

نقش سیاست گذاری عمومی در حوزه حقوق عمومی و تاثیر آن بر سیاست خارجی
جمهوری اسلامی ایران

محمد غفاریان^۱ - دکتر ابوالفضل رنجبر^۲ - دکتر پرویز احدی^۳ - حسن موثقی^۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۷/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۸/۱۱

چکیده:

از آنجا که دولت ایران به عنوان بازیگر اصلی در سیستم بین الملل و سیستم داخلی محسوب می شود در بعد داخلی و بین المللی با چالش ها و مشکلات نظیر بی کاری، تورم، رکود و در بعد خارجی تهدیدات بین المللی و منطقه ای و موضوعات بخصوصی نظیر برجام روبرو می گردد که نیازمند سیاست گذاری عمومی در راستای ارائه راه حل یا تبدیل مشکلات داخلی و بین المللی به قانون در حوزه حقوق عمومی است تا ضمن ارائه راه حل برای مشکلات تبدیل به issue، سیاست داخلی و بویژه سیاست خارجی را در راستای تامین منافع ملی کشور و حفظ استقلال و تمامیت ارضی و بقاء و مولفه های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی به تامین منافع عمومی بپردازد و بر این اساس به نقش محوری مجلس شورای اسلامی در سیاست گذاری خارجی و در راستای یاری رساندن به مذاکرات بین المللی، رفع موانع و چالش های خارجی و بین المللی، کنترل کنش دولت های حامل بین المللی بویژه بحران های بین المللی و منطقه ای تاکید دارد. پژوهش حاضر بر آنست به تبیین نقش سیاست گذاری عمومی در سیاست خارجی در حوزه حقوق عمومی بپردازد. امید است یافته های حاصل از این رهگذر، سبب اعتلای دانش و آگاهی علاقمندان حوزه حقوق شود.

واژگان کلیدی: سیاست گذاری عمومی، مجلس، سیاست خارجی، حقوق عمومی، تصمیم

گیری

^۱ - دانشجوی دوره دکتری، حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

mghafarian96@gmail.com

^۲ - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران: نویسنده مسئول

a.rahjbari1348@yahoo.com

^۳ - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، واحد بناب، دانشگاه آزاد اسلامی، بناب، ایران

Parvizand@gmail.com

^۴ - دانشیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق بین الملل، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

۱. مقدمه

سیاست‌گذاری عمومی، مجموعه‌ای از اقدامات عقلانی است که طی فرایندی به انجام رسیده‌اند و متشکل از اقدامات لزوماً سیاسی است این اقدامات سیاسی را می‌توان بعنوان فرایند سیاست‌گذاری قلمداد نمود و آن را همچون مجموعه‌ای از مراحل زمان‌بندی شده به هم مرتبط مجسم کرد: تهیه دستور کار، تدوین و تنظیم سیاست، اتخاذ سیاست، تحقق سیاست، برآورد سیاست. برخی پژوهشگران، در مورد ماهیت حوزه سیاست‌گذاری عمومی اینگونه می‌گویند: «هنگام ورود به حوزه سیاست‌گذاری عمومی پژوهشگر، این سؤال را که چه کسی حکومت می‌کند و چگونه»، رها می‌کند تا به این پرسش که «چگونه و بوسیله چه کسی یک خط مشی یا سیاست عمومی تهیه و اجرا می‌گردد»، پاسخ دهد. (اشترین، ۱۳۸۶: ۱۵۷) در بررسی و تبیین سیاست خارجی، دولت‌ها از نقطه نظر تعدادی از تئوری‌های روابط بین‌الملل بویژه واقع‌گرایی و نئوواقع‌گرایی سیاست خارجی و داخلی جدا از یکدیگر تلقی شده، بر این اساس مولفه سیاست خارجی و دیپلماسی تحت عنوان مدیریت روابط بین‌الملل از طریق مذاکره اهمیت خاصی پیدا کرده و سیاستگذار عمومی که معمولاً در حوزه حقوق عمومی مورد بررسی قرار گیرد و نقش و تأثیر آن در سیاست خارجی نادیده گرفته شده و یا اینکه با عنایت به نوع دولت و رژیم سیاسی حاکم بر آن کمتر مد نظر قرار می‌گیرد.

با توجه به قانون اساسی یک کشور و میزان قدرت اختیار تعویض شده به مجلس در تصویب قوانین، آندروهی وود معتقد است که مجالس ندرتاً اختیار قانونگذاری را انحصاری می‌کنند. تصویب قانون اساسی بطور معمول فراتر از صلاحیت مجلس است و پیشنهادها و برنامه‌های قانونگذاری به طور عمده از قوه اجرایی آغاز می‌شود. از آنجا که حوزه سیاستگذاری خارجی بیشتر در حیطه قوه مجریه به علت حمایت موثر از منافع دولت می‌باشد، اختیار قوه مجریه از اختیار سیاستگذاری بیشتری در صلاحیت سیاستگذاری خارجی برخوردار است. اما با عنایت به کارکرد نظارت و قانون‌گذاری پارلمان در دفاع از منافع ملی و نیز با توجه به نظریه یگانگی در ارتباط حقوق داخلی با حقوق بین‌المللی و نظام دوگانگی حقوقی در جمهوری اسلامی ایران و طی روند ادغام یا تکمیل و تبدیل حقوق بین‌الملل به حقوق داخلی، مجلس با تصویب یا عدم تصویب یا تبدیل معاهدات و قراردادهای بین‌المللی نقش اصلی را در سیاست‌گذاری خارجی ایفاء می‌نماید.

