

## نقش قوه مقننه در سیاست خارجی: تنوع رویکردها

حسین سیف‌زاده\*

استاد گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۶/۷/۱۵ - تاریخ تصویب: ۸۶/۱۰/۲۶)

### چکیده:

نسبت به تاثیر مقننه در تصمیم سازی و یا تصمیم گیری سیاست خارجی، می توان از سه رهیافت حقوقی، نظری تاریخی نام برد. البته، در رهیافت نظری دو موضوع ماهیت شناخت و ماهیت روش موجب بروز خرده - رویکردهایی خاص می شود. در رهیافت حقوقی جایگاه تصمیم گیری سیاسی به وضوح یا به تلویح در قانون اساسی تعریف شده است. در روش حقوقی معمولاً از دو مدل ریاستی و یا پارلمانی سخن به میان می آید. قانون اساسی هر کشور به طریقی جایگاه و نقش مقننه را در سیاست خارجی تعیین کرده است. در رهیافت نظری مباحث فلسفی و علمی گوناگون در خصوص چیستی، چگونگی و چرایی نقش مقننه در سیاست خارجی مطرح می شود. از لحاظ روشی سه سطح کلان، خرد و تلفیقی در رویکرد کشورها نسبت به سیاست خارجی احصاء شده است. از لحاظ تاریخی دو قوه مقننه و مجریه کشورهای گوناگون گاه در همکاری و گاه با رقابت یکدیگر جهت گیری سیاست خارجی کشور را تحت تاثیر قرار می دهند. در این مقاله، ابتدا دو رویکرد اولیه که بیشتر بعد مفهومی - نظری دارد توضیح داده می شود. سپس در گفتار دوم به رویکرد تاریخی نمونه از چند کشور مدل اشاره خواهد شد.

### واژگان کلیدی:

جامعه نمونه - قوه مقننه - سیاست خارجی - تنوع رویکردها - رویکرد حقوقی - رویکرد نظری - رویکرد فلسفی - رویکرد علمی

Email: hseifzad@ut.ac.ir

\*فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

برای اطلاع از دیگر مقالات این نویسنده که در این مجله، منتشر شده‌اند به صفحه پایانی همین مقاله نگاه کنید.

### ۱. رویکردهای حقوقی و نظری نسبت به نقش قوه مقننه در سیاست خارجی

دو رویکرد حقوقی و نظری در این گفتار جای می‌گیرد. چون رویکرد نظری دارای دو زیر مجموعه فلسفی و علمی است، پس قسمت نظری طی سه بند زیر به ترتیب به بحث گذشته می‌شود.

#### الف. رویکرد حقوقی در مطالعه نقش قوه مقننه در سیاست خارجی

از لحاظ حقوقی، میزان نفوذ قوه مقننه بر سیاست خارجی به ماهیت رژیم سیاسی کشور بستگی دارد. از بعد حقوقی، بین روش اقدام کشورهای بسیط با فدرال تفاوت اساسی وجود دارد. علاوه بر این تمایز، تفاوت‌های گوناگون و مهم بین قوه مجریه واحد یا متکثر، قوی و ضعیف، رژیم‌های تک - مجلسی یا دو مجلسی، سنای قوی یا ضعیف، قوانین انتخاباتی و حکومت اکثریت، وجود دارد. بنابراین، هر نوع ساده‌سازی امور به فهم و درک ما کمک می‌کند، اما تا حد زیادی می‌تواند از واقعیت تجربی به دور باشد (A. dialogue..., p.2). به هر حال در مباحث نظری مربوط به رهیافت‌ها، ناچار به ساده کردن موضوع هستیم. این اقدام موجب چشم پوشی از اختلافات ظریف و توجه به اختلافات اساسی می‌شود. با این هشدار، می‌توان از طریق ساده کردن موضوع، رژیم‌های سیاسی را به سه دسته اختلاط قوا، تفکیک کامل قوا و همکاری قوا تقسیم کرد (ابوالفضل قاضی، ۱۳۷۲ صص ۹-۳۷۵).

در الگوی اختلاط قوا، قانونگذار، مجری و قاضی از هم باز شناخته نمی‌شوند. در چنین نظام سیاسی، نظام ملی به سطح نظام حکومتی تقلیل می‌یابد. مردم، رعایای حکامی هستند که به شکلی نوین یا سستی مالک الرقاب آنان هستند. در چنین وضعیتی، سیاست خارجی اجرای اهداف شخص و یا نظام حاکم است. استالین و هیتلر در اواسط قرن گذشته، صدام حسین در عراق در دو دهه و نیم از حکومت شخصی خود بر این کشور، نمونه‌های نوین از این نوع رژیم سیاسی بودند. از عربستان تا چین شاهد نمونه‌هایی از دو نظام سیاسی سنتی و شبه سنتی به شکل پاتریارکال (پدر-محور) و یا نو پاتریمونیا (پدر-سالار) هستیم که تحت الیگارشسی قبیلگی و یا حزبی اداره می‌شوند. در همه این نظام‌ها، سیاست خارجی عرصه بیرونی اجرای منویات شخص یا نهاد حاکم است.

الگوی اختلاط قوا به سود مقننه را می‌توان جلوه‌ای نوین از حکومت دانست که با انقلاب فرانسه مرسوم شد. این نوع از رژیم سیاسی عمدتاً نظریه حاکمیت مردم را نیرویی می‌پنداشت که در وجود مقننه تجسم کامل یافته و از آنجا به سایر قوا یا دستگاه‌های دیگر جاری است. لکن در عمل به ندرت این وضع اتفاق می‌افتد. بزرگ‌ترین مثالی که در این باب عنوان می‌شود رژیم کنوانسیون بعد از انقلاب کبیر فرانسه است که به ویژه در سال ۱۷۹۲، طبق قانون اساسی

سرنوشت این مملکت انقلاب زده را در دست داشت (همان).

در الگوی فوق، قوه مقننه عملاً تعیین‌کننده همه خط‌مشی‌ها از جمله سیاست خارجی است. اما چنانکه مرحوم دکتر قاضی ادعا کرده‌اند کمتر این الگو از دیکتاتوری مبتنی بر قانون اساسی اتفاق می‌افتد. حتی در دیکتاتوری‌های به اصطلاح خلقی شوروی و چین نیز، مجلس از اعتبار چندانی برخوردار نیست.

در مقابل دو الگوی دیکتاتور مابانه فوق، دو الگوی دموکراتیک تفکیک کامل قوا (رژیم‌های ریاستی) و همکاری قوا (رژیم پارلمانی) قرار می‌گیرد. در خصوص اولی، می‌توان گفت که این نظام مولود قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متحده آمریکا است. در این کشور، در کنار یک کنگره (مجلس نمایندگان و مجلس سنا) که با رای همگانی انتخاب می‌شود و وظیفه اساسی‌اش وضع و تهنید و تجدید قوانین است، یک رئیس‌جمهور انتخابی از سوی مردم، قوه اجرائیه را در اختیار دارد (همان).

در این الگو از حکومت، رئیس مجریه تجلی بارزترین شکل متمرکز از اراده مردم برای نظارت و مدیریت بر دستگاه دیوانی است که تجلی عقل جمعی و نهادین کارگزاران مزدبگیر است. در مقابل، قوه مقننه تجلی اراده غیرمتمرکز و متکثر مردم برای تعیین قوانین است. در این الگو، دستگاه مجریه به حمایت دستگاه دیوانی مسئول تعیین خط‌مشی‌ها (Policies) از جمله خط‌مشی سیاست خارجی است. با تفکیک خط‌مشی از قوانین، حوزه سیاست خارجی به طور کلی در حوزه مجریه قرار می‌گیرد، که خود نماد دیگری از حاکمیت ملت است. همین تفکیک به اتحادیه اروپا نیز کشیده شده است. شاید بتوان گفت در حال حاضر، بیش از هر جای دیگر، چنین تفکیکی در اتحادیه اروپا مطرح است. در این اتحادیه، بافت کنفدراسیونی موجب شده است تا اصولاً نقش خط‌مشی‌سازی بیش از قانونگذاری در سیاست خارجی موثر باشد. اما، ممکن است نظام قانونگذاری اتحادیه اروپا به خوبی جا بیفتد... و محتملاً به صورتی موثر و گسترده درآید. البته به اتکای این زمینه قانونی است که سیاستگذاری مورد ملاحظه قرار می‌گیرد (Harrison, 2001, pp. 1-2).

با این توضیح، قوانین مقننه فضای قانونی لازم را برای سیاستگذاری ایجاد می‌کند. در اتحادیه اروپا، «سیاستگذاری به حوزه تدوین استراتژی مربوط می‌شود... و مشتمل بر مواردی چون سیاست خارجی... نیز می‌گردد.» در این خصوص، مسئله اساسی این نیست که در چنین مواردی موضوع قانونگذاری مسئله اساسی باشد، بلکه مسئله مهم این است که چگونه برای نیل به هدف، منابع بسیج شوند (Ibid).

در الگوی همکاری قوا که رژیم پارلمانی تجلی آن است، «تفکیک انعطاف‌پذیر قوا حاصل

می‌شود». عامل اصلی در رژیم پارلمانی، مسئولیت وزراء در برابر پارلمان است... از سوی دیگر برای آن که اثرگذاری قوه مقننه بر مجریه یک‌جانبه نباشد، به قوه مجریه حق داده شده است که براساس مقررات و موازین قانونی، پارلمان را منحل کند. (قاضی، صص ۸۱-۳۸۰)

در رژیم پارلمانی، شرایط چون احزاب منضبط زمینه را برای غلبه کابینه و در نتیجه تحول رژیم پارلمانی به رژیم کابینه فراهم می‌آورد. مثلاً در انگلیس، قدرت واقعی از طریق حزب اکثریت در دست نخست‌وزیر و کابینه وزرا است... پارلمان صورت‌تربیی را دارد که نمایندگان اقلیت می‌توانند به واسطه آن صدای خود را به گوش مردم انگلیس برسانند و آنان را برای انتخابات بعدی به سود خود آماده کنند (پیشین، ص ۳۸۳).

عکس این موضوع در کابینه‌های ائتلافی اتفاق می‌افتد. در صورتی که کابینه به لحاظ از دست دادن اکثریت در مجلس در خطر سقوط باشد، مجبور است که به گروه‌های کوچک‌تر ائتلافی در مجلس تکیه کند، تا از سقوط خویش جلوگیری کند. در بعضی از کشورهای اروپایی گذشته چون جمهوری چهارم فرانسه و در اسرائیل امروزی، چنین وضعیتی حاکم است.

