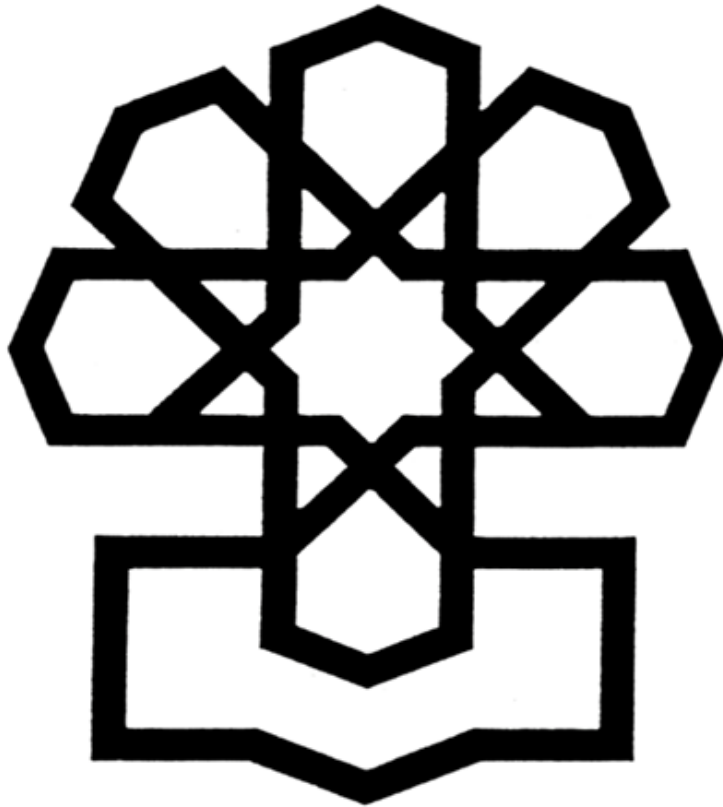




قوه مقننه و سیاست خارجی
۲. ارزیابی نقش، جایگاه و عملکرد
مجلس شورای اسلامی در سیاست خارجی
(ویرایش اول)



۴۱۰

کد موضوعی:

۶۹۷۳

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی
اردیبهشت ماه ۱۳۸۳

کار دفتر مطالعات سیاسی



قوه مقننه و سیاست خارجی
۲. ارزیابی نقش، جایگاه و عملکرد مجلس شورای
اسلامی در سیاست خارجی
(ویرایش اول)

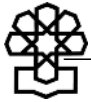
کد موضوعی: ۴۱۰

۶۹۷۳

شماره مسلسل:

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۲ | پیشگفتار |
| ۳ | چکیده |
| ۳ | مقدمه |
| ۵ | گفتار اول: مراجع و فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران |
| ۵ | الف) مراجع تأثیرگذار بر شکل‌گیری سیاست خارجی |
| ۵ | ۱. مقام رهبری |
| ۶ | ۲. شورای عالی امنیت ملی |
| ۶ | ۳. رئیس‌جمهور |
| ۶ | ۴. وزارت خارجه |
| ۷ | ۵. مجلس |
| ۷ | ۶. نیروهای نظامی و دستگاه‌های اطلاعاتی |
| ۸ | ب) سیاست خارجی و روند تصمیم‌گیری |
| ۸ | گفتار دوم: مجلس و سیاست خارجی |
| ۹ | الف) مباحث نظری |
| ۱۰ | ب) پیشینه عملکرد مجلس در سیاست خارجی ایران |
| ۱۰ | اول) قبل از انقلاب اسلامی |
| ۱۱ | دوم) پس از انقلاب اسلامی |
| ۱۲ | د) میانی حقوقی عملکرد مجلس در سیاست خارجی |
| ۱۲ | اول) اختیارات عام |
| ۱۲ | دوم) اختیارات خاص |
| | گفتار سوم: بررسی موردی نقش‌آفرینی مجلس در سیاست خارجی (مجلس ششم و رژیم حقوقی |
| ۱۳ | دریای خزر) |
| ۱۸ | جمع‌بندی |
| ۱۹ | یادداشت‌ها |



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 مفروضه 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 سهیم بودند قدردانی می‌شود.



چکیده

در میان نهادهای تأثیرگذار بر روند سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی به موجب موادی از قانون اساسی از برخی اختیارات مرتبط با مسائل فرامرزی کشور برخوردار است. به لحاظ حقوقی نقش مجلس در حوزه سیاست خارجی برخاسته از دو دسته از اختیارات عام (قانونگذاری، نظارت و...) و اختیارات خاص (تصویب عهدنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی و...) می‌باشد. از طریق فعال ساختن این ظرفیت‌های قانونی مجلس قادر به میزانی از اثرگذاری بر فرایند سیاست و روابط خارجی کشور است. در عین حال ورود فعال‌تر مجلس شورای اسلامی به مباحث و موضوعات سیاست خارجی و ارتقا موقعیت آن در میان منابع اصلی اثرگذار در این عرصه نیازمند تأمین شرایط ساختاری، قانونی و اجرایی مورد نیاز است.

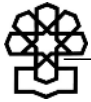
مقدمه

سیاست خارجی مکانیسم مواجهه یک دولت با واقعات حادث در محیط پیرامونی (اعم از منطقه‌ای و بین‌المللی) و معرف ظرفیت‌های انتزاعی، ذهنی و عینی آن برای بازیگری در یک نظام جهانی است. خصلت اجتماعی این نظام موجبات تعامل اجزای خرد و کلان و تأثیرپذیری واحدهای تابعه آن از یکدیگر را فراهم ساخته و همین امر الزام اجتناب‌ناپذیر تعیین و اجرای سیاست خارجی را بر همه دولت‌ها تحمیل کرده است. تحت چنین شرایطی تدوین یک سیاست خارجی موفق و معطوف به هدف، ملاحظه اصلی همه دولت‌ها در عرصه معادلات فرامرزی است.

تصمیمات سیاست خارجی در هر کشور محصول و برآیند کنش و واکنش نهادها و ساختارهایی است که نظام سیاسی آن کشور به فراخور خصوصیات و ویژگی‌های خویش آن‌ها را مسئول و ذی‌مدخل در این فرایند می‌داند. از این رو در سیستم‌های سیاسی مختلف نحوه تنظیم و اجرای سیاست خارجی از یکدیگر متفاوت است. درحالی که در برخی نظام‌ها شمار نیروها و نهادهای تأثیرگذار بر جریان سیاست خارجی متعدد و مدت زمان شکل‌گیری این سیاست طولانی است، مراجع اثرگذار بر سیاست خارجی نظام‌های سیاسی دیگر معدود و روند تبدیل داده‌ها به تصمیمات عملی متضمن صرف زمان کم‌تری است.

به همین منوال نقش نیروهای تأثیرگذار بر روند سیاست خارجی در نظام‌های مختلف، متفاوت است. در برخی سیستم‌های حکومتی نقش و نفوذ افراد در تنظیم تصمیمات فرامرزی بیش از نقش چارچوب‌های نهادی و سازمانی است و در برخی نظام‌های دیگر شرایط متفاوتی وجود دارد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی تحت صلاحیت و اختیار نهادها و مجموعه‌های مختلفی است. این نهادها هر یک به فراخور قدرت و اعتباری که به واسطه قانون اساسی به آن‌ها تفویض شده یا از موقعیت نهادی و شخصی‌شان نشأت گرفته است در تعیین رفتار خارجی ایران در عرصه نظام بین‌الملل نقش‌آفرین و تأثیرگذارند. برخی از این



نهادهای به اقتضای جمهوریت نظام، ویژگی و کارکردی به نسبت مشابه با نهادهای تأثیرگذار بر روند سیاست خارجی در نظام‌های دمکراتیک دارند و برخی دیگر از ویژگی‌های منحصر به فرد و خاصی برخوردارند.

