

# Administrative and Ethnic Federalism: A Comparative Study of the Federal Systems of Iraq and Germany

(Type of Paper: Research Article)

Farnaz Manoui<sup>1</sup>, Ilkhan Shamsborhan<sup>2\*</sup>, Ebrahim Mousazadeh<sup>3</sup>

## Abstract

Federalism is a special way of organizing the state, which distributes and fragments political power within a country. In Germany, we have seen administrative federalism, which has three distinct characteristics: first, that legislation is done at the federal level and implementation at the state level; second that this form of federalism is cooperative; third that the states participate in the federal legislative process as well as the administration of the federal government. Conversely, in Iraq the dominant discourse of dictatorship and lack of political, economic, social and cultural background have prevented the establishment of a stable federal system. The experience of Iraq after the fall of Saddam Hussein shows that what is called federalism is a continuation of conflict in the three ethnic and religious sections of Iraqi society. The present study aims to examine administrative and ethnic federalism in Iraq and Germany with a comparative view and has concluded that the failure of federalism in Iraq and its success in Germany is directly related to the level of economic development, and the political culture of these two countries. The study's findings indicate that federalism is of no value per se. It is merely a tool that might have different effects from one country to another.

## Keywords

structure of the state, federal government, administrative federalism, ethnic federalism, , Germany, Iraq.

- 
1. Ph.D. student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.  
Email: Farnazmne@gmail.com
  2. MA. In Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran  
(Corresponding Author). Email : Ishams@ut.ac.ir
  3. Associate Prof, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: e.mousazadeh@ut.ac.ir
- Received: Mey 3, 2020 - Accepted: January 25, 2021



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

## فدرالیسم اداری و قومی؛ مقایسه تطبیقی نظام‌های فدرال عراق و آلمان

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

فرناز منوئی<sup>۱</sup>، ایلخان شمس برهان<sup>۲\*</sup>، ابراهیم موسی زاده<sup>۳</sup>

### چکیده

فدرالیسم، شیوه خاصی از سازماندهی قدرت در برخی کشورهاست که موجب توزیع و سرشکن ساختن قدرت در درون آن کشورها می‌شود. در آلمان شاهد نوعی از فدرالیسم اداری بوده‌ایم که دارای سه ویژگی خاص است: اول اینکه قانونگذاری در سطح فدرال و اجرا در سطح ایالتی انجام می‌گیرد؛ دوم، همیارانه بودن این شکل از فدرالیسم و در نهایت اجرایی بودن آن، برعکس در عراق گفتمان مسلط فرهنگ دیکتاتوری، تمرکز و فقدان بسترهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی لازم، نتوانسته است ضامن تحقق فدرالیسم در این کشور باشد. از این رو تجربه عراق پس از رژیم بعث نشان می‌دهد که آنچه در قانون اساسی آن کشور فدرالیسم خوانده می‌شود، ادامه کشمکش در ابعاد قومی و فرهنگی جامعه عراق است. بر همین اساس پژوهش حاضر، میزان تحقق فدرالیسم در این دو کشور را با نگاهی تطبیقی، بررسی کرده و نتیجه گرفته است که عدم موفقیت نظام فدرالیسم در عراق و موفقیت آن در آلمان رابطه مستقیمی با میزان فرهنگ سیاسی و اجتماعی و سطح توسعه‌یافتگی کشورها دارد؛ بر این اساس فدرالیسم فی‌نفسه ارزش ندارد و سازوکاری ارزشمند تلقی نمی‌شود، بلکه به‌مثابه ابزاری است که از کشوری به کشوری دیگر ممکن است آثاری متفاوت ایجاد کند.

### کلیدواژگان

ساختار دولت، دولت فدرال، آلمان، عراق، فدرالیسم اداری، فدرالیسم قومی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: Farnazmne@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: Ishams@ut.ac.ir

(نویسنده مسئول).

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: e.mousazadeh@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۱۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۰۶

## مقدمه

فدرالیسم به‌عنوان یکی از روش‌های اداره جوامع به‌ویژه در جوامع متکثر با تنوع قومی، ملی، فرهنگی و زبانی مطرح می‌شود. با این حال استقرار و نهادینه شدن آن افزون‌بر قیودی که از محیط تاریخی ویژه و اقتضائات خاص سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن جوامع نشأت می‌گیرد و رعایت آن موفقیت‌چنین نظامی را در پی دارد، با محدودیت‌ها و موانع فراوانی روبه‌روست. بخشی از این موانع از ویژگی‌های خود فدرالیسم به‌عنوان حل صلح‌آمیز نابرابری‌های ملی در درون یک کشور و یافتن راه‌حل‌های دموکراتیک برای تعدیل آن سرچشمه می‌گیرد. بخشی از این ابزارها بر پایه تفاهم و رضایت و از طریق یک قانون اساسی فراگیر تعبیه شده است که در هیچ‌کدام دولت مرکزی و محلی حق تعرض به حیطة حقوق و صلاحیت‌های دیگری را ندارد. با این حال کارکرد فدرالیسم با توجه به پیش‌زمینه‌ها و مقدمات خود و همچنین درجه توسعه یافتگی کشورها، متفاوت خواهد بود. از این‌رو برای فهم پویایی فدرالیسم در حوزه جوامع مورد بحث باید به سه لایه یا عنصر توجه داشت: سنت فدرالیسم، احزاب فراگیر و توزیع صلاحیت‌ها با توجه به نوع فدرالیسم.

به فراخور طرح مسئله، می‌توان پرسش‌هایی را مطرح کرد. پرسش اصلی معطوف به خاستگاه‌های مساعد برای شکل‌گیری فدرالیسم است. آیا شکل‌گیری و تداوم الگوی فدرال بیشتر در یکپارچگی قومی و فرهنگی جوامع\_مانند آلمان\_ نهفته است یا در متمایز بودن و تضادهای قومی\_مانند عراق\_؟ بدین ترتیب ساختار مقاله نیز حول چند محور قابل شکل‌گیری است. بحث اول ریشه شکل‌گیری فدرالیسم در جوامع عراق و آلمان است که در اولی با توجه به وضعیت قومی و فرهنگی آن، ضعف احزاب و عدم تکثرگرایی آن در گذشته، میزان توسعه اقتصادی و وابستگی دولت مرکزی به درآمدهای نفتی، عدم سنت تاریخی و آگاهی جمعی و معضلات سیاسی آن، فدرالیسم می‌تواند عامل امنیت‌زا یا امنیت‌زدایی در عراق باشد که فرضیه این مقاله، حول محور امنیت‌زدا بودن آن است و برعکس در آلمان، موفقیت نظام فدرال مبتنی بر تداوم تاریخی و پشتوانه قوی نظری و عملی آن مفروض می‌شود. مباحث بعدی نیز بیشتر ناظر بر «کیفیت‌های اجرایی» است، زیرا برای نهادینه‌سازی آن در هر جامعه باید به ریشه‌های قومی و فرهنگی آن جوامع توجه کرد، به‌گونه‌ای که عدم توسعه فرهنگ دموکراتیک برای مهندسی سیاسی فدرالیسم، آن را با شکست مواجه می‌سازد (احمد، ۲۰۱۳: ۲۲-۲۱) که همین عامل در عراق و در زمان کنونی هم وجود دارد (مولود، ۲۰۰۹: ۱۱۳)، چراکه فدرالیسم برآورد دموکراسی شده دولت-ملت و به‌خصوص مستلزم تکثر حزب‌گرایی واقعی و نه فقط توزیع اختیارات میان دولت مرکزی و محلی است. بنابراین در عراق عدم توسعه فرهنگ دموکراتیک، صرفاً به عدم تمرکز منجر شده است (العنبرکی، ۲۰۱۰: ۴۹)، درحالی‌که در آلمان، به‌دلیل پیوند

خوردن فدرالیسم با ریشه‌های تاریخی این جامعه و تکثرگرایی حزبی، تعریف کاملی از فدرالیسم موجود است. از این رو به طور مشخص در خصوص نوع فدرالیسم و تعبیه سازوکارهای مرتبط با آن برای نیل به این اهداف، تحقیق مستقلی انجام نگرفته است. این پژوهش در سه بخش و پس از بررسی انواع فدرالیسم، به خصوص با تمرکز بر موضوع توزیع صلاحیت‌ها، با روش توصیفی به دنبال نقش فدرالیسم و تضعیف نهادهای محلی در عراق و برعکس تقویت و افزایش مشارکت نهادهای محلی به خصوص احزاب محلی در فدرالیسم آلمان است.