گفتنی است که در جمهوری اسلامی ایران، بر اساس قانون اساسی مراجع رسمی و محق به تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در رابطه با سیاست خارجی عبارتند از:

۱. قانون اساسی
 ۲. مقام معظم رهبری (مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری)
 ۳. مجلس شورای اسلامی (شورای نگهبان)
 ۴. دولت به معنای قوه مجری (هیات دولت - ریاست جمهوری - شورای امنیت ملی)
 ۵. وزارت امور خارجه
- در خصوص نگاه قانون اساسی به جایگاه مجلس در سیاست خارجی می‌توان گفت که قانون اساسی به جایگاه مجلس در سیاست خارجی که قانون اساسی ایران پارلمان محور بوده و دولت، مجری تصمیمات مجلس است و برابر قانون اساسی مجلس می‌تواند در امور دخالت و از امکانات و ظرفیت‌های قانونی خود برای تصویب قانون، نقد سیاست خارجی و در نهایت نظارت بر عملکرد های دولت استفاده کند. در همین راستا طبق اصل ۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امضای عهدنامه‌ها مقابله نامه، قراردادهای و موافقت نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بنابراین مجلس شورای اسلامی از صلاحیت‌های مستقیم تصمیم‌گیری و صلاحیت‌های غیرمستقیم تصمیم‌گیری بعنوان یک نهاد تصمیمی و تصمیمات پارلمانی در سیاست خارجی برخوردار است. بنابراین نقش پارلمان در سیاست‌گذاری خارجی بویژه در کمک به مذاکرات بین‌المللی، رفع موانع و چالش‌های خارجی و بین‌المللی، کنترل کنش دولتها در مسائل بین‌المللی بویژه بحران‌های بین‌المللی و منطقه‌ای تجلی پیدا می‌کند. از اینرو، پژوهش حاضر، با هدف بررسی نقش سیاست‌گذاری عمومی در حوزه حقوق عمومی و تاثیر آن بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، بدنبال آزمودن فرضیات زیر است:
- فرضیه اصلی: فرایند سیاست‌گذاری از طریق مکانیسم اتخاذ تصمیم در مقابل مشکل توسط نهادهای مرتبط با فرایند فوق بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران تاثیر دارد.
- فرضیه فرعی: مجلس شورای اسلامی همراه با نهادهای ذیربط نقش اصلی و محوری در تبدیل قراردادهای و مقابله نامه‌های بین‌المللی به حقوق داخلی یا قانون اساسی ایفا می‌نماید.

۲. مبانی نظری پژوهش

۱.۲. حقوق عمومی و سیاست‌گذاری عمومی

قواعد مربوط به سازمان دولت و طرز عمل آن و مقررات مربوط به سازمان‌های دولتی و یا روابط بین مردم و دولت را تنظیم می‌کنند. روابط دولت و سازمان‌های وابسته به آن و مأمورین

آنها با افراد جامعه در قلمرو این شاخه از حقوق می‌گنجند. مهمترین مقررات حقوق عمومی هر کشور در قانون اساسی بیان شده است. حقوق عمومی بعنوان یکی از دو شاخه مادر حقوق در برابر حقوق خصوصی قرار می‌گیرد که به روابط افراد جامعه با یکدیگر می‌پردازد. حقوق عمومی به چند شاخه تقسیم می‌شود از جمله حقوق اساسی، حقوق جزا و حقوق بین‌المللی عمومی از مهمترین آنها است.

سیاستگذاری عمومی نیز به مجموعه کنش و عدم کنش پایدار و هدفمند بازیگر (دولت یا بازیگران) در چگونگی برخورد با مشکل گفته می‌شود.

۲.۲. تصمیم‌گیری

تصمیم‌گیری فرایندی است که از طریق آن، راه حل مسئله معینی انتخاب می‌گردد. (رضایان، ۱۳۸۰:۱۳۸) یا انتخاب یک راه از میان راه‌های مختلف (الوانی، ۱۳۷۴:۱۹۳) و یا به بیان ساده، تصمیم‌گیری عبارت است از انتخاب کردن یک راهکار از میان چند راهکار ممکن الحصول که هر یک، درصدی از عدم اطمینان را به همراه دارند (خوشوقت، ۱۳۷۵:۸۵) از ارائه این تعریف بیش از پنجاه سال می‌گذرد و ابروین براس نیز آن را در کتاب خود ذکر کرده است. (هیکس و ری گولت، ۱۳۷۷:۲۷)

آنچه در تصمیم‌گیری لازم است مورد توجه قرار گیرد، این است که تصمیم‌گیری به عنوان «یک فعالیت» و نه «یک فرآیند» عمدتاً بر اراده فردی دلالت دارد و در آن روح جمعی و مشورت، انعکاس چندانی ندارد. ضمن آنکه در فرهنگ ما عمدتاً با آنیت و در لحظه انجام شدن نیز همراه است. از آنجا که تصمیم‌ها در زمینه‌های خاص از جمله سیاست خارجی، از سوی بخش‌های مختلف یک نظام سیاسی اتخاذ می‌شوند، در قلمرو «خط مشی عمومی» جای دارند. لذا برای ورود و بررسی موضوع، لازم است تعریفی از خط مشی عمومی و بیان ویژگی‌های آن انجام گیرد.

