

پارلمانی سازی سیاست خارجی

در عصر پساسیاست

وحید ذوالفقاری*

نوع مقاله: علمی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۱۱	شماره صفحه: ۴۰-۵
-----------------	--------------------------	-------------------------	------------------

مشارکت پارلمان در سیاستگذاری خارجی، تلاش برای فهم موازنه بین قوای مجریه و مقننه است. چنین درکی به مثابه فرایند بی‌وقفه سنجش قدرت و ادامه کشمکش بین امتیازات سنتی حاکمیت و حکمرانی دمکراتیک، پاسخی به تحولات نظام سیاسی و بین‌المللی است. اما دافعه سیاست بین‌الملل برای رأی‌دهندگان، روابط قدرت در سیستم‌های دمکراتیک، پیچیدگی چانه‌زنی‌های بین‌الملل، فرسایشی شدن فرایندهای تصمیم‌گیری در پرتو قدرت وتوی پارلمان و پیشوایی منطق محافظه‌کاری در منظومه سیاست جهانی باعث غفلت از نقش پارلمان در سیاست خارجی شد. حال آنکه گذار به دوران پساسیاست که ظهور نیروهای اجتماعی جدید و تأثیرگذار بر مناسبات سیاسی به عنوان یکی از شناسه‌های آن شناخته می‌شود، به تغییر منزلت و جایگاه پارلمان در سیاست خارجی منجر شده است. ملهم از این تحول، پرسش اصلی پژوهش این است که کارویژه پارلمان در سیاستگذاری خارجی در زیست‌سیاسی جدید با چه تغییری مواجه شد؟ ایده اصلی پژوهش این است که افزایش سطح ارتباطات میان ملت‌ها، ظهور نیروهای سهم‌خواه در تصمیم‌سازی‌ها، کاهش انحصار دستگاه اجرا بر سیاستگذاری خارجی و پارلمانی شدن سیاست خارجی باعث تغییر الگوها، رویه‌ها و راهبردهای سیاست خارجی در عصر جدید شده است. این پژوهش با کاربرد نظریه جامعه‌شناسی کثرت‌گرا و روش‌شناسی تحلیلی-تطبیقی، دست به آزمون فرضیه می‌زند. یافته‌ها نشان می‌دهد با عنایت به حاکمیت، منزلت، اعتبار و محیط پارلمان به عنوان سازوکارهای نفوذ بر سیاستگذاری خارجی، پارلمانی شدن سیاست خارجی را علت و نتیجه فرایند دمکراتیک‌سازی می‌داند که با خارج کردن قدرت سیاستگذاری و تصمیم‌گیری از حصر حکومت، دست به تعامل فراحکومتی می‌زند.

کلیدواژه‌ها: پارلمان؛ سیاست خارجی؛ دیپلماسی پارلمانی؛ حکمرانی دمکراتیک؛ عصر پساسیاست

* دکتری سیاست تطبیقی و پژوهشگر پسادکتری، دانشگاه مونیخ آلمان؛

Email: zolfaghari.vahid@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌ونهم، شماره یکصدویازدهم، پاییز ۱۴۰۱

doi: 10.22034/MR.2021.4591.4487

مقدمه

سیاست خارجی به مثابه هنر ممکنات، نه به برآیند و منطق نتایج که بیشتر به فرایند و منطق تناسب سیاست توجه دارد. قرائت سیاست خارجی به عنوان هنر سیاست‌ورزی، رفتار خردگرا و علم تصمیم‌سازی، ترجمه رصد اهداف ملی در سطح بین‌الملل است. طبق این فهم، سیاست خارجی به عنوان مولود سیاست داخلی و بین‌المللی و حلقه اتصال بازیگران فروملی، ملی و فراملی، فرایند چندلایه‌ای از روابط است که غفلت از آنها، تحلیل سیاست خارجی را ابرمی‌سازد. چنین خوانشی از سیاست خارجی، مرجعیت و قداست سیستم بین‌الملل برای تحلیل موضوع‌های سیاسی رalahوتی، نکوهیده و ناتمام می‌پندارد. این قرائت با انتقاد از نگاه محافظه‌کارانه، استعلایی و جزیره‌ای، بر این باور است که نظریات روابط بین‌الملل از انکار به معنا می‌رسند. به این صورت که یا فرصتی برای دیگر نیروهای مؤثر بر سیاستگذاری قائل نیستند یا در صورت مشارکت دیگر نیروهای اجتماعی، سیاست خارجی را از معنا تهی می‌دانند.

تعریض قلمرو فاعلیت سیاسی و شبکه‌ای شدن تصمیم‌گیری از یک سو و تحول سازوکارهای شناختی سیاست خارجی از سوی دیگر، فرصتی برای کنشگری نیروهای اجتماعی مختلف در فرایند سیاستگذاری خارجی به وجود آورد. طبق این تحول، پارلمان به یکی از کلیدی‌ترین کنشگران سیاست خارجی در عصر جهانی شدن بدل شد. رشد اهمیت پارلمان در سیاست خارجی در سال‌های اخیر تا حدی گسترش یافت که با اشاعه حاکمیت پارلمانی در موضوع‌های بین‌الملل، نوید برآمدن عصر پارلمان‌ها و پارلمانی‌سازی سیاست خارجی (پارلماسی)^۲ را داده است. در این وضعیت، مطالعه نقش پارلمان در

1. Age of Parliaments

2. Parliamentarization of Foreign Policy (Parliamacy)

سیاست خارجی ضرورتی دانشورانه و عمل‌گرایانه است. از منظر کارکردی، سیاست خارجی پارلمانی به عنوان رفتار گروهی از اصحاب قدرت شناخته می‌شود که به نمایندگی مشروع و قانونی از طرف جامعه، دست به تصمیم‌گیری در موضوع‌های بین‌المللی می‌زنند. گرچه این قرائت بر کارویژه‌های مشروعیت، تصمیم‌گیری و پیوند بین ملت‌ها تأکید دارد، اما نیک پیدا است که نظارت، مشاوره، لابی‌گری، جامعه‌پذیری و انتخاب سیاسی هم دیگر کارکردهای پارلمانی هستند.

اندکی تأمل در این نقش‌ها نشان می‌دهد که ظهور پارلمان به عنوان نیروی اثرگذار بر سیاست خارجی و خیزش پارلمان‌های چندکارکردی، زاینده موج سوم دموکراسی هانتینگتونی و عصر پسا جنگ سرد است. گرچه کارویژه‌های مختلف به ویژه مشارکت در سیاست‌گذاری خارجی باعث تبدیل پارلمان به نهاد نمایندگی سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی شد، اما ناگفته پیدا است که قالب، شکل و ماهیت این کارکردها با یکدیگر فرق می‌کند. به این معنا که تأثیرگذاری بر سیاست خارجی از طریق مجالس ملی، لزوماً به معنای سیاست‌گذاری نیست، بلکه دیپلماسی پارلمانی با کنشگری فعالانه در صحیفه سیاست بین‌الملل و نهادسازی فراملی، اهتمام مضاعفی برای صلح‌آفرینی و حل و فصل منازعات می‌کند.

زیست‌سیاسی مستقل پارلمان و کنشگری این نهاد در سیاست‌گذاری خارجی مرهون تغییرات جدید در سیاست بین‌الملل به ویژه رشد خشونت و تندروی سیاسی، گسترش جنبش‌های اجتماعی نوین، تغییرات اقلیمی و زیست‌محیطی و موضوع‌های اقتصادی بین‌المللی از یک سو و افزایش دانش و آگاهی سیاسی شهروندان، تکوین جوامع سایبری و رشد مطالبه‌گری شهروندان از سوی دیگر است که پاسخگویی دموکراتیک را در سیاست خارجی ضرورت بخشید (ذوالفقاری، ب ۱۳۹۹: ۳۰-۲۹). حال با تأمل در این مقدمات،

پرسش اصلی پژوهش جاری این است که سیاستگذاری خارجی در عصر جهانی شدن با چه تغییری مواجه شد؟ فرضیه پژوهش با تأکید بر تغییر الگوها، رویه‌ها و راهبردهای سیاست خارجی در عصر جدید از یک سو و افزایش سطح ارتباطات میان ملت‌ها از سوی دیگر، پارلمانی شدن سیاست خارجی و دیپلماسی پارلمانی را یکی از نمادهای اصلی تغییر در سیاستگذاری خارجی می‌پندارد. این پژوهش با کاربرد نظریه جامعه‌شناسی کثرت‌گرا و روش‌شناسی تحلیلی-تطبیقی، دست به آزمون فرضیه می‌زند.

۱. پیشینه تحقیق

قرائت سیاست خارجی به عنوان توزیع اقتدارآمیز حقوق سیاستگذاری و همچنین تأکید بر انتخاب و نه تکلیف نیروهای مختلف اجتماعی، لزوم توجه به سطوح مختلف تحلیل را ایجاب می‌کند. در بیان دیگر، تعریض قلمرو کارگزاری سیاسی و تکثیر بازیگران سیاسی تأثیرگذار بر سیاست داخلی و بین‌المللی در پرتو فرایندهای جهانی شدن باعث مشارکت در فرایند سیاستگذاری خارجی نه امتیاز انحصاری حاکمیت، بلکه به حقی برای نیروهای اجتماعی جدید بدل شده است.