## انواع نظام‌های فدرال

در یک تقسیم‌بندی می‌توان به انواع فدرالیسم در کشورها اشاره کرد و براساس اینکه فدرالیسم به دلیل استقلال‌طلبی و خودمختاری کامل اقلیت‌ها (قومی، زبانی، فرهنگی و ...) یا ایجاد پیوند و همبستگی در عین استقلال نسبی به دولت‌های محلی شکل گرفته است، آن را به دو نوع قوم‌گرایانه و اداری تقسیم کرد. فدرالیسم قومی بر خودمختاری کامل اقلیت‌های یک جامعه تأکید دارد و حتی ممکن است در آینده به سمت انتزاع کامل سرزمینی و تولید هویت بین‌المللی مستقل برای آن اقلیت‌ها پیش رود. در این نوع فدرالیسم دوری از اختلاف و تنش‌های داخلی مهم‌ترین هدف را تشکیل می‌دهد. در مقابل فدرالیسم اداری بر خودمختاری نسبی واحدهای محلی در عین سیاست‌های هماهنگ ملی تأکید می‌کند و به انسجام ملی و هویتی توجه دارد (رضایی، ۱۳۹۴: ۲۰۷). بنابراین در نظام فدرال دو نوع سیستم فدرال قومی و اداری وجود دارد که در نوع نخست، بیشتر تنوع نژادی، قومی و زبانی یک کشور که به اختلافات داخلی منجر شده و استقلال‌طلبی در قبال آن گروه‌ها انجام گرفته است، مورد بحث قرار می‌گیرد و نوع دوم آن دقیقاً برعکس نوع اول عمل کرده و با ایجاد حکومت فدراتیو بهترین نوع مدیریت برای سیاست‌های موجود در داخل یک کشور را ایجاد می‌کند. به طوری که ضمن اعطای محدوده‌ای از اختیارات اداره سیاسی کشور به حکومت‌های محلی وحدت و یکپارچگی لازم را تحت یک ملت و حکومت واحد فراهم می‌آورد (رضایی، ۱۳۹۴: ۲۰۶).

### ۱. عراق؛ فدرالیسم قومی

به دلیل تنوع قومی، زبانی و فرهنگی، ظرفیت بالقوه‌ای برای وقوع اختلاف‌ها و تنش‌های قومی در عمده جوامع وجود دارد، اما ظهور و بروز منازعات قومی، زبانی و فرهنگی به عواملی همچون ماهیت دولت‌ها و تجارب تاریخی بستگی دارد. از مهم‌ترین سازوکارهایی که دولت‌ها برای مدیریت تنوع قومی، زبانی و فرهنگی استفاده می‌کنند، فدرالیسم است (نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۱۹). در واقع فدرالیسم طراحی ساختار سیاسی جامعه متکثر و متنوع بر مبنای توزیع بخشی از

قدرت به منظور حل مناقشات میان ایالت‌ها و دولت مرکزی یا همزیستی میان تنوع گروه‌های مذهبی و چندقومی است. به عقیده برنمو احتمال وقوع نزاع در نظام‌های فدرال قومی به مراتب کمتر از نظام‌های دیکتاتوری است، زیرا اعضای همه گروه‌های مختلف قومی فرصت‌های بیشتری دارند تا در لایه‌های مختلف دولت مشارکت داشته باشند (Bermeo, 2002: 9). فدرالیسم عراق نیز از نوع قومی است. البته این سیستم از حکومت فدرال در هیچ‌یک از نظام‌های فدرال سابقه نداشته است (نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۱۸۷). با توجه به تنوع قومی و مذهبی و شکاف‌های اجتماعی موجود در عراق از دیدگاه موافقان، فدرالیسم مؤثرترین شیوه برای اداره کشور عراق تلقی می‌شد. در مقابل آن مخالفان، فدرالیسم را مقدمه تجزیه عراق می‌دانستند. مواضع سه کنشگر اصلی میدان قدرت نسبت به اصل فدرالیسم را به این ترتیب می‌توان جمع‌بندی کرد: ۱. مواضع کردها: جدی‌ترین مدافع فدرالیسم در بین گروه‌های مختلف عراقی کردها بودند. کردها فدرالیسم را امیدبخش‌ترین مبنا برای صلح و آینده دموکراسی در عراق می‌دانستند. مهم‌ترین دلایل آنها را به این شرح می‌توان جمع‌بندی کرد: الف) رهایی از استیلای انحصاری اقوام دیگر بر کردها در یکصد سال گذشته، ب) تمرکز جمعیتی کردها، ج) وجود منابع غنی نفتی در بخش کردنشین به خصوص کرکوک، د) افزایش اعتبار و وزن سیاسی کردها با تشکیل حکومت اقلیمی. این دلایل سبب شد تا ۹۲ درصد کردها در همه‌پرسی قانون اساسی به خودمختاری در قالب حکومت منطقه‌ای رأی مثبت دهند. به‌رغم اختلاف‌های حزبی در کردستان همه گروه‌ها و جریانات بر سر این موضوع هم‌عقیده بودند؛ ۲. مواضع شیعیان: شیعیان وضعیت بینابینی داشتند. هم دموکراسی اکثریتی و تمرکز سیاسی قدرت و هم فدرالیسم می‌توانست به سود آنها باشد. آنها هم به دلیل داشتن اکثریت جمعیتی و نیز تمرکز جمعیتشان در جنوب عراق و وجود منابع غنی نفتی همانند کردها هر دو گزینه را می‌توانستند بررسی و انتخاب کنند. اگرچه آنها به اندازه کردها بر گنجانده شدن فدرالیسم در قانون اساسی اصرار نداشتند. ۳. مواضع سنی‌ها: قاعدتاً سرسخت‌ترین مخالف فدرالیسم، گروه‌های سنی در عراق بودند. آنها هدف از فدرالیسم را به حاشیه راندن سنی‌ها و تضعیف آنها تلقی می‌کردند، چراکه عمده منابع نفتی در مناطق کردنشین و جنوب عراق قرار گرفته است. با وجود این گروه‌های سنی سعی کردند با دیدگاه‌های واقع‌بینانه در مذاکرات شرکت کنند و از طرف دیگر با عدم مخالفت شدید در مقابل خواست کردها در آینده با حمایت کردها از وزن قدرت سیاسی شیعیان بکاهند و سهمشان را در کسب قدرت افزایش دهند. مهم‌ترین دلایل آنها برای مخالفت با فدرالیسم غلبه فرهنگ شیعی در کشور و پیامدهای منفی آن با توجه به جغرافیای سیاسی منطقه و نگرانی از تضعیف عراق و خطر تجزیه آن بود (نجفی، ۱۳۹۵: ۱۶۰). با وجود این تفاسیر عراق که پیشتر صاحب دولت\_کشور ساده (تک‌ساخت) بود، اکنون و با قانون اساسی جدید در سال ۲۰۰۵ و فقط در نوشتجات به یک دولت\_کشور فدرال تبدیل شد.

## ۲. آلمان؛ فدرالیسم اداری

در نظام فدرالیسم اداری، تقسیم‌بندی اختیارات و صلاحیت‌ها نه بر اساس قسمت‌های مختلف سیاست یا وظایف دولت، بلکه بر مبنای نوع صلاحیت‌ها انجام می‌پذیرد. حکومت‌های ایالت‌ها از طریق ارگانی به نام «شورای ایالت‌ها» در تدوین قوانین و شکل‌گیری اداره فدرال در سطح سراسری شرکت دارند. دولت‌های ایالتی از یک طرف قادرند روی تصمیم‌ها و جهت‌گیری‌های مهم دولت مرکزی تأثیر تعیین‌کننده بگذارند و از طرف دیگر، برای این تصمیم‌ها از جانب مردم ایالت‌های خودشان و به‌ویژه از طرف رأی‌دهندگان در انتخابات مؤاخذه سیاسی شوند. اینجاست که سیاست فدرالی و سیاست ایالتی چنان درهم تنیده می‌شوند که اغلب خود دولت‌های ایالتی و پارلمان‌های ایالتی نیز به‌آسانی نمی‌توانند نشان دهند که استقلال کامل خویش را حفظ کرده‌اند. مدل فدرالیستی در آلمان از همان ابتدا نوعی «فدرالیسم به‌هم‌پیوسته و متحد» بوده است. این مدل «فدرالیسم داخل‌کشوری»<sup>۱</sup> نیز نامیده می‌شود. در تاریخ آلمان ساختار فدرالیستی به‌مثابه ابزاری برای دستیابی به اتحاد سیاسی و ملی برگزیده شد. به‌طور مثال ایالت‌ها می‌توانند از دولت مرکزی یا پارلمان فدرال بخواهند که با وضع قوانینی در زمینه معینی موجبات همسان‌سازی و همگرایی بین آنها را فراهم کند. جان استیوارت میل (۱۸۷۳-۱۸۰۶) نظام فدرال در آلمان را تعاونی-اداری می‌دانست. به این معنا که هم دولت‌های ایالتی در دولت فدرال مرکزی از طریق ارگان مشترکشان (مجلس شورای فدرال) قدرت زیادی دارند و هم دولت فدرال از طریق صلاحیت‌های زیاد اجرایی و قانونگذاری از قدرت زیادی در ایالت‌ها برخوردار است. از این لحاظ آلمان نقطه‌مقابلی در برابر دولت-کشور فدرال عراق است.

