

صلح، عدالت و دموکراسی در جوامع چندقومیتی (متکثر): دموکراسی توافقی با تأکید بر مقایسه تطبیقی کشورهای بوسنی هرزگوین و عراق

تاریخ دریافت: ۹۳/۰۵/۲۵

سنار عزیزی^۱

تاریخ تأیید: ۹۳/۰۸/۰۶

دانشیار گروه حقوق دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران

چکیده

برقراری و تأمین صلح، عدالت و دموکراسی در جوامع انسانی؛ امری است که تحصیل آن به دلیل وجود شکافهای اقتصادی و اجتماعی با مشکلاتی جدی روبروست. تردیدی نیست که وجود تفاوت‌های فرهنگی و قومی بر مشکلات فوق‌الذکر خواهد افزود و شکاف را متراکم می‌سازد. در نتیجه، طبیعی است که معیارها، تکنیکها و قواعد مربوط به استقرار صلح، عدالت و دموکراسی در جوامع چند قومیتی در مقایسه با جوامع همگن و بسیط متفاوت خواهد بود.

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که آمار درگیریها، تنشها و مخاصمات داخلی بسیار بیشتر از درگیریهای بین‌المللی است. اختصاص نزدیک به سه چهارم تعارضات و مخاصمات روی داده در سال ۲۰۱۳ میلادی نشان از این واقعیت دارد که جامعه بین‌المللی می‌بایست توجه بیشتری به رفع تنشها و بحرانها در عرصه داخلی و میان جوامع بشری نشان دهد. در این میان بخش قابل توجهی از تعارضات و مخاصمات داخلی کشورها به جوامعی اختصاص دارد که چند قومیتی هستند.

در این مقاله، تلاشهای انجام شده برای تأمین عدالت و دموکراسی و در نتیجه ایجاد و تثبیت صلح در جوامع چند قومیتی مورد بررسی قرار می‌گیرد. فرضیه‌ی نگارنده آن است که در جوامع چند ملیتی و چند قومیتی عمیقاً تقسیم شده؛ سیستم دموکراسی توافقی؛ تنها راه حل ممکن و مطلوب برای اداره آنها و تأمین کننده عدالت، صلح و دموکراسی خواهد بود.

مطالعه‌ی جوامع چند قومیتی در دو قاره‌ی متفاوت (عراق و بوسنی) به این دلیل صورت می‌گیرد که فرضیه‌ی نگارنده به بوته‌ی آزمایش گذاشته شود.

کلید واژه: دموکراسی توافقی، صلح، عدالت، جوامع چندقومیتی

مقدمه

تأمین صلح جهانی و کاهش میزان اختلافات و تعارضات، در دو حوزه و سطح متفاوت قابل بررسی است: ۱. سطح نخست به روابط بین‌المللی و میان دولت‌های مستقل و دارای حاکمیت

1. Email: Satarazizi@ymail.com

مربوط می‌شود؛ ۲. سطح دوم به روابط داخلی و در چهارچوب درون سرزمینی دولت‌ها مربوط می‌شود. تردیدی نیست که ایجاد و حفظ دموکراسی، صلح و عدالت در جوامع متکثر ملی، قومی، مذهبی و زبانی، مشکل‌تر از جوامع متجانس است. متخصصان مسائل جوامع چندقومیتی بر این عقیده‌اند که احتمال مخاصمه در این جوامع بیشتر از کشورهای همگن است؛^۱ چون رقابت بر سر تحصیل منابع قدرت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی (اعم از منابع سرزمینی، معدنی و کشاورزی) شدیدتر و امکان مصالحه در خصوص آنها مشکل‌تر است.

ناهمگنی قومی و فرهنگی را می‌بایست ویژگی ساختاری بسیاری از کشورهای جهان دانست. با این وجود، برجستگی هویتی گروهی از قومیت‌ها و تقابل شدید هویتی میان گروه‌های رقیب قومی در برخی کشورها، به گونه‌ای قابل توجه صلح داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی را به خطر انداخته است. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که آمار درگیری‌ها، تنش‌ها و مخاصمات داخلی بسیار بیشتر از درگیری‌های بین‌المللی است. آسیب‌پذیری بیشتر جامعه جهانی در برابر تنش‌های داخلی در مقایسه با موارد بین‌المللی با ملاحظه این واقعیت آشکارتر می‌گردد که همواره میزان خشونت‌ها و جنگ‌های داخلی به مراتب بیش از اختلافات و جنگ‌های بین‌دولی بوده است. در سال ۲۰۱۳ تنها ۷۷ مورد از ۴۱۴ مورد، به اختلافات و بحران‌های میان‌دولتها اختصاص یافته است و باقی موارد (۳۳۷) به مشکلات داخلی کشورها مربوط می‌شود.^۲

همچنین توجه به این واقعیت ضروری است که تعارضات و تنش‌های فوق‌الذکر به قاره و منطقه‌ای خاص محدود نمی‌گردد؛ بلکه در هر کدام از مناطق جغرافیایی جهان با تنش‌های گفته شده روبرو هستیم که مناطق آسیا و اقیانوسیه با ۱۲۹ مورد، جنوب صحرای آفریقا با ۹۷، خاورمیانه و شمال آفریقا با ۷۱، اروپا با ۶۳ و قاره آمریکا نیز با ۵۴ مورد به ترتیب در رتبه‌های اول تا پنجم قرار دارند.

اختصاص نزدیک به سه چهارم تعارضات و مخاصمات روی داده در سال ۲۰۱۳م، نشان از این واقعیت دارد که جامعه بین‌المللی می‌بایست توجه بیشتری به رفع تنش‌ها و بحران‌ها در

-
1. Ellingsen, Tanja (2000): Colorful Community or Ethnic Witches' Brew? Journal of Conflict Resolution 44(2): 228-249. David Lake, A. and Donald Rothchild (1996): Containing Fear, The Origins and Management of Ethnic Conflict. International Security 21(2): 41-75. Reynal-Querol, Marta (2002): Ethnicity, Political Systems, and Civil Wars. Journal of Conflict Resolution 46(1): 29-54. Donald Rothchild, and Caroline Hartzell (1999): Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy. Nationalism and Ethnic Politics 5(3&4): 254-271.
 2. Heidelberg Institute for International Conflict Research, Report 2013. see <http://www.hiik.de/en/>.

عرصه داخلی و میان جوامع بشری نشان دهد. در این میان، بخش قابل توجهی از تعارضات و مخاصمات داخلی کشورها به جوامعی اختصاص دارد که چند قومیتی هستند. فقدان عدالت در جوامع چند قومیتی نسبت به گروه‌های اقلیت یا موجود نبودن دموکراسی در کشورهای مذکور یا عدم رضایت گروه اقلیت از ترتیبات و نهادهای پیش‌بینی شده در کشورشان - که به تعبیر و تفسیر گروه اکثریت، دموکراتیک تلقی می‌گردند اما اقلیت آن را غیر دموکراتیک می‌داند - موجب ایجاد تنش در روابط میان گروه‌های اکثریت و اقلیت شده و ممکن است با افزایش بحران، صلح تهدید شود.

بنابراین، ایجاد نوع خاصی از دموکراسی برای تأمین مطالبات و خواست‌های تمامی گروه‌های متکثر جامعه، ضروری است. متخصصان مسائل جوامع متکثر، برقراری «دموکراسی توافقی» را به عنوان سازوکار حل و فصل مخاصمات و تأمین صلح و عدالت مورد قبول و رضایت تمامی عناصر جامعه معرفی کرده‌اند.

در مقاله حاضر، وجود تنش در رقابت‌های قومی جهت دستیابی به منابع مختلف قدرت در عرصه‌های متفاوت سیاسی، اقتصادی و نظامی در دو کشور بوسنی هرزگوین و عراق به عنوان جوامع چندقومیتی بررسی شده است.

کشور بوسنی و هرزگوین جامعه‌ای چندقومیتی است که از قومیت‌های مسلمان، کروات و صرب تشکیل شده و در شرق اروپا و منطقه بالکان واقع شده است. کشور عراق نیز جامعه‌ای چندقومیتی و مرکب از قومیت‌های کرد، عرب شیعه و عرب سنی است. در هر دو کشور، درگیری‌های قومی به وقوع پیوسته است. در کشور بوسنی و هرزگوین، زد و خورد و درگیری‌های شدیدی میان سه قومیت تشکیل‌دهنده کشور به وقوع پیوسته است. در کشور عراق نیز ارتکاب جنایت توسط حکومت بعثی که تحت کنترل اقلیت عرب سنی بوده است علیه اعراب شیعه و کردها منجر به ایجاد تنفر قومی و مذهبی در این کشور شده بود.

در بخش اول مقاله حاضر، تعریف دموکراسی توافقی و ضرورت استفاده از آن و علل عدم مطلوبیت سازوکارهای دیگر حل و فصل مسائل جوامع چندقومیتی بیان می‌گردد و در فصل دوم به بررسی اعمال این مفهوم از دموکراسی در کشورهای متکثر عراق و بوسنی هرزگوین پرداخته می‌شود و نتایج مثبت و منفی برقراری این سازوکار و ضرورت استفاده از این نظام دموکراسی در کشورهای مذکور بررسی می‌گردد.

بخش اول: علل، تعریف و ضرورت‌های استفاده از «دموکراسی توافقی»

در فصل اول این بخش از مقاله، عدم مطلوبیت سازوکارهای غیر دموکراسی توافقی، مانند نظام دموکراسی اکثریتی، سیاست همسان‌سازی و سرکوب گروه‌های قومی و مذهبی و به صورت کلی اقلیت‌ها به اختصار بررسی می‌شود و در فصل دوم، تعریف دموکراسی توافقی و مؤلفه‌های آن ارائه می‌گردد.

