صباغ، ۲۰۰۰: ۱۴۵-۱۴۴).

بر اساس این پروتوکول بین‌المللی که به نظام «متصرفیه» (معادل ولایت یا ایالت) نامیده شد، متصرفیه جبل لبنان تأسیس گردید که از جنوب طرابلس در شمال تا شمال صیدا در جنوب را شامل می‌گردید و برای آن یک نوع خودمختاری داخلی داده شد و به‌طور مستقیم با استانبول پایتخت مرتبط گردید و حاکمیت والیان عثمانی در صیدا و دمشق ملغی گردید (سعیفات، ۲۰۰۸: ۲۹).

در رأس متصرفیه -مطابق فقره اول ماده اول پروتوکول- حاکم مسیحی قرار داشت که از طرف باب عالی (دستگاه حکومت عثمانی) تعیین می‌گردید و به‌طور مستقیم از حکومت عثمانی تبعیت می‌کرد و تبدیل او مجاز نبود مگر اینکه سه ماه پیش از سوی دولت‌های بزرگ اعلام می‌شد ولی از نگاه اداری و سیاسی تابع سلطه باب عالی بود و برای متصرف یا والی همه صلاحیت‌های اجرایی و جمع‌آوری مالیات داده شده بود (سعیفات، ۲۰۰۸: ۲۹).

در ماده دوم پروتوکول یک شورای نمایندگان به نام شورای اداره مرکزی در نظر گرفته شده بود که متشکل بود از ۱۲ عضو به نمایندگی از همه مناطق یا فرمان‌داری‌ها بر اساس تقسیمات فرقه‌ای به این ترتیب که ۴ کرسی برای مارونی‌ها و ۳ کرسی برای دروزی‌ها و ۲ کرسی برای روم ارتدوکس و ۱ کرسی برای اهل سنت و ۱ کرسی برای شیعیان و ۱ کرسی برای روم کاتولیک اختصاص یافته بود. صلاحیت‌های این شورا مشورتی و نظارتی بود (سعیفات، ۲۰۰۸: ۳۰).

همچنین در این پروتوکول قوه قضائیه نیز تنظیم شده بود. در ماده ۶ آن تصریح شده بود که سه دادگاه ابتدایی تشکیل می‌گردد مرکب از یک قاضی و معاون او، شش وکیل مدافع

رسمی یا وکلایی که از طرف فرقه‌ها انتخاب می‌شوند به گونه‌ای که از هریک از فرق شش‌گانه اصلی، یک وکیل انتخاب گردد. همچنین مطابق این پروتوکول باید شورای عالی قضایی نیز تشکیل می‌شد مرکب از شش قاضی که خود والی آنان را از میان فرق شش‌گانه رسمی تعیین می‌کرد (قبانی، ۱۹۸۱: ۲۹۱). بدین ترتیب قوه قضائیه نیز بر اساس نظام نمایندگی و سهمیه‌های فرقه‌ای تأسیس گردید. این پروتوکول تا پایان حکومت عثمانی در سال ۱۹۱۴ همچنان نافذ بود.

قسمت دوم - موضع فرقه‌ها در مورد تشکیل دولت لبنان بزرگ در مرحله قیمومت فرانسوی

لبنان نیز مشمول مناطقی بود که بعد از جنگ جهانی اول، امپراتوری عثمانی آن‌ها را از دست داد. در هنگامه جنگ، متفقین (بریتانیا، فرانسه و روسیه) توافق کردند که میراث امپراتوری عثمانی را بر اساس معاهده‌ای که به نام سایکس-پیکو شناخته شد، تقسیم کنند. مطابق این معاهده لبنان در مجموعه مناطق تحت تسلط فرانسه قرار گرفت.

در ۷ نوامبر ۱۹۱۸ قوای فرانسه وارد بندر بیروت شدند و از آن زمان تا سال ۱۹۴۳ لبنان تحت اشغال و سپس تحت قیمومت فرانسه قرار گرفت (قبانی، ۱۹۸۱: ۳۱۶).

در اول سپتامبر ۱۹۲۰ استقلال لبنان و تشکیل لبنان بزرگ اعلام گردید، چون در این مرحله شهرهای ساحلی بیروت، طرابلس و صیدا و برخی از فرمان‌داری‌های منطقه دمشق نیز به لبنان ضمیمه گردید. همچنین فرمان شماره ۳۳۶ صادر شد که به موجب آن چارچوب اداری عمومی لبنان مشخص گردید. این فرمان به‌مثابه قانون اساسی دولت لبنان بزرگ نافذ بود (سعیفات، ۲۰۰۸: ۳۵) تا زمانی که قانون اساسی دائمی لبنان در سال ۱۹۲۶ وضع گردید.

فرمان شماره ۳۳۶ حکومتی را در لبنان ایجاد کرد که در رأس آن یک حاکم فرانسوی قرار داشت با یک کمیته اجرایی که از طرف حاکم تعیین می‌شد و در کنار حکومت، یک کمیته اداری را ایجاد کرد که متشکل از نمایندگان فرقه‌ها بود با فرمول ۱۰ عضو برای فرق مسیحی و ۵ عضو برای فرق اسلامی و حاکم فرانسوی هم رئیس کمیته اداری بود و معاون رئیس، از میان مسیحیان مارونی تعیین می‌گردید (قبانی، ۱۹۸۱: ۳۴۰-۳۳۹).

در سال ۱۹۲۲ مجلس نمایندگان انتخاب گردید و این مجلس جایگزین کمیته اداری گردید. این مجلس در کنار فرانسوی‌ها مکلف به وضع قانون اساسی ۱۹۲۶ گردید (قبنای، ۱۹۸۱: ۲۴۱).

فرق لبنانی در مورد آینده سیاسی کشورشان و برپایی لبنان بزرگ، اختلاف نظر داشتند. مسلمانان اهل سنت به‌طور عموم از استقلال نسبی لبنان در چوکات دولت عربی سوریه حمایت می‌کردند، یعنی مخالف استقلال کامل سیاسی و اداری لبنان بودند، زیرا بر این باور بودند که لبنانی که بر آن مسیحیان مسلط باشند، آنان را از جهان اسلام و عرب که متعلق به آن هستند جدا می‌گرداند (الصلیبی، ۱۹۷۲: ۲۱۴). اکثریت روم ارتدوکس نیز موضع مشابه مسلمانان اهل سنت داشتند (صباغ، ۲۰۰۰: ۲۱۴). اما مسیحیان -به استثنای روم ارتدوکس- از برپایی لبنان کاملاً مستقل سیاسی و اداری طرفداری می‌کردند و پاتریارک مارونی الیاس حویک از سرسخت‌ترین منادیان این داعیه بود و روم کاتولیک نیز همین موضع را داشتند (صباغ، ۲۰۰۰: ۲۱۵).

اما مسلمانان شیعه باینکه برخی از آنان از برپایی یک دولت عربی متحد با سوریه حمایت می‌کردند، ولی اکثریت آنان با نظریه یک کشور لبنانی کوچک با فرق متعدد موافق بودند و با اتحاد با سوریه مخالف بودند، زیرا در آن صورت آنان در میان اکثریت سنی، به یک فرقه کوچک تبدیل می‌شدند (صباغ، ۲۰۰۰: ۲۱۶).

اما دروزی‌ها موافق با برپایی لبنان بزرگ و مستقل بودند، زیرا در این صورت آنان مانند گذشته می‌توانستند نقش سیاسی بزرگی بازی کنند و یکی از رهبران برجسته آنان محمود جنبلاط در لیست شخصیت‌هایی قرار داشت که از کنفرانس ورسای اجرای طرح لبنان بزرگ را مطالبه کرده بودند (صباغ، ۲۰۰۰: ۲۱۷-۲۱۶).

مطلب سوم - تنظیم قانون اساسی برای تكثر اجتماعی در قانون اساسی نافذ

لبنان

تنظیم قانون اساسی برای تكثر سیاسی فرقه‌ای موجود در نظام سیاسی کنونی لبنان، همان است که قانون اساسی نافذ کنونی مصوب ۱۹۲۶ آن را بنیان نهاد. باینکه قانون اساسی لبنان چندین بار مورد بازنگری قرار گرفته و مهم‌ترین آن‌ها تعدیل ۱۹۴۳ و تعدیل ۱۹۹۰ بوده است، ولی اصول اساسی تكثر فرقه‌ای چندان تغییر زیادی نکرده است.

موضوعات مربوط به این مطلب را در نه قسمت فرعی ذیل توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - روند تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۹۲۶

ماده نخست سند قیمومت، فرانسه را مکلف ساخته بود که در خلال مدتی حداکثر ۳ سال بعد از تنفیذ قیمومت، برای سوریه و لبنان، قانون اساسی تدوین کند و چون قیمومت رسمی فرانسه بر لبنان بر اساس تصویب جامعه ملل به‌طور رسمی در ۲۹ سپتامبر ۱۹۲۳ آغاز می‌شد، باید مقام قیمومت فرانسه، قانون اساسی خاص لبنان را در مدتی حداکثر تا ۲۹ سپتامبر ۱۹۲۶ تصویب می‌کرد (سعیفات، ۲۰۰۸: ۵۶).

در سال ۱۹۲۴ وزارت امور خارجه فرانسه به‌منظور وضع قانون اساسی لبنان، یک کمیته سه‌نفره به ریاست بول بونکور را تشکیل داد. این کمیته با شخصیت‌های لبنانی در تماس شد تا نظر آنان را در مورد نظام قانون اساسی لبنان و رابطه لبنان با فرانسه به دست آورد* (رباط، ۱۹۷۰: ۳۶۳). این کمیته نقش شورای نمایندگان لبنان را در این مسئله نادیده گرفت با این استدلال که شورای مزبور نقش تأسیسی ندارد و نمی‌تواند قانون اساسی را وضع کند، ولی اعضای این شورا این موضع کمیته را محکوم کردند و از فرانسه خواستند که آنان را در تدوین قانون اساسی شریک بگرداند (صباغ، ۲۰۰۰: ۲۹۵).

در ۱۰ دسامبر ۱۹۲۵ فرانسه به اعضای شورای نمایندگان ابلاغ کرد که فرانسه موافق است که این شورا مسئولیت وضع قانون اساسی را به عهده بگیرد و مسئولیت فرانسه تنها نظارت بر سیر جلسات تدوین قانون اساسی و مباحثات آن شورا در مورد وضع قانون اساسی لبنان باشد (صباغ، ۲۰۰۰: ۲۹۶).

شورای نمایندگان لبنان، کمیته قانون اساسی را به ریاست موسی نمور و عضویت ۱۲ نفر از اعیان و اعضای شورا ایجاد کرد. چنین پیدا است که اعضای کمیته قانون اساسی، طرح

* پاسخ‌هایی را که کمیته در مورد مسایل اصلی دریافت کرده بود متفاوت بود. برخی بر این باور بودند که لبنان نظام پادشاهی داشته باشد و از خاندان بوربون کسی به عنوان پادشاه کشور انتخاب شود. برخی دیگر هم پیشنهاد کرده بودند که لبنان یک امارت باشد و در رأس آن امیری از فرزندان شریف حسین قرار داده شود. برخی هم گفته بودند که لبنان کشور مستقل اما تحت حمایت فرانسه باشد. در این موضوع نگاه کنید به: ادمون رباط، الوسیط فی القانون الدستوری اللبنانی، دار العلم للملایین، بیروت، ۱۹۷۰، ص ۳۶۳.

قانون اساسی‌ای را که فرانسوی‌ها آماده کرده بودند، اساس کار خود قرار دادند و تعدیلاتی را در آن انجام دادند (رباط، ۱۹۷۰: ۳۶۳).

در ۱۹ می ۱۹۲۶ اجلاس شورای نمایندگان در یک دوره استثنایی برای تصویب طرح قانون اساسی‌ای که توسط کمیته قانون اساسی تهیه شده بود، برگزار گردید و بعد از مباحثاتی که سه روز طول کشید، کمیسیون عالی فرانسه دو ژوونل در ۲۳ می قانون اساسی را در محل تنفیذ قرار داد (المجدوب، ۲۰۰۲: ۲۲۴).

بعد از تصویب و اعلان قانون اساسی، شورای نمایندگان قبلی به مجلس نمایندگان یا پارلمان تبدیل گردید و آقای شارل الدباس از روم ارتدوکس به‌عنوان اولین رئیس جمهور انتخاب گردید* (قبانی، ۱۹۸۱: ۳۲۷). همچنین اوگست حبیب از فرقه مسیحی مارونی به‌عنوان نخست‌وزیر تعیین شد و موسی نمور از مارونی‌ها نیز به‌عنوان رئیس مجلس نمایندگان برگزیده شد. اما ریاست مجلس سنا از سهم مسلمانان سنی بود که آقای محمد الجسر بود (سعیفات، ۲۰۰۸: ۵۹).

قانون اساسی ۱۹۲۶ لبنان متأثر از قانون اساسی جمهوری سوم فرانسه مصوب ۱۸۷۵ بود (المجدوب، ۲۰۰۲: ۲۲۲). قانون اساسی، تقسیمات فرقه‌ای مناصب و سمت‌های درجه اول را در ماده ۹۵ تنظیم کرده بود که استوار بر نظام سهمیه‌بندی فرقه‌ای بود. این ماده در قانون اساسی در پی اصرار مسلمانان (سنی و شیعه و دروز) درج گردید زیرا آنان هراس داشتند از اینکه مسیحیان آنان را به حاشیه برانند (البعینی، ۱۹۹۳: ۲۴۶). همچنین قانون اساسی هر دو زبان فرانسوی و عربی را زبان‌های رسمی کشور قرار داد. با اینکه قانون اساسی کنونی لبنان، همان قانون اساسی ۱۹۲۶ است ولی تعدیلات زیادی بر آن صورت گرفته است که مهم‌ترین آن‌ها تعدیل ۱۹۴۳ و تعدیل ۱۹۹۰ بعد از امضای موافقت‌نامه طائف است.

* انتخاب یک شخصیت از فرقه روم ارتدوکس و نه از مارونی‌هایی که جمعیت بیشتر دارند، بدان جهت بود که فرق اسلامی او را به خاطر تمایلات سیاسی نزدیک وی به مسلمانان سنی قبول داشتند و همچنین مورد تأیید فرقه خودش نیز بود و چون مسیحی بود مارونی‌ها هم اعتراض نداشتند و او از منادیان استقلال کامل لبنان از کشورهای عربی بود. در این مورد نگاه کنید به: دکتر خالد قبانی، منبع پیشین، ص ۳۲۷.

قسمت دوم - مقدمه (دیباچه) قانون اساسی

دیباچه قانون اساسی لبنان بعد از تصویب طرح وفاق ملی در کنفرانس طائف در سال ۱۹۹۰ و در چارچوب تعدیل نهم قانون اساسی، تنظیم گردید چون بسیاری از آنچه در این دیباچه آمده، محصول آن توافقی است که لبنانی‌ها در طائف به آن دست پیدا کردند.

دیباچه قانون اساسی بسیاری از نظریات، مواضع و مطالبات سیاسی متضاد و متناقض فرق متعدد لبنانی را حل کرده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت بود از: هویت لبنان و تعلقات ملی و تمدنی آن و مسئله کثرت‌گرایی اجتماعی (فرقه‌ای). باینکه این دیباچه اصول کلی دیگری را نیز شامل می‌گردد، ولی ما بر آنچه به تکثر اجتماعی و یا آنچه در کتاب‌های حقوقی و سیاسی و حقوق اساسی لبنانی و عربی به نام «فرقه‌گرایی» نامیده می‌شود، تمرکز می‌کنیم.

در فقره (الف) دیباچه قانون اساسی لبنان چنین آمده است:

«لبنان، در درون مرزهای خود که در این قانون اساسی تعیین و در سطح بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است، یک میهن دارای حاکمیت، آزاد و مستقل، میهن نهایی برای تمامی فرزندان خویش و واحد از نگاه سرزمین، مردم و نهادهای خود می‌باشد.»

این فقره بدان جهت درج شده است که به اختلاف فرق لبنانی درباره آینده دولت و درخواست مسلمانان در مورد اتحاد با سوریه و مخالفت مسیحیان با این نظر پایان ببخشد. عبارت «میهن دارای حاکمیت، آزاد و مستقل، میهن نهایی برای تمامی فرزندان خویش» هم حداقل از نگاه قانون اساسی به بحث در مورد اختلافات اصلی بین فرق لبنانی پایان داد و لبنان را وطن مستقل و نهایی برای همه آنان قرار داد.

اما فقره (ب) دیباچه به موضوع وابستگی و هویت تمدنی لبنان پرداخته است که از زمان تأسیس دولت لبنان و وضع قانون اساسی دائمی آن از نقاط اصلی اختلافی بوده است. در فقره (ب) آمده است: «لبنان از هویت و وابستگی عربی برخوردار است و یکی از اعضای بنیان‌گذار و فعال اتحادیه کشورهای عرب و پایبند به میثاق‌های آن است. لبنان همچنین از اعضای بنیان‌گذار و فعال سازمان ملل متحد است و به کنوانسیون‌های آن و اعلامیه جهانی

حقوق بشر پایبند می‌باشد. دولت لبنان اصول مزبور را در کلیه حقوق و عرصه‌ها بدون هیچ استثنایی به مورد اجرا می‌گذارد.»

در این فقره بر هویت عربی لبنان و وابستگی آن به تمدن عربی تصریح شده است، چون از زمان تأسیس دولت، فرق لبنانی در مورد عضویت و وابستگی تمدنی و ملی کشورشان اختلاف داشتند. مسیحیان مخصوصاً مارونی‌ها بر این باور بودند که لبنان دارای ریشه‌های فنیقی است (صباغ، ۲۰۰۰: ۳۲۰) و از نگاه تمدنی به دنیای غرب و مخصوصاً فرانسه نزدیک است و ملیت خالص لبنانی دارد و وابستگی یا تعلق آن به جهان عرب، شکلی و جغرافیایی است. اما مسلمانان بر این عقیده بودند که لبنان از نگاه هویت و تعلق، بخشی از کشورهای عربی است (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۱۰).

تعلق ملی و تمدنی لبنان از نقاط اساسی اختلاف بود که مسلمانان را وادار کرد که در طول سال‌های قیمومت (۱۹۴۳-۱۹۲۰) مشارکت گسترده نداشته باشند، زیرا نمی‌توانستند تسلیم شدن به یک دولت مسیحی با تمایلات غربی را بپذیرند و این یکی از اولین شرط‌های آنان در مشارکت گسترده در حکومت در دوره بعد از استقلال در سال ۱۹۴۳ بود و از این رو در هنگام توافق بر میثاق ملی، مسیحیان از مخالفت با اندیشه عربی بودن لبنان دست برداشتند و در تعدیل سال ۱۹۴۳ با «چهره عربی داشتن لبنان» موافقه کردند و در مقابل، مسلمانان و مخصوصاً اهل سنت نیز از مطالبه پیوستن و اتحاد با سوریه صرف نظر کردند (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۵۲-۱۵۱).

فقره (ب) دیباچه اکنون از «چهره عربی لبنان» فراتر رفته و بر هویت عربی لبنان و وابستگی عربی آن تصریح کرده و گفته است که لبنان به اتحادیه کشورهای عربی تعلق دارد و عضو سازمان ملل متحد و متعهد به قطع‌نامه‌ها و میثاق‌های آن‌ها است. تصریح بر «تعهد لبنان به مصوبات و میثاق‌های ملل متحد» یک اشاره خفیفی است به نفع فرق مسیحی که همیشه از تعلق لبنان به «جهان اسلام» هراس داشتند (المجدوب، ۲۰۰۲: ۲۶۲)، چون از تصریح بر تعهد به مصوبات و فیصله‌های ملل متحد ممکن است چنین فهمیده شود که این عبارت، یک نوع تضمین برای فرق مسیحی نگران از تسلط فرق اسلامی است و همچنین یک نوع بدیل است در قبال اینکه مسیحیان خواستار ضمانت‌هایی از کشورهای اروپایی و مخصوصاً فرانسه بودند. فقره‌های (الف) و (ب) دیباچه به‌مثابه یک راه‌حل میانه برای

اندیشه‌ها و تصورات سیاسی متضاد فرق لبنانی درباره هویت جامعه و دولت لبنان است (سعیفات، ۲۰۰۸: ۱۸۰).

فقره (ح) دیباچه تصریح کرده است بر اینکه: «الغای فرقه‌گرایی سیاسی هدف اصلی ملی می‌باشد که برای تحقق آن باید بر اساس یک برنامه مرحله‌بندی شده اقدام کرد.» این فقره باینکه بر ضرورت لغو فرقه‌گرایی تأکید دارد ولی چارچوب‌های زمانی و نهادی آن را مشخص نکرده است که خود به معنای ابقای پلورالیسم فرقه‌ای است.

فقره (ط) دیباچه تأکید دارد بر اینکه: «سرزمین لبنان سرزمینی یکپارچه برای تمامی مردم لبنان است و هر لبنانی حق دارد در هر بخشی از آن در سایه حاکمیت قانون اقامت کند. هیچ‌گونه تبعیض و جدایی بین مردم بر مبنای تعلقات وجود ندارد.» این فقره بدان جهت در دیباچه درج شده است که مرزهای جغرافیایی و منطقه‌ای بین جوامع فرقه‌ای را که در هنگامه جنگ داخلی به شدت تثبیت شده بود درهم بشکند (صباغ، ۲۰۰۰: ۳۲۱) و در حقیقت به مثابه نپذیرفتن آن مرزها است که بر مبنای جدایی فرقه‌ای ترسیم شده بود و به معنای این است که لبنان و اراضی آن ملکیت همه لبنانی‌ها است.

قسمت سوم - قوه مقننه (پارلمان)

قوه مقننه لبنان دارای یک مجلس است که پارلمان نامیده می‌شود (قانون اساسی لبنان: ماده ۱۶) و تنها پارلمان است که حق دارد قوانین را تصویب کند. باینکه در قانون اساسی لبنان به مجلس دیگر یعنی مجلس سنا نیز تصریح شده و در ماده ۲۲ آن آمده است که زمانی که مجلس پارلمان بر اساس ملی و غیرفرقه‌ای تشکیل گردید، مجلس سنا نیز تأسیس خواهد شد، ولی قانون‌گذار بر این باور بوده است که اختیارات سنا محدود به مسائل خیلی مهم ملی می‌باشد و تصویب قوانین تنها از صلاحیت‌های اختصاصی پارلمان است.

۱. چگونگی انتخاب و ترکیب پارلمان:

پارلمان لبنان از نمایندگان منتخب تشکیل می‌گردد، اما تعداد و چگونگی انتخاب آنان در قوانینی تنظیم می‌شود که پارلمان تصویب می‌کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۲۴). پارلمان بر مبنای نظام سهمیه‌بندی تعیین‌شده در قانون اساسی برای جوامع مذهبی یا فرقه‌ای شکل می‌گیرد. ماده ۲۴ قانون اساسی چنین تصریح کرده است: «مجلس نمایندگان



از اعضای منتخب تشکیل شده است که تعداد آنها و نحوه انتخاب آنها به موجب قوانین انتخاباتی مجزا تعیین می‌گردد. تا زمانی که مجلس نمایندگان یک قانون انتخابات بدون قید مذهبی را وضع کند، کرسی‌های مجلسین براساس قواعد ذیل توزیع می‌شود: الف) به شکل مساوی بین مسیحیان و مسلمانان. ب) به شکل نسبی بین جوامع هر یک از دو طبقه مزبور. ج) به شکل نسبی بین مناطق مختلف» (قانون اساسی لبنان: ماده ۲۴).

بدین ترتیب قانون اساسی کرسی‌های تخصیص یافته برای هر دو فرقه مسیحی و مسلمان را قطع نظر از تعداد جمعیت هر دو فرقه، به گونه مساوی در نظر گرفته است و همچنین تقسیم کرسی‌ها در میان گروه‌های داخلی هر دو فرقه را نیز بر مبنای نظام تناسبی در نظر گرفته است. بدین ترتیب پارلمان لبنان یک مجلس منتخب و نماینده تمام افراد ملت و از پارلمان‌های نادر در دنیا است که توزیع کرسی‌های آن بر مبنای جوامع محلی صورت می‌گیرد و نه بر مبنای تناسب و تعداد جمعیت. امروزه حتی آن کشورهایی که دارای سهمیه‌بندی برای جوامع ملی خود هستند مانند بلژیک، در پارلمان یا مجلس نمایندگان خود از این روش استفاده نمی‌کنند و تنها در مجلس سنا از نظام سهمیه‌بندی استفاده می‌کنند. همچنین تخصیص یا سهمیه‌بندی کرسی‌ها در مجالس نمایندگان، معمولاً برای اقلیت‌های کوچک و با تعداد اندک کرسی اعمال می‌شود و نه برای همه کرسی‌های پارلمان مثل لبنان.

قانون اساسی لبنان موضوع تعیین تعداد نمایندگان پارلمان را به قانون انتخابات واگذار کرده است. به موجب این قانون که به قانون شماره ۱۷۱ سال ۲۰۰۰ نامیده می‌شود، تعداد اعضای پارلمان لبنان ۱۲۸ عضو است که ۶۴ کرسی آن از مسلمانان و ۶۴ کرسی آن از مسیحیان است. نکته قابل توجه این است که تعداد اعضای پارلمان و مدت دوره کاری آن در قانون اساسی ذکر نشده و به قانون عادی واگذار گردیده که این یک نقص آشکار است زیرا مدت دوره کاری پارلمان از اصول اساسی‌ای است که باید در قانون اساسی ذکر گردد (سعیفات، ۲۰۰۸: ۳۲۷).

همچنین رئیس جمهور می‌تواند پارلمان را منحل کند. البته این انحلال در حالتی است که رئیس جمهور موافقه شورای وزیران را مطالبه کند و در صورتی که شورای وزیران موافقه کند، رئیس جمهور فرمان انحلال را صادر می‌کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۵۵).

با اینکه قانون اساسی اعضای پارلمان را بر مبنای جوامع مذهبی تعیین کرده است ولی ماده ۲۷ تصریح می‌کند: «عضو مجلس نماینده تمامی ملت است. وی نمی‌تواند هیچ نوع وکالت مقید یا مشروطی را از سوی انتخاب‌کنندگان خود بپذیرد» (قانون اساسی لبنان: ماده ۲۷). به عبارت دیگر عضو پارلمان چه مسیحی باشد یا مسلمان، از همه فرق با همه گروه‌های آن‌ها نمایندگی می‌کند به اعتبار اینکه مردم و ملت لبنان یک مردم و یک ملت هستند، ولی صراحت ماده ۲۴ و واقعیت قانون انتخابات لبنان با این ماده در تضاد هستند. چنین پیدا است که این ماده خواسته این موضوع را انعکاس بدهد که قانون اساسی الغای نظام فرقه‌ای مذهب‌گرا را اساس قرار داده و بقای این نظام تا کنون یک استثنا و موقتی است.

۲. شیوه تصویب قوانین:

تصمیم‌گیری‌ها در پارلمان با اکثریت آرا صورت می‌گیرد به شرطی که اکثریت اعضا حضور داشته باشند و در صورت تساوی آراء، طرح یا مسئله مورد بررسی رد می‌شود و از بحث خارج می‌گردد (قانون اساسی لبنان: ماده ۳۴).

چنین پیدا است که قانون‌گذار قانون اساسی در این ماده خواسته است که از حالت تصویب قوانین بدون رضایت فرقه‌های معین و اثرات منفی آن جلوگیری کند، زیرا پارلمان در اصل بین مسلمانان و مسیحیان به صورت برابر تقسیم شده است و مطابق این حکم قانون اساسی، تصویب قانون مقتضی است که اکثریت اعضای هر دو فرقه موافقه کنند تا اکثریت یعنی نصف به علاوه یک به دست بیاید و بدین ترتیب امکان ندارد که قوانین تنها با موافقه یکی از دو فرقه (مسیحی و مسلمان) به تصویب برسد و این موجب می‌شود که جوانب مختلف بین خود به مشاوره و همکاری بپردازند و این خود برای همه فرقه‌ها تضمین می‌کند که قوانین برخلاف خواسته‌های آنان تصویب نگردد.

۳. انتخاب رئیس پارلمان:

با اینکه قانون اساسی اشاره کرده است که انتخاب رئیس و نایب او از صلاحیت‌های پارلمان است، ولی عرف قانون اساسی از زمان میثاق ملی ۱۹۴۳ تا کنون بر این جاری بوده است که مقام ریاست پارلمان به مسلمانان شیعه اختصاص یابد. در عمل همگی به این عرف

پایبند بوده و به نظر اکثر نویسندگان حقوق اساسی این عرف قانون اساسی از آن دسته عرف‌هایی است که چگونگی توزیع مناصب در لبنان به حسب تعلقات به جوامع یا فرقه‌ها را تنظیم می‌کند (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۵۶).

۴. صلاحیت‌های مجلس قانون‌گذاری:

پارلمان لبنان اختیارات متنوعی دارد که مهم‌ترین آن‌ها علاوه بر صلاحیت‌های متفرقه، صلاحیت قانون‌گذاری، صلاحیت مالی، صلاحیت سیاسی (مراقبت از اعمال قوه مجریه) و صلاحیت انتخاباتی است (المجدوب، ۲۰۰۲: ۲۹۸).

در مورد صلاحیت قانون‌گذاری، پارلمان و شورای وزیران از حق پیشنهاد قوانین برخوردارند (قانون اساسی لبنان: ماده ۱۸). اما صلاحیت‌های مالی پارلمان به بحث و رأی‌گیری در مورد بودجه پیشنهادی حکومت و تصویب آن اختصاص دارد (قانون اساسی لبنان: ماده ۳۲).

مجلس نمایندگان یا پارلمان بر شورای وزیران و اجراءات حکومت نظارت دارد، زیرا حکومت در همه اعمال خود در برابر پارلمان مسئول است. این نظارت از طریق طرح سؤالات از حکومت و اقدام به استیضاح یا تحقیق پارلمانی انجام می‌شود و اعضای پارلمان می‌توانند طرح اعتماد به حکومت را مطرح کنند و همچنین وزیران در قبال مجلس نمایندگان به‌طور مشترک در خصوص سیاست کلی دولت و به‌طور فردی در خصوص وظایف شخصی خود مسئول می‌باشند (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۶).

اما صلاحیت‌های انتخاباتی پارلمان متعدد است و از آن جمله است: انتخاب رئیس جمهور قبل از یک یا دو ماه از اتمام دوره ریاست جمهوری و انتخاب نیمی از اعضای شورای قانون اساسی و انتخاب اعضای شورای عالی از میان اعضای پارلمان که مکلف به محاکمه رؤسا و وزیران می‌باشند (قانون اساسی لبنان: ماده ۷۳). همچنین پارلمان صلاحیت تعدیل قانون اساسی را دارد، در صورتی که طرح تعدیل از طرف حداقل ده تن از نمایندگان ارائه شود و دوسوم اعضای پارلمان هم با آن موافقه کنند (قانون اساسی لبنان: مواد ۷۶، ۷۷، ۷۸ و ۷۹).

قسمت چهارم - قوه مجریه

قانون اساسی لبنان از اصل دو رکنی یا دوگانگی قوه مجریه با داشتن رئیس جمهور و رئیس حکومت یا نخست‌وزیر استفاده کرده است. قبل از تعدیل ۱۹۹۰ صلاحیت‌های رئیس جمهور بسیار گسترده و اختیارات حکومت اندک بود ولی به موجب تعدیل مذکور نخست‌وزیر صلاحیت‌های اجرایی گسترده‌ای پیدا کرد.

اول - رئیس جمهور:

مقام ریاست جمهوری به‌طور انحصاری به مسیحیان مارونی اختصاص دارد و باینکه در عهد قبل از استقلال، شخصیت‌های مسیحی غیرمارونی نیز عهده‌دار مقام ریاست جمهوری بودند، ولی از آغاز عهد استقلال تا امروز (۲۰۱۰-۱۹۴۳) مقام ریاست جمهوری به مقتضای عرف قانون اساسی‌ای که در آغاز دوره استقلال با میثاق ملی سال ۱۹۴۳ بنیان گذاشته شد، در انحصار مسیحیان مارونی بوده است (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۵۶) چون مسیحیان به دست داشتن موقعیت ریاست جمهوری را یک نوع ضمانت قوی برای حفاظت از استقلال داخلی و خارجی‌شان می‌دانستند.

باینکه حقوق دانان حقوق اساسی درباره ارزش حقوقی و سیاسی این میثاق و اینکه آیا این از عرف‌های قانون اساسی محسوب می‌شود یا نه، اختلاف نظر دارند و دیدگاه‌های متفاوتی را مطرح کرده‌اند ولی عادت بر این جاری شده است که رئیس جمهور از مارونی‌ها باشد و امروز به یکی از سنت‌های سیاسی و قانون اساسی ثابت در لبنان تبدیل شده است.

رئیس جمهور قبل از یک یا دو ماه از پایان دوره ریاست جمهوری، توسط پارلمان انتخاب می‌شود (قانون اساسی لبنان: ماده ۷۳). رأی‌گیری در پارلمان در این مورد سری است و با اکثریت دوسوم در دوره نخست انجام می‌شود و اگر کاندیدا در دوره نخست، دوسوم آرای اعضای پارلمان را به دست نیاورد، در دوره دوم، کسی برنده است که اکثریت مطلق یعنی نصف به‌علاوه یک را به دست آورد. مدت کار ریاست جمهوری شش سال است و نمی‌تواند دوباره خود را به ریاست جمهوری کاندیدا کند، مگر بعد از سپری شدن شش سال از پایان دوره کار ریاست جمهوری (قانون اساسی لبنان: ماده ۴۹).

صلاحیت‌های رئیس جمهور از نقاط اختلافی بزرگ بین فرق متعدد جامعه لبنان بوده است و چون ریاست جمهوری از سهم مسیحیان مارونی بوده و این صلاحیت‌های وسیع هم با کمک فرانسوی‌ها و از آغاز تأسیس دولت لبنان که مارونی‌ها یک طرف اصلی در ایجاد دولت بودند، برای رئیس جمهور در نظر گرفته شده بود و از طرف دیگر بعد از استقلال، نقش مسلمانان رو به افزایش نهاد، از این رو این مطالبه افزایش یافت که صلاحیت‌های رئیس جمهور کاهش پیدا کند و در مقابل جایگاه نخست‌وزیر که همیشه از افراد فرقه مسلمانان سنی بوده، از نگاه قانون اساسی تقویت گردد (المجدوب، ۲۰۰۲: ۳۳۱ و مابعد).

تعدیل نهم قانون اساسی که بعد از امضای موافقت‌نامه طائف در سال ۱۹۹۰ انجام شد صلاحیت‌های اعطاشده به رئیس جمهور را کم ساخته و بسیاری از آن‌ها را به رئیس حکومت یعنی نخست‌وزیر اعطا کرده است. قانون اساسی قبل از تعدیل نهم، مسئولیت قوه مجریه را به‌طور اساسی به رئیس جمهور سپرده بود (قانون اساسی لبنان قبل از تعدیل ۱۹۹۰: ماده ۱۷)، زیرا رئیس جمهور وزیران را تعیین می‌کرد و نخست‌وزیر را منصوب می‌کرد و همچنین آنان را برکنار می‌کرد (قانون اساسی لبنان قبل از تعدیل ۱۹۹۰: ماده ۵۳) و حکومت علاوه بر پارلمان در مقابل رئیس جمهور نیز مسئول بود و رئیس جمهور می‌توانست قوانین را پیشنهاد کند (قانون اساسی لبنان: مواد ۱۸ و ۵۹) و فعالیت پارلمان را برای مدت یک ماه به تعلیق درآورد (قانون اساسی لبنان: ماده ۵۹) و درباره معاهدات بین‌المللی، مذاکره و آن‌ها را منعقد کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۵۲) و صلاحیت‌های مهم دیگر.

اما بعد از تعدیل نهم، رئیس جمهور مطابق ماده ۵۳ رئیس قوه مجریه نیست، بلکه می‌تواند از شورای وزیران ریاست کند بدون اینکه حق رأی داشته باشد (قانون اساسی لبنان، تعدیل‌شده: ماده ۵۳، فقره ۱). همچنین می‌تواند نخست‌وزیر را منصوب کند ولی پس از مشورت با رئیس پارلمان براساس مشورت‌های الزامی با وکلا که رئیس پارلمان نتایج آن را رسماً به اطلاع رئیس جمهور می‌رساند (قانون اساسی لبنان، تعدیل‌شده: ماده ۵۳، فقره ۲). یعنی حق مطلق رئیس جمهور در منصوب کردن نخست‌وزیر، چنان‌که قبلاً بود، اکنون وجود ندارد. همچنین بر رئیس جمهور است که موافقت خود با تشکیل حکومت و قبول استعفاى وزیران یا برکنار کردن آنان را بعد از توافق با نخست‌وزیر اعلام نماید.

اما صلاحیت رئیس جمهور در مذاکره و انعقاد معاهدات بین‌المللی - بر اساس متن جدید تعدیل‌شده قانون اساسی - محدود است به موافقه نخست‌وزیر. این معاهدات منعقد نمی‌شود

مگر بعد از موافقه نخست‌وزیر و همچنین معاهداتی که حاوی شرایط مرتبط به بودجه دولت و معاهدات تجارتي باشد به تصویب پارلمان نیز نیاز دارد (قانون اساسی لبنان: ماده ۵۲).

بر اساس ماده ۵۴ قانون اساسی رئیس‌جمهور نمی‌تواند صلاحیت‌های خود را به‌طور کاملاً مستقل از شورای وزیران، آنچنان‌که در گذشته بوده است، اعمال کند، بلکه در همه فرمان‌های رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و وزیر مربوطه نیز باید امضا کنند جز فرمان منصوب کردن نخست‌وزیر. تصریح قانون اساسی بر امضای رئیس‌حکومت و وزرای مربوطه در فرمان‌های رئیس‌جمهور، دلیلی بر این است که قانون اساسی موافقه اکثریت فرقه‌های لبنانی را در مورد احکام و فرمان‌های رئیس‌جمهور الزامی دانسته است تا آرا و نظریات فرقه‌های مختلف در مسئله فرمان‌های ریاست جمهوری به حاشیه رانده نشده و نادیده گرفته نشود.

همچنین رئیس‌جمهور صلاحیت دارد تعدیل قانون اساسی را پیشنهاد کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۷۶) و قوانین را توشیح و نشر کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۵۶) و همچنین حق دارد که از شورای وزیران بخواهد که در تصمیمات خود تجدیدنظر کند، ولی این حق الزام‌آور نیست و شورای وزیران می‌تواند آن را نادیده بگیرد (قانون اساسی لبنان: ماده ۵۶). همچنین رئیس‌جمهور حق دارد که از پارلمان بخواهد در قوانینی که تصویب کرده تجدیدنظر کند، ولی پارلمان می‌تواند با اکثریت مطلق این درخواست رئیس‌جمهور را رد کند و قانون مربوطه را دوباره به رئیس‌جمهور مسترد کند و وی را ملزم بسازد که آن را نشر کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۵۷). رئیس‌جمهور در برابر هیچ‌کسی مسئول نیست مگر در حالت خیانت بزرگ یا نقض قانون اساسی. همچنین رئیس‌جمهور در حالت ارتکاب جرائم عادی نیز مسئول است (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۰).

دوم - نخست‌وزیر:

قانون اساسی در فقره (الف) ماده ۹۵ الزامی ساخته است که در هنگام تشکیل وزارت‌ها، نمایندگی همه فرق به‌صورت عادلانه رعایت گردد و در فقره (ب) همان ماده لازم دانسته است که پست‌های طبقه اول یا معادل طبقه اول باید به‌طور منصفانه بین مسیحیان و مسلمانان تقسیم گردد. باینکه این دو فقره در فصل احکام انتقالی درج گردیده است، ولی همچنان نافذ هستند و تقسیم سمت‌ها بین فرق مختلف لبنانی را تنظیم می‌کند.

از جانب دیگر قانون اساسی به اختصاص مقام نخست‌وزیری برای فرقه خاصی تصریح نکرده است، ولی عرف قانون اساسی در لبنان از سال ۱۹۳۶ بدین سو بر این جاری بوده است که نخست‌وزیر باید از افراد فرقه مسلمانان سنی باشد و این یکی از بندهای سند میثاق ملی است که در سال ۱۹۴۳ بین بشاره خوری از مارونی‌ها و ریاض الصلح از مسلمانان سنی امضا شد (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۵۶).

بدین ترتیب می‌توان گفت که قانون اساسی در هنگام تشکیل کابینه حکومت، الزامی ساخته است که نه تنها در مورد وزیران بلکه همه پست‌ها و سمت‌های گروه‌های طبقه اول و معادل آن باید به‌طور منصفانه بین مسلمانان و مسیحیان تقسیم شود. قانون اساسی نافذ لبنان همه مناصب و سمت‌های قوه مجریه را به‌طور منصفانه بین دو فرقه اصلی در نظر گرفته است و در این مورد شبیه قانون اساسی بلژیک است که پست‌های وزارت را به‌طور منصفانه بین هلندی‌زبان‌ها و فرانسوی‌زبان‌ها تقسیم کرده است.

در لبنان نخست‌وزیر ممثل اصلی قوه مجریه است و باینکه قانون اساسی به صلاحیت‌های اجرایی رئیس جمهور اشاره کرده است، ولی به واگذار کردن صلاحیت‌های اجرایی به نخست‌وزیر همچنان برتری داده شده است. نخست‌وزیر قبل از تعدیل نهم قانون اساسی از صلاحیت‌های زیادی برخوردار نبود، بلکه همه قوه اجرائیه در دست رئیس جمهور قرار داشت و نخست‌وزیر تابع رئیس جمهور بود و رئیس جمهور بود که نخست‌وزیر را تعیین یا برکنار می‌کرد (قانون اساسی لبنان قبل از تعدیل ۱۹۹۰: ماده ۵۳). ولی بعد از تعدیل نهم در سال ۱۹۹۰ موقعیت نخست‌وزیر در ساختار قانون اساسی لبنان بالا رفت و از صلاحیت‌های وسیعی برخوردار شد و اکنون نخست‌وزیر مسئول اجرای سیاست‌های عمومی‌ای است که حکومت او ترسیم می‌کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۴).

نخست‌وزیر صلاحیت دارد که سخنگوی حکومت باشد و به نمایندگی از شورای عالی دفاع سخن بگوید و برای تشکیل کابینه با نمایندگان مشورت نماید و فرمان تشکیل حکومت را با رئیس جمهور امضا کند. همچنین نخست‌وزیر صلاحیت دارد که همه فرمان‌هایی را که از طرف رئیس جمهور صادر می‌گردد امضا کند جز فرمان تعیین نخست‌وزیر به‌عنوان رئیس حکومت و فرمان قبول استعفای حکومت و امضای فرمان دعوت پارلمان برای یک اجلاس استثنایی (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۴).

اما شورای وزیران از صلاحیت‌های متفاوت از صلاحیت‌های رئیس آن یعنی نخست‌وزیر برخوردار است. از آن جمله نیروهای مسلح، تابع شورای وزیران است. همچنین شورای وزیران می‌تواند در صورتی که پارلمان بدون هیچ دلیلی ضروری از تشکیل جلسه در طول نشست عادی یا در طول دو نشست فوق‌العاده متوالی که مدت هر یک از آنها از یک ماه کمتر نباشد یا در موارد رد بودجه به‌منظور ایجاد وقفه در عملکرد دولت، امتناع ورزد، بنا به درخواست رئیس جمهور پارلمان را منحل می‌نماید (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۵، فقرة ۴).

اما حد نصاب قانونی برای انعقاد جلسات شورای وزیران، حضور دوسوم اعضا می‌باشد. تصمیمات در آن به شکل توافقی یا چنانچه این امر امکان‌پذیر نباشد از طریق رأی‌گیری اتخاذ می‌گردد، لذا تصمیمات در مسائل عادی با رأی اکثریت اعضای حاضر اخذ می‌شود. تصویب موضوعات اساسی مستلزم کسب موافقت دوسوم اعضای دولت که تعداد آن در مصوبه تشکیل آن ذکر شده است می‌باشد. مسائل مشروحه ذیل به‌مثابه موضوعات اساسی تلقی می‌شوند: بازنگری قانون اساسی، اعلام وضعیت فوق‌العاده و ختم آن، اعلان جنگ و صلح، اعلام بسیج عمومی، توافق‌نامه‌ها و عهدنامه‌های بین‌المللی، بودجه کل کشور، برنامه‌های توسعه فراگیر و درازمدت، انتصاب کارمندان عالی‌رتبه (طبقه اول) و معادل آن‌ها، تجدیدنظر در تقسیمات اداری، انحلال مجلس نمایندگان، قانون انتخابات، قانون تابعیت، قوانین مربوط به احوال شخصیه و برکنار کردن وزیران (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۵، فقرة ۵).

وزیران در برابر پارلمان مسئول هستند و پارلمان حق دارد از آنان سلب اعتماد کند (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۶). همچنین حکومت در موارد ذیل مستعفی تلقی می‌گردد: الف) در صورت استعفای رئیس حکومت؛ ب) در صورتی که حکومت بیش از یک‌سوم اعضای خود را که در فرمان دولتی تشکیل آن تعیین شده است از دست بدهد؛ پ) در صورت فوت رئیس حکومت؛ ت) در آغاز دوره ریاست جمهوری؛ ث) در آغاز دوره مجلس نمایندگان؛ ج) هر گاه مجلس نمایندگان به ابتکار خود یا در پی رسیدگی به مسئله‌ای در مورد رأی اعتماد، از حکومت سلب اعتماد نماید. همچنین برکناری وزیر با حکم رئیس جمهور و رئیس حکومت پس از تصویب دوسوم اعضای حکومت صورت می‌گیرد. هر گاه حکومت استعفا دهد یا مستعفی تلقی شود، مجلس نمایندگان به‌طور قانونی، تا تشکیل حکومت جدید و اخذ رأی اعتماد، در نشست فوق‌العاده می‌باشد (قانون اساسی لبنان: ماده ۶۹).

تصریح بر مستعفی تلقی شدن حکومت با از دست دادن یک‌سوم اعضای آن که در فرمان ذکر شده است، از آن احکامی است که مشارکت اکثریت فرقه‌ها را در اداره حکومت تضمین می‌کند، زیرا حکومت بر اساس مواد قانون اساسی دارای ترکیب چندفرقه‌ای است و چون خارج شدن اعضای یک فرقه یا بیشتر که از یک‌سوم بیشتر خواهد بود، به سقوط حکومت منجر می‌گردد، این امر باعث می‌شود که مطالبات همه فرقه‌ها در اعمال حکومت رعایت گردد چون در صورت عدم حضور یکی از فرقه‌های اصلی تشکیل‌دهنده کابینه، حکومت سقوط می‌کند.

اما در رابطه با معاون نخست‌وزیر باینکه در قانون اساسی اصلاً از این سمت نام برده نشده است، ولی عرف قانون اساسی بر این بوده است که این سمت و همچنین سمت نایب‌رئیس پارلمان به فرقه روم ارتدوکس اختصاص داده شود (سعیفات، ۲۰۰۸: ۴۳۹). بعد از تعدیل نهم قانون اساسی و توسعه صلاحیت‌های نخست‌وزیر، درباره صلاحیت‌های معاون نخست‌وزیر و نایب‌رئیس پارلمان بحث‌های وسیع حقوقی و قانون اساسی پدید آمد و این بحث‌ها بیشتر مبنای فرقه‌ای داشت ولی نظر اکثریت بر این قرار گرفت که در غیاب نخست‌وزیر به معاون او نباید صلاحیت‌های سیاسی داده شود و تنها به صلاحیت‌های اداری اکتفا گردد (سعیفات، ۲۰۰۸: ۴۴۱).