از منظر سیاست خارجی، نقش قوه مقننه به دو شکل مطرح می‌شود: در شکل اول، نظارت قوه مقننه بر مجریه در شرایط عادی است، که به صورت تصویب قوانین لازم‌الاجرا می‌شود. شکل دوم بیشتر تعارضی است و در زمان بحران و اختلاف نسبت به مسائل سیاست خارجی بروز می‌کند. از قبل از آغاز جنگ ۲۰۰۳ علیه عراق شاهد آنیم که مجلس عوام انگلیس صحنه داغ بحث‌هایی اساسی در این خصوص است. البته مجلس هم حق سوال دارد و هم حق استیضاح. اما، بنا به ضرورت حزبی همکاری به جای مقابله، به تدریج نظام‌های پارلمانی گذشته به نظام‌های کابینه‌ای امروز تحول پیدا کرده‌اند. در این نوع تحول یافته از نظام پارلمانی کمتر احتمال دارد وزرایش منفرداً و یا کابینه‌اش قهراً دچار استیضاح یا رأی عدم اعتماد شود. به این لحاظ، در شرایط عادی، نقش مقننه در سیاست خارجی چندان چشمگیر نیست و در شرایط بحرانی، عمدتاً حالت وتوئی و یا نقادانه دارد.

### ب - رویکرد نظری در مطالعه قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی

در رویکرد نظری، مباحث مربوط به نقش قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی به دو دسته فلسفی و علمی تقسیم می‌شود. از منظر فلسفی، و درخصوص نقش قوه مقننه در مسائل سیاست خارجی، نگرش انسان‌شناختی جایگاهی ویژه پیدا می‌کند. شکل و ماهیت نگرش انسان‌شناختی فلاسفه بر نگرش و علت وجودی دولت تأثیر می‌گذارد. به طریقی غیرمستقیم این نگرش بر نقش قوه مقننه در سیاست خارجی تأثیر دارد. علت وجودی دولت ممکن است

معطوف به هدایت آسمانی انسان‌های فضیلت خواه، یا رهایی انسان از شر طینت ناپاک خود، و یا رسیدن به قدرت و امنیت در فضای محیط موجود و یا موعود باشد. علت وجودی دولت به‌طور غیرمستقیم بر نقش قوه مقننه بر سیاست خارجی تأثیر دارد. اینکه انسان طبیعتی خبیث یا نیکو دارد، موجب می‌شود تا نهاد دولت به ترتیب به عنوان زمامدار (مهمیزن به اراده انسانی) و یا خدمتگذار اراده او مطرح شود. به اقتضای این تفاوت مبنایی، نگرش نسبت به سیاست خارجی هم فرق می‌کند.

جلوه دوم از مباحث نظری معطوف به مباحث علمی است. مباحث علمی معطوف به خواص رفتاری انسان است و نه گوهر و ذات وجود او که در فلسفه مورد مطالعه قرار می‌گیرد. محتوای این دو جلوه رویکرد نظری بر تعیین نقش قوه مقننه در سیاست خارجی، طی دو بند زیر بررسی خواهد شد.

### ۱- رویکرد فلسفی

از لحاظ فلسفی، نگرش به دولت ممکن است مبنایی فضیلت خواه قدسی و یا استعلایی داشته باشد و یا زمینی و عرفی. در صورت قدسی، فلسفه وجودی مقننه و مجریه جلوه ابزاری دارد تا ماهوی: هر دو دستگاه مجری اراده‌ای مستقل از انسان هستند. در دید مذهبی، این اراده استعلایی توسط مقننه و خبرگان کشف و توسط مجریان در دو عرصه داخلی و خارجی اجرا می‌شود. در دید فضیلت خواه غیرمذهبی، نگرش استعلایی مثلی حاکم است. در این نگرش نخبگان به شناخت گوهرشناسانه و مثلی از حقایق امر می‌رسند. آنان به حکم یک نگرش غایت‌شناسانه گروهی به طور خود - خواننده‌ای رسالت هدایت بشر را به عهده دارند. آنان راه‌های اعتلای بشریت را کشف و جهت تضمین اجراء در اختیار نیروی مجریه قرار می‌دهند، تا زیر فرمان قاهرانه و حکیمانه فیلسوف شاه در هر حوزه سیاسی از جمله سیاست خارجی به تمشیت امر پردازند. در هر دو مورد فوق، نقش‌ها ابزاری هستند.

برخلاف این دید باستانی از دولت، در دیدگاه مدرن، هدف از تأسیس دولت یا رسیدن به امنیت است و یا قدرت. در نگرش امنیتی، خطر و تهدید ناشی از ذات انسان و یا به لحاظ شرایط ساختاری و محیطی است. در صورت قبول مفروضه اول و مبنی بر خبثت ذات انسانی، علت وجودی دولت باز خارج از اراده انسانی و در خدمت کنترل گوهر وجود اوست. در این الگوی هابزی نیز، تفاوت ماهوی چندانی بین نقش مقننه و مجریه وجود ندارد. صرفاً در دو مورد است که تمایز بین نقش مقننه و مجریه در سیاست مهم می‌شود: اول این که برای انسان ذات نیکو قائل باشیم و یا اصولاً از این بحث کنه‌شناس فلسفی دست شسته و به خواص علمی روی آوریم.

وجود ماهیت زمینی دولت گرچه در دنیای مدرن مفروض است، اما بنا به نگرشی که نسبت به ذات انسان وجود دارد، مبنای دو نگرش برای تأسیس دولت می‌شود. دید بدبینانه گرچه مانند دید دموکراتیک تأسیسی است، ولی مؤسسين فقط در تأسیس دولت نقش دارند و نه در پویش تصمیم و اقدام. در نتیجه، در دیدگاه مدرن نیز دو نقش متمایز برای مقننه در زمینه سیاست خارجی وجود دارد. این دو دیدگاه در قالب دو نگرش مطلقه و مشروطه از دولت ظاهر می‌شود.

دو دولت مطلقه و دولت تأسیسی حکایت از دو نگرش متفاوت فلسفی با دو روش کلان‌نگر و خرد نگر بر واقعیت حکایت دارد. از منظر، نهادگرایان هابزی اراده و منافع نهاد دولت بر اراده و منافع افراد مؤسس بر دولت تقدم دارد. خود هابز در این خصوص، شخص حاکم را مسئول حفاظت از کل مجموعه ملت می‌داند. به نظر او، دولت (در مقام تعریف) عبارت است از شخصی که جمع کثیری از آدمیان به موجب عهد با یکدیگر خودشان را یک به یک مرجع اعتبار و جواز اعمال او ساخته‌اند تا اینکه او بتواند تمامی قوا و امکانات همه آنها را چنانکه خود مقتضی می‌بیند برای حفظ آرامش و امنیت حراست عمومی به کار برد (هابز، ص ۱۹۲).

از فرزندان امروزمین این مکتب فکری در قالب نهادگرایی عرصه را بر اراده و گناه حتی منافع ملت به شدت تنگ کرده‌اند. مباحث نظری و پاسخ‌های کی سینجر به سئوالات کمیته تحقیق و تفحص وقت سنای آمریکا حاکی از آن است، که ماهیت محرمانه و الزامات سیاست خارجی ایجاب می‌کند که قوه مجریه هم قوه مقننه و هم افکار عمومی را از سیر اقدامات سیاست خارجی بی‌خبر نگه دارد. او حتی مدعی است اساس کار سیاست خارجی موفقیت است. اگر به لحاظ توجه به مسائل روندی (اراده مردم هنوز هم در ذهن این آمریکایی آلمانی‌الاصل مبنای محافظه‌کارانه نهادی را حفظ کرده است، موفقیت بدست نیاید حتی مقننه نیز مجریه را نخواهد بخشید. به نظر او، مجریه دارای مسئولیتی است که به هنگام ضرورت امنیت ملی... (p.207) بعضی از روندهای مستقر را باید دور زد... فقط مجریه باید مردم و قوه مقننه را قانع کند که ضرورت وجود داشته است (p. 208).

سپس ادامه می‌دهد که تصور او و قوه مجریه این بوده است که نسبت به تهاجمات آمریکا پذیرشی از سوی مردم آن کشورها وجود داشته است. در سؤالی اعتراضی، سناتور مک‌گاورن اظهار می‌دارد: «اما کنگره که به این امر رضایت نداشت.» در پاسخ کی سینجر چنین برداشتی را تایید می‌کند و با صراحت می‌گوید «نه». در جمله معترضه، سناتور مک‌گاورن اظهار می‌دارد که ما کمترین اطلاعی در این خصوص نداشتیم» (Kissinger, p. 224).

نومحافظه‌کاران آمریکایی به رهبری بوش دوم و بلر از حزب کارگر انگلیس درصدد پیاده

کردن این ذهنیت فلسفی مصلحت‌جو و عقل‌گرای هابزی است که از زبان کی سینجر بیان، و در رفتار خارجی بوش و بلر از دو حزب با ایدئولوژی متفاوت دارد و نظام متفاوتی ریاستی در آمریکا و پارلمانی در انگلیس متجلی می‌شود. البته پوشش نومحافظه‌کارانه سنت در فلسفه برک در قالب اشاعه دموکراسی در جهان مستمسکی برای استفاده از این روش محافظه‌کارانه نظامی آمریکا، و تحت شعاع قرار دادن قوه مقننه شده است. به یمن سوءاستفاده از وضعیت فوق‌العاده پس از فاجعه ۱۱ سپتامبر، بوش دوم توانست به نام امنیت ملی جوی یکپارچه را به نفع رهبریت انحصاری سیاست خارجی از آن خود کند. اما چنین تحولی در نظام پارلمانی انگلیس، و توسط بلر که عضو حزب ضد سنت کارگر و با ایدئولوژی نسبتاً لیبرال است، این سیاست دور زدن مقننه عجیب به نظر می‌رسد. البته در نظام سیاسی شفاف‌تر آمریکا، و منضبط‌تر انگلیس، برخورد با این دو حادثه سیری متفاوت را طی می‌کند. این امر تا حدودی نشان می‌دهد، مقننه در این دو نظام سیاسی تا چه حد بر سیاست خارجی نقش دارد. به گزارش روزنامه خراسان، سناتورها و نمایندگان متعدد از دو حزب جمهوریخواه و دموکرات به یکه تازی‌های بوش در عرصه سیاست خارجی اعتراض کرده‌اند (خراسان، ۵ شهریور ۱۳۸۲، ص ۳). اما در انگلیس، وضع وخیم‌تر است. تا زمان نگارش این گزارش (مهر ۱۳۸۲) مجلس عوام انگلیس چندین بار مسئولین اجرایی از جمله نخست‌وزیر را برای ادای توضیحات به مجلس احضار کرده‌اند.

