



تفکیک قوا و سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ضرورت تفسیری مبتنی بر کارآمدی

حبیب‌اله فاضلی^۱

تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۶/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۵/۱۵

چکیده

با وجود تنوع در اشکال نظام‌های سیاسی (پارلمانی، ریاستی و...) قوه مجریه مسئول اصلی سیاست خارجی محسوب می‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز با وجود پایبندی به نوعی از تفکیک و توازن قوا در برخی از زمینه‌ها از جمله عرصه روابط خارجی حدود و اختیارات تصمیم‌گیری و قانونگذاری دو قوه مجریه و مقننه را به روشنی مشخص نموده و بستر تفسیرهای گاه متضادی را فراهم آورده است. مقاله حاضر می‌کوشد تا ضمن تبیین برخی از علل مشخص نبودن حدود صلاحیت‌ها و با اتکا بر تفسیر برخی اصول بر این امر تأکید نماید که بایستی تفسیری مبتنی بر اصل کارآمدی از قانون اساسی در باب سیاست خارجی صورت گیرد که از جمله شاخصه‌های آن کاهش نهادهای دخیل در سیاست خارجی و تمرکز آن‌ها در قوه مجریه از طرفی و اتکای مجلس به ابزارهای مهم نظارتی همانند سوال، استیضاح، و... از طرف دیگر است.

واژگان کلیدی

قانون اساسی-سیاست خارجی- تفکیک قوا- نظام پارلمانی-نظام ریاستی-کارآمدی

پیشگفتار

قانون اساسی را می‌توان یکی از مهم‌ترین دستاوردهای خلاقانه ذهن بشری برای سامان بخشیدن و انتظام منابع قدرت سیاسی، اجتماعی برشمرد. از مهم‌ترین دستاوردهای جنبش قانون اساسی‌گرایی آن بود که علیرغم احترام به ماهیت و چیستی نظام‌های سیاسی بر آن بود که می‌توان آن‌ها را در چارچوبی حقوقی و انضمامی قرار داد تا از قِبل آن نوعی نظام^۱ بوجود آید که هم توان خدمت‌رسانی و رفاه‌بخشی بیشتری یابد و هم «جایگاه» و «کارکرد» هر یک از اعضای جامعه مشخص گردد. دستاورد دیگر این جنبش فکری، خارج ساختن ساختارهای سیاسی از سیطره فرد یا گروه خاص و عمومیت بخشی به منابع مشروعیت آن بود، پیداست که یکی از نتایج این پیش‌انگاشته آن است که می‌توان نظام‌های سیاسی را به فراخور زمان و مکان و در جهت تعالی بخشی به وضعیت انسان مورد تجدیدنظر و تغییر قرار داد. مهم‌ترین ویژگی قانون اساسی تعریف قدرت و نحوه تسری و توزیع آن در ساختارهای قانونی است. تنظیم روابط نهادهای قدرت، تعریف مناسبات با بخش‌های تابعه آن، بیان محدودیت‌ها و امکانات قدرت عمومی در واقع بخش عمده‌ای از فلسفه وجود قوانین اساسی مدون را در سراسر جهان تشکیل داده است و اکنون قوانین اساسی متعددی همراه با تنوع در چینش نهادها و قوا در دنیا یافت می‌شود.

نکاتی که در بالا پیرامون قانون اساسی گفته شد ناظر بر ابعاد صوری و شکلی قانون اساسی است. بدیهی است که همه نظام‌های سیاسی بر سه نوع تفسیر استوارند؛ نخست تفسیری از یک ایده «بشری یا متعالی (مذهبی)» دوم تفسیری از وضع موجود و سوم ترسیم یا تفسیری از وضع مطلوب که در تفسیر نخست مکتوم است. قانون اساسی را می‌توان از جهت ماهوی بازتاب‌دهنده و تجلی این تفاسیر برشمرد و اینگونه است که آرمان‌های قوانین اساسی لیبرال از قوانین اساسی سوسیالیستی علیرغم شباهت‌های صوری و ساختاری بسیار متمایز و متفاوت است. از جمله شاخص‌های قانون اساسی برتر را دارا بودن درجه‌ای از هماهنگی بین ساختارهای شکلی و ماهوی می‌توان دانست؛ چرا که هر ایدئولوژی‌ای بر حسب تعریفی که از ماهیت انسان و رابطه آن با هستی و خداوند، ماهیت دولت، ماهیت قدرت و قوا دارد نیازمند نوع خاصی از چیدمان نهادی و سازمانی است و تحقق مطلب هر جهان‌بینی نیازمند توجه به راهکارهای تحقق عینی آن نیز هست. «انسجام درونی»^۲

1- System

2- Coherence

نخستین ضرورت بقاء کارآمدی نظام‌های طبیعی، مکانیکی و سیاسی است. مفهوم «انسجام درونی» در نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی آن را می‌توان در دو عرصه بنیادی یعنی رابطه مفهوم جمهوریت و اسلامت (حافظیان، ۱۳۸۶، ۲۸۶-۲۹۲) و ساختارهای قانونی آن یعنی رابطه قوای سه‌گانه با یکدیگر و این سه با قوه مؤسس (رهبری) مورد تحلیل و آسیب‌شناسی قرار داد. آنچه در این نوشتار مورد توجه و تحلیل ماست ساحت عرضی یا عرصه دوم یعنی رابطه قوا با یکدیگر در قانون اساسی پیرامون سیاست خارجی است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی از جهت ماهوی و شکلی دارای شاخص‌های متمایزی است که کمتر می‌توان آن را با قوانین اساسی یا نظام‌های تجربه شده مورد مقایسه قرار داد. از جهت ماهوی و مبنایی قانون اساسی بر بستر خاصی از آیات و روایات استوار است. تمامی اصول قانون اساسی مبتنی بر بستری روایی از آیات و احادیث متواتر و مستند قرار گرفته است به گونه‌ای که فهم آن بدون آگاهی از این زمینه خاص میسر نمی‌گردد، بر همین اساس قانون اساسی از زاویه جهان‌بینی تشیع و ولایت فقیه به تفسیری از انسان، جهان و دولت پرداخته است که جامعه آرمانی مطلوب^۱ خاصی را نیز نشان می‌دهد که با مفاهیم عرفی و مرسوم ادبیات حقوق سیاسی قابل فهم نیست. به عبارت دیگر اگر نتوان رابطه منطقی قانون اساسی و شرع را تساوی دانست، این دو دارای رابطه عموم و خصوص مطلق اند. در کنار زمینه شرعی، بایستی زمانه و بستر تاریخ معاصر ملت ایران را نیز قرار داد که مهم‌ترین ویژگی آن اقتدارگرایی و تمرکز قدرت بوده است. بر این اساس به جرأت می‌توان گفت که قانون اساسی، متنی است که از «هم نهاد» دو عنصر «جاودانه» و «تاریخی» برآمده است که یکی از نتایج این تلاقی که به دلیل نوبنیاد بودن هم طبیعی می‌نماید ابهام در برخی کارکردها و نوعی «تلاشی قدرت» و حرکت در سایه روشن الگوی ریاستی و پارلمانی است. مقدمه طولانی بالا را بدان جهت آوردیم تا افق تحلیلی خود را پیرامون سیاست خارجی و وضوح بیشتری بخشیم. ایده اساسی ما آن است که سیاست خارجی جمهوری اسلامی در قانون اساسی مختصات ویژه‌ای را در بر دارد که با ادبیات و رویه غالب شکل گرفته در روابط بین‌الملل دارای تمایزات اساسی است و این امر، طیفی از واکنش‌ها، از جاذبه کامل تا دافعه و دشمنی مطلق نسبت به آن را بوجود آورده است. متنی بر ضرورت پیش گفته که پیرامون انسجام درونی و چیدمان مسئولیت‌ها آوردیم به نظر می‌رسد که در قانون اساسی سیاست خارجی از نوعی تعدد نهادهای تصمیم‌گیری و تکثیر نهادهای تأثیرگذار در رنج است و به دشواری خواهد توانست به تجمیع قوا و تحقق انتظارات قانون اساسی جامه عمل

پوشاند. قانون اساسی مطابق اصول متعدد روابط خارجی را تحت مدیریت رئیس‌جمهور و قوه مجریه قرار داده است اما با توجه به روح قانون اساسی، مشروح مذاکرات مجلس خبرگان و تصریح اصول متعدد دیگر، اصولی که دال بر هدایت سیاست خارجی توسط قوه مجریه است به معنای تحدید اختیارات برخی نهادها و قوای دیگر از جمله مجلس نیست و به نظر می‌رسد که مجلس می‌تواند با اتکاء بر تفسیری خاص پا را از حوزه نظارت در سیاست خارجی فراتر گذاشته و به قانونگذاری در همه حوزه‌های روابط خارجی بپردازد. از زاویه نگاه این نوشتار ابهام در حدود قانونگذاری مجلس و دخالت آن در سیاست خارجی را می‌توان یکی از کاستی‌های قانون اساسی دانست و باید کوشید تا با اتکا به «تفسیری مبتنی بر کارآمدی» از قانون اساسی، تذکر ماهیت اجرایی و متحول سیاست خارجی و تقویت راهکارهای نظارتی مجلس زمینه برای تمرکز اختیارات در قوه مجریه (وزارت خارجه) فراهم آید.

