

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران

حسین مرادی^۱ حسین دهشیار^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۳/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۸/۳۰

چکیده

سیستم سیاسی حکومتی آمریکا مبتنی بر سیستم تفکیک قواست که با تقسیم قدرت در میان قوا و ایجاد سیستم توازن و بررسی، هر قوه بر عملکرد دیگری نظارت می‌کند. لذا به‌خاطر همین سیستم توازن و بررسی، دوباره در عرصه تصمیم‌گیری؛ به‌خصوص تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی، تداخل نقشی میان رئیس‌جمهور و کنگره وجود دارد. این تداخل نقشی در عرصه سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران نمود داشته، هر یک سعی می‌کنند تا سیاست‌های خود را در قبال ایران تحقق بخشند. این تحقیق با استفاده از روش توصیفی و با مراجعه به متن قوانین تصویب شده در کنگره علیه ایران و همچنین، جلسات استماع برگزار شده در ارتباط با ایران، در پی پاسخ به این پرسش اصلی است که کنگره چه نقشی در پیشبرد سیاست‌های آمریکا در مقابل ایران داشته و چگونه به دنبال ایفای این نقش است؟ فرضیه این پژوهش، آن است که هر زمان که کنگره وارد تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی آمریکا علیه ایران شده، با تصویب قوانین باعث شده رفتار آمریکا نسبت به ایران تهاجمی‌تر و با اعمال سیاست‌های سرسختانه‌تری همراه گردد. در واقع، کنگره در ارتباط با موضوع ایران کوشش کرده تا دست برتر را در تعیین سیاست خارجی آمریکا نسبت به رئیس‌جمهور داشته باشد.

واژه‌های کلیدی: کنگره، سیاست خارجی، تفکیک قوا، توازن و بررسی، تحریم

۱. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. (نویسنده مسئول)، دانشیار گروه روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران daheshyar@cmess.ir

مقدمه

نویسندگان قانون اساسی آمریکا به منظور جلوگیری از تمرکز قدرت، با تقسیم قدرت میان سه شاخه حکومت، سیستم توازن و بررسی^۱ را به وجود آورده‌اند و هر قوه بر عملکرد دیگری نظارت می‌کند (Spanier, 1985: 1). با توجه به این موضوع، این تحقیق در پی پاسخ به این پرسش‌هاست که با توجه به سیستم تفکیک قوا، کنگره چه نقشی در پیشبرد سیاست‌های آمریکا در مقابل ایران داشته و آیا کنگره می‌تواند در قبال ایران به یک بازیگر تأثیرگذار تبدیل شود؟ پاسخ کوتاه به این پرسش، آن است که هر زمان که کنگره وارد تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی آمریکا علیه ایران شده، با تصویب قوانین باعث شده رفتار آمریکا نسبت به ایران تهاجمی‌تر و با اعمال سیاست‌های سرسختانه‌تری همراه گردد. علاوه بر این، کنگره در برخی دوران‌ها در سیاست خارجی فعال شده و در دوران‌های دیگر ترجیح می‌دهد ابتکار عمل را به رئیس‌جمهوری واگذار نماید و همین امر باعث یک تداخل نقشی در سیاست خارجی آمریکا شده است.

تجربه نشان داده است هر زمان که کنگره آمریکا در موضوع ایران وارد شده، رفتار آمریکا نسبت به ایران سختگیرانه‌تر شده و این موضوع با تصویب قانون داماتو به وضوح قابل مشاهده است. در واقع، کنگره کوشش کرده تا سیاست‌های خود در قبال ایران را به صورت تصویب قوانینی مطرح کند که قابل تسری به کل جهان بوده و سایر کشورها نیز ملزم به پیروی از آن باشند. از زمان کلیتون، کنگره وارد موضوع ایران شد و دولت این کشور را وادار کرد تا از طرح‌های کنگره در قبال ایران پیروی نماید. پس از این زمان، میزان پیروی دولت از کنگره در قبال ایران بیشتر شده و حتی در برخی موارد مثل موضوع هسته‌ای ایران، دولت به بازوی اجرایی سیاست‌های کنگره در مقابل ایران تبدیل می‌گردد.

1. checks and balance

کنگره و سیاست خارجی

به‌طور کلی، متفکران سیاست خارجی آمریکا در سه گروه فکری قرار می‌گیرند: طرفداران تفوق رئیس‌جمهوری، طرفداران تفوق کنگره، و آنهایی که معتقد به نگرش پاندولی^۱ یا چرخه‌ای^۲ در سیاست خارجی آمریکا هستند. در چارچوب الگوی چرخه‌ای، لاورنس^۳ فعالیت‌های دوره‌ای کنگره را به منافع نمایندگان مرتبط دانسته و معتقد است که «این چرخه‌ها نتایج ناخواسته کوشش نمایندگان برای کسب قدرت بوده و چرخه‌های دوره‌ای در حیات کنگره، نتیجه تداوم کشمکش میان علاقه به قدرت شخصی و نیاز به همکاری دسته‌جمعی است» (Lawrence, 1986: 3-38).

سندکوئیست با ترکیب نگرش چرخه‌ای با بحث افول بلندمدت کنگره معتقد است از همان آغاز رقابت میان کنگره و رئیس‌جمهور وجود داشته و در هر دوره‌ای یکی از این دو تفوق داشته‌اند؛ اما در طی زمان به‌تدریج کنگره به افول قدرت خود در مقابل رئیس‌جمهور رضایت داده است (Sundquist, 1981: 15-35).

از نظر لیندسی، رضایت کنگره به تفوق رئیس‌جمهور در طی اواخر دهه ۱۹۵۰ و بیشتر دهه ۱۹۶۰ صرفاً به این خاطر بود که نمایندگان تصور می‌کردند این عمل به منافع ملی کشور در مقابله با خطر شوروی خدمت خواهد کرد؛ اما شکست‌های جنگ ویتنام چشمان مردم و نمایندگان را به این موضوع باز کرد که آنها علاوه بر تفوق رئیس‌جمهور با خطر گسترش کمونیسم نیز روبه‌رو بودند (Lindsay, 1994: 23-32). لیندسی نتیجه می‌گیرد هر زمان که کشور با یک تهدید امنیتی مواجه بوده، کنگره به نقش رهبری رئیس‌جمهور در سیاست خارجی رضایت داده است. کنگره در زمان‌های صلح، از الگوی نافرمانی و

1. Pendulum
2. Cycle
3. Lawrence

سریچی^۱ و در زمان جنگ، از الگوی تسلیم و سازش^۲ پیروی می‌کند (Lindsay, 2003: 531). بنابراین، درحالی‌که سندکوئیست روند کلی فعالیت‌های دوره‌ای کنگره را یک الگوی نزولی و رو به افول می‌داند، لیندسی در مقابل، افول و صعود یا تشدید فعالیت کنگره را دوره‌ای دانسته که در هر دوره‌ای یکی از آنها الگوی رفتاری کنگره قرار می‌گیرد. هنهان معتقد است برای درک رفتارهای کنگره در طی زمان، توجه به شرایط بین‌المللی بسیار مفید بوده و تنها راه برای درک تغییر رفتارهای کنگره در سیاست خارجی، تجزیه و واکاوی موضوع‌های مهم سیاست خارجی است که ریشه آنها در سیستم بین‌الملل است. وقتی که موضوع خاصی در سیاست خارجی شکل می‌گیرد، کوشش‌های کنگره برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی افزایش می‌یابد. درواقع، او معتقد است که با ظهور و سقوط وقایع و حوادث بین‌المللی، کنگره نیز نقش خود را تعریف می‌کند (Henehan, 2000: 1-45).