با بررسی نگاه‌های مختلف در زمینه نقش پارلمان در سیاست خارجی، چند قرائت مختلف از این موضوع می‌توان ارائه داد. یک دسته از مطالعات با الهام از منطق نفی‌گرایانه، ضمن تأکید بر استقلال متقابل قوای مجریه و مقننه، بر این باورند که سیاستگذاری خارجی امتیاز انحصاری دستگاه اجرایی است و رفتارها هم تنها از مجاری کلاسیک دیپلماسی عملیاتی می‌شوند. چنین فهمی از پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی را می‌توان در دوران بعد از جنگ دوم جهانی و به‌ویژه در عصر جنگ سرد مشاهده کرد که علمای روابط بین‌الملل با اصرار بر نگاه خطی و نخبه‌گرا، از نقش دیگر نیروهای اجتماعی در سیاستگذاری غفلت کردند. ناگفته پیداست که این خوانش از انکار به معنا می‌رسد. به این صورت که

رقابت‌های هسته‌ای و چالش‌های استراتژیک در دوران جنگ سرد از یک سو و لزوم سرعت عمل و قاطعیت در تصمیم‌گیری از سوی دیگر باعث شد تا علمای روابط بین‌الملل دست به مقاومت در برابر چرخه کنش-واکنش نیروهای اجتماعی مختلف در سیاستگذاری خارجی بزنند. قوت چنین فهمی از پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی تا حدی پیش رفت که عده‌ای از ریاست جمهوری امپریالیستی^۱ (مثل آمریکا) و پادشاهی هسته‌ای^۲ (مثل فرانسه) سخن راندند (Gotz, 2005: 265-268). در این وضعیت، انکار ظرفیت‌های پارلمان برای مشارکت در سیاستگذاری خارجی باعث قطبی شدن سیاست داخلی و خارجی شد. دسته‌ای دیگر از مطالعات با وجود اذعان به نقش آفرینی پارلمان در سیاستگذاری خارجی، بر این باورند که این نهاد لزوماً کنشگر فعال و سیاستگذار مستقل خارجی نیست، بلکه تنها به حمایت از رفتارهای حکومت در بازی‌های سیاست بین‌الملل دست می‌زند. در بیان دیگر، همکاری و حمایت پارلمان از رفتارها و تصمیمات سیاستگذاران خارجی به عنوان ضرورتی در عصر تحولات شتابنده و رقابت‌های سیاسی و راهبردی است (Souva and Rohde, 2007: 114). این نوع پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی را می‌توان در سال‌های اولیه بعد از جنگ دوم جهانی مشاهده کرد. تهدیدهای کمونیسم در این دوران باعث شد تا رفتار سیاست خارجی آمریکا به ریاست هری ترومن^۳ با حمایت کنگره همراه شود. مزید بر آن، پیشنهاد تشکیل سازمان پیمان آتلانتیک شمالی در سال ۱۹۴۹ هم با استقبال دو حزب جمهوری خواه و دمکرات از یک سو و ائتلاف قوای مجریه و کنگره از سوی دیگر همراه شد.

در نهایت، دسته‌ای از مطالعات با تکیه بر شکاف روزافزون بین قوای مجریه و مقننه

1. Imperial Presidency

2. Nuclear Monarchy

3. Harry Truman

و همچنین تحولات مستحدث در صحیفه سیاست بین‌الملل، بر کنشگری فعالانه پارلمان در سیاستگذاری خارجی تأکید دارند. این مطالعات با الهام از رشد وابستگی متقابل بین ملت‌ها، ضرورت گسترش سیستم‌های همکاری میان ملت‌ها، جهان‌وطنی شدن سیاست‌های اجرایی، رشد نیروهای اجتماعی نوظهور و گذار از موضوع‌های بنیادین به غیربنیادین در دهه پایانی قرن بیستم، بر این باورند که پارلمان یک نهاد سیاستگذاری در موضوع‌های بین‌المللی است. اقبال به چنین قرائتی تا حدی بین علمای روابط بین‌الملل گسترش یافت که با تأکید بر دیپلماسی پارلمانی به عنوان بدیل دیپلماسی حکومتی در عصر پس‌اسیاست، از حاکمیت پارلمانی هم سخن راندند (Gram-Skjoldager, 2011: 20). در واقع، در پرتو پیچیدگی‌های سیاست، پیوستگی منافع کشورها و رشد امواج نوین جهانی شدن، تعمیق همکاری بین‌المللی به ضرورت بدل شد. در این وضعیت، تخصیص اقتدارآمیز ارزش‌ها برای کل جوامع و ملت‌ها معنا شد. البته ناگفته نماند که ماهیت سیستم سیاسی، محیط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی از یک سو و جایگاه و منزلت واضعان قانون در نظام سیاسی و ارتباط آنها با دیگر نهادها از سوی دیگر باعث می‌شود تا نقش‌آفرینی پارلمان در سیاستگذاری خارجی با شدت و ضعف‌هایی در کشورهای مختلف همراه باشد.

تأمل در ادبیات تحقیق نشان می‌دهد که سه قرائت «انکارگرا»، «ابزارگرا» و «کارگزارانه» برای تبیین پیوند بین پارلمان و سیاستگذاری وجود دارد که این‌گوها اغلب با غفلت بسیاری از علمای روابط بین‌الملل مواجه شد. این اهمال پژوهشی از عدم عملگرایی سیاست خارجی در بسیاری از کشورها و سیاسی‌حزبی بودن خاستگاه منازعات در سیستم‌های پارلمانی دموکراسی‌های اروپایی ناشی می‌شود. از سویی، قدرت و توتوی پارلمان با رشد پیچیدگی‌های چانه‌زنی بین‌المللی و موج‌سازی ضد‌اصلاحی نسبت به همکاری‌های منطقه‌ای و جهانی هم به چنین غفلتی کمک می‌کند. همچنین، علمای روابط بین‌الملل

با الهام از منطق تقسیم کار سنتی، بر پیوند بین قوه مجریه و دیگر سازمان های اجرایی و بین المللی تمرکز می کنند و شأنیت چندانی برای پارلمان در موضوع های بین المللی قائل نیستند. مزید بر آن، ملهم از روابط قدرت در دموکراسی های پارلمانی، تقلیل منزلت پارلمان به نهاد نظارتی از یک سو (Hill, 2003: 256) و تأکید بر ناکارایی و عدم تخصص نمایندگان پارلمانی در موضوع های سیاست خارجی از سوی دیگر هم باعث غفلت بسیاری از علمای روابط بین الملل شده است. گذشته از آن، جذابیت اندک موضوع های بین المللی برای رأی دهندگان و شهروندان هم باعث رخوت علمای روابط بین الملل در مطالعه نقش پارلمان در سیاست گذاری خارجی شده است (Dietrich, Hartwig and Marschall, 2008: 10). بنابراین، گرچه قدرت مطلقه دولت و درک آن به عنوان عقل منفصل نیروهای مختلف اجتماعی، دگرستیزی و انکار زیست سیاسی مستقل بازیگران مختلف در منظومه شناختی رهیافت سنتی باعث شد تا دولت تنها بازیگر اصلی سیاست خارجی شناخته شود، اما رشد پیچیدگی های بین المللی و پیوند منافع ملت ها و گسترش امواج جهانی شدن با تغییر ماهیت نظام بین الملل، تعمیق همکاری پارلمانی را به ضرورتی در سیاست خارجی نوین بدل ساخت.

۲. چارچوب نظری

تفسیر سیاست خارجی به عنوان توزیع اقتدار آمیز حقوق سیاست گذاری و رهاندن قلمرو آن از حصار تنگ حاکمیتی و تأکید بر انتخاب نیروهای مختلف اجتماعی، لزوم توجه به سطوح مختلف تحلیلی را ایجاب می کند. در بیان دیگر، رشد کنش ورزی و تکثیر بازیگران سیاسی دارای قدرت و تو در سیاست داخلی و بین المللی باعث شد تا تصمیم گیری در سیاست خارجی تنها امتیاز انحصاری حکومت نباشد، بلکه به حقی برای نیروهای اجتماعی جدید

بدل شود. طبق این فهم، سیاست خارجی مولود سیاست داخلی. بین‌المللی، حلقه اتصال بازیگران فروملی، ملی و فراملی و فرایند پیچیده‌ای از ارتباطات است.

برخلاف هستی‌شناسی ساختارگرا و معرفت‌شناسی تعمیم‌انگار علمای روابط بین‌الملل که موجب غفلت آنها از توجه جدی به نقش‌آفرینی نیروهای مختلف در تصمیم‌گیری می‌شود، هستی‌شناسی کارگزارانه و معرفت‌شناسی تنوع‌طلب علمای سیاست تطبیقی باعث تلاش آنها برای برآورد ضریب نفوذ نیروهای اجتماعی مختلف در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی می‌شود (Hudson, 2005: 1). طبق این فهم، ناموازنه روشی، وجودی و معرفتی بین سیاست خارجی و روابط بین‌الملل، دوگفتمان رقیب تحلیلی را مطرح می‌سازد. درحالی‌که یک گفتمان با انکار تأثیر نیروهای اجتماعی داخلی، ساختار نظام بین‌الملل را رکن رکن سیاست‌گذاری خارجی می‌پندارد (سازمند و مقدم‌دیمه، ۱۳۹۹: ۴۰-۳۸)، گفتمان دیگر تحلیل رفتار سیاست خارجی را بدون سنجش تأثیرات نیروهای اجتماعی داخلی عقیم می‌داند. در بیان پیداتر، شکافی بین ساختارگرایان و کثرت‌گرایان وجود دارد. اما مقاله حاضر با استمداد از رهیافت پلورالیستی بر این باور است که تحول نظام بین‌الملل در عصر پساجنگ سرد به‌ویژه در آغاز سده بیست‌ویکم و جابه‌جایی رئالیسم محافظه‌کار با رهیافت‌های پساتجربی، ظهور جنبش‌های نوین اجتماعی و تحول در هویت نیروهای مختلف اجتماعی باعث وابستگی متقابل بازیگران حکومتی و غیرحکومتی شده است.

ظهور جوامع چندصدایی و اهتمام جدی کشورها برای گذار به سوی دموکراسی، تلاش نیروهای مختلف اجتماعی برای مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را دوچندان کرد. همچنین، از آنجاکه سیاست خارجی تلاش برای تأمین منافع ملی است، نیروهای مختلف اجتماعی هم‌جهت بلیغی برای استیفای حقوق خود در سیاست خارجی و اثرگذاری بر آن می‌کنند. در واقع، ناهمگونی مواضع سیاسی و اولویت‌های سیاستی نیروهای

اجتماعی از یک سو و تلاش برای نمایندگی سیاسی در سیاست خارجی از سوی دیگر، همت بازیگران مختلف برای اثرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری را مضاعف می‌سازد (ذوالفقاری، الف ۱۳۹۹: ۶۴-۴۳).

تأثیرگذاری نیروهای مختلف اجتماعی بر سیاست خارجی تا حدودی تابع مفروضه مارکسیستی است که طبق آن، گرایش‌های سیاسی گروه‌های اجتماعی، تابع وضعیت طبقاتی آنهاست. طبق منطق مارکسی، هر طبقه مواضع مصنوع سیاسی دارد به این ترتیب که اغنیا اغلب محافظه‌کار، فقرا اغلب مساوات‌گرا و طبقه متوسط هم در حد وسط این دو موضع سیاسی مینی‌ماکسی می‌نشینند (نقیب‌زاده، ۱۳۸۴: ۲۷۵-۲۷۴). بنابراین، طبق رهیافت جامعه‌شناسی کثرت‌گرا، با گسترش دموکراسی و رشد شتابنده فرایندهای جهانی شدن و انقلاب‌شناختی، سیاست خارجی از انحصار به درآمده و در چرخه کنش-واکنش نیروهای اجتماعی مختلف قرار می‌گیرد. در این وضعیت، سرعت عمل، رازآلودگی، قاطعیت و برنامه‌ریزی به عنوان قواعد راهبردی سیاست خارجی با الزامات زیست‌نوین نیروهای اجتماعی مختلف در تعارض قرار می‌گیرد. اما صرف نظر از توجه به مرجع حل این اختلاف، قرائت پلورالیستی قائل به اهمیت و نقش‌آفرینی نیروهای مختلف اجتماعی در سیاستگذاری خارجی است. ناگفته پیداست که هریک از نیروهای اجتماعی علاوه بر تلاش برای کسب نمایندگی و هویت سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری، تأمین منافع متبوع خود را در عداد منافع ملی قلمداد خواهد کرد.

