

مجلس شورای اسلامی و روابط خارجی: (نفوذپذیری - تصمیم‌پذیری)*

محسن خلیلی**

چکیده

قوه مقننه در قانون اساسی ایران بر سه رکن استوار شده است: مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام. مجلس شورای اسلامی دو کارویژه بنیادین دارد: قانون‌گذاری و نظارت بر ساختار قدرت. هنگامی که از چپستی و چگونگی ایفای نقش مجلس در روابط خارجی ایران سخن به میان می‌آید، از یک‌سو، باید میان دو مقوله سیاست خارجی و روابط خارجی قائل به تفکیک شد؛ از دیگر سو، می‌توان سویه‌های سه‌گانه تصمیم را به تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و تصمیم‌پذیری تفکیک نمود. به طور کلی

* این مقاله برگرفته از یک طرح پژوهشی با عنوان بررسی مقایسه‌ای نقش مجلس شورای اسلامی در روابط خارجی ایران پس از انقلاب اسلامی (ادوار هفتگانه: ۱۳۸۷-۱۳۵۹) است که به تصویب معاونت پژوهشی دانشکده علوم اداری و اقتصادی دانشگاه فردوسی مشهد رسیده و در حال انجام است.

** دکتر محسن خلیلی استادیار علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد می‌باشد
(mohsenkhalili1346@yahoo.com)

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال سوم، شماره دوم، بهار ۱۳۸۷، صص ۶۹-۹۵.

به نظر می‌رسد جمهوری اسلامی ایران در محیط بین‌المللی، از یک‌سو صاحب روابط خارجی و نه سیاست خارجی است و از سوی دیگر، بیشتر به پذیرش تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های دیگران می‌پردازد و خود کمتر قادر به پردازش حالت فعالانه و تهاجمی در عرصه مناسبات خارجی است. همین ویژگی عمومی در نظام حقوق اساسی ایران نیز سبب‌ساز پیدایش نقش‌های منفعلانه، غیرتهاجمی، پذیرنده، بی‌کارکرد و نابرابر برای مجلس در عرصه روابط خارجی شده است. مجلس شورای اسلامی به دلیل ماهیت پیچیده روابط خارجی که با مؤلفه‌های امنیتی گره خورده است، نتوانسته از نقش عامه‌گرایانه خود عدول کند و با تأثیرگذاری خاص‌گرایانه، نقش مؤثری در عرصه تصمیم‌گیری در روابط خارجی کسب کند. مجلس شورای اسلامی در اساس نقشی نفوذپذیر و تصمیم‌پذیر یافته و به توجیه، تأیید، تصویب، تأخیر و تسریع تصمیم دیگر نهادها می‌پردازد.

واژه‌های کلیدی: مجلس شورای اسلامی، روابط خارجی، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، تصمیم‌پذیری، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

دو شأن قانون‌گذاری و نظارت، پارلمان‌ها را صدرنشین اندیشه سیاسی - حقوقی دوران مدرن نمود. از منظر تاریخ اندیشه سیاسی، مجلس‌ها از نیاز قوه مجریه به هیئت‌های مشورتی پدیدار شدند زیرا شأن اجرایی قوه مجریه به‌طرز محسوسی، نیازهای فوری و ملموس جامعه را با سرعت بیشتری برآورده می‌ساخت و به تدریج نه به‌عنوان قوه‌ای برابر، بلکه قدرتی برتر در میان قوای سه‌گانه مطرح می‌شد. با گسترش فعالیت حزب‌های سازمان‌یافته توده‌ای و پیچیدگی فزاینده قدرت و اختیارات قوه اجرایی در سده بیستم، سخن از زوال مجلس‌ها^(۱) به میان آمد. قدرت فزاینده قوه مجریه در تدوین و اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، واقعیت سده بیستم است؛^(۲) به‌ویژه هرگاه کابینه‌ها به توان مشروعیت‌ساز مجلس‌ها در تدوین سیاست‌های دشوار نیاز داشته باشند، نقش پارلمان‌ها اندکی گسترش می‌یابد و گرنه به‌طور عادی، نیروی محرک هر نظام سیاسی معمولاً در قوه مجریه آن متمرکز است. به‌طور معمول تصمیمات محوری در بحران سیاست خارجی، توسط بالاترین مقام اجرایی گرفته می‌شود. تصمیم رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، کابینه یا دفتر سیاسی مبنی بر تعقیب مسیر جدیدی در سیاست خارجی یا داخلی، معمولاً با اصلاحات ساختاری (در قوه مجریه) همراه است.^(۳) اندیشه «ویژه‌سازی تصمیم‌سازی در سیاست خارجی به قوه مجریه»، از آغاز شکل‌گیری اندیشه سیاسی مدرن پیشینه داشته است. لاک و مونتسکیو دریافتند ضرورت استمرار و ماهیت اضطراری تصمیم‌ها در قلمرو امور خارجی، اتخاذ تصمیمات اساسی در این حوزه به‌وسیله مجلس را ناممکن می‌سازد؛ از این رو این امر باید در حوزه صلاحیت قوه مجریه قرار گیرد.^(۴)

به تدریج و بر اثر شکل‌گیری این اندیشه که کارکرد حکمرانی برای قوه مقننه نامناسب و نقش مناسب آن نظارت و کنترل است، فضای چیرگی قوه مجریه بر قوه مقننه فراهم شد. یکی از دلایل چنین تمایلی این است که قوه مقننه فاقد توان رقابت با متخصصان سیاست‌گذاری و بروکرات‌هایی است که در خدمت قوه مجریه هستند. در مقایسه با متخصصان قوه مجریه، کارمندان و نمایندگان پارلمان در بهترین شرایط، کارشناسان عادی و ساده‌ای هستند که تنها دارای اطلاعات کلی در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری می‌باشند. همچنین قوای مقننه، همواره در محدودسازی قوه مجریه در حوزه‌های سیاست خارجی و نظامی ناتوان بوده‌اند؛ چراکه در هر دو حوزه، فاقد تخصص هستند و در بیشتر کشورها، اولویت و حق تقدم در چنین موضوعاتی با رئیس قوه مجریه است.^(۵) گونه‌شناسی پنج گروه از قوه مقننه برپایه پیوند با قوه مجریه به صورت: همکار، زیردست، مطیع، مبهم و رقابتی/ مسلط،^(۶) نشان‌دهنده کم‌کاری تدریجی و فزاینده قوه مقننه در برابر قوه مجریه بود. وانگهی پارلمان، مجمع عالی تصمیم‌گیری محسوب می‌شود یا حداقل از منزلتی همانند قوه مجریه برخوردار است اما واقعیت چیز دیگری است؛ نخست اینکه در تعداد اندکی از موارد، قوه مقننه برچیده شده است؛ دوم آنکه در شمار چشمگیری از کشورها، قوه مقننه کاملاً دست‌آموز شده و سوم اینکه موارد بسیاری وجود دارد که قوای مقننه، به گونه‌ای کم‌و‌بیش شدید تحت کنترل قوه مجریه قرار دارند. تنها تعداد اندکی از جوامع سیاسی در مقوله چهارم جای می‌گیرند که در آن قوه مقننه عنصر اصلی در فرایند تصمیم‌گیری ملی است.^(۷)

امتیاز قوه مقننه را در نسبت کارکردی آن با قوه مجریه، می‌توان در سه مقوله: کمیسیون‌های داخلی، لابی‌گری و قطعنامه‌ها رده‌بندی نمود. کمیته‌های داخلی قوی از یک‌سو، ابزاری برای رهبران قدرتمند احزاب هستند و از دیگر سو، کمیته داخلی مجلس زمانی قوی محسوب می‌شود که تأثیر مستقلی بر روند عمومی امور داشته باشد. مطالعه‌ای تطبیقی در مجالس اول هجده کشور اروپای غربی نشان داد ۹۵ درصد پیش‌نویس متون قانونی، در کمیته‌های پارلمانی تهیه شده است.^(۸) اما نکته بدبینانه آن است که خوراک اولیه پیش‌نویس متون قانونی و طرح‌ها را نیز متخصصان قوه مجریه مطابق با تقاضای مسئولین اجرایی تهیه و تدارک دیده‌اند.