در میان نهادهای تأثیرگذار بر روند سیاست خارجی ایران، مجلس شورای اسلامی به موجب موادی از قانون اساسی از برخی اختیارات مرتبط با مسائل فرامرزی کشور برخوردار است. به عنوان مثال قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هفتاد و هفتم صریحاً اعلام کرده است که عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بدین ترتیب قوه مقننه با برخورداری از حق تأیید یا رد توافقات بین‌المللی، در تنظیم سیاست و روابط خارجی کشور ایفای نقش می‌کند.

در بعد نظارتی نیز با توجه به تأکید صریح قانون اساسی بر حق عمومی مجلس برای تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و از جمله حوزه سیاست خارجی، مبانی حقوقی و قانونی لازم برای ورود فعال قوه مقننه به موضوعات و مقولات مربوط به این حوزه فراهم شده است.

با توجه به این نکات و با عنایت به مواد دیگری از اصول قانون اساسی که مؤید نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی در امور مربوط به سیاست و روابط خارجی است، جایگاه حقوقی این نهاد در مسائل فرامرزی کشور مسلم قلمداد می‌شود. در عین حال در خصوص میزان و دامنه تأثیرگذاری مجلس بر مسائل سیاست خارجی و نحوه ورود آن به این مسائل، اختلاف نظرهایی وجود دارد که در چارچوب دو رهیافت و برداشت «حداقلی» و «حداکثری» قابل توضیح هستند. گروهی در قالب یک رویکرد حداقلی، نقش مجلس در مسائل سیاست خارجی را صرفاً در حد تصویب و تأیید تصمیمات اتخاذ شده از سوی سایر مراجع و نهادهای ذی‌مدخل در این عرصه می‌دانند و قائل به نقش اساسی مجلس در این حوزه نیستند. در مقابل برخی دیگر نقش مجلس در سیاست خارجی را تا حد یک مرجع مستقل و اصلی ارتقا داده و طرفدار نقش‌آفرینی فعال این نهاد هستند.

به هر حال بحث و بررسی در خصوص نقش و جایگاه قوه مقننه در سیاست خارجی از جمله موضوعات مورد توجه و مهم تصمیم‌سازی در سیاست خارجی است. در این نوشتار تلاش خواهد شد تا ضمن معرفی مراجع و فرایندهای تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران، جایگاه حقوقی و اجرایی مجلس شورای اسلامی در این فرایند مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد تا از این طریق شناخت نقش قوه مقننه در سیاست خارجی کشور میسر شود.

در عین حال به منظور بررسی دقیق‌تر از جوانب عملی موضوع، نحوه برخورد مجلس با مسائل دریای خزر به عنوان یکی از مصداق‌های ورود و نقش‌آفرینی قوه مقننه در امور فرامرزی مورد توجه قرار خواهد گرفت.



گفتار اول: مراجع و فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران

در این گفتار ضمن تشریح فرایند شکل‌گیری و اجرای تصمیمات سیاست خارجی، مهم‌ترین مراجع تأثیرگذار بر این فرایند اشاره و معرفی می‌شوند.

الف) مراجع تأثیرگذار بر شکل‌گیری سیاست خارجی

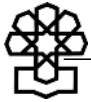
در تنظیم سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نیروها و نهادهای مختلفی نقش دارند. قانون اساسی با فراهم کردن چارچوب رسمی برای تعیین اصول روابط خارجی و ارائه مبنای کلی دستورالعمل‌های ساختاری تنظیم این روابط، به اصلی‌ترین نیروهای تأثیرگذار بر سیاست خارجی اشاره کرده است. چرا که یک کارکرد مهم قانون اساسی به ویژگی آن در خصوص توزیع «قدرت» و «وظایف» مجموعه‌های متفاوت مؤثر بر سیاست خارجی مربوط می‌شود.^(۱)

به طور کلی مهم‌ترین نیروهای تأثیرگذار بر فرایند سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به

شرح ذیل هستند:

۱. مقام رهبری

مقام رهبری به واسطه جایگاه ممتاز و شاخصی که در نظام جمهوری اسلامی دارد از اختیارات بسیاری در تعیین اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های سیاست خارجی برخوردار است. رهبری به‌طور مستقیم (دستورات شخصی) یا غیرمستقیم از طریق مجمع تشخیص مصلحت و مجلس خبرگان بر سیاست خارجی کشور تأثیر می‌گذارد.^(۲) وی به‌عنوان شخص اول کشور، می‌تواند ابتکارات و تصمیمات مرتبط با سیاست خارجی را تصویب یا رد کند و نظر نهایی را در خصوص مهم‌ترین موضوعات و مسائل سیاست خارجی ارائه دهد. نمونه‌هایی از تصمیمات سیاست خارجی که توسط مقام رهبری اتخاذ شده‌اند عبارتند از: موضع بی‌طرفی ایران در جریان حمله آمریکا و متحدان آن به عراق در سال ۱۹۹۱، موضع عدم حمله به افغانستان پس از کشته شدن دیپلمات‌های ایرانی توسط رژیم طالبان و موضع حمایت از فلسطینیان در مناقشه اعراب و اسرائیل^(۳) که از زمان حیات امام خمینی (ره) ادامه داشته است. علاوه بر شخص رهبر، نهادها یا مشاورین وی نیز آرا و پیشنهادهای خود را در خصوص سیاست خارجی اعلام می‌دارند. مجمع تشخیص مصلحت نظام، استراتژی کلان نظام ایران را طراحی و رهنمودها و دستورالعمل‌هایی را برای سیاست خارجی به رهبری پیشنهاد می‌کند. همچنین این مجمع در خصوص موضوعات مورد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان و از جمله موضوعات سیاست خارجی نظر نهایی را می‌دهد. آقای رفسنجانی رئیس مجمع هم از طریق نفوذ شخصی و هم به‌واسطه جایگاه نهاد تحت ریاست خود در جهت‌گیری کلان خارجی کشور تأثیرگذار است. وی در چارچوب تز «هویت آسیایی»، طرفدار روابط نزدیک با روسیه، چین و هند است و از سیستم مبادله بازار آزاد در درون اقتصاد جهانی حمایت می‌کند.^(۴) علاوه بر مجمع تشخیص مصلحت، برخی نهادهای دیگر نظیر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی تحت نظارت مقام رهبری بر مسائل سیاست خارجی تأثیر



گذارند. (در خصوص نقش سپاه توضیحاتی در ادامه گزارش داده خواهد شد). سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی نیز با هدف تقویت روابط با کشورها و گروه‌های اسلامی خارجی فعالیت فرامرزی دارد و از طریق نمایندگی‌های خود در خارج از کشور به تنظیم و اجرای برنامه‌های مورد نظر پرداخته و سیمناها و جلساتی را با شرکت نمایندگان کشورهای اسلامی ترتیب می‌دهد. سفر نمایندگان مقام رهبری به کشورهای خارجی نیز می‌تواند به عنوان یکی از دیگر عوامل نقش ایشان در سیاست خارجی مورد توجه قرار گیرد. در این ارتباط می‌توان به دیدار رئیس دفتر ایشان از هند در اواخر سال ۱۳۸۱ اشاره کرد. اطلاعات فراهم شده توسط نمایندگان ویژه مقام رهبری در امور مشخص سیاست خارجی نیز نقش مؤثری در اتخاذ تصمیمات مربوط به این حوزه از سوی ایشان دارد.