۳. پارلمانی سازی سیاست خارجی؛ راهبردی نوین برای تأمین منافع ملی

اصلی‌ترین منطق سیاست خارجی، «تأمین منافع ملی» است. به بیان دیگر، منطق رفتاری همه سیاستگذاران خارجی، تأمین حداکثری منافع ملی در نظام نوین بین‌المللی است

که مواضع سیاسی ناهمگون و ترجیحات سیاستی ناهمسو، شناسه اصلی آن است. مزید بر آن، پویایی نظام بین‌الملل و تأثیرپذیری سیاستگذاری خارجی از تاریخ، رفتارهای نهادی و محیطی باعث می‌شود تا زنجیره‌ای از بازیگران و نهادهای مشارکت‌جو در محیط پیچیده سیاست خارجی، به سهم خواهی در فرایند تصمیم‌گیری قیام کنند. این‌گونه قبض و بسط هستی‌شناختی، روش‌شناختی و معرفت‌شناختی را می‌توان در پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی هم سراغ گرفت.

تبیین پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی و سنجش میزان کنشگری نمایندگان قانونگذار در سیاستگذاری خارجی، به‌عنوان فرایند بی‌وقفه سنجش قدرت شناخته می‌شود. گرچه هنوز با وجود فرازوفرودهای زیاد در مناسبات بین‌قوای مقننه و مجریه و نقش‌آفرینی قانونگذاران در روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، مطالعه نظام‌مندی برای تحلیل این رابطه صورت نگرفت، اما ننگاشته جاری با تأمل در رخدادهای سیاست داخلی و بین‌الملل به‌ویژه در قرن بیست‌ویکم و تحلیل ننگاشته‌های محدود در این حوزه، سه الگوی «کارفرما-کارگزار»،^۱ «حاکمیت پارلمانی»^۲ و «دیپلماسی پارلمانی»^۳ را برای فرضیه‌آزمایی و تبیین مسئله پارلمانی شدن سیاست خارجی در عصر جدید طرح می‌کند.

۱-۳. الگوی کارفرما - کارگزار

درک پراگماتیک و سودانگاران، ولایت مطلقه دولت، دگرستیزی، قرینه‌پنداری دولت‌ها، قرائت مکلفانه و مادونی از نیروهای مختلف اجتماعی و انکار زیست‌سیاسی مستقل آنها، مرجعیت قوه مجریه در سیاستگذاری خارجی و پیشوایی منطق رئالیسم محافظه‌کار در

-
1. Principal - Agent
 2. Parliamentary Sovereignty
 3. Parliamentary Diplomacy

منظومه شناختی کلاسیک باعث شد تا کنشگری پارلمان در سیاست خارجی یک نیروی آلاینده شناخته شود. طبق این منطق، از آنجا که تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بخش جدانشدنی از توسعه منافع ملی است، نیازمند انعطاف‌پذیری و واکنش بهنگام و سریع است. حال آنکه پارلمان به عنوان یک شرّ غیرضروری تلقی می‌شود که با محدودیت‌آفرینی‌های نابجا، امکان تأمین منافع ملی و دستیابی به اهداف سیاست خارجی را با چالش‌های بسیاری مواجه می‌سازد. ضرورت وحدت در سیاست خارجی و اجماع بر سر موضوع‌های آن باعث شد تا پارلمان در خوانش کلاسیک به حاشیه رانده شود.

تکثیر امواج جهانی شدن و گسترش فناوری‌های اطلاعاتی، ارتباطی از یک طرف و ظهور بازیگران جدید و تأثیرگذار در فرایند سیاست‌گذاری خارجی از طرف دیگر، ضمن به چالش کشیدن دکترین رخوت و فترت پارلمانی، بازبینی در مطالعات کلاسیک و توجه دقیق‌تر به نقش پارلمان در سیاست خارجی را به ضرورت مبدل ساخت. این قرائت نوین از پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی دارای دو محور است. به این صورت که از یک سو بسیاری از مطالعات با تأکید بر رقابت بین قوای مقننه و مجریه در سیاست خارجی، آن را در قالب گفتمان «دو ریاستی»^۱ مطرح می‌کنند که بر اساس آن رئیس‌جمهور بیش از مسائل داخلی، اختیارات بیشتری در سیاست خارجی دارد. در سوی دیگر، علمای روابط بین‌الملل و اقتصاددانان سیاسی ضمن تأکید بر پیوند بین سیاست داخلی و مذاکرات بین‌المللی، بر نقش پارلمان در اثرگذاری بر نتایج چانه‌زنی‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تأکید می‌کنند.

چنین فهم نوینی را می‌توان در قالب گفتمان کارفرما-کارگزار تبیین کرد. به این صورت که پارلمان به عنوان کارفرما و قوه مجریه به عنوان کارگزار تلقی می‌شود (Kersschot, Kerremans and De Bievre, 2020: 3-7). طبق این رهیافت، با وجود آنکه

قوه مجریه به عنوان مجری سیاست خارجی است، اما تمام رفتارها و تصمیمات آن را پارلمان رصد می‌کند. در این وضعیت، اگر دستگاه دیپلماسی با بی‌توجهی به سیاست‌ها و راهبردهای پارلمانی، دست به سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در عرصه بین‌المللی بزند، نه تنها پایگاه حمایت پارلمانی خود را از دست می‌دهد، بلکه با قدرت و توی نمایندگان پارلمانی هم مواجه می‌شود. علاوه بر محدودیت‌های نهادی، تفاوت‌های سیاسی-ایدئولوژیکی درون حزبی و بین حزبی هم بستری برای مشارکت پارلمان در سیاستگذاری خارجی فراهم می‌کند. به این صورت که اختلاف‌های درونی حزب حاکم در رژیم‌های تک حزبی (مثل بریتانیا) باعث می‌شود تا نخست‌وزیر نتواند به صورت خودسرانه دست به سیاستگذاری بزند. در سیستم‌های چندحزبی و رژیم‌های ائتلافی (مثل بیشتر دموکراسی‌های اروپایی) هم اولویت‌ها و راهبردهای ناهمسوی شرکای ائتلافی باعث می‌شود تا قوه مجریه از اختیارات تام برای سیاستگذاری برخوردار نباشد (ذوالفقاری، ۱۴۰۱). حتی در سیستم‌های چندحزبی و ائتلافی، اغلب شریک ائتلافی کوچک‌تر انگیزه بیشتری برای هدایت دستگاه سیاست خارجی دارد. بر این اساس، از آنجاکه بقای سیاسی قوه مجریه و کابینه حاکم در سیستم‌های تناسبی به پایگاه حمایت پارلمانی آنها بستگی تام دارد، پارلمان به عنوان تصمیم‌ساز کلیدی در سیاست خارجی شناخته می‌شود. حال با تأمل در گفتمان کارفرما-کارگزار، می‌توان پارلمانی شدن سیاست خارجی را در چند فرضیه آزمود.

فرضیه اول: قدرت قوه مجریه در پاسخ به تهدیدها و مخاطرات بیرونی رشد می‌یابد

طبق گفتمان کارفرما-کارگزار، پارلمان نیروی تصمیم‌ساز در سیاست خارجی شناخته می‌شود، اما تهدیدها و تنش‌های بیرونی می‌تواند محرکی برای افزایش اختیارات قوه مجریه

در سیاستگذاری خارجی تلقی شود. به این صورت که اغلب امنیتی سازی موضوع های سیاست خارجی به عنوان راهبرد دستگاه اجرا برای رهیدن از سپر نظارتی پارلمان از یک سو و حفظ پایگاه حمایت پارلمانی از سوی دیگر شناخته می شود. طبق این فرضیه، از آنجا که تهدیدسازی محیط بین المللی و امنیتی شدن موضوع های سیاست خارجی باعث چرخش قدرت به نفع قوه مجریه می شود، مجریان سیاست خارجی هم با بزرگنمایی این تهدیدها در تلاشند تا نقش پارلمان در سیاستگذاری خارجی را کاهش دهند. برخلاف این فرضیه، با وجود شأنیت حکمرانی قوه مجریه و شأنیت نظارتی. تقنینی مجلس در ایران، تصمیم سازی و تصمیم گیری در حوزه سیاست خارجی را نهادهای بالاتر (به ویژه شورای امنیت ملی و با تأیید رهبری) انجام می دهند. این گونه سلسله مراتب نهادی در زنجیره سیاستگذاری خارجی ایران باعث می شود تا قوای مجریه و مقننه مجری سیاست های کلی نظام شناخته شوند. در همین پیوند، تعیین سیاست های کلی با شخص اول نظام، ناظر بر اصل یکصد و دهم قانون اساسی است که برای همه قوا لازم الاجراست. در این سیستم، مناسبات قوای مقننه و مجریه در محیط بین الملل تحت تأثیر احکام و دستورالعمل های نهادهای مافوق است.