در مقابل اولویت بخشی به این ذهنیت عقل‌گرا در تابع کردن اراده مردم و نهادهای ایجابی (قوه مقننه) و سلبی (مدنی و غیردولتی)، نگرشی قرار می‌گیرد که عقل حکومتی را تابع اراده و رضایت مردمی می‌داند. مأخذ این نگرش دیدگاه متفاوت لاک از ذات انسان و همان قرارداد اجتماعی مورد نظر هابز است. وی انسان را نیکو ذات می‌داند و دولت را نهادی عقلانی می‌داند که باید به رضایت مردمی و اراده انسانی ارزش گذارد. از عواقب این نگرش فلسفی استنباطی به نفع مقننه ایجاد می‌شود: مجلس که از منتخبان مردم برای چارچوب بخشی به فعالیت قوای مختلف دولت است مرکزی است که مشخص می‌کند کل افراد جامعه به کدام سو میل می‌کنند. مقننه ماهیتی جغرافیایی دارد، این در حالی است که وزارت خارجه این کثرت جغرافیایی را پوشش نمی‌دهد، و ماهیتاً تک صدایی و می‌تواند بخشی عمل کند، مگر آنکه در حوزه صرف امنیتی - نظامی و کلیات مشترک ملی باقی بماند. برخلاف توزیع جغرافیای انسانی که مبنای انتخابات مجلس است، وزارت خارجه تجلی عقلانیت تک صدای ملی برای اعمال اراده تک پارچه کل ملت است. لاک بر راه برون رفت اکثریت پای می‌فشرد که در واقع مجلس و نه وزارت خارجه تجلی آن است. البته طبیعی است که در دموکراسی‌ها، وزیر هم نماینده اکثریت رأی مردمی است، و هم خود تبلور آنست. این در حالی است که در مجلس با

اصل مسئولیت مشترک و مساوی همه نمایندگان، زمینه برای تجلی هم تبلور و هم نمایندگی کل متکثر ملت است، و نه اکثریت آن. البته، قانونی که به تصویب می‌رسد برنامه اکثریت است، با رعایت حقوق اقلیت (چنانکه قانون اساسی تعیین می‌کند) یا آنکه اقلیت با تهییج افکار عمومی از لحاظ سیاسی زمینه را برای تعدیل برنامه اکثریت فراهم می‌کند. بیان لاک در این مورد چنین است شرط انجام هر عمل در جامعه منوط به رضایت افراد آن است و چون جامعه به مثابه یک بدنه است می‌تواند تنها به یک‌سو حرکت کند و برای حرکت بدان سمت باید حداکثر نیروی آن پیکره به کار گرفته شود و این نیرو همان رضایت اکثریت است (به نقل از بلوم، ص ۶۲۵)

البته چنین دیدی بسیار خوش بینانه و فرانظری است. برخلاف دیدگاه هابزی که مشخص نمی‌کند چگونه از میان انسان‌های گرگ صفت، لویاتان به عقلانیتی دست می‌یابد که مصلحت و خیر همگان را رعایت می‌کند، دیدگاه یکپارچه بین لاک این مشکل را با رفع زنگارهای تفرق از وجود انسانی حل می‌کند. این در حالی است که دقیقاً مطابق با ذهنیت قرآنی که انسان را «الهام یافته» هم از «فجور» و هم از «تقوا» می‌داند، مشخص می‌رود هر یک از این دو دید صرفاً خوش بینانه و صرفاً بدبینانه از انسان ناکامل است. در غرب، آنانی که ضمن حفظ نگرش گوهرشناسانه به وجود، از لحاظ منطقی نگرش‌های تلفیقی به شکل دیالکتیک یا کثرت‌گرا را پذیرفته‌اند، دو گرایش واقع‌گرا و آرمانگرای فلسفی را با هم تلفیق کرده‌اند. قبلاً ادوارد کار تلاش کرده بود با تسامح عملگرایانه چنین کاری را انجام دهد. به این لحاظ دیدگاه او از منظر نظری جدی گرفته نشد. اما امروزه، اندیشمندان و نظریه پردازان جدید آمریکایی برای سیاست خارجی آمریکا دکترین «ویلسونیسیم ریگانی» و یا «ریگانیسیم ویلسونی» را با این نگرش کثرت‌گرا پذیرفته، و به عواقب فلسفی و منطقی آن نیز وفادارند (به نقل از سیف زاده، ص ۷).

تدبیر دو بعدی اخیر بیشتر از لحاظ معرفت شناختی مقبول است. در این دید معرفت شناختی، انسان محور در برداشت معرفتی - اعتقادی خویش است، که نام ایدئولوژی به خویش می‌گیرد. از لحاظ هستی شناختی، انسان موجودی است پیچیده که برداشت معرفتی - اعتقادی او تا حد زیادی تابع این پیچیدگی است. گذشته از وجود سخت‌افزاری بیولوژیک - مکانیک او، وجود نرم‌افزاری او حداقل از چهار ارگان تشکیل می‌شود: حس مخبر از طریق اعصاب، احساس ممیز دوگانه غریزی (حب - بغض، ترس - بی‌باکی...)، عقل ممیز منطقی، راهجوی علمی، و جهت بخش فلسفی و روح معنابخش، اراده ساز، زیبایی بخش، آزادی‌گرا... به نظر می‌رسد که برخلاف نگرش طبیعت‌مبنای هابزی، لاک تا حد فطرت روحانی انسان پیش آمده، اما نتوانسته به این جامعیت اشاره کند. به این لحاظ است که او چنین راه حل خوش‌بینانه را ممکن می‌داند. در دید معرفتی - اعتقادی به اقتضای وجود توحیدی



(کثرت‌گرایی ادغام یافته اخلاقی Integrated Moral being) انسان، لازم است ترجیحات مطلوب خویش را برای انتخاب معین کنیم، تا بتوان از لحاظ فلسفی مترادف نهادی برای آن در دولت بیابیم. در این دیدگاه نویژه، حس عصبی و احساس غریزی با دو مبنای بیرونی و درونی خویش به صورت مکمل به عنوان محرکه اقدام نقش ایفاء می‌کند، نه عامل تصمیم و حقانیت بخشی. تصمیم از عقل و حقانیت از روح او ناشی می‌شود. به منظور تنظیم جهت‌گیری انسان، فعال شدن قوای روحانی - عقلانی بوسیله ممارست شخصی، و در عرصه اجتماع قوه قهریه برای کنترل اجتماعی و آموزش و پرورش برای تعلیم او در نظر گرفته می‌شود. به یمن روح انسانی است که انسان کشش نرم افزاری معنوی لازم را از دو نیروی دیگر می‌یابد. در ملت - دولت مجلس و رئیس دولت به ترتیب نماد اراده سیال و شکوه توأم با اراده پایدار ملت هستند. در هر دو نماد فوق جلوه روح ملت است که قاعدتاً در این دستگاه بر عقل اشراف دارند. به این لحاظ، نماینده مجلس دارای مصونیت قضایی است، و توهین به رئیس دولت جرم سیاسی و عمومی است و نه جرم خصوصی. قوای مجریه و قضائیه به ترتیب عقل اجرایی و عقل داور است. پس سناریوهای احتمالی باید مخلصانه توسط وزارتخانه‌های مختلف از جمله وزارت خارجه تحت ریاست ادواری بخشی از اراده ملت تهیه و در اختیار نماد اراده کل ملت - یعنی مقننه - برای تصویب گذاشته شود. نماد کل ملت هرگاه مایل باشد از طریق سوال و یا حتی استیضاح وزارت خارجه (یعنی اراده بخشی از ملت) را به اجرای اراده کل ملت وادار می‌کند.

پس از لحاظ فلسفی، وزارت خارجه یا تجلی اراده مشترک است که کلی‌گرا می‌شود، یا تجلی اراده ادواری بخشی. هر یک از این دو اراده به کمک عقل بوروکراتیک تصمیمات را می‌گیرند و اولیت از آنان است. اما از آنجا که مقننه تجلی اراده کل ملت است، از لحاظ فلسفی اولویت دارد. اگر بین آن اراده مشترک، یا اراده بخشی - ادواری با اراده کل ملت اختلاف افتد، چون اولویت با اراده کل ملت است، پس نظر کل ملت از طریق سؤال، استیضاح، رأی عدم اعتماد، یا قانونگذاری در یکی از دو نظام ریاستی یا پارلمانی، فعالیت وزارت خارجه را محدود یا کنترل می‌کند.

## ۲- رویکرد علمی

مباحث علمی مربوط به سیاست خارجی از لحاظ روشی در سه سطح کلان، خرد و تلفیقی مطرح شده است. این تقسیم‌بندی آنچنان مورد استقبال قرار گرفته است که نمی‌توان مباحث علمی را بدون توجه به این بحث روشی مطرح کرد. در واقع، بحث روشی در خدمت بحث علمی و بحث علمی موضوع این پژوهش از طریق مباحث روشی و سطح تحلیل سامان یافته

است. از سویی بحث بین اجزاء ملت و کل نهاد ملی، و از سوی دیگر بحث نهاد وزارت خارجه و کل نهاد حکومت نیز در مباحث ساختاری - کارکردی از دولت مطرح می‌شود. بالاخره اینکه از لحاظ روشی، بحث اختصاصی سیاست خارجی یک واحد سیاسی در ساختار نظام بین‌الملل به حساب می‌آید.

بحث خرد و کلان را در عرصه داخلی سیاست خارجی می‌توان در قالب مناظره بین ذهنی‌گرایان و عینی‌گرایان (Rosenau, 1971) سامان داد، و از منظر منطقی از آن برای نقش و جایگاه قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی به نتیجه‌گیری پرداخت. چنان که روزنا نشان داده است، در بین نظریه‌پردازان دو گرایش عینی و ذهنی نسبت به سیاست خارجی وجود دارد. عینی‌گرایان با متکی کردن بحث خود بر کار ویژه سنتی ملت - دولت که در قالب امنیت و قدرت نظامی قابل تفسیر است، مدعی هستند که «منافع ملی» مستقل از آراء ملت است، و بر حسب قدرت تعریف می‌شود (Morgenthau, p.5). در سند فدرالیست در خصوص حوزه سیاست خارجی، دیدگاه عینی‌گرایان مورد توجه قرار گرفته است. به همین لحاظ، به قوه مجریه و شخص رئیس جمهور اختیارات ممتاز در زمینه سیاست خارجی داده است که «اگر قرار است از هر لحاظ، ما به عنوان یک ملت محسوب شویم، در آن صورت باید خود را به صورت یک واحد در مقابل دیگر ملل مطرح نماییم» (Federalist, No.42).