۲. شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی در نتیجه بازنگری قانون اساسی در نیمه اول سال ۱۳۶۸ به وجود آمد. اعضای شورای بازنگری قانون اساسی دلیل تأسیس این نهاد را هماهنگ کردن فعالیت‌های کلان امنیتی داخلی و خارجی ذکر کردند. بر طبق اصل ۱۷۶، این شورا به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی تشکیل می‌گردد. در این اصل، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های تعیین شده از سوی مقام رهبری و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی از جمله وظایف شورای عالی امنیت ملی بر شمرده شده است. در حوزه سیاست خارجی، این شورا بررسی آن دسته از موضوعات فرامرزی را که به ویژه از نظر امنیتی حائز اهمیت و حساسیت هستند، در دستور کار قرار می‌دهد. تصمیمات و مصوبات شورا در خصوص این موضوعات پس از تأیید مقام رهبری به عنوان بخشی از تصمیمات سیاست خارجی ایران در دستور کار نهادهای اجرایی قرار می‌گیرد. بدین ترتیب نقش این نهاد در تنظیم بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی کشور از نقش مجلس و دولت بیش‌تر است. در واقع در مورد موضوعات حاد و مهم، تصمیمات این شورا و نه نهادهای دیگر تعیین کننده اولویت‌های سیاست خارجی است. برای نمونه می‌توان به تصمیمات شورای عالی امنیت ملی در خصوص موضع و عملکرد ایران در قبال رژیم حقوقی دریای خزر، بحران افغانستان (در جریان حمله امریکا) و بحران اخیر عراق اشاره کرد.

۳. رئیس‌جمهور

رئیس‌جمهور و هیأت وزیران از جمله مهم‌ترین منابع تأثیرگذار در روند سیاست خارجی کشور هستند. رئیس‌جمهور شخصاً نفوذ زیادی بر روند سیاست خارجی دارد. در حال حاضر ابتکارات آقای خاتمی بر بروندهای سیاست‌های بین‌المللی ایران تأثیر مستقیمی دارد. وی در پی توسعه روابط منطقه‌ای و بین‌المللی ایران است. او ابتکار «گفتگوی تمدن‌ها» را برای ایجاد روابط بهتر میان ایران و غرب مطرح کرد و پیشنهاد تنش‌زدایی میان ایران و دولت‌های عربی یکی دیگر از اقدامات مؤثر و تعیین کننده در سیاست خارجی چند ساله اخیر ایران بوده است.



۴. وزارت خارجه

وزارت امور خارجه نهاد تخصصی مرتبط با مسائل سياست خارجي است. اين وزارتخانه با کارکرد دو وجهی سياستگذاری و اجرای سياست‌های مصوب در حوزه سياست خارجي فعاليت می‌کند.^(۵) شخص وزير امور خارجه در شکل‌دهی و حفظ روابط دوجانبه با ساير کشورها دارای نقش است. کمال خرازی در ۱۹۹۸ به منظور عادی‌سازی روابط میان ایران و انگلستان مذاکرات موفقیت‌آمیزی را با وزير خارجه این کشور به انجام رساند و سپس برای عادی‌سازی تماس‌ها میان ایران و اتحادیه اروپا اقدام کرد.^(۶)

۵. مجلس

در بعد تقنینی، مجلس شورای اسلامی همراه با نهاد شورای نگهبان تا حدودی بر مسائل سياست خارجي تأثیرگذارند. در خصوص نقش و کارکرد مجلس در این حوزه، در گفتار بعد توضیحات بیش‌تری ارائه خواهد شد.

۶. نیروهای نظامی و دستگاه‌های اطلاعاتی

این نیروها به ویژه در مورد چگونگی برطرف کردن تهدیدات امنیتی خارجي تأثیرگذارند. اگرچه این نهادها اغلب نقش محدودی در تنظیم اهداف ایران دارند اما تصمیمات آن‌ها در شکل‌دهی ابزارهای مورد استفاده برای تعقیب این اهداف مؤثرند.^(۷) در عین حال به دلیل ویژگی و کارکرد امنیتی نهادهای مزبور نقش آن‌ها در فرایند سياست خارجي به نسبت نهادهای دیگر کم‌تر آشکار است. وزارت اطلاعات از طریق ارائه اطلاعات در دسترس، داده‌های بیش‌تری را در اختیار تنظیم‌کنندگان سياست خارجي قرار می‌دهد.

از میان نهادهای نظامی، سپاه پاسداران نقش بیش‌تری در امور سياست و روابط خارجي دارد. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی عمدتاً به دلیل ریشه‌های انقلابی خود در برخی عرصه‌های خارج از کشور صاحب نفوذ است. به گفته يحيی صفوی فرمانده سپاه «این نهاد هیچ مرز جغرافیایی ندارد و انقلاب اسلامی مرز سپاه پاسداران است».^(۸)

سپاه شبکه گسترده‌ای از تماس با جهان اسلام با تمرکز ویژه بر لبنان، عراق، منطقه خلیج فارس و به طور کلی جهان عرب را در اختیار دارد. بدین ترتیب، به لحاظ جغرافیایی حیطه فعالیت فرامرزی سپاه پاسداران، منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا به انضمام دو کشور مسلمان شرق کشور یعنی افغانستان و پاکستان است.^(۹) در جریان اتخاذ بسیاری از تصمیمات سياست خارجي در قبال مناطق مذکور به ویژه در حوزه تصمیمات نظامی و امنیتی، نظرات سپاه پاسداران دریافت و اعمال می‌شود.

مجموعه نیروها و نهادهای فوق روند شکل‌گیری و اجرای سياست خارجي کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در عین حال به دلیل نوع خاص نظام سیاسی ایران، ملاحظات برخی عوامل غیرحکومتی نظیر مراجع دینی، حوزه‌های علمیه و نیز تعدادی از نهادهای حکومتی همچون سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی در روند مذکور در نظر گرفته می‌شود.



ب) سیاست خارجی و روند تصمیم‌گیری

سیاست خارجی در جمهوری اسلامی ایران محصول آرا و کنش متقابل نهادهای مختلفی است که در بالا مورد اشاره قرار گرفت. ملاحظات مختلفی همچون اسلام، موجودیت نظام، ژئوپولیتیک، مسائل قومی و مسائل اقتصادی در تدوین سیاست خارجی ایران نقش دارند.^(۱۰) تصمیمات کلان و اساسی در حوزه سیاست خارجی پس از طرح در مجمع تشخیص مصلحت نظام و در نهادهایی همچون شورای عالی امنیت ملی بررسی و ارزیابی می‌شوند. اما نظر نهایی در خصوص عملی شدن یا نشدن آن‌ها بر عهده مقام رهبری است.

شیوه‌ای که بر طبق آن اطلاعات دریافتی از محیط در فرایند سیاست خارجی ایران لحاظ می‌شود حائز اهمیت است. یکی از منابع مهم کسب اطلاعات برای تعیین سیاست خارجی کشور، کانال‌های دیپلماتیک آن و به‌ویژه سفارتخانه‌های ایران است. تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده توسط سفارتخانه‌ها در اختیار وزارت امور خارجه قرار داده می‌شود. مدیران کل بخش‌های مختلف نیز گزارش‌های خود را به معاونان و وزیر امور خارجه ارسال می‌کنند.^(۱۱) اطلاعات همچنین از طریق کارگزاران امنیتی، منابع رسانه‌ای مختلف، مراکز تحقیقاتی و بخش‌های دیگر دریافت می‌شود. در مورد وقایع عمده، وزیر امور خارجه به طور مستقیم به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد. رئیس‌جمهور برای این که هیأت وزیران در مورد موضوع اقدام کنند یا به شورای عالی امنیت ملی ارجاع شود، تصمیم‌گیری می‌کند.

زمانی که یک موضوع جوانب مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی داشته باشد، رئیس‌جمهور به منظور مشخص شدن نظر وزرا، آن را به کابینه ارجاع می‌دهد با این استثنا که موارد صرفاً دیپلماتیک، امنیتی و دفاعی به شورای عالی امنیت ملی فرستاده می‌شود. دبیر این شورا پس از آماده کردن سابقه مربوط می‌باید آن‌ها را در جلسه اصلی ارائه دهد. پس از آن‌که شورا تصمیم به اقدام گرفت، رئیس‌جمهور که رئیس شورای عالی امنیت ملی نیز هست، موضوع را برای مقام رهبری می‌فرستد. اگر رهبری اقدام در این باره را تأیید کند، موضوع عملیاتی شده و برای بخش‌های نظامی و وزارت امور خارجه فرستاده خواهد شد.^(۱۲) رهبری می‌تواند نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام را نیز جویا شود. به هر حال در صورت تأمین نظر رهبری، تصمیمات اتخاذ شده وارد مرحله اجرا خواهد شد و در غیر این‌صورت به مرحله عمل نخواهد رسید.