همچنین عمده مصوبات مجالس براساس بحث‌های پارلمانی است که حول محور لایحه‌ها صورت می‌گیرند و توسط قوه مجریه تهیه می‌شوند. اما یک نکته قابل اعتناست: طبقه‌بندی قوه مقننه در کشورهای در حال توسعه در مقوله کمیسیون‌های داخلی و میزان قدرت و ابتکارات آنها مشکل است اما این نکته را می‌دانیم جایی که شیوه تفکیک قوای امریکایی وجود داشته باشد، کمیته‌های داخلی مجالس دوگانه از قدرت بالایی برخوردارند.^(۹)

لایه‌های غیررسمی مؤثر در ساختار تصمیم‌گیری یا لابی‌ها می‌توانند هم به‌عنوان پل ارتباطی، تقویت‌کننده پیوند قوه مقننه و مجریه باشند و هم به تضعیف یا تقویت یکی از دو سوی پیوند، مدد رسانند؛ اما لابی‌ها در تمام نظام‌های سیاسی قابل اعتنا نیستند و در رژیم‌های سیاسی موجود کمتر توانسته‌اند از جایگاه معتبری برخوردار شوند. به طور کلی به نظر می‌رسد در نظام‌های سیاسی با تمرکزگرایی وسیع و پُر قدرت و نیز احزابی با انسجام و یکپارچگی در سطح بالا و یا نظام‌هایی که به‌طرز چشمگیر و واقعی پارلمانی هستند، لابی‌گری‌ها نسبت به نظام‌هایی همانند امریکا در امر قانون‌گذاری نقش و تأثیر بسیار کمتری دارند.^(۱۰)

قطعنامه‌ها نیز در ساختار حقوقی و اقتدارات قانونی پارلمان‌ها، نقش تشریفاتی و غیرالزام‌آوری دارند اما می‌توانند در پیوند با قوه مجریه به تصویرسازی فضای روشنی از خواسته‌های خود بپردازند.^(۱۱) ناگفته نماند قطعنامه‌ها ارزش حقوقی و قانونی ندارند و تنها نوعی اعلام موضع قوه مقننه به قوه مجریه محسوب می‌شوند؛ اما به نظر می‌رسد قدرت قوه مقننه در عرصه سیاست خارجی ضعیف شده و کار از توصیف به تجویز رسیده است. چالش مهم دخالت پارلمان‌ها در امور بین‌المللی این است که در اغلب کشورها، امور خارجی و سیاست بین‌المللی به‌طور سنتی، ویژه قوه مجریه و حوزه اختصاصی آن به‌شمار می‌رود. امروزه تمایز میان امر خارجی یا بین‌المللی و امر ملی یا داخلی به‌شکل قابل توجهی تیره و تار شده است. بنابراین پارلمان‌ها باید از امتیاز ویژه و سنتی شده قوه مجریه در دخالت در امور بین‌المللی، قدمی فراتر بردارند و قوه مجریه را مطیع خود کنند؛ همان‌گونه که در امور داخلی، مجالس با دولت‌ها چنین کرده‌اند.^(۱۲)

در قانون اساسی ایران، صلاحیت‌های دوگانه مجلس یعنی قانون‌گذاری و

نظارت، در کنار صلاحیت تشخیص انطباق یا عدم انطباق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان و صلاحیت داوری مجمع تشخیص مصلحت نظام میان اختلافات مجلس و شورای نگهبان، همگی بیانگر کارویژه‌ها و صلاحیت‌های قوه مقننه است. پرسش بنیادین نگارنده این است که در تعیین، تنظیم و اجرای روابط خارجی، نقش مجلس شورای اسلامی چیست و چگونه به ایفای این نقش می‌پردازد؟

نخستین مقدمه تمهیدی آن است که باید میان دو مقوله سیاست خارجی و روابط خارجی قائل به تفکیک شد: هرگاه میزان تأثیرپذیری از متغیر محیط نظام بین‌الملل بیشتر از اندازه تأثیرگذاری بر آن باشد، در مقوله پردازش مناسبات فراتر از مرزهای یک کشور (تعیین، تنظیم و اجرا) با روابط خارجی مواجهیم و حالت واژگونه آن را سیاست خارجی می‌نامیم.

مقدمه تمهیدی دوم آن است که در میان دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون مصرح در قانون اساسی، به دلایلی چند مجلس شورای اسلامی در عرصه تعیین، تنظیم و اجرای قواعد رفتاری روابط خارجی ایران، نقش و جایگاهی متفاوت یافته و کردارها و پندارهای مرتبط با مقوله روابط خارجی را به سایر نهادها و دستگاه‌های قانونی سپرده است.

فرضیه این مکتوب بر مفروضی پی افکنده شده است: «به‌رغم آنکه مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی، جایگاه مهمی دارد اما چون مناسبات خارجی و تعاملات بین‌المللی متعلق به حوزه کدر، سنگین و پُرخطر سیاست یعنی «سیاست عالی یا داغ»^۱ است، به مرور زمان این حوزه از حیطه نفوذ مجلس شورای اسلامی خارج شده است».

فرضیه مقاله عبارت است از:

۱. به‌نظر می‌رسد اکنون درزمینه تعیین، تنظیم و اجرای شناسه‌های مرتبط با روابط خارجی در ایران می‌توان قائل به سه سطح شد: الف) تصمیم‌سازی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ب) تصمیم‌سازی - تصمیم‌گیری شورای عالی امنیت ملی،

پ) تصمیم‌پذیری مجلس شورای اسلامی.

۲. به نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی به سه صفت در زمینه روابط خارجی متصف شده باشد: مجلس در زمینه تعیین، تنظیم و اجرای کردارها و پندارهای روابط خارجی، حائز شرایط زیر می‌باشد: الف) «نفوذپذیری»^۱ است. این حالت را به صورت قانونی و نسبت به شورای عالی امنیت ملی انجام می‌دهد؛ ب) «رسوخ‌پذیری»^۲ است. این عمل را نسبت به مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌دهد و پ) «رخنه‌پذیری»^۳ است. این وضعیت ناشی از مصرف‌کنندگی مجلس نسبت به قوه مجریه است.

۱. سیاست خارجی و روابط خارجی

سیاست خارجی بر چهار عمل اصلی مبتنی است: شناخت محیط بین‌المللی، تهیه استراتژی ملی، تهیه تاکتیک‌های اجرایی و دیپلماسی. طبق این تعریف، سیاست خارجی مجموعه اهداف، جهت‌گیری‌ها، روش‌ها و ابزارهایی است که یک حکومت

۱. نفوذپذیری (Explicit and legal Impact) به معنای آن است که نهاد شورای عالی امنیت ملی با توجه به تأیید مصوباتش از سوی مقام رهبری، به صورت صریح و قانونمند بر مجلس شورای اسلامی نفوذ دارد. به نظر می‌رسد با توجه به کارویژه شورای عالی امنیت ملی و نیز با توجه به پیوند تنگاتنگ آن با عالی‌رتبه‌ترین مقام نظام، مطابق اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی از جایگاه بالاتری نسبت به مجلس شورای اسلامی برخوردار باشد.

۲. رسوخ‌پذیری (Implicit and Indirect Impact) به معنای آن است که مجلس شورای اسلامی به صورت غیرمستقیم تحت سیطره محتوای مفهوم سیاست‌های کلی نظام قرار می‌گیرد که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌شود. از آنجا که مصوبات مجمع نیز باید مورد تأیید مقام رهبری قرار گیرد، مجلس شورای اسلامی در تدوین مصوبات طرح‌های نمایندگان، به میزان قابل توجهی مجبور است منویات مقام رهبری را که در سیاست‌های کلی نظام مندرج است، پذیرا باشد.

۳. رخنه‌پذیری (Expert and Practical Impact) به معنای آن است که از نظر حقوقی، قوه مقننه و قوه مجریه به لحاظ اقتدار و جایگاه قانونی یکسان تلقی می‌شوند، به جز اینکه قوه مجریه، شأن حکمرانی، و قوه مقننه، شأن نظارتی دارد اما تخصصی شدن بیش از پیش وظایف قوه مجریه، حیثیت نخبه‌گرایانه و کارشناسانه‌ای را به این قوه داده که از حیث کارآمدی، آن را بالاتر از قوه مقننه قرار داده است. بنابراین، رخنه قوه مجریه در قوه مقننه امری طبیعی است.