ایده بالا را با تفصیل بیشتری در ادامه پی خواهیم گرفت و برای این امر نخست به تفکیک قوا و ضرورت بازناندیشی در آن خواهیم پرداخت و سپس سیاست خارجی و اصول مرتبط با آن را در قانون اساسی به بحث خواهیم نشست.

۱- تفکیک قوا و ضرورت بازناندیشی

اگر چه در هیچ یک از اصول قانون اساسی به واژه تفکیک قوا تصریحی نشده است اما از مشروح مذاکرات قانون اساسی به ویژه اصل پنجاه و هفتم (صورت مشروح مذاکرات، ۱۳۶۸، ۵۳۷-۵۴۴ ج ۳) که در نهایت قوای حاکم در جمهوری اسلامی را در سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه محصور ساخته است و دلالت‌هایی که در بند هفت اصل یکصد و هفتاد و شش که به رؤسای قوای سه‌گانه را از وظایف رهبر ذکر کرده و ذیل اصل یکصد و هفتاد و شش که به رؤسای قوای سه‌گانه تصریح دارد و آن‌ها را اعضای ثابت شورای عالی امنیت ملی برمی‌شمارد پیداست که این اصل مهم حقوق اساسی مورد توجه ویژه قانونگذار اساسی بوده است. فراتر از این می‌توان گفت که با توجه به ذهنیت منفی‌ای که خبرگان قانون اساسی به تجمیع و تمرکز قوا داشته‌اند از میان پیشنهادات متعدد اصل پنجاه و هفتم تعداد قوا گاه تا پنج قوه نیز پیشنهاد شده است که نشان از توجه به مفهوم و نتیجه تفکیک قوا دارد. حساسیت خبرگان به گونه‌ای بوده است که تفکیک قوا را به مرز «تلاشی قدرت» که در نهایت به تقویت قوه مقننه انجامیده کشانده است. مجموع استدلالاتی که در حمایت از تفکیک قوای حداکثری در جلسه بیست و یکم و شصت و دوم صورت

گرفته تقریباً همان اشکالاتی است که علمای قرن هفده و هجده مغرب زمین در تقبیح تمرکز قوا و لزوم پاسداری از حاکمیت مردم انجام داده‌اند. در این قسمت می‌کوشیم تا اجمالاً مبانی ضرورت تفکیک قوا را نشان دهیم و ضرورت‌های نوین را نیز یادآور شویم تا بتوانیم بستری نظری مبتنی بر کارآمدی را برای تقویت قوه مجریه در سیاست خارجی فراهم آوریم.

مؤلف حکیم کلیله و دمنه بر آن است که هر که دست خویش مطلق دید دل بر خلق عالم کث کند. این جمله ساده و هزاران گزاره ادبی و کنایه‌ای که در متون سیاست‌نامه‌ها، شریعت‌نامه‌ها و اندرزنامه‌های مشرق زمین و ایرانی یافت می‌شوند جوهر مجموع استدلال‌ات و تلاش‌های نظری در تقبیح تمرکز قوا و قدرت مطلقه می‌باشد. این امر دو نتیجه مهم را شایان یادآوری می‌نماید، نخست آنکه ایده و استدلال پیرامون تقبیح تمرکز قدرت محصور به فرهنگ و ادبیات مغرب زمین نبوده و نیست و عدم استناد به سنت زمامداری مشرق زمین و ایران کهن نشان از ضعف پژوهش‌های حقوق اساسی است. دومین برآیند مجموع این استدلال‌ات آن است که در همه جوامع و فرهنگ‌ها از تشکیل نهادی با قدرت فائقه پرهیز داشته‌اند و این ذهنیت تاریخی در جنبش قانون خواهی مغرب زمین به بار نشست. مرحوم دکتر قاضی در تعریف تفکیک قوا بر آن است که: اصل تفکیک قوا، تدبیری اساسی برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست یک فرد یا یک گروه از فرمانروایان و پرهیز از استبداد و خودکامگی شد به گونه‌ای که در اعلامیه‌های مختلف حقوق بشری این اصل از الزام‌آورترین حقوق شمرده گردید و تضمین حقوق افراد وابسته به آن دانسته شد (قاضی، ۱۶۰، ۱۳۸۱).

به نظر می‌رسد که کلیت ادبیات تفکیک قوا بر یک پایه انسان‌شناختی و یک پایه کارکردی استوار است. سرشت زیاده‌خواه، قدرت‌طلب و غیرقابل پیش‌بینی تصور نوعی از انسان مورد نظر در بسیاری از نظریه‌های تفکیک قواست و همگی بر آنند که اگر انسان دست خویش را مطلق ببیند دل بر خلق عالم کث کند. تصور از انسان مبنای نخست هر نظریه‌ای است و البته هر بحثی پیرامون سرشت بشری قابل تردید و توجیه است و در اینجا ما را با این بحث فلسفی کاری نیست (Homer, ۲۰۱۴, ۶۳۹-۶۴۶).

مهم‌تر از نظریه انسان‌شناختی که به ضرورت ذاتی تفکیک قوا می‌انجامد، ضرورت کارکردی و تاریخی توجیه مهم و رایج‌تری است که در باب آن بیان شده است. اگر استدلال نخست ماهیت پیشاتجربی و پیش فلسفی دارد استدلال دوم مبتنی و در ارجاع به تجارب تاریخی نظام‌های سیاسی شکل گرفته است و علمای سیاست و حقوق بر آن بودند که

تفکیک مقام قانونگذاری، اجرا و نظارت مهم‌ترین ابزار تضعیف قدرت و حفظ آزادی‌های سیاسی اجتماعی است. (Locke, 1947, 82-8) این فرض مهم با توجه به فضای حاکم بر قرون هفده، هیجده و حتی نوزده که دولت‌ها تنها بازیگر و مدیر عرصه عمومی داخلی و بین‌المللی بودند قابل فهم و البته درست می‌نماید، اما این فرض بنیادین در شرایط نوین و با تحولاتی که در عرصه اجتماع، سیاست و اقتصاد رخ داده است مورد تردید قرار گرفته و نیازمند بازنگری است. نخست آنکه در شرایط نوین با رشد رسانه‌ها، احزاب، مفاهیم حقوق بشری، نهادهای فراملی، رشد آگاهی‌های اجتماعی شهروندان و کم شدن فاصله طبقات از جهت فکری و... به نظر می‌رسد که حتی اگر نظام‌های سیاسی آگاهانه در صدد ایجاد حاکمیت مطلقه برآیند ماهیت و شدت آن با استبداد مورد نظر مدافعان تفکیک قوا فرسنگ‌ها فاصله دارد. شاید کره شمالی امروزه آخرین رژیم باشد که می‌کوشد با تمام توان در صدد تحدید آزادی‌های اجتماعی برآید و بدیهی است که توان این نظام سیاسی بزودی به سر خواهد آمد. در عصر جدید نظام‌های سیاسی مردم را منبع مشروعیت خود برمی‌شمارند و چاره‌ای جز اتکا به برخی ابزارهای شبه دموکراتیک و مردم‌گرایانه نخواهند داشت. هوده سخن آنکه تکثیر قدرت در نهادهای کثیری چون رسانه‌ها، احزاب، نهادهای فراملی، تحولات ذهنی و... از طرفی و نرم‌تر شدن ابزارهای اجبار و راهبردهای دولت‌ها از طرف دیگر علت و ضرورت وجودی اصل تفکیک قوا را نیازمند بازاندیشی و اصلاح ساخته است.