۳.۲. خط مشی عمومی

تصمیم‌ها در طول خط مشی‌ها و مبتنی بر آن هستند و هر تصمیمی باید بوسیله خط مشی حمایت شود. (تسلیمی، ۱۳۷۸:۴) خط مشی بطور کلی عبارت است از خط سیر و راهی که انسان در پیش رو دارد. رضایان خط مشی را مشخص کننده محدوده‌ای می‌داند که تصمیم‌های آتی باید در داخل آن اتخاذ شوند. وی خط مشی را یک برنامه عمومی به شمار می‌آورد که بمنزله راهنمای عمل، مدنظر سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد و نحوه اجرای برنامه را برای مسئولان اجرایی

سازمان معین می‌کند، ضمن آنکه وسیله موثری برای کنترل عملیات محسوب می‌شود. (رضاییان، ۱۳۸۱: ۲۱۰)، محقق دیگر، خط مشی عمومی را چنین تعریف می‌کند: «خط مشی‌های عمومی، اصولی هستند که بوسیله مراجع ذی صلاح در کشور وضع شده‌اند و بعنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم را در جامعه راهبری می‌کنند». (الوانی، ۱۳۷۹: ۲۲) خط مشی گذاری از یک دیدگاه معادل تصمیم گیری است؛ یعنی می‌توان آن را نوعی تصمیم گیری دانست، زیرا هنگامی که خط مشی تعیین می‌شود، در همان جایگاه تصمیمی اتخاذ شده است. با این تفاوت که خط مشی نسبت به تصمیم‌های موردی و ثانویه، از سطحی بالاتر و اساسی تر برخوردار است، برای مثال، قانون اساسی نسبت به قوانین عادی جنبه خط مشی دارد. (تسلیمی، ۱۳۸۷: ۱۱) بنابراین، خط مشی ترسیم می‌شود و سپس تصمیم‌ها با رعایت موازین پیش بینی شده در خط مشی اتخاذ می‌گردند. همین جا لازم است به تفکیک همپوشانی احتمالی مفهوم «خط مشی عمومی» با «راهبرد» نیز اشاره شود که گرچه مشابهت فراوانی با یکدیگر دارند و حتی برخی صاحب نظران از جمله ایگور انساف خط مشی گذاری و تنظیم راهبرد را یکی می‌دانند، تفاوت واقعی این دو مفهوم در قلمروی کاربرد آنهاست، بگونه‌ای که قلمروی راهبرد سازمان است، در حالیکه خط مشی عمومی، جامعه را در بر می‌گیرد و روابط حکومت- ملت را شامل می‌شود و جامعیت بیشتری دارد. نقش‌های گوناگون برای خط مشی عمومی در جامعه وجود دارد که عبارتند از: راهنمای عمل بودن هماهنگ کنندگی، نماینده و بیانگر منافع و مصلحت عامه مردم بودن، عامل ارزیابی و کنترل برنامه‌ها و اقدامات بخش عمومی، همچنین ویژگی‌ها و خصوصیات زیر نیز برای خط مشی عمومی مطرح است که عبارت اند از: پایداری، آینده نگری و واقع بینی، هدفداری، عمومیت، گستردگی و نمایانگری. (الوانی، ۱۳۷۹: ۲۳-۲۵) نمایانگری یعنی خط مشی عمومی باید ویژگی‌های نظام و سیستمی را داشته باشد که در آن شکل می‌گیرد. فرهنگ و ارزش‌ها، ایدئولوژی و جهان بینی، نگرش‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، پیشرفت‌های فنی و فناوری، همه در خط مشی عمومی نمودار دارند، در مجموع، رابطه میان تصمیم گیری و خط مشی گذاری را می‌توان چنین ترسیم کرد که «خط مشی بیانگر بینش، و اتخاذ تصمیم فرآیندی کنشی و واکنشی بر پایه خط مشی است به بیان دیگر، تصمیم در راستا و طول خط مشی ترسیم شده، اتخاذ می‌شود». (تسلیمی، ۱۳۸۷: ۶۵) از اینرو، تصمیم گیری باید پشتیبان خط مشی و خط مشی باید تایید کننده تصمیم باشد.