فصل اول: عدم مطلوبیت نظام دموکراسی اکثریتی و اجرای سیاست همسان‌سازی و سرکوب گروه‌های قومی و اقلیت

در کشورهایی که از ساختار همگون و ترکیب جمعیتی یکسان قومی، مذهبی و نژادی برخوردارند و تنوع جمعیتی در آنها وجود ندارد و یا در صورت وجود تنوع، تعداد گروه‌های مختلف و میزان جمعیت آنان کم است، استفاده از الگوی غالب دموکراسی اکثریتی و عددی، شیوه مناسبی در اداره امور کشور است. به عبارت دیگر، در این نوع جوامع، احزاب سیاسی با دیدگاه‌ها و ایدئولوژی‌های متفاوت در عرصه انتخابات حاضر می‌شوند و در بازار آزاد سیاست با عرضه برنامه‌های خود، آرای مردم را کسب می‌کنند. در نظام «دموکراسی اکثریتی»^{*}، هر حزب سیاسی که بتواند اکثریت مطلق یا نسبی آراء را احراز کند، می‌تواند به قدرت برسد و برنامه‌های خود را اجرا کند. گروه‌های مخالف و اپوزیسیون نیز با نقد برنامه‌های دولت حاکم امیدوارند مردم در انتخابات بعدی با آشکار شدن عملکرد ضعیف و نقایص کارکرد قدرت حاکم، به گروه مخالف روی آورند و به آنها رأی دهند؛ تا این بار جای حزب حاکم و اپوزیسیون عوض شود. روند مذکور، جوهر و اساس حکومت‌های دموکراتیک است؛ به نحوی که بسیاری از فیلسوفان سیاست، دموکراسی را سازوکاری می‌دانند که می‌تواند قدرت حاکم را به صورت مسالمت‌آمیز برکنار سازد.

با این وجود، جابه‌جایی قدرت از طریق صندوق‌های رأی در جوامع متکثر و متنوع و چندقومیتی، متفاوت از جوامع همسان و همگون است؛ چون برگزاری انتخابات‌های متعدد در جوامع عمیقاً متکثر و تقسیم شده در امتداد خطوط هویت قومی، مذهبی و زبانی در کشورهای مختلف جهان، از جمله در اروپای شرقی (مانند بوسنی هرزگوین)، اروپای غربی (مانند بلژیک)، خاورمیانه (مانند عراق)، جنوب شرق آسیا (مانند سری لانکا)، آفریقا (مانند آفریقای جنوبی)،

* Majoritarian Democracy

حکایت از این واقعیت دارد که تعلق هویتی افراد جامعه، مهم‌ترین عامل در انتخاب رأی‌دهندگان بوده و برنامه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نقش کمتری در جذب آرای انتخاب‌کنندگان داشته است. بر همین اساس است که احزاب در جوامع مذکور، عموماً در امتداد خطوط هویتی سازمان یافته‌اند. در نتیجه، عموماً نتیجه انتخابات از پیش تعیین شده است و هر گروهی که از اکثریت عددی برخوردار باشد برنده انتخابات خواهد بود. از این رو، گروه‌های اپوزیسیون در چنین جوامعی هیچ‌گاه شانس پیروزی در انتخابات و رسیدن به قدرت را نخواهند داشت. بنابراین، تأکید بر پذیرش و اعمال دموکراسی صرفاً اکثریتی و عددی برای جوامع چندقومیتی که در آن شکاف وجود دارد و در گذشته‌ای نه چندان دور نیز گرفتار جنگ و تنش بوده‌اند، مفید نخواهد بود و به وضعیتی منجر می‌شود که لیج پارت از آن با عنوان «دیکتاتوری اکثریت» نام می‌برد. در چهارچوب این وضعیت، همواره بایستی منتظر وقوع بحران‌های سخت و در نهایت، جنگ و درگیری بود. بنابراین برای حل بحران و جلوگیری از سرزیرشدن نارضایتی گروه‌های اقلیت، می‌بایست به تأسیس و تعبیه مکانیسمی همت گمارد که اقلیت نیز بتواند در روند تصمیم‌گیری سیاسی اعمال نفوذ کند و تأثیرگذار باشد؛ تا آن‌جا که بتوان به نوعی توازن در میان گروه‌های مختلف جامعه دست یافت. از جمله سازوکارهای مربوط می‌توان از اعطای کرسی‌های بیشتر به اقلیت‌ها در مقایسه عددی با گروه‌های اکثریت نام برد یا آن‌که میان گروه‌های قومی در جوامع تقسیم شده، قدرت را تقسیم کرد و فرمولی را تعبیه کرد که طرفین به این باور رسند که مزایایی را که از طریق روند صلح‌آمیز و تقسیم قدرت تحصیل می‌کنند، بیش از دستاوردهای است که از طریق زور و جنگ به دست خواهند آورد. اگر حکومت‌ها در جوامع متکثر از پذیرش رهیافت اخیر سر باز زنند و کماکان انحصار قدرت تام و کامل به گروه اکثریت را حقی مشروع و غیر قابل چشم‌پوشی تلقی کنند، تنها دو راه حل برای کاهش و مهار تنش‌ها و مخاصمات قومی یا از بین بردن مطالبات آنان باقی می‌ماند:

۱. وجود یا ایجاد عوامل تهدیدکننده مشترک برای تمام گروه‌های قومی ساکن در

یک کشور؛

۲. تلاش برای از بین بردن گروه‌های اقلیت با استفاده از سیاست همسان‌سازی یا سرکوب

آنان با زور و ارباب.

ما هر کدام از راه حل‌های فوق‌الذکر به دلایل زیر نمی‌توانند مسئله گروه‌های اقلیت

را حل کنند:

۱. درست است که وجود تهدید مشترک، تمامی گروه‌های قومی را در کنار هم می‌نشانند و آنها را به وحدت می‌رساند؛ اما عموماً اتحاد مذکور تا زمانی باقی خواهد بود که تهدید مذکور و دشمن مشترک باقی است و در صورت رفع تهدید، ممکن است اختلافات بار دیگر ظاهر شوند.

۲. اجرای سیاست همسان‌سازی نیز با این‌که در مقایسه با کاربرد زور و خشونت، هزینه‌های سیاسی و نظامی کمتری را برای قدرت حاکم در بر دارد و در مواردی نیز انجام این سیاست ممکن است موفقیت‌هایی را نیز به دنبال داشته باشد، اما اجرای این سیاست به صورت یک قاعده کلی نمی‌تواند موفقیت‌آمیز باشد؛ چون از یک سو بر اساس پژوهشی که انجام شده است، همسان‌سازی کامل گروه‌های متفاوت قومی نیازمند گذشت ۳۰۰-۷۰۰ سال است.^۱ از این رو، تلاش برخی دولت‌ها برای همسان‌سازی تمامی گروه‌های اقلیت ساکن در کشورشان نمی‌تواند چندان موفق باشد؛ به ویژه در دوران حاضر که اقوام و گروه‌های اقلیت از طریق برنامه‌های ماهواره‌ای و اینترنت، همچون دولت‌ها از ابزارهای تبلیغاتی برخوردارند و به واسطه آنها می‌توانند در برابر تهاجم دولت جهت حذف هویت و فرهنگ خود مقاومت کنند. گسترش میزان و تعداد درگیری‌های قومی در چند دهه اخیر نشان داده است که اگر اقلیت‌ها احساس کنند که دولت یا گروه‌هایی درصدد حذف هویت آنها هستند به شدت واکنش نشان می‌دهند و بیش از گذشته درصدد حفظ ویژگی‌های خاص فرهنگی خود برخواهند آمد.

سرکوب قهری قومیت‌ها نیز علاوه بر آن که عملی غیراخلاقی است، تنها ممکن است در کوتاه مدت برای دولت‌ها آثار موفقیت‌آمیزی در بر داشته باشد و مشکل پاسخ‌گویی به مطالبات قومیت‌ها را رفع کند؛ (Agata: 8) اما چه بسا سرکوب قهری باعث گردد که افراد میانه روی متعلق به اقلیت‌ها - که امیدوار به یافتن راه حل مسالمت‌آمیز جهت احقاق حقوق جمعی خود هستند - با مشاهده توسل به زور از سوی گروه رقیب واکنش نشان دهند و به گروه‌های افراطی و خشونت طلب گرایش پیدا کنند و ابعاد مخاصمه و درگیری گسترش پیدا کند.

فصل دوم: تعریف دموکراسی توافقی و مؤلفه‌های آن

با توجه به وجود معضلات و مشکلاتی که در اتخاذ راه حل اول وجود دارد، بنابراین می‌بایست به راه حل دوم که استفاده از رهیافت مشارکت در قدرت است روی آورد که

1. Karl W. Deuth, "Space and Freedom: Conditions for the Temporary Separation of Incompatible Groups", *International Political Science Review*, 5 (1984). Dziewulska Agata, "Theory Versus Practice: Peace Processes in Bosnia."

متخصصان از آن با عنوان «دموکراسی توافقی»^{*} نیز یاد می‌کنند. اعمال دموکراسی توافقی، خاص کشورهایی است که در آنها شکاف‌های مهم داخلی در امتداد خطوط قومی، مذهبی و زبانی وجود دارد؛ به نحوی که هیچ کدام از گروه‌های عمده اجتماعی نمی‌تواند گروه اکثریت تلقی گردد. سوئیس، بلژیک، بوسنی هرزگوین و عراق را می‌توان به عنوان کشورهایی نام برد که در آن گروه اکثریت و غالب وجود ندارد. جامعه متکثر را می‌توان این گونه تعریف نمود: «جامعه‌ای که متشکل از گروه‌هایی است که در امتداد خطوط قومی، نژادی، مذهبی، منطقه‌ای یا طبقاتی تقسیم شده‌اند» (Traniello, 2008: 28).