فرضیه دوم: بی اعتمادی به حکومت باعث نظارت و پایش بیشتر پارلمان می شود

اساساً اولویت های متفاوت و ترجیحات ناهمسوی قوای مقننه و مجریه از یک سو و ناکامی اصحاب قدرت حاکم بر دستگاه اجرا از سوی دیگر منبع اصلی بی اعتمادی به حکومت شناخته می شود. به این صورت که ناتوانی دستگاه اجرا برای دستیابی به اهداف سیاست خارجی و قانون گریزی و بی تمایلی آن به رفتار قانونمند به عنوان پاشنه آشیل حکومت باعث می شود تا سازوکارهای نظارتی پارلمان شدیدتر شود. در این وضعیت، نمایندگان

پارلمان تأثیر بیشتری در سیاستگذاری خواهند داشت. به طوری که، در جنگ ویتنام تفویض اختیارات جنگ و رفتارهای آفندی در سیاست خارجی به کنگره آمریکا داده شد. در یک نسبت سنجی مقایسه‌ای، با وجود مخالفت‌های زیاد نمایندگان مجلس ایران با موضوع برجام و شکل‌گیری دوقطبی موافقان. مخالفان طرح از یک سو و اصرار بیش از نیمی از نمایندگان برای اصلاح طرح ۹ ماده‌ای برجام از سوی دیگر، این طرح به تصویب رسید. در واقع، مخالفت‌ها با رفتار دولت و دستگاه دیپلماسی در قضیه برجام تا حدی شدت یافت که در روز رأی‌گیری برای کلیات طرح، یکصد نماینده رأی مخالف، دوازده نماینده رأی ممتنع دادند و پنج نفر هم مشارکتی در رأی‌گیری نکردند. با عنایت به این امر، نیک پیداست که مخالفت‌ها با مسئله برجام نه تنها باعث تشدید قدرت نظارتی مجلس نشد، بلکه برعکس باعث شد تا برجام در سریع‌ترین زمان ممکن به تصویب برسد. به این ترتیب، برخلاف فرضیه بالا، مخالفت‌ها با رفتار قوه مجریه و دستگاه دیپلماسی لزوماً به نظارت و پایش بیشتر مجلس ایران بر موضوع‌های سیاست خارجی منجر نمی‌شود.

فرضیه سوم: سطح مشارکت پارلمانی در سیاست خارجی براساس نوع موضوع‌ها فرق می‌کند

طبق مطالعات و مشاهدات میدانی، نرخ مشارکت پارلمان در سیاست‌های غیربنیادین و عمومی بیش از سیاست‌های بنیادین و عالی است. همچنین، پارلمان تمایل بیشتری برای انتقاد عمومی از سیاست خارجی حکومت و مجریان آن در مذاکرات و چانه‌زنی‌های منطقه‌ای و جهانی درباره تجارت خارجی، انرژی، محیط زیست و مهاجرت دارد. طبق این فهم، گونه‌های مختلفی از مشارکت پارلمانی در سیاست خارجی وجود دارد به این صورت که در سیاست‌های امنیتی و منازعات سیاسی، پارلمان به گزارش‌های حکومت و مبادله

اطلاعات غیرعلنی کمیته‌های مختلف قناعت می‌کند اما در مسائل غیربنیادین و غیرنظامی، نمایندگان پارلمان از ابزارهای مشابه سیاست داخلی^۱ استفاده می‌کنند (Martin, 2013).

نگاهی متأملانه به مواضع مجلس ایران در موضوع‌های مختلف سیاست خارجی، نشان از رفتار سینوسی و پرنوسان نمایندگان دارد. به این معنا که موضع مجلس ایران در موضوع‌های غیربنیادین و تالی، لزوماً فعالانه‌تر و در موضوع‌های بنیادین و عالی، همسوتر نیست. چنین مسئله‌ای را می‌توان در ارتباط با سند همکاری‌های راهبردی ۲۵ ساله ایران و چین به وضوح مشاهده کرد. با وجود نظرورزی قائلان و ناقدان، نمایندگان مجلس در بیانیه‌ای ضمن استقبال و پذیرش تلویحی این سند، تنها به بیان این مسئله بسنده کردند که در قراردادهای بعدی احتمالی که مبتنی بر این سند باشد، دخالت خواهند کرد. این در حالی است که مجلس ایران با تهیه طرحی با نام «ساماندهی اتباع خارجی غیرمجاز»، موضع شدیدی درباره مسئله مهاجرت اتخاذ کرده است. در مقابل، برخلاف ادعای همسویی مجلس با قوه مجریه در موضوع‌های بنیادین، شدت مخالفت مجلس ایران با برجام تا حدی است که با وجود تصویب نمایندگان، هنوز اختلاف‌های بسیاری بر سر آن تا به امروز وجود دارد. از این رو، مشارکت بیشتر پارلمان در موضوع‌های غیربنیادین سیاست خارجی در مورد ایران لزوماً یک قاعده در سیاست خارجی نیست.

فرضیه چهارم: پارلمان‌هایی با اکثریت راستگرا، برای تفویض اختیار به قوه مجریه بیشتر تمایل دارند

پارلمان به عنوان نهاد حزبی-سیاسی است و احزابی با پایگاه‌های ایدئولوژیکی متفاوت،

۱. سخنرانی‌های عمومی، پرسش‌های شفاهی، مذاکرات رسانه‌ای و دیگر مکانیسم‌های پاسخگویی عمومی استفاده می‌کنند.

ایستارهای سیاسی گوناگونی دارند. اغلب در ادبیات احزاب سیاسی فرض بر این است که راستگرایان استعداد بیشتری برای تمرکزگرایی دارند، حال آنکه چپگرایان بیشتر بر سازمان فراپارلمانی تمرکز می‌کنند. به بیان دیگر، هرچه احزاب راست به تصمیم‌گیری متمرکز و غیرفدرالی تمایل دارند، احزاب چپ از تصمیم‌گیری غیرمتمرکز و فراگیر حمایت می‌کنند (Krouwel, 2012). در عرصه سیاست خارجی هم بین‌المللی‌گرایی احزاب چپ باعث می‌شود تا همکاری‌های غیرنظامی را ترجیح دهند (Mello, 2012)، اما در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، بیشتر خواستار مشارکت عمومی و پارلمانی هستند. حال آنکه چنین مسئله‌ای را نمی‌توان در خصوص مجلس ایران صادق دانست. به این صورت که ترکیب راستگرایانه مجلس یازدهم باعث شد تا اهتمام دوچندانی برای تعدیل اختیارات قوه مجریه در موضوع‌های سیاست خارجی صورت گیرد. یکی از نمونه‌های بارز این مسئله را می‌توان در تصویب مصوبه «اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از حقوق ملت ایران» در آذر ۱۳۹۹ به خوبی مشاهده کرد که با وجود مخالفت دولت روحانی با این طرح و تأکید بر آسیب‌ها و مضرات آن، نه‌تنها پافشاری مجلس بلکه تأکید رهبری مبنی بر ضرورت اجرای قانون هم باعث شد تا قوه مجریه موظف به اجرای قانون مصوب شود. طبق این امر، ناگفته پیداست که در ایران مجلس راستگرا به سپردن اختیارات بیشتر به قوه مجریه در موضوع‌های سیاست خارجی تمایلی ندارد به‌ویژه در زمانی که جناح رقیب بر کرسی دستگاه اجرا نشسته باشد.

گرچه تحلیل فرضیات چهارگانه فوق نشان از نفع بیشتر سیاستگذاران خارجی از

۱. در این قانون از دولت روحانی خواسته شد تا در صورت عدم اجرای کامل تعهدات کشورهای ۱+۴ در قبال ایران و عادی نشدن روابط کامل بانکی و عدم رفع موانع صادرات و فروش نفت ایران، دو ماه پس از تصویب این قانون، دولت باید اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی (طبق پروتکل الحاقی «ان.پی.تی.»، بازرسان آژانس مجازند در هر زمانی از تأسیسات هسته‌ای ایران بازدید و بازرسی کنند) را متوقف ساخته و ضمن محدودسازی بازرسی از تأسیسات هسته‌ای، دست به افزایش غنی‌سازی اورانیوم بزنند.

رفتارهای نظارتی قانونگذاران دارد و حساسیت موضوع‌های سیاست خارجی هم به دستاویزی برای مصونیت آنها از رفتارهای پایشی قوه مقننه شده است، اما هم‌چنان پارلمان به‌عنوان تصمیم‌ساز کلیدی در سیاست خارجی شناخته می‌شود. رشد تأثیرگذاری پارلمان در سیاستگذاری خارجی و ضرورت پاسخگویی قوه مجریه به پارلمان در این خصوص باعث شد تا دستگاه اجرا از نهادهای بین‌المللی به‌مثابه منبع مشروعیت رفتارهای سیاست خارجی از یک سو و بازدارنده‌ای در برابر قدرت وتوی پارلمان از سوی دیگر بهره‌گیرد. مزید بر این ملاحظات راهبردی، حکمرانی چندلایه منطقه‌ای و جهانی هم باعث افزایش اختیارات قوه مجریه در سیاست خارجی می‌شود (Slaughter, 2004: 104-130). با وجود تلاش‌های قوه مجریه برای افزایش اختیارات خود در سیاست خارجی، زنجیره نمایندگی مرکب در زیست‌سیاسی دمکراتیک باعث می‌شود تا نمایندگان پارلمان با مشارکت بیشتر در سیاستگذاری خارجی، رفتارها و اقدام‌های سیاستگذاران حاکم را جدی‌تر رصد کنند. در بیان دیگر، از آنجاکه پاسخگویی قوه مجریه به پارلمان و پاسخگویی پارلمان به رأی‌دهندگان به‌عنوان منطبق اصلی زنجیره نمایندگی مرکب است، نمایندگان پارلمانی بنا بر ملاحظات قانونی، نهادی و سیاسی. انتخاباتی در تصمیم‌گیری درباره موضوع‌های بین‌المللی مشارکت کرده و بر ضرورت پاسخگویی قوه مجریه به پارلمان هم تأکید می‌کنند. ناگفته نماند که ضرورت پاسخگویی قوه مجریه به پارلمان و مشارکت قانونگذاران در تصمیم‌گیری‌های خارجی لزوماً به‌عنوان محدودیت نهادی نیست، بلکه یک کارت بازی و سازوکار نوین در چانه‌زنی‌های بین‌المللی شناخته می‌شود. از این رو، محدودیت‌های داخلی حاکم بر قوه مجریه به‌مثابه امکانی برای چانه‌زنی بهتر در صحیفه سیاست بین‌الملل برای دستیابی به نتایج مطلوب‌تر است. طبق این فهم، محدودیت‌های قانونی بر قوه مجریه به تقویت موقعیت چانه‌زنی و مانور مذاکراتی آن منجر خواهد شد.

