

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۲/۳/۲۷

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۲/۵/۶

نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی

محسن خلیلی

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد

چکیده

پارلمان‌ها چهره دموکراسی دولت‌ها به‌شمار می‌روند. پارلمان‌ها بین دولت و مردم، کانالی ارتباطی اند که هم می‌توانند نظام سیاسی را تقویت کنند و هم دولت‌ها را به پاسخ‌گویی به تقاضاهای عمومی جامعه، مجبور سازند. سیاست خارجی، عبارت است از رشته‌ای از اقدام‌های از پیش برنامه‌ریزی شده توسط کارگزاران حکومتی که مقصود از آن، دستیابی به اهدافی معین در چارچوب منافع ملی و در محیط بین‌المللی است. از منظری نهادین، این پرسش پدیدار می‌شود که نقش پارلمان‌ها در زمینه تعیین سیاست خارجی چیست. با پذیرش این مفروض که سیاست خارجی، از آغاز، مقوله‌ای نخبگانی بوده، این فرضیه طرح می‌شود که در زمینه تعیین رفتارهای سیاست خارجی، قوه مقننه، چندان نقشی نداشته و عرصه را به مجریه واگذار نموده است.

کلیدواژه‌ها: پارلمان، سیاست خارجی، قوه مقننه، قوه مجریه.

در هنگامه گفت‌وگوها بر سر پرونده هسته‌ای ایران، هم مجلس شورای اسلامی در ایران و هم مجالس نمایندگان و سنا (کنگره) در آمریکا، کوشش می‌کردند در مسیر دسترسی به توافق، اقداماتی به عمل آورند. ولی نکته مهم این‌جاست که اراده معطوف به حل و فصل اختلافات مرتبط با مسئله هسته‌ای، در جایی غیر از قوه‌های مقننه دو کشور ایران و آمریکا و نیز خارج از پارلمان‌های چهار کشور دیگر، شکل گرفته است. پرسمان بنیادین نوشتار، این است که پارلمان‌ها تا چه اندازه می‌توانند به ایفای نقش در زمینه سیاست خارجی بپردازند. از قدیم‌ترین روزگاران، موضوع تعلق مناسبات فرامرزی به حوزه اختیارات پادشاهان، مقبول بوده است. در واقع، پذیرش اختصاص یافتن پنهان‌کاری‌های معمول در عرصه‌های دیپلماتیک و روابط خارجی به نخبگان درجه اول نظام سیاسی، سیاست خارجی دولت‌ها را به‌طور مرسوم از دسترس عموم مردم و بالطبع نمایندگان مردم، خارج می‌ساخته است.

به نظر می‌رسد در میان مکاتب مرتبط با تحلیل سیاست خارجی، برقراری پیوند میان پارلمان‌ها و چگونگی تصمیم‌گیری در عرصه مناسبات فرامرزی، مختص «نظریه‌های خردنگر»^۱ است. ایده نگارش این مقاله، بر مبنای گفتار عمیقاً آمریکاشناسانه دوتوکویل قرار داده شده است که زمانی چنین نوشته بود: تبیین مؤثر سیاست خارجی، نیازمند محرمیت، مداومت، پشتکار، بردباری، وحدت و سرعت است؛ صلاحیت‌هایی که بیشتر در حکومت‌های آریستوکراتیک دیده می‌شود تا دموکراتیک.^۲

این همان تعبیری است که در گفته هامیلتون نیز به‌نوعی دیگر به کار رفته بود؛ یعنی اینکه قوه مجریه، باید نهاد تصمیم، عمل، نهان‌کاری و اعزام مأموران باشد و مقننه می‌بایست مستقیماً متکی بر مردم باشد و درد نهایی آنان را حس کند.^۳ در این مقاله، نگارنده از دو روش بهره گرفته؛ از یک‌سو، به توصیف عینی، واقعی و منظم خصوصیات دو موقعیت و یا دو موضوع پرداخته و به پژوهش توصیفی مبادرت نموده است؛ از دیگر سو، با تکیه بر پژوهش موردی و زمینه‌ای، بیش‌تر به نکته‌ها و عوامل معناداری توجه کرده است که به صورتی، هم در شناخت گذشته و هم در فهم زمان حال، مؤثرند و به درک جامعی از محتوای پیوند دو مقوله که به ظاهر با یکدیگر بی‌ارتباط هستند، منجر می‌گردد.

این مقاله، در عین حال، واکنشی مخالف‌جویانه با نظری است که نیوتون و ون‌دث درباره مجالس دارند؛ به باور آنان:

ما نباید با هر چیزی که مجریه را تقویت می‌کند یا برخی از آن‌ها را، به این فرضیه سوق یابیم که نهادهای قانون‌گذاری در مقابله با قدرت زیاد مجریه، بی‌قدرت هستند. برخی می‌توانند مدعی باشند که قدرت قوه‌های مجریه در حال افزایش است و برخی دیگر بگویند که مجلس‌های قانون‌گذار کاملاً بی‌قدرت

۱. کرمی، جهانگیر، «هویت دولت و سیاست خارجی»، سیاست خارجی، سال ۱۸، ش: ۱، بهار ۱۳۸۳؛ ص ۱.

۲. نعیمی‌ارفع، بهمن، «ساختار سیاست خارجی آمریکا؛ کنگره و رئیس‌جمهور»، مطالعات منطقه‌ای؛ اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی، سال ۴، ش: ۳، تابستان ۱۳۸۲؛ ص ۳.

۳. سیف‌زاده، سیدحسین، «نقش قوه مقننه در سیاست خارجی؛ تنوع رویکردها»، سیاست، دوره ۳۸، ش: ۲، تابستان ۱۳۸۷؛ ص ۱۵۳.

هستند. در واقع، هنوز مجلس‌های انتخابی نقش مهمی در حکومت دارند و خود را برای افزایش نفوذ و تأثیرگذاری - که در حال حاضر می‌بینیم - سازمان می‌دهند.^۱

ولی بدون درنگ، در برشماری کارکردهای قوه مقننه، نشان می‌دهند که دست‌کم این ایده که مجالس در تأثیرگذاری و بازیگری در عرصه سیاست خارجی، ضعیف هستند، اندیشه‌ای درست است. نیم‌نگاهی به کارکردهای قوه مقننه از منظر آنان، یعنی نمایندگی افکار عمومی، مشروعیت‌بخشی به حکومت و نظام سیاسی، قانون‌گذاری و نظارت دقیق بر مجریه و نظام اداری،^۲ نشان می‌دهد که آنان نیز این را پذیرفته‌اند که مجالس نمی‌توانند کارویژه‌های راهبردی در عرصه‌هایی استراتژیک داشته باشند. گویا نیاز به یادآوری نباشد که در این مقاله، روش گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای است.

در اندیشه سیاسی مدرن و در واکنش به آشفتگی‌های قرون وسطایی قدرت سیاسی و نیز استبدادگرایی شاهان در دو قرن هفده و هجده میلادی، قوه مقننه به عنوان مجمع نمایندگان مردم، جایگاهی ویژه در برابر قوه مجریه یافت. دو شأن قانون‌گذاری و نظارت، پارلمان‌ها را صدرنشین اندیشه سیاسی/ حقوقی دوران مدرن نمود. از منظر تاریخ اندیشه سیاسی، از دیگر سو، مجالس‌ها از نیاز قوه مجریه به هیئت‌های مشورتی پدیدار شدند؛ زیرا، در واقع، شأن اجرایی قوه مجریه به طرز محسوس، نیازهای فوری و ملموس مردمان جامعه را با سرعت بیشتری برآورده می‌ساخت و به تدریج نه به‌عنوان قوه‌ای برابر بلکه قدرتی برتر در میان قوای سه‌گانه مطرح می‌شد. با گسترش فعالیت حزب‌های سازمان‌یافته‌تر توده‌ای و پهنه و پیچیدگی فزاینده اختیارات قوه اجرایی در سده بیستم، سخن از زوال مجالس‌ها^۳ به‌میان آمد. از منظر هیوود، عوامل اصلی تغییر ماهیت و کارکرد مجالس از رشد یافته به رو به زوال، عبارت‌اند از: پیدایش حزب‌های سیاسی منضبط، رشد حکومت بزرگ، نبود رهبری و ضعف‌های سازمانی مجالس‌ها و پیدایش گروه‌های ذی‌نفع و قدرت رسانه‌ها؛^۴ به یک تعبیر، قدرت فزاینده قوه مجریه برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، یک واقعیت در سده بیستم به نظر می‌رسد و این سخن درباره سيطرة قوه اجرایی بر سیاست خارجی کاملاً درست است.^۵ به‌ویژه، هرگاه کابینه‌ها به توان مشروعیت‌ساز مجالس‌ها برای تدوین سیاست‌های دشوار، نیاز داشته باشند، نقش پارلمان‌ها اندکی گسترش می‌یابد و گرنه به‌طور عادی، نیروی محرک نظام سیاسی معمولاً در قوه مجریه آن متمرکز است. تصمیمات محوری در یک بحران سیاست خارجی عموماً توسط بالاترین مقام اجرایی گرفته می‌شود. تصمیم یک رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، کابینه یا

۱. نیوتون، کنث و جان وندث، مبانی سیاست تطبیقی؛ دموکراسی‌های دنیای نوین، ترجمه خلیل‌الله سردارنیا (شیراز: دانشگاه شیراز، ۱۳۹۰)؛ صص ۱۳۲ و ۱۳۳.

۲. همان؛ ص ۱۳۳.

۳. بال، آلن و ب. گای پیترز، سیاست و حکومت جدید، ترجمه عبدالرحمن عالم (تهران: قومس، ۱۳۸۵)؛ ص ۲۲۵.

۴. هیوود، اندرو، سیاست، ترجمه عبدالرحمن عالم (تهران: نشر نی، ۱۳۸۹)؛ ص ۴۶۸.

۵. همان؛ ص ۲۱۱.



دفتر سیاسی دایر بر تعقیب مسیر جدیدی در سیاست خارجی یا داخلی، معمولاً با اصلاحات ساختاری آدر قوه مجریه^۱ همراه است.