قسمت پنجم - قوه قضائیه

قانون اساسی لبنان برای قوه قضائیه تنها یک ماده را اختصاص داده است که ماده ۲۰ در فصل اول یعنی فصل احکام عمومی است. در این ماده بیان شده است که قوه قضائیه امور دادگاه‌های مختلف را رهبری می‌کند و صلاحیت‌های دادگاه‌ها و شرایط اعمال صلاحیت‌های قوه قضائیه در قانون تنظیم می‌گردد (قانون اساسی لبنان: ماده ۲۰).

در لبنان انواع متعدد و متنوعی از دادگاه‌ها وجود دارد که صلاحیت‌های قضایی را اعمال می‌کنند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از: دادگاه‌های دادگستری عمومی که به دو بخش دادگاه‌های مدنی و دادگاه‌ها جزایی تقسیم می‌شوند و همچنین دادگاه اداری که به رسیدگی به دعاوی بین افراد و مقامات اداری اختصاص دارد، دادگاه سیاسی (شورای عالی) مخصوص محاکمه رؤسای جمهور و وزیران در مورد جرائم سیاسی، دادگاه قانون اساسی در مورد

اختلافات مرتبط به قانون اساسی، دادگاه نظامی و در پایان هم دادگاه مذهبی (مجبذب، ۲۰۰۲: ۳۷۶-۳۷۴).

دادگاه مذهبی را محاکم شرعی به عهده دارند که در نزد فرق اسلامی «محاکم شرعی» و در نزد فرق غیراسلامی «محاکم روحانی» نامیده می‌شوند (الخورى، ۲۰۰۹: ۲۳۴). این محاکم مسائل مربوط به احوال شخصیه مذاهب و فرق مختلف لبنانی را مورد رسیدگی قرار می‌دهند و از دو درجه دادگاه یعنی دادگاه ابتدایی و دادگاه استیناف تشکیل شده است. موضوع صلاحیت‌ها و تشکیل و چگونگی مدیریت دادگاه‌های مذهبی به قوانین عادی واگذار شده است و در این رابطه قوانین متعددی برای تنظیم وضعیت دادگاه‌های خاص مذهبی تصویب شده است.

صلاحیت دادگاه‌های مذهبی فرق مسیحی و اسرائیلی در محور احوال شخصیه در قانون مصوب ۲ اپریل ۱۹۵۱ و بر اساس ماده ۵۸ قانون اساسی تنظیم شده است (سعیفات، ۲۰۰۸: ۵۳۲). اما صلاحیت دادگاه‌های فرق اسلامی در فرمان شرعی شماره ۱۸ مؤرخ جنوری ۱۹۵۵ و قانون شماره ۶۷/۷۲ در سال ۱۹۶۲ تنظیم شده است (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۷۴). صلاحیت محاکم شرعی فرق اسلامی قلمرو احوال شخصیه به معنای موسع آن را شامل می‌شود که مسائل مربوط به ارث و میراث را نیز شامل می‌گردد. دادگاه‌های مذهبی اهل سنت از مذهب حنفی و دادگاه‌های مذهبی شیعیان از مذهب جعفری پیروی می‌کنند. امور دادگاه مذهبی دروزی‌ها هم در قانون ۲۴ فبروری ۱۹۴۸ تنظیم شده است (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۷۴).

اما دادگاه‌های مذهبی فرق مسیحی، قوانین احوال شخصیه خاص آنان را تطبیق می‌کنند و همچنین برخی از فرق مانند ارمن و گروه انجیلی و اسرائیلی نیز قوانین محاکماتی خاص خود را دارند. تعداد قوانین احوال شخصیه خاص فرق مسیحی به شش قانون بالغ می‌گردد.

دادگاه‌های مذاهب اسلامی از نگاه تشکیلات و معاشات کارمندان، تابع نهادهای دولتی هستند، اما دادگاه‌های مذهبی فرق مسیحی تابع مقامات دینی فرق مسیحی هستند و نه دولت (سلیمان، ۱۹۹۱: ۱۷۴).

قسمت ششم - تعدیل قانون اساسی

قانون اساسی در مواد ۷۹-۷۸-۷۷-۷۶ اجراءات و مسائل مربوط به تعدیل قانون اساسی را بیان کرده است. مراحل تعدیل در این مواد به ترتیب ذیل بیان شده است:

۱. مرحله پیشنهاد تعدیل:

دو ماده ۷۶ و ۷۷ مشخص کرده است که صلاحیت پیشنهاد تعدیل قانون اساسی از آن ریاست جمهوری و مجلس نمایندگان است. پیشنهاد تعدیل از سوی مجلس نمایندگان به ترتیب ذیل صورت می‌گیرد: مجلس نمایندگان می‌تواند طی نشست عادی و براساس پیشنهاد حداقل ۱۰ تن از اعضای خود، طرح تعدیل قانون اساسی را با اکثریت دوسوم اعضای تشکیل‌دهنده قانونی آن ارائه نماید.

رئیس جمهور یا پارلمان باید پیشنهاد تعدیل خود را باید به شورای وزیران ارائه کنند، تا طرح تعدیل پیشنهادی توسط شورای وزیران تهیه گردد.

۲. مرحله تهیه طرح تعدیل:

قانون اساسی، وظیفه تهیه طرح تعدیل را تنها به حکومت سپرده است، بدان معنا که پیشنهاد تعدیل که از سوی رئیس جمهور یا مجلس نمایندگان ارائه شده است، به حکومت یا شورای وزیران سپرده می‌شود، چنانچه حکومت با اکثریت دوسوم، پیشنهاد تعدیل را تصویب نماید، باید طرح تعدیل را تهیه و ظرف ۴ ماه به پارلمان ارائه کند؛ اما اگر حکومت با پیشنهاد موافق نباشد، مصوبه را به‌منظور شور مجدد به مجلس نمایندگان عودت می‌دهد. چنانچه مجلس نمایندگان با اکثریت سه‌چهارم اعضای تشکیل‌دهنده قانونی آن بر پیشنهاد خود ثابت باشد، رئیس جمهور می‌تواند با خواست مجلس موافقت کند یا از حکومت، انحلال مجلس را خواستار شود و ظرف سه ماه برای انتخابات جدید اقدام نماید. چنانچه مجلس نمایندگان جدید بر لزوم تعدیل اصرار ورزد، حکومت موظف است موافقت کند و طرح تعدیل را ظرف مدت ۴ ماه ارائه نماید (قانون اساسی لبنان: ماده ۷۷).

۳. مرحله تصویب تعدیل:

بعد از اینکه طرح تعدیل توسط حکومت تهیه شد، در خلال مدتی که از چهار ماه بیشتر نباشد، به مجلس نمایندگان تقدیم می‌گردد و مجلس نمایندگان به این طرح اولویت داده و فقط به تصویب طرح تعدیل می‌پردازد (قانون اساسی لبنان: ماده ۷۸). مجلس نمایندگان تنها با حضور اکثریت دوسوم اعضای تشکیل دهنده قانونی آن می‌تواند به بحث و شور بپردازد و رأی‌گیری هم باید با همین اکثریت دوسوم انجام گیرد.

رئیس جمهور موظف است تعدیل تصویب‌شده را توشیح کند و یا پس از اطلاع شورای وزیران، از مجلس نمایندگان درخواست کند که در خلال یک ماه و با اکثریت دوسوم اعضا طرح تعدیل را مورد تجدیدنظر قرار دهد (قانون اساسی لبنان: ماده ۷۹).

مطلب قابل توجه این است که با اینکه قانون اساسی لبنان، تعدیل مواد خاصی از قانون یا آنچه به وضعیت اساسی فرق لبنانی مربوط است را منع نکرده است، چنان‌که در برخی دیگر از قوانین اساسی کشورها مخصوصاً درباره موضوعات حساسی مانند سهمیه‌بندی نمایندگی فرقه‌ها رایج است و یا برای تعدیل مواردی که بر صلاحیت‌ها، سهمیه‌ها و یا وضعیت قانون اساسی و سیاسی فرق لبنانی تأثیرگذار باشد، شرایط خاصی را در نظر نگرفته است، ولی واقعیت اجراءات و شرایط در نظر گرفته شده برای تعدیل و ضرورت موافقه دوسوم اعضای پارلمان و حکومت با آن و تقسیمات فرقه‌ای پارلمان و حکومت به‌طور منصفانه بین مسیحیان و مسلمانان، به‌گونه‌ای است که هر نوع تعدیل قانون اساسی بدون موافقه اعضای هر دو فرقه را دشوار ساخته است.

نکته دیگر هم این است که قانون‌گذار قانون اساسی لبنان در اجراءات مربوط به تعدیل، شیوه فراندوم یا همه‌پرسی را در نظر نگرفته است، چنان‌که در بسیاری از کشورهای دنیا رایج است. قانون‌گذار در این مورد کار خوبی کرده است زیرا برگزاری همه‌پرسی در جوامع متکثر مخصوصاً در مورد مسائل سرنوشت‌سازی مانند تعدیل قانون اساسی - چنان‌که قبلاً هم گفتیم - ممکن است در سطح ملی موجب اختلافات عمیق‌تری گردد و این خود موجب پیدایش تنش‌های سیاسی و اجتماعی بین جوامع و فرق می‌شود. از این رو واگذار کردن تعدیل قانون اساسی به نخبگان سیاسی فرقه‌ها و جوامع، برای ثبات و تداوم روابط بین فرق متعدد لبنان، کارآمدتر و مطمئن‌تر است.

قسمت هفتم - نظام انتخاباتی

در قانون اساسی به ماهیت نظام انتخاباتی در مورد انتخاب اعضای پارلمان و اینکه اکثریتی باشد یا تناسبی، اشاره‌ای نکرده است و این موضوع را به قانون انتخابات واگذار کرده است. ماده ۲۴ قانون اساسی تصریح کرده است بر اینکه: «مجلس نمایندگان از اعضای منتخب تشکیل شده است که تعداد آن‌ها و نحوه انتخاب آن‌ها به موجب قوانین انتخاباتی نافذ تعیین می‌گردد.» بدین ترتیب تعیین نظام انتخاباتی، حوزه‌های انتخاباتی، نمایندگی جوامع فرقه‌ای لبنان و تعداد اعضای مجلس نمایندگان، مسائلی است که قانون اساسی آن‌ها را به قوانین انتخاباتی واگذار کرده است.

قانونی که بر اساس آن انتخابات در لبنان برگزار می‌گردد، قانون شماره ۱۷۱ مصوب ۶ جنوری ۲۰۰۰ است و تنظیم انتخابات بر مبنای اصول رأی‌گیری عمومی، سری، اکثریت نسبی و نمایندگی لیست فرقه‌ای در نظر گرفته شده است. این اصول را در سطور ذیل توضیح خواهیم داد:

۱. اصل رأی‌گیری عمومی، سری و مستقیم:

ماده ۵ قانون انتخابات تصریح کرده است بر اینکه: رأی‌گیری، عمومی و سری و یک مرحله‌ای است و حق انتخاب، مردان و زنانی را که به سن ۲۱ رسیده باشند شامل می‌شود (قانون اساسی لبنان: ماده ۲۱ و قانون انتخابات ۲۰۰۰: ماده ۹).

۲. اصل اکثریت ساده:

نظام انتخاباتی لبنان برای تعیین برندگان کاندیداها در یک حوزه انتخابیه، نظام اکثریت ساده را برگزیده است. در ماده ۶۲ قانون انتخابات آمده است: «کسی در انتخابات برنده شناخته می‌شود که بیشترین آرای رأی‌دهندگان در حوزه انتخابیه از میان کاندیداهای هر فرقه همان ولسوالی یا منطقه، در حدود کرسی‌های اختصاص داده شده برای هر فرقه در آن ولسوالی یا منطقه مطابق جدول شماره ۲ ضمیمه این قانون را به دست آورده باشد و در صورتی که آرا مساوی باشند، کاندیدایی برنده است که سن او بیشتر باشد.»

جدول شماره ۲ که در این ماده به آن ارجاع داده شده، کرسی‌ها را در حوزه‌های انتخابیه به همه فرقه‌های مختلف تقسیم کرده و تعداد کرسی‌های هر فرقه را معین کرده است. از این

رو کاندیدایی که اکثریت آرا را از بین اعضای فرقه خود و در منطقه خود و در حوزه انتخابیه خود به دست آورده باشد برنده است. البته رأی‌دهنده مجاز است که به کاندیداهای غیر فرقه خود نیز رأی بدهد (قانون انتخابات ۲۰۰۰: ماده ۳).

۳. اصل نمایندگی فرقه‌ای بر مبنای لیست باز:

قانون انتخابات، لبنان را به ۱۴ حوزه انتخابیه تقسیم کرده و تعداد کرسی‌های پارلمانی در هر حوزه را نیز تعیین کرده است و همچنین کرسی‌های فرقه‌ها در داخل هر حوزه نیز معین شده است. ولی نتیجه انتخابات به‌گونه‌ای در نظر گرفته شده است که کرسی‌های مسلمانان و مسیحیان در سطح ملی باید مساوی باشند مطابق به نص ماده ۲۴ جدید قانون اساسی که در سال ۱۹۹۰ تعدیل گردید و بر مبنای آن کرسی‌های نمایندگی مسلمانان و مسیحیان مساوی هستند.

کاندیداها در نظام انتخاباتی لبنان در حوزه‌های نسبتاً بزرگ کاندیدا می‌شوند و کاندیدا شدن آنان بر مبنای لیست است بدین معنا که آرا به شماری از افراد داده می‌شود و نه یک فرد و انتخاب کاندیداها بر اساس لیست باز صورت می‌گیرد و به رأی‌دهنده اجازه داده می‌شود که کاندیداهای خود را از میان همه لیست‌ها انتخاب کند، بدون اینکه به لیست خاصی محدود شود (الخوری، ۲۰۰۹: ۱۸۰). همچنین کاندیدا شدن افراد مستقل نیز امکان‌پذیر است و همچنین ترکیبی از لیست‌های ناکامل (سعیفات، ۲۰۰۸: ۲۴۸).

در رابطه به شیوه تعیین حوزه‌های انتخابیه، قانون انتخابات لبنان معیارهای عینی را مثل مطابقت حوزه‌های انتخابیه با مرزهای ولایت یا ولسوالی که معمولاً در کشورهای دیگر رعایت می‌گردد، در نظر نگرفته است، بلکه حوزه‌ها را با معیارهای گوناگون جغرافیایی، اجتماعی، فرقه‌ای و اداری و بدون رعایت مرزهای ولایات و ولسوالی‌ها ترسیم کرده است (المجذوب، ۲۰۰۲: ۴۰۱-۴۰۰). تقسیمات حوزه‌ها در ضمیمه شماره ۱ قانون انتخابات تنظیم شده است.

قانون اساسی یا قانون انتخابات لبنان تعداد آرای لازم (حد نصاب) برای یک کرسی پارلمانی را چنان‌که در بسیاری از قوانین اساسی معمول است، معین نکرده است و به همین جهت ممکن است آرای لازم برای به دست آوردن کرسی معین برای یک فرقه با آرای لازم برای یک فرقه دیگر کاملاً متفاوت باشد و در نتیجه اعضای مجلس نمایندگان همگی در

میزان آرای که باید به دست بیاورند مساوی نیستند، زیرا آنان متکی بر آرای فرقه خود و آرای اکثریت در جامعه فرقه خاص خود هستند و نه در سطح جامعه بزرگ‌تر لبنان.

با مطالعه قانون انتخابات لبنان متوجه می‌شویم که قانون‌گذار لبنان علاقه‌مند بوده است که نمایندگی برای همه جوامع فرقه‌ای لبنان تأمین گردد و همچنین قانون‌گذار، سهمیه کرسی‌های همه آنان را تفکیک کرده است، بدون در نظر گرفتن ثقل جمعیت یک منطقه انتخابیه یا فرقه خاص. همچنین باینکه قانون اساسی در ماده ۲۴ به برابری کرسی‌های مسیحیان و مسلمانان اکتفا کرده است، ولی این قانون انتخابات بوده است که مسئولیت تطبیق این اصل توافقی را در میدان عمل و ایجاد سازوکارهای حقوقی جدید برای تطبیق اصل توزیع کرسی‌های فرقه‌ای در پارلمان را به عهده گرفته است.

قسمت هشتم - نظام حقوقی فرق و مذاهب در لبنان

نظام حقوقی جوامع مذهبی در لبنان که به نام قوانین طایفه‌ای یا فرقه‌ای نامیده می‌شود، پیشینه‌ای کهن دارد، زیرا به دوره حاکمیت اسلامی - و به‌طور خاص به دوره امپراتوری عثمانی - بازمی‌گردد و در آن دوره به نام «نظام ملل» یاد می‌شد (صباغ، ۲۰۰۰: ۳۱۴). این نظام در دوره قیمومت هم ادامه و بلکه تکامل پیدا کرد و تشکیل دولت مدرن لبنان و تصویب قانون اساسی ۱۹۲۶ هم نه تنها به الغای این قوانین نینجامید، بلکه آن را تکامل بخشید و بلکه این نظام بر برخی از مواد خود قانون اساسی نیز تأثیر گذاشت.

در ماده نهم قانون اساسی لبنان آمده است: «آزادی مطلق عقاید وجود دارد. دولت ضمن تکریم خداوند متعال تمامی ادیان و مذاهب را محترم می‌شمارد و آزادی برپایی آیین‌های دینی را تضمین و از آن حمایت می‌نماید، به شرط اینکه برپایی آیین‌های مزبور موجب اختلال در نظم عمومی نباشد. دولت لبنان همچنین احترام به احوال شخصیه و منافع دینی کلیه مذاهب شهروندان خود را تضمین می‌کند.»

همچنین در ماده دهم قانون اساسی آمده است: «آموزش و پرورش به صورتی که در نظم عمومی اختلال ایجاد نماید و منافاتی با شئون اخلاقی و اسائه‌ای به کرامت هیچ‌یک از ادیان نداشته باشد، آزاد می‌باشد. در مطابقت با مقررات کلی دولت درباره آموزش عمومی، حقوق فرق مذهبی مبنی بر داشتن و تأسیس مکاتب خاص نباید خدشه‌دار شود.»

این دو ماده و ماده ۹۵ که حکومت را به‌طور منصفانه بین مسیحیان و مسلمانان تقسیم کرده است، اساس و پایه قوانین فرقه‌ای و مذهبی است که در ایام قیمومت و بعد از استقلال بنیان گذاشته شدند و نظام حقوقی ویژه فرقه‌ها، مرجعیت‌های روحانی، قانون‌گذاری، دادگاه‌ها و قوانین خاص آن‌ها را ایجاد کردند.

به استناد صلاحیت‌ها و حقوق اعطاشده برای این فرق در قانون اساسی، در سال ۱۹۳۶ قطع‌نامه شماره ۶۰ و تعدیل‌شده آن با قطع‌نامه شماره ۱۴۶ در سال ۱۹۳۸ صادر شد که به‌طور خاص فرق رسمی و وضعیت حقوقی آنان را معین کرده است (قبانی، ۱۹۸۱: ۳۷۹). این قطع‌نامه فرقه‌ها را به فرق دارای ماهیت شخصی که «فرق تاریخی» نامیده می‌شوند و «فرق تابع قانون عادی» تقسیم کرده است.

فرق تاریخی که به رسمیت شناخته شده و متشکل از فرق ده‌گانه مسیحی و فرق پنج‌گانه مسلمان (سنی، شیعه، دروز، اسماعیلی و علوی) و فرقه اسرائیلی هستند، به مقتضای قطع‌نامه مذکور، حق دارند به موجب قانون، نظام خاص خود را داشته باشند. همچنین قانون این فرق رسمی را ملزم ساخته است که در مورد سلسله مراتب رهبران روحانی، کارمندان مدنی، شیوه تعیین و صلاحیت‌هایشان، تشکیل شوراها و کمیته‌ها، تدوین قانون خاص مرتبط به امور فرقه دینی، شیوه اداره اموال فرقه و تعالیم دینی آنان، نظام خاص خود را وضع نمایند. همچنین این قطع‌نامه به فرق دینی شخصیت حقوقی قائل شده است که از حقوق و وجایب، حق تصرف و تملک و اقامه دعوا برخوردار بوده و هر فرقه در احوال شخصی خود تابع نظام مذهبی و شرعی خود هستند (قبانی، ۱۹۸۱: ۳۸۱).

بعد از تصویب قانون معروف به فرمان ۲ اپریل سال ۱۹۵۱ مخصوص فرق غیرمسلمان (مسیحی و اسرائیلی)، مراجع مذهبی و مقامات دینی این فرق، صلاحیت‌های وسیع‌تر از احوال شخصی فرقه خود پیدا کردند مانند: ایجاد و اداره مکاتب تعلیم و تربیت (ماده ۸ قطع‌نامه)، تنظیم و تصدیق وصیت‌ها (ماده ۱۱ قطع‌نامه)، تنظیم نهادهای روحانیون (ماده ۱۲) و اعطای حق تطبیق احکام دادگاه‌های مذهبی در خارج از لبنان (ماده ۳۰).

اما مسلمانان بعد از اینکه برای مدتی از ایجاد نظام حقوقی خاص فرقه خود سر باز زدند، با فرمان قانونی شماره ۱۸ سال ۱۹۵۵ که با قطع‌نامه شماره ۵ سال ۱۹۶۷ تعدیل شد، نظام حقوقی خاص فرقه اهل سنت وضع گردید. به موجب این قانون، مسلمانان سنی در امور

دینی و داخلی خود از نگاه اجتماعی، مالی و اداری مستقل شدند و «مجلس اعلای شرعی» ایجاد گردید که از صلاحیت تصویب آیین‌نامه‌ها، قطع‌نامه‌ها و تعلیمات تنظیم امور دینی و اداره اوقاف مسلمانان سنی برخوردار بود (ماده ۳۸ فرمان) و بلکه به این مجلس صلاحیت داده شد که می‌تواند قوانین تعدیل‌کننده این فرمان دولتی را نیز تصویب کند. این مجلس قطع‌نامه شماره ۵ را صادر کرد که به موجب آن فرقه اهل سنت یک واحد سیاسی مستقل از دولت است (رباط، ۱۹۷۰: ۲۰۴).

به تاریخ ۱۹ دسامبر ۱۹۶۷ قطع‌نامه شماره ۶۷/۷۲ مخصوص تنظیم امور فرقه شیعیان در لبنان صادر شد که به موجب آن «مجلس اعلای شیعیان لبنان» ایجاد شد مطابق ماده ۳۱ این قطع‌نامه مجلس اعلای شیعیان صلاحیت قانونی دارد که این قانون صادرشده از پارلمان را تعدیل کند. همچنین در ۱۳ جولای ۱۹۶۲ دو قانون تصویب شد که یکی از آن‌ها به انتخاب شیخ عقل فرقه دروزی اختصاص داشت و دومی هم مربوط به ایجاد مجلس مذهبی فرقه دروزی بود و اینکه ریاست فرقه دروزی را شیخ عقل به عهده دارد (قانون انتخاب شیخ عقل گروه دروزی: ماده ۲) و این حکم برای رعایت وضعیت خاص دروزی‌ها در رابطه با اختلافات تاریخی بین دو خانواده ارسلان و جنبلاط بود.

در سال ۱۹۹۳ قانون شماره ۲۵۰ در مورد شورای قانون اساسی در لبنان به تصویب رسید. مبنای این قانون ماده ۱۹ قانون اساسی است که در سال ۱۹۹۰ تعدیل گردید. این ماده اختصاص دارد به ایجاد شورای قانون اساسی به‌منظور کنترل مطابقت قوانین با قانون اساسی و رسیدگی به اختلافات و اعتراضات ناشی از انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات پارلمانی. ماده ۱۹ قانون اساسی و قانون شورای قانون اساسی در کنار صلاحیت‌های رئیس جمهور، نخست‌وزیر و رئیس پارلمان، به بیان صلاحیت‌های رؤسای فرق مذهبی نیز پرداخته است در مورد حق مراجعه به شورای قانون اساسی و اعتراض به مطابقت قوانین با قانون اساسی در زمینه‌های مرتبط به احوال شخصیه، آزادی عقیده، انجام شعائر مذهبی و آزادی آموزش دینی. هدف از تعیین رؤسای فرق مذهبی در قانون اساسی به‌عنوان اطراف باصلاحیت در مراجعه به شورای قانون اساسی و اعتراض به قوانین، تقویت قدرت آنان و به رسمیت شناختن آنان به‌عنوان نهادهای سیاسی تأثیرگذار و با داشتن صلاحیت‌های ناشی از قانون اساسی و صلاحیت‌های حقوقی و اداری و اجرایی و قضایی است.

نظام اداره داخلی فرق لبنانی یک نوع سازمان قانونی فرقه‌ای خاص جامعه دینی و مذهبی را پدید آورده است که در قلمرو مسائل اختصاصی مربوط به آنان، این نظام را از حیثه نفوذ قدرت قوه مقننه و قوه مجریه دولت دور نگه داشته است. این نظام بر قوانین اداری و عادی نیز تأثیر گذاشته است که از آن جمله است فرمان قانون شماره ۱۱۲ درباره نظام کارمندان که در جون ۱۹۵۹ به تصویب رسید. ماده ۶۶ این قانون تصریح می‌دارد بر اینکه: «در تعیین کارمندان احکام ماده ۹۵ قانون اساسی رعایت می‌گردد» (رباط، ۱۹۷۰: ۱۸۹). این ماده قانون اساسی چنان‌که قبلاً بیان کردیم بر تقسیم فرقه‌ای مناصب و سمت‌ها بین مسلمانان و مسیحیان تأکید می‌کند.

قسمت نهم - عرف قانون اساسی و تنظیم تکثر مذهبی

علاوه بر پرداختن قانون اساسی لبنان به پدیده تکثر اجتماعی مذهبی و ایجاد نظام‌های حقوقی خاص فرقه‌ها چنان‌که بیان کردیم، عرف قانون اساسی نیز نقش بزرگی در ایجاد مکانیسم‌های باثبات برای مشکل تکثر اجتماعی مذهبی در لبنان داشته است. این موضوع را در سطور ذیل توضیح می‌دهیم:

۱. عرف قانون اساسی و عناصر آن:

باینکه گروهی از حقوق‌دانان ارزش حقوقی و قانونی عرف قانون اساسی را انکار می‌کنند و در پذیرش آن شک دارند، ولی از نگاه اکثریت حقوق‌دانان، عرف از منابع مهم قانون اساسی و حقوق است (المفرجی و دیگران، ۲۰۰۷: ۲۰۱).

عرف قانون اساسی چنین تعریف شده: عادت‌های دولتی است که نهاد‌های دولت، در امری مرتبط به چگونگی اعمال و انتقال قدرت، به‌طور مستمر مطابق آن عمل کرده باشند و به کار بستن آن صفت الزام پیدا کرده باشد (المفرجی و دیگران، ۲۰۰۷: ۲۰۰).

برای اینکه یک عادت یا قاعده‌ای از وصف عرف قانون اساسی برخوردار شود، باید دو عنصر اساسی در آن وجود داشته باشد:

- **عنصر مادی:** عنصر مادی مرتبط است به تکرار این عادت یا رویداد به‌طور دائم، ثابت و روشن. تکرار بدان معنا است که یک رویداد واحد برای ایجاد عرف قانون اساسی کافی نیست. ثبات بدان معنا است که این عادت یا رویداد باید با رویکرد

واحد تکرار شود، نه اینکه هر بار متناقض با دفعات دیگر تکرار گردد و همچنین این عادت یا رویداد، واضح و روشن باشد و تأویل و تفسیرهای متعدد نداشته باشد (الغزال، ۱۹۸۲: ۲۵).

• **عنصر معنوی:** تنها تکرار یک عادت به صورت دائم و ثابت و واضح کافی نیست که این عادت به عرف تبدیل گردد، زیرا ممکن است عادات و رویدادهایی از روی اضطرار اتفاق بیفتند بدون اینکه تبدیل به عرف شوند، چون عرف نیاز دارد به اینکه در نزد اشخاص مرتبط به اجرای آن عادت، یک باور ایجاد شود و آنان احساس کنند که از قاعده‌ای پیروی می‌کنند که از قوت قانون برخوردار است (الغزال، ۱۹۸۲: ۲۶). این بعد معنوی مرتبط به قناعت شخصی و رضایت جمعی، عنصر اساسی دیگر برای شکل یافتن عرف است.

با وجود این هر دو عنصر، ممکن است یک قاعده یا عادت یا یک رویداد، به عرف قانون اساسی تبدیل شود و مانند قواعد حقوق اساسی مکتوب، حالت الزام پیدا کند.

۲. عرف قانون اساسی تنظیم‌کننده واقعیت‌های فرق مذهبی در لبنان:

دولت مردان در لبنان در مورد تنظیم واقعیت‌های مذهبی به قواعد و عاداتی ملتزم بوده‌اند که می‌توان آن‌ها را باینکه در متن قانون اساسی ذکر نشده‌اند، عرف‌های قانون اساسی الزام‌آور شمرد.

از زمان امضای میثاق ملی در سال ۱۹۴۳ بین مارونی‌ها و سنی‌ها، ریاست‌های سه‌گانه (ریاست جمهوری، نخست‌وزیری و ریاست پارلمان) بین مارونی‌ها و سنی و شیعه تقسیم شده است. باینکه چنین تقسیمی نه در متن قانون ذکر شده و نه قبلاً اعلام شده بود، ولی واقعیت سیاسی و قانون اساسی در لبنان از سال ۱۹۴۳ تا امروز (۲۰۱۰) نشان می‌دهد که سمت ریاست جمهوری همیشه از مسیحیان مارونی و نخست‌وزیری از سنی‌ها و ریاست پارلمان از شیعه بوده است و این یک تقسیمی بوده که همه جوانب حتی در ایام جنگ داخلی، خود را به آن ملتزم می‌دانسته‌اند.

همچنین عادت بر این بوده است که معاون نخست‌وزیر و نایب‌رئیس پارلمان از افراد روم ارتدوکس باشد و همچنین فرمانده ارتش از زمان تأسیس آن و رئیس استخبارات و مدیر بانک مرکزی به مسیحیان مارونی اختصاص داشته است (محبی‌الدین، ۲۰۰۹: ۳۲۴).

از سوی دیگر عرف‌های قانون اساسی دیگری نیز در لبنان وجود داشته است که اکنون جزء قانون اساسی مکتوب شده است. به‌عنوان مثال ضرورت امضای نخست‌وزیر در فرمان‌هایی که رئیس‌جمهور صادر می‌کند، قبلاً از عرف‌های قانون اساسی الزام‌آور بوده، ولی به موجب تعدیل نهم قانون اساسی در سال ۱۹۹۰ اکنون جزء قانون اساسی مکتوب شده است.

نتیجه‌گیری:

از بحث در مورد تنظیم قانون اساسی پلورالیسم یا تکثر مذهبی در لبنان می‌توانیم نکات ذیل را به‌عنوان نتایج این بحث ثبت کنیم:

۱. دولت لبنان بر اساس توافق بین فرقه‌ها و جوامع مختلف لبنان ایجاد شده است. اگر ما قانون اساسی را -به تعبیر برخی از حقوق‌دانان- یک قرارداد اجتماعی بین مردم و دولت بدانیم، قانون اساسی لبنان به‌مثابه یک قرارداد بین فرقه‌های مختلف بوده است. از این رو شخصیت و ماهیت این قانون اساسی، در حقیقت با شخصیت اراده‌ها و دیدگاه‌های جوامع دینی و مذهبی متنوع و مختلف شناخته می‌شود.

۲. در قانون اساسی، فرق مذهبی لبنان و حقوق آنان به صراحت به رسمیت شناخته شده‌اند. قانون اساسی با تنظیم محاکم، مراجع، مکاتب و نظام‌های حقوقی فرقه‌های مذهبی، واقعیت عینی جوامع مذهبی لبنان را تقویت کرده است، به‌گونه‌ای که این جوامع از شخصیت حقوقی و صلاحیت‌های روشن حقوقی و قانون اساسی برخوردار هستند.

۳. به رسمیت شناختن فرق مذهبی در قانون اساسی بدین معنا نبوده است که نهادهای اداری و مناطق مخصوص فرقه‌ها بر مبنای جغرافیایی تشکیل شود، بلکه ساختمان پلورالیسم در لبنان بر پایه‌های اجتماعی-فرقه‌ای از یک‌سو و تقسیم روشن سمت‌های حساس بین فرق از سوی دیگر بنا نهاده شده است. زیرا قانون اساسی از «نظام ملل» که در دولت عثمانی برای غیرمسلمانان رایج بوده، تأثیر پذیرفته و سپس آن را بر مسلمانان نیز تعمیم داده است و این

باعث شده است که تنظیم حقوقی-سیاسی فرقه‌ای مستقل و مؤثر در موازات قدرت دولتی و نهادهای آن ظهور کند. این واقعیت حقوقی تا حدی شبیه است به خودمختاری شخصی (personal autonomy) که نه بر اساس جغرافیایی بلکه مبتنی بر اساس شخصی است زیرا فرق لبنانی از یک نوع استقلال داخلی شبیه نوعی از خودمختاری شخصی برخوردار هستند.

۴. تقسیم ریاست‌های سه‌گانه (ریاست جمهوری، نخست‌وزیر و ریاست پارلمان) بر مبنای عرف قانون اساسی، با پیوند دادن این سمت‌ها به نهادهای سیاسی و قانون اساسی، به آن‌ها ماهیت فرقه‌ای بخشیده است، زیرا هر نوع تنش یا حساسیت بین این سه نهاد، به‌طور مستقیم در میان فرقه‌ها هم انعکاس می‌یابد و بعد فرقه‌ای پیدا می‌کند. این وضعیت بر تقسیمات فرقه‌ای مجلس نمایندگان نیز انطباق می‌یابد، زیرا در لبنان مقام‌ها یا نهادهای مبتنی بر قانون اساسی وجود ندارد که فوق فرقه‌ها باشند و در موارد لازم به‌عنوان مرجع یا داور بین فرقه‌های متخاصم یا متنازع عمل کنند.

۵. طراحی نظام انتخاباتی لبنان طوری تنظیم شده است که با تمایلات قانون‌گذار قانون اساسی در مورد تقسیم کرسی‌های پارلمانی به‌طور منصفانه بین مسلمانان و مسیحیان سازگار باشد، زیرا تعداد کرسی‌های فرقه‌ها در حوزه‌های انتخابیه بدون رعایت میزان جمعیت قبلاً مشخص شده است و رقابت انتخاباتی بر اساس این نظام انتخاباتی به کم یا زیاد شدن کرسی‌های هیچ فرقه‌ای نمی‌انجامد بلکه این رقابت بین افراد خود آن فرقه خواهد بود و نه بین همه افراد ملت و در نتیجه نماینده پارلمان در واقعیت عملی، نماینده فرقه خود خواهد بود و نه نماینده همه ملت.

مبحث دوم- تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در ایتالیا

ایتالیا دارای یک نظام بسیط یکپارچه و تک‌ساخت است که نقطه تمایز آن، داشتن جوامع اقلیت زبانی در بخش‌های شمالی و غربی آن است. با اینکه این کشور دارای ترکیب بسیط غیرمرکب و غیرفدرال است، ولی ساختار داخلی آن که در قانون اساسی تنظیم شده، مبتنی بر سیستم «مناطق» است که برخی از آن مناطق دارای قوه مقننه مستقل نیز هستند. این نوع ساختار نهادی را در کشورهای بسیط غیرفدرال کمتر می‌یابیم. از این رو مطالعه تنظیم قانون اساسی تکثر زبانی در ایتالیا ممکن است که نمونه دیگری از الگوهای قانون اساسی برای سازمان‌دهی جوامع متکثر را برای ما روشن گرداند.

مطلب اول- جوامع زبانی در ایتالیا

با اینکه ایتالیا از یک تاریخ بسیار طولانی برخوردار است که ریشه‌های آن به تمدن روم و نقش جهانی آن به عصور باستان و قرون وسطی بازمی‌گردد، ولی دولت مدرن کنونی ایتالیا تاریخی بیشتر از یک و نیم قرن ندارد. ایتالیا در آغاز قرن ۱۹ به بیش از ده دولت کوچک و امارت‌نشین تقسیم شده بود. ناپلئون در سال ۱۸۰۰ شماری از دولت‌های کوچک ایتالیایی را متحد ساخت و یک مملکت ایتالیایی یکپارچه ایجاد کرد (مراد و دیگران، ۱۹۸۸: ۱۷۸). ولی با سقوط ناپلئون در سال ۱۸۱۵ ایتالیا مجدداً تقسیم شد و تحت نفوذ نیروهای امپراتوری محافظه‌کار اتریش قرار گرفت.

در پی ناتوان شدن اتریش و شکست آن در جنگ در برابر پروس از یک سو و کمک فرانسوی‌ها از سوی دیگر، ایتالیایی‌ها به رهبری پادشاه‌شان امانوئل دوم، ایتالیا را از حاکمیت و نفوذ اتریشی‌ها آزاد ساخته و در سال ۱۸۷۰ کشور را متحد ساختند و دولت مدرن ایتالیا را تأسیس کردند (مراد و دیگران، ۱۹۸۸: ۱۸۰).

زبان ایتالیایی، ریشه هندو-اروپایی دارد و به‌طور مستقیم به زبان لاتین بازمی‌گردد که زبان مادر برای بسیاری از زبان‌های اروپایی محسوب می‌شود (مرکز مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۹۹۶: ۱۳). به جهت تقسیم کشور به دولت‌ها و امارت‌های کوچک، ایتالیا در طول تاریخ خود در دوره ماقبل وحدت، زبان رسمی یگانه نداشته و همچنان تا سال‌های

نخست متحدشدن سرزمین آن، از نگاه زبانی متحد نبود و به گویش یا لهجه‌های متعدد تقسیم می‌شد و علاوه بر آن در بخش‌های شمالی و غربی خود اقلیت‌های دیگری نیز داشت.

دولت مدرن ایتالیا گویش فلورانسی را پذیرفت و آن را نه تنها بر همه گویش‌های دیگر بلکه بر همه زبان‌های ملیت‌های دیگر نیز تحمیل کرد. به گویش فلورانسی در آغاز تأسیس ایتالیای یکپارچه تنها ۲.۵٪ از جمعیت ایتالیا صحبت می‌کردند (ورسلی، ۱۹۷۸: ۷). ولی با تحمیل این گویش و واردشدن آن در نهادهای دولت و نظام آموزشی، تبدیل به زبان رایج و رسمی در ایتالیا شد با اینکه انتقادات در این مورد از سوی برخی از مناطقی که با گویش‌های دیگری صحبت می‌کردند، همچنان ادامه داشت.

می‌توان نقشه زبانی در ایتالیا را به دو گروه زبانی تقسیم کرد: گروه اول زبان‌های اقلیت‌های قومی (Minority Languages) هستند که در حدود ۵٪ از جمعیت ایتالیا را شامل می‌شود مانند زبان‌های ساردنی، آلمانی، فرانسوی، لادینی، اسلوانی و فرولنی. اما گروه دوم به نام زبان‌های منطقه‌ای (Regional Languages) شناخته می‌شوند که مناطق مختلف ایتالیا را در بر می‌گیرد و در حدود ۵۲٪ جمعیت ایتالیا یعنی تقریباً ۳۰ میلیون نفر با این زبان‌ها سخن می‌گویند (Coluzzi, 2004:3). این گروه دوم با اینکه برخی آن‌ها را گویش‌های ایتالیایی می‌شمارند، ولی آنان نمی‌خواهند که با آن‌ها به‌عنوان گویش‌ها برخورد شود، بلکه خود را زبان‌های متعدد منطقه‌ای می‌دانند. بدین ترتیب می‌توان گفت که بیش از ۳۲ میلیون ایتالیایی با زبان اقلیت و یا با زبان منطقه‌ای صحبت می‌کنند. آنان بیش از نیمی از جمعیت کشور را شامل می‌شوند و زبان ایتالیایی زبان مادری‌شان نیست (Coluzzi, 2004).

با توجه به آنچه گفته شد می‌توانیم این زبان‌ها را به دو گروه تقسیم کنیم: گروه اقلیت‌های زبانی و گروه زبان‌های مناطق. در سطور ذیل هر دو مجموعه را بیشتر توضیح می‌دهیم:

اول - اقلیت‌های زبانی:

این اقلیت‌ها، اقلیت‌های ملی ساکن در بخش‌های شمالی ایتالیا و همچنین جزیره ساردینیا در غرب کشور هستند. با اینکه بیش از ۲۰ زبان اقلیت در ایتالیا وجود دارد، ولی اقلیت‌های تاریخی مرتبط به منطقه معین زیاد نیستند و مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

۱. ساردنی‌ها (Sardinian):

ساردنی‌ها ساکن جزیره ساردینیا در دریای مدیترانه در جنوب جزیره کورسیک فرانسه و غرب ایتالیا هستند. اکثر مردم این جزیره (۸۰٪ جمعیت جزیره) به زبان ساردنی که ریشه‌های آن به زبان روم لاتینی بازمی‌گردد صحبت می‌کنند. شمار ساردنی‌ها در ایتالیا بیش از یک میلیون و سیصد هزار نفر یعنی در حدود ۲.۲٪ کل جمعیت هستند و بزرگ‌ترین اقلیت زبانی در ایتالیا محسوب می‌شوند (Arca, 2007).

ساردنی‌ها در دو قرن ۱۵ و ۱۶ تابع امپراتوری اسپانیا بودند، ولی در نیمه دوم قرن ۱۹ ساردینیا بخشی از کشور ایتالیا شد. با اینکه ساردنی‌ها مطابق قانون اساسی ۱۹۴۸ از خودمختاری برخوردار هستند، ولی صلاحیت‌های اعطاشده به آنان بر مبنای معیارهای اجتماعی و اقتصادی است و همین امر سبب شد که ساردنی‌ها در آغاز دهه هفتاد خواستار نه تنها حقوق و اختیارات زبانی بلکه خواستار شهروندی ساردنی و رسمیت زبان ساردنی در جزیره شدند و حکومت هم با آنان موافقت کرد که در ابتدا در سال ۱۹۷۱ آموزش در دانشگاه کالیاری (Cagliari) به زبان ساردنی صورت گیرد و سپس این زبان در مکاتب جزیره هم زبان آموزش شود و بعد هم با تصویب قانون در سال ۱۹۹۹ زبان ساردنی در زمینه‌های متعدد به رسمیت شناخته شود (Arca, 2007).

۲. فرولنی (Friulian):

به این زبان، اقلیت ساکن در منطقه ونیز در شمال شرق ایتالیا در مرزهای یوگسلاوی سابق و دولت اسلوونی جدید صحبت می‌کنند. این زبان از خانواده زبان‌های لاتینی است که ریشه بسیاری از زبان‌های اروپایی مثل فرانسوی و ایتالیایی و غیره است. تعداد گویشوران این زبان در حدود ششصد هزار نفر یعنی نزدیک به ۱٪ از کل جمعیت ایتالیا است (BBC, بی‌تا). آنان دومین بزرگ‌ترین اقلیت زبانی در ایتالیا هستند. ایتالیایی‌ها از دهه پنجاه قرن گذشته زبان فرولنی را به رسمیت شناختند.

۳. زبان آلمانی:

ساکنان منطقه تیرول جنوبی (South Tyrol) واقع در مرزهای شمالی ایتالیا با اتریش و سوئیس، با این زبان صحبت می‌کنند. ساکنان آلمانی‌زبان این منطقه آن را (Südtirol)

می‌نامند، اما ایتالیایی‌ها آن را (Alto Adige) می‌نامند. جمعیت این اقلیت سیصد هزار نفر یعنی در حدود ۰.۵٪ کل جمعیت ایتالیا هستند، ولی احساسات نیرومند ملیت آلمانی و تعلق به زبان و فرهنگ ملیت خود دارند. تعداد کلی ساکنان این منطقه در حدود نیم میلیون نفر است که اکثریت یعنی ۶۹٪ آنان به آلمانی و ۲۶٪ به ایتالیایی و ۴٪ به لادینی صحبت می‌کنند (FOX, بی‌تا).

این منطقه تا پایان جنگ جهانی اول جزء امپراتوری اتریش-مجارستان بود و با پایان جنگ و فروپاشی این امپراتوری، جزء ایتالیا شد و پس از اینکه ساکنان این منطقه در زمان حکومت فاشیستی در ایتالیا، در معرض سیاست ادغام و ذوب‌سازی ملی قرار گرفتند، در سال ۱۹۳۹ حکومت آلمان نازی با حکومت فاشیستی ایتالیا توافق کردند که به ساکنان آلمانی این منطقه اجازه داده شود که به آلمان پناهنده شوند و از این رو یک‌سوم آنان به آلمان مهاجرت کردند ولی بسیاری از آنان بعد از پایان جنگ در سال ۱۹۴۵ به زادگاه‌شان بازگشتند.

در پی توافق‌نامه دی گاسپری-گروبر در سال ۱۹۴۶ بین حکومت اتریش و حکومت ایتالیا در مورد این اقلیم آلمانی، به این منطقه خودمختاری داده شد و این موضوع در قانون اساسی ۱۹۴۸ ثبت گردید. این توافق‌نامه از طریق تضمین‌هایی که برای استقلال فرهنگی این منطقه فراهم کرد، پایه‌های استقلال آن را بنا نهاد. در پیوند به مطالبات ناسیونالیست‌های آلمانی‌زبان تیروول جنوبی در مورد حقوق زبانی و سیاسی آنان، در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ قرن گذشته این منطقه را موجی از خشونت فرا گرفت تا اینکه با حکومت اتریش توافق صورت گرفت که در سال ۱۹۶۹ صلاحیت‌های خودمختاری برای این منطقه افزایش یابد که در سال ۱۹۷۲ مورد اجرا قرار گرفت و ابعاد زیادی از آموزش تا اداره را شامل گردید و در سال ۱۹۸۸ آخرین صلاحیت‌های این منطقه در خودمختاری توسعه یافت که بر اساس آن نام‌های ایتالیایی خیابان‌ها و شهرها به نام‌های آلمانی تبدیل شد (Bauböck, 2001: 44).

۴. اقلیت فرانسوی:

این اقلیت بخشی از ساکنان منطقه واله دائوستا (Valle d'Aosta) در شمال غرب کشور در مرزهای فرانسه-ایتالیا و سوئیس-ایتالیا هستند. آنان گویش خاصی دارند و شمار آنان به حدود دویست هزار نفر یعنی نزدیک به ۰.۳٪ کل جمعیت ایتالیا بالغ می‌گردد. ساکنان واله

دائوستا از سال ۱۹۴۸ از خودمختاری برخوردار هستند و از اقلیت‌ها و مناطقی محسوب می‌شوند که قانون اساسی ۱۹۴۸ خصوصیت و صلاحیت منطقه‌ای آنان را به رسمیت شناخته است (Coluzzi, 2004: 4).

۵. اسلوونی‌ها:

آنان در منطقه ونیز واقع در مرزهای ایتالیا با یوگسلاوی سابق و مرزهای ایتالیا با اسلوونیای جدید زندگی می‌کنند و گویشوران این زبان ۰.۱٪ کل جمعیت ایتالیا را تشکیل می‌دهند (Coluzzi, 2004: 9). آنان از دهه پنجاه قرن گذشته از حمایت قانون اساسی برخوردار هستند و یادداشت تفاهم بین یوگسلاویا و ایتالیا در سال ۱۹۵۴ و معاهده اوزیمو (Osimo) که در سال ۱۹۷۷ بین این دو کشور منعقد شد، نقش برجسته در تقویت و تثبیت حقوق این اقلیت در ایتالیا داشته‌اند.

دوم - زبان‌های منطقه‌ای

منظور از این زبان‌ها، زبان‌های موجود در بسیاری از مناطق ایتالیا است که ایتالیا آن‌ها را به‌عنوان زبان‌های جداگانه به رسمیت نمی‌شناسد، بلکه آن‌ها را گویش‌هایی در داخل زبان ایتالیایی می‌داند ولی این مناطق و باشندگان گویشور به این زبان‌ها یا گویش‌ها، به کار بردن اصطلاح زبان را بر گویش ترجیح می‌دهند و این نکته به‌صورت روشن از قوانینی که برخی از مناطق درباره هویت و زبان مخصوص این مناطق تصویب کرده‌اند استفاده می‌شود.