۲-۳. الگوی حاکمیت پارلمانی

با الهام از نظریه تفکیک قوا، استقلال متقابل به مثابه بازدارنده‌ای در برابر خودسری و قانون‌گریزی قوای مختلف است. طبق این فهم، درک پارلمان به عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر رقیب به معنای تلاش برای موازنه‌سازی در مناسبات قوا و جلوگیری از هژمونی قوه مجریه در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری خارجی است. بر این اساس، توزیع اختیارات بین قوای مختلف باعث می‌شود تا پارلمان به بازیگری تصمیم‌ساز شناخته شود (Skrbic, 2021: 277-293). گرچه مشارکت پارلمان در سیاستگذاری خارجی در رژیم‌های سیاسی مختلف به ویژه سیستم‌های انتخاباتی تناسبی باعث تعدد تصمیم‌گیری و تکثر کانون‌های سیاستگذاری می‌شود، اما کشمکش‌های سیاسی با الهام از سندروم دوحزبی‌گرایی^۱ در زمان بحران‌های سیاسی و موضوع‌های بنیادین سیاست خارجی متوقف می‌شود. در بیان دیگر، فقدان اقتدار عالی در روابط بین‌الملل و اهمیت منافع ملی در نزد نظام‌های سیاسی باعث می‌شود تا نمایندگان پارلمانی و قوه مجریه از موضع واحد و همسویی در امور حساس سیاست خارجی پیروی کنند (Anghel et al., 2020: 4-5). در واقع، هرچه پارلمان و قوه مجریه در سیاست داخلی و موضوع‌های غیربنیادین سیاست خارجی با یکدیگر اختلاف داشته باشند، به همان اندازه دست به ائتلاف و اجماع در امور بنیادین سیاست خارجی می‌زنند.

پشتوانه آزادی عمل قوه مجریه در سیاست خارجی، پایگاه نهادی و تقنینی آن است. به این معنا که با وجود حاکمیت پارلمانی در سیاست خارجی، قانونگذاران با حمایت از دستگاه اجرا در موارد حساس و بنیادین، ضمن تعدیل ناموازنه قوا و تلاش برای ایجاد ائتلاف، درصد تأمین حداکثری منافع ملی هستند. اما با عنایت به حاکمیت پارلمانی،

1. Bipartisanship

نیک پیدا است که بستری پروردگی سیاست خارجی باعث می شود تا اولویت های تقنینی نمایندگان، ملاحظات انتخاباتی آنان، فشار افکار عمومی، لابیگری گروه های فشار و ذی نفوذ در کنار عوامل نهادی و قانونی، پارلمان را به بازیگر تصمیم گیر در سیاست خارجی تبدیل کند.

ناگفته پیدا است که پارلمانی شدن سیاست خارجی را می توان بیش از موضوع های بنیادین، در امور غیر بنیادین و عمومی لمس کرد. با عنایت به این الگو، گرچه مجلس جایگاه والایی در قانون اساسی ایران دارد، اما در بسیاری از موضوع ها سیاست خارجی به یک نیروی نهادی کنش پذیر و نمادین بدل شده و تنها دست به (عدم) تصویب پیمان ها و قراردادهای بین المللی می زند. یکی از دلایل تصمیم پذیری مجلس ایران، ناظر بر اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی است که حسب آن، شورای عالی امنیت ملی جایگاه بالاتری نسبت به مجلس در امور مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارد. همچنین می توان گفت، مصوبات نمایندگان مجلس تحت تأثیر سیاست های کلی نظام است که مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و به امضای رهبری می رسد. این گونه سلسله مراتب نهادی باعث می شود تا مجلس ایران به عنوان مجری مصوبات شورای عالی امنیت ملی باشد. مزید بر آن، رشد حرفه ای شدن سیاست گذاری خارجی و افزایش تخصصی شدن امور بین المللی باعث شد تا دستگاه اجرا در ایران منزلت نخبه گرایانه و کارشناسانه ای برای خود در سیاست گذاری خارجی قائل شود. یکی از مصادیق این امر را می توان در واکنش روحانی به مصوبه مجلس درباره اقدام راهبردی برای لغو تحریم ها و صیانت از حقوق ملت ایران مشاهده کرد که با تأکید بر آسیب های این مصوبه و اشاره ضمنی به بی تخصصی قانونگذاران در سیاست خارجی، از مجلس خواست تا تصمیم گیری در این خصوص را به متخصصان واگذار کنند. گذشته از آن، واکنش قاطع مجلس ایران

به توافق دولت روحانی با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی^۱ و تصویب دستور موقت ابطال آن با اکثریت آرا و شکایت حدود ۲۰۰ نماینده مجلس از دولت روحانی برای تخلف از اجرای مصوبه مجلس هم ثابت نماند و توافق سه‌ماهه بین دولت روحانی و آژانس را پذیرا شدند. این نوع آرایش نهادی و سیاسی باعث می‌شود تا نه تنها حاکمیت مجلس ایران، بلکه حتی کارویژه‌های قانونی آن هم به شدت آسیب ببینند.

۳-۳. الگوی دیپلماسی پارلمانی

برخلاف دو الگوی کارفرما-کارگزار و حاکمیت پارلمانی، پارلمانی‌سازی سیاست خارجی براساس الگوی دیپلماسی پارلمانی تنها ناشی از همکاری و ائتلاف با قوه مجریه نیست، بلکه رفتارهای مستقلانه قانونگذاران را شامل می‌شود. چنین الگویی را می‌توان با دو منطق «رقابتی» و «حمایتی» تبیین کرد. به این ترتیب که دیپلماسی پارلمانی از یک سو با حمایت از رفتارها و تصمیمات قوه مجریه در موضوع‌های بنیادین و حساس معنا می‌یابد و از سوی دیگر به مثابه فرصتی برای افزایش منافع ملی، بستری برای رقابت بین قوا به وجود می‌آورد. بنابراین، برای فهم بهتر دیپلماسی پارلمانی دو منطق حمایتی و رقابتی تبیین می‌شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 رتال جامع علوم انسانی

۳-۳-۱. منطق حمایتی

طبق منطق حمایتی، دیپلماسی پارلمانی در قالب حمایت از رفتارها و تصمیمات قوه مجریه در سیاست خارجی نمایان می‌شود. در واقع، قانونگذاران با شناخت حساسیت موضوع

۱. به‌دنبال مصوبه مجلس مبنی بر اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها در آذر ۱۳۹۹، ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در سوم اسفند همان سال در یک توافق متقابل، ضمن پذیرش کاهش دسترسی بازرسان آژانس به تأسیسات هسته‌ای ایران، بر ضرورت تداوم راستی‌آزمایی و بازرسی‌های نظارتی طی سه ماه آینده تأکید کردند.

و محیط سیاست خارجی از یک سو و پذیرش سلسله مراتب موقت در سیاست خارجی از سوی دیگر، به همکاری با قوه مجریه جهت تأمین و تضمین منافع ملی دست می‌زنند. این نوع رفتار به عنوان شاهدهی بر دیپلماسی مسیر دوم^۱ است که نه تنها تمام بازیگران و نهادها در مذاکرات و چانه‌زنی‌های سیاست خارجی دخیلند، بلکه دستاوردهای آنها هم محصول مشترک همه نیروهاست (Jones, 2021: 152-155). خاستگاه اصلی منطق حمایتی آن است که گرچه دولت‌ها با توسل به سازمان‌های فراملی، دست به تجهیز شناختی و تأمین مشروعیت سیاست‌گذاران خارجی می‌زنند، اما دیپلماسی پارلمانی به مثابه واکنشی به وابستگی سیاست خارجی به قوه مجریه ظاهر می‌شود.

۲-۳-۲. منطق رقابتی

گاهی قانونگذاران با موضع‌گیری مستقلانه در موارد مختلف سیاست بین‌الملل، در تلاش برای حفظ استقلالشان از دیپلمات‌های حکومتی‌اند. در این وضعیت، پارلمان با ردّ منطق حمایتی، خواستار استقلال کارکردی در سیاست‌گذاری خارجی است. استقلال‌طلبی پارلمان از یک سو در پیوند با جسارت ذاتی قوه مقننه قرار دارد که مشارکت واضعان قانون باعث اثرگذاری بر رفتار دیپلمات‌های حکومتی می‌شود. در بیان دیگر، دیپلماسی پارلمانی نه تنها به افزایش دانش سیاسی قانونگذاران منجر می‌شود، بلکه به دیپلمات‌های حکومتی برای تنظیم سیاست‌ها و رفتارهایشان با قوانین و راهبردهای دیپلماتیک تلنگری می‌زند (Gurkan, 2021). از سوی دیگر، دیپلماسی پارلمانی باعث تقویت موقعیت نهادی قانونگذاران در سیاست‌گذاری خارجی می‌شود. به این معنا که آنها گاهی با امدادگیری از فرستادگان پارلمانی، به میانجی‌گری بین طرف‌های منازعه دست می‌زنند. ناگفته نماند

که این وضعیت ضمن ایجاد فضای رقابتی بین دیپلمات‌های حکومتی و فرستادگان پارلمانی، باعث تقویت وابستگی متقابل بین سیاست داخلی و خارجی می‌شود. در یک نسبت‌سنجی تطبیقی، تأمل در وضعیت دیپلماسی پارلمانی در ایران نشان می‌دهد که با وجود آنکه اصول هفتادویکم، هفتادوهفتم، هشتاد و یکصدویست و پنجم قانون اساسی ناظر بر جایگاه مجلس در سیاست خارجی است و حدود ۱۲۳ گروه دوستی پارلمانی در قالب ۲۶ گروه در دوره دهم مجلس تشکیل شد (حاجی‌مینه و عابدی، ۱۳۹۹: ۱۳۵)، اما سیاستگذاری خارجی به‌عنوان امتیاز انحصاری قوه مجریه است. همچنین، نبود سیستم حزبی رقابت‌جو و قدرتمند، نگاه ویتربینی و فرمایشی به گروه‌های دوستی پارلمانی، تشکیل نامنظم و مشارکت غیرمؤثر در اتحادیه جهانی بین‌المجالس، اتحادیه بین‌المجالس اسلامی و مجمع مجالس آسیایی، عدم تبادل اطلاعات و تجارب بین دستگاه دیپلماسی و نمایندگان مجلس، ناآشنایی اکثریت نمایندگان از فن دیپلماسی و آداب سیاستگذاری خارجی باعث می‌شود تا برخلاف منطق جوامع توسعه‌یافته که دیپلماسی پارلمانی را یکی از مجاری راهبردی نوین برای تأمین امنیت ملی می‌پندارند، در ایران به موضوع تشریفاتی و بی‌مصرف بدل شود.

این در حالی است که تأمل در الگوهای مختلف پارلمانی‌سازی سیاست خارجی نشان می‌دهد که پارلمان تنها شأن نظارتی و قانونگذاری ندارد، بلکه می‌تواند در قامت سیاستگذار خارجی هم ظاهر شود. در واقع، رشد امواج جهانی شدن، گسترش نهادهای غیردولتی و افزایش نرخ مهاجرت باعث اقبال بسیاری از سیاست‌شناسان و علمای روابط بین‌الملل به کارویژه نوین پارلمانی شد. تأسیس نهاد بین‌پارلمانی و اتحادیه بین‌پارلمانی را می‌توان مصداق نهادی پارلمانی شدن سیاست خارجی در عصر جدید تلقی کرد.