## بسترهای فدرالیسم

مطالعه تطبیقی مسائل عراق در مقایسه با آلمان، بهتر از هر جای دیگری افسانه‌پردازی درباره نقش فدرالیسم در دموکراسی‌سازی و حل مسائل قومی بدون وجود بسترهای لازم را برملا می‌کند. برعکس واقعیت وحدت‌طلبانه فدرالیسم که در آلمان به شکل موفق خود عملی شده است، به شکلی است که واحدهای جدا از هم، درهم آمیخته‌اند تا کشور و مملکت بزرگ‌تر و یکپارچه‌تری را به‌وجود آورند. با تدقیق در فدرالیسم موجود در آلمان می‌بینیم که همه واحدها، خود را جزئی از ملت آلمان می‌دانند؛ پس فدرالیسم نه تنها نافی ملت یکپارچه نیست، بلکه به بهترین وجه در تقویت بنیادهای ملی می‌کوشد، زیرا خاستگاه ایجاد آن، به‌هم پیوستن بوده است و نه از هم گسستن.

## ۱. عراق

قومیت را می‌توان به گونه‌های مختلف تعریف کرد. گروه‌های قومی گروه‌های انسانی، دارای باورهای ذهنی به اجداد مشترک بوده و یک نمونه اجتماعی تمایز یافته و پایدار است که ریشه‌های خود را در گذشته‌ای اسطوره‌ای تصور می‌کند. بنابراین مهم‌ترین خصوصیات یک قوم را می‌توان داشتن نیاکان مشترک واقعی، نام مشترک، سرزمین و زبان مشترک، فضاهای مشترک زیستی، ارزش‌های مشترک و... دانست. به همین مناسبت و از لحاظ جنبه‌های تحلیلی بحث، زمانی که یک کشور یکپارچه براساس گفتمان قوم‌گرایانه، حق خودگردانی به یک منطقه داده یا به فدرالیسم قومی تن دهد، آن منطقه قومی خودگردان یا واحدهای سیاسی فدرال قومی، به مرور زمان در جهت خودمختاری کامل حرکت می‌کنند و به آن دست می‌یابند. از طرفی واحدهای فدرال باید دارای اقتصاد خودمحور باشند و هر واحد باید بتواند امور اقتصادی خود را به خوبی پیش ببرد. بنابراین مسئله تخصیص صلاحیت‌ها، اهمیت ویژه‌ای در قوانین اساسی کشورهای فدرال دارد. قانون اساسی عراق در فصول متعدد و به‌ویژه بخش‌های چهارم و پنجم، صلاحیت‌ها و اختیارات دولت مرکزی و مناطق فدرالی را تشریح کرده است. این صلاحیت‌ها به سه بخش تقسیم و تفکیک شده است: در ماده ۱۱۰ قانون اساسی عراق صلاحیت‌های دولت مرکزی، در ماده ۱۱۴ صلاحیت‌های مشترک و در ماده ۱۱۵ قانون اساسی هر اختیار و صلاحیتی را که در دو دسته قبل به آن اشاره نشده است، متعلق به مناطق فدرالی و استان‌های سازماندهی نشده در قالب منطقه فدرالی می‌داند و در مقام تعارض قوانین فدرال و منطقه‌ای در راستای صلاحیت‌های مشترک، اولویت را با قوانین منطقه‌ای می‌داند. در اینجا چند نکته حائز اهمیت است. بخش اخیر ماده ۱۱۵ گویای این مطلب است که چنانچه دولت مرکزی و محلی قانونی را در حوزه مشترک به تصویب برسانند، در حالت تعارض این قوانین، قانون محلی مناطق بر قانون فدرال اولویت خواهد داشت و برای دولت مرکزی در آن منطقه لازم‌الاتباع است. اما جایی که مقداری ابهام در تفکیک صلاحیت دیده می‌شود، مربوط به منابع نفت و گاز و استخراج و بهره‌برداری از این منابع و در نهایت تخصیص و توزیع درآمد حاصل از فروش آنهاست. ماده ۱۱۱ قانون اساسی بلافاصله پس از ماده ۱۱۰ که صلاحیت‌های انحصاری دولت مرکزی را بیان کرده و پیش از ارائه صلاحیت‌های مشترک، نفت و گاز عراق را متعلق به تمامی مردم این کشور در همه مناطق و استان‌ها برمی‌شمارد و در بند ۱ ماده ۱۱۲ دولت مرکزی به همراه استان‌ها و مناطق تولیدکننده، مدیریت نفت و گاز استخراج‌شده از میدان‌های فعلی را با تعهد به اینکه درآمدهای حاصل از نفت و گاز را منصفانه و با توجه به پراکندگی جمعیت در سراسر این کشور و تخصیص سهمی در یک دوره معین برای مناطق خسارت‌دیده در رژیم پیشین و نیز مناطقی که بعد از آن آسیب دیده‌اند به شیوه‌ای که توسعه متوازن در

کشور برقرار شود، بر عهده دارد و تنظیم این امور را به تصویب قانونی در این حوزه موکول می‌کند. در حال حاضر چند موضوع وجود دارد: نخست آنکه هیچ قانونی برای ساماندهی به وضعیت مدیریت نفت و گاز این کشور به تصویب نرسیده است. در فوریه ۲۰۰۷ یک لایحه قانونی در شورای وزیران عراق تصویب و بعدها در آوریل همان سال تجدیدنظر و به مجلس این کشور تقدیم شد، اما هیچ‌گاه به تصویب نرسید. در سال ۲۰۱۱ لایحه دیگری به شورای وزیران ارسال شد که هم‌اکنون در دست بررسی است و نکات برجسته آن شامل موارد ذیل است:

۱. تشکیل یک شورای نفت و گاز فدرال به‌عنوان نهاد اصلی ناظر بر بخش نفت و گاز عراق متشکل از معاون مربوطه نخست‌وزیر، چند وزیر، رئیس بانک مرکزی، یک وزیر از هر منطقه و یک نماینده از هر استان و چند عضو دیگر این نهاد. همچنین در زمینه انعقاد قراردادهای اکتشاف، استخراج و مراحل مختلف بهره‌برداری از نفت و گاز این کشور اقدام به مشاوره و راهنمایی خواهد کرد. همچنین در این لایحه تشکیل شرکت ملی نفت عراق هم پیش‌بینی شده است.

۲. مدیریتی که در ماده ۱۱۲ به آن اشاره شده است، مشارکتی است به این معنی که مناطق و استان‌های استخراج‌کننده به‌همراه دولت مرکزی مطابق قانون اساسی این منابع را مدیریت خواهند کرد.

۳. همین مدیریت اشتراکی، در خصوص میدان‌های نفتی و گازی فعلی است و در خصوص میادینی که بعدها کشف می‌شوند، ابهام وجود دارد و معلوم نیست قید فعلی در بند ۱ ماده ۱۱۲ به چه دلیل است؟ اثر این قید موجب ادعای بعدی مناطق و استان‌ها در خصوص مدیریت میادین و منابع آن در آینده خواهد بود، وضعیتی که در حال حاضر هم گریبانگیر عراق شده است.

۴. و در آخر با نبود قانونی برای اجرا و سازماندهی اصل ۱۱۲ تعهدی که مناطق و استان‌ها و دولت مرکزی برای توزیع درآمد حاصل از فروش این منابع که مهم‌ترین بخش این ماده است دارد، مسکوت مانده است. در حال حاضر این امکان وجود دارد که پارلمان محلی اقلیم کردستان با وضع قانون در این حوزه و با این استدلال که سهم خود را از مدیریت اشتراکی منابع نفت و گاز تأمین می‌کند، در عمل وضع قانون فدرال را دچار ابهام و ایراد کند و نسبت به سهم خود قانون مصوب پارلمان کردستان بر قانون احتمالی فدرال اولویت و تقدم یابد.

بهتر می‌بود که منابع نفت و گاز عراق در مدیریت انحصاری دولت فدرال قرار می‌گرفت و درآمد حاصل از فروش این منابع به نسبت جمعیت تخصیص پیدا می‌کرد.