تفکیک قوا در چارچوب قانون اساسی

در زمینه تصمیم‌گیری سیاست خارجی، برخی معتقدند که بهتر است قانون اساسی به‌عنوان نهادی در نظر گرفته شود که هر دو قوه را در فرایند قدرت شریک کند؛ نه تفکیک (Kronlund, 2015: 6). به‌هرحال، برای جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی، قانون اساسی به این‌گونه ترتیب بندی شده است که زمانی که قوه مجریه می‌خواهد سیاست خارجی را تنظیم و یا اجرا نماید، نظرات قوه مقننه را نیز در نظر گیرد. بر طبق این سیستم، هریک از قوا می‌تواند قدرت دیگری را محدود نماید. در این چارچوب، کنگره با روش‌های زیر بر عملکرد رئیس‌جمهور نظارت می‌کند: ۱- تصویب

1. Defiance
2. Deference

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۹۹

نکردن لوایحی که رئیس‌جمهور آنها را درخواست کرده؛ ۲- تصویب قوانین علیه قدرت وتوی رئیس‌جمهور؛ ۳- قدرت اعلام جرم علیه رئیس‌جمهور و عزل او؛ ۴- موافقت نکردن با انتصاب‌های رئیس‌جمهوری (سنا)؛ ۵- تصویب نکردن معاهداتی که رئیس‌جمهور آنها را امضا کرده است. رئیس‌جمهور نیز می‌تواند از طریق وتوی قوانین و لوایح، بر کنگره نظارت نماید (Wie, 2009).

ادوارد ساموئل کاروین^۱ قانون اساسی آمریکا را به‌عنوان یک «دعوت به منازعه^۲» توصیف کرده است. از نظر او «روابط رئیس‌جمهور و کنگره در عرصه دیپلماتیک، تصویر متفاوتی از همکاری و تنش را معرفی می‌کند» (Baritono, 2014: 2). قانون اساسی نقش‌های نهادی و مسؤولیت‌های خاص هر قوه در حوزه سیاست خارجی را به‌طور دقیق مشخص نکرده است؛ به‌طوری‌که هر دو قوه مجریه و مقننه می‌توانند نسبت به نقش خود در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی آمریکا بحث و ادعا نمایند (Kronlund, 2015: 6).

قدرت‌های کنگره

به‌طور کلی، کنگره دارای دو نوع قدرت است: قدرت‌های تصریح شده^۳ در قانون اساسی و قدرت ضمنی^۴. قدرت‌های تصریح شده در فصل اول بخش هشتم و همچنین، فصول پنجم و هفتم (اصلاحیه شانزدهم) قید شده و ۲۸ مورد هستند. این قدرت‌ها شامل مواردی مثل وضع و وصول مالیات‌ها، عوارض گمرکی، تعرفه‌ها، تنظیم مقررات با کشورهای خارجی، اعلام جنگ، تشکیل ارتش و حمایت از آن، تصویب نامزدهای پیشنهادی رئیس‌جمهور برای سمت‌های فدرالی همچون اعضای کابینه و جایگاه‌های کلیدی اجرایی،

1. Edward Samuel Corwin
2. Invitation to Struggle
3. Expressed
4. Implied

نمایندگان و سفرای امریکا در کشورهای دیگر، فرماندهی مراکز نظامی امریکا در نقاط مختلف جهان که همگی مجریان سیاست خارجی امریکا هستند. همچنین، بر طبق بخش دوم فصل دوم قانون اساسی، رئیس‌جمهور برای تصویب معاهداتی که درباره آنها مذاکره کرده است، به «مشورت و رضایت» سنا یا به عبارتی، رأی دوسوم نمایندگان مجلس سنا نیاز دارد. قدرت‌های ضمنی نیز از بند آخر بخش هشتم فصل اول قانون اساسی ناشی می‌شود که طبق آن کنگره حق دارد در موارد «ضروری و مقتضی»^۱ قوانین مورد نیاز را تصویب نماید. از مهم‌ترین موضوع‌های تشخیص ضرورت و اقتضا، تصویب قانون اختیارات جنگی ۱۹۷۳ است (Nolan, 2017: 2-4).

منظور از قدرت رضایت و مشورت^۲ سنا نسبت به معاهدات، این است که نه تنها می‌تواند معاهدات امضا شده توسط رئیس‌جمهور را اصلاح نماید؛ بلکه می‌تواند مواردی را نیز به آن اضافه نموده یا چگونگی تفسیر و یا اجرای آن را نیز مشخص کند (Baker, 2002: 8). البته، افرادی مثل استیونسون^۳ (Phillips, washingtonpost, 2015) و گلدسمیت^۴ معتقدند که وظیفه سنا تنها ارائه مشاوره به رئیس‌جمهور در این زمینه است (Goldsmith, lawfareblog, 2015).

البته، گاهی اوقات رئیس‌جمهور با امضای موافقت‌نامه‌های اجرایی با دولت‌های دیگر، قدرت معاهده‌ای سنا را سلب می‌نماید. موافقت‌نامه‌های اجرایی به لحاظ قانونی، به حوزه سرزمینی امریکا و رئیس‌جمهور بعدی محدود است (Kronlund, 2015: 7). رئیس‌جمهور نسبت به معاهدات، دو قدرت دیگر نیز علاوه بر مذاکره برای معاهده و انتخاب شکل آن دارد: قدرت فسخ معاهدات و قدرت تفسیر معاهدات. بر طبق نظر دادگاه

1. Necessary and Proper
2. Advice and Consent
3. Stevenson
4. Jack Goldsmith

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۱۰۱

عالی در سال ۱۹۷۹، فسخ معاهده از اختیارات قوه مجریه و شخص رئیس‌جمهور است (Krutz, 2009: 31).

برخلاف مجلس سنا، قانون اساسی قدرت منحصربه‌فردی در حوزه سیاست خارجی به مجلس نمایندگان اعطا نمی‌کند؛ بلکه قدرت‌های آن در شراکت با سنا قرار دارد. با وجود این، قانون اساسی در دو مورد که بیان می‌کند مجلس نمایندگان «قدرت به وضع و جمع‌آوری مالیات خواهد داشت» (U.S. Const, Art.I, Sec.8) و «همه لوایح درآمدی یا عایدی دولت از مجلس نمایندگان نشأت خواهد گرفت» (U.S. Const. Art.I, Sec.7) «قدرت کیسه پول» در سیاست خارجی را به مجلس نمایندگان اعطا می‌کند. در خصوص معاهدات نیز وقتی که یک معاهده تصویب شده‌ای به تخصیص پول و یا هزینه بودجه‌ای نیاز دارد، در این زمان است که مجلس نمایندگان می‌تواند در ارتباط با معاهدات نقش ایفا نماید (Krutz, 2009: 29-30).