دموکراسی توافقی در برابر دموکراسی‌هایی به کار می‌رود که مبتنی بر انتخابات اکثریتی است؛ چون در «جوامع عمیقاً تقسیم شده»^{**} به دلیل وجود قومیت‌ها یا گروه‌های زبانی و مذهبی مختلف، اعمال دموکراسی عددی و اکثریتی مطلوب به نظر نمی‌رسد و تلاش بر آن است که تمامی گروه‌های مهم تشکیل‌دهنده جمعیت کشور در ساختار قدرت حضور داشته باشند تا هیچ کدام از گروه‌های اساسی جامعه، احساس محرومیت از قدرت نکنند.

دموکراسی توافقی از انواع دموکراسی‌های جدیدی است که برخی متخصصان مسائل جوامع متکثر، آن را در اواخر دهه ۱۹۷۰م. مطرح نموده و عناصر و مؤلفه‌های آن را به تدریج بیان و تدوین کرده‌اند. به عقیده طرفداران دموکراسی توافقی، پذیرش و اجرای این مدل دموکراسی، کلید برقراری عدالت و دموکراسی حقیقی در جوامع متکثر و سازوکاری مناسب برای حل و فصل مخاصمات و درگیری میان گروه‌های مختلف و متفاوت در این نوع جوامع است.

لیچ پارت، به عنوان یکی از معروف‌ترین متخصصان و مفسران این رهیافت، از عناصر زیر به عنوان مؤلفه‌های «دموکراسی توافقی» یاد می‌کند:

۱. مشارکت نمایندگان تمامی گروه‌های مهم در حکومت و اداره کشور؛
۲. تأمین درجه بالایی از خودمختاری داخلی برای هر یک از گروه‌ها؛
۳. متناسب بودن حضور در قدرت؛
۴. اعطای حق وتوی تصمیم‌گیری‌ها به گروه اقلیت.

* Consociational Democracy

** Deeply divided Societies

لیج پارت می‌گوید: دو خصیصه کلیدی دموکراسی‌های موفق در جوامع متکثر و تقسیم شده، مشارکت در قدرت اجرایی (تشکیل کابینه بزرگ ائتلافی) و خودمختاری گروهی است. لیج پارت، دو مورد فوق‌الذکر را به عنوان خصایص اولیه دموکراسی توافق نام می‌برد. «مشارکت در قدرت^۱» به معنای مشارکت تمام گروه‌های مهم در تصمیم‌گیری سیاسی، به ویژه در سطح اجرایی، است.

«خودمختاری گروهی^۲» به این معناست که این گروه‌ها برای اداره امور داخلی خود، به ویژه در حوزه‌های آموزشی و فرهنگ، اختیار دارند که ممکن است به شکل فدرالیسم یا دیگر انواع سیستم‌های تمرکززدایی محقق گردد.

«تناسب حضور نمایندگان^۳» و «حق «وتوی دوجانبه^۴» از خصایص ثانویه دموکراسی به شمار می‌آیند. توصیه می‌شود که از دو مورد اخیر جهت تقویت خصایص اولیه استفاده شود. (Lijphart, 2002: 39).

لیج پارت می‌گوید: دموکراسی توافق «نه تنها بهترین نوع دموکراسی در جوامع عمیقاً متفرق است؛ بلکه برای بسیاری از این جوامع، تنها راه حل ممکن است» (Traniello, 2008: 37).

بخش دوم: اعمال «دموکراسی توافق» در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق

در ابتدا لازم است ترکیب جمعیتی مبتنی بر گروه‌های قومی و مذهبی در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق و پیشینه وجود بحران رقابت میان گروه‌های مختلف که به درگیری‌های خونینی نیز منجر شده است به اختصار توضیح داده شود و سپس سازوکار حل و فصل مخاصمه و سازش میان گروه‌های رقیب، با اتخاذ «دموکراسی توافق» بیان گردد.

فصل اول: پیشینه بحران در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق

الف. پیشینه کشور بوسنی و هرزگوین و ریشه درگیری‌های قومی و مذهبی

مردم بوسنی و هرزگوین از لحاظ نژادی، اسلاو هستند و از دیرباز تاریخ مشترکی با همسایگان خود در منطقه بالکان دارند. در سال‌های اولیه سده ۱۹۰۰م، ایده تشکیل دولت متحد اسلاو جنوبی متشکل از صرب‌ها، کروات‌ها و بوسنیایی‌ها مطرح گردید که رهبری آن را

-
1. Power-sharing
 2. Group Autonomy
 3. proportional representation
 4. mutual veto

صرب‌ها برعهده داشتند اما با انضمام رسمی سرزمین بوسنی در سال ۱۹۰۸م. به امپراتوری اتریش - مجارستان، عملاً اجرای این ایده امکان پذیر نشد. این مسئله باعث ایجاد تنش در روابط صرب‌ها و امپراتوری مذکور گردید که بحران مذکور در تاریخ ۲۸ ژوئن ۱۹۱۴م. با قتل ولیعهد اتریش، آرشوک فرانز فردیناند، در شهر سارایگوو (پایتخت بوسنی و هرزگوین) به اوج خود رسید و موجب آغاز جنگ جهانی اول گردید.

پس از پایان جنگ جهانی اول، ناسیونالیست‌های صرب به آرزوی خود دست یافتند و کشور جدیدی با عنوان «پادشاهی صربستان، کرواسی و اسلوونی» به وجود آمد و صرب‌ها به دلیل آن که از یک سو فرماندهی جنگ استقلال‌بخش علیه اتریش را بر عهده داشتند و از سوی دیگر ۳۹ درصد از کل جمعیت این کشور را تشکیل می‌دادند، از جایگاه برتری در کشور برخوردار شدند. این موضوع باعث سوء استفاده آنها از قدرت شد و الکساندر، پادشاه صربستان، در سال ۱۹۲۹م. قانون اساسی را لغو کرد و تحت عنوان کشور یوگسلاوی (سرزمین اسلاوهای جنوبی) دیکتاتوری فردی ایجاد کرد.^۱

آغاز جنگ دوم جهانی و تهاجم آلمان نازی به کشور یوگسلاوی به فروپاشی این کشور در سال ۱۹۴۱م. انجامید و تمام سرزمین بوسنی به دولت کروات که دست‌نشانده آلمان نازی بود منضم گردید؛ اما یوگسلاوها به رهبری مارشال تیتو در برابر اشغالگران آلمانی به پا خاستند و با اخراج متجاوزان از کشور، دولتی فدرال و کمونیست پس از جنگ ایجاد کردند. سیاست دولت کمونیستی متفاوت از دولت ملی‌گرای قبل از جنگ بود و علاوه بر صربستان، اسلوونی و کرواسی، دیگر ایالت‌های متمایز قومی کشور نیز همچون مقدونیه و بوسنی هرزگوین به عنوان جمهوری، شخصیتی مستقل و برابر در اداره کشور فدرال یافتند. در دوان حاکمیت کمونیستی در کشور یوگسلاوی، تنش‌های قومی به صورت آشکار وجود نداشت؛ اما با آغاز فروپاشی کمونیسم و ظهور ملی‌گرایان افراطی در میان تمامی گروه‌های قومی تشکیل‌دهنده یوگسلاوی، به ویژه صرب‌ها، روابط متشنج گردید و جمهوری‌های کرواسی و اسلوونی، استقلال خود را از کشور یوگسلاوی اعلام کردند و اکثریت مسلمان مردم جمهوری بوسنی نیز خواهان استقلال از یوگسلاوی شدند. ترکیب جمعیتی در سال ۱۹۹۱م. به این ترتیب بود که مسلمانان ۴۴ درصد، صرب‌ها ۳۱، کروات‌ها ۱۷ و بقیه گروه‌ها ۸ درصد جمعیت ایالت بوسنی را تشکیل می‌دادند.

1. See: Janusz Bugajski, *Ethnic Politics in Eastern Europe: A Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties*, Center for Strategic and International Studies, 1995.

بیانیه استقلال بوسنی از سوی پارلمان این کشور در تاریخ ۱۵ اکتبر ۱۹۹۱م. تصویب گردید که با خروج نمایندگان صرب از مجلس همراه شد. این بیانیه به تصویب ۹۹ درصد شرکت‌کنندگان در فراندوم اول مارس ۱۹۹۲م. - که از سوی اتحادیه اروپا، برگزاری آن شرط شناسایی بوسنی اعلام شده بود - رسید؛ اما بسیاری از صرب‌ها در فراندوم شرکت نکردند. بوسنی در ششم آوریل از سوی اتحادیه اروپا و در هفتم آوریل از سوی ایالات متحده آمریکا به رسمیت شناخته شد. شناسایی بوسنی موجب شد که درگیری‌ها میان مسلمانان، صرب‌ها و کروات‌ها آغاز شود. برخی نویسندگان، شناسایی بوسنی را دلیل روشن شروع جنگ می‌دانند؛ زیرا صرب‌ها نمی‌خواستند در کشور بوسنی در اقلیت باشند، بلکه در پی آن بودند که یا همچنان در قلمرو کشور یوگسلاوی با پایتختی بلغراد باقی بمانند تا جزو گروه مسلط باشند یا آن‌که با تشکیل کشور مستقل صرب‌های بوسنی، از اقلیت بودن در کشور جدید بوسنی رهایی یابند.

