

# استقلال قوا و سیاست خارجی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

حبیب‌الله فاضلی<sup>\*۱</sup>

۱- دکتری علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۱/۲/۴

دریافت: ۱۳۹۰/۹/۳

## چکیده

حاکمیت در دو عرصه داخلی و خارجی جامه عمل می‌پوشد. سیاست خارجی، مجرای اصلی اعمال حاکمیت خارجی است، به همین دلیل همه قوانین اساسی با نگاه ویژه‌ای به ترسیم جهت‌گیری‌ها و تعیین نهادهای مجری و ناظر در این عرصه پرداخته‌اند. به صورت کلی، می‌توان گفت 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، اما در برخی زمینه‌ها از جمله عرصه روابط خارجی حدود و اختیارات تصمیم‌گیری و قانونگذاری دو قوه مجریه و مقننه را به روشنی مشخص نکرده 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 باید تفسیری مبتنی بر اصل کارآمدی از قانون اساسی در 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 ابزار مهم نظارتی همانند سؤال، استیضاح و... از سوی دیگر است.

**کلیدواژه‌ها:** قانون اساسی، سیاست خارجی، تفکیک قوا، نظام پارلمانی، نظام ریاستی و کارآمدی.

---

\* E-mail: habibfazely60@gmail.com

### 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 با وجود احترام به ماهیت و چیستی نظام‌های سیاسی، بر آن بود که می‌توان آنها را در چارچوبی حقوقی و انضمامی قرار داد تا از قبل آن نوعی «نظام» به‌وجود آید که هم توان خدمت‌رسانی و رفاه‌بخشی بیشتری یابد و هم «جایگاه» و «کارکرد» هر یک از اعضای جامعه مشخص شود. دستاورد دیگر این جنبش فکری، خارج ساختن ساختارهای سیاسی از سیطره فرد یا گروه خاص و عمومیت‌بخشی 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 راستای تعالی‌بخشی 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 (fellman, 2008: 140-145) و در دنیا قوانین اساسی متعددی همراه با تنوع در چینش نهادها و قوا یافت می‌شود.

نکاتی که در بالا در مورد 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 نظر ماهوی بازتاب‌دهنده و تجلی این تفاسیر برشمرد و این‌گونه است که آرمان‌های قوانین اساسی لیبرال از قوانین اساسی سوسیالیستی با وجود شباهت‌های صوری و ساختاری بسیار متمایز و متفاوت است. از جمله شاخص‌های قانون اساسی برتر، دارا بودن درجه‌ای از هماهنگی بین ساختارهای شکلی و ماهوی است، 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 مطلوب هر جهان‌بینی نیازمند توجه به راهکارهای تحقق عینی آن نیز هست. «انسجام درونی»،

نخستین ضرورت بقای 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 اسلامیت (حافظیان، ۱۳۸۶: ۸۳) 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 لحاظ ماهوی و شکلی، شاخص‌های متمایزی دارد که کمتر می‌توان آن را با قوانین اساسی یا نظام‌های تجربه‌شده مقایسه کرد. از نظر ماهوی و مبنایی قانون اساسی مبتنی بر بستر روایی خاصی از آیات و احادیث متواتر و مستند قرار گرفته است، به گونه‌ای که فهم آن بدون آگاهی از این زمینه خاص میسر نمی‌شود. بر همین اساس قانون اساسی از زاویه جهان‌بینی تشیع و ولایت فقیه به تفسیری از انسان، جهان و دولت پرداخته است که جامعه آرمانی یا مطلوب (Idial Type) خاصی را 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 مطلق‌اند.

در کنار زمینه شرعی، باید 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 «هم‌نهاد» دو عنصر «دینی» و «تاریخی» برآمده است که یکی از نتایج این تلاقی که به دلیل نوین‌یاد 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 به این علت آوردیم تا افق تحلیلی خود را پیرامون سیاست خارجی و ضوح بیشتری بخشیم. ایده اساسی ما آن است که سیاست خارجی جمهوری اسلامی در قانون اساسی مختصات ویژه‌ای دارد که با ادبیات و رویه غالب شکل‌گرفته 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 به وجود آورده است. بر اساس 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 «تکثر نهادهای تأثیرگذار» در رنج است و به دشواری خواهد توانست به تجمیع قوا و تحقق انتظارات قانون اساسی جامه عمل بپوشاند. 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 اتکا بر تفسیری خاص پا را از حوزه نظارت در سیاست خارجی فراتر بگذارد 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 کارامدی» 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 بازاندیشی در آن خواهیم پرداخت و سپس سیاست خارجی و اصول مرتبط با آن را در قانون اساسی به بحث خواهیم نشست.