شاید مهم‌ترین وجه سیاست خارجی، قدرت اعلان جنگ باشد. رئیس‌جمهور فرمانده کل قوا بوده (U.S. Const, Art.2, Sec.2)؛ درحالی‌که کنگره صلاحیت اعلام جنگ و تأمین شرایط لازم برای حمایت از نیروهای نظامی را برعهده دارد (U.S. Const, Art.2, Sec.8). کنگره با تصویب قطعنامه قدرت‌های جنگی در سال ۱۹۷۳ تأکید کرد که برای اعزام نیروهای نظامی، رضایت توأمان کنگره و رئیس‌جمهور نیاز بوده و تنها در صورتی اعزام نیرو امکان‌پذیر است که کنگره اعلان جنگ کرده و یا به ایالات متحده و یا نیروهای نظامی آن حمله شده باشد (Vance, 1984: 81)؛ حتی پس از تصویب قطعنامه نیز کمتر اتفاق افتاده که رئیس‌جمهور پیش از اعزام نیروهای نظامی به کنگره اطلاع داده باشد. جیمز لی ری^۲ معتقد است که دلیل اهمیت ندادن رؤسای جمهور به قطعنامه قدرت‌های جنگی،

1. power of the purse
2. James Lee Ray

این است که رؤسای جمهور نسبت به قانونی بودن این قطعنامه تردید داشته و به‌صراحت از غیرقانونی بودن آن سخن گفته‌اند. دلیل دیگر این است که از ۱۹۷۰ به بعد، رؤسای جمهور قادر بوده‌اند بدون هیچ مشکلی از این قطعنامه سرپیچی کنند (Lee Ray, 2014: 94-96).

از طرف دیگر، «قانون ۲۰۰۱ اجازه استفاده از نیروهای نظامی^۱» آمریکا به رئیس‌جمهور این اجازه را می‌دهد که در مواقع ضروری همه نیروهای لازم را برای حفاظت از امنیت آمریکا به کار گیرد.^۲ از جنگ جهانی دوم به بعد، جنگ‌هایی را که آمریکا وارد شده، عمدتاً بر اساس توسل به قطعنامه‌های سازمان ملل، قطعنامه قدرت‌های جنگی، در قالب حملات ناتو و یا مجوزهای خاصی بوده که کنگره صادر کرده است.

کنگره هم بیشتر سعی می‌کند اختیارات جنگی خود را از طریق قطعنامه‌های جنگی موردی که مجوز استفاده از نیروهای نظامی^۳ آمریکا را در جهان صادر می‌کند، اعلام نماید؛ مانند آن چیزی که در دو جنگ خلیج فارس و افغانستان مشاهده شد. البته، کنگره همیشه نیز این مجوز را صادر نمی‌کند. در سال ۲۰۱۳، درخواست اوباما از کنگره برای صدور مجوز جنگ علیه سوریه در هیچ‌یک از دو مجلس سنا و نمایندگان رأی نیاورد. در ارتباط با حمله آمریکا به داعش نیز اوباما بدون اخذ مجوز استفاده از نیروی نظامی، با استناد به بند ۲ قانون اساسی و «قانون ۲۰۰۱ اجازه استفاده از نیروهای نظامی^۴» و «قطعنامه ۲۰۰۲ اجازه استفاده از نیروهای نظامی علیه عراق^۵»، در آگوست ۲۰۱۴ دستور حمله به داعش در عراق و در سپتامبر نیز دستور حمله به داعش در سوریه و در نهایت، در سال ۲۰۱۵ نیز، دستور استقرار نیروهای ویژه عملیاتی را در عراق و سوریه صادر کرد (Weed, 2016: 2-6). ترامپ

1. authorization for use of military force

2. See P.L. 107-40 Joint Resolution

3. authorizations for the use of military force

4. Authorization for Use of Military Force (2001 AUMF; P.L. 107-40)

5. Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۱۰۳

نیز در نامه‌ای به کنگره برای توجیه صدور دستور حمله موشکی به پایگاه هوایی «الشعیرات» سوریه بدون اخذ مجوز در اوایل آوریل اعلام کرد که: «من این عملیات را طبق منافع حیاتی امنیت ملی و سیاست خارجی آمریکا و به موجب اختیاراتم به عنوان فرمانده کل نیروهای آمریکایی و براساس قانون اساسی می‌دانم.» نمایندگان کنگره نیز اگرچه از این اقدام حمایت کردند؛ اما معتقد بودند که ترامپ می‌بایست ابتدا موافقت کنگره را برای این حملات به دست می‌آورد (Greenwood, thehill, 2017).

تغییر روابط قوه مجریه - قوه مقننه

تغییر تدریجی در روابط میان کنگره و رئیس‌جمهوری، از زمان جنگ جهانی دوم آشکار شد که طی آن اثرگذاری منابع داخلی بر سیاست خارجی امریکا کاهش یافت. به‌طور کلی، پس از ۱۹۴۷ می‌توان سه دوره زمانی را در روابط بین دو قوه مشاهده نمود. از پایان جنگ جهانی دوم تا ۱۹۶۷ که می‌توان از آن به‌عنوان «اجماع بر روی جنگ سرد» نام برد. از ۱۹۶۷ تا ۱۹۹۰ این اجماع شکسته شده و به حالت عدم اجماع بر جنگ سرد^۱ تغییر یافت، و در نهایت دوره پس از جنگ سرد (Carter, 2004: 151-152).

یکی از نمونه‌های برجسته برای نشان دادن اجماع حزبی و همکاری میان رئیس‌جمهور و کنگره در سیاست خارجی امریکا، همکاری دو حزب در جریان صدور قطعنامه واندنبرگ و ایجاد پیمان آتلانتیک شمالی در سال ۱۹۴۹ بود (Garcia, 2009: 2-3). در جریان جنگ کره نیز، ترومن برای اخذ مجوز به‌جای کنگره، به شورای امنیت سازمان ملل مراجعه کرد تا مجوز هدایت «عملیات پلیس^۲» علیه کره شمالی را اخذ نماید (Fisher & Weissman, foreign affairs, 2008).

1. Cold War Dissensus
2. police operation

در ۱۰ آگوست ۱۹۶۴ نیز، کنگره قطعنامه خلیج تونکین^۱ را در حمایت از اقدامات رئیس‌جمهور در جنوب شرق آسیا و امضای معاهده دفاع جمعی با این کشورها را تصویب کرد (Hook, 2011: 143). در ادامه، در کنگره، قانون ۱۹۷۰ تجدید سازمان^۲ یک سری از اصلاحات را در کنگره به وجود آورد که هدف آن محدود کردن قدرت رؤسای کمیته‌ها و ریش‌سفیدان کمیته‌ها بود. قطب‌بندی سیاسی جدید پس از تشدید جنبش حقوق مدنی و تصمیم حزب دموکراتیک برای حمایت کامل از حقوق برابر برای آمریکایی‌های آفریقایی‌تبار در سطح فدرال شکل جدیدی به خود گرفته و رأی‌دهندگان آفریقایی‌تبار در جنوب، دیدگاه‌های خود را به دموکرات‌ها نزدیک‌تر دیدند؛ درحالی‌که محافظه‌کاران، که به‌طور سنتی رأی آنها برای دموکرات‌های طرفدار جدایی نژاد سیاه و سفید بود، به سمت اردوگاه جمهوریخواهان گرایش یافتند. این تغییرات باعث شد تا هر دو حزب به لحاظ ساختارهای داخلی منسجم‌تر شده و هر یک منافع مشخصی را پیدا کنند (Kronlund, 2015: 10-11). این اتفاقات عامل مؤثری بر تأثیر اولویت‌های حزبی در سیاست خارجی شد.