در ادامه مواد قانون اساسی عراق، ماده ۱۱۳ آثار و اماکن باستانی، سازه‌های فرهنگی، نسخه‌های خطی و سکه‌های با قدمت زیاد را گنج‌های ملی دانسته است که تحت صلاحیت



مقامات فدرال و مشارکت مناطق و استان‌ها مدیریت می‌شوند و نحوه اداره این گنج‌های ملی به تصویب قانون موکول شده است. این‌گونه که پیداست صلاحیت دولت مرکزی بر گنج‌های ملی عراق در هر شکلی پابرجاست و مناطق و استان‌ها فقط در مدیریت این آثار و بناها مشارکت دارند.

## ۲. جمهوری فدرال آلمان

ریشه‌های فدرالیسم آلمان به قرون وسطی برمی‌گردد، یعنی به زمانی که امپراتوری روم در اروپای مرکزی شکل گرفت. در زمان ناپلئون نیز شکل سستی از نظام فدرالی در اروپا وجود داشت و سپس فرو پاشید. سپس در مذاکرات وین، شکل جدیدی از کنفدراسیون شکل می‌گیرد که به کنفدراسیون آلمان معروف است که از سال ۱۸۱۶ تا ۱۸۶۶ برقرار بود. سپس در دوره بیسمارک رایش جدید آلمان شکل گرفت که در آن شورای فدرال بسیار قوی وجود داشت. در سال ۱۹۱۴ جنگ جهانی اول آغاز شد و به دنبال آن در سال ۱۹۱۹ قانون اساسی جدید آلمان تدوین شد و نظام فدرالی به شکل منسجم‌تری شکل گرفت. در دوره جمهوری وایمار نیز نظام فدرالی ضعیفی حاکم بود، اما در سال ۱۹۳۳ و در پی قدرت‌گیری هیتلر، نظام فدرالی از هم گسست. سرانجام پس از شکست آلمان و در سال ۱۹۴۹ قانون اساسی در اصل ۲۰، شکل فدرال را به‌عنوان شکل تغییرناپذیر نظام حکومتی آلمان تعیین کرده و یک قید جاودانگی نیز به آن اضافه می‌کند که حتی با داشتن دوسوم آرا در مجلس فدرال نیز نمی‌توان اصل فدرال را تغییر داد. بنابراین نظام فدرالیسم امروزه آلمان، هرچند از آوارهای جنگ جهانی دوم بیرون آمده، اما ادامه‌دهنده همان سنت تاریخی فدرالیسم در این کشور بوده است. بنابراین یک سیستم فدرال ممکن است با توجه به اشتراکات و منافع مشترک موجود میان ملیت‌ها و اقوام گوناگون، شکل گیرد نه با تکیه بر اختلاف‌ها و افتراق‌ها؛ یعنی با تکیه بر وجوه مشترکی که در میان چند گروه می‌یابد، دولت فدرال را شکل دهند و در نتیجه به وحدت بیشتری دست یابند. فدرالیسم آن‌گونه که در آلمان مبنای عمل قرار گرفته، مکتب اتحاد و هنر یگانه کردن چندگانه‌ها بوده است. به‌عبارت دیگر، روح این فدرالیسم اتحاد در چندگانگی یا وحدت در کثرت است. برای نیل به این منظور، در قانون اساسی ۱۹۴۹ جمهوری فدرال آلمان، موارد مختلف صلاحیت‌ها و اختیارات به‌طور دقیقی مشخص شده است. به موجب اصل ۳۰ قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان صلاحیت تام و کامل برای لندرها به رسمیت شناخته شده است: «اعمال قدرت و انجام وظایف دولت به عهده لندرهاست مگر اینکه قانون اساسی خلاف آن را تصریح و یا مقررات مخصوصی را پیش‌بینی کرده باشد». اما صلاحیت تام لندرها از طریق اصل ۳۱ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «قانون فدرال بر قانون لندرها نافذ خواهد بود». به‌طور کلی در اینجا سه حالت وجود دارد: الف) صلاحیت انحصاری دولت فدرال در موضوعات حاکمیت در ماده ۷۳ قانون اساسی مشخص شده است، مانند امور خارجی، دفاع،

تابعیت، آزادی رفت‌وآمد، پول و ...؛ ب) قانونگذاری مشترک که در آن لندرها تا وقتی صلاحیت دارند که دولت فدرال از حق قانونگذاری خود برای پاسخ به نیازی مانند ایجاد وحدت اقتصادی یا قضایی یا یکسان کردن شرایط زندگی استفاده نکند. در صورت وجود تضاد میان دو قانون، قانون فدرال ناقض قانون لندر خواهد بود؛ ج) به‌منظور ایجاد وحدت در قانونگذاری مشترک، دولت قانون اصلی یا چارچوب آن را تهیه و تصویب می‌کند. لندرها فقط جزئیات آن را تصویب می‌کنند (عزیزمحمدی، ۱۳۹۱: ۵۱). بنابراین تنها امور بسیار مهم در صلاحیت دولت فدرال است. صلاحیت‌های انحصاری دولت فدرال که فهرست آن در قانون اساسی ذکر شده است، اغلب عبارت‌اند از: سیاست خارجی، امور دفاعی، امور پولی و مالی، تابعیت، مهاجرت، امور گمرکی، ارتباطات، پست، مخابرات، حمل‌ونقل، راه‌آهن و هواپیمایی فدرال، پلیس، مبارزه با تروریسم و ... (ماده ۷۳ قانون اساسی). فهرست صلاحیت‌های مشارکتی نیز که ۲۶ مورد است، در قانون اساسی ذکر شده است که اغلب عبارت‌اند از: حقوق مدنی، حقوق کیفری، حقوق کار، قانونگذاری در امور اقتصادی و امور استخدام عمومی. اینها صلاحیت‌هایی است که دولت فدرال و دولت‌های ایالتی در آن شریک‌اند و هریک می‌توانند درباره آنها قانون وضع کنند. در این حوزه‌ها، لندرها می‌توانند قانونگذاری کنند، به شرط اینکه مجلس فدرال در آن موارد قانون وضع نکرده باشد (ماده ۷۴). با توجه به اصل برتری نظم حقوقی فدرال، در صورت اقدام مجلس فدرال، قانون وضع شده بر قانون ایالتی برتری خواهد داشت. به‌طور معمول در حوزه صلاحیت‌های مشارکتی نیاز به همکاری میان دولت مرکزی و لندرها وجود دارد. در این موارد دولت فدرال در صورت ضرورت مداخله کرده و اصول کلی موضوعی را تعیین و تصویب و لندرها شیوه‌های اجرای عینی آن را مشخص می‌کنند. شایان ذکر است که در این حوزه مراقبت بر اجرای قانون با لندرهاست (عباسی، ۱۳۹۷: ۷۳). سیستم فدراتیو در آلمان این‌گونه سازماندهی شده که در این کشور صلاحیت‌ها بین دولت فدرال و ایالت‌ها نه براساس زمینه‌های سیاسی و با وظایف دولتی، بلکه براساس نوع این اختیارات تقسیم شده است. در بیشتر موارد سطح فدرال قوانین را وضع می‌کند، اما اجرای آنها در حوزه اختیارات ایالت‌هاست. البته لندرها اختیارات وسیعی برای تأثیرگذاری بر محتوای قوانین دارند و در بسیاری موارد قانونگذاری حتی در زمینه‌های سیاسی که انحصاراً در حوزه صلاحیت دولت و پارلمان فدرال است، برای مثال قوانین تابعیت یا مهاجرت، بدون موافقت اکثریت ایالت‌ها ممکن نیست (شتوروم و شتاینهارت، ۲۰۰۵: ۴).

## انواع فدرالیسم در کشورهای عراق و آلمان

فدرالیسم بنا به هدف خود از سازوکارهای متفاوتی بهره می‌گیرد. فدرالیسم قومی در عراق با تصریح به اختیارات نظامی و امنیتی به تنها واحد فدرالی آن و اعطای صلاحیت قانونگذاری در

خصوص مجلس فدرال توسط مجلس نمایندگان، هماهنگ با اهداف فدرالیسم در این کشور است. در آلمان نیز نقش مؤثر دولت‌های ایالتی در سیاستگذاری دولت مرکزی، فعالیت احزاب منطقه‌ای و روابط مالی بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی، نقش بسیار زیادی در موفقیت سیستم فدرال اداری در این کشور دارد.