نگرش ذهنی‌گرایان را می‌توان از دو بعد سخت‌افزاری و نرم‌افزاری دید. از بعد سخت‌افزاری، به قول جامعه‌شناسان ملهم از نگرش طبقاتی مارکس، مباحث طبقاتی تعیین‌کننده منافع بازیگران است. مارکسیست‌های ابزارگرا تا آنجا پیش رفته‌اند که اصولاً نهاد دولت را بازیچه طبقات حاکم می‌بینند. به نظر مارکس و انگلس، «قوه اجرایی دولت مدرن تنها کمیته‌ای برای اداره امور عمومی کل بورژوازی است» (Marx and Engels, p.82). اگرچه کثرت گرایان به تأثیر طبقات بر سیاست اذعان دارند، اما به نظر آنان این تأثیر استثماری و صرفاً به نفع طبقه بورژوا نیست. در دیدگاه رابرت دال، قدرت سیاسی برآیند رقابت و سازش میان نیروهای مختلف اجتماعی است (Dahl, 1956, Introduction). بدون افتادن در مباحث ارزشی و یا ایدئولوژیک، به استناد مباحث متعارض رادیکال و لیبرال فوق، می‌توان ادعا کرد که هر دو گروه معتقد هستند که بافت اجتماعی جوامع چون متنوع است، پس هر کدام دارای منافع و نوع قدرت خاصی هستند. حال اگر نهاد ملت - دولت نقطه اتکای بحث این مقاله باشد، پس می‌توان ادعا کرد که در دموکراسی‌ها، قوه مقننه حتماً تبلور تنوع اجتماعی است، و وزارت خارجه حتماً نیازمند عقلانیت بوروکراتیک و نهادین یا آن بخش از اراده ملت است که وجه مشترک همه گروه‌هاست. بنابراین، نهاد مقننه می‌تواند بیشتر منبع اراده ملی به طور کلی باشد، و وزارت خارجه تبلور اراده جناح حاکم و یا عقل بوروکراتیک است.

از بعد نرم افزاری مسئله روح و معنا دو نهاد مورد اشاره قرار می‌گیرد. به هر حال، برخلاف دید عینی‌گرا که می‌تواند در قالب کارشناسی حل شود، از منظر ذهنی گراها، اعضای هر طبقه با حضور خود در قوه مقننه می‌توانند بر شکل‌دهی منافع خود در حوزه سیاست خارجی نقش داشته باشند. به علاوه اینکه، برخلاف وزارت خارجه که نماد یک جلوه فکری در کشور است، به عکس همانند جامعه ای که نمایندگی آن را به عهده دارد، مجلس ماهیت کثرت‌گرا دارد. بنابراین، اگر هدف از سیاست خارجی «اجرای برنامه اکثریت و رعایت حقوق اقلیت باشد»، مقننه بیشتر می‌تواند تجلی منافع کل ملت باشد. در بعد فرا - عقلی، قوه مقننه تجلی اراده ملت است. بنابراین، دستگاه سیاست خارجی باید تجلی این اراده باشد. به همین لحاظ است که مناصب این چنینی، برخلاف مناصب کارشناسی به عنوان گرانقدر «جناب» آراسته است. سفراء و وزاء نیز از چنین لقبی برخوردار می‌شوند. البته، سفراء توسط رئیس دولت (State) منصوب می‌شوند. برخلاف سفراء که نمایندگی کل ملت را دارند، قاعدتاً وزیر خارجه و معاونان او تجلی اراده یک جناح یا حزب سیاسی است، که نماینده نظام حکومتی هستند نه نظام ملت - دولت. چنانکه تصمیمات قوه مقننه مستقل از قوه مقننه اخذ شود، چه بسا اقلیت بی‌خبر از تصمیماتی باشد که بر حیات سیاسی او نافذ است. هر چند که اقلیت نمی‌تواند از طریق رأی‌گیری اراده خود را پیش ببرد، اما از لحاظ فشار بر افکار عمومی، اکثریت را مجبور کند تا اراده و منافع خود را در قالب ملزومات ناشی از منافع کلی ملت صورتبندی کند.

از تلفیق مباحث روشی و علمی می‌توان از منظر سطح تحلیل به نقش قوه مقننه پرداخت. در ادبیات تخصصی سیاست خارجی، این مبحث در دورن دو سطح تحلیل خرد و تلفیقی مطرح می‌شود. مثلاً اسنایدر (Snyder) در مبحث پیچیده خود و آلیسون (Allison) در الگوهای مکمل بوروکراتیک و سازمانی خویش در خصوص عوامل تأثیر گذار بر سیاست خارجی، از تعامل بین نهادهای مختلف بر سیاست خارجی سخن به میان می‌آورند. هیچ یک از این دو متفکر متعرض بحث فلسفی یا حقوقی مربوط به نقش مقایسه ای مقننه بر سیاست خارجی نشده‌اند. البته اسنایدر همانند روزنا (Rosenau) به نحوی گذرا متعرض فرهنگ سیاسی و افکار عمومی شده است، که قاعدتاً خود را در قالب انتخابات‌ها نشان می‌دهد. انتخابات بیش از هر چیز تجلی اراده ثابت و متغیر مردم است، این در حالی است که در زبان واقع‌گرایی چون مورگنتا، امنیت با طبیعت انسانی سروکار دارد، و لذا امری پایدار است، و زمان در آن تأثیر نمی‌گذارد.

نکته مهم این است که از هیچکدام از رویکردهای نظری علمی در روابط بین‌الملل نمی‌توان به نسبت روابط بین قوه مقننه و وزارت خارجه رسید. متأسفانه در حوزه ادبیات مقایسه‌ای و حقوق اساسی نیز این مباحث به صورت تفصیلی مورد بحث قرار نمی‌گیرد. در

نتیجه، ناگزیر بیش از هر جای دیگر می‌توان به مباحث فلسفی و علمکردی روی آورد. مباحث فلسفی در این خصوص در گفتار اول مورد بحث قرار گرفت. در گفتار دوم این مقاله به مروری بر ادبیات مصداقی - تاریخی مربوط به نسبت تأثیر مجریه و یا مقننه در چند کشور مطرح جهان اهتمام خواهیم کرد.

## ۲- سیاست خارجی مصداقی و نقش قوه مقننه در چند جامعه نمونه

مروری اجمالی بر سیاست خارجی چند قدرت بزرگ و متوسط مطرح در جهان نشان می‌دهد که نقش قوه مقننه در این حوزه سیاسی عمدتاً ماهیتی کلی، نظارتی و وتوئی دارد و معمولاً در زمان بروز بحران‌ها تشدید می‌شود. جلوه کلی و جهت بخش نشان از کلیت اراده ملی و یا اکثریت حاکم از ملت دارد. حتی در چین کمونیست نیز که دیکتاتوری مجریه از طریق دستورالعمل‌های حزب اعمال حاکمیت می‌شود، اخیراً در مسائل مهم چون ورود آن کشور به سازمان تجارت جهانی، موضوع از طریق قانونگذاری در مقننه پیگیری شد. در گزارش الکترونیک ۵ مارس ۲۰۰۱، زنگ جیان‌هویی (Zeng Jianhui) سخنگوی چهارمین اجلاس از نهمین دوره قانونگذاری کنگره خلق ملی تأکید دارد که این موضوع در اجلاس مزبور مورد بحث و تصویب قرار گرفته است (Legislature...) در دموکراسی‌های بزرگ، معمولاً، رابطه بین مجریه و مقننه تا حد زیادی جا افتاده است. مسائل سیاست خارجی به دو دسته تداوم‌ها و تغییرات تقسیم می‌شود. در بخش تداوم‌ها تا بحرانی حادث نشده است، قوه مقننه دخالت مستقیم ندارد. به هنگام بروز بحران و یا تغییرات اساسی در سیاست خارجی، نقش مقننه برجسته می‌شود. مثلاً در طی چند سال گذشته به وضوح شاهد آن بوده‌ایم که در اعمال تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی، نقش مقننه در آمریکا زمانی مطرح می‌شده که نسبت به تداوم و یا تغییر سیاست اتفاق نظری وجود نداشته، یا آنکه گذر زمان نیازمند آن بوده است که تصمیم جدید اتخاذ شود.

به استناد اصول مدون قانون اساسی آمریکا و روال قانونی در انگلیس، قوه مجریه دارای نقش محوری در سیاست خارجی است. گذشته از آن، در هر دو رژیم متباین ریاستی و پارلمانی مذکور، به لحاظ موقعیت استراتژیک که مجریه در دو زمینه مالی و اطلاعاتی داراست، در عمل می‌تواند نقش مقننه را در زمینه‌های مختلف از جمله سیاست خارجی محدود سازد. در هر دو نظام ریاست جمهوری و پارلمانی فوق، مقننه نفوذی کمتر از مجریه دارد. مثلاً در نظام‌های پارلمانی نقش عملی مقننه در (زمینه سیاست خارجی) تضمین پاسخگویی مجریه معطوف شده تا تدوین مشی سیاسی. در عمل مقننه به صورت نهادی در آمده است که در آن مشکلات اجتماعی شناسایی و نسبت به تدوین خط مشی‌های مربوط به آن تذکر داده می‌شود.

بودجه‌ها ترمیم می‌شود و یا قوانین تعدیل می‌شوند. اما چون در نظام پارلمانی، اکثریت در پارلمان تشکیل دولت (مجریه) می‌دهد، بنابراین قوانین پیشنهادی آن هم در مجلس به تصویب می‌رسد.

صرفاً در نظام‌های ریاستی است که به لحاظ استقلالش از مجریه، مقننه، دارای بعضی جلوه‌های قدرت است... در موارد بحرانی به نام سرعت، و در موارد دیگر به لحاظ فنی، مجریه از ناآشنایی قانونگذاران بهره برده و قوه مزبور را در حاشیه قرار می‌دهند (Actors, Institutions, p.2).

این ادعای مرکز مستقل پژوهشی "کلاج" که در زمینه سیاستگذاری عمومی فعالیت می‌کند، تاحدودی مورد تأیید جیمز پینکرتون آمریکایی نیز هست. او با اشاره به اختلاف نظری که بین قوه مقننه و مجریه بر سر سیاست نسبت به اسرائیل پدید آمده بود، نشان می‌دهد که در عمل گاه اتفاق می‌افتد که مقننه و مجریه در خصوص مسئله سیاست خارجی دچار برخورد می‌شوند. در نظر او، قوای سه گانه حکومتی در «واشنگتن ممکن است فرسنگ‌ها با هم اختلاف نظر» داشته باشند. ادعای او این است که چنین سطحی از اختلاف، «نمایانگر رقابتی است که ریشه آن به اندیشه بنیانگذاران (آمریکا) می‌رسد» (James Pinkerton, p. 1). در خصوص موضوع خاص خاورمیانه، نظر او این است که «قانونگذاران همیشه خواهان نقش بیشتر خود در سیاستگذاری نسبت خاورمیانه بوده‌اند، هر چند که معمولاً جلوه نمادین آن بیش از تأثیر واقعی آن بوده است» (Ibid). در تأیید ادعای خویش، او نیز به اسناد فدرالیست حواله می‌دهد. ادعای او این است که آلکساندر هامیلتون (Alexander Hamilton) دو نقش متمایز برای مقننه و مجریه به شرح زیر در نظر گرفته است: مجریه‌ای که باید نهاد «تصمیم، عمل، نهان کاری و اعزام» مأموران باشد و مقننه‌ای که باید «مستقیماً متکی به مردم باشد، و درد نهایی آنان را حس کند.» در همین راستا، پینکرتون به نقل قول جان پیتنی (John J. Pitney Jr.) اشاره می‌کند که با کمی تغییر اندیشه نسبت به هامیلتون مدعی شده است که یک رئیس جمهور باید درباره موازنه بیندیشد، در حالی که کنگره می‌تواند روی یک منفعت منفرد تکیه کند. (Ibid, p.2).