در ایتالیا بین ۲۲ تا ۲۶ زبان منطقه‌ای وجود دارد که مردم در مناطق خود به این زبان‌ها سخن می‌گویند و گویشوران این زبان‌ها ۵۲٪ کل جمعیت ایتالیا را تشکیل می‌دهند. بسیاری از افراد این مناطق از به کار بردن گویش‌ها به جای زبان‌ها انتقاد می‌کنند و سیاست حکومت را که زبان ساردنی و زبان فرولنی را باینکه مثل زبان‌های آنان ریشه لاتینی دارند، به‌عنوان زبان‌های مستقل به رسمیت می‌شناسند مورد انتقاد قرار می‌دهند (Coluzzi, 2004: 7). گویشوران این زبان‌ها از به‌حاشیه‌راندن و محوسازی زبان‌هایشان شکایت دارند و مطالبات آنان در به رسمیت شناختن زبان‌هایشان همچنان ادامه دارد باینکه دولت هنوز نپذیرفته است. این گویشوران در مناطقی زندگی می‌کنند که به نام مناطق عادی شناخته می‌شوند تا از مناطق پنج‌گانه که از صلاحیت‌های فرهنگی، آموزشی و زبانی برخوردار هستند متمایز شوند. بیشتر مطالبات ساکنان این مناطق عادی در محور توسعه اختیارات آنان است تا

زمینه‌های مرتبط به زبان و فرهنگ محلی را شامل گردد. مهم‌ترین این زبان‌های منطقه‌ای عبارتند از: کالابری (Calabria)، باسیلیکاتی (Basilicata)، آپولی (Apulia)، مولیز (Molise)، توسکانی (Tuscany)، امیلی (Emilia)، لومباردی (Lombardian)، و ونیزی (Venezia) (Coluzzi, 2004: 3).

از سوی دیگر برخی از این مناطق در مسائل مالی و اقتصادی خواستار خودمختاری وسیع‌تری هستند، زیرا مناطق ثروتمند شمالی مثل توسکانی، ونیزی، لیگوریا و امیلیا بر این باور هستند که مناطق جنوب، بسیاری از عواید مالیاتی آنان را مصرف می‌کنند و از این جهت خواستار کاهش مالیات هستند. در دهه نود قرن گذشته حزب اتحادیه شمال در این مناطق تأسیس گردید که خواستار استقلال بیشتر شمال از جنوب بود و بلکه برخی از رهبران آن خواستار تقسیم ایتالیا به سه کشور در شمال و جنوب و میانه بودند (دوهایل، ۱۹۹۸: ۱۳۲). همچنین درخواست‌های فدرالی شدن ایتالیا در مناطق ثروتمند شمال نیز افزایش یافت اما مناطق فقیر جنوب با این درخواست‌ها مخالفت و مقاومت کردند (Palmo and Woelk, بی‌تا). در این رابطه باید گفت که مطالبات اجتماعی و اقتصادی در رشد مطالبات فرهنگی مخصوص به زبان‌های مشخص منطقه‌ای نقش بارزی داشته و در اصلاحات قانون اساسی که ایتالیا در مرحله بین سال‌های ۱۹۹۱ و ۲۰۰۳ شاهد بوده نیز تأثیر زیادی داشته است. این اصلاحات به ۹ تعدیل قانون اساسی بالغ گردید از مجموع ۱۳ تعدیلی که قانون اساسی از زمان تصویب در سال ۱۹۴۸ به بعد شاهد بوده است (Caravita, 2004).

مطلب دوم- تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی کنونی ایتالیا (۱۹۴۸)

با اینکه قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۸ شکل یکپارچه بسیط غیرفدرالی دولت را حفظ کرده است، ولی نظام دولتی ایتالیا بر مبنای تقسیم به مناطق متمایز، بنیان نهاده شده است. ساختار منطقه‌ای دولت در ایتالیا بر اساس قانون اساسی ۱۹۴۸ از نظام ایتالیا در زمینه پیکربندی اداره داخلی نظام‌های بسیط، یک تجربه متمایز و متفاوت ساخته است.

قانون اساسی دولت را به ۲۰ منطقه تقسیم کرده است، ولی ویژگی برجسته این قانون اساسی این است که از آغاز بین دو گروه از مناطق تفکیک قائل شده است: گروه اول مناطقی است که از صلاحیت‌های زیاد در زمینه‌های قانون‌گذاری برخوردار هستند و قانون

اساسی منطقه‌ای خاص خود را هم دارند و گروه دوم مناطقی است که از این نوع صلاحیت‌ها برخوردار نمی‌باشند. گروه نخست، توسط قانون اساسی «مناطق ویژه» و گروه دوم «مناطق عادی» نام‌گذاری شده است. اما بعد از تعدیلات گسترده قانون اساسی در دهه نود، صلاحیت‌های مناطق عادی نیز توسعه یافت در حدی که به صلاحیت‌های مناطق ویژه نزدیک شده است.

ما در مطالعه تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در ایتالیا این مطلب را در پنج قسمت فرعی ذیل توضیح خواهیم داد. در قسمت اول تضمین‌های خاص قانون اساسی برای اقلیت‌ها و در قسمت دوم دولت ملی و در سوم ماهیت و طبقه‌بندی و صلاحیت‌های مناطق و در چهارم دادگاه قانون اساسی و بالاخره در قسمت پنجم تعدیل قانون اساسی ایتالیا را مورد بحث قرار خواهیم داد.

قسمت اول - تضمین‌های خاص قانون اساسی برای اقلیت‌ها

قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۸ به این منظور وضع شد که بین دو گرایش توافق ایجاد کند: گرایش دعوت به فدرالیسم که اقلیت‌های ملی و ملیت‌های منطقه‌ای خواستار آن بودند و گرایش دعوت به تمرکزگرایی و دولت یکپارچه بسیط. قانون اساسی در لابلای مواد خود، حامل عناصری از هر دو دیدگاه مختلف درباره ساختار دولت ایتالیا است.

ماده ۵ قانون اساسی ایتالیا بر این دو گرایش و دو دیدگاه تصریح دارد: «جمهوری به صورت کشور واحد و غیرقابل تقسیم است و خودمختاری‌های محلی را به رسمیت می‌شناسد و از آن حمایت می‌کند و در جهت تمرکززدایی اداری در ادارات خدمات عامه وابسته به دولت، بالاترین درجه تمرکززدایی را تطبیق می‌کند و اصول و روش‌های قانون‌گذاری خود را در جهت مقتضیات خودمختاری و تمرکززدایی هماهنگ می‌سازد.»

این ماده بر وحدت کشور و ابتنای آن بر اساس خودمختاری تأکید می‌کند. همچنین این ماده از مثال‌های روشن سیاست دوگانه قانون اساسی است که قانون‌گذار قانون اساسی در ایتالیا در نظر داشته و مبتنی بر هر دو مسیر وحدت‌گرایی و تکثرگرایی در ساختمان سیاسی و اداری دولت در قانون اساسی است.

همچنین قانون اساسی بر مسئولیت دولت در مورد «حمایت و مصونیت اقلیت‌های زبانی از طریق تصویب قوانین ویژه» تصریح دارد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۶). این ماده وجود اقلیت‌های زبانی در کشور را به رسمیت می‌شناسد و این به رسمیت شناختن متضمن مسئولیت دولت است که با تصویب قوانین از این اقلیت‌ها حمایت کند. این ماده اساس و مبنای اکثر قوانین ملی است که به منظور تنظیم حقوق اقلیت‌های زبانی تصویب شده است.

همچنین قانون اساسی وجود ملل و فرق دینی غیرکاتولیک را نیز به رسمیت شناخته و به آن‌ها حق و آزادی داده است که در قوانین ویژه، امور مربوط به حقوق خود را تنظیم کنند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۸).

اعطای وضعیت خاص (special statues) به اقلیت‌های زبانی در قالب مناطق خاص، از مهم‌ترین ضمانت‌های قانون اساسی برای اقلیت‌های زبانی در قانون اساسی ایتالیا شمرده می‌شود. مطابق فقرات ۱ و ۲ ماده ۱۱۶ قانون اساسی برای مناطق فرولی و وینیز جولیا (اقلیت گویشور زبان فرولی)، ساردینیا (اقلیت گویشور ساردنی)، سیسیل، تیرول جنوبی (اقلیت گویشور آلمانی و لادینی) و واله دائوستا (اقلیت گویشور فرانسوی) وضعیت اداری و قانون‌گذاری ویژه‌ای ایجاد شده است که آن‌ها را از مناطق دیگری که اقلیت‌های زبانی ندارند متمایز ساخته است. این نوع اداره خودمختاری محلی، بنیاد نظام منطقه‌ای خاصی است که ایتالیا از زمان تصویب قانون اساسی ۱۹۴۸ از آن برخوردار شده است.

از سوی دیگر این پنج منطقه خاص بر اساس مقتضیات ترکیب و گسترش زبانی-ملی اقلیت‌ها ایجاد شده است، بدان معنا که بین مرزهای اداری این مناطق و مرزهای قومی اقلیت‌ها تطابق وجود دارد، به گونه‌ای که به اقلیت‌ها این فرصت را فراهم ساخته است که از حقوق خود بهره‌مند شوند و آن را اعمال کنند، بدون هیچ ترس از اینکه در منطقه خاص خود به اقلیت قومی تبدیل شوند.

با اینکه این وضعیت خاص قانون اساسی که به اقلیت‌های زبانی اعطا شده است، در آغاز نتیجه توافقات بین‌المللی‌ای بود که ایتالیا به‌طور جداگانه با هر یک از فرانسه، یوگسلاویا و اتریش منعقد کرده بود و همچنین نتیجه سیاست یک امر انجام‌شده نسبت به سیسیل و ساردینیا بود که هر دو تحت حمایت آمریکا قبل از قانون اساسی ۱۹۴۸ از اداره خودمختاری محلی برخوردار بودند (قبانی، ۱۹۸۱: ۱۶۶)، اما در مرحله بعدی این وضعیت خاص

اقلیت‌های زبانی در قالب نظام مناطق خاص، در قانون اساسی جمهوریت نیز تثبیت شد. همچنین ایتالیا در این مدت شاهد تحولات و تعدیلات چندی در قانون اساسی جمهوریت بوده است که در قسمت‌های بعدی این مطلب به مطالعه ساختمان قانونی این مناطق و صلاحیت‌های آن‌ها و نهادهای قانون‌گذاری و اجرایی تابع آن‌ها خواهیم پرداخت.

ماده ۱۱۴ قانون اساسی ایتالیا (قانون اساسی ایتالیا، ۱۹۴۸: ماده ۱۱۴) که به مقتضای قانون بنیادی شماره ۳ سال ۲۰۰۱ تعدیل شده و بعد از تصویب قانون شماره ۱۳۱ سال ۲۰۰۳ پارلمان ایتالیا به اجرا گذاشته شده است، یک اصل بسیار مهم قانون اساسی را بنیان نهاد که مناطق و بخش‌ها و جوامع زبانی از آن در حد گسترده استفاده کردند. به مقتضای این ماده، جمهوریت از پنج واحد یعنی «شهرداری‌ها، ولایات، کلان‌شهرها، مناطق و خود کشور» تشکیل می‌شود و شهرداری‌ها، ولایات، کلان‌شهرها و مناطق، همگی در قوانین و صلاحیت‌ها و وظایف خاص خود مطابق با اصولی که قانون اساسی تعیین می‌کند، نهادهای مستقل هستند. به عبارت دیگر قانون اساسی واحدهای تشکیل‌دهنده جمهوری ایتالیا را باهم مساوی دانسته و منزلت حقوقی هیچ‌کدام را برتر ندانسته است و با توجه به اینکه هیچ نصی در قانون اساسی وجود ندارد که به منزلت بالاتر دولت و قوانین آن اشاره کرده باشد، می‌توانیم نتیجه بگیریم که ساختمان حقوقی و قانون‌گذاری اساسی در ایتالیا بر اساس سلسله مراتب هرمی ساخته نشده است که دولت در قله هرم و مناطق، ولایات و شهرداری‌ها در موقعیت پایین‌تر این سلسله مراتب قرار داشته باشند. از این رو قانون اساسی در ماده ۱۱۴ خود قوت حقوقی قوانین واحدهای تشکیل‌دهنده جمهوریت را برابر می‌داند و تنها دادگاه قانون اساسی صلاحیت دارد که در مورد تعارض بین آن‌ها فیصله صادر کند.

این متن تعدیل‌شده ماده ۱۱۴ قانون اساسی ایتالیا منزلت و قدرت قوانین تصویب‌شده جوامع زبانی و اقلیت‌های منطقه‌ای در مناطق، ولایات و شهرداری‌ها را تقویت کرده است. زیرا قانون اساسی قبل از تعدیل سال ۲۰۰۱ به دولت ملی صلاحیت داده بود که روند قانون‌گذاری در مناطق و بخش‌ها را کنترل کند و از تصویب قوانینی که به زیان منافع آن باشد و یا با منافع دولت مطابقت نداشته باشد جلوگیری نماید، ولی بعد از تعدیل جدید، سلطه دولت ملی بر قوانین مناطق و بخش‌ها پایان یافت و تنها دادگاه قانون اساسی به‌طور انحصاری صلاحیت دارد که مطابقت آن‌ها با قانون اساسی را کنترل کند و این دادگاه ملتزم

به این سیاست بوده است که از این رویکرد حمایت کند و قوت حقوقی همه واحدهای اداری در جمهوریت را به حسب صلاحیت‌هایشان مساوی بداند* (Caravita, 2004: 4).

قسمت دوم - دولت ملی (مرکزی)

ایتالیا کشوری است با نظام جمهوری دموکراتیک پارلمانی که مطابق با اصل نظام بسیط یکپارچه تأسیس شده است. نظام بسیط در ایتالیا دارای ماهیت خاص متمثل در نظام مناطق برخوردار از صلاحیت‌های گسترده است. وجود چند لایه حکومت مادون ملی (مناطق) با برخورداری از قدرت قانون‌گذاری و اجرایی مستقل در نظام‌های بسیط یکپارچه، تنها در چند کشور محدود دیده می‌شود. از همین رو برخی از حقوق‌دانان بر این باور هستند که نظام ایتالیا یک مدلی بین فدرال و بسیط قرار دارد، زیرا نه به‌صورت کامل فدرال است و نه به‌صورت کامل بسیط متمرکز (غزال، ۱۹۸۲: ۳۲۷). مهم‌ترین چیزی که قدرت ملی در ایتالیا را متمایز می‌سازد این است که بر اساس قانون اساسی به تکثر قانون اساسی (وجود چند قانون اساسی) اجازه داده است که بر اساس آن مناطق خاصی می‌توانند قوانین اساسی خاص خود را تصویب کنند.

در ایتالیا تکثر سطوح قدرت در زمینه‌های ذیل بازتاب یافته است:

قوه مقننه

قوه مقننه ملی در ایتالیا از دو مجلس تشکیل شده است: مجلس نمایندگان و مجلس سنا (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۵). هر دو مجلس از نگاه شمار اعضا و نقش مناطق در آنها

* دادگاه قانون اساسی ایتالیا، در یک قرار مهم خود در باره ادعای حکومت مرکزی مبنی بر این که تصامیم حکومت مرکزی بر مبنای داشتن حاکمیت است زیرا حکومت مرکزی از اراده مردم نمایندگی می‌کند، این تفسیر را رد کرد با این استدلال که قانون اساسی در ماده ۱۱۴ همه واحدهای اداری جمهوریت را مساوی دانسته است چنان‌که قوانین مصوب شوراهای مناطق و ولایات و شهرداری‌ها نیز از اراده مردم نمایندگی می‌کنند زیرا آنها نیز از سوی نمایندگان منتخب مردم در منطقه یا ولایت تصویب شده‌اند. در این مورد

نگاه کنید به: Binyamino caravita, toward a federal state, 0p, cit, p 4.

متفاوت هستند. هر دو مجلس را با تمرکز بر ابعاد مرتبط به حقوق و صلاحیت‌های اعطاشده به جوامع متکثر (زبانی و قومی) مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

الف - مجلس نمایندگان:

اعضای مجلس نمایندگان ۶۳۰ نماینده هستند که در یک انتخابات عمومی و مستقیم انتخاب می‌شوند و ۱۲ کرسی هم به ایتالیایی‌های خارج از کشور اختصاص می‌یابد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۶، فقره ۱) و هر فردی که در روز انتخابات ۲۵ سال را تکمیل کرده باشد، می‌تواند خود را به‌عنوان نماینده در مجلس نمایندگان کاندیدا کند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۶، فقره ۲). دوره کاری پارلمان پنج سال است که تمدید آن امکان ندارد مگر مطابق با قانون و تنها در حالات جنگ (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۶۰). رئیس مجلس و نایبان وی از میان اعضای پارلمان با اکثریت مطلق انتخاب می‌شوند (قانون اساسی ایتالیا: مواد ۶۳ و ۶۴).

مجلس نمایندگان مانند مجلس سنا حق دارد قوانین را پیشنهاد کند که در ابتدا به کمیسیون اختصاصی پارلمانی احاله می‌گردد و بعد از موافقت مجلس، در هر دو مجلس به رأی‌گیری عمومی گذاشته می‌شود و با اکثریت آرای اعضای حاضر به تصویب می‌رسد. البته بدون حضور اکثریت اعضا از هر دو مجلس، رأی‌گیری در مورد هیچ قانونی مجاز نیست (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۶۴ و ماده ۷۲، فقره ۱). همه قوانین با همین روش به تصویب می‌رسد حتی قوانین مرتبط به مسائل قانون اساسی و مسائل انتخاباتی یا آنچه مربوط است به تفویض صلاحیت به نهادهای دیگر (مناطق یا ولایات یا شهرداری‌ها) از سوی قوه مقننه و همچنین در مورد تصدیق معاهدات بین‌المللی و تصویب بودجه نیز با همین روش رأی‌گیری می‌شود (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۷۲، فقره ۴).

انتخاب رئیس جمهور هم در پارلمان صورت می‌گیرد که با اجتماع هر دو مجلس در یک جلسه مشترک انجام می‌گردد. انتخاب رئیس جمهور با اکثریت دوسوم همه اعضای هر دو مجلس صورت می‌گیرد و اگر اکثریت دوسوم در دور اول یا دوم تحقق نیابد، در دور سوم با اکثریت مطلق صورت می‌گیرد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۸۳).

قانون اساسی برای هر یک از مجلس نمایندگان و مجلس سنا، صلاحیت‌های متفاوت در نظر نگرفته است و از این رو مجلس نمایندگان در تصویب قوانین از عین صلاحیت‌های

مجلس سنا برخوردار است. البته این صلاحیت‌ها مطلق نیست بلکه صلاحیت‌های قانون‌گذاری دولت ملی یا مرکزی مطابق با ماده ۱۱۷ قانون اساسی، محدود و مقید و اختصاصی است و مرتبط است به تصویب قوانین در مورد: سیاست خارجی، مسافرت، درخواست پناهندگی، روابط بین‌جمهوریت و فرق دینی، دفاع و نیروهای مسلح، پول، نظام نقدینگی مالیاتی، نظام اداری دولت، قوانین انتخاباتی، شهروندی، قوه قضائیه، گمرکات و اصول عمومی آموزش. اما برای هر یک از دولت مرکزی و مناطق، صلاحیت‌های مشترک تقنینی در نظر گرفته شده است در مورد: روابط مناطق در سطح بین‌المللی، بندرها، فرودگاه‌ها، ورزش، شبکه حمل‌ونقل و کشتی‌رانی و مانند آن (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۷). اما در مورد آنچه مربوط به حیطة صلاحیت مناطق می‌شود قوه مقننه ملی نمی‌تواند درباره آن به تصویب قوانین بپردازد.

ب- مجلس سنا:

صلاحیت‌های سنا با صلاحیت‌های مجلس نمایندگان تفاوت ندارد ولی تعداد اعضای سنا و شیوه انتخاب آنان با مجلس نمایندگان متفاوت است. اکثریت اعضای مجلس سنا با رأی‌گیری سری و مستقیم (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۸، فقره ۱) و برای مدت پنج سال (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۶۰) انتخاب می‌شوند و هر فرد ایتالیایی که به سن ۲۵ سالگی رسیده باشد، می‌تواند عضو سنا را انتخاب کند. عضو سنا لازم است که سن او از ۴۰ سال کمتر نباشد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۸، فقره ۲). اعضای سنا بر اساس مناطق تشکیل‌دهنده جمهوری برگزیده می‌شوند به استثنای شش کرسی‌ای که به ایتالیایی‌های خارج از کشور اختصاص دارد. تعداد کرسی‌های سنا به اندازه نیم کرسی‌های مجلس نمایندگان یعنی ۳۱۵ کرسی است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۷، فقرات ۱ و ۳).

تعداد کرسی‌های مناطق با تقسیم حاصل انتخابی بر تعداد جمعیت آن منطقه مشخص می‌گردد. باینکه این روش مبتنی بر میزان جمعیت هر منطقه است، ولی قانون اساسی برخی از مناطق کوچک از نگاه مساحت یا جمعیت را که بر اساس معیارهای قومی یا زبانی تأسیس شده است، از این روش استثنا کرده است. به همین جهت قانون اساسی الزامی ساخته است که تعداد کرسی‌های یک منطقه صرف‌نظر از اینکه جمعیت آن چقدر باشد از ۷ کرسی کمتر نباشد اما برای منطقه کوچک مولیزه تنها دو کرسی و برای منطقه واله دائوستا

که جمعیت کم و اکثریت فرانسوی‌زبان دارد، تنها یک کرسی در نظر گرفته است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۷، فقره ۲).

مجلس سنا در کنار اعضای منتخب، اعضای غیرمنتخب نیز دارد که بر دو نوع هستند: اول هر کسی را که عهده‌دار مقام ریاست جمهوری بوده و مدت ریاستش را به پایان رسانده باشد شامل می‌شود و برای مادام‌العمر عضو دائمی مجلس سنا خواهد بود مگر اینکه خودش داوطلبانه ترک گوید (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۹، فقره ۱). اما نوع دوم اعضای غیرمنتخب سنا، کسانی هستند که رئیس جمهور آنان را به‌طور مادام‌العمر به عضویت سنا انتخاب می‌کند و تعداد آنان پنج نفر است و از میان کسانی انتخاب می‌شوند که با شایستگی عالی در زمینه‌های اجتماعی، علمی، فنی یا ادبی برای ایتالیا خدمت کرده‌اند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۵۹، فقره ۲).

انتخاب رئیس جمهور

انتخاب رئیس جمهور در جلسه مشترک هر دو مجلس نمایندگان و سنا و با اکثریت دوسوم اعضا در دور اول و دور دوم و با اکثریت مطلق در دور سوم انجام می‌شود (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۸۳) و مدت ریاست جمهوری ۷ سال است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۸۵، فقره ۱) و در حالت ناتوانی او رئیس مجلس سنا وظیفه او را به دوش می‌گیرد. اما در صورت ناتوانی دائمی، مرگ یا استعفا، رئیس مجلس نمایندگان در خلال ۱۵ روز انتخاب رئیس جدید را اعلان می‌کند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۸۶).

قانون اساسی ایتالیا برای اقلیت‌های قومی و زبانی در انتخاب رئیس جمهور نقشی هرچند محدود قائل شده است. اما از یک‌سو اقلیت‌ها می‌توانند از طریق نمایندگان خود در هر دو مجلس که همراه با سایر نمایندگان در انتخاب رئیس جمهور اشتراک می‌کنند، نقش خود را ایفا نمایند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۸۳، فقره ۱) و از سوی دیگر فقره ۲ ماده ۸۳ قانون اساسی تصریح کرده است بر ضرورت وجود سه نماینده از هر منطقه که آنان را مجلس آن منطقه برای این رأی‌گیری انتخاب می‌کند. این حکم برای تضمین نمایندگی اقلیت‌ها در مناطق برای مشارکت در انتخاب رئیس جمهور است. همچنین قانون اساسی تصریح کرده که منطقه واله دائوستا و اقلیت فرانسوی‌زبان آن می‌تواند به این منظور تنها یک نماینده داشته باشد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۸۳، فقره ۲).

اهتمام به ضرورت مشارکت مناطق در انتخاب رئیس جمهور بدان جهت است که رئیس جمهور نماینده صادق وحدت ملی برای همه کشور است (آکریبی، ۲۰۰۹: ۶۲). همچنین باینکه نخست‌وزیر محور اصلی ترسیم سیاست و قانون‌گذاری در کشور است، ولی رئیس جمهور همچنان نفوذ محدود خود را برای حفاظت از حرکت سالم حکومت در چارچوب قانون اساسی اعمال می‌کند (امین، ۲۰۰۹: ۱۶۵).

تصریح بر ضرورت حضور نمایندگان اقلیت‌ها در جلسه انتخاب رئیس جمهور در قانون اساسی، باینکه به جهت کم بودن تعداد آنان، تأثیر زیادی بر نتیجه رأی‌گیری ندارد، ولی توجه و حمایت معنوی قانون اساسی از حقوق اقلیت‌ها و نقش آنان در ایتالیا را بازتاب می‌دهد.

قسمت سوم - مناطق، طبقه‌بندی و اختیارات آن‌ها

تنظیم ساختار قانون اساسی بر مبنای مناطق، از بارزترین ویژگی‌های قانون اساسی ایتالیا در مورد تنظیم جوامع متکثر قومی و اقلیمی است. تشکیل مناطق و اعطای صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی گسترده، اتفاقی نبوده است بلکه محصول بحث و جدل‌های وسیع سیاسی و قانون اساسی در میان دو رویکرد متفاوت بوده است. رویکرد نخست به ایجاد دولت ایتالیای واحد و متمرکز و رویکرد دوم به ایجاد ایتالیای فدرال به جهت تکوین متکثر جامعه ایتالیا دعوت می‌کرد. از میان کسانی که به گروه اول دعوت می‌کرد، کاورو (Cavour) یکی از مؤسسان وحدت ایتالیا است. اما جریان فدرال‌خواه را حقوق‌دانان حقوق اساسی مانند کاتانیو (Cattaneo) و فراری (Ferrari) نمایندگی می‌کردند (قبانی، ۱۹۸۱: ۱۶۵). باینکه رویکرد دعوت به وحدت و حکومت متمرکز در آغاز تأسیس ایتالیای یکپارچه در سال ۱۸۷۱ پیروز شد، ولی رویکرد منطقه‌گرایی نیز در مناطق همچنان قوی ماند تا اینکه در قانون اساسی ۱۹۴۸ مورد تصویب قرار گرفت.

در ورای بنای دولت در ایتالیا بر مبنای مناطق، دلایل تاریخی، جغرافیایی و قومی نهفته است. از نگاه تاریخی ایتالیا در اصل بر اساس شهرهای جدا از هم ایجاد گردید و از نگاه جغرافیایی ایتالیا در امتداد کوه‌های آلپ واقع در وسط اروپا تا سواحل آفریقا واقع شده است. همچنین اندیشه سیاسی ایتالیا بر اساس پیوند داشتن خودمختاری محلی با دموکراسی و آزادی شکل گرفته است، برعکس اندیشه سیاسی فرانسه که به تمرکز و وحدت دعوت

می‌کرد (قبانی، ۱۹۸۱: ۱۶۷). همچنین دلیل قوی دیگر که قانون‌گذار قانون اساسی ایتالیا را به ایجاد نظام مناطق بعد از جنگ جهانی دوم واداشت، مجبور ساختن ایتالیایی شکست‌خورده توسط کشورهای پیروز بود، مبنی بر اینکه باید به اقلیت‌های غیرایتالیایی مخصوصاً اقلیت‌های آلمانی و اسلوونی و فرانسوی، حقوق اداری و فرهنگی‌شان اعطا شود و این مطالبه با نظام مناطق ادغام گردد.

تشکیل مناطق ایتالیا که تعداد آن‌ها به ۲۰ منطقه بالغ می‌گردد و ترسیم مرزهای اداری آن‌ها بر اساس معیارهای قومی، زبانی و تاریخی صورت گرفته است (قبانی، ۱۹۸۱: ۱۶۴). اکثر مناطق از خصوصیت قومی یا زبانی یا اجتماعی متفاوت برخوردار هستند. باینکه در قانون اساسی معیارهای ترسیم مرزها بیان نگردیده ولی روشن است که در تقسیم مناطق، معیارهای یادشده مدنظر بوده حتی نسبت به اقلیت‌های منطقه‌ای که دولت آن‌ها را به رسمیت نمی‌شناسد و آن‌ها را تنها گویش‌های ایتالیایی می‌داند مانند ونیزی و سیسیلی (قبانی، ۱۹۸۱: ۱۶۴).

قانون اساسی ایتالیا از آغاز بین دو نوع از مناطق فرق قائل شده است. گروه نخست مناطقی است با وضعیت خاص قومی و زبانی که آن‌ها را مناطق دارای وضعیت ویژه نامیده است و دوم مناطق عادی هستند که هرچند در آن‌ها کسانی هستند که خواستار به رسمیت شناختن قومیت منطقه‌ای هستند ولی در هنگام تصویب قانون اساسی از صلاحیت‌ها و قدرت مناطق خاص برخوردار نبودند، اما بعد از تعدیلات قانون اساسی در دهه نود صلاحیت‌های مناطق عادی افزایش یافت و آن‌ها برخوردار از صلاحیت‌های مشابه مناطق دارای وضعیت ویژه شدند.

جایگاه مناطق در قانون اساسی

الف - مناطق

منطقه مطابق مواد قانون اساسی، واحد اداری مستقل و دارای صلاحیت‌ها و وظایف خاص است که با سایر پیکره اداره مانند دولت و ولایات از نگاه قوت و اعتبار قوانین مساوی می‌باشد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۴، فقرات ۱ و ۲). تشکیل مناطق در مطابقت با قانون اساسی صورت گرفته است زیرا ماده ۱۳۱ قانون اساسی تصریح می‌کند که جمهوری از ۲۰ منطقه تشکیل شده است.



قانون اساسی برای همه ۲۰ منطقه صلاحیت‌های مساوی و وضعیت قانونی واحد در نظر نگرفته است. قانون اساسی به مناطق دارای اکثریت متشکل از اقلیت‌های زبانی، وضعیت ویژه‌ای را در نظر گرفته است. در فقره ۱ ماده ۱۱۶ آمده است: «به فرولی ونیز جولیا، ساردینیا، سیسیل، ترنتینو آلتو آدیژه (تیرول جنوبی) و واله دائوستا، نوع و شرایط خاصی از خودمختاری، به موجب قوانین خاصی که با رعایت اصول قوانین اساسی به تصویب رسیده‌اند، اعطا می‌شود.» این ماده از قانون اساسی پنج منطقه را با نام مشخص کرده و به آن‌ها وضعیت ویژه حقوقی از نگاه قانون اساسی بخشیده و آن‌ها را از پانزده منطقه دیگر تشکیل‌دهنده ایتالیا متمایز ساخته است.

اعطای وضعیت خاص به این مناطق به‌طور متفاوت با مناطق دیگر به خاطر این ملاحظه اساسی است که هر یک از این مناطق جز سیسیل، متشکل از اقلیت‌های زبانی دارای اکثریت یا با نفوس زیاد هستند و لذا قانون اساسی با آن‌ها برخورد خاص داشته و ایجاد یک نظام خاص را برای آن‌ها پذیرفته به‌گونه‌ای که از سایر مناطق متمایز شوند.

این مناطق خاص به‌صورت اساسی متشکل از آن اقلیت‌هایی هستند که قانون اساسی و قوانین ایتالیا آن‌ها را به‌عنوان اقلیت به رسمیت شناخته است. این حکم ملیت‌های منطقه‌ای را که خواستار به رسمیت شناختن توسط قانون اساسی هستند شامل نمی‌گردد. قانون اساسی ایتالیا تنها منطقه سیسیل را که متشکل از اقلیت‌های زبانی شناخته‌شده نیست و از ملیت‌های خاص منطقه می‌باشد، به رسمیت می‌شناسد ولی به رسمیت شناختن وضعیت سیسیل توسط قانون اساسی نتیجه ملاحظات خاص سیاسی مرتبط به اشغال سیسیل توسط آمریکا است که آمریکا قبل از تصویب قانون اساسی نافذ کنونی به این منطقه وضعیت خاص قائل شده بود و از این رو این وضعیت به خاطر یک امر انجام‌شده و بخشی از تعهدات بین‌المللی حکومت ایتالیا بوده است (قبانی، ۱۹۸۱: ۱۶۶).

علاوه بر این پنج منطقه که از وضعیت خاص خودمختاری برخوردار شده‌اند، قانون اساسی ایتالیا به دو ولایت دیگر یعنی ولایت ترینت و بولتسانو که منطقه تیرول جنوبی را تشکیل می‌دهند نیز خودمختاری داده است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۶، فقره ۲). قانون‌گذار قانون اساسی تنها به دادن وضعیت خاص خودمختاری به منطقه تیرول جنوبی اکتفا نکرده، بلکه این منطقه را به حسب ترکیب ملی به دو ولایت آلمانی و ایتالیایی تقسیم کرده است و برای هر دو ولایت در قالب منطقه تیرول جنوبی خودمختاری داده است.

فقره ۳ ماده ۱۱۶ تصریح کرده است که مناطق صلاحیت دارند در آینده مناطق خودمختار را ایجاد کنند. این فقره تصریح می‌دارد بر اینکه منطقه می‌تواند بعد از مشورت با مقامات محلی و درخواست تصویب قانون در این مورد توسط حکومت ملی، به ایجاد مناطق خودمختار اقدام کند. این فقره دروازه را برای ایجاد مناطق دیگر خودمختار با اقدام خود منطقه و مخصوصاً نسبت به اقلیت‌های کوچکی که هنوز از وضعیت خاص اداری بهره‌مند نیستند، باز می‌گذارد.

مناطق خاص تا پایان قرن گذشته در مقایسه با مناطق عادی، از صلاحیت‌های بسیار زیادی برخوردار بودند ولی با تعدیلات فراوانی که در دهه نود و آغاز این قرن در قانون اساسی ایتالیا انجام شد، فاصله بین صلاحیت‌های این دو نوع مناطق کاهش یافته است و بین آن‌ها هیچ تفاوتی باقی نمانده مگر صلاحیت‌های اندک مرتبط به روابط بین‌المللی مناطق خاص و روابط آن‌ها با اروپا.

ب- وضع قوانین اساسی برای مناطق

قانون اساسی برای مناطق، حق وضع قانون اساسی منطقه‌ای نیز داده است، مشروط بر اینکه با قانون اساسی ملی سازگاری داشته باشد. منظور از این قانون اساسی محلی، تنظیم و تثبیت قالب حکومت منطقه و احکام اساسی کار است و همچنین شیوه برگزاری همه‌پرسی درباره قوانین و نظام‌های منطقه‌ای در قانون اساسی منطقه‌ای تنظیم می‌گردد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۳، فقره ۱).

مسئولیت تدوین و تصویب قوانین اساسی منطقه‌ای و تعدیل آن بر دوش مجالس قانون‌گذاری منطقه‌ای (پارلمان منطقه‌ای) است. تصویب قانون اساسی منطقه با اکثریت مطلق اعضای پارلمان منطقه و با برگزاری دو نوبت متوالی رأی‌گیری که بین آن‌ها مدت کمتر از دو ماه فاصله نباشد، صورت می‌گیرد. حکومت ملی حق ندارد مانع تصویب قوانین اساسی مناطق شود و تنها حق دارد که در صورت مطابقت نداشتن قانون اساسی منطقه با قانون اساسی ملی، در خلال مدتی که از ۳۰ روز بعد از تاریخ نشر قانون اساسی منطقه بیشتر نباشد، موضوع را به دادگاه قانون اساسی احاله نماید. همچنین می‌توان قانون اساسی منطقه‌ای را در قلمرو همان منطقه در خلال سه ماه از تاریخ نشر آن به همه‌پرسی گذاشت

در حالتی که یک‌پنجم اعضای شورای منطقه یا یک‌پنجاهم رأی‌دهندگان این موضوع را مطالبه کنند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۳، فقره ۳).

ج- نهادهای اصلی مناطق

نهادهای اصلی در منطقه متشکل از شورای منطقه (پارلمان)، حکومت منطقه و رئیس منطقه می‌باشد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۱، فقره ۱) که هر کدام را ذیلاً توضیح می‌دهیم:

۱. شورای منطقه (پارلمان):

این شورا یک نهاد منطقه‌ای مسئول تصویب قوانین، در سطح منطقه و در عرصه‌هایی است که قانون اساسی ملی مشخص کرده و در حیطه صلاحیت‌های انحصاری یا مشترک منطقه قرار دارد. شورا از میان اعضای خود کسی را به‌عنوان رئیس انتخاب می‌کند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۲، فقره ۳). نظام انتخاباتی و شرایط اهلیت و دوره کار شورای منطقه در قوانین مصوب مناطق معین می‌گردد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۲، فقره ۱). شورای منطقه بر حکومت منطقه‌ای نظارت می‌کند و همچنین می‌تواند طرح‌های قوانین را به هر دو مجلس نمایندگان و سنای ملی پیشنهاد کند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۱، فقرات ۱ و ۲).

در مورد فعالیت‌های تقنینی شوراها، هیچ نوع کنترلی از طرف حکومت مرکزی وجود ندارد، زیرا تعدیل قانون اساسی که در سال ۲۰۰۱ انجام شد، ماده ۱۲۵ را که به حکومت مرکزی حق می‌داد که قوانین منطقه‌ای را کنترل کند، لغو کرد و بر اساس این تعدیل حکومت مرکزی تنها حق دارد که به دادگاه قانون اساسی مراجعه کند.

رئیس جمهور می‌تواند با صدور فرمانی مستدل، شورای منطقه‌ای را منحل کند در صورتی که این شورا اعمال مخالف قانون اساسی را مرتکب شده یا قانون را به‌گونه جدی نقض کرده باشد. همچنین رئیس جمهور می‌تواند به استناد مسائل مرتبط به امنیت ملی، شورای منطقه را منحل کند بعد از اینکه کمیته‌ای از هر دو مجلس پارلمان برای نظارت مسائل منطقه تشکیل شده باشد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۶، فقره ۱).

دادن صلاحیت به رئیس جمهور برای انحلال شورای قانون‌گذاری منطقه‌ای به استناد مسائل مرتبط به امنیت ملی، یک ابزار خطرناکی است که از ارزش نهادهای منتخب منطقه‌ای می‌کاهد، زیرا انحلال شورا توسط رئیس جمهور به استناد دلایل مرتبط به نقض قانون اساسی قابل توجیه است چون رئیس جمهور حامی نخست قانون اساسی است و منطقه هم باید متعهد باشد که قانون اساسی‌ای را که خود منطقه و صلاحیت‌های آن را ایجاد کرده است نقض نکند، اما انحلال آن به استناد دلایل مرتبط به امنیت ملی با توجه به مبهم بودن و انعطاف‌پذیر بودن و قابل تفسیر بودن این اصطلاح، ممکن است به شدت بر استقلال و مؤثریت شورای منطقه در مسائل منطقه‌ای و تصویب قوانین خاص آن تأثیر بگذارد.

شورای منطقه می‌تواند با تقدیم درخواستی با امضای یک‌پنجم اعضای خود، موضوع رأی اعتماد به حکومت منطقه را مطرح کند. تصویب اعتماد با اکثریت مطلق اعضا صورت می‌گیرد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۶، فقره ۲).

۲. حکومت منطقه‌ای و رئیس منطقه:

انتخاب رئیس حکومت که رئیس منطقه نیز است، با رأی‌گیری عمومی و مستقیم صورت می‌گیرد مگر اینکه قانون اساسی منطقه طور دیگری تصریح کرده باشد. رئیس حکومت قبل از تعدیل ۱۹۹۹ توسط شورای منطقه تعیین می‌گردید ولی با این تعدیل موقعیت رئیس حکومت که رئیس منطقه نیز است، به جهت انتخاب مستقیم توسط باشندگان منطقه، ارتقا یافته و نیرومند شده است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۲، فقره ۵). اما تعیین اعضای حکومت منطقه و برکناری آنان از صلاحیت‌های رئیس منتخب است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۲، فقره ۵). رئیس حکومت، نماینده منطقه می‌باشد و مسئولیت او به اداره سیاست حکومت منطقه‌ای و نشر قوانین و تصویب نظام‌های منطقه‌ای خلاصه می‌شود و او مسئول اول هر وظیفه اداری‌ای است که دولت مرکزی مطابق با رهنمودهای رئیس جمهور به حکومت منطقه تفویض کرده باشد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۱، فقره ۴).

همچنین رئیس جمهور می‌تواند حکومت منطقه‌ای را برکنار نماید، چنان‌که رئیس حکومت منطقه می‌تواند با فرمان مستدل، شورای منطقه را منحل کند و شورای منطقه هم صلاحیت دارد که رئیس حکومت منطقه را برکنار نماید ولی از آنجا که رئیس حکومت از

سوی باشندگان منطقه انتخاب شده است، برکناری حکومت، در نتیجه به انحلال شورای منطقه منجر می‌گردد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۲۶، فقره ۳).

د- صلاحیت‌های مناطق

تعدیل قانون اساسی که در سال ۲۰۰۱ در ایتالیا انجام شد، طراحی صلاحیت‌های مناطق و حکومت ملی (مرکزی) را مورد بازنگری قرار داد و بسیاری از صلاحیت‌ها را به مقامات منطقه‌ای اعطا کرد. قانون اساسی صلاحیت‌ها را در ماده ۱۱۷ به سه نوع تقسیم کرده است: اول، صلاحیت‌های انحصاری دولت مرکزی؛ دوم، صلاحیت‌های مشترک بین دولت مرکزی و منطقه و سوم، صلاحیت‌های انحصاری مناطق. نوع اول را در صفحات قبلی بیان کردیم اما نوع دوم و سوم را اکنون توضیح می‌دهیم:

۱. صلاحیت‌های مشترک بین منطقه و دولت مرکزی:

این صلاحیت‌ها در فقره ۳ ماده ۱۱۷ قانون اساسی تعیین شده است که عرصه‌های زیادی را شامل می‌شود که از ۲۰ مورد هم بیشتر است. از مهم‌ترین این صلاحیت‌ها است: رابطه منطقه در سطح بین‌المللی و با اتحادیه اروپا، تجارت، آموزش، بهداشت، سیاست اراضی، تولید، انتقال و توزیع انرژی در سطح ملی و غیره. همچنین منطقه صلاحیت قانون‌گذاری دارد در مسائل قابل قانون‌گذاری مشترک به جز تعیین اصول عمومی که در انحصار دولت است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۷، فقره ۳). این عرصه‌ها و مانند آن که در فقره ۳ ماده ۱۱۷ ذکر شده، از صلاحیت‌های مشترک بین منطقه و دولت است و در حالات تعارض بین قوانین، دادگاه قانون اساسی و نه قانون ملی، موضوع مورد اختلاف را حل و فصل می‌کند.

۲. صلاحیت‌های انحصاری مناطق:

از میان تعدیلات مهم انجام‌شده در قانون اصلاحات شماره ۳ قانون اساسی در سال ۲۰۰۱، توسعه صلاحیت‌های انحصاری مناطق است به‌گونه‌ای که همه عرصه‌هایی را شامل می‌شود که در صلاحیت‌های انحصاری دولت ذکر نشده است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۷، فقره ۴). این قانون بسیاری از صلاحیت‌های مناطق مخصوصاً نسبت به مسائل جدید و نوظهور را توسعه داد و همچنین به مناطق صلاحیت داد که معاهدات بین‌المللی و توافقات با

نهادهای منطقه‌ای داخلی کشور دیگر یا توافقات با مناطق دیگر داخلی (داخل ایتالیا) را منعقد نماید (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۷، فقرات ۸ و ۹).

از سوی دیگر ماده ۱۱۹ که مطابق قانون شماره ۳ اصلاح قانون اساسی در سال ۲۰۰۱ تعدیل شده، تصریح کرده است بر اینکه: ولایات و مناطق در درآمد و هزینه از استقلال مالی برخوردار هستند. همچنین این ماده به مناطق و ولایات صلاحیت داده است که مالیات را جمع‌آوری کنند و درآمد خاص خود را داشته باشند مشروط بر اینکه با قانون اساسی و اصول هماهنگی بین مالیه عمومی و سیستم مالیاتی سازگاری داشته باشد. آن‌ها حق دارند از درآمدهای مالیات دولت در قلمرو خود بهره‌مند باشند و می‌توانند از طریق بهره‌برداری از این منابع مالی، مسئولیت‌ها و وظایف محوله را به‌طور کامل تأمین مالی کنند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۹، فقره ۴).

این ماده به مناطق استقلال مالی یا آنچه برخی آن را «فدرالیسم مالی» می‌نامند داده است؛ امری که استقلال اداری و کارکردی نهادهای منطقه را تقویت کرده و در نتیجه زمینه افزایش نقش سیاسی آن‌ها را در سطح ملی و بین‌المللی مساعد ساخته است.

توسعه صلاحیت‌های داخلی و خارجی و استقلال مالی مناطق، مؤثریت مناطق ایتالیا مخصوصاً در سطح بین‌المللی و خارجی و اروپایی را به‌گونه‌ای افزایش داده که صلاحیت‌های آن‌ها به مراتب بیشتر از دولت‌های ایالتی در ضمن قلمرو یک دولت فدرال است.

ه- تشکیل، الغا و تغییر مرزهای مناطق

تشکیل مناطق جدید بعد از مشورت با شوراهای منطقه‌ای امکان‌پذیر است، زیرا ممکن است منطقه جدید از ادغام چند منطقه موجود ایجاد شود و یا منطقه کاملاً جدید ایجاد گردد، مشروط بر اینکه جمعیت منطقه جدید از یک میلیون نفر کمتر نباشد. در این رابطه قانون اساسی تصریح کرده است بر اینکه: یک قانون بنیادی، با کسب نظر قبلی شوراهای مناطق، می‌تواند به درخواست چندین شورای شهرداری در منطقه که نماینده حداقل یک سوم جمعیت ذی‌نفع هستند، مناطق موجود را ادغام و یا مناطق جدیدی را با جمعیتی حداقل یک میلیون نفر تأسیس نماید، به شرطی که این پیشنهاد از طریق همه‌پرسی با رأی اکثریت جمعیت آن‌ها تصویب شده باشد. از طریق همه‌پرسی و بر طبق قانون جمهوری

می‌توان پس از کسب نظر شوراهای مناطق، به ولایت‌ها و بخش‌های متقاضی، اجازه انتزاع از یک منطقه یا ادغام با منطقه دیگر را داد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۲).

از جانب دیگر هر نوع تغییر شکل ولایت‌ها و تأسیس ولایت‌های جدید در حوزه یک منطقه به موجب قوانین جمهوری و بنا بر پیشنهاد شهرداری و با کسب نظر همان منطقه صورت می‌پذیرد. منطقه، با نظر مردم ذی‌نفع و به موجب قوانین خود، می‌تواند در محدوده قلمرو خویش شهرداری‌های جدید تأسیس نموده و یا مناطق و نیز نام‌گذاری آن‌ها را تعدیل کند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۳).

چنین پیدا است که مرزهای مناطق ایتالیا از نگاه قانون اساسی به حد کافی تحت حمایت قرار ندارد، زیرا تغییر مناطق یا لغو منطقه معین با ادغام آن به منطقه دیگر امکان‌پذیر است و با اینکه در قانون اساسی تصریح شده که در هنگام اتخاذ چنین تصمیمی باید با شورای مناطق مشورت شود، ولی قانون اساسی ماهیت این مشورت و میزان التزام حکومت ملی به مشورت مناطق را بیان نکرده است. اما از خلال گام‌های بعدی پیدا است که در مسئله تعیین سرنوشت منطقه یا تغییر مرزهای اداری آن، همه‌پرسی مردمی عامل تعیین‌کننده است.