گفتار دوم: مجلس و سیاست خارجی

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد قانونگذاری در کشور بر طبق اصولی از قانون اساسی تا حدی قادر به تأثیرگذاری بر سیاست خارجی است. در این گفتار نقش این نهاد در سیاست خارجی کشور بررسی خواهد شد. اما پیش از آن طرح مباحث نظری مرتبط با نقش قوای مقننه در حوزه سیاست خارجی و ارائه دیدگاه‌ها و رهیافت‌های مختلف ضرورت دارد. کارشناسان



و نظریه‌پردازان علم سیاست در بررسی، تشریح و تجویز روند سیاست خارجی درباره دخالت دادن یا ندادن نهاد پارلمان با یکدیگر اختلاف نظر دارند و قائل به نظرات و آرای مختلفی هستند.

الف) مباحث نظری

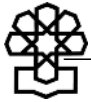
ضرورت یا عدم ضرورت نقش آفرینی مجالس کشورها در عرصه سیاست خارجی جزئی از یک مناظره کلی و دیرینه در مورد تعدد یا محدودیت مراجع و منابع تأثیرگذار بر سیاست خارجی است. به عقیده برخی اندیشمندان کلاسیک، حوزه سیاست خارجی می‌باید از آرا و نظرات طیف محدودی از نیروهای داخلی یک کشور متأثر شود. بدین ترتیب این اندیشمندان کارایی و بازدهی سیاست خارجی نظام‌های غیرمتکثر را که شمار نیروهای تأثیرگذار بر روند تصمیم‌گیری آن‌ها محدود است، بیشتر از نظام‌های متکثر می‌دانند.

در مقابل گروهی دیگر از اندیشمندان، سیاست خارجی نظام‌های دمکراتیک را که در آن‌ها نیروهای مختلف و متعددی همانند پارلمان نقش‌آفرین و تأثیرگذارند، کاراتر می‌دانند. الکس دوتوکویل در اواسط قرن نوزدهم اعتقاد داشت که دمکراسی مانع کارایی در اجرای سیاست خارجی است. در واقع وی می‌گفت: دمکراسی‌ها در اداره و هدایت امور خارجی، به طور قطع ضعیف‌تر از حکومت‌هایی هستند که اصول متفاوتی دارند. به اعتقاد وی: «سیاست خارجی به ندرت به آن‌دسته از کیفیاتی نیاز دارد که در اختیار یک دمکراسی است. بر عکس این سیاست تقریباً به استفاده از تمامی توانایی‌هایی محتاج است که نظام دمکراسی فاقد آن است».^(۱۳)

برخی دانشمندان سیاسی نظرات دوتوکویل را به چالش کشیده‌اند. جان لاول معتقد است: نظرات دوتوکویل مبنی بر این که سیستم‌های غیردمکراتیک در اداره سیاست خارجی احتمالاً کاراتر از نظام‌های دمکراتیک هستند، می‌تواند مورد منازعه باشد. به‌عنوان مثال به اعتقاد لاول مقایسه فرایند سیاست خارجی شوروی با امریکا تأیید مؤثری بر این مسأله نیست که سیستم‌های غیردمکراتیک کاراتر هستند.^(۱۴)

کنت والتز نیز با تمرکز بر نظام سیاسی امریکا استدلال می‌کند: «برای مدت طولانی این اعتقاد وجود داشت که نهادهای دمکراتیک امریکا از رفتار مؤثر و مسئولانه آن در دنیا جلوگیری می‌کنند». والتز خاطر نشان می‌کند که در این عقیده باید تجدید نظر شود. نهادهای امریکا بیش از تضعیف شناسایی سریع مشکلات، جستجوی پراگماتیک راهکارها، آمادگی مقابله با خطرات و انتقاد آشکار از سیاست‌ها، آن‌ها را تسهیل می‌کنند.^(۱۵)

مخالفان دخالت قوه مقننه در این حوزه معتقدند سرعت اقدام یکی از ویژگی‌های اجتناب‌ناپذیر عرصه سیاست خارجی است و حال آن‌که دخالت مجالس به میزان چشمگیری از این سرعت می‌کاهد. آن‌ها همچنین حساس و محرمانه بودن بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی را دلیل دیگری برای مخالفت با دخالت نهادهای متعدد و از جمله مجلس در این حوزه ذکر می‌کنند. همچنین مخالفان استدلال می‌کنند در حالی که لازمه تصمیمات سیاست خارجی مؤثر و قاطع بودن آن‌هاست، تکثر منابع ذی‌ربط تا حد زیادی از تأثیرگذاری آن‌ها جلوگیری می‌کند.



حامیان دمکراتیک شدن فرایند سیاست خارجی از نقش آفرینی مجالس کشورها در این فرایند استقبال می‌کنند. آن‌ها در تأیید نظرات خود به دلایل زیر اشاره می‌کنند:

۱. دخالت مجالس در سیاست خارجی نقش مؤثری در دمکراتیک شدن روابط میان دولت‌ها و مسالمت‌آمیز شدن آن دارد.

۲. محرمانه بودن فرایند سیاست خارجی به‌عنوان یکی از دلایل مخالفت با نقش آفرینی مجالس در این حوزه، موروث و محصول نظام‌های سلطنتی پیشین و نامتناسب با ویژگی‌های نظام‌های مدرن است.

۳. سیاست خارجی نیازمند حمایت وسیع نیروهای سیاسی کشور و از جمله پارلمان است تا ضامن مردمی و شفاف بودن تصمیمات باشد.

۴. ضروریات و الزامات فعلی نظام بین‌الملل از جهانی شدن روابط میان دولتی، ظهور سازمان‌های فراملی، بین‌المللی و منطقه‌ای واجد رویه‌های الزام‌آور برای دولت‌ها و افزایش نقش شهروندان در حوزه قدرت بین‌المللی حکایت می‌کند و در مجموع بیانگر پیچیدگی فرایند تنظیم سیاست خارجی و ضرورت دخالت شمار بیش‌تری از نهادها و نیروها و از جمله مجالس قانونگذاری در آن است.

بدین ترتیب دخالت و نقش آفرینی مجالس قانونگذاری در تنظیم سیاست خارجی کشورها در دهه‌های گذشته موضوع مورد بحث و جدال میان اندیشمندان حوزه سیاست بوده است.

ب) پیشینه عملکرد مجلس در سیاست خارجی ایران

تاریخچه نقش آفرینی مجالس قانونگذاری ایران در حوزه سیاست خارجی در دو مقطع پیش و پس از انقلاب اسلامی قابل بررسی است.

اول) قبل از انقلاب اسلامی

ایران از اواخر سال‌های قرن سیزدهم شمسی مجلس قانونگذار داشته است. در بررسی نقش این نهاد در تصمیمات و اعمال سیاست خارجی ایران در فاصله زمانی تشکیل مجلس در ایران تا سقوط نظام پهلوی در سال ۱۳۵۷ به لحاظ کارکردی چهار دوره قابل شناسایی‌اند:

دوره اول از سال ۱۲۸۵ (هش) تا ۱۳۰۴ را در بر می‌گیرد. ادوار مختلف مجلس ایران در این دوران هم از جانب حکومت داخلی و هم از طرف دولت‌های خارجی تحت فشارهای شدید قرار داشتند. به ویژه دوره‌های اولیه مجلس مصادف با بحرانی‌ترین شرایط تاریخ کشور است، با این وجود مجلس ایران در طول این سال‌ها برخی تصمیمات مهم و مؤثر در عرصه سیاست و روابط خارجی کشور را اتخاذ کرد که می‌تواند مؤید تأثیرگذاری آن در این عرصه باشد. رد وامی که دولت ایران قصد داشت تا از دولت‌های روس و انگلیس دریافت دارد، اعتراض به قرارداد ۱۹۰۷ میان روس و انگلیس (دوره اول مجلس)، موافقت با استخدام مورگان شوستر امریکایی برای اصلاح امور مالی، رد اولتیماتوم روسیه برای اخراج شوستر (دوره دوم) از جمله تصمیمات و فعالیت‌های مجلس ایران در این دوره است.