۴.۲. تحلیل سیاستی در خط مشی گذاری عمومی

آنچه که با عنوان پژوهش یا تحلیل سیاستی در حوزه خط مشی گذاری و سیاست‌گذاری عمومی مطرح می‌شود و بر فرآیند هوشمند تجزیه و تحلیل مسائل اجتماعی (از جمله در سیاست خارجی) تأکید دارد. پژوهش سیاستگذار بنابراین فرآیند انجام پژوهش یا تحلیل درباره یک مشکل اساسی جامعه که با سیاست گذاران، پیشنهاد‌های واقع‌گرایانه و عملی برای رفع یا کاهش مشکلات ارائه می‌دهد. مچرزاک تأکید دارد که پژوهش سیاستی چند وجهی است و بر اساس یک شیوه تحلیلی تجربی- استقرایی انجام می‌گیرد، و گذشته، آینده و ارزش‌ها را در بر می‌گیرد. (مچرزاک، ۱۳۸۴: ۱۲-۴)

فرآیند سیاست گذاری شامل مراحل تهیه دستور کار سیاستی، تنظیم و تدوین سیاست‌ها، اقتباس سیاست، اجرا و ارزیابی سیاست، آنگاه تحلیل سیاست را اقدامی است که هدف آن ایجاد، برآورد دقیق و انتقال دانش پیرامونی و درونی فرآیند سیاست گذاری است. (دان، ۱۳۸۴: ۶-۷)

۵.۲. سیاست خارجی

سیاست خارجی یک رشته اعمال از پیش طرح ریزی شده توسط تصمیم‌گیران حکومتی است که هدف آن، دستیابی به اهدافی مشخص در چارچوب منافع ملی و در محیط بین‌المللی است. در واقع، سیاست خارجی شامل تعیین و اجرای یک سلسله اهداف و منافع ملی است که در صحنه بین‌المللی توسط دولت‌ها انجام می‌گیرد (خوشوقت، ۱۳۷۵: ۱۴۵، مقتدر، ۱۳۷۰)؛ در حالیکه روابط بین‌المللی شامل روابط بین حکومت‌ها، گروه‌ها و افراد از کشورهای مختلف می‌داند، سیاست خارجی را فقط به آن دسته از روابط اطلاق می‌کند که ابتکار آن با حکومت‌هاست و از طرف آنها تصدی شده باشد. البته کلمه سیاست در این مفهوم، علاوه بر خط مشی، اصول و هدف‌ها، راهکارهای اجرای اهداف را هم در بر می‌گیرد (مقتدر، ۱۳۷۰: ۱۰۴) و سرانجام در مطالعات بین-المللی، «سیاست خارجی» عبارت است از تحلیل اقدامات یک دولت در قبال محیط خارجی و شرایط معمولاً داخلی موثر در تعیین اقدامات مزبور.

۳. روش پژوهش

با عنایت به مدنظر قراردادن مولفه‌های روش‌شناسی در پژوهش حاضر، از نقطه نظر مولفه شناختی متولوژی پوزیتیویستی یعنی بررسی روابط مکانیکی و ارگانیکی و یا روش تبیین در این

پژوهش استفاده می‌کند.

برای گردآوری داده‌ها از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. روش کتابخانه‌ای بکار رفته در این پژوهش، روش باز (اسنادی) می‌باشد. روش پژوهش اسنادی و در راستای کاربست روش فوق از روش کتابخانه‌ای مطالعه کتب و مقالات علمی و بررسی روابط مکانیکی و ارگانیکی آنها انجام می‌پذیرد. در تجزیه و تحلیل اطلاعات نیز از روش قیاسی و استقرایی استفاده شده است.

۴. تبیین تاثیر سیاست گذاری عمومی بر سیاست خارجی دولت‌ها

۱.۴. فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی

بطور کلی از دهه ۱۹۶۰ سیاست خارجی دولت‌ها به تصمیم‌گیری متمرکز و بر این اساس رفتار دولت‌ها را ناشی از تصمیم‌هایی می‌دانند که از سوی افراد انسانی طی فرآیندهایی اتخاذ شده است. در این تصمیم‌ها عوامل گوناگونی تأثیر دارند که برخی از آنها مادی و برخی غیر مادی است. رویکردهای تحلیل سیاست خارجی بعنوان یک نظریه در مقابل نظریه در واقع‌گرایی در بررسی رفتار خارجی دولت‌ها به عوامل متعددی توجه دارند و از اینرو جهت آن را چند عاملی می‌دانند. برخی از این عوامل در سطح داخلی و برخی در سطح بین‌المللی قرار دارند و در عین حال، سطح داخلی نیز خود به سطوح گوناگون تقسیم می‌شوند. این عوامل در سطح فردی رهبران، سطح سازمانی و سطوح مختلف اجتماعی جامعه قابل مشاهده است.

۲.۴. مراجع تأثیر گذار بر شکل‌گیری سیاست خارجی

۱.۲.۴. 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 بطور مستقیم (دستورات شخصی) یا غیرمستقیم از طریق مجمع تشخیص مصلحت و مجلس خبرگان بر سیاست خارجی کشور تأثیر می‌گذارد. وی به عنوان 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: موضوع بی‌طرفی ایران در جریان حمله امریکا و متحدان آن به عراق در سال ۱۹۹۱، موضوع عدم حمله به افغانستان پس از کشته شدن دیپلمات

های ایرانی توسط رژیم طالبان و موضوع حمایت از فلسطینیان در مناقشه اعراب و اسرائیل که از زمان حیات امام خمینی (ره) ادامه داشته است.