اندیشه ویژه گردانیدن تصمیم‌گیری سیاست خارجی به قوه مجریه، از آغاز شکل‌گیری اندیشه سیاسی مدرن، پیشینه داشته است:

لاک و مونتسکیو دریافتند که ضرورت استمرار و ماهیت اضطراری تصمیمات در قلمرو امور خارجی، اتخاذ تصمیمات اساسی در این حوزه را به وسیله مجلس، ناممکن می‌سازد؛ از این رو، این امر می‌بایست در حوزه صلاحیت قوه مجریه قرار گیرد.^۲

آنچه که سبب می‌شود اشکال گوناگونی از پیوند میان قوای مجریه و مقننه در کشورهای مختلف پدید آید، عبارت است از شکل‌گیری عوامل مؤثر بر روابط دو قوه اجرایی و قانون‌گذار؛ از جمله: اشکال قوه مجریه در نظام‌های گوناگون قانون اساسی، نظام‌های مختلف احزاب سیاسی و شیوه‌های انتخاباتی، و نظام کمیسیون‌ها و کمیته‌های داخلی مجالس به عنوان متخصصان سیاست‌گذاری. بر اثر شکل‌گیری این اندیشه که کارکرد حکمرانی برای قوه مقننه، نامناسب و نقش مناسب آن، نظارت و کنترل است، فضای چیرگی قوه مجریه بر قوه مقننه فراهم شد:

یکی از دلایل تمایل تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه، این است که قوه مقننه، فاقد توان رقابت با متخصصان سیاست‌گذاری و بروکرات‌هایی است که در خدمت قوه مجریه هستند. در مقایسه با متخصصان قوه مجریه، کارمندان و نمایندگان پارلمان در بهترین شرایط، کارشناسان عادی و ساده‌ای هستند که فقط دارای اطلاعات کلی در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری‌اند. همچنین قوای مقننه، همواره در تحدید قوه مجریه در حوزه‌های سیاست خارجی و نظامی، کم‌توان بوده‌اند؛ چراکه در هر دو حوزه، فاقد متخصص هستند و در بیش‌تر کشورها، اولویت و حق تقدم در زمینه چنین موضوعاتی، با رئیس قوه مجریه است.^۳

از یک سو، گونه‌شناسی پنج گروه از قوای مقننه بر پایه پیوندشان با مجریه به صورت همکار، زیردست، مطیع، مبهم، رقابتی / مسلط و بر اساس کیفیت کار، محتوا و برنامه قوه قانون‌گذار بر مبنای بدون هدف، بدون برنامه، با نفوذ کم، دارای هدف کوتاه، دارای برنامه کوتاه، و ملزم و محدود شده،^۴ نشان‌دهنده کم‌کاری تدریجی و فزاینده مقننه در برابر قوه مجریه بود؛ از دیگر سو، پارلمان، مجمع عالی تصمیم‌گیری محسوب می‌شود یا حداقل از منزلتی همانند قوه مجریه برخوردار است. اما واقعیت، چیز دیگری است؛ اول اینکه در تعداد اندکی از موارد، مقننه برچیده شده است؛ دوم آنکه در شمار چشم‌گیری از کشورها، قوه مقننه کاملاً دست‌آموز شده است؛ سوم اینکه موارد بسیاری وجود دارد که قوای مقننه، تا حدودی تحت کنترل مجریه

۱. آلموند، گابریل؛ جی. بینگهام پاول جونور و رابرت جی. مونت، چارچوبی تطبیقی برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب (تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۶)؛ ص ۲۱۳.

۲. بلاندل، ژان، حکومت مقایسه‌ای، ترجمه علی مرشدی‌زاد (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸)؛ ص ۳۴۵.

۳. مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش: ۵۲، تابستان ۱۳۸۵؛ ص ۲۰۷.

4. Shaw, Malcolm, Parliamentary Committees: a Global Perspective, Cited in: Longley, Lawrence D; Davidson, Roger H.[edited by] *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass, 1998); p. 238.

قرار دارند. تنها تعداد اندکی از جوامع سیاسی در مقوله چهارم جای می‌گیرند؛ یعنی مقوله‌ای که در آن، قوه مقننه عنصر اصلی در فرایند تصمیم‌گیری ملی است.^۱

قوت و امتیاز قوه مقننه را در نسبت کارکردی‌اش با قوه مجریه می‌توان در سه مقوله کمیسیون‌های داخلی، لابی‌گری و بیانیه‌ها رده‌بندی نمود. کمیته‌های داخلی قوی، از یک سو، ابزاری برای رهبران قدرتمند احزاب هستند؛ و از دیگر سو، کمیته داخلی یک مجلس، زمانی قوی محسوب می‌شود که تأثیر مستقل و معناداری بر روند عمومی امور داشته باشد. یک مطالعه تطبیقی در مجالس اول هجده کشور اروپای غربی نشان داده که نود و پنج درصد پیش‌نویس متون قانونی، در کمیته‌های پارلمانی تهیه و تنظیم شده است.^۲ ولی نکته بدبینانه، آن است که خوراک اولیه پیش‌نویس متون قانونی و طرح‌ها را نیز متخصصان قوه مجریه مطابق با تقاضای مسئولین اجرایی تدارک دیده‌اند. از این نکته مهم نیز صرف‌نظر می‌کنیم که عمده مصوبات مجالس، منطبق بر بحث‌های پارلمانی است و حول محور لوایح می‌گردد که همین هم توسط قوه مجریه تهیه می‌شود. تنها یک کارویژه برای کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها قابل اعتناست؛ طبقه‌بندی کردن قوه‌های مقننه در کشورهای در حال توسعه در باب مقوله کمیسیون‌های داخلی و میزان قدرت و ابتکارات آن‌ها مشکل است. ولی این نکته را می‌دانیم که جایی که شیوه تفکیک قوای آمریکایی وجود داشته باشد، کمیته‌های داخلی مجالس دوگانه، از قدرت بالایی برخوردارند. یکی از کارویژه‌ها و گرایش‌های مهم کمیته‌های مجالس قانون‌گذاری، عبارت از تدارک فرصت‌های بی‌شمار و تقویت‌شده برای اعضا در مشارکت فعالانه در امور مربوطه قانون‌گذاری است؛ نه تنها برای اعضا بلکه برای شهروندان، گروه‌های ذی‌نفوذ، خدمتگزاران امور مدنی و مجریان سیاسی نیز فرصت‌های بهبودیافته‌ای برای مشارکت در روندهای قانون‌گذاری فراهم می‌آورد.^۳

لایه‌های غیررسمی نافذ در ساختار تصمیم‌گیری یا لابی‌ها می‌توانند هم به‌عنوان پل ارتباطی، تقویت‌کننده پیوند مقننه و مجریه، محسوب گردند و هم می‌توانند به تضعیف و یا تقویت یکی از دو سوی پیوند، مدد برسانند. اما لابی‌ها در تمام نظام‌های سیاسی، قابل اعتنا نیستند و در رژیم‌های سیاسی موجود، کم‌تر توانسته‌اند از جایگاهی معتبر برخوردار شوند:

نفوذگری در قوه قانون‌گذاری بدون شک، در شکل بسیارگسترده‌اش و با تأثیرگذاری بسیار زیادش، در آمریکا وجود دارد؛ مانند گروه‌های تجاری، اتاق‌های بازرگانی، گروه‌ها و علاقه‌مندی‌های کارگری، کشاورزی، متخصصین و حرفه‌ای‌ها، گروه‌های نژادی و گروه‌های مذهبی؛ ولی به‌طور کلی به نظر می‌رسد در نظام‌های سیاسی با تمرکزگرایی وسیع و پر قدرت و نیز احزابی با انسجام و یکپارچگی در سطح بالا و یا نظام‌هایی که به‌طرزی چشم‌گیر و واقعی پارلمانی هستند، لابی‌گری‌ها نقش و تأثیر بسیار کم‌تری از نظام‌های همانند آمریکا در نظام قانون‌گذاری دارند.^۴

۱. بلاندل، همان؛ ص ۳۱.

2. Mattson, Ingvar & Kaare Storm, Committee Effects on Legislation, Cited in: Herbert Doring & Mark Hallerberg [edited by] *Patterns of Parliamentary behavior* (Burlington: Ashgate, 2004); p.102.

3. Shaw, Malcolm, Legislative Committees, Cited in: George Thomas Kurian [edited by] *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, 1998); Vol. 2, pp. 790-792.

4. Rush, Michael, Lobbying, Cited in: George Thomas Kurian [edited by] *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, 1998); Vol. 2, pp. 811- 12 - 14.

بیانیه‌ها نیز در ساختار حقوقی پارلمان‌ها نقشی تشریفاتی دارند اما می‌توانند به تصویرسازیِ روشنی از خواسته‌های خود در پیوند با مجریه دست بزنند. بیانیه‌های مرتبط با موضوعات قابل توجه در حوزه عمومی، با اظهارنظرهای صریح و نیز بیانیه‌هایی که بدون ارائه تعریف واضحی از تمناها به تصویب می‌رسند، به سه نوع تقسیم می‌شوند:

بیانیه‌های حقیقت‌یاب که بر پرسشی استوار می‌شود که بیشتر پی‌جوی حقیقت یک وضعیت است تا کذب آن؛ بیانیه‌های ارزش‌یاب که پیشنهاددهنده نظامی از ارزش‌های گوناگون و قابل تصور است؛ و بیانیه‌های خط‌مشی‌گذار که بیش‌تر بر مبنای پرسشی از حکومت‌گران است، برای دفاع از خط‌مشی خاصی که برای درمان و ترمیم یک مشکل ویژه به کار می‌رود.^۱

ناگفته نماند که بیانیه‌ها ارزش حقوقی ندارند و تنها نوعی اعلام موضع قوه مقننه به مجریه محسوب می‌شوند.

در عرصه سیاست خارجی، قدرت قوه مقننه چنان تضعیف شده که کار از حد توصیف گذشته است:

چالش مهم دخالت پارلمان‌ها در امور بین‌المللی، این است که در اغلب کشورها، امور خارجی و سیاست بین‌المللی به طرز سنتی، ویژه قوه مجریه و جزو حوزه اختصاصی آن به شمار است. امروزه تمایز میان امر خارجی یا بین‌المللی و امر ملی یا داخلی، به طرز قابل توجه، تیره و تار شده است. بنابراین پارلمان‌ها باید قدمی فراتر از امتیاز ویژه و سنتی شده قوه مجریه برای دخالت در امور بین‌المللی بردارند و قوه مجریه را مطیع خود کنند؛ همان‌گونه که در امور داخلی، مجالس با دولت‌ها چنین کرده‌اند.^۲

این نظر، از جانب دیگر، استدلالی جامعه‌شناختی را نیز پشتوانه خود دارد:

تصمیم‌گیران نیز در تصمیم‌گیری سیاست خارجی، کم‌تر از سیاست داخلی توسط افکار عمومی محدود می‌شوند. دو دلیل برای این امر وجود دارد: نخست، شهروندان، اغلب سیاست خارجی را به مثابه چیزی درک می‌کنند که کاملاً دور است. اغلب شهروندان کم‌تر در جریان امور بین‌المللی هستند؛ دوم اینکه نامتقارنی متمایزی میان آنچه رهبران می‌دانند و آنچه عموم می‌داند، وجود دارد. در واقع، استدلال شده است که هدایت دیپلماسی، نیازمند نهان‌کاری است. در نتیجه، عموم اغلب می‌خواهند در سیاست خارجی به رهبران تکریم کنند و معتقدند که رهبران اطلاعات بیشتری دارند و به این ترتیب، نسبت به آن‌ها، بینش عمیق‌تری از موقعیت دارند.^۳

الف) سیاست خارجی

سیاست خارجی از آن‌جا که به مرز پیوند با کشورهای دیگر مرتبط شده، عملی زمامدارانه است. مردم به خودی خود نمی‌توانند در زمینه تعیین قواعد رفتارهایی که می‌بایست در آن سوی مرز اجرا شود، تصمیم بگیرند. کسینجر به شدت واقع‌گرا، سخنی را مبنای کردار دیپلماتیک آمریکا قرار می‌دهد که با موضوع اصلی مقاله، هم‌پیوند است:

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 ... اساس کار سیاست خارجی، موفقیت است ... مجریه

1. Goodnow, Trischa & Lawrence A. Galizia Knapp, *Elements of Parliamentary Debate: a Guide to Public Argument* (New York: Longman, 1999); p.13.

2. Beetham, David, *Parliaments and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice* (Geneva: InterParliamentary Union, 2006); P. 157.

۳. برونینگ، ماریجک، نگاهی نو به سیاست خارجی مقایسه‌ای، ترجمه عسگر قهرمان پوربناب (تهران: میزان، ۱۳۹۲)؛ ص ۱۸۸.