اصلاح قانونی مهم دیگر در دهه ۱۹۷۰، قطعنامه قدرت‌های جنگی ۱۹۷۳ بود که به رئیس‌جمهور اجازه داد تا بدون اخذ مجوز از کنگره تا ۹۰ روز بتواند نیروهای نظامی آمریکا را به جنگ اعزام نماید. همه رؤسای جمهوری آمریکا معتقدند که این قطعنامه یک تخطی آشکار و نقض قدرت قوه مجریه است. به‌طور کلی، از سال ۱۹۷۵ تا مارس ۲۰۱۵، رؤسای جمهور آمریکا بر طبق قطعنامه قدرت‌های جنگی، ۱۶۸ گزارش درباره حملات نظامی خود به سایر مناطق به کنگره ارائه داده‌اند (Weed, 2015: 1).

1. Gulf of Tonkin Resolution
2. Reorganization Act of 1970

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۱۰۵

تا اوایل دهه ۱۹۷۰، یک اجماع قوی در کنگره در حمایت از رئیس‌جمهور در عرصه سیاست خارجی شکل گرفته بود. از آن به بعد تا زمان حادثه ۱۱ سپتامبر، این حمایت کم‌رنگ‌تر شده و در برخی موارد نیز رنگ تقابل به خود می‌گرفت؛ اما پس از ۱۱ سپتامبر دوباره به خاطر ترس از تهدید امنیت ملی امریکا، نمایندگان ترجیح دادند تا دوباره پیرو سیاست خارجی رئیس‌جمهور شوند. این روند تا اوایل زمان روی کار آمدن اوپاما و شکل‌گیری سیاست خارجی او در قبال ایران ادامه داشت. پس از آن، تغییر مهمی در موضع‌گیری‌های کنگره اتفاق افتاد. در میان اعضای کنگره همچنان در حوزه سیاست خارجی اجماع وجود داشت؛ اما تفاوت آن در این بود که این بار پیروی از سیاست‌های رئیس‌جمهور وجود نداشت؛ بلکه سیاست‌های کنگره جنبه خلاقانه و نوآورانه داشته و کوشش می‌کرد تا رئیس‌جمهور را به تبعیت از قوانین و سیاست‌های خویش مجبور نماید که مثال آشکار آن، اعمال قوانین تحریمی علیه ایران و روسیه با وجود برخی مخالفت‌های رئیس‌جمهور بود.

نقش کنگره در اعمال تحریم‌های ایران

ورود جدی کنگره به بحث تحریم‌ها علیه ایران پس از جنگ سرد آغاز شد و در سال ۱۹۹۲ قانون «عدم اشاعه تسلیحات ایران و عراق» در قالب قانون اختیارات دفاع ملی ۱۹۹۳ و در ۱۹۹۶ نیز قانون تحریم‌های ایران و لیبی را تصویب کرد. به تدریج کنگره کوشش کرد تا قدرتی را که پیش‌ازین عمدتاً توسط رئیس‌جمهور و از طریق فرمان‌های اجرایی اعمال می‌شد، تحت اختیار خویش درآورد. در واقع، حق بر اعمال تحریم علیه کشورهای دیگر نه تنها شامل تصویب قوانین؛ بلکه شامل تحمیل تحریم نیز هست؛ به طوری که دولت نیز مجبور به پیروی و اجرای آن در سیاست خارجی امریکاست. توانایی

1. Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992 (IIANA)

اعمال تحریم باعث شد تا کنگره بتواند با توان بیشتری به اثرگذاری در سیاست خارجی اندیشیده و حتی در برهه‌هایی کوتاه، ابتکار عمل در سیاست خارجی را نیز در اختیار گیرد. کنگره با تصور بر کارایی ابزار تحریم کوشش کرد تا این شیوه را نیز در برابر روسیه به کار بندد. از نظر دیوید کوهن «تحریم‌های مالی شکل جدیدی از جنگ است» (Johnson, Radio Free Europe, 2014).

همان‌طور که جردن‌تاما بیان کرده، در ارتباط با تحریم‌ها، کنگره یک نقش مفید؛ اما بیشتر متضاد^۱ با رئیس‌جمهور در سیاست خارجی ایفا می‌کند. او بیان می‌کند که هنوز در سیاست خارجی آمریکا می‌توان نشانه‌های دودستگی را مشاهده کرد که نه تنها به‌خاطر خطوط حزبی سیاست خارجی است؛ بلکه همچنین به این دلیل که قانونگذاران از هر دو حزب با رئیس‌جمهور اختلاف دیدگاه دارند. در واقع، کنگره نه تنها می‌تواند رئیس‌جمهور را در سیاست خارجی به چالش بکشد؛ بلکه همچنین می‌تواند تحریم‌های جدیدی وضع نماید که با دیدگاه رئیس‌جمهور متفاوت باشد (Tama, 2015: 1-2). ورود مصمم کنگره به موضوع تحریم‌ها در ارتباط با پرونده هسته‌ای ایران، به چالش بیشتر میان رئیس‌جمهور و کنگره منتهی شد و همان‌طور که جردن‌تاما نیز گفته، حتی اختلافات حزبی در کنگره در مواردی نیز کنار رفته و به اتحاد در مقابل رئیس‌جمهور تبدیل شده است. این اشتباه در میان افکار عمومی و محافل فکری ایران وجود دارد که کنگره و رئیس‌جمهور هیچ اختلاف نظری نسبت به تحریم ایران نداشته و در این کار هم‌صدا هستند. البته، شاید آنها نسبت به دیدگاه کلی تحریم ایران با هم مشترک باشند؛ اما آنها در روش‌های اعمال تحریم و حتی زمان‌های اعمال تحریم‌ها با هم اختلافات بسیاری داشته و هریک دیگری را به نادیده انگاشتن منافع ملی آمریکا و زمان مناسب برای اعمال تحریم‌ها متهم می‌نمایند. یکی از اختلافات مهم میان آنها این است که رؤسای جمهور و وزارت خارجه با توجه به هدایت

1. Dissenting

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۱۰۷

جریان کلی سیاست خارجی کشور و برقراری تعامل با سایر شرکای امریکا، در کنار تحریم به ابزار دیپلماسی نیز معتقد بوده و عقیده دارند که صرف به کارگیری ابزار تحریم می‌تواند به روابط امریکا با سایر شرکای آن لطمه وارد نموده و همچون تحریم عراق می‌تواند نتیجه معکوس داده و به جنگ منتهی شود؛ درحالی‌که کنگره اعتقاد دارد باید در مقابل ایران کمترین کرنش را نشان داده و با اعمال تحریم‌های اقتصادی و نظامی آن را در مسیر منافع امریکا وارد نمود. علاوه‌براین، قوه مجریه معتقد است که کوشش‌های کنگره به‌نوعی دخالت در حیطه اختیارات قوه مجریه است و تحریم‌ها باید در قالب فرمان‌های اجرایی و متناسب با منافع ملی امریکا وضع شوند. کنگره با تصویب قوانین مرتبط با حوزه تحریم‌ها کوشش می‌کند تا از اختیار نظارت بر سیاست خارجی کشور استفاده برده، اولویت‌های سیاست خارجی خویش را بر رئیس‌جمهور تحمیل نماید. در ادامه، تحریم‌های اعمال شده علیه ایران در زمان سه رئیس‌جمهور اخیر امریکا بررسی می‌شود تا بیشتر با کوشش‌های کنگره برای اعمال نفوذ در سیاست خارجی در مقابل ایران آشنا شویم.