در کنار استدلال سلبی فوق که در صدد تلطیف یکی از مبانی نظری اصل تفکیک قوا بود، توجه به اصل مهم «کارآمدی» که ضرورت نوین و کارویژه اصلی دولت‌هاست اساسی به نظر می‌رسد. اهمیت این اصل به گونه‌ای است که همه نظام‌های سیاسی لاجرم ساختارهای حقوقی و سیاسی خود را به اعتبار آن مورد پرسش و بازنگری قرار می‌دهند. در واقع ساختارهای حقوقی و قوای پیش‌بینی شده نه در سودای «برتری و نمایش اقتدار» بلکه بایستی تضمین‌کننده کارآمدی و توسعه در ابعاد مختلف باشند. توجه به اصل کارآمدی در ترسیم و تفسیر از رابطه قوا در کشورهای در حال توسعه از ضرورت بیشتری برخوردار است. نظام‌های سیاسی در حال توسعه که در قرن بیستم از دل انقلابات اجتماعی بزرگ متولد شده‌اند و تجربه استعمار مستقیم و غیرمستقیم را از سر گذارنده‌اند در تدوین قوانین اساسی خود نسبت به هرگونه تمرکز قدرت به هر اندازه‌ای با بی‌اعتمادی نگریده‌اند و همانطور که پیش‌تر گفته شد قوه مجریه علی‌رغم حوزه نفوذ و گستردگی بیشتر، ارتباط مستقیم اجرایی با بدنه اقتصادی و اجتماعی، دارا بودن حجم بالای کارشناسان و... نسبت به

قوه مقننه در وضعیت ضعیف‌تری قرار گرفت.

این امر در قانون اساسی جمهوری اسلامی به خوبی مشهود و آشکار است، به گونه‌ای که مجلس خود را صاحب حق در تغییر ارقام لایحه بودجه، افزایش و کاهش ساعات اداری، تصویب قانون در رابطه با کاهش روابط خارجی با انگلیس و... می‌بیند و با اتکا به اصولی چون اصل هفتاد و یکم در تمام امور به تصویب قانون می‌پردازد و دولت را موظف به اجرا می‌نماید.

اگرچه درجه‌ای از ابهام و سردرگمی در تعریف حوزه تقنین از اجرا در تمام حوزه‌ها از جمله عرصه سیاست خارجی طبیعی است اما این مهم در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیازمند تفسیر و نظریه‌پردازی جدی است. برخی از اساتید حقوق اساسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی را در زمره نظام‌های نیمه‌ریاستی نیمه‌پارلمانی قرار داده‌اند اما واقعیت آن است که روح قانون اساسی و تصریحات اصول متعدد عملاً قوه مقننه را در مرتبه بالاتری قرار داده است و این امر به دلیل انتخاب رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم و اختیاراتی که قانون اساسی بدان بخشیده است منجر به سردرگمی‌ها و آشفتگی‌هایی در عرصه قانونگذاری و مسئولیت‌ها و انتظارات شده است.

اگر بتوان حاکمیت^۱ نهفته در قانون اساسی را به دو بخش داخلی و خارجی تقسیم نمود. همه قوانین اساسی در صدد ترسیم فرایندی از چگونگی اعمال حاکمیت و تقسیم وظایف در عرصه سیاست خارجی به مثابه مجرای اعمال حاکمیت خارجی برآمده‌اند.

در مبحث آینده به برخی مختصات نظری و قانونی سیاست خارجی جمهوری اسلامی خواهیم پرداخت، اما پیش از آن برای وضوح بیشتر بحث به فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی در رژیم‌های ریاستی و پارلمانی اشاره‌ای خواهیم نمود.

۲- سیاست خارجی در قانون اساسی؛ مبانی و نهادها

همانگونه که پیش‌تر یادآور شدیم ساختارها و مجاری تصمیم‌سازی، می‌بایست با ماهیت و جهان‌بینی مبانی نظام‌های سیاسی هم‌نوا باشد در غیر این صورت ناکارآمدی عملی و ابتر

۱ - حاکمیت Soverienty اشاره به منشاء و نهایت قدرت مطلق دارد. بدیهی است که در جمهوری اسلامی حاکمیت از آن خداست (اصل ۵۶ و بند ۱ اصل ۲) و این امر منجر به تمایز ماهوی در تعریف، آغاز و انجام حاکمیت در جمهوری اسلامی با نظام‌های عرفی می‌گردد. (یا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَ أُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَ الرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَ الْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَ أَحْسَنُ تَأْوِيلًا (نساء ۵۹))

شدن ایدئولوژی‌های سیاسی آینده‌ای محتوم خواهد بود.

سیاست خارجی جمهوری اسلامی دارای ماهیتی متمایز و مختصاتی متفاوت است که می‌بایست دائماً در عرصه نظری و انضمامی (حقوقی) مورد تأمل قرار گیرد. در تحلیل مشارکت قوا بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی سه رهیافت تحلیلی^۱ حاکم است؛ نخست رهیافت تحلیل حقوقی است و بر آن است که قانون اساسی به تلویح یا آشکارا مجاری تصمیم‌گیری و نهادهای مسئول و ناظر را در عرصه خارجی مشخص ساخته است. رهیافت دوم تحلیل نظری از تصمیم‌گیری در سیاست خارجی است که در صدد پاسخ به پرسش‌هایی از جنس چرایی و چیستی و چگونگی نقش قوا در سیاست خارجی می‌پردازد. سومین رهیافت تحلیلی رهیافت تاریخی است که به بازخوانی تجارب نظام‌های سیاسی و اینکه چگونه سیاست خارجی در بستر تعامل و تعارض قوه مجریه و مقننه مدیریت است (سیف زاده، ۱۳۸۷، ۱۴۲) توجه دارد.

در ادامه به فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی در رژیم‌های پارلمانی و ریاستی خواهیم پرداخت.

۱-۲- الگوی، پارلمانی و سیاست خارجی

نظام پارلمانی مهم‌ترین نماد تفکیک نسبی قوا یا همکاری قواست و همانگونه که از نام آن پیداست پارلمان نخستین سرچشمه اعمال حاکمیت از جانب مردم است و از مجرای پارلمان است که حاکمیت در سایر قوا و نهادهای دیگر جامه عمل می‌پوشد. همراهی نزدیک قوا در امر اجرا و نظارت نوعی همبستگی اندام‌وار بین قوا و نهادهای آن بوجود آورده است. وزرا در مقابل مجلس مسئول هستند و دولت نیز توان انحلال پارلمان را داراست. در چند دهه گذشته در رژیم‌های پارلمانی (حتی انگلیس) شاهد قدرت گرفتن کابینه بوده‌ایم. احزاب قدرتمند حاکم، شخصیت‌های با نفوذ سیاسی طرفدار کابینه و تهیه اطلاعات و تحلیل‌های جهت‌دار موافق دولت به اعضای پارلمان زمینه را برای غلبه و قدرت گرفتن قوه مجریه فراهم کرده‌اند. بهره‌گیری از ابزار سؤال و استیضاح تاکنون رایج‌ترین روش‌های مشارکت پارلمان در رژیم‌های پارلمانی در فرایند سیاست خارجی بوده است. (قاضی، ۱۳۷۸-۱۷۵)

نفوذ و تأثیرگذاری قوه مجریه انگلیس در پارلمان نقش مهمی در همراهی این قوه در تحولات یک دهه گذشته از جمله جنگ عراق و افغانستان داشته است. البته این

رویه همیشگی نبوده و در مواردی پارلمان مواضع متعارضی را نسبت به سیاست خارجی اتخاذ کرده است و از ابزار نظارت سیاسی و آگاه‌سازی اجتماعی بهره‌برداری کرده‌است. (see: <http://www.foreignpolicy.com/articles/1090>)