از سوی دیگر در ماده ۱۲۰ قانون اساسی آمده است: «دولت می‌تواند در صورت عدم رعایت قوانین و معاهدات بین‌المللی و اتحادیه اروپا، یا در صورت تهدید قابل توجه برای امنیت و ایمنی عمومی، یا در مواردی که وحدت قضایی یا اقتصادی ایجاب کند، به‌ویژه برای تضمین سطح اولیه‌ای از مزایای مربوط به حقوق مدنی و اجتماعی، صرف‌نظر از مرزهای سرزمینی دولت‌های محلی، به نیابت از نهادهای منطقه‌ای، کلان‌شهری، ولایتی و شهری اقدام کند. قانون رویه‌های خاصی را برای تضمین اعمال اختیارات فرعی مطابق با اصول همیاری و همکاری صمیمانه تعیین می‌کند.»

این ماده حکومت ملی را بدیل حکومت منطقه‌ای و ولایتی قرار می‌دهد و اینکه بر حسن اجرای وظایف حکومت منطقه در مورد تطبیق قوانین بین‌المللی و اتحادیه اروپا و قوانین مرتبط به وحدت ملی و اصول اساسی دولت، کنترل و نظارت داشته باشد و این راه را برای مداخله حکومت مرکزی و مزاحمت برای حکومت مناطق در اعمال صلاحیت‌های قانونی آن، باز می‌کند.

قسمت چهارم - دادگاه قانون اساسی

دادگاه قانون اساسی به صورت کنونی آن محصول تعدیلات قانون اساسی است که در دهه نود و آغاز این قرن انجام شد، زیرا در این تعدیلات وظایف و صلاحیت‌های دادگاه در مورد مسائل مرتبط به تنازع قوانین و صلاحیت‌های حکومت‌های مرکزی و منطقه‌ای توسعه یافت مخصوصاً بعد از اینکه تعدیل قانون اساسی در سال ۲۰۰۱ ماده ۱۱۴ را تعدیل کرد و بین دو سطح از قوانین ملی و منطقه‌ای برابری قائل شد.

۱. وظایف دادگاه قانون اساسی:

وظایف دادگاه قانون اساسی که در متن قانون اساسی بیان شده، سه محور را شامل می‌شود: اول، تنازع و تعارض قوانین و دعاوی مربوط به انطباق قوانین و مقررات قانونی دولت و مناطق با قانون اساسی (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۴، فقره ۱)؛ دوم، دعاوی مربوط به تعارضات اختیارات بین دستگاه‌های دولتی، بین دولت و مناطق، و میان خود مناطق (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۴، فقره ۲). اهمیت این موضوع از آن جهت است که بین حکومت مرکزی و حکومت منطقه‌ای عرصه‌های مشترک بسیار زیاد است که از ۲۰ مورد بیشتر است و هر یک از دو طرف می‌تواند در آن عرصه‌ها اعمال صلاحیت کند و به‌طور طبیعی در این موارد اختلافات و منازعات زیادی بروز خواهد کرد که باید دادگاه قانون اساسی مداخله کند. اما وظیفه سوم در مورد اتهامات وارد به رئیس جمهور با رعایت شرایط مقرر در قانون اساسی است (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۴، فقره ۳).

تصمیمات دادگاه قانون اساسی حکم قانون را دارد و هیچ استینافی علیه تصمیمات دادگاه قانون اساسی پذیرفته نمی‌شود و هر گاه دادگاه قانون اساسی مغایرت یک قانون یا سند قانونی را که دارای قدرت قانونی است، با اصول قانون اساسی اعلام نماید، قانون یا سند فوق‌الذکر از روز پس از اعلام دیوان از درجه اعتبار ساقط می‌گردد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۶، فقره ۱).

۲. ترکیب دادگاه قانون اساسی:

دادگاه قانون اساسی متشکل از ۱۵ قاضی می‌باشد (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۵، فقره ۱) که از بین قضات محاکم عالی، عادی و اداری و همچنین از بین استادان دانشگاه در

رشته‌های حقوق قضایی و وکلای دادگستری که ۲۰ سال سابقه کار وکالت داشته باشند، انتخاب می‌گردند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۵، فقره ۲). هر یک از قضاات دادگاه قانون اساسی از تاریخ ادای سوگند برای مدت نه سال منصوب می‌گردند و نمی‌توانند دوباره برای مقام مزبور انتخاب شوند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۵، فقره ۳). یک‌سوم قضاات مزبور توسط رئیس جمهور و یک‌سوم از طرف اجلاس مشترک مجلسین و یک‌سوم نیز از سوی هیئت قضاات عالی عادی و اداری انتخاب و تعیین می‌گردند (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۵، فقره ۱).

مراجعه به یک مرجع سوم حقوقی و قانون اساسی (دادگاه قانون اساسی) در مورد مسائل اختلافی بین مقامات حکومت مرکزی و حکومت منطقه‌ای، تضمین‌های مهم قانون اساسی را برای تأمین حقوق فرهنگی و اداری و سیاسی جوامع زبانی و ملی در مناطق، فراهم می‌گرداند و استقلال آن‌ها در تصویب قوانین اختصاصی مناطق و اعمال صلاحیت‌های قانون اساسی آن‌ها را به دور از کنترل و تسلط حکومت مرکزی، تقویت می‌کند، ولی از آنجا که ترکیب دادگاه به‌گونه‌ای است که دوسوم اعضای آن از سوی رئیس جمهور و هر دو مجلس پارلمان تعیین می‌شوند، ممکن است تأثیر و نقش حکومت محلی بر نقش حکومت مناطق ترجیح داده شود، به جهت اینکه نهادهای حکومت مرکزی با تعیین دوسوم اعضا تسلط بیشتر پیدا می‌کنند و ممکن است این امر در بی‌طرفی و استقلالیت دادگاه قانون اساسی در هنگام بررسی مسائل مورد اختلاف بین حکومت مرکزی و حکومت منطقه‌ای، تأثیر بگذارد.

قسمت پنجم - تعدیل قانون اساسی

تعدیل مواد قانون اساسی و اقداماتی که باید انجام شود و نقش اقلیت‌ها و مناطق در تعدیل، از مسائل کلیدی در مورد مکانیسم تنظیم قانون اساسی برای جوامع متکثر است. معروف است که قانون اساسی هرچند تکثر اجتماعی و حقوق اقلیت‌ها و ملیت‌ها را به رسمیت بشناسد و برای تطبیق این به رسمیت شناختن، نهادهایی را هم ایجاد کند، ولی فقدان ضمانت رعایت این تکثر در سازوکار تعدیل قانون اساسی، مسئله حقوق سیاسی و حقوق قانون اساسی برای جوامع متکثر را خالی و عاری از تضمین لازم قانون اساسی می‌گرداند و همچنین حقوق آنان را قابل تعدیل می‌گرداند از سوی اکثریت در هر زمانی که بخواهند. از این رو موضوع تعدیل قانون اساسی در جوامع متکثر از مسائل کلیدی و جوهری

است که در اهمیت خود با همه حقوق اعطاشده برای این جوامع از سوی قانون اساسی، برابری می‌کند.

در ایتالیا «قوانین تعدیل‌کننده قانون اساسی و دیگر قوانین بنیادی پس از دو جلسه متوالی، حداقل با فاصله سه ماه، توسط هر مجلس تصویب می‌شوند و با اکثریت مطلق اعضای هر مجلس در رأی‌گیری دوم تأیید می‌شوند» (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۸، فقره ۱). این بدان معنا است که تعدیل قانون اساسی به شیوه عادی انجام می‌شود و اقدامات و تشریفات خاصی ندارد. ولی «این قوانین در صورت درخواست یک‌پنجم اعضای یکی از مجلسین، پانصد هزار رأی‌دهنده یا پنج مجلس منطقه‌ای ظرف سه ماه از تاریخ انتشار، به همه‌پرسی عمومی گذاشته می‌شوند. قانون مورد نظر در صورت عدم تأیید اکثریت آرای معتبر، لازم‌الاجرا نخواهد بود» (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۸، فقره ۲). ولی این اقدام یعنی «همه‌پرسی، در صورتی که قانونی در رأی‌گیری دوم توسط هر یک از مجلسین با اکثریت دوسوم اعضای آن تصویب شود، برگزار نمی‌شود» (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۳۸، فقره ۳). یعنی در این حالت قانون اساسی به شیوه عادی و بدون مراجعه به فراندوم یا همه‌پرسی تعدیل می‌شود.

شیوه تعدیل قانون اساسی ایتالیا هیچ توجه قابل ذکری به اقلیت‌ها و مناطق ایتالیا نکرده است. زیرا باینکه فقره ۲ ماده ۱۳۸ همه‌پرسی را در صورت درخواست از سوی پنج منطقه مطرح کرده است ولی این اقدام برای حقوق اقلیت‌ها و مناطق هیچ ضمانت قوی در بر ندارد چون فقره ۳ همین ماده گفته است که در صورت رأی دادن بر طرح تعدیل قانون از سوی دوسوم هر دو مجلس، همه‌پرسی برگزار نمی‌گردد. از سوی دیگر به جهت جمعیت کم اقلیت‌ها، نتیجه رأی‌گیری و همه‌پرسی معمولاً به نفع آنان نخواهد بود.

شیوه تعدیل قانون اساسی ایتالیا نیازمند ضمانت قانون اساسی در حمایت از حقوق اقلیت‌ها و ملیت‌ها است. به‌عنوان مثال ممکن بود که قانون اساسی تصریح می‌کرد که برخی از مواد قانون اساسی که مربوط به حقوق اقلیت‌ها است، مشمول تعدیل نگردد و جزء موادی قرار بگیرد که در اصطلاح حقوق اساسی از آن به نام «منع موضوعی تعدیل قانون اساسی» یاد می‌گردد. این شیوه برای حمایت از حقوق اساسی کنونی اقلیت‌ها ضمانت بیشتری را در بر داشت. همچنین باید گفت که همه‌پرسی در مورد مسائل مرتبط به حقوق اقلیت‌ها، حتماً باعث متضرر شدن آنان می‌گردد چون آنان اقلیت عددی هستند و این نتیجه در موضوع

تعدیل قانون اساسی موجب زیان دائمی اقلیت‌ها می‌شود. این خطر را دانشمند علوم سیاسی آقای آرنت لیپهارت مورد اشاره قرار داده و از آن برحذر داشته و خواستار عدم برگزاری همه‌پرسی در جوامع متکثر شده است (لیپهارت، بی تا: ۱۰۶).

از سوی دیگر امکان داشت که در قانون اساسی ایتالیا این مطلب درج می‌گردید که اقلیت‌ها یا مناطق، در مورد تعدیلاتی که موجب تقلیل حقوق و صلاحیت‌های قانونی آنان می‌گردد، حق داشته باشند که اعتراض کنند و یا اینکه آن تعدیل، مشروط به اخذ موافقه آنان انجام شود.

قسمت ششم - نظام انتخاباتی

ایتالیا از زمان تأسیس جمهوریت (۱۹۴۸) تا سال ۱۹۹۲ اعضای پارلمان خود را بر اساس نظام نمایندگی تناسبی و لیست بسته انتخاب می‌کرد، ولی در سال ۱۹۹۳ این نظام انتخاباتی تغییر یافت و نظام پیچیده مختلط (MMP) در نظر گرفته شد که مرکب از هر دو نظام نمایندگی تناسبی و نظام اکثریت است. اما در سال ۲۰۰۵ بار دیگر نظام انتخاباتی تغییر یافت و بار دیگر نظام نمایندگی تناسبی مختلط ساده با در نظر گرفتن پاداش برای لیستی که اکثریت آرا را کسب کند و با در نظر گرفتن درصدی لازم برای ائتلاف‌ها و احزاب منفرد و مستقل، جایگزین گردید.

نظام انتخاباتی در ایتالیا مطابق قانون انتخابات سال ۲۰۰۵ مرکب از چندین نظام انتخاباتی است که با نهادهای قانون اساسی مطابقت دارد و به صورت ذیل تنظیم شده است:

- **اول:** نظام نخست‌گزینی در ولایت فرانسوی‌زبان اوستا (Valle d'Aosta) برای انتخاب تنها یک نماینده ولایت در مجلس نمایندگان و سنا.
- **دوم:** نظام نمایندگی تناسبی بسته با پاداش برای برنده درصد معین آرا:
 - الف- با در نظر گرفتن حوزه واحد ملی برای انتخابات مجلس نمایندگان.
 - ب- و در نظر گرفتن حوزه‌های انتخاباتی چندعضوی در سطح مناطق برای انتخابات مجلس سنا.

- سوم: نظام تناسبی عضویت مختلط (MMP) در انتخابات مجلس نمایندگان و مجلس سنا برای کرسی‌های اختصاص داده شده برای ایتالیایی‌های مقیم خارج از کشور، ۶ عضو مجلس سنا و ۱۲ عضو مجلس نمایندگان.

نتیجه‌گیری

۱. ایتالیا به حکم صریح قانون اساسی یک کشور تک‌ساخت بسیط است ولی در مدیریت تنوع زبانی، فرهنگی و اجتماعی ویژه خود، از طریق ایجاد سیستم مناطق با صلاحیت‌های گسترده، راه خاص خود را پیموده است. می‌توان گفت که این سیستم، راه سومی را بین نظام مرکب فدرال و نظام تک‌ساخت بسیط ایجاد کرده است.

۲. در قانون اساسی از زبان رسمی دولت نام برده نشده است. با اینکه اکثر جمعیت ایتالیا به زبان ایتالیایی با گویش‌های متعدد سخن می‌گویند و برای نهادهای دولت زبان واحد وجود دارد که زبان ایتالیایی با گویش مشخص فلورانس است، ولی قانون اساسی با صراحت از آن یاد نکرده است. همچنین قانون اساسی از اصطلاحاتی مانند «ملت» که معمولاً در قوانین اساسی از آن استفاده می‌شود، نیز یاد نکرده است. چنین پیدا است که به دلیل کثرت گویش‌های ایتالیایی و درخواست برخی از آن‌ها برای به رسمیت شناخته شدن به‌عنوان یک زبان ملی و به جهت وجود جمعیتی گویشور به زبان‌های غیرایتالیایی (فرانسوی، آلمانی، اسلوونی و ساردنی و غیره)، قانون‌گذار قانون اساسی به‌منظور برینانگیختن اختلافات ملی و منطقه‌ای از ذکر این موضوع اجتناب کرده است.

۳. قانون اساسی به‌طور صریح زبان‌های اقلیت‌های ملی را به رسمیت شناخته و نه ملیت‌های منطقه‌ای را. این موضوع به‌صورت مستقیم در ایجاد نهادهای منطقه‌ای که از این نوع به رسمیت شناختن و از تکرار قانون اساسی پشتیبانی می‌کنند، بازتاب یافته است. ایجاد ادارات خودمختار محلی نیز در ایجاد مناطق دوزبانه رسمی به‌صورت کلی مانند منطقه تیرول جنوبی و منطقه واله دائوستا و یا دوزبانه به‌صورت جزئی مانند منطقه فرولی و نیز جولی سهم داشته است. وجود اقلیت‌های زبانی برخوردار از اداره خودمختار و تسلط بر سیاست‌های آموزش و زبان در برخی از مناطق، به ایجاد حکومت‌های منطقه‌ای توافقی بین آن اقلیت‌ها و ملیت‌ها انجامید که مبتنی بود بر پایه نظام سهمیه‌بندی مشابه دموکراسی توافقی. سیاست قانون اساسی هرچند به نظام توافقی یا نظام «کوتا» یا سهمیه‌بندی در سطح ملی نینجامید

ولی کمک کرد که مدل‌هایی از دموکراسی توافقی در سطح حکومت‌های مناطق تطبیق گردد.

۴. نظام مناطق در ابتدا به دلیل ویژگی زبانی و ملی برخی از مناطق ایتالیا پدید آمد که در اثر آن قانون اساسی ۱۹۴۸ وضعیت ویژه‌ای را برای پنج منطقه به رسمیت شناخت، ولی به دلیل مطالبات ۱۵ منطقه باقی‌مانده که برخی از آن‌ها به رشد اقتصادی و بشری و برخی دیگر به خواسته‌های «ملیت‌های منطقه» ارتباط داشت، قانون اساسی از طریق تعدیلاتی که در دهه نود قرن گذشته و اوایل قرن کنونی انجام شد، صلاحیت‌های مناطق عادی را توسعه بخشید.

۵. مناطق ایتالیا بر مبنای قانون اساسی صلاحیت‌های وسیعی در بسیاری از عرصه‌های مهم و مخصوصاً در قلمروهای آموزشی، مالی، سیاست خارجی و روابط بین‌المللی دارند. صلاحیت‌های مناطق ایتالیا مخصوصاً در زمینه سیاست خارجی و روابط بین‌المللی، نه تنها در سطح دولت‌های تک‌ساخت و بسیط نادر شمرده می‌شود، بلکه نسبت به بسیاری از واحدهای تشکیل‌دهنده نظام‌های فدرال نیز به‌ندرت دیده می‌شود.

۶. مناطق ایتالیا در طراحی قوانین و سیاست‌های ملی نقش مؤثری ندارند. با وجود صلاحیت‌های زیادی که این مناطق از آن‌ها برخوردار هستند، ولی شیوه نمایندگی در مجلس سنا و نحوه رأی‌گیری در سنا که معمولاً مجلس مناطق و ایالات و ملیت‌ها شمرده می‌شود و عدم وجود نظام کوتاه، از تأثیر مناطق بر سیاست‌های مرکز کاسته است. مناطق ایتالیا در مجلس سنا به‌صورت مساوی نماینده ندارند، چنان‌که در ایالات آمریکا در سنا دیده می‌شود. همچنین تعداد اعضای سنا نیز نزدیک به همدیگر نیستند چنان‌که در آلمان و کانادا دیده می‌شود، بلکه مناطقی وجود دارد با اکثریت ملی غیرایتالیایی که جمعیت کم دارند و در مجلس سنا تنها یک نماینده دارند. همچنین شیوه رأی دادن اعضای نماینده مناطق در سنا هم به‌صورت گروهی به‌عنوان یک کتله واحد نیست، چنان‌که در مناطق آفریقای جنوبی و ایالات آلمان دیده می‌شود. این امر یعنی محدودیت تأثیر و مشارکت مناطق در سیاست‌های مرکز، همان چیزی است که نظام مناطق در ایتالیا را جدا می‌سازد از نظام فدرال که ایالات و واحدهای تشکیل‌دهنده آن، بر سیاست‌های مرکز تأثیرگذاری زیادی دارند.

۷. با مطالعه شیوه تعدیل قانون اساسی ایتالیا درمی‌یابیم که این قانون از قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر نیست، بلکه به قوانین انعطاف‌پذیر نزدیک‌تر است و می‌توان آن را با شیوه قوانین عادی تعدیل کرد. همچنین مناطق در تعدیل قانون اساسی یا اعتراض بر تعدیلاتی که منافع آن‌ها را تهدید کند، نقش قابل توجهی ندارند. از این رو می‌توان گفت که علی‌رغم حقوق سیاسی و فرهنگی و اداری‌ای که در قانون اساسی به اقلیت‌ها داده شده، این حقوق به‌صورت کافی مورد حمایت قرار ندارند زیرا تعدیل قانون اساسی با عین شیوه تعدیل قوانین عادی امکان‌پذیر است.

۸. دادگاه قانون اساسی در حل و فصل اختلافات بین مرکز و مناطق در مورد صلاحیت‌های آن‌ها و اختلافات بین قوه‌های قانون‌گذاری ملی و منطقه‌ای نقش برجسته‌ای دارد و واگذار کردن این وظایف به دادگاه قانون اساسی به صلاحیت دولت مرکزی در کنترل روند قانون‌گذاری مناطق پایان داد، چنان‌که در قانون اساسی قبل از سال ۲۰۰۱ و در ماده ۱۲۵ لغوشده آن آمده بود. اما به دلیل نقش مهمی که دولت مرکزی در تعیین اکثریت اعضای دادگاه دارند و ندادن هیچ نقشی به مناطق در این موضوع، بی‌طرفی دادگاه و قرار نگرفتن آن تحت تأثیر دولت مرکزی، مورد شک و تردید قرار دارد.

۹. نظام انتخاباتی مختلط که در ایتالیا رایج است، به منافع اقلیت‌ها در پارلمان (مجلس نمایندگان و مجلس سنا) صدمه زده است و زمینه را برای نمایندگی عادلانه و منصفانه فراهم نکرده است، زیرا دادن پاداش ۵۵٪ به حزب یا ائتلاف اکثریت در نمایندگی تناسبی، فرصت رقابت را برای احزاب اقلیت تنگ می‌گرداند و از مشارکت سیاسی مؤثر آن‌ها در پارلمان جلوگیری می‌کند. باینکه قانون‌گذار ایتالیایی تلاش کرده که با تعیین کرسی‌های اختصاص داده‌شده به گویشوران فرانسوی در منطقه واله دائوستا و گویشوران آلمانی در بولزانو (Bolzano) زیان‌های وارد بر اقلیت‌ها را جبران کند و یا از آن بکاهد ولی با اقلیت‌های دیگر مانند ساردنی، اسلوونی و لادینی با روش خاص برخورد نشده است و در نظر گرفتن حدنصاب حذف برای واردشدن در پارلمان، حتماً در تنگ کردن فرصت برای ورود اقلیت‌ها در پارلمان تأثیر می‌گذارد. چنین پیدا است که طراحی نظام انتخاباتی ایتالیا برای ایجاد ثبات حکومت در سطح ملی در نظر گرفته شده است و نه برای تأمین نمایندگی و مشارکت اقلیت‌ها در سطح ملی.

فصل چہارم

تنظیم قانون اساسی برای تکر اجتماعے در قانون اساسی ۲۰۰۵ عراق

مقدمه

در ۱۵ نوامبر سال ۲۰۰۵ همه‌پرسی ملی برای تصویب اولین قانون اساسی عراقی مبتنی بر اصول دموکراسی، فدرالیسم و پلورالیسم برگزار گردید. قانون اساسی جدید پس از یک دوره دشواری به تصویب رسید که عراق از زمان سقوط نظام پادشاهی در سال ۱۹۵۸ تحت حاکمیت رژیم‌هایی که قانون اساسی را به رسمیت نمی‌شناختند، پشت سر گذاشته بود. دولت و مردم عراق از آن زمان در دنیایی زندگی کردند که ناتان براون آن را «جهان بدون قانون اساسی» نامیده است؛ یعنی در نقطه‌ای از جهان که علی‌رغم داشتن یک قانون اساسی مکتوب، اما در آنجا قانون اساسی حاکمیت نداشته و اصول قانون اساسی تطبیق نمی‌شود (Brown, 2001).

قانون اساسی ۲۰۰۵ بعد از سرنوشتی رژیم استبدادی تدوین شد و نویسندگان آن تلاش کردند که تنوع و تکثر دینی، مذهبی و ملی موجود در کشور را بازتاب دهند. بااینکه روند قانون اساسی در عراق هنوز هم تکمیل نگردیده و هنوز هم مواد و موضوعاتی وجود دارد که محل بحث و بازنگری است، ولی پایه‌ها و اصول قانون اساسی یعنی دموکراسی، پلورالیسم و فدرالیسم به‌طور نسبی پایدار و مستحکم هستند.

به‌منظور روشن‌ساختن ابعاد و جوانب مختلف مرتبط به تنظیم تکثر اجتماعی در قانون اساسی کنونی عراق (۲۰۰۵) این فصل را به دو مبحث تقسیم می‌کنیم: در مبحث اول ترکیب متکثر جامعه عراق و دیدگاه این جوامع متکثر (قومی و مذهبی) در مورد دولت، جامعه و قانون اساسی را مطالعه خواهیم کرد و در مبحث دوم قانون اساسی ۲۰۰۵ را از جوانب مختلف مربوط به چگونگی سازمان‌دهی قومی، مذهبی و دینی و انعکاس آن در نهادها و مقامات مجریه، مقننه و قضائیه و در ساختار اداری-سیاسی عراق و هویت آن مورد بحث قرار خواهیم داد.

مبحث اول - مشکلات تنوع و تکثر قومی، مذهبی و دینی مردم عراق

پدیده تکثر قومی و مذهبی از زمان تأسیس دولت عراق توسط بریتانیا در سال ۱۹۲۱ از بزرگ‌ترین چالش‌هایی بوده که مقامات اشغالگر بریتانیایی و سپس دولت تازه‌تأسیس عراق با آن مواجه بودند. ماهیت تکثر قومی موجود در عراق (عرب و کرد) و تکثر مذهبی (شیعه و سنی) و همچنین اقلیت‌های ترکمن و کلدانی-آشوری زمینه را برای شکل‌گیری «جوامع عراقی» که از نگاه عادات، سنت‌های اجتماعی و دیدگاه‌های سیاسی و فکری باهم متفاوت هستند فراهم ساخت.

برخلاف آنچه بریتانیا در کانادا، استرالیا، هند و سایر کشورهایی که تحت سلطه آن بودند انجام داد، ایجاد دولت عراق را بر مبنای تعدد سطوح حکومت (مانند نظام فدرالی یا غیرمتمرکز) و به رسمیت شناختن زبان‌ها و ملیت‌های مختلف عراقی، در نظر نگرفت و تأسیس چنین نظامی را نه تنها تشویق نکرد، بلکه برعکس، از همان آغاز، به تأسیس نظام قدرتمند متمرکز و مبتنی بر تسلط و هژمونی یکی از اعضای تشکیل‌دهنده کشور عراق بر همه بدنه دولت و به‌حاشیه‌راندن اعضای دیگر مخصوصاً شیعه و کرد، پرداخت. این سنت بریتانیایی همچنان ادامه یافت تا زمانی که بریتانیایی‌ها از عراق خارج شدند و همین سنت بنیاد جمهوری عراق بین سال‌های ۲۰۰۳-۱۹۵۸ را نیز تشکیل می‌داد.

این مبحث را طی دو مطلب توضیح خواهیم داد. در مطلب نخست ترکیب و جمعیت ملیت‌ها، مذاهب و ادیان در عراق را بیان خواهیم کرد و در مطلب دوم موضع قوانین اساسی قبلی عراق در مورد هویت دولت عراق و تکثر قومی، مذهبی و دینی در جامعه عراق را توضیح خواهیم داد.

مطلب اول - عناصر و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده جامعه عراق

جامعه عراقی از سه گروه اصلی تشکیل شده است که عبارتند از: سنی، شیعه و کرد و همچنین اقلیت‌های کوچک مانند ترکمن، مسیحیان، صابئه و ارمن. بااینکه برخی از این گروه‌ها مانند شیعه و سنی هر دو از یک قوم (عرب) هستند و با یک زبان تکلم می‌کنند، ولی تمایز مذهبی بین آن دو، ریشه مشترک و واحد قومی و زبانی آنان را تحت‌الشعاع قرار داده

است، به گونه‌ای که در عمل از نظر دیدگاه‌های سیاسی و فکری به دو گروه تقسیم شده‌اند. بنابراین در این مطلب همه جوامع اصلی را در قسمت‌های فرعی جداگانه مطالعه خواهیم کرد.

قسمت اول - شیعیان

جامعه عرب شیعه در عراق بیش از نیمی از جمعیت عراق را تشکیل می‌دهند. با اینکه در مورد جمعیت و درصد شیعه در عراق، ارقام مختلف ذکر شده است،* ولی در اکثر این آمار و سرشماری‌ها اتفاق نظر وجود دارد در مورد اینکه شیعیان در عراق بیش از نیم جمعیت کل کشور را تشکیل می‌دهند (نقاش، ۱۹۹۶؛ اندرسون و استانسفیلد، ۲۰۰۵؛ CIA World Factbook, 2010).

تاریخ حضور شیعه در عراق، ریشه کهن دارد و به آغازین روزهای ظهور مذهب تشیع بازمی‌گردد، زیرا اسلام شیعی از آغاز با عراق پیوند خورده است، چون رویدادهای تاریخی مؤثر در تکوین احساس جمعی شیعی و افکار و نمادهای مرتبط به آن رویدادها مثل ترور امام علی بن ابی‌طالب (رض) خلیفه چهارم مسلمین و اولین امام شیعه در سرزمین عراق در سال ۶۶۱ و کشته شدن امام حسین امام سوم شیعیان در سال ۶۸۰ در کربلا، همگی از نگاه جغرافیایی و تاریخی به سرزمین عراق ارتباط دارند (نقاش، ۱۹۹۶: ۳۱). با اینکه پیروان و یاران تشیع از سوی رژیم‌های مختلف اسلامی سنی تحت تعقیب و پیگرد بوده‌اند، وجود حرم‌های امام علی بن ابی‌طالب در نجف و امام حسین در کربلا و ائمه دیگر شیعه در نجف،

* به عنوان مثال اسحاق نقاش در کتاب خود به نام شیعه العراق می‌گوید: تخمین‌های بریتانیایی در سال ۱۹۱۹ در مورد شیعه در عراق در حدود ۵۳٪ از کل جمعیت بود و این فی‌صدی در سال ۱۹۳۲ به ۵۶٪ افزایش یافت. اما در سرشماری ۱۹۴۷ فی‌صدی شیعه عرب در حدود ۵۱٪ بود. اما لیام اندرسون در کتاب خود به نام عراق المستقبل می‌گوید که فی‌صدی شیعیان بین ۵۵ تا ۶۰٪ است. اما در کتاب سالانه ویژه آژانس مرکزی آمریکا در سال ۲۰۱۰ فی‌صدی آنان بین ۶۰ تا ۶۵٪ کل جمعیت عراق را نشان می‌دهد. در این مورد نگاه کنید به: اسحاق نقاش، شیعه العراق، ترجمه عبدالاله النعیمی، منشورات دار المدی للثقافه و النشر، دمشق، ۱۹۹۶ و کتاب لیام اندرسون و گارید ستانسفیلد، عراق المستقبل، ترجمه رمزی ق. بدر، الوراق للنشر، لندن، ۲۰۰۵.

کربلا، سامرا و کاظمین، از عراق، یک زمین بارور برای موجودیت و رشد مذهب شیعی ساخته است.

باینکه حضور شیعه در عراق با آغاز ظهور این مذهب همزمان بوده است، ولی انتشار گسترده مذهب شیعی در میان باشندگان عرب عراق تنها در اواخر قرن ۱۸ و در طول قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ آغاز شد. در این دوره عوامل زیادی موجب گردید که این مذهب در میان باشندگان جنوب عراق گسترش یابد. مهم‌ترین این عوامل عبارت بود از: فشار وهابی‌ها بر قبایل بادیه‌نشین جزیره العرب و وادار ساختن آنان به مهاجرت به عراق، حمله وهابی‌ها بر عتبات مقدسه در نجف و کربلا، فعالیت مجتهدان شیعه در میان قبایل کوچ‌نشین و ساکن ساختن عشایر بدوی از سوی مقامات عثمانی در جنوب عراق (نقاش، ۱۹۹۶: ۵۷-۵۱).

شیعیان باینکه از اکثریت عددی برخوردار بودند، در تاریخ سیاسی جدید و معاصر عراق نقش سیاسی بارزی نداشتند. هرگاه نداشتن نقش فعال و مؤثر آنان به‌عنوان اقلیت مذهبی در دوره حکومت سنی‌مذهب عثمانی که مذهب رسمی آن مذهب سنی بود، قابل درک باشد، به‌حاشیه‌راندن آنان در دوره بعد از تشکیل دولت جدید عراق از سوی انگلیس، از نشانه‌های برجسته سیاست‌گزینی استعمار بریتانیا در قبال جوامع عراقی محسوب می‌شود، زیرا باینکه نظام دموکراتیک پارلمانی در عراق حاکم شد، ولی پست‌ها و سمت‌های عمومی و حساس در عهد سلطنتی و جمهوری تقریباً به‌طور کامل در انحصار اقلیت عرب سنی قرار داشت* (اندرسون و استانسفیلد، ۲۰۰۵: ۵۲).

بریتانیایی‌ها حتی قبل از اشغال عراق، بر نخبگان سیاسی-نظامی اهل سنت عراق تکیه داشتند، زیرا جنبش ناسیونالیسم عربی در آن زمان با تمام قوت با عرب‌های سنی -که شیعه

* در طول تاریخ سلطنتی (۱۹۲۱-۱۹۵۸) در میان ۵۷ مردی که عهده دار سمت نخست‌وزیری بودند تنها پنج نفر، کرد و شیعه بودند و وزارت‌های کلیدی مانند مالیه، داخله، دفاع و خارجه تقریباً به‌طور کامل از اهل سنت بودند. در سطح مقامات محلی نیز سمت‌های اصلی در اختیار اهل سنت بود. در سال ۱۹۳۳ در میان ۱۴ تن والی، ۱۳ والی عرب سنی بودند و از ۴۷ قائممقام در عراق ۴۳ نفر آنان از اهل سنت بودند. برای اطلاعات بیشتر در مورد نقش اقوام مختلف عراقی نگاه کنید به: لیام اندرسون و گارید ستانسفیلد، عراق المستقبل، ترجمه رمزی ق. بدر، الوراق للنشر، لندن، ۲۰۰۵، ص ۵۲.

را به بی‌وفایی نسبت به عربیت و حمایت از فارس‌ها متهم می‌کردند- پیوند داشت (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۹۱). از این رو ساخت دولت عراق با پیمان سنی-بریتانیایی از یک سو و به‌حاشیه‌راندن مطالبات سیاسی و فرهنگی شیعیان و کردها از سوی دیگر شناخته می‌شد.

شیعیان در آغاز تشکیل دولت عراق تلاش کردند که یک نقش سیاسی بزرگ‌تر متناسب با میزان نفوس خود بازی کنند و از این رو بعد از شکست قیام نجف در سال ۱۸۱۹ (الصافی، ۲۰۲۱: ۳۵) و انقلاب ۱۹۲۰ برخی از رهبران سیاسی و دینی شیعه خواستند به تأسی از پیمان سنی-بریتانیایی یک پیمان شیعی-بریتانیایی ایجاد کنند ولی بریتانیایی‌ها علی‌رغم استقبال اولیه از این اندیشه، در نهایت این طرح شیعی را رد کردند، زیرا آنان در این امر، آغاز ظهور نیروی اکثریت عددی شیعیان و تسلط آنان بر زمام حکومت در عراق را پیش‌بینی می‌کردند و این وضعیت به نفع آنان نبود و نفع خود را در متحد بودن با سنی‌ها می‌دیدند، زیرا سنی‌های عراق از نگاه عددی در اقلیت بودند و از این رو نیاز دائمی به کمک بریتانیا داشتند (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۹۲).

ظهور جنبش سیاسی شیعیان به نیروی دین پیوند داشت، زیرا مرجعیت‌های شیعه از زمان صدور فتوای شیرازی در سال ۱۹۲۰ مبنی بر عدم جواز انتخاب غیرمسلمان به امارت مسلمانان، در خلق جنبش سیاسی شیعی و فرهنگ آن نقش بنیادی داشتند تا جایی که در خلال انقلاب سال ۱۹۲۰ برخی از مجتهدان شیعه توده‌های انقلابی را به تأسیس تئوکراسی شیعی تشویق می‌کردند (اسسرد، ۲۰۰۹: ۱۱).

قانون اساسی عراق از سوی وزارت مستعمرات بریتانیا و با کمک مشاور حقوقی این وزارت، بونهام کارتر، تدوین شد. این قانون اساسی از آغاز با این هدف وضع شد که موقعیت قوه مجریه و مخصوصاً پادشاه را در قبال مجلس نمایندگان تقویت کند (الدلی و آخرون، ۲۰۰۶: ۱۹). بااینکه یک کمیته ویژه عراقی متشکل از وزیر عدلیه، وزیر مالیه و سکرتر پادشاه در وضع قانون اساسی سهم گرفتند (المفرجی و آخرون، ۲۰۰۷: ۳۰۸)، ولی در روند تدوین قانون اساسی، مردم و گروه‌های مختلف آن نقش قابل توجهی نداشتند و این قانون اساسی برای کسب موافقه جوامع متکثر عراقی به فراندوم هم گذاشته نشد. از این رو شیعیان و کردها در طراحی و تصویب قانون اساسی هیچ نقشی نداشتند، در حالی که اهل سنت از طریق تسلط بر قوه مقننه و پادشاه، در روند تدوین و تصویب آن شرکت داشتند.

شیعیان نتوانستند در اداره قدرت ملی در بغداد نقش سیاسی قابل ذکری بازی کنند و به خاطر کاهش فشار این انزوا و به حاشیه‌رانده شدن، رهبران دینی شیعه، در اواخر دهه قرن گذشته به مقامات بریتانیایی پیشنهاد کردند که مناطق خودمختار ویژه شیعیان در جنوب ایجاد گردد تا آنان حداقل در سطح محلی حاکم بر سرنوشت خویش باشند و همچنین برخی دیگر درخواست کردند که مناطق شیعه، به جای حکومت مرکزی و حاکمیت اهل سنت، به صورت مستقیم از طرف خود بریتانیایی‌ها اداره شود (نقاش، ۱۹۹۶: ۲۱۶)، ولی این درخواست‌ها نیز بر باد رفته و مورد توجه واقع نشدند.

مطالبات شیعیان در آغاز تأسیس دولت عراق مبنی بر مشارکت در حکومت، تنها به علت رقابت و کشمکش تاریخی بین سنی و شیعه نبود، بلکه شیعیان پس از یک تاریخ طولانی دوربودن از حکومت، می‌خواستند در شکل‌دهی هویت ملی و خلق فرهنگ ملی عراقی که فرهنگ و نمادهای شیعه را نیز در همه زمینه‌های دینی، حقوقی، آموزشی و تاریخی به رسمیت بشناسد، سهم بگیرند، ولی رد درخواست به رسمیت شناختن فرهنگ و ارزش‌های شیعی از سوی مقامات مرکزی در بغداد، از آغاز منجر شد به اینکه هویت ملی عراق، ماهیت تک‌بعدی سنی-قومی پیدا کند که خود مانع ایجاد هویت ملی عراقی فراگیر گردید و در پیدایش فرهنگ‌ها و هویت‌های فرعی شیعی و کردی متضاد با فرهنگ ملی حاکم، کمک کرد.

به حاشیه‌راندن شیعیان و با سرعت بیشتر در دوره جمهوری و مخصوصاً بعد از تسلط ناسیونالیست‌های بعثی بر زمام حکومت در عراق ادامه یافت و جامعه شیعی همچنان در خارج از منظومه حکومت و قدرت در عراق باقی ماند تا اینکه رژیم بعث در ۹ اپریل ۲۰۰۳ سرنگون شد.

قسمت دوم - سنیان

آمار دقیق و موثق از تعداد و درصد عرب سنی در عراق در دسترس نیست، زیرا در سرشماری‌های رسمی مخصوصاً آن سرشماری‌هایی که در دوره جمهوری (۲۰۰۳-۱۹۵۸) انجام شد، در تلاش بودند که تعلقات مذهبی ساکنان عرب را پنهان کنند با این استدلال که طبقه‌بندی جمعیت تنها بر مبنای قومی (عرب و کرد) صورت می‌گیرد، اما هدف اصلی در

پشت این اقدامات، مخفی کردن درصد سنیان عرب بود، چون آنان در مقایسه با شیعیان اقلیت را تشکیل می‌دادند.

سنیان عرب در عراق باینکه اقلیت بودند، اما تا قبل از تأسیس دولت جدید عراق، زمام حکومت در عراق را در اختیار داشتند. دولت عثمانی که پیرو مذهب سنی بود، عرب‌های سنی را مورد تشویق قرار می‌داد و از این رو در زمان حکومت عثمانی، بسیاری از نخبگان سیاسی در عراق از عرب‌های سنی بودند و بعد از آمدن انگلیس‌ها نقش و مشارکت سنیان گسترده‌تر شد زیرا حاکمان واقعی عراق شدند (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۱۰۹).

پیش از سقوط دولت عثمانی و اشغال عراق توسط بریتانیایی‌ها، جنبش ناسیونالیسم عربی و رهبران انقلاب عربی در جزیرهٔ العرب با یک پیمان بسیار مستحکم با انگلیس ارتباط داشت و پس از اشغال عراق، نخبگان سیاسی و نظامی سنیان عراق در ساختن دولت نوپای عراق با انگلیس همکاری کردند (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۱۱۰-۱۰۹). چنان‌که آوردن یک پادشاه عرب سنی از حجاز و دوام پیمان سنی-انگلیسی از عواملی بود که تسلط سنیان بر زمام حکومت در عراق در دوره سلطنتی و جمهوری (۲۰۰۳-۱۹۵۸) را مستحکم ساخت. عوامل جغرافیایی (حضور اهل سنت در بغداد و در مرکز عراق) و فرهنگی (آشنا شدن نخبگان نظامی و سیاسی سنیان با فرهنگ سکولاریسم-ناسیونالیسم) نیز در استحکام پیمان سنی-بریتانیایی نقش روشنی بازی کرد.

نخبگان سیاسی حاکم در عراق تلاش کردند که هژمونی سیاسی خود را از طریق تسلط بر نهادهای مختلف دولت و مخصوصاً ارتش و نظام آموزشی حفظ کنند (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۱۵۲). بدین ترتیب اندیشه سکولاریسم و طرز معینی از ناسیونالیسم عربی که شعار وحدت ملی با سایر کشورهای عربی را سر می‌داد، در تضاد با آرمان‌های فرهنگی شیعیان و آرمان‌های قومی کرد، مورد تشویق و حمایت قرار گرفت.

طرح فرهنگی نخبگان سیاسی حاکم، در زمینه دولت‌سازی در عراق مبتنی بر این بود که یک نظام آموزشی ناسیونالیستی متمرکز را بنیان بگذارند که از خلال آن بتوانند طراز خاصی از فرهنگ ناسیونالیسم عربی را بسازند و بر همه تحمیل کنند و از این طریق به انسجام بیشتر بین جوامع مختلف عراقی کمک کنند. این طرح با آمدن شخصیت معروف ناسیونالیست سوری ساطع الحصری آغاز شد. او به تأسیس نظام آموزشی‌ای که نسل‌های

جدید را با مفاهیم ناسیونالیسم عربی به مفهوم موسع آن یعنی پان‌عربیسم (Pan-Arabism) به معنای تعلق به وطن بزرگ عربی، آشنا کند آغاز کرد. او بر این تصور بود که این روش فرهنگ‌سازی می‌تواند در ایجاد پایه‌های مستحکم وحدت ملت عرب کمک کند. حصری در مورد ملت‌سازی تحت تأثیر مکتب آلمانی و فرانسوی بود که زبان و فرهنگ را از مهم‌ترین پایه‌های ملت‌سازی می‌داند (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۱۵۸-۱۵۲). این سیاست فرهنگی و آموزشی تک‌بعدی نخبگان حاکم، از سوی شیعیان و کردها با مخالفت دوامدار مواجه گردید.

بااینکه سنیان عرب در حفاظت از موقعیت سیاسی برتر خود در طول دوره ۱۹۲۱ تا ۲۰۰۳ موفق شدند و تسلط کامل خود بر همه جنبه‌های حکومت در عراق را حفظ کردند، ولی این تسلط بدون خسارت‌های بزرگ هم نبود، زیرا عراق را به جنگ‌های داخلی و خارجی، نسل‌کشی، طرد، استبداد، گورهای دسته‌جمعی و به‌حاشیه‌راندن شیعیان و کردها از دولت‌سازی و هویت ملی عراق کشاند.

تسلط بر نهاد ارتش و استفاده از آن به‌عنوان یک دیگ جوشان برای ذوب‌ساختن انقسامات اجتماعی و هویت‌سازی ملی برای عراق، از سیاست‌های دیگری بود که رهبران نخبه حاکم در عراق از زمان تأسیس دولت عراق در پیش گرفتند. شیعیان - و کردها کمتر- از آغاز تلاش‌های دولت برای تصویب قانون سربازی اجباری به مخالفت برخاستند و این اقدام را تلاشی برای تضعیف جایگاه اجتماعی خود دانستند. بریتانیایی‌ها در مورد سربازگیری اجباری در ابتدا در کنار شیعیان ایستادند، ولی اصرار نخبگان سیاسی سنیان بر این امر و دست‌برداشتن بریتانیایی‌ها از حمایت شیعیان، منجر شد به اینکه پس از نزدیک به ۱۰ سال اختلاف، قانون سربازی اجباری در سال ۱۹۴۳ تصویب شود (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۱۰۰).

طرح ناسیونالیستی وحدت‌گرایانه نخبگان ناسیونالیست و بعثی نه تنها در تحقق وحدت عربی و ساختن ملت واحد عربی شکست خورد، بلکه در حفاظت از وحدت مردم عراق و تکوین هویت ملی واحد که همه ملیت‌ها و مذاهب متکثر عراقی را شامل گردد نیز ناکام ماند، زیرا تعلقات و وفاداری‌های سیاسی و اجتماعی در عراق این دوره، شکاف برداشت و مسئله هویت ملی عراقی جامع در محل بحث و تردید و بازنگری خاص از سوی دو جامعه شیعی و کردی قرار گرفت، زیرا آنان خواستار بازنگری در طراحی هویت ملی عراقی شدند، نه بر اساس فرهنگ ناسیونالیسم عربی و وحدت با کشورهای عربی دیگر بلکه مبتنی بر فرهنگ و میراث همه عناصر و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده مردم عراق.

قسمت سوم - کردها

در مورد جمعیت و درصد کردها در عراق نیز مانند دو گروه دیگر (شیعه و سنی) آمار دقیق وجود ندارد، زیرا حکومت‌های عراق و مخصوصاً بعد از دوره سلطنت (۲۰۰۳-۱۹۵۸) تا حد امکان کوشش کردند که جمعیت کردها در عراق را کم نشان دهند و چنین وانمود کنند که عراق یک کشور دارای قومیت عربی مسلط و شبه‌متجانس و یکپارچه است.

درصد کردها در سرشماری سال ۱۹۴۷ نزدیک به ۱۹٪ کل جمعیت بود و در سرشماری ۱۹۵۷ این درصد به ۱۶٫۷٪ کاهش یافت. اما در دو سرشماری ۱۹۶۵ و ۱۹۷۷ درصد کردها به ترتیب ۱۴٫۱٪ و ۱۳٫۹۵٪ بود (اسماعیل، ۱۹۹۳: ۲۰). اما در سرشماری سال ۱۹۸۷، به ۱۶٫۵٪ کل جمعیت عراق افزایش یافت (الطائی، ۱۹۹۷: ۱۰۸). ولی با عدم وجود سرشماری‌های دقیق و موثق، یکی از پژوهشگران، حنا بطاطو، معتقد است که درصد کردها در عراق بیش از ۲۰٪ جمعیت عراق است (بطاطو، ۱۹۹۰: ۵۹).

کردها تا نیمه‌های قرن ۱۹ تحت اداره غیرمستقیم عثمانی‌ها از یک نوع شبه‌خودمختاری برخوردار بودند و سلیمانیه تا سال ۱۸۵۱ پایتخت امارت کردی بابانی بود که ولایت سلیمانیه کنونی و بخش‌هایی از ولایت کرکوک را شامل می‌گردید (لونکرک، ۱۹۶۸: ۳۴۵). همچنین امارت سورانی که شامل بخش‌هایی از دو ولایت اربیل و دهوک بود و پایتخت آن رواندوز بود، تا سال ۱۸۳۶ از خودمختاری و نظام غیرمتمرکز برخوردار بود (سون، ۱۹۷۱: ۱۴۹). بعد از آن تاریخ و تا پایان حکومت عثمانی، کردها در ضمن اداره ولایت موصل عثمانی، در قالب آنچه بعدها عراق نامیده شد شامل گردید.