۴. دیپلماسی پارلمانی در زیست سیاسی نوین

سنجش تأثیرات پارلمان بر سیاست خارجی از طریق سه اصل جهانی شدن، منطقه‌ای شدن و تمرکززدایی میسر است. به این صورت که دمکراتیک سازی روابط بین دولتی و بین منطقه‌ای از یک سو و تقویت قوای سیاستگذاری خارجی پارلمان با تشکیل نهادهای بین پارلمانی از سوی دیگر باعث نقش آفرینی قانونگذاران در سیاست خارجی شده است. اهمیت پارلمان در سیاستگذاری خارجی نوین به حدی است که یکی از پنج بحث مهم بوندستاگ^۱ به مسائل بین المللی و یک پنجم دغدغه‌های آن به معاهدات بین المللی اختصاص دارد (Ismayr, 2007: 181-184). مزید بر آن، رشد سطح دانش سیاسی جوامع و تکثر منابع شناختی نه تنها باعث توجه به موضوع‌های بین المللی شده است، بلکه پیوند بی بدیلی بین انتخابات و سیاست خارجی برقرار کرد.

اعتبار و اشتهار دیپلماسی پارلمانی در محافل آکادمیک و حلقه‌های سیاستگذاری باعث پیوند بین فعالیت‌های فراملی پارلمان‌های ملی و نمایندگان حاضر در سازمان‌های بین پارلمانی در سطوح منطقه‌ای و بین المللی می‌شود. طبق این تحول، کارایی پارلمانی بیشتر با نقش آفرینی در مسائل بین المللی به ویژه طی سه دهه اخیر سنجیده می‌شود. به این صورت که با تقویت فعالیت‌های بین پارلمانی به مثابه نهاد نمایندگی بین المللی، جدیت در دیپلماسی مسیر دوم و همکاری‌های پارلمانی بر سیاستگذاری خارجی اثر می‌گذارد. اما ناگفته پیداست که شکل و ماهیت این کارویژه‌ها با یکدیگر فرق می‌کند. به این معنا که هرچه کارکرد اول بر ضرورت نهادسازی فراملی تأکید می‌کند، کارویژه‌های دوم و سوم به صلح آفرینی و پیشگیری از منازعات توجه دارد.

با وجود اهمیت دیپلماسی پارلمانی در زیست سیاسی جدید، نوع برخورد سیستم‌های

۱. Bundestag؛ مجلس قانونگذاری آلمان.

سیاسی با این نوع دیپلماسی به مثابه راهبرد نوین برای تأمین منافع ملی با یکدیگر فرق دارد. به این صورت که برخی از کشورها با الهام‌پذیری از احکام و آموزه‌های رهیافت سنتی، از تز غیرپارلمانی‌سازی^۱ دفاع می‌کنند، حال آنکه برخی از کشورهای دیگر با عنایت به تحولات جدید در نظام بین‌الملل و ضرورت‌های قانونی و نهادی زیست‌سیاسی نوین، بر دکترین پارلمانی‌سازی^۲ سیاست خارجی تأکید می‌کنند. این نوع تفاوت رژیم‌های سیاسی به منزلت و موقعیت قوه مجریه برمی‌گردد. به این معنا که قدرت مطلقه قوه مجریه در سیاستگذاری خارجی باعث اقبال رژیم‌های سیاسی به تز غیرپارلمانی‌سازی می‌شود. حال آنکه اختیارات محدود دستگاه اجرا و ضرورت حفظ اکثریت پارلمانی برای تضمین بقای سیاسی باعث می‌شود تا برخی رژیم‌ها از منطق پارلمانی‌سازی سیاست خارجی پیروی کنند. به گواه تاریخ، هرچه رشد احزاب سیاسی، گسترش رسانه‌های جمعی و نهادهای فراپارلمانی (مثل اتحادیه‌های تجاری) به عنوان موانع مشارکت مؤثر پارلمان در سیاستگذاری خارجی بود، گذار از سندروم تعهد حزبی به تخصص سیاسی و حرفه‌ای شدن سیاستگذاری خارجی باعث اقبال به دیپلماسی پارلمانی و ظهور اشکال نوین حکمرانی پساپارلمانی در زیست‌سیاسی جدید شده است (Fikfak, 2021: 302-312).

با وجود تحولات گوناگون در عصر جدید، عده‌ای از علمای روابط بین‌الملل با تأکید بر فرصت‌سازی بیشتر مذاکرات بین‌المللی برای قوه مجریه در سیاستگذاری خارجی، پارلمان‌های ملی را بازندگان اصلی بین‌المللی شدن سیاست معرفی می‌کنند (Dieter Wolf, 1999: 343-346). این محققان بر این گزاره اتفاق نظر دارند که همگرایی چندملیتی نیروهای نظامی و امنیتی‌سازی موضوع‌های سیاست خارجی باعث تضعیف منزلت سیاستگذاری

1. Deparliamentarization Thesis

2. Parliamentarization Thesis

پارلمان شده است. اما بسیاری از سیاست‌شناسان و علمای روابط بین‌الملل در قرن بیست و یکم با انتقاد از منطق رواقی و بدبینانه رهیافت سنتی، بر این باورند که رشد وابستگی متقابل با گسترش قلمرو سیاست خارجی و شمولیت موضوع‌های غیربنیادین و عمومی در کنار مسائل بنیادین، فرصت برای مشارکت قانونگذاران در سیاستگذاری خارجی مهیا شود (Raunio and Wagner, 2020: 551-553). مزید بر آن، تبدیل رسانه‌های جمعی به منبع شناختی رأی‌دهندگان و مکانیسم آگاهی‌بخش در زیست‌سیاسی جدید باعث جاذبه سیاست بین‌الملل برای رأی‌دهندگان و علاقه‌مندی شهروندان به موضوع‌های سیاست خارجی شده است. در این وضعیت، پاسخگویی سیاسی و مسئولیت‌پذیری قانونگذاران نسبت به رأی‌دهندگان به ضرورتی برای جدیت بیشتر پارلمان جهت مشارکت در سیاستگذاری خارجی بدل شد. ملهم از این قرائت نوین، دیپلماسی پارلمانی به عنوان برآیند منطق پاسخگویی و مسئولیت‌دسته‌جمعی در زیست‌سیاسی نوین، باعث تکثیر آموزه‌های دموکراسی، رشد شفافیت در نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، گسترش تفاهم بین پارلمانی، همکاری‌های بین‌حزبی و مدیریت منازعات می‌شود. اما ناگفته نماند که چنین فهمی لزوماً به معنای انکار یا غفلت از حکومت و سازمان‌های مردم‌نهاد نیست، بلکه منزلت میانی و مرکزی پارلمان باعث می‌شود تا ضمن کسب اعتبار بیشتر از سازمان‌های مردم‌نهاد در سیاستگذاری خارجی، شانه به شانه دیپلماسی حکومتی فعالیت کند.

طبق ملاحظات فوق، دیپلماسی پارلمانی با دموکراتیک‌سازی سیاست خارجی و روابط بین‌الملل، آیتی بر دموکراسی درونی هم است. دیپلماسی نهادی و لایبگری سیاسی به مثابه دو مکانیسم دیپلماسی پارلمانی شناخته می‌شود. به این معنا که علاوه بر گسترش همکاری بین پارلمانی، دست به تأیید معاهدات بین‌المللی و سازمان‌دهی ملاقات‌های راهبردی با متخصصان خارجی می‌زند. این‌گونه فاعلیت پارلمانی در سیاستگذاری خارجی

را در پیمایش سال ۲۰۰۴ اتحادیه بین پارلمانی می‌توان ملاحظه کرد. طبق این پیمایش، همه پارلمان‌های عضو اتحادیه با کاربرد مکانیسم‌ها و ابزارهای مختلف، تأثیراتی بر سیاست خارجی داشتند (Beetham, 2006: 2). تأمل در آموزه‌های دیپلماسی پارلمانی نشان می‌دهد که پارلمانی شدن سیاست خارجی را می‌توان با دو منطق سیاسی و نهادی تحلیل کرد. در حالی که منطق نهادی به موقعیت و نقش پارلمان در سیاست خارجی، تصویب معاهدات بین‌المللی و تأیید سفرای کشورهای مختلف توجه می‌کند، منطق سیاسی به مشارکت پارلمان در تعیین و تکثیر اولویت‌ها و اهداف سیاست خارجی می‌پردازد. ناگفته نماند که کارویژه‌های متعدد پارلمان در سیاست خارجی به سنن پارلمانی ملی، مختصات سیستم سیاسی و جایگاه کشور در نظام جهانی بستگی تام دارد. به این ترتیب که دیپلماسی پارلمانی در پیوند با قوانین بین‌المللی، منشور سازمان ملل، تعهدات و قراردادهای بین‌المللی، پروتکل‌های دیپلماتیک، انجمن‌های بین پارلمانی و گسترش قلمرو سیاست خارجی معنا می‌یابد.

رای مخالف پارلمان بریتانیا در ۲۹ آگوست ۲۰۱۳ به فراخوان حکومت ائتلافی دیوید کامرون. نیک کلگ^۱ برای واکنش قاطع نظامی جامعه بین‌المللی علیه دولت سوریه به جرم استفاده دولت بشار اسد از تسلیحات شیمیایی علیه شورشیان حومه دمشق (Kaarbo and Kenealy, 2016: 30-35) به عنوان یکی از بارزترین جلوه‌های قدرت پارلمان در سیاست خارجی است. در همین پیوند، مطالعه رفتار پارلمان اروپا و آثار اصلاحات متعدد در معاهدات اتحادیه نه تنها نشان از گسترش نقش آفرینی پارلمان در سیاست‌گذاری خارجی دارد، بلکه افزایش اختیارات قانونی آن را هم نمایش می‌دهد. طبق این تحول، علاوه بر آنکه قدرت پارلمان در سیاست امنیتی و خارجی مشترک

1. David Cameron- Nick Clegg

اتحادیه اروپا تا زمان معاهده ماستریخت^۱ تداوم یافت، معاهده لیسبون حتی اختیارات جدیدی به پارلمان بخشیده است.