دارای مسئولیتی است که به هنگام ضرورت امنیت ملی، بعضی از روندهای مستقر را باید دور زد ... فقط مجریه باید مردم و قوه مقننه را قانع کند که ضرورت وجود داشته است.^۱

آنچه حکومت باید در هر تحرک در حوزه روابط خارجی کشور انجام دهد، چهار عمل اصلی است: شناخت محیط بین‌المللی که مبتنی بر فهم وقایع جهانی است؛ تهیه نقشه کلان برای منافع ملی که از آن به استراتژی ملی تعبیر می‌شود؛ تهیه طرح‌های عملیاتی برای تحقق استراتژی ملی؛ سازمان‌دهی و هدایت نیروها برای تحقق طرح‌های عملیاتی.^۲ در باب پاسخ به پرسش‌هایی بنیادینی همچون «پدیده‌های بین‌المللی را چگونه بفهمیم؟»، «برای اغراض نظام (حکومت) چگونه استراتژی و سیر عملی طراحی نماییم؟» و «مبانی درست تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌ها کدام‌اند؟»^۳ رسم است که دولت‌ها را به حالت شخص درآورند و به عنوان نمونه از سیاست خارجی بریتانیا یا از تصمیمات بریتانیا سخن گویند؛ اما در واقع، این سیاست‌ها و تصمیمات را نه دولت‌ها، بلکه افراد و گروه‌هایی اتخاذ می‌نمایند که از سوی دولت عمل می‌کنند. فعالیت‌های این افراد و گروه‌ها را مانند همه فعالیت‌های دیگر بشری، می‌توان بنا به کناکش میان تصمیم‌گیرندگان و محیط آن‌ها دانست.^۴ در حوزه سیاست خارجی، مسئله اطلاعات، از اشکالات ویژه‌ای برخوردار است. در این حوزه، اطلاعات تعدداً پنهان می‌شود، زیرا در این جاست که هر معامله‌ای که انجام می‌گیرد، با نمایندگان فرهنگ‌های خارجی است. به علاوه در این حوزه، مسائل چنان پیچیده هستند که بسیاری از عواقب امر را نمی‌توان پیش‌بینی کرد. بنابراین، مناسبت یک سیاست‌گذاری برای موقعیتی خاص، بستگی شدید به کیفیت و کمیت اطلاعات دارد.^۵

تعیین سیاست خارجی در هر کشوری، دست‌کم مستلزم سه‌گونه گزینش است؛ نخست گزینش هدف‌ها، یعنی تصمیم‌گیری در این باره که مقاصد کلی کشور در صحنه سیاست بین‌المللی چیست و مقاصد خاص آن در موقعیت‌های ویژه کدام است؟ این گزینش، اغلب مستلزم قربانی کردن یا به خطر انداختن برخی از هدف‌ها به منظور پی‌گیری هدف‌هایی ارزشمندتر است؛ دوم، پس از آنکه هدف‌ها و اولویت آن‌ها تعیین شد، گام بعدی، انتخاب و اجرای روش‌هایی است که به احتمال زیاد ما را به هدف‌ها می‌رساند؛ سوم، در این مرحله باید قابلیت‌ها تشخیص داده شوند. قضاوت سیاست‌گذاران درباره اینکه کشور با توجه به قابلیت‌های دیگر کشورهای درگیر چه کارهایی می‌تواند یا نمی‌تواند بکند، بر هر دو گزینش نخستین اثر می‌گذارد.^۶ پس از تعیین سیاست خارجی، می‌بایست مشخص نمود که کدام‌یک از مسائل، حاد و فوری‌اند و کدام‌یک، از اهمیت کم‌تری برخوردارند.

۱. سیف‌زاده، همان؛ ص ۱۴۶.

۲. لاریجانی، محمدجواد، درس‌های سیاست خارجی (تهران: مشکوة، ۱۳۷۷)؛ صص ۱۲ و ۱۳.

۳. همو، کاوش‌های نظری در سیاست خارجی (تهران: علمی و فرهنگی، ۱۳۷۴)؛ صص ۱۲ و ۱۳.

۴. فرانکل، جوزف، روابط بین‌الملل در جهان متغیر، ترجمه عبدالرحمن عالم (تهران: وزارت امور خارجه، چاپ دوم، ۱۳۷۰)؛ ص ۱۰۳.

۵. باربر، جیمز و مایکل اسمیت، ماهیت سیاست‌گذاری خارجی در دنیای وابستگی متقابل کشورها، ترجمه و تحشیه سیدحسین سیف‌زاده (تهران: قومس، ۱۳۷۲)؛ ص ۲۹۳.

۶. مرادی، سیدمهدی و مجتبی مقصودی، «گروه‌های دوستی پارلمانی و نقش آن‌ها در سیاست خارجی (مطالعه موردی: «ایران»)، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، ش: ۴۸، تابستان ۱۳۸۴؛ ص ۲۰.



از اصطلاح سیاست حادّ در دو زمینه استفاده می‌شود: نخست در تحلیل سیاست خارجی که به عنوان بیان کلیّی برخی از حوزه‌های موضوعی بسیارمهم به کار می‌رود؛

الف) انگاره‌ها: ساختاریافتن سیاست خارجی بر اساس سلسله مراتب، ساخت نخبگانی سیاست خارجی یا اینکه چه کسانی سیاست خارجی را می‌سازند؛

ب) اولویت‌یافتن موضوعات سیاست‌خارجی نسبت به سیاست داخلی در موارد بروز تعارض، مبتنی بر حفظ ارزش‌های اصلی؛ حفظ ملت و کیان دولت، ملاحظات تداوم‌یافته در طول زمان، مربوط به وضعیت‌های بحرانی یا در معرض تهدید قرارگرفتن ارزش‌های مهم.^۱

سیاست‌خارجی، فعالیتی است که کنشگران دولتی از طریق آن عمل می‌کنند؛ عکس‌العمل نشان می‌دهند و تعامل دارند. سیاست‌خارجی، فعالیتی مرزی^۲ تلقی می‌شود. اصطلاح مرز به این معناست که سیاست‌گذاران یک پای خود را در محیط درونی یا داخلی می‌گذارند و پای دیگر را در محیط بیرونی یا جهانی. سیاست‌گذاران و نظام سیاست‌گذاری در این نقاط پیوند قرار دارند و می‌کوشند میان دو محیط متفاوت نقش واسط را ایفا کنند. بنابراین سازمان‌های واضع سیاست خارجی، یکپارچه نیستند بلکه افراد مهم، تمایل دارند برداشت خود را از منافع ملی که معمولاً با برداشت افراد دیگری که درون نظام هستند، تعارض دارد، دنبال کنند. در نتیجه، سیاستی که شکل می‌گیرد، ممکن است مصالحه‌ای میان دیدگاه‌های مختلف یا پیروزی یک چشم‌انداز سازمانی بر دیگری باشد. حوزه دیگر، عرصه سیاست ملایم است؛ اصطلاحی که برای بررسی جنبه‌های دیگر سیاست خارجی به کار می‌رود. موضوعات در صورتی متعلق به عرصه سیاست ملایم تلقی می‌شوند که به مسائل بنیادی یا اصلی مرتبط با منابع ملی دولت، یا گروه‌های مهم و اصلی در درون دولت مربوط نشوند. معمولاً دیوان‌سالاری با استفاده از رویه‌های عملیاتی استاندارد، به موضوعات مربوط به سیاست ملایم رسیدگی می‌کند.^۳

پرسش‌های بسیار متنوعی در زمینه سیاست‌خارجی وجود دارد: آیا یک سیاست‌خارجی منسجم و عقلانی وجود دارد؟ یا آنکه در واقع با مجموعه‌ای از سیاست‌های منفصل، معدود و غالباً متعارضی سروکار داریم که از سطوح و بخش‌های مختلف دولتی که هر یک در پی پاسخ‌گویی تدریجی به مسائل خاص خود هستند، برمی‌خیزند. آیا می‌توان سیاست‌های خارجی را از سیاست‌های داخلی جدا کرد؟ در حالی که می‌دانیم سیاست‌های به اصطلاح خارجی (جنگ‌ها، برنامه‌های کمک نظامی، اتحادهای و ...) عواقب داخلی مهمی داشته و سیاست‌های به اصطلاح داخلی (برنامه‌های احزاب سیاسی و اصلاحات اقتصادی) هم تأثیرات بین‌المللی دربردارند. سیاست‌خارجی ساخته دست چه کسی است؟ رئیس‌جمهورها، نخست‌وزیران و پادشاهان؟ گروه‌های اداری مختلفی که در وزارتخانه‌های سیاسی، اقتصادی، و نظامی خدمت می‌کنند؟ گروه‌های ذی‌نفعی همچون مؤسسات اقتصادی، رسانه‌ها، احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ قوی، و محافل دانشگاهی؟ متغیرهایی چون خصوصیات ملی، ساختار سیاسی و اقتصادی، فرهنگ و ایدئولوژی، موقعیت

۱. ایوانز، گراهام و جفری نونام، فرهنگ روابط بین‌الملل، ترجمه حمیرا مشیرزاده و حسین شریفی (تهران: میزان، ۱۳۸۱)؛ صص ۳۴۳ و ۳۴۴.

2. Boundary activity.

۳. همان؛ ص ۴۶۷.

جغرافیایی و چالش‌های خارجی (طبق برداشت تصمیم‌گیران ملی) در شکل‌گیری سیاست خارجی کشورهای مختلف چه تأثیری دارند؟^۱ جوهره سیاست خارجی، تصمیم است. تصمیمات در سیاست خارجی به انواعی چون بحرانی، مهم، عادی، نظامی، سیاسی، اقتصادی، زیست‌محیطی، منابع طبیعی (مانند انرژی)، فنی، فرهنگی، بشردوستانه و بر اساس معیار جغرافیایی (شرق/ غرب، شمال/ جنوب، غرب/ غرب، شرق/ شرق، جنوب/ جنوب) دسته‌بندی می‌شوند. هر اقدامی بنابر مقتضیات شناخته‌شده کشور که تصمیم‌گیرندگان بر پایه آن عمل می‌کنند، با محدودیت‌هایی روبه‌روست؛ از یک سو، پیرامون گاه درون‌مرزی تصمیم‌گیرندگان (محدودیت‌های ناشی از جغرافیا، اقتصاد، جمعیت، ساختار سیاسی، فرهنگ و سنت‌ها و وضع نظامی استراتژیک) وجود دارد؛ و از دیگر سو، قلمرو بین‌المللی تصمیم‌گیرندگان (اقدام‌های یگان‌های دیگر صحنه‌های بین‌المللی با توجه عینی به محدودیت‌هایشان)^۲ سبب می‌شوند تصمیم‌ها در عرصه سیاست خارجی با هزارتویی از محدودیت‌ها روبه‌رو باشند.