دوره دوم از ۱۳۰۴ آغاز و تا ۱۳۲۰ ادامه می‌یابد. در این سال‌ها تمامی نهادهای سیاسی کشور و از جمله مجلس تحت تأثیر ساخت اقتدارگرایی کشور هستند و بالطبع از استقلال لازم برای ایفای وظایف سازمانی خود برخوردار نیستند. در نتیجه قوه مقننه در این دوران به ویژه به واسطه اعمال نفوذ رضاشاه برای ورود نمایندگان مطیع به مجلس فاقد توانایی تقنینی مستقل در حوزه داخلی و خارجی است و تصمیمات آن مطابق با ترجیحات هیأت حاکمه است.

دوره سوم سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ را در بر می‌گیرد. این دوران از یک طرف به دلیل سقوط رضاشاه، حضور متفقین، ضعف و بی‌تجربگی محمدرضا شاه و از طرف دیگر به دلیل حضور نیروهای فعال و استقلال طلب در مجلس، دوران طلایی این نهاد در مقطع پیش از انقلاب است. رد واگذاری امتیاز نفت شمال در این دوران صورت می‌گیرد. نقطه اوج فعالیت مجلس، ملی کردن صنعت نفت و کوتاه کردن دست دولت انگلستان در این بخش بود.

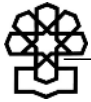
بدین ترتیب مجلس در طول این سال‌ها با ایفای نقشی مستقل و فعال در امر قانونگذاری تأثیر قابل ملاحظه‌ای را در عرصه سیاست خارجی کشور بر جای نهاد. اما با وقوع کودتای مرداد ۱۳۳۲ و مجموعه تحولاتی که پس از این واقعه در کشور به وقوع پیوست، دوره چهارم آغاز و شرایطی ایجاد می‌شود که به موجب آن بار دیگر شاهد تشکیل مجالس فرمایشی و فرمانبر در کشور تا سال ۱۳۵۷ هستیم. تصمیمات مجلس ملی در طول این سال‌ها در تطابق کامل با منویات هیأت حاکمه و شخص محمدرضا شاه بود و نقش آفرینی مجلس در امور سیاست خارجی عمدتاً در راستای تبدیل کشور به یکی از شرکای قابل اعتماد غرب و به طور خاص امریکا قرار داشت.

دوم) پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی دخالت مجلس شورای اسلامی در حوزه سیاست و روابط خارجی (جدا از برخی فعالیت‌های معمول و عادی آن نظیر تصویب معاهدات بین‌المللی) از طریق کمیسیون سیاست خارجی انجام شده است. کمیسیون سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی اولین جلسه خود را در تاریخ ۱۳۵۹/۵/۱۸ با نام کمیسیون وزارت امور خارجه تشکیل داد که مهم‌ترین کار آن تعیین اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون اساسی بود. مجلس شورای اسلامی در دوره اول تحت تأثیر شرایط انقلابی و سیاسی به طور گسترده در مسائل سیاست خارجی اظهار نظر می‌کرد.

در دوره‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم، کمیسیون سیاست خارجی بیش‌تر تصویب کننده لوایح مربوط به مسائل سیاست خارجی بود که این مسأله نشان‌دهنده کاهش تأثیرگذاری کمیسیون در مسائل سیاست خارجی بود. این امر باعث عدم ابتکار مجلس در ارائه طرح‌هایی پیرامون سیاست خارجی شد.^(۱۶)

در دوره ششم همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد برخی تلاش‌ها برای فعال کردن نقش مجلس در مسائل مربوط به سیاست خارجی صورت گرفته است. طرح اخیر تعدادی از نمایندگان برای مشارکت مجلس در مذاکرات مربوط به مسائل ارضی خود نمونه‌ای از این تلاش به شمار می‌رود. با این حال چنین به نظر می‌رسد که در این دوره نیز مجلس شورای اسلامی در تعیین تصمیمات



سیاست خارجی از نقش و جایگاه محوری برخوردار نبوده و دستیابی مجلس به این مهم نیازمند مساعی بیشتر و مستمرتری است.

د) مبانی حقوقی نقش آفرینی مجلس در سیاست خارجی

به لحاظ حقوقی نقش مجلس در عرصه سیاست خارجی برخاسته از دو دسته از اختیارات و صلاحیت‌های قانونی است:

اول) اختیارات عام

مجلس شورای اسلامی از طریق فعالیت‌های عادی خود همان‌گونه که راجع به مسائل داخلی و موضوعات اقتصادی، تجاری و امنیتی و غیره تصمیم می‌گیرد درخصوص مسائل سیاست خارجی نیز قانونگذاری می‌کند. خصیصه عام مجلس در قانونگذاری بر اصل هفتاد و یکم قانون اساسی استوار است. بر طبق این اصل «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

همچنین به موجب اصل هفتاد و ششم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی دارای اقتدار است تا بتواند هرگونه ممیزی و بررسی و تفحصی را در کارهای مملکت انجام دهد که از بارزترین مصادیق آن، امر بررسی و کاوش در مقوله سیاست خارجی است.^(۱۷) بر طبق این اصل «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد».

دوم) اختیارات خاص

بر طبق قانون اساسی برخی صلاحیت‌های مرتبط با مسائل سیاست و روابط خارجی منحصراً در اختیار مجلس شورای اسلامی است. به عنوان مثال مطابق با این قانون هرگونه تغییر در مرزهای کشور می‌باید به تصویب چهارپنجم نمایندگان مجلس برسد.^(۱۸) بر طبق اصل دیگری از اصول قانون اساسی گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.^(۱۹) اهمیت اصل یاد شده ناشی از این واقعیت است که یکی از مؤثرترین راه‌های نقض استقلال یک کشور و مداخله در آن، وام‌دهی و مقوله استقراض از بیگانگان است. به همین دلیل قانونگذار مجلس را ناظر بر این مهم گمارده است.^(۲۰)

همچنین قانون اساسی موضوع استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت را تنها در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز شمرده است.^(۲۱) امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقتنامه و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور و نماینده قانونی اوست.^(۲۲) در اصل فوق نیز امضاکننده و قبول‌کننده اصل قرارداد مجلس شورای اسلامی است.

در طول دوران قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، این مجلس در مقاطعی خاص و به دلیل ضرورت، علاوه بر انجام دادن وظیفه جاری و متعارف خود، درباره مسائل و مصادیق خاص سیاست خارجی نیز تصمیمات اجرایی و مستقیم اتخاذ کرده‌اند. از بارزترین این موارد، مسأله



سلمان رشدی و قطع رابطه با انگلستان در نتیجه آن است. در این گونه موارد مجلس شورای اسلامی تصمیم خود را برای اجرا به وزارت امور خارجه ابلاغ می‌کند.

مجلس همچنین از طریق صدور بیانیه و اطلاعیه نظر خود در خصوص مسائل سیاست خارجی را اعلام می‌دارد. این بیانیه‌ها به تبع این واقعیت که مجلس شورای اسلامی یکی از منابع رسمی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی کشور است، ملاک واکنش و منشأ اثر قرار می‌گیرد و بعدها در تبادلات حقوقی بین‌المللی و روابط بین دولت‌ها به آن‌ها استناد می‌شود. در واقع اعلام نظر مجلس نوعی اعلام رسمی جمهوری اسلامی ایران است.^(۲۳)

یکی دیگر از عوامل مؤثر در نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی در امور سیاست و روابط خارجی به ملاقات نمایندگان و به ویژه اعضای هیأت رئیسه مجلس با مقامات و سیاستمداران کشورهای خارجی و مذاکرات مستقیم آن‌ها با یکدیگر مربوط می‌شود. سفرهای رسمی و نیمه رسمی نمایندگان به کشورهای خارجی نیز گامی در همین راستا محسوب می‌شود. همکاری‌های میان پارلمانی میان مجلس ایران و مجالس سایر کشورها که در سال‌های اخیر رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است از دیگر موارد نقش‌آفرینی مجلس در عرصه روابط خارجی است.

کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس نیز به عنوان کمیته تخصصی به پیگیری مسائل سیاست خارجی کشور پرداخته و به موضوعات مربوط به روابط ایران و سایر کشورها توجه می‌کند.

گفتار سوم: بررسی موردی نقش‌آفرینی مجلس در سیاست خارجی (مجلس ششم و رژیم حقوقی دریای خزر)

نحوه دخالت و مشارکت قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی را می‌توان از طریق توضیح چگونگی نقش‌آفرینی مجلس در یکی از موضوعات مرتبط با این حوزه تحلیل و تبیین کرد. موضوعات سیاست خارجی کشور در طول سال‌های گذشته متنوع و متعدد بوده است اما بدون تردید مسائل مربوط به رژیم حقوقی دریای خزر یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین این موضوعات به حساب می‌آید. اوج‌گیری مسائل و مباحث مربوط به این پهنه آبی به ویژه در چند سال اخیر توجه بسیاری از نهادهای تصمیم‌گیر کشور را معطوف به این موضوع ساخت. مجلس شورای اسلامی نیز به ویژه در دوره ششم مسائل مربوط به این دریا را از جمله ملاحظات خود در حوزه سیاست خارجی قرارداد.

پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و افزایش تعداد کشورهای ساحلی دریای خزر از دو به پنج کشور، موضوع تعیین و تدوین یک نظام حقوقی جدید برای این دریا همواره یک موضوع مطرح در منطقه بوده است.

علی‌رغم تمامی تلاش‌های صورت گرفته برای به نتیجه رساندن این روند، اختلاف نظر و منافع این کشورها همچنان مانع عمده‌ای برای تعیین رژیم حقوقی جدید خزر به شمار می‌رود. رژیم حقوقی



مجموعه قواعد و ترتیبات حقوقی است که مورد توافق و تصدیق تمامی طرف‌های مرتبط با موضوع مورد نظر است. این رژیم نحوه رفتار و عملکرد هر یک از طرفین را در حوزه‌ها و سطوح مختلف مشخص می‌کند رفتار مغایر با قواعد مصرح در رژیم حقوقی موجب مسئولیت بین‌المللی طرفین متعاقد خواهد بود. عدم تدوین یک چنین رژیم حقوقی برای دریای خزر در طول سال‌های پس از فروپاشی شوروی مشکلات و معضلات مهمی را در این پهنه آبی به وجود آورد از جمله می‌توان به رفتارهای متفاوت و بعضاً متضاد و اختلاف برانگیز کشورهای ساحلی کشورهای ساحلی دریای خزر در حوزه‌های اقتصادی، امنیتی و نظامی این دریا اشاره کرد. این رفتارهای متناقض نشأت گرفته از فقدان یک رژیم حقوقی فراگیر و مناسب که تعیین کننده حقوق، تکالیف و الزامات رفتاری کشورهای ساحلی در این منطقه باشد بوده است. دریای خزر یک دریای بسته است و از این رو قواعد حقوقی مربوط به دریا‌های آزاد که قواعدی عام و جهانی است قابل تعمیم به آن نیست. بدین ترتیب رژیم حقوقی دریای خزر باید صرفاً از طریق اجماع و توافق کشورهای ساحلی آن تعیین گردد. عدم توافق این کشورها و وجود نظرات مختلف در میان آن‌ها مهم‌ترین مانع تدوین نظام حقوقی جدید خزر بوده است.

مذاکرات انجام شده در سطح معاونان وزرای امور خارجه کشورهای ساحلی و برگزاری اجلاس سران این کشورها در ترکمنستان نیز تاکنون نتیجه لازم را در بر نداشته است. پیشرفت‌های به دست آمده صرفاً در حوزه مسائل غیرحاد این دریا نظیر موضوع شیلات بوده است. با توجه به تداوم اختلافات کشورهای منطقه در این خصوص به نظر می‌رسد که روند برگزاری جلسات و مذاکره میان نمایندگان اعضای ساحلی خزر برای سال‌های آینده نیز ادامه داشته باشد. از این رو موضوع چگونگی تأمین منافع ایران در جریان مذاکرات آتی و به حداکثر رساندن این منافع و نیز افزایش توان چانه‌زنی ایران در برابر سایر بازیگران برای سال‌های آینده همچنان یک موضوع محوری در سیاست خارجی ایران باقی خواهد ماند.

دریای خزر علاوه بر اهمیت خاص آن برای ایران از حیث ارتباط با تمامیت ارضی کشور از اهمیت و حساسیت جهانی نیز برخوردار است. این دریا گذشته از آن که جزئی از پیکره سرزمین ایران است در محاسبات استراتژیک جهانی نیز جایگاه ویژه‌ای دارد و همین مسأله اهمیت آن برای ایران را دو چندان می‌سازد.

از لحاظ ژئواکونومیک، دریای خزر اهمیت فزاینده‌ای در بخش انرژی دارد. منابع انرژی خزر برای دو دهه آینده نقش مهمی در عرضه جهانی انرژی خواهند داشت. اداره اطلاعات انرژی امریکا انتظار دارد که تقاضای جهانی برای نفت در سال ۲۰۲۰ حدود ۵۶ درصد افزایش پیدا کرده و به تولید ۱۱۹/۶ میلیون بشکه در روز برسد. این مرکز پیش‌بینی کرده است که حداقل ده درصد از تولید جهانی نفت از حوزه خزر تأمین خواهد شد.^(۴) این مسأله از دریای خزر یک تصویر استراتژیک برای سال ۲۰۲۰ ارائه می‌دهد.

برخورداری دریای خزر از چنین اهمیتی (ملی و بین‌المللی) موجبات حساسیت نهادهای مربوطه در کشور به موضوع تعیین رژیم حقوقی جدید این دریا که در طول چند سال اخیر حجم و



شتاب بیش‌تری گرفته است را فراهم ساخت. مجلس شورای اسلامی نیز از جمله این نهادها به شمار می‌آید مجلس در دوره ششم به طرق مختلف حساسیت خود را درقبال این موضوع به نمایش گذاشت. به لحاظ حقوقی دخالت مجلس در خصوص مسائل مربوط به رژیم حقوقی دریای خزر با اتکا به اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی صورت گرفته است.

این اصل اشعار می‌دارد که هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور به شرط این که یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهار پنجم نمایندگان شورای اسلامی برسد. از آنجایی که مسائل مربوط به رژیم حقوقی دریای خزر ارتباط مستقیمی با مسائل مرزی و تمامیت ارضی کشور دارد پیگیری ترتیبات مربوط به این موضوع نیز در زمره وظایف قانونی نمایندگان به حساب می‌آید و وجاهت حقوقی این امر نیز از طریق اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی احراز شده است.

اصل فوق از حیث ماهیت، نمایانگر اهمیت و جایگاه والای نمایندگان مردم در سیستم حکومتی ایران است. چرا که علاوه بر اهمیت معنوی، حیثیتی و روانی که مقوله سرزمین، خاک و قلمرو در افکار مردم و فرهنگ کشور داراست، قانونگذار با تقریر این اصل، بسیاری از تشخیص‌های ظریف دقیق و محتاج به اختیار، اقتدار و قدرت قضاوت را به مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. در حقیقت، روح این اصل، حکایت از آن دارد که تغییر مرز و خاک وطن ممکن نیست مگر این که جزئی باشد و مجلس به عنوان بالاترین مقام تقنین تشخیص دهد که این تغییر مرز به مصلحت بوده و معارض با استقلال و تمامیت ارضی نیست زیرا قضاوت راجع به امور فوق به واقع بسیار سنگین و خطیر است.^(۲۵)

در دوره ششم، مسأله دریای خزر تا حدودی مورد توجه نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرارگرفت. توجه به این موضوع هم ناشی از اوج‌گیری مذاکرات کشورهای ساحلی در این دوره و هم علاقمندی نسبی نمایندگان برای ورود فعال‌تر مجلس ششم به مباحث سیاست خارجی و از جمله مسأله خزر است.