کردها بعد از پایان جنگ جهانی اول به‌صورت مستقیم تابع سلطه دولت عراق نشدند، بلکه پیوستن کردستان به عراق وابسته به چند موضوع دیگر باقی ماند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت بود از: مشکل ولایت موصل بین بریتانیا و دولت عثمانی و تردید بریتانیایی‌ها در الحاق قطعی کردستان جنوبی به عراق به جهت تمایلات استقلال‌طلبانه کردها و رد حاکمیت بریتانیا از سوی آنان. این امر در قطع‌نامه کنفرانس قاهره در سال ۱۹۲۱ با ابقای کردستان در خارج از دولت عراق تا زمانی که بریتانیا سرنوشت نهایی آن را تعیین کند، بازتاب یافت (اسسرد، ۲۰۰۹: ۱۱).

کردها با کمک بریتانیایی‌ها حکومت مستقلی را تشکیل دادند که بریتانیایی‌ها آن را به رسمیت شناختند. این به رسمیت شناختن در اعلامیه عراقی-بریتانیایی در سال ۱۹۲۲ آشکار گردید. در این اعلامیه تصریح شده بود که طرفین حقوق کردها و حکومت کردی را در داخل مرزهای عراق به رسمیت می‌شناسد. این اعلامیه تنها به رسمیت شناختن حقوق کردها اکتفا نکرده بود بلکه تعیین ماهیت روابط بین حکومت کرد و حکومت بغداد را به توافق آینده بین دو طرف موکول کرده بود (اسسرد، ۲۰۰۴: ۱۱۷).

تا آن زمان مناطق کردی در عراق نه تابع رسمی دولت عراق بودند و نه تابع بریتانیا و مسئله ولایت موصل مانع اصلی بود و بعد از قطع‌نامه جامعه ملل در مورد ضمیمه‌سازی ولایت موصل به دولت عراق در سال ۱۹۲۵، کردستان و ساکنان کرد آن تحت اداره حکومت عراقی-بریتانیایی قرار گرفتند.

بریتانیا در ماده ۱۶ سند قیمومت که به تاریخ ۹ جنوری ۱۹۲۰ به جامعه ملل ارائه شد، به امکان تأسیس حکومت مستقل در بخش‌های کردنشین اشاره کرده بود (فوستر، ۱۹۳۸: ۱۶۳). ولی با مرور زمان و بعد از فیصله‌شدن مسئله موصل، وعده‌های بریتانیا به کردها در مورد اعطای خودمختاری مستقل در داخل مرزهای دولت عراق از بین رفت.

بریتانیا تصور می‌کرد که حکومت بر عراق بدون کمک هم‌پیمانان عرب سنی امکان ندارد، ولی به جهت درصد کم عرب سنی در مقایسه با عرب شیعه (۱ در مقابل ۳) بریتانیا ترجیح داد که کردهای دارای اکثریت سنی‌مذهب را ضمیمه دولت جدید کند تا تعداد سنیان در عراق در حد قابل قبول بالا برود، بدون اینکه به تفاوت قومی بین کرد و عرب و ضرورت رعایت آن از نگاه سیاسی و قانون اساسی توجه کند.

فاصله و جدایی کرد به‌عنوان یک ملیت متفاوت با عرب با پیدایش و گسترش اندیشه ناسیونالیستی عربی در نزد نخبگان سیاسی حاکم در عهد سلطنت و تلاش آنان برای محو هویت کردی و عربی‌سازی مناطق کردها ازدیاد یافت ولی شدت این مشکلات با برپایی نظام جمهوری و مخصوصاً بعد از به قدرت رسیدن ناسیونالیست‌های عرب در سال ۱۹۶۳ و بعثی‌ها در سال ۱۹۶۸ بیشتر شد. در این مرحله تاریخی، عربی‌سازی مناطق وسیعی از کردستان و کوچ‌دادن ساکنان کرد به اجرا درآمد و در پی انقلاب کردها بر ضد رژیم بعثی،

جامعه کرد در عراق با نسل‌کشی و کوچ اجباری و تخریب روستاها و حملات شیمیایی مواجه گردید (Human Rights Watch, 1993: 90-100).

تعامل نخبگان سیاسی در بغداد با مشکل کردها از عواملی بود که سست شدن دولت و حرکت آن به سوی سراسیمگی سقوط را سرعت بخشید. نظام سیاسی در عراق مخصوصاً بعد از سرنگونی حکومت سلطنتی در جذب و ادغام جوامع کردی و شیعی و مشارکت‌دادن آنان در قدرت سیاسی ناکام بود و بلکه برعکس، این سیاست‌ها اکثریت جامعه عراقی یعنی شیعه و کرد را به خارج از طرح دولت‌سازی و نهادسازی عراق طرد کرد، زیرا قدرت سیاسی بیش از هر زمان دیگر در اختیار اقلیتی قرار گرفته بود که از ۲۰٪ کل جمعیت بیشتر نبود و در عین حال یک رژیم استبدادی بود حتی نسبت به عرب‌های سنی.

مطلب دوم- تکثر اجتماعی در قوانین اساسی گذشته عراق

قبلاً اشاره کردیم که ساختار سیاسی و قانون اساسی از آغاز تأسیس دولت عراق بر اساس جانبداری از عرب‌های سنی و به ضرر عرب‌های شیعه و کردها ایجاد شد. علاوه بر آن همه قوانین اساسی عراق از زمان تصویب اولین قانون اساسی در سال ۱۹۲۵ و تا قانون اساسی موقت سال ۱۹۷۰، تکثر اجتماعی و ابعاد سیاسی، زبانی، فرهنگی، اداری و سیاسی آن را به رسمیت نشناخته‌اند. این قوانین اساسی را به صورت مختصر مورد مطالعه قرار می‌دهیم و موضع آن‌ها را در قبال تکثر اجتماعی در عراق بیان می‌کنیم.

قسمت اول- قانون اساسی ۱۹۲۵ و مسئله تکثر اجتماعی

قانون اساسی سال ۱۹۲۵ توسط کمیته‌ای از نخبگان حقوق‌دان بریتانیایی تحت تأثیر قوانین اساسی نیوزیلند، استرالیا و ترکیه، وضع گردید (المفرجی و دیگران، ۲۰۰۷: ۳۰۷) و توسط یک کمیته عراقی که پادشاه آن را ایجاد کرده بود مورد بررسی قرار گرفت. اعضای هر دو کمیته صلاحیت قوه مؤسس را که برای تدوین قانون اساسی ضروری است، نداشتند. علاوه بر آن همه‌پرسی هم برای تأیید آن برگزار نشد تا رأی همه اجزا و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده ملت درباره آن گرفته شود (عمر، ۲۰۰۵: ۱۲۵).

این قانون اساسی در هیچ یک از ۱۲۵ ماده خود از اجزا و مؤلفه‌های مختلف تشکیل‌دهنده ملت عراق یاد نکرده است. باینکه عراق از نگاه ملیت‌ها و مذاهب، یک کشور

متکثر است ولی قانون اساسی ۱۹۲۵ این حقیقت را تقریباً به صورت کامل نادیده گرفت، زیرا باینکه به حقوق اقلیت‌های دینی اشاره کرده است، به اقلیت‌های ملی که بیش از یک‌چهارم نفوس است اشاره‌ای نکرده است (یاقو، ۲۰۰۴: ۲۷۱). ماده ۶ این قانون تصریح کرده است که عراقی‌ها با همه تفاوت‌های زبانی، ملیتی و دینی در برابر قانون مساوی هستند. این ماده هرچند یک نوع اعتراف ضمنی به حضور تکثر قومی و دینی را در عراق در بر دارد، ولی به هیچ صورت، هیچ‌گونه اعترافی به حقوق فرهنگی، سیاسی و اداری این ملیت‌ها و ادیان به‌عنوان گروه‌های اجتماعی بر آن مترتب نشده است، بلکه به‌عنوان یک اصل عمومی، تنها مساوات افراد در برابر قانون مطرح شده است، نه به‌عنوان اعضای جوامع متکثر دارای حقوق فرهنگی و سیاسی که باید به رسمیت شناخته شود.

ماده ۱۶ این قانون به فرق دینی حق داده است که برای آموزش فرزندان خود مکتب‌هایی خاص با زبان خود تأسیس کنند و همچنین این ماده به آنان اجازه داده است که در مکاتب خصوصی با زبان مادری خود درس بخوانند، مشروط بر اینکه با شیوه‌های رسمی دولت انسجام داشته باشد، ولی آموزش با زبان مادری تنها در مکاتب خصوصی فرصت را برای فرستادن فرزندان به مکاتب خصوصی بسیار محدود می‌گرداند، زیرا مکاتب خصوصی مانند مکاتب دولتی رایگان نمی‌باشند و از همین جهت همه مردم به آن دسترسی ندارند و ثانیاً زبان رسمی در عراق زبان عربی است و از این جهت دانش‌آموختگان این مکاتب در آینده نمی‌توانند در وظایف عمومی شامل شوند و از این رو می‌توان گفت که فایده مورد انتظار از این ماده قانون اساسی بسیار زیاد محدود بوده است.

این قانون اساسی زبان عربی را تنها زبان رسمی در دولت قرار داده است مگر در مواردی که در قانون خاص بیان شده باشد (قانون اساسی ۱۹۲۵: ماده ۱۶). قراردادن زبان عربی به‌عنوان تنها زبان رسمی در عموم عراق و در مناطق کردنشین، ترکمن‌نشین و آشوری‌نشین، از ارزش این زبان‌ها کاسته و آن‌ها را در رتبه پایین‌تر از عربی قرار می‌دهد. پس در حقیقت زبان‌های بیشتر از ۲۵٪ مردم عراق یعنی کردها، ترکمن‌ها و آشوری‌ها به رسمیت شناخته نشده است، چنان‌که رسمی‌ساختن این زبان‌ها و ربط‌دادن آن به قانونی که دولت باید تصویب کند و در خود قانون اساسی حکمی در مورد آن بیان نشده باشد، از میزان حمایت قانونی از این زبان‌ها نیز می‌کاهد و به همین جهت این قانون در سال ۱۹۳۱ به نام قانون زبان‌های محلی شماره ۷۴ بعد از سپری شدن بیش از شش سال از تصویب قانون اساسی

۱۹۲۵، به تصویب رسید که در جای خود زمینه‌های استفاده از این زبان‌ها را بسیار محدود ساخته بود (جریده الوقائع العراقية، ۱۹۳۱).

سیاستی که در قانون اساسی ۱۹۲۵ دنبال می‌شد شامل حمایت حقوقی و قانون اساسی از جوامع دینی غیراسلامی و به‌ویژه فرق مسیحی و یهودی بود. ماده ۳۷ قانون اساسی تصریح کرده بود که باید نمایندگی اقلیت‌های غیراسلامی در مجلس نمایندگان و سنا تأمین گردد و همچنین در ماده ۷۵ تصریح کرده بود که محاکم دینی خاص به نام شوراهای روحانی برای این فرقه‌ها ایجاد شود که وظیفه آن‌ها رسیدگی به امور ازدواج، مهر، تفریق و نفقه بود (قانون اساسی ۱۹۲۵: ماده ۷۹، فقره ۱)، در حالی که قانون اساسی برای شیعیان، محاکم شرعی خاصی را در نظر نگرفته بود. شیعیان و رهبران آنان از دولت می‌خواستند که محاکم شیعی خاص و همچنین مدیریت جداگانه برای اوقاف شیعه ایجاد شود تا دلیلی باشد بر اینکه دولت مذهب تشیع را به رسمیت می‌شناسد، اما مقامات مرکزی همواره این مطالبات را رد کردند (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۹۳).

توجه به این فرقه‌ها و بی‌توجهی به فرق دیگر بدین دلیل بود که آنان (مسیحیان و یهودیان) اقلیت کوچکی از مردم را تشکیل می‌دادند و به رسمیت شناختن آنان هیچ خطری بر ماهیت متمرکز مسلط دولت نداشت و همچنین حضور دولت انگلیس نیز در جلب توجه به این اقلیت‌های دینی نقش خود را داشت، چون این فرقه‌ها از نگاه فرهنگی به کشورهای غربی نزدیک بودند. این سیاست در آن زمان در قانون اساسی سال ۱۹۲۴ ترکیه که اقلیت‌های دینی را به رسمیت می‌شناخت و نه اقلیت‌های قومی را نیز دنبال می‌شد (جبریل، بی‌تا: ۴۸).

به‌طور خلاصه باید گفت قانون اساسی ۱۹۲۵ عراق با اینکه بر سیستم دموکراتیک پارلمانی تأکید داشت، ولی قانون انتخابات به‌گونه‌ای طراحی شده بود که به اکثریت شیعی - کردی در پارلمان اجازه نمی‌داد که به نفع جوامع خاص خود قوانینی را تصویب کنند و صلاحیت‌های مهمی که به قوه مجریه و مخصوصاً به پادشاه داده شده بود، نقش تعیین‌کننده در تصویب قوانین انتخاباتی‌ای داشت که نمایندگی گسترده برای شیعیان و کردها را متناسب با درصد جمعیت آنان مانع می‌شد (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۹۴). بدین ترتیب پادشاه، برخلاف اراده بریتانیایی‌ها که شخصی را از خارج عراق آوردند تا بی‌طرف بوده و به ملیت‌ها و مذاهب مختلف عراق وابستگی نداشته باشد، نتوانست به نماد ملی فراگیر برای همه

مؤلفه‌های متکثر تشکیل‌دهنده عراق تبدیل شود، آنچنان‌که پادشاهان در برخی از جوامع متکثر دیگر مانند بلژیک این نقش را بازی کرده‌اند.

در سطح اداری، نظام متمرکز اداری و پیوند دادن همه واحدهای اداری به مرکز، دو محور اساسی سیاست حاکم در مدیریت مناطق اداری بود. این سیاست از تشکیل ادارات خودمختار برای جوامع عراقی مانع می‌شد زیرا تعیین مناطق اداری، نام‌گذاری‌ها، چگونگی تأسیس و صلاحیت‌ها، همگی به شکل متمرکز به دولت و قانونی که دولت در این مورد تصویب می‌کرد پیوند داده شده بود (قانون اساسی ۱۹۲۵: ماده ۱۰۹). همچنین عناصر و مؤلفه‌های اصلی تشکیل‌دهنده عراق و مخصوصاً شیعیان و کردها هیچ نوع حقوق و تضمین‌های قانون اساسی در حمایت از زبان یا فرهنگ ویژه خود را نداشتند زیرا سیاست آموزشی به طور کامل در انحصار قدرت مرکزی در بغداد قرار داشت.

قسمت دوم - تکثر اجتماعی در قانون اساسی موقت ۱۹۵۸

قانون اساسی ۱۹۵۸ خیلی مختصر بود زیرا تنها ۳۰ ماده داشت ولی در عین حال برخی از مواد آن در رابطه با جایگاه جوامع متکثر عراقی در قانون اساسی از اهمیت خاصی برخوردار بود.

ماده دوم این قانون تصریح داشت بر اینکه عراق بخشی از امت عربی است. درج این ماده در قانون اساسی به مثابه پیروزی اندیشه ناسیونالیسم عربی بود که عرب‌های سنی از زمان تأسیس دولت عراق مدافع آن بودند. با اینکه قانون اساسی سال ۱۹۲۵ شامل بر این حکم بود که زبان عربی تنها زبان رسمی در عراق است، ولی هرگز اشاره‌ای به این نداشت که خود دولت بخشی از امت عربی است، اما قانون اساسی ۱۹۵۸ به صورت قطعی در مورد وابستگی ملی عراق فیصله کرد، نه به عنوان اینکه عراق دارای هویت عراقی متمایز است بلکه به عنوان اینکه بخشی از امت عربی است و این بدان معنا بود که همه عراق به شمول کردها، عرب‌ها و ترکمن‌ها همگی بخشی از امت عربی هستند و همه این ملیت‌های غیرعرب باید در امت عربی ادغام شوند.

اکثریت شیعیان نیز از این وابستگی و ادغام به جهان عرب احساس راحتی نمی‌کردند زیرا امت عربی به معنای موسع آن دارای اکثریت سنی است و حضور شیعه در داخل این

ملت، آنان را به اقلیت کوچک تبدیل می‌کرد. از این رو شیعیان تلاش داشتند که بر هویت ملی عراق تأکید کنند (لوکتیز، ۲۰۰۴: ۹۲).

اما ماده سوم قانون اساسی اولین اعتراف قانون اساسی به حضور کردها در عراق بود و اینکه آنان در این وطن شریک هستند. قانون اساسی به ضرورت به رسمیت شناختن حقوق قومی آنان در قالب عراق واحد و یکپارچه اشاره داشت. اما تناقض واضح بین این ماده و ماده دوم قانون اساسی که عراق را بخشی از امت عرب می‌دانست، از اهمیت این ماده کاسته بود، زیرا مشخص نکردن سازوکار حقوق قومی کردها در قانون اساسی، این ماده را در معرض تفسیرهای گوناگون و سؤالات زیادی قرار داد به گونه‌ای که این ماده صرفاً یک نوع اعتراف قانون اساسی به حضور کردها در عراق بود اما از هر نوع محتوای قانونی و عملی تهی بود.

به تاسی از قانون اساسی ۱۹۲۵ در این قانون هم بر مساوات افراد در برابر قانون صرف نظر از قومیت، دین و زبان (قانون اساسی موقت ۱۹۵۸: ماده ۹) و آزادی در انجام مراسم دینی (قانون اساسی موقت ۱۹۵۸: ماده ۱۲) تأکید شده بود. همچنین در این قانون اساسی دادگاه‌های دینی لغو گردید و به حق فرقه‌ها در ایجاد مکاتب ویژه پرداخته نشد.

از سوی دیگر برعکس قانون اساسی ۱۹۲۵ این قانون اساسی، از رسمی بودن زبان عربی در عراق، یادی نکرد و این به مثابه پیروزی زبان‌های غیرعربی بود که در قانون اساسی قبلی، مقید به متن قانون اساسی یعنی رسمیت تنها زبان عربی بودند، ولی باینکه از رسمی بودن زبان عربی یاد نشده بود، ولی قانون اساسی به مسئله زبان‌های رسمی دیگر هم نپرداخته بود که این خود به معنای ابقای حالت گذشته بود که عربی تنها زبان رسمی بود.

این قانون اساسی پارلمان موجود در دوره پادشاهی را لغو کرد و قانون‌گذاری را در حیطه صلاحیت‌های شورای وزیران قرار داد (قانون اساسی موقت ۱۹۵۸: ماده ۲۱) و تصریح کرد بر اینکه قوانین بعد از توشیح رئیس شورای وزیران، نافذ می‌گردد و همچنین نمایندگی اقلیت‌های غیرمسلمان که در قوانین قبلی رایج بود نیز لغو گردید و تسلط قوه مجریه بر همه جنبه‌های حکومت و بدون موجودیت قوه مقننه نماینده مردم و پیوند یافتن قوه مجریه به فرماندهان ارتش با اکثریت سنی، نقش فرماندهان ارتش در اداره کشور را بالا برد.

قسمت سوم - قانون اساسی موقت سال ۱۹۶۴ و تنظیم تکثر اجتماعی

قانون اساسی موقت سال ۱۹۶۴ که بعد از کودتای ناسیونالیست‌ها بر رژیم عبدالکریم قاسم، نافذ شد، بازتابی از اندیشه افراطی ناسیونالیستی وحدت‌گرایانه عربی بود. این قانون اساسی در مقدمه خود اعلام داشت که دولت با روح عربیت و اسلامیت، به تربیت نسل‌ها می‌پردازد، بدون اینکه به حضور ملیت‌های غیرعرب و ادیان دیگر غیراسلامی توجه کند و بدون اینکه مفهوم اسلامی آن اصول را مشخص کند که بر اساس مذهب سنی است یا شیعی.

در ماده اول این قانون اساسی آمده است که عراق اصول سیاسی خود را از اسلام و عربیت الهام می‌گیرد و برای برقراری وحدت عربی فراگیر تلاش می‌کند. همچنین این قانون اساسی تنها بر عربی بودن عراق اکتفا نکرد، بلکه استراتژی اتحاد فراگیر عربی مخصوصاً اتحاد با جمهوری متحد عربی را مطرح کرد (قانون اساسی موقت ۱۹۶۴: ماده ۱، فقره ۲).

همچنین اعلام داشت که اسلام دین رسمی دولت و زبان عربی زبان رسمی است (قانون اساسی موقت ۱۹۶۴: ماده ۳) و به زبان‌های دیگر و یا تنظیم آن‌ها در قانون چنان‌که در قانون اساسی سال ۱۹۲۵ آمده بود، اشاره‌ای نداشت.

همچنین این قانون به حقوق قومی مردم کرد نیز نپرداخت مگر بعد از تعدیل دوم در ماه سپتامبر ۱۹۶۵. در این تعدیل آمده بود که قانون اساسی حقوق کردها را در ضمن مردم عراق به رسمیت می‌شناسد بدون اینکه ماهیت آن حقوق را بیان کند (قانون اساسی موقت ۱۹۶۴: ماده ۱۹). چنین پیدا است که این تعدیل بعد از مذاکراتی انجام شد که بین حکومت عراق و رهبران انقلاب کردها صورت گرفت و ناشی از باور نویسندگان قانون اساسی به حقوق قومی کردها نبود.

به‌طور کلی قانون اساسی ۱۹۶۴ حضور اقلیت‌های قومی و دینی را به رسمیت نمی‌شناخت به‌گونه‌ای که آنان نمایندگی سیاسی در پارلمان داشته باشند مانند آنچه در قانون اساسی ۱۹۲۵ وجود داشت. همچنین این قانون به حقوق ملیت‌ها و اقلیت‌های قومی دیگر در مورد استفاده از زبان قومی خود در آموزش یا رسانه، نیز نپرداخت، زیرا بسیاری از احکام آن، ریشه در هژمونی اندیشه ناسیونالیسم عربی و اتحاد فراگیر عربی با کشورهای عربی دیگر داشت (قانون اساسی ۱۹۶۴: مواد ۱، ۲ و ۴۳).

قسمت چهارم - تکثر اجتماعی در قانون اساسی موقت سال ۱۹۷۰

قانون اساسی ۱۹۷۰ پس از دو سال از کودتای بعثی‌ها تصویب شد.* این قانون اساسی مجموعه‌ای از مواد جدید و ویژه به رسمیت شناختن زبان‌های دیگر و تضمین حقوق فرهنگی آنان را شامل می‌شد ولی بسیاری از مواد آن تنها جنبه صوری و شکلی داشت.

بر اساس قوانین اساسی عصر جمهوری در چندین ماده تأکید شده است بر اینکه عراق جمهوری سوسیالیستی دموکراتیک است که برای وحدت عربی تلاش می‌کند و عراق بخشی از امت عربی است (قانون اساسی ۱۹۷۰: مواد ۱ و ۵، فقره الف). و بدین ترتیب قانون اساسی هژمونی ناسیونالیسم عربی را بر ملیت‌های دیگر تکرار کرده و بلکه ملیت‌های دیگر را بخشی از امت عربی قرار داده است.

فقره (الف) ماده ۵ با به رسمیت شناختن تکثر قومی در عراق، گفته است که مردم عراق از «دو ملیت اصلی» یعنی ملیت عرب و ملیت کرد تشکیل یافته است و همچنین در همین فقره اقلیت‌های دیگر نیز به رسمیت شناخته شده و حقوق مشروع آنان تضمین شده است.

این قانون اساسی نه تنها یک ملیت اصلی دیگر در عراق را در کنار ملیت عرب به رسمیت شناخته است بلکه بالاتر از آن زبان کردی را نیز در مناطق کردنشین رسمی شمرده است (قانون اساسی ۱۹۷۰: ماده ۷، فقره ب). بدین ترتیب برای اولین بار در عراق تکثر زبانی در قلمرو محلی مناطق کردنشین به رسمیت شناخته شده است.

علاوه بر به رسمیت شناختن تکثر قومی و زبانی در قانون اساسی، به استناد تعدیل قانون اساسی در سال ۱۹۷۴ به کردها مطابق به آنچه قانون تعیین می‌کند، خودمختاری داده شده است (قانون اساسی موقت ۱۹۷۰: ماده ۸، فقره ج). ولی علی‌رغم تصریح قانون اساسی بر خودمختاری در مناطق کردنشین که از نگاه نظری، نوعی از تعدد و تکثر در سطوح حکومت

* ما در اینجا قانون اساسی موقت مصوب سپتامبر ۱۹۶۸ را مورد بحث قرار ندادیم زیرا این قانون اساسی اولاً در مورد مسأله مورد بحث ما هیچ نوع نوآوری نداشت و احکام قوانین اساسی قبلی مخصوصاً قانون اساسی ۱۹۶۴ را تکرار کرده بود و ثانیاً آن قانون اساسی تنها در یک مدت کوتاه کمتر از دو سال نافذ بود.

شمرده می‌شود، در عمل فاقد هر نوع دلالتی بر اداره خودمختار و اعمال آزادی و تکثر قومی در سطح محلی بود.

روشن است که خودمختاری برای حل مشکل تکثر قومی، دینی یا مذهبی در حالت فقدان تجانس ملی در جوامع متکثر و یک قالب اداری منطقه‌ای در ضمن حدود و شرایط قانونی و سیاسی دولت است. از مهم‌ترین عناصر خودگردانی ارتباط یک گروه قومی، دینی، زبانی یا فرهنگی به جغرافیای معین و استقلال داخلی نهادهای آن با قبول کنترل دولت مرکزی است (مولود، ۲۰۰۳: ۱۸۴).

از سوی دیگر حکومت مرکزی در آن زمان به صورت یک‌جانبه مرزهای منطقه خودمختار را ترسیم کرد، در حالی که مناطق بزرگ کردنشین در خارج آن منطقه باقی مانده بودند مانند کرکوک، خانقین، سنجار، شیخان و مانند آن. همچنین برعکس بسیاری از مناطق خودمختار در ایتالیا، اسپانیا و چین (قانون اساسی ایتالیا ۱۹۴۸: ماده ۱۲۳ و قانون اساسی اسپانیا ۱۹۷۸: ماده ۱۴۷)، این قانون اساسی برای شورای قانون‌گذاری کردستان، صلاحیت تصویب قوانین اساسی منطقه‌ای یا نظام‌های خاص را نداده بود (قانون خودمختاری شماره ۲۳، ۱۹۷۴: ماده ۱۶). همه این معایب منجر شد به اینکه تجربه عراق برای خودمختاری ناکام شود و کردها برای تضمین حقوق سیاسی خود به راه‌حل‌های دیگری مانند فدرالیسم رو بیاورند.

خلاصه اینکه قوانین اساسی عراق از قانون اساسی سال ۱۹۲۵ و تا پایان قانون اساسی موقت سال ۱۹۷۰ بیانگر آمال و آرمان‌های عناصر و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده همه مردم عراق به شمول شیعیان، کردها، ترکمن‌ها و آشوری‌ها نبودند، زیرا تکثر مذهبی، قومی، دینی و زبانی تشکیل‌دهنده ملت عراق مورد تأیید قرار نگرفت و از نگاه قانون اساسی به رسمیت شناخته نشد و بلکه در طول این مدت، هویت جوامع از طریق به رسمیت‌نشاختن آن‌ها و یا صرفاً به رسمیت شناختن صوری و تلاش برای هژمونی فرهنگ قومی عربی و زبان عربی، محو و سرکوب شدند و مدل عراقی دولت-ملت مبتنی بر تحمیل فرهنگ جامعه سیاسی غالب و مسلط بر جوامع دیگر عراقی و خلق هویت ملی عراقی تک‌بعدی و عرب‌محور و به حاشیه‌راندن فرهنگ‌های قومی غیرعرب (کردها، ترکمن‌ها و آشوری‌ها) و غیرسنی (شیعیان) بود.

مبحث دوم- تکرر اجتماعی در قانون اساسی سال ۲۰۰۵ عراق

قانون اساسی ۲۰۰۵ عراق که اکنون نافذ است، بعد از یک دوره بی‌ثباتی عمیق سیاسی و امنیتی که عراق برای مدت نزدیک به نیم قرن شاهد بود، تدوین شد. با اینکه سقوط رژیم بعثی در ۹ اپریل ۲۰۰۳ راه را هموار ساخت برای تدوین اولین قانون اساسی دموکراتیک، کثرت‌گرا و فدرالی که آرمان‌های اکثریت اجزای مختلف تشکیل‌دهنده کشور را انعکاس می‌داد، ولی مطالبات جوامع متکثر قومی و مذهبی عراقی مندرج در قانون اساسی، تنها مولود این زمان و این تاریخ نبود.

به منظور ارائه یک تصویر واضح از چگونگی تنظیم منافع و حقوق جوامع متکثر در قانون اساسی ۲۰۰۵ این مبحث را طی سه مطلب به بحث می‌گیریم.

مطلب اول- روند تدوین قانون اساسی و نظریات جوامع ملی و قومی درباره آن

روند تدوین قانون اساسی دائمی سال ۲۰۰۵ برای عراقی‌ها اعم از نخبگان و توده‌ها یک چیز نو بود، زیرا عراق با اینکه از زمان حکومت عثمانی به صورت پراکنده، حکومت مبتنی بر قانون اساسی داشت و از سال ۱۹۲۵ تا ۱۹۵۸ از قوانین اساسی دائمی برخوردار بود، ولی عراق هیچ‌گاه، هیچ‌نوع مشارکت واقعی نخبگان و توده‌ها در تدوین قانون اساسی را شاهد نبود و در همه قوانین اساسی عراق مخصوصاً آن قوانینی که در دوره حکومت ناسیونالیستی و بعثی تصویب شدند، هیچ نوع مشارکت یا بحث و گفتگوی گسترده نخبگان یا توده‌ها در مورد مواد و موضوعات آن وجود نداشت و به‌طور کلی روند تدوین قوانین اساسی در کشورهای در حال توسعه و در کشورهای عربی، محصول یک تعامل و گفتگوی علنی‌ای که اراده مردم را منعکس کند، نبوده است، بلکه همه آن‌ها در هماهنگی با یک شخصیت سیاسی یا حزب سیاسی معین تدوین شده‌اند (خیرالله، بی‌تا: ۳). قانون اساسی ۲۰۰۵ نخستین قانون اساسی عراقی بود که توسط مجلس مؤسسان منتخب از سوی مردم تدوین می‌شد.

وظیفه قانون اساسی جدید با هر معیاری که سنجیده شود بسیار دشوار بود، زیرا با در نظر گرفتن اینکه تنظیم اداری در عراق مبتنی بر نظام متمرکز و هژمونی پایتخت بر اطراف

بود و با وجود ترس و هراس بین جوامع سه‌گانه بزرگ عراق (کرد و شیعه و سنی)، گذار این کشور از یک دولتی که از نگاه فرهنگ و نهادها شدیداً متمرکز بود و از یک رژیم استبدادی که بر آن یک اقلیت کوچک حاکم بود، به یک کشور دموکراتیک متکثر لیبرال که همه جوامع قومی در حکومت آن مشارکت پیدا کنند، از وظایف و از چالش‌های بسیار بزرگ قانون اساسی بود (الزیدی، ۲۰۰۶: ۱۶۱). به عبارت دیگر قانون اساسی جدید علاوه بر وظیفه کلاسیکی که هر قانون اساسی باید به آن بپردازد، مانند تفکیک و توزیع قوا و تنظیم فعالیت‌ها و انتقال قدرت، یک وظیفه بسیار بزرگ‌تر دیگری نیز داشت و آن عبارت بود از: خلق هویت ملی جدید و یگانه برای مردم و دولت نوپا که بیانگر همه اجزا و مؤلفه‌های قومی و مذهبی تشکیل‌دهنده آن باشد (Chai and Cotell, بی‌تا: ۳) و نه تنها بیانگر ایدئولوژی تحمیل‌شده و به نفع یک گروه یا مجموعه قومی مشخص چنان‌که در قوانین اساسی گذشته چنین بود.

بعد از اشغال عراق، به‌طور فوری و مستقیم به وضع قانون اساسی دائمی پرداخته نشد، زیرا قبل از آن قانون اداره دولت انتقالی عراق وضع شد. در آن زمان ترس‌ها و نگرانی‌هایی وجود داشت از اینکه قانون اساسی از سوی اشخاص غیرعراقی مخصوصاً آمریکایی‌ها نوشته شود و این باعث شد که مرجع اعلا‌ی شیعه آیت‌الله سیستانی در ۳۰ جون ۲۰۰۳ فتوایی صادر کرد که بر تدوین قانون اساسی توسط عراقی‌ها تأکید داشت (گروه بین‌المللی بحران، ۲۰۰۳: ۳). در ۱۴ جولای ۲۰۰۳ شورای حکومت موقت که در ۱۳ جولای تشکیل شده بود، بیانیه‌ای صادر کرد و اعلام داشت که «وظیفه این مجلس منحصر است به وضع پایه‌های نظام دموکراتیک کثرت‌گرای فدرالی که آزادی‌های عمومی و آزادی بیان و حقوق بشر را تضمین کند و به هویت اسلامی اکثریت مردم عراق احترام بگذارد.» این بیانیه به‌مثابه اولین نقشه راه برای شکل و ساختار نظام سیاسی و قانون اساسی در عراق آینده بود (گروه بین‌المللی بحران، ۲۰۰۳: ۵).

از سوی دیگر قوای ائتلاف از طریق کوشش خود برای صدور قطع‌نامه شماره ۱۵۱۱ ملل متحد در نوامبر ۲۰۰۳ حکومت موقت عراق را مجبور ساخت که برای تصویب قانون اساسی و انتخابات عراق باید جدول زمانی مشخصی تعیین کند (گروه بین‌المللی بحران، ۲۰۰۳: ۴). این قطع‌نامه از عواملی بود که حکومت را مجبور کرد که قانون اداره دولت را تصویب کند و جدول زمانی انتخابات آینده را تعیین نماید.

تصویب این قانون در ۸ مارچ سال ۲۰۰۴ تصویب شد و مشتمل بود بر اصول اساسی مانند نظام فدرالی، کثرت‌گرایی و نظام پارلمانی و توافق یا اجماع در تصمیم‌گیری‌ها (گروه بین‌المللی بحران، ۲۰۰۵: ۵). این قانون از یک قاعده اساسی پرده برداشت و آن این بود که بدون توافق جوامع اصلی سه‌گانه عراقی (شیعیان و کردها و سنیان)، هیچ توافقی بر قانون اساسی دائمی صورت نمی‌گیرد. این قاعده در شرط‌گذاشتن موافقه اکثریت رأی‌دهندگان و دوسوم سه ولایت، انعکاس پیدا کرد. این قانون همچنین جدول زمانی تدوین قانون اساسی دائمی را در ماه آگوست ۲۰۰۵ تعیین کرد، بعد از آن که در جنوری ۲۰۰۵ مجلس مؤسسان به همین منظور باید انتخاب می‌شد (قانون اداره دولت انتقالی عراق، ۲۰۰۴: ماده ۶۱).

نوشتن این قانون توسط جمعی از نخبگان حقوقی و قضایی غیرمنتخب آغاز شد (عبدالجبار و آخرون، ۲۰۰۶: ۶۶) و برای بیشتر از یک سال به‌عنوان قانون اساسی موقت دوره انتقالی باقی ماند. با اینکه این قانون اصول و معیارهای اساسی قانون اساسی دائمی را تعیین نکرده بود، چنان‌که در آفریقای جنوبی اتفاق افتاد، ولی بسیاری از اصول اساسی آن بخشی از قانون اساسی دائمی قرار گرفت.

اولین انتخابات عمومی برای انتخاب اعضای مجلس مؤسسان تدوین و تصویب قانون اساسی دائمی در ۳۱ جنوری ۲۰۰۵ برگزار شد. کردها در این انتخابات با (۸۸٪) و شیعیان نیز با (۶۷٪) به‌صورت گسترده شرکت کردند ولی اهل سنت به‌صورت وسیع اشتراک نکردند و درصد اشتراک در مناطق سنی‌نشین متفاوت بود (معهد الدراسات الاستراتیجیه، ۲۰۰۷: ۸۵) ولی حد اوسط اشتراک عمومی آنان ۱۹٪ بود (عبدالجبار و آخرون، ۲۰۰۶: ۶۸). و بدین ترتیب از جامعه عرب‌های سنی عراق در روند وضع و تصویب قانون اساسی به حد کافی نمایندگی صورت نگرفت.

بعد از تشکیل مجلس مؤسسان در پی انتخابات جنوری ۲۰۰۵، این مجلس کمیته قانون اساسی برای تدوین قانون اساسی را تشکیل داد. این کمیته در آغاز مرکب از ۵۵ نفر به ریاست همام حمودی بود ولی به خاطر ضعیف بودن نمایندگی سنیان در مجلس جدید مؤسسان و کمیته تدوین قانون اساسی، آمریکایی‌ها فشار آوردند که شماری از سنیان به‌عنوان اعضای غیرمنتخب در تدوین قانون اساسی اشتراک داده شوند با این هدف که سنیان در روند جدید سیاسی در عراق مشارکت پیدا کنند. بدین ترتیب کمیته توسعه یافت تا ۱۰ نفر دیگر از سنیان به‌عنوان اعضای غیرمنتخب را نیز شامل گردد. بدین ترتیب یک

هیئت بحث و مذاکره قانون اساسی ایجاد شد مرکب از ۲۸ نفر از شیعیان و ۱۵ نفر از کردها و ۵ نفر از اقلیت‌ها و ۸ نفر از گروه سکولارهای میانه‌رو و ۱۵ نفر از سنی‌ها (جریده الصباح، ۳۱ می ۲۰۰۵). و بدین ترتیب سنیان در روند تدوین قانون اساسی وارد ساخته شدند.

دیدگاه‌های جوانب اصلی (کرد و شیعه و سنی) در مورد قانون اساسی و اصول اساسی آن متفاوت بودند. اعضای شیعه بر اصل اکثریت ساده در تصمیم‌گیری‌ها تأکید می‌کردند در مقابل اصل اجماع که در قانون اداره دولت انتقالی عراق آمده بود و همچنین شیعیان به اسلامی‌ساختن جامعه و سیاست در عراق و تصویب قانون احوال شخصیه تمایل داشتند (گروه بین‌المللی بحران، ۲۶ سپتامبر ۲۰۰۵: ۷).

اما اهل سنت در مخالفت با اصل فدرالیسم به‌عنوان اساس ساختار دولت عراق پافشاری می‌کردند و همچنین بر ضرورت تصریح قانون اساسی بر هویت عربی عراق تأکید داشتند و همچنین مخالف تمرکززدایی در اداره امور منابع و ثروت‌های طبیعی دولت و مخالف ریشه‌کن کردن حزب بعث بودند (گروه بین‌المللی بحران، ۲۶ سپتامبر ۲۰۰۵: ۷).

اما دیدگاه کردها بر فدرال‌سازی دولت عراق و اعتبار اصل توافق در تصمیم‌گیری‌ها و نه اکثریت، خلاصه می‌شد. مدل فدرالیسم برای کردها مبتنی بر قاعده قومیت بود در مقابل نظریات برخی از شیعیان و لیبرال‌ها که از فدرالیسم اداری (جغرافیایی) حمایت می‌کردند نه فدرالیسم قومی. همچنین اعضای کرد در مجلس مؤسسان و کمیته تدوین قانون اساسی بر تضمین حقوق لیبرالی و وضع قانون لیبرالی برای احوال شخصیه و اداره غیرمتمرکز منابع طبیعی تأکید داشتند (گروه بین‌المللی بحران، ۲۶ سپتامبر ۲۰۰۵: ۷۶).

شیعیان و کردها از نگاه سیاسی باهم متحد بودند و بیشتر مذاکرات قانون اساسی را به‌صورت اساسی آنان مدیریت می‌کردند و در حقیقت این رهبران شیعه و کردها و نه اعضای کمیته تدوین قانون اساسی و هیئت مذاکره قانون اساسی، بودند که در خارج از جلسات رسمی، مسائل کلیدی مورد توافق یا مورد اختلاف و راه‌های حل آن‌ها را مشخص می‌ساختند (Chai and Cotell, بی‌تا: ۲) و آمریکایی‌ها و انگلیس‌ها برخی از مطالبات سنی‌ها مخصوصاً در مورد هویت عراق و تعلق آن به «جهان عرب و اسلام» را مورد حمایت قرار می‌دادند.

اما روند تدوین قانون اساسی از جنبه‌های زیادی مورد انتقاد قرار گرفت. بیشتر انتقادات پیرامون شتاب کردها و شیعیان در نوشتن قانون اساسی بود، زیرا تمدید مدت مذاکرات قانون اساسی می‌توانست بخش بزرگی از اهل سنت را برای مشارکت گسترده در بحث‌های سیاسی و حقوقی جذب نماید که در نتیجه دیدگاه مشترک و متحد در مورد قانون اساسی بدون دور ماندن گروه قومی معینی، تحقق می‌یافت (Chai and Cotell، بی‌تا: ۳). ولی آنچه انجام پذیرفت، تدوین قانون اساسی به صورت شتاب‌زده بود و بدون اینکه سنیان در طراحی آن مشارکت فعال داشته باشند (کامرون، بی‌تا: ۱۱).

متن پیش‌نویس نهایی قانون اساسی در تاریخ ۲۸ آگوست ۲۰۰۵ به شورای ملی فرستاده شد، بدون اینکه یک اجماع مطلوب مخصوصاً از طرف اهل سنت حاصل گردد (Finder and Fekiiki, 29 August 2005). سرانجام قانون اساسی در ۱۵ نوامبر سال ۲۰۰۵ مورد تصویب قرار گرفت. عدم مشارکت گسترده اهل سنت در نوشتن قانون اساسی منجر شد که در نهایت اکثریت مناطق سنی‌نشین قانون اساسی را رد کنند و خواستار تعدیل آن شوند.

مهم‌ترین تغییری که به نفع جامعه سنی عراق در قانون اساسی دائمی در نظر گرفته شد، تعدیل ماده ۱۲۶ قانون اساسی بود که تعدیل قانون اساسی را تا پایان دو دوره پارلمانی ممنوع قرار می‌داد. این منع زمانی تعدیل در روزهای اخیر پیش از برگزاری همه‌پرسی قانون اساسی، تعدیل گردید تا باب تعدیل به حسب متن ماده ۱۴۲ باز باشد. این ماده ۱۴۲ در لحظه آخر به خاطر راضی‌ساختن اهل سنت وارد متن گردید (کامرون، بی‌تا: ۶).

ولی علی‌رغم درج این ماده به نفع اهل سنت، قانون اساسی به صورت شبه‌کامل از طرف اهل سنت رد شد زیرا موافقان قانون اساسی ۷۸٪ بودند، اما مخالفان ۲۲٪ بودند (عبدالجبار و آخرون، ۲۰۰۶: ۵۹) که اکثر آنان از اهل سنت بودند.

بر اساس همه‌پرسی با کلمه «بلی» برای مسوده قانون اساسی، به تاریخ ۱۵ دسمبر انتخابات برگزار گردید و مطابق احکام قانون اساسی جدید، انتخاب اولین مجلس نمایندگان و تعیین حکومت عراقی انجام شد.

مطلب دوم - دیباچه قانون اساسی

در بسیاری از قوانین اساسی جهان، عادت بر این شده که برای قانون اساسی دیباچه‌ای (مقدمه) نوشته شود و باینکه برخی از قوانین اساسی دیباچه ندارند، ولی در بسیاری از قوانین اساسی جهان، نوشتن دیباچه لازم دانسته شده تا در فهم و تفسیر احکام و اصول قانون اساسی کمک کند.

حقوق دانان حقوق اساسی در مورد التزام حقوقی به دیباچه اختلاف نظر دارند؛ بدین معنا که آیا دیباچه مانند مواد قانون اساسی الزام‌آور است و از عین قوت متن قانون اساسی برخوردار است یا اینکه دیباچه صرفاً یک مدخل است برای فهم قانون اساسی؟ برخی از قوانین اساسی تمایل دارند بر الزام‌آور بودن دیباچه تصریح کنند و آن را در چارچوب مواد قانون اساسی قرار دهند* (براون، ۲۰۰۶: ۳۱).

دیباچه قانون اساسی ۲۰۰۵ که در آغاز آن آمده است: «نحن ابناء وادی الرافدین... = ما فرزندان بین‌النهرین...» به‌صورت واضح به عمق تمدنی عراق و نقش فرزندان آن در تمدن بشری اشاره دارد. همچنین تأکید بر عمق تمدنی این مردم، بدون پیوند دادن آن به تاریخ قوم یا ملت معین، نقطه آغاز مثبت برای قرائت گسترده و عمیق گذشته این ملت و تلاش برای خلق دیدگاه واحد ملی برای تاریخ آن است تا همه اجزا و عناصر ملی و مذهبی تشکیل‌دهنده آن را شامل گردد.

همچنین دیباچه به گذشته فاجعه‌آمیز همه ملیت‌ها و قومیت‌های عراق اشاره می‌کند ولی به‌صورت خاص بر مظالم شیعیان در جنوب و کردها در شمال تأکید صورت گرفته است. باینکه بر آنچه بر «باشندگان غرب عراق» رفته به‌عنوان اشاره‌ای به ستم و استبداد رژیم گذشته نسبت به اهل سنت و یا آنچه در بشیر بر ترکمن‌ها رفته است نیز تأکید شده، ولی

* در مدت تدوین قانون اساسی دایمی تلاش‌های زیادی صورت گرفت که متنی در قانون گنجانده شود که همه جوانب را ملتزم به دیباچه گرداند مانند متن قانون اساسی ولی این تلاش‌ها با ناکامی مواجه شد چون در باره آن اجماع حاصل نشد. نگاه کنید به: ناتان براون، ملاحظات تحلیلی حول الدستور، فصلی از کتاب مأزق الدستور (مجموعه‌ای از پژوهش‌گران)، ادارات معهد الدراسات الاستراتیجیه، بغداد- بیروت، ۲۰۰۶، ص ۳۱.

کسی که دیباچه را بخواند غلبه دیدگاه شیعی و کردی درباره گذشته عراق را احساس می‌کند و اینکه اهل سنت به صورت جانبی و ثانوی مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

از سوی دیگر دیباچه بر مسائل مهمی مانند تقویت وحدت ملی، توزیع عادلانه ثروت و انتقال و چرخش مسالمت‌آمیز قدرت به شدت تأکید کرده است، چنان‌که تأکید بر برخی از مسائل مانند ساختن عراق دموکراتیک فدرال متکثر، همچنان محل اختلاف و تفسیر در میان عناصر و قومیت‌های مختلف عراق بوده است (اندرسون و استانسفیلد، ۲۰۰۹).

دیباچه در بخش دیگر با نام‌بردن قومیت‌ها و همچنین مذاهب اصلی، ماهیت متکثر عراق را بیان کرده است و در یک فقره دیگر هم از مؤلفه‌ها و مکونات مختلف تشکیل‌دهنده، بدون ذکر نام یاد کرده است.

به طور کلی دیباچه قانون اساسی دائمی عراق، برخلاف اکثر قوانین اساسی جهان که دیباچه را یک مدخل مختصر برای مواد قانون اساسی قرار می‌دهند، به گونه بسیار مفصل تدوین شده است و همچنین دیباچه به صورت مختصر اما روشن، به ماهیت نظام سیاسی مبتنی بر قانون اساسی در عراق که متکی بر پلورالیسم، فدرالیسم و دموکراسی و انتقال مسالمت‌آمیز قدرت است اشاره کرده است.

مطلب سوم - تکثر اجتماعی در مواد قانون اساسی

برای بیان چگونگی تنظیم تکثر اجتماعی عراق در قانون اساسی ۲۰۰۵، این مطلب را در چند قسمت فرعی ذیل توضیح خواهیم داد.