البته در موردی دیگر، هامیلتون در فدرالیست موقعیت مجریه در سیاست خارجی را به دلیل دیگری برتر دانسته است:

جهت‌گیری جنگ متضمن جهت‌گیری توان مشترک است، و قدرت هدایت و اجرای قدرت مشترک سامان بخش ضروری در تعریف قدرت مجریه است (Federalist Papers, n.74).  
ظاهر اظهارات فوق گرچه از امتیازات مجریه نسبت به مقننه حکایت دارد، اما با نگاهی عمق می‌توان جلوه ابزاری مجریه در اعمال سیاست خارجی را رصد کرد. در مقابل این نقش

ابزاری نقش مقننه قرار دارد که در آن، کثرت جامعه به طرزی بارزتر جلوه یافته است. اگر رئیس‌جمهور آمریکا تجلی اراده اکثریت در یک زمان خاص و در یک مبارزه انتخاباتی خاص است، قوه مقننه هم تجلی اراده اکثریت مشابه یا متفاوت است و هم تجلی اراده اقلیت. برنامه اکثریت و حقوق اقلیت در مجلس تجلی می‌یابد. با این توضیح، دو مبنای متفاوت در اندیشه پدران بنیانگذار آمریکا وجود داشته است. اراده ملی و عقل حکومتی. مقننه تجلی اراده و خواست کل ملت است، این در حالیست که خط مشی سازی در زمینه سیاست خارجی تجلی نوعی عقلانیت بوروکراتیک یا چرخش ادواری اراده اکثریتی از ملت است که مدیریت سیاست خارجی کشور را در اختیار دارد.

در اصول ششم، هشتم و نهم قانون اساسی کنفدراسیون، هدایت سیاست خارجی اصلتاً از آن کنگره پیش‌بینی شده بود (Articles of Confederation). بعدها مشخص شد که کنگره قادر نخواهد بود به طور همزمان به تدوین قوانین، انجام مذاکرات، حل بحران‌های نیازمند فوریت بپردازد. به این لحاظ، بعدها تصمیم گرفته شد که کنوانسیون قانون اساسی برای اصلاح کاستی‌های اصول کنفدراسیون تشکیل شود. در چنین فضایی بود که تدوین‌کنندگان به درک نیاز به یک دولت فدرال که بتواند ضمن پاسخگویی به اراده ملت، به سرعت به رویدادهای بین‌المللی نیز واکنش نشان دهد، و از شر حرکات هیجانی (Impulse) حکومت توده‌ای در امان باشند، واقف شدند (Darrin E. Baily, p.7).

به هنگام تصویب این پیش‌نویس در مقننه، تلاش شد تا برای جلوگیری از تمرکز قدرت تصمیم‌گیری درباره جنگ یا صلح در مجریه، قدرت قانونگذاری نسبت به روابط خارجی به کنگره داده شود. از آن پس، در حوزه روابط خارجی، نوعی نقش دوگانه مکمل و متعارض به دو قوه اعطاء کردند. به نظر آنان، چنین روندی موجب مصالحه بین دو هدف «مصلحت» و «پاسخگویی» دولت می‌شود (Ibid). طبق اصل دوم قانون اساسی آمریکا، این موازنه به شرح زیر اعمال می‌شود: رئیس‌جمهوری قدرت اجرایی در حوزه سیاست خارجی را در سه زمینه اعمال می‌کند. به عنوان رئیس مجریه، او متکفل اجرای قوانین مصوب از سوی مجلس است. همچنین به عنوان فرمانده کل قوا، او ملزم به مدیریت عالی‌عرضه نظامی است. در نهایت «اینکه به عنوان رئیس هیأت دیپلماتیک کشور، او مسئول امضاء پیش‌نویس معاهدات است که باید مورد تأیید سنا قرار گیرد. در مقابل این نقش سه‌گانه رئیس‌جمهوری، کنگره آمریکا مسئولیت تدوین نظارت بر کلیات سیاست خارجی از طرق زیر را داراست: اعلان جنگ، تأمین بودجه ارتش، تنظیم قواعد تجارت بین‌المللی و بالاخره تصویب قوانین لازم‌الاجراء برای اهداف سیاست خارجی (Ibid). البته وجود بعضی ابهامات و فقدان تصریح در تقسیم حوزه مسئولیت‌ها موجب شده است که در بعضی موارد، مسائل سیاست خارجی به دو قوه مجریه و

مقننه را به کشمکش بکشاند. پیروزی یکی از دو قوه به عواملی چون قدرت کاریزمایی رئیس جمهوری و میزان محبوبیت او بستگی دارد. در صورت ضعف محبوبیت، قوه مقننه می‌تواند موقعیت خود را در زمینه سیاست خارجی تثبیت کند.»

تقسیم اقتدار بین مجریه و مقننه و تلفیق دو عامل مصلحت و پاسخگویی به ترتیب دو رکن مهم هر نظام دموکراتیک محسوب می‌شود. عامل مصلحت جلوه‌آزاری برای اراده مردم داد. مصلحت تجلی عقل و اقتدار حکومت است و پاسخگویی مجریه به نمایندگان ملت — و عندالاقضاء مردم — موجب تثبیت روحیه خدمتگذاری و اقتدار تفویضی حکومت‌گران در مقابل قدرت اراده مردم را دارد. نویسنده مقاله اخیرالذکر در واقع نشان می‌دهد چگونه دغدغه خاطر مدیسون نسبت به اراده مردم و ترس از دیکتاتوری دولت و مبحث مصلحت و کارآمدی دولت از سوی هامیلتون ذهن بنیانگذاران آمریکا در آن زمان را به خود مشغول داشته بود.

در بررسی تاریخی از تحول نقش مجریه و مقننه در حوزه سیاست خارجی، نویسنده مقاله مزبور تأکید می‌کند، تفسیر شخصی و اقدامات بعدی رؤسای جمهوری آمریکا و کنگره در گذشته موجب نقش مکمل و یا متضاد مقننه و مجریه در سیاست خارجی شده است.

پیش از همه، برخلاف انتظارات مدیسون، واشنگتن به عنوان اولین رئیس‌جمهور آمریکا، رویه‌ای خاص در حوزه سیاست خارجی آن کشور بوجود آورد که مؤید و مقوم موقعیت رئیس‌جمهوری در حوزه سیاست خارجی بود: نمایندگی آمریکا در خارج، مذاکرات و امضای توافقات بین‌المللی، شناسایی کشورها، و انزوگرایی در سیاست خارجی دستاوردهای دوران ریاست جمهوری واشنگتن است. حداقل تا جنگ جهانی اول، انزوگرایی بر استراتژی سیاست خارجی آن کشور همراه بود. این موارد رویه‌ای در سیاست خارجی ایجاد کرد که به برتری جایگاه ریاست جمهوری نسبت به مقننه در این حوزه خاص انجامید. در راستای دور کردن سیاست خشونت‌آمیز اروپا از قاره آمریکا، مونرو ریاست جمهوری وقت آمریکا به سال ۱۸۲۳ دکترین مونرو (Monroe Doctrine) را به تبعیت از سیاست انزوگرایی واشنگتن از سطح کشور به سطح کل قاره آمریکا گسترش داد. با اعمال این سیاست‌ها، تقریباً همه اقدامات توسعه‌طلبانه روسای جمهور آمریکا با هیچ یا کمترین مقاومت مقننه به تصویب می‌رسید. در مواردی کنگره خود از حامیان گسترش حوزه اقتدار روسای جمهور در حوزه سیاست خارجی بود.

در دوران ریاست جمهوری ویلسون، به نام آرمان‌گرایی فلسفی و اخلاق انسانی، سیاست خارجی آمریکا روندی معکوس به سود جهان‌گرایی برداشت. از این زمان به بعد، در مقابل همبستگی بر موازنه قدرت واقع‌گرایان بدبین، سیاست خارجی اخلاقی ویلسون مطرح شد. بحث امنیت جمعی — و نقش پاسبانی آمریکا در تأمین حق سرنوشت انسان‌ها، توجیهی محکمه‌پسند برای ورود آمریکا به عرصه سیاست بین‌الملل ایجاد کرد. این گرایش اخلاقی

نسبت به سیاست خارجی، بعدها به یمن دستاوردهای منطق کثرت‌گرایانه کوانتا، با واقع‌گرایی ریگان تلفیق شد، و سیاست خارجی یگانیسیم ویلسونی و یا «ویلسونیسیم ریگانی» را با دو جهت‌گیری کثرت‌گرای «جهان‌گستری ملی یا «ملی‌گرایی جهان‌گستر» برای آمریکا به ارمغان آورد (سیف‌زاده، همان). ترومن اولین رئیس‌جمهوری آمریکا بود که جهان‌گستری موضوع ذهنیت فلسفی ویلسون را به اجراء گذاشت. دکترین او بدون واکنش تحت عنوان استراتژی مهار، علیه شوروی به اجراء گذاشته شد. به اقتضای دکترین ترومن، آمریکا از قدرت جهانی خود از «ملل آزاد...» که در مقابل بندگی... ایستادگی می‌کنند» حمایت می‌کند. (Truman Papers)

طرح ویلسون و اقدامات ترومن گرچه بسیار پر دامنه بود، اما هیچگونه واکنشی در کنگره آمریکا ایجاد نکرد. در حالی که، روزولت مایل بود قدرت ملی آمریکا را جهانی کند، ویلسون پیش از او به تغییر جهان براساس ارزش‌های آمریکایی اهتمام کرده بود. او مایل بود با مداخله‌گرایی در امور دیگر کشورها، به ایجاد دنیایی براساس ارزش‌های تمدنی آمریکا اقدام کند.

در زمان ضعیف‌ترین رئیس‌جمهوری آمریکا - جیمی کارتر - پر دامنه‌ترین جلوه جهانی سیاست خارجی آمریکا، بدون هرگونه مقاومت کنگره به تصویب رسید. در حالی که، دکترین مونرو، آمریکا را به حفاظت از قاره آمریکا و دکترین ترومن، آمریکا را به حفاظت از اروپا متعهد می‌کرد کارتر این حوزه حفاظت شده را به خلیج فارس گسترش داد. به اقتضای مفاد دکترین کارتر، هرگونه تلاش قدرت‌های خارجی برای کنترل خلیج فارس به مثابه حمله به منافع حیاتی آمریکا محسوب می‌شد. در این چرخش سیاسی شگرف در سیاست خارجی آمریکا، به اقتضای بحران قدرت آمریکا در دوران پس از انقلاب ایران، کارتر بدون هرگونه مشورت با کنگره به طور یک‌جانبه، ارتش آمریکا را به درگیری و حفاظت جهانی علیه کمونیسم متعهد کرد (Jones, pp.23,63,65,233,367).