در دوران کلینتون، کنگره دو قانون مهم تحریمی علیه ایران تصویب کرد: «قانون تحریم‌های ایران و لیبی»^۱ در سال ۱۹۹۶ علیه شرکت‌های خارجی سرمایه‌گذار در بخش انرژی ایران تصویب شد. در سال ۲۰۰۰، نیز کنگره قانون عدم اشاعه ایران^۲ را تصویب کرد که طبق آن نهادها یا دولت‌های خارجی فراهم‌کننده کالا و خدماتی که می‌توانست به دستیابی ایران به سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی، بیولوژیک، و سنتی پیشرفته کمک نماید، تحریم می‌شدند. هر کدام از این قوانین، از حمایت شدید هر دو حزب در کنگره برخوردار بود و در مجالس سنا و نمایندگان به اتفاق آرا یا نزدیک به اتفاق آرا تصویب شد. البته، کلینتون در ابتدا در مقابل هر دوی آنها مقاومت کرده و معتقد بود که آنها به روابط

1. The Iran and Libya Sanctions Act of 1996
2. The Iran Nonproliferation Act of 2000

دیپلماتیک با سایر دولت‌ها صدمه زده و قابلیت انعطاف‌پذیری کمی برای او فراهم می‌نماید؛ اما در نهایت، کلیتون پس از اصلاح برخی مواد قانون توسط کنگره آنها را امضا نمود. در مورد قانون ۱۹۹۶، کلیتون کوشش می‌کرد تا این مورد را به‌گونه‌ای مدیریت کند تا به روابط امریکا با متحدان اروپایی که مخالفت خویش را با آن علنی کرده بودند، صدمه چندانی وارد نشود (Tama, 2015: 12).

جرج بوش نیز پس از آغاز ریاست‌جمهوری‌اش، کوشش کرد تا تأثیرات قانون ۱۹۹۶ را کاهش دهد و هنگامی که آن را در ۲۰۰۱ برای تمدید مجدد، به او ارائه دادند، از کنگره خواست تا مدت آن را از ۵ سال به دو سال کاهش دهد. دولت بوش معتقد بود که مدت دو سال، کمتر باعث ناراحتی متحدان اروپایی می‌شود؛ اما کنگره به‌طور قاطع به تمدید ۵ ساله اصرار ورزید و در نهایت، بوش نیز آن را امضا نمود. در ۲۰۰۷ نیز، اعضای کنگره «قانون ضد گسترش ایران» را با رأی ۳۹۷ به ۱۶ تصویب کردند که توانایی رئیس‌جمهور برای به تعویق انداختن شرکت‌های خارجی سرمایه‌گذار در بخش انرژی ایران را بسیار کم کرد. البته، این لایحه تنها در مجلس نمایندگان تصویب شده و با مخالفت شدید دولت مواجه شد؛ چرا که نگران بود که این قانون می‌تواند به کوشش‌های دیپلماتیک امریکا برای ایجاد یک ائتلاف بین‌المللی در حمایت از تحریم‌های سازمان ملل علیه ایران آسیب وارد کند (Jacobson, 2008: 83).

تشدید فعالیت‌های کنگره در زمان اوباما علیه ایران

در دوره اوباما تنش‌های میان قوه مجریه و کنگره شدیدتر شد چرا که اوباما فعالیت‌های کنگره را تهدیدی برای تلاش‌های سطح بالای دیپلماتیک خود برای رسیدن به توافق با ایران در موضوع برنامه هسته‌ای می‌دید. اوباما در مبارزات انتخاباتی خود در سال ۲۰۰۸

1. H.R. 1400, the Iran Counter-Proliferation Act of 2007

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۱۰۹

اعلام کرد که در صورت پیروزی موافق پیگیری دیپلماسی مستقیم با ایران بوده و کوشش می‌کند تا سیاست‌های بوش را در قبال ایران تغییر دهد؛ اما اعضای کنگره معتقد بودند که سیاست‌های بوش در قبال ایران نباید تغییر یابد؛ بلکه باید شدیدتر نیز بشود (Ahmadi, 2013: 66-67).

اوباما پس از رسیدن به قدرت کوشش کرد تا به‌طور دیپلماتیک با ایران تعامل نماید. وقتی که مسیر دیپلماتیک در ماه‌های اول ۲۰۰۹ پیشرفت کمی نشان داد، قانونگذاران به‌شدت نسبت به دیدگاه جدید دولت بیتابی نشان داده و شروع به ارائه و پیشبرد لوایح تحریمی یک‌جانبه جدیدی علیه ایران نمودند. در آوریل ۲۰۰۹، برمن^۱، رئیس کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان، به همراه رز لتینن^۲، «قانون تحریم‌های جامع ایران، مسؤولیت‌پذیری و عدم سرمایه‌گذاری در ایران»^۳ را معرفی کردند که تحریم‌های جدیدی را بر دولت‌ها، شرکت‌ها یا اشخاصی تحمیل می‌کرد که به فروش گاز ایران کمک نموده و یا اینکه تبادلات دیگری با ایران انجام می‌دادند^۴. در دسامبر ۲۰۰۹، این لایحه با آرای ۴۱۲ به ۱۲ در مجلس نمایندگان تصویب شد (LaFranchi, csmonitor, 2010a).

پس از اینکه سنا نیز تصمیم به تصویب این قانون گرفت، دولت اوباما با ارسال پیامی به کنگره نسبت به محتوا و زمان این لایحه ابراز نگرانی شدیدی کرد. در دسامبر ۲۰۰۹، معاون وزیر خارجه از هم‌حزبی‌های خود در سنا خواست تا به لایحه رأی ندهند. او به جان کری، رئیس کمیته روابط خارجی سنا نوشت که: «قانون ممکن است اتحاد بین‌المللی و حمایت برای کوشش‌های ما در مقابل موضوع هسته‌ای ایران را تضعیف نماید.» (Crail, armscontrol, 2010). یکی از ایرادات دولت به این لایحه این بود که «هیچ

1. Howard Berman

2. Ileana Ros-Lehtinen

3. S. 2799, the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2009.

4. H.R. 2914, the Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009.

استثنایی در رابطه با کشورهای که با دولت امریکا درباره عدم گسترش هسته‌ای همکاری می‌نمایند، قائل نشده و این موضوع ممکن است به روابط دیپلماتیک با این کشورها آسیب بزند.» به همین دلیل، دولت در نهایت برخی از کشورها را از منع خرید نفت ایران استثنا کرد؛ اما با همه مخالفت‌های دولت، سنا نیز بدون رفع مواردی که دولت نسبت به آنها نگران بود، آن را به‌اتفاق آرا در ژانویه ۲۰۱۰ تصویب کرد (LaFranchi, csmonitor, 2010a). واشنگتن‌پست نیز نوشت: «کنگره با تصویب این قانون نشان داد که دارای «یک دیدگاه مقابله‌جویانه‌تری نسبت به دولت اوباما در مقابل ایران» است (Lynch and Erdbrink, Washington Post, 2010). دولت امیدوار بود تا با کم کردن شتاب کنگره در اعمال تحریم‌های جدید، تحریم‌های جدیدی را در شورای امنیت سازمان ملل تصویب نماید؛ اما اوباما که عزم کنگره برای تصویب این قانون را مشاهده کرده بود، تصمیم گرفت به جای جلوگیری از تصویب آن، به رویکرد مذاکره با کنگره برای تغییر برخی مواد آن روی آورد. درواقع، «دولت دریافت که یک عزم قوی در کنگره برای تصویب این قانون وجود دارد، لذا آنها کوشش برای اصلاح آن را به جای کوشش برای توقف آن انتخاب نمودند.» (LaFranchi, csmonitor, 2010b).