پس از ۳ سال و نیم سال درگیری و کشتار که به مرگ ۹۵-۱۰۰ هزار نفر و آوارگی دو میلیون نفر انجامید، هیچ کدام از گروه‌های شرکت‌کننده در جنگ به اهداف خود نرسیدند؛ صرب‌ها به استقلال نرسیدند، کروات‌ها به هدف خود دال بر الحاق به کرواسی نائل نشدند و مسلمانان قدرت انحصاری در کشور جدید بوسنی را به دست نیاوردند. در نتیجه، طرفین جنگ و همسایگان آنها، از جمله جمهوری کرواسی و یوگسلاوی، در مذاکرات صلح در دیتون ایالت اهایو (نوامبر ۱۹۹۵م.) شرکت کردند. مذاکرات از اول نوامبر آغاز گردید و در ۲۱ نوامبر با موفقیت به اتمام رسید و در ۱۴ دسامبر ۱۹۹۵م. در پاریس امضا شد.

از این موافقتنامه رسماً با عنوان «موافقتنامه کلی چهارچوب صلح» نام برده می‌شود.^۱ در ضمیمه ۴ این موافقتنامه، قانون اساسی جدید کشور بوسنی و هرزگوین گنجانده شد که دربردارنده ترتیبات «دموکراسی توافقی» و مشارکت قدرت میان هر سه گروه اصلی تشکیل دهنده کشور بوسنی و هرزگوین (مسلمانان، صرب‌ها و کروات‌ها) می‌باشد.

ب. تاریخچه کشور عراق و ریشه درگیری‌های قومی و مذهبی

عراق جدید، یک فرآورده فرعی شکست امپراتوری عثمانی و تجزیه آن بعد از جنگ جهانی اول است. این کشور دربردارنده اقوام و مذاهب متفاوت است. از نظر مذهبی، عراق متشکل از مسلمانان سنی و شیعه، مسیحیان، کاکایی‌ها و یزیدیان است و از نظر قومی، اعراب، کردها،

1. General Framework Agreement for Peace (GFAP)

ترکمن‌ها، ارمنی‌ها و آشوریان در آن حضور دارند. تعدد قومی و مذهبی در عراق موجب شده است تا از زمان تشکیل این کشور، مسئله تقسیم قدرت، به ویژه انحصارطلبی اعراب سنی و پایمال کردن حقوق دیگر گروه‌های قومی و مذهبی در این کشور، موجب پدیدار شدن بحران‌ها و درگیری‌های خونین در این کشور شود. در حقیقت، استعمارگران غربی، به ویژه انگلستان را می‌بایست مسئول بحران دانست که از بدو تأسیس عراق با اختصاص قدرت انحصاری به اعراب سنی، این کشور را همیشه در بحران اختلاف داخلی نگه داشته بودند.

از آن‌جا که جنبش ناسیونالیستی کردها از قرن نوزدهم میلادی در منطقه، از جمله در ترکیه، نضج و رشد پیدا کرده بود، عمدتاً تاریخ عراق صحنه درگیری و کشمکش میان کردها و اعراب (سنی) بوده است. براساس اعلامیه مشترکی که از سوی دولت‌های عراق و انگلستان در دسامبر ۱۹۲۲م. خطاب به جامعه ملل صادر گردید، حقوق کردها برای تشکیل یک حکومت خودمختار در چهارچوب کشور عراق به رسمیت شناخته شد و موصل، مشروط به تضمین حقوق اقلیت کرد حاضر در آن‌جا، به عراق واگذار گردید. دولت ترکیه ادعای حاکمیت موصل را داشت و اختلاف دو کشور در شورای جامعه ملل به نفع عراق فیصله یافت.

هنگامی که بریتانیا اعلام کرد که در ۱۹۲۳م. به عراق استقلال می‌دهد و معلوم شد که در معاهده استقلال به عراق، حقوق اقلیت‌های این کشور تضمین نشده است، کردها حملات شدیدی را در بهار ۱۹۳۱م. علیه نیروهای عراقی آغاز کردند؛ اما در مقابل ارتش مکانیزه و پر قدرت انگلیس شکست خوردند. در سالهای ۱۹۴۶-۱۹۷۰م. نیز شاهد چند دوره جنگ و صلح میان حکومت مرکزی و کردها هستیم اما عمر هر کدام از این دوران‌ها بسیار کوتاه بود، تا این‌که در ماه مارس ۱۹۷۰م. رژیم وقت عراق با اعطای خودمختاری گسترده به کردها موافقت کرد؛ اما به دلیل وجود اختلافاتی میان دولت مرکزی و کردها در خصوص سرنوشت کرکوک و مقام قائم مقامی ریاست جمهوری، بار دیگر درگیری‌ها آغاز گردید. در سال‌های ۱۹۷۵-۱۹۹۰م. کردها همچنان به جنگ و گریز علیه حکومت مرکزی ادامه دادند اما موفقیت چندانی به دست نیاوردند؛ تا این‌که حمله صدام حسین، عراق به کویت حمله کرد و متعاقب واکنش جامعه بین‌المللی به این تجاوز، فرصتی مقتضی برای به کرسی نشاندن خواسته‌های کردها فراهم آمد. شیعیان نیز که از تبعیض حکومت اقلیت به ستوه آمده بودند نیز به مبارزه برخاستند. در سال ۱۹۹۱م. و با پایان جنگ اول خلیج فارس و شکست ارتش عراق از نیروهای چندملیتی، ناآرامی سراسر عراق را فرا گرفت. حکومت این ناآرامی‌ها را به شدت سرکوب کرد؛ به طوری که نزدیک

به دو میلیون نفر از مردم کرد و شیعه به سوی مرزهای ایران و ترکیه سرازیر شدند. رسانه‌های خبری دنیا، تصاویر رقت‌باری از مردم را در کوه‌های سرد و پربرف منطقه به جهانیان نشان دادند و افکار عمومی در سراسر دنیا از این رنج بشری متأثر گردید (کرمی، ۱۳۷۶).

شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۶۸۸م. به حوادث این کشور واکنش نشان داد. در این قطعنامه از «سرکوب مردم» و «حرکت گسترده آوارگان به سوی مرزهای بین‌المللی به عنوان عوامل تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی» یاد شده است و از عراق خواسته شد تا حقوق سیاسی مردم این کشور را رعایت کند و با مخالفان به مذاکره بپردازد. پس از تصویب قطعنامه ۶۸۸م. از سوی شورای امنیت، جان میجر نخست‌وزیر انگلیس، پیشنهاد کرد در شمال عراق، «مناطق امن*» برای حمایت از کردها در برابر نیروهای دولتی ایجاد گردد. این ابتکار قلمروی را برای مردم در نظر می‌گرفت که به مرزهای ایران و ترکیه منتهی شده و تحت نظارت و مدیریت نیروهای چندملیتی باشد. در اجلاس فوق‌العاده سران اتحادیه اروپایی که در ۸ آوریل ۱۹۹۱م. در لوکزامبورگ تشکیل شد، پیشنهاد میجر حمایت شد و در ۱۰ آوریل، دولت آمریکا، عراق را برای توقف فعالیت‌های نظامی در شمال مدار ۳۶ درجه تحت فشار قرار داد و هشدار داد که در صورت هر گونه دخالت نظامی به سختی واکنش نشان خواهد داد. دولت عراق نیز مجبور شد نیروهای خود را از منطقه خارج کند. در ۱۷ آوریل، آمریکا، انگلیس و فرانسه (از سوی دولت‌های هلند و ایتالیا نیز واحدهایی به منطقه اعزام گردید) واحدهای نظامی خود را بدون رضایت دولت عراق به شمال این کشور گسیل داشتند و اقدام به ایجاد مناطقی امن برای پشتیبانی از کردها کردند (همان: ۲۰۲). کشورهای عضو جامعه بین‌المللی به این اقدام اعتراض نکردند.

اقدام دولت‌های ائتلاف ضد عراق باعث شد تا عملاً عراق نتواند بر مناطق شمال کشورش اعمال حاکمیت کند و کردها صاحب دولتی دوفاکتو** در استان‌های کردنشین سلیمانیه، اربیل و دهوک گردند. بدین ترتیب از رنج و آلام مردم کرد کاسته شد اما همچنان شیعیان و ترکمن‌ها تحت حکومت ظالمانه صدام و اقلیت عرب سنی به سر می‌بردند. این وضعیت تا زمان حمله آمریکا و هم‌پیمانانش به عراق در مارس ۲۰۰۳م. ادامه یافت؛ تا آن‌که با سرنگونی رژیم بعث صدام حسین، گروه‌های مختلف عراقی اقدام به طرح ریزی سازمان جدید حکومتی کردند و تمامی گروه‌های مختلف قومی و مذهبی عراق در قدرت مشارکت کردند و سازوکار «دموکراسی توافقی» در قانون اساسی سال ۲۰۰۵م. به تصویب مردم عراق رسید.

* Safe Haven.

** De Facto

فصل دوم: تدوین و اجرای «دموکراسی توافقی» در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق

در ابتدا لازم است علت انتخاب کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق و مقایسه تطبیقی آنها توضیح داده شود. دو کشور بوسنی و هرزگوین و عراق با این که در دو قاره متفاوت قرار دارند اما از جهات بسیاری با هم شباهت دارند.

۱. در هر دو کشور، سه گروه عمده قومی و مذهبی وجود دارد. نیز گروه‌های اقلیت نیز در این کشورها سکونت دارند اما به دلیل تعداد کم افراد متعلق به این گروه‌ها، نقش چندانی در سیستم مشارکت در قدرت کشورهای خود ندارند. سه گروه عمده در کشور بوسنی به ترتیب تعداد جمعیت عبارتند از: مسلمانان، صرب‌ها و کروات‌ها. در کشور عراق نیز سه گروه مهم حضور دارند: اعراب شیعی، کردها و اعراب سنی.