۲.۲.۴. شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی در نتیجه بازنگری قانون اساسی در نیمه اول سال ۱۳۶۸ بوجود آمد. اعضای شورای بازنگری قانون اساسی دلیل تأسیس این نهاد را هماهنگ کردن فعالیت های کلان امنیتی داخلی و خارجی ذکر کردند. بر طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی؛ این شورا به منظور تامین 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 بعنوان 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 بیش تر است.

۳.۲.۴. رئیس جمهور

رئیس جمهور و هیأت وزیران از جمله مهمترین منابع تأثیرگذار در روند سیاست خارجی کشور می‌باشد. رئیس جمهور شخصاً نفوذ زیادی بر روند سیاست خارجی دارد. بطوریکه بعنوان مرجع رسمی و تأثیرگذار در روابط با کشورها می‌باشد و اهمیت نقش رئیس جمهور و سیاست‌های آن در حوزه بین‌الملل نمی‌توان نادیده گرفت بطوریکه این موضوع در دولتهای بعد از انقلاب اسلامی که سرکار آمده‌اند هر کدام با رویکرد سیاسی دولت خودشان البته با حفظ اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران بویژه بر عدم رابطه با کشورهای ایالات متحده آمریکا و ... بوده است برای نمونه می‌توان به موضوع برجام، گفتگوی تمدن‌ها و ... اشاره نمود.

۴.۲.۴. وزارت امور خارجه

وزارت امور خارجه نهاد تخصصی مرتبط با مسائل سیاست خارجی است. این وزارتخانه با کارکرد دو وجهی سیاستگذاری و اجرای سیاست‌های مصوب در حوزه سیاست خارجی فعالیت می‌کند. شخص وزیر امور خارجه در شکل دهی و حفظ روابط دوجانبه با سایر کشورها دارای نقش

است. کمال خرازی در ۱۹۹۸ بمنظور عادی سازی روابط میان ایران و انگلستان مذاکرات موفقیت آمیزی را با وزیر خارجه این کشور به انجام رساند و سپس برای عادی سازی تماس ها میان ایران و اتحادیه اروپا اقدام کرد.

۵.۲.۴. مجلس شورای اسلامی

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

۶.۲.۴. نیروهای نظامی و دستگاه های اطلاعاتی

این نیروها بویژه در مورد چگونگی بر طرف کردن تهدیدات امنیتی خارجی تأثیر گذارند. اگر چه این نهادها اغلب نقش محدودی در تنظیم اهداف ایران دارند اما تصمیمات آنها در شکل دهی ابزارهای مورد استفاده برای تعقیب این اهداف موثرند. در عین حال، بدلیل ویژگی و کارکرد امنیتی نهادهای مزبور نقش آنها در فرایند سیاست خارجی به نسبت نهادهای دیگر کمتر آشکار است. وزارت اطلاعات از طریق ارائه اطلاعات در دسترس، داده های بیشتری را در اختیار تنظیم کنندگان سیاست خارجی قرار می دهد.

۳.۴. سیاست خارجی و روند تصمیم گیری

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. 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 می شوند. اما نظر نهایی در خصوص عملی شدن یا نشدن آنها برعهده مقام رهبری است. شیوه ای که بر طبق آن اطلاعات دریافتی از محیط در فرآیند سیاست خارجی ایران لحاظ می شود حائز اهمیت است. یکی از منابع مهم کسب اطلاعات برای تعیین سیاست خارجی کشور، کانال های دیپلماتیک آن و بویژه سفارتخانه های ایران است. تحلیل اطلاعات جمع آوری شده توسط سفارتخانه ها در اختیار وزارت امور خارجه قرار داده می شود. مدیران کل بخش های مختلف نیز گزارش های خود را به معاونان و وزیر امور خارجه ارسال می کنند. اطلاعات همچنین از طریق کارگزاری امنیتی، منابع رسانه ای مختلف، مراکز تحقیقاتی و بخش های دیگر دریافت می شود. در مورد وقایع عمده، وزیر امور

خارج به طور مستقیم به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد. رئیس‌جمهور برای اینکه هیات 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 وزیران، آن را به کابینه ارجاع می‌دهد با این استثناء 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 شورای عالی امنیت ملی نیز در این جلسه هستند، موضوع را به مقام رهبری می‌فرستند. اگر رهبری اقدام در این باره را تأیید کند، موضوع عملیاتی شده و برای بخش‌های نظامی و وزارت امور خارجه فرستاده خواهد شد. 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 این صورت به مرحله عمل نخواهد رسید.

۴.۴. مجلس و سیاست خارجی

مجلس شورای اسلامی به عنوان 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 نظریه پردازان 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. 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.

۱.۴.۴. 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: اختیارات عام و اختیارات خاص.

۱.۱.۴.۴. 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 می‌گردد در خصوص مسائل سیاست خارجی نیز قانون گذاری 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 بموجب 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 به بررسی و کاوش در مقوله سیاست خارجی است.

بر طبق این اصل «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد».

۲.۱.۴.۴. اختیارات خاص

بر طبق قانون اساسی برخی صلاحیت‌های مرتبط با مسائل سیاست و روابط خارجی منحصراً در اختیار مجلس شورای اسلامی است. بعنوان مثال مطابق با این قانون هرگونه تغییر در مرزهای کشور می‌باید به تصویب چهارپنجم نمایندگان مجلس برسد. 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.