در مقابل سایر واحدهای سیاسی بین‌المللی به منظور دستیابی به منافع ملی، آنها را دنبال می‌کند. سیاست خارجی در نهایت تلاش می‌کند بر رفتار سایر کشورها و در نتیجه بر کل نظام بین‌المللی تأثیر بگذارد. سیاست خارجی در مرحله عمل عبارت است از: شکل دادن به نظرات مربوط به منافع ملی و آنها را به صورت اهداف و مقاصد مشخص درآوردن، تشخیص و تعیین عوامل مربوط به شرایط داخلی و بین‌المللی که بر اهداف سیاسی کشور تأثیر می‌گذارند، تجزیه و تحلیل توانایی‌های کشور به منظور دستیابی به نتایج مطلوب، طرح نقشه یا استراتژی به منظور استفاده از توانایی‌ها و امکانات کشور برای مقابله با عوامل متغیر مؤثر در تعقیب اهداف ملی، دست زدن به اقدامات لازم برای کسب موفقیت، مرور و ارزیابی منظم پیشرفت‌هایی که در جهت دستیابی به نتایج مطلوب حاصل شده است.^(۱۳)

مقوله روابط خارجی اما عبارت از وجه سلبی و ویژگی‌هایی است که برای سیاست خارجی برشماری شد. بنابراین انواع مناسبات و تعامل‌های فراتر از مرزهای یک کشور در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و علمی، پیوندها و تعاملات فاقد طرح‌ها یا برنامه‌های راهنما، روابط خارجی فاقد سازماندهی راهبردی، مناسبات فرامرزی فاقد زیربنای مبتنی بر قدرت و برنامه‌ریزی بلندمدت، تعاملات خارجی فاقد فهم مدون و پیشینی از حساسگری‌های مبتنی بر سود و زیان، مناسبات خارجی منفعلانه و تأثیرپذیرانه و مبتنی بر لحظه و زمان خاص و انواع مناسبات فرامرزی فاقد خزانه‌های فکری طرح‌ریز یا گروه محققان تصمیم‌ساز، همگی در حوزه روابط خارجی قرار می‌گیرند.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به هنگام تدوین پیش‌نویس قانون اساسی، مقوله روابط و سیاست خارجی چندان مهم تلقی نشد و در مورد آن بسیار کم سخن گفته و نوشته شد؛^(۱۴) اما در تدوین قانون اساسی که به صورت نهایی در سال ۱۳۵۸ به تأیید و تصویب ملت نیز رسید، با طراحی عناصر تازه‌یاب و کم‌سابقه‌ای چون: نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان، عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر، روابط صلح‌آمیز متقابل با دولت‌های غیرمحارب و حمایت از مبارزات حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان، با بروز اولیة نوعی از مقدمات

سیاست خارجی مواجه می‌شویم که می‌توانست به منزله گذر از حد روابط خارجی و نزدیکی به مرز سیاست خارجی باشد؛ اما فراهم نیامدن امکانات عملی پشتوانه‌ساز برای پیاده‌سازی، پیگیری و رهگیری اهداف سیاست خارجی و نیز فضای ایدئالیستی حاصل از پیروزی احساس‌انگیز انقلاب اسلامی، همگی دست به دست هم دادند تا آرمان‌های انقلاب اسلامی در زمینه تعیین، تنظیم و اجرای روابط خارجی به اندازه کافی تثویز نشود و با واقعیت‌های ملموس ناشی از نظام دوقطبی غیرمنعطف آشنا شود. این اتفاق آرا (در تصویب اصل ۱۵۴ قانون اساسی در مجلس خبرگان ۱۳۵۸) دلیل و شاهدهی است بر اصالت انقلاب ما و نیز بر جهانی بودن انقلاب و اینکه انقلاب آن‌طور هم که بعضی‌ها می‌گویند قرار نیست در داخل مرزها محصور بماند.^(۱۵)

۲. سوبه‌های سه‌گانهٔ تصمیم در سطح مناسبات خارجی

تصمیم عبارت است از جوهرهٔ سیاست داخلی و خارجی. تصمیم را «تظاهر یک‌جانبهٔ اراده که دارای قدرت الزام است»^(۱۶) نامیده‌اند. فضای تصویری و مفهومی که در آن از تئوری‌ها و برنامه‌ها، نکته‌ای دریافت می‌شود و مبنای اخذ تصمیم قرار می‌گیرد، تصمیم‌سازی نامیده می‌شود. تصمیم‌سازی مبتنی بر دو رکن است: (۱) شناخت درست، به هنگام و فاقد سوگیری‌های ایدئولوژیک پیشین از تحولاتی که در اطراف ما می‌گذرد و می‌تواند مبنای عمل و اراده پسینی ما قرار گیرد؛ (۲) قدرت انجام آنچه در ذهنیات خود فراهم آورده‌ایم سبب می‌شود عمل و اقدام با کمترین هزینه و بیشترین فایده در محیط بیرون از ذهن فرآوری شود. تصمیم‌سازی، انطباق درست و کامل ذهن و عین است و از آنجا که عینیات می‌تواند هم ذهنیات ما را پدید آورد و هم به آن شکل دهد و از دیگر سو، از آنجا که ذهنیات می‌توانند بهره‌گیری درست از عینیات را رقم زنند، شاید بتوان تلقی کرد فضای عمومی منجر به اتخاذ تصمیم که از تطابق کامل شناخت و قدرت پدید می‌آید، همان پدیده‌ای است که ساختن تصمیم تلقی شده است.

بیان دیگری از تصمیم‌سازی، فضایی است که در آن صاحبان قدرت و صاحبان حکمت^(۱۷) ضمن درک همدیگر، می‌توانند به‌طور مشترک و به اتفاق هم، به فراهم

آوردن زمینه‌های تصمیم اقدام کنند. در فضای تصمیم‌سازانه با واژه‌ها و عباراتی چون برنامه جامع، برنامه هادی، تئوری، خزانه‌های فکری، سیستم و ساختار مواجه می‌شویم که پُرکننده شکاف ذهن و عین در عرصه نظام بین‌المللی است. رهنمودها و برنامه‌ریزی‌های کلی که در عین حال ارتباط‌دهنده چندین موضوع با محور اصلی است، در کنار مجموعه نظام معرفت‌تعمیمی بشر که تئوری نام می‌گیرد، سبب می‌شود نقص شناخت همه‌جانبه و یا نقص در قدرت اجرایی پشتوانه‌ساز، برطرف شود و فضای تصمیم‌سازانه مساعد فراهم گردد.^(۱۸)

تصمیم‌گیری تلاشی است که عده‌ای از افراد یا ساختاری هم‌بافت از افراد و گروه‌های درگیر در انتخاب اولویت‌ها، از بین امکانات و راه‌های مختلفی که در نیل به هدف وجود دارد، به‌عمل می‌آورند. به عبارت دیگر تصمیم‌گیری جریانی فکری است که تصمیم‌گیرنده، انجام یک عمل را با در نظر گرفتن تمام جوانب برمی‌گزیند.^(۱۹) تصمیم‌گیری مبتنی بر سه سطح است: (۱) تصمیم‌های استراتژیک که ماهیتی مفهومی دارند و پیامدهای بلندمدت را شامل می‌شوند و توسط مدیریت عالی اتخاذ می‌شوند؛ (۲) تصمیم‌های میانی که از نظر ماهیت مشخص‌ترند، توسط رده‌های میانی مدیریت اخذ می‌شوند و عمدتاً تاکتیکی هستند؛ (۳) تصمیم‌های عملیاتی که روزمرگی ماهیت آنهاست، پیامدهای کوتاه‌مدت دارند و توسط مدیران رده پایین اتخاذ می‌شوند.^(۲۰)

در مناسبات خارجی، تصمیم‌گیرندگان افرادی هستند که در هر کشور در مورد اتخاذ کردارها و اجرای آن، قدرت تصمیم‌گیری دارند. در سطح نظام بین‌المللی برخی کشورهای غیر ابرقدرت هستند که برای دیگران تصمیم‌گیری می‌کنند. این دسته از کشورها از مؤلفه‌های سه‌گانه قدرت (نظامی، سیاسی و اقتصادی) دست کم از دو مؤلفه برخوردارند و می‌توانند در فضای تصمیم‌سازانه ابرقدرتی که دارای حد بالای هر سه مؤلفه قدرت است، اقدام کنند و فشار محیط بین‌المللی را بر خود کم کنند یا ابرقدرت را وادار سازند دست کم، به منافع آنان نیز به حالت بده - بستانی پُر فایده و کم‌هزینه بیندیشد. در بداهت امر می‌توان پذیرفت بسیاری از کشورها کمتر می‌توانند وقایع جهانی را درک کنند یا مایلند مطابق دیدگاه‌های ایدئولوژیک خود محیط نظام بین‌المللی را بشناسند و یا قدرت

پیاده‌سازی تصورات خود را ندارند و یا به‌علت محاصره‌های سیاسی و نظامی و تحریم‌های اقتصادی در حد بسیار بالا، مجبور می‌شوند تصمیم گرفته‌شده در محیط بیرونی را بپذیرند.