۲. ساختار اداری و سیاسی کشور در هر دو کشور به دو قسمت و ناحیه عمده تقسیم شده‌اند. کشور بوسنی و هرزگوین به دو ایالت و فدراسیون «بوسنی» (متعلق به مسلمانان و کروات‌ها) و «جمهوری صربسکا» (متعلق به صرب‌ها) تقسیم شده است. سرزمین عراق نیز با این که رسماً در قالب ۱۸ استان تقسیم شده است اما عملاً به دو واحد سیاسی تقسیم می‌گردد: ۱. حکومت خودمختار کردستان که در حال حاضر دربر دارنده سه استان عراق است؛ ۲. دیگر استان‌های عراق که تحت نظارت حکومت مرکزی قرار دارند.

۳. در هر دو کشور با وجود آن که سه گروه عمده حضور دارند؛ اما فضای سیاسی کشور، عمدتاً دوقطبی است. در کشور بوسنی؛ منافع صرب‌ها در تقابل با منافع کروات‌ها و مسلمانان قرار دارد؛ زیرا گروه‌های اخیر در پی حفظ تمامیت ارضی کشور بوسنی هستند و با درخواست جدایی و استقلال صرب‌ها از بوسنی مخالفت می‌ورزند. در کشور عراق، اعراب سنی و شیعه به دلیل عرب بودن و منفعت کلی که آنها در حفظ ماهیت عربی عراق دارند و ترسی که از تمایلات جدایی طلبانه در کردها دارند، عموماً نسبت به سیاست کردها، به ویژه در خصوص الحاق منطقه نفت‌خیز کرکوک به منطقه خودمختار کردی، حساسیت دارند و در این گونه موارد سیاست مشترک و واحدی علیه کردها اتخاذ می‌کنند. کردها نیز برای خود، هویت ملی مستقلی در برابر اعراب قائلند و اعراب سنی و شیعه عراق را در جبهه مقابل خود تصور می‌کنند؛ البته به دلیل سرکوب مشترک شیعیان و کردها از سوی اعراب سنی، اتحادی مشترک از دیرباز میان احزاب کردی و شیعه وجود داشته است و کردها نسبت به اعراب شیعی، تصور منفی کمتری دارند.

اکنون به بررسی اعمال و اجرای «دموکراسی توافقی» در این دو کشور می‌پردازیم. لیج پارت از عناصر زیر به عنوان مؤلفه‌های «دموکراسی توافقی» یاد می‌کند:

۱. مشارکت نمایندگان تمامی گروه‌های مهم در حکومت و اداره کشور؛
۲. تأمین درجه بالایی از خودمختاری داخلی برای هر یک از گروه‌ها؛
۳. متناسب بودن حضور در قدرت؛
۴. اعطای حق وتوی تصمیم‌گیری‌ها به گروه اقلیت.

آیا این عناصر در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق استفاده شده‌اند؟ در صورت کاربرد این عناصر، چگونگی و میزان استفاده از آن مؤلفه‌ها را توضیح خواهیم داد تا روشن شود که آیا با توجه به مشابتهای گفته شده بین کشورهای مذکور، قواعد و معیارهای واحدی در ارتباط با هر دو کشور به کار گرفته شده‌اند یا خیر.

۱. مشارکت نمایندگان تمامی گروه‌های مهم در حکومت و اداره کشور و متناسب بودن حضور در قدرت

نگارنده جهت رعایت اختصار در بیان مطالب و وابستگی عناصر اول و سوم به همدیگر، اجرای آنها را در کنار هم ذکر می‌کند. اکنون چگونگی مشارکت تمامی گروه‌های مهم در حکومت و نسبت حضور آنها در قدرت را به ترتیب نسبت به قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضاییه در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق بررسی می‌گردد.

الف. قوه مقننه

در قوانین اساسی هر دو کشور پیش‌بینی شده است که قوه مقننه از دو مجلس تشکیل می‌گردد و حضور تمامی گروه‌های مهم کشور در آنها تضمین شده است؛ اما در خصوص نسبت حضور گروه‌های قومی، در قوانین اساسی هر دو کشور، تفاوت‌هایی مشاهده می‌شود.

در کشور بوسنی و هرزگوین، میزان و تعداد نمایندگان و نسبت حضور گروه‌های اصلی تشکیل‌دهنده کشور در هر دو مجلس، در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در این کشور، مجلس نمایندگان از ۴۲ نفر تشکیل می‌شود که با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند که دو سوم آنها توسط مردم فدراسیون بوسنی و یک سوم بقیه از سوی مردم جمهوری صربسکا

برگزیده خواهند شد.^۱ مجلس فدرال نیز مرکب از ۱۵ نفر است که در این جا نیز نسبت مساوی حضور نمایندگان سه گروه اصلی کشور رعایت شده است؛ به این معنا که از هر گروه قومی صرب، مسلمان و کروات، ۵ نفر در مجلس حضور خواهند یافت. منتخبان به ترتیب از سوی مجالس ایالت قومی خود انتخاب می‌گردند؛ یعنی نمایندگان صرب از سوی مجلس ایالتی جمهوری صربسکا و منتخبان مسلمان و کروات توسط نمایندگان مربوط در مجلس ایالتی فدراسیون بوسنی انتخاب و به مجلس فدرال معرفی خواهند شد.

وضعیت قوه مقننه در کشور عراق به گونه دیگری است. در این کشور، تعداد منتخبان مجلس نمایندگان، ۲۷۵ نفر است که به نسبت هر صد هزار نفر، یک نفر نماینده در مجلس حضور خواهد یافت. بر این اساس، گروه‌های قومی پرجمعیت‌تر نسبت به گروه‌های کم جمعیت، از تعداد نمایندگان بیشتری در مجلس نمایندگان برخوردار خواهند بود. مثلاً «لیست عراق متحد» که مربوط به ائتلاف شیعیان می‌باشد ۱۲۸ کرسی، لیست ائتلاف کردستان ۵۳ و لیست «جبهه توافق» متعلق به سنی‌ها ۴۴ کرسی در مجلس نمایندگان عراق دارند. هنوز مجلس فدرال عراق تشکیل نشده است. به موجب اصل ۶۲ قانون اساسی عراق، تعداد نمایندگان و میزان اختیارات مجلس فدرال به وسیله قانونی مشخص خواهد شد که باید به تصویب دو سوم مجلس نمایندگان برسد.

با وجود تفاوتی که در قانون اساسی دو کشور راجع به ترکیب و اختیارات مجالس نمایندگان و فدرال وجود دارد، از نقطه نظر دیگری هر دو نظام سیاسی مشابه هم هستند. این نقطه تشابه به نحوه انتخاب رییس و دو معاون اول و دوم او مربوط می‌شود. در کشور بوسنی، رییس و نواب رییس از میان هر سه گروه قومی اصلی کشور انتخاب می‌شوند و به صورت دوره‌ای ریاست مجلس را بر عهده دارند. در عراق نیز در ترکیب ریاست و نواب رییس مجلس، نمایندگان بایستی از هر سه گروه حضور داشته باشند، با این تفاوت که ریاست مجلس بنا بر یک توافق سیاسی و غیر مکتوب، برای همیشه به اعراب سنی تعلق دارد و دو معاون او از میان کردها و اعراب شیعی انتخاب می‌شوند.^۲

۱. لازم به توضیح است که کشور فدرال بوسنی و هرزگوین به دو قسمت و ایالت تقسیم شده است: ۱. فدراسیون بوسنی که عمدتاً مردم مسلمان و کروات در آن جا سکونت دارند؛ ۲. جمهوری صربسکا که عمدتاً مردم صرب در آن جا زندگی می‌کنند.

۲. زیرا در راستای همان توافق، ریاست جمهوری و نخست وزیری به ترتیب به کردها و اعراب شیعی اختصاص یافته‌اند.

ب. قوه مجریه

سیستم سیاسی در هر دو کشور، پارلمانی است. نظام ریاستی، ظرفیت لازم جهت اجرای مدل «دموکراسی توافقی» را ندارد و بهتر است که از نظام پارلمانی جهت اجرای این مدل سیاسی استفاده شود؛ زیرا بدیهی است که در نظام ریاستی که رییس جمهور به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شود، منطقاً تنها یک نفر با اختیارات وسیع به این مقام انتخاب می‌شود که این موضوع نمی‌تواند با ماهیت نظام دموکراسی توافقی سازگار باشد. نظام پارلمانی دو رکنی و مرکب از رییس کشور (رییس جمهور یا پادشاه) و رییس دولت (نخست‌وزیر یا صدراعظم) است که مقام اخیر ریاست هیأت دولت را بر عهده دارد. در کشور بلژیک که از سیستم دوکراسی مشارکتی بهره می‌گیرد، ریاست کشور با پادشاه است و ترکیب هیأت وزیران مطابق قانون اساسی به صورت مساوی میان دو گروه قومی اصلی این کشور یعنی هلندی زبانان و فرانسوی زبانان تقسیم شده است. در کشورهای عراق و بوسنی و هرزگوین، شورای ریاست جمهوری مرکب از سه نفر، عهده دار ریاست کشور است. در این شورا، منتخبان هر سه گروه قومی حضور دارند؛ با این تفاوت که هر کدام از اعضای شورای ریاست جمهوری در کشور بوسنی به صورت مستقیم از سوی مردم واحد سرزمینی انتخاب خواهند شد اما اعضای شورای ریاست جمهوری عراق توسط مجلس نمایندگان عراق برگزیده خواهند شد. در عراق، به موجب توافقی غیر رسمی، مقام رییس جمهوری برای همیشه به کردها اختصاص دارد و دو معاون او از میان اعراب سنی و شیعه انتخاب می‌گردند. مقام ریاست جمهوری در شورای بوسنی در دوره اول با رأی‌گیری اکثریت اعضا و سپس به صورت دوره‌ای یا ترتیبی خواهد بود که به موجب قانون مصوب مجلس بوسنی تعیین خواهد شد.