## ۱. عراق

مرکزیت‌زدایی، خودگردانی و حکومت‌های محلی در کشورهای پسمنازعه مانند عراق می‌تواند سبب تغییر در وظایف از برخوردها و تنش به‌سوی مذاکره و چانه‌زنی برای حل‌وفصل منازعات شود. مرکزیت‌زدایی موجب گسترش اقتدار دولت مرکزی در حوزه‌های منازعه و مناطقی می‌شود که قبلاً نفوذ کمتری داشته است، هرچند به ظاهر خلاف آن تصریح شده باشد (سمیعی اصفهانی و کیانی، ۱۳۹۳: ۳۴). بنابراین در این حوزه، تفکیک صلاحیت‌ها باید با دقت بیشتری صورت گیرد.

### ۱.۱. اعطای اختیارات فرافدرالی<sup>۱</sup> به مناطق فدرالی در عراق

براساس بند ۲ ماده ۱۲۱، در صورت تناقض بین قانون فدرال و قانون منطقه‌ای در موضوعی که خارج از صلاحیت دولت فدرال است، دولت منطقه‌ای امکان اصلاح آن قانون را در منطقه خود دارد. اصولاً چنین اختیاری در دولت\_کشورهای فدرال برای ایالات یا مناطق وجود ندارد، درحالی‌که قانون اساسی فدرال عراق چنین امکانی را برای مناطق فدرالی به رسمیت شناخته است. همچنین براساس بند ۴ ماده ۱۲۱ به مناطق اجازه داده شده است تا در کنار سفارتخانه‌های دولت عراق دفاتر نمایندگی تأسیس کنند و در مأموریت‌های دیپلماتیک عراق جهت توسعه فرهنگی و اجتماعی خود حضور داشته باشند؛ اختیار کم یا شاید بی‌سابقه‌ای که به مناطق فدرالی در عراق اعطا شده است. در راستای همین بند از قانون اساسی عراق در سال ۲۰۰۶ اداره روابط خارجه اقلیم کردستان عراق ایجاد شد. تاکنون و برخلاف ظاهر ماده که اجازه تأسیس دفتر نمایندگی اقلیم در سفارتخانه‌های دولت عراق در سرتاسر جهان را داده است، حدود ۵۰ کنسولگری، دفاتر سفارتخانه، نمایندگی سازمان‌های بین‌المللی و... در اقلیم ایجاد شده است، اما قانون اساسی به‌نظر می‌رسد این تصریح را ندارد. در کنار این و موافق تجویز قانون اساسی، ۱۴ دفتر نمایندگی اقلیم در کشورهای مختلف تأسیس شده است که زیر نظر اداره روابط خارجه اقلیم فعالیت می‌کند. با وجود این اختیارات باید اذعان کرد که فدرالیسم عراق با تصویب قانون اساسی آن بیشتر به سمت ساختار سرزمینی کنفدرال حرکت

1. Trans-federal powers

کرده است تا نظام فدرالی کلاسیک. آخرین و از مهم‌ترین صلاحیت‌های اعطاشده فرفدرالی یا ویژه به اقلیم کردستان (به‌عنوان تنها منطقه فدرالی عراق)، اختیار داشتن نیروهای نظامی فراتر از پلیس و سایر نیروهای امنیتی و ... است. این صلاحیت در بند ۵ ماده ۱۲۱ تصریح شده است. وزارت پیشمرگه، سازمان اطلاعات اقلیم<sup>۱</sup> و سایر نیروهای نظامی کردستان براساس این اختیار قانونی به رسمیت شناخته شده‌اند. نیروهای نظامی اقلیم فقط شامل نیروهای زمینی است و سلاح‌های سبک در اختیار دارد. این اختیار هم اگرچه بی‌سابقه است، عملاً و با هجوم نیروهای داعش در سال ۲۰۱۳ و ضعف و فرار ارتش فدرال عراق، کاربرد و اهمیت نیروهای پیشمرگه اقلیم در حفاظت از این منطقه و حتی مناطق دیگر عراق، منطقی و هوشمندانه به‌نظر می‌رسد.

### ۲.۱. سیستم مبهم قانونگذاری

اصول حاکم بر نظام فدرال، استقلال و مشارکت است. براساس اصل استقلال واحدهای تشکیل‌دهنده دولت فدرال از استقلال و خودگردانی در اداره امور برخوردارند و براساس اصل مشارکت تمامی این واحدها در اداره امور در سطح کلان نیز مشارکت می‌کنند (زارعی و رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۹۱). حال باید دید این دو اصل مهم تا چه اندازه در دولت فدرال عراق رعایت شده است. برای تأسیس یک دولت فدرال حداقل به وجود دو ایالت نیاز است، درحالی‌که در عراق در حال حاضر تنها اقلیم کردستان است که به‌عنوان یک واحد فدرال تشکیل شده است. این موضوع در جهان بی‌سابقه است. اصل مشارکت مبین تشریک قدرت بین دولت فدرال و ایالات است، درحالی‌که در عراق در واقع تقسیم قدرت بین دولت فدرال و دولت اقلیم صورت گرفته است و استان‌های این کشور همچنان به‌مثابه واحدهای دولت یکپارچه اداره می‌شوند. ماده ۴۸ قانون اساسی اعلام می‌کند که قوه مقننه فدرال متشکل از مجلس نمایندگان و مجلس فدرال است و ماده ۶۵ تصریح می‌کند که مجلس فدرال می‌بایست از نمایندگان مناطق و استان‌هایی که در قالب مناطق سازماندهی نشده‌اند، تشکیل شود و قانونی که مصوب دوسوم نمایندگان مجلس نخست باشد، نحوه اداره و کار این مجلس را تعیین می‌کند. وجود مجلس دوم به‌عنوان مجلس فدرال، متشکل از نمایندگان ایالات و واحدهای فدرال از ویژگی‌های اصلی دولت‌های فدرال است. در عراق هم این موضوع پیش‌بینی شده است، اما ابهام‌های زیادی در خصوص خود اصل مطرح خواهد شد. مشخص نیست چرا مجلس فدرال این کشور باید از نمایندگان استان‌های سازمان‌دهی نشده در قالب یک منطقه هم تشکیل شود! چراکه این استان‌ها واحدهای دولت یکپارچه عراق محسوب می‌شوند و با این اقدام گونه‌ای اختلاط نظام فدرالی و عدم تمرکز محلی دیده می‌شود که بسیار قابل تأمل است. نکته دیگری که باید اشاره

۱. نه نجومه نی ئاسایشی هه ریمی کوردستان.

کرد اعطای صلاحیت قانونگذاری در خصوص مجلس فدرال توسط مجلس نمایندگان است. اصولاً مقررات مربوط به مجالس یا حداقل اصول کلی مربوط به مجالس توسط قانون اساسی مشخص می‌شود و اعطای تصویب قانون یکی از مجالس به دیگری قابل دفاع به نظر نمی‌رسد. همه آنچه در خصوص مجلس دوم یعنی مجلس فدرال گفته شد، زمانی اهمیت داشت که این مجلس تشکیل می‌شد، لکن تاکنون چنین مجلسی در عراق ایجاد نشده و این مسئله هم به معضلات نظام فدرال عراق افزون شده است (ساعی و مرادی، ۱۳۹۰: ۴۵). به نظر می‌رسد این مسئله واجد این نکته باشد که سیاست‌های مشارکت‌گونه نسبی در کردستان عراق وجود نداشته و فدرالیسم صرفاً راهی برای تضعیف آن تلقی شده است، چراکه ابزارهای مدرن‌سازی هنوز در ابتدای راه خود هستند و فدرالیسم انفکاک بدون راهبردی منطقی در این کشور در مسیر خود احتمال منازعات را تشدید خواهد کرد.

## ۲. آلمان

فدرالیسم در آلمان، با سه سازوکار قدرتمند احزاب فعال در لندرها، مجالس ایالتی قوی و صلاحیت‌های مالی مشارکتی به درستی کارکرد خود را منطبق با هدف فدرالیسم در این کشور، تنظیم کرده است.