### ۱- اصل تفکیک قوا و ضرورت بازاندیشی

در هیچ یک از اصول قانون اساسی به واژه تفکیک قوا تصریحی نشده است، اما از مشروح مذاکرات قانون اساسی به‌ویژه اصل ۵۷ قانون اساسی (متن مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۳۴-۵۳۷ و ۱۶۹۷-۱۶۹۸) که در نهایت قوای حاکم در جمهوری اسلامی را در سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه محصور ساخته است و دلالت‌هایی که در بند ۷ اصل ۱۱۰ که تنظیم و حل اختلاف قوای سه‌گانه را از وظایف رهبر ذکر کرده و ذیل اصل ۱۷۶ 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 پیشنهاد‌های متعدد اصل ۵۷، 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 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 جلسات بیست و یکم و شصت و دوم صورت گرفته، تقریباً همان اشکالاتی است که علمای قرون هفدهم و هجدهم مغرب زمین در تقبیح تمرکز قوا و لزوم پاسداری از حاکمیت مردم انجام داده‌اند. در این قسمت می‌کوشیم تا به اجمال مبانی ضرورت تفکیک قوا را نشان دهیم و ضرورت‌های نوین را نیز یادآور شویم تا بستری نظری مبتنی بر کارآمدی را برای تقویت قوه مجریه در سیاست خارجی فراهم آوریم.

مؤلف حکیم کليلة و دمنه بر آن است که هر که دست خویش مطلق دید دل بر خلق عالم کز 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 است. 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 نشان‌دهنده ضعف پژوهش‌های حقوق اساسی است، دومین براینست 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 قانون‌خواهی 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 شده و تضمین حقوق افراد وابسته به آن دانسته شد. (قاضی، ۱۳۸۱: ۱۶۰)

به نظر می‌رسد که کلیت ادبیات تفکیک قوا بر دو پایه انسان‌شناختی و 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 کز 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, 1906, vol21, no4: 639-662)

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 پیش‌فلسفی 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: 81-97 و همچنین: منتسکیو، ۱۳۴۹: کتب ۶، ۷ و ۱۰) این فرض مهم با توجه به فضای حاکم بر قرون هفدهم، هجدهم و حتی نوزدهم که دولت‌ها تنها بازیگر و مدیر عرصه عمومی داخلی و بین‌المللی بودند، قابل فهم و البته درست می‌نماید، اما این فرض بنیادین در شرایط بازنگری 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 کاهش فاصله طبقات از لحاظ 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 رژیم‌ی باشد که می‌کوشد با تمام توان در صدد تحدید آزادی‌های اجتماعی برآید و بدیهی است که توان این نظام سیاسی به‌زودی به سر خواهد آمد. در عصر جدید نظام‌های سیاسی مردم را منبع مشروعیت خود برمی‌شمارند و چاره‌ای جز اتکا به برخی ابزارهای شبه‌دمکراتیک 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 ابزار اجبار و راهبردهای دولت‌ها از سوی دیگر، علت و ضرورت وجودی اصل تفکیک قوا را نیازمند بازاندیشی و اصلاح ساخته است.

در کنار استدلال سلبی مذکور 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 «امر سلطه» بلکه باید تضمین‌کننده کارآمدی و توسعه در ابعاد مختلف باشند. توجه به اصل کارآمدی در ترسیم و تفسیر رابطه قوا در کشورهای در حال توسعه، ضرورت بیشتری دارد. 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 به هرگونه تمرکز قدرت به هر شکلی با بی‌اعتمادی نگریسته‌اند و همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، قوه مجریه با وجود 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 می‌گیرد. این امر در قانون اساسی جمهوری اسلامی به‌خوبی 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 ۷۱ در تمام امور به تصویب قانون اقدام نموده و دولت را موظف به اجرا می‌کند.