مقام نخست‌وزیری در کشور عراق با توافقی غیر رسمی به اعراب شیعی تعلق دارد و دارای دو معاون است که از سوی کردها و اعراب سنی تعیین می‌شوند و وزراتخانه‌ها و پست‌های کابینه ۳۷ نفری عراق بین تمامی گروه‌های قومی در عراق به نسبت جمعیت و تعداد نمایندگان احزاب در مجلس نمایندگان، تقسیم شده است.

در کشور بوسنی، هر وزیر دارای دو قائم مقام است که در میان هر یک از گروه‌های قومی تقسیم شده است.

مدل حضور تناسبی لیج چارت که به لزوم حضور نمایندگان گروه‌های قومی در ساختار قدرت به نسبت جمعیت آنها اشاره دارد در کشور عراق رعایت شده است؛ اما در کشور بوسنی، علی‌رغم تفاوت نسبت جمعیت گروه‌ها، پست‌های قدرت به تساوی تقسیم شده‌اند (Agata: 11).

ج. قوه قضاییه

وجود دادگاه قانون اساسی (یا دادگاه عالی فدرال) در کشورهای فدرال که دارای دموکراسی توافقی هستند، برای حل و فصل اختلافات گروه‌ها در تفسیر قانون اساسی یا رفع اختلافات میان واحدهای سرزمینی گروه‌های قومی، واقعیتی ضرورتی و اقدامی اجتناب‌ناپذیر است.

بر همین اساس، به موجب اصل ۸۹ قانون اساسی عراق، دادگاه عالی فدرال با اختیاراتی راجع به تفسیر اصول قانون اساسی و حل و فصل اختلافات میان حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالات از یک سو و رفع اختلاف میان حکومت‌های ایالات تشکیل می‌گردد. طبیعی است که با توجه به اختلافات احتمالی که میان دستگاه‌های حکومتی مذکور عارض می‌گردد و تفاسیر متفاوتی که گروه‌های مختلف ممکن است از اصول قانون اساسی ارائه دهند، نقش و جایگاه دادگاه مذکور بسیار قابل توجه و مهم خواهد بود. از این رو، منطقی به نظر می‌رسد که چگونگی انتخاب و ترکیب قضات به روشنی در قانون اساسی درج گردد؛ اقدامی که تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوسنی انجام داده‌اند اما نویسندگان قانون اساسی عراق به دلیل اختلاف نظرهای موجود میان گروه‌های مختلف آن کشور، موفق به تعیین جزییات انتخاب قضات نشده و این وظیفه خطیر را به مجلس نمایندگان عراق سپرده‌اند که با وضع قانون عادی، تعداد فقها و حقوقدانان لازم و چگونگی انتخاب آنان را مشخص سازد و از سوی دیگر، در بند دوم همان اصل، حد نصاب لازم جهت وضع قانون مذکور را دو سوم مجموع نمایندگان قرار داده‌اند تا گروه اکثریت نتواند به تنهایی شرایط مطلوب خود را در قانون قرار دهد و تقریباً نوعی توافق کلی جهت تأمین نظریات تمام گروه‌ها به دست آید.

نگاهی به مقررات قانون اساسی بوسنی در این ارتباط می‌تواند تا حدودی به قانونگذاران عراقی در تدوین آن قانون مناسب یاری رساند.

دادگاه قانون اساسی بوسنی - که تقریباً از اختیارات دادگاه عالی فدرال عراق برخوردار است - از ۹ نفر قاضی تشکیل شده است. ترکیب قضات حاضر در دادگاه بدین تریب است.

الف. چهار نفر قاضی منتخب مجلس فدراسیون بوسنی؛

ب. دو نفر قاضی منتخب مجلس جمهوری صربسکا؛

ج. سه نفر قاضی دیگر از سوی رییس دیوان اروپایی حقوق بشر پس از مشورت با شورای ریاست جمهوری بوسنی و هرزگوین انتخاب خواهند شد. این سه نفر نباید از اتباع کشور بوسنی یا دولت‌های همسایه آن باشند.

بررسی ترکیب قضاات دادگاه قانون اساسی بوسنی نشان می‌دهد که هر یک از گروه‌های عمده قومی آن کشور به نسبت مساوی دارای دو قاضی در دادگاه هستند و به جهت آن که دادگاه قادر به تصمیم‌گیری باشد، از نهاد بی‌طرفی (رییس دیوان اروپایی حقوق بشر) خواسته شده تا سه نفر قاضی بی‌طرف برای حضور در دادگاه معرفی کند که جهت تضمین بی‌طرفی آنها نیز شرط شده که نه تبعه بوسنی و نه از اتباع کشورهای همسایه باشند؛ زیرا هر کدام از کشورهای همسایه، دست کم با یکی از گروه‌های عمده قومی بوسنی خویشاوندی دارند (مانند صربستان و کرواسی).^۱ قضاات مذکور برای مدت ۵ سال انتخاب می‌شوند و قابل انتخاب مجدد نیستند؛ شاید به این دلیل که جرأت اظهار نظر و استقلال آنها بدین ترتیب حفظ گردد.

به جهت ماهیت کار قضایی، امکان وتوی تصمیمات برای گروه‌های قومی این کشور و از جمله قضاات منتخب آنها در دادگاه، وجود ندارد؛ به این معنا که برای تشکیل جلسات دادگاه، حضور حداقل ۵ نفر از قضاات کفایت می‌کند. بنابراین، قضاات هر کدام از گروه‌های قومی به اضافه سه نفر قاضی بی‌طرف بین‌المللی می‌توانند به تشکیل جلسات دادگاه رسمیت قانونی ببخشند و عدم حضور قضاات دو گروه قومی دیگر را بلااثر سازند.

نکته قابل توجه در ترکیب قضاات دادگاه قانون اساسی بوسنی، وجود قضاات بین‌المللی در این دادگاه است که در نگاه اول به نظر می‌رسد که معایر اصل حاکمیت و استقلال این کشور است اما ماهیت شدیداً قومی این کشور و تقسیم‌بندی کامل بوسنی در امتداد خطوط هویتی، استفاده از این سازوکار را موجه می‌سازد. اعمال رضایت گروه‌های قومی بوسنی به تشکیل چنین دادگاهی نیز ایراد مربوط به مغایرت آن با استقلال بوسنی را منتفی می‌سازد.

۲. تأمین درجه بالایی از خودمختاری داخلی برای هر یک از گروه‌ها

متخصصان مسائل جوامع چندقومیتی، پذیرش خودمختاری سرزمینی را برای جوامعی مفید می‌دانند که گروه یا گروه‌های قومی در بخشی از سرزمین کشور به صورت مجتمع سکونت داشته

۱. در قانون اساسی بوسنی پیش‌بینی گردید که پس از ۵ سال اول، مجلس آن کشور می‌تواند روش متفاوتی برای انتخاب ۳ قاضی بی‌طرف معرفی شده از سوی رییس دیوان اروپایی حقوق بشر، معرفی و تصویب کند؛ که تاکنون انجام نشده و کماکان به همان شیوه مقرر در قانون اساسی عمل می‌گردد.

باشند؛ اما در صورتی که جمعیت غیر متجانس کشور به نحوی مختلط در کشور سکونت داشته باشند، اعمال خودمختاری شخصی را تنها راه ممکن تأمین حقوق اقلیت‌ها و جوامع متفاوت می‌دانند. بدین ترتیب، اگر بخشی از جمعیت اقلیت به صورت مجتمع و بخشی دیگر به صورت پراکنده و مختلط در کشور ساکن باشند، اجرای همزمان خودمختاری سرزمینی و شخصی در آن کشور می‌تواند پاسخ‌گوی تمامی نیازها و مطالبات جوامع متفاوت قومی و مذهبی آن کشور باشد؛ همان طور که بخشی از خودمختاری مقرر شده در نظام سیاسی بلژیک، غیر سرزمینی و شخصی است (اعمال این خودمختاری در مورد تقریباً ۱۰ درصد جمعیتی که در بروکسل زندگی می‌کنند) و بخشی دیگر از آن خودمختاری، در خصوص مردم هلندی زبان ساکن در منطقه فلاندر (فلمینگ) در شمال این کشور (که ۵۱ درصد مردم بلژیک را تشکیل می‌دهد) و مردم فرانسوی زبان ساکن در منطقه والونی در جنوب کشور (که ۳۱ درصد ترکیب جمعیت بلژیک را به خود اختصاص داده است)، سرزمینی بوده که از سال ۱۹۹۳م. به صورت فدرالیسم درآمده است.

بنینگسوب در بررسی و تجزیه و تحلیل موافقتنامه حل و فصل ۲۶ مخاصمه و درگیری داخلی در فاصله زمانی سال‌های ۱۹۴۵-۱۹۹۹م.، به این نتیجه رسیده بود که اعطای خودمختاری سرزمینی، اثر مثبت و مهمی بر احتمال ایجاد ثبات دارد. «به نظر می‌رسد که پذیرش نوعی خودمختاری در بنیان نهادن مجدد جوامع پسا مخاصماتی ضروری است، به ویژه اگر جنگ در خصوص مسائل هویتی باشد» (Binningsb, 2005: 9).

بر همین اساس، در موافقتنامه صلح دیتون و قانون اساسی عراق توافق گردید که هر کدام از گروه‌های اساسی تشکیل‌دهنده کشور جهت اداره امور داخلی خود و حفظ هویت زبانی، فرهنگی و قومی خود از حکومتی خودمختار برخوردار باشند و بنا بر یک قاعده کلی در نظام‌های دموکراسی توافقی، زبان تمامی گروه‌های عمده قومی کشور به عنوان زبان رسمی تعیین گردیده است؛ همچنان‌که قاعده مذکور در کشورهایی مثل سوئیس و بلژیک نیز وجود دارد.