۵.۴. قانون اساسی و جایگاه مجلس در سیاست خارجی کشور

امروزه در بسیاری از کشورهای جهان، پارلمان‌ها به یک نیروی تعیین‌کننده در ملاحظات سیاست خارجی تبدیل شده‌اند. در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران نیز در میان نهادهای تأثیرگذار بر روند سیاست خارجی کشور، 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 (قانون گذاری، نظارت و...) و اختیارات خاص (تصویب عهدنامه‌ها، قراردادهای بین‌المللی و...) است. از طریق فعال ساختن این ظرفیت‌های قانونی، مجلس قادر به میزانی از اثرگذاری بر فرایند سیاست و روابط خارجی کشور است. در خصوص نگاه قانون اساسی به جایگاه مجلس در سیاست خارجی، می‌توان گفت که قانون اساسی ایران پارلمان محور است و دولت، مجری تصمیمات مجلس است. به این ترتیب، طبق قانون اساسی، مجلس می‌تواند در این امور دخالت کند از امکانات و ظرفیت‌های قانونی خود، برای تصویب قانون، نقد سیاست خارجی و در نهایت، نظارت بر عملکردهای دولت،

استفاده کند. در همین راستا، طبق اصل ۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی، امضای عهدنامه‌ها، مقوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۶.۴. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی

کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، مهمترین رکن مجلس در بررسی مسائل سیاست خارجی و تهیه و تدوین قوانین مناسب در این زمینه، جهت تصویب در مجلس است. این کمیسیون یکی از کمیسیون‌های تخصصی قوه مقننه است که تا دوره پنجم مجلس، با عنوان کمیسیون سیاست خارجی فعالیت می‌نمود و طی دوره ششم و هفتم، با عنوان امنیت ملی و سیاست خارجی، فعال شده است. سیاست و روابط خارجی، دفاع، سیاست داخلی، اطلاعات و امنیت، حوزه‌های فعالیت آن کمیسیون را شامل می‌شوند. کمیته حقوق بشر، کمیته سیاست خارجی، کمیته امنیت داخلی و کمیته دفاع، چهار کمیته‌ای هستند که در زیر مجموعه این کمیسیون، به صورت تخصصی، به بررسی مسائل مربوط به حوزه اختیارات کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی می‌پردازند. وزارتخانه‌های کشور، امور خارجه، اطلاعات و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نیز با توجه به محدوده فعالیت این کمیسیون، بیشترین ارتباط را با اعضای کمیسیون مذکور دارند و وزرا موظف هستند به منظور پاسخ‌گویی به سؤالات نمایندگان مردم و همچنین بررسی موضوعات حوزه تخصصی‌شان، در این کمیسیون حضور یابند. کمیسیون علاوه بر همکاری با این نهادها و بررسی طرح‌ها و لوایحی که مربوط به فعالیت این وزارتخانه‌ها می‌شود، مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین مربوط به این مجموعه‌ها را نیز بر عهده دارد و در صورت لزوم، می‌تواند از ابزارهای نظارتی خود، مانند سؤال، تذکر و استیضاح، برای حفاظت از قانون نیز استفاده کند. این کمیسیون در اخذ تصمیمات مجلس نسبت به مسائل بین‌المللی و چگونگی روابط ایران با کشورهای جهان، نقش اساسی دارد. از سوی دیگر، حضور رئیس کمیسیون سیاست خارجی مجلس، در نشست‌های تخصصی تصمیم‌گیری در شورای عالی امنیت ملی، دست مجلس برای اعمال نظر در امور خارجی و ایفای نقش در عرصه دیپلماسی کشور بر طبق قانون اساسی را باز کرده است.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

در پایان باید بذكر این نکته پرداخت که در میان نهادهای تأثیر گذار بر روند سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی به موجب موادی از قانون اساسی از برخی

اختیارات مرتبط با مسائل فرامرزی کشور برخوردارست. 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 ارتقاء موقعیت آن در میان منابع اصلی اثرگذار این عرصه نیازمند تأمین شرایط ساختاری، قانونی اجرایی مورد نیاز است.

نقش آفرینی و تأثیرگذاری در حوزه مسائل و مباحث سیاست خارجی، بر طبق اصول قانون اساسی، از اختیارات صلاحیت‌های ذاتی قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود. هرچند در خصوص بایسته‌های رفتاری مجلس در این حوزه یا حدود و ثغور تأثیرگذاری آن، برخی اختلاف نظرها وجود دارد، اما وجاهت قانونی نقش آفرینی مجلس در حوزه سیاست خارجی، امری مسلم و مفروض قلمداد می‌شود. اگرچه در برخی دوره‌ها، مجلس شورای اسلامی کمتر در جریان پروسه تصمیم‌گیری و فعالیت‌های اجرایی در حوزه سیاست خارجی قرار داشته و تأثیر - گذاری محدود این نهاد، بیشتر در حوزه روابط خارجی بوده است، اما این مسئله بر مبانی حقوقی نقش آفرینی مجلس در سیاست خارجی، خدشه‌ای وارد نمی‌کند. در این راستا و جهت نقش آفرینی بیشتر مجلس در موضوعات و تصمیمات سیاست خارجی، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

اگر چه در برخی دوره‌ها، 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 مسئله بر مبانی حقوقی نقش آفرینی مجلس در سیاست خارجی، خدشه‌ای وارد نمی‌کند.