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 استادان حقوق اساسی نظام سیاسی جمهوری اسلامی را در زمره نظام‌های نیمه‌ریاستی - نیمه پارلمانی قرار داده‌اند، اما واقعیت آن است که روح قانون اساسی و تصریحات اصول متعدد در عمل قوه مقننه را در مرتبه بالاتری قرار داده است. این امر به دلیل انتخاب رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم و اختیاراتی که قانون اساسی به آن بخشیده است، به سردرگمی‌ها و آشفتگی‌هایی در عرصه قانونگذاری و مسئولیت‌ها و انتظارات منجر شده است.

اگر بتوان حاکمیت نهفته در قانون اساسی را به دو بخش داخلی و خارجی تقسیم کرد. همه قوانین اساسی در صدد ترسیم فرایندی از چگونگی اعمال حاکمیت و تقسیم وظایف در عرصه سیاست خارجی به‌مثابه 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 داشت.

## ۲- سیاست خارجی در قانون اساسی؛ مبانی و نهادها

همان‌گونه که پیشتر یادآور شدیم، ساختارها و مجاری تصمیم‌سازی، می‌بایست با ماهیت و جهان‌بینی مبنایی نظام‌های سیاسی هم‌نوا باشد، در غیر این صورت ناکارآمدی عملی و ابتر شدن ایدئولوژی‌های سیاسی آینده‌ای محتوم خواهد بود.

سیاست خارجی جمهوری اسلامی ماهیتی متمایز و مختصاتی متفاوت دارد که می‌بایست پیوسته در عرصه نظری و انضمامی (حقوقی) مورد تأمل قرار گیرد. در تحلیل مشارکت قوا بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی سه رهیافت تحلیلی حاکم است؛ نخست رهیافت تحلیل حقوقی که بر آن است 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 است؛ سومین رهیافت تحلیلی، رهیافت تاریخی است که به بازخوانی تجارب نظام‌های سیاسی و اینکه چگونه سیاست خارجی در بستر تعامل و تعارض قوای مجریه و مقننه مدیریت شده است، (سیف‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۴۲) توجه دارد.

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

### ۲-۱- الگوی پارلمانی و سیاست خارجی

نظام پارلمانی مهم‌ترین نماد تفکیک نسبی قوا یا همکاری قواست و همان‌گونه که از نامش پیداست، پارلمان نخستین سرچشمه اعمال حاکمیت از جانب مردم است و از مجرای پارلمان است که حاکمیت در دیگر قوا و نهادهای دیگر جامعه عمل می‌پوشد. همراهی نزدیک قوا در امر اجرا و نظارت، نوعی همبستگی اندام‌وار بین قوا و نهادهای آن به‌وجود آورده است. وزرا در مقابل مجلس مسئول‌اند و دولت نیز توان انحلال پارلمان را دارد. 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، ۱۳۸۱: ۱۷۵-۱۷۸)

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 کرده است.

## 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 به‌طور مستقیم از جانب مردم برگزیده شده‌اند و دارای پشتوانه سیاسی و آرای عمومی‌اند. قوه مجریه در این الگو استقلال ویژه‌ای داشته و سرکردگی امور خارجی را در دست دارد. در ایالات متحده آمریکا کنگره به اتکای راه‌های نظارتی و بودجه‌ای و انتصاب کارکنان عالی سیاست خارجی چون سفیران و کنسول‌ها در سیاست خارجی مشارکت می‌کند که از الزامات تعادل و تفکیک است. تعیین خطوط کلی سیاست خارجی با رئیس‌جمهور و قوه مجریه است. (سیف‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۴۳ و Bernestin, 2000: 134-141) 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 و مراکز تحقیقاتی بسیار بیش از ساختارهای تعریف‌شده رسمی است و به دلیل توفیقات این رویه، شمار این گروه‌ها و مراکز روز به روز در حال افزایش است و به‌عنوان بازوان مهم دستگاه 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. (رضیعی، ۱۳۸۷: ۶۷۰ و Struyk, 2002: 638)