نهادهای گوناگونی در تعیین سیاست خارجی کشورها دخیل می‌شوند. وزارت امور خارجه در هر کشور، ظاهری‌ترین نهادی است که همه آن را مشاهده می‌کنند و تصور می‌نمایند که تعیین مقومات روابط خارجی یک کشور با هموست؛ ولی رقبایی هم وجود دارند؛ ارتش، وزیران اقتصادی، سرویس‌های اطلاعاتی، و افراد ذی‌نفوذ نزدیک به بالاترین مقامات یک نظام سیاسی.^۳ آنچه چراغ راهنما در تعیین سیاست خارجی کشورهاست، منافع ملی است که به خودی خود عبارت است از هدف اساسی و مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده‌ای که تصمیم‌گیرندگان یک دولت را در سیاست‌گذاری خارجی هدایت می‌کند. حیاتی‌ترین نیازهای یک کشور، عبارت‌اند از صیانت از خود، استقلال، تمامیت ارضی، امنیت نظامی و رفاه اقتصادی. تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، نیازمند اطلاعات (اطلاعات جمع‌آوری‌شده به‌وسیله یک دولت درباره توانایی‌ها و مقاصد دیگر دولت‌ها) و تجزیه و تحلیل توانایی (ارزیابی) سیستماتیک یک دولت از توانایی‌های نظامی، اقتصادی، سیاسی و دیپلماتیک در جهت دستیابی به اهداف ملی‌اش می‌باشد که این عناصر روی هم‌رفته گام‌های مهم روند اجرایی سیاست خارجی را رقم می‌زنند؛ از این قرارند: شکل‌دادن به نظرات مربوط به منافع ملی و آن‌ها را به‌صورت اهداف و مقاصد مشخص درآوردن؛ تشخیص و تعیین عوامل مربوط به شرایط داخلی و بین‌المللی که بر اهداف سیاسی کشور تأثیر می‌گذارند؛ تجزیه و تحلیل توانایی‌های کشور به‌منظور دستیابی به نتایج مطلوب؛ طرح یک نقشه یا استراتژی به‌منظور استفاده از توانایی‌ها و امکانات کشور برای مقابله با عوامل متغیر مؤثر در تعقیب اهداف ملی؛ دست‌زدن به اقدامات لازم برای کسب موفقیت، و مرور و ارزیابی منظم پیشرفت‌هایی که در جهت دستیابی به نتایج مطلوب حاصل شده است.^۴

قضیه اصلی، آن است که اگر توسیدید، فردریک کبیر یا لویی چهاردهم در نیمه دوم قرن بیستم زنده می‌شدند، بی‌شک از دگرگونی‌های عظیم در تکنولوژی، فرهنگ و زندگی شهروندان متوسط به حیرت

۱. دویچ، کارل اودیگران، *نظریه‌های روابط بین‌الملل*، ترجمه و تدوین وحید بزرگی، ج ۲ (تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۵)؛ ص ۶۹۱.

۲. رینولدز، فیلیپ آلن، *شناخت اصول روابط بین‌الملل*، ترجمه جمشید زنگنه (تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۸۰)؛ ص ۸۳.

۳. هیل، کریستوفر، *ماهیت متحول سیاست خارجی*، ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷)؛ صص ۱۲۰ تا ۱۲۳.

۴. پلینو، جک سی و التون روی، *فرهنگ روابط بین‌الملل*، ترجمه حسن پستا (تهران: فرهنگ معاصر، ۱۳۷۵)؛ صص ۴، ۱۵ و ۲۱.

می‌افتادند. آنان با نهادهایی بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری، یا شرکت‌های چندملیتی ناآشنا بودند و منطق نهفته در پس برنامه‌های کمک خارجی را فوراً درک نمی‌کردند؛ یا قدرت تخریبی سلاح‌های هسته‌ای را در نمی‌یافتند اما انواع تهدید و تشویق‌هایی را که حکومت‌های جدید در کوشش برای دستیابی به هدف‌های شان به عمل می‌آوردند و نیز فنون چانه‌زنی دیپلماتیک و توجّهی را که حکومت‌ها در مورد حیثیت بین‌المللی‌شان مبذول می‌دارند، تشخیص می‌دادند. آنان یقیناً در تلاش دولت‌ها برای تشکیل اتّحادهای نظامی مورد رضایت اعضا یا به‌دورماندن از منازعات قدرت‌های بزرگ، تازه‌های اندکی می‌یافتند.^۱ سیاست خارجی به لحاظ سرشت مخفی کارانه خود کم‌تر به عرصه قانون‌گذاری تن می‌دهد و خود را تافته جدابافته با بافتاری از رمز و راز به نمایش می‌گذارد؛ زیرا آنچه مهم است شتاب در دسترسی به پدیده‌ای است به نام منافع ملی که به نظر می‌رسد از رهگذر تبادل نظر میان نخبگان به دست می‌آید و نمی‌تواند گفت‌وگوهای بی‌پایان مجلسیان را پذیرا باشد.

ب) پارلمان و قوه مقننه

مقصود از حاکمیت مقننه، صلاحیت این قوه در گذراندن قانون است. در کشورهایی که قانون اساسی مدوّن دارند، نه تنها صلاحیت قانون‌گذاری قوه مقننه، بلکه سایر اقتدارات حکومت نیز متعلق به قانون اساسی است. در این صورت، قانون اساسی، در یک اصل خلاصه می‌شود و هر اصل حقوقی را به هر صورتی که خواست، بدون هیچ محدودیتی تکمیل، نسخ یا ابطال می‌کند و فقط نمی‌تواند از حق حاکمیت خود صرف‌نظر نماید زیرا بدون حق حاکمیت، قانون اساسی خود را نقض و اساس مشروعیت خود را ابطال می‌کند.^۲ مهم‌ترین کارکردهای پارلمان از این قرارند: وضع کردن قوانین، ایفای نقش به‌عنوان بخش مردمی دولت، نظارت بر اقدامات قوه مجریه و بررسی دقیق آن‌ها، انتخاب سیاستمداران جدید و آموزش دادن به آن‌ها و یاری‌رساندن به حفظ مشروعیت نظام سیاسی.

پارلمان‌ها بر اساس توانایی خود در تأثیرگذاری بر سیاست، به سه گروه دسته‌بندی می‌شوند: پارلمان‌های سیاست‌گذار،^۳ پارلمان‌های تأثیرگذار بر سیاست،^۴ پارلمان‌های تحت تسلط قوه مجریه.^{۵،۶} پنج وظیفه مقننه عبارت است از: بحث در موضوعات مهم، قانون‌گذاری، واریسی در کار قوه اجرایی، نظارت بر امور مالی کشور و نیز وظایف قضایی. اما عنوان هیئت‌های مقنن، گروه تدوین‌کننده قوانین و واضعین قانون، بیشتر صوری است تا محتوایی.

۱. هالستی، کالوی جاکوی، مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل، ترجمه بهرام مستقیمی و مسعود طارم‌سری (تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۷۶، چاپ دوم)؛ صص ۶ و ۷.

۲. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی (مسائل) (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴)؛ ص ۸۱.

3. Policy-making parliaments.

4. Policy-influence parliaments.

5. Executive-Dominated Parliaments.

۶. هیوود، اندرو، مفاهیم کلیدی در علم سیاست، ترجمه حسن سعیدکلاهی و عباس کردان (تهران: علمی و فرهنگی، ۱۳۸۷)؛

قانون‌گذار بیشتر نقاب و پوشش است تا توضیح‌دهنده؛ آنچه که آن‌ها واقعاً انجام می‌دهند. پارلمان‌ها تنها نماد قانون‌گذاری نیستند. در واقع حتی کارکرد قانون‌گذاری در بیشتر نهادهای قانون‌گذاری وجه غالب نیستند. نقش محوری آن‌ها نه وضع قانون بلکه بیشتر اعلام موافقت با قوانین است.^۱

کارکردهای پارلمان‌ها عبارت‌اند از: مشروعیت‌بخشی (مشروعیت‌بخشی نامحسوس (از طریق برقراری منظم یا نامنظم جلسات) و مشروعیت‌بخشی محسوس (از طریق مقررات))، منصب‌یابی، فرایند اجتماعی‌شدن و آموزش، تصمیم‌گیری یا تأثیرگذاری، قانون‌گذاری، خروج یا یافتن راه برون‌رفت از بن‌بست سیاسی، بیان و طرح منافع، حل تعارضات و نظارت اداری بر قوه مجریه.^۲

ولی به هر حال، پارلمان‌ها در حال ضعیف‌شدن هستند؛ به دلیل وجود عواملی چند: قابلیت بیشتر قوه مجریه برای تدوین خط‌مشی‌ها و همچنین تدارک رهبری حکومت، افزایش وظیفه دولت و افزایش اندازه و جایگاه دولت، ظهور احزاب سیاسی سازمان‌یافته، قدرت افزایش‌یافته گروه‌های فشار، ظهور رسانه‌های گروهی به عنوان یک وسیله تبادل نظر جایگزین برای مذاکرات و مباحث سیاسی؛^۳ تا جایی که برخی ترجیح می‌دهند از تعبیر دیگری بهره بگیرند:

به جای وضع قانون موضوعه از اصطلاح تصویب قانون استفاده می‌کنم زیرا این اصطلاح با دقت بیشتری شرح می‌دهد که هیئت‌های قانون‌گذاری در عمل چه می‌کنند. قانون وضع‌شده، قانونی است که رسماً از سوی هیئت قانون‌گذاری تصویب می‌شود.^۴

با توجه به وجود بسیاری از مؤلفه‌ها، دو نوع مقننه وجود دارد: «هیئت قانون‌گذاری دگرگون‌کننده» (که صلاحیت استقلال رأی دارد و این صلاحیت پیوسته به منظور شکل‌دادن و به قانون تبدیل کردن پیشنهادهایی به کار می‌رود که از جانب هر منبعی ارائه می‌شود) و «هیئت قانون‌گذاری در صحنه» (که جایگاهی رسمی برای بازی متقابل قوای سیاسی مهم در حیات یک نظام سیاسی است؛ قوایی چون مجریه، دیوانی، احزاب سیاسی و گروه‌های فشار).^۵

بنیان مفهوم تفکیک قوا در قرن هجدهم معتقد بودند که هیئت قانون‌گذاری باید سازمان اصلی سیاست‌گذاری در هر دولتی باشد که به درستی سازمان یافته است. آن‌ها چنین استدلال می‌کردند که قوانین موضوعه و خط مشی دولتی یکی هستند. هیئت قانون‌گذاری، سرچشمه، اصلاح‌کننده و اتخاذکننده همه قوانین موضوعه است بنابراین الزاماً سیاست‌گذاری دولتی را به انحصار خود درمی‌آورد. در هر حال، امروز علمای سیاست توافق دارند که اگر ویژگی دگرگون‌کننده بودن (یا نبودن) هیئت‌های قانون‌گذاری را کنار بگذارند، واقعیت این است که اغلب آن‌ها به نمونه در صحنه نزدیک‌تر هستند. طی قرن گذشته تقریباً در هر کشور دموکراتیک مدرنی، هیئت قانون‌گذاری، به گونه‌ای فزاینده، ابتکار سیاست‌گذاری را در برابر قوه

۱. نورتون، فیلیپ، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن و کبلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، ش: ۴۸، تابستان ۱۳۸۴؛ صص ۲۹۲ و ۲۹۳.

۲. همان؛ صص ۲۹۵ و ۲۹۶.

۳. همان؛ ص ۲۷۶.

۴. رنی، آستین، حکومت؛ آشنایی با علم سیاست، ترجمه لیلا سازگار (تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۴)؛ ص ۳۲۵.

۵. همان؛ ص ۳۵۳.