۲-۲- الگوی ریاستی و سیاست خارجی

با اندکی تسامح می‌توان گفت که الگوی ریاستی عالی‌ترین مظهر تفکیک قوا تاکنون بوده است که در آن رئیس‌جمهور و پارلمان هر دو مستقیماً از جانب مردم برگزیده شده‌اند و دارای پشتوانه سیاسی و آراء عمومی‌اند. قوه مجریه در این الگو دارای استقلال ویژه‌ای است و سرکردگی امور خارجی را در دست دارد. در ایالات متحده آمریکا کنگره به اتکاء راه‌های نظارتی و بودجه‌ای و انتصاب کارکنان عالی سیاست خارجی چون سفیران و کنسول‌ها در سیاست خارجی مشارکت می‌کنند که از الزامات تعادل و تفکیک است، تعیین خطوط کلی سیاست خارجی با رئیس‌جمهور و قوه مجریه است (سیف زاده، ۱۴۳). تذکر این نکته ضروری است که به دلیل ماهیت متفاوت تصمیم‌گیری در سیاست خارجی با سیاست داخلی امروزه در کشورهای تأثیرگذار چون آمریکا، انگلیس و فرانسه تأثیرگذاری نهادها و محافل غیررسمی چون گروه‌های فکر^۱ و مراکز تحقیقاتی بسیار بیش از ساختارهای تعریف شده رسمی است و به دلیل توفیقاتی که این رویه در بر داشته است شمار این گروه‌ها و مراکز روز به روز در حال افزایش است و به عنوان بازوان مهم روابط خارجی به ترسیم اهداف و ابزارها می‌پردازند. مطابق آمارها امروزه چهار هزار و پانصد گروه فکر در سطح جهان وجود دارد که تنها هفتصد گروه فکر با سه هزار محقق و کارشناس در کشورهای عضو اتحادیه اروپا است، در حالی که در واشنگتن دی. سی و دیگر شهرهای آمریکا هزار و پانصد گروه یا مرکز فکری مشغول فعالیت هستند (رضیئی، ۱۳۸۷، شماره ۳، ص: ۶۷ و همچنین: (Struyk, available at: <http://www.jstor.org/stable/20020140>)).

۲-۳- سیاست خارجی در قانون اساسی؛ تأملی بر برخی مبانی

در همه نظام‌های سیاسی روابط خارجی به دلیل ضرورت تعاملات بین‌المللی دارای اهمیت ویژه‌ای می‌باشد، این اهمیت در نظام سیاسی جمهوری اسلامی به دلیل ماهیت مکتبی آن دو چندان شده است؛ زیرا مرزهای غیرمادی خود را با خلق و استخراج مفاهیم

مذهبی اخلاقی‌ای چون عدالت، مستضعفین، جنبش‌های آزادی‌بخش و... بسیار دورتر از مرزهای مادی ترسیم می‌کند. بر حسب این ضرورت علیرغم تصریح اصول مختلف قانون اساسی پیرامون سیاست خارجی و نحوه تعامل دولت در روابط خارجی (بند «ج» اصل دوم، بندهای ۵ و ۱۶ اصل سوم، اصل هشتاد و دوم، بند ۵ اصل یکصد و دهم، اصل یکصد و بیست و پنجم، اصل یکصد و بیست و هشتم، اصل یکصد و سی و نهم، اصل یکصد و چهل و پنجم، اصل یکصد و چهل و ششم و بندهای ۱ و ۲ اصل یکصد و هفتاد و هفتم) قانونگذار اساسی به صورت ویژه فصل مشخصی از قانون اساسی را که در برگیرنده چهار اصل می‌باشد را به خط مشی‌های کلان روابط خارجی اختصاص داده است. (صورت مشروح مذاکرات، ج ۳: ۱۵۱۹-۱۵۲۳) فهم راستین این اصول و جهت‌گیری کلان قانون اساسی در سیاست خارجی در گرو آگاهی از مبانی شرعی و واقعیت‌های تاریخ معاصر ایران است، در کنار این دو شاخصه تعالیم و سخنان امام راحل بنیانگذار انقلاب اسلامی (تبیان، ۸۱: ۵۴ و همچنین: حمیداله، ۱۳۸۶: ۱۹۰-۲۱۰)، سه مؤلفه ضروری برای درک ماهیت سیاست خارجی جمهوری اسلامی است و به نظر می‌رسد با الگوهای تحلیلی عرفی و منفعت محور حاکم بر نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی قابل تحلیل نیست. به نظر می‌رسد که آرمان‌های مدنظر قانون اساسی همان آرمان‌های شرع است و رابطه این دو این همانی (تساوی) است و این در حالی است که یکی از ویژگی‌های الگوهای تحلیلی روابط بین‌الملل کنونی فاصله گرفتن از مفاهیم و واژگان مقدس و دینی است.

همان‌طور که بیان شد اصول ۱۵۲ تا ۱۵۵ تنها اصولی نیستند که روابط خارجی را موضوع خود قرار داده‌اند و حتی به جرأت می‌توان گفت که این اصول بیان تفصیلی اصول کلی هستند که در فصل اول بیان شده‌اند. جزء (ج) اصل دوم هرگونه ستم‌گری و ستم‌کشی، سلطه‌گری و سلطه‌پذیری را نفی کرده و قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و هبستگی ملی را از پایه‌های ایمانی جمهوری اسلامی دانسته است. بندهای ۵ و ۱۶ از اصل سوم تقریباً تمامی مباحث مدنظر در فصل دهم را به اجمال بیان نموده است. اصل سوم قانون اساسی دولت جمهوری اسلامی را موظف دانسته تا همه امکانات خود را برای نیل به تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور انجام دهد. این بند در جلسه دوازدهم مجلس خبرگان قانون اساسی مورد تصویب قرار می‌گیرد و از جمله پیشنهادات نمایندگان این بوده که در کنار استقلال و تمامیت ارضی کشور بایستی دفاع از سرزمین‌های اسلامی و فلسطین هم ذکر گردد و از وظایف ارتش ایران باشد که در نهایت با توضیح

نایب رئیس و اینکه نوشتن چنین گزاره‌ای در قانون اساسی رایج و در شرایط حاضر منطقی نیست پذیرفته نمی‌شود. (صورت مشروح مذاکرات، جلد اول: ۲۹۷)

بند ۱۶ اصل سوم تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان را از جمله وظایف دولت برشمرده است. پیداست که مطابق روح مکتبی قانون اساسی و اراده قانونگذار که در مشروح مذاکرات آورده شده است، دولت جمهوری اسلامی از جهت نظری تعهدات جهان مدارانه کلانسی را برای خود متصور است و تصور از منفعت آن‌گونه که در نظام‌های عرفی و دستگاه‌های سیاست خارجی سکولار دیده می‌شود قابل انطباق با رویکرد سیاست خارجی جمهوری اسلامی نیست. به عبارت دیگر اگر برای نظام‌های سیاسی عرفی (ملی) منافع ملی بر اساس سود و زیان اقتصادی سیاسی سامان می‌یابد و منافع ملی راهنمایی سیاست خارجی و یارگیری‌های سیاسی است در قانون اساسی جمهوری اسلامی منافع یا ارزش‌های تعریف شده در جهان بینی اسلامی مفهوم مرکزی تصمیمات و راهبردهای سیاست خارجی اند که حاصل آن لزوماً سود و زیان مادی نیست بلکه بخشی از دستاوردهای این رویکرد به مفاهیم ارزشی و متعالی‌ای چون عدالت، آرمان‌گرایی، مستضعفین و... حواله داده می‌شود. اصل یازدهم از جمله اصول مهم و کلیدی دیگر پیرامون سیاست خارجی است که در کنار اصول مربوط به مذهب و زبان و سایر اصول کلی به مثابه عنصر ذاتی نظام جمهوری اسلامی آمده است و دولت را موظف می‌سازد تا سیاست کلی خود را بر اساس «اتحاد ملل اسلامی» و وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام تنظیم کند. رئیس جلسه در تمجید و توصیف این اصل بیان می‌دارد که انقلابی که در ایران بود، انقلاب جغرافیایی و ایرانی نبود بلکه انقلاب اسلامی بود، هرچند ما در ایرانیم ولی آنچه در شعار همه ما بود، حکومت اسلامی بود و اسلام منحصر به ایران نیست و ما هدفمان این است که همه مسلمانان در همه کشورها از زیر بار استبداد و استعمار و ظلم نجات پیدا کنند و برنامه‌های اسلامی پیاده شود. (صورت مشروح مذاکرات، ۴۵) در ادامه شهید بهشتی (ره) که نایب رئیس جلسه بوده‌اند در توضیح اصل یازدهم و ضرورت جهان‌نگری نظام اسلامی بر آن است: که از نظر تعالیم مقدس اسلام، نظام اسلامی در هر گوشه از جهان تحقق پیدا کند حکومتی بوجود می‌آورد که مسئولیتش در داخل مرز محدودی قرار نمی‌گیرد و نسبت به همه انسان‌ها و به خصوص همه مسلمانان دارای تعهد و مسئولیت می‌شود و طبق تعالیم اسلام این طبع و خوی حکومت اسلامی است... وقتی در قسمتی از سرزمین اسلام حکومتی با هویت