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

در همه نظام‌های سیاسی روابط خارجی به دلیل ضرورت تعاملات بین‌المللی اهمیت ویژه‌ای دارد، 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، مستضعفان، جنبش‌های آزادی‌بخش و... بسیار دورتر از مرزهای مادی ترسیم می‌کند. بر حسب این ضرورت و با وجود تصریح اصول مختلف قانون اساسی پیرامون سیاست خارجی و نحوه تعامل دولت در روابط خارجی (بند «ج» اصل ۲، بندهای ۵ و ۱۶ اصل ۳، اصل ۸۲، بند ۵ اصل ۱۱۰، اصل ۱۲۵، اصل ۱۲۸، اصل ۱۳۹، اصل ۱۴۵، اصل ۱۴۶ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۷)، قانونگذار اساسی به صورت ویژه فصل مشخصی از قانون اساسی را که در برگرفته چهار اصل می‌باشد را به خط مشی‌های کلان روابط خارجی اختصاص داده است.<sup>(۱)</sup> 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،<sup>(۲)</sup> (دفتر هشتم تبیان، ۱۳۸۱) سه مؤلفه ضروری برای درک ماهیت سیاست خارجی جمهوری اسلامی است و به نظر می‌رسد با الگوهای تحلیلی عرفی و منفعت‌محور 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. 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 کلی‌اند که در فصل اول بیان شده‌اند. جزء (ج) اصل ۲، 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 ۳، تقریباً تمامی مباحث مدنظر در فصل دهم را به اجمال بیان کرده است. اصل ۳ 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 تصویب شده و از جمله پیشنهادهای نمایندگان این بوده که در کنار استقلال و تمامیت ارضی کشور، باید 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. (متن مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۲۹۷)

بند ۱۶ اصل ۳ 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 لحاظ نظری تعهدات جهان‌مدارانه کلانی 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 تعریف‌شده درجهان‌بینی اسلامی مفهوم مرکزی تصمیمات و راهبردهای سیاست خارجی‌اند که حاصل آن لزوماً سود و زیان مادی نیست، بلکه بخشی از دستاوردهای این رویکرد به مفاهیم ارزشی و متعالی‌ای چون عدالت، آرمان‌گرایی، مستضعفان و... حواله داده می‌شود. اصل ۱۱ از جمله اصول مهم و کلیدی دیگر در زمینه سیاست خارجی است که در کنار اصول مربوط به مذهب و زبان و دیگر اصول کلی به‌مثابه 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 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 هدف ما این است که همه مسلمانان در تمامی کشورها از زیر بار استبداد و استعمار و ظلم نجات پیدا کنند و برنامه‌های اسلامی پیاده شود. (متن مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۴۵)

در ادامه شهید بهشتی (ره) که نایب رئیس جلسه بوده‌اند، در توضیح اصل ۱۱ 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 به وجود 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 به وجود می‌آید، از همان آغاز تشکیل باید خود را نگران و مسئول وضع سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و اخلاقی، معنوی و روحی همه [مسلمانان] بداند... بدان معنا که باید به کمک این مسلمانان بشتابد و با کمک یکدیگر وضعی برای خود به وجود بیاورند که آنها نیز خود را دارای نظام اسلامی ببندند 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. (متن مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۴۵۱)

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 مقدرات ملی و محدودرات بین‌المللی است. در واقع دستگاه سیاست خارجی باید بکوشد تا آرمان‌های جاودانه و واقعیت‌های متحول ملی و بین‌المللی را با یکدیگر همراه و مدیریت کند. بدگمانی تاریخی به ارتباطات خارجی به‌ویژه با دولت‌های غیرمسلمان و صاحب فناوری موجب شده 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 جریان‌های تاریخی گذشته چون کاپیتولاسیون، داری، قراردادهای نفت و... همراه بوده است. اصل ۱۵۳ 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 درباره اصل ۷۷ در فراز صریحی بیان می‌دارد: «عهدنامه‌ها و قراردادهای و مقاله‌نامه‌های 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، یا تصریح شود کل شورای نگهبان و مراجع دیگر، که این موضوع یک مقدار تحکیم شود». (متن مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۶۰)

نکته دیگر در باب مختصات سیاست خارجی جمهوری اسلامی، بهره‌گیری قانونگذار از واژه و مفهوم «ملت» به جای دولت است. بدیهی است که این واژه در ادبیات حقوق سیاسی بار معنایی ویژه‌ای دارد، با وجود آنکه قانون اساسی در اصل ۱۵۴ 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. به همین دلیل است که هیچ‌گاه از واژه «دولت یا دولت‌های اسلامی» استفاده نکرده است و به جای آن از واژگانی چون ملل اسلامی (اصل ۱۱)، همه مسلمانان (اصل ۳) و مستضعفان جهان (اصل ۳) بهره گرفته است، شاید این امر به معنای آن است که در دارالاسلام بیش از یک دولت مشروع نمی‌تواند زیست سیاسی داشته باشد و آنجا که از واژه دولت یا دول استفاده شده، اغلب کشورهای غیراسلامی و غربی را به ذهن متبادر می‌سازد (اصل ۱۵۲).