جدول ۱. نقش پارلمان اروپا در سیاست خارجی

شاخصه‌ها	پیش از معاهده لیسبون	پس از معاهده لیسبون
نشست‌ها	یک بار در سال درباره سطح پیشرفت در سیاست خارجی و امنیتی مشترک.	دو بار در سال درباره سطح توسعه سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی مشترک.
اطلاعات	گزارش‌های منظم رئیس و کمیسیون سیاست خارجی و امنیتی مشترک.	واگذاری مسئولیت به کمیسیون‌های تخصصی.
مشورت	توسط رئیس و تنها در مورد مسائل پایه‌ای و بسیار مهم سیاست خارجی و امنیتی مشترک.	توسط مسئول و نماینده ارشد در خصوص ابعاد اصلی سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی مشترک، تأسیس دفتر اقدام خارجی اروپا، توسط شورا در مورد بودجه اتحادیه در سیاست خارجی.
رضایت	تنها در موافقت‌نامه‌های انجمن، عضوگیری جدید و توافقات مالی با کشورهای ثالث.	در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مورد پذیرش پارلمان‌های ملی.
انتخابات	نقشی در انتصاب رئیس کمیسیون سیاست خارجی و امنیتی مشترک ندارد.	رئیس و نمایندگان ارشد نیاز به رأی جمعی اعضا دارند.

Source: Herranz-Surrales, 2011: 4.

مداقه در آموزه‌های تحلیلی دیپلماسی پارلمانی و رفتار نمایندگان در سیاست خارجی رژیم‌های دمکراتیک نشان می‌دهد که مشارکت و نفوذ پارلمان در سیاست خارجی به اقتدار، اعتبار، ایستار و محیط آن بستگی تام دارد. به بیان دیگر، مکانیسم‌های تقنینی نهادی برای پاسخگوسازی حکومت، منابع و تخصص لازم برای تصمیم‌گیری و تمایل به سیاستگذاری به‌عنوان متغیرهای اصلی برای سنجش دیپلماسی پارلمانی شناخته می‌شوند. طبق این متغیرها، با وجود کاهش امتیازات پارلمان اروپا، تمایل زیاد آن برای

1. Maastricht Treaty

استیفای حق نظارت بر سیاست خارجی و افزایش تدریجی سطح تخصص‌گرایی باعث شد تا مشارکت پارلمان اروپا در سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه نهادینه‌تر شود. علاوه بر توانمندی‌های ساختاری-رسمی، محیط نهادی و آموزه‌های هنجاری پارلمان اروپا هم نقش مهمی در رشد اقبال به سیاستگذاری خارجی داشته است. آثار آن را می‌توان در سطوح مختلفی مشاهده کرد.

محیط هنجاری جدید در زیست‌سیاسی و بین‌المللی با کاهش مرزبندی بین سیاست داخلی و خارجی، گسترش فضای حکمرانی جهانی و سهم‌خواهی نیروهای اجتماعی غیردولتی در سیاستگذاری خارجی با اعمال فشارها و محدودیت‌ها بر دیپلماسی سنتی و حکومتی، بستر مهبیایی برای مشارکت پارلمان در سیاست خارجی به وجود آورد (Biedenkopf, 2019: 451-459). در این وضعیت، گرچه حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و رشد خشونت و تندروی‌های سیاسی باعث استقلال بیشتر قوه مجریه در سیاست خارجی شد، اما نظارت پارلمانی و مشارکت قانونگذاران در سیاست خارجی به بخش جدانشدنی از سیاست خارجی نوین بدل گشت. مزید بر آن، گرچه تفویض بخشی از اختیارات پارلمان‌های ملی کشورهای اروپایی به پارلمان اروپا باعث تردید برخی از علمای روابط بین‌الملل نسبت به کارویژه نظارتی پارلمان در سیاست خارجی شد (Zanon, 2010: 23-29)، اما نیک پیداست که پارلمان اروپا به‌ویژه بعد از معاهده لیسبون از اختیارات و قدرت بیشتری در سیاستگذاری خارجی-امنیتی مشترک برخوردار شد. گذشته از آن، فرصت‌های نهادی پارلمان اروپا برای نقش‌آفرینی در سیاست خارجی یک شناسه مرکب است. به این معنا که نه تنها تغییرات قانونی باعث افزایش قدرت پارلمان اروپا شده است، بلکه با دستیابی به حق بودجه‌بندی، سیاستگذاری و انعقاد معاهدات، اختیارات آن هم افزایش یافت (Goïnard, 2020: 108-113). در این وضعیت، قدرت چانه‌زنی سیاسی پارلمان اروپا در

موضوع های سیاست خارجی هم تقویت شد.

با عنایت به ملاحظات بالا، دیپلماسی پارلمانی در سیاست خارجی نوین به عنوان واکنشی به تغییر و تحول روابط بین الملل، آیتی بر پایان دیپلماسی رمزآلود حکومتی و محصول حکمرانی دمکراتیک است. ملهم از این زنجیره تحولات گوناگون در زیست سیاسی جدید، موضوع های غیربنیادین و عمومی هم در کنار مسائل بنیادین در رفتار سیاست خارجی نوین وجاهت یافتند. همچنین، نقش آفرینی سازمان ها و نهادهای بین المللی هم در رشد اهمیت دیپلماسی پارلمانی تأثیرات بسیاری داشته است. در این بستر نوین، ارتباطات بین المللی پارلمان ها به عنوان قطعه دیگر پازل دیپلماسی نوین شناخته می شود که با حمایت از دیپلماسی حکومتی، درصدد رشد و ارتقای همکاری و ائتلاف های بین المللی اند.

۵. جمع بندی و نتیجه گیری

سیاست خارجی به مثابه تلاش برای کارگردانی منافع، ارزش ها، مواضع و رفتارهای متعارض از یک سو و پیوند بین سیاست داخلی و بین المللی از سوی دیگر است. اثرگذاری موضوع های سیاست خارجی بر زیست آحاد مردم و تلاش نیروهای مختلف اجتماعی. سیاسی برای مشارکت در تصمیم گیری درباره موضوع های بین المللی باعث می شود تا اندیشه و اجرای سیاست خارجی مورد ممیزی و نقد عالمانه و عامیانه بازیگران مختلف در سطوح فروملی، ملی و فراملی قرار گیرد.

از آنجاکه رقابت نیروهای مختلف اجتماعی در سطح ملی به عنوان بخش پیوسته فرایند سیاسی است، کشاکش گفتمانی این نیروهای اجتماعی به ویژه پارلمان باعث می شود تا سیاست خارجی از انحصار حاکمیت درآید. به بیان دیگر، با کنشگری این نیروی

اجتماعی در عرصه رقابت‌های سیاسی و فرایند تصمیم‌گیری، سیاست خارجی از امتیاز مطلق حکومت تبدیل به حقی برای قانونگذاران شده است. تأثیرگذاری و داعیه‌داری پارلمان و سهم‌خواهی این نهاد در فرایند سیاستگذاری، فهم رفتار آن را در تصمیم‌گیری دوچندان مقرون به تحلیل ساخته است. ضرورت گسترش سیستم‌های همکاری به مثابه مولود تحولات نظام بین‌الملل در دوران بعد از جنگ دوم جهانی، جهان‌وطنی شدن سیاست اجرایی مدرن و کاهش مرزبندی بین سیاست داخلی و خارجی، مدیریت سیاست خارجی را از انحصار قوه مجریه درآورد. این تحول، تخصیص اقتدارآمیز ارزش‌ها را برای کل جامعه معنا کرد. به گواه مطالعات، درخصوص پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی می‌توان به سه گروه اشاره کرد. منکران پیوند بین پارلمان و سیاست خارجی بر این باورند که ناآگاهی واضعان قانون از سیاست بین‌الملل و دافعه موضوع‌های بین‌المللی برای رأی‌دهندگان باعث می‌شود تا کنشگری پارلمان در رفتارهای دیپلماتیک به آلایندهی سیاست خارجی منجر شود. ضدیت آنها با پارلمان تا حدی است که مشارکت این نهاد در تصمیم‌گیری درباره موضوع‌های بین‌المللی را باعث تهی شدن معنای سیاست خارجی می‌دانند. ابزارگرایان با تأکید بر شأن نظارتی و تقنینی پارلمان، بر این باورند که پارلمان تنها به حمایت از دیپلماسی حکومتی دست می‌زند اما طبق منطق کارگزارانه، پارلمان به یک نهاد سیاستگذار در عرصه بین‌المللی بدل شده است. به این صورت که با تشویق همکاری‌های بین‌پارلمانی و مشارکت بی‌وقفه در موضوع‌های غیربنیادین سیاست خارجی، دیپلماسی پارلمانی فعالانه‌ای را به‌ویژه از دهه آخر قرن بیستم آغاز کرده است.

طبق یافته‌های پژوهش، پارلمان به‌عنوان نیروی اجتماعی نوظهور در سیاست خارجی نیست که درصد سهم‌خواهی در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری باشد، بلکه همیشه یکی از پایه‌های سیاست خارجی بوده است. رشد امواج جهانی شدن و شتاب تحولات

جهانی از یک سو و افزایش نیروهای اجتماعی نوظهور در سیاست داخلی و بین‌المللی از سوی دیگر باعث شد تا به لطف ظهور گفتمان تغییر در سیاست خارجی به مثابه بدیل گفتمان قدرت، پارلمان هم با تحول هویتی، نقشی و کارکردی همراه شود. در واقع، پارلمان یکی از نهادهای گرداننده اصلی سیاست خارجی نوین، دست به ترمیم وجهه سیاسی خود زده است تا در کنار شأن نظارتی، به عنوان کارگزار مستقل در سیاست خارجی شناخته شود. این نگاه‌ها با سه الگوی کارفرما، کارگزار، حاکمیت پارلمانی و دیپلماسی پارلمانی سعی کرد تا این تحول نقشی و کارکردی را نشان دهد. این الگوهای سه‌گانه با تأکید بر اهمیت و کنشگری مستقلانه پارلمان در سیاست خارجی نوین، بر این گزاره متفق‌اند که قانونگذاران در حصر کارویژه نظارتی، تقنینی پیشینی نیستند، بلکه با تحولات گوناگون در صحنه سیاست داخلی و بین‌المللی نه تنها فرصت مغتنمی برای مشارکت و اضعان قانون در سیاستگذاری به وجود آمد، بلکه دیپلماسی پارلمانی به عنوان راهبرد نوینی برای پیشینه‌سازی منافع ملی شناخته شده است.

ناگفته نماند که با وجود اقبال به دیپلماسی پارلمانی در عصر پس‌سیاست، به منزلت و موقعیت قوه مجریه در نوع برخورد رژیم‌های سیاسی با این دیپلماسی نوین تأثیر می‌گذارد. به این معنا که اختیارات نامحدود قوه مجریه در برخی کشورها باعث می‌شود تا آنها با الهام از آموزه‌های سنتی و تز غیرپارلمانی‌سازی، محدودیت‌هایی برای مشارکت نمایندگان پارلمانی در سیاست خارجی به وجود آورند. اما در رژیم‌هایی که قوه مجریه تنها بازیگر صحنه سیاست داخلی و خارجی نیست یا پایگاه حمایت پارلمانی باعث تضمین بقای سیاسی حکومت مستقر می‌شود، سطح اقبال به دیپلماسی پارلمانی به طور روزافزونی در حال افزایش است.