اسلامی بوجود می‌آید از همان آغاز تشکیل باید خود را نگران و مسئول وضع سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و اخلاقی، معنوی و روحی همه [مسلمانان] بدانند... بدان معنا که باید به کمک این مسلمانان بشتابد و با کمک یکدیگر وضعی برای خود بوجود بیاورند که آن‌ها نیز خود را دارای نظام اسلامی ببندد و وقتی این نظام‌ها همه اسلامی شده آن وقت تشکیل یک واحد سیاسی بزرگ جهانی در لوای اسلام امری طبیعی و درست است و به همین دلیل است که انقلاب اسلامی ما امروز این همه دشمن دارد. (صورت مشروح مذاکرات، ۴۵)

یادآوری این نکته ضروری است که ذکر این مفاهیم و آرمان‌های اسلامی و تجلی انضمامی یا حقوقی آن‌ها در قانون اساسی به معنای تحقق عملی آن‌ها در همه کنش‌های دولت نیست؛ چرا که جهت‌دهی و تحقق این آرمان‌ها در هر صورتی مبتنی بر مقدورات ملی و محذورات بین‌المللی است، در واقع دستگاه سیاست خارجی باید بکوشد تا آرمان‌های جاودانه و واقعیت‌های متحول ملی و بین‌المللی را با یکدیگر همراه و مدیریت نماید. بدگمانی تاریخی به ارتباطات خارجی به ویژه با دولت‌های غیرمسلمان و صاحب تکنولوژی باعث گردیده تا ضرورت حساسیت ارتباطات با کشورهای خارجی در سراسر قانون اساسی با ادبیات متنوع جریان داشته باشد، و این ذهنیت به کرات توسط نمایندگان با ارجاع به حوادث و جریانات تاریخی گذشته چون کاپیتولاسیون، دارسی، قراردادهای نفت و... همراه بوده است. اصل یکصد و پنجاه و سوم هرگونه قرارداد سلطه‌آمیز با بیگانه را ممنوع دانسته، گستردگی مفاهیم این اصل چنان است که می‌توان هر قراردادی را با خارجی‌ها به اعتبار ایجاد سلطه با مانع مواجه کرد. آقای رشیدیان در جلسه سی و دوم مجلس خبرگان قانون اساسی پیرامون اصل هفتاد و هفت در فراز صریحی بیان می‌دارد که: «عهدنامه‌ها و قراردادهای و مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی راه نفوذ استعمار را در گذشته باز می‌کرده و خطر این را دارد که اقتصاد مملکت، سیاست مملکت و فرهنگ مملکت در دست بیگانه قبضه شود، بنابراین شرط احتیاط آن است که ما این قدرت و نفوذ رئوس این قراردادها را در اشخاص و مراجع مختلف پخش کنیم، بهتر آن است که علاوه بر مجلس شورای ملی، مقامات و مراجع دیگری که در نظر است در قانون اساسی گنجانده شوند تا ذیل این قراردادها را امضا کنند، مثل شورای رهبری و مقام رهبری و یا تصریح شود کل شورای نگهبان و مراجع دیگر، که این موضوع یک مقدار تحکیم شود. (صورت مشروح مذاکرات، دوم: ۸۶۰)»

نکته‌ای دیگر در باب مختصات سیاست خارجی جمهوری اسلامی؛ بهره‌گیری قانونگذار از واژه و مفهوم «ملت»^۱ به جای دولت است و بدیهی است که این واژه در ادبیات حقوق

سیاسی دارای بار معنایی ویژه‌ای است. علیرغم آنکه قانون اساسی در اصل یکصد و پنجاه و چهارم خودداری از هرگونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر را متذکر شده و ارتباط صلح‌آمیز با دول غیرمحارب از اصول خود برشمرده است اما به نظر می‌رسد که قانون اساسی مکتبی جمهوری اسلامی به صورت طبیعی کمتر می‌تواند دولت‌های اسلامی در مرحله اول و در مراحل بعد دولت‌های غیراسلامی را مورد خطاب قرار دهد و در دست به همین دلیل است که هیچ‌گاه از واژه «دولت یا دولت‌های اسلامی» استفاده ننموده است و به جای آن از واژگانی چون ملل اسلامی (اصل ۱۱)، همه مسلمانان (اصل ۳) مستضعفان جهان (اصل ۳) بهره گرفته است، شاید این امر بدان معناست که در دارالاسلام بیش از یک دولت مشروع نمی‌تواند زیست سیاسی داشته باشد و آنجا که از واژه دولت یا دول استفاده شده عموماً کشورهای غیراسلامی و غربی را به ذهن متبادر می‌سازد (اصل ۱۵۲).

با این اوصاف از نظرگاه قانون اساسی همیشه درجه‌ای از شکاف میان ملت‌ها و دولت‌ها در جهان وجود دارد و خوش‌بینی قانون اساسی به ملت‌ها یا مردم بسیار بیش از دولت‌ها و رهبران سیاسی آن‌هاست. این امر همیشه منجر به چالش‌های عملی و نظری در روابط خارجی جمهوری اسلامی با کشورهای دیگر خواهد شد. حمایت وعده داده شده در قانون اساسی به نهضت‌های آزادی‌بخش و حق‌طلبانه یا مستضعفین عموماً جهتی ضد دولتی و ضد سیستمی دارد. نتیجه دیگری که سیاست خارجی ملت محور دربردارد این است که بسیاری از کشورهای مسلمان یا غیرمسلمان سیاست خارجی جمهوری اسلامی را دخالت در امور داخلی خود و نقض قوانین بین‌المللی به حساب می‌آورند و این حربه طی سه دهه گذشته به کرات علیه جمهوری اسلامی (در یمن، آذربایجان، کویت، بحرین، عراق، لبنان و...) به کار گرفته شده است. جمهوری اسلامی مجموع دخالت‌های مادی و معنوی خود را عدالت‌طلبی، بشر دوستانه و مبتنی بر تعالی‌بخش و رهنمون‌سازی کل جامعه بشری به سوی سعادت (اصل ۱۵۴) تعبیر می‌کند اما تفسیر دخالت نخستین برداشت و بیانی است که از جانب دولت‌ها و در عصری که دولت‌های ملی را به رسمیت شناخته است صورت می‌گیرد. امت محوری^۱ (اصل ۱۱) و جهان‌مداری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با مانعی به نام ملت محوری و ملی‌گرایی روبروست و دستگاه سیاست خارجی همیشه در انطباق دادن مرزهای ایدئولوژی مکتبی و واقعیت سیاسی همراه با مشکلاتی می‌باشد و یکی از نتایج اولیه سیاست خارجی جمهوری اسلامی این خواهد بود که همیشه شکاف محسوسی بین آرمان‌های مورد انتظار و کنش سیاست خارجی آن وجود خواهد داشت

۱. إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَ أَنَا رَبُّكُمْ فَأَعْبُدُونِ (انبیاء/۹۲).

و این شکاف زمینه انتقادات داخلی و تقابلهای خارجی را فراهم خواهد کرد. پیچیدگی نظری و دشواری عملی سیاست خارجی جمهوری اسلامی باعث گردیده تا هیچ یک از نظریه‌های رایج سیاست خارجی و روابط بین‌الملل توان تحلیل آن را نداشته باشند و غالب تحلیلگران جمهوری اسلامی را با عنوان یک «قدرت چالش‌گر مورد خطاب قرار دهند.»