بدین ترتیب 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 به چالش‌های عملی و نظری در روابط خارجی جمهوری اسلامی با کشورهای دیگر منجر خواهد شد. حمایت وعده داده شده در قانون اساسی به نهضت‌های آزادی‌بخش و حق‌طلبانه یا مستضعفان اغلب جهتی ضد دولتی و ضد سیستمی دارد. نتیجه دیگر سیاست خارجی ملت‌محور، 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. 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،

بشردوستانه و مبتنی بر تعالی‌بخشی 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. امت‌محوری<sup>(۳)</sup> (اصل ۱۱) و جهان‌مداری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با مانعی به نام ملت‌محوری و ملی‌گرایی روبه‌روست و دستگاه سیاست خارجی همیشه در انطباق دادن مرزهای ایدئولوژی مکتبی و واقعیت سیاسی با مشکلاتی همراه است. 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 و این شکاف زمینه انتقادهای داخلی و تقابلهای خارجی را فراهم خواهد کرد. پیچیدگی نظری و دشواری عملی سیاست خارجی جمهوری اسلامی موجب شده 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 «قدرت چالش‌گر» (Challenger) مورد خطاب قرار دهند.

در کنار دلایل مکتبی و ایدئولوژیک برای نشان دادن پیچیدگی سیاست خارجی و محدود نمودن نمادین به مرزهای ملی و تمایل اخلاقی و معنوی جهت درنوردیدن مرزهای بین‌المللی، باید دلایل زمینه‌ای مربوط به سرزمین ایران و تاریخ آن را نیز افزود. نخست آنکه تاریخ دولت نوین ایران که بعد از صفویه آغاز می‌شود، خاطره مثبتی 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 خصوص علت سیاست خارجی جهان‌گرایانه ایران، واقعیت‌های ژئوپلیتیکی سرزمین ایران است که ماهیتاً بین‌المللی است و اساساً نمی‌تواند منزوی و بی‌ارتباط یا بی‌طرف نسبت به جهان خارج باشد. به اجمال و به‌عنوان نتیجه‌گیری این بحث می‌توان جمله کوتاه اما پرمعنا آیت‌الله خزعلی را ذکر کرد 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» (متن مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۲۰) در واقع، مخاطب قرار گرفتن اشخاص و عناصری غیر از دولت‌ها در روابط بین‌الملل موجب خواهد شد که در جمهوری اسلامی همیشه «دیپلماسی عمومی» قوت بیشتری از «دیپلماسی رسمی» داشته باشد.

#### 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 ۵۷، مناسب‌ترین نقطه شروع برای بررسی این موضوع و تعیین قوه یا نهادهای صلاحیت‌دار سیاست خارجی است. این اصل سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه را قوای حاکم دانسته است، بدین ترتیب اعمال سیاست خارجی از حیطة این سه قوه خارج نیست. در روابط خارجی به سه دلیل اصل بر عدم صلاحیت قوه قضاییه است؛ نخست اینکه 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؛ سوم آنکه شرط قضاوت و قانونگذاری بی‌طرفی است و این امر در عرصه بین‌المللی در عمل غیرممکن بوده و قابلیت اجرای بسیاری از احکام هم قابل تردید است. (بوشهری، ۱۳۸۴: ۲۸۵)

پیش از آنکه وارد ابهامات در اختیارات قوای مجریه و مقننه شویم اشاره به برخی نکات در خصوص اختیارات رهبری به‌عنوان قوه مؤسس و عالی ضروری است. رهبری مطابق روح قانون اساسی و اصول متعدد از جمله بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰، اختیار تعیین سیاست‌های کلی نظام از جمله سیاست خارجی را داراست و به‌نظر می‌رسد همه امور خارجی مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند تحت نظارت و تأثیر رهبری باشد. از لحاظ 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 ۱۱۰ را می‌توان تمثیلی از اختیارات رهبری دانست که ابتکار عملی و نظارتی را در همه حوزه‌ها دارد و موارد متعددی از این امر را در سه دهه گذشته می‌توان برشمرد. (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۴۴۹-۵۰)