۳. روابط خارجی و سوبه‌های سه‌گانه تصمیم در سطح مناسبات داخلی

الف - تصمیم‌سازی و مجمع تشخیص مصلحت نظام

فقدان دستگاه سیاست‌گذاری حرفه‌ای^(۳۱) در تمامی زمینه‌های سیاست داخلی و خارجی و نبود مقام یا دستگاه مخصوصی که بتواند به ابتکار استراتژیک دست بزند^(۳۲) همگی سبب شدند در بازنگری قانون اساسی نهادی تعبیه شود که بتواند به‌ویژه در زمینه روابط خارجی که از اهمیت زیادی برخوردار است، به تصمیم‌سازی بپردازد. در سیستم نظام اسلامی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران از جمله وظایف رهبری است و سیاست خارجی بخش عمده سیاست‌های کلی است.^(۳۳)

نگاهی به سرنوشت بررسی اصل یکصد و دهم در بازنگری قانون اساسی^(۳۴) نشان می‌دهد تعیین سیاست‌های کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، نوعی ویژه‌نگری برای افزودن به اختیارات مقام رهبری بود زیرا مجمع بازوی توانای رهبری، در دو عرصه سیاست داخلی و خارجی محسوب می‌شده است.^(۳۵) مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز چنین دیدگاهی داشته و همچنان دارد؛ زیرا سیاست‌های کلی را تعریف کرده و اکنون نیز کمابیش معتقد است همه دستگاه‌های اداری و اجرایی و نیز قوای سه‌گانه موظفند آنها را به‌کار ببندند. سیاست‌های کلی برای تحقق آرمان‌ها و اهداف، پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرد و حاوی اصولی است که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کند. اینان سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌کند اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهایی که در کل جامعه فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شوند.^(۳۶) بنابراین در محیط درون‌سیستمی - با مسامحه - تصمیم‌ساز اصلی در عرصه مناسبات داخلی و خارجی، مجمع تشخیص مصلحت نظام است که به‌عنوان بازوی مشورتی مقام رهبری عمل می‌کند.

ب - شورای عالی امنیت ملی: تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری

در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، نهاد فرابخشی وجود نداشت که بتواند تمامی مسئولیت‌های دفاعی و امنیتی کشور را برعهده گیرد گرچه شورای عالی دفاع وجود داشت اما در آن به مقوله امنیت و دفاع همه‌جانبه نگریسته نمی‌شد و تنها از دیدگاه مخاطرات جنگی مورد توجه قرار می‌گرفت. در روند بازنگری قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی پدیدار شد. «واقعاً به این نتیجه رسیدیم که باید این خلأ را پُر کنیم یعنی اقتصاد ما در چهارچوب تثبیت نظام حتماً باید امنیت نظام را در نظر گیرد، مسائل اجتماعی ما همین جور، نظامی همین جور، سیاست خارجی ما همین جور... ارتباطاتی که ممکن است در رابطه با تعیین سیاست‌های کلی نظام مانند ارتباط با غرب، با شرق، به اصطلاح یک‌بلوکه شدن اقتصاد ما یا دبلوکه شدنش و چیزهایی از این قبیل، ارتباطات گوناگونی که داریم و احیاناً تصمیمات حاد و مقطعی که ممکن است به وجود بیاید که همه این مسائل را باید در کنار هم ببینیم؛ ما چیزی تحت عنوان شورای امنیت ملی نیاز داریم که عمدتاً به دلیل اینکه ترکیب اجرایی کشور است ریاستش با رئیس‌جمهور است اما به دلیل اینکه باید در راستای سیاست‌های کلی نظام باشد که توسط رهبر تعیین می‌شود، و در ارتباط با نیروهای مسلح قرار دارد که حافظ امنیت کشور از نظر اجرایی در بُعد نظامی و امنیتی هستند حتماً باید مصوبات شورای امنیت ملی به تأیید رهبر برسد».^(۳۷)

از یک‌سوی تا سال ۱۳۶۸، تصمیم‌ها در زمینه روابط خارجی کمابیش متکی بر رهبری امام خمینی با همراهی و مشورت‌گیری از نهادهای تصمیم‌گیر و تمهیدگرا بود؛ اما در بسیاری رویدادها، تک‌موردی و در ارتباط با رویداد پیش‌آمده تصمیمی گرفته می‌شد اما تعمیم‌تئوریک و پراتیک نمی‌یافت. برای رفع این نقیصه، شورای عالی امنیت ملی ابداع شد تا از یک‌سوی، متکی بر تصمیم‌سازی مجمع تشخیص مصلحت نظام، در زمینه سیاست‌های داخلی غیردفاعی و غیرامنیتی تصمیم‌گیری کند؛ از دیگر سوی، هم در زمینه سیاست‌های داخلی و دفاعی و امنیتی و هم به‌ویژه در زمینه روابط خارجی، به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری خودخواسته دست بزند.

به نظر می‌رسد در عرصه روابط خارجی، اکنون مجمع تشخیص مصلحت نظام، وجوه آرمانی و کلی را مدنظر آورده و شورای عالی امنیت ملی به اقدام‌های عملی

در زمینه تصمیم‌های استراتژیک، حاد و فوری در عرصه امنیت ملی که روابط خارجی نیز بخشی از آن محسوب می‌شود، دست زده؛ به‌ویژه برتری نقش مقام رهبری در قانون اساسی، به این تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های استراتژیک، میان‌برد و کوتاه‌مدت، وجهه خاصی بخشیده است.

پ - مجلس شورای اسلامی: تصمیم‌پذیری

در قانون اساسی ایران، مجلس جایگاهی عالی دارد و می‌تواند با استفاده از اقتدارات قانونی، هم بر ساختار قدرت نظارت کند و هم قانون‌گذاری کند. اما دست کم در زمینه تعیین، تنظیم و اجرای روابط خارجی، عملاً جایگاه چشمگیری نیافته است. درست است که در قانون اساسی قانون‌گذاری خاص مجلس شورای اسلامی است اما قاعده کار در محیط نظام بین‌المللی خود را فراتر از محصور شدن در حصار شور اول و دوم و یک فوریت و دو فوریت تلقی نموده و از این حیث مجلس شورای اسلامی به جز قانون‌گذاری تنظیمی که با اداره دستگاه دیپلماسی ارتباط دارد نمی‌تواند کاری انجام دهد.

از حیث نظارت نیز به مجلس اختیاراتی از قبیل رأی اعتماد، سؤال و استیضاح از وزیر خارجه، سؤال و استیضاح و رأی به عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور در زمینه روابط خارجی، تصویب یا عدم تصویب بودجه وزارت امور خارجه و تصویب کلیه پیمان‌ها و مقاوله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی داده شده است اما در عمل دست قوه مجریه باز و دست قوه مقننه بسته شده زیرا سیاست خارجی از مقوله سیاست عالی یا داغ تلقی شده و حتی به‌عنوان مثال در انتخاب وزیر امور خارجه که از اختیارات خاص رئیس‌جمهور است، به دلیل اهمیت زیاد احتمالاً خود رئیس‌جمهور موافق کسب رأی تمایل محافل عالی نظام می‌شود. برخلاف این دیدگاه که معتقد است مجلس در مسائل مربوط به سیاست خارجی از طریق دخالت مستقیم و غیرمستقیم بیشترین اختیار و نقش عمده را به‌عهده داشته و در ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی از نهادهای اصلی و تصمیم‌گیرنده می‌باشد؛^(۲۸) باور درست‌تر چنین است: کنترل سیاست خارجی توسط مجلس استثنایی نابخاست و هر جا این کنترل وجود داشته باشد سرعت تصمیم‌گیری و اقدام به‌میزان چشمگیری

کاهش می‌یابد. نهادهای پارلمانی بیشتر به صورت بازوی نخبگان سیاسی عمل می‌کنند. از این نظر نقش مهمی در به تعویق انداختن، نقادی، بهانه‌گیری، تغییر و حتی رد پیشنهادهای سیاست خارجی بازی می‌کنند که نخبگان تمایلی به موضع‌گیری درباره‌شان ندارند.^(۳۹)

چرا چنین وضعیتی ایجاد شده و مجلس نتوانسته آن‌گونه که در قانون اساسی از آن خواسته شده عمل کند و به نمایندگی از سوی ملت نقش مهمی در زمینه تعیین و تنظیم قواعد رفتاری و اجرای اعمال در عرصه روابط خارجی بیابد؟ در پاسخ به این پرسش باید دو سطح تحلیل را گزینش نمود.