قسمت اول - تنظیم تکثر اجتماعی در اصول اساسی قانون اساسی

اصول اساسی قانون اساسی، مسائل کلیدی در هر قانون اساسی از قبیل نظام سیاسی، نظام قانون اساسی در کشور و ماهیت دولت را مجسم می‌سازد. این مسائل را به ترتیب ذیل مورد بحث قرار می‌دهیم:

اول - هویت عراق

نظر به اینکه عراق یک کشور اسلامی است، یاد کردن از هویت اسلامی دولت، نقطه اختلاف اساسی را تشکیل نمی‌دهد، ولی در میان مسائل اساسی مورد اختلاف در میان

عناصر تشکیل‌دهنده عراق به‌طور عموم و در بین کرد و عرب -سنیان عرب- به‌طور خاص، اختلاف اساسی درباره هویت ملی عراق است، زیرا عرب‌ها و مخصوصاً اهل سنت تلاش کردند که در قانون اساسی بر هویت عربی عراق تصریح شود ولی این تلاش‌ها با مخالفت کردها مواجه شد (عبدالجبّار و آخرون، ۲۰۰۶: ۹۹).

در ماده دوم قانون اساسی تأکید شده بر اینکه: «اسلام دین رسمی کشور و منبع اصلی قانون‌گذاری است.» اما این تأکید به معنای محدودیت ادیان مسیحی و ایزدی و صابئه مندایی و انجام شعایر دینی خاص پیروان آنها نیست (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۲، فقره ۲).

اما ماده سوم تصریح می‌کند بر اینکه «عراق کشوری دارای اقوام، ادیان و مذاهب مختلف است.» تکثر قومی، دینی و مذهبی بنیاد ایجاد ملت عراق است و علی‌رغم مطالبه برخی از عرب‌ها در مورد تصریح بر اینکه عراق بخشی از امت عربی است چنان‌که در قوانین اساسی موقت سال‌های ۱۹۵۸ و ۱۹۶۴ و ۱۹۷۰ آمده بود، ولی این اندیشه رد شد با اضافه کردن این فقره که: «عراق عضو مؤسس و فعال جامعه عرب و بخشی از جهان اسلام است.»

تحمیل هویت قوم معینی بر جامعه متکثر دارای ملیت‌ها و قومیت‌های متفاوت، از مسائل اختلافی‌ای است که اغلب باعث تنش‌ها یا جنگ‌های داخلی می‌گردد، زیرا اقوام در مقابل تحمیل هویت معین بر آنها و محو هویت و فرهنگ خاص قومی مقاومت می‌کنند. حقیقت این است که جوامع متکثر نیاز دارند به اینکه در قانون اساسی بر هویت ملی جامع و فراگیر و تقویت آن از هر دو جنبه قانون اساسی و نهادی تصریح و تأکید شود، زیرا تأکید بر وحدت ملی عراق و هویت عراقی تنها راه تضمین همزیستی بین اجزا و عناصر مختلف تشکیل‌دهنده ملت عراق است.

از سوی دیگر دیده می‌شود که قوانین اساسی کشورهای عربی، همه آنها مشتمل بر مواد خاصی در مورد هویت عربی کشور و تعلق آن به امت عربی نیستند، زیرا سومال، مراکش و موریتانی، از کشورهای عربی و عضو جامعه عرب هستند بدون اینکه در قوانین اساسی آنها ماده خاصی به تعلق آنها به امت عربی اشاره کرده باشد، بلکه به جای ذکر تعلق به امت عربی، تلاش برای وحدت آفریقا را مطرح کرده است و نه وحدت عربی را (قانون اساسی مراکش، ۱۹۹۶: دیباچه). همچنین قوانین اساسی جوامع متکثر دیگر مانند قوانین

اساسی کانادا و سوئیس و مانند آن‌ها نیز شامل موادی نیستند در مورد اینکه آن‌ها به جهت اکثریت گویشوران انگلیسی در کانادا یا اکثریت آلمانی در سوئیس، بخشی از ملت انگلیسی یا آلمانی هستند. مسئله اعطای هویت فرهنگی تک‌قومی به کشور یا جامعه متکثر ارتباط دارد با ایدئولوژی‌های ناسیونالیستی که در آغاز قرن گذشته بین آلمان‌ها و ترک‌ها و عرب‌ها ظهور کردند و بقایای آن‌ها همچنان در میراث سیاسی و قانون اساسی منطقه عربی موجود هستند (گزارش توسعه انسانی، ۲۰۰۴: ۴۷ و مابعد).

اصرار بر تحمیل هویت عربی بر عراق یا دعوت به آن با ماده سوم قانون اساسی در تضاد است که تصریح می‌کند بر اینکه عراق کشور چندقومی و چنددینی است و همچنین تکثر زبانی که در ماده چهارم بیان شده، نیز با هویت عربی این کشور همسازی ندارد. مضاف بر اینکه سخن از هویت عربی عراق، احساس تعلق ملیت‌های دیگر غیرعرب به عراق را تضعیف می‌کند و به تلاش‌های تجزیه‌طلبانه این ملیت‌ها برای تأسیس کشوری دارای هویت قومی ویژه خود مشروعیت می‌دهد.

به‌طور خلاصه باید گفت که به دلیل اینکه عراق کشور چندملیتی و چندقومی است، نمی‌توان هویت ملیت یا قومی را بر دیگری غلبه داد. همچنین تکثر هویتی تنها برای جامعه نیست بلکه برای فرد نیز چیز غریبی نیست، زیرا چه مانعی وجود دارد که یک سنی عرب، عراقی باشد بدون اینکه فرهنگ قومی خود را بر همه عراقی‌ها تحمیل کند و همچنین نسبت به یک کردی که ممکن است همزمان کرد و عراقی و مسلمان باشد بدون اینکه فرهنگ قومی خود را بر هیچ ملیت یا اقلیتی تحمیل کند (گزارش توسعه انسانی، ۲۰۰۴: ۴۷ و مابعد). بنابراین از تمایزات فرهنگ ملی عراق، تنوع و تکثر است و این حالت می‌طلبد که تنظیم آن در قانون اساسی، بر مبنای اصل کثرت‌گرایی صورت گیرد، چنان‌که در قانون اساسی کنونی تصریح شده است.

دوم- تکثر زبانی

قانون اساسی در ماده چهارم خود تکثر زبانی در عراق را به رسمیت می‌شناسد زیرا تصریح دارد بر اینکه در سطح ملی دو زبان رسمی هستند و زبان‌های اقلیت‌های ترکمنی، سریانی و ارمنی نیز در سطح محلی و در مناطق حضور آنان رسمیت دارند و همچنین حق آموزش با هر زبان دیگر در مکاتب خصوصی به رسمیت شناخته شده است.

تصریح بر اینکه عراق کشور چندزبانه است چیزی تازه نیست بلکه قانون اساسی سال ۱۹۷۰ نیز زبان کردی را به‌عنوان زبان رسمی پذیرفته بود، ولی فرق بین این دو قانون اساسی در این است که قانون اساسی سال ۱۹۷۰ مناطقی را که زبان کردی در آن‌ها رسمی باشد، به منطقه خودمختار یعنی به منطقه خاصی محدود ساخته بود، اما قانون اساسی ۲۰۰۵ همه عراق را شامل می‌شود و نه تنها منطقه کردنشین را. همچنین قانون اساسی ۲۰۰۵ چگونگی رسمی بودن زبان کردی را در فقره دوم ماده چهارم با تمام جزئیات شرح داده است که شامل مکاتبات و نامه‌های رسمی در حکومت فدرال و حکومت اقلیم و همه نهادهای دولت فدرال، دادگاه‌ها و زبان آموزش و ... می‌شود و تنظیم آن را به قانونی که مطابق فقره دوم ماده چهارم تصویب می‌شود موکول کرده است.

از سوی دیگر فقره پنج ماده چهار اجازه داده است که هر زبان محلی دیگر می‌تواند به‌عنوان زبان رسمی در اقلیم مورد استفاده قرار گیرد مشروط بر اینکه اکثریت ساکنان آن اقلیم در همه‌پرسی عمومی تصویب کنند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴، فقره ۵). این ماده به‌منظور تقویت و رشد زبان‌های محلی غیرعربی و کردی مانند ترکمنی، سریانی و ارمنی و اینکه این زبان‌ها در سطح اقلیم یا ولایت رسمی باشند، در قانون اساسی درج شده است.

سوم- ماهیت نظام سیاسی در قانون اساسی

در ماده اول قانون اساسی آمده است: «جمهوری عراق کشوری واحد فدرال، مستقل و دارای حاکمیت است که نظام حکومتی آن جمهوری پارلمانی دموکراتیک است.» این ماده ماهیت نظام حکومتی کشور و سازمان‌دهی قانون اساسی مرتبط به آن را بیان می‌کند.

از این ماده روشن می‌گردد که عراق کشور واحد فدرال است و نظام آن جمهوری دموکراتیک پارلمانی است و از اینکه قانون اساسی نظام فدرالی پارلمانی را برای عراق در نظر گرفته، می‌توان گفت که این نوع نظام برای جامعه عراق به‌عنوان یک جامعه متکثر سازگارتر است.

در خصوص انتخاب نظام فدرال در اینجا می‌توان گفت که دولت فدرال، دولتی است با نهادهای متعدد که هر کدام بر مبنای قانون اساسی، استقلال داخلی و قانون‌گذاری خاص خود را دارند و در مجموع از قانون اساسی فدرال که ساختار قانونی و سیاسی آن را ایجاد و

تنظیم می‌کند، تبعیت می‌کنند (هماوند، بی‌تا: ۱۸۲). زیرا قانون اساسی فدرال محصول آشتی بین دو جریان در دولت است. جریان اول وحدت‌گرا است و به اتحاد فرا می‌خواند و دوم مناطق و گروه‌ها را از سلطه مرکز دور می‌سازد و آن‌ها را از بیشترین سهم استقلال و خودگردانی بهره‌مند می‌گرداند (غالی و عیسی، ۱۹۹۱: ۲۲۲). این نوع از نظام‌های قانون اساسی برای مدیریت جوامع متکثر مناسب‌تر است.

علاوه بر آن، نظام فدرال در بنیاد خود مبتنی بر توزیع قدرت و اختیارات بین حکومت فدرال و حکومت مناطق (ایالات) است و از یک‌سو برای مناطق در اداره امور داخلی، قدرت و صلاحیت اجرایی و قانون‌گذاری می‌دهد و از سوی دیگر از طریق نهادهای فدرالی مانند شورای فدرال که ممثل منافع و حقوق مناطق است، زمینه را برای مشارکت آنان در اداره مرکزی حکومت فدرال نیز فراهم می‌گرداند (بلقالم، ۲۰۰۹: ۱۳۲).

این نوع نظام‌ها با تمایلات جوامع متکثر مبنی بر اداره امور داخلی خود از یک‌سو و مشارکت در حکومت فدرال از سوی دیگر، هماهنگ است و از آنجا که بر بسیاری از جوامع متکثر، معمولاً یک گروه قومی که از نگاه عددی اکثریت را تشکیل می‌دهد، تسلط می‌یابد، جوامعی که از نگاه عددی در اقلیت هستند، از هژمونی گروه حاکم و به حاشیه‌رانده شدن خود در ترس و نگرانی هستند. از این رو فدرالیسم و استقلال داخلی مناطق یا ایالت‌ها این فرصت را برای جوامع فراهم می‌گرداند که در داخل جوامع و مناطق، خود بر خود حکومت کنند هرچند گروه بزرگ‌تر بر حکومت مرکزی مسلط باشد.

مدل فدرال در صدد است که بین تکثر و تنوع موجود در کشور از یک‌سو و تمایل به بقای یکپارچه کشور با داشتن همه جوامع از سوی دیگر توازن ایجاد کند. از این رو موفقیت هر نوع نظام فدرالی بستگی دارد به میزان تسلط و مدیریت توازن دقیق بین مرکز و ایالت‌ها به گونه‌ای که به تسلط یک‌جانبه هیچ‌کدام بر دیگری نینجامد.

به دلیل ماهیت متنوع جامعه عراقی، فدرالیسم و تقسیم قدرت بین مرکز و ایالات و ولایات برای مدیریت کشور، یک ضرورت حیاتی است، زیرا باتوجه‌به ویژگی جامعه عراقی از نگاه قومی، دینی و مذهبی و تمایل این جوامع بر حفظ این ویژگی و رشد آن، نظام فدرال به‌عنوان یک ساختار نهادی با عراق سازگارتر است.

اما در خصوص پارلمانی بودن نظام سیاسی عراق، باید گفت که نظام پارلمانی آن نوع سیستمی است که در آن پارلمان منبع همه اختیارات و صلاحیت‌ها است و قوه مجریه مخصوصاً نخست‌وزیر و حکومت در برابر پارلمان مسئول هستند و پارلمان می‌تواند از همه حکومت یا از یک یا چند وزیر سلب اعتماد کند (دوورژ، ۱۹۹۱: ۱۲۷).

نظام پارلمانی برای اقوام و اقلیت‌ها در پارلمان اجازه می‌دهد که در اداره امور تقنینی و اجرایی و کنترل فعالیت‌های آن به‌طور مؤثر مشارکت پیدا کنند. از این رو نظام پارلمانی برعکس نظام ریاستی که همه قدرت در دست یک نفر متمرکز است، با جوامع متکثر، مناسب‌تر است مخصوصاً آن جوامعی که در مرحله گذار به دموکراسی هستند، زیرا در سیستم پارلمانی بیشتر قدرت به دست نمایندگان مردم است که از یک‌سو به‌طور الزامی نمایندگان جوامع متعدد قومی و نژادی را هم شامل می‌شود و از سوی دیگر قدرت بین بیش از یک مرکز تصمیم‌گیری یا یک نهاد قانون اساسی توزیع شده است (Chai and Cotell, بی تا: ۱۴). این تکرر مراکز تصمیم‌گیری به اقوام و ملیت‌ها در دفاع و حمایت از منافع خود امکانات بیشتری را فراهم می‌گرداند.

همچنین وجود بیش از یک اطاق در پارلمان‌های نظام‌های فدرال و غیرفدرال، بدان معنا است که در این پارلمان‌ها مجلس خاصی برای ایالت‌ها و مناطق وجود دارد که از منافع محلی قومی یا نژادی نمایندگی می‌کند و این وضعیت دوگانه نظام پارلمانی باعث می‌شود که این نظام ابزار مؤثری برای مشارکت همه عناصر تشکیل‌دهنده جامعه در قدرت و به‌حاشیه‌راندن نشدن آنان باشد (واتس، ۲۰۰۶: ۱۲۱-۱۱۴).

از این رو نظام پارلمانی فدرال که در ماده نخست قانون اساسی تصریح شده با جامعه متکثر عراق سازگارتر است، علاوه بر اینکه در این طرز فدرالی و پارلمانی، اصول و پایه‌های دیگری نیز برای ایجاد هماهنگی فعال وجود دارد که در آینده توضیح خواهیم داد.

چهارم- دستگاه‌های امنیتی و ارتش

ماده نهم قانون اساسی وظایف دستگاه‌های امنیتی و تبعیت آن‌ها از قدرت مدنی را معین کرده است، ولی نکته مهم قابل اشاره در اینجا مطلبی است که در بند (الف) فقره اول ذکر شده و آن این است که ارتش عراق و دستگاه‌های امنیتی از همه اجزا و عناصر تشکیل‌دهنده ملت عراق تشکیل می‌شوند. در این ماده آمده است: «نیروهای مسلح و سازمان امنیتی عراق

از مؤلفه‌های ملت عراق تشکیل می‌شود و توازن و حضور همه عناصر تشکیل‌دهنده ملت عراق را بدون هیچ‌گونه تبعیض رعایت می‌کند و تحت رهبری حکومت مدنی قرار دارد و از عراق دفاع می‌کند و ابزاری برای سرکوب ملت عراق نیست و در امور سیاسی دخالت نمی‌کند و در نقل و انتقال قدرت نیز نقشی ندارد.»

اشاره به ضرورت تشکیل ارتش و دستگاه‌های امنیتی دیگر از افراد همه عناصر قومی، دینی و مذهبی جوامع عراقی، یک نوع تضمین قانون اساسی است برای به‌حاشیه نراندن هیچ گروهی و تسلط‌نیافتن هیچ قوم معینی بر همه مراکز دستگاه‌های امنیتی، آنچنان‌که در دوره‌های گذشته اتفاق افتاده بود.

بااینکه بسیاری از قوانین اساسی جهان به ضرورت یا لزوم تشکیل ارتش به‌صورت متوازن از همه عناصر قومی، دینی و مذهبی نمی‌پردازند ولی ویژگی تجربه تاریخی عراق این ضرورت را لازم ساخته است، زیرا معروف است که بر ارتش عراق و از زمان تأسیس آن در سال ۱۹۲۱ و مخصوصاً بعد از سقوط رژیم سلطنتی، یک گروه قومی واحد تسلط پیدا کردند و اکثر گروه‌های دیگر عراقی از اداره آن به‌حاشیه‌رانده شدند. همچنین این ارتش بر ضد شیعیان و کردها و آشوری‌ها به کار برده شد. از این رو تصریح به ضرورت حضور متوازن عناصر مختلف عراقی در ارتش و دستگاه‌های امنیتی دیگر یک نوع تضمین قانون اساسی بر عدم استخدام یک‌جانبه این ارتش در آینده علیه گروه معینی و تسلط‌نیافتن گروه معین بر اداره امور آن است.

اما با همه این اشاره قوی به ضرورت حضور متوازن عناصر گوناگون عراقی در ارتش و دستگاه‌های امنیتی، چگونگی تحقق این توازن، با ابهام مواجه است و بسیار سزاوار بود که قانون‌گذار قانون اساسی شرایط این توازن را در قانون اساسی معین می‌کرد و یا اینکه مانند بسیاری از مسائل دیگر تنظیم آن را به قانون‌گذار می‌کرد. گذاشتن این ماده به حالت کلی و مبهم و بدون مشخص کردن مکانیسم‌های حقوقی و نهادی لازم برای تطبیق آن، از اهمیت این ماده می‌کاهد.

پنجم - پرچم، شعار و سرود ملی

پرچم کشور، شعار و سرود ملی از نمادها و ارزش‌های ملی کشور است که باید از همه جامعه و ملت به‌عنوان یک کل نمایندگی کند، به‌گونه‌ای که نشانه‌ای از ارزش‌ها و نمادهای

همه جامعه و مجسم‌کننده همه اجزای هویت ملی باشد و نه نماد یک قوم یا مذهب واحد و غالب.

فقره اول ماده ۱۲ قانون اساسی تصریح کرده است بر اینکه: «پرچم، شعار و سرود ملی عراق به‌گونه‌ای که نماد عناصر مختلف تشکیل‌دهنده ملت عراق باشد، در قانون تنظیم می‌گردد.»

اشاره به اینکه پرچم، شعار و سرود ملی باید بیانگر عناصر مختلف تشکیل‌دهنده جامعه عراق باشد، اعتراف به ارزش فرهنگی و ملی نمادهای این جوامع و یک گام مهم در راه تقویت تعلقات این جوامع به دولت جدید عراق و تحکیم روحیه ملی عراقی و ساختن هویت ملی جامع عراقی است.

تنظیم پرچم، شعار و سرود ملی در قوانین اساسی پیشین، به‌گونه‌ای نبود که از همه عناصر مختلف عراق نمایندگی کند. در قانون اساسی موقت سال ۱۹۷۰ آمده بود: «پرچم و شعار جمهوری عراق و احکام مربوط به آن توسط قانون تنظیم می‌گردد» (قانون اساسی موقت ۱۹۷۰: ماده ۹). بدین معنا که این ماده قانون اساسی تصریح نکرده بود که پرچم یا شعار منعکس‌کننده همه عناصر ملت عراقی باشد و از این رو پرچم و شعار و همچنین سرود ملی از هر نوع محتوای مربوط به ملت عراق تهی بود و تنها با شعارهای ایدئولوژیک-ناسیونالیستی گروه و جامعه معین از جوامع متکثر عراق ارتباط داشت و از همین جهت رابطه جوامع عراقی غیرسنی (کردها، شیعیان، ترکمن‌ها و آشوری‌ها) با این شعارها بسیار ضعیف بود و یا اصلاً وجود نداشت چون در محتوای آن‌ها هیچ اشاره‌ای به فرهنگ‌ها، تاریخ یا ارزش‌ها و نمادهای خاص آنان وجود نداشت.

ششم - آزادی دینی و احوال شخصیه

چنان‌که در ماده سوم قانون اساسی بیان شده عراق کشور چندقومی و دارای ادیان و مذاهب است و از آنجا که هر دین و مذهبی در احوال شخصیه (ازدواج، طلاق و ارث) قواعد و احکام خاص خود را دارد، تنظیم احوال شخصیه فرق دینی، یک مسئله حیاتی است چون با سرنوشت و زندگی روزمره افراد ارتباط دارد.

ماده ۴۱ قانون اساسی عراق تصریح کرده است: «عراقی‌ها در التزام به احوال شخصیه مطابق ادیان، مذاهب، معتقدات یا انتخاب خود آزاد هستند. این امر در قانون تنظیم می‌گردد.» همچنین قانون اساسی بر آزادی اندیشه، وجدان و عقیده تصریح کرده است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۲). و همچنین: «پیروان هر دین یا مذهبی در موارد زیر آزاد هستند: الف: شعائر دینی از جمله مراسم حسینی. ب: اداره اوقاف وامور آن و نهادهای دینی‌ای که براساس قانون تنظیم می‌شوند. حکومت آزادی عبادت و محافظت از اماکن آن را تضمین می‌کند» (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۳).

عراق برای اداره امور احوال شخصیه، دادگاه‌های جداگانه ایجاد نکرده است، بلکه از سال ۱۹۵۹ تا کنون بر توحید نظام قضایی و نه تعدد آن حرکت کرده است. از این رو تطبیق قانون احوال شخصیه توسط دادگاه‌های مدنی صورت می‌گیرد و نه دادگاه‌های دینی و دولت نخواسته است که مانند لبنان دادگاه‌های مذهبی ایجاد کند. بنابراین با اینکه قانون اساسی مطابق ماده ۴۱ به عراقی‌ها صلاحیت داده است که قانون فرقه مذهبی خود را انتخاب کنند، ولی این قانون از سوی دادگاه‌های مدنی تطبیق می‌شود و نه روحانیون و علمای دینی. احزاب شیعه در گذشته، به دلیل محروم بودن از اجرای شریعت خود، با قانون احوال شخصیه مصوب ۱۹۵۹ مخالفت می‌کردند (براون، ۲۰۰۶: ۴۰).

نص ماده ۴۱ قانون اساسی به عراقی‌ها اجازه می‌دهد که اگر بخواهند می‌توانند قانون احوال شخصیه غیرفرقه خود را انتخاب کنند. چون این ماده گفته است که آنان در اجرای احکام احوال شخصیه، مطابق «انتخاب» خود آزاد هستند، بدان معنا که این ماده در مسئله احوال شخصیه، برای عراقی‌ها حق انتخاب‌های مدنی و غیرمذهبی می‌دهد، بدون اینکه ماهیت این نوع انتخاب و مشخصات آن را تعیین کرده باشد. از سوی دیگر ماکول ساختن تنظیم احوال شخصیه عراقی‌ها به قانون -چنان‌که در ماده ۴۱ آمده است- مشکل را پیچیده‌تر می‌سازد چون تا کنون قانون احوال شخصیه یگانه برای سنی و شیعه وجود ندارد و قانون اساسی چگونگی محتوای این قانون را مشخص نساخته است و اینکه قانون احوال شخصیه خاص سنیان و قانون احوال شخصیه دیگر خاص شیعیان تدوین و تصویب خواهد شد یا اینکه موضوع به اجتهاد و نظر قضات ماکول می‌گردد؟ (براون، ۲۰۰۶: ۴۱).

قسمت دوم - شکل نظام فدرال و سطوح حکومت

چنان‌که قبلاً اشاره شد ماده اول قانون اساسی تصریح کرده بر اینکه عراق دولت فدرال است، ولی شکل این فدرال و سطوح حکومت و صلاحیت‌های واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال در این ماده درج نشده و در مواد دیگر قانون اساسی تفصیل داده شده است. این موضوع را به ترتیب ذیل توضیح می‌دهیم:

شکل نظام فدرال

منظور از شکل فدرال این است که آیا این نظام مبتنی بر اصل تکثر قومی است یعنی آیا فدرالیسم چندملیتی/قومی است (Multi-nation Federalism) مثل کانادا، هند، بلژیک، مالزی، سوئیس و روسیه یا فدرالیسم اداری (جغرافیایی) است مثل آمریکا، استرالیا، آرژانتین، برزیل و آلمان؟ تشخیص این را که این نظام، فدرال چندقومی است یا اداری، می‌توان از خلال تصریح متن قانون اساسی درک کرد و یا از طریق ایجاد واحدهای نظام فدرال (مناطق و ایالات). همچنین مطابقت یا عدم مطابقت مرزهای مناطق و ایالات با مرزهای قومی به‌طور کلی یا جزئی نیز می‌تواند ماهیت قومی یا اداری بودن فدرالیسم را تفسیر کند.

برعکس قانون اداره دولت انتقالی عراق، که می‌گفت نظام فدرالی در عراق نه بر اساس نژاد، ملیت یا قومیت بلکه مبتنی بر اساس حقایق جغرافیایی و تاریخی است (قانون اداره دولت انتقالی عراق، ۲۰۰۴: ماده ۴)، قانون اساسی کنونی نه ماهیت فدرالیسم عراق را بیان کرده و نه پایه‌هایی را که این نظام متکی بر آن است، زیرا قانون اساسی از هر نوع تعریف برای ماهیت فدرالیسم عراقی خالی است. چنین پیدا است که اختلاف ایجاد شده بین کردها و شیعیان در مورد ماهیت فدرالیسم در عراق نقش روشن داشته است در اینکه قانون اساسی از هر نوع تعریف ماهیت فدرالیسم اجتناب کند و همین امر باعث ابهام کنونی درباره ماهیت ساختار فدرالی کنونی در عراق شده است (عبدالجبار و دیگران، ۲۰۰۶: ۸۸-۸۷؛ ونک، ۳۰ جون ۲۰۰۵)*.

* در مباحثات قانون اساسی، کردها بر ماهیت قومی فدرالیسم و ضرورت تشکیل اقلیم‌ها بر این اساس، اصرار می‌کردند. اما شیعیان در میان خود اتفاق نظر نداشتند، زیرا با این‌که به فدرالیسم اداری تمایل داشتند، ولی در مورد تعداد مناطق فدرال یا فدرال‌های شیعی اختلاف داشتند. برخی از آنان طرفدار تشکیل یک اقلیم

همچنین معیارهای تشکیل مناطق نیز بیان نشده است. قانون اساسی کنونی گفته است که ولایات می‌توانند به‌تنهایی یا با اتحاد با ولایات دیگر از طریق همه‌پرسی باشندگان، یک منطقه (اقلیم) را تشکیل بدهند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۹). با اینکه قانون اساسی امکان انضمام یک ولایت به اقلیم معین را مشخص نکرده است ولی قانون شماره ۱۳ سال ۲۰۰۸ در مورد اقدامات اجرایی درباره تشکیل اقلیم‌ها به ولایات اجازه داده است که الحاق به یک اقلیم را درخواست کنند (قانون شماره ۱۳، ۲۰۰۸: ماده ۲، فقره ۳).

قانون اساسی کنونی در مورد اقلیم کردستان و اختیارات آن پذیرفته است که یک اقلیم فدرال باشد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۷). معروف است که اقلیم کردستان از سه ولایت تشکیل شده که اکثریت ساکنان آن‌ها کردها هستند. ترکیب قومی این سه ولایت، به این اقلیم ماهیت روشن قومی بخشیده است، ولی مشکل این اقلیم کردی این است که مرزهای اداری آن با توزیع جمعیت کرد در عراق مطابقت ندارد، زیرا مناطق وسیعی هستند با اکثریت کردی که در خارج این اقلیم قرار دارند و این مناطق در قانون اداره دولت انتقالی «مناطق مورد مناقشه» نامیده شده بود (قانون اداره دولت انتقالی عراق: ماده ۵۸) و این مشکل عیناً به ماده ۱۴۰ قانون اساسی ۲۰۰۵ انتقال یافته است.

شیوه طراحی بندهای ماده ۱۴۰ که اختصاص یافته به حل مشکل آنچه در قانون اساسی به «مناطق مورد مناقشه» نامیده شده، به‌روشنی نشان می‌دهد که درک و تعریف ماهیت فدرالیسم عراقی در قانون اساسی با چه میزانی از ابهام و سردرگمی مواجه است، زیرا اگر فدرالیسم عراق مبتنی بر پایه قومی می‌بود، الحاق مناطق با اکثریت کردی در کرکوک، موصل، دیالی و صلاح‌الدین به اقلیم کردستان نباید هیچ مشکل سیاسی یا مشکل قانون اساسی ایجاد می‌کرد.

شیعی با توحید همه ولایات نه‌گانه با اکثریت شیعی بودند. اما گروه دیگر طرفدار ایجاد یک اقلیم مرکب از سه ولایت بصره و عماره و ناصریه بر اساس معیارهای اقتصادی و نه معیارهای قومی بودند. عده دیگر هم که در اقلیت بودند، این اندیشه را ترویج می‌کردند که از شهرهای مقدس کربلا و نجف یک اقلیم خاص با ملاحظات دینی ایجاد گردد. در باره جزئیات این موضوع نگاه کنید به: فالح عبدالجبار و دیگران، منبع پیشین، ص ۸۷-۸۸ و مقاله ادوار ونک، العلمانیون الشیعه فی العراق یسعون الی بناء فدرالیه فی اقالیم الجنوب الثریه، واشنتن پوست، ۳۰ جون ۲۰۰۵. (به زبان انگلیسی)

ماده ۱۴۰ قانون اساسی در مورد حل مشکل مناطق مورد مناقشه که در آن‌ها ملیت‌ها و اقوام متنوع حضور دارند، یک برنامه عمل را ارائه کرده و گفته است: «مسئولیتی که بر عهده قوه مجریه در دولت انتقالی گذاشته شده و در ماده (۵۸) قانون اداره کشور عراق برای دوره انتقالی تصریح شده است، به قوه مجریه منتخب طبق این قانون اساسی تسری یافته و ادامه می‌یابد، مشروط بر اینکه این مسئولیت به‌طور کامل (عادی‌سازی، سرشماری و پایان دادن به همه‌پرسی در کرکوک و سایر مناطق مورد مناقشه برای تعیین اراده شهروندان آن‌ها) در مدت زمانی که از سی و یکم دسامبر سال دو هزار و هفت تجاوز نکند، تکمیل شود» (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۴۰، فقره ۲).

اما این ماده قانون اساسی به استثنای کرکوک، مناطق مورد مناقشه را مشخص نکرده و همچنین چگونگی برگزاری همه‌پرسی را هم بیان نکرده که بر اساس ولایت خواهد بود یا فرمانداری یا ناحیه؟ سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود که چرا قانون‌گذار قانون اساسی برای دریافت اراده ساکنان این مناطق شیوه همه‌پرسی را انتخاب کرده است؟ زیرا معروف است که شیوه همه‌پرسی از ابزارهای موفق در حل و فصل اختلافات سیاسی در جوامع متکثر نیست چون این قاعده متکی بر اصل اکثریت و اقلیت قومی است و همچنین در نتیجه آن بازنده، بازنده همه‌چیز است و برنده هم برنده همه‌چیز و از آنجا که ولایات عراق از نگاه تاریخی بر مبنای معیارهای اداری تأسیس شده و به دلیل حضور اقوام مختلف در این ولایات، برگزاری همه‌پرسی حتماً به خلق تنش‌های ملیتی و قومی در این مناطق می‌انجامد. از این رو کشورهایی که به بازترسیم مرزهای ایالات و مناطق خود بر اساس ترکیب قومی و زبانی پرداخته‌اند، این کار را از طریق تصویب قوانین از سوی حکومت مرکزی بعد از بررسی و مطالعات میدانی این مشکل انجام داده‌اند و یا اینکه همه‌پرسی را در یک منطقه اداری مشخصی که یکپارچگی و همگونی بالای قومی داشته است، برگزار کرده‌اند.

در اینجا روشن می‌گردد که ماهیت نظام فدرالی عراق اگر قومی می‌بود باید به ترسیم مرزهای اقلیم کردستان بر اساس توزیع کردها در عراق می‌پرداخت و نه بر اساس حضور آنان در ولایات، چنان که در بلژیک نسبت به اقوام فلاندر و والون چنین شده است. همچنین دادن این فرصت که مناطق کردنشین به اقلیم کردستان ملحق شوند، نشان می‌دهد که فدرالیسم عراقی بعد قومی دارد هرچند که بعد غالب نیست. اینجا است که ابهام و پیچیدگی موجود در مورد ماهیت ساختار فدرالی در عراق تبارز می‌یابد.



بازترسیم مرزهای مناطق و ایالات به حسب ترکیب قومی و دینی در کشورهای متکثر قومی مخصوصاً در مرحله گذار و در حالت وجود تنش‌های ملی، قومی و دینی، یک مسئله ضروری است. به‌عنوان مثال هند بعد از استقلال، مرزهای ایالات فدرال را از نو بر اساس توزیع ملی، دینی و نژادی ساکنان، تعیین کرد تا ایالات از نگاه ملیت، دین و نژاد با همگونی بیشتر تشکیل گردند (بالمر، ۱۹۶۵: ۱۳۸). همچنین نیجریه نیز از زمان تأسیس، به تقسیم ایالات بر اساس ترکیب قومی و دینی ساکنان پرداخت و از همین جهت تعداد ایالات به ۳۶ ایالت افزایش یافت (گزارش توسعه انسانی، ۲۰۰۴: ۵۲). این نوع تقسیمات در فدرالیسم بلژیک و غیر آن نیز موجود است.

از سوی دیگر واحدهای دیگر تشکیل‌دهنده دولت فدرال، همان ولایت‌های سابق با مرزهای اداری خود و ادارات محلی و پایتخت هستند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۶). زیرا مرزهای ولایات پانزده‌گانه عراق بر اساس مقتضیات اداری ترسیم شده بود و مرزهای اداری آن‌ها هیچ نوع محتوای قومی و نژادی نداشته است* و اکنون هم این ولایات بیانگر عناصر اصلی اداری است و همچنین بغداد پایتخت نیز همین حالت را دارد.

اما در مورد ادارات محلی که در ماده ۱۱۶ قانون اساسی از آن‌ها به‌عنوان سطح دیگری از سطوح حکومت فدرال و عنصری از عناصر تشکیل‌دهنده دولت فدرال عراق یاد شده است، باینکه این ادارات بر مبنای قانون اساسی باید مطابق با مقتضیات خاص قومی و دینی اقلیت‌ها و برای تضمین حقوق سیاسی، اداری، فرهنگی و آموزشی آنان تشکیل شوند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۵)، اما قانون اساسی از شیوه تشکیل آن‌ها یاد نکرده و صلاحیت‌های آن‌ها را تعیین نکرده است و این امر را به قانون فدرال واگذار کرده است.* اینک ادارات محلی بر حسب قانون اساسی بر اساس ملیتی و قومی باید تشکیل شوند، برای

* البته در آنجا ولایاتی هستند مانند کرکوک، صلاح الدین و کربلا که مرزهای اداری آن‌ها از سوی رژیم‌های سابق به منظور تغییر ترکیب قومی یا مذهبی آن‌ها تغییر داده شده است، ولی این تغییرات باعث نشده که مرزهای اداری این ولایات از نگاه ملیتی و قومی تجانس پیدا کند.

* تا کنون در این مورد قانونی به تصویب نرسیده است و هیچ اداره محلی برای اقلیت‌ها هم ایجاد نشده است. از این رو وجود واحد فدرالی مخصوص اقلیت‌ها همچنان جنبه شکلی داشته و جز در مواد قانون اساسی، وجود خارجی نیافته است.

فدرالیسم عراق شکل دیگری از ترکیب را نشان می‌دهد که مانند اقلیم کردستان از خصوصیت قومی برخوردار است و این به فدرالیسم عراق رنگ و ماهیت قومی متکثر می‌بخشد.

به‌طور کلی باید گفت که شکل فدرالیسم در قانون اساسی کنونی از یک جهت قومی است نسبت به تنظیم مسائل خاص کردها و اقلیم کردستان و تنظیم حقوق اقلیت‌ها و از جهت دیگر اداری (جغرافیایی) است به جهت تعامل آن با ولایات و پایتخت که صرفاً از ماهیت اداری برخوردار هستند. این ترکیب و ساختار به فدرالیسم عراق همزمان شکل دوگانه (قومی و اداری) داده است، ضمن اینکه بعد اداری ساختار فدرال بر بعد قومی آن غلبه دارد.

سطوح مختلف حکومت در نظام فدرال عراق

از خصوصیات نظام فدرالی این است که حکومتی بیش از یک سطح دارد یعنی از تکثر لایه‌های حکومتی در دولت برخوردار است. کشورها در تنظیم سطوح حکومت از نگاه تعداد و واحدهای تشکیل‌دهنده آن و همچنین در میزان صلاحیت‌های آن‌ها متفاوت هستند ولی به‌طور کلی در نظام‌های فدرال بیش از دو سطح حکومتی وجود دارد.

ماده ۱۱۶ قانون اساسی علاوه بر حکومت فدرال از چهار سطح حکومت یاد کرده است که عبارت است از: اقلیم، ولایات، ادارات محلی و بغداد پایتخت. بااینکه در قانون اساسی از پنج سطح حکومت نام برده شده است، ولی تعامل بیشتر با سه سطح اصلی یعنی حکومت فدرال مرکزی، اقلیم و ولایت صورت گرفته است.

در این قسمت از بحث سطح حکومت فدرال، اقلیم و ولایات را با کمی تفصیل و اداره محلی را به‌گونه مختصر توضیح می‌دهیم.

اول - حکومت فدرال

حکومت فدرال در عراق از سه قوه قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی تشکیل شده که بر مبنای اصل تفکیک قوا صلاحیت‌ها و وظایف خود را اعمال می‌کنند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۷). بر اساس این ساختار این نهادها را مخصوصاً از زاویه نقش تکثر اجتماعی

در تنظیم آن‌ها و اثر این نوع تنظیم بر تنوع قومی و دینی در عراق مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

قوه مقننه فدرال

قوه مقننه فدرال از دو مجلس تشکیل شده: مجلس نمایندگان و شورای فدرال (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۸).

الف - مجلس نمایندگان

مجلس نمایندگان به استناد فقره اول ماده ۴۹ قانون اساسی از اعضای تشکیل شده که در مجموع برای هر یکصد هزار نفوس عراق یک کرسی اختصاص داده می‌شود (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۹، فقره ۱). بدین معنا که قانون اساسی تعداد اعضای مجلس را تعیین نکرده است، بلکه معیاری را مشخص کرده که بر اساس آن تعداد هم روشن می‌گردد.

قانون اساسی در همین ماده ۴۹ تصریح کرده بر اینکه انتخابات مجلس نمایندگان به صورت عمومی، سری و مستقیم برگزار می‌گردد و نمایندگی سایر واحدهای تشکیل‌دهنده ملت هم رعایت می‌گردد. این فقره به تأمین نمایندگی اقلیت‌های دینی و قومی و همه گروه‌های ملی و قومی اختصاص دارد. با اینکه قانون اساسی بر ضرورت نمایندگی همه عناصر و واحدهای تشکیل‌دهنده ملت عراق تأکید کرده، ولی شیوه یا سازوکار مناسب برای تحقق این هدف را بیان نکرده است و همچنین دیده می‌شود که اشاره‌ای نشده به اینکه این نمایندگی باید متوازن یا عادلانه باشد. از این رو از این متن چنین فهمیده می‌شود که به مجرد تحقق یک نوع نمایندگی هرچند با یک کرسی، هدف قانون اساسی برآورده خواهد شد. به همین جهت قانون اداره دولت انتقالی عراق در این مورد از دقت بیشتر برخوردار بود زیرا بر نمایندگی عادلانه برای همه اقلیت‌ها تأکید کرده و از ترکمن‌ها و آشوری‌ها نام برده بود (قانون اداره دولت انتقالی عراق: ماده ۳۰، فقره ج).

از سوی دیگر این تصریح قانون اساسی که برای هر یکصد هزار نفر یک کرسی اختصاص می‌یابد، بر درصد نمایندگی اقلیت‌های کوچک هم تأثیر می‌گذارد. از این رو نمایندگی اقلیت‌ها در قانون انتخابات شماره ۱۶ سال ۲۰۰۵ و تعدیل‌شده آن در سال ۲۰۰۹ بر اساس نظام «کوتا» سهمیه اقلیت‌ها را معین کرده است ولی این باید در متن قانون

اساسی در نظر گرفته می‌شد نه در قانون عادی که به سهولت در مجلس نمایندگان قابل تعدیل است. همچنین تخصیص درصد یک‌چهارم برای زنان در مجلس نمایندگان (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۹، فقره ۴)، در مورد اقلیت‌ها نیز قابل تطبیق است که باید درصد معین یا کرسی‌های معین آن در متن قانون اساسی پیش‌بینی می‌شد و نه در قوانین انتخاباتی.

قانون اساسی تصریحی ندارد که ریاست پارلمان به شخصی از قوم معینی اختصاص یابد، زیرا انتخاب رئیس مجلس نمایندگان در اولین جلسه بعد از انتخابات و با انتخاب اکثریت مطلق صورت می‌گیرد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۵۵) ولی در جریان انتخاب مجلس مؤسسان و انتخاب دوره اول پارلمان (۲۰۱۰-۲۰۰۶) عادت بر این جاری شد که رئیس یا یک کرد باشد چنان‌که در ریاست مجلس مؤسسان چنین شد و یا یک عرب سنی باشد چنان‌که در دوره اول پارلمان چنین شد، تا سه ریاست (ریاست جمهوری و نخست‌وزیری یا ریاست وزرا و ریاست مجلس نمایندگان) به سه عنصر اصلی تشکیل‌دهنده عراق توزیع گردد. این سنت -چنان‌که در فصل سوم بیان کردیم- در لبنان وجود دارد و اکنون یک عرف قانون اساسی شمرده می‌شود و در خود قانون اساسی ذکر نشده است، ولی به جهت کوتاه بودن تجربه پارلمانی و سیاسی در عراق و عدم تکرار و پایدارنشدن این عادت به‌صورت کافی، هنوز زود است که این سنت، یک عرف قانون اساسی الزام‌آور دانسته شود و هنوز هم نیاز دارد که تکرار شود و ثبات بیشتر پیدا کند و همه نخبگان سیاسی به این قناعت برسند که تعهد به تداوم آن یک ضرورت است تا به یک قاعده عرفی قانون اساسی تبدیل گردد.

مجلس نمایندگان -به تأسی از پارلمان‌های نظام‌های پارلمانی- از صلاحیت‌های گسترده‌ای برخوردار است، مانند انتخاب رئیس جمهور (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره ۳)، تصویب قوانین فدرال (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره ۱)، رأی اعتماد یا سلب اعتماد از شورای وزیران (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره ۸ و ماده ۷۶، فقره ۴)، یا به‌صورت فردی از وزیر، تصدیق معاهدات و توافق‌نامه‌های بین‌المللی (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره ۴)، کنترل قوه مجریه (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره ۳)، تعیین رؤسای ارتش و استخبارات (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره ۵، بند ج)، محکمه تمییز و دادستان کل (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره الف)، و غیره. همچنین پارلمان می‌تواند خود را منحل کند با آرای اکثریت مطلق و بر مبنای درخواستی

که از طرف یک‌سوم اعضای مجلس یا از سوی نخست‌وزیر با موافقه رئیس جمهور ارائه می‌گردد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۴).

شیوه رأی‌گیری در مجلس نمایندگان بعد از اكمال نصاب قانونی با اکثریت ساده است مگر اینکه قانون برخلاف آن تصریح کرده باشد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۵۹). با اینکه بسیاری از پارلمان‌های جهان از همین شیوه رأی‌گیری پیروی می‌کنند ولی به دلیل وجود اقلیت‌های دینی و قومی کوچک در پارلمان که برای دفاع از منافع خود در هنگام تصویب طرح‌های قوانینی که به منافع و حقوق فرهنگی یا سیاسی آنان صدمه بزند، به حد کافی کرسی در اختیار ندارند، بهتر این بود که یک استثنا در نظر گرفته می‌شد نسبت به طرح قوانینی که ممکن است به حقوق اقلیت‌ها صدمه بزند، از طریق تصریح بر ضرورت مشورت با نمایندگان این اقلیت‌ها درباره آن موضوع و یا با بالا بردن درصد آرای لازم برای تصویب آن به اکثریت مطلق، تا میزان حمایت قانون اساسی از حقوق اقلیت‌هایی با نمایندگی ضعیف در پارلمان، بیشتر می‌گردید.

با اینکه نظام پارلمانی -چنان که قبلاً اشاره کردیم- با جوامع متکثر سازگاری بیشتر دارد، ولی حتی در همین نوع نظام‌ها نیز امکان دارد که یکی از اقوام معین دارای اکثریت پارلمانی، بر تصویب بیشتر قوانین در پارلمان سلطه بیشتر پیدا کند و در نتیجه جوامع قومی و دینی دیگر را در حاشیه قرار دهد. راه حل ایده‌آل برای این مشکل این است که در پارلمان احزابی تشکیل گردد که فراقومی و فراملیتی باشند ولی امکان تشکیل چنین احزابی هم در جوامع متکثر نوپا که تجربه کمی در دموکراسی دارند، اگر محال نباشد، قطعاً بسیار دشوار است.

از سوی دیگر بسیاری از کشورهای فدرال چندقومی، به تشکیل مجلس دوم در پارلمان می‌پردازند که متکی بر اکثریت ملی و کثرت عددی نیست و بلکه در تأسیس آن معیارهای دیگر در نظر گرفته می‌شود. ممکن است این مجلس در طراحی و تصویب قوانین و سیاست‌های فدرال، به ملیت‌ها و اقوام مختلف، نقش بیشتر بدهد.

ب- شورای فدرال

شورای فدرال مجلس دوم پارلمان در کنار مجلس نمایندگان است که در مواد ۴۸ و ۶۵ قانون اساسی به آن اشاره شده است.

قانون اساسی به بیان تکوین و شیوه تشکیل این مجلس و صلاحیت‌های آن نپرداخته است، زیرا در ماده ۶۵ آمده است: «مجلس قانون‌گذاری موسوم به شورای فدرال متشکل از نمایندگان مناطق و ولایت‌های سازمان‌نیافته در یک منطقه تشکیل می‌گردد. تشکیل این شورا و شروط عضویت در آن و وظایفش و امور مرتبط به آن در قانونی که به تصویب دوسوم مجلس نمایندگان می‌رسد، تنظیم می‌گردد» (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۵).

تشکیل مجلس دوم فدرال ویژگی‌ای است که تقریباً همه نظام‌های فدرال از آن برخوردار است و از این رو اکثر قوانین اساسی فدرال ترکیب این مجلس و صلاحیت‌ها و شیوه تشکیل آن را بیان کرده‌اند (بلقالم، ۲۰۰۹: ۱۳۳). اما قانون‌گذار قانون اساسی عراق به صورت قابل توجه به این موضوع نپرداخته و تنها در دو ماده مختصر و بدون هیچ جزئیاتی از آن یاد کرده است و همچنین شیوه تشکیل این مجلس و صلاحیت‌ها و ترکیب آن را به قانونی واگذار کرده است که مجلس دوم یا رقیب آن یعنی مجلس نمایندگان آن را تصویب می‌کند و این وضعیت، شورای فدرال را حتماً یک نهاد ضعیف و کم‌صلاحیت و تابع مجلس قوی‌تر نمایندگان قرار می‌دهد زیرا ممکن نیست تصور شود که مجلس نمایندگان خود را محدود سازد و از طریق اعطای صلاحیت‌ها به مجلس دوم رقیب، صلاحیت‌های خود را محدود گرداند. چنین پیدا است که تمایل شیعیان به ترکیب پارلمانی با تسلط کثرت عددی و مخالفت سنیان با ساختار فدرالی عراق از عوامل مؤثر در ضعف جایگاه شورای فدرال در قانون اساسی بوده است.