رئیس‌جمهور که نماد عالی قوه مجریه است، از طریق رأی مستقیم مردم برگزیده می‌شود و مطابق اصل ۱۱۳ 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 ۱۲۵ 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 می‌گذرانند. پیداست که از شش مرحله قرارداد، پنج مرحله آن با وساطت مستقیم قوه مجریه انجام می‌شود و برخلاف برخی تحلیل‌ها، به دور از منطق قانونی و کارکردی است که امضای نهایی و نقش رئیس‌جمهور را تشریفاتی فرض کنیم و رئیس‌جمهور را موظف به امضای قراردادهای تصویب‌شده 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 می‌داند و این اصل را می‌توان از جمله حدود قانونگذاری مجلس برشمرد. توضیح آنکه باید بین قانون عادی که در درون نهادهای یک نظام سیاسی اعتبار دارد و حیات و مرگ آن به اراده قانونگذار داخلی بستگی دارد و قراردادهای خارجی که بین دو یا چند نظام سیاسی منعقد می‌گردد و دارای آیین وضع و فسخ متفاوت است، تمایزاتی قابل‌شد. در واقع حاکم ساختن اصل ۱۲۳ که رئیس‌جمهور را موظف به امضای قوانین کرده، بر قراردادهای بین‌المللی نادیده گرفتن ماهیت متفاوت این دو قانون یا مصوبه است. به‌علاوه 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 قراردادها و در زمره مراحل قانون شدن آنهاست و پس از تصویب مجلس، رئیس‌جمهور مطابق شرایط جدید پیرامون امضا یا انجام آن می‌تواند بر اساس مصالح ملی تصمیم بگیرد یا از امضای آن استنکاف کند. این رویه بر معاهدات پیشین نیز حاکم است 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 سازد 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 ساختن 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 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 استتکاف 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، اهمیت بیشتری دارد. برخی از استادان 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 کنند و بر این اساس مطابق برخی اصول و قانون اختیارات رئیس‌جمهور (ماده ۱۲)، رئیس‌جمهور را عالی‌ترین مقام دیپلماسی معرفی کنند. (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۴۵۴) به نظر می‌رسد این دسته‌بندی قابل‌خنده 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 است، رئیس‌جمهور به نمایندگی از وی در عرصه بین‌المللی به فعالیت پرداخته است و نه به‌عنوان عالی‌ترین مقام مختار بین‌المللی. برای مثال رئیس‌جمهور وقت ایران در پاسخ به صدام حسین مبنی بر حضور رهبر ایران در مذاکرات صلح، حضور رهبر ایران (آیت‌الله العظمی خامنه‌ای) را منتفی دانسته و رئیس‌جمهور را دارای اختیارات کامل در مذاکرات می‌داند که تدبیر مسائل مهم را با کسب نظر [رهبری] انجام می‌دهند. (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۴۵۵ و همچنین: متن نامه‌های مبادله شده، ۱۳۶۹: ۴۲)

شورای عالی امنیت ملی نهاد مهم و پر قدرت دیگری است که نقش آن در جهت‌دهی کلی و تصمیم‌گیری‌های خرد سیاست خارجی کلیدی است. 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 تعیین‌شده رهبری انجام می‌دهد، به‌علاوه از میان دوازده عضو ثابت این شورا، شش عضو آن توسط رهبری منصوب رهبری می‌شوند (رئیس قوه قضاییه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، دو نماینده به انتخاب رهبری، عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه). در نهایت اینکه کلیه تصمیمات این شورا با تأیید مقام رهبری قابل

اجراست. به این ترتیب قائل شدن رئیس جمهور به عنوان رئیس دستگاه دیپلماسی آن گونه 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 در عمل کوشیده است تا فرایند قدرت سیاسی را با برتری آن مستقر سازد. اصل ۷۱، صلاحیت قانونگذاری مجلس را در عموم مسائل به رسمیت شناخته است و آن گونه 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 پرسشی را ایجاد نکرده است. (متن مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴، ج ۲: 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 طور کلی و با توجه به تنوع فراوان، و تورم قوانینی که طی دو دهه گذشته به وجود آمده، می‌توان گفت که مجلس از ابزار قانونگذاری خود بسیار بیش از ابزار 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 به آن 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 توتولی دارد و به طور معمول در زمان بحران این نقش آفرینی تشدید می‌شود. (سیف‌زاده، ۱۳۸۸: ۱۵۲)