### ۲.۱. شکل‌گیری احزاب قوی در لندرها

در نظام فدرال، احزاب منطقه‌ای قدرت بیشتری به نسبت نظام‌های متمرکز دارند، چراکه در این نظام ملاک اکثریت آرا مقیاس ایالتی است (Scharpf, 1995: 32). در آلمان متفقین از سال ۱۹۶۵ ابتدا در سطح ایالت‌ها به حزب سوسیال‌دموکرات آلمان، حزب دموکرات مسیحی آلمان و حزب سوسیال مسیحی و همچنین احزاب لیبرال اجازه فعالیت دادند. بنابراین احزاب سیاسی پیش از تشکیل جمهوری فدرال آلمان در بنیانگذاری دموکراسی و بنای نهادهای سیاسی در آلمان شرکت کردند. اعطای اجازه فعالیت مجدد به احزاب و تشکیل احزاب جدید در سطح ایالت‌ها سبب شد که سیستم احزاب نیز از فدرالیسم تأثیر پذیرد. برای نمونه در سال‌های نخست تشکیل جمهوری فدرال آلمان احزابی وجود داشتند که گرایش‌های منطقه‌ای قوی داشتند. مضاف بر این احزاب سراسری قدیمی نیز خود را براساس اصول فدرالیستی سازماندهی کردند و شاخه‌های ایالتی بنیاد نهادند. بنابراین ساختار احزاب سیاسی آلمان نمایش‌دهنده سیستم فدراتیو اتحاد در این کشور است. احزاب از طریق سازماندهی فدراتیو و تقسیم به شاخه‌های ایالتی بهتر و مؤثرتر می‌توانند مدافع منافع ایالت مربوطه خود باشند؛ هم در مبارزات انتخاباتی، هم در پارلمان و هم در مقابل ارگان‌های مرکزی حزب. طبق عقیده‌ای دیگر، احزاب سیاسی در

کشورهای فدرال دچار نقش‌های ثانوی و سطوح فرعی شده و بیشتر بر سیستم کمک‌های بلاعوض و احساسات محلی استوار می‌شوند (Manfered, 2010: 11). فدرالیسم اداری در آلمان که به مشارکت زیاد دولت‌های ایالتی در سیاستگذاری در سطح فدرال نیاز دارد، انگیزه‌ای را برای احزاب فدرال ایجاد می‌کند تا پیوندهای یکپارچه خود را با لندرها توسعه دهند. به عبارتی نیاز به همکاری درون حزبی در سیاستگذاری‌های فدرالیسم اتحاد به احزاب یکپارچه منجر می‌شود که با درجه بالایی از هماهنگی و همکاری فعالیت می‌کنند (Sturm, 2018: 44). فدرالیسم اتحاد و الزام نهادینه‌شده آن برای همکاری بین دولت فدرال و ایالتی نسبت به تخصیص منابع تأثیر یکپارچه بیشتری برای احزاب بر روند قدرت دولت فدرال ایجاد کرده است. ضعیف‌ترین احزاب نیز در آلمان با توسعه پایگاه‌های قدرت منطقه‌ای تعادل سازمانی قدرت را تغییر داده‌اند. لندرها به‌ویژه در سازمان حزب مرکزی تأثیرگذارند. برای سبزه‌ها و سوسیال‌دموکرات (SPD)، سطح محلی یا منطقه‌ای حزب تأثیرگذار است (Poguntke, 1993: 141). در طول دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، احزاب لندر نفوذ زیادی داشتند. همچنین حزب سوسیال‌دموکرات در ساختار سازمانی خارج از پارلمان، عضویت و تأمین مالی حزب‌های فدرال و واحدهای فرعی آن را داشت (Chandler, 1987: 155). در آلمان همکاری درون حزبی ناشی از وجود مسیری یکپارچه است که لندرها و سازمان‌های فدرال را به هم پیوند می‌دهد (Davis, 1998: 108). وحدت سیاسی با آگاهی از طریق اصلاحات ۱۹۵۸ و از طریق وجود ارگان‌هایی مانند شورای حزب (Parteirat)، که وظیفه هماهنگی سیاست بین حکومت‌های محلی و سیاست‌های فدرال را بر عهده داشت، تقویت شد (Poguntke, 1992: 350). پس از آن سیستم احزاب آلمان از سال ۱۹۸۳ و به ویژه پس از اتحاد تغییر کرده و احزاب محلی توسعه پیدا کرده‌اند (Watts, 1960: 14). بنابراین فدرالیسم نقش عمده‌ای در حیات سیاسی آلمان دارد و از تسلط یک حزب بر قدرت سیاسی این کشور جلوگیری می‌کند. در واقع حزبی که در پارلمان فدرال در اقلیت قرار دارد، همیشه قدرت را در چند ایالت در اختیار دارد و می‌تواند در آن ایالت‌ها اختیارات قانونگذاری و اجرایی خود را اعمال کند. بنابراین همیشه لازم است میان دولت مرکزی و ایالت‌ها برای اداره امور هماهنگی و همکاری وجود داشته باشد (عباسی، ۱۳۹۷: ۷۵). از این رو فدرالیسم اتحاد در آلمان تا حدود زیادی تحت تأثیر نقش احزاب در این کشور است.

## ۲.۲. اختیارات گسترده بوندسرات و مجالس ایالتی

تاریخ فدرالیستی آلمان همیشه مملو از همکاری‌های تنگاتنگ میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی بوده است. اساساً همکاری‌های دولت مرکزی و دولت‌های عضو و محلی و همچنین همکاری بین دولت‌های منطقه‌ای جزء اصلی‌ترین وجوه نظام فدرالیستی آلمان است. در این سیستم قانونگذاری، دولت‌های عضو از طریق شورای فدرال شرکت دارند. آلمان از اواخر دهه

۶۰ به این سو به تشدید این همکاری‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های عضو اهمیت بیشتری داد. دلیل در پیش گرفتن این رویه هم پیش از هر چیز اعتقاد دولت ائتلافی لیبرال و سوسیال دموکرات آن زمان بود که مقابله با مشکلات روزافزون اقتصادی تنها زمانی به‌طور مؤثر میسر است که دولت فدرال و دولت‌های ایالتی عملکرد خود را بیش از پیش با هم هماهنگ کنند. راه‌حل مقرر در قانون اساسی که در مه ۱۹۴۹ لازم‌الاجرا شد، تعیین کرد بوندسرات متشکل از نمایندگان دولت‌های لندر دارای قدرت شایان توجهی در روند قانونگذاری در سطح فدرال باشد. باید خاطرنشان ساخت نظام دومجلسی در این کشور در خصوص منافع ایالات از قدرت برابر برخوردار است. بوندسرات در دو مورد از حق وتوی قطعی برخوردار است و این متن‌ها بدون توافق این مجلس قابل تصویب نیست: ۱. بازنگری در قانون اساسی که باید به تصویب دوسوم هریک از دو مجلس برسد؛ ۲. قوانین مربوط به روابط میان فدراسیون‌ها و لندرها (عباسی، ۱۳۹۷: ۸۳). قانون اساسی دو نوع مشارکت در قانونگذاری را برای این شورا پیش‌بینی کرده است: قوانین فدرالی که متضمن هزینه‌های اضافی برای دولت‌های ایالات باشد و قوانینی که جانشین یک قانون ایالتی شوند، به تأیید شورای فدرال نیاز دارند. در این موارد مصوبه مجلس فدرال زمانی قابل اجرا خواهد بود که شورای فدرال نیز آن را تصویب کند. در این موارد شورای فدرال از نظر قانونگذاری دارای جایگاهی برابر با مجلس فدرال است. امروزه در خصوص سیاست‌های اروپایی، بوندسرات دارای صلاحیت گسترده‌ای بوده و نقش فعال آلمان در اتحادیه اروپا محصول سیاست‌های بوندسرات است. همچنین لندرها دارای مجلس‌های قانونگذاری ایالتی به نام لندتاگ هستند. تعداد اعضای لندتاگ‌ها در ایالت‌های مختلف، متفاوت است و نمایندگان آنها به‌طور مستقیم توسط مردم ایالت‌ها انتخاب می‌شوند. این مجالس ایالتی در مورد موضوعات داخلی ایالت‌ها و مباحثی که طبق قانون اساسی آلمان مربوط به قوه مقننه فدرال نیست، صلاحیت قانونگذاری دارند. افزون بر این هر لایحه پس از تصویب بوندستاگ باید به بوندسرات ارسال شود. دو قانون وجود دارد؛ قوانینی که به رضایت صریح بوندسرات نیاز دارند با اکثریت آرای آن و مواردی که ندارند. این دسته دوم حق تعلیق را در اختیار بوندسرات قرار می‌دهد که پس از مدت زمان محدودی می‌تواند توسط اکثریت بوندستاگ با اکثریت مطلق نادیده گرفته شود [یا اگر بیشتر از دوسوم آراء بوندسرات در برابر آن قرار گرفته باشد]. معیارهای اصلی قوانینی که به تصویب در بوندسرات نیاز دارند، این است که این قانون بر ساختار قدرت لندرها تأثیر می‌گذارد. آنها مجبورند قوانین فدرال را اجرا کنند یا پیامدهای مالی برای لندر را بپذیرند. بیش از نیمی از تمامی قوانین فدرال تا سال ۲۰۰۶ در این دسته قرار گرفتند (Munch & Meerwalat, 2006: 4). به هر ترتیب اگر دولت فدرال تصمیم بگیرد که هنگام اجرای قانون فدرال قوانینی را که ناقض استقلال لندرهاست، وضع کنند، لندرها حق دارند که خود تصمیم بگیرند و قوانین خود را تصویب کنند (Sturm, 2018 : 25). اصلاحات سال ۲۰۰۶ آلمان را با