از سوی دیگر با اینکه در قانون اساسی اشاره شده به اینکه شورای فدرال از مناطق (اقلیم‌ها) و ولایت‌های سازمان‌نیافته در منطقه (اقلیم) نمایندگی می‌کند، ولی شیوه نمایندگی این واحدها در شورای فدرال را بیان نکرده که آیا از طریق انتخابات عمومی و مستقیم صورت می‌گیرد یا با انتصاب از سوی حکومت‌های مناطق و ولایات سازمان‌نیافته در منطقه چنان‌که در قوانین اساسی آلمان (قانون اساسی آلمان فدرال ۱۹۴۹: ماده ۵۱، فقره ۱)، کانادا (قانون بریتانیا برای آمریکای شمالی ۱۸۶۷) و آفریقای جنوبی (قانون اساسی آفریقای جنوبی: مواد ۶۱-۶۰) آمده است.

یکی از مهم‌ترین وظایف شورای فدرال در نظام‌های فدرال چندملیتی و چندقومی، ایجاد هماهنگی بیشتر بین حکومت فدرال و حکومت‌های مناطق و ایالات است و بعضی از قوانین اساسی از این شورا برای تقویت روابط بین مرکز و ایالات و افزایش نقش سیاسی ایالات در

مرکز نیز استفاده کرده‌اند (Chai and Cotell, بی‌تا: ۳۴). این نوع هماهنگی و گفتگو، قدرت رسیدن به اجماع ملی بین عناصر و مؤلفه‌های گوناگون ملت را که یک مشکل واقعی در جوامع متکثر است افزایش می‌دهد. اما نسبت به نظام قانون اساسی در عراق وجود شورای فدرال فعال که از منافع مناطق و ولایات و اقوام مختلف عراق نمایندگی کند، می‌تواند مجلس نمایندگان را که ممکن است اکثریت معین بر تصمیم‌گیری‌های آن به ضرر گروه یا قوم معین تسلط پیدا کند، نیز کنترل کند و همچنین به تقویت نمایندگی مناطق و ولایات و تحکیم جایگاه آن‌ها در مرکز نیز کمک کند.

قوه مجریه فدرال

قوه مجریه متشکل از رئیس جمهور و شورای وزیران است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۶) که به شرح ذیل توضیح می‌دهیم:

الف - رئیس جمهور

رئیس جمهور نماد وحدت ملی، ممثل حاکمیت کشور، ضامن اجرای قانون اساسی، استقلال، وحدت، حاکمیت و تمامیت ارضی عراق است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۷) و مانند سایر نظام‌های پارلمانی، انتخاب رئیس جمهور توسط پارلمان و با اکثریت دوسوم آرا صورت می‌گیرد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۷۰، فقره ۱) و اگر در دور اول کسی برنده نشود، در دور دوم بین دو نفری که بیشترین آرا را به دست آورده‌اند رقابت صورت می‌گیرد و هر کسی که بیشترین آرا را به دست آورد برنده محسوب می‌شود (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۷۰، فقره ۲).

بااینکه بسیاری از صلاحیت‌های رئیس جمهور - به تاسی از قوانین اساسی نظام‌های پارلمانی - تشریفاتی و سمبولیک است، ولی انتخاب رئیس جمهور در مجلس نمایندگان، این سمت را در انحصار اکثریت پارلمانی قرار می‌دهد و چون اکثریت پارلمانی در کشورهای چندقومی، ماهیت قومی دارد و نه سیاسی، ممکن است این اکثریت در انحصار گروه قومی معینی قرار گیرد و در نتیجه سمت ریاست جمهوری همواره تابع این قومیت و اکثریت پارلمانی آن خواهد بود.

چنان‌که در ماده ۶۷ قانون اساسی، رئیس‌جمهور، رئیس دولت و نماد وحدت و حاکمیت وطن معرفی شده، شایسته است که این سمت از حمایت کافی قانون اساسی برخوردار باشد تا تحت تأثیر گروه معینی واقع نشود. از این رو اعطای نقش به شورای فدرال و رؤسای اقلیم‌ها در انتخاب رئیس‌جمهور، متصدی این سمت را رئیس همه حکومت‌های فدرال، منطقه‌ای و محلی می‌گرداند.

برخی از حقوق‌دانان حقوق اساسی معتقدند که اگر بخواهیم نظام پارلمانی در قوانین اساسی نظام‌های جمهوری به صورت درست تطبیق شود، باید رئیس‌جمهور توسط یک نهاد یا هیئت خاص انتخاب شود زیرا انتخاب او توسط پارلمان، ممکن است او را تحت تأثیر پارلمان قرار دهد. از این رو به جهت موفق بودن نظام پارلمانی در کشورهای جمهوری، باید رئیس‌جمهور توسط یک هیئت خاص انتخاب شود (الشکری، ۲۰۰۹: ۲۱۲). همین روش در انتخاب رئیس‌جمهور در هند تطبیق می‌شود (قانون اساسی هند ۱۹۴۹: ماده ۵۴، فقرات الف و ب).

علاوه بر آن ریاست جمهوری دو معاون دارد که همراه با رئیس، شورای ریاست جمهوری را تشکیل می‌دهند. قانون اساسی بقای صلاحیت‌های شورای ریاست جمهوری را تنها در دوره اول پارلمان (۲۰۱۰-۲۰۰۶) محدود کرده است. این شورا در یک لیست واحد و با اکثریت دوسوم آرای مجلس نمایندگان انتخاب می‌شوند و احکام برکناری رئیس‌جمهور در قانون اساسی شامل رئیس و اعضای شورای ریاست جمهوری نیز می‌شود. همچنین مجلس نمایندگان حق دارد با اکثریت سه‌چهارم آرای خود هر یک از اعضای شورای ریاست جمهوری را به علت عدم شایستگی و یا ناسالم بودن برکنار کند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۳۸، فقرة ۲).

تصمیمات شورای ریاست جمهوری با اجماع اتخاذ می‌گردد. قوانین و مصوباتی که مجلس نمایندگان وضع می‌کند به شورای ریاست جمهوری فرستاده می‌شود تا توشیح شود و در صورت عدم موافقت شورای ریاست جمهوری، قوانین و مصوبات برای بازنگری به مجلس نمایندگان بازگردانده می‌شود تا نکات مورد اعتراض بررسی و پس از تصویب با اکثریت آرا دوباره برای توشیح به شورای ریاست جمهوری ارسال می‌شود و در صورت عدم موافقت مجدد شورای ریاست جمهوری با این قوانین و مصوبات، دوباره به مجلس نمایندگان بازگردانده می‌شود تا این بار با سه‌پنجم آرای اعضای مجلس نمایندگان به شورای ریاست

جمهوری احاله شود، بدون اینکه این بار شورای ریاست جمهوری حق اعتراض بر تصویب آن داشته باشد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۳۸، فقره ۵).

ماده خاص تشکیل شورای ریاست جمهوری در مراحل آخر تهیه و تدوین قانون اساسی، به جهت اطمینان دادن به اقوام مخصوصاً سنیان به خاطر ترس و نگرانی آنان از انحصار قدرت توسط اکثریت پارلمانی، در متن درج گردید و این مکانیسم به دلیل شرط اجماع در تصمیم‌گیری‌های شورای ریاست جمهوری، به‌منزله اتخاذ شیوه توافقی بین جوامع سه‌گانه اصلی عراق برای مدیریت قدرت است.

رئیس جمهور و شورای ریاست جمهوری در قانون اداره انتقالی عراق و قانون اساسی دائمی، صلاحیت‌های بسیار بالایی داشته‌اند که مهم‌ترین آن‌ها حق وتو در برابر قوانین پارلمانی است (قانون اداره دولت انتقالی عراق: ماده ۳۷ و قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۳۸، فقره ۵، بند ج). نظر به ترکیب متنوع شورای ریاست جمهوری متشکل از رئیس کرد و دو معاون سنی و شیعی، نهاد ریاست جمهوری در کاستن از تنش‌های سیاسی بین اقوام متعدد عراق نقش فعال و مؤثر داشته است، زیرا این نهاد به یک نهاد قانون اساسی برای گفتگو و حل‌وفصل اختلافات و به ابزاری برای حمایت از منافع جوامع مختلف عراقی از طریق صلاحیت وتو که برای همه اعضای شورا داده شده و لزوم اتخاذ تصمیمات با اجماع، تبدیل شده است (قانون اداره دولت انتقالی عراق: ماده ۳۸). ولی به جهت پایان مدت شورای ریاست جمهوری که در قانون اساسی برای یک دوره پارلمانی در نظر گرفته شده است (قانون اساسی عراق: ماده ۱۳۸) و به دلیل ضعف صلاحیت‌های رئیس جمهور کنونی، اکنون یک خلاء بزرگ احساس می‌شود و وجود یک نهاد قانون اساسی ضامن تداوم مشورت و گفتگو بین اقوام و مناطق و ولایت‌ها از یک‌طرف و حکومت مرکزی از سوی دیگر، یک ضرورت جدی است و می‌توان با توسعه صلاحیت‌های رئیس جمهور یا ایجاد شورای قوی فدرال، این نقص را جبران کرد.

بااینکه در قانون اساسی تصریح نشده که رئیس جمهور از قوم یا ملیت معینی باشد ولی از زمان سقوط رژیم پیشین، سمت ریاست جمهوری برای اهل سنت و کردها بوده است. مسئله توزیع سمت‌های بالای دولتی بین گروه‌های قومی مختلف پدیده‌ای است که منحصر به عراق نیست زیرا در برخی از کشورهای دیگر مثل هند و لبنان که دارای ویژگی تکثیر هستند، همین نوع توزیع قدرت به جهت تشویق مشارکت همه اقوام و فرقه‌ها در اداره امور

دولت وجود دارد. باینکه توزیع سمت‌ها در قانون اساسی مکتوب وجود ندارد، ولی ممکن است عرف موجود قانون اساسی تلقی شود. این تقسیم قومی سه ریاست بین شیعه و سنی و کرد، ممکن است در آینده به عرف قانون اساسی الزام‌آور تبدیل گردد.

ب- نخست‌وزیر

نخست‌وزیر در نظام‌های پارلمانی از صلاحیت‌های وسیعی برخوردار است، زیرا او در حقیقت از قوه اجرائیه واقعی در کشور نمایندگی می‌کند و معمولاً نماینده بزرگ‌ترین فراکسیون پارلمان است.

رئیس جمهور در خلال ۳۰ روز، کاندیدای فراکسیون اکثریت پارلمانی را برای تشکیل کابینه مکلف می‌سازد و در صورتی که او موفق به تشکیل کابینه نشود، رئیس جمهور کس دیگری را برای نخست‌وزیری کاندیدا می‌کند. نامزد نخست‌وزیری باید از پارلمان برای وزرا و برنامه حکومت خود، با آرای اکثریت مطلق، رأی اعتماد بگیرد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۷۷، فقرات ۱، ۲ و ۳).

قانون اساسی تصریح نکرده است که پست‌های وزارت بین ملیت‌ها و اقوام مختلف تقسیم شود چنان‌که در ماده ۱۰۰ قانون اساسی بلژیک سال ۱۹۹۴ آمده است و یا آن‌چنان‌که در عرف قانون اساسی لبنان مطرح شده است، ولی به دلیل تکیه وزارت به اعتماد پارلمان و دشوار بودن کسب بیش از نیم آرای پارلمان (اکثریت مطلق) توسط یک فراکسیون پارلمانی، معمولاً شورای وزیران از وزرای اقوام مختلف به تناسب نفوس و حضور پارلمانی آنان تشکیل می‌گردد. حقیقت این است که سازوکارهای عمل پارلمانی این نوع معاملات سیاسی را ایجاب می‌کند که نتیجه آن مشارکت اکثر ملیت‌ها و اقوام در ترکیب حکومت است.

نمایندگی اقوام در فراکسیون‌های پارلمانی در نظام‌های پارلمانی موجب می‌شود که حکومت‌های فراگیر (inclusive) که از اکثر عناصر و مؤلفه‌های ملت نمایندگی می‌کند تشکیل شود، ولی مشکل این نوع حکومت‌ها هم این است که بسیار شکننده است و ممکن است که به دلیل هر نوع اختلاف یا تنش بین احزاب نماینده ملیت‌ها و اقوام، سقوط کند یا فلج شود. بنابراین این حکومت‌ها در نتیجه در معرض ناپایداری و بحران‌های پیاپی هستند ولی چنین پیدا است که همین نوع حکومت‌ها در عین حال، قابل قبول‌تر است نسبت به حکومت یک فراکسیون پارلمانی‌ای که از یک گروه قومی محدود نمایندگی می‌کند و همه

ملیت‌ها و اقوام دیگر را از حکومت دور نگه می‌دارد. گویا تنش، ناپایداری و عدم مؤثریت، بیشتر قابل تحمل است تا دور ساختن کامل عناصر و مؤلفه‌های ملت از روند سیاسی (Chai and Cotell, بی تا: ۳۴).

از سوی دیگر حق پارلمان در سلب اعتماد از نخست‌وزیر چنان‌که در قانون اساسی کنونی آمده است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۶۱، فقره ۸، بند ب-۱)، بدون اینکه نخست‌وزیر صلاحیت انحلال پارلمان را داشته باشد مگر بعد از موافقه رئیس جمهور، موقعیت و جایگاه نخست‌وزیر را در مقابل پارلمان ضعیف می‌سازد. اگر نخست‌وزیر صلاحیت انحلال پارلمان را داشته باشد، موقعیت او در قبال پارلمان تقویت می‌شود و روابط متوازن‌تر بین حکومت و پارلمان برقرار می‌گردد، ولی اینکه مطابق قانون اساسی نخست‌وزیر این صلاحیت را نداشته باشد، روابط بین دو طرف به نفع مجلس نمایندگان غیرمتوازن خواهد شد که در نتیجه حکومت در اکثر برنامه‌ها و تشکیلات خود تحت تأثیر مجلس خواهد بود. این تأثیرات به اقوام و ملیت‌های متکثر که در پارلمان نمایندگی دارند انگیزه می‌دهد که به صورت فعال در حکومت اشتراک نمایند.

دوم- نهادهای مادون حکومت ملی فدرال

نهادهای مادون حکومت ملی فدرال، حکومت‌های مناطق (اقلیم‌ها)، ولایات و ادارات محلی را شامل می‌شود (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۶) که به ترتیب ذیل توضیح داده می‌شود:

منطقه (اقلیم) و صلاحیت‌های آن

منطقه یا به تعبیر قانون اساسی عراق اقلیم، یکی از مؤلفه‌های اصلی تشکیل‌دهنده ساختار فدرالی در عراق است و از نگاه صلاحیت مطابق آنچه در قانون اساسی آمده، دومین قدرت بعد از حکومت ملی مرکزی است.

قانون اساسی وجود منطقه‌ای به نام منطقه کردستان را به رسمیت شناخته است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۷، فقره ۱) و این تنها منطقه‌ای است که فعلاً در عراق وجود دارد. همچنین قانون اساسی اجازه داده است که یک یا چند ولایت، منطقه جدیدی را تشکیل بدهند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۹). شیوه تشکیل مناطق جدید و

رویه‌هایی که باید انجام شود، در قانون شیوه‌های اجرایی ویژه ایجاد مناطق تنظیم شده است (قانون تدابیر اجرایی ویژه تشکیل مناطق شماره ۱۳، ۲۰۰۸).

مرزهای منطقه، در اکثر قوانین اساسی کشورهای فدرال، در متن خود قانون اساسی تعیین شده و مورد حمایت قانون هستند و به همین جهت امکان ندارد که بخشی از یک منطقه یا همه آن به منطقه دیگر ضمیمه شود مگر با موافقه مقامات آن مناطق و موافقه مقامات دولت فدرال و این از ویژگی‌های روشن قوانین اساسی فدرال است (سعید، ۲۰۰۶: ۹۴). باینکه قانون اساسی عراق بر تعدیل مرزهای مناطق تصریح نکرده است ولی به صراحت بیان کرده است که: «مقامات مناطق می‌توانند در اجرای قوانین فدرال در هر منطقه در صورت تناقض یا تعارض بین قانون فدرال و قانون هر منطقه در خصوص مسائلی که در اختیارات انحصاری مقامات فدرال نیست، تعدیلاتی ایجاد کنند» (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۱، فقره ۲) و همچنین بیان کرده است: «هرگونه تعدیل مواد قانون اساسی که نقض اختیارات مناطق است و جزء اختیارات انحصاری مقامات فدرال نیست، فقط در صورت موافقت قوه مقننه هر منطقه مربوطه و موافقت اکثریت مردم آن در همه‌پرسی امکان‌پذیر است» (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۶). و همچنین قانون اساسی در تصویب تعدیل قانون اساسی، موافقه اکثریت رأی‌دهندگان و موافقه دوسوم سه ولایت را لازم دانسته است. همه این موارد، تعدیل مرزهای مناطق را بدون اخذ موافقه مناطق شبیه محال ساخته است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۴۲، فقره ۴).

به استثنای صلاحیت‌های انحصاری دولت فدرال که در قانون اساسی تصریح شده است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۰)، صلاحیت‌های مناطق همه مسائل و موضوعات باقی‌مانده را شامل می‌شود. این صلاحیت‌ها به دو نوع تقسیم می‌گردد: صلاحیت‌های مشترک بین دولت فدرال و حکومت مناطق و صلاحیت‌های باقی‌مانده برای مناطق.

صلاحیت‌های مشترکی که در اعمال آن‌ها حکومت فدرال و حکومت‌های مناطق مشارکت دارند عبارت است از: اداره گمرکات (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۴، فقره ۱)، تنظیم منابع اصلی انرژی برق و توزیع آن، سیاست محیط زیست (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۴، فقرات ۲ و ۳)، ترسیم سیاست‌های توسعه و برنامه عمومی (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۴، فقره ۴)، ترسیم سیاست بهداشت عمومی، ترسیم سیاست تعلیم و

تربیه عمومی (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۴، فقرات ۵ و ۶)، و ترسیم سیاست منابع داخلی آب و تنظیم آن به صورت عادلانه (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۴، فقره ۷).

علاوه بر صلاحیت‌های مشترک که در این ماده قانون اساسی تصریح شده، مناطق صلاحیت دارند نیروهای امنیت داخلی مثل پولیس و امنیت منطقه را ایجاد و تنظیم کنند و همچنین دفاتر فدرال مناطق در سفارتخانه‌ها و هیئت‌های دیپلماتیک برای پی‌گیری امور فرهنگی و اجتماعی و توسعه‌ای تشکیل می‌شود (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۱، فقره ۴). کلمه «پی‌گیری» در این ماده مبهم و ناروشن است و قانون اساسی مشخص نکرده که منظور از آن چیست و مکانیسم‌های مورد عمل برای نمایندگی‌های مناطق برای تحقق این هدف چیست؟ همچنین روشن نیست که این دفاتر یا نمایندگی‌ها پیرو حکومت منطقه هستند یا تابع حکومت فدرال؟ و هدف از این پی‌گیری چیست اگر این دفاتر حق انعقاد قراردادهای بین‌المللی را در زمینه اختیارات خود نداشته باشند، چنان که در مناطق بلژیک (قانون اساسی بلژیک: ماده ۱۶۷، فقره ۳) و ایتالیا (قانون اساسی ایتالیا: ماده ۱۱۷، فقره ۳) از این صلاحیت برخوردار هستند، زیرا مسئله انعقاد قراردادها داخل در «ترسیم سیاست خارجی» نیست تا در انحصار مقامات فدرال باشد بلکه مربوط به امور اجرایی است که مشمول صلاحیت‌های مناطق (فرهنگ و آموزش و...) است.

اما نسبت به آنچه تنازع قوانین نامیده می‌شود و یا بروز اختلاف بین حکومت مرکزی و حکومت مناطق در مورد صلاحیت‌های مشترک، اولویت با مناطق است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۱۵). و بلکه بیشتر از آن در حالت وجود تعارض بین قانون فدرال و قانون منطقه در مورد مسئله‌ای که از اختیارات انحصاری مقامات فدرال نباشد، منطقه می‌تواند تطبیق قانون فدرال در منطقه را تعدیل کند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۱، فقره ۲). اعطای این حق به منطقه به حکومت منطقه این امکان را می‌دهد که ساختمان قانونی خود را مطابق ویژگی‌های فرهنگی، زبانی و اجتماعی خود تکامل ببخشد که نتیجه آن ایجاد تکثر حقوقی در نظام حقوقی عراق خواهد بود.

به رسمیت شناختن یک منطقه‌ای با اکثریت کرد و اعطای صلاحیت‌های گسترده قانون‌گذاری و اجرایی و قضایی، روش قانون‌گذار قانون اساسی در حل پدیده تکثر قومی از طریق ایجاد ساختارهای قانون اساسی مخصوص امور ویژه کردها و استقلال داخلی آنان را انعکاس می‌دهد و این به معنای تثبیت کثرت‌گرایی قومی، دینی و مذهبی‌ای است که در

ماده سوم قانون اساسی آمده است. البته به رسمیت شناختن کردها به‌عنوان شریک در وطن در قانون اساسی ۱۹۵۸ و تصریح بر اعطای خودمختاری برای کردها در قانون اساسی موقت ۱۹۷۰، از گام‌های مهم به رسمیت شناختن تکثر قومی در قوانین اساسی قبلی عراق بود، ولی انتخاب نظام فدرال برای روابط بین کردها و مقامات مرکزی، قانون اساسی دائمی ۲۰۰۵ را از آن قوانینی ساخته است که بیشتر از همه قوانین اساسی، منافع قومی کرد را دست‌یافتنی‌تر ساخته است زیرا به‌عنوان تنظیم خاص قانون اساسی، صلاحیت‌های گسترده‌ای به منطقه فدرال اعطا کرده است.

اعطای حق وضع قانون اساسی منطقه‌ای، نظام قانون اساسی عراق را با ویژگی تکثر قانون اساسی متمایز ساخته است، زیرا قوانین اساسی ایالتی و محلی، سطح دیگری از تنظیم قانون اساسی در سطح منطقه‌ای است چون قانون اساسی فدرال برای تدوین و تصویب قوانین اساسی ایالات و مناطق هیچ شرطی ندارد جز اینکه با مواد قانون اساسی فدرال تعارض نداشته باشند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۰). از آنجا که قوانین اساسی ایالتی امور توزیع و مدیریت قدرت در ایالات را تنظیم می‌کند، این باعث می‌شود که سطح سازمان‌دهی و رشد ملیت‌ها و اقوام در امور سیاسی و فرهنگی خود افزایش یابد.

ولایات

فقره دوم ماده ۱۲۲ قانون اساسی تصریح کرده بر اینکه به ولایت‌هایی که در قالب منطقه (اقلیم) سازمان نیافته‌اند اختیارات اداری و مالی گسترده‌ای داده می‌شود تا بتوانند امور خود را بر اساس اصل تمرکززدایی اداری، اداره کند و برای این امر قانونی تدوین می‌شود و والی که شورای ولایت او را انتخاب می‌کند رئیس اجرایی عالی ولایت است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۲، فقره ۳) و صلاحیت‌های او و شورای ولایت در قانون تنظیم می‌گردد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۲، فقرات ۲ و ۴). اعضای شورای ولایت توسط مردم انتخاب می‌شوند و شورای ولایت تحت کنترل یا نظارت هیچ وزارتتی نیست و بودجه ولایت مستقل است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۲، فقره ۵).

در مورد ولایت‌هایی که در منطقه سازمان نیافته‌اند قانون شماره ۲۱ سال ۲۰۰۸ تصویب شد. در فقره اول ماده ۲ این قانون آمده است که شورای ولایت عالی‌ترین مقام قانون‌گذاری و نظارتی در داخل مرزهای اداری ولایت است و می‌تواند در داخل مرزهای ولایت قوانین

محلی را تصویب کند به گونه‌ای که با قانون اساسی و قوانین فدرال تعارض نداشته باشد. این فقره به شورای ولایت به‌عنوان یک پارلمان محلی صلاحیت‌های قانون‌گذاری داده است. پس این شورا می‌تواند در مسائل اداری و مالی مخصوص ولایت قانون صادر کند (قانون شماره ۲۱، ۲۰۰۸: ماده ۷، فقره ۳). همچنین این شورا حق دارد که با اکثریت مطلق والی را انتخاب کند یا در حالات ثبوت عدم صلاحیت یا به هدر دادن اموال عمومی و فقدان شرایط عضویت در شورای ولایت وی را برکنار کند (قانون شماره ۲۱، ۲۰۰۸: ماده ۷، فقره ۸). همچنین مجلس نمایندگان نیز صلاحیت دارد که با اکثریت مطلق و بنا بر پیشنهاد نخست‌وزیر و به دلایلی که در بالا ذکر شد، والی را برکنار کند (قانون شماره ۲۱، ۲۰۰۸: ماده ۷، فقره ۲-۸). همچنین این شورا به استثنای دادگاه‌ها و واحدهای نظامی و دانشکده‌ها و انستیتوت‌ها بر همه نهادهای حکومتی در ولایت حق نظارت دارد (قانون شماره ۲۱، ۲۰۰۸: ماده ۷، فقره ۶).

از بررسی ساختار و صلاحیت‌های ولایات به دست می‌آید که ولایات از صلاحیت‌های گسترده‌ای برخوردار هستند که معمولاً واحدهای اداری از این نوع صلاحیت‌ها مخصوصاً آنچه به صلاحیت‌های قانون‌گذاری مربوط می‌شود بهره‌مند نیستند. اما با مقایسه این صلاحیت‌ها با صلاحیت‌های مناطق، روشن می‌گردد که مناطق از صلاحیت‌های گسترده‌تر و از حمایت قوی‌تر قانون اساسی برخوردار هستند.

نه قانون اساسی و نه قانون خاص ولایات سازمان‌نیافته در منطقه، تصریحی ندارند که ولایات صلاحیت وضع قانون اساسی داشته باشند. همچنین صلاحیت‌های خاص قانون‌گذاری ولایت، محدود به تنها جنبه‌های مالی و اداری است و قوانین ولایت هم نباید با قوانین فدرال در تعارض باشند، در حالی که مناطق، برعکس می‌توانند حتی تطبیق قانون فدرال در منطقه را تعدیل کنند در صورتی که در حیطه صلاحیت‌های انحصاری حکومت فدرال نباشد. همچنین قانون اساسی به امکان تأسیس دادگاه‌های مستقل برای ولایات تصریح ندارد و از سوی دیگر مجلس نمایندگان می‌تواند برعکس منطقه، والی ولایت را برکنار کند. مسئله وجود نداشتن یک دستگاه اجرایی‌ای که خاص ولایت و تابع حکومت فدرال نباشد، از مسائل کلیدی‌ای است که قدرت حکومت محلی در اجرای سیاست محلی آن را محدود می‌گرداند.

به‌طور خلاصه باید گفت ولایت‌ها بر اساس قانون اساسی و قوانین خاص خود ولایات، از اختیارات گسترده‌ای برخوردار هستند که از آن‌ها یک سطح حکومتی متکی بر خود می‌سازد

ولی در عین حال صلاحیت‌های ولایات، با صلاحیت‌ها و اختیارات داده شده به مناطق قابل مقایسه نیست.

اداره محلی

در ماده ۱۱۶ قانون اساسی، اداره محلی در کنار مناطق و ولایات و پایتخت، یکی از مؤلفه‌های نظام فدرال دانسته شده است. ایجاد اداره محلی در ضمن به رسمیت شناختن حقوق سیاسی و فرهنگی و اداری اقلیت‌ها از سوی قانون اساسی بیان شده است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۵). همچنین اعطای حق به اقلیت‌ها در اداره امور خود در مناطق حضور آنان و تنظیم این موضوع در قالب ادارات محلی مستقل، از ضمانت‌های مهم قانون اساسی برای حقوق اقلیت‌های کوچک که اغلب توان مشارکت در اداره امور خود به صورت مؤثر را ندارند شمرده می‌شود.

اما قانون اساسی جزئیات تشکیل این ادارات و صلاحیت‌های آن‌ها را بیان نکرده و به قانون فدرال واگذار کرده است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۵). و از آنجا که نمایندگی اقلیت‌ها در پارلمان فدرال ضعیف و غیرمؤثر است، غیرمحتمل است که قانونی تصویب شود که آرمان‌ها و آرزوهای اقلیت‌ها و هدف این ماده قانون اساسی را برآورده سازد. همچنین قانون اساسی معیارها و شرایط لازم در این قانون و حوزه تطبیق آن را نیز معین نکرده است، زیرا واضح نیست که آیا حق تشکیل اداره محلی، اقلیت‌های موجود در مناطق (اقلیم‌ها) را نیز شامل می‌شود یا نه؟ و همچنین روابط بین اداره محلی و ولایت و اداره محلی و اداره منطقه چگونه تنظیم می‌شود؟ فقدان مواد خاص قانون اساسی در مورد چگونگی ایجاد و صلاحیت‌های ادارات محلی، از اهمیت این ماده قانون اساسی و قدرت آن بر حمایت و رشد حقوق اداری و فرهنگی و سیاسی و آموزشی اقلیت‌ها آنچنان که در ماده ۱۲۵ قانون اساسی دائمی آمده است، کاسته است.

نکته آخر اینکه با وجود دو سطح از حکومت و قدرت مادون حکومت ملی در عراق یعنی اقلیم‌ها و ولایات و امکان ایجاد سطوح دیگر مانند ادارات محلی، ولی واحدها و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده دولت فدرال در عراق چنان که در سطور بالا بیان کردیم، دارای اختیارات و صلاحیت‌های متفاوت هستند زیرا صلاحیت‌های مناطق (اقلیم‌ها) بسیار گسترده است تا جایی که گاهی با صلاحیت‌های دولت مرکزی فدرال رقابت می‌کند، اما واحد دیگر یعنی

ولایات از این سطح اختیارات برخوردار نیستند و در مقایسه با مناطق در رتبه دوم قرار دارند. اما صلاحیت‌های ادارات محلی اصلاً در قانون اساسی بیان نگردیده است. بدین ترتیب واحدهای تشکیل‌دهنده دولت فدرال در عراق، از اختیارات و صلاحیت‌ها در مراتب متفاوت برخوردار هستند به گونه‌ای که فدرالیسم عراق را در عداد فدراسیون‌های ناهمگون (نامتقارن) قرار می‌دهد.

قسمت سوم- تعدیل قانون اساسی و نظام انتخاباتی

نظر به ویژگی تعدیل قانون اساسی عراق و برخورداری نظام انتخاباتی عراق از ویژگی‌های خاص، هر دو موضوع را به ترتیب ذیل مورد بحث قرار می‌دهیم:

تعدیل قانون اساسی

موضوع تعدیل قانون اساسی در جوامع متکثر اهمیت استثنایی دارد زیرا به حقوق اساسی و وضعیت و جایگاه این جوامع در قانون اساسی ارتباط دارد و از این رو معمولاً در تعدیل قوانین اساسی این جوامع از رویه‌های استثنایی که در قوانین اساسی کشورهای غیرمتکثر وجود ندارد، پیروی می‌شود. مراحل را که تعدیل قانون اساسی کنونی عراق مطابق قانون اساسی کنونی باید طی کند می‌توان به ترتیب ذیل تقسیم کرد:

الف- پیشنهاد تعدیل

رئیس جمهور و شورای وزیران بصورت یکجا و یا یک‌پنجم اعضای مجلس نمایندگان می‌توانند پیشنهادات برای تعدیل قانون اساسی را ارائه کنند (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۶، فقره ۱). البته اعطای صلاحیت پیشنهاد تعدیل برای قوه مجریه، در نظام‌های پارلمانی چندان زیاد مورد قبول نیست چون در این نوع نظام‌ها این صلاحیت اغلب به پارلمان اعطا می‌شود (مرزه، بی تا: ۱۲۶).

چنان‌که دیده می‌شود قانون اساسی به مجلس دوم یعنی شورای فدرال صلاحیت ارائه پیشنهاد تعدیل قانون اساسی را نداده است. اما از آنجا که این شورا از منافع و رویکردهای مناطق و ولایات سازمان‌نیافته در منطقه، نمایندگی می‌کند، دادن صلاحیت پیشنهاد تعدیل قانون اساسی، نقش آن در حیات سیاسی مرکز را افزایش می‌داد و در عین حال حضور نمایندگان مناطق و ولایات در مجلس نمایندگان نمی‌تواند جایگزین نقش شورای فدرال

باشد چون شورای فدرال در اصل برای این هدف تأسیس شده که نماینده مناطق و ولایات باشد و نه نماینده همه افراد ملت، چنان که مجلس نمایندگان چنین است.

ب- تهیه طرح تعدیل

قانون اساسی، جهت یا مقامی را که طرح تعدیل را تهیه کند، بیان نکرده است ولی از فقره اول ماده ۱۲۶ فهمیده می‌شود که همان جهتی که تعدیل را پیشنهاد می‌کند یعنی ریاست جمهوری و شورای وزیران باهم یا یک‌پنجم اعضای مجلس نمایندگان، طرح تعدیل را نیز تهیه می‌کند و همان‌طور که در پیشنهاد تعدیل، شورای فدرال نقشی ندارد، در تهیه طرح تعدیل نیز نقش ندارد. همچنین نقص دیگر در قانون اساسی هم این است که حکومت‌های مناطق و ولایات را در تهیه آن تعدیلات قانون اساسی که ممکن است بر وضعیت حقوقی و قانون اساسی آنان تأثیر بگذارد، شریک نساخته است.

ج- تصویب و توشیح تعدیل

برای تصویب تعدیل، قانون اساسی دو مرحله را در نظر گرفته است: اول کسب موافقه دوسوم اعضای پارلمان و دوم برگزاری همه‌پرسی عمومی برای کسب موافقه ملت (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۶، فقرات ۲ و ۳).

نکته قابل توجه این است که قانون اساسی بازهم موافقه شورای فدرال را شرط ندانسته است باینکه موافقه این شورا به خاطر حمایت از منافع ولایات سازمان‌نیافته در منطقه، ضروری است. همچنین قانون اساسی در همه‌پرسی تنها بر «موافقه ملت از طریق همه‌پرسی عمومی» (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۶، فقرات ۲ و ۳) اکتفا کرده و درصد لازم آرای ملت برای تحقق موافقه مردم را بیان نکرده است. همچنین درصد اشتراک مردم در همه‌پرسی را نیز بیان نکرده است زیرا ممکن است گفته شود که این مشارکت با اشتراک اکثریت نیم افراد شرکت‌کننده تحقق می‌یابد.

بعد از کسب موافقه ملت، با توشیح رئیس جمهور در خلال مدتی که از هفت روز بیشتر نباشد، مراحل تصویب تکمیل می‌گردد. البته توشیح رئیس جمهور جنبه شکلی دارد و اصل تصویب بعد از روز هفتم تحقق می‌یابد هرچند رئیس جمهور توشیح هم نکرده باشد (قانون

اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۷۳، فقره ۵). تعدیل از روزی که در جریده رسمی نشر شود نافذ می‌گردد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۶، فقره ۵، بند ب).

ولی در کنار این رویه‌های شکلی، قانون اساسی تعدیل برخی از مواد را ممنوع قرار داده است. این منع بر دو قسم است: منع زمانی و منع موضوعی. فقره ۴ ماده ۱۴۲ قانون اساسی عراق یک نوع منع سوم را هم مطرح کرده است که «منع جغرافیایی» نامیده می‌شود و اختصاص دارد به رد تعدیلات پیشنهاد شده از سوی دوسوم رأی‌دهندگان سه ولایت.

منظور از منع زمانی، منع تعدیل برخی از مواد قانون اساسی برای مدت معین است به جهت اینکه این مواد از عناصر تشکیل‌دهنده نظام سیاسی جدید مورد نظر قانون اساسی جدید است (الشاوی، ۲۰۰۷: ۲۸۷) و منع تعدیل آن‌ها باعث ثبات و نیرومند شدن نظام جدید شده و صحت اصول آن را به اثبات می‌رساند (حوری، ۲۰۰۹: ۶۲) از این رو برخی از قوانین اساسی چنین منعی را در نظر می‌گیرند* (شیخا، ۱۹۸۲: ۴۳۵؛ الشاوی، ۲۰۰۷: ۲۸۲ و مابعد). چنان‌که در قانون اساسی کویت در سال ۱۹۶۲ تغییر و تعدیل مواد قانون اساسی را برای مدت پنج سال از تاریخ نافذ شدن آن منع کرده است (قانون اساسی کویت ۱۹۶۲: ماده ۱۷۴).

قانون اساسی عراق تعدیل اصول اساسی باب اول و حقوق و آزادی‌های باب دوم را برای مدت زمانی دو دوره انتخابات متوالی (۲۰۱۰-۲۰۰۶) و (۲۰۱۴-۲۰۱۰) منع کرده است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۶، فقره ۲). باب اول شامل بسیاری از مواد مربوط به ماهیت متکثر ملت عراق است که متشکل از ملیت‌ها و ادیان و مذاهب است و همچنین مواد خاص دین رسمی دولت و تکثر زبانی که برای همه مؤلفه‌های قومی عراق در نظر گرفته شده است. این مواد تا زمان مابعد ۲۰۱۴ غیرقابل تعدیل هستند.

* در مورد ارزش حقوقی این نوع از منع، اختلاف نظر است. برخی بر این باور هستند که قوه مؤسس حق ندارد خود را بالاتر از قوه مؤسس بعدی قرار دهد و اختیارات آن را در آینده محدود سازد. اما برخی دیگر معتقدند که این محدود سازی کار درستی است زیرا ملت آن را تصویب کرده است و ملت منبع همه قوا است. برای مطالعه بیشتر رویکردهای حقوقی در این موضوع نگاه کنید به: ابراهیم عبدالعزیز شیخا، مبادئ الانظمة السياسية (الدول و الحكومات)، دار الجامعه للطباعة و النشر، مصر، ۱۹۸۲، ص ۴۳۵ و دکتر منذر الشاوی، القانون الدستوري، نظريه الدستور، منبع پیشین، ص ۲۸۲ و مابعد.

اما منع موضوعی به معنای منع تعدیل برخی از مواد است به‌عنوان مثال قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸ تغییر شکل نظام جمهوری در کشور را منع کرده است (قانون اساسی فرانسه: ماده ۸۹، فقرة ۴)، یا آنچه در قانون اساسی ترکیه سال ۱۹۸۲ آمده که وارد کردن اتهام به جنرال‌های ارتش ترک که انقلاب ۱۹۸۰ را رهبری کردند، ممنوع قرار داده است (قانون اساسی ترکیه ۱۹۸۲: ماده ۱۵). اما در مورد قانون اساسی عراق سال ۲۰۰۵ علاوه بر منع موضوعاتی که قبلاً اشاره شد، شامل موادی است که مربوط به آن دسته از صلاحیت‌های مناطق است که داخل در صلاحیت‌های انحصاری دولت فدرال نیست. این مواد قابل تعدیل نیستند مگر بعد از اخذ موافقه قوه قانون‌گذار منطقه و موافقه اکثریت باشندگان آن در همه‌پرسی عمومی (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۲۶، فقرة ۴).

این منع مقید، یک ابزار قانون اساسی است که صلاحیت‌ها و ویژگی‌های اداری، سیاسی و فرهنگی مناطق را که در قانون اساسی آمده است، تضمین می‌کند، ولی نکته قابل توجه این است که قانون اساسی برای اخذ موافقه اکثریت باشندگان منطقه در همه‌پرسی، بیان نکرده است که منظور از «باشندگان» کیست؟ آیا همه باشندگان منظور است یا تنها کسانی که حق رأی دارند؟ از این رو لازم بود که بعد از کلمه باشندگان، کلمه «بالغ» هم اضافه می‌شد (باشندگان بالغ) و یا با این عبارت بیان می‌شد: «موافقه اکثریت کسانی که حق رأی دارند».

اما در خصوص آنچه «منع جغرافیایی» نامیدیم، باید گفت که قانون اساسی تصریح کرده بر اینکه: هر همه‌پرسی‌ای که از سوی دوسوم رأی‌دهندگان سه ولایت رد شده باشد غیرمعتبر است (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۴۲، فقرة ۴). بااینکه این ماده در باب احکام انتقالی درج شده اما همچنان موجود است و در اصل در قانون اداره دولت انتقالی عراق وجود داشت (قانون اداره دولت انتقالی عراق: ماده ۶۱، فقرة ج) و از آنجا به قانون اساسی دائمی انتقال یافته است.

این ماده بدان جهت در قانون اساسی درج شده که به ساکنان سه ولایت ضمانت داده شود که تعدیل قانون اساسی را در صورتی که با رغبات آنان همراه نباشد، رد کنند. معلوم است که منظور واقعی این ماده، ساکنان منطقه کردستان است که از سه ولایت تشکیل شده و همچنین ساکنان عرب سنی که به‌طور اساسی در سه ولایت (موصل، انبار و صلاح‌الدین) ساکن هستند. این ماده یک تضمین بسیار قوی برای سنی‌ها و کردها است که اگر تعدیل

قانون اساسی از سوی اکثریت شیعیان و بر ضد منافع آنان صورت بگیرد، بتوانند آن را رد کنند.

اما مشابه این تضمین کافی که برای کردها و سنی‌ها در نظر گرفته شده، برای سایر اقلیت‌های کوچک‌تر مانند ترکمن‌ها و آشوری‌ها و صابئه در نظر گرفته نشده، مخصوصاً آنچه به امور محلی آنان مربوط می‌شود. سزاوار بود که این تضمین‌ها برای این اقلیت‌ها نیز در نظر گرفته می‌شد زیرا آنان در دفاع از منافع قومی خود از قدرت کمتر برخوردار هستند.

شیوه‌ای که برای تعدیل قانون اساسی در سطور فوق بیان شد، قانون اساسی عراق را در زمره قوانین سخت و انعطاف‌ناپذیر قرار می‌دهد زیرا به خاطر مکانیسم‌های دشواری که برای تعدیل در نظر گرفته شده، انجام تعدیل از راه‌های عادی امکان‌پذیر نیست (علی، ۲۰۰۹: ۵۸). اینکه قانون اساسی از قوانین انعطاف‌ناپذیر باشد، در کنار عناصر دیگر مثل برتری قانون اساسی و مکتوب بودن آن، از ویژگی‌های معروف قوانین اساسی کشورهای فدرال است. قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر در جوامع متکثر، یک تضمین قوی است برای حمایت از ملیت‌ها و اقوام در برابر هژمونی قوم و مذهب بزرگ و جلوگیری از به حاشیه قرار گرفتن آنان. زیرا دشواری تعدیل قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر، اقوام بزرگ را در هنگام تعدیل مواد مخصوص حقوق ملیت‌ها و اقوام دیگر محدود و مقید می‌گرداند و این حالت کمک می‌کند که ثبات سیاسی در این جوامع ادامه پیدا کند.

نظام انتخاباتی

قانون اساسی نظام انتخاباتی معینی را مشخص نکرده تا قانون انتخابات در پرتو آن وضع شود. با اینکه فرمان شماره ۹۶ سال ۲۰۰۴ که به منزله قانون انتخابات مرحله انتقالی دانسته می‌شد، نظام تناسبی با حوزه واحد را بنیاد نظام انتخاباتی عراق تعیین کرد (فرمان شماره ۹۶، ۲۰۰۴: القسم الثالث، فقرة ۳) ولی قانون اداره دولت انتقالی عراق و قانون اساسی دائمی هیچ تصریحی ندارند بر اینکه در قوانین انتخاباتی عراق مطابق نظام نمایندگی تناسبی عمل شود. از این رو قانون شماره ۱۶ سال ۲۰۰۵ و قانون شماره ۲۶ سال ۲۰۰۹ که قانون شماره ۱۶ سال ۲۰۰۵ را تعدیل کرد، از بعضی از بنیادهایی که قانون انتخابات عراق مبتنی بر آن‌ها بود عدول کردند و نمایندگی تناسبی را تنها در سطح محلی باقی نگه داشتند.

همچنین قانون اساسی تعداد اعضای پارلمان را مشخص نکرده و بلکه برای هر یکصد هزار نفر یک کرسی پارلمانی در نظر گرفته است. مطابق قانون، انتخابات به صورت عمومی، سری و مستقیم برگزار می‌شود و تأمین نمایندگی واحدها و مؤلفه‌های عراق رعایت می‌گردد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۹، فقره ۱). البته نسبت هر یکصد هزار برای یک کرسی، نمی‌تواند منافع اقلیت‌های کم‌شمار را تأمین کند و به میزان نمایندگی این اقلیت‌ها صدمه می‌زند. همچنین قانون اساسی تصریح کرده که قانون انتخابات تدابیری اتخاذ کند که نمایندگی زنان از یک‌چهارم کمتر نباشد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۴۹، فقره ۴).

قانون انتخابات شماره ۱۶ سال ۲۰۰۵ تصریح دارد که شیوه‌کاندید شدن با لیست باز می‌باشد (قانون تعدیل قانون انتخابات شماره ۱۶، ۲۰۰۵: ماده ۳، فقره ۱) و همه عراق به ۱۸ حوزه انتخاباتی تقسیم می‌گردد و این برعکس قانون شماره ۹۶ سال ۲۰۰۴ است که همه عراق را یک حوزه قرار داده بود. اکنون حوزه‌های انتخابیه با مرزهای اداری کنونی ولایات مطابقت دارد و نظام نمایندگی تناسبی در سطح ولایات اجرا می‌شود (قانون انتخابات شماره ۱۶، ۲۰۰۵: ماده ۱۵).

قانون برای اقلیت‌ها نظام کرسی‌های رزرو شده (سه‌میه‌بندی) یا کوتا را در نظر گرفته است، زیرا پنج کرسی برای مسیحی‌ها تخصیص داده شده که به صورت مساوی برای بغداد، نینوا، کرکوک، اربیل و دهوک توزیع شده است (قانون تعدیل قانون انتخابات شماره ۱۶، ۲۰۰۵: ماده ۱، فقره ۳، بند الف) و یک کرسی برای ایزدی‌ها در نینوا و یک کرسی برای صابئه مندائی در بغداد و یک کرسی برای شبک در ولایت نینوا اختصاص یافته است (قانون تعدیل قانون انتخابات شماره ۱۶، ۲۰۰۵: ماده ۱، فقره ۳، بندهای ب، ج و د).

تخصیص کرسی‌های کوتا یا سه‌میه‌بندی شده، برای واحدهای کوچک، از سازوکارهای قانون اساسی برای حمایت از حق نمایندگی اقلیت‌ها است که برای تطبیق فقره سوم ماده ۴۹ قانون اساسی است که بر ضرورت نمایندگی همه واحدها و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده عراق تأکید کرده است، ولی به دلیل نبود یک سرشماری دقیق و رسمی نفوس عراق، توزیع این کرسی‌ها و تعداد آن‌ها با شمار واقعی این واحدها مطابقت نخواهد داشت.

وجود نداشتن سرشماری رسمی نفوس در عراق، توافق بر کیفیت توزیع کرسی‌ها بر حوزه‌های انتخابیه را بعد از صدور قانون تعدیل‌کننده قانون انتخابات شماره ۱۶ سال ۲۰۰۵



دشوار ساخته است. از این رو و بعد از مذاکرات گسترده در مجلس نمایندگان و بعد از مداخله دفتر حمایت قانون اساسی ملل متحد (یونامی) مجلس نمایندگان قطع‌نامه شماره ۲۴ به نام «پادداشت تفسیری» قانون انتخابات شماره ۱۶ سال ۲۰۰۵ را صادر کرد که در آن از طریق تعیین تعداد کرسی‌های تخصیص داده شده برای هر ولایت (قطع‌نامه مجلس نمایندگان شماره ۲۴، ۲۰۰۹) با استناد به آمار وزارت تجارت با افزودن نرخ رشد ۲.۸٪ جمعیت و بیان شیوه توزیع کرسی‌های جبرانی (قطع‌نامه مجلس نمایندگان شماره ۲۴، ۲۰۰۹: فقره ۱ و ۲)، به حل این مشکل پرداخت.