در زمینه سیاست خارجی جمهوری اسلامی، قانونگذار اساسی نقش مجلس را در شرایطی که مسائل مهمی در تمامیت ارضی، استقلال ملی و ترس از سلطه خارجی وجود داشته باشد، به صورت ویژه مورد توجه قرار داده است. اصل ۷۸ اصلاحات جزئی در خطوط مرزی را تنها با تصویب چهارپنجم کل نمایندگان مجاز دانسته است. برخی از استادان حقوق در توضیح اصلاحات جزئی برآند که حداقل واحد اجتماعی چون دهکده و روستا و مانند آن را در بر نگیرد و تشخیص مصالح را نیز به عهده رهبر و در مشورت با مجمع تشخیص دانسته‌اند. (شعبانی، ۱۳۸۸: ۲۵۱-۲۵۲) اصل ۸۰، گرفتن و دادن وام یا

کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی را منوط به تصویب نمایندگان دانسته است. صراحت این اصل به گونه‌ای است که همه‌وام‌ها و کمک‌های داخلی و خارجی را با هر رقم و مقداری در بر می‌گیرد. اصل ۸۲، استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت را ممنوع کرده و در موارد ضرورت، نیازمند تصویب مجلس دانسته است. پیداست که این اصل همه‌اشکال 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 اصول ۱۰۵ و 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<sup>(۴)</sup> 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 به صراحت مشخص شده، روشن نیست و به نظر می‌رسد که مجلس به اتکای روح قانون اساسی و اصول متعدد در تمام امور سیاست خارجی می‌تواند قانون وضع کند. 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 باید ماهیت پیچیده سیاست خارجی جمهوری اسلامی و اصل کارآمدی مدنظر قرار گیرد. به نظر می‌رسد که می‌بایست نقش مجلس به ترسیم خط‌مشی‌ها و استفاده بیشتر از ابزار نظارت و پاسخگویی در عرصه خارجی متمرکز ساخت؛ امری که امروزه در بیشتر 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: ۱۳۰) جان 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، به‌ویژه چنانچه این اعمال مورد اعتراض باشد. پارلمان باید آن دسته از اعضای حکومت را که مرتکب چنین اعمالی می‌شوند، توبیخ کند و آنها را از مشاغل خود براند و افراد جدیدی را جایگزین نماید.» (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۴: ۱۱۴)

## برآمد

در این مقاله، به سیاست خارجی جمهوری اسلامی در بستر قانون اساسی پرداخته شد 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 نوین‌یاد 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 است. بنابراین بسیاری از کاستی‌ها و خلأها در جریان عمل رخ می‌گشاید که باید با در نظر گرفتن شاخص‌هایی چون کارآمدی مرتفع شود.

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 به مشکلات اجرایی و تداخل اختیارات و سردرگمی مسئولیت‌ها منجر 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 ابزار نظارتی قوه مقننه و استفاده از ابزار 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: ۸۵-۹۱) پیش‌بینی شده است، خواهد بود. منافع ملی مفهومی پیش‌انگاشته و ثابت نیست، بلکه پویایی و سیالیت شاخصه‌های اصلی آنند، 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.

## یادداشت‌ها

۱- شایان ذکر است که اصول ۱۵۲، ۱۵۳، ۱۵۴ از معدود اصول قانون اساسی‌اند که با اتفاق آرا و بدون مخالف به تصویب رسیده‌اند و شهید بهشتی این همدلی را دلیلی بر اصالت و جهانی بودن انقلاب دانسته و اینکه قرار نیست این انقلاب در داخل مرزها محصور بماند (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، پیشین، جلد سوم، صص ۱۵۲-۱۵۱ و ۱۵۲۳-۱۵۱۹).

۲- برای آگاهی از اصول حقوق بین‌الملل اسلامی بنگرید به اثر محققانه زیر:

- حمیداله، محمد، «سلوک بین‌المللی دولت اسلامی»، ترجمه و تحقیق سید مصطفی محقق داماد، چاپ چهارم، بهار ۱۳۸۶، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی (شایان ذکر است که این اثر از زاویه نگاه فقه حنفی نوشته شده است).