اصلاحاتی در سیستم قانونگذاری فدرال مواجه کرد. این اصلاحات رابطه سطح فدرال با ایالت‌ها را در زمینه قانونگذاری به شیوه‌ای نوین تعریف و تنظیم کرد. از آنجا که صلاحیت‌های مهم و زیادی به سطح فدرال اعطا شده، به ایالت‌ها هم در عوض نقش و جایگاه بسیار نیرومندی در ساختار سیاسی و فرایند قانونگذاری فدرال اعطا شده است. پیش از اصلاحات ۶۰ درصد از قوانین فدرال بدون رأی موافق ایالت‌ها در بوند سرات (مجلس دوم) و متشکل از نمایندگان ایالت‌ها قابل تصویب نبود. بنابراین هر گاه اکثریت پارلمان فدرال درصدد بود قانونی را به تصویب برساند، شورای فدرال با آن مخالفت می‌کرد. هدف اصلاحات نیز این بود که صلاحیت تصمیم‌گیری دولت فدرال و دولت‌های ایالتی تقویت شده و مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های دو سطح از همدیگر تفکیک شود. این تغییرات به سمت کاهش صلاحیت ایالت‌ها پیش رفته اما رضایت شورای فدرال با تصویب قوانین در موضوعاتی که هزینه‌های زیادی برای ایالت‌ها در برداشته باشد همچنان الزامی است (Munch & Meerwalat, 2006: 4).

### ۳.۲. صلاحیت‌های مالی هماهنگ

در آلمان مالیات‌ها به چند دسته تقسیم شده‌اند: برخی مالیات‌ها را دولت فدرال دریافت می‌کند، برخی دیگر را ایالت‌ها و برخی را شهرها و دسته‌ای نیز بین آنها تقسیم می‌شود. بنابراین بخشی از مالیات‌ها و عوارض را شهرداری‌ها تعیین و اخذ می‌کنند. آلمان برای تعادل دو هدف یعنی حفظ استقلال واحدهای محلی و تقسیم قدرت بین‌سازمانی از طریق فدرال به لندرها در حوزه‌هایی مانند رفاه اجتماعی، آموزش و سیاست‌های فرهنگی استقلال اساسی اعطا کردند، اما با معرفی یک سیستم تأمین اجتماعی در سراسر کشور در دهه ۱۸۸۰، لندرها به سرعت بخش‌های مهمی از استقلال خود را در زمینه رفاه اجتماعی از دست دادند. این سیستم با قانون اساسی جمهوری وایمار و اصلاحات مالی در سال ۱۹۱۹ که به تمرکز کامل قدرت مالی انجامید، به پایان رسید. در آن زمان رایش قانون منحصربه‌فرد در مورد تعرفه‌ها و عوارض مالیات غیرمستقیم و مالیات‌های دیگر را در دست داشت. با از دست دادن کامل استقلال تعیین مالیات، ایالت‌ها اکنون به رایش وابسته بودند که درآمد مالیاتی وی را با آنها تقسیم می‌کرد. بنابراین با این اصلاح اوضاع کاملاً متفاوت شده بود و این آغاز سیستم مالی جدید بود (Goodspeedt, 2002: 4). ساختار متمرکز مالیاتی در زمان نازیسم (۱۹۳۳-۱۹۴۵) همچنان پابرجا بود. هیتلر فدرالیسم را مانعی بر سر اهداف خود می‌دانست. با افزایش وظایف اداری به ویژه با گسترش دولت رفاه، دولت‌های محلی در آلمان مجبور شدند مسئولیت‌های فزاینده‌ای را برای ارائه هزینه‌های خدمات رفاه اجتماعی به عهده بگیرند و درآمد کمتری را به دولت مرکزی بپردازند. بنابراین امور مالی از مهم‌ترین موضوعات دولت‌های محلی در آلمان و اتخاذ سیاست‌های یکپارچه در سیستم فدراتیو اداری این کشور است. از این‌رو از نظر ترتیبات مالی،



قانون اساسی پیش‌بینی می‌کند که مهم‌ترین درآمدهای مالیاتی بین دولت مرکزی و لندر مشترک است. بنابراین درآمد و مالیات شرکت‌ها تقسیم می‌شوند و مالیات بر ارزش افزوده در سهم مشترک تقسیم می‌شود که باید توسط قوانین فدرال هر سه سال یک‌بار تعدیل شود و به تصویب بوندسرات برسد. سایر درآمدهای مالیاتی یا به دولت مرکزی (برای مثال مالیات غیرمستقیم) یا لندر (مثل مالیات بر دارایی، ارث و وسایل نقلیه موتوری) اختصاص می‌یابد (Larsp, 2007: 14). پس از اصلاحات ۲۰۰۶ لندرها در امور مالیاتی استقلال به‌دست آوردند، اما به دلیل مشکلات بودجه‌ای و نبود بودجه فدرال مشکلات سیاسی جدید (مانند نگهداری مدارس) ایجاد شد. بنابراین امروزه لندرها در این دولت‌ها باید در چارچوب سیاست‌های مالی کاملاً گسترده‌ای که اعمال می‌شوند، عمل کنند. دامنه عمل آنها بسیار محدود است، زیرا لندرها سیاست‌های خود را در درجه اول از طریق مالیات تأمین می‌کنند، چراکه مالیات‌ها بخشی از ترتیبات تقسیم درآمد بین ایالت‌ها و دولت فدرال است. از نظر مقررات این ترتیبات فقط با تأیید بوندستاگ و بوندسرات قابل اصلاح است (Larps, 2007: 16). اگرچه قابل تصور است که با افزایش مالیات می‌توان درآمد دولت را افزایش داد، این امر دشوار است و به همین دلیل به‌ندرت دنبال می‌شود. افزایش مالیات مستلزم تصویب لایحه یا تجدیدنظر در قانون اساسی است. بنابراین بررسی صلاحیت‌های مالیاتی در آلمان نشان می‌دهد تا چه اندازه سیاست‌های دولت فدرال آلمان تحت تأثیر مشارکت و همکاری گسترده ایالت‌ها در این کشور است. روابط مالی گسترده میان لندرها و دولت فدرال، تحقق همان هدفی است که فدرالیسم اداری در این کشور دنبال می‌کند.

## نتیجه

الگوی فدرالیسم برای برخی نظام‌های سیاسی دنیا تا حدی جذاب مطرح شده است، اما جذاب بودن یک پدیده یک موضوع است و اجرایی شدن آن در قلمرویی خاص موضوعی دیگر. به‌نظر می‌رسد یکی از موفق‌ترین الگوهای فدرالیسم که در تاریخ اجرا شده، الگوی آلمانی است که در حال حاضر نیز از پرکاربردترین نظام‌های سیاسی را دارد. برای فدرالیسم آلمانی سه ویژگی را می‌توان برشمرد: ویژگی اول اینکه در حال حاضر بار تصمیم‌گیری در اختیار نهادهای فدرال است تا ایالتی و تقسیم‌بندی اختیارات برخلاف دیگر نمونه‌های فدرالیسم براساس حوزه‌ها و قلمروهای درون‌سرزمینی نیست؛ بلکه براساس گونه‌ای اختیارات است. نتیجه اینکه تعیین‌کننده‌ترین نیرو و نهاد برای تصمیم‌گیری و قانونگذاری در سطح فدرال انجام می‌گیرد و اجرا بیشتر به ایالت‌ها واگذار می‌شود. ویژگی خاص دیگر فدرالیسم آلمان همیارانه بودن آن است که هدف نهایی این است که شهروندی که در هریک از ایالت‌های آلمان زندگی می‌کند،