مجریه و سازمان‌های اجرایی از دست داده است.^۱ اگرچه هیئت‌های قانون‌گذاری، قدرتشان را در مقام پایه‌گذاران خطّ مشی‌ها در برابر قوّه مجریه و سازمان‌های اجرایی از دست داده‌اند ولی در مقام بازرسان، تجدیدنظرکنندگان و ناظران خطّ مشی‌هایی که دیگران پی می‌نهند، اختیاراتشان افزایش یافته است. سرانجام آن‌ها هنوز قدرت رسمی تصویب قوانین را در اختیار دارند؛ به این معنا که در مورد بسیاری از خطّ‌مشی‌هایی که به‌شدت مورد علاقه سازمان‌های اجرایی است (مثل خطّ مشی‌های مربوط به مالیات‌ها، بودجه‌بندی، معاهدات و هرگونه لایحه‌ای) موافقت هیئت قانون‌گذاری باید جلب شود.^۲

از دیگر سو، برخی گمان برده‌اند که وجود کمیسیون‌های پارلمانی، همچنان نگهبان قدرت جادویی مجالس است، اما:

کمیسیون‌های قانون‌گذاری اولاً و بالذات ابزارهایی برای تخصّصی کردن اعمال قوّه مقننه هستند و به‌ندرت به موجب قانون اساسی، تجویز شده‌اند؛ با این حال آن‌ها تقریباً همواره در پارلمان وجود داشته‌اند.^۳

در قوّه مقننه نمایندگی، اعضای آن، چنان به‌وسیله مجریه یا حزب حاکم در تنگنا هستند که صلاحیت مستقل ناچیزی دارند. کم‌ترین تأثیر، جایی است که فعالیت بسیار کمی در جریان جلسات قوّه مقننه انجام می‌گیرد. قوّه مقننه سلطه‌پذیر، مقننه‌ای است که نه برنامه‌ای دارد و نه قوانین را اصلاح می‌کند و نه موقعیتی برای بررسی دقیق سیاست‌های جایگزین فراهم می‌سازد. این‌گونه قوای مقننه، در کشورهای جهان سوم رایج‌اند.^۴ وانگهی، فراکسیون‌ها نیز در سیستم‌های سیاسی که در آن یک حزب در پارلمان دارای اکثریت است و به‌تنهایی مجلس را اداره می‌کند، مهم هستند. در این کشورها هم ممکن است فراکسیون با سمت‌گیری سیاست خارجی کشور موافق نباشد. ممکن است فراکسیون‌های حزبی درصد سبقت بر یکدیگر باشند یا به‌خاطر وحدت حزب، مجبور به سازش شوند. حتی اگر در داخل حزب، اجماعی وجود داشته باشد، باز ممکن است سیاست خارجی تحت تأثیر جنگ درون‌حزبی قرار گیرد زیرا فراکسیون‌ها برای رهبری حزب با یکدیگر رقابت می‌کنند.^۵

تعداد اندکی از مجالس نمایندگی، مانند کنگره آمریکا هستند که می‌توانند به شکل قابل توجهی پیشنهادهای حکومتی را تعدیل کنند و این کار را تا میزان محدودی و در اکثر موارد با به تأخیرانداختن درخواست‌های قوّه مجریه و نه متحوّل‌ساختن آن انجام دهند. ابتکار عمل، در دست مقننه نیست؛ آن‌ها دنباله‌رو هستند. تفاوت در این‌جاست که برخی ممکن است بتوانند با بی‌میلی و به‌آهستگی دنباله‌روی کنند.^۶ این امر هم از آن‌جا نشئت می‌گیرد که تقسیم دقیق و توأم با وسواس اختیارات میان کنگره و

۱. همانجا.

۲. همان؛ ص ۳۵۴.

۳. استروم، کاره، «کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش: ۵۱، بهار ۱۳۸۵؛ ص ۱۴۵.

۴. شاول، ملکم، «کمیسیون‌های پارلمانی؛ چشم‌انداز جهانی»، ترجمه لیلی منفرد، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، ش: ۵۵، بهار ۱۳۸۶؛ ص ۲۹۷.

۵. کاربو، ژولیت؛ جفری لانتیس و ریان بیسلی، «تحلیل سیاست خارجی از فرادید تطبیقی»، ترجمه بهناز اسدی‌کیا، راهبرد، ش: ۳۱، بهار ۱۳۸۳؛ ص ۱۵۳.

۶. بلاندل، همان؛ ص ۳۶۳.

رئیس‌جمهور، به یک سخن، قانون‌اساسی، رئیس‌جمهور و کنگره را در جهت راهبری سیاست خارجی آمریکا، عملاً دعوت به کشاکش^۱ نموده است.^۲

کارویژه‌های قوه قانون‌گذاری نیز نشان می‌دهد که دست‌کم در زمینه سیاست‌های مهم و سرنوشت‌ساز، مجالس به تدریج قدرت خود را از دست‌رفته می‌بینند:

سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، تعامل با رئیس قوه مجریه، و شکل‌دادن به ایستارهای عمومی. بیشتر رأی‌گیری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در مجالس قانون‌گذاری، مناقشه‌ای برنمی‌انگیزد؛ یا مجلس به مسائل عادی روزمره می‌پردازد یا اینکه از پیش گفت‌وگوهایی صورت گرفته و توافق حاصل شده است. تنها اقلیتی از موضوعات به رأی گذاشته می‌شود و تنها درصد اندکی از آن‌ها به شدت مناقشه برانگیز و مورد اختلاف است.^۳

دانش‌واژه قانون‌گذاری، در عصر حاضر، همراه‌کننده است. مجالس مدرن کارهای بیش از اندازه گوناگون انجام می‌دهند که با کارویژه دقیق آن‌ها یعنی قانون‌گذاری متفاوت است؛ دست‌کم در نظام‌های پارلمانی آن‌ها کنترل مؤثر خود را بر محتوای روند قانون‌گذاری از دست داده‌اند.^۴ شش خصلت ویژه، سبب می‌شود که قوه مقننه از سایر نهادهای حکومتی متمایز شود: ارگان رسمی نظام سیاسی‌اند؛ مجامع کثیرالاعضاء هستند و مستقیماً توسط شهروندان برگزیده می‌شوند؛ در روند قانون‌گذاری، اعضای آن رسماً با یکدیگر برابرند؛ آنان با یکدیگر مذاکره و مبادله نظر می‌کنند و با شمارش آراء تصمیم می‌گیرند که کدام‌یک از مطالب مطروحه حمایت اکثریت را دارد.^۵ اما به یک تعبیر، هیئت‌های قانون‌گذاری اغلب نه وقت، نه زمان کافی و نه مهارت و تخصص لازم را برای توسعه اطلاعات ویژه اقتصادی و فنی ضروری برای قانون‌نویسی ندارند.^۶ عضو یک پارلمان، نه تنها قانون‌گذاری می‌کند بلکه در چند زمینه و جنبه دیگر یک نظام سیاسی نیز شراکت دارد؛ نمایندگی، حکومت بر کشور، انتقاد از حکومت، موقعیت مخالفت یافتن، تعیین و اجرای برنامه احزاب، و سیاست‌سازی.^۷

ولی هیچ‌یک نشان‌دهنده تداخل در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی نیست. کارویژه‌های احساسی، آموزشی و آگاهی‌افزایی پارلمان‌ها بسیار مهم و در قیاس با آن، کارویژه‌های قانون‌گذارانه مجالس، کم‌اهمیت‌اند زیرا پارلمان‌ها بیش‌تر به مشروع‌سازی روندهای سیاسی، جامعه‌پذیری سیاسی و آموزش رجال سیاسی پرداخته

1. Invitation to Struggle.

۲. نعیمی‌ارفع، بهمن، «تعامل کنگره و رئیس‌جمهور در سیاست خارجی آمریکا»، *مطالعات منطقه‌ای؛ اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی*، سال ۵، ش: ۱، زمستان ۱۳۸۲؛ ص ۱۰۱.

۳. اولسون، دیوید، *نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری*، ترجمه علی‌رضا طیب (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲)؛ صص ۲۱ و ۲۲ و ۸۴.

4. Dickerson, Marko & Thomas Flanagan, *An Introduction to Government and Politics: a Conceptual Framework* (Ontario: Nelson, 1988); p. 266.

5. Jackson, Robert & Doreen Jackson, *Contemporary Government and Politics: Democracy and Authoritarianism* (Ontario: Prentice Hall, 1993); p. 209.

6. Ibid; p. 210.

7. Van Dijk, Teun A., *Text and Context of Parliamentary Debates*, Cited in: Paul Bayley [edited by], *Cross-Cultural Perspective on Parliamentary Discourse* (Amsterdam: John Benjamins publishing, 2004); p. 356.

و به تدریج از نقش‌های قانون‌گذارانه خود غفلت کرده‌اند؛^۱ کمیته‌ی غول‌آسا از اعمال و مصوبات پارلمانی، نشانه‌ی قانون‌گذاری واقعی نیست. نگاهی به پروسه‌ی طرح مصوبه، قانون، لایحه و طرح قانونی در پارلمان‌ها^۲ و مقام بسیار بالا در نظر گرفتن برای کمیته‌ها یا کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها، یک قیاس ناکارآمد است. آوردن مثال از آمریکا نیز مشکل‌گشا نیست؛ این امر، تعمیم بسیار ناصحیحی است و نمی‌توان به تمامی پارلمان‌ها از دریچه‌ی کمیته‌های تخصصی کنگره آمریکا نگاه نمود.^۳

پ) پارلمان، مجریه و سیاست خارجی

نمایندگان مجلس که با رأی مردم، از عوام جدا شده و به خواص پیوسته‌اند، در گیرودار تقاضاها و نیازهای عوامانه به روزمرگی دچار می‌شوند و به چیزی جز برآوردن آرزوهای پایان‌ناپذیر مردمان نمی‌توانند فکر کنند؛ زیرا آنچه از نظر حزب و خود شخص نماینده، مهم است پیروزی در دور بعدی انتخابات است. یکی از بزرگ‌ترین آفاتی که گریبان‌گیر نمایندگان است، رسیدگی به مسائل منطقه‌ای است. اغلب به دلیل عمل به وعده‌های انتخاباتی یا احساس تکلیف برای حل مشکلات مردم حوزه انتخابیه و یا انجام فعالیت‌هایی برای کسب وجهه بین مردم منطقه جهت انتخاب مجدد، بدان می‌پردازند، بیشترین زمان فعالیت‌ها و رایزنی‌های نماینده را به خود اختصاص می‌دهد و اولویت اول برنامه‌های روزانه او و دغدغه اصلی وی هنگام تصدی این مسئولیت است.^۴ وانگهی نمایندگان پارلمان، خود نیز در درون مجلس به عوام و خواص تقسیم می‌شوند که از بخت بد، چیرگی با نمایندگان عامه‌گرایی است که یا به میل و خواهش خود و یا به اجبار حزبی که آنان را برکشیده است، مجبورند عوامانه بیندیشند و سرنوشت مجلس را به دست کمینه‌ای از افراد بسپارند؛ به عبارت دیگر، عده‌ای وارد مجلس می‌شوند که علائق مشترک میان آن‌ها کم است؛ روابط اجتماعی همسانی در منطقه خویشتن نداشته‌اند؛ سطح سواد یکسان ندارند و از خرده‌فرهنگ‌های متفاوتی هستند. حال می‌خواهند در مسائل کلان کشور، به یک اجماع نظر برسند یا اینکه کشمکش را بر سر حل معضلات منطقه‌ای خویش آغاز کنند؛ در عمل، تعیین تکلیف مسائل کشور و تصویب قوانین به دست همین ۳۰ الی ۴۰ نفر صورت می‌گیرد.