- تعامل بیشتر و هدفمند کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی با کمیسیون‌های مشابه و مرتبط با خود در دنیا.

- استفاده مؤثر و فزاینده‌تر از دیپلماسی پارلمانی که میان دیپلماسی رسمی و عمومی جای دارد. این مهم می‌تواند توسط نمایندگان اثرگذار مجلس و بالأخص کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس، مورد استفاده قرار گیرد؛ چرا که اقدامات نمایندگان، همانند اقدامات دیپلمات‌ها و مقامات سیاست خارجی، آثار رسمی و مسئولیت‌آور زیادی برای کشور به دنبال ندارد و آنها از این طریق می‌توانند ضمن تأثیرگذاری بر سیاست خارجی کشور، در پیشبرد آن در

عرصه بین‌المللی نیز مشارکت داشته باشند و به تأمین منافع ملی و اهداف سیاست خارجی کشور، کمک نمایند.

- کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، به دلیل ماهیت و کارکرد ویژه خود (عمدتاً بیشتر موضوعات مربوط به سیاست خارجی با امنیت ملی کشورگه خورده است)، نیازمند تیم کارشناسی متخصصی است که به ویژه در شرایط بحرانی، بتواند راه‌حل‌های پیشنهادی کاربردی و عملیاتی ارائه دهد. در وهله اول، درک صحیح و درست از تحولات منطقه‌ای و بین‌المللی و هماهنگ ساختن سیاست‌های تدوینی با دیگر بخش‌های مرتبط، از جمله اقتصاد، فرهنگ و... می‌تواند در تأثیرگذاری آن کمیسیون و بالتبع مجلس، بر موضوعات سیاست خارجی، مؤثر واقع گردد.

- اگر چه مجالس در تنظیم سیاست خارجی کشورها عمدتاً نقش فرعی دارند، اما کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، با امعان نظر به تأکیدات قانون اساسی، مبنی بر دخالت مؤثر مجلس در خصوص قراردادها و موافقت‌نامه‌های ارضی و مرزی، می‌تواند از طریق تصویب طرحی مناسب در صحن علنی مجلس، دولت را موظف به پذیرش نمایندگان معرفی شده از سوی مجلس در مذاکرات مربوط به موضوعات مهم مرتبط با سیاست خارجی کند.

- یکی از مسائل مهم مجلس شورای اسلامی، راه‌یابی نمایندگان با سطوح متفاوت توانایی‌ها در میزان اثرگذاری این نهاد است. زمانی که نمایندگان توانا با سطح بالایی از تحصیلات، تعهد، کارآمدی و مدیریت و تجربه در مورد مسائل بین‌المللی، وارد مجلس شورای اسلامی می‌شوند، بالتبع می‌توانند در عمق بخشیدن به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس، اثرگذار باشند و پیچیدگی مسائل بین‌المللی و نحوه برخورد با آن را دریابند. این نمایندگان، در صورت تماس با تصمیم‌سازان قوه مجریه، می‌توانند نظرات مثبت و سازنده خود را به آنان انتقال دهند و بر روند تصمیم‌سازی سیاست خارجی نیز مؤثر واقع شوند و این خود موجب اعتبار بخشی و قوت عملکرد مجلس می‌شود.

- ویژگی‌های فردی و شخصیتی نمایندگان مجلس، به ویژه رئیس، نواب رئیس و رئیس کمیسیون امنیت ملی سیاست خارجی و بازتاب بین‌المللی اظهار نظرها و مواضع آنان، می‌تواند به طور کلی، در تأثیرگذاری مجلس شورای اسلامی بر تصمیم‌سازی‌های سیاست خارجی کشور و اجرای آن، بیش از پیش مؤثر واقع گردد.

قوه مقننه در قانون اساسی ایران بر سه رکن استوار شده است: مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی دوکار ویژه بنیادین دارد: قانونگذاری و نظارت بر

ساختار قدرت هنگامی که از چیستی و چگونگی ایفای نقش مجلس در روابط خارجی ایران سخن بمیان می‌آید، از یکسو، باید میان دو مقوله سیاست خارجی و روابط خارجی قائل به تفکیک شد؛ از دیگر سو، می‌توان سوبه‌های سه گانه تصمیم را به تصمیم سازی، تصمیم گیری و تصمیم پذیری تفکیک نمود. بطور کلی بنظر می‌رسد جمهوری اسلامی ایران در محیط بین-المللی، از یک سو صاحب روابط خارجی و نه سیاست خارجی است و از سوی دیگر، بیشتر به پذیرش تصمیم سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های دیگران می‌پردازد و خود کمتر قادر به پردازش حالت فعالانه و تهاجمی در عرصه مناسبات خارجی است. همین ویژگی عمومی در نظام حقوق اساسی ایران نیز سبب ساز پیدایش نقش‌های منفعلانه، غیرتهاجمی، پذیرنده، بی‌کارکرد و نابرابر برای مجلس در عرصه روابط خارجی شده است. مجلس شورای اسلامی بدلیل ماهیت پیچیده روابط خارجی که با مقوله‌های امنیتی گره خورده است، نتوانسته از نقش عامه گرایانه خود عدول کند و با تأثیرگذاری خاص گرایانه، نقش موثری در عرصه تصمیم‌گیری در روابط خارجی کسب کند. مجلس شورای اسلامی در اساس نقشی نفوذ پذیر و تصمیم‌پذیر یافته و به توجیه، تأیید، تصویب، تأخیر و تسریع تصمیم دیگر نهادها می‌پردازد.