طی سال ۲۰۱۱، سناتورها رابرت منندز و مارک کرک، تحریم‌های جدیدی را علیه ایران ارائه کردند که کوشش می‌کرد تا با جریمه هر کشور یا نهادی که با بانک مرکزی ایران تعامل می‌کند، سختی اقتصادی بیشتری بر آن تحمیل نماید. دولت معتقد بود که این اقدامات برهم زننده ائتلاف بین‌المللی‌ای است که طی چند سال گذشته ایجاد شده است تا فشارها بر ایران را افزایش دهد (Cohen, Government Publishing Office, 2011). باوجود این، سنا به اجماع آن را در قالب یک ماده الحاقی به قانون اختیارات دفاع ملی ۲۰۱۲ تصویب کرد.^۱ اگرچه اوباما این قانون را امضا کرد؛ اما او امضای خود را با این

1. Public Law 112-81, the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012.

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / 111

سخنان همراه کرد که مجوزهای اعلام شده برای تحریم ایران بر طبق این قانون را «با اختیارات قانونی خودش برای هدایت روابط خارجی» تفسیر خواهد نمود (Whitehouse, A, December 31, 2011).

در سال ۲۰۱۲، دو لایحه تحریمی دیگر درباره ایران تصویب شد: نخستین لایحه با نام «قانون کاهش تحریم ایران و حقوق بشر سوریه»^۱، تحریم‌های اعمال شده در سال ۱۹۹۶ را توسعه داده و طیف متنوعی از تحریم‌ها را علیه بخش‌های انرژی، مالی و کشتیرانی ایران انجام می‌داد. در این مورد، دولت همکاری بیشتری را برای شکل دادن به این قانون انجام داد و در ماه آگوست ۲۰۱۲ اوپاما آن را امضا نمود. این قانون در دسامبر ۲۰۱۱ در مجلس نمایندگان و در ماه می به اتفاق آرا^۲ در سنا تصویب شد (McArthur, wrmea, 2012). در واقع، دلیل مخالفت کمتر دولت این بود که این قانون در فاصله زمانی کمی از انتخابات ۲۰۱۲ ریاست جمهوری مطرح شده بود و دولت نمی‌خواست تا در طی یک مبارزه انتخاباتی به‌عنوان مقاومت‌کننده در مقابل تحریم‌های ایران نگریسته شود (Landler & Myers, New York Times, 2012).

بلافاصله پس از انتخابات، منندز- کرک در نوامبر ۲۰۱۲ اصلاحیه‌ای را به قانون اختیارات دفاعی ۲۰۱۲^۳ وارد کردند که با رأی ۹۴ به صفر در سنا تصویب شد.^۴ برطبق این اصلاحیه، محدودیت‌های بیشتری بر تبادلات در بخش‌های انرژی، بندری، کشتیرانی، و کشتی‌سازی ایران تحمیل می‌شد؛ اما دولت مخالفت خود را با آن اعلام نمود. پس از این بود که دوباره روابط آنها به شدت متفاوت و سرسختانه شد. در این مورد، سخنگوی کاخ سفید اعلام کرد: «همان‌طور که ما با شرکای بین‌المللی خود بر روی اجرای بهتر تحریم‌های

1. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012.

2. by voice

3. Public Law 112-239, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013.

4. S.Amdt.3232, To Enhance Sanctions Imposed With Respect to Iran.

ایران متمرکز شده‌ایم، ما اعتقاد داریم که مجوزها و اختیارات اضافی حالا باعث قطع و از بین بردن این کوشش‌ها می‌شود.» (Rogin, foreignpolicy, 2012). دولت معتقد بود که تحریم‌های جدید باید به جای اعمال بر کل اقتصاد ایران، تنها بر بخش‌هایی از ایران که به‌طور مستقیم به برنامه‌های نظامی و هسته‌ای ایران کمک می‌کند، اعمال شود. با وجود این، این اقدامات به‌عنوان بخشی از قانون اختیارات دفاعی سال ۲۰۱۳ به امضای اوباما رسید (Public Law, 112-239).

در سال ۲۰۱۳ نیز اقدامات سرسختانه کنگره در مقابل ایران ادامه یافت. در ابتدا ۳۶ نفر از سناتورها در نامه‌ای به شورای اروپا در فوریه ۲۰۱۳، خواهان جلوگیری از دسترسی ایران به دارایی‌های خود در بانک‌های اروپایی شدند (Foster, telegraph, 2013). سپس، در روزی که مذاکره بین ایران و قدرت‌های بزرگ در حال برگزاری بود، اد رویس و انگل^۱ لایحه «قانون ۲۰۱۳ جلوگیری از ایران هسته‌ای^۲» را در ۲۷ فوریه ۲۰۱۳ ارائه دادند که لیست سیاه شرکت‌های ایرانی را گسترده‌تر کرده و دسترسی ایران به دارایی خود در بانک‌های خارجی را که به یورو بوده، محدود می‌کرد. مارک دبوویتز، رئیس بنیاد دفاع از دموکراسی، در این باره بیان کرد که: «با ارائه این لایحه در روز برگزاری مذاکرات، کنگره این پیام روشن را فرستاد که فشار اقتصادی ناشی از تحریم‌ها، تنها راه گرفتن امتیاز از ایران است» (Glandstone, nytimes 2013). این لایحه با رأی ۴۰۰ به ۲۰ در مجلس نمایندگان تصویب شد؛ اما پس از انتخاب می ۲۰۱۳ که حسن روحانی پیروز شد، به تأخیر افتاد و در نهایت، به امضای موافقت‌نامه‌ای با عنوان «طرح اقدام مشترک^۳» میان دو کشور در نوامبر ۲۰۱۳ منتهی شد. به نظر می‌رسید توافق اولیه میان ایران و طرف‌های مقابل در ۲۴ نوامبر ۲۰۱۳ باعث ایجاد دو دستگی میان اعضای کنگره شده بود؛ زیرا هنوز برخی اعضای کنگره

1. Eliot Engel

2. H.R. 850, the Nuclear Iran Prevention Act of 2013

3. Joint Plan of Action

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۱۱۳

معتقد بودند که باید تحریم‌های ایران تشدید شود. سناتورها: منندز، چاک شومر، مارک کرک و باب کورکر، رهبری جریان تقویت تحریم‌های ایران را بر عهده داشتند؛ اما در طرف مقابل آنها برخی سناتورها همچون مورفی^۱ معتقد بودند که هر نوع تحریم جدید از طرف کنگره باعث افزایش قدرت مخالفان توافق در ایران می‌گردد (Armbruster, thinkprogress, 2013).