قدرت کارزمایی ریگان به طور کلی نقش کنگره آمریکا را در سیاست خارجی کشور بلاموضوع کرده بود. به یمن تحول شگرف در قدرت اقتصادی و اعتلای قدرت نظامی آمریکای پس از دوران خفت بار کارتر، ریگان توانست به اتکاء این سیاست‌های بلندپروازانه و غیورانه، کنگره آمریکا را به حاشیه براند. در زمان فروپاشی شوروی و پیروزی بر عراق، کنگره مجال آن را نیافت تا در سیاست خارجی آمریکا نقشی داشته باشد.

در زمان کلیتون، به یمن بهره‌گیری از منزلت اکثریت خویش در کنگره، جمهوری خواهان مشکلات عدیده را برای سیاست خارجی آمریکا ایجاد کردند (لیندسی، صص ۵۷-۳۳۹). در این خصوص، کریستوفر وزیر خارجه وقت آمریکا ادعا کرده بود که «اختیارات مبتنی بر قانون اساسی ریاست جمهوری در زمینه سیاست خارجی آمریکا مورد هجوم بی‌سابقه (از سوی کنگره) قرار گرفته است» (Christopher, New York Times, May 23, 1995).



تحلیل‌گران مستقلی هم در زمان کلیتون وجود داشتند که از نفوذ بیش از حد کنگره در امور خارجی آمریکا نقد داشتند. مثلاً آنتونی لوئیس خوف آن داشت که اقدامات کنگره به وجهی معادلات سیاست داخلی آمریکا را نیز دستخوش دگرگونی کرده و به مدل کنفدرالی سابق درآورد (Congressiona Quarterly, p. 1514). لیندسی تنیدی حملات فوق را در خصوص اختیارات کنگره آمریکا، بلاموضوع می‌داند. به نظر او، با نیم‌نگاهی حتی گذرا به تبصره ۸ از اصل اول قانون اساسی می‌توان به قرائتی بیشتر مداخله‌گر از سوی کنگره رسید. در تبصره مزبور، موارد زیر به وضوح مورد تصریح گرفته است:

- «فراهم آوری بایسته دفاع همگانی»؛

- «ساماندهی به بازرگانی با دیگر کشورها»؛

- «تعریف و تنبیه راهزنی و تبهکاری در دریای آزاد»؛

- «اعلان جنگ»؛

- «پدیدآوری و پشتیبانی ارتش»؛

- «فراهم آوری و نگهداری یک نیروی دریایی» و

- «پدیدآوری قانون برای دولت و مقررات برای نیروی زمینی».

علاوه بر این، به عقیده لیندسی سنا در زمینه‌های گوناگون از جمله ارائه نظر مشورتی در خصوص پیمان‌های بین‌المللی و گزینش سفراء دارای اختیار است. تعیین بودجه و تأیید دیگر مقامات فعال در عرصه سیاست خارجی از دیگر موارد اختیارات کنگره است (لیندسی، صص ۳۴۱-۳۴۰). لیندسی به نوعی نظریه پردازی نسبت به افت و خیز نقش مجریه مقننه دست زده است. به نظر او، هنگامی که آمریکائیان بر این باور می‌شوند که تهدیدهای برون مرزی اندکی فراروی ایشان است، بیشتر به این امر گرایش می‌یابند که موافق آرمان‌های برون مرزی نباشند و در نتیجه کم‌تر خواهان رهبری توانمند رئیس‌جمهور می‌شوند (پیشین، صص ۳۴۸).

این گفته تا حدودی با نظر صاحب‌نظرانی که معتقد بودند نقش کنگره در زمان بحران‌ها افزایش می‌یابد در تعارض قرار می‌گیرد. اما مطالعه مقایسه‌ای برهه‌های سیاست خارجی آمریکا نشان می‌دهد که اختلاف نظر فوق بیشتر معناشناختی (Semantic) و شکلی است تا ماهوی و تخصصی. منظور از معناشناختی این است که تعاریف گوناگون از بحران موجب چنین برداشتی شده است. چنانچه آمریکا به عنوان یک ملت - دولت با خطر خارجی روبرو باشد، جبهه‌ای ملی از احزاب و نهادهای مختلف در حمایت سیاست خارجی، و به رهبری رئیس‌جمهور ایجاد می‌شود. به هنگام بحران‌گروگان‌ها در ایران، یا جنگ اول و دوم خلیج فارس در زمان بوش پدر و پسر، جامعه و نهادهای سیاسی آمریکا به‌طور یکپارچه از رئیس‌جمهور حمایت می‌کند. این بیان ادعای اخیر لیندسی را تأیید می‌کند. اما چنان که خطا و یا درستی یک

تصمیم و خط‌مشی سیاست خارجی مورد مناقشه قرار گیرد، و از این لحاظ رئیس‌جمهور و مجریه در مظان خطا باشد، در آن صورت، کنگره فعال خواهد شد. مسئله مک‌فارلین و داستان حمایت از کتراه‌ها در نیکاراگوئه نمونه‌ای از این وضعیت است که نظر صاحب‌نظران قبلی را تأیید می‌کند (Snow and Brown, pp. 191-221). البته در این خصوص، مسئله دیگری نیز مطرح است. در فرهنگ آمریکایی، به تدریج این سیره نهادینه شده است که رؤسای‌جمهور بیشتر باید مردمی باشند و از مشاورین قوی برخوردار باشند. احساس یگانگی عامه با رئیس‌جمهور بسیار مهم است. اما همانند دستگاه دیوانی وزارت خارجه و مشاورین امنیتی رئیس‌جمهوری، نهاد پر قدرت کمیته روابط خارجی سنا باید از افراد خبره و توانمند سیاسی انتخاب شوند، تا بر مسائل سیاست خارجی نظارت فائده داشته باشند.

در یک جمع‌بندی از مباحث فوق می‌توان از نوشته استیفن وین شاهد مثال آورد. وی در مقاله خود مدعی می‌شود که به اقتضای خصائل انسانی و شرایط محیطی، تدوین‌کنندگان قانون اساسی آن کشور هم به مزایای مصلحت‌اندیشانه توجه داشته‌اند و هم به خطرات دیکتاتوری. بنا به ضرورت مورد اول، اختیارات ویژه به رئیس‌جمهور در زمینه سیاست خارجی داده شده است اما جهت جلوگیری از دیکتاتوری او در نفی اراده مردمی و تضمین منافع ملی، تدابیری نیز اندیشیده شده است: اما تدوین‌کنندگان قانون اساسی همچنین دل‌نگران بروز خودکامگی و اقدامات غیرمسئولانه از سوی رئیس‌جمهور مجریه بوده‌اند... برای کاهش احتمال خطای رئیس‌جمهوری که ممکن است به منافع ملی خسارت وارد آورد، قانون اساسی نسبت به ممیزی اقدامات او، به‌ویژه در خصوص جنگ و صلح، پیش‌بینی‌های لازم را کرده است (Stephen Wayne, p.1).

وین مدعی است که دیوان عالی در سال ۱۹۳۶ در خصوص پرونده دولت آمریکا در مقابل شرکت کرتیس رایت (The us vs. Curtiss - Wright Corporation) با صدور رأی خویش رویه ای قضایی را بوجود آورد که طی آن تلویحاً آمده بود که رئیس‌جمهوری به اقتضای... قانون اساسی دارای اقتدار هدایت سیاست خارجی است، در حالی که در عرصه داخلی، مسئولیت سیاستگذاری به وضوح از اقتدارات کنگره است (Ibid., pp. 1-2).

گذشته از حوادثی که توسط بیللی (Bailey) نقل شد، وین به موارد دیگری اشارت دارد که تعادل بین دو قوه مجریه و مقننه در عرصه سیاست خارجی را دستخوش تغییر کرده است. مثلاً علاوه بر رأی قضایی پیشین، نظر وین، این است که بحران ناشی از جنگ دوم، کنگره را به دنباله روی از سیاست و شخصیت کاریزمایی روزولت واداشت. اما افتضاح و اترگیت و جنگ ویتنام نتیجه‌ای معکوس به بار آورد.

کنگره در مقابل سیاست تداوم و توسعه جنگ از خود مقاومت نشان داد. در سال ۱۹۷۱،

کنگره قانونی را به تصویب رساند که به اقتضای آن بودجه دولت، به هنگام تسری جنگ به کشورهای دیگر جنوب شرق آسیا، محدود می شد. دو سال بعد، کنگره قطعنامه قدرت‌های جنگی را در مقابل وتوی نیکسون به تصویب رساند. در این مصوبه، قدرت مجلس نمایندگان و سنا در زمینه تصمیم‌گیری برای ورود به جنگ افزایش یافت (Ibid, p.2).

وین مدعی است استخدام نیروی متخصص و همچنین سابقه اعضای ارشد کمیته روابط خارجی در دو مجلس سنا و نمایندگان بر استقلال و بصیرت این قوه، بیش از پیش افزود. به این لحاظ، شاهد آن هستیم که مقننه توانمندی بیشتری در زمینه دخالت و تاثیرگذاری بر سیاست خارجی یافته است (Ibid).

دیگر جلوه نهادی موثر بر نقش کنگره از نظام انتخاباتی آمریکا سرچشمه می‌گیرد. فقدان همزمانی انتخابات مقننه با مجریه و انجام انتخابات دوساله برای یک سوم کرسی‌های سنا، موجب می‌شود رئیس‌جمهوری کنترل دو مجلس را به عهده داشته باشد، در آن صورت نقش مقننه در محدود کردن ابتکارات رئیس‌جمهوری در زمینه سیاست خارجی بسیار گسترده می‌شود (Ibid). اما به گفته توماس مان، چون در اکثر اوقات بین مقننه و مجریه نسبت به مسائل سیاست خارجی توافق وجود دارد، لذا مقننه موضوع را به تخصص بوروکرات‌های وزارت خارجه واگذار می‌کند، و در امور سیاست خارجی دخالت مستقیم ندارد. اما هر آینه اختلاف بوجود آید، بلافاصله مقننه، مجریه را در زمینه سیاست خارجی تحت فشار قرار می‌دهد.

تعارض بین مقننه و مجریه زمانی اوج می‌گیرد که اختلاف در مورد خط مشی خاص بارز باشد، و یا در مواقعی بروز می‌کند که محدودیت‌های رسمی و غیررسمی روز ابرازگرایی‌های (Assertiveness) نهادین ضعیف می‌شود (Mann, p.2).

در خصوص نقش قوه مقننه در سیاست خارجی آفریقای جنوبی، آلکساندر جانستون به جایگاه مقننه در جلوگیری از سیاست خودکامه رهبران مجریه اشارت دارد. به نظر او، صرفاً در نظام‌های اقتدارگراتر است که خط مشی سازان سیاست خارجی آزادی عمل بیشتر دارند، تا به‌طور پیوسته اهداف بلند مدت خویش را پی‌گیرند، یا به‌طور ناگهانی از تصمیم خود عدول کنند (Ibid, p.1).