میان قوه مجریه و قوه مقننه می‌توان سه نوع پیوند مشاهده نمود که البته به طریقی تاریخی، ریشه در اندیشه کلاسیک تفکیک قوا ندارند و دستاورد روندی تاریخی هستند. نوع آرمانی آن‌ها را می‌توان در کشورهای آمریکا، فرانسه و انگلستان مورد پژوهش قرار داد. مدل‌های سه‌گانه پیوند میان قوه مجریه و قوه مقننه (فقدان رابط رسمی، وجود رابطه کامل بر اساس اطاعت و انقیاد قوه مجریه از قوه مقننه، وجود رابطه کامل و نقش ارشادگری و راهنمایی قوه مجریه نسبت به قوه مقننه) چندان در فهم تمایزها در زمینه تعیین

1. Werner, Jann, *Managing Parliaments in the 21st Century: from Policy - Making and Public Management to governance*, cited in: Peter Falconer, Colin Smith and C. William Webster [edited by] *Managing Parliaments in the 21st Century* (Amsterdam: IOS press); p.10.

2. Gifford, D. J. & David Salter, *How to Understand an Act of Parliament* (London: Cavendish publishing limited, 1996); pp. 4-12.

3. Longley, Lawrence D. & Roger H. Davidson, *Parliamentary Committees: Perspective on Changing Institutions*, cited in: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson [edited by] *the New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass, 1998); p. 2.

۴. آجیلی، هادی، «آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی»، راهبرد، ش: ۳۴، زمستان ۱۳۸۳؛ ص ۳۱۳.

و تدوین قواعد تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در سیاست خارجی، کارساز و کمک‌کننده نیست.^۱ اختیارات پارلمانی از این کشور به آن کشور، فرق می‌کند و برحسب کنش و واکنش میان اصول کاملاً ثابت قانون اساسی و عناصر زودگذری مانند جوّ سیاسی، توان احزاب و خصوصیات رهبران تعیین شده است. پارلمان‌ها که گسترده و نآزموده‌اند، نمی‌توانند به‌طور مؤثر، سیاست‌خارجی ابداع کنند و تنها حق اعمال و تو بر سیاست‌های پیشنهادی حکومت‌ها را دارند.^۲ حتی در بسیاری از مدل‌های ایده‌آل دموکراسی پارلمانی، مجالس نقشی جز نصیحت‌کننده و مدعیان مشفق ندارند و آرام‌آرام خود مجلس‌نشینان نیز عرصه خطیر سیاست خارجی را به اهالی آن سپرده‌اند.

در بررسی تأثیرهای گوناگون پارلمان‌ها بر عرصه سیاست و با در نظر گرفتن مقوله‌هایی چون استقلال قابل ملاحظه پارلمان، تأثیر فعالانه بر سیاست، تغییر سیاست از طریق واکنش به ابتکارات قوه مجریه، تأثیر حاشیه‌ای و یا تنها تصویب‌کنندگی تصمیم‌های قوه مجریه، می‌توان به مدل‌هایی متنوع اشاره نمود. در برخی از دموکراسی‌های پارلمانی (مانند بریتانیا، فرانسه، آلمان یا ژاپن) قوه مقننه تنها یک نقش نوبتی، گرچه گهگاه مهم، ایفا می‌کند. این پارلمان‌ها که بیشتر منعکس‌کننده افکار عمومی هستند تا رهبری‌کننده آن، بر امور داخلی توجه دارند اما به برخی از موضوعات مهم مربوط به دفاع و سیاست خارجی هم رسیدگی می‌کنند که جدا از رسوایی‌های شخصی، واقعاً نفع همگانی را در نظر می‌گیرند که معمولاً به سلاح‌های هسته‌ای، هزینه‌های دفاعی، و حفظ محیط‌زیست مربوط هستند.^۳ عیب دیگر مجلس‌نشینان، آن است که توان مخفی نگاه داشتن ذات پنهان‌کارانه مقولات سیاست‌خارجی را ندارند و صفت بایسته بودن علنیّت مذاکرات پارلمانی، رازهای گوناگون را می‌تواند برملا سازد؛ های‌وهوی نمایندگان و کژروی و راست‌نمایی به جای خود، تا جایی که خواص نیز سکوت، مخفی‌کاری و پشت‌پرده‌گزینی را ترجیح می‌دهند.

پارلمان‌هایی که گسترده بوده و از ترکیب نیروهای مختلف سیاسی شکل گرفته‌اند، نمی‌توانند به‌طور مؤثری در شکل‌دهی به سیاست خارجی ایفای نقش کنند؛ تنها حق اعمال نظارت و تصویب یا رد سیاست‌های پیشنهادی حکومت‌ها را دارند که همگی نشان‌دهنده تمرکز بر امور داخلی مانند امور مالی، قضایی، نظارت و کنترل، گزینش مقامات، امور فرهنگی، اقتصاد و برنامه‌ریزی، امور اجتماعی، کنترل بودجه، قانون‌گذاری، و مقررات و اداره عمومی کشور است و سیاست خارجی را یا به‌طور کلی در بر نمی‌گیرد و یا فقط به نحوی نمایشی به آن گریزی زده می‌شود. در قانون اساسی آمریکا، نقش کنگره و رئیس‌جمهور در سیاست خارجی بسیار مهم است. قوه مجریه از پنج طریق می‌تواند بر روند تصمیم‌گیری سیاست‌خارجی تأثیر بگذارد: واکنش به حوادث خارجی، پیشنهاد برای تصویب قانون، مذاکرات و توافق‌های بین‌المللی، اعلان سیاست و اجرای سیاست. در این حوزه، قوه مجریه نسبت به قوه مقننه ارجحیت دارد.^۴ البته آمریکا یک استثناست و به حکم «آلتا دُر کالمعدوم» نمی‌توان از حقوق اساسی آمریکا در ردّ فرضیه مقاله بهره گرفت. قوای قانون‌گذاری، قادر نیستند مقابل فشارهای گوناگونی که به نفع استیلائی قوه مجریه در

۱. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی (اصول و قواعد) (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴)؛ صص ۱۱۹ و ۱۲۰.

۲. فرانکل، همان؛ ص ۱۰۸.

۳. همان؛ ص ۱۰۹.

۴. تقی‌زاده، بیژن، «رئیس دولت، رئیس حکومت و سیاست‌خارجی»، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، ش: ۴۸، تابستان ۱۳۸۴؛ صص ۸۸ و ۸۹.

صورت‌بندی و تعیین سیاست‌های عمومی وارد می‌شود، ایستادگی و مقاومت کنند؛^۱ فرایندی که در آن، سیاست‌گذاری، نتیجه تعاملات و تأثیر و تأثر نیروها و مؤلفه‌هایی مانند احزاب سیاسی، رئیس‌جمهور، مشاورین ارشد وی (مانند مشاور در امور امنیت ملی)، سایر نخبگان سیاسی از جمله اعضای کنگره، گروه‌های ذی‌نفوذ، رسانه‌ها و صاحبان صنایع و مدیران بنگاه‌های بازرگانی است.^۲ البته می‌توان تقسیم‌بندی دقیق‌تر دیگری را نیز در زمینه پیوند و تعامل میان کنگره و رئیس‌جمهور در تعیین سیاست خارجی مدّ نظر آورد که از یک‌سو، تنها مختصّ آمریکاست و از دیگر سو، نمایان‌گر پیچیدگی سیاست در کشوری چون آمریکاست که در دیگر کشورها، نمی‌تواند تکرار گردد.

در حیطه سیاست بحران، نقش رئیس‌جمهور در حیات‌دادن به سیاست خارجی اولویت دارد؛ در حالی که در حیطه سیاست ساختاری، کنگره آمریکا از صدای بلندتری برخوردار است. در حیطه سیاست راهبردی، تأثیرگذاری، تا حدود زیادی بستگی به ویژگی‌های شخصیتی رئیس‌جمهور و رهبران سیاست خارجی در کنگره دارد.^۳

در کشورهای اسلامی نیز گرایش‌های چهارگانه سوسیالیستی، اسلامی، ناسیونالیستی/پان‌عرب، و غربگرا و هوادار لیبرالیسم سرمایه‌دارانه^۴ وجود دارد که روند مرسوم در این کشورها از حیث پیوند میان قوه مقننه با سیاست خارجی، باهم مؤید فرض نگارنده است زیرا از منظری تاریخی، این کشورها، اغلب در گیرودار نوعی اقتدارگرایی یک‌سالارانه بوده‌اند که خود به خود عرصه سیاست خارجی را منوط به خود می‌کرده است. گذشته از آن، به طرز اصولی در این کشورها، قوه مقننه، ریشه‌دار نیست و تابع قوه مجریه است.

کارویژه‌هایی که قوه مجریه می‌تواند در زمینه سیاست خارجی بر عهده بگیرد، آن‌قدر زیاد است که دیگر نوبت به قوه مقننه نمی‌رسد؛ فراهم‌آوردن مقدمات اخذ تصمیم، وادارسازی قوه مقننه به تصویب قوانین در راستای خواسته‌های قوه مجریه، القاء نظرات به صورت غیرمستقیم به قوه مقننه، مداخله در مراحل مختلف صورت‌بندی قوانین، و ابتکار در تصمیم‌سازی جدید.^۵

قوه مجریه، معجونی است مشتمل بر نهادهایی نظیر پادشاهان، رؤسای جمهور، کابینه‌ها، کارمندان مهم، مؤسسات عملیاتی، کمیسیون‌های تدوین مقررات، محاکم اداری، قوای مسلح، کمیسیون‌های بازرسی، دستگاه‌های مشورتی، و بنگاه‌هایی که به تملک عمومی درآمده‌اند؛ تا جایی که گاهی اوقات این ترجیح وجود دارد که قوه مجریه را همان دولت بنامند.^۶ در درون قوه مجریه، وزارت امور خارجه، بدیهی‌ترین جایگاهی

۱. نورتون، همان؛ ص ۲۸۹.

۲. نعیمی‌ارفع، بهمن، «اثرگذاری کنگره بر سیاست خارجی آمریکا و جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات منطقه‌ای؛ اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی، سال ۵، ش: ۲، بهار ۱۳۸۳؛ ص ۱۰۷.

۳. دهشیر، حسین، «کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا»، همان، ش: ۳، تابستان ۱۳۸۳؛ ص ۲۵.

۴. عمیدزنجانی، عباس‌علی، حقوق اساسی تطبیقی (حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی) (تهران: میزان، ۱۳۸۴)؛ ص ۲۳۸.

۵. خوشوقت، محمدحسین، تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی (تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۷۵)؛ ص ۱۸۴.

۶. مزی، همان؛ ص ۲۰۰.

است که در زمینه تعیین و تدوین قواعد سیاست خارجی صلاحیت دارد. در میان رقبای وزارت خارجه که هرکدام نقش‌هایی اساسی در عرصه سیاست خارجی دارند، هیچ‌یک باهم نسبتی با قوه مقننه ندارند. حتی به نظر می‌رسد قوه مجریه به معنای کلاسیک واژه نیز نقش چشم‌گیر و کاملی در تصمیم‌گیری سیاست خارجی ندارد تا چه رسد به قوه مقننه.