انتخاب بیش از یک حوزه انتخابی برای عراق، به میزان نمایندگی واحدهای عراقی کم‌جمعیت و مخصوصاً آنان که از نگاه جغرافیایی پراکنده بوده و در یک منطقه واحد سکونت ندارند صدمه زده است. همچنین نداشتن سرشماری دقیق رسمی در عراق، مسئله توزیع کرسی‌ها بر حوزه‌های انتخابی را نادقیق و در بسیاری اوقات غیرعادلانه ساخته است. برای تطبیق موفق قانون لازم است که قبل از هر چیزی سرشماری دقیق نفوس انجام شود و در صورتی که این امر غیرممکن باشد، بهتر آن است که به حوزه واحد در سطح کل عراق و نظام نمایندگی تناسبی برگردیم تا بسیاری از آرای اقلیت‌ها به هدر نرود.

قسمت چهارم - دادگاه فدرال، کمیسیون‌ها و نهادهای مستقل

تنظیم قانون اساسی برای تکثر اجتماعی در قانون اساسی عراق سال ۲۰۰۵ در احکام مربوط به تنظیم دادگاه عالی فدرال و همچنین کمیسیون‌ها و نهادهای مستقل تجلی می‌یابد که در سطور ذیل توضیح داده می‌شود:

دادگاه عالی فدرال

به دلیل تکثر و تعدد سطوح و لایه‌های حکومت در دولت فدرال و وجود تعدد قانون اساسی و قوانین خاص مناطق و به دلیل وجود صلاحیت‌ها و اختیارات مشترک بین حکومت فدرال و حکومت‌های مناطق و ولایات، دادگاه فدرال در هر نظام فدرالی، از یک نقش کلیدی برخوردار است زیرا در اغلب اوقات بین لایه‌ها و واحدهای متعدد و متنوع، به‌مثابه یک داور عمل می‌کند.

ماده ۹۲ قانون اساسی تصریح دارد بر اینکه دادگاه عالی فدرال، از نگاه مالی و اداری یک نهاد مستقل است و ساختار آن متشکل است از تعدادی از قضات و کارشناسان فقه اسلامی و حقوق دانان که تعداد و شیوه انتخاب آنان در قانون تعیین می‌گردد (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۹۲، فقرات ۱ و ۲).

صلاحیت‌ها و قضایایی که این دادگاه درباره آن‌ها تصمیم می‌گیرد گسترده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از: نظارت بر انطباق قوانین و نظام‌های اجرایی با قانون اساسی؛ تفسیر متون قانون اساسی؛ حل و فصل اختلافات در مسائلی که ناشی از اجرای قوانین فدرال، تصمیمات، آئین‌نامه‌ها، تعلیمات‌نامه‌ها و اقدامات صادره از دولت مرکزی است؛ داوری در اختلافاتی که بین دولت فدرال و حکومت‌های منطقه‌ای، ولایت‌ها، شهرها و شوراها رخ می‌دهد؛ حل و فصل مناقشات میان حکومت‌های منطقه‌ای و ولایت‌ها؛ تصمیم‌گیری در مورد اتهامات وارده به رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و وزرا؛ تأیید نتایج نهایی انتخابات عمومی نمایندگان مجلس؛ حل و فصل اختلافات سازمان‌های قضائی فدرال و سازمان‌های قضایی مناطق و ولایت‌های خارج از مناطق و حل و فصل مناقشات و اختلافات سازمان‌های قضایی اقلیم‌ها و ولایت‌های سازمان‌نیافته در زیرمجموعه مناطق (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۹۳، فقرات ۱ تا ۸).

تشکیل دادگاه عالی فدرال در مورد عضویت خبرگان فقه اسلامی، سؤالاتی را در مورد رویکرد دادگاه در موضوع تفسیر قانون اساسی و قوانین برانگیخته است مبنی بر اینکه آیا این دادگاه شبیه شورای نگهبان قانون اساسی مندرج در قانون اساسی ایران خواهد بود؟ (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۹۷۹: ماده ۱۱۲). و دیگر اینکه فقیه سنی یا شیعه مطابق کدام فقه قضاوت خواهد کرد؟ و تصمیم‌گیری در مسائل ویژه ادیان دیگر (مسیحیت، ایزدی، صابئه مندائی) چگونه خواهد بود؟ حضور خبرگان فقه اسلامی در دادگاه عالی فدرال با صلاحیت‌های گسترده، حتماً نارضایتی جوامع غیرمسلمان را موجب خواهد شد.

از سوی دیگر قانون اساسی چگونگی تشکیل این دادگاه و شمار اعضای آن را مشخص نکرده است و از آنجا که این دادگاه صلاحیت‌های مهمی را به عهده دارد به شمول نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی و تفسیر متون قانون اساسی و حل و فصل اختلافات بین مناطق و مرکز، ممکن است این صلاحیت‌ها و اختیارات به منافع مناطق و ولایات و همچنین منافع اقوام و ملیت‌های مختلف صدمه بزند اگر مورد سوءاستفاده قرار بگیرد. از این رو

شایسته بود که مناطق و ولایات نیز در تشکیل این دادگاه نقش می‌داشتند چنان‌که در قانون اداره دولت انتقالی عراق چنین بود (قانون اداره دولت انتقالی عراق: ماده ۴۴، فقره هـ) مانند لزوم نمایندگی مناطق در دادگاه با درصد معین تا تفسیر قانون اساسی و داوری در مسائل مورد بررسی، بدون حضور نمایندگان مناطق یا اقوام مختلف انجام نشود. دادگاه فدرال کانادا از همین روش پیروی کرده است زیرا قانون مؤسس دادگاه تصریح کرده بر اینکه سه نفر از نه قاضی عضو دادگاه باید از اقلیم کبک با اکثریت فرانسوی‌زبان نمایندگی کنند (قانون دادگاه فدرال کانادا، ۱۹۸۵: ماده ۱۹، فقره ۶).

کمیسیون‌ها و نهادهای مستقل

تشکیل کمیسیون‌ها و نهادهای مستقل در قانون اساسی از ابزارها و مکانیسم‌های جدیدی است که برای تمرکز و تأکید بر بعضی از مسائل مهم و ضروری است. این‌ها نهادهای کلیدی‌ای هستند که باید خارج از حیطه اختیارات قوه مجریه باشند تا بتوانند وظایف قانون اساسی خود را به‌طور مستقل انجام دهند.

ماده ۱۰۲ قانون اساسی در کنار سایر کمیسیون‌هایی که فقط تابع پارلمان هستند، بر تأسیس کمیسیون حقوق بشر تصریح کرده است. وجود کمیسیون حقوق بشر باینکه وظایف آن در قانون اساسی ذکر نشده و به قانون عادی ارجاع داده شده است، اما می‌تواند حمایت قانونی و قانون اساسی از اقلیت‌های کم‌جمعیت را که از فشارها و به‌حاشیه‌راندن‌های مادی و معنوی رنج می‌برند افزایش دهد. همچنین تطبیق معیارهای بین‌المللی حقوق بشر نیز می‌تواند به جوامع کوچک کمک کند که انزوا و محرومیت آن‌ها کاهش یابد. این کمیسیون می‌تواند به منبری برای دفاع از حقوق اداری، سیاسی و فرهنگی اقلیت‌ها تبدیل شود.

همچنین ماده ۱۰۵ بر ایجاد یک سازمان دیگر چنین تصریح کرده: «یک سازمان کل برای تضمین حقوق مناطق و ولایت‌هایی که در چارچوب یک منطقه سازمان‌دهی نشده‌اند، تشکیل می‌شود تا مشارکت عادلانه آن‌ها را در اداره نهادهای مختلف فدرال کشور و هیئت‌ها و بورس‌های تحصیلی و کنفرانس‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تضمین کند.»

وجود این سازمان عمومی برای مشارکت دادن واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال در وظایف فدرالی به‌صورت عادلانه بسیار مهم است، ولی این ماده بیان نکرده که این سازمان چگونه به این وظایف خود رسیدگی می‌کند و صلاحیت‌های آن برای تحقق اهداف ذکرشده چیست؟



واگذار کردن تنظیم صلاحیت‌ها و وظایف این سازمان به قانونی که توسط اکثریت پارلمانی به تصویب می‌رسد، ممکن است آن را تحت تسلط و تأثیر اکثریت پارلمانی و احزابی که اکثریت را تشکیل می‌دهند قرار دهد و از این رو ممکن است این سازمان تنها به یک نهاد مشورتی تبدیل شود بدون اینکه کنترل مؤثر و فعال داشته باشد.

ماده ۱۰۶ قانون اساسی سازمان دیگری را برای استفاده شایسته از منابع مالی تعیین کرده است: «سازمان کل بازرسی و تخصیص‌دهی واردات و درآمدهای فدرال بر اساس قانون تشکیل می‌شود و اعضای آن کارشناسان دولت فدرال و مناطق و ولایت‌ها و نمایندگان آن‌ها خواهند بود و مسئولیت‌های ذیل را به عهده دارد:

۱. تحقق عدالت در توزیع کمک‌های بلاعوض و کمک‌ها و وام‌های بین‌المللی بر اساس شایستگی مناطق و ولایت‌های تنظیم‌نشده در هر منطقه.

۲. استفاده بهینه از درآمدهای مالی فدرال و تقسیم آن.

۳. تضمین شفافیت و عدالت در تخصیص بودجه‌های دولت‌های مناطق و ولایت‌های تنظیم‌نشده در یک منطقه براساس نسبت معین» (قانون اساسی عراق ۲۰۰۵: ماده ۱۰۶، فقرات ۱، ۲ و ۳).

وظایف و تشکیل این سازمان نسبت به سازمان قبلی با جزئیات بیشتر در قانون اساسی ذکر شده است و از این رو ممکن است در انجام وظایف قانون اساسی خود نقش بارزتری بازی کند ولی در عین حال پیدا نیست که این سازمان اختیارات اجرایی داشته باشد بلکه یک سازمانی برای گفتگو و مذاکره باقی خواهد ماند و ممکن است که بتواند در حل برخی از مشکلات ایجاد شده بین مناطق و ولایت‌ها از یک جهت و حکومت فدرال از جهت دیگر کمک کند.

خاتمه

اول - نتیجه گیری ها

۱. جوامع متکثر پدیده نوی نیست، بلکه از زمان پیدایش جوامع بشری، دولت‌ها و امپراتوری‌های کهن، پدید آمده است، ولی پس از پیدایش مفهوم مدرن دولت مبتنی بر ملت (دولت-ملت) و مرکزیت و حاکمیت، این مفهوم نیز به صورت روشن تر و ژرف تر تبارز یافت و جایگاهی را در سیاست‌های عمومی کشورها و جوامع اشغال کرد.

۲. جوامع متکثر با تکثر وفاداری‌های سیاسی در دولت و توزیع قدرت سیاسی بر مبنای قومی و بر اساس برنامه‌های سیاسی مشخص می‌گردد. این نوع از جوامع تنها از افراد تشکیل نمی‌شوند، بلکه علاوه بر افراد، از گروه‌هایی نیز تشکیل می‌شوند که باور دارند علاوه بر حقوق فردی، حقوق گروهی نیز دارند و از این رو قانون اساسی در این جوامع وظیفه دارد که به حل این مشکلاتی که برای حقوق اساسی کلاسیک، جدید است نیز بپردازد.

۳. موضوع تنظیم قانون اساسی در جوامع متکثر، زمانی که دولت‌های متکثر و متنوع و ناهمگون ملی، قومی و فرهنگی در کشورهای شرق اروپا، آسیا و آفریقا و به ویژه در پایان قرن ۱۹ و قرن ۲۰ ظهور کردند، چالش‌های جدیدی را مطرح ساخت. موفقیت نخستی که «دولت ملی» در اروپا به دست آورد، در بسیاری از کشورهای دیگر جهان، نتیجه مشابه نداشت، زیرا انتقال تجربه قانون اساسی فرانسه به بسیاری از کشورهای جهان، با جوامع دارای شکاف‌ها و تکثر اجتماعی زیاد سازگار نبود و این خود به ظهور موجی جدیدی از قوانین اساسی منجر شد که تلاش داشت بین خواسته‌های جوامع فرعی (ملیتی و قومی) و جامعه کلی توازن ایجاد کند. این وضعیت ایجاب کرد که مکانیسم‌ها و اصول نوین قانون اساسی ساخته شود تا با ویژگی‌های جوامع متکثر سازگار باشد.

۴. رسالت و کارکرد قانون اساسی در جوامع متکثر تنها تنظیم چگونگی اعمال قدرت و راه‌های انتقال آن نیست، زیرا وفاداری‌ها و وابستگی‌های متعدد اقوام و ملیت‌ها و ضعیف بودن وابستگی عمومی ملی، الگوی دیگری از تنظیم قانون اساسی را ایجاد می‌کند که بر اساس آن قانون اساسی تنها به کارکرد کلاسیک اکتفا نکند بلکه به وظیفه انحصاری دیگری که تأسیسی است نیز باید پردازد. این وظیفه عبارت است از ایجاد نهادها و ساختارهای سیاسی-قانون اساسی مبتنی بر تکثر برای ساختن هویت ملی واحد فراگیر که همه هویت‌های فرعی و متنوع آن جوامع را شامل گردد.

۵. فدرالیسم با امکانات و فرصت‌هایی که از جهت تعدد واحدهای سیاسی دولت (مناطق و ایالات و...) و سطوح متعدد حکومت ایجاد می‌کند، از ابزارها و مدل‌های شایع و رایج در تنظیم قوانین اساسی برای جوامع متکثر است. جوامع متکثر با توجه به تمایل آن‌ها به حفاظت از ویژگی‌های خود از یک جهت و مشارکت سیاسی عمومی در مرکز از سوی دیگر، می‌توانند از طریق نظام فدرال، حقوق قانون اساسی خود را تضمین کنند. کشورهای زیادی مانند آفریقای جنوبی و بلژیک علی‌رغم وجود تفاوت‌ها در مورد سازوکارهای حقوق اساسی و تنظیم قانون اساسی این دو فدراسیون، در تنظیم امور جوامع متکثر خود از همین مدل استفاده کرده‌اند.

۶. تنها قوانین اساسی فدرال در نظام‌های مرکب به ایجاد راه‌حل برای پدیده تکثر اجتماعی نپرداخته‌اند، بلکه قوانین اساسی غیرفدرال در نظام‌های بسیط نیز در قوانین اساسی و نظام‌های خود، تکثر اجتماعی را به رسمیت شناخته‌اند. لبنان و ایتالیا به‌عنوان دو دولت بسیط و تک‌ساخت که تکثر اجتماعی را به صراحت به رسمیت شناخته‌اند، نظام‌های سیاسی خود را بر مبنای تقسیم قومی قدرت یا آنچه به نام «دموکراسی توافقی» نامیده می‌شود، ساخته‌اند یا در سطح ملی مانند لبنان و یا در سطح منطقه‌ای (اقلیمی) مانند ایتالیا. ضمن اینکه هر دو کشور از بسیاری از مظاهر فدرالیسم نیز استفاده کرده‌اند یا به شکل اداری مثل ایتالیا و یا به صورت فرهنگی مانند آنچه در لبنان دیده می‌شود.

۷. با جوامع متکثر چه فدرال باشند یا بسیط، نظام پارلمانی بیشتر سازگار است. زیرا در نظام ریاستی قدرت به دست یک شخص که حتماً به ملیت یا قوم معینی تعلق دارد متمرکز می‌شود و به همین جهت هر کسی که به این سمت گمارده شود، می‌تواند خواسته‌های

جوامع دیگر را به حاشیه براند، در حالی که نظام پارلمانی باتوجه‌به توزیع قدرت و ضرورت کسب رأی اعتماد از پارلمانی که از نمایندگان همه اقوام تشکیل می‌شود، می‌تواند شرایطی را فراهم کند که با مشارکت همه ملیت‌ها و اقوام در قدرت سازگارتر باشد.

۸. قانون اساسی در جوامع متکثر، نه تنها در تنظیم امور دولت، بلکه در تنظیم خود جامعه و ساختن یک جامعه امن و پایدار، نقش بزرگ و استثنایی دارد. زیرا قانون اساسی در خلق توازن بین اقوام جامعه و تضمین حقوق آنان از طریق نهادهای خود مانند دادگاه قانون اساسی نقش برجسته‌ای ایفا می‌کند. اگر دادگاه قانون اساسی در قوانین اساسی کلاسیک، ناظر و ضامن حسن تفسیر و اجرای قانون اساسی است، در قوانین اساسی جوامع متکثر در حفاظت از ساختار دولت و همه جامعه نقش بزرگی دارد زیرا هر تفسیری به طرفداری یا به ضدیت با جامعه‌ای، نه تنها در روابط بین جوانب سیاسی بلکه به تیره شدن روابط اجتماعی همه جوامع منجر می‌گردد. از این رو قانون اساسی در این نوع از جوامع نه تنها تنظیم‌کننده قدرت سیاسی بلکه مؤسس و سازنده جوامع شمرده می‌شود.

۹. همه قوانین اساسی عراق در دوره قبل از سقوط بعث، با تسلط و هژمونی افکار و ارزش‌های نخبگان سیاسی جامعه معینی بر دیدگاه‌ها و ارزش‌های جوامع دیگر، ماهیت تک‌بعدی داشتند و باینکه برخی از آن قوانین مانند قوانین اساسی سال‌های ۱۹۵۸ و ۱۹۷۰ شامل موادی با رویکرد کثرت‌گرایانه نسبت به کردها و تکثر زبانی بودند، ولی این مواد قانون اساسی هیچ‌گونه ضمانت‌های قانونی نداشتند که در نتیجه تنها جنبه صوری و شکلی یافته بودند.

۱۰. هم نظام فدرال کنونی و هم ماهیت پارلمانی نظام سیاسی در عراق، با وضعیت چندملیتی و چندقومی عراق سازگار هستند. قانون اساسی کنونی عراق به صراحت تکثر زبانی و قومی در عراق را به رسمیت می‌شناسد. تنها یک نکته قابل توجه وجود دارد و آن این است که ماهیت فدرالیسم عراق به‌طور قطع و روشن، معلوم نیست که آیا فدرالیسم اداری (جغرافیایی) است یا فدرالیسم قومی؟ نداشتن یک تعریف صریح فدرالیسم در قانون اساسی، ابهام در این موضوع را زیاده‌تر ساخته است و از همین جهت برداشت‌ها و دیدگاه‌های سیاست‌مداران و رهبران دولت در چگونگی رسیدگی به مشکلات سیاسی موجود در میان جوامع متکثر عراقی، همچنان متفاوت و دور از همدیگر باقی مانده است.

دوم - توصیه‌ها

۱. از آنجا که قانون اساسی به دو کارکرد تأسیسی و تنظیمی در جامعه متکثر می‌پردازد و ضامن ثبات جوامع است، توصیه می‌کنیم که نویسندگان قانون اساسی در جوامع متکثر، در تدوین آن با تأنی و صبر و حوصله برخورد کنند و تلاش نمایند که درباره بسیاری از موضوعات کلیدی آن در میان جوامع متکثر به اجماع دست پیدا کنند. شتاب نکردن در نوشتن قانون و شریک ساختن همه جوامع قومی و کنار نگذاشتن آنان از مهم‌ترین عوامل موفقیت و کامیابی قوانین اساسی جوامع متکثر است.

۲. از آنجا که در جوامع متکثر تنها یک فرهنگ واحد نداریم، بر واضعان قانون اساسی در این جوامع است که وارد مسئله هویت دولت نشوند زیرا این موضوع باعث شکاف‌ها در این مورد می‌گردد. همچنین بر تنظیم‌کنندگان قانون اساسی در جوامع متکثر است که هیچ فرهنگ و هویتی را بر هویت‌ها و فرهنگ‌های دیگر هژمونی ندهند و به تنوع و تکثر فرهنگی جامعه و دولت متعهد بمانند.

۳. به قانون‌گذار قانون اساسی در جوامع متکثر توصیه می‌کنیم که مسئله پرچم، شعار و سرود ملی را در قانون اساسی تنظیم کنند و یا اینکه در قانون اساسی تصریح کنند که در هنگام تصویب قانون ملی در این مورد باید در مسائل عمومی اجماع حاصل شود زیرا جوامع متکثر در این نوع از مسائل به اجماع نیاز دارند و بر قانون اساسی است که بعد از اخذ آرای همه مؤلفه‌های ملت به تنظیم این مسائل بپردازد.

۴. باینکه ریاست جمهوری در قانون اساسی نافذ عراق، سمتی نیست که صلاحیت‌های گسترده‌ای داشته باشد ولی از آنجا که رئیس‌جمهور نماد جامع ملی است، لازم است که در انتخاب او آرای شورای فدرال، مناطق (اقلیم‌ها) و ولایات نیز گرفته شود. گذشته از آن توصیه می‌کنیم که مسئله انتخاب رئیس‌جمهور تنها در اختیار مجلس نمایندگان گذاشته نشود زیرا این مجلس تابع اکثریت و اقلیت قومی است و نه سیاسی. از این رو رئیس‌جمهور نباید در مسئله انتخاب خود تحت تسلط قومیت خاصی باشد. از این رو توسعه دایره اعضا و نهادهای فدرال و مناطق برای انتخاب رئیس‌جمهور، اجماع ملی را پیرامون مقام ریاست جمهوری به‌عنوان نماد جامع ملی، مستحکم می‌گرداند.

۵. شایسته است که قانون‌گذار قانون اساسی بعد از پایان دوره شورای ریاست جمهوری، به ایجاد نهادهای قانون اساسی بدیلی بپردازد که سازوکار تصویب تصمیمات آن به دور از اصل اکثریت و اقلیت باشد. شورای فدرالی که قانون‌گذار قانون اساسی قصد تأسیس آن را دارد، می‌تواند یک نهاد ملی فراگیر و جامع همه ملیت‌ها و اقوام عراقی باشد. اتخاذ تصمیمات در شورای فدرال با اجماع یا با اکثریت خاص (دوسوم یا بیشتر) یک مسئله ضروری است تا از ملیت‌ها و اقوام مختلف عراق حمایت به عمل آید و از تسلط اکثریت پارلمانی اجتناب شود.

۶. برای اعطای نقش بیشتر به مناطق و ولایات و اقوام کوچک، بر شورای فدرال است که به صورت متوازن و عادلانه نماینده آن مناطق و ولایات باشد و بهتر است که قوای قانون‌گذاری مناطق و ولایات در تعیین نمایندگان خود در شورای فدرال نقش داشته باشند و اعضای این شورا تنها از طریق انتخابات مستقیم تعیین نشوند چنان‌که در مجلس نمایندگان از انتخابات مستقیم استفاده می‌شود. سازوکار تعیین نمایندگان مناطق و ولایات در شورای فدرال، از این نمایندگان افرادی می‌سازد که باید تجسم منافع و مصالح مناطق باشند. اما اگر گزینش آنان با انتخابات مستقیم صورت گیرد، شورای فدرال هم آیین‌های از مجلس نمایندگان خواهد شد.

۷. بهتر است که قانون‌گذار قانون اساسی عراق، صلاحیت‌ها و تشکیل شورای فدرال را در متن قانون اساسی تنظیم کند و نه در قوانینی که توسط مجلس نمایندگان تصویب می‌شود، زیرا اگر در قانون اساسی تنظیم شود، این شورا مورد حمایت قانون اساسی قرار می‌گیرد و به‌عنوان یک نهاد قانون اساسی فعال و مستقل و به‌دور از تسلط و تأثیر مجلس نمایندگان تبارز می‌یابد.

۸. بهتر این است که قانون‌گذار قانون اساسی عراق در حل‌وفصل مسائل مربوط به روابط بین اقوام مختلف عراق، از مکانیسم همه‌پرسی عمومی استفاده نکند زیرا حل‌وفصل این نوع از مسائل به نهادهای قانون اساسی و سیاسی‌ای نیاز دارد که وظیفه آن ایجاد راه‌حل در میان نمایندگان این جوامع باشد. در جوامع متکثر، توسل به خیابان، تنش بین این جوامع را افزایش می‌دهد.

۹. برای حمایت بهتر از اقوام کوچک و کم‌جمعیت (ترکمن، کلدانی-آشوری، صابئه، ارمن، شبک، ایزدی) بهتر است که در قانون اساسی عراق، کمیسیون مستقل امور اقلیت‌ها ایجاد

گردد و برای پیگیری و نظارت بر حقوق اقلیت‌ها در نهادهای دولت فدرال و در مناطق و ولایات، به این کمیسیون صلاحیت‌های لازم اعطا شود.

۱۰. در تصویب قوانین خاص مربوط به ایجاد ادارات محلی برای اقلیت‌های کوچک که در قانون اساسی به آن‌ها اشاره شده، سرعت داده شود و بهتر است که معیارها و اصول اساسی این سطح محلی حکومت در متن قانون اساسی تعیین شود تا این اقلیت‌ها بتوانند از حقوق فرهنگی و اداری و سیاسی خود در برابر تسلط اکثریت حمایت و حفاظت کنند.

۱۱. با تطبیق ماده ۱۴۰ قانون اساسی، به تعیین مرزهای نهایی اقلیم کردستان سرعت داده شود زیرا عدم تطبیق این ماده یا تأخیر در تطبیق آن، تمایل به گزینشی عمل کردن در مورد بندهای قانون اساسی را افزایش می‌دهد و همچنین تنش و بی‌اعتمادی در میان عناصر و مؤلفه‌های اصلی عراق را ازدیاد می‌بخشد. گزینشی عمل کردن در تعامل با بندهای قانون اساسی روند تطبیق قانون را فلج می‌کند و در نتیجه به تجزیه نهادهای قانون اساسی و سیاسی در عراق می‌انجامد.

فهرست منابع

- آكربى، بهجت صبرى. (٢٠٠٩). تنظيم الاختصاصات الدستوريه للسلطه التنفيذيه فى النظام البرلماني. رساله ماستري، جامعه صلاح الدين، اربيل.
- آلموند، گابريل ايه و هى بگنهام پاول الابن. (١٩٩٨). السياسات المقارنه فى الوقت الحاضر، نظره عالميه. ترجمه هشام عبدالله، مراجعه سمير نصار. عمان: الاهليه للنشر و التوزيع.
- ابراهيم، سعدالدين. (١٩٨٩). التعدديه السياسيه و الديمقراطيه فى الوطن العربى. عمان: منتدى الفكر العربى.
- ابراهيم، سعدالدين. (١٩٩٤). الملل و النحل و الاعراق هموم الاقليات فى الوطن العربى. چاپ دوم. قاهره: دار الامين.
- احمدى، حميد. (١٣٨٦-٢٠٠٧) قوميت و قوم گرايى در ايران، چاپ ششم، تهران: نشر نى.
- اسسرد، فريد. (٢٠٠٤). المسأله الكرديه بعد قانون اداره الدوله العراقيه. سليمانيه: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجيه.
- اسسرد، فريد. (٢٠٠٩). المدارس السياسيه الثلاث فى العراق و امكانيه التعايش السلمى فيما بينها. جريده الاتحاد البغداديه، شماره ٢٠٦٩.
- اسماعيل، خليل. (١٩٩٣). التوزيع الجغرافى و القومى للکرد فى العراق. مجله مركز الدراسات الاستراتيجيه، شماره ٢، سال دوم، اربيل.
- امين، لطيف مصطفى. (٢٠٠٦). الفدراليه و آفاق نجاحها فى العراق. سليمانيه: دار سردم للطباعه و النشر.
- امين، لطيف مصطفى. (٢٠٠٩). العلاقه بين رئيس الدوله و رئيس الوزرا فى النظام البرلماني. تز دكتوراه، جامعه السليمانيه.

- اندرسون، لیام و گارید استانسفیلد. (۲۰۰۵). *عراق المستقبل*. ترجمه رمزی ق. بدر. لندن: الوراق للنشر.
- اندرسون، لیام و گاریت استانسفیلد. (۲۰۰۹). *ازمه کرکوک*. ترجمه عبدالاله النعیمی. بغداد: دراسات عراقیه للنشر.
- بالمر، نورمان د. (۱۹۶۵). *النظام السیاسی فی الهند*. ترجمه دکتر محمد فتح‌الله الخطیب. قاهره: مکتبه الانجلو المصریه.
- براون، ناتان. (۲۰۰۱). *New Constitutions in a Nonconstitutional World*. New York: State University of New York Press.
- براون، ناتان. (۲۰۰۶). *ملاحظات تحلیلیه حول الدستور*. در *مأزق الدستور* (مجموعه‌ای از پژوهش‌گران). بغداد-بیروت: اصدارات معهد الدراسات الاستراتیجیه.
- برتون، رولان. (۱۹۹۱/۱۳۸۰). *قوم شناسی سیاسی*. ترجمه ناصر فکوهی. تهران: نشر نی.
- بطاطو، حنا. (۱۹۹۰). *العراق، الطبقات الاجتماعیه و الحركات الثوریه من العهد العثماني حتى قیام الجمهوریه*. ترجمه عفیف الرزاز. ج ۱. بیروت: مؤسسه الابحاث العربیه.
- بلقالم، مراد. (۲۰۰۹). *نظام الازدواج البرلمانی و تطبیقاته*. اسکندریه (مصر): مکتبه الوفاء القانونیه.
- بحر، سمیره. (۱۹۸۲). *المدخل لدراسه الاقلیات*. قاهره: مکتبه الانگلو-المصریه.
- البعلبکی، منیر. (۱۹۷۷). *قاموس المورد*. بیروت: دارالعلم للملایین.
- البعینی، حسن امین. (۱۹۹۳). *دروز سوریا و لبنان فی عهد الانتداب الفرنسی*، ۱۹۴۳-۱۹۲۰. بیروت: المركز العربی للابحاث و التوثیق.
- توشار، ژان. (۱۹۸۱). *تاریخ الفكر السیاسی*. ترجمه دکتر علی مقلد. بیروت: الدار العالمیه للطباعه و النشر و التوزیع.

- جار، تيد روبرت. (١٩٩٩). *اقليات فى خطر*. ترجمه مجدى عبدالكريم و سابعه الشامى. قاهره: مكتبه مدبولى.
- جبريل، جمال عثمان. (بى تا). *التجربه الدستوريه التركيه*. قاهره: دار النهضه العربيه.
- گلنر، ارنست و ديگران. (١٩٩٥). *القوميه مرض العصر ام خلاصه*. لبنان: دار الساقى.
- حاطوم، نورالدين. (١٩٩٦). *تاريخ الحركات القوميه*. ج ٢. لبنان: دار الفكر الحديث.
- حسن، نبيل عبدالحميد. (١٩٩٦). *جمهوريه جنوب افريقيا مابعد ابارتيد و تأثيراتها المحتمله على سياسه مصر الافريقيه*. رساله ماسترى، دانشگاه قاهره.
- الحسن، احسان محمد. (٢٠٠٨). *علم الاجتماعى القانونى*. اردن: دار وائل للنشر.
- خالد، حنان عز العرب. (٢٠٠٨). *صنع السياسه العامه فى برلمان جنوب افريقيا*. قاهره: بيت الخيره البرلمانى.
- خيرالله، داود. (بى تا). *الفدراليه هل هى صيغه وحده ام اداه تشرذم؟*.
- الخطيب، نعمان احمد. (١٩٩٩). *الوجيز فى النظم السياسيه*. عمان: دار الثقافه للنشر و التوزيع.
- الخورى، عمر. (٢٠٠٩). *القانون الدستورى*. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقيه.
- دال، روبرت. ا. (٢٠٠٠). *عن الديمقراطيه*. ترجمه دكتور احمد امين الجمل. قاهره: الجمعيه المصريه لنشر المعرفه و الثقافه العالميه.
- دانفلى، پاتريك و بريندان اوليرى. (٢٠٠٥). *نظريات الدوله (سياسه الديمقراطيه الليبراليه)*. ترجمه و نشر مركز الخليج للابحاث، دبی.
- ديمونت، هيوز و آخرون. (٢٠٠٧). *بلجيكا: تغييرات متواصله فى هيكله فدراليه جديده*. در حوار عالمى حول الفدراليه. ج ٢. ترجمه مها بسطامى. كنادا: منشورات منتدى الاتحادات الفدراليه.
- دوهايل، اوليفيه. (١٩٩٨). *الديمقراطيات، انظمتها و تاريخها و متطلباتها*. ترجمه على باشا. دمشق: منشورات وزاره الثقافه.

- دوورژه، موریس. (۱۹۹۱). *علم اجتماع السیاسیه*. ترجمه دکتر سلیم حداد. بیروت: المؤسسة الجامعیه للدراسات و النشر و التوزیع.
- دوورژه، موریس. (۱۹۹۲). *المؤسسات السیاسیه و القانون الدستوری (نظام‌های بزرگ سیاسی)*. ترجمه جورج سعید. بیروت: المؤسسة الجامعیه للدراسات و النشر.
- رباط، ادمون. (۱۹۷۰). *الوسیط فی القانون الدستوری اللبانی*. بیروت: دار العلم للملایین.
- رینولدز، آندرو و آخرون. (۲۰۰۷). *انواع النظم الانتخابیه*. ترجمه کریستینا خوشابا بتو. اربیل: مؤسسه موکریانی للبحوث و النشر.
- الزیدی، رشید عماره یاس. (۲۰۰۶). *اشکالیه الفیدرالیه فی الدستور العراقی*. در *الدستور فی الوطن العربی*. بیروت: مرکز دراسات الوحده العربیه.
- سعید، بیرفان رمزی. (۲۰۰۶). *تعديل الدستور فی الدول الדיمقراطیه*. رساله ماجستیر، دانشگاه صلاح‌الدین، اربیل.
- سعید، کردستان سالم. (۲۰۰۸). *اثر التعددیة الاثنیه علی الوحده الوطنیه فی العراق*. سلیمانیه: مرکز کردستان للدراسات الاستراتیجیه.
- سعیفات، احمد. (۲۰۰۸). *الانظمه السیاسیه و المبادئ الدستوریة العامه*. لبنان: منشورات الحلبی الحقوقیه.
- سلیمان، عصام. (۱۹۹۱). *الفدرالیه و المجتمعات التعددیة و لبنان*. لبنان: دار العلم للملایین.
- سیلرز، مورتمر. (۲۰۰۱). *النظام العالمی الجدید، حدود السیاده، حقوق الانسان، تقریر المصیر*. ترجمه صادق ابراهیم عوده. بیروت: دار الفارس للنشر و التوزیع.
- شیحا، ابراهیم عبدالعزیز. (۱۹۸۲). *مبادئ الانظمه السیاسیه (الدول و الحكومات)*. مصر: دار الجامعه للطباعه و النشر.
- شیفر، بوید. (۱۹۶۶). *القومیة، عرض و تحلیل*. ترجمه دکتر جعفر خصباک و عدنان الحمیری. بیروت: دار مکتبه الحیاه.

- الشكري، على يوسف. (٢٠٠٩). رئيس الدوله فى الاتحاد الفيدرالى. قاهره: ايتراك للطباعه و النشر و التوزيع.
- الشاوى، منذر. (٢٠٠٧). القانون الدستورى. ج ٢. بغداد: المكتبه القانونيه.
- صباغ، سمير. (٢٠٠٠). الدستور اللبناى من التعديل الى التبدل. بيروت: المؤسسه الجامعيه للدراسات و النشر و التوزيع.
- الصافى، عبدالرزاق. (٢٠٢١). النظام الملكى فى العراق، كيف اقيم؟ و لماذا انهار؟ مجله الثقافه الجديده، شماره ٣٠٣.
- الصليبي، كمال. (١٩٧٢). تاريخ لبنان الحديث. چاپ سوم. بيروت: دار النهار للنشر.
- الطائى، يونس. (١٩٩٧). دور المرتكزات الجغرافيه السياسيه الرئيسيه فى العلاقات العراقيه-التركيه. اطروحه دكتوراه، جامعه الموصل.
- ظاهر، احمد جمال. (١٩٨٨). دراسات فى الفلسفه السياسيه. اربد: دار و مكتبه الكندى.
- عارف، مجيد حميد. (١٩٨٥). الاثنوغرافيا و الاقاليم الحضاريه. بغداد.
- عبدالجبار، فالح و هشام داوود و ديگران. (٢٠٠٦). الاثنيه و الدوله، الاكراذ فى العراق و ايران و تركيا. بغداد: الفرات للنشر و التوزيع.
- عبدالوهاب، محمدرفعت. (٢٠٠٥). الانظمه السياسيه. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقيه.
- على، آريان محمد. (٢٠٠٩). الدستور الفيدرالى (دراسه مقارنه). سليمانيه: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجيه.
- على، حيدر ابراهيم و ميلاد حنا. (٢٠٠٢). ازمه الاقليات فى الوطن العربى. دمشق: دارالفكر.
- عمر، شورش حسن. (٢٠٠٥). حقوق الشعب الكردى فى الدساتير العراقيه. سليمانيه: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجيه.

- غالی، بطرس بطرس و محمود خیری عیسی. (۱۹۹۱). المدخل الى علم السياسه. چاپ ۱۲. قاهره: مکتبه الانجلوالمصريه.
- غزال، اسماعیل. (۱۹۸۲). القانون الدستوري و النظم السياسيه. بيروت: المؤسسه الجامعيه للدراسات و النشر و التوزيع.
- فیلاند، کارستن. (۲۰۰۷). الدوله القوميہ خلافا لارادتها. ترجمه محمد جدید. بغداد: دار المدى للثقافه و النشر.
- فلیفل، علی احمد. (۲۰۰۰). نظام الحكم العنصری فی جنوب افريقيا، (-۱۸۰۶ ۱۹۱۰). قاهره.
- فوستر، هنری. (۱۹۳۸). تكوين العراق الحديث. ج ۱. ترجمه عبدالملک جویده. بغداد: مطبعه الشعب.
- قبانی، خالد. (۱۹۸۱). اللامركزية و مسأله تطبيقها فی لبنان. لبنان-پاریس: منشورات البحر المتوسط و عویدات.
- قمر، جورج. (۱۹۷۸). الطائفیه و مشكله الاندماج القومي. مجله دراسات عربيه، شماره ۱.
- القیسی، نوار عبدالوهاب قاسم و آخرون. (۱۹۸۹). الوحده الوطنیه و مشكله الاقليات فی العالم الثالث. الموصل: مطبعه التعليم العالی فی الموصل.
- کامرون، دیفید. (بی تا). انجاح الفيدراليه فی العراق.
- کالفی، لوئیس جان. (۲۰۰۸). حرب اللغات و السياسه اللغويه. ترجمه دکتر حسن حمزه. لبنان: المنظمه العربيه للترجمه.
- کیلر، شین. (۲۰۰۵). حق الاقليات القوميہ بالفیتو. مجله عداله الالکترونیه، شماره ۱۳.
- گیدنز، آنتونی. (۱۹۸۸/۱۳۷۷). جامعه شناسی. ترجمه منوچهر صبوری. چاپ چهارم. تهران: نشر نی.

- لیهپهارت، آرنت. (۲۰۰۶). *الديموقراطيه التوافقية في مجتمع متعدد*. ترجمه حسنی زینه. بغداد-بیروت: معهد الدراسات الاستراتيجيه.
- لوکتیز، لیورا. (۲۰۰۴). *العراق و البحث عن الهوية الوطنيه*. ترجمه دلشاد میران. اربیل: دار ناس للطباعه و النشر.
- لونکرک، ستیفن هیمسلی. (۱۹۶۸). *اربعه قرون من تاريخ العراق الحديث*. ترجمه جعفر الخياط. بغداد: مطبعه برهان.
- ماسار، فرانسواز و بییراد و بیتر بورسی. (۲۰۰۷). *الفدراليه البلجيكيه و العلاقات الخارجيه*. در *حوار عالمی حول الفدراليه*. کانادا.
- ماکیفیر، روبرت و چارلس پیج. (۱۹۷۴). *المجتمع*. ترجمه دکتر علی احمد عیسی. ج ۱. چاپ دوم. قاهره: مکتبه النهضه المصريه.
- المجذوب، محمد. (۲۰۰۲). *القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان*. بیروت: منشورات الحلبي الحقوقيه.
- محیی الدین، سردار قادر. (۲۰۰۹). *الديمقراطيه التوافقية في الدول النامية (مطالعه حالت لبنان)*. سلیمانیه: مرکز کردستان للدراسات الاستراتيجيه.
- مراد، خلیل علی و دیگران. (۱۹۸۸). *دراسات في تاريخ اوروبا المعاصر*. الموصل: مدیریه دار الکتب للطباعه و النشر.
- مرزه، اسماعیل. (بی تا). *مبادئ القانون الدستوري و العلم السياسي*.
- مسعد، نیفین عبدالمنعم. (۱۹۸۸). *الاقليات و الاستقرار السياسي في الوطن العربي*. قاهره: کلیه الاقتصاد و العلوم السياسيه، مرکز البحوث و الدراسات السياسيه.
- معلوف، ماریا. (۲۰۰۴). *الغاء الطائفية السياسية بين المؤيدين و المعارضين*. بیروت: شرکه الخلیج للطباعه و النشر.
- المفرجی، احسان حمید و دیگران. (۲۰۰۷). *النظريه العامه في القانون الدستوري و النظام الدستوري في العراق*. چاپ دوم. بغداد: المکتبه القانونيه.

- مکی، محمدعلی. (۱۹۷۹). لبنان، (۱۵۱۶-۶۳۵). چاپ دوم. بیروت: دار النهار للنشر.
- المنوفی، کمال. (۱۹۸۵). نظریات النظم السياسيه. کویت: وكالة المطبوعات الكويت.
- مولود، محمد عمر. (۲۰۰۳). الفيدراليه و امكانيه تطبيقها في العراق. چاپ دوم. اربیل: مؤسسه موکریانی للطبع و النشر.
- میشل، دینکن. (۱۹۸۰). معجم علم الاجتماع. ترجمه دکتر احسان محمد الحسن. بغداد: منشورات وزارة الثقافة و الاعلام.
- نقاش، اسحاق. (۱۹۹۶). شيعه العراق. ترجمه عبدالاله النعیمی. دمشق: منشورات دار المدى للثقافة و النشر.
- نیوف، صلاح علی. (۲۰۰۹). التطور الليبرالي و الديمقراطی فی الفكر السياسي العربي.
- واتس، رونالد ل. (۲۰۰۶). الانظمة الفيدراليه. ترجمه عالی برهومه و آخرون. اوتاوا (کانادا): منتدى الفدراليات العالميه.
- ورسلی، بیتر. (۱۹۷۸). العوالم الثلاثه: الثقافة و التنميه العالميه. ج ۲ و ۳. ترجمه دکتر صلاح‌الدین محمد سعدالله. بغداد: دار الشؤون الثقافه العامه.
- وینسنت، اندرو. (۱۹۹۷). نظریات الدوله. ترجمه دکتر مالک ابوشهبوه و دکتر محمود خلف. بیروت: دار الجیل.
- هماوند، محمد. (بی‌تا). الفدراليه و الحكم الذاتي واللامركزيه الاداريه الاقليمييه. چاپ دوم. اربیل: مؤسسه موکریانی للطباعه و النشر.
- یاقو، متی یوحنا. (۲۰۰۴). حقوق الاقليات فی القانون الدولي العام. اطروحه دکتوراه، دانشگاه صلاح‌الدین، کلیه القانون، اربیل.
- Arca, Salvatore (2007). *Brief Notes on the Normalization of the language*. Ninth United Nations Conference, New York.

- **Bauböck, Rainer** .(2001) *Multinational federalism, territorial of cultural Autonomy* ÅMER press, malmo university, Sweden.
- **Beland, Daniel & Lecours, Andre**) .n.d .(*Federalism nationalism and social policy* .REGNAL and Federal studies, (4) 17.
- **Bogaards, Matthijs** .(2006) *Democracy and power-sharing in multinational states* .International journal on multicultural society, (2) 8
- **Caravita, Beniamino** .(2004) *Toward a Federal State: Recent Constitutional Developments in Italy* .Rome.
- **Chai, Yash and Cotell, Jill**) .n.d .(*A Review of the Constitution of Iraq* .
- **Choudhry, Sujit** .(2008) *Constitutional Design for Divided Societies* . Oxford University Press.
- **Coluzzi, Paolo** .(2004) *Regional and Minority Languages in Italy* . www.mercator-central.org.
- **Finder, Jonathan and Fekeiki, Omar** .(2005) ,August 29 *Iraqis Finish Draft That Sunnis Vow to Defeat* .Washington Post.
- **Fox, Jonathan**) .n.d .(*Tyrolians in Italy* .
- **Galligan, Brian**) .n.d .(*Federalism Government and Rights Protection* .
- **Horowitz, Donald L** .(1991) *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* .University of California Press.
- **Human Rights Watch** .(1993) *The Anfal Campaign Against the Kurds* . New York.
- **Leijphart, Arend**) .n.d .(*Constitutional Design for Divided Society* .The Journal of Democracy.
- **Lefeve, J. A**) .n.d .(*Nationalism Linguistic and Identification Linguistic, The case of belguim* .International Journal of the Sociology of Languages.

- **Livingston, W. S.** (1956) *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.
- **Mill, John Stuart** (1958) *Considerations on Representative Government*. New York: Liberal Arts Press.
- **Palmo, Francesco and Woelk, Jens** (n.d) *Italy takes slow boat to federalism*. Federation Magazine, vol 17.
- **Piompo, Jessica** (2005) *Political parties, social demographics and decline of ethnic mobilization in South Africa, 1999- 1994 Party Politics*, (4) 61
- **UNDP (United Nations Development Programme)** (2004) *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*.
- **Van Beyme, Klaus** (n.d) *Federalism, Democracy, and the Politics*. University of Heidelberg.
- **Van Gerven, Walter** (2007) *Federalism in the US and Europe*. The International Constitutional Law Journal, (1)1.
- **Van Rooyen, Jean. W.** (2006) *Education Leadership in a Pluralistic South Africa*. University of Pretoria .

آیا دموکراسی در جوامع چندپاره یک رؤیاست؟
چگونه می‌توان از تنوع قومی، زبانی و فرهنگی، قدرتی برای همبستگی ساخت، نه بستری برای تفرقه؟

الگوهای کلاسیک قانون اساسی که بر پایه «دولت-ملت» و تمرکزگرایی بنا شده‌اند، پاسخی برای این چالش بنیادین ندارند. تأکید صرف بر حقوق بشر و بی‌طرفی دولت، در عمل نتوانسته است از حقوق اقلیت‌ها در برابر هژمونی ایدئولوژی‌های قومی محافظت کند و اغلب به نادیده گرفتن هویت‌های گوناگون منجر شده است. این کتاب مسیری نو را پیش رو می‌گذارد: طراحی قانون اساسی‌ای که تنوع را نه یک تهدید، بلکه یک سرمایه می‌بیند.

نویسنده با تحلیلی عمیق نشان می‌دهد که چگونه می‌توان با به رسمیت شناختن صریح حقوق سیاسی، زبانی و فرهنگی گروه‌های مختلف و بازتاباندن این تکثر در ساختار حکومت-از طریق لایه‌های متعدد قدرت، نظام پارلمانی فدرال و دموکراسی توافقی- به ثبات، عدالت و دموکراسی پایدار دست یافت.

این اثر با تحلیل تطبیقی تجربیات جهانی و ارزیابی الگوهای نوین حقوقی، یک راهنمای علمی و کاربردی برای سیاست‌گذاران، حقوق‌دانان، پژوهشگران و تمام کسانی است که به آینده دموکراسی در جهان متکثر امروز می‌اندیشند.