با این حال، او مدعی است نه تنها در آفریقای جنوبی، بلکه در اکثر موارد «سیاست خارجی موضوع اختیارات مجریه است (و) مقننه به ندرت نقشی اساسی در خط مشی سازی در این زمینه ایفاء می‌کند (Ibid, p.4). در مورد آمریکا به‌طور خاص و کلیه کشورها به‌طور عام، او ادعا می‌کند که به هنگام ضرورت «پنهانکاری به نام حفظ منافع ملی» مستمسکی می‌شود برای بی‌خبر نگه داشتن قوه مقننه و کلیت جامعه. در مورد آمریکا، او به دو دوره جمهوری خواهان

در زمان نیکسون (۱۹۷۲-۱۹۶۸) و ریگان (۱۹۸۹-۱۹۷۹) اشاره می‌کند (Ibid). رسوائی بوش دوم بر سر فریبکاری در خصوص عراق موردی جدید است که در فضای هیجان زده بوجود آمد، و پس از حمله به عراق ماهیت آن آشکار شد.

در کانادا نیز همچون آمریکا، نقش قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی در زمان‌های خاص افزایش می‌یابد (Sands, Congress, pp. 8-11). در مورد کشورهای دیگر نیز به نظر می‌رسد این رویکرد به اجراء گذاشته می‌شود. به طور کلی به نظر می‌رسد اصل عقلانیت سیاست خارجی و اصل برتر کارگزاری دولت برای تحقق اراده ملت تقریباً اصلی پذیرفته شده در کشورهای دموکراتیک است. این در حالی است که در کشورهای غیردموکراتیک زمان، مسائل را به طور انقلابی به نفع اراده ملی و به طوری خونین علیه حکومت‌گران غیردموکرات حل می‌کند. در بزرگترین دموکراسی نهادینه شده شرق - یعنی هند - مشاهده می‌شود این قاعده تاریخی در حال تحقق است. در این فضای کاملاً متفاوت از فضای فرهنگی - تمدنی از غرب، دموکراسی به مواردی مشابه از تعامل بین مقننه با مجریه - در حوزه سیاست خارجی - رسیده است. در این کشور نیز به تدریج قوه مقننه در مسائل اختلافی سیاست خارجی با قوه مجریه حساسیت بیشتر برای مداخله نشان می‌دهد. منظور این است تا زمانی که اراده مردم - که نماد آن مقننه است - با عقل بوروکراتیک یا اراده حاکم تعارض پیدا نکرده است، قوه مقننه دلیلی برای دخالت در امور سیاست خارجی نمی‌یابد. اما زمانی که اراده متجزی - که به صورت حزب حاکم عقل بوروکراتیک را در اختیار گرفته - با اراده ملی که قوه مقننه را در اختیار دارد در تعارض قرار گیرد، آنگاه به نام اصل متکثر برنامه اکثریت - حقوق اقلیت، مقننه به نظارت و یا مخالفت با برنامه مجریه برمی‌خیزد.

در آمریکا، به سال ۱۹۷۳ این نظارت علیه برنامه‌های نیکسون در ویتنام اعمال شد. در ۱۹۸۵ چنین نظارتی علیه دولت ریگان در حادثه ایران - کتترا در مسافرت مک فارلین به ایران اعمال گردید، و اخیراً علیه کابینه بهابانی سنگوپتا، در هند مجبور به ترک مقام خود شد. زمانی بود که ورودی‌های پارلمان در زمینه سیاست خارجی تقریباً هیچ بود. به طور نمونه نقش پارلمان در معاهدات مهم هند - بوتان در ۱۹۴۹، توافقنامه نهرو - لیاکا (Nehru Liaquat) در ۱۹۵۰، هرگز از قبل در مجلس مورد بحث و مناظره قرار نگرفت (Prakash Nanda, p.1).

در جمع‌بندی تاریخی و نظری از بحث خود، ناندا نگرشی اصلاح‌طلبانه نسبت به وضع تاریخی نقش مقننه هند در زمینه سیاست خارجی دارد. او به نقد تاریخچه انفعالی نقش مقننه در سیاست خارجی هند می‌نشیند. او نهادینه شدن این نقش انفعالی برای مقننه هند را ناشی از تمهیدات خانم ایندیپرا گاندی می‌داند. وی ادعا می‌کند که در گذشته وضعیت انفعالی نقش مقننه به حدی بود که به لحاظ فقدان هرگونه مقررات الزام‌بخش برای تصویب معاهدات امضاء

شده، مقننه تقریباً در متن معاهدات کاملاً دست بسته بود... قابل ذکر است که از نخست وزیر ایندیرا گاندی در منابع مضبوط است که گفته بود به لحاظ ماهیت تخصصی مباحث سیاست خارجی، مطرح شدن آن در عرصه عمومی به هیچ وجه مفید فایده نیست (Ibid, p.2). در نقد این وضعیت او به مدل باز سیاست خارجی می‌اندیشد که در آن مقننه نقش فعالتری در شکل دهی به این حوزه موضوعی دارد. برعکس، در کشورهای دموکراتیک چون ایالات متحده، هیچ قراردادی که رئیس جمهوری با هم قطاران خود امضاء می‌کند از تصویب مقننه مستغنی نمی‌شود و اجرایی نمی‌گردد، مگر آن که به تأیید سنا برسد. حتی در منطقه نیز در کشورهایی چون نپال و بنگلادش نیز همین تمهیدات در قانون اساسی کشورهای مزبور پیش‌بینی شده است (Ibid).

طبق مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی، به نظر می‌رسد که تمهیدات اخیرالذکر مورد تصویب قانونگذاران اساسی کشور قرار گرفته است. بنا به تفسیری که یکی از متخصصان حوزه حقوق عمومی از قانون اساسی جمهوری اسلامی داده است، مجلس شورای اسلامی را در چهار حوزه سیاست خارجی، به شرح زیر نقش‌ساز می‌داند:

- نظارت مجلس بر معاهدات بین‌المللی؛

- وضع قوانین سیاست خارجی؛

- نقش کمیسیون سیاست خارجی؛

- نقش نمایندگان.

در توضیح هر یک از بندهای چهارگانه فوق، دکتر هاشمی اشاراتی دارد. از جمله در تفسیر اصل ۱۵۳ قانون اساسی مبنی بر اینکه «هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد، ممنوع است» دکتر هاشمی به اصل ۷۸ از قانون اساسی اشارت دارد که این موضع قاطع را به دست چهار - پنجم نمایندگان تعدیل می‌کند: هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور به شرط آن که یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب "چهار-پنجم" مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد. (هاشمی، صص ۶۰-۶۱-۶۲)

در توضیح اصول فوق از قانون اساسی نظام حکومتی جمهوری اسلامی، هاشمی اشاره دارد که در قوانین اساسی اکثر دموکراسی‌های دنیا، به منظور مراقبت بیشتر از منافع ملی و استقلال کشور در مقابل بیگانگان، اعمال سیاست خارجی توسط مجریان تحت نظارت‌های گوناگون قوه مقننه قرار می‌گیرد، زیرا کثرت اقتدارات زمامداری (بهتر است گفته شود مدیریت سیاسی. زمامدار یعنی افسار دار که مناسب شأن انسانی نیست) در دست قوه مجریه همواره

این نگرانی را به بار می‌آورد که دولتمردان، در ایفای وظایف خود، مرتکب اشتباه فاحش شوند و راه انحراف طی نمایند که در هر صورت منافع ملی در معرض خطر قرار خواهد گرفت. (پیشین، صص ۹-۴۵۸).

نکته مهم این است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی، جایگاه ملی و ملت به طور ضمنی نقش اساسی یافته است. مستند این گفته اصول قانون اساسی است. مثلاً در صورتی که بین مسائل قلمروئی و منافع ملی تعارض ایجاد شود، با اینکه مهم‌ترین گوهر دولت قلمروئی وجود قلمرو است، با تصویب چهار - پنجم نمایندگان، مجلس می‌تواند حدود قلمرو کشور را تغییر دهد. این مهم‌ترین جلوه دولت است که در خدمت حاکمیت ملت و در نظام ملت - دولت است، و نقش برتر اراده کل ملت را می‌رساند. اما جلوه دیگر نظام حکومتی جمهوری اسلامی از احکام اسلامی ناشی می‌شود. در این صورت نیز، چنانچه مجمع تشخیص مصلحت نظام تشخیص دهد، علاوه بر مسائل تعهدی ملت - دولت، احکام اولیه مذهبی نیز می‌تواند مصلحتاً به اقتضای احکام ثانویه تعطیل شود. در این وضعیت خاص، پس مجریه از دو سو توسط دو قوه تصمیم‌گیری کنترل می‌شود.

مبنای نظری تصمیمات فوق در ماهیت نهاد ملت - دولت نهفته است. نهاد ملت - دولت نهادی است که به اراده ملت تأسیس می‌شود. ملت هم از لحاظ تاریخی و هم از لحاظ منطقی بر دولت تقدم دارد. تلفیق ترتیبی دو مفهوم در مفهوم مرکب ملت - دولت به شکل مزبور و با تقدم ملت بر دولت، و هر دو به صورت اسم حاکمی از تأیید ادعای فوق است. در دوران معاصر، ملت با انتخاب مجلس مؤسسان، نمایندگان خود را برای رقم زدن جریان سرنوشت خود تعیین می‌کند. آنان برای ایجاد امنیت فردی (آزادی و رفاه) و امنیت ملی (وابستگی متقابل کشور در مقابل دیگران از طریق قدرت‌سازی) نهاد دولت را تأسیس می‌کنند. مفهوم تأسیس نشان می‌دهد که دست ساز بشر است، و لذا بشر با تأسیس خود نهادی را بوجود می‌آورد تا در خدمت او باشد، نه علیه او. به این لحاظ است که ملت حق العمل کارگزاری را به صورت مالیات به دولت می‌دهد.

حال برای اعمال این اراده دو چیز لازم است، تأمین شود: عقل بوروکراتیک دیوان حکومت و اراده مردم.