حکمرانی، کارکردی است که قوه مقننه برای انجام آن، نامناسب، و نقش مناسب آن، نظارت و کنترل است. قوه مجریه، نهاد مناسبی برای مسئولیت حکمرانی است. در قوه مجریه، نهاد وزارت امور خارجه با سه کارویژه، بار اصلی را بر دوش می‌کشد: گردآوری اطلاعات جاری (گردآوری و تحلیل اطلاعات)، سیاست‌گذاری (تدوین خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها) و حفاظت نظام (نهادینه‌سازی پیوستگی و استمرار کنش‌های خارجی).^۱

قوه اجرایی در واقع دارای دو کارویژه متمایز است: نخستین کار، ریاست دولت است؛ کاری که به نمایندگی از سوی مردم انجام می‌دهد و به عنوان نماد آنان در عرصه داخلی و بین‌المللی حضور می‌یابد. کار دیگر که در نقطه مقابل قرار دارد، ریاست حکومت است. این وظیفه به وظایف روزمره اداره دولت هم‌چون برنامه‌ریزی و اجرای سیاست مربوط می‌شود.^۲

کسی نمی‌تواند مدعی شود که پارلمان‌ها عرصه چندگونگی‌اند و سیاست خارجی، عرصه یکپارچگی. زیرا واضعین سیاست خارجی نیز از منابع گوناگون تغذیه می‌کنند. اما دست‌کم این نکته، پذیرفتنی است که مصالحه‌ها در تدوین سیاست خارجی، سازشی میان برابری است و البته پارلمان‌ها در این موضوع خاص به دلیل انواع ناتوانی‌ها جزو برابری به شمار نمی‌روند. مقوله سیاست خارجی، عرصه‌ای پر از تصمیم‌هاست. نگاهی به گوناگونی کیفی آن‌ها نشان می‌دهد که مجالس توان کافی برای حضور در آن عرصه‌ها ندارند و بهتر است به همان کارویژه‌های معمولشان بسنده نمایند و توانمندی قوه مجریه را پذیرا باشند. این موضوع، دست‌کم، از منظر قانون اساسی، پشتوانه‌ای حقوقی هم یافته است:

در حوزه سیاست‌گذاری خارجی، مجالس معمولاً از اهرم‌های قانونی چندانی برخوردار نیستند؛ زیرا در بیشتر قوانین اساسی، فرض بر این است که برای حمایت مؤثر از منافع دولت باید دست قوه مجریه باز باشد.^۳

هنگامی که به کارکردهای پارلمان‌ها نگاه می‌کنیم، متوجه می‌شویم که حتی متخصصان امور پارلمانی هم نتوانسته‌اند برای مجلس‌نشینان جایگاهی در مقوله سیاست خارجی بیابند. یک پارلمان بی‌تجربه در برابر ساختار سردوگرم‌چشیده اجرایی و اداری، چه در زمینه پاسخ‌گویی به پیشنهادهای قانون‌گذاری و چه از حیث تحقیق و تفحص در کار قوه مجریه، در وضع نامساعدی قرار دارد.^۴

بنابراین پارلمان‌ها به دلایل متعددی که می‌تواند ناشی از رشد احزاب، صنعتی‌شدن، شهرنشینی، گسترش دایره حق رأی، افزایش تسلط احزاب سیاسی بر فرایندهای انتخاباتی و پارلمانی، به دست گرفتن

۱. هیل، همان؛ صص ۱۱۳ و ۱۱۴.

۲. اونیل، پاتریک، *مبانی سیاست تطبیقی*، ترجمه سعید میرترابی (تهران: قومس، ۱۳۸۶)؛ صص ۲۰۷.

۳. سینایی، وحید و سمیه زمانی، *مجلس و سیاست‌گذاری در ایران* (تهران: میزان، ۱۳۹۱)؛ صص ۲۶.

۴. اولسون، همان؛ صص ۳۷.

سمت‌های حساس قوه مجریه توسط رهبران حزبی و تصمیم‌گیری درباره در دست گرفتن مسیر قانون‌گذاری (اینکه چه قواعدی باید برای تصویب به پارلمان برود) باشد، همگی به زوال قوه قانون‌گذاری کمک کرده و پارلمان‌های مطیع و ضعیف را پدیدار ساخته‌اند. در بیشتر مجالس قانون‌گذاری مردم‌سالار، این رویه تقریباً قاعده چیره است؛ دست‌کم ۹۰ درصد برنامه قانون‌گذاری را کابینه پیشنهاد می‌کند و حداقل ۹۰ درصد پیشنهادهای آن به تصویب می‌رسد.^۱

طرح‌ها و لوایح قانونی در بوندستاگ آلمان بر اساس مرجع مطرح‌کننده

درصد تصویب‌شده‌ها در کل مطرح‌شده‌ها	تصویب شده		مطرح شده		مرجع مطرح‌کننده
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	
۸۴/۶۷	۷۸/۵۳	۳۱۲۰	۶۰/۵۰	۳۶۸۵	دولت
۳۵/۸۵	۱۸/۵۳	۷۳۶	۳۳/۷۱	۲۰۵۳	بوندستاگ
۳۳/۱۴	۲/۹۴	۱۱۷	۵/۸۰	۳۵۳	بوندسرات
	۱۰۰/۰۰	۳۹۷۳	۱۰۰/۰۰	۶۰۹۱	کل

مربوط به سال‌های ۱۹۸۷-۱۹۴۹ (اولسون، همان؛ ص ۱۳۴)

مهم‌ترین وظیفه رئیس قوه اجرایی، رهبری کردن سیاست‌سازی حکومت است و این وظیفه، مسائل روشن مربوط به حدود و مرزهای عمل را مطرح می‌کند. حوزه‌های سنتی اجرا مانند سیاست خارجی، سیاست دفاعی و سیاست‌گذاری داخلی، با نقش‌های تعیین‌کننده‌ای که حکومت‌های جدید در مدیریت اقتصاد و در کوشش برای تأمین نیازهای رفاه اجتماعی به‌عمل می‌آورند، پیوند خورده‌اند.^۲ یکی از حوزه‌های بسیار فعال و وظایف رئیس قوه اجرایی، حوزه سیاست خارجی است. میزان آزادی عمل او در این حوزه تا حدی به ملاحظات کاهش یافته انتخاباتی و تا حدی به نیاز به سرعت و پنهان‌کاری بستگی دارد. حوزه مهم مسئولیت رئیس قوه اجرایی، جایی است که به اقدام فوری در مفهوم قانون اساسی نیاز دارد. از منظری تاریخی، پارلمان‌ها مداخله ناقص و ناکافی در امور بین‌المللی داشته‌اند. پارلمان‌ها هنوز اغلب از اندیشه‌های پس‌پرده تصمیم‌ها در سیاست خارجی بی‌اطلاع و ناآگاه‌اند؛ زیرا سیاست خارجی گرایش به سوی دیپلماسی بی‌سروصدا و ساکت دارد.^۳ حتی در مدل‌هایی از نظام‌های پارلمانی که در آن‌ها قوه مجریه بر قوه مقننه، چیره است و حزب برنده انتخابات، هم مجلس و هم کابینه را تعیین می‌کند، باز هم فراکسیون‌های مجلس می‌توانند بر سر مسائلی در باب سیاست خارجی به جدال بپردازند. اما در نهایت، تصمیم‌گیرنده، قوه مجریه است؛ زیرا فراکسیونی که قوی‌تر به نظر می‌آید همان است که از حمایت‌های بیشتری در هزارتوی قوه مجریه برخوردار شده است.

۱. همان؛ ص ۱۳۴.

۲. بال، همان؛ ص ۲۴۱.

3. Carstairs, Charles & Richard Ware, *Parliaments and International Relations* (Philadelphia: Open University Press, 1999); p. 1.

جمع‌آوری اطلاعات سیاسی، نظامی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و دیپلماتیک مورد نیاز عرصه سیاست خارجی و تجزیه و تحلیل و کاربست آگاهی‌های به دست آمده، اصولاً نه کار پارلمان است و نه مجلس از عهده آن به درستی برمی‌آید. کسب آگاهی در زمینه عوامل ملموس قدرت ملی (جغرافیا، جمعیت، منابع طبیعی، توانایی اقتصادی، سازمان اداری و قدرت نظامی) و نیز عوامل غیرملموس (منش و روحیه ملی، کیفیت دیپلماسی، مناسبات میان رهبران گوناگون، و سطح و میزان واکنش‌های دولت‌ها) نیز به طرز طبیعی، کار مجلسیان نیست. قوه مجریه از دو جنبه بر قوه مقننه، برتری یافته است: از یک سو، چون اعضای مجلس تازه‌وارد هستند، پیوستگی آنان کم‌تر از قوه مجریه است؛ و از دیگر سو، هر چهار سال یک‌بار بر اثر انتخابات، عده جدیدی وارد پارلمان می‌شوند که احتمالاً فاقد تجربه‌اند.

زمان صرف‌شده در مجلس عوام انگلستان درباره امور مربوط به روابط خارجی در سال‌های ۱۹۴۶-۱۹۸۹

۱۶۹ ساعت	۱۴۱۸ ساعت	۱۱/۹ درصد	۱۹۴۶-۴۷
۱۷۲ ساعت	۱۲۲۰ ساعت	۱۴/۱ درصد	۱۹۵۶-۵۷
۱۴۴/۵ ساعت	۱۳۳۶/۵ ساعت	۱۰/۸ درصد	۱۹۶۲-۶۳
۲۰۹/۵ ساعت	۲۴۲۳ ساعت	۸/۶ درصد	۱۹۶۶-۶۷
۷۹/۵ ساعت	۱۳۷۰/۵ ساعت	۵/۸ درصد	۱۹۷۶-۷۷
۴۱۶ ساعت	۵۹۴۱ ساعت	۷/۰ درصد	۱۹۸۳-۸۷
۱۹۰/۵ ساعت	۳۵۶۰/۵ ساعت	۵/۴ درصد	۱۹۸۷-۸۹

(Carstairs and Ware, *ibid*; p. 10.)

در رویه قانون اساسی نانوشته انگلستان، پارلمان نقشی رسمی در روند معاهده‌سازی ندارد؛ حال آنکه در آمریکا معاهده بین‌المللی توسط رئیس‌جمهور امضا و تأیید می‌شود ولی می‌بایست دو سوم سناتورها نیز به آن رأی مثبت بدهند. حتی در مورد تصویب معاهدات بین‌المللی که کنوانسیون حقوقی معاهدات مصوب ۱۹۸۰ میلادی وین درباره آن تعاریف متعددی ارائه کرده است، به نظر نمی‌رسد مجالس، نقش مؤثری داشته باشند؛ گرچه در قوانین اساسی به‌نحوی قانونمندان به‌عنوان بخشی از پروسه تصویب معاهدات به حساب آمده‌اند.^۱ زمان صرف‌شده در مجلس لردان، برای امور خارجی^۲ در سال‌های ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ در زمینه قانون‌گذاری ۵۶/۳٪، لوایح دولتی ۲/۲٪، لوایح خصوصی اعضا ۰/۸٪، لوایح خصوصی ۳/۲٪، ابزارهای قانونی و پرسش و پاسخ ۱۲/۲٪ و سایر فعالیت‌ها ۱۵/۹٪ بوده است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود لردان تنها حدود ۵ درصد از زمان خود را صرف امور مربوط به روابط خارجی کرده‌اند.^۳ این امر، نشان می‌دهد که پارلمان‌ها، در ایفای نقش مصرف‌کنندگی کامروا ترند تا در کارویژه تولیدکنندگی.