اوباما در سخنرانی سالیانه خود در ژانویه ۲۰۱۴ از کنگره خواست تا از اعمال تحریم‌های جدید علیه ایران خودداری نماید. او اعلام کرد: «اگر این کنگره لایحه تحریمی جدید برای من بفرستد که این گفتگوها را تهدید به توقف نماید، من آن را وتو خواهم کرد.» (Whitehouse B, January 28, 2014). بسیاری از قانونگذاران به این دلیل که صبر و تحمل^۲ اندکی برای دیپلماسی قائل بوده و اعتماد^۳ کمی به دیپلماسی در مقابل ایران دارند، از گزینه تداوم تحریم‌ها علیه ایران حمایت کردند. به‌طور چشمگیری، این فقدان صبر و اعتماد نه تنها شامل اعضای حزب مخالف دولت؛ بلکه شامل هم‌حزبی‌های دولت نیز می‌شود. این عقیده را این گفته منندز تایید می‌کند که: «ما نمی‌توانیم دوره‌های بی‌پایان مذاکرات بی‌نتیجه را داشته باشیم؛ درحالی‌که رژیم ایران با جدیت تمام جاه‌طلبی‌های هسته‌ای خود را گسترش می‌دهد.» (Tama, 2015:17)

درحالی‌که اختلافات میان اوباما و کنگره در قبال موضوع هسته‌ای ایران همچنان ادامه داشت، این اختلافات با کنگره جمهوری خواه در آغاز سال ۲۰۱۵ بیشتر شد و جمهوری خواهان با توجه به داشتن اکثریت در کنگره کوشش می‌کردند تا ابتکار عمل در سیاست خارجی را از رئیس‌جمهور گرفته و او را به پیروی از قوانین خود مجبور نمایند. این کنگره به حدی در قبال ایران فعال ظاهر شده است که در همان سال اول فعالیت، ۵۲

1. Chris Murphy
2. patience
3. confidence

لایحه در ارتباط با موضوع‌های مختلف ایران در سنا و مجلس نمایندگان ارائه شد؛ یعنی به‌طور میانگین هر هفت روز یک لایحه علیه ایران ارائه شده است. اگرچه تنها دو مورد از آنها؛ یعنی قانون ۲۰۱۵ بازنگری هسته‌ای ایران و طرح محدودیت سفر به ایران، تبدیل به قانون شده و دولت مجبور به اجرای آنهاست؛ اما همین مقدار لوایح ارائه شده، نشان‌دهنده قاطعیت کنگره در قبال ایران است.

هدف این مقاله بیان تمام قوانین تحریمی علیه ایران نیست؛ بلکه هدف مهم‌تر آن است که با ارائه مستنداتی به تنش‌های بین رئیس‌جمهور و کنگره در عرصه تصمیم‌گیری سیاست خارجی اشاره شود. این تنش‌ها حتی در عرصه لغو تحریم‌ها نیز وجود دارد. لغو تحریم‌ها به صلاحیت اعطا شده در آن در مرحله اول تصویب بستگی دارد. برخی از تحریم‌های تصویب شده بر اساس قوانین کنگره به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد تا از اختیاراتش استفاده کند تا محدودیت‌ها را محکم‌تر نموده و یا کاهش دهد. در همه تحریم‌های اعمال شده علیه ایران توسط کنگره تا قبل از ۲۰۱۵، به رئیس‌جمهور اجازه داده شده است تا با برطرف شدن دلایل برقراری تحریم، تحریم‌های اعمال شده را کاهش یا موقتاً لغو نماید (Rennack, 2016: 1-7)؛ اما کنگره در قانون ۲۰۱۵ بازنگری توافق هسته‌ای ایران^۱ کوشش کرد تا این اختیار را از رئیس‌جمهور گرفته و آن را به تصویب نهایی کنگره منوط نماید (Public Law 114-17).

نتیجه‌گیری

هرچند قدرت‌های کنگره در سیاست خارجی امریکا بدون ابهام نیست؛ اما کنگره مهم‌ترین وظیفه یعنی قانون‌گذاری و مهم‌ترین ابزار یعنی بودجه را برای هدایت جریان کلی سیاست‌های امریکا در عرصه داخل و خارج بر عهده دارد. کنگره کوشش کرده تا از این

1. Iran Nuclear Agreement Act of 2015

نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران / ۱۱۵

ابزارهای در دسترس خویش به‌خوبی استفاده نموده و حتی در برخی موارد نظرات مخالف نظر رئیس‌جمهور را در سیاست خارجی پیش ببرد. لذا این عمل کنگره به آن اجازه داده تا همیشه بتواند ابتکارات و خلاقیت‌های خود را در سیاست خارجی جاری نماید که نمونه بارز آن، اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه ملت‌ها و کشورهای دیگر است.

از اواسط دهه ۱۹۹۰ به بعد، کنگره کوشش کرده تا با استفاده از ابزار قانون‌گذاری، نقش اول را در مقابل ایران ایفا نماید؛ لذا پیوسته در تدارک راهکارهای جدید برای مهار و توقف ایران بوده است. در نتیجه، کنگره به چهار طریق کوشش می‌کند تا با تأثیرگذاری در سیاست خارجی امریکا، مسیر آن را در مقابل ایران مشخص کند. این چهار روش عبارتند از: رضایت، همکاری، هدایت و نظارت. همچنین، برای بررسی روند اعمال تحریم‌ها علیه ایران از سال ۲۰۰۹ باید سه بعد از تحریم‌ها را موردتوجه قرار داد: شدت تحریم‌ها، اجرای تحریم‌ها، و بین‌المللی کردن تحریم‌ها. دیدگاه دولت بیشتر متمایل به بین‌المللی کردن تحریم‌ها بود؛ لذا به وجود قوانین تحریمی زیاد اعتقاد نداشت. در مقابل، کنگره تا اواخر سال ۲۰۱۰ بر افزایش شدت تحریم‌ها و اجرای قدرتمندانه تحریم‌ها بدون توجه به بعد بین‌المللی کردن تحریم‌ها تأکید داشتند؛ اما پس از قانون سیسادا و با مشاهده همراهی کشورهای دیگر در تحریم ایران، بر بعد بین‌المللی کردن تحریم‌ها نیز توجه کردند. با روی کار آمدن ترامپ و خیز دوباره کنگره برای تحریم ایران، کنگره دوباره به سمت تشدید تحریم‌ها بدون توجه به ابعاد بین‌المللی آن حرکت کرد. لذا مشاهده می‌شود که با شناسایی موارد اختلاف بین دو قوه و بهره‌گیری از اختلافات و تنش‌های میان رئیس‌جمهور و کنگره، می‌توان کارایی تحریم‌های ضد ایرانی مصوب کنگره را کاهش داد.