پ-۱. سطح تحلیل قانونی

پ-۱-۱. نفوذپذیری مجلس از شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی، اختیارات سیاسی و امنیتی ولایی دارد به‌ویژه آنکه با تصویب نهایی مصوبه‌های آن از سوی مقام رهبری، می‌تواند تصمیم‌های مهم و فوری گرفته و به همه ارگان‌ها و نهادهای کشور ابلاغ کند. وظایف شورای عالی امنیت ملی عبارت است از: تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی، مرکزیت اخذ تصمیم و سیاست‌های ضروری در مقابله با انواع تهدیدها و چالش‌ها که بیشتر می‌تواند در حوزه روابط خارجی باشد و نیز هماهنگی کلیه فعالیت‌ها (حتی زیر نظر گرفتن وزارت خارجه) در عین تدارک کلیه امکانات برای مقابله با تهدیدهای درازمدت و کوتاه‌مدت سبب شده شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان نهادی تعبیر شود که خوراک نظری و عملی برای سایر نهادها فراهم می‌آورد.^(۴۰)

این نکته‌سنجی پذیرفتنی است. قوای سه‌گانه هیچ‌گونه نظارت و اشرافی بر این شورا و مصوبات آن ندارند. بنابراین شورا در اتخاذ تصمیم خود مستقل از قوای سه‌گانه عمل می‌کند در حالی که در سیاست هماهنگی امور کشور با تدابیر دفاعی - امنیتی، این قوا بر عکس، تحت تأثیر شورا و دنباله‌روی آن هستند. با این ترتیب

مصوبات شورا پس از تأیید مقام رهبری، تصمیمات و مصوبات قوای سه‌گانه به‌ویژه مقننه و مجریه را تحت تأثیر قرار می‌دهد.^(۳۱) بنابراین از یک‌سو، از نظر قانونی در سیاست‌های دفاعی و امنیتی که پهلوی به پهلوی سیاست خارجی می‌زنند، مجلس شورای اسلامی مقام مادون شورای عالی امنیت ملی است و از دیگر سو، به‌طرزی نفوذپذیرانه تصمیم‌های اجرایی آن شورا را مصرف می‌کند و همین مصرف‌گرایی، اجازه حضور فعالانه را به مجلس در عرصه سیاست در محیط خارجی و امنیتی نمی‌دهد.

پ-۱-۲. رسوخ‌پذیری مجلس از مجمع تشخیص مصلحت نظام

برخلاف آنچه در مورد شورای عالی امنیت ملی به‌صراحت اعلام شده که تصمیم‌گیرنده است و مصوبات آن به تأیید مقام رهبری می‌رسد و همه ارکان کشور موظف به اجرای آن هستند، در مورد تعیین سیاست‌های کلی نظام، قریباً قانونی روشنی وجود ندارد تا حیطه‌ها و مرزهای آن به‌درستی روشن باشد اما به‌تدریج مشخص شده گمان اصلی آن است که سیاست‌های کلی نظام، عامل محدودکننده‌ای برای قوای سه‌گانه مطرح در قانون اساسی است.

مفهوم تعیین سیاست‌های کلی نظام را از این پس می‌توان نوعی توسعه اقتدار برای رهبری به‌شمار آورد. این توسعه اقتدار که راه را برای ورود و دخالت در جزئیات باز می‌کند در کاهش ابتکارات قوای مقننه و مجریه در انجام وظایف قانونی خود که همان همکاری مشترک در تعیین جزئیات سیاست‌های ملی است، بی‌تأثیر نخواهد بود.^(۳۲) بنابراین با تعبیرها و تفسیرهایی که امروزه ارائه می‌شود، به‌نظر می‌رسد از یک‌سو رسوخ تدریجی مجمع تشخیص مصلحت نظام با تکیه بر اصل تعیین سیاست‌های کلی و از دیگر سو با عطف به در نظر گرفتن مصلحت و نه شرع و قانون اساسی برای رفع اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، سبب‌ساز کاهش قدرت تعیین‌کنندگی مجلس در عرصه روابط خارجی شده باشد. مثلاً از حیث تعیین سیاست‌های کلی، اکنون سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مورد تأیید قرار گرفته و مجلس نمی‌تواند خلاف آن گامی بردارد و گرنه این احتمال وجود دارد که شورای نگهبان آن را مخالف شرع تلقی کند.

اگر به دقت بنگریم بنابر قاعده مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند مثلاً با عضویت ایران در سازمان تجارت جهانی مخالفت کند و نیز نمی‌تواند به افزون‌سازی تشنج در روابط دوجانبه یا چندجانبه یا همگرایی بیشتر میان کشورهای غیراسلامی بپردازد زیرا شورای نگهبان می‌تواند با این استناد که سیاست‌های کلی مصوب مقام رهبری است، مصوبات مجلس شورای اسلامی را خلاف شرع قلمداد کند. از سوی دیگر، برای پیاده‌سازی آنچه سیاست‌های کلی نظام در امور خارجی نام گرفته است، مجلس شورا به دلیل واماندگی ساختاری و احاطه تمام امور به وزارت خارجه، وزارت نفت و وزارت اقتصاد و دارایی و در حقیقت واگذاری تخصصی امور خارجی به قوه مجریه، مصرف‌کننده رخنه‌های هیئت وزرا شده است.

پ-۱-۳. رخنه‌پذیری مجلس از قوه مجریه

درست است که طبق قانون اساسی، مجلس ابتکار عام تقنینی در کلیه زمینه‌ها دارد و نمایندگان مجلس می‌توانند به صورت طرح در همه زمینه‌ها اقدام به قانون‌گذاری کنند اما تجربه نشان داده اصولاً مجلس خود را برای این کار آماده نساخته و کمابیش ترجیح داده قوه مجریه به صورت لایحه، خوراک‌دهنده عمده مجلس در زمینه قانون‌گذاری باشد زیرا قوه مجریه هم از تخصص بیشتری برخوردار است و هم نیروی انسانی بیشتر و مداوم‌تری در اختیار دارد؛ به‌ویژه آنکه کلیه وزارت‌خانه‌ها به صورت ادارات کل یا اداره‌ها و دستگاه‌های وابسته در سراسر کشور نمایندگی دارند و در قالب استاندار، فرماندار و بخشدار، اطلاع کامل‌تری در امور کشورداری نسبت به مجلس دارند. به همین دلیل موفق به شناسایی جهت مشکلات عمومی کشور شده‌اند و به صورت دقیق‌تر و اجرایی‌تر به ارائه پیشنهاد در راستای رفع مشکلات کشور بپردازند؛ امری که مجلس به هر دلیل فاقد آن شده است.

بحث در زمینه تعیین، تنظیم و اجرای سیاست خارجی، اندکی پیچیده‌تر و مشکل‌تر است. تخصصی بودن سیاست‌گذاری‌های خارجی موجب می‌شود مجالس مقننه در بسیاری موارد نتوانند در مسائل خارجی اعمال نظر کنند و به همین سبب

طرح‌های مربوط به سیاست خارجی که از سوی قوه مجریه پیشنهاد می‌شود، بدون تغییر عمده‌ای به تصویب قوه مقننه می‌رسد.^(۳۳) سند برنامه سوم توسعه ایران (۸۳-۱۳۷۹)، به صورت لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و به‌ویژه در زمینه روابط خارجی نشان داد قوه مقننه نمی‌تواند کار کارشناسی نسبتاً دقیق قوه مجریه را نادیده انگارد. قوه مجریه در تقدیم این لایحه به مجلس، به تبیین وضع موجود سیاست خارجی پرداخت، به مشکلات و تنگناها اشاره کرد، چشم‌انداز آینده را ترسیم کرد، چالش‌های آینده و سیاست‌های راهبردی و استراتژیک را برشمرد؛ در عین حال مواد قانونی و راهکارهای اجرایی را در زمینه سیاست‌های اجرایی مرتبط با روابط خارجی برشمرد.^(۳۴)

مجلس شورای اسلامی تنها از طریق مکانیسم تصویبی خود، آنچه قوه مجریه خواسته و برآورد کرده بود، مصوب نمود و در این زمینه، کمتر موفق به تغییر و تحول شد شاید چون کار کارشناسی اصحاب وزارت امور خارجه را دقیق و قابل اتکا تلقی نموده بود. از یک سو، وزارت امور خارجه به منظور اعمال سیاست‌های نظام در روابط خارجی و ایجاد وحدت رویه در این زمینه، بر کلیه روابط خارجی ناظر تلقی شد و ایجاد هرگونه شعبه نمایندگی از سوی ارگان‌ها و نهادها، منوط به تأیید آن و تصویب هیئت وزیران شد و از دیگر سو، وزارت خارجه مسئول فراهم آوردن تمهیدات لازم به منظور عقد پیمان‌ها و نیز تعیین اولویت در توسعه روابط خارجی با کشورها برای طرح و تصویب در هیئت وزیران شد. در این زمینه نقش مجلس شورای اسلامی تنها نقش مؤید بود و قدرت جلوگیری یا دراندازی طرح جدید را در خود نمی‌دید؛ کما اینکه در متن پیشنهادی قوه مجریه به مجلس شورای اسلامی، این شورای نگهبان بود که با نظر مخالف خود، می‌توانست به‌عنوان نفی‌کننده عمل نماید زیرا عموم مواد ۱۹۰، ۱۹۱ و ۱۹۲ لایحه برنامه سوم توسعه را که به تصویب مجلس رسیده بود، (از آنجا که شامل دستگاه‌ها و واحدهایی که تحت نظر مقام رهبری هستند، نیز می‌شد) خلاف موازین شرع شناخت.^(۳۵)

نگاهی مقایسه‌ای به ادوار پنج‌گانه مجلس نشان می‌دهد در زمینه تنظیم، تعیین و اجرای روابط خارجی، مجلس شورای اسلامی در بیشتر قریب به اتفاق موارد، مصرف‌کننده محض قوه مجریه بوده است.

الف - دوره اول مجلس شورای اسلامی^(۳۶)

مصوب	* قانون اجازه ورود اتومبیل‌های نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی مقیم ایران و اعضای رسمی آنها	لایحه
مصوب	* قانون ادامه عضویت برخی سازمان‌های دولتی در مجامع بین‌المللی	لایحه
تحت بررسی	* تشکیل شورای حمایت از حرکت‌های اسلامی و نهضت‌های آزادی‌بخش	طرح
تحت بررسی	* عضویت دولت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی	لایحه
تحت بررسی	* اهداف و وظایف وزارت امور خارجه	لایحه
مسترد	* موافقت‌نامه حمل‌ونقل بین‌المللی از طریق جاده بین ایران و سوئیس	لایحه
مردود	* اصلاح قانونی امور تشکیلاتی و استخدامی و انضباطی وزارت امور خارجه	طرح
بالاتکلیف	* اجازه انعقاد یا تمدید قرارداد و کالت و مشاوره حقوقی با وکلای خارجی	لایحه
بالاتکلیف	* حذف دانشنامه لیسانس برای ورود به خدمت رسته سیاسی وزارت امور خارجه	لایحه

ب - دوره دوم مجلس شورای اسلامی^(۳۷)

مصوب	* انتشار اسناد طبقه‌بندی‌شده وزارت خارجه	لایحه
مصوب	* محمولات سیاسی و لوازم شخصی متعلق به نمایندگان سیاسی ایرانی در خارج	لایحه
مصوب	* وظایف وزارت امور خارجه	لایحه
مصوب	* الحاق ایران به پروتکل اصلاحی کنوانسیون مربوط به تالاب‌های مهم بین‌المللی	لایحه
مصوب	* تمدید مأموریت ثابت مأموران وزارت خارجه در خارج از کشور	لایحه
مصوب	* عضویت دولت ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی	لایحه
مصوب	* الحاق ایران به موافقت‌نامه تأسیس کمیته اسلامی هلال بین‌المللی	لایحه
مصوب	* تصویب اصلاحیه ماده ۶ اساسنامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی	لایحه
تحت بررسی	* الحاق ایران به کنوانسیون وین راجع به نمایندگی دولت‌ها در روابط خود با سازمان‌های بین‌المللی	لایحه
مسترد	* موافقت‌نامه خاص تشکیل کمیسیون مشترک همکاری‌های ایران و الجزایر	لایحه
موقوفه	* الحاق دو بند به قانون گذرنامه	لایحه

پ - دوره سوم مجلس شورای اسلامی^(۳۸)

مصوب	* الحاق ایران به کنوانسیون وین	لایحه
مصوب	* عضویت مجلس در بین‌المجالس	طرح
مصوب	* موافقت‌نامه ایران و پاکستان برای معافیت متقابل از برخی مالیات‌ها	لایحه
مصوب	* الحاق دو تبصره به عضویت ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی	لایحه
تحت بررسی	* مناطق دریایی ایران و عمان	لایحه
تحت بررسی	* قانون واحده اسلامی در مورد تحریم اسرائیل	لایحه
مردود	* ایجاد مؤسسه مطالعات سیاسی و بین‌المللی	لایحه
مردود	* اصلاح قانون عضویت گروه پارلمانی ایران در بین‌المجالس	طرح
مردود	* شرکت نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی مجلس در ملاقات‌ها و بازدیدها با خارجیان و در خارج از کشور	طرح
بایگانی	* شناسایی مشروط جمهوری مسلمان‌نشین آذربایجان	طرح
موقوفه	* اصلاح قانون گذرنامه	لایحه

ت - دوره چهارم مجلس شورای اسلامی^(۳۹)

مصوب	* قانون واحده اسلامی در مورد تحریم اسرائیل	لایحه
مصوب	* پروتکل اصلاحی عهدنامه از میر	لایحه
مصوب	* اصلاح بند اول ماده ۶ منشور کنفرانس اسلامی	لایحه
مصوب	* مناطق دریایی ایران و عمان	لایحه
مصوب	* پروتکل اصلاحی عهدنامه از میر	لایحه
مصوب	* نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت	طرح
مصوب	* اصلاح قانون تشکیلاتی و استخدامی وزارت امور خارجه	لایحه
مصوب	* الحاق ایران به موافقت‌نامه همکاری‌های علمی و فنی کشورهای عضو کنفرانس اسلامی	لایحه
تحت بررسی	* تسهیل صدور روادید برای بازرگانان کشورهای عضو اکو	لایحه
مردود	* نحوه اهدای هدایا به مهمانان خارجی	طرح
موقوف	* قانون اصلاح قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی	لایحه

ت - دوره پنجم مجلس شورای اسلامی (۴۰)

مصوب	* قانون موافقت‌نامه تسهیل صدور روادید برای بازرگانان کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اگو)	لایحه
مصوب	* قانون اصلاح قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت	لایحه
مصوب	* قانون موافقت‌نامه تأسیس مرکز جنوب	لایحه
مصوب	* قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون منع گسترش، تولید، انباشت و به‌کارگیری سلاح‌های شیمیایی و نابودی آنها	لایحه
مصوب	* قانون موافقت‌نامه دولت جمهوری اسلامی ایران و سازمان همکاری اقتصادی (اگو) در مورد حقوق، مزایا و مصونیت‌های دبیرخانه (اگو)	لایحه
مصوب	* قانون موافقت‌نامه وضعیت حقوقی سازمان همکاری اقتصادی اگو، نمایندگان ملی و کارکنان بین‌المللی	لایحه
مصوب	* قانون عهدنامه از میر	لایحه
مصوب	* قانون اصلاح فصل سوم قانون گذرنامه	لایحه
مصوب	* قانون موافقت‌نامه محدودسازی حدود مرز دریایی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اسلامی پاکستان	لایحه
مصوب	* قانون موافقت‌نامه عمومی همکاری‌های اقتصادی، بازرگانی، سرمایه‌گذاری، فنی، علمی، فرهنگی، ورزشی و جوانان بین جمهوری اسلامی ایران و عربستان سعودی	لایحه
مسکوت	* لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی	لایحه

در بررسی مقایسه‌ای دیگری با تطبیق برخی قوانین اساسی کشورهای دنیا متوجه می‌شویم کمابیش همه مجالس از نظر تئوری هم به قانون‌گذاری در زمینه روابط خارجی می‌پردازند و هم به نظارت اما در عمل و واقعیت، نهادهای دیگری این کار را از نظر تخصصی که دارند، به عهده می‌گیرند. در فرانسه اجازه اعلان جنگ با پارلمان است اما رئیس‌جمهور جایگاه ویژه‌ای در امور و روابط بین‌المللی دارد.^(۴۱) در بلغارستان تصمیم‌گیری در مورد اعلان جنگ و صلح، استقرار و استفاده از نیروهای مسلح بلغارستان در خارج از کشور و تصویب معاهدات بین‌المللی با پارلمان است.^(۴۲) در چین کنگره ملی خلق، به اخذ تصمیم در مورد مسائل مربوط به جنگ و صلح می‌پردازد.^(۴۳) تصویب معاهدات بین‌المللی و اعلان جنگ در ترکیه به عهده مجلس اعلائی ملی ترکیه است.^(۴۴) در امریکا نیز کنگره از اختیارات بسیار بالایی همانند اعلان جنگ برخوردار است.^(۴۵)

با این حال نیک می‌دانیم شورای روابط خارجی، شورای امنیت ملی و شخص رئیس‌جمهور، تأثیرگذارترین نهادها و افراد در تعیین و تنظیم و اجرای قواعد

سیاست خارجی هستند. روسیه و کشورهای آسیای مرکزی نیز در قانون اساسی پارلمان‌های قوی دارند اما در عمل تصمیم‌گیری‌ها در ارگان‌های دیگر مورد اجرا قرار می‌گیرد.^(۴۶) در جمهوری اسلامی ایران مقام رهبری، ریاست‌جمهوری، هیئت وزراء، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضاییه و وزارت امور خارجه^(۴۷) در فرایند تعیین، تنظیم و اجرای سیاست خارجی دخالت دارند. این یک نمودار رسمی است اما در عمل به نظر می‌رسد مقام رهبری و شورای عالی امنیت ملی تعیین‌کننده‌ترین نقش را در هدایت روابط خارجی ایران به‌عهده دارند؛ جایی که اکنون پشتوانه‌های گفتنی از تعبیر و تفاسیر قانون اساسی بدیع ایران نیز آن را حمایت می‌کند.

پ-۲. سطح تحلیل نظری و ساختاری

امروزه مبحث سیاست خارجی با مقوله امنیت و دفاع همه‌جانبه پیوند خورده و آرام‌آرام از حوزه عوام‌گرایانه و عام‌پسندانه جدا شده و به خاص‌گرایی و نخبه‌پسندی تمایل یافته است. مجلس‌ها بیانگر آرای عمومی مردمان هستند و تیز و تند، پی‌جوی حل و فصل قانونمندانۀ مشکلات روزمره زندگی خود می‌شوند، صبر و تحمل کمتری دارند و نمی‌خواهند به‌طور مداوم به افکار عمیق و راهبردی بیندیشند. شاید مردمان ترجیح می‌دهند به کیفیت زندگی فکر کنند و از ورود به حوزه‌های بافخامت و پُر پیچ‌وخم مباحثات استراتژیک خودداری ورزند و کار را به نخبگان و سرآمدان بسپارند.

نتیجه‌گیری

مجلس شورای اسلامی امروزه در زمینه روابط خارجی ایران دچار انفعال شده یعنی به‌صورتی از سوی نهادهای عالی‌رتبه به محاصره درآمده که فرصت تعمق در مناسبات خارجی ایران را نیافته و میدان را به دیگر نهادها واگذار کرده است؛ بی‌کارکرد شده زیرا مصرف‌کنندۀ چیزی است که قوه مجریه برای آن فراهم می‌آورد. ساخت عوام‌زده مجلس این حالت را پدید آورده است؛ نمایندگان مجلس در ابتدا جزء سرآمدان محسوب نمی‌شوند زیرا باید به‌قدری مردم‌دار و مردم‌نواز باشند که در گام نخست بتوانند رأی‌های توده‌ای جمع کنند؛ سپس به‌محض ورود به مجلس

باید آن‌چنان به مشکلات روزمره و عمومی مردم رأی‌دهنده پردازند که تمام توش و توان آنها را مصروف خود می‌کند؛ زیرا به‌جز حضور اندک معیارهای اخلاقی و آخرت‌پسندانه مبتنی بر خدمت به مردم، باید مراقب باشند آرای عوام‌الناس از دست نرود و کرسی نمایندگی در دوره‌های بعدی به رقیب تعلق نگیرد.

از بخت بد، این ذهنیت تلاش‌های نمایندگان را صرف خود می‌کند و تقاضاهای نسبتاً کم‌اهمیت تک‌تک مردمان آرزومند رأی‌دهنده، نماینده را در منگنه اخلاقی و جاه‌طلبانه‌ای قرار می‌دهد که نه‌تنها فرصت فرار برای او فراهم نمی‌سازد که فرصت تعمق را نیز به‌بار نمی‌آورد. نماینده‌ای که بنا بود در تمامی امور کشوری اظهارنظر کند و صدای رسای مردم در عرصه جامعه باشد، خود را در چم‌وخم برآوردن نیازهایی می‌اندازد که اغلب، عمرانی و نوسازانه است و باید وقت و نیروی خود را در رفت‌وآمدهای مکرر به وزارت‌خانه‌های متبوع هدر دهد؛ امری که مانع تفکر استراتژیک است. هنگامی که این کاستی به‌راستی بزرگ را در کنار نبود یک مخزن فکری قوی و طراح در کنش با مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای قدرتمند می‌گذاریم، متوجه می‌شویم مجلس آرام‌آرام به دست خود، اختیار حوزه مختلط روابط خارجی و سیاست‌های دفاعی و امنیتی را به نهادهای صاحب صلاحیت بیشتر سپرده و خود را کنار زده است.

نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در روابط خارجی متصف به صفاتی از قبیل انفعال، تدافع، پذیرایی، بی‌کارکردی و نابرابری شده است. «منفعل» زیرا سیاست خارجی از مقوله سیاست داغ^۱ محسوب می‌شود اما تمامی امور مجلس از مقوله سیاست سرد^۲ به‌شمار می‌آید؛ «تدافع» زیرا فرصت اندیشیدن در مورد بحران‌های امنیتی و دفاعی پی‌آیندوار را نمی‌یابد و نمی‌تواند مبتکرانه دست به اقدام بزند؛ «پذیرا» زیرا نهادهای قدرتمند صاحب صلاحیت، حتی از حیث قانونی نیز بر مجلس اشراف یافته‌اند؛ «بی‌کارکرد» زیرا در طول ایام نتوانسته به‌صورت مکرر و سر‌بزن‌گاه، در پیچیدگی‌های مرتبط با روابط خارجی و مسائل دفاعی و امنیتی وارد بازی سیاسی در سطوح برتر نظام سیاسی شود؛ «نابرابر» زیرا تجهیزات و امکانات

1. Hot Politics
2. Politics Cold

پژوهشی، دسترسی به آخرین اخبار و اطلاعات و منابع کسب خبر را در اختیار ندارد و به لحاظ ساختار اداری کشور، این امکانات بیشتر در اختیار نهادها و دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد کارویژه‌های خاص مجلس در زمینه روابط خارجی چنین باشد: «توجیه» به معنای موافقت زبانی یا سکوت رضایت‌مندان در قبال تصمیمی که در زمینه روابط خارجی یا امورات دفاعی و امنیتی گرفته شده است تنها به آن دلیل که مجلس به عنوان عصاره ملت یا نمودگر حاکمیت ملی، با فلان مسئله موافقت دارد یا با مسئله دیگری مخالفت نکرده است؛ «تأیید» یا موافقت زبانی با مسئله‌ای در حوزه روابط خارجی به صورتی تمجیدگرایانه، به شکلی که نشان‌دهنده وفاق اصحاب نظام باشد؛ «تصویب» یا موافقت قانونی با موردی در حوزه روابط خارجی و مسائل دفاعی و امنیتی برای برداشتن بار اضافی از دوش مسئولان در سطوح عالی که نمی‌خواهند تبعات تاریخی یک تصمیم سرنوشت‌ساز دامن‌گیر آنها شود یا نوعی مجاب‌سازی کشورهای قدرتمند به منظور نشان دادن گام‌های قانونی و پیمودن مراحل حقوقی یک تصمیم؛ «تأخیر» به معنای کاهش فشار محیط بین‌المللی بر عرصه‌های درونی تصمیم‌گیر با یادآوری این نکته به ناظران و تصمیم‌سازان نظام بین‌المللی که طبق قانون اساسی، مجلس می‌تواند حرف نهایی را بزند؛ «تسریع» یا شکل قانونی بخشیدن به تصمیم‌هایی که به سرعت باید گرفته شوند اما به هر حال نیازمند توجیه قانونی هستند و مجلس موافق، می‌تواند با «کاربست فوریت‌ها، مشکل را رفع کند».