در اصل ۱۱۱ قانون اساسی عراق و بند الف اصل ۳ قانون اساسی بوسنی و هرزگوین از اصلی نام برده شده است که در سطور گذشته به آن اشاره شده بود که هر آنچه در قانون اساسی به عنوان وظایف و اختیارات انحصاری مقامات فدرال بدان تصریح نشده است در حیطه اختیارات مناطق و ایالات قرار می‌گیرد. در بند ۴ اصل ۱۲۶ قانون اساسی عراق چنین مقرر شده است که نمی‌توان آن بخش از قانون اساسی را که اختیارات مناطق خودمختار را به نفع حکومت مرکزی کم می‌کند، تغییر داد؛ مگر آن که مجلس ایالتی آن منطقه و اکثریت مردم آن ناحیه طی فرآیندی با آن اصلاحیه موافقت کنند.

۳. حق وتوی اقلیت

پذیرش حق وتوی اقلیت یا وتوی دوجانبه از جمله سازوکارهایی است که در جهت منافع هر کدام از گروه‌های قومی، به ویژه گروه‌های اقلیت، در مدل دموکراسی توافقی پیش‌بینی می‌گردد. به موجب این سازوکار، تمامی تصمیم‌گیری‌های مهم در حوزه اجرایی و تقنینی می‌بایست با اتفاق نظر تمامی گروه‌های اساسی تشکیل‌دهنده کشور انجام شود؛ تا اگر موضوعی یا تصمیمی، بدون لحاظ منافع یک گروه قومی، مذهبی یا زبانی اتخاذ گردد، با وتوی گروه مذکور بلااثر گردد. تردید نیست که اگر از سازوکار وتوی تصمیمات به صورتی گشاده دست استفاده شود موجب خواهد شد که مدل دموکراسی مشارکت به بن بست رسد. از این رو تعبیه این سازوکار و به ویژه تعیین مصادیق موضوعاتی که می‌توان راجع به آنها از حق وتو استفاده کرد، از حساسیت خاصی برخوردار بوده و در خصوص آن می‌بایست حداکثر احتیاط را لحاظ کرد؛ به نحوی که هم منافع مشروع گروه‌های اقلیت تأمین گردد و هم موجبات دلسردی و دلزدگی گروه‌های اکثریت از مدل دموکراسی توافقی را فراهم نیاورد.

بررسی سازوکار اعمال حق وتو در دو حوزه تقنینی و اجرایی موضوعیت دارد که پیش‌بینی این سازوکار را در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق بررسی خواهیم کرد. در بخش قبلی به این نکته اشاره گردید که به دلیل ماهیت عمل قضایی، امکان پذیرش حق وتو در تصمیمات قضایی، موضوعاً منتفی است.

الف. اعمال حق وتو در حوزه تقنینی

هر کدام از مجالس نمایندگان و فدرال کشور بوسنی و هرزگوین مرکب از نمایندگان هر سه گروه قومی عمده این کشور به تساوی است و هر گونه قانونگذاری نیازمند تصویب در هر دو مجلس است. سازوکار پیش‌بینی شده در قانون اساسی چنان است که نمی‌توان قانونی را به تصویب رساند که مغایر خواست یکی از گروه‌های مهم قومی آن کشور باشد؛ هرچند دو گروه قومی دیگر یعنی دوسوم نمایندگان متعلق به آن گروه‌ها هم با آن موافق باشند. این نکته را با بررسی سازوکار مذکور توضیح خواهیم داد.

درست است که در بند «د» قسمت سوم اصل چهارم قانون اساسی بوسنی مقرر گردیده است که تصمیمات هر کدام از مجلس نمایندگان و فدرال با اکثریت تعداد حاضر نمایندگان در جلسه معتبر خواهد بود و از ظاهر این بند چنین استنباط می‌گردد که اکثریت قادر به تصویب هر

قانونی است و برای اقلیت، حق وتو وجود ندارد؛ اما با مطالعه ادامه همان بند و دیگر قانون اساسی، خطای این استنباط آشکار می‌گردد. شرایط لازمی که برای تشکیل جلسات مجالس و رسمیت آنها از یک سو پیش‌بینی شده و حدنصابی که برای معتبر دانستن تصویب قوانین مقرر گردیده است، ما را به این نتیجه می‌رساند که حق وتوی اقلیت به صورت ضمنی در قانون اساسی بوسنی گنجانده شده است که در دو محور قابل بررسی است:

۱. در بند «ب» قسمت اول اصل چهارم قانون اساسی مقرر گردیده است که برای تشکیل جلسات مجلس فدرال - که هر گروه قومی دارای ۵ نفر نماینده است - لازم است که حداقل سه نفر از نمایندگان هر کدام از گروه‌های مهم قومی در جلسه حضور داشته باشند. بنابراین، اگر هر کدام از این گروه‌ها، فضای جلسه را آماده تصمیم‌گیری در موضوعی بدانند که مخالف منافع آنهاست می‌توانند با عدم حضور در مجلس، مانع رسمیت آن جلسه شوند. رسمیت یافتن تشکیل جلسات مجلس نمایندگان با حضور اکثریت نمایندگان محقق می‌گردد. در این مجلس، هر گروه قومی دارای ۱۴ نفر نماینده است. به نظر می‌رسد که حق وتو برای یک گروه قومی در جلوگیری از تشکیل جلسات نمایندگان وجود ندارد. با این وجود، با توجه به این واقعیت که تصویب هر قانونی نیازمند تأیید آن در هر دو مجلس است، یکی از گروه‌های قومی می‌تواند با تحریم تشکیل جلسات مجلس فدرال، مانع رسمیت یافتن جلسات مجلس گردد و در نتیجه، تصویب قوانین مغایر با منافع آن گروه قومی در مجلس نمایندگان، بلااثر گردد.

۲. تصمیمات اخذ شده از سوی اکثریت حاضر نمایندگان مجلس، لازم‌الاجراست، اما لازم است که اکثریت مزبور کیفی باشد؛ به این معنا که حداقل یک سوم تعداد نمایندگان در هر واحد سرزمینی می‌بایست در اکثریت مزبور داخل باشند. اگر چنین اکثریت کیفی حاصل نگردد، رییس و دو نواب رییس او با تشکیل کمیسیونی تلاش خواهند کرد تا ظرف سه روز موافقت نمایندگان را اخذ کنند. «اگر این تلاش‌ها به شکست انجامد، تصمیمات مجلس با اکثریت آرای حاضر و رأی‌دهنده معتبر خواهد بود؛ مشروط به این که آرای مخالف دربردارنده تعداد دو سوم یا بیشتر نمایندگان منتخب هر یک از واحدهای سرزمینی نباشد»^۱.

سازوکار حق وتوی اقلیت مقرر در قانون اساسی بوسنی، در قانون اساسی عراق پیش‌بینی نشده است؛ زیرا جلسات مجلس نمایندگان با حضور اکثریت مطلق نمایندگان رسمیت می‌یابد. بنابراین، برخلاف بوسنی، هیچ یک از گروه‌های قومی عراق به تنهایی نمی‌توانند مانع تشکیل

۱. بند «د» قسمت سوم اصل چهارم قانون اساسی بوسنی.

جلسات مجلس شوند. هر چند که هیچ یک از گروه‌ها نیز به تنهایی قادر به تشکیل جلسه نیز نخواهند بود. با این وجود، پیش‌بینی وتوی قوانین مصوب مجلس توسط شورای سه نفره ریاست جمهوری (مرکب از هر سه گروه قومی - مذهبی عمده آن کشور) می‌تواند به مثابه حق وتوی اقلیت عمل کند.^۱

ب. اعمال حق وتو در حوزه اجرایی

شورای ریاست جمهوری بوسنی و هرزگوین (شورای سه نفره مرکب از هر سه گروه عمده قومی آن کشور) از اختیارات خاصی، از جمله تعیین و معرفی نخست وزیر به مجلس نمایندگان آن کشور، برخوردار است. این شورا، اختیارات و مسئولیت‌های دیگری نیز بر عهده دارد که در ۹ بند، در قسمت سوم اصل ۵ قانون اساسی آن کشور پیش‌بینی شده است.

تصمیمات مربوط به سیاست خارجی، سیاست بازرگانی خارجی، سیاست‌های گمرکی، سیاست‌های پولی و بودجه نهادهای حکومتی و تعهدات بین‌المللی کشور بوسنی و هرزگوین می‌بایست با اتفاق آرای اعضای شورای ریاست جمهوری گرفته شود.^۲ با این وجود، می‌توان تصمیمات مذکور را با لحاظ سازوکار ذیل با دو نفر اعضای شورا نیز اخذ کرد. اما عضو مخالف شورای ریاست جمهوری می‌تواند ظرف سه روز از زمان تصویب، در بیانیه‌ای اعلام کند که تصمیم مزبور، با منافع حیاتی واحد سرزمینی که از سوی آن انتخاب شده است مغایرت دارد. این تصمیم اگر از سوی عضو صرب شورا اعلام شده باشد به مجلس ایالتی جمهوری صربسکا، اگر از سوی عضو مسلمان شورا بوده به نمایندگان مسلمان مجلس فدرال بوسنی و اگر از طرف عضو کروات باشد به نمایندگان کروات مجلس فدرال، فوراً ارسال می‌گردد. در صورتی که بیانیه عضو مخالف شورای ریاست جمهوری ظرف ده روز از زمان رجوع به تأیید و موافقت دو سوم اعضای مجالس مربوط برسد، آن تصمیم شورا قابل اجرا نخواهد بود.