در کنار دلایل مکتبی و ایدئولوژیک جهت نشان دادن پیچیدگی سیاست خارجی و محدود نمودن نمادین به مرزهای ملی و تمایل اخلاقی و معنوی جهت درنوردیدن مرزهای بین‌المللی بایستی دلایل زمینه‌ای مربوط به سرزمین ایران و تاریخ آن را نیز افزود. نخست آنکه تاریخ دولت نوین ایران که بعد از صفویه آغاز می‌گردد خاطره‌مبئی از تعاملات با دولت‌های منطقه و غرب ندارد، جنگ تحمیلی در دسترس‌ترین خاطره‌ای است که ملت ایران از دولت‌های منطقه‌ای و جهانی دارد. دومین دلیل، زمینه‌ای در باب علت سیاست خارجی جهان‌گرایانه ایران واقعیت‌های ژئوپلیتیکی سرزمین ایران است که ماهیتاً بین‌المللی است و اساساً نمی‌تواند منزوی و بی‌ارتباط و یا بی‌طرف نسبت به جهان خارج باشد. اجمالاً و به عنوان نتیجه‌گیری این بحث می‌توان جمله کوتاه اما پرمعنای آیت‌الله خزعلی را ذکر نمود که در جلسه پنجاه و پنجم مجلس خبرگان قانون اساسی در توضیح اصل ۱۵۲ بیان می‌دارد که: «ما مخصوصاً مقید هستیم که هرچه بیشتر رابطه‌مان با ملت‌های دیگر استوار باشد تا کشورهای دیگر.» (صورت مشروح مذاکرات، سوم: ۱۵۲۰) در واقع مخاطب قرار گرفتن اشخاص و عناصری غیر از دولت‌ها در روابط بین‌الملل بدین امر خواهد انجامید که در جمهوری اسلامی همیشه «دیپلماسی عمومی» دارای قوت بیشتری از «دیپلماسی رسمی» خواهد بود.

۲-۴- نهادهای مسئول و ناظر سیاست خارجی در قانون اساسی

سیاست خارجی مجرای اعمال حاکمیت خارجی یک نظام سیاسی است و لاجرم قانون اساسی به صراحت یا به تلویح مبانی و نهادهای آن را مشخص می‌سازد. اصل پنجاه و هفتم مناسب‌ترین نقطه شروع برای بررسی این موضوع و تعیین قوه یا نهادهای صلاحیت‌دار سیاست خارجی است. این اصل سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه را قوای حاکم دانسته است و لاجرم اعمال سیاست خارجی از حیثه این سه قوه خارج نیست. در روابط خارجی به سه دلیل اصل بر عدم صلاحیت قوه قضائیه است؛ نخست بدان دلیل که این عرصه تابع حقوق بین‌الملل است و قانون دادگاه‌های داخلی بر این حوزه تسری ندارد. دوم آنکه روابط خارجی ماهیتاً سیاسی و همراه با ابهام، پیچیدگی، پشت‌پرده و... است و تشخیص حق از

باطل مسیر نیست و سوم آنکه شرط قضاوت و قانونگذاری بی طرفی است و این امر در عرصه بین‌المللی عملاً غیرممکن است و قابلیت اجرای بسیاری از احکام هم قابل تردید است. (بوشهری، ۱۳۸۴: ۲۸۵)

پیش از آنکه وارد ابهامات در اختیارات قوه مجریه و مقننه گردیم (رک: فلاح زاده، ۷۵، ۱۳۹۱-۸۹) اشاره به برخی نکات پیرامون اختیارات رهبری به عنوان قوه مؤسس و عالی ضروری است. رهبری مطابق روح قانون اساسی و اصول متعدد از جمله بندهای ۱ و ۲ اصل یکصد و ده اختیار تعیین سیاست‌های کلی نظام از جمله سیاست خارجی را داراست و به نظر می‌رسد همه امور خارجی مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند تحت نظارت و تأثیر رهبری باشد. از جهت مبانی فقهی هم قوه مجریه و وزارت خارجه وسیله اعمال و تحقق شئون ولایی رهبر در امور خارجی محسوب می‌شوند. ذکر اعلان جنگ و صلح که نماد عالی روابط خارجی‌اند در اصل یکصد و ده را می‌توان تمثیلی از اختیارات رهبری دانست که ابتکار عملی و نظارتی را در همه حوزه‌ها داراست و موارد متعددی از این امر را در سه دهه گذشته می‌توان برشمرد. (هاشمی، ۱۳۸۸: ۴۴۹-۵۰)

رئیس‌جمهور که نماد عالی قوه مجریه است، از طریق رأی مستقیم مردم برگزیده شده و مطابق اصل یکصد و سیزدهم پس از رهبری عالی‌ترین مقام کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی را نیز بر عهده دارد. قانون اساسی اعزام و پذیرش سفیر (اصل ۱۲۸)، امضای معاهدات بین‌المللی (اصل ۱۲۵) را به عهده رئیس‌جمهور گذارده است. پیرامون اصل یکصد و بیست و پنجم باید گفت که انعقاد و انجام هر قرارداد و پیمان دوجانبه و چندجانبه‌ای مراحل از جمله احساس ضرورت انجام مذاکره، تهیه متن اولیه، پاراف و تصویب مجلس و امضای نهایی را از سر می‌گذراند. پیداست که از شش مرحله قرارداد پنج مرحله آن با وساطت مستقیم قوه مجریه انجام می‌گردد و برخلاف برخی تحلیل‌ها به دور از منطق قانونی و کارکردی است که امضای نهایی و نقش رئیس‌جمهور را تشریفاتی فرض نماییم و رئیس‌جمهور را موظف به امضای قراردادهای تصویب شده مجلس بدانیم، نتیجه این امر را می‌توان تضعیف توان چانه‌زنی قوه مجریه و بی‌توجهی به تحولات ناپایدار بین‌المللی یا دوجانبه دانست. منطوق اصل ۱۲۵ قانون اساسی امضای رئیس‌جمهور را از جمله صلاحیت‌های تخییری دانسته و این اصل را می‌توان از جمله حدود قانونگذاری مجلس برشمرد. توضیح آنکه بایستی بین قانون عادی که در درون نهادهای یک نظام سیاسی اعتبار دارد و حیات و مرگ آن بسته به اراده قانونگذار داخلی دارد و قراردادهای خارجی که بین دو یا چند نظام سیاسی منعقد می‌گردد و دارای آیین وضع و فسخ متفاوت

است تمایزاتی قایل شد. در واقع حاکم نمودن اصل ۱۲۳ که رئیس‌جمهور را موظف به امضای قوانین کرده است بر قراردادهای بین‌المللی نادیده گرفتن ماهیت متفاوت این دو قانون یا مصوبه است. به علاوه اینکه اختصاص اصلی ویژه در فصل اختیارات قوه مجریه و متمایز ساختن قراردادهای خارجی از شمول اصل ۱۲۳ نشان از توجه قانونگذار اساسی به ماهیت و اهمیت معاهدات خارجی دارد. با این وصف امضای رئیس‌جمهور اعتبار بخش نهایی قراردادهاست و در زمره مراحل قانون شدن آن‌ها می‌باشد و پس از تصویب مجلس رئیس‌جمهور مطابق شرایط جدید پیرامون امضا و یا انجام آن می‌تواند مطابق مصالح ملی تصمیم بگیرد و یا از امضای آن استنکاف نماید. این رویه حاکم بر معاهدات پیشین نیز می‌باشد و قوه مجریه می‌تواند مطابق مصالح در زمان لازم از ادامه و اجرای برخی معاهدات سر باز زند و مجلس نمی‌تواند به وضع قانونی پردازد که دولت را به پایبندی آن ملزم نماید و این صلاحیت پیرامون ابتکار قراردادها به طریق اولی برای رئیس‌جمهور و قوه مجریه وجود دارد.

با استدلالاتی که در توضیح اصل ۱۲۵ و خارج نمودن آن از شمول اصل ۱۲۳ آمد می‌توان گفت ماده ۶ قانون تعیین اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور مصوب ۱۳۶۵ مغایر قانون اساسی (تفکیک قوا و اصل ۱۲۵) است. هرچند که این قانون در فضای پیش از بازنگری قرار دارد که کلیت نظام سیاسی به پارلمانی شبیه‌تر بوده است. در نظام‌های پارلمانی امضای نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور تشریفاتی و صرفاً از باب عالی‌ترین مقام در عرصه بین‌المللی است و در صورت استنکاف از امضا هم قابل اجراست.