گزاره فرجامین اینکه پارلمانی‌سازی سیاست خارجی در عصر پس‌سیاست محصول

فرایند دموکراتیک‌سازی و حکمرانی خوب است. طبق این فهم، دیپلماسی پارلمانی به تغییر سیاست خارجی و گذار از سیاست قدرت به سیاست تغییر منجر می‌شود. با وجود اهمیت روزافزون این نوع دیپلماسی جدید در عصر جهانی شدن، دیپلماسی حکومتی در ایران هنوز تنها مجرای اصلی چانه‌زنی و مذاکرات بین‌المللی است. حال آنکه تجربه یکصد ساله ایران در قانونگذاری از یک سو و تلقی مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از نهادهای قانونگذاری فعال در سطح منطقه از سوی دیگر، به یک سرمایه بی‌مصرفی بدل شده است که حتی گاهی شأنیت نظارتی و تقنینی آن هم به زیر سؤال می‌رود. در این وضعیت، دیپلماسی پارلمانی به مثابه یکی از راهبردهای نوین افزایش منافع ملی، به یک مفهوم مسکوت و ویتربینی در ایران بدل شده که در بهترین حالت تنها دارای کارکرد نمادین و تبلیغاتی است.

همچنین، از آنجاکه نمایندگان پارلمانی در ایران به عنوان منتخبان ملت هستند، ضرورت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری آنان در قبال رأی‌دهندگان باید به محرکی برای مشارکت آنها در نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری خارجی تبدیل شود. حال آنکه بی‌کنشی قانونگذاران در سیاست خارجی و عدم نمایندگی اولویت‌ها و ترجیحات جامعه در فرایند سیاستگذاری خارجی باعث شد تا جامعه ایران اقبال چندانی به پارلمان نداشته باشد و حتی سطح اعتماد بین رأی‌دهندگان و نمایندگان هم به شدت آسیب ببیند. چنین مسئله‌ای را می‌توان به وضوح در مشارکت حداقلی مردم در انتخابات پارلمانی دوره یازدهم مشاهده کرد. این در حالی است که تحولات گوناگون در سیاست داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی، ضرورت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نمایندگان مجلس، مطالبه‌گری رأی‌دهندگان و ظرفیت‌های قانونی و نهادی موجود به مثابه الزامات اصلی برای مشارکت مجلس شورای اسلامی در سیاستگذاری خارجی است. مزید بر آن، منزلت، اعتبار، محیط

و حاکمیت مجلس ایران نه تنها در قوانین موضوعه و قانون اساسی پیش بینی شده است، بلکه حتی بنیان‌گذاران ایران مدرن هم بر لزوم آن تأکید کردند. درحقیقت، دیپلماسی پارلمانی نه تنها باعث تقویت اعتماد بین جامعه و حکومت می‌شود، بلکه تأمین حداکثری منافع ملی را هم به دنبال خواهد داشت. بنابراین، موضوع دیپلماسی پارلمانی به عنوان راهبردی نوین و سرمایه‌ای بی‌بدیل نه تنها باید مورد توجه جدی اصحاب قدرت در ایران واقع شود، بلکه گام علمی لازمی است که سیاست‌شناسان و علمای روابط بین‌الملل ایرانی باید بردارند.



منابع و مأخذ

۱. حاجی مینه، رحمت و محمد عابدی (۱۳۹۹). «پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، دوره دوازدهم، ش ۲ (پیاپی ۶۴).
۲. ذوالفقاری، وحید (الف ۱۳۹۹). رفتارشناسی نیروهای اجتماعی در سیاست خارجی، تهران، نشر نگاه معاصر.
۳. _____ (ب ۱۳۹۹). «تأثیرات رسانه‌های جمعی در تنظیم و اجرای سیاست خارجی معاصر»، فصلنامه سیاست خارجی، سال سی و چهارم، ش ۴.
۴. _____ (۱۴۰۱). آرایش نهادی و چینش کابینه در زیست‌سیاسی دمکراتیک، تهران، نشر نگاه معاصر (در آستانه چاپ).
۵. سازمند، بهاره و علیرضا مقدم‌دیمه (۱۳۹۹). «بازخوانی مقایسه‌ای سطح تحلیل سیاست خارجی در خاورمیانه از منظر نظریه‌های روابط بین‌الملل»، فصلنامه علوم سیاسی، سال بیست‌وسوم، ش ۹۱.
۶. نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۴). «تأثیر نیروهای اجتماعی بر سیاست خارجی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال نوزدهم، ش ۲.
7. Anghel, S., B. Immenkamp, E. Lazarou, J.L. Saulnier and A.B. Wilson (2020). *On the Path to Strategic Autonomy: The EU in an Evolving Geopolitical Environment*, Brussels, European Parliamentary Research Service.
8. Batora, J. (2010). "A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenario", In; Sophie Vanhoonacker, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds.), *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, European Integration Online Papers (EIOP), European Community Studies Association Austria (ECSA-A).
9. Beetham, D. (2006). "Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice", Interparliamentary Union, www.ipu.org.
10. Biedenkopf, K. (2019). "The European Parliament and International Climate Negotiations", In; Kolja Raube, Meltem Muftuler-bac, and Jan Wouters (eds.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations: An Essential Companion*, New York, Eeward Elgar Publishing.
11. Dieter Wolf, K. (1999). "New Raison d'etat as a Problem for Democracy in World Society", *European Journal of International Relations*, 5.
12. Dieterich, S., H. Hartwig and S. Marschall (2008). *Parliamentary War Powers and European Participation in the Iraq War 2003: Briding the Divide Between Parliamentary Studies and International Relations*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper, No. 2, https://www.philfak.uniduesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/Hummel_PAKS_2010_01.pdf.

13. Fikfak, V. (2021). "War, International Law and the Rise of Parliament: The Influence of International Law on UK Parliamentary Practice with Respect to the Use of Force", In; Helmut Philipp Aust and Thomas Kleinlein (ed.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries*, Cambridge, Cambridge University Press.
14. Foley, M. (2007). "The Foreign Policy Process: Executive, Congress, Intelligence", In; Michael Fox and Doug Stokes (eds.), *US Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press.
15. Goinard, M.B. (2020). "The Growing Role of the European Parliament as an EU Foreign Policy Actor", In; Martin Westlake (ed.), *The European Union's New Foreign Policy*, London, Palgrave Macmillan.
16. Gotz, N. (2005). "On the Origins of Parliamentary Diplomacy: Scandinavian Bloc Politics and Delegation Policy in the League of Nations", *Cooperation and Conflict*, 40 (3).
17. Gram-Skjoldager, K. (2011). *Bringing the Diplomat Back in Elements of a New Historical Research Agenda*, EUI-RSCAS Working Papers 13, European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS).
18. Gurkan, S. (2021). "Emotions in Parliamentary Diplomacy: Debating the Armenian Genocide in the European Parliament", *Global Affairs*, Available from; <http://doi.org/10.1080/23340460.2021.1921604>.
19. Heidenheimer, A.J. (1959). "Foreign Policy and Party Discipline in the C.D.U.", *Parliamentary Affairs*, 13.
20. Herranz-Surrallés, A. (2011). *The Contested Parliamentarisation of EU Foreign and Security Policy*, Frankfurt, Peace Research Institute.
21. Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*, London, Palgrave Macmillan.
22. Hudson, V.M. (2005). "Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and the Ground of International Relations", *Foreign Policy Analysis*, 1 (1).
23. Ismayr, W. (2007). "Bundestag" In; S. Schmidt, G. Hellmann and R. Wolf (eds.), *Handbuch Zur Deutschen Außenpolitik*, Berlin, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
24. Jones, P. (2021). "Track Two Diplomacy: The Way Forward", *International Negotiation*, 26 (1).
25. Kaarbo, J. (2012). *Coalition Politics and Cabinet Decision Making: A Comparative Analysis of Foreign Policy Choices*, Michigan, University of Michigan Press.
26. Kaarbo, J. and D. Kenealy (2016). "No, Prime Minister: Explaining the House of Commons' Vote in Intervention in Syria", *European Security*, 25 (1).
27. Kegley, C.W. and E.R. Wittkopf (1993). *World Politics: Trend and Transformation*, London, Macmillan Press.

28. Kersschot, M., B. Kerremans and D. De Bievre (2020). "Principals and Transceivers: Regional Authorities in EU Trade Negotiations", *Political Research Exchange*, 2 (1).
29. Krouwel, A.P.M. (2012). *Party Transformations in European Democracies*, London, SUNY Press.
30. Martin, L.W. and G. Vanberg (2011). *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford, Oxford University Press.
31. Martin, S. (2013). "Is all Political Local? The Role-orientation of Irish Parliamentarians Towards Foreign Policy", *Irish Political Studies*, 28 (1).
32. Mello, P.A. (2012). "Parliamentary Peace or Partisan Politics? Democracies' Participation in the Iraq War", *Journal of International Relations and Development*, 15 (3).
33. Nye, J.S. and R.O. Keohane (1971). "Transnational Relations and World Politics: An introduction", *International Organization*, 25 (3).
34. Peters, D., W. Wagner and N. Deitelhoff (2010). "Parliaments and European Security Policy: Mapping the Parliamentary Field", In; Sophie Vanhoonacker, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds.), *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 14, Available from; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-004a.htm>.
35. Raunio, T. and W. Wagner (2020). "Party Politics or (Supra-)National Interest? External Relations Votes in the European Parliament", *Foreign Policy Analysis*, 16 (4).
36. Ripley, R.B. and J.M. Lindsay (1993). *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Michigan, University of Michigan Press.
37. Skrbic, A. (2021). "The Role of Parliaments in Creating and Enforcing Foreign Relations Law: A Case Study of Bosnia and Herzegovina", In; Helmut Philipp Aust and Thomas Kleinlein (ed.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries*, Cambridge, Cambridge University Press.
38. Slaughter, A.M. (2004). *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press.
39. Souva, M. and D. Rohde (2007). "Elite Opinion Differences and Partisanship in Congressional Foreign Policy, 1975-1996", *Political Research Quarterly*, 60 (1).
40. Strom, K., W.C. Muller and T. Bergman (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
41. Zanon, F. (2010). "EU Foreign Policy Cooperation: A Challenge for National Parliaments?", *European Foreign Affairs Review*, 15 (1).