عدم برخورداری ایران از یک شرایط مطلوب و مناسب در جریان مذاکرات دریای خزر یکی دیگر از محرکه‌های مؤثر در توجه مجلس ششم به این موضوع است. مطالعه شرایط کنونی حاکی از مناسب نبودن وضعیت ایران در مذاکرات و ترتیبات مربوط به تعیین رژیم حقوقی دریای خزر است.

به نظر برخی صاحب‌نظران در حال حاضر روند این ترتیبات، تهدید منافع ایران در حوزه خزر است. انعقاد قراردادهای دو جانبه میان کشورهای روسیه، قزاقستان و آذربایجان برای تقسیم دریای خزر میان خود، تلاش روسیه برای تعیین سرنوشت دریای خزر از طریق هماهنگی با سه جمهوری دیگر تازه استقلال یافته ساحلی (قزاقستان، آذربایجان و ترکمنستان) و تحمیل نظرات این چهار کشور به رهبری مسکو به ایران همچنین تند و صریح‌تر شدن لحن مقامات روسی نسبت به منافع و سهم ایران در دریای خزر در مجموع بیانگر عدم برخورداری از یک موضع و وضعیت مناسب و مساعد در دریای خزر از سوی ایران است. در خصوص تلاش‌های نگران‌کننده مسکو



می‌توان به اظهارات ولادیمیر پوتین در جریان اجلاس جامعه کشورهای مستقل مشترک المنافع در اوت ۲۰۰۱ اشاره کرد. رئیس جمهوری روسیه در این اجلاس ایده برگزاری اجلاس میان چهار کشور ساحلی دریای خزر به جز ایران را (برای تعیین رژیم حقوقی این دریا) مطرح کرد.^(۲۶)

در چنین شرایطی مجلس شورای اسلامی با احساس نگرانی از به خطر افتادن منافع ایران در دریای خزر پیگیری مسائل این دریا را به طور جدی‌تر در دستور کار خود قرار داد. در دوره ششم حساسیت مجلس نسبت به این موضوع را می‌توان در قالب فعال شدن پاره‌ای از اختیارات این نهاد برای پرداختن به مباحث خزر مورد شناسایی قرار داد. اظهار نظر و موضع‌گیری نمایندگان در خصوص مسائل این دریا، فراخوانی وزیر امور خارجه به مجلس و طرح سؤال از وی، حضور نمایندگان در برخی جلسات داخلی یا بین‌المللی مرتبط با دریای خزر (نظیر شرکت خانم الهه کولایی نماینده تهران در اجلاس سران کشورهای ساحلی دریای خزر در عشق‌آباد ترکمنستان و حضور جعفر گلباز عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در جلسه وزیر امور خارجه کشورمان با ولادیمیر پوتین در مسکو)، تشکیل کمیته خزر در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، دعوت از مقامات داخلی و خارجی برای حضور در کمیسیون سیاست خارجی به عنوان کمیسیون اصلی پیگیری کننده مسائل خزر (نظیر حضور ویکتور کالیوژنی نماینده ویژه رئیس جمهور روسیه در امور دریای خزر در این کمیسیون)، ارائه طرح‌های مرتبط با موضوع و همچنین تصویب قوانین از جمله فعالیتهای مجلس ششم در این زمینه به حساب می‌آید.

نمایندگان مجلس در مقاطع مختلف به ویژه در زمان وقوع تحولات تعیین‌کننده در خزر به موضع‌گیری و اظهار نظر رسمی یا غیررسمی پرداخته و دیدگاه قوه مقننه را یادآور شده‌اند. به عنوان مثال می‌توان به موضع‌گیری رسمی رئیس مجلس در قبال اقدام دولت روسیه در برگزاری مانور نظامی در دریای خزر و تأکید مسکو بر امضای توافقات دوجانبه برای حل و فصل مسائل این دریا اشاره کرد. مهدی کروی در واکنش به این اقدامات سیاست ایران را تنش‌زدایی و حفظ روابط دوستانه با همسایگان اعلام و تصریح کرد که ایران علی‌رغم روابط نزدیک با مسکو از تمامیت ارضی و منافع ملی خود (در خزر) دفاع خواهد کرد. رئیس مجلس ایران همچنین تأکید کرد که ایران امیدوار به کسب سهم عادلانه در خزر برای هر یک از کشورهای ساحلی است.^(۲۷)

درخصوص فراخوانی وزیر امور خارجه به مجلس نیز می‌توان به اقدام ۸۶ نماینده برای طرح سؤال از کمال خرازی در خصوص سیاست خارجی ایران در قبال رژیم حقوقی دریای خزر اشاره کرد. در ۹ دی ماه ۱۳۸۱ پارلمان ایران برای دومین بار در کمتر از یک سال خرازی را مورد سلسله گسترده‌ای از انتقادات درخصوص سیاست خارجی ایران در دریای خزر قرار داد. وی در این جلسه شونده انتقادات نمایندگانی بود که تاکتیک‌های مذاکراتی وزارتخانه او در قبال دریای خزر را «ضعیف»، «دنباله‌رو» و «کوتاه‌بینانه» توصیف کردند.^(۲۸)

نمایندگان مجلس شورای اسلامی همچنین این سؤال را مطرح کردند که چرا ایران در پیشبرد منافعش در این پهنه آبی به روسیه متکی است.^(۲۹) با قانع نشدن نماینده سؤال کننده از پاسخ وزیر موضوع به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی ارجاع شد تا مورد تفتیش و پیگیری بیش‌تری



قرار گیرد. البته استفاده از مکانیزم فراخوانی وزیر امور خارجه به مجلس تاکنون نتیجه عینی و عملی خاصی به همراه نداشته است.

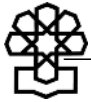
مجلس شورای اسلامی در دوره ششم همچنین از طریق ارائه و پیگیری طرح‌های مرتبط با مسائل دریای خزر حساسیت خود را نسبت به امور مربوط به این دریا به نمایش گذاشته است. به عنوان مثال در بهمن ۱۳۸۱ جمعی از نمایندگان مردم با ارائه طرحی به هیأت رئیسه، با استناد به اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی خواستار شرکت نمایندگان ناظر مجلس شورای اسلامی در جلسات مربوط به مذاکرات مسائل مرزی کشور شدند. در مقدمه این طرح تصریح گردید از آنجا که دستگاه سیاستگذاری کشور با موضوع تعیین رژیم حقوقی دریای خزر که مسائل آن به طور مستقیم با موضوع تعیین حدود مرزی کشور ارتباط دارد، مواجه است طرح فوق از سوی نمایندگان ارائه شده است.

در این طرح پیش‌بینی شده بود که در تمامی مذاکرات بین‌المللی مربوط به تعیین رژیم حقوقی خزر که با حضور ایران صورت می‌پذیرد، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز در ترکیب طرف ایرانی حاضر باشند. بدین ترتیب تدوین این طرح یکی دیگر از ابتکارات مجلس در برخورد با مسائل دریای خزر به حساب می‌آید. هر چند که به واسطه وجود برخی ملاحظات و دیدگاه‌های مختلف این طرح در صحن علنی مجلس مطرح نشد.