۳- إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ [انبیاء/۹۲].

۴- مطابق قانون تأسیس سپاه پاسدارانه این نیرو شامل این اصل نمی‌شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم.
۲. قانون اساسی.
۳. «مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی»، چهارجلد، چاپ اول، ۱۳۶۴، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.
۴. «سیاست خارجی و روابط بین‌الملل از دیدگاه امام خمینی (ره)»، دفتر هشتم تبیان، چاپ اول، بهار ۸۱، دفتر تنظیم و نشر آثار امام (ره).
۵. قانون تعیین اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور - مصوب ۱۳۶۵.
۶. بارت، اریک، (۱۳۸۶)، «مقدمه‌ای بر حقوق اساسی»، برگردان: عباس کدخدایی، تهران، دادگستر، چاپ دوم.
۷. بوشهری، جعفر، (۱۳۸۴)، «حقوق اساسی؛ مسائل»، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم.
۸. حمیداله، محمد، (۱۳۸۶)، «سلوک بین‌المللی دولت اسلامی»، ترجمه و تحقیق سید مصطفی محقق داماد، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ چهارم.
۹. حافظیان، محمدحسین، (۱۳۸۶)، «رویکردی نظری به رابطه جمهوری و اسلامیت در نظام جمهوری اسلامی ایران» در کتاب دولت مدرن در ایران، (۱۳۸۶) قم: دانشگاه مفید.
۱۰. دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال، (۱۳۸۷)، «ضرورت‌ها و کارکرد دیپلماسی در سیاست خارجی توسعه‌گرا»، در مجموعه مقالات سیاست خارجی توسعه‌گرا، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، چاپ اول.
۱۱. رضیئی، سیدحامد، (۱۳۸۷)، «نقش گروه‌های فکر در سیاست خارجی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و دوم، ش ۳، صص ۶۶۸-۶۸۲.
۱۲. سیف‌زاده، حسین، (۱۳۸۷)، «نقش قوه مقننه در سیاست خارجی»، فصلنامه سیاست، دوره ۳۸، ش ۲، صص ۱۴۱-۱۶۶.
۱۳. شعبانی، قاسم، (۱۳۸۸)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات اطلاعات، چاپ اول.
۱۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۴)، حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ دوم.
۱۵. قاضی، سیدابوالفضل، (۱۳۸۱)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ سی و هشتم.

۱۶. ملکی، عباس، (۱۳۸۷)، «سیاست خارجی توسعه‌گرا به مثابه یک منبع قدرت نرم؛ توصیه‌هایی برای ایران» در مجموعه مقالات سیاست خارجی توسعه‌گرا، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
۱۷. منتسکیو، شارل، (۱۳۴۹)، روح القوانین، ترجمه و نگارش علی‌اکبر مهتدی، تهران: امیرکبیر. چاپ ششم.
۱۸. هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (مبانی و اصول کلی)، تهران: دادگستر. چاپ نهم، جلد اول.

19. Barton Bernestin.(2000) "decisionmaking US. foreign Understanding policy and the Cuban missileCrisis". International Security, vol25, pp134-164.
20. Eben J. Christensen and Steven B. Redd.(2007) "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>.
21. Fellman, David, "Constitutional Law in 1956-1957".(1958) p140-191. at: <http://www.jstor.org/stable/1953019?&Search=yes&term=constituition>.
22. Homer. Reed. J. Constitutional Theories in France in the Seventeenth and Eighteenth Centuries.(1906) Political Science Quarterly. Vol21, No4. Page 639-662. at: <http://www.jstor.org/stable/2141151?&Search>.
23. locke, John.(1947) Two treatises of government. with a supplement, patriarcha, by Robert Filmer. New York: Hafner John Pub.
24. Raymond J. Struyk.(2002) "Management of Transnational Think Tank Networks". International Journal of Politics, Culture and Society. Vol. 15, No4, available at: <http://www.jstor.org/stable/20020140>. pp. 625-638.

– پایگاه‌های مورد ارجاع:

25. <http://www.guardian.co.uk>
26. <http://www.foreignpolicy.com/articles>
27. <http://www.publications.parliament.uk>
28. <http://walt.foreignpolicy.com>.