وضعیت عمومی او با دیگر شهروندان چندان متفاوت و متمایز نباشد که نتیجه آن یکپارچگی شکل زندگی هر شهروند آلمانی است. ویژگی سوم که در این مورد هیچ نمونه دیگری را در جهان نمی‌توان یافت، فدرالیسم اجرایی-اداری است. در فدرالیسم اجرایی نمایندگان دولت‌های فدرال بخشی از نهاد قانونگذاری در سطح کل را تشکیل می‌دهند. شورای فدرال آلمان به‌عنوان یکی از نهادهای اصلی قانونگذاری در آلمان از قوه‌های مجریه دولت‌های ایالتی تشکیل شده و این کارامدی نظام را بسیار بالا برده است. این در آلمان شیوه‌ای خاص است و می‌توان به آن درهم‌تنیدگی سیاسی گفت. برعکس در عراق به‌عنوان نمونه بارز فدرالیسم قومی به لحاظ اقتصادی با حکومتی روبه‌رو هستیم که به درآمد نفت متکی است و به تمام مسائلی که در حوزه اجتماعی و فرهنگی قرار می‌گیرند، نگاه خاص قومی دارد. نکته اساسی این است که اراده سیاسی و تن دادن به خرد جمعی برای اثرگذاری واقعی نظام فدرالی در این کشور وجود ندارد. بنابراین عدم موفقیت نظام فدرالی در عراق ارتباط مستقیمی با بسترها و پیشینه تاریخی آن دارد. مضاف بر سطح توسعه اقتصادی، وجود فرهنگ سیاسی دموکراتیک در آلمان و فقدان این فرهنگ سیاسی در رابطه تاریخی عراق و در میان جوامع داخلی خودشان نیز از دلایل اصلی عدم موفقیت نظام فدرالی در عراق در مقام مقایسه با آلمان بوده است. همچنین وقتی احزاب فراگیری وجود ندارند که ایده‌های سراسری را در کالبد ملی تزریق کنند، ورود نظام فدرالی موجب اوج‌گیری منافع خرد قومیت‌هایی خواهد بود که هیچ عامل ملی برای تعدیل آنها وجود ندارد. در نتیجه نظام فدرالی در عراق نتوانسته است با شرکت دادن احزاب در حل مشکلات، روند فدرالیزه شدن را تسهیل کند و راهگشای توسعه در این کشور باشد. این سیستم مشارکتی قومیت‌گرایانه در تخصیص اختیارات نیز با احتیاط زیادی عمل می‌کند و به همین دلیل صلاحیت‌ها در عراق با ابهام و معضلات گوناگونی روبه‌روست. افزون بر این، بررسی سایر عوامل از جمله رابطه نظام انتخاباتی آلمان (تلفیق نسبی و اکثریتی) و عراق با نوع سیستم فدرال در این کشورها نیازمند پژوهشی جداگانه است.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. عباسی، بیژن (۱۳۹۷)، *حقوق اساسی تطبیقی*، تهران: دادگستر.

#### ب) مقالات

۲. اورزولا مونس و کرسستین مروالد، «فدرالیسم در آلمان»، ترجمه ناصر ایرانپور، بی‌جا.

۳. خو بروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۵)، «نقدی بر فدرالیسم»، *مطالعات ملی*، ۲۵.
۴. رضایی، سوده (۱۳۹۴)، «ارائه مدل شبه فدرالیسم استانی به عنوان معماری جدید توسعه کشور»، *راهبرد توسعه*، ۴۷، ص ۲۳۷-۱۹۹.
۵. زارعی، محمدحسین؛ رضائی زاده، ملیحه (۱۳۹۰)، «حکومت محلی در کشورهای فدرال و یکپارچه»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ۶، ص ۳۰۹-۲۸۱.
۶. ساعی، احمد؛ مرادی، جهانبخش (۱۳۹۰)، «عضلات فدرالیسم در عراق»، *مجله تحقیقات سیاسی بین المللی*، ۷، ص ۵۸-۳۱.
۷. سمیعی اصفهانی و کیانی امران (۱۳۹۳)، «جهانی شدن و دولت-ملت سازی در کشورهای پسامنازعه: نمونه پژوهی عراق»، *مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی*، ۱۶، ص ۴۸-۷.
۸. شتوروم، رولاند؛ پترتاسیمرمان، شتاینهارت (۲۰۰۵)، «مقدمه ای بر فدرالیسم»، ترجمه سامره ند، بی جا.
۹. شمس الدینی، سعید؛ مرتضوی، سید خدایار؛ کلدی، علیرضا (۱۳۹۷)، «آسیب ها و چالش های نظام تک حزبی برای فدرالیسم (مطالعه موردی عراق تحت حاکمیت حزب بعث)»، *پژوهش های سیاسی جهان اسلام*، ۳، ص ۷۳-۴۹.
۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۸۶)، «شیوه های بازنگری در قوانین اساسی»، *فصلنامه حقوق*، ۴، ص ۱۲۴-۱۰۷.
۱۱. مؤمنی، آزاده (۱۳۸۹)، «جایگاه نظام قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان»، *فصلنامه سیاست خارجی*، ۲، ص ۴۸۰-۴۵۵.
۱۲. نجفی، فیروز؛ مسعودنیا، حسین؛ امام جمعه زاده، سیدجواد؛ نساج، حمید (۱۳۹۵)، «فدرالیسم و مثلث قدرت (شیعیان، کردها و سنی ها) در ساختار سیاسی عراق نوین»، *جستارهای سیاسی معاصر*، ۱، ص ۱۶۳-۱۴۱.
۱۳. نورمحمدی، مرتضی (۱۳۹۵)، «تأثیر فدرالیسم بر منازعات قومی: مطالعه موردی عراق»، *فصلنامه پژوهش های راهبردی سیاست*، ۲۱، ص ۱۹۶-۱۷۵.
۱۴. نیری، بیژن؛ انصاری، محمدمین (۱۳۹۱)، «نقش قومیت ها در تکاپوی فدرالیسم نوین سیاسی عراق»، *پژوهشنامه روابط بین الملل*، ۲۰، ص ۱۹۵-۱۶۳.

### ج) پایان نامه

۱۵. عزیزمحمدی، فاطمه (۱۳۹۱)، «نظام حقوق اساسی فدرال با تأکید بر ایالات متحده آمریکا و جمهوری فدرال آلمان»، دکتر محمد راسخ، رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.

## ۲. عربی

### الف) کتاب‌ها

۱. احمد، عبدالجبار (۲۰۱۳)، *الفدرالیه و اللامركزیه فی العراق*، ورقه سیاسات، بغداد، مؤسسه فریدریش ایبرت، مکتب الاردن و عراق.
۲. حسن العنیکي، طه حمید (۲۰۱۰)، *العراق بین اللامركزیه الاداریه و الفیدرالیه*، ابوظبی، مرکز الامارات للدراسات و البحوث.
۳. مولود، محمد عمر (۲۰۰۹)، *الفدرالیه و امکانيه تطبیقها کنظام سیاسی (لعراق نموذجن)*، اربیل، المؤسسة موکریانی للطبعه و النشر.

### ب) مقالات

۴. نجم عیدان، ماجد؛ شکر امین، حسام (۲۰۱۵)، «اشکالیه التجربه الفدرالیه فی العراق»، *مجلة كلية للعلوم القانونه و السياسیه: جامعه کرکوک*.

## ۳. انگلیسی

### A) Books

1. Chandler, W. (1987), *Federalism and political parties*, Federalism and the role of the state. H. Bakvis and W. Chandler. Toronto, University of Toronto Press. pp.149-170
2. Davis, J. (1998), *Leadership Selection six western Democracies westport Connecticut*, Greenwood Press.
3. Poguntke, T. (1993), *Alternative politics: The German Green party*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
4. Watts R. (1960), *Comparing Federal systems in the 1990s*, Kingston, Ontario, Queen's University Intergovernmental Relation.

### B) Articles

5. Bermeo, N.G. (2002), "The Import of Institutions", *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2.
6. Goodspeed T.J. (2002), "Bailouts in Federation, Int Tax Public Finance", Vol.9, No.4, pp. 409-427.
7. Klingemann, Hans & WeBles, Bernhard (1999), "Political consequences of Germany's mixed-member system", *WZB Berlin social Science Center*, No. FS, pp.99-205.
8. Larsp, Feld & Juergen Vom Hagen (2007), "Republic of Germany: Federation publication" *Australian Journal of political Science*, 30.
9. Manfred.G.Schimidt (2016), "Policy Diversity in Germany' Federalism", *Journal German Politics*, Vol.25, pp.301-314.

10. Munch,U.Meerwalat,K.(2006) ," characteristics of federalism" , *Information politischen Bildung*, 2002/275
11. Poguntke,T.andW.B.Boll (1992), "Germany partyorganizations:A Data Handbookn party organizations in Western Democracies",1960-90.R. Katz and P.Mair .london,sage: 317-388.
12. Scharpf.F (1995)," Federal Arrangements and Multi-Party systems", *Australian Journal of Political Science*, Vol.30, pp.27-39.
13. Sturm, roland (2018),"unitary Federalism - Germany Ignores the original spirit of its constitution", *University Erlangen*, Nuremburg, pp.17-46.