از دیگر ابتکارات مجلس ششم در این زمینه می‌توان به تشکیل کمیته ویژه خزر در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. این کمیته به طور مستقیم و اختصاصی به پیگیری مسائل مربوط به این دریا پرداخته است. این کمیته توانست تمرکز و توجه‌ای را نسبت به مسائل خزر ایجاد نماید. آقایان کاظم جلالی و حسن قشقاوی و خانم الهه کولایی از اعضای کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی در این کمیته عضویت داشتند. این کمیته از دستگاه دیپلماسی کشور خواست تا نماینده‌ای را از طرف مجلس شورای اسلامی برای شرکت در مذاکرات مربوط به دریای خزر بپذیرد. کمیته خزر همچنین جلسات تقریباً منظمی را با مسئولان اداره مشترک‌المنافع و حوزه خزر وزارت امور خارجه تشکیل داد. بدین ترتیب این کمیته توانست تا حدودی دستگاه سیاست خارجی کشور را به توجه بیش‌تر نسبت به مسائل خزر تحریک کند. در مجموع هر چند که این کمیته نتوانست اهداف و وظایف خود را به طور کامل محقق سازد ولی توانست تحریکات و فشارهایی را برای تسریع در حرکت دستگاه‌های ذی‌ربط اعمال نماید.^(۳۰)

کمیسیون امنیت ملی همچنین با دعوت از مقامات ایرانی مسئول و درگیر در مذاکرات خزر از جمله نماینده ویژه ایران در امور این دریا نظرات و دیدگاه‌های مجلس را به اطلاع آن‌ها رسانده و در جریان فعالیت این نیروها قرار گرفته است.

البته لازم به ذکر است که علی‌رغم تمامی اقدامات صورت گرفته از سوی مجلس شورای اسلامی، این قوه به دلایل ساختاری و نهادی در فرایند تصمیم‌گیری معطوف به تنظیم نظام حقوقی جدید دریای خزر ناتوان از اجرای یک نقش مؤثر و تعیین‌کننده بوده است. در واقع صلاحیت تعیین



و تأیید الگوها و الویت‌های رفتاری ایران در دریای خزر و تجویز الزامات عملکردی آن در این حوزه در درجه اول و به موجب قانون در اختیار نهادها و نیروهای دیگری نظیر شورای عالی امنیت ملی است. با این وجود اهمیت موضوع خزر از یک سو و وجود برخی زمینه‌های قانونی و حقوقی که پیش‌تر به آن‌ها اشاره شد از سوی دیگر موجبات توجه و حساسیت مجلس ششم به مسائل مختلف مربوط به این دریا را فراهم ساخت. نحوه و متد برخورد مجلس با این موضوع می‌تواند معرف چگونگی نقش‌آفرینی قوه مقننه در حوزه سیاست خارجی باشد.

جمع‌بندی

نقش‌آفرینی و تأثیرگذاری در حوزه مسائل و مباحث فرامرزی بر طبق اصول قانون اساسی از اختیارات و صلاحیت‌های ذاتی قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود. هر چند در خصوص بایسته‌های رفتاری مجلس در این حوزه یا حدود و ثغور تأثیرگذاری آن برخی اختلاف‌نظرها وجود دارد اما وجاهت قانونی نقش‌آفرینی مجلس در حوزه سیاست خارجی امری مسلم و مفروض قلمداد می‌شود. اگر چه در دوره‌های پیشین، مجلس شورای اسلامی کم‌تر در جریان پروسه تصمیم‌گیری و فعالیت‌های اجرایی در حوزه سیاست خارجی قرار داشته و تأثیرگذاری محدود این نهاد بیش‌تر در حوزه روابط خارجی بوده است، اما این مسأله بر مبانی حقوقی نقش‌آفرینی مجلس در سیاست خارجی خدشه‌ای وارد نمی‌کند، مجلس به عنوان مقام عالی قانونگذاری ملی و به واسطه نقش و جایگاه غیرقابل جایگزین خود در کشور قادر است تا از طریق وضع قوانین لازم حضور و دخالت خود در روند تصمیمات مرتبط با مسائل سیاست خارجی کشور را افزایش داده و صلاحیت‌های نظارتی خود در کنترل جریان‌ات و پویش‌های فرامرزی را به کار بندد. در عین حال به نظر می‌رسد کاربرد نهایی و مؤثر ظرفیت‌های قانونی کنونی برای اثرگذاری قوه مقننه در سیاست خارجی و تمهید و تنظیم ترتیبات و ابتکارات نوین برای افزایش کارایی و بازدهی مجلس در این حوزه نیازمند لحاظ الزامات بیش‌تری است. ایجاد اجماع نظر درخصوص ضرورت حضور فعال مجلس در سیاست خارجی (با تأکید بر نتایج مثبت آن) و فراهم ساختن شرایط ساختاری، نهادی و اجرایی این نقش‌آفرینی، از جمله الزامات مورد نیاز برای تبدیل قوه مقننه به یکی از نیروها و مراجع اصلی مؤثر در تعیین سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های فرامرزی است. بدون شک تحقق این امر گام مهمی در راستای دمکراتیک‌تر ساختن پروسه تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی، تقویت توان چانه‌زنی کشور در مذاکرات فرامرزی و افزایش تعامل قوه مقننه با نهادهای مسئول در امور روابط خارجی است.



یادداشت‌ها

1. Jalil Roshandel, "Evolution of the Decision Making Process in Iranian Foreign Policy", www. Copri.dk/publication/wp.
2. Ibid.
3. Abbas Maleki, "Decision Making in Iran's Foreign Policy: A Heuristic Approach", www. Caspian studies. Com/article/decision.
4. Ibid.
5. Roshandel. Op. cit.
6. Maleki, op. cit.
7. Daniel Byman, Shahram Chubin, Iran's Security Policy in the Post-Revolutionary Era (Santa Monica: Rand Institution, 2000), P. 54.
8. Ibid, P. 54.
9. Ibid, P. 54.

۱۰. برای اطلاعات بیشتر بنگرید به:

- Byman and Chubin, op.cit, PP. 10-19.
- 11. Maleki, op. cit.
- 12. Ibid.
- 13. John Lowell, Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making (New York: Library of Congress, 1970), PP. 307-308.
- 14. Ibid, P. 308.
- 15. Kenneth N. Waltz, Foreign Policy and Democratic Politics (Boston, Little, Brown, 1967). P. 307.
- ۱۶. «نقش قوه مقننه در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با تکیه بر نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس» (گزارش دفتر مطالعات سیاسی - فرهنگی مرکز پژوهش‌های مجلس، پاییز ۱۳۸۰)، صص ۶-۱۰.
- ۱۷. بیژن ایزدی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران (قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه، ۱۳۷۷)، ص ۱۱۶.
- ۱۸. قانون اساسی، اصل ۷۸.
- ۱۹. قانون اساسی، اصل ۸۰.
- ۲۰. ایزدی، پیشین، ص ۱۱۷.
- ۲۱. قانون اساسی، اصل ۸۲.
- ۲۲. قانون اساسی، اصل ۱۲۵.
- ۲۳. ایزدی، پیشین، ص ۱۱۸.
- 24. Mamuka Tsereteli, "Caspian oil in the Strategic Picture of 2020", Central Asia – Caucasus ANALYST, July 4, 2001.
- ۲۵. ایزدی، پیشین، ص ۱۱۶.
- 26. Ariel Cohen, "Iran's aggressive moves in Caspian Basin Challenge International economic and security Interests", Eurasia Insight, 8/14/2001.
- 27. "Only Supreme Leader can decide on Iran – Us ties: Speaker" People Daily (www. English. Papedaily. Com. Cn).
- 28. Alex Vatanka, "Azerbaijan – Iran Tensions Create Obstacle to Caspian resolution", Eurasia Insight, 1/29/2003.



29. Micheal Lelyveld, Iran: Legislators Challenge Foreign Minister on oil Policy", [www, rferl. Org](http://www.rferl.org) 3 January 2002.

۳۰. مصاحبه نگارنده با دکتر الهه کولایی عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس

ششم، مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۷.



شماره مسلسل: ۶۹۷۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: قوه مقننه و سیاست خارجی ۲. ارزیابی نقش، جایگاه و عملکرد مجلس شورای اسلامی در سیاست خارجی (ویرایش اول)

تهیه و تدوین: مهدی امیری

نام دفتر: مطالعات سیاسی

ناظر علمی: دکتر وحید سینایی

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. مجلس (Parliament)

۲. سیاست خارجی (Foreign Policy)

۳. مرزهای سرزمینی (Territorial Boundaries)

۴. تصمیم‌گیری (Decision Making)

منابع و مأخذ تهیه گزارش:

در پایان گزارش درج شده است.