انتصاب کارگزاران دیوانی که تجلی عقل تخصصی هستند، و انتخاب مقامات سیاسی که تجلی اراده مردم هستند. نمایندگان مجلس وزراء، سفراء، استانداران، فرمانداران و بخشداران نمایندگان اراده مردم برای نظارت عالی بر دستگاه عقل دیوانی هستند. به این لحاظ است که اشخاص فوق در درون دستگاه دیوانی نیستند و عمدتاً از بیرون و به رأی ملت - مستقیم یا غیرمستقیم - انتخاب می‌شوند. مجالس سنا و معادل آن در ایران - شورای نگهبان - به اقتضای

دید محافظه کارانه‌ای ایجاد می‌شود که سنت‌های تاریخی و یا اعتقادی جامعه را در برابر اراده‌های شتابزده‌ای که ممکن است به خطا دچار شده باشد، حفاظت کند. این عقل و اراده معمولاً به شرح زیر با هم تلفیق می‌شوند: عقل کارشناسانه دیوانسالاری در خدمت مشاورت اراده مردم که توسط منتخبان مستقیم او - نمایندگان - و ای منتخبان بالواسطه او - وزراء، معاونان وزراء، سفراء... - نمایندگی می‌شود به خدمت می‌پردازند. وزیر و معاونان او چون از یک حزب باید انتخاب شوند، معمولاً تجلی اراده اکثریت است. برنامه اکثریت چون باید همراه با حقوق اقلیت باشد، قاعدتاً نقش برتر و نظارتی با مقننه‌ای است که در آن همه نمایندگان ملت حضور دارند، و نه فقط اکثریت. در دموکراسی‌های پیشرفته دنیا، معمولاً اقلیت کابینه در سایه را تشکی می‌دهد، و به عنوان نقاد همه سیاست‌های اکثریت را به نقد می‌کشد. این نقد موجب آگاهی افکار عمومی برای تصمیم‌گیری بعدی می‌شود. حق سؤال و استیضاح وزرای خارجه در نام پارلمانی و تشکیل کمیته تحقیق و تفحص و احضار مقامات سیاسی برای ادای توضیح در مورد خاص، و تأیید انتصاب بخشی از آنان، جملگی نشان از این دارد که مقننه تجلی اراده اکثریت. در مواردی چون جنگ تحمیلی که اراده ملی به طور یکپارچه مورد تهدید واقع می‌شود، همصدایی همه به معنی آن است که اراده ملی تجلی اراده کل ملت است. به لحاظ فقدان اختلاف نظر در این موارد، معمولاً دست مجریه در پیشبرد اینگونه اهداف اجتماعی بازر است. اما در مسائل اختلافی، تخصص مجریه می‌تواند جنبه مشورتی داشته باشد، و اراده ملی از طریق مقننه به صورت نظارت، سؤال و حتی استیضاح اعمال می‌شود. به لحاظ این تفاوت اراده و تخصص است که وزارتخانه‌ها - از جمله وزارت خارجه - دارای سلسله مراتب تخصصی هستند، در حالی که مقننه دارای تقسیم کار تخصصی بدون سلسله مراتب هستند. در وزارتخانه، کارشناس قاعدتاً باید لیسانس داشته باشد و قوانین کار را بداند، رئیس اداره قاعدتاً با درجه علمی کارشناسی ارشد، نظریه علمی در خصوص کار را می‌داند، و مدیر کل، قاعدتاً با دارای بودن درجه دکتری، فلسفه کار را می‌داند.

جمله مقامات فوق تجلی عقل بوروکراتیک هستند، که در خدمت اراده ملی، به ریاست وزراء و نظارت مقننه، فعالیت می‌کنند. پس صحیح این است که دو قوه مقننه و مجریه را به عنوان محل تجمع عقل تخصصی و اراده ملی بدانیم. مقننه تماماً تجلی اراده ملی است، اما وزارت خارجه تلفیق اراده اکثریت ملت است که رهبری عقل تخصصی و بوروکراتیک را در دموکراسی‌ها به عهده دارد.

### نتیجه‌گیری

مرووری بر ادبیات موجود در دو بخش نظری و تجربی که در خصوص ادبیات موجود به

رشته تحریر درآمده است، نتایج جالب را به همراه داشت. اولاً مشخص شد که در دیکتاتوری‌ها، یا اراده ملی بر اراده بخش‌های مختلف و متنوع ملت ارجحیت می‌یابد، و یا آنکه اراده ملی تحت الشعاع عقل تخصصی قرار می‌گیرد. در اولی، شخصیت بخشی از جامعه فدای شخصیت کل جامعه می‌شود، و در دومی شخصیت انسانی منکوب عقل تخصصی می‌شود. اما در دموکراسی‌ها، برای جلوگیری از افول به مابوکراسی و عوام‌زدگی از عقل تخصصی استفاده می‌شود، و برای احترام به انسانیت، اراده او مبنا قرار می‌گیرد. چون اراده انسانی تجلی شخصیت او، و عقل تخصصی در خدمت اعتلاف آن است، پس نتیجه نظری که به طور تکمیلی به دست می‌آید به شرح زیر است: اولویت و تقدم منطقی اراده انسانی در قالب مقننه، اولویت و تقدم تاریخی وزارت خارجه، به منظور تأمین صلاحیت تخصصی برای راهجویی و نه ضرورتاً انتخاب. از لحاظ مصداقی، به طور کلی می‌توان با بررسی مقایسه‌ای نقش قوه مقننه در سیاست خارجی کشورهای مختلف به نتایج نسبتاً مشابهی در بسیاری از کشورهای مختلف و به شرح موارد زیر رسید:

- قوه مجریه، قوه مقننه و دیگر بازیگران بر ماهیت سیاست خارجی تأثیر دارند. (David Held, pp. 217-8) ؛

- به لحاظ آنکه هیأت مذاکره کننده در سیاست خارجی معمولاً از مجریه است، این قوه نقش مهمی در این زمینه ایفاء می‌کند (Robert Putnam, pp. 431-433) ؛

- قوانین اساسی تعیین کننده ساختار تنظیم بخش یا مجموعه قوانین ترتیبات نهادی خاصی است که نقش قوه مقننه در سیاست خارجی را مشخص می‌کند (Held, pp. 217-8) ؛

- دیگر بازیگران را بخشهای مختلف ملت تشکیل می‌دهد که به انحاء مختلف سعی دارند در حوزه سیاست خارجی اعمال نفوذ کنند (Ibid) ؛

- معمولاً بین این بازیگران مختلف نوعی ائتلاف برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی شکل می‌گیرد (Milner, p.11) ؛

## منابع و مأخذ:

### الف - فارسی

- ۱- بلوم، ویلیام تی، (۱۳۷۳)، *نظریه‌های نظام سیاسی*، ترجمه احمد تدین، جلد دوم، تهران: نشر آران.
- ۲- خراسان، ۵ شهریور ۱۳۸۲.
- ۳- سیف‌زاده، حسین، (۱۳۸۰)، *جهانی شدن قدرت و سیاست خارجی آمریکا*، مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی، جلد هفتم.
- ۴- قاضی، ابوالفضل، (۱۳۷۲)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی: مبانی و کلیات*، تهران: انتشارات دانشگاه



تهران.

- ۵- لیندسی، جیمز ام. (۱۳۸۱)، *پایان یک دوره: کنگره و سیاست بیرون مرزی پس از جنگ سرد، سرچشمه‌های درونی سیاست خارجی آمریکا*، به ویراستاری یوجین آر ویتکویف، و جیمز ام، مک کورمیک، ترجمه جمشید زنگنه، تهران: دفتر مطالعات سیاسی.
- ۶- هابز، توماس، (۱۳۸۰)، *لویاتان*، با مقدمه سی بی مکفرسون، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.
- ۷- محمد هاشمی، (۱۳۸۰)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد اول، تهران: نشر دادگستر.

## ب- خارجی

- 1- "Actors, institutions, and instruments in public policy making" <http://uiorean.cluj.astral.ro/cjcpa/actors> (Modified, 05-29-2003)
- 2- A Global Dialogue on federalism in the 21st Century, Theme resume, phase II *Themes*, April 2002.
- 3- Articles of Confederation (of USA) VI, VIII, IX.
- 4- Baily, Darin E. "The Rise of Dominance in American Foreign Policy", (6 April 2002).
- 5- "Christopher Urging Clinton to veto a Bill to Cut Foreign Aid" quoted by Steven Greenhouse, *New York Times*, (May 23 1995).
- 6- Dahl, Robert, (1950), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: Chicago University Press.
- 7- *The Federalist* No 42, at 279. James Madison, Benjamin Fletcher Wright ed, 1961.
- 8- Harrison, David, (2001), "The Reorganization of Europe Law Making and Policy Making in an Enlarged EU", [www.google.com](http://www.google.com)
- 9- Held, David, (1996), *Models of Democracy*, 2nd edition, Stanford, California: University of California Press.
- 10- Jones, Walter S. (1991), *The Logic of International Relations*, 7th ed. NY: Harper Collins Publishers.
- 11- Johnston, Alexander, "International Relations in Historical Perspective"
- 12- Albert Venter and Alexander Johnston, (eds:) "An Introduction for South African Students, Cape Town", Oxford University Press, 1991, found at [www.geocities.com](http://www.geocities.com)
- 13- "Legislature paving way for WTO Entry" [www.chinal.cn/english/2001/mar/3482.htm](http://www.chinal.cn/english/2001/mar/3482.htm).
- 14- Mann, Thomas, (1990), "A Question of Balance: The President, The Congress and Foreign Policy", The Brookings Institute.
- 15- Marx, Karl and Fredrick Engels, (1970), *The Communist Manifesto*, London: Harmondsworth.
- 16- Morgenthau, Hans J., (1985), *Politics Among Nations*, New Delhi; Kalyani Publisher.
- 17- Milner, Helen V, (1997), *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- 18- Nanda, Prakash, (1997), "Parliament's new ascendancy in foreign policy making" *Times of India*, [www.hvk.org/articles/0597/0196.html](http://www.hvk.org/articles/0597/0196.html).
- 19- Putnam, Robert, (1988), *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-*

- level games, *International Studies Quarterly*.
- 20- Rosenau, James, (1971), "The National Interests" in *Scientific Study of Foreign Policy*, New York, a The Free Press.
- 21- Pinkerton, James, (2002), Washington Branches Can Be Miles A part, New American Foundation, www. newamerical.net.
- 22- Sands, Christopher, (1996), *Congress and the Americas, Canada: A Case of Local Forign Policy*, Washington: Center for Strategic and International Studies, Policy Papers on American , Volume: VII Study!
- 23- Snow and Brown, (1995), "This Legislation is the Wrong way", *Congressional Quarterly Weekly*.
- 24- Truman Papers, (1951), Vol: 1.
- 25- Wayne, Stephen J. "The Multiple Influences on US Foreign Policy-Making" <http://usinfo.state.gov/journals/ips/0300/ijpe/pj51wayne.htm>.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:

«پژوهشی در نظریه‌پردازی سیاست خارجی»، شماره ۲۵، سال ۶۹؛ «طرح سیستماتیک مفهومی برای مطالعه برای مطالعه سیاست خارجی»، شماره ۲۶، سال ۷۰؛ «مشارکت منفعلانه و علل تداوم آن»، شماره ۳۱، سال ۷۳؛ «تحول از مشارکت منفعلانه به مشارکت فعالانه: تأملی نظری»، شماره ۳۲، سال ۷۳؛ «نظم نوین جهانی: دوران گذار به تلفیق فردگرایی با جمع‌گرایی»، شماره ۳۳، سال ۷۳؛ «آسیای مرکزی: همگرایی منطقه‌ای، توسعه ملی و نقش ایران در آن»، شماره ۴۰، سال ۷۷؛ «چرخه معیوب هیجانگرایی مابوکراتیک و آینده دموکراسی در ایران، طرحی آزمایشی ذهنی با رویکردی فراسوگراییانه»، دوره، شماره ۲، سال ۸۶.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی