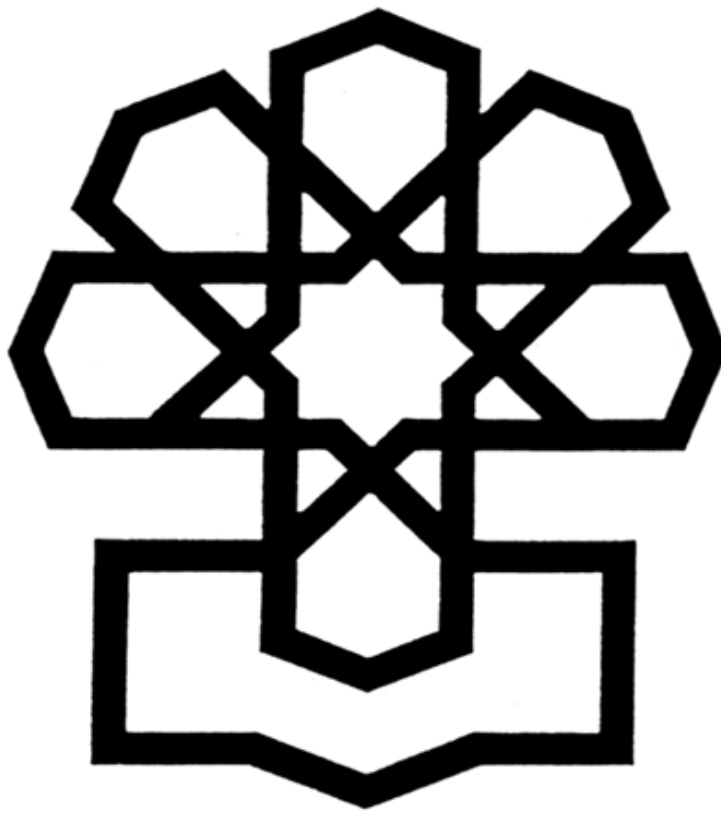




## قوه مقننه و سیاست خارجی:

۱. نقش قوه مقننه در سیاست خارجی: تنوع رویکردها

(ویرایش اول)



۴۱۰

کد موضوعی:

۶۹۷۲

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی

اردیبهشت ماه ۱۳۸۳

کار دفتر مطالعات سیاسی





شماره مسلسل: ۶۹۷۲	شناسنامه گزارش
<p data-bbox="272 533 1337 622"><b>عنوان گزارش:</b> قوه مقننه و سیاست خارجی: ۱. نقش قوه مقننه در سیاست خارجی: تنوع رویکردها (ویرایش اول)</p> <p data-bbox="408 689 817 728"><b>تهیه و تدوین:</b> دکتر حسین سیف زاده</p> <p data-bbox="1002 689 1337 786"><b>نام دفتر:</b> مطالعات سیاسی <b>ناظر علمی:</b> دکتر وحید سینایی</p> <p data-bbox="890 853 1337 994"><b>واژه های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:</b> سیاست خارجی (Foreign Policy) پارلمان (Parliament)</p> <p data-bbox="979 1122 1337 1211"><b>منابع و مأخذ تهیه گزارش:</b> در انتهای گزارش ذکر شده است.</p>	





قوه مقننه و سیاست خارجی:

۱. نقش قوه مقننه در سیاست خارجی: تنوع رویکردها  
(ویرایش اول)

۴۱۰

کد موضوعی:

۶۹۷۲

شماره مسلسل:

فهرست مطالب

۲	پیشگفتار
۳	چکیده
۳	گفتار اول: رویکردهای حقوقی و نظری نسبت به نقش قوه مقننه در سیاست خارجی
۳	الف) رویکرد حقوقی در مطالعه نقش قوه مقننه در سیاست خارجی
۵	ب) رویکرد نظری در مطالعه نقش قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی
۶	۱. رویکرد فلسفی
۱۰	۲. رویکرد علمی
۱۲	گفتار دوم: سیاست خارجی مصداقی و نقش قوه مقننه در چند جامعه نمونه
۲۳	نتیجه‌گیری
۲۴	فهرست منابع

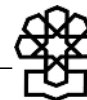


## پیشگفتار

فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی در هر کشور از ملاحظات و معادلات مختلف و متنوعی تأثیر می‌پذیرد. این ملاحظات تعیین‌کننده رفتار خارجی هر کشور در عرصه نظام بین‌الملل است. در حالی که اجرای سیاست خارجی در نظام دولت‌ها معمولاً برعهده ارگانی به نام وزارت امور خارجه است اما سهم و نقش نیروهای ذی‌مدخل در پروسه تصمیم‌سازی و تدوین سیاست خارجی به اقتضای نوع نظام سیاسی هر کشور با یکدیگر تفاوت دارد. در نظام‌های متکثرشمار نیروهای تأثیرگذار بر این فرایند بیشتر است. این در حالی است که در نظام‌های غیرمتکثر تصمیم‌گیری درخصوص نحوه جهت‌گیری و عملکرد کشور در حوزه سیاست خارجی معمولاً در اختیار تعداد کمی از نیروهای سیاسی است. در عین حال پیچیدگی‌های حوزه سیاست بین‌المللی و افزایش سطح وابستگی و تعامل دو حوزه سیاست داخلی و خارجی این مفروض تئوریک را که تصمیمات سیاست خارجی برای کارآمدی به تبعیت و تأثیرپذیری از صلاحیت و کارکرد منابع مختلف نیازمند هستند را تقویت کرده است. نتیجه عینی و عملی این تحول مخدوش شدن اصل دیپلماسی پنهان و دمکراتیک شدن فرایند تدوین سیاست خارجی است. در پدید آمدن این وضعیت نقش مجالس ملی کشورها به عنوان نیروهای منتخب مردمی یک نقش مؤثر و غیرقابل انکار بوده است، به گونه‌ای که در بسیاری از کشورهای جهان پارلمان‌ها به یک نیروی تعیین‌کننده در ملاحظات سیاست خارجی تبدیل شده‌اند. با این حال هنوز در حوزه نظر و عمل مجادلاتی در زمینه حدود و ثغور نقش‌آفرینی مجالس ملی در عرصه سیاست خارجی وجود دارد.

نظر به اهمیت این موضوع دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درصدد برآمد تا پیرامون نقش قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی مطالعاتی را به انجام رساند. به ویژه آن که این موضوع از جهات مختلف می‌تواند برای کشور لازم و سودمند باشد چرا که در نظام سیاسی ایران نیز مجلس شورای اسلامی به موجب موادی از قانون اساسی در زمینه تأثیرگذاری بر مسائل سیاست و روابط خارجی کشور صاحب صلاحیت و اختیار است.

مطالعه درخصوص این موضوع علاوه بر تبیین نقش مجلس شورای اسلامی در عرصه سیاست خارجی و معرفی مکانیزم‌های تأثیرگذاری آن براین فرایند، امکان تطبیق جایگاه قوه مقننه ایران در سیاست خارجی را با قوای مقننه برخی کشورهای دیگر فراهم می‌کند. بدین منظور و در راستای افزایش سطح کیفی مطالعات مربوط به این موضوع، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس با فراخوان از اساتید و پژوهشگران مختلف مطالعه و بررسی موضوع فوق را در دستور کار قرار داد. پس از ارزیابی و بررسی مجموعه مقالات، اکنون برخی از آن‌ها در قالب چندین گزارش مختلف مجالس طبع می‌یابد. ضمن آن که تلاش براین است که به زودی و در اولین فرصت ویژه‌نامه‌ای تحت عنوان «قوه مقننه و سیاست خارجی» در یک مجموعه مجزا، انتشار یابد. در پایان از همه اساتید و پژوهشگران گرانقدری که در تدوین این مجموعه سهم بودند قدردانی می‌شود.



## چکیده

رهیافت‌های مطالعاتی گوناگونی نسبت به رویکرد کشورها در زمینه سیاست خارجی وجود دارد. به طور نمونه می‌توان از سه رویکرد حقوقی، نظری، تاریخی نام برد. البته، در رویکرد نظری دو موضوع ماهیت شناخت و ماهیت روش موجب بروز خرده - رویکردهای خاصی می‌شود. در رویکرد حقوقی جایگاه تصمیم‌گیری سیاسی به وضوح یا به تلویح در قانون اساسی تعریف شده است. در روش حقوقی معمولاً از دو مدل ریاستی و یا پارلمانی سخن به میان می‌آید. قانون اساسی هر کشور به طریقی جایگاه و نقش مقننه را در سیاست خارجی تعیین کرده است. در رویکرد نظری مباحث فلسفی و علمی گوناگونی در خصوص چیستی، چگونگی و چرایی نقش مقننه در سیاست خارجی مطرح می‌شود. از لحاظ روشی سه سطح کلان، خرد و تلفیقی در رویکرد کشورها نسبت به سیاست خارجی کشورها احصاء شده است. از لحاظ تاریخی دو قوه مقننه و مجریه کشورهای گوناگون گاه در همکاری و گاه با رقابت یکدیگر جهت‌گیری سیاست خارجی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در این مقاله، ابتدا دو رویکرد اولیه که بیشتر بعد مفهومی - نظری دارد مورد توضیح قرار می‌گیرد. سپس در گفتار دوم به رویکرد تاریخی نمونه از چند کشور مدل اشاره خواهیم داشت.

### گفتار اول: رویکردهای حقوقی و نظری نسبت به نقش قوه مقننه در سیاست خارجی

چنانکه در مقدمه آمد دو رویکرد حقوقی و نظری در این گفتار جای می‌گیرد. چون رویکرد نظری دارای دو زیر مجموعه فلسفی و علمی است، پس قسمت نظری را طی سه بند زیر به ترتیب مورد بحث قرار می‌دهیم.

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

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

در مدل اختلاط قوا، "قانونگذار، مجری و قاضی از هم باز شناخته نمی‌شوند. در چنین نظام سیاسی، نظام ملی به سطح نظام حکومتی تقلیل پیدا می‌کند. مردم رعایای حکامی هستند که به شکلی نوین یا سنتی مالک‌الرقاب آنان هستند. در چنین وضعیتی، سیاست خارجی اجرای اهداف شخص و



یا نظام حاکم است. استالین و هیتلر در اواسط قرن گذشته، صدام حسین در عراق در دو دهه و نیم از حکومت شخصی خود بر این کشور، نمونه‌های نوینی از این نوع رژیم سیاسی بودند، و از عربستان تا چین شاهد نمونه‌هایی از دو نظام سیاسی سنتی و شبه سنتی به شکل پاتریارکال و یا نو پاتریمونیاال هستیم که تحت الیگارشلی قبیلگی و یا حزبی اداره می‌شوند. در همه این نظام‌ها، سیاست خارجی عرصه بیرونی اجرای منویات شخص یا نهاد حاکم است.

مدل اختلاط قوا به سود مقننه را می‌توان جلوه نوین‌تری از حکومت دانست که با انقلاب فرانسه مرسوم شد. این نوع از رژیم سیاسی عمدتاً نظریه حاکمیت مردم را نیروئی می‌پنداشت که در وجود مقننه تجسم کامل یافته و از آنجا به سایر قوا یا دستگاه‌های دیگر جاری است... لکن در عمل به ندرت این وضع اتفاق می‌افتد. بزرگ‌ترین مثالی که در این زمینه‌ها عنوان می‌شود رژیم کنوانسیون بعد از انقلاب کبیر فرانسه است که بویژه در سال ۱۷۹۳، طبق قانون اساسی سرنوشت این مملکت انقلاب‌زده را در دست‌داشت (همان).

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

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

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

با این توضیح، قوانین مقننه فضای قانونی لازم را برای سیاستگذاری ایجاد می‌کند. در اتحادیه اروپا، "سیاستگذاری به حوزه تدوین استراتژی مربوط می‌شود... و مشتمل بر مواردی چون سیاست





خارجی...نیز می‌گردد". در این خصوص، مسئله اساسی این نیست که در چنین مواردی موضوع قانونگذاری مسئله اساسی باشد، بلکه مسئله مهم این است که چگونه برای نیل به هدف، منابع بسیج شوند (Ibid)

در مدل همکاری قوا، که رژیم پارلمانی تجلی آن است، "تفکیک انعطاف‌پذیر قوا حاصل می‌شود". عامل اصلی در رژیم پارلمانی، مسئولیت وزراء در برابر پارلمان است... از سوی دیگر برای آن که اثرگذاری قوه مقننه بر مجریه یک جانبه نباشد، به قوه مجریه حق داده شده است که براساس مقررات و موازین قانونی، پارلمان را منحل کند (قاضی، صص. ۸۱-۳۸۰).

در رژیم پارلمانی، شرایطی چون وجود احزاب منضبط زمینه را برای غلبه کابینه، و در نتیجه تحول رژیم پارلمانی به رژیم کابینه فراهم می‌آورد. مثلاً در انگلیس، به عنوان یکی از موارد اخیرالذکر، قدرت واقعی از طریق حزب اکثریت در دست‌نخست‌وزیر و کابینه وزرا است... پارلمان صورت تربیونی رادارد که نمایندگان اقلیت می‌توانند به واسطه آن صدای خود را به گوش مردم انگلیس برسانند و آنان را برای انتخابات بعدی به سود خود آماده کنند (پیشین، ص. ۳۸۳).

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

از منظر سیاست خارجی، نقش قوه مقننه به دو شکل مطرح می‌شود: در شکل اول، نظارت قوه مقننه بر مجریه در شرایط عادی است، که به صورت تصویب قوانین لازم اعمال می‌شود. شکل دوم بیشتر تعارضی است و در زمان بحران و اختلاف نسبت به مسائل سیاست خارجی بروز می‌کند. از قبل از آغاز جنگ ۲۰۰۳ علیه عراق شاهد آنیم که مجلس عوام انگلیس صحنه داغ بحث‌هایی اساسی در این خصوص است. البته مجلس هم حق سؤال دارد و هم حق استیضاح. اما، بافت تحول یافته از رژیم پارلمانی مبتنی بر نظام دو حزبی منضبط، گرایش بسیار به رژیم کابینه‌ای یافته، که کمتر احتمال دارد وزیرایش منفرداً و یا کابینه‌اش قهرماً دچار استیضاح یا رأی عدم اعتماد شود. به این لحاظ، در شرایط عادی، نقش مقننه در سیاست خارجی چندان چشمگیر نیست، و در شرایط بحرانی، عمدتاً حالت وتوئی و یا نقادانه دارد.

### ب) رویکرد نظری در مطالعه نقش قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی

در رویکرد نظری، مباحث مربوط به نقش قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی به دو دسته فلسفی و علمی تقسیم می‌شود. از منظر فلسفی، و در خصوص نقش قوه مقننه در مسائل سیاست خارجی، نگرش انسان شناختی جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کند. شکل و ماهیت نگرش انسان شناختی فلاسفه بر نگرش و علت وجودی دولت تأثیر می‌گذارد. به طریقی غیر مستقیم این نگرش بر نقش قوه مقننه در سیاست خارجی تأثیر دارد. علت وجودی دولت ممکن است معطوف به هدایت آسمانی انسانهای فضیلت‌خواه، یا رهائی انسان از شر طینت ناپاک خود، و یا رسیدن به قدرت و امنیت در فضای



محیطی موجود و یا موعود باشد. علت وجودی دولت به طور غیر مستقیم بر نقش قوه مقننه بر سیاست خارجی تأثیر دارد. اینکه انسان طبیعتی خبیث یا نیکو دارد، موجب می‌شود تا نهاد دولت به ترتیب به‌عنوان زمامدار(مهمیزن به اراده انسانی) و یا خدمتگذار اراده او مطرح شود. به اقتضای این تفاوت مبنائی، نگرش نسبت به سیاست خارجی هم فرق می‌کند.

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

### ۱. رویکرد فلسفی

از لحاظ فلسفی، نگرش به دولت ممکن است مبنائی فضیلت‌خواه قدسی و یا استعلائی داشته باشد و یا زمینی و عرفی. در صورت قدسی، فلسفه وجودی مقننه و مجریه جلوه ابزاری دارد تا ماهوی؛ هر دو دستگاه مجری اراده‌ای مستقل از انسان هستند. در دید مذهبی، این اراده استعلائی توسط مقننه و خبرگان کشف و توسط مجریه در دو عرصه داخلی و خارجی اجراء می‌شود. در دید فضیلت‌خواه غیر مذهبی، نگرش استعلائی مثلی حاکم است. در این نگرش نخبگان به شناختی گوهرشناسانه و مثلی از حقایق امر می‌رسند. آنان به حکم یک نگرش غایت‌شناسانه گوهری به طور خود-خوانده‌ای رسالت هدایت بشر را به عهده دارند. آنان راههای اعتلای بشریت را کشف، و جهت تضمین اجراء در اختیار نیروی مجریه قرار می‌دهند، تا زیر فرمان قاهرانه و حکیمانه فیلسوف‌شاه در هر حوزه سیاسی از جمله سیاست خارجی به تمشیت امر بپردازند. در هر دو مورد فوق، نقش‌ها ابزاری هستند.

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

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



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

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

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

نو-محافظه‌کاران آمریکائی به رهبری بوش دوم، و بلر از حزب کارگر انگلیس در صدد پیاده کردن این ذهنیت فلسفی مصلحت‌جو و عقل‌گرای هابزی است که از زبان کیسینجر بیان، و در رفتار خارجی بوش و بلر از دو حزب با ایدئولوژی متفاوت در دو نظام متفاوت ریاستی در آمریکا و پارلمانی در انگلیس متجلی می‌شود. البته پوشش نومحافظه‌کارانه سنت در فلسفه برک در قالب اشاعه دموکراسی در جهان مستمسکی برای استفاده از این روش محافظه‌کارانه نظامی آمریکا، و تحت شعاع قرار دادن قوه مقننه شده است. به یمن سوءاستفاده از وضعیت فوق‌العاده پس از فاجعه ۱۱ سپتامبر، بوش دوم توانست به نام امنیت ملی جو یکپارچه‌ای را به نفع رهبریت انحصاری سیاست خارجی از آن خود کند. اما چنین تحولی در نظام پارلمانی انگلیس، و توسط بلر که عضو حزب ضد سنت کارگر و با ایدئولوژی نسبتاً لیبرال است، این سیاست دور زدن مقننه عجیب به نظر می‌رسد. البته در نظام سیاسی شفافتر آمریکا، و منضبطتر انگلیس برخورد با این دو حادثه سیر متفاوتی راطی می‌کند. این امر تا حدودی نشان می‌دهد، مقننه در این دو نظام سیاسی تا چه حد بر سیاست خارجی نقش دارد. به گزارش روزنامه خراسان، سناتورها و نمایندگان متعددی از دو



حزب جمهوریخواه و دموکرات به یکه تازیهای بوش در عرصه سیاست خارجی اعتراض نموده‌اند (خراسان، ۵ شهریور ۱۳۸۲، ص. ۳). اما در انگلیس، وضع وخیمتر است. تا زمان نگارش این گزارش (مهر ۱۳۸۲) مجلس عوام انگلیس چندین بار مسئولین اجرائی از جمله نخست‌وزیر را برای ادای توضیحات به مجلس احضار کرده‌اند.

در مقابل اولویت بخشی به این ذهنیت عقل‌گرا در تابع کردن اراده مردم، و نهادهای ایجابی (قوه مقننه) و سلبی (مدنی و غیر دولتی)، نگرشی قرار می‌گیرد که عقل حکومتی را تابع اراده و رضایت مردمی می‌داند. مأخذ این نگرش دیدگاه متفاوت لاک از ذات انسان و همان قرارداد اجتماعی مورد نظر هابز است. وی انسان را نیکو ذات می‌داند، و دولت رانهادی عقلانی می‌داند که باید به رضایت مردمی و اراده انسانی ارزش گذارد. از عواقب این نگرش فلسفی استنباطی به نفع مقننه ایجاد می‌شود: مجلس که از منتخبان مردم برای چارچوب بخشی به فعالیت قوای مختلف دولت است مرکزی است که مشخص می‌کند کل افراد جامعه به کدام سو میل می‌کنند. مقننه ماهیتی جغرافیائی دارد، این در حالی است که وزارت خارجه این کثرت جغرافیائی را پوشش نمی‌دهد، و ماهیتاً تک صدائی و می‌تواند بخشی عمل کند، مگر آنکه در حوزه صرف امنیتی - نظامی و کلیات مشترک ملی باقی بماند. بر خلاف توزیع جغرافیای انسانی که مبنای انتخابات مجلس است، وزارت خارجه تجلی عقلانیت تک صدای ملی برای اعمال اراده تک‌پارچه کل ملت است. لاک بر راه برون رفت اکثریت پای می‌فشرد که در واقع مجلس و نه وزارت خارجه تجلی آنست. البته طبیعی است که در دموکراسی‌ها، وزیر هم نماینده اکثریت رأی مردمی است، و هم خود تبلور آنست. این در حالی است که در مجلس با اصل مسئولیت مشترک و مساوی همه نمایندگان، زمینه برای تجلی هم تبلور و هم نمایندگی کل متکثر ملت است، و نه اکثریت آن. البته، قانونی که به تصویب می‌رسد برنامه اکثریت است، با رعایت حقوق اقلیت (چنانکه قانون اساسی تعیین می‌کند) یا آنکه اقلیت با تهییج افکار عمومی از لحاظ سیاسی زمینه را برای تعدیل برنامه اکثریت فراهم می‌کند. بیان لاک در این مورد چنین است شرط انجام هر عمل در جامعه منوط به رضایت افراد آن است و چون جامعه به مثابه یک بدنه است می‌تواند تنها به یک سو حرکت کند و برای حرکت بدان سمت باید حداکثر نیروی آن‌پیکره به کار گرفته شود و این نیرو همان رضایت اکثریت است (به نقل از بلوم، ص. ۶۲۵).

البته چنین دیدی بسیار خوش‌بینانه و صرفاً نظری است. بر خلاف دیدگاه هابزی که مشخص نمی‌کند که چگونه از میان انسانهای گرج صفت، لویاتان به عقلانیتی دست می‌یابد که مصلحت و خیر همگان را رعایت می‌کند، دیدگاه یکپارچه بین لاک این مشکل را با رفع زنگارهای تفرق از وجود انسانی حل می‌کند. این در حالی است که دقیقاً مطابق با ذهنیت قرآنی که انسان را "الهام یافته" هم از "فجور" و هم از "تقوا" می‌داند، مشخص می‌شود هر یک از این دو دید صرفاً "خوش‌بینانه و صرفاً بدبینانه از انسان ناکامل است. در غرب، آنانی که ضمن حفظ نگرش گوهر شناسانه به وجود، از لحاظ منطقی نگرش‌های تلفیقی به شکل دیالکتیکی یا کثرت‌گرا را پذیرفته‌اند، دو گرایش واقع‌گرا و آرمان‌گرای فلسفی را باهم تلفیق نموده‌اند. قبلاً ادوارد کار تلاش نموده بود با تسامح عملگرایانه چنین کاری را انجام دهد. به این لحاظ دیدگاه او از منظر نظری جدی گرفته نشد. اما امروزه،



اندیشمندان و نظریه‌پردازان جدید آمریکائی برای سیاست خارجی آمریکا دکترین "ویلسونیسیم ریگانی" و یا "ریگانیسیم ویلسونی" را با این نگرش کثرت‌گرا پذیرفته، و به عواقب فلسفی و منطقی آن نیز وفادارند (به نقل از سیف‌زاده، ص. ۷۰).

تدبیر دو بعدی اخیر بیشتر از لحاظ معرفت‌شناختی مقبول است. در این دید معرفت‌شناختی، انسان محصور در برداشت معرفتی-اعتقادی خویش است، که نام ایدئولوژی به خویش می‌گیرد. از لحاظ هستی‌شناختی، انسان موجودی است پیچیده که برداشت معرفتی-اعتقادی او تا حد زیادی تابع این پیچیدگی است. گذشته از وجود سخت‌افزاری بیولوژیک-مکانیک او، وجود نرم‌افزاری او حداقل از چهار ارگان تشکیل می‌شود: حس مخبر از طریق اعصاب، احساس ممیز دوگانه‌گریزی (حب- بغض، ترس-بی‌باکی...)، عقل ممیز منطقی، راهجوی علمی، و جهت‌بخش فلسفی، و روح معنابخش، اراده‌ساز، زیبایی‌بخش، آزادی‌گرا،... به نظر میرسد که برخلاف نگرش طبیعت-مبنای هابزی، لاک تا حد فطرت روحانی انسان پیش‌آمده، اما نتوانسته به این جامعیت اشاره کند. به این لحاظ است که او چنین راه حل خوش‌بینانه رامکن می‌داند. در دید معرفتی-اعتقادی به اقتضای وجود توحیدی (کثرت‌گرایی ادغام یافته اخلاقی Integrated Moral being) انسان، لازم است ترجیحات مطلوب خویش را برای انتخاب معین کنیم، تا بتوان از لحاظ فلسفی مترادف نهادی برای آن در دولت بیابیم. در این دیدگاه ویژه، حس عصبی و احساس‌گریزی با دو مبنای بیرونی و درونی خویش به صورت مکمل به عنوان محرکه اقدام نقش ایفاء می‌کند، نه عامل تصمیم و حقانیت بخشی. تصمیم از عقل و حقانیت از روح او ناشی می‌شود. به منظور تنظیم جهت‌گیری انسان، فعال شدن قوای روحانی-عقلانی بوسیله ممارست شخصی، و در عرصه اجتماع قوه قهریه برای کنترل اجتماعی و آموزش و پرورش برای تعلیم او در نظر گرفته می‌شود. به یمن روح انسانی است که انسان کشش نرم‌افزاری معنوی لازم را از دنیروی دیگر پیدا می‌کند. در ملت-دولت مجلس و رئیس‌دولت به ترتیب نماد اراده سیال و شکوه توأم با اراده پایدار ملت هستند. هر دو نماد فوق جلوه روح ملت است که قاعدتاً در این دستگاه بر عقل اشراف دارند. به این لحاظ، نماینده مجلس دارای مصونیت قضائی است، و توهین به رئیس‌دولت جرم سیاسی و عمومی است و نه جرم خصوصی. قوای مجریه و قضائیه به ترتیب عقل اجرائی و عقل داوری است. پس سناریوهای احتمالی باید مخلصانه توسط وزارتخانه‌های مختلف از جمله وزارت خارجه تحت ریاست ادواری بخشی از اراده ملت تهیه و در اختیار نماد اراده کل ملت-یعنی مقننه- برای تصویب گذاشته شود. نماد کل ملت هرگاه مایل باشد از طریق سوال و یا حتی استیضاح وزارت خارجه (یعنی اراده بخشی از ملت) را به اجرای اراده کل ملت وادار می‌کند.

پس از لحاظ فلسفی، وزارت خارجه یا تجلی اراده مشترک است که کلی‌گرا می‌شود، یا تجلی اراده ادواری بخشی. هریک از این دو اراده به کمک عقل بوروکراتیک تصمیمات را اولاً می‌گیرند. اولیت از آنان است. اما از آنجا که مقننه تجلی اراده کل ملت است از لحاظ فلسفی اولویت دارد. اگر بین آن اراده مشترک، یا اراده بخشی-ادواری با اراده کل ملت اختلاف افتد، چون اولویت با اراده



کل ملت است، پس نظر کل ملت از طریق سؤال، استیضاح، رأی عدم اعتماد، یا قانونگذاری در یکی از دو نظام ریاستی یا پارلمانی، فعالیت وزارت خارجه را محدود یا کنترل می‌کند.

## ۲. رویکرد علمی

مباحث علمی مربوط به سیاست خارجی از لحاظ روشی در سه سطح کلان، خرد و تلفیقی مطرح شده است. این تقسیم‌بندی آنچنان مورد استقبال قرار گرفته است که نمی‌توان مباحث علمی را بدون توجه به این بحث روشی مطرح کرد. در واقع، بحث روشی در خدمت بحث علمی و بحث علمی موضوع این پژوهش از طریق مباحث روشی و سطح تحلیل سامان یافته است. از سوئی بحث بین اجزاء ملت و کل نهاد ملی، و از سوی دیگر بحث نهاد وزارت خارجه و کل نهاد حکومت نیز در مباحث ساختاری- کارکردی از دولت مطرح می‌شود. بالأخره اینکه از لحاظ روشی، بحث اختصاصی سیاست خارجی یک واحد سیاسی در ساختار نظام بین‌الملل به حساب می‌آید.

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

نگرش ذهنی‌گرایان را می‌توان از دو بعد سخت‌افزاری و نرم‌افزاری دید. از بعد سخت‌افزاری، به قول جامعه‌شناسان ملهم از نگرش طبقاتی مارکس، مباحث طبقاتی تعیین‌کننده منافع بازیگران است. مارکسیست‌های ابزارگرا تا آنجا پیش رفته‌اند که اصولاً نهاد دولت را بازیچه طبقات حاکم می‌بینند. به نظر مارکس و انگلس، "قوه اجرائی دولت مدرن تنها کمیته‌ای برای اداره امور عمومی کل بورژوازی است" (Marx and Engels, P.82) اگر چه کثرت‌گرایان به تأثیر طبقات بر سیاست اذعان دارند، اما به نظر آنان این تأثیر استثماری و صرفاً به نفع طبقه بورژوا نیست. در دیدگاه رابرت دال، قدرت سیاسی برآیند رقابت و سازش میان نیروهای مختلف اجتماعی است (Dahl, 1956, Introduction). بدون افتادن در مباحث ارزشی و یا ایدئولوژیک، به استناد مباحث متعارض رادیکال و لیبرال فوق، می‌توان ادعا کرد که هر دو گروه معتقد هستند که بافت اجتماعی جوامع چون متنوع است، پس هرکدام دارای منافع و نوع قدرت خاصی هستند. حال اگر نهاد ملت-دولت نقطه اتکای بحث این مقاله باشد، پس می‌توان ادعا کرد که در دموکراسیها، قوه مقننه حتماً تبلور تنوع



اجتماعی است، و وزارت خارجه حتماً نیازمند عقلانیت بوروکراتیک و نهادین یا آن بخش از اراده ملت است که وجه مشترک همه‌گروه‌هاست. بنابراین، نهاد مقننه می‌تواند بیشتر منبع اراده ملی به طور کل باشد، و وزارت خارجه تبلور اراده جناح حاکم و یا عقل بوروکراتیک است.

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

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

نکته مهم این است که از هیچکدام از رویکردهای نظری علمی در روابط بین‌الملل نمی‌توان به نسبت روابط بین قوه مقننه و وزارت خارجه رسید. متأسفانه در حوزه ادبیات مقایسه‌ای و حقوق اساسی نیز این مباحث به صورت تفصیلی مورد بحث قرار نمی‌گیرد. در نتیجه، ناگزیر بیش از هر جای دیگر می‌توان به مباحث فلسفی و عملکردی روی آورد. مباحث فلسفی در این خصوص در



گفتار اول مورد بحث قرار گرفت. در گفتار دوم این مقاله به مروری بر ادبیات مصداقی - تاریخی مربوط به نسبت تأثیر مجریه و یا مقننه در چندکشور مطرح جهان اهتمام خواهیم کرد.

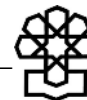
### گفتار دوم: سیاست خارجی مصداقی و نقش قوه مقننه در چند جامعه نمونه

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

به استناد اصول مدون قانون اساسی آمریکا و روال قانونی در انگلیس، قوه مجریه دارای نقش محوری در سیاست خارجی است. گذشته از آن، در هر دو رژیم متباین ریاستی و پارلمانی مذکور، به لحاظ موقعیت استراتژیکی که مجریه در دو زمینه مالی و اطلاعاتی داراست، در عمل می‌تواند نقش مقننه را در زمینه‌های مختلف از جمله سیاست خارجی محدود سازد. در هر دو نظام ریاست جمهوری و پارلمانی فوق، مقننه نفوذ کمتری از مجریه دارد. مثلاً در نظامهای پارلمانی نقش عملی مقننه در (زمینه سیاست خارجی) تضمین پاسخگوئی مجریه معطوف شده تا تدوین مشی سیاسی. در عمل مقننه به صورت نهادی در آمده است که در آن مشکلات اجتماعی شناسائی و نسبت به تدوین خط مشی‌های مربوط به آن تذکر داده می‌شود. بودجه‌ها ترمیم می‌شود، و یاقوانین تعدیل می‌شوند. اما چون در نظام پارلمانی، اکثریت در پارلمان تشکیل دولت (مجریه) می‌دهد، بنابراین قوانین پیشنهادی آن هم در مجلس به تصویب می‌رسد.

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





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

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

جهت‌گیری جنگ متضمن جهت‌گیری توان مشترک است. و قدرت هدایت و اجرای قدرت مشترک سامان بخش ضروری در تعریف قدرت مجریه است. (Federalist Papers, n.74.)

ظاهر اظهارات فوق گرچه از امتیازات مجریه نسبت به مقننه حکایت دارد، اما با نگاهی عمقی می‌توان به جلوه ابزاری مجریه در اعمال سیاست خارجی را رصد کرد. در مقابل این نقش ابزاری نقش مقننه قرار دارد که در آن، کثرت جامعه به طرز بارزتری جلوه یافته‌است. اگر رئیس جمهور آمریکا تجلی اراده اکثریت در یک زمان خاص و در یک مبارزه انتخاباتی خاص است، قوه مقننه هم تجلی اراده اکثریت مشابه یا متفاوت است و هم تجلی اراده اقلیت. برنامه اکثریت و حقوق اقلیت در مجلس تجلی می‌یابد. با این توضیح، دو مبنای متفاوت در اندیشه پدران بنیانگذار آمریکا وجود داشته است. اراده ملی و عقل حکومتی. مقننه تجلی اراده و خواست کل ملت است، این در حالیست که خط مشی‌سازی در زمینه سیاست خارجی تجلی نوعی عقلانیت بوروکراتیک یا چرخش ادواری اراده اکثریتی از ملت است که مدیریت سیاست خارجی کشور را در اختیار دارد.

در اصول ششم، هشتم و نهم قانون اساسی کنفدراسیون، هدایت سیاست خارجی اصالتاً از آن کنگره پیش‌بینی شده بود (Articles of Confederation) بعدها مشخص شد که کنگره قادر نخواهد بود به طور همزمان به تدوین قوانین، انجام مذاکرات، حل بحران‌های نیازمند فوریت



بپردازد. به این لحاظ، بعدها تصمیم گرفته شد که کنوانسیون قانون اساسی برای اصلاح کاستی‌های اصول کنفدراسیون تشکیل شود. در چنین فضائی بود که

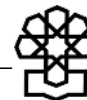
تدوین کنندگان به درک نیاز به یک دولت فدرال که بتواند ضمن پاسخگویی به اراده ملت، به سرعت به رویدادهای بین‌المللی نیز واکنش نشان دهد، و از شر حرکات هیجانی (Impulse) حکومت توده‌ای در امان باشند، واقف شدند. (Darrin E. Baily, P.2.)

به هنگام تصویب این پیش‌نویس در مقننه، تلاش شد تا برای جلوگیری از تمرکز قدرت تصمیم‌گیری درباره جنگ یا صلح در مجریه، قدرت قانونگذاری نسبت به روابط خارجی به کنگره داده شود. از آن پس، در حوزه روابط خارجی، نوعی نقش دوگانه مکمل و متعارض به دو قوه اعطاء کردند. به نظر آنان، چنین روندی موجب مصالحه بین دو هدف "مصلحت" و "پاسخگویی" دولت می‌شود (Ibid) طبق اصل دوم قانون اساسی آمریکا، این موازنه به شرح زیر اعمال می‌شود: رئیس جمهوری قدرت اجرائی در حوزه سیاست خارجی را در سه زمینه اعمال می‌کند. به عنوان رئیس مجریه، او متکفل اجرای قوانین مصوب از سوی مجلس است. همچنین به عنوان فرمانده کل قوا، او ملزم به مدیریت عالی‌ه عرصه نظامی است. در نهایت "اینکه به عنوان رئیس هیأت دیپلماتیک کشور، او مسئول امضاء پیش‌نویس معاهدات است، که باید مورد تأیید سنا قرار گیرد. در مقابل این نقش سه گانه رئیس جمهوری، کنگره آمریکا مسئولیت تدوین نظارت بر کلیات سیاست خارجی از طرق زیر را داراست: اعلان جنگ، تأمین بودجه ارتش، تنظیم قواعد تجارت بین‌المللی، و بالأخره تصویب قوانین لازم الاجراء برای اهداف سیاست خارجی (Ibid) البته وجود بعضی ابهامات، و فقدان تصریح در تقسیم حوزه مسئولیت‌ها موجب شده است که در بعضی موارد، مسائل سیاست خارجی دو قوه مجریه و مقننه را به کشمکش بکشاند. پیروزی یکی از دو قوه به عواملی چون قدرت کاریسمائی رئیس جمهور و میزان محبوبیت او بستگی دارد. در صورت ضعف محبوبیت، قوه مقننه می‌تواند موقعیت خود را در زمینه سیاست خارجی تثبیت کند.

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

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

پیش از همه، بر خلاف انتظارات مدیسون، واشنگتن به عنوان اولین رئیس جمهور آمریکا، رویه خاصی در حوزه سیاست خارجی آن کشور بوجود آورد که مؤید و مقوم موقعیت رئیس جمهوری



در حوزه سیاست خارجی بود: نمایندگی آمریکا در خارج، مذاکرات و امضای توافقات بین‌المللی، شناسایی کشورها، و انزوای آمریکا در سیاست خارجی از دستاوردهای دوران ریاست جمهوری واشنگتن است. حداقل تا جنگ جهانی اول، انزوای آمریکا بر استراتژی سیاست خارجی آن کشور همراه بود. این موارد رویه‌ای در سیاست خارجی ایجاد کرد که به برتری جایگاه ریاست جمهوری نسبت به مقننه در این حوزه خاص انجامید. در راستای دور کردن سیاست خشونت‌آمیز اروپا از قاره آمریکا، مونرو ریاست جمهوری وقت آمریکا به سال ۱۸۲۳ دکترین مونرو (Monroe Doctrine) را به تبعیت از سیاست انزوای واشنگتن از سطح کشور به سطح کل قاره آمریکا گسترش داد. با اعمال این سیاست‌ها، تقریباً "قیمومیت ریاست جمهوری بر مسائل سیاست خارجی امری مفروض بود. تا زمان لینکلن، تقریباً همه اقدامات توسعه‌طلبانه رؤسای جمهور آمریکا با هیچ یا کمترین مقاومت مقننه به تصویب می‌رسید. در مواردی کنگره خود از حامیان گسترش حوزه اقتدار رؤسای جمهور در حوزه سیاست خارجی بود.

در دوران ریاست جمهوری ویلسون، به نام آرمانگرایی فلسفی و اخلاق انسانی، سیاست خارجی آمریکا روندی معکوس به سود جهانگرایی برداشت. از این زمان به بعد، در مقابل سیاست خارجی مبتنی بر موازنه قدرت و واقعگرایی بدبین، سیاست خارجی اخلاقی ویلسون مطرح شد. بحث امنیت جمعی، و نقش پاسبانی آمریکا در تأمین حقوق سرنوشت انسان‌ها، توجیهی محکمه پسند برای ورود آمریکا به عرصه سیاست بین‌الملل ایجاد کرد. این گرایش اخلاقی نسبت به سیاست خارجی، بعدها به یمن دستاوردهای منطق کثرت‌گرایانه کوانتا، با واقعگرایی ریگان تلفیق شد، و سیاست خارجی "ریگان‌سیسم ویلسونی" و یا "ویلسون‌سیسم ریگانی" را با دو جهت‌گیری کثرت‌گرای "جهان گستری ملی" یا "ملی‌گرایی جهان گستر" برای آمریکا به ارمغان آورد (سیف‌زاده، همان). ترومن اولین رئیس‌جمهوری آمریکا بود که جهان گستری موضوع ذهنیت فلسفی ویلسون را به اجراء گذاشت. دکترین او بدون واکنش تحت عنوان استراتژی مهار، علیه شوروی به اجراء گذاشته شد. به اقتضای دکترین ترومن، آمریکا از قدرت جهانی خود از "ملل آزاد،... که در مقابل بندگی... ایستادگی می‌کنند" حمایت می‌کند (Truman Papers)

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

در زمان ضعیف‌ترین رئیس‌جمهوری آمریکا-جیمی کارتر-پر دامنه‌ترین جلوه جهانی سیاست خارجی آمریکا، بدون هرگونه مقاومت کنگره به تصویب رسید. در حالی که، دکترین مونرو، آمریکا را به حفاظت از قاره آمریکا، و دکترین ترومن، آمریکا را به حفاظت از اروپا متعهد می‌کرد، کارتر این حوزه حفاظت شده را به خلیج فارس گسترش داد. به اقتضای مفاد دکترین کارتر، هر گونه تلاش قدرت‌های خارجی برای کنترل خلیج فارس به مثابه حمله به منافع حیاتی آمریکا محسوب خواهد شد. در این چرخش سیاسی شگرف در سیاست خارجی آمریکا، به اقتضای بحران قدرت آمریکا در



دوران پس از انقلاب ایران، کارتر بدون هر گونه مشورت با کنگره به طور یک جانبه‌ای ارتش آمریکا را به درگیری و حفاظت جهانی علیه کمونیسم متعهد کرد. (Jones, PP.23,63,65,233,367.)

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

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

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

- فراهم آوری بایسته دفاع همگانی"

- "ساماندهی به بازرگانی با دیگر کشورها،"

- "تعریف و تنبیه راهزنی و تبهکاری در دریای آزاد،"

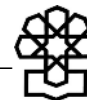
- "اعلام جنگ،"

- "پدیدآوری و پشتیبانی ارتش،"

- "فراهم آوری و نگهداری یک نیروی دریائی"، و

- "پدیدآوری قانون برای دولت و مقررات برای نیروی زمینی"

علاوه بر این، به عقیده لیندسی سنا در زمینه‌های گوناگون از جمله ارائه نظر مشورتی در خصوص پیمانهای بین‌المللی و گزینش سفراء دارای اختیار است. تعیین بودجه و تأیید دیگر مقامات فعال در عرصه سیاست خارجی از دیگر موارد اختیارات کنگره است (لیندسی، صص. ۳۴۱-۳۴۰). لیندسی به نوعی نظریه‌پردازی نسبت به افت و خیز نقش مجریه مقننه دست‌زده است. به نظر او، هنگامی که آمریکائیان بر این باور می‌شوند که تهدیدهای برون مرزی اندکی فرا روی ایشان است،



بیشتر به این امر گرایش می‌یابند که موافق آرمان‌های برون مرزی نباشند و در نتیجه کم‌ترخواهان رهبری توانمند رئیس‌جمهور می‌شوند (پیشین، ۳۴۸).

این گفته تا حدودی با نظر صاحب‌نظرانی که معتقد بودند نقش کنگره در زمان بحران‌ها افزایش می‌یابد در تعارض قرار می‌گیرد. اما مطالعه مقایسه‌ای برهه‌های سیاست خارجی آمریکا نشان می‌دهد که اختلاف نظر فوق بیشتر معنا شناختی (Semantic) و شکلی است تا ماهوی و تخصصی. منظور از معنا شناختی این است که تعاریف گوناگون از بحران موجب چنین برداشتی شده است. چنانچه آمریکا به عنوان یک ملت - دولت با خطر خارجی روبرو باشد، جبهه‌ای ملی از احزاب و نهادهای مختلف در حمایت سیاست خارجی، و به رهبری رئیس‌جمهور ایجاد می‌شود. به هنگام بحران گروگان‌ها در ایران، یا جنگ اول و دوم خلیج فارس در زمان بوش پدر و پسر، جامعه و نهادهای سیاسی آمریکا به‌طور یکپارچه‌ای از رئیس‌جمهور حمایت می‌کند. این بیان ادعای اخیر لیندسی را تأیید می‌کند. اما چنانکه خطا و یا درستی یک تصمیم و خط مشی سیاست خارجی مورد مناقشه قرار گیرد، و از این لحاظ رئیس‌جمهور و مجریه در مظان خطا باشد، در آن صورت، کنگره فعال خواهد شد. مسئله مک‌فارلین و داستان حمایت از کنترها در نیکاراگوئه نمونه‌ای از این وضعیت است که نظر صاحب‌نظران قبلی را تأیید می‌کند (Snow and Brown, PP.191-221) البته در این خصوص، مسئله دیگری نیز مطرح است. در فرهنگ آمریکائی، به تدریج این سیره نهادینه شده است که رؤسای جمهور بیشتر باید مردمی‌باشند و از مشاورین قوی برخوردار باشند. احساس یگانگی عامه با رئیس‌جمهور بسیار مهم است. اما همانند دستگاه دیوانی وزارت خارجه و مشاورین امنیتی رئیس‌جمهوری، نهاد پر قدرت کمیته روابط خارجی سنا باید از افراد خبره و توانمند سیاسی انتخاب شوند، تا بر مسائل سیاست خارجی نظارت فائقه داشته باشند.

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

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



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

کنگره در مقابل سیاست تداوم و توسعه جنگ از خود مقاومت نشان داد. در سال ۱۹۷۱، کنگره قانونی را به تصویب رساند که به اقتضای آن بودجه دولت، به هنگام تسری جنگ به کشورهای دیگر جنوب شرق آسیا، محدود می‌شد. دو سال بعد، کنگره قطعنامه قدرتهای جنگی را در مقابل وتوی نیکسون به تصویب رساند. در این مصوبه، قدرت مجلس نمایندگان و سنا در زمینه تصمیم‌گیری برای ورود به جنگ افزایش یافت (Ibid. P.2.)

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

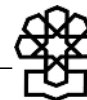
دیگر جلوه نهادی مؤثر بر نقش کنگره از نظام انتخاباتی آمریکا سرچشمه می‌گیرد. فقدان همزمانی انتخابات مقننه با مجریه، و انجام انتخابات دوساله برای یکسوم کرسی‌های سنا، موجب می‌شود تا معمولاً بافت قدرت در آمریکا در اکثر مواقع متکثر باشد. در صورتی که حزب مخالف با حزب رئیس جمهوری کنترل دو مجلس را به عهده داشته باشد، در آن صورت نقش مقننه در محدود کردن ابتکارات رئیس جمهوری در زمینه سیاست خارجی بسیار گسترده می‌شود (Ibid.)

اما به گفته توماس مان، چون در اکثر اوقات بین مقننه و مجریه نسبت به مسائل سیاست خارجی توافق وجود دارد، لذا مقننه موضوع را به تخصص بوروکرات‌های وزارت خارجه واگذار می‌کند، و در امور سیاست خارجی دخالت مستقیم ندارد. اما هر آینه اختلاف بوجود آید، بلافاصله مقننه مجریه را در زمینه سیاست خارجی تحت فشار قرار می‌دهد.

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

در خصوص نقش قوه مقننه در سیاست خارجی آفریقای جنوبی، آکساندر جانستون به جایگاه مقننه در جلوگیری از سیاست خودکامه رهبران مجریه اشارت دارد. به نظر او، صرفاً در نظامهای اقتدارگراتر است، که خط مشی‌سازان سیاست خارجی آزادی عمل بیشتری دارند، تا به طور پیوسته‌ای اهداف بلند مدت خویش را پی گیرند، یا به طور ناگهانی از تصمیم خود عدول کنند (P.1.)

با این حال، او مدعی است نه تنها در آفریقای جنوبی، بلکه در اکثر موارد " سیاست خارجی موضوع اختیارات مجریه است (و) مقننه به ندرت نقشی اساسی در خط مشی‌سازی در این زمینه



ایفاء می‌کند (Ibid P.4) در مورد آمریکا به طور خاص و کلیه کشورها به طور عام، او ادعا می‌کند که به هنگام ضرورت "پنهانکاری به نام حفظ منافع ملی" مستمسکی می‌شود برای بی‌خبر نگه داشتن قوه مقننه و کلیت جامعه. در مورد آمریکا، او به دو دوره جمهوری خواهان در زمان نیکسون (۱۹۶۸-۱۹۷۳) و ریگان (۱۹۸۹-۱۹۷۹) اشاره می‌کند (Ibid) رسوائی بوش دوم بر سر فریبکاری در خصوص عراق مورد جدیدی است که در فضای هیجان زده بوجود آمد، و پس از حمله به عراق ماهیت آن آشکار شد.

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

در آمریکا، به سال ۱۹۷۳ این نظارت علیه برنامه‌های نیکسون در ویتنام اعمال شد، در ۱۹۸۵ چنین نظارتی علیه دولت ریگان در حادثه ایران - کنترتا در مسافرت مک‌فارلین به ایران اعمال گردید، و اخیراً علیه کابینه بهابانی سنگوپتا (Bhabani Sengupta) در هند اعمال شد: بر خلاف گذشته، پارلمان هند به نظر می‌رسد اخیراً به روند تصمیم سازی سیاست خارجی اعمال نفوذ می‌کند. آخرین تبلور این گرایش را در استعفای بهابانی سنگوپتا از دفتر نخست‌وزیری شاهد هستیم... پس از آنکه پارلمان به شدت علیه نظرات غیر متعارف در حوزه سیاست خارجی سنگوپتا، او مجبور به ترک مقام خود شد. زمانی بود که ورودی‌های پارلمان در زمینه سیاست خارجی تقریباً هیچ بود. به طور نمونه نقش پارلمان در معاهدات مهم هند - بوتان در ۱۹۴۹، توافقنامه نهر - لیاکا (Nehru - Liaquat) در ۱۹۵۰،... هرگز از قبل در مجلس مورد بحث و مناظره قرار نگرفت. (Prakash Nanda, P.1.)

در جمع‌بندی تاریخی و نظری خود از بحث خود، ناندا نگرشی اصلاح طلبانه نسبت به وضع تاریخی نقش مقننه هند در زمینه سیاست خارجی دارد. او به نقد تاریخیچه انفعالی نقش مقننه در



سیاست خارجی هند می‌نشیند. او نهادینه شدن این نقش انفعالی برای مقننه هند را ناشی از تمهیدات خانم ایندیرا گاندی می‌داند. وی ادعا می‌کند که در گذشته وضعیت انفعالی نقش مقننه به حدی بود که به لحاظ فقدان هرگونه مقررات الزام‌بخش برای تصویب معاهدات امضاء شده، مقننه تقریباً در متن معاهدات کاملاً دست بسته بود... قابل ذکر است که از نخست وزیر ایندیراگاندی در منابع مضبوط است که گفته بود به لحاظ ماهیت تخصصی مباحث سیاست خارجی، مطرح شدن آن در عرصه عمومی به هیچ وجه مفید فایده نیست (Ibid P.2.)

در نقد این وضعیت او به مدل باز سیاست خارجی می‌اندیشد که در آن مقننه نقش فعالتری در شکل دهی به این حوزه موضوعی دارد. بر عکس، در کشورهای دموکراتیکی چون ایالات متحده، هیچ قراردادی که رئیس جمهوری با هم قطاران خود امضاء می‌کند از تصویب مقننه مستغنی نمی‌شود و اجرائی نمی‌گردد، مگر آن که به تأیید سنا برسد. حتی در منطقه نیز در کشورهایی چون نپال و بنگلادش نیز همین تمهیدات در قانون اساسی کشورهای مزبور پیش‌بینی شده است (Ibid.) طبق مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی، به نظر می‌رسد که تمهیدات اخیرالذکر مورد تصویب قانونگذاران اساسی کشور قرار گرفته است. بنا به تفسیری که یکی از متخصصان حوزه حقوق عمومی از قانون اساسی جمهوری اسلامی داده است، مجلس شورای اسلامی را در چهار حوزه سیاست خارجی، به شرح زیر نقش‌ساز می‌داند:

- نظارت مجلس بر معاهدات بین‌المللی

- وضع قوانین سیاست خارجی

- نقش کمیسیون سیاست خارجی

- نقش نمایندگان.

در توضیح هریک از بندهای چهارگانه فوق، دکتر هاشمی اشاراتی دارد. از جمله در تفسیر اصل ۱۵۳ قانون اساسی مبنی بر اینکه "هر گونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است" دکتر هاشمی به اصل ۷۸ از قانون اساسی اشارت دارد که این موضع قاطع را به دست چهار-پنجم نمایندگان تعدیل می‌کند: هر گونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور به شرط آن که یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهار-پنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد (هاشمی، صص. ۴۶۰-۴۵۹).

در توضیح اصول فوق از قانون اساسی نظام حکومتی جمهوری اسلامی، هاشمی اشاره دارد که در قوانین اساسی اکثر دموکراسیهای دنیا، به منظور مراقبت بیشتر از منافع ملی و استقلال کشور در مقابل بیگانگان، اعمال سیاست خارجی توسط مجریه تحت نظارت‌های گوناگون قوه مقننه قرار می‌گیرد، زیرا کثرت اقتدارات زمامداری (بهتر است گفته شود مدیریت سیاسی. زمامدار یعنی افسار دار که مناسب‌شأن انسانی نیست) در دست قوه مجریه همواره این نگرانی را به بار می‌آورد که دولتمردان، در ایفای وظایف خود، مرتکب اشتباه فاحش شوند و راه انحراف طی نمایند که در هر صورت منافع ملی در معرض خطر قرار خواهد گرفت (پیشین، صص. ۹-۴۵۸).





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

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

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

انتصاب کارگزاران دیوانی که تجلی عقل تخصصی هستند، و انتخاب مقامات سیاسی که تجلی اراده مردم هستند. نمایندگان مجلس وزراء، سفراء، استانداران، فرمانداران و بخشداران نمایندگان اراده مردم برای نظارت عالی بر دستگاه عقل دیوانی هستند. به این لحاظ است که اشخاص فوق در درون دستگاه دیوانی نیستند، و عمدتاً از بیرون و به رأی ملت- مستقیم یا غیر مستقیم- انتخاب می‌شوند. مجالس سنا و معادل آن در ایران - شورای نگهبان - به اقتضای دید محافظه‌کارانه‌ای ایجاد می‌شود، که سنتهای تاریخی و یا اعتقادی جامعه را در برابر اراده‌های شتابزده‌ای که ممکن است به خطا دچار شده باشد، حفاظت کند. این عقل و اراده معمولاً به شرح زیر با هم تلفیق می‌شوند: عقل کارشناسانه دیوانسالاری در خدمت مشاورت اراده مردم که توسط منتخبان مستقیم او- نمایندگان- و یا منتخبان بالواسطه او- وزراء، معاونان وزراء، سفراء...- نمایندگی می‌شود به خدمت می‌پردازند. وزیر و معاونان او چون از یک حزب باید انتخاب شوند، معمولاً تجلی اراده اکثریت است. برنامه اکثریت چون باید همراه با حقوق اقلیت باشد، قاعدتاً نقش برتر و نظارتی با مقننه‌ای است که در آن همه نمایندگان ملت حضور دارند، و نه فقط اکثریت. در دموکراسی‌های پیشرفته دنیا، معمولاً اقلیت کابینه در سایه را تشکیل می‌دهد، و به عنوان نقاد همه سیاست‌های



اکثریت را به نقد می‌کشد. این نقد موجب آگاهی افکار عمومی برای تصمیم‌گیری بعدی می‌شود. حق سؤال و استیضاح وزرای خارجه در نظام پارلمانی، و تشکیل کمیته تحقیق و تفحص واحضار مقامات سیاسی برای ادای توضیح در مورد خاص، و تأیید انتصاب بخشی از آنان، جملگی نشان از این دارد که مقننه تجلی اراده کل ملت است، و مجریه تجلی اراده اکثریت. در مواردی چون جنگ تحمیلی که اراده ملی به طور یکپارچه مورد تهدید واقع می‌شود، همصدائی همه به معنی آن است که اراده ملی تجلی اراده کل ملت است. به لحاظ فقدان اختلاف نظر در این موارد، معمولاً دست مجریه در پیشبرد اینگونه اهداف اجماعی بازتر است. اما در مسائل اختلافی، تخصص مجریه می‌تواند جنبه مشورتی داشته باشد، و اراده ملی از طریق مقننه به صورت نظارت، سؤال و حتی استیضاح اعمال می‌شود. به لحاظ این تفاوت اراده و تخصص است که وزارتخانه‌ها - از جمله وزارت خارجه - دارای سلسله مراتب تخصصی هستند، در حالی که مقننه دارای تقسیم کار تخصصی بدون سلسله مراتب هستند. در وزارتخانه، کارشناس قاعدتا باید لیسانس داشته باشد، و قوانین کار را بداند، رئیس اداره قاعدتا با درجه علمی کارشناسی ارشد، نظریه علمی در خصوص کار رامی‌داند، و مدیر کل، قاعدتا با دارا بودن درجه دکتری، فلسفه کار را می‌داند.

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

### نتیجه گیری

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

- قوه مجریه، قوه مقننه و دیگر بازیگران بر ماهیت سیاست خارجی تأثیر دارند

((David Held, PP.217-8.))



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

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

-دیگر بازیگران را بخشهای مختلف ملت تشکیل می‌دهد که به انحاء مختلف سعی دارند در حوزه سیاست خارجی اعمال نفوذ کنند (Held, ibid.)

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



## فهرست منابع

### منابع فارسی

- بلوم، ویلیام تی، نظریه‌های نظام سیاسی، ترجمه احمد تدین، جلد دوم، تهران: نشر آران، ۱۳۷۳.
- خراسان، ۵ شهریور ۱۳۸۲.
- سیف‌زاده، حسین، "جهانی شدن قدرت و سیاست خارجی آمریکا" مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی - آمریکاشناسی، جلد هفتم (۱۳۸۰)، صص. ۱-۲۹.
- قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی: مبانی و کلیات، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.
- لیندسی، جیمز ام. "پایان یک دوره: کنگره و سیاست برون مرزی پس از جنگ سرد" سرچشمه‌های درونی سیاست خارجی امریکا، به ویراستاری یوجین آر ویتکوف، و جیمز ام. مک‌کورمیک، ترجمه جمشید زنگنه، تهران: دفتر مطالعات سیاسی، ۱۳۸۱.
- هابز، توماس، لویاتان، با مقدمه سی بی مک‌فرسون، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی، ۱۳۸۰.
- محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۰.

### منابع لاتین

- "Actors, institutions, and instruments in public policy making" <http://uiorean.cluj.astral.ro/cjcpa/actors> (Modified, 05-29-2003).
- A Global Dialogue on federalism in the 21<sup>st</sup> Century, Theme resume, phase II Themes, April 2002.
- Articles of Confederation (of USA) VI, VIII, IX.
- Baily, Darrin E. The Rise of Dominance in American Foreign Policy, 6 April 2002.
- "Christopher urging Clinton to Veto a bill to cut Foreign Aid" quoted by Steven Greenhouse, New York times, MAY 23 1995.
- Dahl, Robert, A preface to Democratic Theory, Chicagi: Chicago University Press, 1950.
- The Federalist No 42, at 279. James Madson, Benjamin Fletcher Wright ed, 1961.
- Harrison, David, The reorganization of Europe Law Making and Policy Making in an Enlarged EU, (October 2001) [www.google.com](http://www.google.com).
- Held, David, Models of Democracy, 2<sup>nd</sup> edition, Stanford, Claifornia: University of California Press, 1996.
- Jones, Walter S. The Logic of International Relations, 7<sup>th</sup> ed. NY: Harper Collins Publishers, 1991.
- Johnston, Alexander "international relations in historical perspective" .
- Albert Venter and Alexander Johnston, eds: An Introduction for South African Students, Cape Town: Oxford University Press, 1991, found at [www.geocities.com](http://www.geocities.com).
- "Legislature paving Way for WTO Entry" [www.china.cn/english/2001/mar/3482.htm](http://www.china.cn/english/2001/mar/3482.htm).
- Mann, Thomas, "A Question of balance: The President, The Congress and Foreign Policy, The Brooking Institute, 1990.



- Marx, Karl and Fredrick Engles, The Communist Manifesto, London: Harmondworthm, 1970.
- Morgenthau, Hans, J.Politics Among Nations, New Delhi: Kalyani Publisher, 1985.
- Milner, Helen V, Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations, Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Nanda, Prakash, "Parliamen`s new ascendancy in foreign policy-making" Times of India (May 20 1997) [www.hvk.org/articles/o597/0196.html](http://www.hvk.org/articles/o597/0196.html).
- Putnam, Robert, @ Diplomacy and domestic politics: the logioc of two-level games" International Studies Quarterly (summer 1988), 427-60.
- Rosenau, James, "The national interesta" in Scientific study of Foreign policy, New York. AThe Free Press, 1971.
- Pinkerton, James, Washington Branches Can Be Miles Apart, New American Foundation: April 16, 2002. [www.newamerical.net](http://www.newamerical.net).
- Sands, Christopher, Congress and the Americas, Canada: A Case of Local Forign Policy, Washington: CCenter for Strategic and International Studies, Policy Papers on Americas, Volume: VII Study! (April 15, 1996.)
- Snow and Brown "This legislation is the wrong way" Congressional Quartelry weekly. 27 May 1995.
- Truman Papers, 1951. Vol: 1,PP.226-7.
- Wayne, Stephen J. The Multuple Influences on US Foreign Policy-Making <http://usinfo.state.gov/journals/ips/0300/ijpe/pj51wayne.htm>.