شورای ریاست جمهوری عراق نیز می‌تواند ظرف ۱۰ روز از زمان وصول قوانین مصوب پارلمان، آنها را تأیید نکند و مجدداً به مجلس اعاده گرداند. اگر مجلس، قانون را مجدداً تأیید

۱. اخیراً قانون مصوب مجلس نمایندگان عراق که روند انتخاب شوراهای استانی در کرکوک را به نفع اعراب و علیه کردها تغییر داده بود و با مخالفت نمایندگان کرد و ترک جلسه از سوی آنها همراه شده بود، با وتوی قانون مذکور از سوی رییس جمهور کرد آن کشور، به مجلس بازگردانده شد.

۲. بندهای اول تا پنجم قسمت اول اصل سوم قانون اساسی بوسنی.

کرد و شورای ریاست جمهوری بار دیگر با آن مخالفت کند، می‌تواند مجدداً قانون مذکور را به مجلس ارجاع دهد که این بار مجلس می‌تواند با رأی سه پنجم نمایندگان قانون مذکور را به تصویب رساند.^۱

جمع‌بندی

آیا سیستم اعمال شده در کشورهای بوسنی و هرزگوین و عراق از کارایی و مطلوبیت برخوردار است و در جوامع مشابه که عمیقاً از نظر قومی تقسیم شده اند، قابل استفاده خواهد بود یا خیر؟ مخالفان دموکراسی توافقی، عمدتاً از دو جنبه این سیستم را نقد می‌کنند که تا حدودی این ایرادات در مورد کشورهای مورد مطالعه در این مقاله نیز وارد است.

الف. دموکراسی توافقی به اندازه کافی دموکراتیک نیست؛

ب. دموکراسی توافقی برای ایجاد حکومتی مؤثر و باثبات کافی نیست.

ایراد اول به این واقعیت مربوط می‌شود که در سیستم دموکراسی توافقی، تقسیم پست‌های دولتی ممکن است بر اساس شایستگی‌های فردی انجام نشود و فردی که توانایی اداره کشور به عنوان نخست وزیر را دارد هرگز از این شانس و موقعیت برخوردار نشود؛ مثلاً در کشور عراق، مقام نخست وزیری به شیعیان عرب تعلق دارد و هیچ عراقی غیر شیعه عرب، از موقعیت مذکور برخوردار نخواهد شد. افزون بر آن، برخی گروه‌های بسیار کوچک برای همیشه از تصدی مناصب عالی رتبه کشور محروم خواهند شد؛ مثلاً نزدیک به ۸٪ از اتباع کشور بوسنی به هیچ یک از سه گروه عمده قومی این کشور تعلق ندارند و به این ترتیب شانس ورود به قدرت را نخواهند داشت. و در عراق نیز ترکمن‌ها، حق دستیابی به پست‌های ریاست کشور، دولت یا مجلس و معاونان وی را نخواهند داشت.

ایراد دوم نظام دموکراسی توافقی به غیر مؤثر بودن و بی‌ثباتی آن مربوط می‌شود. وجود سازوکارهایی مانند حضور تمام گروه‌های عمده کشور در ساختار قدرت و وجود حق وتو برای گروه‌های اقلیت در تصمیم‌گیری‌ها، می‌تواند حکومتی غیر مؤثر پدید آورد که به اندازه کافی ثبات ندارد؛ مانند دولت‌های بوسنی و عراق که با مشکلات مزبور مواجه هستند.

در پاسخ به ایرادات فوق‌الذکر می‌بایست به این واقعیت اشاره کرد که وجود برخی از آن ایرادات و انتقادات بر دموکراسی توافقی و کارکرد مطلوب و مؤثر دولت‌ها در نظام‌های مورد

۱. بند ج اصل ۱۳۸ قانون اساسی عراق.

مطالعه، غیر قابل انکار است؛ اما پذیرش نظام دموکراسی توافقی برای بوسنی و عراق، تنها راه حلّ ممکن و مطلوب است؛ زیرا تجویز راه حل تقسیم عراق به سه کشور یا جدایی جمهوری صربسکا از بوسنی با موانع داخلی و بین‌المللی روبروست که پذیرش آن ممکن است به درگیری‌های جدی در مناطق بالکان و خاورمیانه منجر شود؛ از جمله در هر دو کشور تعیین مرزهای مناطق خودمختار صربسکا و کردستان، مورد اختلاف طرفین است؛ مثلاً در خصوص الحاق کرکوک و خانقین به منطقه خودمختار کردستان میان کردها و دیگر اقوام عراقی اختلاف نظر وجود دارد و مرز فعلی میان جمهوری صربسکا و فدراسیون بوسنی، جز اصلاحات اندکی در مورد شهر سارایگوو، همان خط نظامی است که طرفین قبل از شروع مذاکرات صلح دیتون به آن جا رسیده بودند. اختلافات سرزمینی مذکور در وضعیت کنونی نیز که طرفین هنوز امید به اعاده مناطق مورد ادعای خود را دارند، موجبات نزاع و عدم تفاهم را فراهم آورده است و بدیهی است با تقسیم کشورهای مزبور، ترس از دست دادن دایمی مناطق متنازع فیه، به وقوع درگیری‌های خونین میان طرفین نزاع منجر خواهد شد.

بنابراین به عنوان سازوکاری در جهت تحکیم صلح در جوامعی که سابقه درگیری قومی نیز دارند، حفظ و تقویت سیستم دموکراسی توافقی به عنوان تنها راه حل ممکن و مطلوب، اجتناب‌ناپذیر است.

نتیجه‌گیری

متخصصان جوامع قومی، اجرای نظام معمول دموکراسی اکثریتی را پاسخ‌گوی مسائل و مشکلات جوامع چند قومیتی نمی‌دانند و پذیرش نظام دموکراسی توافقی در آن دسته از جوامع چندقومیتی که ایجاد هویت ملی مشترک میان عناصر متفاوت تشکیل‌دهنده جامعه، مشکل است و هر یک از گروه‌ها برای خود هویت ملی خاص قائلند یا آن که جامعه در امتداد خطوط هویت قومی، زبانی و مذهبی، عمیقاً تقسیم شده است را ضرورتی غیر قابل انکار می‌دانند. بررسی سابقه نزاع قومی در دو کشور چند قومیتی بوسنی و هرزگوین و عراق و توافق گروه‌های مذکور به اعمال سیستم دموکراسی توافقی و درج عناصر و مؤلفه‌های این نظام در قوانین اساسی خود، نشان از پذیرش عملی آن سیستم دارد. بر همین اساس، طرفین منازعه در جنگ بوسنی در مقدمه پیمان صلح دیتون، با این عبارات، عناصر نظام دموکراسی توافقی را توصیف کرده‌اند: «طرفین بر این اعتقادند که نهادهای حکومتی دموکراتیک و سازوکارهای عادلانه به بهترین

نحو می‌توانند در جوامع متکثر روابط صلح‌آمیز ایجاد کنند».

عناصر نظام دموکراسی توافقی عبارتند از:

۱. مشارکت نمایندگان تمامی گروه‌های مهم در حکومت و اداره کشور؛
۲. متناسب بودن حضور در قدرت؛
۳. تأمین درجه بالایی از خودمختاری داخلی برای هر یک از گروه‌ها؛
۴. اعطای حق وتوی تصمیم‌گیری‌ها به گروه اقلیت.

علی‌رغم وجود مشکلاتی در اجرای سیستم مشارکتی، از جمله وقوع برخی بن‌بست‌ها به دلیل اعمال حق وتوی یک از گروه‌ها در روند تصمیم‌گیری اجرایی یا تقنینی، وجود سیستم مذکور و تلاش برای تداوم اجرای آن، تنها راه ممکن برای جلوگیری از فروپاشی و تقسیم کشورهای مزبور می‌گردد که ممکن است تهدیداتی جدی متوجه صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی نماید. بنابراین، سیستم دموکراسی توافقی در جوامع عمیقاً تقسیم شده، تنها راه حلّ ممکن و مطلوب برای اداره آنها خواهد بود.

منابع

منابع فارسی

۱. کرمی جهانگیر، «گزارشی از تحولات شمال عراق در دهه ۱۹۹۰»، مجله سیاست دفاعی، سال پنجم، شماره ۴ و سال ششم شماره ۱، پاییز و زمستان ۱۳۷۶

منابع انگلیسی

2. Binningsb, Helga Malmin, Consociational Democracy and Postconflict Peace. Will Power-Sharing Institutions Increase the Probability of Lasting Peace after Civil War?, Paper prepared for presentation at the 13th Annual National Political Science Conference, Hurdalsjøen, Norway, 5–7 January, 2005, P.9
3. Bugajski Janusz, Ethnic Politics in Eastern Europe: A Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties, Center for strategic and International Studies, 1995.
4. Deutsh, Karl W. , "Space and Freedom: Conditions for the Temporary Separation of Incompatible Groups", International Political Science Review, 5 (1984)
5. Dziewulska Agata, "Theory Versus Practice: Peace Processes in Bosnia.

6. Ellingsen, Tanja (2000): Colorful Community or Ethnic Witches' Brew? *Journal of Conflict Resolution* 44(2): 228-249
7. Lake, David A. and Donald Rothchild (1996): Containing Fear, The Origins and Management of Ethnic Conflict. *International Security* 21(2): 41-75
8. Lijphart, A. "The Wave of Power-Sharing Democracy," in *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, ed. Andrew Reynolds (Oxford: Oxford University Press, 2002).
9. Marta, Reynal-Querol, (2002): Ethnicity, Political Systems, and Civil Wars. *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 29-54.
10. Rothchild, Donald and Caroline Hartzell (1999): Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy. *Nationalism and Ethnic Politics* 5(3&4): 254-271.
11. Traniello Marisa, Power-sharing: Lessons from South Africa and Rwanda, *International Public Policy Review*, Vol.3, No.2, March 2008.