پی‌نوشت‌ها

۱. آلن بال و گای پیترز، *سیاست و حکومت جدید*، ترجمه: عبدالرحمن عالم، (تهران: قومس، ۱۳۸۵)، ص ۲۲۵.
۲. همان، ص ۲۱۱.
۳. گابریل آلموند، *جی بینگهام پاول جونپور*، رابرت جی مونت، *چهارچوبی تطبیقی برای بررسی سیاست تطبیقی*، ترجمه: علیرضا طیب، (تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۶)، ص ۲۱۳.
۴. ژان بلاندل، *حکومت مقایسه‌ای*، ترجمه: علی مرشدی‌زاد، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸)، ص ۳۴۵.
۵. مایکل مزی، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه: حسن وکیلان، *مجلس و پژوهش*، سال ۱۳، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵، ص ۲۰۷.
6. Malcolm Shaw, "Parliamentary Committees: a Global Perspective", Cited in: Longley, Lawrence D; Davidson, Roger H. [edited by] *The New Roles of Parliamentary Committees*. (London: Frank Cass, 1998), p. 238.
۷. ژان بلاندل، پیشین، ص ۳۴۱.
8. Ingvar Mattson, Kaate storm, "Committee Effects on Legislation", cited in: Doring, Herbert; Hallerberg, Mark [edited by] *Patterns of Parliamentary*, (Burlington: Ash gate, 2004), p. 102.
9. Malcolm Shaw, "legislative committees", cited in: kurian, George Thomas [edited by] *world encyclopedia of Parliaments and legislatures*, (Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, 1998), vol. II, pp. 790 and 792.
10. Michael Rush, "Lobbying", cited in: kurian, George Thomas [edited by], *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, (Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, 1998), vol. II, pp. 811- 12 & 814.
11. Trischa Goodnow, Knapp, Lawrence A. Galizia, *Elements of Parliamentary Debate: a Guide to Public Argument*, (New York: Longman, 1999), p. 13.
12. David Beetham, *Parliaments and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Geneva: Inter Parliamentary Union, 2006,

pp. 157-158.

دیوید بیتهم در نگاه هنجارگرایانه خود نشان می‌دهد پارلمان‌ها باید نقش مؤثری در امور بین‌المللی بیابند: داشتن یک پایه حقوقی مشخص برای درگیر شدن در عرصه سیاست بین‌الملل، داشتن اطلاعات کافی و کارآمد و یافتن نقش و موقعیت مذاکره‌کننده با دولت‌ها، سازمان‌یافتگی ضروری و منابع لازم برای بیان دیدگاه‌ها شامل مهارت‌های کافی و مؤثر در میان نمایندگان و حضور در کمیته‌های ویژه، در اختیار داشتن فرصت لازم برای پرسش از وزرا و مذاکره‌کنندگان بین‌المللی و نیز توانایی بیان دیدگاه‌های سیاسی به حکومت و عضو هیئت‌های مذاکره‌کننده دولت در سازمان‌های بین‌المللی بودن.

۱۳. جک. سی. پلانو، روی آلتون، فرهنگ روابط بین‌الملل، ترجمه: حسن پستا، (تهران: فرهنگ معاصر، ۱۳۷۵)، ص ۲۱.

۱۴. اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همراه با معرفی مجلس و اعضای خبرگان، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸)، صص ۲۳-۵.

۱۵. اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محمد حسین بهشتی، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴)، صص ۱۵۲۱-۱۵۲۰.

۱۶. علی آقابخشی، فرهنگ علوم سیاسی، چاپ سوم، (تهران: مرکز مدارک و اطلاعات علمی ایران، ۱۳۷۶)، ص ۱۰۵.

۱۷. سید محمدکاظم سجادیپور، سیاست خارجی ایران: چند گفتار در عرصه‌های نظری و عملی، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۱)، ص ۳۷.

۱۸. علی آقابخشی، پیشین، صص ۷۶ و ۲۵۰ و ۴۲۵؛ درک فرنچ و هتیر ساورد، فرهنگ مدیریت، ترجمه محمد صائبی، (تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱)، صص ۴۷۶ و ۵۰۶.

۱۹. علی آقابخشی، همان، ص ۱۰۵.

۲۰. پاتریک مانتانا، فرهنگ فراگیری دانش مدیریت، ترجمه: سهراب خلیلی، (تهران: یادواره کتاب، ۱۳۷۴)، ص ۶۸.

۲۱. رضا ریسی طوسی، «فرآیند نادیده گرفته‌شده سیاست‌گذاری خارجی»، در کتاب: مجلس ششم بیم‌ها و امیدها: مقالاتی درباره اوضاع سیاسی، اقتصادی ایران امروز، (تهران: رسا، ۱۳۸۰)، صص ۱۳۴ و ۱۳۵.

۲۲. محمدجواد لاریجانی، درس‌های سیاست خارجی، (تهران: مشکوه، ۱۳۷۷)، صص ۴۱-۴۰.

۲۳. محمد یزدی، قانون اساسی برای همه، (تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۵)، ص ۶۵۷.

۲۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری

- اسلامی ایران همراه با معرفی شورا و اعضای آن، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۳)، صص ۴۶-۴۵.
۲۵. محمدزیدی، پیشین، ص ۵۵۳.
۲۶. حسین مهرپور و دیگران، «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، مجله راهبرد، تابستان ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۸۱.
۲۷. اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عبدالله نوری، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹)، صص ۱۳۹۷-۱۳۹۶.
۲۸. منوچهر محمدی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مسائل، (تهران: دادگستر، ۱۳۷۷)، صص ۹۶-۹۵.
۲۹. روح الله رضایی، چهارچوبی تحلیلی برای بررسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، ترجمه: علیرضا طیب، (تهران: نی، ۱۳۸۰)، ص ۵۰.
۳۰. سید جلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، (تهران: همراه)، صص ۳۸۱-۳۸۰.
۳۱. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ سوم، جلد دوم، (تهران و قم: دادگستر و میزان)، ص ۶۵۰.
۳۲. همان، صص ۸۹-۸۸.
۳۳. سید عبدالعلی قوام، اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل، چاپ ششم، (تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، ۱۳۷۸)، ص ۲۲۴.
۳۴. دبیرخانه ستاد برنامه سوم توسعه، سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۳-۱۳۷۹، (تهران: مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸)، صص ۴۸۱-۴۶۰.
۳۵. فاطمه منتصر اسدی، شکوه فقیری، مجموعه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (تهران: اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۹)، ص ۱۹۶.
۳۶. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره اول، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۵)، صص ۱۸، ۲۱، ۳۲، ۳۷، ۳۸، ۴۵، ۵۰، ۵۶ و ۵۷.
۳۷. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره دوم، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹)، صص ۵، ۷، ۹، ۱۶، ۱۹، ۲۸، ۳۱ و ۴۲.
۳۸. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره سوم، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴)، صص ۱، ۱۲، ۱۶، ۱۷، ۳۲، ۳۴، ۳۹، ۴۱، ۴۴، ۴۷ و ۴۸.
۳۹. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم، (تهران: مجلس شورای

- اسلامی، ۱۳۷۷)، صص ۲، ۴، ۵، ۶، ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۲۰، ۳۶، ۴۳ و ۴۷.
۴۰. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم، (تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹)، صص ۳، ۴، ۶، ۸، ۱۰، ۱۴، ۲۴ و ۴۷.
۴۱. جعفر بوشهری، مسائل حقوق اساسی به انضمام ترجمه قوانین اساسی فرانسه، آلمان، انگلستان، امریکا و شوروی، (تهران: دادگستر، صص ۱۷۵ و ۱۸۱).
۴۲. سید جلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی تطبیقی، (تهران: گنج دانش، ۱۳۷۴)، صص ۲۴۸-۲۴۹.
۴۳. جینگ زائوتائو، حقوق چین معاصر به انضمام ترجمه قانون اساسی چین، ترجمه: علیرضا محمدزاده وادقانی، (تهران: دادگستر، ۱۳۷۷)، ص ۱۳۹.
۴۴. سید جلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی تطبیقی به انضمام متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جمهوری ترکیه، ژاپن، روسیه و امریکا، (تهران: پایدار، ۱۳۷۹)، ص ۴۱۵.
۴۵. همان، صص ۴۸۶-۴۸۵.
۴۶. الهه کولایی [ترجمه و تنظیم]، قوانین اساسی فدراسیون روسیه و جمهوری‌های آسیای مرکزی، (تهران: دادگستر، ۱۳۷۷)، صص گوناگون.
۴۷. عباس ملکی، «فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران»، مجله راهبرد، بهار ۱۳۸۲، شماره ۲۷، صص ۱۰۳-۱۰۲.