منابع

- Ahmadi. Alireza (2013), "Iran in the American Executive-Legislative Relationship", *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 3,
- Armbruster. Ben, (Dec 3, 2013), "Senator Says New Iran Sanctions Will Empower Hard-Liners In Tehran", Retrieved From: <https://thinkprogress.org/senator-says-new-iran>, (2016/01/25)
- Carter. R, J. Scott & C. Rowling.(2004), "Setting a Course: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U.S. Foreign Policy", *International Studies Perspectives*, Vol.5, No.3
- Cohen. David,(December 1, 2011), Hearing of the Senate Committee on Foreign Relations, "U.S. Strategic Objectives toward Iran", Retrieved From: <http://www.gpo.gov> , (2016/02/16)
- Crail. Peter. (2010), "House Adopts Iran Oil Sanctions", Retrieved From: <http://www.armscontrol.org> , (2015/11/12)
- Fisher, L., R. Hendrickson & S. R. Weissman,(2008), "Congress at War", *Foreign Affairs*, Retrieved From: <http://www.foreignaffairs.com>, (2016/01/05)
- Foster, Peter. (Feb. 26, 2013), "US Congress in urgent call to ECB to tighten sanctions on Iran", Retrieved From: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran>, (2016/01/10)
- Garcia. M. J. (2009), "NATO Enlargement: Senate Advice and Consent", *CRS Reports for Congress*
- Glandstone. Rick. (2013), "Lawmakers Introduce Bipartisan Measure to Toughen Iranian Sanctions", Retrieved From: <http://www.nytimes.com> /2013/02/28, (2016/01/18)
- Goldsmith. Jack,(March 9,2015), "The Error in the Senators' Letter to the Leaders of Iran", Retrieved From: <https://www.lawfareblog.com>, (2015/11/12)
- Greenwood. Max, (2017), "Trump to Congress: Syria strike was in 'vital national security interest' of US", Retrieved From: <http://thehill.com/homenews/administration/327962-trump-sends-congress>, (2017/09/22)
- Henehan, Marie T. (2000), *Foreign policy and Congress : an International Relations Perspective*, United States of America, The University of Michigan Press,
- Hook. Steven W.(2011), *U.S. Foreign Policy: the Paradox of World Power*, third edition, Washington, CQ Press,
- Jacobson, Michael.(2008). "Sanctions against Iran: A Promising Struggle." *Washington Quarterly*, Vol. 31, No.3: PP.69-88

- Johnson. L.(2014), "Amid Shift From War, Obama Embraces Sanctions As Tool of Foreign Policy", Retrieved From: <http://www.rferl.org> , (2015/12/27)
- Kronlund. Anna & Teemu Mäkinen,(2015), "Topicality of the Separation of Powers: the U.S Congress and Foreign Policy Processes", Working Paper, *The Finnish Institute of International Affairs*,
- Krutz, Glen S. and Jeffrey S. Peake(2009), *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements : International Commitments in a System of Shared Powers*, Ann Arbor : University of Michigan Press
- La Franchi, Howard. (2010a. January 16). "Iran Nuclear Program: On Sanctions, Congress Ahead of Obama", *Christian Science Monitor*, Retrieved From: <http://www.csmonitor.com>, (2015/11/11)
- La Franchi, Howard. (2010b. February 10). "Obama Administration Shifts Gears on Iran Sanctions", *Christian Science Monitor*, Retrieved From: <http://www.csmonitor.com>, (2015/11/12)
- Landler, Mark, and Steven Lee Myers. (2012. JULY 31), "White House and Congress Are in Step Over Iran Sanctions", *New York Times*, Retrieved From: <http://www.nytimes.com>
- Lawrence C. Dodd, (1986), "A Theory of Congressional Cycles: Solving the Puzzle of Change", pp. 3-44. In Gerald C. Wright Jr., Leroy N. Rieselbach and Lawrence C. Dodd, *Congress and Policy Change*, New York, AGATHON PRESS.
- Lee Ray. James,(2014), *American Foreign Policy and Political Ambition*, London, CQ Press, second edition,
- Lindsay, James M. (1994) *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lindsay, James M.(2003), "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3, PP.530-546
- Lynch, Colum, and Thomas Erdbrink. (2010. June 22), "Congress Strikes Deal on Tougher Sanctions for Iran's Suppliers." *Washington Post*, Retrieved From: <http://www.washingtonpost.com> , (2015/012/23)
- McArthur. Shirl,(2012.October) "Congress Passes Iran Sanctions Bill—Harsh, but It Could Have Been Worse", Retrieved From: <http://www.wrmea.org>, (2015/12/20)
- Norman. Andrew, (2017), "Constitutional Authority Statements and the Powers of Congress: An Overview", Retrieved From: www.crs.gov, (2017/9/25)
- Phillips. Amber, (2015. July 14), "Can Congress Stop The Iran Deal?", from: <http://www.washingtonpost.com>, (2015/11/12)

- Raffaella. Baritono, (2014. January) “an Invitation to Struggle? Congress and U.S. Foreign Policy”, *Analysis* No. 229,
- Rennack. Dianne E. (2016), “Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions”, *Congressional Research Service*.
- Rogin, Josh. (2012. November 30), "White House Opposed New Iran Sanctions", Retrieved From: <http://foreignpolicy.com>, (2016/02/01)
- Spanier. John, Eric M. Uslaner, (1985), *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, Fourth Edition, CBS College Publishing, New York,
- Baker. Spring, (2002) “Who Makes American Foreign Policy?”, *the Heritage Foundation*, Retrieved From: <http://www.heritage.org> (2015/09/27)
- Sundquist, James L. (1981). *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Tama. Jordan, (2015), “Bipartisanship in a Polarized Age: The U.S. Congress and Foreign Policy Sanctions”, *School of International Service, American University*, Retrieved From: <http://www.american.edu/sis/faculty>, (2016/01/18)
- Vance. Cyrus R., (1984), “Striking the Balance: Congress and the President Under the War Powers Resolution”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 133, No.79. pp.79 – 95
- Weed. Matthew C., (2016), “A New Authorization for Use of Military Force Against the Islamic State: Issues and Current Proposals”, *Congressional Research Service*,
- Weed. Matthew C. (2015), “The War Powers Resolution: Concepts and Practice”, *Congressional Research Service*,
- Wei. Xiaohong, (2009), “How the U.S. Constitution Separates National Power”, *Early America Review*, Vol. 8 Issue. 4, Retrieved From: <http://www.earlyamerica.com>
- “War Power”, Retrieved From: <https://www.loc.gov/law/help/war-powers.php>
- www.whitehouse.gov (A), “Statement by the President on H.R. 1540”, (December 31, 2011), Retrieved From: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011>, (2016/05/15)
- www.whitehouse.gov (B), “President Barack Obama's State of the Union Address”, (January 28, 2014), Retrieved from: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/01/28/>, (2016/06/11)

اسناد

S.Res.239, “Vandenberg Resolution”, from: <http://avalon.law.yale.edu>
 Constitution of the United States, Retrieved from: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN>, (2015/4/03)

- H.Con. Res.55*: “Directing the President, pursuant to section 5(c) of the War Powers Resolution, to remove United States Armed Forces deployed to Iraq or Syria on or after August 7, 2014, other than Armed Forces required to protect United States diplomatic facilities and personnel, from Iraq and Syria”. Retrieved from: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress>, (2015/07/11)
- Public Law 107-40 Joint Resolution* “To authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States”, Retrieved from: <https://www.govtrack.us/congress/bills> , (2015/7/20)
- Public Law 114-17*, “To provide for congressional review and oversight of agreements relating to Iran’s nuclear program, and for other purposes”, (Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015), Retrieved from: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114hr1191enr/pdf/BILL> , (2017/06/20)
- H.R. 2914*, “the Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009”. Retrieved from: <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/s908>, (2015/07/10)
- S. 2799*, “the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2009”. Retrieved from: [https://www.govtrack.us /congress/bills/111/hr2194](https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr2194), (2015/06/16)
- Public Law 112-81*, the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, Retrieved from: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ81> , (2015/06/16)
- S.Amdt.3232*, “To Enhance Sanctions Imposed With Respect to Iran”, Retrieved from: [https://www.congress.gov /amendment/112 th-congress/senate-amendment /3232](https://www.congress.gov/amendment/112th-congress/senate-amendment/3232) (2015/07/25)
- Public Law 112-239*, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, Retrieved from: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ239/pdf> ,(2015/07/28)

۱۲۰ / فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی ♦ شماره ۳۳ ♦ زمستان ۱۳۹۶