بعلاوه، نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در روابط خارجی متصف به صفاتی از قبیل انفعال، تدافع، پذیرایی بی‌کارکردی و نابرابری شده است. «منفعل» زیرا سیاست خارجی از مقوله سیاست داغ محسوب می‌شود اما تمامی امور مجلس از مقوله سیاست سرد به شمار می‌آید؛ «تدافع» زیرا فرصت اندیشیدن در مورد بحران‌های امنیتی و دفاعی را نمی‌یابد و نمی‌تواند مبتکرانه دست به اقدام بزند، «پذیرا» زیرا نهادهای قدرتمند صاحب صلاحیت، حتی از حیث قانونی نیز بر مجلس اشراف یافته‌اند، «بی‌کارکرد» زیرا در طول ایام نتوانسته به صورت مکرر و سر بزنگاه، در پیچیدگی‌های مرتبط با روابط خارجی و مسائل دفاعی و امنیتی وارد بازی سیاسی در سطوح برتر نظام سیاسی شود؛ «نابرابر» زیرا تجهیزات و امکانات پژوهشی، دسترسی به آخرین اخبار و اطلاعات و منابع کسب خبر را در اختیار ندارد و به لحاظ ساختاری اداری کشور، این امکانات بیشتر در اختیار نهادها و دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته است. بنظر می‌رسد کار ویژه خاص مجلس در زمینه روابط خارجی چنین باشد: «توجیه» معنای موافقت زبانی یا سکوت رضایت‌مندانه در قبال تصمیمی که در زمینه روابط خارجی یا امورات دفاعی و امنیتی گرفته شده است تنها به آن دلیل که مجلس بعنوان عصاره ملت یا نمودگر حاکمیت ملی، با فلان مسئله موافقت دارد یا با مسئله دیگری مخالفت نکرده است، «تأیید» یا موافقت زبانی با مسئله‌ای در حوزه روابط

خارجی بصورتی تمجیدگرایانه، به شکلی که نشان دهنده وفاق اصحاب نظام باشد، «تصویب» یا موافقت قانونی با موردی در حوزه روابط خارجی و مسائل دفاعی و امنیتی برای برداشتن بار اضافی از دوش مسئولان در سطوح عالی که نمی‌خواهند تبعات تاریخی یک تصمیم سرنوشت سازد امن‌گیر آنها شود یا نوعی مجاب‌سازی کشورهای قدرتمند به منظور نشان دادن گام‌های قانونی و پیمودن مراحل حقوقی یکی تصمیم، «تأخیر» بمعنای کاهش فشار محیط بین‌المللی بر عرصه‌های درونی تصمیم‌گیر با یادآوری این نکته به ناظران و تصمیم‌سازان نظام بین‌المللی که طبق قانون اساسی، مجلس میتواند حرف نهایی را بزند، «تسریع» یا شکل قانونی بخشیدن به تصمیم‌هایی که بسرعت باید گرفته شوند اما به هر حال نیازمند توجیه قانونی و مجلس موافق، می‌تواند با «کاربست فوریتها، مشکل را رفع کند».

منابع فارسی

کتب

- آن، مچرزاک (۱۳۸۴)، روش‌های پژوهش سیاستی، ترجمه کیومرث اشترینان، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)
- اشترینان، کیومرث (۱۳۸۱)، روش سیاست‌گذاری فرهنگی، تهران: انتشارات کتاب آشنا
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۴)، مدیریت عمومی، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات نی
- (۱۳۷۹)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ هشتم تهران: انتشارات سمت
- تسلیمی، محمدسعید (۱۳۷۸)، تحلیل فرآیندی خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، تهران: انتشارات سمت
- خوشوقت، محمد حسن (۱۳۷۵)، تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، تهران: موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه
- دان، ویلیام (۲۰۱۳)، سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها، ترجمه کیومرث اشترینان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- رضاییان، علی، (۱۳۸۷)، سیاست‌گذاری عمومی مبانی سازمان و مدیریت، تهران: انتشارات سمت
- مقتدر، هوشنگ (۱۳۷۰)، سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی، تهران: انتشارات مفهرس
- هیکس، هربرت جیوری گولت، سی، (۱۳۷۷)، تئوری‌های سازمان و مدیریت: عناصر و فرآیندها، ترجمه و نگارش گوئلکهن، جلد ۲، تهران: انتشارات دوران