یکی از پرسش‌های متداول در حوزه سیاست خارجی ایران این است که عالی‌ترین مقام دیپلماتیک چه کسی است؟ بدیهی است که این پرسش برای کشورهای خارجی و سنجش سطح ملاقات‌ها و مذاکرات از اهمیت بیشتری برخوردار است. برخی از اساتید کوشیده‌اند تا برای تشخیص این مقام در قانون اساسی سیاست خارجی را به دو عرصه استراتژی که امور نظامی و امنیتی را به ذهن متبادر می‌سازد و بخش دیپلماسی که روابط سیاسی و گفت‌وگویی را در بر دارد تقسیم نمایند و بر این اساس مطابق برخی اصول و قانون اختیارات رئیس‌جمهور (ماده ۱۲) رئیس‌جمهور را عالی‌ترین مقام دیپلماسی معرفی نمایند. (هاشمی، ۴۵۴) به نظر می‌رسد این تقسیم‌بندی قابل خدشه است و تقسیم عرصه سیاست خارجی به دو بخش متمایز کمتر دیده شده و این دو نه تنها قابل تفکیک نیستند بلکه دنباله یکدیگرند. به نظر می‌رسد رئیس‌جمهور عالی‌ترین نماینده حاکمیت در امور خارجی است و قانون اساسی و رویه عملی سه دهه گذشته نشان می‌دهد که به دلایل مختلف از جمله

حفظ شأن ولی فقیه که جدای از مقام سیاسی دارای منصب فقهی و مذهبی هم هست رئیس‌جمهور به نمایندگی از وی در عرصه بین‌المللی به فعالیت پرداخته است و نه به عنوان عالی‌ترین مقام مختار بین‌المللی. به عنوان مثال رئیس‌جمهور وقت ایران در پاسخ به صدام حسین مبنی بر حضور رهبر ایران در مذاکرات صلح، حضور رهبر ایران (آیت‌الله خامنه‌ای) را منتفی دانسته و رئیس‌جمهور را دارای اختیارات کامل در مذاکرات می‌داند که تدبیر مسائل مهم را با کسب نظر [رهبری] انجام می‌دهند. (نامه‌های مبادله شده بین ایران و عراق، ۱۳۶۹: ۴۲)

شورای عالی امنیت ملی نهاد مهم و پر قدرتی دیگری است که نقش آن در جهت‌دهی کلی و تصمیم‌گیری‌های خرد سیاست خارجی کلیدی می‌باشد. مطابق اصل ۱۷۶ تعیین و هماهنگی سیاست‌های دفاعی امنیتی، اقتصادی، سیاسی و... کشور با بهره‌گیری از تمام امکانات بر عهده این نهاد است. توضیح آنکه این شورا تعیین سیاست‌های عالی کشور را در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده رهبری انجام می‌دهد، به علاوه آنکه از میان دوازده عضو ثابت این شورا شش عضو آن منصوب رهبری می‌باشند (رئیس قوه قضائیه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، دو نماینده به انتخاب رهبری، عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه) و در نهایت اینکه کلیه تصمیمات این شورا با تأیید مقام رهبری قابل اجراست. بدین ترتیب قائل شدن رئیس‌جمهور به عنوان رئیس دستگاه دیپلماسی آن‌گونه که از این عنوان انتظار می‌رود دور از واقعیت نظری قانون اساسی و تجلی عملی آن است.

مجلس شورای اسلامی قوه مهم دیگری در نظام جمهوری اسلامی است که به نظر می‌رسد قانونگذار اساسی نسبت به این قوه اعتماد بیشتری داشته و عملاً کوشیده است تا فرایند قدرت سیاسی را با برتری آن مستقر سازد. اصل هفتاد و یکم صلاحیت قانونگذاری مجلس را در عموم مسائل به رسمیت شناخته است و آن‌گونه که از منطوق آن برمی‌آید به سختی می‌توان جز شرع و قانون اساسی محدودیتی بر این اصل متصور شد. مشروح مذاکرات این اصل از معدود جلساتی است که سخنی پیرامون آن گفته نشده و گویا این اصل چنان بدیهی می‌نمود که هیچ پرسش را ایجاد نکرده است (صورت مشروح مذاکرات، دوم: ۵۳۵). فارغ از وظیفه هسته‌ای و ذاتی مجلس که قانونگذاری است، قانون اساسی وظایف و اختیارات دیگری را برای مجلس به رسمیت شناخته که نظارت و تحقیق و تفحص در تمام امور (اصل ۷۶) از جمله آن‌هاست.

به صورت کلی و با توجه به تنوع فراوان، و تورم قوانینی که طی دو دهه گذشته بوجود آمده می‌توان گفت که مجلس از ابزار قانونگذاری خود بسیار بیش از ابزارهای

نظارتی بهره گرفته است، به عبارت دیگر پاسداری از قوانین و اجرایی شدن آن‌ها را نه با نظارت دقیق که با قانونگذاری مضاعف انجام داده است که نقد و تحلیل این مهم موضوع تحقیقات دیگری است و ما بدان متعرض نمی‌شویم. نخست آنکه مروری اجمالی بر سیاست خارجی قدرت‌های بزرگ و متوسط در جهان نشان می‌دهد که نقش قوه مقننه در سیاست خارجی عمدتاً ماهیت کلی، نظارتی و وتوئی دارد و معمولاً در زمان بحران این نقش آفرینی تشدید می‌شود. (سیف زاده: ۱۵۲)

در ارتباط با سیاست خارجی جمهوری اسلامی قانونگذار اساسی نقش مجلس را در شرایطی که مسائل مهمی در ارتباط با تمامیت ارضی، استقلال ملی و ترس از سلطه خارجی باشد را به صورت ویژه مورد توجه قرار داده است. اصل هفتاد و هشتم اصلاحات جزئی در خطوط مرزی را تنها با تصویب چهارپنجم کل نمایندگان مجاز دانسته است. برخی از اساتید حقوق در توضیح اصلاحات جزئی برآند که حداقل واحد اجتماعی چون دهکده و روستا و نظیر آن را در بر نگیرد و تشخیص مصالح را نیز به عهده رهبر و در مشورت با مجمع تشخیص دانسته‌اند. (شعبانی، ۱۳۸۸: ۲۵۱-۲) اصل هشتادم، گرفتن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی را منوط به تصویب نمایندگان دانسته است، صراحت این اصل به گونه‌ای است که همه وام‌ها و کمک‌های داخلی و خارجی را با هر رقم و میزانی در بر می‌گیرد. اصل هشتاد و دوم، استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت را ممنوع کرده و در موارد ضرورت، نیازمند تصویب مجلس دانسته است. پیداست که این اصل همه اشکال استخدام و همکاری (رسمی، پیمانی، پاره‌وقت، ساعتی، و...) را در بر می‌گیرد و این امر محدود به داخل کشور نیست و تمامی نمایندگی‌های سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی دولت در خارج از کشور را نیز شامل می‌شود. البته در مواردی قانون اساسی ممنوعیت‌هایی را مقرر داشته (همانند اصل ۱۰۵ و اصل ۱۴۶) که مجلس نیز صلاحیت قانونگذاری و اعمال حاکمیت در این موضوعات را ندارد. مجلس نمی‌تواند مطابق اصل ۱۴۵ به عضویت فردی خارجی در ارتش و نیروهای انتظامی رأی بدهد^۱ و یا به استقرار پایگاه نظامی خارجی به هر بهانه‌ای در کشور رأی دهد. این دو اصل را می‌توان از جمله محدودیت‌های قانونگذاری قوه مقننه در سیاست خارجی جمهوری اسلامی دانست.

هوده سخن ما در این قسمت آن است که محدوده قانونگذاری مجلس در سیاست خارجی جز در مواردی که صریحاً مشخص شده روشن نیست و به نظر می‌رسد که مجلس به اتکای روح قانون اساسی و اصول متعدد در تمام امور سیاست خارجی می‌تواند اقدام به

۱- مطابق قانون تأسیس سپاه پاسداران؛ این نیرو شامل این اصل نمی‌شود.