نتیجه

پارلمان، بخشی از قوه مقننه است. مجالس، پیشانی قوه مقننه‌اند و ویتترین آن به‌شمار می‌روند. اصولاً اطلاعات در عرصه سیاست خارجی، ناقص، چندمرحله‌ای و چندمنبعی است و در این خصوص، پارلمان‌ها به

1. *Ibid*; p.31.

2. Shell, Donald, the House of Lords and Foreign Affairs, cited in: Charles Carstairs and Richard Ware [edited by] *Parliaments and International Relations* (Philadelphia: Open University Press, 1999); p. 74.

3. *Ibid*; p. 75.

دلایلی از سایر ارگان‌ها در وضع بدتری قرار دارند. قدرت فزاینده قوه مجریه برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، تبدیل به یک واقعیت شده است. وانگهی، اندیشه اختصاص تصمیم‌گیری در سیاست خارجی به قوه مجریه، حتی از آغاز شکل‌گیری اندیشه سیاسی مدرن، سابقه داشته است. زیرا منطقاً می‌توان پذیرفت که دیپلماسی به‌مثابه امری که حد فاصل جنگ و صلح قرار می‌گرفته، در اختیار دیپلمات‌های حرفه‌ای و در آغاز در انحصار آریستوکرات‌ها بوده است. دست‌کم در تقسیم واقعی قدرت، هم از یک سو، قوه مجریه به دلیل طبیعت کارش بر قوه مقننه سبقت جست، و هم از دیگر سو، اموری مانند جنگ، صلح، آتش‌بس، توسعه‌طلبی جغرافیایی، اتحادهای سیاسی و نظامی، قراردادهای ترک مخاصمه، توازن قوا، منافع ملی و امنیت ملی به دلیل ماهیتی که داشتند، به‌طور کلی در ید قدرت قوه مجریه قرار گرفتند. قوه مقننه، فاقد توان رقابت با متخصصان سیاست‌گذاری و دیوان‌سالاران تکنوکرات شد و به تدریج ترجیح داد از میان دو شأن نظارت و قانون‌گذاری، به شأن نخست بسنده کند و دومی را به سود ابتکارات قوه مجریه واگذار نماید. سیاست خارجی نه‌تنها از این امر، منفک نبود و نشد که از همان آغاز، انفکاک منطقی رخ داد تا جایی که حتی در میان قوه مجریه، بازهم گروهی اندک از نخبگان و مقامات سیاسی، سرشت و سرنوشت تصمیم‌گیری‌ها را در عرصه سیاست خارجی از آن خود ساختند.



کتابنامه

- آلموند، گابریل؛ جی. بینگهام پاول جونور و رابرت جی. مونت، چارچوبی تطبیقی برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علی‌رضا طیب (تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۶).
- اولسون، دیوید، نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری، ترجمه علی‌رضا طیب (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲).
- اونیل، پاتریک، مبانی سیاست تطبیقی، ترجمه سعید میرترابی (تهران: قومس، ۱۳۸۶).
- ایوانز، گراهام و جفری نونام، فرهنگ روابط بین‌الملل، ترجمه حمیرا مشیرزاده و حسین شریفی (تهران: میزان، ۱۳۸۱).
- باربر، جیمز و مایکل اسمیت، ماهیت سیاست‌گذاری خارجی در دنیای وابستگی متقابل کشورها، ترجمه و تحشیه سیدحسین سیف‌زاده (تهران: قومس، ۱۳۷۲).
- بال، آلن و ب. گای پیترز، سیاست و حکومت جدید، ترجمه عبدالرحمن عالم (تهران: قومس، ۱۳۸۵).
- برونینگ، ماریجک، نگاهی نوبه سیاست خارجی مقایسه‌ای، ترجمه عسگر قهرمان پوریناب (تهران: میزان، ۱۳۹۲).
- بلاندل، ژان، حکومت مقایسه‌ای، ترجمه علی مرشدی‌زاد (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸).
- بوشهری، جعفر، حقوق اساسی (اصول و قواعد) (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴).
- _____، حقوق اساسی (مسائل) (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴).
- پلینو، جک سی. و التون روی، فرهنگ روابط بین‌الملل، ترجمه حسن پستا (تهران: فرهنگ معاصر، ۱۳۷۵).
- خوشوقت، محمدحسین، تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی (تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۷۵).
- دویچ، کارل [اودیگران]، نظریه‌های روابط بین‌الملل، ترجمه و تدوین وحید بزرگی، ج ۲ (تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۵).
- رنی، آستین، حکومت: آشنایی با علم سیاست، ترجمه لیلا سازگار (تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۴).
- رینولدز، فیلیپ آلن، شناخت اصول روابط بین‌الملل، ترجمه جمشید زنگنه (تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۸۰).
- سینایی، وحید و سمیه زمانی، مجلس و سیاست‌گذاری در ایران (تهران: میزان، ۱۳۹۱).
- عمیدزنجانی، عباس‌علی، حقوق اساسی تطبیقی (حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی) (تهران: میزان، ۱۳۸۴).
- فرانکل، جوزف، روابط بین‌الملل در جهان متغیر، ترجمه عبدالرحمن عالم (تهران: وزارت امور خارجه، چاپ دوم، ۱۳۷۰).
- لاریجانی، محمدجواد، درس‌های سیاست خارجی (تهران: مشکوة، ۱۳۷۷).
- _____، کاوش‌های نظری در سیاست خارجی (تهران: علمی و فرهنگی، ۱۳۷۴).
- نیوتون، کنث و جان وندت، مبانی سیاست تطبیقی؛ دموکراسی‌های دنیای نوین، ترجمه خلیل‌الله سردارنیا (شیراز: دانشگاه شیراز، ۱۳۹۰).
- هالستی، کالوی جاکوی، مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل، ترجمه بهرام مستقیمی و مسعود طارم‌سری (تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۷۶، چاپ دوم).
- هیل، کریستوفر، ماهیت متحول سیاست خارجی، ترجمه علی‌رضا طیب و وحید بزرگی (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷).
- هیوود، اندرو، سیاست، ترجمه عبدالرحمن عالم (تهران: نشر نی، ۱۳۸۹).
- _____، مفاهیم کلیدی در علم سیاست، ترجمه حسن سعیدکلاهی و عباس کاردان (تهران: علمی و فرهنگی، ۱۳۸۷).
- Beetham, David, *Parliaments and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice* (Geneva: InterParliamentary Union, 2006)
- Carstairs, Charles & Richard Ware, *Parliaments and International Relations* (Philadelphia: Open University Press, 1999).
- Dickerson, Marko & Thomas Flanagan, *An Introduction to Government and Politics: a Conceptual Framework* (Ontario: Nelson, 1988).
- Gifford, D. J. & David Salter, *How to Understand an Act of Parliament* (London: Cavendish publishing limited, 1996).
- Goodnow, Trischa; Lawrence A. Knapp, Galizia, *Elements of Parliamentary Debate: a Guide to Public Argument* (New York: Longman, 1999).
- Jackson, Robert & Doreen Jackson, *Contemporary Government and Politics: Democracy and Authoritarianism* (Ontario: Prentice Hall, 1993).
- Rush, Michael, Lobbying, Cited in: George Thomas Kurian [edited by] *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, 1998).

- آجیلی، هادی، «آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی»، راهبرد، ش: ۳۴، زمستان ۱۳۸۳؛ ص ۳۱۳.
- استروم، کاره، «کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش: ۵۱، بهار ۱۳۸۵؛ ص ۱۴۵.
- تقی‌زاده، بیژن، «رئیس دولت، رئیس حکومت و سیاست‌ خارجی»، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، ش: ۴۸، تابستان ۱۳۸۴؛ صص ۸۸ و ۸۹.
- دهشیار، حسین، «کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا»، *مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی-آمریکاشناسی*، سال ۵، ش: ۳، تابستان ۱۳۸۳؛ ص ۲۵.
- سیف‌زاده، سیدحسین، «نقش قوه مقننه در سیاست خارجی؛ تنوع رویکردها»، سیاست، دوره ۳۸، ش: ۲، تابستان ۱۳۸۷؛ صص ۱۴۶ و ۱۵۳.
- شاو، ملکم، «کمیسیون‌های پارلمانی: چشم‌انداز جهانی»، ترجمه لیلی منفرد، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، ش: ۵۵، بهار ۱۳۸۶؛ ص ۲۹۷.
- کاربو، ژولیت؛ جفری لانتیس و ریان بیسلی، «تحلیل سیاست خارجی از فرادید تطبیقی»، ترجمه بهناز اسدی‌کیا، راهبرد، ش: ۳۱، بهار ۱۳۸۳؛ ص ۱۵۳.
- کرمی، جهانگیر، «هویت دولت و سیاست خارجی»، *سیاست خارجی*، سال ۱۸، ش: ۱، بهار ۱۳۸۳؛ ص ۱.
- مرادی، سیدمهدی و مجتبی مقصودی، «گروه‌های دوستی پارلمانی و نقش آن در سیاست خارجی (مطالعه موردی: «ایران»)، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، ش: ۴۸، تابستان ۱۳۸۴؛ ص ۲۰.
- مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش: ۵۲، تابستان ۱۳۸۵؛ ص ۲۰۷.
- نعیمی‌ارفع، بهمن، «اثرگذاری کنگره بر سیاست خارجی آمریکا و جمهوری اسلامی ایران»، *مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی*، سال ۵، شماره ۲، بهار ۱۳۸۳؛ ص ۱۰۷.
- _____، «تعامل کنگره و رئیس‌جمهور در سیاست خارجی آمریکا»، *مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی*، سال ۵، ش: ۱، زمستان ۱۳۸۲؛ ص ۱۰۱.
- _____، «ساختار سیاست خارجی آمریکا؛ کنگره و رئیس‌جمهور»، *مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی*، سال ۴، ش: ۳، تابستان ۱۳۸۲؛ ص ۳.
- نورتون، فیلیپ، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، ش: ۴۸، تابستان ۱۳۸۴؛ صص ۲۹۲ و ۲۹۳.
- Longley, Lawrence D. & Roger H. Davidson, *Parliamentary Committees: Perspective on Changing Institutions*, cited in: Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson (edited by) *the New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass, 1998); p. 2.
- Mattson, Ingvar & Kaare Storm, *Committee Effects on Legislation*, Cited in: Herbert Doring, Mark Hallerberg, [edited by] *Patterns of Parliamentary behavior* (Burlington: Ashgate, 2004); p.102.
- Shaw, Malcolm, *Legislative Committees*, Cited in: George Thomas Kurian [edited by] *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, 1998); Vol. 2, pp. 790-792.
- _____, *Parliamentary Committees: a Global Perspective*, Cited in: Lawrence D. Longley & Roger H. Davidson [edited by] *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass, 1998); p. 238.
- Shell, Donald, *the House of Lords and Foreign Affairs*, cited in Charles Carstairs and Richard Ware [edited by] *Parliaments and International Relations* (Philadelphia: Open University Press, 1999); p. 74.
- Van Dijk, Teun A., *Text and Context of Parliamentary Debates*, cited in: Paul Bayley [edited by], *Cross-Cultural Perspective on Parliamentary Discourse* (Amsterdam: John Benjamins publishing, 2004); p. 356.
- Werner, Jann, *Managing Parliaments in the 21st Century: from Policy-making and Public Management to Governance*, cited in: Peter Falconer, Colin Smith and C. William Webster [edited by] *Managing Parliaments in the 21st Century* (Amsterdam: IOS press); p.10.