وضع قانون نماید. استدلال ما آن است که عرصه سیاست خارجی را کمتر می‌توان به یاری قانونگذاری مجلس، مدیریت مطلوب کرد. برای تحدید مرزهای تقنین از اجرا در سیاست خارجی بایستی ماهیت پیچیده سیاست خارجی جمهوری اسلامی و اصل کارآمدی مدنظر قرار گیرد. به نظر می‌رسد که می‌بایست نقش مجلس به ترسیم خط مشی‌ها^۱ و استفاده بیشتر از ابزار نظارت و پاسخگویی در عرصه خارجی متمرکز ساخت؛ امری که امروزه در اکثر پارلمان‌های قدرتمند دنیا رایج است. تقویت توان نظارتی مجلس به معنای تضعیف ماهیت جوهری آن یعنی قانونگذاری نیست بلکه قرار دادن این نهاد در جایگاه واقعی خویش است. ((بارنت، ۱۳۸۶: ۱۰)) ججان استوارت میل در فراز قابل تأملی بیان می‌دارد که: «وظیفه یک مجلس قانونگذاری نه حکومت کردن بلکه نظارت بر حکومت و واریسی اعمال آن است، به ویژه چنانچه این اعمال مورد اعتراض باشد. پارلمان باید آن دسته از اعضای حکومت را که مرتکب چنین اعمالی می‌شوند را توبیخ کند و آن‌ها را از مشاغل خود براند و افراد جدیدی را جایگزین نماید.» (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۴: ۱۱۴)

برآمد

آنچه که در این مقاله آمد پرداختن به سیاست خارجی جمهوری اسلامی در بستر قانون اساسی بوده است و برای تحلیل این امر به مبانی نظری و جهت‌دهی آرمانی سیاست خارجی و مهم‌ترین مختصات انضمامی آن در اصول قانون اساسی پرداخته‌ایم. بر آن بوده‌ایم که ماهیت نوبنیاد و بی‌مانند جمهوری اسلامی نتایجی را برای آن به همراه دارد؛ از جمله آنکه تجربه نظام‌های دیگر در اجرا و تصمیم‌گیری چندان با ماهیت و عمل این نظام سازگار نیست و لاجرم پیشبرد و تداوم برنامه‌ها نیازمند ابتکارات سیاستگذارانه و حقوقی دارد. بنابراین بسیاری از کاستی‌ها و خلأها در جریان عمل رخ می‌گشاید که بایستی با در نظر گرفتن شاخص‌هایی چون کارآمدی مرتفع گردد.

تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی نیز مبتنی بر همین قاعده است، به نظر می‌رسد متناسب با شرایط زمانه‌ای که قانون اساسی در بستر آن تصویب شده مجلس از اختیارات مبسوطی در تمام حوزه‌ها از جمله سیاست خارجی برخوردار است که گاه ممکن است منجر به مشکلات اجرایی و تداخل اختیارات و سردرگمی مسئولیت‌ها شود. قوه مجریه به دلیل دارا بودن بیشترین تعامل با عرصه خارجی و در اختیار داشتن اطلاعات گسترده و کارشناسان پر تعداد از صلاحیت بیشتری برای مدیریت سیاست خارجی برخوردار است.

تقویت ابزارهای نظارتی قوه مقننه و استفاده از ابزارهای مهمی چون استیضاح، سؤال، تحقیق و تفحص یاری‌گر مهمی در دسترسی به اهداف سیاست خارجی توسعه‌گرا آن‌گونه که در سند چشم‌انداز بیست ساله (ملکی، ۱۳۸۷: ۸۵-۹۲ و همچنین دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۷: ۳۶۵-۳۷۴) پیش‌بینی گردیده خواهد بود. منافع ملی مفهومی پیش‌انگاشته و ثابت نیست بلکه پویایی و سیالیت شاخصه‌های اصلی آن می‌باشند، کاستن از تعداد نهادهای متولی سیاسی خارجی و تمرکز یافتن آن‌ها در قوه مجریه (وزارت خارجه) هم با روح قانون اساسی همراه است و هم الزامات کارکردی و کارآمدی آن را به ضرورتی مهم تبدیل کرده است.

منابع و مآخذ

منابع فارسی:

- قرآن کریم
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، چهارجلد، چاپ اول، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- «سیاست خارجی و روابط بین‌الملل از دیدگاه امام خمینی (ره)»، ۱۳۸۱، دفتر هشتم تبیان، چاپ اول، دفتر تنظیم و نشر آثار امام (ره).
- قانون تعیین اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور مصوب ۱۳۶۵
- ۱- بارنت، اریک، مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، برگردان: عباس کدخدایی، چاپ دوم، زمستان ۱۳۸۶، تهران: دادگستر.
- ۲- بوشهری، جعفر، حقوق اساسی؛ مسایل، اول، ۱۳۸۴، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ۳- حمید اله، محمد، سلوک بین‌المللی دولت اسلامی، ترجمه و تحقیق سید مصطفی محقق داماد، چهارم، ۱۳۸۶، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
- ۴- محمدحسین حافظیان، رویکردی نظری به رابطه جمهوریت و اسلامیت در نظام جمهوری اسلامی ایران در: دولت مدرن در ایران چاپ اول، ۱۳۸۶، قم: دانشگاه مفید.
- ۵- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال، ضرورت‌ها و کارکرد دیپلماسی در سیاست خارجی توسعه‌گرا: در: مجموعه مقالات سیاست خارجی توسعه‌گرا، اول، ۱۳۸۷، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- ۶- رضیئی، سیدحامد، نقش گروه‌های فکر در سیاست خارجی، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و دوم، ۱۳۸۷، شماره ۳.
- ۷- سیف‌زاده، حسین، نقش قوه مقننه در سیاست خارجی، فصلنامه سیاست، ۱۳۸۷، دوره ۳۸، شماره ۲.

- ۸- شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران. چاپ سی و هفتم، ۱۳۸۸، تهران: انتشارات اطلاعات.
- ۹- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، «حقوق اساسی»، چاپ سوم، ۱۳۸۴، تهران: نشر میزان.
- ۱۰- فلاح زاده، علی محمد، فکیک تقنین و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه. ۱۳۹۱، تهران، انتشارات معاونت تدوین و تنقیح قوانین کشور (ریاست جمهوری).
- ۱۱- قاضی، سیدابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، سی و هشتم، ۱۳۸۱، تهران، نشر میزان.
- ۱۲- ملکی، عباس، سیاست خارجی توسعه گرا به مثابه یک منبع قدرت نرم؛ توصیه‌هایی برای ایران در مجموعه مقالات سیاست خارجی توسعه گرا چاپ اول، ۱۳۸۷، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
- ۱۳- منتسکیو، شارل، روح القوانین ترجمه و نگارش علی اکبر مهدی، چاپ ششم، ۱۳۴۹، تهران: امیرکبیر.
- ۱۴- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (مبانی و اصول کلی)، جلد اول، چاپ نهم، پاییز ۱۳۸۸، تهران: دادگستر.

منابع انگلیسی:

- 1- Barton Bernestin(summer2000) " decisionmaking US.foreign Understanding policy and the Cuban missileCrisis". International Security,vol25.
- 2- Eben J. Christensen and Steven B. Redd." Bureaucratic Politics Model and the Poliheuristic Theory BureaucratsVersus the Ballot Box in Foreign Policy Decision Making : An Experimental Analysis of the Bureaucratic Politics Model and the Poliheuristic Theory". Journal of Conflict Resolution.at: <http://jcr.sagepub.com/content/48/1/69>.
- 3- Fellman, David," Constitutional Law in 1956-1957". p140-191.at: <http://www.jstor.org/stable/1953019?&Search=yes&term=constitution>
- 4- Homer. Reed.J.(2011) Constitutional Theories in France in the Seventeenth and Eighteenth Centuries.Political Science Quarterly. Vol21,No4. .at: <http://www.jstor.org/stable/2141151?&Search>.
- 5- locke, John(1974) , Two treatises of government. with a supplement, patriarchy, by Robert Filmer. New York :Hafner John Pub.
- 6-RaymondJ. Struyk.(Summer,2002)“Management ofTransnational Think Tank Networks”. International Journal of Politics, Culture and Society.Vol.15, No4,

.available at:<http://www.jstor.org/stable/20020140>.

پایگاه‌های خبری - تحلیلی مورد ارجاع:

- <http://www.guardian.co.uk>
- <http://www.foreignpolicy.com/articles> .
- <http://www.publications.parliament.uk>
- <http://walt.foreignpolicy.com>.

Abstracts

Separation of Powers and Foreign Policy in the IRI Constitution: The Necessity of an Interpretation based on Efficiency

Habib Allah Fazeli
Phd. Student in Political Science
at Tehran University

Despite the variation in political systems (parliamentary, presidential...), the executive branch is regarded to be in charge of foreign policy. The IRI Constitution has failed to draw a clear line between the limits of authority and the jurisdictions of legislature and executive in respect to decision-making and law-making in the realm of foreign policy, and led to often contradictory interpretations, although it is committed to the principle of Separation of Powers. This article aims to illustrate some of the causes for this constitutional ambiguity. Relying on the interpretation of some articles, it also emphasizes the need for a new constitutional interpretation concerning foreign policy which is based on the principle of efficiency and consists in features such as decrease in the number of institutions responsible for foreign policy and their concentrations in executive on the one hand, and parliamentary control over executive using legal instruments like hearing and inquiry on the other.

Keywords: Constitution, Foreign policy, Separation of powers, Parliamentary system, Presidential system, Efficiency